



Inspectie van het Onderwijs
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap*

Kwaliteit van de schoolexaminering

september 2023

Voorwoord

Het eindexamen: het grootse sluitstuk van je schoolloopbaan op het vmbo, havo of vwo. Het examen geeft je als leerling de kans om te laten zien wat je geleerd hebt. En het biedt jou, de samenleving én je vervolgopleiding het bewijs dat je het diploma ook echt hebt verdiend. Bij dat belangrijke examen speelt de school een cruciale rol. Om te beginnen met het school-examen. Als het goed is, toetst het schoolexamen immers veel onderwerpen die in het centrale examen niet aan de orde komen. En alleen als de school ervoor zorgt dat je het schoolexamen volgens de regels afrondt, mag je als leerling het centrale examen afleggen.

Maar in het verleden ging dat wel eens grondig mis, soms met grote gevolgen. De meesten van ons hebben dat nog vers in het geheugen. Deze incidenten waren voor ons als Inspectie van het Onderwijs aanleiding om in 2019 onderzoek te doen naar de schoolexaminering in het voortgezet onderwijs. In 2021 zijn de wettelijke regels aangescherpt om de kwaliteit te garanderen en nieuwe incidenten te voorkomen. Afgelopen schooljaar onderzochten we de schoolexaminering opnieuw.

Voor zover het met de nieuwe regels vergelijkbaar is, zijn de resultaten nu iets beter dan bij ons vorige onderzoek in 2019. Maar het is nog niet op orde. Zo zagen we dat het schoolexamen bij een derde van de onderzochte afdelingen niet aan de wettelijke eisen voldeed. Weliswaar zijn op die scholen de grootste tekorten daarna opgelost, maar het blijft natuurlijk zorgelijk.

Hoe komt het dat zo veel scholen de schoolexaminering nog steeds niet op orde hebben? Het ligt zeker niet aan de inzet van individuele docenten en andere betrokkenen, zagen we, en het is geen onwil. Maar het ontbreekt te vaak aan structuur en coördinatie. Sinds de nieuwe wet moeten de examencommissies de kwaliteit van het schoolexamen waarborgen. In de praktijk blijkt dat dat nog onvoldoende gebeurt. Examencommissies weten soms ook nog niet precies wat hun formele taken zijn. We zien dikwijls dat de kwaliteit van de examentoetsen nog volledig in handen is van de vaksectie of de individuele docent. Dat maakt de schoolexamens kwetsbaar. Scholen en besturen moeten de kwaliteit van de schoolexaminering nu dus echt stelselmatig gaan bewaken. Allereerst door de examencommissies te helpen hun belangrijke rol te vervullen.

Overigens laten scholen ook nog kansen liggen. Ze zouden nog meer gebruik kunnen maken van de ruimte die ze hebben om het schoolexamen inhoudelijk een eigen invulling te geven. Op basis van hun eigen onderwijskundige visie. Het schoolexamen kan zo veel rijker zijn dan een veredeld proefexamen voor het centraal schriftelijk.

Kortom, goede schoolexamens, zorgvuldig georganiseerd en op tijd afgerond. Als eindexamenleerling zou je dat toch ten minste mogen verwachten?

Alida Oppers

Inspecteur-generaal van het Onderwijs



Inhoudsopgave

Voorwoord	2
1 Inleiding	4
2 Samenvatting en conclusies	5
3 Aanbevelingen	7
4 De resultaten van het onderzoek	10
5 Werkwijze en verantwoording van het onderzoek	18



1 Inleiding

In 2018¹ en in 2019² werd de maatschappij geconfronteerd met enkele incidenten in de schoolexamens die grote gevolgen hadden voor leerlingen en scholen. Op 2 scholen in het voortgezet onderwijs was de kwaliteit van de schoolexaminering zodanig, dat leerlingen dat schooljaar niet hadden mogen deelnemen aan het centraal examen. Dit heeft tot heel veel onrust en onzekerheid geleid bij de betreffende leerlingen en ouders. Leerlingen hebben de schoolexamens na het centraal examen moeten inhalen. Terwijl andere leerlingen in Nederland hun diploma's kregen moesten deze leerlingen nog school-examens maken en zaten ze nog in onzekerheid of ze zouden slagen.

Bovenstaande incidenten waren aanleiding voor de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) om in 2019 onderzoek te doen naar de schoolexaminering in het voortgezet onderwijs³. Mede op basis van de resultaten van dit onderzoek werd in 2021 de Wet op het voortgezet onderwijs gewijzigd. In 2023 hebben wij in het stelselonderzoek *Kwaliteit van de schoolexaminering* opnieuw onderzocht en beoordeeld of de afsluiting van het voortgezet onderwijs via het schoolexamen zorgvuldig plaatsvindt. We hebben hiertoe in de maanden januari tot en met maart 2023 127 vo-afdelingen (vmbo-basis, vmbo-kader, vmbo-gt, havo en vwo) onderzocht, die tezamen een representatief beeld van het voortgezet onderwijs vormen. Zie het kader op pagina 9 voor meer informatie.

¹ [Maastrichtse vmbo-leerlingen mochten geen eindexamen doen: geen diploma \(nos.nl\)](#)

² [Tientallen scholieren Calvin College moeten schoolexamens inhalen \(nos.nl\)](#)

³ [Schoolexaminering in het voortgezet onderwijs | Rapport | Inspectie van het onderwijs \(onderwijsinspectie.nl\)](#)

2 Samenvatting en conclusies

Het onderzoek toont aan dat de kwaliteit van de examinering nog onvoldoende op orde is. Bij 32% van de afdelingen is de schoolexaminering als Onvoldoende beoordeeld. In die gevallen hebben we zowel in de uitvoering als in de kwaliteitsborging aanzienlijke tekortkomingen ontdekt.

Uitvoering examinering onvoldoende op orde

Meer dan een derde (37%) van de programma's van toetsing en afsluiting (PTA's) bevat niet alle verplichte schoolexamendomeinen. Meestal wordt de verplichte stof in de praktijk dan wel getoetst, maar onvoldoende verantwoord in het PTA.

Bij 16 scholen (13%) is niet alle verplichte examenstof getoetst. Dit komt omdat de school ofwel de verplichte examenstof niet in beeld had, ofwel omdat de school achterstanden had in de uitvoering van de schoolexamens. Bij een deel van de scholen (3) troffen we beide aan.

In alle gevallen hebben scholen reparaties moeten verrichten in het PTA, in school-examens en soms in het onderwijs om te voldoen aan de wettelijke eisen, zodat leerlingen toelaatbaar waren tot het centraal examen. Uiteindelijk hebben alle examenleerlingen van de scholen die we onderzochten, tijdig hun schoolexamens kunnen afronden en (dus) deel kunnen nemen aan het centraal examen.

Kwaliteitsborging moet beter

Weliswaar hebben alle scholen de wettelijk verplichte examencommissie ingesteld, maar deze commissies voeren hun taak en rol, het borgen van de kwaliteit van de examinering, nog onvoldoende uit.

Veel scholen hebben nog maar kort een examencommissie. Sinds augustus 2021 is de examencommissie, inclusief haar taken, bij wet geregeld. Daar komt bij dat deze wetswijziging midden in de coronapandemie plaatsvond waardoor de invoering in de praktijk (veel) vertraging heeft opgelopen. Daarnaast lijken veel examencommissies het nog lastig te vinden hun positie ten opzichte van collega's in te nemen.

Scholen worstelen met wettelijke bepalingen over onregelmatigheden, herkansingen en het inhalen van schoolexamens

Scholen wijken in hun maatregelen soms af van de wettelijke regels en voorschriften bij onregelmatigheden (30%) en bij herkansen en inhalen (20%). Dit, omdat scholen ervaren dat de huidige wetgeving niet geheel helder is en ook niet altijd een toereikend handelingsrepertoire biedt.

Visie op examinering aanwezig, maar smal

Veel besturen en scholen geven aan dat ze een visie hebben op examinering of deze aan het ontwikkelen zijn. Vaak is de visie gericht op doelmatigheid van toetsen, met name door het aantal examentoetsen te beperken. De visie heeft veel minder vaak betrekking op vorm en inhoud van de schoolexamens.

Schoolexaminering beter dan in 2019?

De schoolexaminering is weliswaar nog onvoldoende op orde, maar we zien enkele verbeteringen ten opzichte van ons onderzoek van 2019. Dit betreft met name de kwaliteit en de uitvoering van de PTA's. Destijds ontbraken in veel meer PTA's verplichte domeinen en constateerden we vaker dat ontbrekende domeinen niet waren getoetst.

3 Aanbevelingen

Het onderzoek laat zien dat er verbetering nodig is om de kwaliteit van de school-examinering op peil te brengen en visierijke schoolexamens te verkrijgen. De inspectie doet de volgende aanbevelingen aan scholen en besturen, de VO-raad en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Zelf gaat de Inspectie van het Onderwijs het verloop van de schoolexamens blijvend volgen in haar bestuurs- en schoolonderzoeken.

Aanbevelingen aan het bevoegd gezag

1. **Besturen en scholen moeten er beter voor zorgen dat de kwaliteit van de schoolexamens gegarandeerd wordt en dat de examencommissies hierin hun rol kunnen vervullen. Dit vraagt om actie van de examencommissies zelf en van het bestuur en de schoolleiding.**
 - a. **Examencommissies moeten de kwaliteit borgen**

De examencommissies functioneren, formeel gezien, als spil in de kwaliteitsborging. Het gaat daarbij om het borgen van de kwaliteit van zowel het examenproces als de kwaliteit van het PTA en de schoolexamens zelf. Het is van belang dat de examencommissies deze wettelijke taak ook volwaardig uitvoeren.
 - b. **Examencommissies moeten zijn toegerust voor hun taak**

Om de kwaliteit van de examinering op de juiste manier te kunnen borgen moet de examencommissie deskundig zijn. De leden moeten ook beschikken over voldoende tijd voor hun taak en over een steviger mandaat richting het team en de vaksecties. Dit vraagt om facilitering en ondersteuning hiervan door besturen en scholen. Om de kwaliteitsborging te versterken is de scheiding tussen uitvoering van het examenproces en de bewaking van dit proces (de kwaliteitszorg) van belang. Het is daarom raadzaam de examensecretaris geen deel te laten uitmaken van de examencommissie.

c. **Kwaliteit schoolexaminering meenemen in het stelsel van kwaliteitszorg**

De kwaliteit van de schoolexaminering verdient én vereist sturing op school- en bestuursniveau. Daarom moeten besturen en scholen de kwaliteit van het schoolexamen – en de jaarlijkse reflectie van de examencommissie – onderdeel maken van hun stelsel van kwaliteitszorg.

2. **Besturen en schoolleiders kunnen hun visie op examinering verder expliciteren en implementeren**

Besturen en scholen kunnen beter sturen op zorgvuldige en betekenisvolle schoolexaminering. Door te werken vanuit een heldere, eigen visie op examinering wordt de kwaliteit van het schoolexamen als geheel beter gewaarborgd. Dit vraagt om een visie die het afsluitende karakter betreft, maar ook de inhoud en de vorm. Zo krijgt het schoolexamen de plaats die het verdient en wordt er – in aansluiting op het curriculum in de voorgaande jaren – getoetst wat scholen leerlingen moeten én willen meegeven.

Bij het expliciteren van zo'n visie op de inhoud en vorm van de schoolexamens kunnen besturen en scholen zichzelf vragen stellen als: Hoe leggen we de relatie van het schoolexamen met de onderwijsvisie? Welke relatie heeft het schoolexamen tot andere toetsen én tot het centraal examen? Hoe bereiden docenten leerlingen voor op het schoolexamen?

Aanbevelingen aan het ministerie van OCW

1. **Zorg dat uitvoering en borging gescheiden zijn**

Om de uitvoering en de kwaliteitsborging te scheiden, is het raadzaam om wettelijk vast te leggen dat de examensecretaris geen onderdeel meer mag zijn van de examencommissie.

2. **Zorg voor heldere en doelmatige regelgeving**

Controleer de wet op helderheid en doelmatigheid. Heldere en eenduidige wetgeving is cruciaal. Het zorgt ervoor dat scholen niet hoeven te zoeken naar de kaders. Belangrijker nog is dat het ertoe leidt dat scholen doen wat de wetgever beoogt. Zeker ten aanzien van de regelgeving rond herkansen en inhalen bestaat vaak onduidelijkheid bij scholen en besturen waardoor zij soms onbewust de wet overtreden. Wat betreft de inspectie schiet de wettekst dan tekort qua helderheid.

Ook is het raadzaam om te heroverwegen of alle huidige examendomeinen moeten worden getoetst, en bij welk vak. Als voorbeeld noemen wij het domein Oriëntatie op studie en beroep bij havo en vwo. Dit domein is voor elk vak verplicht, maar kent geen inhoudelijke omschrijving. Is het nodig dat voor elk vak dit domein expliciet wordt getoetst?

3. **De kwaliteit van de examens verdient een landelijk onderzoek**

Hoe is de kwaliteit van de schoolexamens als zodanig? En hoe richten scholen het onderwijsaanbod voorafgaand aan het schoolexamen in?

In ons onderzoek hebben we ons gericht op de kwaliteitsborging van de schoolexaminering. We hebben niet in beeld gebracht hoe de kwaliteit van de examens zelf is: de toetsen, examenopdrachten et cetera. Ook hebben we niet gekeken naar de aansluiting van de school-examens op het voorafgaande onderwijs. Een onderzoek hiernaar door inhoudelijke deskundigen en toetsexperts is zinvol. Zo kan worden bepaald of en hoe de wettelijk verplichte examendomeinen worden getoetst, en welke eigen keuzes scholen maken in de schoolexamens aansluitend op het voorafgaande onderwijs.

Aanbeveling aan het ministerie van OCW en de VO-raad

1. **Zet voorlichting voort en focus op duiding van de Wet voortgezet onderwijs**

De wetgeving rondom de schoolexaminering is bij verscheidene scholen nog onvoldoende bekend of wordt verkeerd geïnterpreteerd. Voorlichting aan de besturen en scholen blijft daarom belangrijk. Daarbij is specifiek aandacht gewenst voor de eisen, maar ook voor de ruimte die de wet biedt: wat moet, wat mag en hoe interpreteer je als school(bestuur) de wetgeving correct?

Waarom de schoolexaminering onderzoeken?

Onderzoek in 2019 naar aanleiding van incidenten

Incidenten met schoolexamens in 2018 en 2019 waren aanleiding voor de Inspectie van het Onderwijs om in 2019 onderzoek te doen naar de schoolexaminering in het voortgezet onderwijs; het onderzoek *Schoolexaminering in het voortgezet onderwijs (2020)*.⁴ Uit het onderzoek bleek dat er nog veel te verbeteren viel aan de kwaliteitsborging van het schoolexamen.

Wij deden de volgende aanbevelingen:

- Zorg voor scheiding van taken en verantwoordelijkheden, zodat de verantwoordelijkheid voor schoolexamens niet primair bij de vaksecties ligt.
- De kwaliteitsbewaking moet niet alleen gaan over de organisatie en gang van zaken, maar ook over de inhoudelijke kwaliteit van de schoolexamens.
- Scholen moeten het afsluitend karakter van het schoolexamen (SE) beter bewaken. Dit kunnen ze bijvoorbeeld doen door het aantal toetsen te reduceren.
- Docenten, examensecretarissen, schoolleiding én bestuurders moeten, om hun professionele rol te kunnen vervullen, de deskundigheid op het gebied van toetsing en examinering vergroten.

De uitkomsten van het onderzoek waren aanleiding voor een wetswijziging om de kwaliteit en de waarde van de schoolexamens te verzekeren. Deze wetswijziging trad in werking op 1 augustus 2021⁵. Zo moet nu elke school een examencommissie hebben en worden eisen gesteld aan de samenstelling, deskundigheid en taken van deze commissie. Ook zijn de taken van de examensecretaris breder omschreven. Bovendien stelt de wet nu meer eisen aan de inhoud van het programma van toetsing en afsluiting (PTA). Scholen moeten bijvoorbeeld in het PTA duidelijk maken hoe de (verplichte) schoolexamenstof terugkomt in de toetsen in het PTA. Zo kunnen leerlingen en ouders, maar ook de inspectie, zien of alles wat moet worden getoetst ook echt wordt getoetst.

Onderzoek in 2023: is de schoolexaminering verbeterd?

Hebben de aanbevelingen uit 2019 en de wetswijziging uit 2021 geleid tot verbeteringen? In 2023 hebben wij opnieuw onderzoek gedaan naar de afsluiting van het voortgezet onderwijs via het schoolexamen. De kwaliteit van de examinering in 2019 en 2023 is echter niet zomaar te vergelijken. Dit komt omdat de wettelijke eisen zijn aangescherpt. Dit heeft ook geleid tot een aangepaste standaard in het waarderingskader dat de inspectie hanteert. De huidige standaard (OP6: Afsluiting), gebaseerd op de nieuwe wet, is anders en meeromvattend dan de toenmalige standaard (OP8: Toetsing en afsluiting). De examencommissie kende in 2019 bijvoorbeeld geen wettelijke basis en was niet opgenomen in de standaard. Dit betekent dus dat een onvoldoende oordeel op de standaard OP6 niet gelijk is aan een onvoldoende oordeel op de voormalige standaard OP8.

We kunnen wél een vergelijking maken op een aantal aspecten, waarbij voldaan is aan 2 voorwaarden:

- de wettelijke situatie ten aanzien van deze aspecten is ongewijzigd, én:
- de wijze waarop het betreffende aspect is onderzocht is methodologisch vergelijkbaar (zie het technisch rapport bij dit onderzoek⁶).

Zo kunnen we vergelijken of de PTA's nu vaker of minder vaak alle verplichte examenstof bevatten. Ook kunnen we de mate waarin de verplichte examenstof is getoetst, vergelijken.

⁴ <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2020/01/31/schoolexaminering-in-het-voortgezet-onderwijs>

⁵ [Nieuwe regels schoolexamens | Eindexamens voortgezet onderwijs | Rijksoverheid.nl](#)

⁶ <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2023/09/15/technisch-rapport-schoolexamens-vo>

4 De resultaten van het onderzoek

Een derde van scholen borgt de kwaliteit van de schoolexaminering onvoldoende

Bij 41 (32%) van de onderzochte afdelingen hebben we de standaard Afsluiting (OP6) als Onvoldoende beoordeeld. Doorslaggevend hierbij is of er sprake is van een combinatie van tekortkomingen. Het gaat daarbij om tekortkomingen in de borging van de schoolexaminering door de examencommissie én in de uitvoering van de schoolexaminering.

OP6

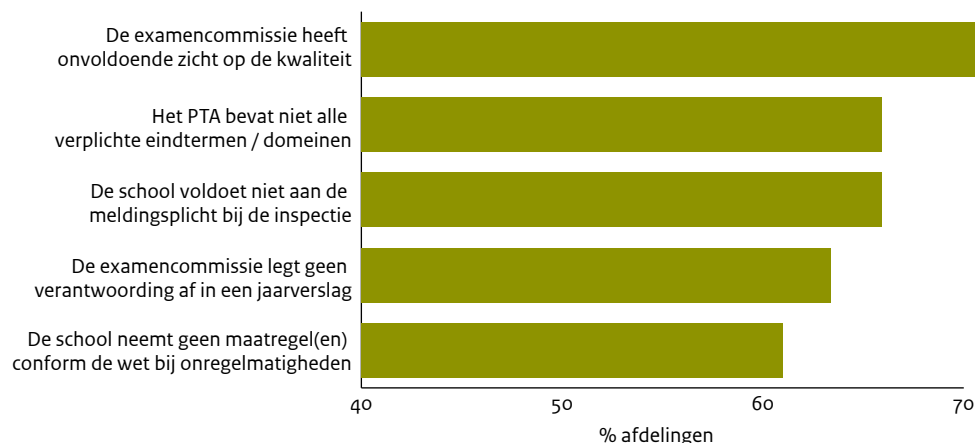
De standaard Afsluiting maakt deel uit van het kwaliteitsgebied Onderwijsproces in het Onderzoekskader voortgezet onderwijs 2021.

Bij 71% van de scholen met het oordeel Onvoldoende heeft de examencommissie te weinig zicht op de kwaliteit van de uitvoering van de schoolexaminering, zoals de kwaliteit van het PTA en de mate waarin de wettelijke bepalingen rondom de school-examinering zijn nageleefd. Bij de helft (49%) van de examencommissies van deze scholen ontbreekt de benodigde deskundigheid om deze taak te kunnen uitvoeren, zoals kennis van de wet- en regelgeving.

We zien bij 66% van de met een Onvoldoende beoordeelde afdelingen dat het programma van toetsing en afsluiting onvolledig is. In dat geval ontbreekt in het PTA examenstof die verplicht in de schoolexamens moet worden getoetst. Meestal blijkt de stof in de praktijk wel getoetst te zijn; bij 13 van deze scholen (10%) zijn de eindtermen die in het PTA ontbreken echter ook in de praktijk niet getoetst. Ook zien we bij 6 scholen dat het PTA niet is uitgevoerd zoals opgesteld; bij deze scholen is sprake van een achterstand in de uitvoering.

De onderzochte vwo-afdelingen zijn vaker als Onvoldoende beoordeeld dan andere afdelingen. Vanwege het beperkte aantal onderzochte afdelingen kunnen we daar echter geen harde conclusies aan verbinden. We zien dat 13 van de 24 onderzochte vwo-afdelingen een Onvoldoende scoren, tegenover 19 van de 79 vmbo-afdelingen en 9 van de 24 havo-afdelingen.

Tekortkomingen bij afdelingen met het oordeel Onvoldoende voor OP6 (n=41)



Examencommissie nog in ontwikkeling

Alle scholen voor voortgezet onderwijs moeten (sinds augustus 2021) beschikken over een examencommissie. De kerntaak van de examencommissie is het borgen van de kwaliteit van schoolexaminering.

Vrijwel alle scholen hebben een examencommissie die qua samenstelling voldoet aan de wettelijke eisen. Ons onderzoek laat zien dat examencommissies echter nog moeten groeien in de uitvoering van haar taken en de positie die ze innemen op school. Uit onze gesprekken met de examencommissies is gebleken dat 14% van de examencommissies niet goed op de hoogte is van de wettelijke taken. Inspecteurs zien dat examencommissies zich vaak richten op het adviseren van de schoolleiding over de afhandeling van onregelmatigheden. Dit mag de examencommissie doen, maar is geen wettelijk verplichte taak. Driekwart (74%) van de examencommissies zegt dat men toeziet op de kwaliteit van de PTA's en op het examenreglement. Slechts 37% van de

examencommissies zegt dat men toeziet op de kwaliteit van de schoolexamens zelf. In de gesprekken gaven de leden van de examencommissies soms aan daar simpelweg nog niet aan toegekomen te zijn. Daarnaast zijn er diverse examencommissies die aangeven het moeilijk te vinden om zich naar vaksecties expliciet uit te spreken over de kwaliteit van de schoolexamens. Ze willen niet aangemerkt worden als bemoeizuchtig.

De borging van de kwaliteit van de examens ligt volgens de examencommissies in het algemeen bij de vaksecties zelf (zie figuur op pag. 12). Ditzelfde beeld komt uit gesprekken met de schoolleiding en de vaksecties zelf naar voren.

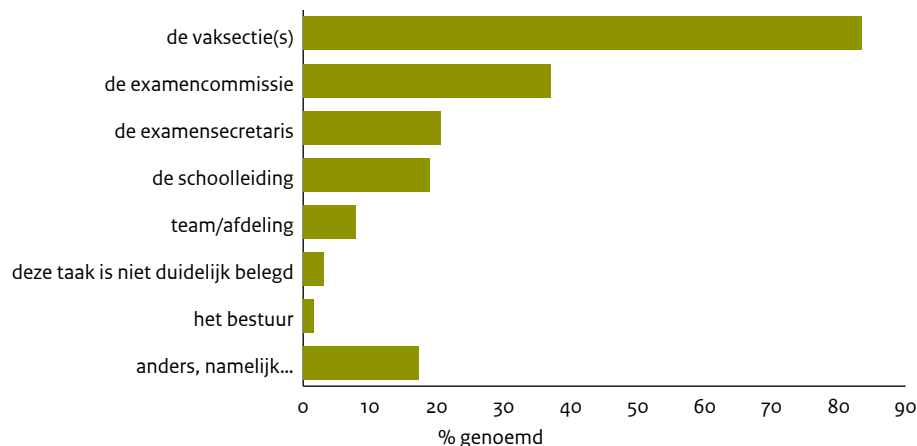
Welke taken heeft de examencommissie?

De examencommissie moet de kwaliteit van de schoolexaminering borgen. Dit houdt in dat de examencommissie de werkprocessen, die onderliggend zijn aan het verloop van de schoolexaminering, moet onderzoeken en zo nodig aanbevelingen aan de schoolleiding en het bestuur moet doen om een zorgvuldig verloop te garanderen. Deze taak is verankerd in de Wet voortgezet onderwijs 2020. Andere wettelijke taken van de examencommissie zijn: het opstellen van een voorstel voor het examenreglement en het PTA, het borgen van het afsluitend karakter van de schoolexamens en het vaststellen van richtlijnen en aanwijzingen om te komen tot een beoordeling van het schoolexamen. Jaarlijks moet de examencommissie reflecteren op haar werkzaamheden. De jaarlijkse reflectie bestaat uit:

- Een verslag van de eigen werkzaamheden;
- Een evaluatie van de kwaliteit van de schoolexaminering;
- Een advies aan bevoegd gezag en directeur over noodzakelijke en wenselijke verbeteringen.

Het bevoegd gezag kan ook nog andere taken geven aan de commissie, bijvoorbeeld adviseren bij onregelmatigheden of bij het opstellen van een toetsvisie.

Wie ziet volgens de examencommissies toe op de kwaliteit van de schoolexamens? (n=127)



De examencommissie heeft een wettelijke rol in de evaluatie van het examenproces. Jaarlijks moet de examencommissie op de kwaliteit van de schoolexaminering en op haar eigen rol hierbinnen reflecteren. Deze jaarlijkse reflectie van de examencommissie bestaat uit een verslag van haar werkzaamheden, een evaluatie van de schoolexaminering en (op basis van de evaluatie) een advies aan bestuur en schoolleiding over wat beter kan en beter moet.

Ongeveer de helft van de examencommissies (43%) heeft dit niet gedaan. Juist deze reflectie kan de school en het bestuur helpen om de kwaliteit van de schoolexaminering te bewaken en waar nodig te verbeteren.

Wij concluderen uit ons onderzoek dat een beter besef van haar wettelijke taken en rol in het examenproces, de examencommissie kan helpen haar taak in de volle breedte uit te voeren. Daarnaast is ondersteuning vanuit schoolleiding en bestuur van groot belang. Daarbij gaat het om het creëren van ruimte voor professionalisering, uren voor het uitoefenen van de functie en om het bieden van ruggeleuning in het uitoefenen van de formele taak richting de collega's. Ook is het belangrijk dat het bestuur en de schoolleiding de informatie die de examencommissie oplevert daadwerkelijk gebruiken om de kwaliteit van de examinering te verbeteren dan wel deze op peil te houden.

Examensecretaris zorgt (en borgt?)

De examensecretaris is bij het organiseren van de examens in het voortgezet onderwijs de spin in het web. Hij is belast met de uitvoering van het geheel van de (school)examenprocedures, in samenwerking met medewerkers op alle niveaus in de school. Op alle scholen treffen we een examensecretaris aan. De examensecretaris is doorgaans goed op de hoogte van diens wettelijke taken (90%). De examensecretaris houdt zijn/haar deskundigheid op peil door de relevante digitale informatie in de gaten te houden (93%), trainingen te volgen (67%) en kennis uit te wisselen met andere examensecretarissen binnen (69%) en buiten (36%) het bestuur. Veel examensecretarissen die we spraken, gaven aan lid te zijn van de landelijke vereniging van examensecretarissen.

Op 86% van de scholen maakt de examensecretaris deel uit van de examencommissie. Daarmee levert hij/zij een belangrijke bijdrage aan de deskundigheid van de examencommissie. Maar dikwijls is de afbakening van taken en rollen tussen examencommissie en examensecretaris (als onderdeel van de commissie) onduidelijk (37%). De vraag dringt zich op hoe een examencommissie met de examensecretaris als meest deskundig lid de kwaliteit van de uitvoering van de schoolexamens kan borgen, terwijl de examensecretaris juist belast is met deze uitvoering. Daar komt bij dat de combinatie van functie van examensecretaris én spil van de examencommissie kan leiden tot een hoge werkdruk voor de persoon en tot kwetsbaarheid voor de examencommissie. Mocht deze persoon wegvallen dan ontbreekt het de examencommissie vaak aan voldoende kennis en kunde.

Verantwoordelijkheid kwaliteit schoolexamens ligt voornamelijk bij vaksecties

De vaksecties hebben een belangrijke rol in de kwaliteit van de schoolexamens. Meestal worden de examens ontwikkeld door meerdere docenten (66%) of door de vaksectie als geheel (28%). Bij 18% van de scholen zijn er schoolexamens die door één docent zijn ontwikkeld. Soms wordt aangegeven dat in dat geval de docent het examen bespreekt met collega's van andere vakgroepen of met andere scholen.

Niet alleen is de vaksectie verantwoordelijk voor de totstandkoming van het examen, ook houdt zij zelf in de gaten of de kwaliteit voldoet (89%). Dit staat op gespannen voet met het feit dat de examencommissie wettelijk gezien de kwaliteit van het schoolexamen moet borgen. Daarvoor moet de examencommissie ook zicht hebben op de kwaliteit van de verschillende examentoetsen.

Als er een eventuele kwaliteitscheck van buiten de sectie plaatsvindt, heeft deze volgens de vaksecties met name betrekking op de dekking van de eindtermen en het niveau van de toets (respectievelijk 64% en 59%), maar het kan ook gaan om de vorm, opmaak en lay-out (49%). Examencommissies en schoolleiding geven hetzelfde aan. In onze gesprekken op de scholen vertellen docenten dat er ruimte voor verbetering ligt in de afstemming tussen secties onderling, zodat bijvoorbeeld vakoverstijgend toetsen mogelijk wordt.

Voor de samenstelling van het schoolexamen putten docenten uit methodetoetsen, oude centrale examens en oude schoolexamens (respectievelijk 94%, 87% en 68%). Op 59% van de scholen zeggen docenten (ook) zelf toetsopgaven te ontwikkelen.

Evaluatie van de schoolexamens gaat vooral over de resultaten

Een ruime meerderheid van de schoolleiders (86%) zegt dat het schoolexamen systematisch wordt geëvalueerd. De schoolleiding, de vaksecties en de examencommissies zitten hierin op één lijn. Dat geldt ook voor het antwoord op de vraag wat er geëvalueerd wordt: de nadruk ligt op het evalueren van de resultaten. Daarnaast wordt aandacht geschonken aan het verloop van de uitvoering van de schoolexaminering. Van de vaksecties geeft 63% aan ook inhoudelijke aspecten, zoals de weging en het niveau, te betrekken in hun evaluatie.

Uitvoering schoolexamens bij 13% niet op orde, maar wel verbeterd

De kwaliteit van de toetsen ligt grotendeels in handen van de vaksecties. We zien dat dat niet altijd goed gaat. Op 16 scholen (13%) blijkt niet alle verplichte examenstof getoetst te zijn. Het gaat daarbij om afdelingen die niet alle verplichte examenstof in beeld hadden: daarbij ontbreekt verplichte examenstof in het PTA. Daarnaast gaat het om scholen die achterstanden hadden in de uitvoering van het PTA. Er is overlap tussen beide. Bij 3 scholen was er zowel achterstand in de examens als onvoldoende beeld van de verplichte examenstof.

Op 13 van deze 16 scholen (10% van alle onderzochte scholen) is onvolledig in beeld welke stof moest worden getoetst; de domeinen zijn niet opgenomen in het PTA en daardoor niet getoetst. Opmerkelijk hierbij is dat het relatief vaak gaat om het vak lichamelijke opvoeding. Bij al deze scholen heeft de inspectie de opdracht moeten geven om bepaalde domeinen op korte termijn alsnog te examineren, zodat leerlingen aan het centraal examen konden deelnemen.

Bij 6 van de 16 scholen is er (ook) een achterstand in de uitvoering van het PTA: de geprogrammeerde toetsen zijn niet volgens het PTA uitgevoerd. Bij 3 daarvan is de achterstand te overzien, bij de andere 3 scholen is de situatie ernstiger. In één geval kampt de school voor meerdere vakken met een ernstig tekort aan docenten, waardoor er een achterstand is ontstaan.

Hoewel nog altijd zorgelijk, kunnen we wel constateren dat de situatie ten opzichte van 2019 verbeterd is. Destijds signaleerden we bij 22 van de 104 onderzochte scholen (21%) dat de verplichte schoolexamenstof niet was getoetst, nu is dat bij 13 van de 127 onderzochte scholen het geval (10%).

Leerlingen tevreden over schoolexaminering, wel grote verschillen tussen docenten

De leerlingen voelen zich over het algemeen voldoende voorbereid op de examens. Ze weten welke examenstof ze moeten leren (94%), wanneer de stof wordt getoetst (92%) en de meeste toetsen kunnen worden nabesproken (90%). Ze geven aan rustig te kunnen werken tijdens de schoolexamens (95%). Het PTA als document is bekend bij 87% van de leerlingen.

Opvallend en zorgelijk is dat meerdere leerlingen in de gesprekken aangeven dat zij grote verschillen ervaren tussen docenten als het gaat om de uitvoering van zaken rond het schoolexamen. De toelichting op het PTA, de duidelijkheid over de te leren stof en het nabespreken van toetsen: de werkwijzen verschilden per docent. De leerlingen zijn, zo blijkt, overwegend positief maar benoemen vaak wel een of enkele docenten waarbij het examenproces beduidend minder goed verliep. Ook hierop zou de examencommissie moeten toezien en actie ondernemen.

De vorm en bedoeling van het schoolexamen

Het examen is bedoeld om de vo-opleiding af te sluiten door op het vereiste eindniveau de beheersing van de kennis en vaardigheden van de leerling te toetsen. Het schoolexamen (SE) vormt de helft van het eindexamen, waarmee de leerlingen het voortgezet onderwijs afronden. Het centraal examen (CE) bepaalt de andere 50% van het eindcijfer.

Alle leerlingen die in Nederland examen doen in een vak op een bepaald niveau krijgen hetzelfde centraal examen. Bijvoorbeeld: alle leerlingen die examen vmbo tl doen krijgen hetzelfde centraal examen Nederlands. Dankzij de gestandaardiseerde toetsing, normering en beoordeling vormt het CE een belangrijke waarborg voor de diplomawaarde.

Het schoolexamen kent voor een deel verplicht te toetsen eindtermen, maar biedt ook mogelijkheden voor eigen invulling van scholen: scholen kunnen keuzes maken qua inhoud en toetsvormen, die aansluiten bij de visie van de school op de ontwikkeling van leerlingen. Op deze manier kunnen schooleigen keuzes in het curriculum tot uitdrukking komen in de afsluiting. Dat is belangrijk, want doorgaans hebben inhoud en vorm van de examens een grote invloed op het voorafgaande onderwijs – het zogenaamde ‘terugslageffect’. Een rijk, gevarieerd en betekenisvol examen heeft dus een positief effect op het onderwijs.

Verantwoording in PTA's nog onvoldoende compleet, maar wel verbeterd

Ruim een derde (37%) van de PTA's bevat niet alle verplichte onderdelen die in het schoolexamen moeten worden getoetst. Hoewel daarmee nog steeds veel PTA's incompleet zijn, is er wel een verbetering ten opzichte van het onderzoek van 2019. Destijds constateerden we dat in 64% van de PTA's verplichte domeinen ontbraken. In 2023 is dit dus minder vaak het geval. Waar in het PTA niet alle verplichte stof wordt vermeld, wordt de examenstof in de praktijk meestal wel getoetst, maar onvoldoende verantwoord in het PTA.

We zien dat scholen worstelen met het domein dat betrekking heeft op de voorbereiding op studie en beroep (Oriëntatie op Studie en Beroep). Dit komt in ieder vak voor havo en vwo terug. Sommige scholen vinden het lastig dit domein correct te registreren in het PTA én het doelmatig te toetsen. Het is verstandig om landelijk de dialoog hierover te voeren: moet het domein worden getoetst en zo ja, bij welk vak? En wat zou dan de inhoudelijke omschrijving ervan moeten zijn?

Een wettelijke eis die nog weinig (21%) op de juiste manier wordt toegepast in het PTA, is dat per toets de status van de stof wordt benoemd. Gaat het om stof die in het schoolexamen getoetst moet worden, stof waarvoor dat niet geldt en die óók in het centraal examen aan de orde komt, of stof die de school zelf heeft gekozen? Dit is een nieuw vereiste sinds de aanpassing van de wet in 2021.

Verder ontbreekt in 33% van de PTA's een adequate inhoudelijke beschrijving van de schoolexamentoetsen. In ons onderzoek in 2019 ontbrak die beschrijving in slechts 10% van de gevallen. Hoewel scholen dus vaker zorgen voor complete dekking van de verplichte eindtermen in het PTA, verdient de kwalitatieve beschrijving van die eindtermen nog aandacht.

Afsluitend karakter krijgt op groot deel scholen vorm

Bijna driekwart van de PTA's (71%) heeft een 'afsluitend karakter'. Dat wil zeggen dat eindtermen één of hooguit enkele keren worden getoetst en het totaal aantal toetsen beperkt blijft. Sommige scholen geven aan huiverig te zijn om het aantal schoolexamentoetsen te beperken. Ze zijn bang dat leerlingen een slecht resultaat halen voor een toets en niet meer de kans hebben dat goed te maken, omdat het aantal toetsen beperkt is.

Uit de gesprekken komt ook naar voren dat deze scholen frequente, kleine toetsen met een herhaling van examenstof zien als een middel om leerlingen 'aan het werk te houden', de hoeveelheid leerstof beperkt te houden en de leerlingen goed voor te bereiden op het centraal examen. Dit staat op gespannen voet met de bedoeling van het examen: het examen is bedoeld om de vo-opleiding af te sluiten door op het vereiste eindniveau de beheersing van de kennis en vaardigheden van de leerling te toetsen. Het is de vraag of met het toetsen in kleinere eenheden, het eindniveau – dat dikwijls vraagt om integratie van kennis en vaardigheden – voldoende geborgd is. Bovendien heeft het schoolexamen niet als doel een oefening te zijn voor het centraal examen (zie kader op pagina 8).

Cijferadministratie meestal in lijn met PTA

Uit de cijferadministratie van de scholen hebben we kunnen opmaken dat toetsen meestal (87%) worden afgenomen zoals ze in het PTA staan beschreven. Soms is er slechts sprake van een administratieve achterstand en moeten de cijfers alleen nog worden ingevoerd. Af en toe zien we dat toetsen zijn verschoven naar een andere periode, bijvoorbeeld vanwege het wegvallen van een docent. Als dit (verschuiven) bij meer vakken gebeurt, kan dat leiden tot een stuwmeer aan schoolexamens die de leerlingen in korte tijd moeten afleggen, een onwenselijke situatie. Dit was het geval bij de scholen met achterstanden in het PTA, die we eerder bespraken.

Examenreglementen voldoen in grote mate

De examenreglementen voldoen op de meeste punten aan de wettelijke vereisten. Belangrijke zaken als de vermelding van de commissie van beroep en hoe te handelen bij onregelmatigheden, zoals te laat komen, spieken en plagiaat, staan doorgaans in het examenreglement.

Scholen worstelen met maatregelen bij onregelmatigheden en met beleid inhalen en herkansen

Ruim twee vijfde van de scholen (43%), nemen maatregelen bij onregelmatigheden die afwijken van de maatregelen die de wet voorschrijft. Bij bijna een derde (30%) van de scholen worden andere maatregelen in het examenreglement beschreven dan toegestaan volgens de wet. Het gaat daarbij om maatregelen zoals puntenaftrek bij het te laat inleveren van een praktijk-opdracht. Ook leerlingen (29%) geven aan dat er maatregelen zijn genomen die strijdig zijn met de wet. Zo geeft bijna een kwart (23%) van de leerlingen aan dat het inhalen van een herkansbare toets na geoorloofde afwezigheid, ten koste ging van de mogelijkheid deze te herkansen.

Scholen zeggen vaak te worstelen met de maatregelen bij onregelmatigheden. De wettelijke strafmaatregelen, zoals het toekennen van het cijfer 1, ervaren ze in veel gevallen als te zwaar. Anderzijds bestaat de behoefte aan maatregelen om ziekmeldingen van leerlingen voor schoolexamens tegen te gaan. In de huidige wetgeving heeft een leerling altijd het recht om het examen in te halen bij ziekte. Scholen geven aan te vermoeden dat leerlingen en hun ouders soms kiezen voor ziekmelden wanneer een examen niet goed is voorbereid door de leerling.

Tijdens het onderzoek bleek dat besturen en scholen de wetsartikelen ten aanzien van maatregelen en herkansen en inhalen van examentoetsen op verschillende manieren interpreteren, al dan niet ondersteund door hun juridische staf. Wat betreft de inspectie schiet de wettekst dan tekort qua helderheid.

Maatregelen in geval van onregelmatigheden

Wanneer een examenkandidaat zich niet aan de regels houdt bij het schoolexamen, kan de directeur maatregelen nemen. De regels staan beschreven in het examenreglement. Voordat de directeur een beslissing neemt, hoort hij/zij de kandidaat. De directeur kan een viertal maatregelen treffen:

- 1. het toekennen van het cijfer 1 voor een toets van het schoolexamen of het centraal examen;*
- 2. de leerling de deelname of de verdere deelname aan een of meer toetsen van het schoolexamen of het centraal examen te ontzeggen;*
- 3. het ongeldig verklaren van een of meer toetsen van het al afgelegde deel van het schoolexamen of het centraal examen;*
- 4. bepalen dat het diploma en de cijferlijst alleen kunnen worden uitgereikt na een hernieuwd examen in door de rector of directeur aan te wijzen onderdelen.*

De directeur hoeft geen maatregel te treffen: hij/zij is hier vrij in. Andere maatregelen dan de bovenstaande mag een directeur niet treffen. De wetgever wil de waarde van het schooldiploma borgen; de maatregelen zijn 'stevig' maar het belang van het schoolexamen legitimeert deze.

De kandidaat kan tegen de beslissing van de directeur in beroep gaan bij een hiervoor door het bevoegd gezag ingestelde commissie van beroep.

Inspectie wel (maar soms laat) geïnformeerd bij maatregelen en faciliteiten

Als de directeur een maatregel oplegt aan een leerling, moet de inspectie hierover worden geïnformeerd. Dat geldt ook voor het toekennen van faciliteiten, zoals tijdverlenging van het examen bij dyslexie. 47% van de scholen doet melding bij de inspectie overeenkomstig de wet; vooral het melden van faciliteiten gebeurt niet altijd. Scholen weten vaak niet dat het melden van het toekennen van faciliteiten moet gebeuren vóór het eerste schoolexamen waarvoor de faciliteit geldt.

Zicht van besturen op kwaliteit examinering scholen is gering

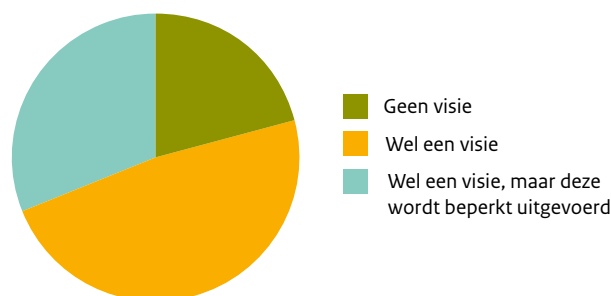
Besturen hebben, zo blijkt uit de gesprekken met besturen en schoolleiders, de verantwoordelijkheden voor de schoolexaminering vaak gemandateerd aan de school. Examinering, los van de examenresultaten, lijkt meestal geen deel uit te maken van de kwaliteitscyclus van de besturen met wie we spraken. We zagen tijdens de terugkoppeling van de resultaten van een onderzoek bij een afdeling dan ook regelmatig dat besturen verrast waren over de tekortkomingen bij scholen.

Een enkel bestuur faciliteert het overleg tussen examensecretarissen en informatie-uitwisseling tussen scholen. We zien verschillende keren dat het bestuur kiest voor een gezamenlijk examenreglement. Ook beschikken verscheidene besturen over stafmedewerkers die als vraagbaak dienen voor de organisatie inzake de kwaliteit van de schoolexaminering. Enkele besturen geven aan dat een stafmedewerker het PTA controleert.

Visie op afsluiting is er wel, maar doorvertaling en diepgang kunnen beter

Een ruime meerderheid (80%) van de schoolleiders/besturen en een vergelijkbaar deel van de vaksecties en examencommissies geven aan een visie op de afsluiting te hebben. Bij 66% van alle scholen heeft de visie volgens schoolleiders geleid tot schooleigen keuzes bij de inrichting van het PTA. De inspectie is in haar conclusies iets kritischer over de doorwerking van de visie in het PTA (zie naastgelegen figuur). De inspectie concludeert dat 48% van de scholen een visie heeft op de afsluiting van het onderwijs die is terug te zien in het PTA.

% scholen met een visie op afsluiting met doorwerking in PTA (conclusie inspecteurs)



Het verschil tussen het oordeel van de schoolleiders en het oordeel van de inspectie over de visie op afsluiting kan worden verklaard doordat de inspecteurs op basis van de verschillende gesprekken in de school en de documentanalyse vaker dan schoolleiders concluderen dat de visie van het bestuur en de schoolleiding niet geland is in de organisatie (er is geen gedeelde visie) en/of geen concrete uitwerking kent.

Visie betreft vooral het aantal toetsen

De visie heeft meestal geen betrekking op inhoud of toetsvorm, maar op de hoeveelheid toetsen. Scholen kiezen voor minder toetsen die zij zoveel mogelijk in het laatste jaar of de twee laatste jaren willen laten plaatsvinden.

Een veelgenoemd element in de visie van scholen is het beperken van het aantal toetsen om het afsluitende karakter van het schoolexamen te bevorderen. Dit element wordt door 81% van de schoolleiders genoemd. Vaksecties en examencommissies schetsten een vergelijkbaar beeld. Het bevorderen van het afsluitende karakter van het schoolexamen willen zij bijvoorbeeld realiseren door op schoolniveau afspraken te maken over het maximale aantal examens per vak. Daarnaast noemt een deel van de scholen dat ze ervoor gekozen hebben om summatieve toetsen te vervangen door formatieve evaluatiemomenten, voorafgaand aan het schoolexamen⁷.

In dit verband noemen schoolleiders ook het streven om het schoolexamen zoveel mogelijk in het laatste en voorlaatste jaar te laten plaatsvinden. Dit geeft overzicht en helderheid voor de leerlingen, docenten en examenfunctionarissen (examentoetsen zitten aan het eind van het vo). Het maakt daarnaast opstroom gemakkelijker: een leerling die van havo naar vwo gaat hoeft geen toetsen uit leerjaar 4 van het vwo in te halen.

Soms kiezen scholen en besturen echter wel voor specifieke toetsvormen en -inhouden. In enkele gesprekken met schoolleiders, examencommissies en vaksecties komt aan de orde dat scholen een andere vorm willen geven aan de toetsen: meer levensecht, meer op de praktijk gericht, betekenisvoller, zodat leerlingen het nut van de toets ervaren. Sommige scholen doen dat ook al: zij kiezen bij voorbeeld bewust voor praktijkopdrachten bij bepaalde vakken om vaardigheden te toetsen die zij belangrijk vinden binnen de opleiding.

⁷ Summatieve toetsen zijn gericht op het afsluiten van een leerperiode en op het beoordelen van leerprestaties, meestal met een cijfer. Deze toetsen hebben als doel leerprestaties te meten. Formatieve toetsen brengen de voortgang van het leerproces in kaart.

Uitvoering visie soms lastig

Sommige scholen zeggen weinig ruimte te ervaren vanuit de wet- en regelgeving en het centraal examen om vorm te geven aan het schoolexamen. Ook zien scholen huiver bij docenten die gewend zijn om veel summatief te toetsen. Soms heeft scholing over formatief toetsen of handelen wel plaatsgevonden, maar vraagt een omslag in het denken en doen – minder summatief, meer formatief – nog tijd. Het maken van bewuste keuzes over de toetsen in brede zin, dat wil zeggen aantal, vorm én inhoud, moet vrijwel altijd nog gebeuren.

5 Werkwijze en verantwoording van het onderzoek

In het technisch rapport legt de Inspectie van het Onderwijs uitgebreid verantwoording af over de opzet en de resultaten van het onderzoek. Onderstaand geven wij een korte samenvatting.

Het onderzoek is qua methodiek een monitoronderzoek bestaande uit bureauonderzoek en face-to-face gestructureerde interviews. Er is een steekproef getrokken van 130 vo-afdelingen: vmbo-basis, vmbo-kader, vmbo-gt, havo en vwo. Deze steekproef bood de basis voor een representatief beeld van de schoolexaminering in het voortgezet onderwijs. Uiteindelijk zijn 127 afdelingen onderzocht.

Aan de hand van een checklist hebben wij per geselecteerde afdeling een selectie van PTA's en het examenreglement getoetst aan de wettelijke vereisten. Daarnaast hebben we onderzocht hoe vaak scholen bij de inspectie melding maken van onregelmatigheden. Na deze analyse hebben we gesprekken gevoerd met leden van besturen en medewerkers van scholen. Het betrof bij iedere geselecteerde afdeling een gesprek met de examen-secretaris en een lid van de examencommissie, een afvaardiging van 4 vaksecties, 6 leerlingen uit het (voor-)examenjaar alsmede de schoolleiding en het bestuur. Deze gesprekken hadden tot doel om de opbrengsten van het bureauonderzoek te toetsen en te verrijken en meer informatie op te halen over het proces rond het schoolexamen, de kwaliteitszorg en de visie op de afsluiting.

Om vast te stellen of het PTA en het examenreglement worden uitgevoerd zoals beschreven, hebben de inspecteurs op de school de cijferadministratie ingezien. Vervolgens is deze getoetst aan het PTA en aan de meldingen en signalen die de inspectie heeft ontvangen.

De inspecteurs zijn op elk van de onderzoeksvragen door middel van triangulatie tot een beeld gekomen. Informatie van verschillende bronnen en uit de interviews met de verschillende betrokkenen werd vergeleken om tot een samenvattend oordeel te komen.

Colofon

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730 | 3500 GS Utrecht
www.onderwijsinspectie.nl

Fotografie:

Rolf Rensink (omslag en pag. 7)
Willem Jan Ritman (pag. 4 en 5)
Mariëlle van Uiter (pag. 18)

Een exemplaar van deze publicatie is te downloaden vanaf
de website van de Inspectie van het Onderwijs:
www.onderwijsinspectie.nl.

© Inspectie van het Onderwijs | september 2023