

Vergaderjaar 2018–2019

31 289

Voortgezet Onderwijs

Nr. 395

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 april 2019

Het eindexamen, en het daarbij horende diploma, vervult een belangrijke rol in het Nederlandse onderwijsstelsel. In tegenstelling tot veel andere landen kan een Nederlandse leerling met een diploma drempelloos doorstromen naar het vervolgonderwijs, en kan ook de maatschappij, de arbeidsmarkt, en de overheid vertrouwen op het niveau wat bij het diploma hoort. Daarnaast speelt het eindexamen een belangrijke rol als ijkpunt binnen het voortgezet onderwijs. Het draagt bij aan de borging en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs, als het door scholen en overheid bewust en gebalanceerd wordt ingezet.

De Onderwijsraad (hierna OR) geeft in zijn advies «*Toets wijzer*» aan dat de toetspraktijk op scholen nu minder bijdraagt aan de kwaliteit van het onderwijs dan mogelijk is, omdat deze praktijk uit balans is. Veel scholen gebruiken meer beslissende toetsing dan ontwikkelgerichte toetsing in het onderwijsproces en leggen daarnaast meer nadruk op de kwantitatief meetbare aspecten en minder op het waarderen van kwalitatieve aspecten. Ook zijn docenten vaak onvoldoende zelf de eigenaar van de eigen toetspraktijk. Daarnaast geeft de OR aan dat door het invoeren van landelijke (beleids-) maatregelen zoals de kernvakkenregel en de 5,5-regel de focus op het centraal examen (hierna CE) sterk toegenomen is. Hierdoor staat in de beleving het behalen van het CE nu vaak gelijk aan het behalen van het diploma, en staat het schoolexamen (SE) ook in teken van het CE. Dit draagt in de praktijk bij aan een versmalling van het civiel effect.

De OR stelt aan de ene kant dat er kansen zijn tot verbetering van de toetspraktijk. Aan de andere kant geeft de OR aan dat de toetspraktijk in het vo niet radicaal anders hoeft. We moeten er voor waken dat verworvenheden van het huidige systeem – zoals het civiel effect van het vo-diploma en de bijdrage aan kansengelijkheid – behouden blijven. Ik ben het met beide punten eens en in deze brief zal ik onderbouwen hoe we behouden wat goed is, en verbeteren waar dat nodig is.

Leeswijzer

In deze brief wil ik uw Kamer meenemen in de verschillende acties die ik inzet om de toetspraktijk te verbeteren, en daarnaast aangeven hoe ik het goede van het huidige stelsel behoud. Daarnaast gebruik ik deze brief om uw Kamer te informeren over:

- De stand van zaken van het in het regeerakkoord (bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34) aangekondigde onderzoek naar het afsluiten van vakken op verschillende niveaus en van de veldverkenning van het experiment over doorstroom met vakken op een hoger niveau;
- Het onderzoek dat de commissie Steur heeft begeleid naar vaardigheidsontwikkeling van leerlingen in relatie tot de examenresultaten, die ik met deze brief aan uw Kamer aanbied¹;
- De reactie op de Onderwijsraadadviezen *«Toets Wijzer»* en *«De leerling centraal»*;
- De voorstudie van de NRO *«Fundamentele vragen over examens en toetsing»*, die ik met deze brief aan uw Kamer aanbied²;
- De afronding Pilot recht op maatwerk en de stand van zaken van de Pilot Verrijkt en/of versneld vwo;
- De evaluatie digitale examens vmbo-bb/-kb zoals uitgevoerd door Regioplan, die ik met deze brief aan uw Kamer aanbied³.
- Tot slot ga ik ook nader in op het rapport *«Een volwaardig schoolexamen»* van de Commissie Kwaliteit Schoolexaminering.

In deze brief richt ik mij op toetsing en examinering in het regulier onderwijs, maar ik ben mij ervan bewust dat elke aanpassing consequenties heeft op het Staatsexamen en het volwassenonderwijs (vavo). Deze voorzieningen hebben andere functies en bedienen andere doelgroepen dan het reguliere dagonderwijs, maar kunnen vanwege de koppeling met elkaar in hetzelfde examenstelsel niet los van elkaar worden gezien. Daarnaast wordt in deze brief het praktijkonderwijs (pro) niet meegenomen omdat deze onderwijssoort niet opleidt tot een eindexamen.

Behouden: de verworvenheden van het afsluitend eindexamen

Internationaal onderzoek toont de meerwaarde aan van de afsluitende, centrale toetsing in Nederland ten opzichte van onderwijssystemen in andere landen. Volgens de OESO zijn vrije schoolkeuze, autonomie van scholen en grote professionele ruimte in samenhang met gerichte landelijke toetsing op sleutelmomenten, belangrijke succesfactoren van het Nederlandse onderwijs. De OR bevestigt dit in het rapport *«Toets Wijzer»* en geeft aan dat de gestandaardiseerde afsluitende toetsing in het vo⁴ – het eindexamen – een belangrijk kader biedt voor scholen om hun onderwijs en schooleigen (formatieve) toetsing en examinering vorm te geven zoals dat past bij hun eigen onderwijsvisie. Het eindexamen geeft hierbij heldere ijkpunten voor persoonlijke leerroutes en doorstroming door het voortgezet vo.⁵ Daarnaast borgt het schoolonafhankelijke oordeel van de centraal examens aan het eind van de opleiding mede de kwaliteit en kansengelijkheid van het onderwijs.

Het eindexamen, zowel de SE's als CE's, draagt bij aan het civiel effect van het diploma. Het civiel effect wordt bepaald door de inhoud van de opleiding. Het eindexamen representeert wat er in het onderwijs is

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁴ Met het eindexamen wordt de combinatie van het SE en CE bedoeld.

⁵ NRO *«Fundamentele vragen over examens en toetsing»* 2019.

gedaan, en in hoeverre een leerling de stof en vaardigheden die onderdeel uitmaken van het curriculum (via de eindtermen) beheerst. Het diploma zorgt voor transparantie over wat een leerling kan richting het vervolgonderwijs, de arbeidsmarkt en de maatschappij. Het maakt per leerweg en schoolsoort duidelijk wat de leerling heeft geleerd en afgesloten. Hierdoor is na het behalen van een vo-diploma drempelloze doorstroom naar een opleiding in het vervolgonderwijs mogelijk (met uitzondering van de opleidingen met aanvullende eisen of numerus fixus). Dit draagt bij aan kansengelijkheid van ons onderwijsstelsel doordat leerlingen zonder selectie aan de poort een vervolgopleiding kunnen volgen. In het rapport «*De Leerling Centraal*» dringt de OR aan deze meerwaarde van een uniform diploma te bewaken.⁶ Ik deel deze mening, en de verworvenheden van het vo-diploma maken dat ik vast hou aan het afsluitend en beslissend⁷ karakter van het eindexamen.

Gegeven het grote belang van een vo-diploma is het logisch dat de kwaliteit en betrouwbaarheid van het CE maatschappelijk en politiek veel aandacht krijgen. Dit is bijvoorbeeld terug te zien in het toenemend aantal rechtszaken die raken aan de examens en het aantal (Kamer)vragen over de kwaliteit van centraal examens en zelfs van specifieke examenvragen. De door uw Kamer aangenomen motie van het lid Van Meenen over het onderzoek naar de verschillen in vaardigheidsontwikkeling van leerlingen zoals gemeten door PISA en in het CE gaat ook in op de betrouwbaarheid van de CE resultaten.⁸ In deze motie wordt daarnaast gevraagd naar de rol van de N-term systematiek hierbinnen, en in hoeverre de CE en PISA resultaten een indicatie geven van de vaardigheidsontwikkeling van leerlingen over de tijd.

De bijgevoegde stukken van de commissie Steur⁹ die uitvoering geven aan deze motie, geven aan dat de verschillen tussen PISA¹⁰ en CE resultaten verklaarbaar zijn, en niet samenhangen met de normering van de CE's. De commissie concludeert dat de N-termprocedure robuust is, en essentieel is om op een verantwoorde wijze centraal te examineren en de moeilijkheid van de examens constant te houden. Een aanbeveling van de commissie is om de kennis over werking van de N-term onder docenten te vergroten. Ik ondersteun deze aanbeveling, omdat het bijdraagt aan het vertrouwen in de kwaliteit van het proces rondom de CE's. Via het Project Ieders Examens (PIEx) werkt het CvTE nu al aan het vergroten van de kennis over de normeringssystematiek, en zijn in de afgelopen jaren meerdere publicaties over de werking van de N-term uitgebracht.¹¹ Daarnaast blijft het CvTE inzetten op activiteiten waarin leraren rechtstreeks contact hebben met examenmakers, zoals een regiobijeenkomst van 26 maart jongleden waar circa honderd leraren in gesprek konden met het CvTE en Cito over verschillende examenthema's waaronder «De N-term». Ik wil dat transparantie over deze systematiek bijdraagt aan een goed gesprek over de werkwijze van het CvTE en Cito nu ook de commissie Steur aangeeft dat de systematiek en procedures op orde zijn.

⁶ Onderwijsraad «*De Leerling Centraal*» 2017.

⁷ Hiermee wordt het summatieve en «high stakes» karakter van de toetsing bedoeld.

⁸ Kamerstuk 31 289, nr. 359.

⁹ Aanbiedingsbrief: H.G.J. Steur, *Aanbieding bevindingen ontwikkeling examenresultaten VO n.a.v. motie Van Meenen c.s.*, NRO 2019; Rapport: P. van der Molen, S. Schouwstra, R. Feskens & M. van Onna, *Vaardigheidsontwikkelingen volgens PISA en examens*, Cito 2019. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

¹⁰ PISA is een internationaal peilingsonderzoek naar de kennis en vaardigheden van 15-jarige leerlingen. Sinds 2000 wordt elke 3 jaar in een groeiend aantal Europese landen een representatieve steekproef van scholen en leerlingen getrokken.

¹¹ CvTE, www.examenblad.nl/onderwerp/normering-centrale-examens.

De commissie Steur bevestigt in haar rapport dat eindexamenresultaten stabiel zijn. Zoals gezegd geeft de commissie Steur in haar rapport aan dat de verschillen tussen de prestaties van leerlingen op PISA en de CE's verklaarbaar zijn, omdat de toetsen niet met elkaar vergeleken kunnen worden: de voorbereiding op de toets, de inhoud van de toets, de leeftijd waarop leerlingen de toets maken en het belang van een goede score voor de leerling, zijn te verschillend.¹² De commissie merkt op dat zowel de CE's als PISA toetsen van goede kwaliteit zijn, maar dat de geconstateerde verschillen in afnameprocedure en belang maken dat de leerlingen ook anders gemotiveerd zijn. Pisa is «low stakes» terwijl de beslissende en afsluitende functies van het eindexamen juist bijdragen aan de motivatie van leerlingen voor deze toetsen. Dat betekent wat mij betreft dat de prestaties op beide toetsen op hun eigen merites beoordeeld moeten worden, en daarmee ook de functies van beide toetsen niet gelijkgeschakeld kunnen worden. Ik zie PISA en de CE's als ijkpunten die elkaar aanvullen in het inzichtelijk maken van de vaardigheidsontwikkeling van leerlingen in het voortgezet onderwijs.

Ook de kwaliteit van het schoolexamen (hierna SE) draagt bij aan het civiel effect van het diploma. In het rapport «*Een volwaardig school-examen*» constateert de Commissie Kwaliteit Schoolexaminering na analyse van PTA's¹³ dat er met wisselende regelmaat «oneigenlijke onderdelen» worden ondergebracht in het SE. Hiermee doelt de commissie op onderdelen of toetsen die deel uitmaken van het SE zonder dat deze een afsluitend karakter hebben, zoals bijvoorbeeld tussentijdse schriftelijke overhoring, een beoordeling van gedrag in de klas of een beoordeling van huiswerkattitude. Waar dergelijke cijfers en beoordelingen als onderdeel van het leerproces zeer waardevol zijn, deel ik de mening dat er altijd bewust moet worden bekeken of en wanneer deze onderdelen thuishoren binnen het eindexamen dat in zijn geheel een afsluitend en beslissend karakter dient te hebben. De VO-raad neemt hierin zijn verantwoordelijkheid ten behoeve van zijn strategische doelstelling voor sectorontwikkeling en gaat aan de slag met de aanbevelingen van de Commissie Kwaliteit Schoolexaminering. Via verschillende acties gaat de VO-raad het belang van het afsluitende karakter van het SE benadrukken door onder andere naar hun leden te verhelderen wat bedoeld wordt met het begrip «afsluitend». Met behulp van een raamwerk voor een examencommissie, een checklist kwaliteitsborging schoolexaminering en een vorm van collegiale consultatie wil de VO-raad procedureel, inhoudelijke en conceptueel bijdragen aan het versterken van de kwaliteitsborging van het SE.

Onderzoeken: grenzen van maatwerk en flexibilisering via het eindexamen

Binnen het onderwijs is er sprake van een inherent spanningsveld tussen toegankelijkheid en kansengelijkheid voor het collectief aan de ene kant, en de vrijheid voor elke individuele leerling om zijn of haar talenten optimaal te ontwikkelen aan de andere kant. De roep om meer maatwerk binnen de examens raakt hier rechtstreeks aan. Dat elke leerling het

¹² Inhoud: PISA is algemeen, toepassingsgericht op de praktijk; CE's zijn gericht op inhoud examenprogramma. Leeftijd: PISA wordt gemaakt door leerlingen van 15 jaar; de CE's door leerlingen van gemiddeld 16–18 jaar die de gehele bovenbouw hebben afgerond. Belang: PISA heeft voor de leerlingen geen belang; de CE's hebben een groot en toenemend belang voor de leerlingen (en scholen).

¹³ Het bevoegd gezag van een vo school stelt jaarlijks voor 1 oktober een programma van toetsing en afsluiting (PTA) vast. Het PTA vermeldt welke onderdelen, inclusief de inhoud hiervan, van het examenprogramma in het SE worden getoetst en wanneer deze toetsen plaatsvinden. Daarnaast in het PTA de herkansingsmogelijkheden van het SE en hoe het cijfer voor het SE tot stand komt.

eindexamen moet afronden om een diploma te behalen, maakt zeker niet dat er sprake is van «eenheidsworst» in het vo. Juist door de inrichting van het reguliere vo in zes verschillende leerwegen/ schoolsoorten, waarbinnen weer verschillende (dubbel)profielen gekozen kunnen worden, zijn er meer dan 50 verschillende diploma's te behalen en bestaat er daarmee al veel keuzevrijheid. Binnen de verschillende schoolsoorten en (beroepsgerichte) profielen kunnen leerlingen ook nog verschillende vakken kiezen, cum laude slagen, vakken eerder of op een hoger niveau afsluiten, en kunnen zij er voor kiezen om extra vakken af te sluiten.

Binnen de Pilot Versneld vwo en/of verrijkt vwo en de Pilot Recht op Maatwerk van de VO-raad (in samenwerking met het LAKS en OCW) is er binnen scholen ervaring opgedaan met de verschillende verdergaande maatwerkmogelijkheden. In de Pilot Versneld vwo en/of verrijkt vwo kunnen scholen vijfjarige vwo-programma's aanbieden, of het zesjarig vwo verrijken.¹⁴ Niet alle scholen die via de pilot een ontheffing hebben gekregen maken daar vooralsnog gebruik van, waarbij onder degenen die dat wel doen het verrijkte traject onder leerlingen populair blijkt. Leraren geven aan bij leerlingen meer motivatie, tevredenheid, initiatief en eigenaarschap te zien, al merken ze dat het programma voor sommige leerlingen als te zwaar werd ervaren. Als grootste knelpunten worden de extra werkdruk voor leraren (deels door individuele begeleiding van leerlingen) en organisatorische problemen zoals het inroosteren gezien. Niet-deelnemende scholen geven aan deze keuze (onder andere) gemaakt te hebben omdat zij al voldoende ruimte ervaren binnen de bestaande maatwerkmogelijkheden.

Binnen de inmiddels afgeronde Pilot Recht op Maatwerk onderzochten scholen en leerlingen hoe een recht op maatwerk voor leerlingen eruit zou kunnen zien. Uit de evaluatie blijkt dat de deelnemende scholen hun maatwerkaanbod significant hebben vergroot.¹⁵ De pilot heeft op vrijwel alle scholen voor een versnelling gezorgd om leerlingen meer uit te dagen en gebruik te maken van het versneld afleggen van een examen of het afleggen een examen op een hoger niveau. Ook zijn er gesprekken en initiatieven op gang gekomen rond anders organiseren, onderwijstijd, toetsbeleid en vakoverstijgend leren. Wel geven scholen, net als bij de pilot Versneld en/of verrijkt vwo, aan dat het op grote schaal bieden van maatwerk meer druk legt op de schoolorganisatie, en vooral op leraren. Ook de administratieve systemen zijn niet altijd ingericht op maatwerk. Scholen zien er ten slotte geen meerwaarde in om een juridisch afdwingbaar recht op maatwerk op te nemen in de wet, maar benadrukken het belang om van elkaar te (blijven) leren om maatwerk voor leerlingen mogelijk te maken. Na het afronden van de pilot blijft een initiatiefgroep Recht op Maatwerk actief, en hebben zelfs meerdere extra scholen zich aangemeld. Ik zal voor deze groep, samen met de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) en de VO-raad, een vraagbaakrol vervullen. Bij het verder uitwerken van de bestaande maatwerkmogelijkheden is het van belang dat scholen zicht hebben en houden op wat werkt en wat niet werkt. Dit vereist een professionele kwaliteitscultuur zoals ik heb aangegeven aan uw Kamer in de beleidsreactie op de Staat van het onderwijs 2017–2018.¹⁶

Voor specifieke doelgroepen is extra of ander maatwerk mogelijk. Afhankelijk van de school kunnen leerlingen in de basisberoepsgerichte leerweg een leerwerktraject of de entree opleiding binnen het vmbo

¹⁴ Door bijvoorbeeld het aanbieden van extra vakken, verdieping van de bestaande vakken, of de mogelijkheid om vakken te volgen in het vervolgonderwijs.

¹⁵ Regioplan, Eindrapport «Pilot Recht op Maatwerk» 10 januari 2019, www.vo-raad.nl.

¹⁶ Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 176.

volgen en afronden. Daarnaast zijn er meerdere maatwerkmogelijkheden voor bijvoorbeeld leerlingen die door ziekte onderwijs missen, of leerlingen die deelnemen aan topsport- en dans- of muziektrajecten.

Ondanks de verschillende maatwerkmogelijkheden moet voor het vervolgonderwijs, de arbeidsmarkt en de maatschappij wel duidelijk blijven waar de verschillende vo-diploma's voor staan. Daarnaast stelt de OR zowel in het rapport *«Stand van educatief Nederland 2018: Doorgesloten differentiatie in het onderwijsstelsel»*, als het rapport *«De Leerling Centraal»* dat het aanbieden van maatwerk kan leiden tot verdere segmentering met alle ongewenste gevolgen van dien.¹⁷ Juist het bieden van meer maatwerk, kan leiden tot ongelijke kansen. De OR gaat zelfs zo ver om te stellen dat de bestaande differentiatie in het onderwijs nu al de tendens van sociale segmentering versterkt en de mogelijkheden van het onderwijs verkleint om bij te dragen aan sociale samenhang in de maatschappij. Volgens de OR kunnen leerlingen baat hebben bij meer maatwerk in het onderwijs, maar staat de beweging naar meer maatwerk op gespannen voet met kansengelijkheid en de sociale samenhang in het onderwijs. Dit zorgt dat er grenzen zitten aan de mate van aanvullende flexibiliteit en maatwerk dat via het eindexamen te realiseren is. Ik zal daarom vooralsnog niet de huidige maatwerkmogelijkheden binnen de examens verruimen, maar eerst onderzoeken welk effect deze verruiming kan hebben op de verstoring van de balans tussen (kansen)gelijkheid voor alle leerlingen en vrijheid voor individuele leerlingen.

Dit doe ik met het in het regeerakkoord aangekondigde onderzoek naar «de voor- en nadelen van brede invoering van diploma's met vakken op verschillende niveau in combinatie met invoering van brede selectie aan de poort bij vervolgopleidingen». Een mogelijke verbreding van de maatwerkmogelijkheden moet vanwege het bovengenoemd spanningsveld, en gezien de implicaties voor andere delen van het stelsel, zeer weloverwogen plaatsvinden. Het gevolg van het afronden van vakken op een hoger – en mogelijk ook een lager niveau – voor het civiel effect en de toegankelijkheid van het vervolgonderwijs zullen daarom de kern vormen van het onderzoek. Daarnaast richt ik mij in dit onderzoek ook op de mogelijke effecten op de kansengelijkheid, de prestaties en motivatie van leerlingen en de organisatie en inrichting van het onderwijs op scholen. Ik zal aan het eind van dit jaar de uitkomsten van dit onderzoek met uw Kamer delen.

Het regeerakkoord kondigt hiernaast een experiment aan waarbij vo-leerlingen met meerdere vakken op een hoger niveau toegang kunnen krijgen tot specifieke vervolgopleidingen in het ho. Om tot een goede uitvoering hiervan te komen is afgelopen tijd het gesprek gevoerd met verschillende vo-scholen, ho-instellingen en de vertegenwoordigende sectorraden (VO-Raad, VH, VSNU). Daaruit bleek dat leerlingen met vakken op een hoger niveau nu nog te weinig gezien en beloond worden in het vervolgonderwijs, waardoor mogelijk talent en motivatie verloren gaan. Om deze reden is in overleg met de betrokken sectorraden als eerste stap besloten tot een invulling waarbij instellingen uit het vo en ho en de sectorraden gaan kijken hoe zij beter kunnen inspelen op deze leerlingen met vakken op een hoger niveau. Hierbij wordt o.a. gedacht aan het aanbieden van honourstrajecten, versneld hbo of andere op maat gesneden programma's. Dit gebeurt in eerste instantie in de bestaande wettelijke kaders.

¹⁷ OR rapport *«Stand van educatief Nederland 2018: Doorgesloten differentiatie in het onderwijsstelsel»*.

Versterken: positie schoolexamen binnen het eindexamen.

Omdat het CE en het SE gezamenlijk het civiel effect dienen te sorteren is het van belang dat binnen het eindexamen de verschillende doelen van de twee onderdelen met elkaar in balans zijn. Waar het CE zorgt voor een landelijke *benchmark* en leraar-onafhankelijke toetsing, hebben scholen binnen het SE ruimte om op basis van de schooleigen visie de afsluiting van het curriculum naar eigen inzicht vorm te geven.

De OR in het advies «*Toets wijzer*» en de Commissie Kwaliteit Schoolexaminering in haar rapport «*Een volwaardig schoolexamen*» geven beide aan dat er door nadruk op het CE te weinig eigenaarschap is binnen scholen voor de schooleigen toetsing, waaronder voor het SE. Hoewel internationaal gezien de balans tussen centraal en decentraal toetsen in Nederland hoog aangeschreven staat, blijkt dat in de praktijk de nadruk in het eindexamen vooral op het CE ligt.¹⁸ Daarbij gaven de Commissie Kwaliteit Schoolexaminering en de commissie Steur aan dat onder andere de strengere diploma-eisen die in 2012 geïntroduceerd zijn het belang van de CE's hebben verzaamd voor zowel scholen als voor leerlingen. Als gevolg daarvan richten scholen zich nog meer op de CE's dan op de SE's en bereiden ze leerlingen gericht voor. Ik zie dat in de praktijk scholen in hun SE vaak relatief veel elementen opnemen die al in het CE aan de orde komen. Een gevolg hiervan is dat hun visie op de schooleigen toetsing in de knel kan komen.

Ik zie het als een belangrijke opdracht om de komende periode de balans te verbeteren tussen het CE en SE. De eerste stap hiertoe is de versterking van de positie van het SE. Hiervoor heb ik, zoals ik aan uw Kamer heb aangekondigd in mijn brief «*Toetsing en examinering in het voortgezet onderwijs 2018*» een versterkingsagenda opgezet waarin ik mij, samen met de sector, richt op het verbeteren van:¹⁹

- de inhoudelijke kwaliteitsborging van de SE's;
- de kaders voor de kwaliteitsborging van de organisatie van de SE's, inclusief onderzoek naar een mogelijke examencommissie in het vo en hoe de positie van de examensecretaris binnen de school versterkt kan worden;
- de mate waarin de organisatie en uitkomsten van SE's binnen het interne en externe toezicht wordt meegenomen.

De verantwoordelijkheid voor het SE ligt bij de scholen zelf. Daarnaast zullen ook de inspectie en ik hierin elk onze eigen rol pakken. Ik heb begin deze maand een brief gestuurd naar alle vo-besturen om de start van de periode van CE's, en dus ook van een goede afronding van de SE's, te markeren. Met deze brief roep ik besturen op voldoende aandacht aan beiden te besteden en ook gebruik te maken van de instrumenten die nu al beschikbaar zijn, waaronder de checklists van de VO-raad en van het Platform Examensecretarissen (PLEXS).

De inspectie neemt de naleving van het Programma van Toetsing en Afsluiting en het examenreglement vanaf dit jaar mee in de gesprekken met bestuurders als onderdeel van het regulier toezicht. Aanvullend hierop publiceert de inspectie de uitkomsten van een themaonderzoek over toetsing en examinering eind dit jaar, die ik met uw Kamer zal delen. Op den duur kan ook in het toezicht minder nadruk op het CE en/of meer

¹⁸ «*The Dutch evaluation and assessment framework stands out internationally as striking a good balance between school-based and central elements, quantitative and qualitative approaches, improvement and accountability functions and vertical and horizontal responsibilities of schools.*»(OESO, 2014, p. 9).

¹⁹ Kamerstuk 31 289, nr. 391.

nadruk op de kwaliteit en afname van het SE komen. Dit gaat samen met de (kaders voor) kwaliteitsborging van de inhoud van de SE's. Hierover zal ik in gesprek gaan met de inspectie, en informeer ik uw Kamer begin volgend jaar over.

Tot slot zal ik ook de komende tijd onderzoeken hoe we kunnen komen tot een zorgvuldige procedure voor erkenning van schooleigen vakken, zodat resultaten die leerlingen daarop behalen vaker dan nu het geval is erkend worden en daardoor onderdeel kunnen uitmaken van het diploma. Dit is naast de versteviging van het schoolexamen een manier om het schooleigen aandeel in de eindexamining een grotere rol te geven en het civiel effect van diploma's te verbreden.

Verbreden civiel effect: ruimte voor kwalitatieve toetsing binnen het eindexamen.

Mede door de maatschappelijke én politieke focus op de robuustheid van de CE's wordt hetgeen wat hierin gemeten wordt vaak beperkt tot opgaven die zo veel mogelijk een eenduidig antwoord vereisen. Hierdoor wordt bepaalde kennis of worden bepaalde vaardigheden die onderdeel uitmaken van het curriculum, maar die niet op die manier inzichtelijk gemaakt kunnen worden, niet voldoende meegenomen in de CE's. De Onderwijsraad ziet in het advies *«Toets wijzer»* mogelijkheden voor het verbeteren van de aansluiting tussen de gestelde eindtermen enerzijds en de onderwijsinhoud en de manier van evalueren en toetsen anderzijds, waarbij de toetsing volgend is op het curriculum. Dat moet leiden tot een vo-diploma dat beter inzicht geeft in de beheersing van verschillende kennis en vaardigheden dan nu het geval is.

Heel veel van wat leerlingen leren kan niet, of minder eenduidig, met specifieke schriftelijke toetsen worden getoetst en dat is ook niet nodig. Dergelijke aspecten kunnen ook met observaties en door het professionele inzicht van de leraar in beeld worden gebracht. Dit kan bijdragen aan een beter beeld van de brede ontwikkeling en kwaliteiten- op veel meer gebieden dan alleen cognitieve vakkennis en – vaardigheden – van een leerling. Daarnaast kan dit ook helpen om beter de brede kwaliteit van het onderwijs in beeld te brengen, zowel intern voor het schoolbestuur, als voor de inspectie.

Een goed voorbeeld uit de huidige examenpraktijk – waarin meer getoetst wordt dan cognitieve kennis en vaardigheden – is het centraal schriftelijk en praktisch examen in het vmbo. Dit examen richt zich onder andere op een kwalitatieve waardering van praktische vaardigheden binnen een kader van centraal vormgegeven toetsopdrachten. Internationaal gezien lopen wij met dit type examens voorop en kunnen wij als Nederland trots zijn op de kennis en kunde van onze toetsdeskundigen.

Een ander voorbeeld van een innovatieve vorm van examineren zijn de digitale flexibele examens in het vmbo-bb en -kb. De recent uitgevoerde evaluatie van dit project laat zien dat deze examens verschillende vaardigheden betrouwbaar centraal toetsen, op een manier die aansluit bij de beleving en wensen van deze groep vmbo-leerlingen. De flexibele afnamemomenten en de mogelijkheden die het digitale examen biedt om op een andere manier te toetsen, zorgen ervoor dat veel vmbo-scholen gebruikmaken van deze examenvorm. Wel vragen deze examens meer van de organisatie binnen de school, en moeten sommige scholen en/of leraren wennen aan deze vorm. Ook zijn deze examens vooralsnog duurder dan papieren examens. Binnen de evaluatie is de aanbeveling om de digitale examens voor deze leerwegen regulier te maken. Ik sta hier positief tegenover.

Ik zal het CvTE vragen om te onderzoeken hoe het regulier maken van de digitale examens zou kunnen worden geïmplementeerd, waarbij zij ook rekening zullen houden met de haalbaarheid en de technische uitvoerbaarheid.

Dit voorstel zullen wij in het voorjaar van 2020 met uw Kamer delen.

Bij de vertaling van Curriculum.nu naar nieuwe examenprogramma's met passend eindexamen zal ik ook aandacht geven aan het waarderen van brede vaardigheden, waarbij niet alleen de meetbaarheid van deze vaardigheden op voorhand leidend moet zijn, maar vooral de relatie met de curriculaire inhoud. Dit vraagt om een goede balans binnen de toetsing, zodat er een betere aansluiting is van de afsluitende toetsing op de toekomstig herziene onderwijsinhoud waarbinnen er ook veel aandacht is voor deze brede vaardigheden. Het civiel effect moet een goede weerspiegeling zijn van wat een leerling in het onderwijs heeft gedaan.

Zoals in de voorstudie van de NRO «*Fundamentele vragen over examens en toetsing*»²⁰ ook naar voren komt gaat het om een passende toepassing van de toetsing gegeven het doel en inhoud, en is evenwicht in de toepassing van kwantitatieve en kwalitatieve methoden niet een doel op zich.²¹ Hierbij moet ook gekeken worden naar welke vaardigheden in het CE ten opzichte van het SE afgesloten kunnen worden. Vooruitlopend hierop zet Cito, in samenwerking met verschillende universiteiten, de komende jaren in op verscheidende onderzoeken naar het waarderen en toetsen van brede vaardigheden. Na de zomer zal ik uw Kamer informeren over de invulling van de Onderzoeksagenda Toetsing en Examinering die ik op basis van het vooronderzoek van de NRO dit jaar verder zal uitwerken. Ik zal uw Kamer gelijktijdig ook een stand van zaken geven van de versterkingsagenda SE's.

In het SE is meer ruimte voor scholen om de brede vaardigheden en talenten van de leerling te toetsen. Een voorbeeld van waar er van deze ruimte gebruik wordt gemaakt het profielwerkstuk. Deze ruimte wordt echter bij vakken waar het eindexamen naast een SE deel ook een CE onderdeel bevat niet altijd voldoende benut door scholen. Zo stellen zowel de commissie Steur en de commissie Kwaliteit Schoolexaminering dat, vanwege de toenemende nadruk op het CE, het SE meer op het CE is gaan lijken waardoor ook bij deze decentrale toetsen de focus is komen te liggen op dezelfde meetbare cognitieve vaardigheden. Uit verscheidende studies blijkt dat leraren zich vaak beperken tot toetsopgaven die zien op de reproductie van kennis, en daarbij veelal putten uit methodegebonden toetsen of CE's van voorgaande jaren. Binnen lerarenopleidingen moet er aandacht zijn voor de ontwikkeling van toetsingsvaardigheden: het ontwikkelen, inzetten en benutten van toetsen in het onderwijsleerproces en -afsluiting. Ik ben in gesprek met lerarenopleidingen over hoe de vraag naar deze toetsvaardigheden in de verkenning naar een toekomstig bevoegdheidensstelsel naar mee kan worden genomen.

Het leeuwendeel van de toetsing in het funderend onderwijs wordt op initiatief van de school gebruikt om het leerproces van leerlingen in beeld te brengen. Het eigenaarschap ten aanzien van toetsing ligt dus vooral op schoolniveau, en daardoor primair bij de leraar en binnen vaksecties.

Waar de rol van de overheid is om er voor te waken dat bij het eindexamen verworvenheden zoals het civiel effect behouden blijven,

²⁰ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

²¹ NRO «Fundamentele vragen over examens en toetsing» 2019. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

deel ik de mening van de OR dat er binnen de school bewuster ingezet kan worden op schooleigen toetsing als onderdeel van het leerproces. Door formatief evalueren een plek te geven in de schoolpraktijk kan zowel een leerling als de school meer eigenaarschap krijgen over het leerproces. Deze beweging stimuleer ik sinds een aantal jaar via verschillende initiatieven in samenwerking met de SLO, VO-raad, en een viertal universiteiten en hogescholen.²² Een van deze initiatieven zijn de leernetwerken waarin vo-scholen samenkomen die een formatieve leercultuur willen creëren. Schoolleiders en leraren nemen naar gelang de fase waarin zij zitten met hun school deel aan een uitvoerend of verdiepend leernetwerk. In aanvulling hierop ondersteun ik onderzoek naar de competenties die leraren nodig hebben om succesvol formatief te evalueren. De uitkomsten van het onderzoek zullen verwerkt worden in een training voor leraren.

Ook binnen het vak Onderzoek & Ontwerpen op havo/vwo en de pilot van het vak Technologie & Toepassing op het vmbo wordt veel ervaring opgedaan met competentieontwikkeling en de toetsing daarvan. Ter ondersteuning van de pilotscholen heb ik onder andere een leergang laten ontwikkelen op het terrein van formatief toetsen. Daarnaast neem ik samen met collegaministers uit Vlaanderen, Griekenland, Cyprus en vier universiteiten, deel aan een Europees project dat gericht is op effectieve technieken voor formatieve evaluatie, specifiek binnen het vak wiskunde. Als deel hiervan wordt een cursus voor docenten ontwikkeld.

Ik ben verheugd dat steeds meer scholen formatief evalueren onderdeel maken van hun lespraktijk. Ook in de lerarenopleidingen lijkt formatief evalueren terrein te winnen, waarbij het Platform Leren van Toetsen als aanjager fungeert. Ik blijf de komende jaren inzetten op het versterken van de kennisbasis over en kennisdeling van formatief evalueren door onderzoek te blijven doen en kennisdeling te blijven bevorderen tussen scholen, zonder hierbij inbreuk te doen op de pedagogische vrijheid van scholen. Daarnaast ga ik middels de Onderzoeksagenda Toetsing en Examinering specifiek inzetten op vraagstukken met betrekking tot formatief evalueren.

Tot slot: het nemen van ruimte door scholen vraagt om vertrouwen.

Om tot een betere balans te komen binnen de toetsing en examinering in het vo moet ik aan de ene kant de verworvenheden van het huidige stelsel bewaken, en aan de andere kant de randvoorwaarden en kaders voor toetsing aanscherpen waar dat kan.

Ik zet daarbij in op betere kaders voor kwaliteitsborging van toetsing en examinering. Daarnaast vraagt het vinden van een betere balans bij toetsing en examinering in het vo van de leraren, scholen en besturen dat zij de ruimte die er momenteel is beter en bewuster inzetten om de toets- en onderwijskwaliteit te versterken. Hierbij hoort ook dat duidelijker wordt welke ruimte er is, zodat besturen en leraren zich comfortabel voelen om deze ruimte daadwerkelijk te benutten. Daarom wil ik op een vergelijkbare wijze als de brochure en website *«Ontdek de ruimte: Ruimte in regels in het voortgezet onderwijs»* de beschikbare ruimte binnen de eindexamens en schooleigen toetsing zichtbaar maken richting de scholen.

Het geven van deze ruimte vraagt om vertrouwen in de veranderkracht van scholen, maar ook in de intrinsieke kwaliteit van het eindexamen-

²² De Universiteit Twente, Wageningen Universiteit en Research Center, Universiteit Maastricht, en Hogeschool Utrecht zijn allemaal betrokken bij een of meer van deze initiatieven.

stelsel. Dit is een opdracht aan mij, maar ook aan de scholen, om aan dit vertrouwen te werken.

We moeten er samen voor zorgen dat het vertrouwen in het systeem van zowel de SE's als CE's groot blijft. Zoals ook wordt aangegeven in de voorstudie «*Fundamentele vragen over examens en toetsing*» moet tornen aan het eindexamen en diploma, vanwege het grote maatschappelijke belang, per definitie gezien worden als een stelselherziening. Daarom moet de tijd genomen worden om te waarborgen dat eventuele aanpassingen weloverwogen en *evidence based* zijn. De deskundigheid om de examens een betere weerspiegeling te laten zijn van het curriculum is er, maar ook de implementatie daarvan vraagt om vertrouwen en tijd van de maatschappij en politiek.

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