

|                   |                               |
|-------------------|-------------------------------|
| Kenmerk           | W05.21.0058/I                 |
| Datum aanhangig   | 5 maart 2021                  |
| Datum vastgesteld | 10 maart 2021                 |
| Datum advies      | 10 maart 2021                 |
| Datum publicatie  | 18 maart 2021                 |
| Vindplaats        | Staatscourant 2021, nr. 16153 |

## Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 5 maart 2021, no.2021000400, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Eindexamenbesluit VO, het Eindexamenbesluit VO BES, het Staatsexamenbesluit VO en het Staatsexamenbesluit VO BES, houdende aanvullende en afwijkende bepalingen inzake het eindexamen voortgezet onderwijs in het schooljaar 2020-2021 in verband met de gevolgen die de maatregelen ter bestrijding van de covid-19 epidemie hebben gehad op het onderwijs (Besluit eindexamens 2021), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit beoogt de examenkandidaten zoveel mogelijk tijd en flexibiliteit te bieden om het eindexamen voor te bereiden en te voltooien, zonder dat daarbij afbreuk wordt gedaan aan de waarde van het diploma. Daarnaast compenseert het besluit eindexamenkandidaten voor het verschil in uitgangspositie ten opzichte van kandidaten in andere jaren.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over het doel van het centraal eindexamen onder deze omstandigheden. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van de toelichting.

### 1. Context

Het ontwerpbesluit eindexamens 2021 beoogt een balans te vinden tussen het belang van het doorgang laten vinden van het centraal examen in 2021 en de haalbaarheid voor leerlingen om dit met succes af te sluiten. In 2020 is het centraal examen in zijn geheel vervallen vanwege de covid-19 epidemie. De Minister voor basis- en voortgezet onderwijs heeft, met de betrokken stakeholders (sectororganisaties, DUO, Inspectie en het College voor Toetsen en Examens (CvTE)), als uitgangspunt gekozen dat het centraal examen in 2021 zoveel mogelijk doorgang zou moeten vinden.

De minister besloot in november 2020 het centraal schriftelijk en praktisch examen (cspe) in het vmbo te laten vervallen en de beroepsgerichte profielvakken af te laten sluiten met een schoolexamen. (zie noot 1) Uit onderzoek bleek dat de achterstanden te groot zijn om nog in

te lopen. (zie noot 2) Daarna heeft de minister in december 2020 besloten dat, in tegenstelling tot 2020, het centraal examen in 2021 wel doorgang zou moeten vinden. (zie noot 3) Uit de COVID-19 monitor van de Inspectie van het Onderwijs van eind november bleek echter dat de achterstanden op het merendeel van de scholen gelijk waren gebleven of zelfs vergroot. (zie noot 4)

Vanwege de best mogelijke uitgangspositie voor examenleerlingen in termen van tijd, flexibiliteit, compensatie en kansengelijkheid stelt de minister daarom de in het ontwerpbesluit opgenomen mitigerende maatregelen voor. Aanvankelijk zou het hierbij alleen gaan om het kunnen spreiden van de examens over twee (volledige) tijdvakken, alsmede om een extra herkansingsmogelijkheid. Op die manier kunnen leerlingen het centraal examen in twee vakken (in plaats van 1 vak) herkansen, desgewenst in een derde tijdvak. In februari 2021 is besloten dat dit jaar bovendien van één vak (niet zijnde een kernvak) het eindresultaat niet bij de definitieve uitslagbepaling wordt betrokken als een eindexamenleerling daarmee slaagt voor het diploma. (zie noot 5)

## **2. Doel van het centraal examen**

Het voortgezet onderwijs beoogt leerlingen voor te bereiden op doorstroming naar het vervolgonderwijs. Volgens de toelichting is steeds het uitgangspunt in de besluitvorming over de eindexamens van dit jaar geweest dat deze doelstelling zo goed mogelijk gehandhaafd moest blijven en dat de waarde van hun diploma niet mocht worden aangetast. Daarnaast erkent de toelichting dat kandidaten buiten hun schuld achterstanden hebben opgelopen en zij daarom gecompenseerd moeten worden voor de gevolgen die de maatregelen ter bestrijding van de covid-19 epidemie op hun onderwijs hebben gehad. De toelichting gaat echter niet in op een ander belangrijk doel van het centraal examen, dat juist in dit geval ook nagestreefd zou moeten worden. Het betreft hier het fungeren als landelijk meetmoment van het niveau van dit cohort ten opzichte van eerdere cohorten, mede in het kader van het inzichtelijk maken van de achterstanden. De Afdeling merkt hierover het volgende op.

De minister heeft er bij de beperkende coronamaatregelen in het lopende schooljaar voor gekozen om de examenleerlingen zoveel mogelijk fysiek les te laten ontvangen en ondersteuning te bieden. Desondanks is er veel lesuitval geweest en zijn de achterstanden op veel scholen en voor veel leerlingen groot. Daar komt bij dat het huidige cohort examenleerlingen ook al in het voorgaande schooljaar te maken heeft gehad met beperkingen vanwege de covid-19 epidemie. Deze leerlingen hebben te kampen met leerachterstanden, mentale problemen en verminderde leermotivatie. (zie noot 6) Om die reden zijn er instanties, zoals het LAKS, die stellen dat het niet haalbaar is om voor dit cohort een centraal eindexamen af te nemen. (zie noot 7)

Daar staat tegenover dat uit het Eindexamenbesluit voortvloeit dat zowel een schoolexamen als een centraal examen moet worden afgenomen. (zie noot 8) Het centraal examen biedt een landelijk meet- en selectiemoment. Dit biedt een belangrijke waarborg, ook voor het aantonen van een voldoende kwalificatie voor het vervolgonderwijs. Uit het recht op onderwijs vloeit het recht voort om voor de leerprestaties in het onderwijs een toereikende officiële erkenning te krijgen, op gelijkwaardige wijze ten opzichte van andere cohorten. (zie noot 9) Het is derhalve begrijpelijk dat de regering er voor heeft gekozen dat de centrale examens in 2021 doorgangvinden.

Het is evenzo begrijpelijk dat in het ontwerpbesluit gekozen is voor de genoemde aanpassingen om de huidige eindexamenkandidaten in zekere mate te compenseren voor de opgelopen achterstanden. Daarnaast zullen de centrale examens, vanuit hetzelfde oogmerk,

op een andere wijze door het CvTE genormeerd worden, overigens op een wijze die beoogt zo dicht mogelijk bij de exameneisen van voorgaande jaren aan te sluiten. (zie noot 10) Deze maatregelen dienen om scholen en eindexamenkandidaten voldoende tijd en flexibiliteit te bieden, en de kandidaten voor het verschil in uitgangspositie ten opzichte van kandidaten uit andere jaren in ieder geval ten dele te compenseren.

Hoewel het examen dus niet op dezelfde wijze verloopt als in andere jaren en de normering op een andere wijze plaatsvindt, acht de Afdeling het afnemen hiervan nog om een andere reden van belang, namelijk als landelijk meetmoment van het niveau van dit cohort ten opzichte van eerdere cohorten. Hiermee zou ondanks de verschillen in de examinering inzicht moeten worden gekregen in de vraag in hoeverre en op welke terreinen er precies sprake is van achterstanden die zijn opgelopen door de covid-19 epidemie. Op basis van deze inzichten kan de komende jaren gericht worden ingezet op het teruglopen van achterstanden in het vervolgonderwijs met ondersteuning vanuit het Nationaal Programma Onderwijs. (zie noot 11)

Doel van het centraal eindexamen zou dit jaar derhalve zeker ook moeten zijn om inzicht te verkrijgen in de (omvang van de) leerachterstanden. De toelichting legt echter deze koppeling van de resultaten van het centraal eindexamen met de komende noodzakelijke inzet (ook in financiële zin) voor het in het vervolgonderwijs wegwerken van opgelopen achterstanden niet. Ook geeft zij niet aan hoe die koppeling gerealiseerd zou kunnen worden.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

### **3. Bepaling tot wijziging van het PTA**

In het Eindexamenbesluit zal een bepaling toegevoegd worden waarbij aan het bevoegd gezag de bevoegdheid toegekend wordt om het examenreglement en het programma van toetsing en afsluiting te wijzigen. Dat is mogelijk in situaties dat onderdelen daarvan praktisch onuitvoerbaar zijn of dat ter uitvoering van de het besluit opgenomen bepalingen noodzakelijk is. (zie noot 12) Deze bevoegdheid heeft, zoals ook blijkt uit de toelichting, een imperatief karakter: deze wijzigingen moeten worden doorgevoerd. Dat zou in de tekst van het artikel tot uitdrukking moeten komen.

De Afdeling adviseert het artikel in het licht van het voorgaande aan te passen.

### **4. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.**

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State

### **Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W05.21.0058/I**

- In artikel 60b, tweede lid (artikel I, onderdeel A) en artikel 47c, tweede lid (artikel II, onderdeel A), na "onverwijld" toevoegen "door de directeur".
- In artikel 60c, tweede lid (artikel I, onderdeel A) en artikel 47d, tweede lid (artikel II, onderdeel A), "vakken" vervangen door "toetsen".
- In artikel 60e, tweede lid (artikel I, onderdeel A) en artikel 47f, tweede lid (artikel II, onderdeel A), "cspe" wijzigen in "centraal schriftelijk en praktisch examen van een eindexamen vmbo".

- In artikel 62, tweede lid (artikel I, onderdeel B) en artikel 48a, tweede lid (artikel II, onderdeel B), na "dat" toevoegen "artikel".
- In artikel III, onderdeel A (invoeging nieuw hoofdstuk Va) de nummering van de artikelen laten aansluiten op de nummering van hoofdstuk V.
- In artikel 32b, tweede lid (artikel III, onderdeel A) en artikel 34b, tweede lid (artikel IV, onderdeel A), na "onverwijld" toevoegen "door het College voor toetsen en examens".
- In artikel 32c, eerste lid (artikel III, onderdeel A), "te" schrappen.
- In artikel 34e, vijfde lid (artikel IV, onderdeel A), "artikel 26, vierde lid" vervangen door artikel 22, vierde lid.
- In artikel V voorzien in inwerkingtreding van artikel I, onderdeel B, Artikel II, onderdeel B, Artikel III, onderdeel B en Artikel IV, onderdeel B van dit besluit.

## **Nader rapport (reactie op het advies) van 12 maart 2021**

### **2. Doel van het centraal examen**

De Afdeling benadrukt in haar advies dat het eindexamen tot doel heeft om inzicht te geven in de prestaties van de eindexamenkandidaten en de kwaliteit van het onderwijs. Deze analyse onderschrijft ik. In de toelichting was reeds opgemerkt dat het centraal examen de kennis en vaardigheden van de examenkandidaten op een objectieve en gestandaardiseerde wijze meet. Deze gestandaardiseerde beoordelingswijze is niet alleen van belang voor het vervolgonderwijs, maar ook om de cohorten examenkandidaten met elkaar te kunnen vergelijken. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling ben ik in paragraaf 1.2 van de nota van toelichting expliciet nader op deze doelstelling ingegaan. Overigens zal het vervolgonderwijs aankomend collegejaar (aanvullend) worden gecompenseerd om de inkomende studenten zo goed mogelijk te begeleiden.

### **3. Bepaling tot wijziging van het PTA**

Artikel 60b, eerste lid, van het Eindexamenbesluit VO, artikel 47c, eerste lid, van het Eindexamenbesluit VO BES, artikel 38, eerste lid, van het Staatsexamenbesluit VO en artikel 34b, eerste lid, van het Staatsexamenbesluit VO BES zijn conform het advies van de Afdeling aangepast om het imperatieve karakter van het doorvoeren van aanpassingen in het PTA en examenreglement beter tot uitdrukking te laten komen.

### **4. De redactionele opmerkingen zijn grotendeels overgenomen. Verder zijn er enkele wetstechnische en redactionele wijzigingen in het besluit doorgevoerd.**

Ik bied U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting aan en verzoek U overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media

## **Voetnoten**

- (1) Kamerstukken II 2020/21, 30079, nr. 113.
- (2) Stichting Platforms VMBO & VO-raad, «Op koers? Onderzoek naar inlopen van (onderwijs)achterstanden in vmbo beroepsgericht onderwijs, oktober 2020.
- (3) Kamerstukken II 2020/21, 31289, nr. 437.
- (4) Inspectie van het Onderwijs, COVID-19-monitor meting 3, 24 november 2020.
- (5) Kamerstukken II 2020/21, 31289, nr. 442.

(6) Inspectie van het Onderwijs, COVID-19-monitor meting 3, 24 november 2020; F. Geijssel, T. Jenniskens, & A. van Langen, *Leren in coronatijd: Eindrapport vragenlijstonderzoek onder leerlingen in het Voortgezet Onderwijs*. Nijmegen: Radboud Docenten Academie / KBA Nijmegen, 2020.

(7) LAKS: Eindexamens in huidige vorm onhoudbaar - Landelijk Aktie Komitee Scholieren (21 januari 2021); LAKS teleurgesteld over marginale aanpassingen examen - Landelijk Aktie Komitee Scholieren (12 februari 2021).

(8) Het Eindexamenbesluit berust op artikel 29, vierde lid, van de Wvo. Artikel 7, eerste lid, van het Examenbesluit VO: Onze Minister stelt, behalve voor door het bevoegd gezag vast te stellen vakken die onderdeel zijn van het eindexamen, voor elk van de schoolsoorten en leerwegen examenprogramma's vast, waarin zijn opgenomen: a. een omschrijving van de examenstof voor ieder eindexamenvak, en b. welk deel van de examenstof centraal zal worden geëxamineerd en over welke examenstof het schoolexamen zich uitstrekt.

(9) P.W.A. Huisman, *Recht op onderwijs, onderwijswetgevingsbeleid en inrichtingsvrijheid ten tijde van de coronapandemie*, NTOR 2020/4, met verwijzing naar EHRM 23 juli 1968, Series A, Vol. 6 (Belgische Taalzaak).

(10) Normering centrale examens 2021 - Examenblad. Samengevat wordt de technische analyse voor de N-term wat aangepast, waarbij de scores van de leerlingen in 2021, het gemiddelde cijfer uit de periode 2015-2019 voor een vak, in combinatie met de historische N-term en het docentenoordeel zullen worden betrokken, maar blijft de inhoudelijke analyse gelijk. Op die manier wordt ervoor gezorgd dat het cijfer dat leerlingen straks halen recht doet aan hun prestaties en dat de exameneisen zoveel mogelijk gelijk blijven aan de eisen van voorgaande jaren.

(11) Zie onder meer Kamerstukken II 2020/21, 35570 VIII, nr. 185.

(12) Het voorgestelde artikel 60b.

Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting