

Kenmerk	W05.22.00215/I
Datum aanhangig	27 december 2022
Datum vastgesteld	22 februari 2023
Datum advies	22 februari 2023
Datum publicatie	27 februari 2023
Vindplaats	Staatscourant 2023, nr. 10482

Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 27 december 2022, no.2022002924, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit WVO 2020 houdende regels ten aanzien van een ruimere herkansingsmogelijkheid voor diplomakandidaten in het staatsexamen en afwijkende bepalingen inzake de uitslagbepaling van het staatsexamen voortgezet onderwijs in het examenjaar 2023 in verband met de gevolgen die de maatregelen ter bestrijding van de covid-19 pandemie hebben gehad op het onderwijs (Besluit staatsexamens 2023), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit behelst twee maatregelen voor de staatsexamens voortgezet onderwijs. De kandidaat die in 2023 opgaat voor het diploma en een resultaat inbrengt uit de examenjaren 2020, 2021 of 2022, heeft recht op toepassing van de zogenoemde 'duimregeling'. Dat betekent dat het eindcijfer van één vak buiten beschouwing wordt gelaten indien de kandidaat daardoor slaagt. Voorts krijgen diplomakandidaten met ingang van 2023 de mogelijkheid om twee (in plaats van één) vakken te herkansen.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert de noodzaak van een duimregeling voor staatsexamenkandidaten nader te motiveren, omdat deze vorm van compensatie na corona niet langer nodig lijkt en bovendien leidt tot ongelijke behandeling in meervoud. In verband daarmee is aanpassing van het ontwerpbesluit en de toelichting wenselijk. Zij adviseert voorts de noodzaak van een extra herkansingsmogelijkheid inhoudelijk te motiveren.

1. Duimregeling

De uitbraak van covid-19 heeft de voorbereiding op het eindexamen voortgezet onderwijs in meer of mindere mate verstoord. Daarom is het centraal schriftelijk eindexamen in 2020 niet doorgegaan en werden de examenregels voor 2021 en 2022 versoepeld. Voor het examenjaar 2023 wil de regering grotendeels terug gaan naar de situatie vóór corona, met uitzondering van het staatsexamen. De reden die hiervoor wordt aangedragen is dat

staatsexamenkandidaten die in de coronajaren losse certificaten hebben behaald slechts beperkt gebruik hebben kunnen maken van de versoepelingen, terwijl ook voor hen geldt dat de pandemie van invloed kan zijn geweest op de voorbereiding op hun dealexamens en daarmee op hun kansen op het behalen van het staatsexamen. (zie noot 1)

Omdat het beleid is dat examenkandidaten gecompenseerd worden voor de omstandigheden waarin zij het eindexamen afleggen, acht de regering het wenselijk om staatsexamenkandidaten door middel van een duimregeling te compenseren voor de gevolgen van covid-19 indien zij tussen 2020 en 2022 een of meer certificaten hebben behaald. Dit betekent dat de resultaten (eindcijfer en onderliggende resultaten) voor het centraal- en college-examen van één vak buiten beschouwing kunnen worden gelaten als de kandidaat hierdoor slaagt. Dit vak kan geen kernvak zijn. De maatregel geldt alleen voor het examenjaar 2023.

Bij de totstandkoming van de examenmaatregelen voor de examens van 2021 en 2022 heeft de regering als uitgangspunt gehanteerd dat alle examenkandidaten dezelfde mogelijkheden moeten krijgen om hun diploma te behalen, of ze nu via het staatsexamen, het voortgezet algemeen volwassenonderwijs (vavo) of het regulier onderwijs examen doen. Alleen dan kan worden gegarandeerd dat elk diploma van gelijke waarde is. Hierdoor waren de examenmaatregelen voor iedereen gelijk. Er is destijds dan ook geen aparte positie gecreëerd voor leerlingen die in coronatijd certificaten behalen, maar niet opgaan voor het eindexamen. Dat zou immers betekenen dat, na beëindiging van de examenmaatregelen, voor staatsexamenkandidaten andere examenregels zouden gelden.

Een tweede uitgangspunt was dat zo min mogelijk afbreuk mocht worden gedaan aan de diplomawaarde. Dat leidde ertoe dat kernvakken niet weggestreept mochten worden en de examenmaatregelen niet langer zouden moeten gelden dan nodig. In de examenjaren 2021 en 2022 zijn alle examenkandidaten conform deze uitgangspunten gecompenseerd. Inmiddels is besloten de examenmaatregelen niet voort te zetten, omdat de slagingspercentages in deze jaren duidelijk hoger liggen dan normaal en met name de duimregeling een merkbaar negatief effect heeft gehad op de motivatie, het leergedrag en de vaardigheden van leerlingen. (zie noot 2)

Het is de Afdeling niet duidelijk waarom thans ten aanzien van de staatsexamens 2023 een van dit beleid afwijkende koers wordt gevaren door de niveaueis voor het eindexamen een jaar extra te verlagen. Dat 'staatsexamenkandidaten' die hun examens spreiden zijn benadeeld ten opzichte van andere examenkandidaten, is niet juist, omdat zij in de coronajaren immers geen examenkandidaat waren. Alle eindexamenkandidaten zijn echter op dezelfde wijze gecompenseerd.

Het voorstel leidt bovendien tot ongelijke behandeling en tot verschillen in de intrinsieke waarde van een diploma. Ongelijkheid ontstaat doordat de staatsexamenkandidaat 2023 wel, maar de reguliere examenkandidaat geen cijfer kan wegstrepen. Ongelijke behandeling ontstaat er ook ten opzichte van staatsexamenkandidaten onderling.

Staatsexamenkandidaten die na 2023 eindexamen doen, maar in de coronajaren certificaten hebben behaald, worden immers benadeeld ten opzichte van de lichter die in 2023 eindexamen doet. Ten slotte ontstaat er ongelijkheid met leerlingen die in 2020-2022 geen examenkandidaat waren, maar in 2023 wel. (zie noot 3)

Ten overvloede wijst de Afdeling erop dat de duimregeling inhoudt dat het eindcijfer van één vak buiten beschouwing wordt gelaten indien de kandidaat daardoor slaagt, waarbij het niet uitmaakt of dat resultaat in de coronajaren is behaald, of daarvoor, of in 2023. Dat betekent

dat de duimregeling voor staatsexamenkandidaten altijd al ruimer is geweest dan voor andere examenkandidaten, omdat de laatsten alleen een duim kunnen leggen op de resultaten behaald in een corona-examenjaar.

De Afdeling adviseert de noodzaak van de duimregeling voor staatsexamenkandidaten voor het examenjaar 2023 nader te motiveren, omdat deze vorm van compensatie voor de gevolgen van corona niet langer nodig lijkt en bovendien leidt tot ongelijke behandeling in meervoud.

2. Herkansingen

Herkansingen in het staatsexamen zijn momenteel alleen mogelijk indien de kandidaat daarmee kan slagen voor een diploma. Kandidaten die in een bepaald jaar slechts opgaan voor één of meer certificaten kunnen daarom niet herkansen. Ter compensatie van de gevolgen van de coronapandemie hebben alle eindexamenkandidaten in 2021 en 2022 een extra herkansingsmogelijkheid gekregen. Voor het examenjaar 2023 is besloten om terug te gaan naar de normale situatie, met uitzondering van het staatsexamen. Volgens de toelichting wil de regering de herkansingsmogelijkheden voor deze groep structureel uitbreiden, als onderdeel van de Verbeteragenda Staatsexamen VO (2022-2024). In de tussenliggende periode acht de regering het wenselijk dat kandidaten worden gecompenseerd voor het ontbreken van een herkansingsmogelijkheid in de jaren dat zij enkel certificaten en (nog) geen diploma behalen. Daarom krijgen examenkandidaten met ingang van 2023 de mogelijkheid om twee vakken (in plaats van één) te herkansen.

De (beperkte) herkansingsregeling van het staatsexamen vindt zijn oorsprong in de mogelijkheid om een diploma met resultaten uit verschillende jaren bijeen te "sprokkelen". Anders dan in het regulier voortgezet onderwijs, kan bij een tegenvallend resultaat het vak opnieuw worden afgelegd in het volgende jaar, zonder dat de resultaten van andere vakken vervallen en de leerling het hele studiejaar moet overdoen in alle vakken. Voor een kandidaat van het staatsexamen staat er dus minder op het spel dan voor een reguliere kandidaat, wat het verschil in herkansingsmogelijkheden kan verklaren. Een ander verschil is dat het reguliere examen op school wordt afgenomen, terwijl bij het staatsexamen een op de mogelijkheden van de persoon toegespitste benadering het uitgangspunt is, bijvoorbeeld in de vorm van een examen aan huis.

Uit de toelichting wordt niet duidelijk of de extra herkansingsmogelijkheden in coronatijd zijn geëvalueerd. Daardoor blijkt ook niet hoe de regering de resultaten en effecten van deze als tijdelijk bedoelde maatregel heeft betrokken bij zijn besluit om tot een permanente maatregel te komen, mede tegen de achtergrond van het verschil in uitgangspunten van reguliere en staatsexamens, en het feit dat bij de reguliere examens slechts één herkansingsmogelijkheid bestaat.

Daarbij tekent de Afdeling aan dat uit de Verbeteragenda evenmin blijkt waarom een structurele gelijkstelling van de herkansingsmogelijkheden in beide typen examens wenselijk is, en of deze uitvoerbaar is. In elk geval lijkt de invoering van een verdergaande gelijkstelling een zaak van lange adem met ingrijpende gevolgen voor de uitvoering. Het College voor Toetsen en Examens, dat belast is met de staatsexamenorganisatie, schrijft dat de meest kansrijke vernieuwing het spreiden van de college-examens over het gehele jaar en de inzet van bekwame docenten is, en dat deze en andere verbeteringen voorwaardelijk zijn voor het eventueel uitbreiden van de herkansingsmaatregelen. (zie noot 4)

De Afdeling adviseert de noodzaak van een extra herkansingsmogelijkheid inhoudelijk te motiveren en daarbij in te gaan op het voorgaande.

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

De vice-president van de Raad van State

Nader rapport (reactie op het advies) van 13 maart 2023

1. Duimregeling

De Afdeling concludeert in haar advies dat er niet langer een noodzaak bestaat om compensatie te bieden aan staatsexamenkandidaten in het examenjaar 2023. Ten aanzien van de noodzaak van het bieden van compensatie aan de staatsexamenkandidaten die tijdens de coronajaren een certificaat hebben behaald is de regering van mening dat deze kandidaten op vergelijkbare wijze gecompenseerd dienen te worden als andere examenkandidaten gedurende de covid-19 pandemie. Het staatsexamen biedt, in tegenstelling tot het regulier vo, de mogelijkheid om examen af te leggen in losse vakken en daar een certificaat voor te behalen. Daarmee zijn staatsexamenkandidaten eveneens examenkandidaat in de jaren dat zij certificaten behalen. In lijn met het uitgangspunt dat de maatregelen die ten aanzien van het examen als compensatie van de covid-19 pandemie zijn genomen een gelijk effect moeten sorteren voor alle examenkandidaten, is het wenselijk dat ook de staatsexamenkandidaten die in de coronajaren een certificaat hebben behaald worden gecompenseerd voor de gevolgen van de covid-19 pandemie. Omdat zij in de hiervoor genoemde examenjaren beperkt gebruik hebben kunnen maken van de toen geldende examenmaatregelen terwijl zij wel te maken hebben gehad met de gevolgen van de covid-19 pandemie bij het maken van hun examen acht de regering het gerechtvaardigd dat zij middels deze duimregeling met terugwerkende kracht gecompenseerd worden op een vergelijkbare wijze als de andere examenkandidaten die in 2021 en 2022 opgingen voor het diploma. Net als kandidaten in het regulier vo worden eerder behaalde vakken niet uitgesloten van de duimregeling.

Wat betreft de ongelijke behandeling van examenkandidaten merkt de Afdeling terecht op dat er met deze duimregeling in 2023 een formeel verschil ontstaat in de examenregels tussen de groep staatsexamenkandidaten die certificaten inbrengt uit de coronajaren en examenkandidaten in het regulier vo en andere staatsexamenkandidaten die geen certificaten uit de coronajaren inbrengen. (zie noot 5) De regering acht dit verschil gerechtvaardigd met het oog op de wens alle kandidaten in materiële zin gelijk te behandelen. Er is namelijk ook sprake van een verschil in de gevolgen die verschillende groepen (staats)examenkandidaten hebben ondervonden van covid-19. Het verschil in afnamecondities - die sterk afhankelijk zijn geweest van het examenjaar waarin het examen is afgelegd - maakt het legitiem dat er ook een verschil is in de wijze waarop de verschillende groepen (staats)examenkandidaten gecompenseerd worden. De groep staatsexamenkandidaten die in aanmerking komt voor de duimregeling wordt op vergelijkbare wijze behandeld als andere examenkandidaten gedurende de covid-19 pandemie omdat zij onder vergelijkbare omstandigheden examen hebben afgelegd. Het diploma dat in 2023 door deze groep staatsexamenkandidaten wordt behaald is daarmee vergelijkbaar met het diploma dat door andere examenkandidaten gedurende de covid-19 pandemie is behaald.

Examenkandidaten in het regulier vo die in 2023 het volledige eindexamen afleggen doen dit onder heel andere omstandigheden dan staatsexamenkandidaten die in 2020, 2021 en 2022 examen hebben afgelegd in losse vakken. (zie noot 6) Staatsexamenkandidaten die in 2023

opgaan voor het diploma en daarbij geen resultaat uit 2020, 2021 of 2022 inbrengen hebben bij het behalen van hun certificaten in die jaren dus ook niet te maken gehad met de gevolgen van covid-19 bij het afleggen van hun examen. Om die reden wordt deze groep staatsexamenkandidaten op gelijke wijze behandeld als kandidaten in het regulier vo die in 2023 examen afleggen, waarmee ook het ontstaan van verschillen in de intrinsieke waarde van het diploma wordt voorkomen.

De Afdeling merkt in het verlengde hiervan op dat staatsexamenkandidaten die na 2023 examen doen, maar in de coronajaren certificaten hebben behaald, worden benadeeld ten opzichte van de lichter die in 2023 eindexamen doet. Staatsexamenkandidaten die in 2024 of later een diploma willen behalen en daarbij resultaten uit 2020, 2021 en/of 2022 inbrengen hebben twee jaar of langer de tijd gehad om opgelopen achterstanden in te halen en eventuele tegenvallende resultaten uit eerdere jaren te verbeteren door het examen opnieuw af te leggen. De gevolgen van de covid-19 pandemie voor hun kansen op het behalen van het diploma zijn daardoor beperkter. De omstandigheden waaronder deze groep kandidaten naar het examen toe werkt en de examens aflegt verschilt daarom van de groep die middels dit besluit wordt gecompenseerd. In lijn met hetgeen in de vorige paragraaf beschreven, wordt deze groep staatsexamenkandidaten op gelijke wijze behandeld als de kandidaten in het regulier vo.

2. Herkansingen

Ten aanzien van de structurele uitbreiding van de herkansingsmogelijkheden van het staatsexamen heeft de regering eerder de nadrukkelijke wens uitgesproken om een herkansingsmogelijkheid te creëren voor alle staatsexamenkandidaten om zo het verschil in herkansingsmogelijkheden tussen de verschillende examenvoorzieningen te verkleinen. Op die manier krijgen ook de staatsexamenkandidaten die opgaan voor losse certificaten en (nog) niet opgaan voor het diploma een herkansingsmogelijkheid.

De Afdeling merkt terecht op dat staatsexamenkandidaten bij een tegenvallend resultaat een vak in een volgend jaar opnieuw kunnen afleggen zonder dat de resultaten van andere vakken vervallen zoals wel het geval is in het regulier vo. Echter is er een wezenlijk verschil tussen het kunnen herkansen van een vak in hetzelfde examenjaar en het opnieuw afleggen van een vak in een volgend examenjaar. Het opnieuw afleggen van een vak vraagt om een grotere inspanning dan het herkansen van een vak. Herkansingen worden namelijk kort na de afname van het examen afgelegd. Het opnieuw deelnemen aan het examen van een vak kan pas in het volgende examenjaar. Dat betekent dat een kandidaat de kennis over het vak een jaar moet onderhouden voordat hij opnieuw kan deelnemen aan het examen. Dit gaat ten koste van de tijd die gebruikt kan worden voor het aanleren van een ander vak, in het geval van een kandidaat die verspreid over meerdere jaren zijn diploma behaald, en kan daarmee het traject naar een diploma vertragen. Daarnaast betekent het opnieuw afleggen van een vak dat het volledige examen, centraal- en college-examen, moet worden afgelegd. Bij een herkansing kan ook een deel van het vak, bijvoorbeeld alleen het centraal examen, opnieuw worden afgelegd. De regering acht het dan ook wenselijk om ook deze staatsexamenkandidaten een herkansingsmogelijkheid te bieden. Ook is een herkansingsmogelijkheid wenselijk voor kandidaten die staatsexamen afleggen in losse vakken om een certificaat te behalen en daarmee niet toewerken naar een diploma. Dit zijn onder meer kandidaten die één of meerdere certificaten nodig hebben ten behoeve van (de toelating tot) een opleiding of beroep. Het ontbreken van een herkansingsmogelijkheid voor deze groep kandidaten betekent dat zij bij een tegenvallend resultaat een jaar moeten wachten om het examen opnieuw af te leggen en de volgende stap in hun studieloopbaan of carrière te kunnen zetten.

Het toewerken naar een permanente uitbreiding van de herkansingsmogelijkheden binnen het staatsexamen is onderdeel van de Verbeteragenda staatsexamen vo. De uitwerking hiervan kost tijd vanwege de grote uitvoeringsconsequenties die dit met zich meebrengt. In de tussentijd is het niet mogelijk om certificaatkandidaten een herkansingsmogelijkheid te bieden. De regering acht het wenselijk om kandidaten te compenseren voor het ontbreken hiervan. Binnen de bestaande staatsexamenorganisatie is dit enkel mogelijk in de vorm van een extra herkansing in het jaar dat een kandidaat opgaat voor het diploma. (zie noot 7)

De Afdeling vraagt eveneens naar de manier waarop de evaluatie van het bieden van een extra herkansing als gevolg van corona onderdeel is geweest van de besluitvorming over de structurele uitbreiding van de herkansingsregeling. De uitgebreide herkansingsregeling in de afgelopen jaren is altijd gecombineerd met de duimregeling. Vanwege de duimregeling is er door staatsexamenkandidaten beperkt gebruik gemaakt van de extra herkansing. De gegevens over de extra herkansing zijn daarmee vertroebeld en niet bruikbaar als basis voor een analyse over de structurele implementatie van de extra herkansing.

Op grond van het advies van de Afdeling is in paragraaf 1.3. van de nota van toelichting in het lijn met het voorgaande de noodzaak van de maatregelen nader onderbouwd.

De Afdeling had geen redactionele opmerkingen bij het ontwerpbesluit. Wel zijn er een enkele kleine wetstechnische en redactionele verbeteringen in het besluit en nota van toelichting doorgevoerd.

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

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs

Voetnoten

- (1) Een duimregeling of kan alleen worden toegepast bij het vaststellen van de uitslag (als bepaald wordt of de kandidaat geslaagd is voor het diploma).
- (2) Kamerstukken II 2022/23, 31 289, nr. 526.
- (3) Ook in het regulier onderwijs en het vavo zijn er leerlingen die voorafgaand aan het jaar waarin zij het diploma behalen al vakken afronden.
- (4) Voortgangsrapportage verbeteragenda Staatsexamens VO, 9 december 2022, blz. 11.
- (5) Dit betreft de groep staatsexamenkandidaten die geen recht hebben op de duimregeling omdat zij niet aan de criteria voldoen.
- (6) Voor de groep vo-examenkandidaten is dan ook besloten om in 2023 geen compenserende maatregelen te treffen: Kamerstuk Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 31 289, nr. 526.
- (7) Kamerstukken II 2022-23, 31289, nr. 521