

Vergaderjaar 2024–2025

31 289

Voortgezet Onderwijs

Nr. 601

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 februari 2025

In Nederland bestaan er drie examenvoorzieningen voor het behalen van een vo-diploma: regulier voortgezet onderwijs (vo), voortgezet algemeen volwassenonderwijs (vavo), en staatsexamens vo. Veruit de meeste leerlingen doen succesvol examen via het reguliere vo, een kleiner deel via het vavo of het staatsexamen.¹ Op dit moment bestaat de helft van de staatsexamenkandidaten uit leerlingen van het voortgezet speciaal onderwijs (hierna: vso). Idealiter bieden deze voorzieningen samen, vanwege hun verschil in systematiek, voor elke examenkandidaat een passende route naar een gelijkwaardig diploma. Dat is nu nog niet het geval. Uit onderzoek blijkt dat met name examenkandidaten met een ondersteuningsbehoefte op dit moment niet altijd gebruik kunnen maken van de meest passende route naar het diploma, waardoor ze niet altijd het beste van zichzelf kunnen laten zien. Het gaat zowel om leerlingen in het regulier vo, als om leerlingen in het vso die het uitstroomprofiel vervolgonderwijs volgen. De afgelopen jaren zijn er stappen gezet om het staatsexamen te verbeteren, zoals een extra herkansing voor diplomakandidaten en betere vakinformatie. Er is echter meer nodig om tot een passend eindexamen voor vso-leerlingen te komen.

Deze brief schetst een visie op een inclusief examenlandschap waarin elke leerling toegang heeft tot een passend examen. Door betere samenwerking, regelgeving en informatievoorziening wordt gewerkt aan een systeem dat beter aansluit op de behoeften van leerlingen, zonder afbreuk te doen aan de waarde van het diploma.

Leeswijzer

In deel I van deze brief wordt toegelicht hoe een inclusief examenlandschap eruit kan zien en welke concrete maatregelen er kunnen worden

¹ Aantal examenkandidaten per jaar: regulier vo circa 190.000, vavo circa 10.000, staatsexamen circa 6.700.

genomen om hiernaar toe te werken. Deel II gaat in op de uitkomsten van de Verbeteragenda Staatsexamens vo (hierna: verbeteragenda) van het College voor Toetsen en Examens (hierna: CvTE). Binnen de verbeteragenda is onderzocht hoe de voorziening van het staatsexamen passender kan worden gemaakt voor met name vso-leerlingen (die hier veelal gebruik van maken) en hoe het staatsexamen toekomstbestendig kan worden gemaakt.

I. Een inclusief examenlandschap

Het doel is het creëren van een inclusief examenlandschap waarin elke leerling op een passende manier kan laten zien welke kennis en vaardigheden die in huis heeft. Ook voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte moet er daarom een passend examen zijn, zonder dat er afbreuk wordt gedaan aan de lat voor het behalen van het diploma. Het uitgangspunt is dat het overgrote deel van de (vso-) leerlingen het eindexamen aflegt op de eigen school, daar waar zij ook onderwijs volgen, en dus deelneemt aan het reguliere eindexamen. Het eindexamen is daarmee een logisch sluitstuk dat volgt op het onderwijsprogramma dat de leerling heeft gevolgd, waar nodig met bepaalde aanpassingen. Voor de leerlingen en scholen waarvoor dit om specifieke redenen geen goede route is, is het staatsexamen beschikbaar als vangnet.

Passender regulier eindexamen

Om bovenstaand doel te kunnen bereiken is een belangrijke voorwaarde dat er binnen het reguliere eindexamen voldoende ruimte is om het passend te maken voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte. In opdracht van OCW heeft Oberon een onderzoek uitgevoerd naar de doelgroepen van de verschillende examenvoorzieningen. Dit onderzoek geeft inzicht in welk type leerling gebruikmaakt van een bepaalde voorziening en hoe leerlingen deze voorziening ervaren. Het onderzoeksrapport is toegevoegd als bijlage bij deze brief. De uitkomsten van het onderzoek naar de doelgroepen van de examenvoorzieningen laten zien dat dat met name voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte, onder wie leerlingen uit het vso, de drie examenvoorzieningen niet als volledig passend worden ervaren. Ook valt op dat er verbetering nodig is rondom de informatievoorziening. Naast het onderzoek hebben gesprekken met het onderwijsveld en sectororganisaties plaatsgevonden, waaruit bleek dat knelpunten die door Oberon zijn geïdentificeerd, werden herkend.

De ervaren knelpunten komen goeddeels voort uit het nog niet volledig benutten van de mogelijkheden die er op dit moment al zijn binnen het reguliere eindexamen om leerlingen met een ondersteuningsbehoefte tegemoet te komen. Om dit te kunnen realiseren, is het belangrijk dat v(s)o-scholen beter op de hoogte raken van de mogelijkheden binnen het reguliere eindexamen om het (beter) passend te maken. Denk hierbij aan de mogelijkheden voor het opstellen van een persoonlijk maatwerk-PTA² en aanpassingen bij de afname van het centraal examen. Om scholen hierbij te helpen wordt vóór het nieuwe schooljaar (2025–2026) een expertisepunt passend examineren ingericht. Dit centrale punt heeft als doel scholen, ouders en leerlingen zo goed mogelijk te informeren over – en scholen zo veel mogelijk te ondersteunen bij – passend examineren. Daarbij gaat het om informeren in brede zin: van het aanbieden van begrijpelijke en toegankelijke informatie tot het meedenken over mogelijkheden in specifieke situaties. Ouder- en leerlingvertegenwoordigers zullen hierbij worden betrokken.

² Het Programma van Toetsing en Afsluiting, waarin de school het schoolexamen beschrijft.

Op een aantal specifieke punten die uit het Oberon-onderzoek en de gesprekken met het veld en de sectororganisaties naar voren kwamen, knelt de huidige regelgeving of zijn aanpassingen in de uitvoering hiervan nodig. Daarom worden in 2025 de volgende stappen gezet:

- Leerlingen die door bijzondere omstandigheden, zoals langdurige ziekte, niet in staat zijn om onderwijs te volgen in alle eindexamenvakken kunnen het reguliere eindexamen nu al spreiden over twee jaar. Om meer ruimte te bieden aan met name leerlingen in het vso wordt deze regeling uitgebreid zodat er een derde jaar kan worden toegevoegd.
- De regelgeving over de deskundigenverklaring die nodig is om bepaalde aanpassingen aan het eindexamen te doen³ wordt onder de loop genomen. Onderzocht wordt of deze voldoende ruimte biedt om daadwerkelijk passende aanpassingen aan het examen te kunnen doen.
- Er wordt een verkenning gedaan van de mogelijkheden om resultaten van vervroegd afgelegde examens te behouden bij afstroom voordat het volledige eindexamen is afgelegd. In het verlengde hiervan wordt ook onderzocht hoe de overstap naar een andere examenvoorziening kan worden verbeterd als een leerling vanwege ziekte of persoonlijke omstandigheden het examen niet kan afronden op de eigen school.
- Eveneens worden de mogelijkheden verkend om het vavo ook beschikbaar te maken voor vmbo-bb- en -kb-leerlingen voor avo-vakken nadat de leerling is gezakt en (in het verlengde daarvan) of de leeftijdsgrens voor uitbesteding aan het vavo verlaagd kan worden naar 15 jaar voor leerlingen die zijn gezakt.

Daar waar het aanpassingen in de regelgeving vraagt, is de inwerking-treding afhankelijk van de beschikbare juridische capaciteit. Voor het einde van 2025 wordt uw Kamer geïnformeerd over de stand van zaken van bovenstaande acties.

Vso-leerlingen: van staatsexamen naar regulier eindexamen

Sinds 2013 is het aantal vso-leerlingen dat eindexamen doet gestegen van 3.000 naar bijna 5.000 in 2022. De vso-school verzorgt het onderwijs voor deze leerlingen en in een zeer beperkt aantal gevallen ook de examinering. Verreweg de meeste vso-leerlingen doen examen via het staatsexamen. Deze voorziening verzorgt kwalitatief hoogwaardige en onafhankelijke examinering, met veel mogelijkheden tot maatwerk als dat nodig is. De examinering en het onderwijs liggen echter niet in dezelfde hand, wat voor leerlingen tot bepaalde nadelen leidt. Zo wordt het college-examen mondeling afgenomen door een onbekende examiner en zijn herkansingen deels in de zomermaanden. Het staatsexamen was van oudsher een vangnetvoorziening, voor kandidaten die geen andere mogelijkheid hadden voor het behalen van een certificaat of diploma. Het vso is in de loop der tijd ook gebruik gaan maken van het staatsexamen. Dit heeft diverse redenen, zoals de kleine omvang van vso-scholen en de beperkte beschikbaarheid van vakbevoegde docenten. In de beleidsreactie op de evaluatie van de invoering van de Wet kwaliteit vso, die uw Kamer voor de zomer van 2025 zal ontvangen, wordt hierop verder ingegaan.

Specifiek voor vso-leerlingen die nu op een school zitten die gebruikmaakt van het staatsexamen zijn er mogelijkheden om hen binnen het reguliere eindexamen te bedienen. Door de bestaande ondersteuningsmogelijkheden binnen het reguliere eindexamen beter te benutten en leerlingen hiernaar toe te leiden hoeft er in de toekomst minder gebruik te worden gemaakt van het staatsexamen. Voor vso-leerlingen heeft dit als voordeel

³ Uitvoeringsbesluit WVO 2020, artikel 3.54.

dat hun onderwijs en examen in één hand komen te liggen en daarmee een logisch verlengde van elkaar zijn. Leerlingen kunnen hierdoor beter worden voorbereid op hun examen. Daarbij komt dat bepaalde nadelen die sommige leerlingen ervaren bij het staatsexamen hiermee worden weggenomen, denk aan de herkansingen in de zomer of het mondeling moeten presteren op één moment. Leerlingen die deelnemen aan het reguliere eindexamen en slagen kunnen ook op dezelfde dag de vlag hijsen als alle andere leerlingen.

In de praktijk vraagt deze beweging van het staatsexamen naar het reguliere examen van vso-scholen om nader te verkennen en kritisch af te wegen wat de meest passende examenvoorziening is voor de leerlingen op de school en waar mogelijk toe te werken naar een eigen examenlicentie of een examensamenwerking aan te gaan met een reguliere vo-school of vavo-instelling.⁴ Ook moeten v(s)o-scholen beter bekend worden met de mogelijkheden die er zijn om hulpmiddelen in te zetten bij en aanpassingen te doen binnen het reguliere eindexamen. Om deze beweging in te zetten worden in 2025 maatregelen getroffen, waarbij ook sectororganisaties een rol gaan spelen:

- Er wordt een afspraak gemaakt met en tussen de vo- en vso-sector over het stimuleren van examensamenwerkingen tussen reguliere vo-scholen en vso-scholen. Het eerder genoemde expertisepunt passend examineren zal een proactieve rol innemen in het verbinden van vso- en vo-scholen en alle betrokken partijen hierbij ondersteunen.
- De rol die samenwerkingsverbanden kunnen spelen bij het stimuleren van examensamenwerkingen tussen reguliere vo-scholen en vso-scholen wordt verkend.
- Met de vso-sector wordt een afspraak gemaakt om ervoor te zorgen dat vso-scholen een examencontactpersoon aanwijzen op de school die kennis heeft van de exameneisen, van de verschillende manieren waarop vso-leerlingen het examen kunnen doen en van de mogelijkheden binnen het examen om het (beter) passend te maken. Deze persoon kan daarnaast actief meedenken met reguliere vo-scholen of vavo-instellingen over het passend examineren van de leerlingen binnen de samenwerking.

Met deze acties wordt ook de verdere samenwerking verbeterd tussen het reguliere vo en het vso. Daarmee wordt bijgedragen aan het naar elkaar toegroeien van deze sectoren en wordt een volgende stap gezet in het toewerken naar het inclusiever maken van het funderend onderwijs.

Staatsexamen blijft beschikbaar waar nodig

Het staatsexamen zal ook in de toekomst een toegankelijke examenvoorziening blijven voor individuele kandidaten, leerlingen van particuliere scholen en voor vso-leerlingen voor wie het staatsexamen het meest passend is, bijvoorbeeld omdat zij niet in staat zijn om het diploma binnen drie jaar te halen of alleen losse certificaten willen of kunnen halen. Met de voorgestelde maatregelen worden scholen vanaf 2025 gestimuleerd om leerlingen met een ondersteuningsbehoefte een passende plek te bieden binnen het reguliere eindexamen.

⁴ Een examensamenwerking kan verschillende vormen hebben. Vso-scholen kunnen een symbiose aangaan met een vo-school of vavo, waarbij leerlingen een deel van hun onderwijs op het regulier vo of vavo volgen en daar ook het examen afleggen. Er kan worden gekozen voor een extraneus vorm, waarbij het onderwijs op de vso-school wordt gegeven en (een deel van) het examen op de vo-school of vavo. Het expertisepunt passend examineren zal informatie verschaffen en voorbeelden delen over hoe de samenwerking eruit kan zien.

Het is de verwachting dat het enige jaren zal duren voordat dit voor een substantieel deel van de (vso-)leerlingen zal gelden. Specifiek voor de vso-doelgroep geldt dat zij in die periode nog voor een groot deel gebruik zal maken van het staatsexamen. Om die reden wordt er de komende jaren blijvend ingezet op het doorvoeren van verbeteringen aan het staatsexamen. In deel II wordt hierop verder ingegaan.

Maatwerkroutes

Met bovenstaande maatregelen wordt ook invulling gegeven aan de motie van het lid Paternotte (D66), die de regering verzoekt om proactief, in overleg met scholen, vervolgoopleidingen en jongeren, concrete voorstellen op te stellen voor specifieke maatwerkroutes van het voortgezet onderwijs naar het hoger onderwijs.⁵ Het is belangrijk dat we waar nodig zo veel mogelijk aansluiten bij de ondersteuningsbehoefte van leerlingen bij de afname van het eindexamen, zodat zij in staat worden gesteld om te laten zien wat ze kunnen. Leerlingen moeten hierbij wel voldoen aan alle eisen voor het behalen van een diploma. Dit is in het belang van de leerling, omdat er een bepaald niveau nodig is om succesvol te kunnen zijn in het vervolgonderwijs en daarmee de waarde van het diploma voor alle leerlingen behouden blijft. In bovenstaande lijst zijn daarom geen maatregelen opgenomen die afbreuk doen aan de lat voor het behalen van het diploma, zoals een maatwerkdiplooma waarbij leerlingen één of meer vakken op een lager niveau dan het diplomaniveau afleggen.

II. Uitkomsten verbeteragenda staatsexamens vo

Sinds een aantal jaren is de druk op het staatsexamen als examenvoorziening toegenomen. Naast een toename van het aantal kandidaten door de deelname van vso-leerlingen aan het staatsexamen was er ook sprake van een wens om het staatsexamen passender te maken voor de vso-doelgroep en het staatsexamen vergelijkbaarder te maken met het reguliere eindexamen. Om hier invulling aan te geven en het staats-examen robuuster in te richten, heeft het CvTE de afgelopen jaren gewerkt aan de verbeteragenda.⁶ Onderdeel van deze agenda was ook het bieden van herkansingen voor deelcertificaatkandidaten⁷ en een gelijk uitslagmoment voor staatsexamenkandidaten met leerlingen uit het reguliere vo⁸, conform twee moties van uw Kamer. Eind 2024 is de eindrapportage van de verbeteragenda opgeleverd, deze is als bijlage bij deze brief opgenomen. Hieronder wordt ingegaan op de inzichten die de verbeteragenda heeft opgeleverd en waarom, zoals hierboven is geschetst, het wenselijker is om leerlingen uit het vso zo veel mogelijk binnen het reguliere eindexamen te bedienen.

Maatregelen die voortkomen uit de verbeteragenda

Uit de verbeteragenda is gebleken dat er mogelijkheden zijn om het staatsexamen toekomstbestendiger te organiseren, de examenbetrokkenen⁹ verder te professionaliseren en daarmee beter aan te sluiten bij de (ondersteunings)behoefte van kandidaten. Hoewel het doel is om toe te werken naar een vermindering van het aantal vso-leerlingen dat gebruikmaakt van het staatsexamen blijft deze voorziening wel een belangrijk

⁵ Kamerstukken II, 2020–2021, 35 570 VIII, nr. 72

⁶ Kamerstukken II, 2021–2022, 31 289, nr. 505

⁷ Kamerstukken II, 2019–2020, 35 300 VIII, nr. 192

⁸ Kamerstukken II, 2023–2024, 36 410 VIII, nr. 88

⁹ Onder examenbetrokkenen verstaan we alle professionals die bij het examen een rol spelen, zoals examinatoren, correctoren en surveillanten.

vangnet. Ook zullen tijdens de transitie van het staatsexamen naar het reguliere eindexamen nog veel vso-leerlingen gebruikmaken van het staatsexamen. Daarom worden er vanaf dit jaar (examenjaar 2025) de volgende veranderingen doorgevoerd:

- De resultaten van het eerste tijdvak van het centraal examen worden voor bijna alle kandidaten voorafgaand aan het mondelinge college-examen bekendgemaakt.¹⁰
- Herkansingen voor het staatsexamen op havo- en vwo-niveau vinden niet meer na 1 september plaats als leerlingen daardoor problemen (kunnen) ondervinden in de doorstroom naar het vervolgonderwijs.
- Docenten die in het vso werken, worden vanaf 2025 breder ingezet voor het staatsexamen. Dat betekent dat ook anders bevoegde docenten uit het vso ingezet kunnen gaan worden voor de afnames en correcties van de college-examens, met behoud van de kwaliteit.¹¹ Hierdoor worden de examencondities van kandidaten verbeterd en wordt de pool van potentiële examenbetrokkenen uitgebreid en de samenstelling meer divers. Tot slot draagt deze maatregel bij aan de verdere professionalisering van vso-docenten.
- De informatiepositie van leerlingen, ouders en scholen wordt verder verbeterd, onder andere door zowel in woord als in beeld informatie te bieden. Dit draagt eraan bij dat staatsexamenkandidaten (en eventueel hun ouders en scholen) gedegen en doordachte keuzes kunnen maken en de juiste aanvragen kunnen indienen. Hierdoor trekken naar verwachting minder kandidaten zich terug, waardoor de druk op de uitvoering zal worden verlaagd.
- De vergoedingen van staatsexamenbetrokkenen zijn vanaf 2025 passend gemaakt bij de veranderende taaklast en bij de cao-vo. Hierdoor wordt het aantrekkelijker om staatsexamenbetrokkene te zijn.
- Het CvTE zet in op het verder professionaliseren van examenbetrokkenen en het versterken van het opdrachtgeverschap, zoals het verbeteren van de overeenkomst van opdracht. Om de sociale veiligheid te vergroten wordt daarnaast een Verklaring Omtrent het Gedrag verplicht gesteld.

Ook de modernisering van het examenlandschap bij DUO zal de komende jaren zorgen voor de nodige verbeteringen aan de uitvoering van het staatsexamen. Zowel kandidaten als examenbetrokkenen zullen hierdoor verbeteringen ervaren. Voorbeelden zijn een vernieuwde aanmeldapplicatie voor kandidaten en een vernieuwd declaratiesysteem voor examenbetrokkenen.

Herkansingen deelcertificaatkandidaten en gelijk uitslagmoment

Binnen de verbeteragenda is ook onderzocht of het mogelijk is om de planning van de college-examens te flexibiliseren, zodat kandidaten bijvoorbeeld hun college-examen ook vóór het centraal examen zouden kunnen afleggen. Door deze spreiding van de college-examens over het jaar zou het mogelijk kunnen worden om herkansingen te bieden aan deelcertificaatkandidaten¹² en om kandidaten hun uitslag te geven op hetzelfde moment als leerlingen in het reguliere vo, als zij het college-examen vóór het centraal examen zouden maken.¹³ Uit analyses van DUO en het CvTE is echter gebleken dat deze aanpassing zeer forse financiële

¹⁰ Kamerstukken II, 2023–2024, 31 289, nr. 585

¹¹ Een anders bevoegde docent kan een pabo-bevoegde docent zijn, maar ook een vakbevoegde docent van een ander vak of niveau dan waar deze wordt ingezet. De kwaliteit wordt geborgd door binnen een examencommissie altijd een vakbevoegde docent te plaatsen naast een anders bevoegde docent.

¹² Kamerstukken II, 2019–2020, 35 300 VIII, nr. 192

¹³ Kamerstukken II, 2023–2024, 36 410 VIII, nr. 88

consequenties zou hebben en pas in 2030 zou kunnen ingaan, vanwege de verschillende stappen die moeten worden doorlopen om dit te kunnen implementeren. De kosten voor het aanpassen van de planning van het staatsexamen zijn incidenteel ruim € 17 mln. en structureel € 12 mln. per jaar.

Voor deze kosten zijn op dit moment geen middelen beschikbaar op de OCW-begroting. Dergelijke hoge kosten wegen ook niet op tegen het aantal kandidaten dat door het staatsexamen wordt bediend.¹⁴ Daarbij is op basis van gesprekken met de sector de verwachting dat jaarlijks slechts een deel van de (vso-) kandidaten gebruik zou willen maken van de mogelijkheid om het college-examen eerder in het jaar af te leggen. Eveneens biedt het realiseren van spreiding geen oplossing voor de andere nadelen die voor sommige kandidaten aan het staatsexamen kleven, doordat het onderwijs en het eindexamen bij deze voorziening niet in één hand liggen. Het is daarom wenselijker dat de groep (met name vso-)leerlingen die deze nadelen ervaart, meer gebruik gaat maken van het reguliere eindexamen, met de aanpassingen die eerder in deze brief zijn aangekondigd.

Verruimde herkansingsmogelijkheid diplomakandidaten blijft voorlopig bestaan

Sinds 2021 hebben staatsexamenkandidaten in het jaar dat zij opgaan voor het diploma een verruimde herkansingsmogelijkheid.¹⁵ Eerder is aangekondigd dat deze verruiming voor diplomakandidaten zou gelden tot het moment dat het voor deelcertificaatkandidaten mogelijk zou zijn om te herkansen.¹⁶ Nu blijkt dat het niet doelmatig is om de hiervoor benodigde spreiding van de college-examens te realiseren, zal de verruiming voorlopig blijven gelden. Over vijf jaar wordt geëvalueerd of de genoemde maatregelen in deze brief hebben geleid tot een dermate grote daling van het aantal staatsexamenkandidaten dat er wellicht ruimte ontstaat om opnieuw naar herkansingen voor deelcertificaatkandidaten te kijken.

Tot slot

In deze brief zijn de contouren geschetst voor een toekomstbestendig en inclusief examenlandschap waarin alle leerlingen, ongeacht hun ondersteuningsbehoefte, bij het eindexamen kunnen laten zien wat ze kunnen.

De transitie naar een inclusiever examenlandschap vergt tijd en samenwerking van alle betrokken partijen. Voor het einde van 2025 wordt uw Kamer geïnformeerd over de stand van zaken van de genoemde acties.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M.L.J. Paul

¹⁴ Jaarlijks doen circa 7.000 kandidaten het staatsexamen waarvan circa 3.500 kandidaten afkomstig zijn uit het vso.

¹⁵ Staatsexamenkandidaten die opgaan voor een diploma hebben momenteel recht op het herkansen van maximaal alle onderdelen van twee vakken als zij daardoor kunnen slagen. De normale regel is dat kandidaten maximaal twee onderdelen van één of twee vakken kunnen herkansen. Er kunnen alleen vakken worden herkanst waarvan in dat examenjaar examen is afgelegd.

¹⁶ Kamerstukken II, 2022–2023, 31 289, nr. 521