

Een volwaardig schoolexamen

Rapport van de Commissie
Kwaliteit Schoolexaminering



Inhoudsopgave

SAMENVATTING	4
<hr/>	
1. INLEIDING: DISCUSSIE OVER SCHOOLEXAMENS	6
1.1 Aanleiding: gedupeerde eindexamenleerlingen in Maastricht	6
1.2 Commissie Kwaliteit Schoolexaminering	6
1.3 Afbakening van de opdracht door de commissie	7
1.4 Werkwijze: enquête, casestudies, deskresearch, expertsessies, interviews	8
<hr/>	
2. ACHTERGROND: WAARDE EN ONTWIKKELING VAN SCHOOLEXAMENS	11
2.1 Inleiding: Nederlands diploma is een paspoort naar de toekomst	11
2.2 Ontwikkeling van de schoolexaminering: balanceren tussen vrijheid en voorschrift	13
2.3 Discussies over schoolexamens	15
2.4 Schoolexamens in andere onderwijssectoren onder de loep	16
<hr/>	
3. SCHOOLEXAMINERING IN DE PRAKTIJK: GROTE VERSCHILLEN	18
3.1 Stelselniveau: geen specifiek toezicht op de schoolexaminering	18
3.2 Schoolniveau: verschil in omgang met examenreglement, PTA, wijzigingen en registraties	20
3.3 Betrokkenen ervaren formele ruimte voor eigen invulling van het schoolexamen niet	24
3.4 Persoonlijke rol- en taakopvattingen sturen het schoolexamenproces	25
3.5 Kwaliteitsbewaking en -verbetering zijn niet geformaliseerd	27
<hr/>	
4. CONCLUSIE: DE KWALITEIT VAN DE SCHOOLEXAMINERING IS KWETSBAAR	28
4.1 Aandacht voor centraal examen gaat ten koste van de kwaliteit van schoolexaminering	28
4.2 Kwaliteitsborging is versmald tot administratieve procedures	30
4.3 Informele werkwijze bij schoolexaminering verhoogt de kwetsbaarheid	30
<hr/>	
5. VIER AANBEVELINGEN VOOR BETERE KWALITEITSBORGING	31
5.1 Waardeer en verbeter de verbinding tussen schoolexamen en eigen onderwijsvisie	31
5.2 Bewaak het afsluitende karakter van het schoolexamen	32
5.3 Neem de examencommissies op in het Eindexamenbesluit VO	33
5.4 Zorg voor meer deskundigheid bij leraren en schoolleiding	35
<hr/>	
LITERATUURLIJST	37
<hr/>	
GERAADPLEEGDE DESKUNDIGEN	40
<hr/>	
PERSONALIA LEDEN VAN DE COMMISSIE	42

Samenvatting

De problemen bij de eindexamens van VMBO Maastricht riepen de vraag op hoe het is gesteld met de kwaliteit van de schoolexaminering in de rest van het land. De VO-raad installeerde de Commissie Kwaliteit Schoolexaminering om hiernaar onderzoek te doen.

De commissie heeft geen indicaties gevonden voor grootschalige onregelmatigheden bij de uitvoering van de schoolexamens. Wel constateert ze kwetsbaarheden in de kwaliteitsborging (waarvoor docenten, examensecretarissen, directeuren, bestuurders en inspectie gezamenlijk zorg dragen). In het huidige systeem is de deugdelijkheid van de schoolexamens onvoldoende gegarandeerd. Als de examinering op een school niet goed verloopt, dan wordt dit onvoldoende gecorrigeerd. Dit laat onverlet dat de schoolexaminering op individuele scholen doorgaans goed gaat.

De kwetsbaarheden in de kwaliteitsborging van de schoolexaminering

De commissie stelt een aantal kwetsbaarheden vast. Om te beginnen wordt het schoolexamen niet gebruikt waarvoor het is bedoeld en verliest het zijn afsluitende karakter. In het Nederlandse voortgezet onderwijs kunnen scholen het schoolexamen, waarvoor ze zelf verantwoordelijk zijn, benutten om de eigen onderwijsvisie terug te laten komen in de eindtoetsing. Denk aan de religieuze oriëntatie van de school, onderwijskundige inzichten of pedagogische opvattingen. Daarnaast is er het landelijke centraal examen dat voor iedereen in dezelfde schoolsoort gelijk is. Scholen maken echter nauwelijks gebruik van de mogelijkheid om, binnen de wettelijke kaders, hun deel van de eindtoetsing naar eigen inzicht in te vullen. Door de grote maatschappelijke aandacht voor (cijfers op) het centraal examen heeft het schoolexamen meer het karakter gekregen van een 'oefening' voor de landelijke afsluiter. Scholen hebben ook weinig oog voor de samenhang tussen de verschillende examenprogramma's op schoolniveau: vaksecties maken elk hun schoolexamens, er is weinig afstemming. Daarbij komt dat op veel scholen het aantal toetsen te groot is; ze vormen lang niet altijd de afsluiting van een vak of leergebied. Op sommige scholen lijkt het schoolexamen op een verzameling tussentoetsen die leerlingen bij de les moet houden. Dat maakt het registreren van resultaten complex en gevoelig voor fouten.

De verslakte aandacht voor het schoolexamen komt tot uiting in de kwaliteitsborging ervan. Het is te veel alleen een administratief proces waarin betrokkenen zich vooral richten op het tijdig versturen van documenten naar de inspectie (examenreglement en programma van toetsing en afsluiting) en op het verkleinen van het verschil in cijfers behaald op het schoolexamen en op het centraal examen. Ook dit is een kwetsbaarheid. De commissie stelt vast dat als er dingen misgaan, de keten die de kwaliteit moet borgen – directeuren, schoolbesturen en inspectie – te weinig corrigeert. Zo kon de inspectie desgevraagd een deel van de examenreglementen en programma's van toetsing en afsluiting niet leveren; een ander deel voldeed niet aan de wettelijke eisen. Schoolleiders coördineren de gang van zaken te weinig en bestuurders hebben er te geringe aandacht voor.

Een laatste kwetsbaarheid hangt samen met de (te) geringe belangstelling voor de schoolexaminering van schoolleiders en bestuurders: scholen hanteren een informele werkwijze. De positie van de examensecretaris is niet sterk genoeg en de verdeling van taken en bevoegdheden is vaak niet helder. Tot slot beschikken docenten en examensecretarissen niet vanzelfsprekend over de benodigde toetsdeskundigheid.

Vier aanbevelingen om de kwetsbaarheden weg te nemen

Adviezen over maatregelen om de positie van het schoolexamen ten opzichte van het centraal examen te herstellen, liggen buiten de opdracht van de commissie. De commissie wil wel benadrukken dat enkelvoudige maatregelen – zoals wijziging van het model waarmee de inspectie onderwijsresultaten beoordeelt – onvoldoende zijn om het krachtenspel rond het schoolexamen daadwerkelijk te veranderen. De commissie doet vier aanbevelingen voor een betere kwaliteitsborging.

- *Waardeer en verbeter de verbinding tussen schoolexamen en onderwijsvisie*
Scholen kunnen het schoolexamen meer naar eigen inzicht inrichten. Om dit te stimuleren, moet de VO-raad ze beter informeren over wat in dat examen moet, mag en kan. Ook de inspectie kan dit stimuleren door meer aandacht te hebben voor de bijzondere rol van het schoolexamen als onderdeel van het eindexamen, evenals voor de invulling daarvan.
- *Bewaak het afsluitende karakter van het schoolexamen*
Het schoolexamen moet het karakter hebben van afsluitende toetsing en geen verzameling tussentoetsen zijn. De schoolexamens kunnen daarom het beste zo veel mogelijk in het laatste jaar plaatsvinden. Bovendien zouden leraren, vaksecties en schoolleiders terughoudender moeten zijn met het aantal toetsen in het programma van toetsing en afsluiting (PTA). Dit PTA – waarin is vastgelegd wat, hoe en wanneer er in het schoolexamen wordt getoetst – moet helderder worden voor leerlingen en ouders.
- *Neem de examencommissies op in het Eindexamenbesluit VO*
Ook in het voortgezet onderwijs moeten er, net als in het mbo en het hoger onderwijs, examencommissies komen. Om ze een sterke positie te geven, moet hun functioneren een voorwaarde zijn voor het handhaven van de examenlicentie van de school. Verder zou een omschrijving van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de examencommissie wettelijk moeten worden vastgelegd in het Examenbesluit VO. De examensecretaris en andere leden van de examencommissie moeten de kans krijgen zich te professionaliseren voor hun rol.
- *Zorg voor meer deskundigheid bij leraren en schoolleiding*
Tot slot kunnen leraren en schoolleiding hun deskundigheid op het gebied van toetsen vergroten. Elke vaksectie zou een examenexpert moeten hebben. Schoolleiders en bestuurders kunnen beter toezien op de samenhang tussen vakken in de examenprogramma's en dit vaker in de teams aan de orde stellen. Een 'kwaliteitscultuur' binnen en tussen scholen die zorgt voor samenwerking en uitwisseling, kan helpen. Ook kunnen scholen bestaande instrumenten voor kwaliteitsbewaking, bijvoorbeeld van de VO-raad, beter benutten.

1. Inleiding: discussie over schoolexamens

Eind juni 2018 kwamen grote onregelmatigheden aan het licht bij de eindexamens van VMBO Maastricht. De impact was groot, niet alleen voor de betrokken leerlingen, maar ook voor de sector voortgezet onderwijs. Ongeldig verklaarde examenuitslagen op één school roepen de vraag op hoe het elders is gesteld met de kwaliteit van de schoolexaminering. De VO-raad vroeg een onafhankelijke commissie dit te onderzoeken.

1.1 Aanleiding: gedupeerde eindexamenleerlingen in Maastricht

De onregelmatigheden bij VMBO Maastricht kwamen aan het licht na een melding bij en onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs. Voor alle 353 eindexamenleerlingen gold dat zij onderdelen van de schoolexamens niet hadden afgelegd. Hierdoor hadden deze leerlingen niet aan het centraal examen mogen deelnemen. Om de leerlingen te verzekeren van 'een diploma van waarde', verklaarde de inspectie aanvankelijk alle centraal gemaakte examens ongeldig. Vrij snel daarop bepaalde onderwijsminister Slob echter, dat de cijfers van het centraal examen tot 1 januari 2019 geldig zouden blijven. Dit gaf de leerlingen de gelegenheid de gemiste onderdelen in te halen. Een externe examencommissie bracht in kaart welke onderdelen van het schoolexamen leerlingen hadden gemist. Vervolgens konden de eindexamenkandidaten 'hersteltoetsen' maken. Over de voortgang van dit proces heeft de minister de Kamer intensief en gedetailleerd op de hoogte gehouden, zowel per brief als in diverse overleggen. Inmiddels zijn nagenoeg alle leerlingen geslaagd (ministerie van OCW, 2018a; 2018b; 2018c).

Vanzelfsprekend trok deze kwestie veel aandacht in de landelijke en regionale media. In het kielzog ervan berichtten de media over andere meldingen van onregelmatigheden bij schoolexamens. In één geval ging het om fraude door docenten², in een tweede om verwarring over nieuw ingevoerde regelgeving³ en in een derde om diefstal van een schoolexamen (vwo-5) door een leerling⁴.

De onregelmatigheden bij VMBO Maastricht en de reactie van de minister zorgden voor grote beroering in de sector voortgezet onderwijs. Het leidde onder bestuurders, schoolleiders en docenten tot een brede discussie over de kwaliteit van de (school)examens en over de ruimte die onderwijsinstellingen hebben om er vorm aan te geven. Grote onregelmatigheden op één school raken de waarde van het diploma op alle scholen. Als vertegenwoordiger van de sector heeft de VO-raad daarom een externe commissie ingericht om te rapporteren over de landelijke kwaliteit van de schoolexaminering. Deze uitgave is het eindrapport van de commissie.

1.2 Commissie Kwaliteit Schoolexaminering

In juli 2018 stelde de VO-raad de externe en onafhankelijke Commissie Kwaliteit Schoolexaminering in. Voorzitter is mevrouw prof. dr. G.T.M. (Geert) ten Dam, leden zijn mevrouw prof. dr. S. (Sietske) Waslander en de heer dr. A.A. (Anton) Béguin. De heer drs. M.J.M. (Marc) van Leeuwen MCM is secretaris van de commissie. (zie Personalialeden van de commissie)

2. <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/07/02/examenfraude-door-vier-docenten-rijswijks-lyceum-a1608637>

3. <https://nos.nl/artikel/2239047-20-vmbo-scholen-overtreden-examenregels-door-verwarring-keuzevak.html>

4. <https://www.ad.nl/rotterdam/nenoacute-g-meer-problemen-ook-examenfraude-op-vreewijk-lyceum-a953e6e5/>

Hun opdracht is: breng in kaart hoe op dit moment de kwaliteit van de schoolexaminering in Nederland wordt gewaarborgd en of (en zo ja, hoe) verbeteringen daarin nodig zijn. Onderzoek dit op zowel het niveau van de school, het bestuur als de landelijke regelgeving. De commissie heeft de opdracht van de VO-raad vertaald in de volgende adviesvraag:

Is de kwaliteit van de schoolexaminering in het voortgezet onderwijs voldoende gegarandeerd? Als dat niet zo is, welke verbeteringen zijn dan nodig?

Om een landelijk representatief beeld te krijgen van de schoolexaminering heeft de commissie onderzoek gedaan (zie 1.4). Het onderzoek richtte zich op de bovenbouw van alle onderwijssoorten in het voortgezet onderwijs. Het praktijkonderwijs en het zogenoemde uitbestede onderwijs (vavo) zijn buiten beschouwing gelaten.

De scholen die behoren tot de Stichting Limburgs Voortgezet Onderwijs (LVO), waaronder VMBO Maastricht, vallen buiten het onderzoek van de commissie, omdat de Inspectie deze groep scholen apart onderzoekt (zie Inspectie van het Onderwijs, 2018a, 2018b).

1.3 Afbakening van de opdracht door de commissie

Om een oordeel te kunnen vellen over de kwaliteit van de schoolexaminering in het voortgezet onderwijs, formuleerde de commissie voorafgaand aan het onderzoek een aantal aandachtspunten.

Bedoeling van het schoolexamen

Ten eerste kiest de commissie ervoor de vraag naar de kwaliteit van de schoolexaminering in een bredere context te plaatsen: wat was de bedoeling van de wetgever met de schoolexamens en hoe komt de huidige praktijk hieraan tegemoet? Deze bredere context helpt om te beoordelen welke kwaliteitswaarborgen nodig zijn voor de schoolexamens en of ze voldoen.

De commissie kijkt daarbij in het bijzonder naar de ruimte die scholen hebben om zelf invulling te geven aan het schoolexamen – naast de wet- en regelgeving waaraan zij moeten voldoen. Hoe gebruiken ze die? In het beoordelen van deze ruimte maakt de commissie onderscheid tussen:

- (a) de wettelijke eisen, zoals die in het examenreglement staan beschreven;
- (b) de doelen die scholen zelf formuleren;
- (c) de ‘bedoeling’ van schoolexamens, zoals die in beleidsdocumenten van de overheid tot uitdrukking komt.

Schoolexaminering als geheel staat centraal, niet de kwaliteit van afzonderlijke schoolexamens

Ten tweede staat de ‘schoolexaminering’ centraal, niet de afzonderlijke ‘schoolexamens’. Het gaat de commissie om de mensen, afspraken en activiteiten die er samen voor moeten zorgen dat de schoolexamens op orde zijn. De term ‘mensen’ verwijst onder meer naar beleidsmakers, inspecteurs, bestuurders, leidinggevendenden, examensecretarissen en docenten die betrokken zijn bij de schoolexamens. ‘Afspraken’ en ‘activiteiten’ verwijzen onder meer naar vastgelegde procedures, protocollen en werkwijzen. De commissie heeft geprobeerd een scherp beeld te krijgen van de afspraken en activiteiten die gebruikelijk zijn binnen scholen. Ze heeft niet kunnen nagaan in hoeverre de afspraken daadwerkelijk worden nagekomen of in hoeverre activiteiten worden ondernomen. Het vereist bijvoorbeeld een gedetailleerde analyse per school om de vraag te beantwoorden of (cijfer)registraties kloppen met de toetsen die leerlingen wel of niet hebben gemaakt.

Het gaat in dit rapport dus nadrukkelijk niet over de kwaliteit van de schoolexamens zelf. Buiten het bestek van deze opdracht vallen zaken als de vakinhoudelijke kwaliteit van toetsen, de methodieken waarmee ze tot stand zijn gekomen, de moeilijkheidsgraad van schoolexamens ten opzichte van centrale examens, de kwaliteit van correctie- en scoringsvoorschriften en de beoordelingspraktijk binnen scholen.

Naast aandacht voor borging van kwaliteit via procedures, ook voor professionaliteit en schoolcultuur

Ten derde kijkt de commissie niet alleen naar kwaliteitsborging van schoolexamens via procedures, afspraken en regels. Ze kijkt ook breder, namelijk hoe de kwaliteit is geborgd in de professionaliteit en cultuur binnen een school. Bij kwaliteitsborging via professionaliteit gaat het bijvoorbeeld om: hebben betrokkenen bij de schoolexaminering de benodigde competenties, beschikken ze over de vereiste toetsdeskundigheid? Zijn ze op de hoogte van de wettelijke kaders? Werken ze vanuit een visie op toetsing? Is er voldoende capaciteit vrijgemaakt om de schoolexaminering in goede banen te leiden? Bij kwaliteitsborging via de schoolcultuur gaat de commissie na in hoeverre cultuuraspecten van invloed zijn op het maken van goede afspraken rondom schoolexamens – en op de naleving ervan. Zijn docenten voldoende eigenaar van het schoolexamen voor hun vak? Werken (teams van) docenten samen? Zijn er ‘checks en balances’ ingebouwd in het werk? Kunnen mensen binnen de school elkaar aanspreken in geval van fouten of vergissingen? Worden werkzaamheden van (teams van) docenten op elkaar afgestemd?

De afbakening van de opdracht leidde tot de volgende deelvragen voor het onderzoek.

Op stelselniveau:

1. Wat zijn de wettelijke kaders en richtlijnen voor de schoolexaminering, en hoe wordt toezicht gehouden op de naleving?

Op schoolniveau:

2. Zijn de wettelijke kaders en richtlijnen voor de schoolexaminering bij de scholen bekend en worden ze gehanteerd zoals bedoeld?
3. Welke knelpunten ervaren scholen ermee?
4. Is de ruimte die scholen hebben bij de inrichting en vormgeving van de schoolexaminering duidelijk en bekend, en wordt deze ruimte gebruikt waarvoor bedoeld?
5. Hebben scholen een visie op (school)examens en stuurt deze de praktijk?
6. Is het schoolexamenproces op de scholen adequaat ingericht?

1.4 Werkwijze: enquête, casestudies, deskresearch, expertsessies, interviews

Om een representatief en geobjectiveerd beeld te krijgen van de kwaliteit van de schoolexaminering in Nederland, heeft de commissie een onderzoek aanbesteed. Uit een aantal gerenommeerde onderzoeksbureaus is Oberon geselecteerd om het uit te voeren.

Om te komen tot een representatief beeld van de stand van zaken, verrichtte Oberon een surveyonderzoek onder 159 vmbo-, havo- en vwo-afdelingen (zie het kader voor uitleg over de onderzoeks aanpak).⁵ De uitgezette vragenlijsten zijn anoniem ingevuld, door verschillende medewerkers van een school, te weten: docenten, examensecretarissen, directeurs en/of bestuurders.

5. In de onderzoeksrapporten (Van der Ploeg & Weijers, 2018a, 2018b) zijn de gebruikte vragenlijsten, interviewleidraden en analyseschema's opgenomen.

Aanvullend voerde Oberon verdiepende casestudies uit op vijftien afdelingen. Onderzoekers bezochten elk van de vijftien afdelingen om er een dag lang betrokkenen te interviewen (waaronder in ieder geval de directie, de examensecretaris, bovenbouwdocenten). De onderzoekers bestudeerden ter voorbereiding hierop verschillende documenten, zoals schoolplannen, programma's van toetsing en afsluiting (PTA's), examenreglementen, beschrijvingen van het toetsbeleid, een zelfevaluatie schoolexaminering en notulen van bestuur en medezeggenschapsraad.

Om een breed beeld te krijgen van de inhoud van de PTA's en examenreglementen heeft de commissie aanvullend van 75 vestigingen deze documenten laten analyseren. Onderzocht is op welke wijze de wettelijke vereisten in de PTA's en examenreglementen zijn verwerkt; of de PTA's voor leerlingen en ouders begrijpelijk zijn; of de schoolexamens inhoudelijk aansluiten op de wettelijke eindtermen; en of ze gebruikt zijn als afsluitende toetsing.

Opzet van het onderzoek

Voor de *survey* is gewerkt met een gestratificeerde steekproef uit alle relevante 1451 vestigingen voor voortgezet onderwijs. In totaal schreef Oberon de directeuren en bestuurders van 302 vestigingen aan. De directeuren is verzocht een link door te sturen naar de examensecretaris op de school en naar zes bovenbouwdocenten. Dit verzoek ging vergezeld van een instructie om te zorgen voor voldoende spreiding over de vakken (en binnen het vmbo over beroepsgerichte en algemene vakken) en voor voldoende spreiding over docenten die al langer of relatief kort (één of twee jaar) in de bovenbouw werken. Van de benaderde besturen heeft 59 procent de vragenlijst ingevuld, van de schooldirecteuren 48 procent, van de examensecretarissen 48 procent (ervan uitgaande dat alle vestigingen één examensecretaris hebben) en van de docenten 24 procent. Het responspercentage van docenten is een minimumschatting, vanwege de gevolgde procedure waarbij docenten door schoolleiders zijn gevraagd om de vragenlijst in te vullen. Mogelijk heeft de schoolleider op vestigingen minder docenten benaderd, in dat geval is het responspercentage hoger. Op deze manier is van 159 vestigingen via één of meer van de respondentgroepen informatie verkregen.

Voor de *casestudies* is gewerkt met drie categorieën: één voor havo/vwo-, één voor vmbo tl/gl-, en één voor vmbo kb/bb-vestigingen. Vanwege de spreiding van de onderzoekslast zijn voor dit onderdeel andere scholen benaderd uit de steekproef dan voor de enquête. Oberon benaderde in totaal 22 scholen voor het kunnen realiseren van 15 casestudies. De niet-deelnemende scholen hebben aangegeven dat ze in de beschikbare periode (deels in de herfstvakantie) niet in staat waren om de gesprekken te arrangeren en de onderzoekers te ontvangen.

Voor de *analyse* van de PTA's en *examenreglementen* is een aselechte steekproef getrokken van 75 vestigingen, wederom verdeeld over de schooltypen. De documenten zijn voor de analyse ter beschikking gesteld door de Inspectie van het Onderwijs.

De commissie ging verder op zoek naar informatie uit de eerste hand en uit de dagelijkse schoolpraktijk. Daarvoor organiseerde ze, parallel aan het onderzoek van Oberon, twee expertsessies. Aan de eerste expertsessie namen bestuurders deel en aan de tweede afdelingsleiders, docenten en examensecretarissen. In beide sessies waren de verschillende onderwijssoorten (vmbo, havo, vwo) vertegenwoordigd.

Daarnaast heeft de commissie vertegenwoordigers geïnterviewd van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), de Inspectie van het Onderwijs en het College voor Toetsen en Examens (CvTE).

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de achtergronden en de ontwikkeling van het schoolexamen in Nederland. Duidelijk wordt de functie die beleidsmakers met het schoolexamen voor ogen hadden, hoe daarmee in de praktijk is omgegaan en tot welke dilemma's en vragen dit heeft geleid.

Hoofdstuk 3 presenteert de bevindingen van de commissie: het antwoord op de in 1.3 geformuleerde deelvragen. Hierin zijn de uitkomsten van het onderzoek van Oberon, de aanvullende expertmeetings, interviews en bestudering van de documentatie verwerkt.

Hoofdstuk 4 beantwoordt de onderzoeksvraag. Het laat zien hoe de kwaliteit van de schoolexaminering op dit moment wordt gewaarborgd in het voortgezet onderwijs.

Tot slot doet de commissie in hoofdstuk 5 een aantal aanbevelingen op basis van de conclusies en het gekozen perspectief.

2. Achtergrond: waarde en ontwikkeling van schoolexamens

Nederlandse scholen voor voortgezet onderwijs hebben de ruimte om een eigen onderwijsvisie in praktijk te brengen. Met de schoolexaminering – die ze ook zelf invullen – kunnen zij (een deel van) de eindtoetsing afstemmen op die visie. Dit was de bedoeling van de wetgever bij de invoering van de schoolexamens. Hoe heeft de examinering zich sindsdien ontwikkeld?

2.1 Inleiding: Nederlands diploma is een paspoort naar de toekomst

Het diploma van het voortgezet onderwijs vervult een belangrijke rol in het Nederlandse onderwijsstelsel. In vergelijking met andere landen heeft het een belangrijk civiel effect: vervolgoedingen, werkgevers en de overheid kunnen vertrouwen op het niveau dat bij het diploma hoort. Of een leerling in aanmerking komt voor een diploma, wordt bepaald op basis van examens in meerdere vakken. Kenmerkend voor Nederland is dat examens doorgaans uit twee delen bestaan: een centraal examen (landelijk voor iedereen in dezelfde schoolsoort) en een schoolexamen ('schooleigen', kan dus per school verschillen). Om het geheel passend in te vullen, moeten schoolexamens aan een aantal eisen voldoen.

Civiel effect van diploma's

Om civiel effect te kunnen hebben, moet een diploma waarborgen dat leerlingen een vastgesteld basisniveau aan kennis en vaardigheden beheersen. De examens in het voortgezet onderwijs kwalificeren leerlingen voor een vervolgoeding en vervullen zo een belangrijke rol in de toegankelijkheid van het stelsel (Onderwijsraad, 2010, 2015; OECD, 2016).

Aan het diploma kunnen rechten worden ontleend. Een vmbo-diploma geeft toegang tot mbo en havo; een havo-diploma tot hbo en vwo; en een vwo-diploma geeft toegang tot hbo en universiteit (Sanders, 2017). Dat het diploma als paspoort dient voor het vervolgonderwijs, sluit niet uit dat vervolgoedingen aanvullende eisen kunnen stellen. Voor de overstap van vmbo naar havo stellen scholen ze vaak. Ook voor de doorstroom van vmbo naar mbo stelt een aantal opleidingen aanvullende eisen, bijvoorbeeld aan vakkenpakketten. Studies in het hoger onderwijs met beperkte toelating (numerus fixus) kunnen aanvullende eisen stellen sinds 2017/2018. Eerder vond voor de laatste opleidingen centrale loting plaats op basis van het gewogen gemiddelde eindexamen.

De waarde van het diploma hangt samen met het vertrouwen in de juistheid van de beslissing een diploma toe te kennen. Deze beslissing berust op uitslagen (cijfers) van examens in meerdere vakken. Het diploma is meer dan een optelsom van deelcertificaten, omdat er ook vormen van compensatie mogelijk zijn. Dit maakt de diplomabeslissing betrouwbaarder. Bovendien beslaat het eindexamen dus een schoolspecifiek deel én een landelijke standaard – dit verhoogt de validiteit van het examen. Dat het eindexamen voor een vak het gemiddelde is van het centraal examen en het schoolexamen, verhoogt tot slot de meetnauwkeurigheid van de diplomabeslissing (Van Rijn, Béguin, & Verstralen, 2009).

De waarde van het diploma is verder voor een belangrijk deel afhankelijk van de acceptatie van en het draagvlak voor de gehanteerde beoordelingsstandaard of meetlat. Daarvoor moet er vertrouwen zijn in de personen die examens ontwikkelen en uitvoeren (Van den Broek, Kerstens, Braaksma, & Graumans, 2004; Huisman, Philipsen, & Vermeulen, 2018). Kortom, de samenleving moet kunnen bouwen op de professionaliteit en toetsdeskundigheid van docenten.

Waarde van het centraal examen

Het centrale deel van het eindexamen maakt het examen vergelijkbaar voor leerlingen, ongeacht de school waar ze naartoe gaan. Centrale examens dragen bij aan gelijke kansen en gelijke behandeling (Van de Werfhorst & Mijs, 2010). Daarnaast stelt het centraal examen een norm buiten de school: het basisniveau wordt daarmee gewaarborgd. Omdat die norm voor alle scholen gelijk is, kunnen prestaties van leerlingen en scholen worden vergeleken. Beide zijn belangrijk voor de kwaliteitsbewaking van het onderwijs. Dat is in het Nederlandse bestel – met op veel terreinen autonomie voor scholen en geen nationaal curriculum – heel belangrijk (OECD, 2016).

De totstandkoming van centrale examens

De inhoud van de eindexamens in het voortgezet onderwijs is per vak vastgelegd in examenprogramma's. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap stelt ze vast. In een examenprogramma staat beschreven wat in het centraal examen moet worden getoetst en wat in het schoolexamen. Het College voor Toetsen en Examens (CvTE) legt de stof voor de centrale examens vast in syllabi. Het CvTE maakt voor elk vak een constructieopdracht (examenmodel) met daarin de lengte van het examen, de onderwerpen, het aantal vragen, de soort vragen (bijvoorbeeld gesloten of open) en de toegestane hulpmiddelen. Op basis hiervan ontwikkelt toetsexpert Cito het centraal examen en het bijbehorende correctievoorschrift voor docenten. Daarna stelt het CvTE beide vast. Na het examen stelt het CvTE ook – op basis van de resultaten en aanvullend normeringsonderzoek – een normeringsterm (N-term) vast. Deze moet ervoor zorgen dat de beoordeling over de jaren heen vergelijkbaar is, zodat eenzelfde prestatie op een vergelijkbare manier beoordeeld wordt.

Waarde van het schoolexamen

Gegeven de kaders van het examenprogramma en de daarin beschreven eindtermen, hebben scholen de ruimte om het schoolexamen, waarvoor ze zelf verantwoordelijk zijn, naar eigen inzicht in te vullen. Het schoolexamen bestaat uit meerdere afsluitende opdrachten en toetsen. Hierdoor is de meting van kennis en vaardigheden minder afhankelijk van omstandigheden op het moment van de toets. Dit verhoogt de betrouwbaarheid ervan.

In Nederland hebben scholen veel ruimte om hun eigen visie te ontwikkelen en deze te vertalen naar het curriculum. Dankzij het schoolexamen kunnen ze die visie en eigen inhoudelijke accenten een plaats geven in de afsluitende toetsing. De toetsing sluit zo goed aan bij wat scholen onderwijzen.

In het schoolexamen kunnen bovendien kennis en vaardigheden anders worden getoetst dan in het centraal examen. Niet alles is eenduidig te toetsen; de grotere variatie aan toetsvormen in het schoolexamen komt hieraan tegemoet. Zo zijn er vakoverstijgende toetsen, praktische opdrachten, mondelinge presentaties, schrijf- en luisteropdrachten, enzovoorts.

Zonder het schoolexamen met zijn eigen inhoudelijke accenten en verschillende toetsvormen, bestaat het risico dat het onderwijs verschaalt (Onderwijsraad, 2013, 2016). Scholen onderwijzen dan enkel wat landelijk, centraal getoetst wordt of kan worden.

Eisen aan afsluitende toetsen

Afsluitende toetsen moeten aan specifieke eisen voldoen om civiel effect te hebben. Hoewel er verschillende manieren zijn om de kwaliteit te beoordelen (o.a. Wools, 2015, p. 135-139), is het systeem van het Research Center voor Examinering en Certificering het meest geschikt. Belangrijke aspecten bij de beoordeling van de examenkwaliteit zijn daarin onder meer (RCEC, 2015):

- is de inhoud van de toets representatief voor de leerdoelen en het gewenste niveau (validiteit)?;
- kan de beslissing voldoende nauwkeurig worden gemaakt (betrouwbaarheid)?;
- is er sprake van een voldoende objectieve beoordeling?;
- zijn beoordelingen tussen leerlingen vergelijkbaar?;
- heeft het examen een passende moeilijkheidsgraad?;
- is voldaan aan eisen rond geheimhouding?

2.2 Ontwikkeling van de schoolexaminering: balanceren tussen vrijheid en voorschrift

De Mammoetwet: introductie van de schoolonderzoeken

De basis voor de huidige praktijk van afsluitende schoolexamens en centrale examens is gelegd in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) van 1963, beter bekend als de Mammoetwet. Leerlingen kregen ruimte om hun eigen examenpakket samen te stellen met zes (mavo en havo) of zeven (vwo) vakken. Examenprogramma's waren globaal omschreven. Leerlingen maakten in het laatste jaar voor ieder vak een centraal schriftelijk examen en een 'schoolonderzoek' (de voorloper van het huidige schoolexamen). Beide bepaalden voor de helft het eindcijfer. De kwaliteit van schoolonderzoeken stond regelmatig ter discussie. Het ging dan om de verschillen in waardering tussen de schoolonderzoeken en het centraal examen, of om hoe zwaar elk moest meewegen in het eindcijfer. Paragraaf 2.3 gaat nader in op de discussies.

De Tweede Fase: strenge en gedetailleerde eisen aan de schoolexamens

Onder de brede noemer 'Tweede Fase' werd de bovenbouw van havo en vwo herzien aan het begin van de jaren negentig. De schoolsoorten moesten beter aansluiten op het hoger onderwijs. In plaats van vrije vakkenkeuze kwamen er doorstroomprofielen met onderling samenhangende vakken. Er kwam meer nadruk op vaardigheden (zowel algemene als vakgebonden). De modernisering van het curriculum moest logischerwijs zijn weerslag vinden in andere toetsvormen. Om deze didactische vernieuwing kracht bij te zetten en de vaardigheden voldoende aan bod te laten komen, werden uitgebreide voorschriften opgesteld voor de schoolexamens (Bronneman-Helmers, 2008). Deze examens gaven meer mogelijkheden voor toetsvariatie dan het centraal examen. Daarbij speelde mee dat men de bestaande praktijk van schoolonderzoeken wilde opwaarderen en er een kwaliteitsimpuls aan wilde geven. De verwachting van beleidsmakers was dat er met de landelijk opgestelde, strenge eisen aan schoolexamens op termijn minder centraal geëxamineerd hoefde te worden, waardoor de toetsdruk zou dalen. Het belang van de nieuwe toetsvormen kwam tot uiting in de totstandkoming van de cijfers op het schoolexamen: voor veel vakken werden ze voor zestig procent bepaald door praktische opdrachten.

Vakontwikkelgroepen werkten de landelijke richtlijnen per vak uit tot gedetailleerde examenprogramma's (zie kader). Iedere leerling kreeg een examendossier dat alle onderdelen van het schoolexamen moest documenteren. De hele tweede fase in havo en vwo – en later ook de bovenbouw in het vmbo – kwam te bestaan uit examenstof. Scholen in het vmbo, havo en vwo moesten een programma van toetsing en afsluiting (PTA) maken om leerlingen en de inspectie duidelijk te informeren over het schoolexamen. Om de vernieuwing te laten slagen, drongen zowel beleidsmakers als vertegenwoordigers van scholen vanaf het begin aan op professionalisering en deskundigheidsbevordering van docenten, specifiek op het punt van examinering.

Examenprogramma's Tweede Fase

Veel examenprogramma's stelden naast toetsen met gesloten en/of open opdrachten ook vakvaardigheden, handelingsdelen en praktische opdrachten verplicht (Luijten & Wijnen, 1996). Bovendien werden wegingsfactoren voor de verschillende onderdelen bepaald en voorgeschreven voor alle scholen. In contrast met de eerdere korte en globale omschrijvingen, kwamen er lange en gedetailleerde beschrijving van eindtermen. In zekere zin werd de didactische vernieuwing afgedwongen door vorm- en wegingsvoorschriften voor (onderdelen van) de schoolexamens (Bronneman-Helmers, 2008).

De implementatie van de vernieuwingen bleek weerbarstig (Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijs-vernieuwingen, 2008). In havo en vwo zorgden de nieuwe programma's voor een hoge studielast voor leerlingen, vooral vanwege het grote aantal praktische opdrachten en werkstukken. Docenten klaagden over werkdruk en veel administratie als gevolg van het jaarlijks opstellen van PTA's en studiewijzers, het bijhouden van vorderingen en het ontwikkelen en beoordelen van een groot aantal praktische opdrachten. De onvrede was begin december 1999 aanleiding voor leerlingenprotesten op het Malieveld (Zoontjens & Mentink, 2008).

Na twee rondes 'verlichtingsmaatregelen' (1998 - 2003) waarin het aantal praktische opdrachten werd gereduceerd én ze minder zwaar gingen meetellen, keerde het politieke tij. Minister Van der Hoeven (CDA) wilde scholen meer autonomie geven en daar pasten dwingende voorschriften niet bij. Met de 'Vernieuwde Tweede Fase' kwamen er nieuwe, meer globale examenprogramma's en verdwenen de meeste wegings- en vormvoorschriften (Bronneman-Helmers, 2008; Zoontjens & Mentink, 2008). Ook de examenprogramma's voor het vmbo werden globaler. De Stichting Leerplan Ontwikkeling (SLO) ging voor de schoolexamens 'handreikingen' opstellen, maar deze waren nadrukkelijk niet verplicht.

In 2007 werden twee belangrijke wijzigingen doorgevoerd in de schoolexamens. Ten eerste ontstond de mogelijkheid om stof te toetsen die (ook) onderdeel was van het centraal examen. Voor de meeste vakken was dat nieuw. Ten tweede kregen scholen de mogelijkheid om zélf stof toe te voegen aan het schoolexamen. Dit was voor alle vakken nieuw (Mombarg, 2015).

Schoolexamens in het vmbo

Examens in het vmbo zijn in een aantal opzichten anders dan in havo en vwo. Dit hangt samen met het beroepsgerichte karakter van dit onderwijstype.

Voor de algemene vakken maken leerlingen centrale examens. Veel scholen gebruiken digitale examens die in de tijd flexibel kunnen worden afgesloten. De school kan er eenvoudig herkansingen mee inplannen.

Beroepsgerichte vakken worden afgesloten met een centraal schriftelijk en praktisch examen (cspe, bestaat sinds 2007). Het cspe bestaat uit vaktheoretische vragen en uit een aantal praktische handelingen. Het is een landelijk examen, waarvoor een centraal vastgesteld normeringsvoorschrift geldt. Alle leerlingen in dezelfde leerweg leggen voor een beroepsgericht vak hetzelfde examen af, zodat de slagingskans voor iedereen gelijk is.

In 2018 is de examinering van beroepsgerichte vakken verder aangepast. Sindsdien wordt alleen het profielvak afgesloten met een cspe. De school kan ervoor kiezen om naast dit centrale deel ook een schoolexamen af te nemen voor het profielvak. Dat telt dan voor 50 procent mee in het eindcijfer. (Op scholen die hiervoor kiezen, leggen leerlingen dus meer examens af dan op scholen die hier niet voor kiezen. De leerlingen hebben daarmee

ook meer mogelijkheden om cijfers te compenseren.) Vorm en inhoud van dit schoolexamen zijn vrij en bieden dus ruimte voor eigen invulling. Naast het profielvak kiezen leerlingen in de beroepsgerichte leerwegen vier beroepsgerichte keuzevakken; in de gemengde leerweg twee. Deze vakken worden alleen met een schoolexamen afgesloten. Dat kan deels in de beroepspraktijk, bijvoorbeeld in de vorm van een proeve van bekwaamheid.

2.3 Discussies over schoolexamens

Al sinds de invoering van de Mammoetwet laait periodiek de discussie op over de kwaliteit van schoolonderzoeken, later schoolexamens (o.a. Inspectie van het Onderwijs, 1998; Tweede Kamer, 1995b; Bronneman-Helmers, 2008; Cito, 2008, 2013). De inspectie constateerde dat er grote verschillen waren tussen scholen wat betreft het waarderen van het schoolonderzoek en het centraal examen (Inspectie van het Onderwijs, 1998). In de Tweede Kamer was ook het relatieve gewicht tussen de centrale examens en schoolonderzoeken herhaaldelijk punt van discussie (Tweede Kamer 1995a, 1995c).

In 1998 stelde de inspectie vast dat 95 procent van de onderzochte PTA's niet aan de formele eisen voldeed. In veel PTA's ontbrak de toetsing van vaardigheden die met de Tweede Fase verplicht was geworden. Ook ontbrak informatie over de toetsvorm en -duur, en over de weging van toetsen. Tegelijkertijd constateerde de inspectie dat deze gebreken eigenlijk nergens tot problemen leidden.

In de jaren voor 2007 bleek opnieuw uit diverse onderzoeken (o.a. Van den Berg, Rohde, & Zwarts, 2003; De Lange & Dronkers, 2007; Tweede Kamer, 2007b) dat scholen heel verschillend omgingen met de schoolexamens. De inspectie sprak van een 'toegeeflijke cijfercultuur' op veel scholen. De verschillen tussen cijfers op het centraal examen en op het schoolexamen werden groter en wezen op strategisch gedrag van scholen. Het examenbeleid maakte het namelijk mogelijk om met hoge beoordelingen op de schoolexamens (door scholen zelf bepaald) slechte scores op centrale examens te compenseren. De systematische verschillen tussen scholen riep de vraag op of er nog wel sprake was van gelijke behandeling van leerlingen. Bovendien tastten ze de waarde van het diploma aan.

Maatregelen om de waarde van het diploma te vergroten

In 2007 werd (in het kader van de Kwaliteitsagenda VO) een aantal maatregelen aangekondigd voor de periode 2008-2011 om de waarde van het diploma hoog te houden (Tweede Kamer, 2007a). Wat bleef, is dat het eindcijfer bestaat uit het gemiddelde van het schoolexamen en het centraal examen. Daar werd de eis aan toegevoegd dat leerlingen op het centraal examen gemiddeld over alle vakken tenminste een 5,5 moeten halen om te slagen. Bovendien kwam er voor de vakken Nederlands, Engels en wiskunde (de zogenoemde kernvakken) de eis dat maximaal een van deze drie onvoldoende mag zijn, minimaal een vijf (aanscherping zak/slaagregeling). Voor het vmbo werd de eis dat leerlingen minimaal een vijf op het centraal examen Nederlands moeten halen. Sindsdien moeten leerlingen daadwerkelijk voldoen aan de eindtermen van de kernvakken (dus zonder mogelijke compensatie van andere vakken), zodat ze beter zijn voorbereid op het vervolgonderwijs. De sectororganisatie, de VO-raad, committeerde zich aan de verbetering van de kwaliteit van het schoolexamen, zowel van de inhoud als van het proces. De VO-raad ontwikkelde hiervoor een standaard (VO-raad, 2008).

Maatregel om de kwaliteit van het schoolexamen te waarborgen

Daarnaast werd een maatregel genomen om de kwaliteit van de schoolexamens beter te waarborgen. De inspectie ging – als uitvloeisel van de Wet goed onderwijs, goed bestuur (2010) – een kwantitatieve maat gebruiken voor de beoordeling van de onderwijsresultaten van een school. Voortaan gold dat het driejarig gemiddelde voor het

schoolexamen niet meer dan 0,5 punt mocht afwijken van de totaalscore van de school op het centraal examen. Een groter verschil kon betekenen dat de school, na onderzoek van de inspectie, het oordeel 'zwak' of 'zeer zwak' kreeg. Hoewel deze indicator werd berekend als het voortschrijdend gemiddelde over meerdere jaren en over alle vakken op schoolniveau, vatten scholen hem regelmatig op als een eis per jaar en per vak (OIG, 2013).

De maatregelen hadden effect: in korte tijd liepen de discrepanties tussen cijfers op het schoolexamen en het centraal examen terug. De eerste werden lager, de tweede (iets) hoger (Inspectie van het Onderwijs, 2014).

2.4 Schoolexamens in andere onderwijssectoren onder de loep

Mbo: schoolexamens vormen de hoofdmoot

Vóór de invoering van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB 1996) kende het beroepsonderwijs verschillende onderwijstypen waarvoor verschillende wet- en regelgeving gold. Er waren ook verschillen in examens: sommige waren landelijk, sommige schoolspecifiek. Sinds de WEB hebben scholen volledige verantwoordelijkheid voor de examens; feitelijk heeft het mbo dus schoolexamens. Voor opleidingen op niveau 2 en 3 kent het mbo sinds kort centrale examens Nederlandse taal en rekenen; voor middenkader- en specialistenopleidingen zijn er ook centrale examens Engels. Deze examens vallen onder de verantwoordelijkheid van het College voor Toetsen en Examens. Voor alle andere onderdelen bepalen de opleidingen zelf op welke manieren zij vaststellen of studenten de eindtermen in de kwalificatiedossiers hebben gehaald.

De kwaliteit van de mbo-examens staat regelmatig ter discussie. In de loop der tijd zijn verschillende maatregelen getroffen voor een betere waarborging. Aanvankelijk werd een apart instituut opgericht om de kwaliteit te bewaken: het KwaliteitsCentrum Examinering (KCE). De inspectie beoordeelde het werk van het KCE. Inmiddels is het centrum opgeheven en houdt de inspectie zelf toezicht op de kwaliteit van examens in het mbo.

Er kwamen aanvullende maatregelen toen de inspectie in 2013 en 2014 constateerde dat ongeveer de helft van de bekostigde opleidingen niet aan de standaarden voor examens voldeed (Tweede Kamer, 2015/2016). Er waren problemen met de examens zelf, maar ook met het functioneren van examencommissies. Taken waren onvoldoende helder omschreven en/of niet duidelijk belegd, en de positie van de examencommissie was vaak onvoldoende onafhankelijk. Sindsdien zijn mbo-scholen verplicht om examens af te nemen van gecertificeerde leveranciers. Als ze zelf examens maken, moeten ze die extern laten valideren. Daarnaast kunnen scholen gecertificeerd worden als examenleverancier. Verder zijn de taken en bevoegdheden van de examencommissie nader omschreven. Belangrijk was ook de aanscherping in de wetgeving van de verantwoordelijkheden van het bevoegd gezag en van zijn verhouding met de examencommissie (Huisman et al., 2018). Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor de instelling, benoeming en samenstelling van de examencommissie. Voor de samenstelling gelden specifieke eisen om de deskundigheid en onafhankelijkheid te bewaken. Als examencommissies niet goed functioneren, wordt het bevoegd gezag daarop aangesproken door de inspectie (Tweede Kamer 2015/2016). Als een opleiding de kwaliteit van de examinering niet op orde heeft en onvoldoende verbetering laat zien, kan de opleiding haar examenlicentie verliezen.

Hbo: vreemde ogen dwingen

In 2012 boog de Commissie Externe Validering Examenkwaliteit Hoger Beroepsonderwijs (commissie-Bruijn) zich op verzoek van de HBO-raad over de examinering. Aanleiding vormden de berichten over mogelijke kwaliteitsgebreken bij examens in het hoger beroepsonderwijs. De berichten waren gebaseerd op vragen over één specifiek afstudeertraject en op enkele vergelijkbare incidenten. De commissie onderzocht de mogelijkheid van landelijke toetsen – tot dan toe afwezig in het hbo – én de versterking van de kwaliteit van de instellingsgebonden toetsen. In het kader van dit advies is alleen het laatste relevant.

De commissie-Bruijn stelde een aantal maatregelen voor om de kwaliteit van toetsing in het hbo te verhogen. Externe validering neemt daarbij een belangrijke plaats in. De commissie adviseerde landelijke minimumeisen te stellen aan de toetsexpertise van docenten, examinatoren en leden van examen- en opleidingscommissies. Ook moeten deze betrokkenen enige verplichte bij- en nascholing volgen, die de basis kan vormen voor een register voor hbo-docenten. Met de introductie van een kwalificatiesysteem voor basis- en seniorexaminering zou het register extern gevalideerd kunnen worden. Zo kunnen alleen gecertificeerde examinatoren zitting nemen in de (wettelijk voorgeschreven) onafhankelijke examencommissies. Deze commissies worden bij voorkeur aangevuld met minimaal één extern lid. Daarnaast kiest de Commissie Externe Validering Examenkwaliteit Hoger Beroepsonderwijs nadrukkelijk voor het versterken van de kwaliteit van examens via 'peer review', en niet via controle van bovenaf. Peer review heeft naar haar oordeel meer en directere invloed op de toetsexpertise van de docent en daarmee op de kwaliteit van de toetsing van een opleiding. Als het gaat om individuele eindschrijvingen en 'qua niveau en importantie vergelijkbare eindwerkstukken' beveelt de commissie aan om binnen de sector een protocol te ontwikkelen voor het opstellen, nakijken en beoordelen. Hetzelfde is mogelijk bij toetsen die instellingen met elkaar delen. Ook adviseert de commissie bij de examinering 'vreemde ogen' toe te laten in de vorm van tweede beoordelaars en externe deskundigen. Ten slotte zou accreditatieorganisatie NVAO – via de accreditatiekaders – strenger moeten toezien op de kwaliteit (swaarborging) van de toetsing (Commissie Externe Validering Examenkwaliteit Hoger Beroepsonderwijs, 2012).

In 2016 laat de Vereniging Hogescholen een evaluatie uitvoeren van de implementatie van de aanbevelingen van de commissie-Bruijn. De commissie Evaluatie Externe Validering Toetsing en Examinering in het Hbo' constateert in haar eindrapport 'Zienderogen vooruit' (2017) dat er zichtbaar werk is gemaakt van de professionalisering van docenten voor examinering. Het inschakelen van extern gecommitteerden in examencommissies is gemeengoed geworden. Een handreiking om gezamenlijk te werken aan toetsen en een format voor de verslaglegging zijn echter niet tot stand gekomen. Ook is er nog geen docentregister in het hbo.

Kwaliteit schoolexaminering in het mbo en hbo volgens de inspectie

De voorgestelde maatregelen om de kwaliteit van de schoolexaminering in mbo en hbo te versterken, werpen volgens de inspectie hun vruchten af. In het mbo zijn de taken en bevoegdheden van examencommissies duidelijker, de onafhankelijkheid is beter geregeld en er is sprake van een professionaliseringsslag (Inspectie van het Onderwijs, 2018c). Tegelijkertijd constateert de inspectie dat de examencommissies nog te weinig hun verantwoordelijkheid nemen. Bij ongeveer een derde van de onderzochte opleidingen zijn er tekortkomingen in de kwaliteit van de examens, de betrouwbaarheid van de afname en de deugdelijkheid van de diplomering.

Ook in het hbo kunnen examencommissies nu meer garant staan voor de waarde van het diploma. De commissies zijn onafhankelijker geworden en beschikken over meer deskundigheid (Inspectie van het Onderwijs, 2015).

3. Schoolexaminering in de praktijk: grote verschillen

Wat zijn de resultaten van het onderzoek van de commissie? Dit hoofdstuk laat de belangrijkste bevindingen zien. Het beschrijft de praktijk van de schoolexaminering, zowel op stelsel- als op schoolniveau.

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de in 1.3 geformuleerde deelvragen voor het onderzoek (pagina 7). De wijze waarop de antwoorden zijn verkregen, is te vinden in 1.4 (pagina 8).

3.1 Stelselniveau: geen specifiek toezicht op de schoolexaminering

Minister stelt Eindexamenbesluit VO op, bevoegd gezag van de school het examenreglement en PTA

Binnen het Nederlandse onderwijsstelsel zijn scholen en docenten voor een belangrijk deel verantwoordelijk voor het toetsen, beoordelen en examineren van leerlingen. Dit is onder meer vastgelegd in de sectorwet (WVO), artikel 32e, lid 2). De (bestuurlijke) autonomie van het onderwijs wordt begrensd door de grondwettelijke zorg van de overheid voor de deugdelijkheid ervan. Volgens de Wet op het voortgezet onderwijs kan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap richtlijnen voor het examen opstellen (WVO art. 61b). Dit Eindexamenbesluit VO is een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB); alle scholen moeten zich hieraan houden.⁷

In het huidige Eindexamenbesluit VO is vastgelegd dat het bevoegd gezag van een school – veelal het college van bestuur – verantwoordelijk is voor het opstellen van een examenreglement en een programma van toetsing en afsluiting (PTA). Beide documenten moeten aan een aantal eisen voldoen; de medezeggenschapsraad heeft instemmingsrecht.⁸ In het examenreglement moet bijvoorbeeld staan op welk moment het schoolexamen wordt afgenomen, wanneer herkansing mogelijk is, welke maatregelen worden genomen bij onregelmatigheden, en hoe de commissie van beroep is samengesteld.

Ook voor het PTA gelden minimumvereisten. Zo moet de school in ieder geval opnemen:

- welke onderdelen van het examenprogramma in het schoolexamen worden getoetst;
- wat de inhoud is van de onderdelen van het schoolexamen;
- hoe en wanneer toetsing van het schoolexamen plaatsvindt, inclusief herkansingen;
- op welke wijze het uiteindelijke cijfer tot stand komt.

De schooldirecteur stuurt het examenreglement en het PTA jaarlijks vóór 1 oktober naar de inspectie én naar de examenkandidaten. Het PTA heeft daarmee twee functies die de VO-raad als volgt formuleert: *“In de eerste plaats is het een document om kandidaten, ouders/verzorgers, docenten en directie te informeren over de inhoud, vorm, weging e.d. van het schoolexamen. Het PTA dient daarom voor kandidaten zo leesbaar en helder mogelijk te zijn. In de tweede plaats verantwoordt de school met het PTA de inrichting van het schoolexamen aan de inspectie.”* (VO-raad, 2018)

7. Zie de Symposiumbundel 2017 van de Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht (Laemers, 2018) voor een uitgebreide bespreking van de verschillende juridische aspecten van toetsing, beoordeling en examinering.

8. De medezeggenschapsraad heeft instemmingsbevoegdheid voor vaststelling en wijziging van zowel het examenreglement als het PTA (zie de Wet medezeggenschap op scholen: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0020685/2018-01-01>).

Overheidscontrole op centraal examen aangescherpt, geen specifieke controle op schoolexaminering

Zoals hoofdstuk 2 liet zien (pagina 11), nam de overheid in 2011/2012 twee beleidsmaatregelen om de waarde van het diploma van het voortgezet onderwijs te verzekeren. De zak/slaagregeling voor het centraal examen werd aangescherpt (leerlingen moeten gemiddeld een 5,5 halen over alle vakken). Er kwam ook een *kernvakkenregeling* voor de vakken Nederlands, Engels en wiskunde (havisten en vwo'ers mogen slechts voor een van deze drie minimaal een 5,0 halen, vmbo'ers moeten minimaal een 5,0 halen voor Nederlands).

Sindsdien publiceert de Dienst Uitvoering Onderwijs de 'Examenmonitor' (o.a. DUO, 2017) die de cijfers van scholen op schoolexamens en centrale examens weergeeft. De monitor geeft geen inzicht in de kwaliteit van de schoolexamens en de waarborging daarvan. Sinds 2012 rapporteert de inspectie in haar jaarlijkse verslag 'Staat van het Onderwijs' over de discrepantie tussen cijfers voor schoolexamens en centrale examens. Kwaliteitsborging van de schoolexamens maakt deel uit van bredere kwaliteitszorg van het onderwijs; de toezichthouder rapporteert niet specifiek over de examens. Wel ontvangt de inspectie, als gezegd, elk najaar van alle scholen de examenreglementen en PTA's voor het lopende schooljaar. De toezichthouder analyseert ze niet systematisch, maar kan ze gebruiken ter voorbereiding op schoolbezoeken. De inspectie heeft geen toetsende bevoegdheid die verder reikt dan de standaard Toetsing en Afsluiting.⁹

Voor zover de commissie bekend is, is de afgelopen jaren ook geen specifiek onderzoek uitgevoerd (voor of namens de overheid) naar de kwaliteit of de kwaliteitsborging van schoolexamens in het voortgezet onderwijs. Het laatst bekende onderzoek dateert van 2013 (Cito, 2013): een onderzoek naar de kwaliteit van schoolexamens, het PTA en het schoolbeleid omtrent inhalen, herkansen, beoordelen en normeren (schooljaar 2011-2012) bij tien vwo-scholen. Het is een aanvulling op een eerder onderzoek naar schoolexamens in vmbo en havo (Inspectie van het Onderwijs, 2009). Beide onderzoeken gaven aan dat de kwaliteit van de schoolexamens overwegend voldoende was en dat de geconstateerde tekortkomingen niet ernstig genoeg waren voor de kwalificatie 'onvoldoende'. Over beide onderzoeken is gerapporteerd in het onderwijsverslag van de inspectie (Inspectie van het Onderwijs, 2009; 2012).

Vergelijking cijfers schoolexamen en centraal examen niet langer gebruikt bij beoordeling scholen

De inspectie vergelijkt op schoolniveau het gemiddeld cijfer voor de schoolexamens met het gemiddeld cijfer voor de centrale examens. Zoals eveneens beschreven in hoofdstuk 2 (pagina 11) hanteerde de inspectie tot voor kort hiervoor een indicator in haar resultatenmodel (het model waarmee ze onderwijsresultaten beoordeelt). Als het verschil tussen de cijfers voor het schoolexamen en het centraal examen over een periode van drie opeenvolgende jaren groter was dan 0,5, dan kon dit aanleiding zijn voor nader onderzoek.

Onlangs is deze indicator uit het resultatenmodel verdwenen. De gemiddelde cijfers op schoolexamens spelen dus geen rol meer bij de beoordeling van scholen. De inspectie constateerde dat de indicator zowel positieve als negatieve gevolgen had. Positief was de waarborg voor het civiel effect van het diploma, maar deze is "voor een deel overgenomen door de vernieuwde zak-/slaagregeling die sinds 2012 van kracht is".¹⁰ Negatief was dat scholen meer aandacht gingen besteden aan de voorbereiding van leerlingen op het centraal examen, waardoor hun onderwijs verschaalde (Inspectie van het Onderwijs, 2016). Een onderzoek uitgevoerd in opdracht van toenmalig staatssecretaris Dekker naar sturen op cijfers en rendementen binnen scholen, liet eenzelfde beeld zien (Muskens & Tholen, 2015). De indicator is dus

9. Onderzoekskader VO van de inspectie, versie 1 juli 2018, standaard OP8 Toetsing en afsluiting: 'De school heeft een Programma van Toetsing en Afsluiting en examenreglement die voldoen aan de eisen van de wetgeving. In deze documenten maakt de school tijdig duidelijk hoe de organisatie van het examen verloopt en welke maatregelen de school hanteert bij leerlingen die zich niet aan de regels hebben gehouden. Ook moet beschreven staan welke examens leerlingen op welke manier kunnen herkansen. Verder moet duidelijk zijn welke stof wanneer wordt geëxamineerd, hoe het examen meeweegt en welke vrijstellingen gelden. De examinering verloopt volgens het PTA en examenreglement.'

10. <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderwijsresultatenmodel-vo/vraag-en-antwoord/waarom-stopt-de-inspectie-met-het-meetellen-van-indicator-verschil-tussen-schoolexamen-en-centraal-examen>

uit het resultatenmodel verdwenen, maar de inspectie kan nog wel optreden als gedurende langere tijd een te grote cijferdiscrepancie bestaat. De school krijgt dan drie jaar de tijd om de situatie te verbeteren. In het uiterste geval kan de examenlicentie van de school voor twee jaar worden ingetrokken.

3.2 Schoolniveau: verschil in omgang met examenreglement, PTA, wijzigingen en registraties

Binnen scholen wordt het schoolexamen gezien als een waardevol onderdeel van het eindexamen; het staat niet ter discussie. Wel leggen verschillende groepen professionals (docenten, eindexamensecretarissen, schoolleiders, schoolbestuurders) verschillende accenten. Deelnemers aan interviews en panelgesprekken benadrukken dat het schoolexamen mogelijkheden biedt om breder en anders te toetsen dan het centraal examen. Zij vinden dat eigen visies en inhoudelijke accenten van scholen moeten kunnen terugkomen in de eindtoetsing. Bovendien kan het schoolexamen toetsvormen gebruiken waarvan de beoordeling meer subjectief is, zoals praktische opdrachten, werkstukken en presentaties.

Examensecretarissen en docenten benadrukken sterker dan schoolleiders en bestuurders dat het schoolexamen minder afhankelijk is van de 'vorm van de dag' van de leerling, en dat het dus beter recht doet aan zijn of haar capaciteiten. Ondanks het belang dat gehecht wordt aan het eigen karakter van het schoolexamen, wordt – zo blijkt ook uit de uitgezette survey - de voorbereiding van leerlingen op het centraal examen als belangrijkste doel gezien van schoolexamens. Overigens geven taaldocenten aan dat zij het net zo belangrijk vinden om onderdelen te kunnen toetsen die niet in het centraal examen aan bod komen.

Examenreglement voldoet niet altijd aan wettelijke eisen

Scholen stellen hun eigen examenreglement op. Op sommige casestudiescholen geldt hetzelfde examenreglement voor alle scholen van het bestuur. Uit de systematische analyse van de documenten van de 75 aselect gekozen afdelingen, blijkt dat het examenreglement en het PTA op ongeveer de helft van de scholen aparte documenten zijn. Andere scholen combineren (een deel van) het examenreglement met het PTA. Van 10 van de geselecteerde afdelingen kon de inspectie in december 2018 het examenreglement en/of PTA van het schooljaar 2017-2018 niet opleveren aan de commissie.

Van de 65 beschikbare examenreglementen voldoen er 38 aan alle wettelijke eisen. In de stukken die er niet aan voldoen, is de meest voorkomende ommissie de samenstelling van de commissie van beroep (40 procent). Ook ontbreekt vaak (18 procent) het adres van de commissie van beroep – dat nodig is voor leerlingen en ouders die klachten hebben. Examenreglementen zijn het meest compleet wat betreft het bepalen van de uitslag (ontbreekt bij 3 procent).

Grote verschillen in programma's van toetsing en afsluiting (PTA's)

Het PTA moet aan een aantal eisen voldoen (zie 3.1). Er zijn geen vormvereisten; de variatie aan documenten die scholen naar de inspectie sturen, is dan ook groot. De geanalyseerde PTA's kunnen tekstbestanden zijn, maar ook spreadsheets of pdf-bestanden. Soms is het PTA één document, maar het komt ook voor dat het een verzameling is van aparte documenten per jaar en per vak. Van de 73 aanwezige PTA's, voldoen er 53 aan alle wettelijke eisen. Bij 20 procent van de PTA's ontbreekt informatie over de toetsduur.

Bij meer dan de helft van de PTA's ontbreekt een inleiding of toelichting. De meeste PTA's – vooral voor havo en vwo – geven geen toelichting op de gebruikte afkortingen in het document.

De meeste scholen (ongeveer 75 procent) gebruiken eenzelfde format om de schoolexamens voor de verschillende vakken weer te geven. Hoe daarbinnen de inhoud van de schoolexamens is omschreven – met codes, omschrijving

van de inhoud, verwijzing naar domeinen of anderszins – kan ook binnen scholen per vak verschillen. Minder dan 10 procent van de scholen doen dit op één manier voor de verschillende vakken. Ook uit de casestudies blijkt dat scholen vaak met een format werken dat vervolgens per vak verschillend wordt gebruikt.

Het PTA is op de meeste scholen slechts een van de documenten met relevante informatie over het schoolexamen. De survey laat zien dat scholen ook andere communicatiekanalen en -middelen gebruiken om leerlingen (en hun ouders) te informeren.

Ook op het punt van het vaststellen van het PTA laten de casestudies een wisselend beeld zien. Er zijn scholen waar formele vaststelling gebeurt in een directievergadering of door de examencommissie. Er zijn ook scholen waar het PTA niet formeel wordt vastgesteld. Daar bestaat de formalisatie eruit dat een adjunct-directeur het PTA naar de administratie stuurt, die het vervolgens omzet in het leerlingvolgsysteem.

Formele rol van de medezeggenschapsraad niet altijd bekend

De medezeggenschapsraad (MR) heeft instemmingsrecht voor het PTA. In de praktijk zijn er grote verschillen in de betrokkenheid van de MR. Uit de survey blijkt dat directeuren – waaronder ook team- en afdelingsleiders – niet altijd weten of en hoe de MR zijn rol vervult (15 procent). Circa 40 procent van de directeuren geeft aan dat de MR (overwegend) een actieve rol vervult, terwijl ruim 30 procent denkt dat dat (overwegend) niet het geval is. Ook op de casestudiescholen is de formele rol van de MR niet altijd bekend. In een enkel geval kijkt de MR of het PTA niet een te grote toetsdruk oplegt aan leerlingen.

Ook verschillen in aantallen toetsen, in complexiteit en foutgevoeligheid van het PTA

Toetsen die in het PTA staan, hebben de status van schoolexamen. Volgens deelnemers aan de panels staan er vaak 'te veel toetsen' in het PTA, waarmee docenten het 'zichzelf onnodig moeilijk maken'.

Het *aantal* toetsen waaruit het schoolexamen bestaat, verschilt sterk tussen scholen. De meeste scholen werken met drie of vier speciale schoolexamenweken. Wat varieert is de toetspraktijk buiten deze weken. In het onderzoek naar de PTA's is een aantal vakken nader geanalyseerd. Voor alle afdelingen keken de onderzoekers naar de vakken Nederlands, Engels, wiskunde, economie en biologie. Voor vmbo gt/tl, havo en vwo keken ze ook naar het vak geschiedenis; voor vmbo bb/kb naar zorg en welzijn. Het aantal toetsen waaruit het schoolexamen bestaat, is het grootst op vmbo gt/tl afdelingen. Voor een leerling met alle zes bovengenoemde vakken bestaat het schoolexamen naar schatting gemiddeld uit zo'n 90 toetsen en opdrachten. Voor havisten en vwo-leerlingen bestaat het schoolexamen voor dezelfde zes vakken naar schatting gemiddeld uit ruim 50 toetsen en opdrachten. In vmbo-bb/kb bestond het schoolexamen zorg en welzijn gemiddeld uit tenminste drie tot vier toetsen en opdrachten. Het totaal aantal toetsen en opdrachten in vmbo-bb/kb over de onderzochte zes vakken kwam uit op een gemiddelde van bijna 70.

De commissie heeft verschillende redenen gehoord voor de veelheid aan toetsen. Docenten verdelen er de lesstof mee om leerlingen zoveel mogelijk kansen te bieden het examen te halen. Ook is het (zeer) regelmatig inzetten van 'toetsen die meetellen' een manier om leerlingen tot schoolwerk aan te zetten. Daarnaast speelt een rol dat scholen middels schooladministratiesystemen met ouders communiceren over de vorderingen. Als in een administratiesysteem een beperkt aantal toetsen is opgenomen, kunnen ouders (naar verwachting) de voortgang van leerlingen onvoldoende monitoren.

Grootste aandeel schriftelijke toetsen

Voor alle afdelingen en alle vakken geldt dat het merendeel van de schoolexamens bestaat uit schriftelijke toetsen. Bij Nederlands en Engels zijn er relatief veel mondelinge toetsen: de meeste in havo/vwo (circa 30 procent) en de minste in vmbo gt/tl (circa 15 procent). Bij het vak biologie is het aandeel praktische opdrachten groter dan bij de

andere vakken. Passend bij het karakter, bestaat het schoolexamen van het beroepsgerichte vak zorg en welzijn voor een vergelijkbaar deel uit schriftelijke én praktische toetsen.

Toetsen zonder afsluitend karakter

De systematische analyse van PTA's laat zien dat 'oneigenlijke onderdelen' worden ondergebracht in het schoolexamen: onderdelen of toetsen zonder afsluitend karakter. Het gaat dan om bijvoorbeeld het gemiddelde van tussentijdse schriftelijke overhoringen, een beoordeling van gedrag in de klas of een beoordeling over het maken van huiswerk. Naar schatting komt dat voor op iets meer dan 10 procent van de afdelingen voor vmbo gt/tl en havo/vwo, en op circa 40 procent van de afdelingen vmbo bb/kb.

Op basis van de analyse van de PTA's kon de commissie geen duidelijk beeld krijgen van de inhoudelijke verdeling van onderwerpen in het schoolexamen. Welke verplichte onderdelen komen alleen in het schoolexamen voor, waar is overlap met onderdelen uit het centraal examen en welke andere onderdelen heeft de school zelf toegevoegd? Bij te weinig scholen was dit goed na te gaan, omdat niet zichtbaar was welke onderwerpen en leerdoelen de PTA-toetsen precies bevatten. Het PTA vervult duidelijk niet de formele functie die het heeft.

Factoren die foutgevoeligheid kunnen veroorzaken

Scholen gaan heel verschillend om met de weging van toetsen. Als het schoolexamen uit een beperkt aantal toetsen bestaat, telt iedere toets vaak even zwaar mee voor het gemiddelde. Als het schoolexamen uit veel toetsen bestaat, wordt vaak gewerkt met wegingsfactoren voor cijfers en deelcijfers. Er ontstaat dan een tamelijk uitgebreid en complex systeem.

De foutgevoeligheid van het PTA wordt bepaald door een aantal factoren. Sommige daarvan vallen onder directe invloed van de school, zoals het grote aantal toetsen of de complexe weging. De inrichting van individuele leerpaden met mogelijkheden om te vertragen, te versnellen en vakken op een hoger niveau af te ronden, maakt een PTA ook complexer. Andere factoren die foutgevoeligheid in de hand werken komen – volgens examensecretarissen in de panels en in de casestudies – voor rekening van de complexe en soms veranderende centrale regelgeving. Bijvoorbeeld de (overgangs)regels bij de invoering van de rekentoets, die per leerjaar en per leerweg varieerden en regelmatig werden herzien. Betrokkenen wijzen verder op examens voor de beroepsgerichte programma's in het vmbo, waar wordt gewerkt met cijfers voor aparte onderdelen en met combinatiecijfers.

Tussentijdse wijzigingen in de uitvoering van het PTA komen voor

Op basis van de survey onder docenten en examensecretarissen ontstaat het beeld dat het schoolexamen in meer dan de helft van de scholen niet helemaal volgens de letter van het PTA wordt uitgevoerd. Dat komt vooral doordat men na vaststelling nog omissies en fouten ontdekt. Ook worden schoolexamens niet altijd afgenomen op het geplande moment – onder andere doordat docenten ziek zijn – of toetsen worden samengevoegd. Logischerwijs is de kans op dergelijke wijzigingen groter als het aantal toetsen voor het schoolexamen groter is. Scholen informeren leerlingen en ouders vooral via persoonlijke communicatie – zoals e-mail, mentorlessen, het intranet en gesprekken. Vaak communiceren ze tegelijkertijd via meerdere kanalen.

Scholen gaan verschillend om met afwezige leerlingen

De casestudiescholen gaan heel verschillend om met leerlingen die afwezig zijn bij een schoolexamen, of met laatkomers. Op scholen met veel toetsen buiten de schoolexamenweken, zijn doorgaans de vakdocenten verantwoordelijk voor zicht op afwezigheid van leerlingen en op wie er toetsen moet inhalen. Soms wordt een absentielijst tijdens de toets ingevuld. Op een van de casestudiescholen gebeurt dit ná de toetsweek, op een andere zijn er geen afspraken en gaan docenten hier verschillend mee om. Een enkele school controleert de reden van de afwezigheid. Het is voor scholen vaak moeilijk in te schatten hoe waarheidsgetrouw een (niet gedane) ziekmelding is. Op de meeste casestudiescholen

maken vakdocenten afspraken met individuele leerlingen over het inhalen van toetsen. Ze stellen veel in het werk om ervoor te zorgen dat leerlingen alle onderdelen van het schoolexamen maken.

‘Signaalwaarden’ vergroten de kans op onjuistheden en fouten

Een leerling moet alle onderdelen uit het PTA doen. Daarom is het belangrijk dat niet-gemaakte schoolexamens goed worden bijgehouden. Scholen gaan verschillend om met deze registratie en ook binnen scholen verschilt de registratie, afhankelijk van de docent. In het schooladministratiepakket wordt het veld leeg gelaten, ingevuld met een code (bijvoorbeeld ‘INH’ om aan te geven dat de toets moet worden ingehaald), of met een (signaal)waarde. Scholen in de casestudies gebruiken daarvoor waarden als 0,1; 0,9; 1,0; 1,1. Met deze signaalwaarden willen scholen leerlingen (en hun ouders) attenderen op toetsen die nog moeten worden gemaakt en ze stimuleren in actie te komen. De waarden kunnen echter leiden tot verwarring, administratieve fouten en onjuistheden bij het bepalen van de uitslag van het schoolexamen (zie kader).

Registratie signaalwaarden is niet vrijblijvend

Bij registratie van de waarde 1.0 kan verwarring ontstaan. Op basis van het Eindexamenbesluit VO kan het cijfer 1.0 ook worden toegekend bij onregelmatigheden zoals fraude of afwezigheid zonder reden (artikel 5, lid 2a). Dit is dan een formele ‘straf’, die altijd gemeld moet worden bij de inspectie. Leerlingen en ouders kunnen er tegen in beroep gaan. De betekenis van het cijfer 1.0 is daarmee ambigue en zonder melding bij de inspectie in formele zin administratief onjuist. Ook bij de waarde 1.1 kan verwarring ontstaan, omdat het een cijfer kán zijn van een gemaakt schoolexamen.

Het gebruik van signaalwaarden kan bovendien voor fouten zorgen bij het bepalen van de uitslag, vooral als een PTA veel toetsen omvat. Als een niet-gemaakte toets met een 1,0 wordt geregistreerd, kan het gemiddelde van veel toetsen verhullen dat niet alle toetsen zijn gemaakt. Een leerling krijgt dan onterecht toegang tot het centraal examen, waarna onterecht een diploma wordt uitgereikt. De formeel juiste manier van registratie is het invullen van een code (zoals het genoemde INH).

Wet- en regelgeving geeft houvast en ruimte, maar de meningen over het PTA zijn verdeeld

Bestuurders, directeuren en examensecretarissen zijn in de survey eensluidend in hun oordeel over de Regeling Examenprogramma en het Examenbesluit VO. Deze regeling geeft voldoende houvast en ruimte bij het bepalen van de inhoud en organisatie van de schoolexamens. Gemiddeld geven de betrokkenen de regeling minimaal een 4.4 op een schaal van 1 tot 5 (Van der Ploeg & Weijers, 2018b, tabel 5.6). Een klein deel van de bestuurders, directeuren en docenten (circa 10 procent) denkt dat er een risico is op fouten doordat bij de schoolexaminering mogelijk niet gewerkt wordt volgens het eigen examenreglement. Examensecretarissen zijn daar iets beduchter voor: in deze groep geeft 14 procent dit aan als risico.

Meer twijfels bestaan er bij het werken conform het eigen PTA. Hoe verder mensen afstaan van opstelling en uitvoering ervan, hoe groter de twijfels. 10 Procent van de docenten denkt dat het grootste risico bij kwaliteitsbewaking van het schoolexamen is, dat er niet conform het PTA gewerkt wordt; voor examensecretarissen is dat percentage 24 procent, voor directeuren 34 procent en voor bestuurders 43 procent. Het vertrouwen dat betrokkenen hebben in de kwaliteitsborging laat het spiegelbeeld zien: 50 procent van de docenten ziet geen enkel risico en heeft dus groot vertrouwen, onder directeuren is dit 25 procent, onder bestuurders ongeveer 14 procent. Dit kan betekenen dat bestuurders, en in iets mindere mate ook directeuren, weinig zicht hebben op (de uitvoering van) het PTA.

3.3 Betrokkenen ervaren formele ruimte voor eigen invulling van het schoolexamen niet

De commissie heeft voorbeelden gehoord en gezien van rijk ingevulde schoolexamens. Een mooi voorbeeld is een sectie moderne vreemde talen die studievaardigheden toetst in het schoolexamen omdat die van belang zijn voor het vervolgonderwijs. Een ander voorbeeld vormen de schoolexamens voor het vak 'Onderzoek en Ontwerpen', waarvoor geen centraal examen bestaat. Ook zijn er scholen die onderzoeks- en creatieve vaardigheden opnemen in hun schoolexamens.

Ondanks deze goede voorbeelden staat het schoolexamen vaak in de schaduw van het centraal examen; het neemt de vorm en inhoud daarvan aan. Binnen scholen ervaren én nemen betrokkenen weinig ruimte om het schoolexamen naar eigen inzicht en visie in te richten.

Toetsbeleid is vaak procedureel gericht

De meeste scholen hebben een vorm van 'toetsbeleid'. Bij sommige is dat niet breder dan wat beschreven is in het PTA: procedures en afspraken over de organisatie van examens (zoals de manier waarop ze worden afgenomen, hoe vaak leerlingen een toets mogen herkansen en wie voor herkansing in aanmerking komt). Andere scholen vullen het toetsbeleid breder in en maken bijvoorbeeld afspraken om de werkdruk voor leerlingen te spreiden. Naar schatting maakt één op de vijf scholen aparte afspraken over de kwaliteitsbewaking van schoolexamens, zoals inrichting van een PCDA-cyclus of een concreet proces van evaluatie en verbetering. Iets minder scholen maken aparte afspraken over de stof die in schoolexamens wordt getoetst ten opzichte van het centraal examen. Maar weinig scholen hebben een onderwijsvisie uitgewerkt in uitgangspunten voor toetsing en examinering.

Schoolexaminering in de schaduw van het centraal examen

Het ervaren gebrek aan ruimte heeft een aantal oorzaken. Belangrijk zijn het resultatenmodel van de inspectie, de aangescherpte overheidsmaatregelen en meer druk op de examencijfers.

Het *resultatenmodel* van de inspectie is één van de redenen waarom het schoolexamen in de schaduw van het centraal examen is komen te staan – in het bijzonder de indicator voor de discrepantie tussen cijfers voor schoolexamens en centrale examens. Scholen kunnen het verschil in cijfers het eenvoudigst beperken door het schoolexamen aan te passen. De indicator verwees naar een voortschrijdend gemiddelde over drie jaar op schoolniveau (dat niet méér mocht afwijken dan 0,5 van het gemiddelde cijfer van het centraal examen). Binnen scholen is dit echter vaak dwingender vertaald, namelijk dat er per vak en per jaar geen groter verschil in de cijfers mocht zijn dan 0,5.

Daarnaast staat het schoolexamen in de schaduw van het centraal examen door het aanscherpen van de *zak/slaagregeling* en de *kernvakkenregeling* (zie pagina 19). Deze minimale cijfereisen leggen voor de leerling een grotere druk op het centraal examen én werken door in het beleid van schoolbesturen en directies. De laatste hebben vaak veel aandacht voor examencijfers en slagingspercentages, mede doordat deze belangrijk zijn in de concurrentie met andere scholen en in ranglijstjes over schoolprestaties in de (lokale) media. Hierdoor wordt het voor docenten ook steeds belangrijker om de slaagkans voor hun leerlingen zo groot mogelijk te maken en zich te richten op de voorbereiding van het centraal examen. De schoolexamens zijn daardoor zowel in inhoud als in toetsvorm naar de centrale examens toegetrokken. De casestudies maken inzichtelijk dat leerlingen ook worden voorbereid op het centraal examen door procedures, planning en werkwijzen van schoolexamens daar zoveel mogelijk aan te spiegelen (aparte toetsweek, toetsafname in de aula, et cetera). De geïnterviewden noemen ook andere factoren die de slagschaduw van het centraal examen over het schoolexamen versterken: toegenomen druk op examens door toenemende selectie bij vervolgonderwijs, een te 'hoog' basisschooladvies dat leerlingen krijgen voor het voortgezet onderwijs ('overadvisering') en hoge verwachtingen van ouders.

Experts en deelnemers aan de panelgesprekken en casestudies wezen ook op de ‘overladenheid’ van examenprogramma’s. De volle programma’s verhinderen volgens hen dat docenten een eigen invulling geven aan het schoolexamen, buiten het verplichte programma om. De commissie kan niet beoordelen of, in welke mate en voor welke onderdelen dit (vooral) geldt. Ze constateert wel dat de totstandkoming van de examenprogramma’s – per vak en zonder verdere afstemming met andere onderdelen – niet bijdraagt aan evenwicht op schoolniveau. Dit geldt zowel voor de omvang als voor de inhoud (vgl. Onderwijsraad, 2014).

3.4 Persoonlijke rol- en taakopvattingen sturen het schoolexamenproces

Het examenproces is een kernproces binnen scholen. Er zijn dan ook veel mensen bij betrokken. Het precieze samenspel tussen deze betrokkenen is niet overal hetzelfde; ook hierin vertonen scholen verschillen. De commissie schetst hieronder het meest voorkomende beeld per groep. De volgende paragraaf (3.5) gaat in op de consequenties van de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

Vaksecties stellen elk zelfstandig een PTA op

Vaksecties zijn verantwoordelijk voor de inhoudelijke kwaliteit van de schoolexamens. Zij bewaken ook dat alle verplichte onderdelen daadwerkelijk aan bod komen. Vakdocenten en secties stellen het PTA voor hun vak op, maken het schoolexamen, bespreken het via collegiale uitwisselingen, nemen de examens af, beoordelen het werk van leerlingen en evalueren op toetsniveau. Bij de evaluatie geven zij de relatie met het centraal examen veel aandacht. Kleine secties, met name eenmanssecties, zijn kwetsbaarder als het gaat om waarborging van hun examenkwaliteit. Scholen proberen dit te ondervangen door examensecretarissen en teamleiders met de kleine secties mee te laten kijken en/of door de docenten ervan te laten samenwerken met collega’s van andere scholen. Schoolexamens van verschillende vakken worden binnen de school wel organisatorisch op elkaar afgestemd (schoolexamenweken), maar nauwelijks inhoudelijk (qua ontwikkeling en beoordeling).

De rol van examensecretaris verschilt

De examensecretaris vervult een spilfunctie in de organisatie van de schoolexamens. Volgens het Examenbesluit VO moet de directeur van een school een van de personeelsleden aanwijzen als secretaris van het eindexamen (artikel 3, lid 2 EB). Vaak neemt een docent deze taak op zich, soms is het een team- of afdelingsleider, soms een directeur (6 procent) en in een enkel geval een medewerker van de administratie (3 procent). 40 Procent van de examensecretarissen die de survey invulde, heeft deze rol korter dan drie jaar. Interviews en panelgesprekken schetsen eveneens een beeld van een hoog verloop. Op diverse scholen is de rol van examensecretaris een ‘extra’ taak voor docenten, die periodiek rouleert.

Hoe de rol van examensecretaris is ingevuld, verschilt. Of hij of zij bijvoorbeeld ook de inhoud van schoolexamens controleert, lijkt vooral afhankelijk van de persoon. De taken van deze functionaris zijn in het Examenbesluit VO zeer summier omschreven: hij of zij stelt – samen met de directeur – de uitslag van het schoolexamen vast en ondertekent cijferlijsten en diploma’s. Eerst en vooral zijn examensecretarissen betrokken bij het organiseren en afnemen van de schoolexamens. Ongeveer een kwart van hen stelt (mede) het examenreglement op en controleert – al dan niet samen met de directeur – of het PTA en het examenreglement volledig zijn en aan de wettelijke eisen voldoen. Examensecretarissen hebben vaak (57 procent) de taak om docenten en leerlingen (en hun ouders) bekend te maken met het PTA en het examenreglement. Daarnaast vervullen ze soms een rol bij de toelating van leerlingen tot herkansingen. Ongeveer een derde van de examensecretarissen is ook verantwoordelijk voor het registreren van cijfers in de basisregistratie onderwijs (BRON).

Ook op de casestudiescholen heeft de examensecretaris vooral een organisatorische en logistieke rol: hij of zij organiseert de schoolexamenweken, stelt roosters op voor surveillanten, verzamelt toetsen, houdt zicht op afwezigheid en zorgt voor extra hulpmiddelen. Soms wordt de secretaris ondersteund door iemand van de administratie; in andere gevallen voert hij of zij administratieve taken zelf uit.

Een meerderheid van de examensecretarissen in de survey geeft aan er niet alleen voor te staan in de zorg voor een goed verloop van de schoolexamens. Niettemin geeft ongeveer één op de zes aan dat dit wel het geval is. In panelgesprekken en interviews bleek dat de examensecretaris te weinig positie heeft, omdat taken vaak te laag in de organisatie zijn belegd. Dat bemoeilijkt het aanspreken van collega's en de schoolleider op dingen die anders zouden moeten of kunnen. Examensecretarissen vinden verder dat er veel onduidelijkheid bestaat over hun taken, rol en verantwoordelijkheden. Daarbij hoorde de commissie grote verschillen in beschikbare uren voor dit werk: van tachtig uur per jaar tot twee dagen per week.

De examensecretaris heeft niet alleen uitvoerende werkzaamheden, maar moet vaak ook op de hoogte blijven van wettelijke voorschriften en docenten hierover relevante informatie geven. Uit het onderzoek van de commissie kwam een breed gedragen pleidooi voor (verdere) professionalisering van examensecretarissen.

Naar schatting een kwart van de scholen werkt met een examencommissie. Deze commissie vervult vooral een rol in geval van onregelmatigheden. In casestudiescholen zijn examencommissies samengesteld uit de examensecretaris en iemand met beslissingsbevoegdheid, zoals de directeur. Dit doet vermoeden dat de commissie geen eigen bevoegdheden heeft om maatregelen op te leggen.

Schoolleiders hebben vaak een rol, maar vullen die verschillend in

Uit de survey kwam dat een grote meerderheid van de directeuren (78 procent) op enigerlei wijze zicht houdt op het werk van examensecretarissen. Daarnaast zijn directeuren vaak (45 procent) verantwoordelijk voor het opstellen van het examenreglement, controleren ze (mede) of dit samen met het PTA aan de wettelijke eisen voldoet, zijn ze verantwoordelijk voor het nemen van maatregelen bij onregelmatigheden (46 procent), en evalueren ze het schoolexamen op schoolniveau (50 procent). Een klein deel van de directeuren (14 procent) is verantwoordelijk voor de toelating van leerlingen tot schoolexamens en herkansingen. Directeuren van de casestudiescholen vullen hun rol bij de schoolexamens heel verschillend in. Een aantal kijkt actief mee met het opstellen van het PTA (steekproefsgewijs) en checkt of het volledig is. Andere directeuren hebben de taak gedelegeerd aan team- en afdelingsleiders. Hun eigen rol varieert dan van actieve monitoring tot erop vertrouwen dat men geïnformeerd wordt als dat nodig is.

In een deel van de scholen (14 procent) bekijken (mede) de team- en afdelingsleiders of het PTA aan de wettelijke eisen voldoet. Zij maken het PTA en het examenreglement bekend onder docenten en leerlingen (en hun ouders) en dragen verantwoordelijkheid voor de toelating van leerlingen tot schoolexamens en herkansingen.

Schoolbesturen en administratieve medewerkers hebben specifieke taken

Schoolbesturen zijn bestuurlijk verantwoordelijk voor een aantal specifieke aspecten van de schoolexaminering. Feitelijk delegeren zij vaak de taken en bevoegdheden die bij deze verantwoordelijkheid horen aan examensecretarissen en directeuren.

Medewerkers van de administratie zijn veelal mede verantwoordelijk voor het registreren van resultaten van schoolexamens in BRON. Op sommige scholen heeft de administratie de opdracht te controleren of alle leerlingen aan de verplichtingen uit het PTA hebben voldaan.

3.5 Kwaliteitsbewaking en -verbetering zijn niet geformaliseerd

De bovenstaande verdeling van taken en rollen over actoren geeft een globaal beeld van de werkwijze. De verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is vaak niet vastgelegd; veel wordt informeel afgesproken en geregeld. Deze werkwijze is krachtiger dan protocollen – zo lang het goed gaat. Tegelijkertijd is deze kwetsbaar. Wat gebeurt er bijvoorbeeld als individuele betrokkenen gaandeweg hun taak anders opvatten en invullen? Of als mensen met een centrale rol in de schoolexaminering vertrekken?

Controleren of leerlingen alle onderdelen hebben gemaakt is niet altijd geformaliseerd

Naast de directe rollen van de verschillende actoren, zijn er ook processen in de kwaliteitsbewaking en -verbetering die minder eenduidig aan een specifieke actor zijn te koppelen. Dat geldt bijvoorbeeld voor het controleren of leerlingen alle onderdelen van het PTA hebben gemaakt. Bij verbetering gaat het erom hoe een school intern het beste kwaliteitsprocessen kan inrichten, maar ook hoe dit kan in samenwerking met andere scholen (bijvoorbeeld via intercollegiale consultatie of via het gezamenlijk – laten – maken van schoolexamens).

Controleren of alle leerlingen alle onderdelen van het schoolexamen hebben gemaakt, is belangrijk omdat het een voorwaarde is voor deelname aan het centraal examen. Op de casestudiescholen is deze controle een gedeelde verantwoordelijkheid van docenten, mentoren, leerlingen en de examensecretaris (of examencommissie). Vaak heeft de controle een informeel karakter, soms is het meer geformaliseerd tijdens een teamvergadering na iedere periode. Betrokkenen in de scholen vinden de informele werkwijze kwetsbaar. Er zijn scholen waarin docenten systematisch alles langslopen tijdens een vaststellingsvergadering. Op andere is het aan de examensecretaris of de administratie om te constateren of aan alle verplichtingen is voldaan.

Scholen evalueren vooral de praktische uitvoering en de cijfers

Ongeveer de helft van de scholen evalueert de schoolexaminering jaarlijks, schoolbreed. Uit de casestudies en de panelgesprekken blijkt dat het dan voornamelijk gaat om een evaluatie van de praktische uitvoering, procedures en resultaten. Dit gebeurt op uiteenlopende manieren: in de examencommissie, via vragen van de examencommissie aan docenten en leerlingen, in teamoverleg of in een directievergadering. De inhoudelijke terugblik vindt vaak plaats binnen de vaksecties. Een evaluatie van de organisatie en uitvoering van schoolexamens in relatie tot beleidsdoelen, lijkt niet vaak voor te komen. Tot slot is de evaluatie vaak informeel en zonder verslaglegging met expliciete verbetermaatregelen.

Bijsturing van (inhoudelijke) kwaliteit gaat niet vanzelf

Als iets niet goed gaat, moeten de verschillende actoren elkaar kunnen bijsturen. Voor kwaliteitsborging is interactie tussen hen van groot belang. In de meeste gevallen is er horizontale controle (van collega's) of verticale (van leidinggevend) op de taken van examensecretarissen en docenten. Met name docenten worden binnen hun vaksectie gecontroleerd. Ook dit is een potentieel kwetsbare werkwijze, gezien het feit dat schoolexamens vaak worden gemaakt, beoordeeld en geëvalueerd binnen de vaksecties, dus zonder inbreng van buitenaf. In kleine secties kan het gaan om één docent. Kleine scholen hebben vaker kleine secties en zijn daardoor op dit punt extra kwetsbaar. Toch heeft de commissie ook signalen opgevangen van inbreng van buiten de eigen vaksectie en school. Docenten geven significant vaker aan dan examensecretarissen en directies dat ze met andere scholen informatie uitwisselen of samenwerken.

Het vraagt tijd om (gezamenlijk) goede schoolexamens te maken en te beoordelen. Hoge werkdruk, veel personeelwisselingen, tijdelijke medewerkers, onbevoegde docenten, of docenten en stafleden die gaten vullen: ze vormen allemaal een risico voor de kwaliteitsborging van de schoolexamens. Deze factoren dragen ook bij aan het risico dat een bestaand PTA zonder verdere reflectie wordt herhaald, in de veronderstelling dat het 'wel goed zal zijn'. Niet alle docenten zijn goed op de hoogte van de ruimte die schoolexamens bieden, van wat mag en wat moet.

4. Conclusie: de kwaliteit van de schoolexaminering is kwetsbaar

De commissie heeft geen indicaties gevonden voor grootschalige onregelmatigheden bij de uitvoering van de schoolexamens. Wel constateert ze kwetsbaarheden in de kwaliteitsborging. In het huidige systeem is de deugdelijkheid van de schoolexamens onvoldoende gegarandeerd: als de examinering op een school niet goed verloopt, dan wordt dit onvoldoende gecorrigeerd. Dit laat onverlet dat de schoolexaminering op individuele scholen doorgaans goed gaat.

De gebeurtenissen bij VMBO Maastricht waren aanleiding om te onderzoeken of de kwaliteit van de schoolexamens in het hele land voldoende is geborgd. De commissie heeft geen oordeel over wat er misging in Maastricht (anderen verrichten hier onderzoek naar) en heeft niet gekeken naar soortgelijke misstanden op andere scholen (dit viel buiten haar opdracht). Op de meer algemene vraag of het systeem voldoende waarborgen heeft om de kwaliteit van de schoolexaminering te garanderen, is het antwoord van de commissie: nee. Er zitten enkele structurele kwetsbaarheden in het systeem. Zo is de oorspronkelijke bedoeling van het schoolexamen gaandeweg uit het zicht geraakt: het wordt nauwelijks gebruikt als sluitstuk van het eigen onderwijsaanbod. Daarnaast is de kwaliteitsborging te vaak slechts een administratief proces, met bovendien een keten van betrokkenen die, als er dingen misgaan, te weinig corrigeert. Verder is er te weinig coördinatie vanuit bestuur en schoolleiding, verschillen de taken en bevoegdheden van betrokkenen (in het bijzonder de examensecretaris) per school en is toetsdeskundigheid niet vanzelfsprekend aanwezig.

Dit hoofdstuk licht deze conclusie toe. Hoofdstuk 5 doet aanbevelingen om de genoemde kwetsbaarheden weg te nemen, zodat het schoolexamen weer de plaats krijgt die het verdient en de kans op onregelmatigheden in de toekomst verkleint.

4.1 Aandacht voor centraal examen gaat ten koste van de kwaliteit van schoolexaminering

In de veldconsultatie hoorde de commissie veelvuldig dat de aandacht – van alle betrokkenen en op alle niveaus – steeds meer uitgaat naar het centraal examen. Uit gesprekken, de survey en de casestudies ontstaat het beeld dat het schoolexamen vooral het karakter heeft gekregen van ‘oefenen voor het centraal examen’. Om het scherp te stellen: het schoolexamen is een ondergeschoven kindje geworden. Hierdoor sneeuwen twee belangrijke doelen onder: het schoolspecifieke karakter van het schoolexamen én de afsluitende functie ervan. Beide hangen nauw samen met de kwaliteit van de examinering.

Schoolexamen op de achtergrond door verschillende factoren

Dat het schoolexamen op de achtergrond raakt, is het resultaat van een samenspel aan factoren.

Allereerst speelt de sterke overheidssturing op de resultaten van het centraal examen een rol. De overheid liet in het resultatenmodel van de inspectie een indicator opnemen voor het verschil in cijfers tussen schoolexamens en centrale examens (zie pagina 19). In de praktijk is dit een prikkel voor scholen om schoolexamens zowel in inhoud als in toetsvorm af te stemmen op het centraal examen. Hierbij speelt een rol dat veel scholen de indicator anders interpreteren dan hij is bedoeld. Ze kijken niet, zoals de bedoeling was, naar het verschil in cijfers over meerdere jaren op schoolniveau over de vakken heen (voortschrijdend gemiddelde), maar vertalen de indicator dwingend, namelijk naar een criterium per vak per jaar.

Daarnaast scherpte de overheid de uitslagregel van het centraal examen aan in 2011. Hierdoor is de druk toegenomen om op dat examen goed te presteren. Ongeacht de cijfers op het schoolexamen moeten leerlingen minimaal een gemiddelde van 5,5 halen over alle vakken. De inspectie constateerde al dat deze vernieuwde zak-/slaagregeling het doorstroomrecht naar het vervolgonderwijs grotendeels bewaakt (Inspectie van het Onderwijs, 2018c). Anders gezegd: door de aangescherpte cijfereisen van het centraal examen is het vertrouwen in het diploma er toch wel. De aandacht voor de schoolexamens – en voor de kwaliteitsborging ervan – is daardoor verslapt.

Ook binnen scholen is er sterke sturing op het centraal examen, voortkomend uit eisen die de samenleving stelt. Ouders vinden schoolprestaties steeds belangrijker en hebben hoge verwachtingen van het onderwijs. Niet ten onrechte, want de kansen die leerlingen krijgen en de ontwikkeling die zij doormaken, hangen in steeds sterkere mate samen met het genoten onderwijs. Bovendien spelen cijfers op het centraal examen een belangrijke rol in jaarlijkse ranglijsten van schoolprestaties in de (lokale) media. Samen met de toenemende concurrentie tussen scholen, zijn dit voldoende redenen om het schoolexamen te laten overschaduwen door het centraal examen.

Het schoolspecifieke én het afsluitende karakter van het schoolexamen staan onder druk

De grote aandacht voor het centraal examen leidt ertoe dat typisch Nederlandse doelen van het schoolexamen – die samenhangen met kwaliteit – ondersneeuwen. Scholen en vakdocenten benutten te weinig de ruimte die ze hebben om hun eigen onderwijsvisie aan te brengen in de eindtoetsing. Elk vak vult afzonderlijk het PTA, er is nagenoeg geen inhoudelijke afstemming. Daardoor is er weinig samenhang in het examenprogramma. Er is ook geen stop op het aantal toetsen in het PTA. Het schoolexamen verliest daarmee niet alleen zijn schoolspecifieke, maar ook zijn afsluitende karakter: op sommige scholen lijkt het op een verzameling tussentoetsen die leerlingen bij de les moet houden.

De commissie stelt vast dat het schoolexamen hierdoor ver af staat van de oorspronkelijke ambities voor dit examen. De relatief grote autonomie van scholen in het Nederlandse onderwijsstelsel moest, in combinatie met centrale ijkpunten, de ruimte geven aan een eigen visie die terugkomt in de eindtoetsing. Met de modernisering van de bovenbouw havo/vwo en vmbo (in de jaren negentig) werd het belang van schoolexamens nog eens onderstreept: ze maken ook een groter accent mogelijk op het afsluitend toetsen van praktische en complexe vaardigheden – waar het centraal examen vooral kennis toetst. Het schoolexamen kan dus het rijke curriculum van een school over de volle breedte toetsen. Het stuurt daarmee ook het onderwijsprogramma in de voorafgaande jaren. Bovendien maakt het toetsing op meerdere momenten mogelijk; dit vergroot de betrouwbaarheid van het eindexamen.

Gebrek aan aandacht voor schoolexaminering door inspecteurs, bestuurders en ten dele ook schoolleiders, ondermijnt een onderwijspraktijk waarin docenten en andere betrokkenen vanuit een visie het PTA inrichten. Ze krijgen er te weinig waardering voor – als ze die al krijgen, is het van een ‘toevallige’ schoolleider of bestuurder. Mede door de druk op schoolprestaties kiezen docenten voor zekerheid en voor een goede voorbereiding van hun leerlingen op het centraal examen. Het tekort aan leraren en de wisselingen binnen secties en lerarenteams zetten de eigen invulling van het schoolexamen verder onder druk. Daarbij lijken docenten zich niet altijd te realiseren waar het schoolexamen voor bedoeld is, en dat het iets anders is dan een gebruikelijke toets. Tussentijdse overhoringen en beoordelingen voor het maken van huiswerk horen er niet in thuis.

4.2 Kwaliteitsborging is versmald tot administratieve procedures

De verslachte aandacht voor het karakter van het schoolexamen komt tot uiting in de kwaliteitsborging ervan. De overheid stuurt de kwaliteit nog vrijwel uitsluitend via het beoordelingskader van de inspectie. Daarin hangt behoud van de examenlicentie van een school af van het tijdig insturen van de juiste documenten (examenreglement en programma van toetsing en afsluiting) en van een niet te groot verschil in cijfers tussen centraal examen en schoolexamen. Sinds de aangescherpte zak-/slaagregeling voor het centraal examen, heeft de inspectie niet meer specifiek gerapporteerd over de schoolexamens. De commissie stelt vast dat als er iets misgaat, de keten die de kwaliteit moet borgen (verantwoordelijke directeuren, toezienende schoolbesturen en de inspectie die het geheel controleert) te weinig corrigeert. Van 10 van de geselecteerde afdelingen kon de inspectie het examenreglement en/of PTA niet aan de commissie geven. Van de 65 onderzochte examenreglementen voldoen er 38 aan de wettelijke eisen; van de 73 onderzochte PTA's voldeden er 53 aan die eisen.

Ook schoolbesturen en -leiders sturen de kwaliteit van de schoolexamens vooral aan via administratieve procedures. Zij richten zich eveneens op de verhouding tussen de cijfers voor schoolexamen en centraal examen. Ze coördineren te weinig aantoonbaar de gang van zaken rondom de PTA's, controleren de inhoud niet en hebben te weinig oog voor een sterke positie van de examensecretaris. Het komt voor dat jaren achtereen niemand anders dan docenten en de examensecretaris naar het (eigen deel van het) PTA kijkt.

De kwaliteitsborging is dus versmald tot een administratieve controle op documenten en vergelijkende cijfers. Daarbij zijn er indicaties dat docenten onvoldoende weet hebben van de juridische betekenis van cijferregistraties die zij als 'signaalwaarden' beschouwen. Ze geven cijfers als 1,0 en 1,1 om aan te geven welke toetsen leerlingen hebben gemist. Deze waarden hebben een formele betekenis, waardoor verwarring, onjuistheden en fouten ontstaan. De commissie merkt bovendien op dat het aantal te registreren cijfers bij een deel van de scholen groot is. Er zijn scholen waar het schoolexamen uit meer dan honderd toetsen bestaat. In die gevallen lijken toetsen in het PTA te worden gebruikt om leerlingen aan het werk te houden, hun slaagkansen te vergroten of de aandacht voor een bepaald vak te willen vangen. De commissie heeft geen aanwijzingen dat de kwaliteitszorg voor de cijferadministratie ondermaats is, maar wijst erop dat een grotere registratielast het lastiger maakt om overzicht te houden over wat leerlingen hebben behaald. Er is een hoger risico op fouten.

4.3 Informele werkwijze bij schoolexaminering verhoogt de kwetsbaarheid

Tot slot concludeert de commissie dat de informele werkwijze die scholen hanteren voor het schoolexamen, risico's kan opleveren. Er zijn grote verschillen in rol- en taakopvattingen van examensecretarissen en schooldirecteuren. De verdeling van taken en bevoegdheden tussen diverse betrokkenen is vaak niet helder en verschilt sterk per school.

Daarbij komt dat specifieke toetsdeskundigheid regelmatig afwezig is. Ook dit vergroot de kwetsbaarheid. Docenten en examensecretarissen beschikken niet vanzelfsprekend over de deskundigheid om schoolexamens te maken en de kwaliteit van de schoolexaminering te bewaken en te bevorderen. Er ontbreekt een systeem van 'checks en balances', van gerichte aandacht voor (toets)deskundigheidsbevordering en feedback.

5. Vier aanbevelingen voor betere kwaliteitsborging

Om het schoolexamen de aandacht te geven die het verdient, moet de kwaliteitsborging ervan boven elke twijfel verheven zijn. De commissie doet vier aanbevelingen om de geconstateerde kwetsbaarheden uit het systeem te halen.

Adviezen over maatregelen om de positie van het schoolexamen ten opzichte van het centraal examen te herstellen, liggen buiten de opdracht van de commissie. De commissie wil wel benadrukken dat enkelvoudige maatregelen – zoals wijziging van het resultatenmodel van de inspectie – onvoldoende zijn om het krachtenspel rond het schoolexamen daadwerkelijk te veranderen.

Dit hoofdstuk werkt dus vier aanbevelingen uit. Sommige zijn voor de middellange termijn (5.1 en 5.3), andere kunnen met ingang van het nieuwe schooljaar worden uitgevoerd (5.2 en 5.4). De commissie adviseert om over ongeveer twee jaar opnieuw een stand van zaken te (laten) maken.

5.1 Waardeer en verbeter de verbinding tussen schoolexamen en eigen onderwijsvisie

Als de sector schoolvisies en -accenten tot uitdrukking wil brengen in de eindtoetsing, dan moeten scholen de formele ruimte voor eigen invulling van het schoolexamen beter benutten. Met alleen de verbetering van procedures, afspraken en regels (zie 5.3) komt het voortgezet onderwijs er niet. Scholen doen er goed aan ook een 'visierijk' toetsbeleid te hanteren (zie kader). Daarmee (her)nemen ze het eigenaarschap over de invulling van het schoolexamen. Hier is sprake van een wisselwerking: het eigenaarschap bevordert de waardering van overheid en samenleving voor het schoolexamen, en andersom hebben scholen die waardering nodig voor een visierijke invulling. In de huidige context van sterke overheidssturing op het centraal examen en schoolprestaties is het moeilijk voor scholen om het schoolexamen de plaats te geven die het volgens de commissie verdient. Ze kunnen daarbij ondersteuning gebruiken.

Visierijk onderwijs- en toetsbeleid

Idealiter zijn schoolexamens het logische sluitstuk van een proces dat begint met een onderwijsvisie, gevolgd door een vertaling daarvan in het aangeboden curriculum en ook in het (daarvan afgeleide) toetsbeleid. Het schoolexamen weerspiegelt dan de onderwijsvisie van de school, uiteraard binnen de bestaande kaders van wet- en regelgeving. De visie is gestoeld op de levensbeschouwelijke of religieuze oriëntatie van de school, onderwijskundige opvattingen, pedagogische inzichten en/of de kenmerken van de leerlingenpopulatie. De ruimte voor een eigen visie vloeit voort uit de vrijheid van onderwijs in Nederland.

Een eindexamen dat bestaat uit een centraal examen en een schoolexamen is een concrete vertaling van deze vrijheid van onderwijs. Het afsluitende schoolexamen geeft sturing aan het curriculum in de voorafgaande jaren, en moet dus – in samenhang met het centraal examen – datgene toetsen wat een school aan leerlingen moet én wil meegeven. De commissie adviseert scholen in hun schoolplan naast de visie ook aan te geven hoe deze vorm krijgt in de afsluitende toetsing van het schoolexamen.

Geef scholen meer helderheid over wat moet, mag en kan

Om scholen te ondersteunen bij het vertalen van de onderwijsvisie naar het schoolexamen, moet er meer helderheid komen over wat in dat examen moet, mag en kan. Deze helderheid ontbreekt bij scholen, (vak)secties en leraren. Het is een van de factoren die eraan bijdragen dat ze weinig gebruik maken van de ruimte die de wet biedt voor het schoolexamen. De commissie ziet een rol voor de VO-raad om alle betrokkenen op dit punt beter te informeren.

De sector voortgezet onderwijs kan, bij monde van de VO-raad, het schoolexamen ook via andere wegen meer aandacht geven. Bijvoorbeeld in het proces naar modernisering van het curriculum (curriculum.nu) of in de wijze waarop examenprogramma's tot stand komen. Een van de redenen om opnieuw naar het curriculum te kijken, is namelijk de overladenheid van de onderwijsprogramma's. Ze worden vormgegeven vanuit afzonderlijke vakken en gestuurd door vakverenigingen, zonder dat er expliciet oog is voor het geheel en de samenhang.

Laat de Inspectie van het Onderwijs periodiek rapporteren over de kwaliteit van het schoolexamen

De Inspectie van het Onderwijs houdt beperkt toezicht op de schoolexamens. In het Onderzoekskader 2017 van de Inspectie staat nu enkel: *“Daarbij is het verschil (op opleidingsniveau) tussen het cijfer voor het schoolexamen en het centraal eindexamen op een aanvaardbaar niveau.”* (Inspectie van het Onderwijs, 2018c, p. 69). De commissie vindt dat de externe toezichthouder meer aandacht zou moeten hebben voor het schoolexamen als belangrijk onderdeel van het eindexamen. Dit stimuleert scholen om het schoolexamen in te richten in lijn met de eigen onderwijsvisie en zich daarover uit te spreken in (onder meer) het schoolplan.

5.2 Bewaak het afsluitende karakter van het schoolexamen

Het schoolexamen moet het karakter hebben van afsluitende toetsing. Het is niet bedoeld om via frequent toetsen leerlingen aan het werk te houden, om leerstof in kleine eenheden op te delen om de slaagkans te vergroten, of om de aandacht van leerlingen te vangen door het eigen vak zo belangrijk mogelijk te maken. Het schoolexamen is dus geen verzameling tussentoetsen. Het is ook niet bedoeld om huiswerk mee te laten wegen in de beoordeling. Een schoolexamen is geen formatief instrument: het heeft niet als primair doel om tussentijds na te gaan of een leerling voldoende voortgang maakt of dat moet worden bijgestuurd. Het schoolexamen is wél bedoeld om op een betrouwbare en valide wijze te meten of een leerling de leerstof uiteindelijk op voldoende niveau beheerst. Dit betekent dat een toets die deel uitmaakt van het schoolexamen, het sluitstuk vormt van de betreffende leerinhoud.

Vanwege het afsluitende karakter verdient het aanbeveling de schoolexamens zo veel mogelijk in het laatste leerjaar te laten plaatsvinden. Toetsen voor dit examen in eerdere leerjaren zouden alleen moeten plaatsvinden als het onderwijs in de betreffende leerinhouden op dat moment echt is afgesloten.

De praktijk van opdeling van het schoolexamen in veel kleine deelttoetsen doet afbreuk aan het afsluitende karakter van het schoolexamen en verhoogt – zoals al gesteld in hoofdstuk 4 – het risico op onregelmatigheden (grotere registratielast, lastig overzicht te houden). De commissie adviseert leraren, (vak)secties en schoolleiders terughoudend te zijn met het aantal toetsen in het PTA. Dit doet zij zonder een maximum aantal te willen noemen.

Zorg op schoolniveau voor een transparant en uitvoerbaar examenreglement en PTA

Voor zowel het examenreglement als het PTA geldt dat het document niet de rol vervult die het formeel heeft. De commissie vindt dat beide documenten maximaal leesbaar en helder moeten zijn voor ouders en leerlingen, inclusief samenvattende informatie over herkansingen en wat te doen bij klachten en onregelmatigheden.

Het examenreglement en het PTA hebben een formele functie: scholen verantwoorden zich ermee over het schoolexamen in twee richtingen. Ze expliciteren er de eigen regels in, zodat de inspectie kan nagaan of de school zich aan de eigen afspraken houdt. Daarnaast heeft het PTA een formele rol in het informeren van leerlingen en hun ouders over de inhoud en vorm van het schoolexamen. Dit is op de meeste scholen een verbeterpunt. Zonder een transparant formeel document kan onduidelijk zijn waarop leerlingen en ouders zich – mocht dit nodig zijn – wel en niet kunnen beroepen. Bovendien zijn omschrijvingen soms te vaag ('het gemaakte huiswerk' of 'de werkhouding') en ontbreekt belangrijke informatie (bijvoorbeeld over de mogelijkheid van een tweede beoordeling). Daarnaast is het PTA op veel scholen niet meer dan een optelsom van de verschillende vakken. De samenhang op programmaniveau (welke vakoverstijgende vaardigheden worden bijvoorbeeld waar getoetst?) ontbreekt dan. De commissie vindt het van belang dat het PTA op schoolniveau dit soort zaken vastlegt.

De commissie adviseert de sector te komen tot een standaard format voor zowel het examenreglement als het PTA. Directeuren zijn verantwoordelijk voor de totstandkoming en de inhoud van deze documenten. Het bevoegd gezag moet ze vaststellen. De inspectie moet scherper controleren op de aanwezigheid en de correctheid van deze documenten.

5.3 Neem de examencommissies op in het Eindexamenbesluit VO

Onderzoek naar het functioneren van examencommissies in het mbo (Vink & Willemse, 2015; Inspectie van het Onderwijs, 2018d) en het hbo (Commissie Externe Validering Examenkwaliteit Hoger Beroepsonderwijs, 2012; Inspectie van het Onderwijs, 2015) maakt duidelijk dat, gezien over een aantal jaren, deze commissies belangrijk kunnen zijn voor een betere kwaliteitsborging van examens. Daarvoor moet wel aan een aantal randvoorwaarden zijn voldaan. Niet alleen ervaringen in het mbo en het hbo, maar ook in het wetenschappelijk onderwijs leren dat het gaat om: goede positionering, onafhankelijkheid, voldoende deskundigheid en voldoende tijd, middelen en ondersteuning. De commissie adviseert ook voor het voortgezet onderwijs examencommissies in te stellen en ze een wettelijke basis te geven. Hieronder volgen aanbevelingen om deze examencommissies te laten voldoen aan de belangrijkste randvoorwaarden.

Verbind de examenlicentie aan de positionering en het functioneren van een examencommissie

De commissie adviseert de positie en het functioneren van de examencommissie mee te laten wegen bij het besluit om een examenlicentie voor een school al dan niet te handhaven.

In de huidige situatie hebben scholen in beginsel een licentie om schoolexamens af te nemen. Scholen kunnen volgens de Wet op het voortgezet onderwijs (art 29, lid 1a) deze certificering alleen kwijtraken (via het beoordelingskader van de inspectie) als het verschil in cijfers tussen centraal examen en schoolexamen drie jaar lang te groot is.¹¹ Daarnaast moeten scholen vanzelfsprekend voldoen aan de wettelijke eis een examenreglement en een PTA vast te stellen vóór 1 oktober. De MR moet instemmen met deze documenten en de school moet ze aan de inspectie sturen. Dit laatste blijkt niet altijd te gebeuren. Het is onduidelijk voor de commissie of de inspectie dan actie onderneemt en zo ja, welke.

De commissie vindt de blik op de kwaliteit van de schoolexaminering te beperkt. Ook de procedures in een school bepalen de kwaliteit van het schoolexamen en daarmee het civiel effect van het diploma. De interne kwaliteitsborging van het schoolexamen moet beter worden gekoppeld aan de examenlicentie.

11. Alvorens de licentie daadwerkelijk kwijt te raken volgt eerst een herstelperiode van drie jaar.

Leg de kwaliteitsborging van schoolexamens in handen van een examencommissie

De meeste scholen laten nu de procedurele kwaliteit van de schoolexamens bewaken door een examensecretariaat. De werkzaamheden van het secretariaat variëren van een actieve bemoeienis met de inhoud en inrichting van het PTA tot het louter administratief verwerken van de aangeleverde gegevens. De commissie constateert dat het examensecretariaat geen duidelijke taak heeft en te weinig bevoegdheden om af te dwingen dat alle betrokkenen zich houden aan de afgesproken procedures. Ze adviseert daarom om, in navolging van het mbo en het hoger onderwijs, de kwaliteitsborging van de schoolexamens formeel in handen te leggen van een examencommissie.

De commissie vindt dat een omschrijving van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de examencommissie moet worden opgenomen in het Eindexamenbesluit VO. De examencommissie zorgt niet zelf voor de examens en toetsen, maar is verantwoordelijk voor het waarborgen van de kwaliteit van de schoolexaminering. Om die verantwoordelijkheid waar te maken, moet de examencommissie formeel de volgende taken en bevoegdheden krijgen: het eindexamen, inclusief het schoolexamen, organiseren en coördineren; de kwaliteit van de schoolexaminering borgen middels een schoolbreed toets- en handhavingsbeleid; het examenreglement en PTA uitvoeren (die op schoolniveau zijn samengesteld en zijn vastgesteld door het bevoegd gezag); en aanwijzingen geven aan docenten en examinatoren. Anders dan in het mbo en hoger onderwijs, heeft de examencommissie in het voortgezet onderwijs alleen een rol in het (voor)laatste schooljaar.

De relatie met de eindverantwoordelijke voor de examinering – het bevoegd gezag van de onderwijsinstelling, meestal het bestuur – verdient daarbij expliciet aandacht. De examencommissie moet haar werk onafhankelijk kunnen doen, dus niet in een hiërarchische relatie met schoolleiding en -bestuur. Dit moet een aandachtspunt zijn bij de samenstelling. Tegelijkertijd is steun en erkenning van schoolleiding en -bestuur onontbeerlijk. Alleen daarmee kan de examencommissie haar taken met kracht uitoefenen. Daarvoor is goede (periodieke) communicatie tussen examencommissie en bevoegd gezag nodig.

Certificeer de examensecretaris

Binnen het examensecretariaat neemt de secretaris van het eindexamen een bijzondere plaats in (zie Examenbesluit VO). Hij of zij wordt door de directeur aangewezen en vervult een formele rol bij het centraal examen en bij het schoolexamen. De examensecretaris draagt zorg voor een zorgvuldig verloop van de schoolexaminering. Hierover is alleen vastgelegd dat de secretaris diploma's en cijferlijsten tekent en de examenopgaven bewaart. De commissie vindt dat versterking en professionalisering van deze rol noodzakelijk is.

Versterking komt tot stand door de examensecretaris deel te laten uitmaken van de examencommissie. Hij of zij kan dan een belangrijke rol vervullen in de afstemming tussen schoolleiding, bevoegd gezag en examencommissie.

Voor de noodzakelijke professionalisering wijst de commissie op de bestaande professionaliseringsactiviteiten van het Platform voor Examensecretarissen (PLEXS). Het verdient aanbeveling de formele rol van de examensecretaris steviger te verankeren door de secretaris te certificeren. Alle betrokkenen moeten erop kunnen vertrouwen dat het werk van deze functionaris naar behoren gebeurt. Een school zonder gecertificeerde examensecretaris kan dan zijn examenlicentie verliezen.

Voor certificering is een aantal zaken van belang: de beschikbare tijd, aantoonbare professionaliteit van de secretaris (blijkend uit bij- en nascholing), deelname aan intercollegiale consultatie en peer review (waarvoor de school faciliteiten beschikbaar moet stellen). De commissie adviseert verder om voor de examensecretaris het 'vier ogen principe' te hanteren, door een secretaris van een andere school mee te laten kijken en de doorlopen procedures te laten checken. Het College voor Toetsen en Examens kan de examensecretaris certificeren, aangezien de functionaris ook een wettelijke rol vervult bij het centraal examen.

Faciliteer en professionaliseer de leden van de examencommissie

Adequate facilitering van de leden is essentieel voor examencommissies om hun rol te kunnen vervullen. Het gaat daarbij niet alleen om tijd. Het gaat ook om middelen voor verdere professionalisering (in het bijzonder van nieuwe leden) en om adequate administratieve ondersteuning, inclusief goed werkende informatiesystemen. De leden van een examencommissie moeten aantoonbaar voldoende deskundig zijn om hun taken uit te kunnen oefenen. Dat verhoogt de legitimiteit van hun werk. Daarnaast zijn integriteit, onafhankelijkheid en een hoog kwaliteitsbewustzijn belangrijke vereisten.

5.4 Zorg voor meer deskundigheid bij leraren en schoolleiding

Deskundigheidsbevordering

De commissie constateert dat de kwaliteit van de schoolexamens eerst en vooral een verantwoordelijkheid is van docenten en lerarenteams of (vak)secties. Juist in het Nederlandse onderwijsstelsel, waarin scholen een grote mate van vrijheid hebben in toetsen en beoordelen, is deskundigheidsbevordering – van leraren én schoolleiders – cruciaal (Nusche, Braun, Halász, & Santiago, 2014). Bij het bestuderen van documenten over schoolexamens kwam de commissie vaak de aanbeveling tegen om werk te maken van deskundigheidsbevordering op dit gebied. Ze onderschrijft nogmaals dat hierin verbeteringen nodig zijn. Deskundigheidsbevordering mag niet vrijblijvend zijn: de kwaliteit van de schoolexamens moet boven iedere twijfel verheven zijn.

De commissie adviseert deskundigheidsbevordering uit de volgende elementen te laten bestaan: zorg voor expertise binnen secties, schoolleiding en bestuur, bevorder de kwaliteitscultuur en bevorder het gebruik van beschikbare instrumenten.

Zorg voor examenexpertise binnen de (vak)secties

Elke vaksectie moet minimaal één docent hebben met specifieke expertise in het maken van examens. Deze expertise moet blijken uit gevolgd (na)scholing. Dit bevordert de kwaliteit van de schoolexamens, voorkomt dat leraren blind vertrouwen op methodes en stimuleert uitwisseling binnen secties op basis van kennis van zaken. Schoolleiding en -bestuur moeten erop toezien dat de deskundigheidsbevordering daadwerkelijk plaatsvindt en er tijd en faciliteiten voor ter beschikking stellen. Secties zonder aantoonbare examenexpertise zouden niet zelf schoolexamens mogen maken en afnemen, tenzij hier een goede reden voor is (de commissie adviseert het principe van ‘pas toe of leg uit’ te hanteren). Met name bij scholen in krimpregio's of bij kleine vakken (bijvoorbeeld Chinees) kan het sowieso verstandiger zijn om samen te werken met (vak)secties van andere scholen.

Zorg voor expertise ten aanzien van toetsbeleid binnen de schoolleiding en het schoolbestuur

De schoolleiding moet de kwaliteit van de schoolexaminering bewaken. Het bestuur ziet erop toe dat dit op adequate wijze gebeurt. De expertise die daarvoor nodig is moet – aantoonbaar – aanwezig zijn.

Dat docenten en (vak)secties een belangrijke rol vervullen in het PTA is terecht, zij geven immers inhoud en vorm aan de afsluitende toetsing van hun vak of leergebied. Er is echter niet alleen overleg binnen maar ook tussen de secties nodig om een onderwijsvisie vorm te geven, een coherent toetsbeleid te voeren en de kwaliteit op schoolniveau te borgen. Hierin hebben schoolleiders een belangrijke taak. Zij kunnen de onderlinge samenhang tussen (vak)secties bewaken en een – vanuit het oogpunt van leerlingen – helder, logisch en goed opgebouwd schoolexamen waarborgen dat boven de vakken uitstijgt. Ook schoolbesturen moeten bijdragen aan samenhang en kwaliteitsborging die verder gaat dan afzonderlijke schoolexamens. Dat kan al door schoolexaminering onderwerp van gesprek te maken met docenten, secties en schoolleiders.

Bevorder de kwaliteitscultuur binnen en tussen scholen

Kwaliteit, ook van schoolexamens, staat of valt met de bereidheid van professionals om kennis en ervaringen te delen en van elkaar te leren. Intercollegiale consultatie, feedback, intervisie, samenwerking en leiderschap vormen de bouwstenen van een kwaliteitscultuur binnen de school. Een gedeelde visie op goed onderwijs – en in het kielzog daarvan op de schoolexamens – moet daarvan het resultaat zijn. De commissie vindt dat ‘leren van en met elkaar’ ook over de verschillende (vak)secties heen moet plaatsvinden, én bij voorkeur over de muren van de school heen. De sector kan dit bevorderen door ‘good practices’ te verzamelen en aan scholen ter beschikking te stellen. Ook kunnen scholen meer gebruikmaken van goede voorbeeldexamens van andere scholen of van expertisecentra en eventueel samen met andere scholen schoolexamenmateriaal laten maken.

Bevorder dat scholen gebruikmaken van beschikbare instrumenten voor kwaliteitsbewaking

De VO-raad heeft inmiddels verschillende instrumenten ontwikkeld voor de kwaliteitsbewaking door scholen zelf. Zo is er een ‘Zelfevaluatie-instrument Kwaliteitsborging Schoolexaminering’¹² en er zijn checklisten voor het Examenreglement en het PTA.¹³ Scholen kunnen van deze instrumenten zonder meer gebruik maken en het zou goed zijn als zij dat ook willen. Op basis van de ervaringen van scholen en mogelijke veranderingen in de wet- en regelgeving adviseert de commissie de VO-raad deze instrumenten voor kwaliteitsbewaking periodiek bij te stellen.

12. <https://www.vo-raad.nl/nieuws/instrument-voor-zelfevaluatie-kwaliteitsborging-schoolexamens-beschikbaar>

13. https://www.vo-raad.nl/system/downloads/attachments/000/000/641/original/Checklist_1_Examenreglement_.pdf?1531992973; https://www.vo-raad.nl/system/downloads/attachments/000/000/642/original/Checklist_2_PTA.pdf?1531993134

Literatuurlijst

- Berg, H. van den, Rohde, E., & Zwarts, M. (2003). Is het ene examen het andere? Over de stabiliteit van schoolonderzoek en centraal examen. *Pedagogische Studiën*, 80, 176 - 191.
- Broek, A. van den, Kerstens, J., Braaksma, J., & Graumans, J. (2004). *De blik naar buiten*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Bronneman-Helmers, H.M. (2008). *Vijftien jaar onderwijsvernieuwingen in Nederland. Een beleidsanalytische studie ten behoeve van het parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen. Deelonderzoek Sociaal en Cultureel Planbureau*. 31 007. Nr. 7. Den Haag: SCP.
- Cito (2008). *Het schoolexamen in het voortgezet onderwijs. Verslag van een onderzoek naar de kwaliteit van het schoolexamen bij de vakken Engels, Nederlands, biologie en wiskunde*. Arnhem: Cito.
- Cito (2013). *De kwaliteit van het schoolexamen wiskunde, Engels en Nederlands op tien scholen voor vwo. Eindrapport*. Arnhem: Cito.
- Commissie Evaluatie Externe Validering Toetsing en Examinering in het hbo (2017). *Zienderogen vooruit*. Den Haag: Vereniging Hogescholen.
- Commissie Externe Validering Examenkwaliteit Hoger Beroepsonderwijs (2012). *Vreemde ogen dwingen*. Den Haag: HBO-raad.
- Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (2008). *Tijd voor onderwijs (eindrapport)*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- DUO (2017). *Examenmonitor VO 2017*. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/12/21/rapportage-examenmonitor-vo-2017-duo> op 5 november 2018
- Huisman, P.W.A., Philipsen, S., & Vermeulen, B.P. (2018). Juridische aspecten van toetsing, beoordeling en examinering. In: M. Laemers (red), *Juridische aspecten van toetsing, beoordeling en examinering. Symposiumbundel 2017 Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht* (pp.13-102). Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Inspectie van het Onderwijs (1998). *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag. Voortgezet Onderwijs*. De Meern: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2009). *Het schoolexamen in het voortgezet onderwijs*. Verslag van een onderzoek naar de kwaliteit van het schoolexamen bij de vakken Engels, Nederlands, biologie en wiskunde. De Meern: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2012). *Onderwijsverslag 2010/2011*. De Meern: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2014). *Onderwijsverslag 2012/2013*. De Meern: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2015). *Verdere versterking. Onderzoek naar het functioneren van examencommissies in het hoger onderwijs*. De Meern: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2016). *De staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2014-2015*. De Meern: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2018a). *Specifiek Onderzoek VMBO Maastricht*. De Meern: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2018b). *Stichting Limburgs Voortgezet Onderwijs*. De Meern: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2018c). *Onderzoekskader 2017 voor het toezicht op het voortgezet onderwijs*. De Meern: Inspectie van het Onderwijs.

- Inspectie van het Onderwijs (2018d). *Onderwijsverslag 2016/2017*. De Meern: Inspectie van het Onderwijs.
- IVA (2011). *Historische schets examinering in het MBO*. Tilburg: IVA.
- Laemers, M. (Red). (2018). *Juridische aspecten van toetsing, beoordeling en examinering*. Symposiumbundel 2017 Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Lange, M. de, & Dronkers, J. (2007). *Hoe gelijkwaardig blijft het eindexamen tussen scholen? Discrepanties tussen de cijfers voor het schoolonderzoek en het centraal examen in het voortgezet onderwijs tussen 1998 en 2005*. Firenze: European University Institute
- Levin, B. (2010). Governments and education reform: some lessons from the last 50 years. *Journal of Education Policy*, 25 (6), 739-747.
- Luijten, A.J.M., & Wijnen, W.H.F.W. (red.) (1996). *Examens in het studiehuis*. Studiehuisreeks. Tilburg: MesoConsult BV.
- Ministerie van OCW (2018a). *Kamerbrief over laatste ontwikkelingen rondom vmbo Maastricht*. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/07/04/kamerbrief-over-de-laatste-ontwikkelingen-rondom-vmbo-maastricht> op 4 november 2018
- Ministerie van OCW (2018a). *Kamerbrief over laatste ontwikkelingen vmbo Maastricht*. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/08/31/kamerbrief-over-laatste-ontwikkelingen-vmbo-maastricht> op 4 november 2018
- Ministerie van OCW (2018b). *Kamerbrief over stand van zaken examens vmbo Maastricht*. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/06/27/kamerbrief-over-stand-van-zaken-examens-vmbo-maastricht> op 4 november 2018
- Mombarg, L.T.M. (2015). *Vernieuwde Tweede Fase en de doorstroom naar en in het hoger onderwijs*. Groningen: GION onderzoek/onderwijs.
- Mourshed, M., Chinezi, C., & Barber, M. (2011). *How the world's most improved school systems keep getting better*. New York: McKinseyandCompany.
- Muskens, M. & Tholen., R. (2015). *Onderzoek sturen op cijfers en rendementen*. Eindrapport 2015. Nijmegen: ResearchNED.
- Nusche, D., Braun, H., Halász, G., & Santiago, P. (2014), *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Netherlands 2014*, OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2016). *Foundations for the future*. Reviews of National Policies. Netherlands 2016. Paris: OECD Publishing.
- Onderwijs Innovatie Groep (OIG) (2013). *Effecten van sturing op discrepantie tussen de cijfers van het centraal examen en het schoolexamen bij de talen. Onderzoek naar de sturing door schoolleiders en de effecten daarvan op het taalonderwijs op havo en vwo*. Utrecht: OIG.
- Onderwijsraad (2010). *Een diploma van waarde*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2013). *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit. Stand van educatief Nederland 2013*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2015). *Maatwerk binnen wettelijke kaders: eindtoetsing als ijkpunt voor het funderend onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2016). *De volle breedte van onderwijskwaliteit. Van smal beoordelen naar breed verantwoorden*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Ploeg, S. van der, & Weijers, S. (2018a). *Analyse examenreglementen en PTA's voortgezet onderwijs*. Utrecht: Oberon.
- Ploeg, S. van der, & Weijers, S. (2018b). *Kwaliteitsborging schoolexaminering voortgezet onderwijs*. Utrecht: Oberon.
- RCEC (2015). *Beoordelingssysteem voor de kwaliteit van toetsen en examens*. Enschede: Universiteit Twente

- Rijn, P.W. van, Béguin, A.A., & Verstralen, H.H.F.M. (2009). *Zakken of slagen? De nauwkeurigheid van examenuitslagen in het voortgezet onderwijs*. *Pedagogische Studiën*, 86(3), 185-195.
- Sanders, P. F. (2017). *Toetsen op school*. Arnhem: Cito.
- Tweede Kamer (1995a). *Verslag van een algemeen overleg n.a.v. het Inspectierapport "Examens 1994 getoetst"*. 23.900 VIII, nr. 84.
- Tweede Kamer (1995b). *Lijst van vragen en antwoorden n.a.v. de beleidsreactie op het tweede advies van de Stuurgroep profiel tweede fase*. 23.900 VIII nr 93.
- Tweede Kamer (1995c). *Verslag van een nota-overleg n.a.v. de beleidsreactie op het tweede advies van de Stuurgroep profiel tweede fase*. 23 900 VIII nr 104.
- Tweede Kamer (1996). *Memorie van Toelichting bij De Tweede Fase (profielen voortgezet onderwijs)*. 25 169 nr. 3.
- Tweede Kamer (2007a). *Kwaliteitsagenda voortgezet onderwijs. Tekenen voor Kwaliteit. Afspraken voor een beter voortgezet onderwijs 2008-2011*. 31 289, nr. 1.
- Tweede Kamer (2007b). *De verhouding tussen het schoolexamen en het centraal examen*. Bijlage 3 bij 31 289 nr. 44.
- Tweede Kamer (2015/2016). *Memorie van Toelichting bij Aanscherping van de eisen met betrekking tot examencommissies in het middelbaar beroepsonderwijs*. Tweede Kamer, 34 402, nr. 3.
- VO-Raad (2008). *Standaard borging kwaliteit schoolexamens*. Richtlijn bij het afleggen van verantwoording over de inhoud en processen van de schoolexamens. Utrecht: VO Raad.
- VO-Raad (2018). *Checklist PTA*. Geraadpleegd op 14 november 2018. https://www.vo-raad.nl/system/downloads/attachments/000/000/642/original/Checklist_2_PTA.pdf?1531993134
- Vink, R., & Willemse, P. (2015). *De kracht van de examencommissie. Kritische succesfactoren*. Tilburg: IVA Onderwijs.
- Werfhorst, H.G. van de, & Mijs, J.J.B. (2010). Achievement inequality and the institutional structure of educational systems: A comparative perspective. *Annual Review of Sociology*, 36, 407-428.
- Woessmann, L. (2007). International evidence on school competition, autonomy, and accountability. A Review. *Peabody Journal of Education*, 82 (2-3), 473-497.
- Wools, S. (2015). *All about validity: An evaluation system for the quality of educational assessment*. (unpublished dissertation), Enschede: University of Twente.
- Zoontjens, P.J.J., & Mentink, D. (2008). *Omstreden onderwijsvernieuwingen. Deelonderzoek Parlementaire behandeling Onderwijsvernieuwingen*. TK, 31 007, nr. 8.

Geraadpleegde deskundigen

Individuele gesprekken

De heer drs. R.C. (Roel) Endert	Plv directeur vo	Ministerie van OCW
De heer G. (Geurt) van Hardeveld	Strategisch inspecteur	Inspectie van het onderwijs
De heer drs. P.J.J. (Pieter) Hendrikse	Voorzitter	College voor Toetsen en Examens
De heer J. (Jacob) Raap	Sectormanager havo/vwo (vanaf 1.10.2018)	College voor Toetsen en Examens
Mevrouw N. (Noortje) Schadenberg	Voorzitter	PLEXS
De heer dr. M. (Marc) Spierings	Directeur	College voor Toetsen en Examens
De heer A. (Adri) van der Ven	Sectormanager havo/vwo (tot 1.10.2018)	College voor Toetsen en Examens

Expertmeeting 1, 8 oktober 2018

Mevrouw drs. A.F.E. (Aukje) Bergsma	Bestuurder	Anna van Rijn College
De heer drs. W. (Wiebe) Brouwer	Bestuurder	Stichting voor Voortgezet Vrijeschoolonderwijs Noord-Holland
Mevrouw dr. H.B.G.W. (Hetty) Mulder-Schulten	Rector	4e Gymnasium Amsterdam
Mevrouw K. (Karin) van Oort (MSM)	Voorzitter CvB	Stichting Carmelcollege
Mevrouw H.C. (Hiltje) Rookmaker	Rector	Leon van Gelder, Openbaar Onderwijs Groningen
Mevrouw drs. H.K. (Ria) Sluiter	Directeur	Stichting Technasium
De heer A. (Alle) van Steenis (MSc)	Bestuurder	Stichting Montessori Scholengemeenschap Amsterdam

Expertmeeting 2, 11 oktober 2018

Mevrouw N. (Nelleke) Bouma (MSc)	Examensecretaris, bestuurslid	PLEXS
De heer L.A.B.A. (Léon) Gerdse	Examensecretaris, bestuurslid	PLEXS
Mevrouw P.S. (Petra) Kellerhuis (BoEd)	Docent informatica en wiskunde	Carmel college Salland
De heer H.P.W. (Heimen) Klaasen (MEL)	Directeur vmbo/PRO	Van Lodenstein College

De heer B. (Bas) Lubbers (BEd)	Docent Engels en MVI	X11 media en vormgeving
De heer J. (Jan) van Nierop	Voorzitter	Stichting Platforms vmbo
De heer drs. T. (Ton) Nouwens	Examensecretaris, bestuurslid	PLEXS
De heer dr. D. (Derk) Pik	Groep docenten ILO	UvA
De heer drs. J. (Jan) Schouten	Onderwijskundige	Van Lodenstein College
Mevrouw C. (Chris) Veldwijk (MA)	Docent Engels	Zaanlands Lyceum
De heer H.M. (Mark) Wagt	Teamleider bovenbouw vmbo	PIUS X College

Conceptteksten van het advies heeft de commissie voorgelegd aan twee externe referenten

Mevrouw dr. H.B.G.W. (Hetty) Mulder-Schulten	Rector van het 4e Gymnasium in Amsterdam, voorheen onder meer directeur Tweede Fase Stichting Leerplanontwikkeling Nederland (SLO)
De heer prof.mr. P.J.J. (Paul) Zoontjes	Hoogleraar onderwijsrecht aan Tilburg University

Personalia leden van de commissie

Geert ten Dam is voorzitter van de commissie. Zij is hoogleraar onderwijskunde en voorzitter van het college van bestuur van de Universiteit van Amsterdam. Daarnaast is zij kroonlid van de Sociaal-Economische Raad (SER). In het verleden was zij onder meer voorzitter van de Onderwijsraad, het adviesorgaan van de regering en parlement op het terrein van onderwijs.

Anton Béguin is lid van de commissie. Hij is directeur centrale toetsen en examens van Cito. Als wetenschapper heeft hij bijgedragen aan de ontwikkeling van onderwijskundige meetprocedures, onderzoek gedaan naar niveauontwikkeling en geadviseerd over kwaliteit van toets- en examensystemen.

Sietske Waslander is lid van de commissie. Zij is hoogleraar sociologie aan TIAS School for Business and Society, Tilburg University. Daarnaast was ze lid van de Onderwijsraad. Haar onderzoek richt zich onder meer op sturingsdynamiek in onderwijsstelsels en -organisaties, governance en leiderschap.

Marc van Leeuwen is secretaris van de commissie en managing partner Onderwijs bij Twynstra Gudde.

