



TER ONDERTEKENING

Aan: MPVO

Voortgezet Onderwijs

Van

5.1.2.e

T5.1.2.e

Datum

16 november 2022

Referentie

34865514

Bijlagen

1. Concept Kamerbrief

nota

NtO - Kamerbrief Examens 2023

Aanleiding

In bijgaande brief informeert u de Kamer over de resultaten van de eindexamens 2022 en de vaardigheidsontwikkeling van examenleerlingen, conform uw eerdere toezegging. En u informeert de Kamer over uw besluit om naar aanleiding hiervan weer terug te gaan naar de normale situatie en geen extra maatregelen te nemen voor de examens 2023.

Geadviseerd besluit

Als u akkoord bent dan kunt u de brief ondertekenen. Deze zal na uw instemming aan de Tweede Kamer worden verzonden.

Kernpunten

Redenen voor uw besluit zijn:

- Dit past bij het doel om de prestaties van leerlingen en hun welbevinden zo snel mogelijk weer op het niveau van voor corona te krijgen, zoals ook beschreven in de voortgangsrapportage NP Onderwijs;
- De huidige situatie maakt het weer mogelijk om dezelfde exameneisen te hanteren als voor corona;
- Met het NP Onderwijs hebben scholen sinds 1,5 jaar de benodigde middelen en handvatten gekregen om coronavertragingen aan te pakken;
- De slagingspercentages van de examens in 2021 en 2022 liggen merkbaar hoger dan in de jaren daarvoor. Uit de rapportages en in gesprekken met docenten en scholen blijkt dat de maatregelen van de afgelopen jaren, en dan met name de duimregeling, een merkbaar effect hebben op de motivatie, strategisch gedrag en daarmee de vaardigheden van leerlingen;
- Hoewel diverse groepen leerlingen nog te kampen hebben met leervertragingen, helpt het niet om in dit stadium nog maatregelen te nemen die de lat lager leggen.

U geeft daarbij ook aan dat u ziet dat leraren dagelijks hard werken om de vaardigheden van leerlingen te verbeteren en dat u zich daar ook verantwoordelijk voor voelt. U zorgt er dan ook voor dat scholen op vele manieren ondersteuning en hulp krijgen om dit te realiseren.

Toelichting

Uw voorgenomen besluit is in vertrouwen tijdens een online overleg (op 16 nov) mondeling gedeeld met de relevante sectororganisaties.

De reacties op het besluit vanuit de verschillende organisaties waren wisselend. In brede zin gaf men aan de argumentatie voor dit besluit te kunnen volgen en steunen veel partijen de inzet om weer terug te gaan naar normaal. Verschillende organisaties (SPV, VO-raad, Vavo-netwerk en FvOv) geven wel aan zelf tot een andere afweging te zijn gekomen over de noodzaak om (beperkte) maatregelen te nemen. Zij pleitten eerder voor een extra herkansing en dit is volgens hen ook geen maatregel die het niveau verlaagt. Er werd (met name door SPV en de VO-raad) benadrukt dat het sociaal-emotionele welbevinden van de leerlingen op dit moment nog niet goed is, wat de voorbereidingen op de eindexamens bemoeilijkt. Dit probleem is volgens hen voor de leerlingen die opgaan voor de examens 2023 groter dan voor de leerlingen die in de afgelopen twee jaar examens deden. Vanuit OCW is benadrukt dat we hier oog voor hebben. Dit zal ook blijken uit de voortgangsrapportage NPO, die op 17 november gepubliceerd zal worden. De maatregelen die we in dat verband nemen zien ook op deze problematiek.

In een separaat gesprek gaf LAKS aan de argumentatie te kunnen volgen en geen voorstander te zijn van de duimregeling, maar wel te hebben gehoopt op een extra herkansing. Vanuit OCW is benadrukt dat de deur wijd open staat voor suggesties omtrent het mentaal welbevinden, een van de speerpunten van LAKS.

Te overwegen valt nog om toch twee aanpassingen te doen aan de tijdvakken en afnametermijnen van de examens:

- Verlengen van het tweede tijdvak van vier naar tien dagen. Het voordeel van deze verlenging is dat er meer buffer is voor zieken/afwezigen in tijdvak 1. Als een leerling gemiste examens moet inhalen dan is dit makkelijker in een schema van tien dagen dan een schema van vier dagen (dan zijn er veel examens op dezelfde dag, of dezelfde tijd).
- Verlengen van de afnametermijn voor de digitale examens vmbo-bb en -kb en de centraal schriftelijk en praktisch examens (cspe's). Deze examens zijn voor scholen flexibel in te plannen en door het verlengen van de afnametermijn bied je meer ruimte hiervoor.

Voor deze logistieke aanpassingen geldt wel, dat alleen voor de kerst hiertoe besloten kan worden, omdat de examenketen voorbereidingstijd nodig heeft om dergelijke aanpassingen te realiseren. Er zijn geen kosten verbonden aan deze maatregelen en de impact op scholen is klein. Deze maatregelen bieden met name meer flexibiliteit voor leerlingen en scholen.

Kort voordat de Kamerbrief uitgaat, delen we deze met de partijen, zodat zij zich ook kunnen voorbereiden.



TER BESLUITVORMING

Aan: MPVO

Voortgezet Onderwijs

Van

5.1.2.e

T 5.1.2.e

Datum

03 oktober 2022

Referentie

34194028

Bijlagen

1. Examenmonitor 2022

Afgestemd met

WJZ

CvTE

DUO

nota

Besluitvorming examens 2023

Aanleiding

In deze nota worden de resultaten van de examens van vorig jaar gepresenteerd en wordt u op basis van deze en andere informatie een voorstel gedaan voor een maatregelenpakket voor de examens in 2023. Gelet op zowel het juridische proces als de voorbereidingen door de examenketen, is een besluit uiterlijk half november noodzakelijk. Op 8 november spreken we met u over dit onderwerp in een brainstorm.

Geadviseerd besluit

- Gaat u akkoord met het nader uitwerken van onderstaand voorstel (pakket 4) voor maatregelen voor de examens van 2023?
- Gaat u akkoord met het (op ambtelijk niveau) bespreken van de hoofdlijnen van onderstaand voorstel met relevante sectororganisaties, evenals de uitkomsten van de Examenmonitor en het vaardigheidsonderzoek?¹

Kernpunten

A – Beeld vaardigheid en slagingspercentages

- Uit de Examenmonitor 2022 en eerste resultaten van het onderzoek naar de vaardigheid van de examenkandidaten uit 2022 komt een beeld naar voren van dalende prestaties (t.o.v. 2021 en t.o.v. 2019). Leerlingen scoorden dit jaar lagere cijfers dan in de afgelopen jaren en waren gemiddeld genomen minder vaardig dan de kandidaten die examen deden in 2019 (vóór corona). Dankzij de examenmaatregelen, waaronder de duimregeling, slaagden er alsnog meer leerlingen dan in 2019.
- De oorzaak van de gedaalde vaardigheid van examenkandidaten is waarschijnlijk deels te vinden in de coronapandemie en de leervertragingen die als gevolg hiervan zijn opgelopen. Echter lijken de genomen examenmaatregelen van de afgelopen jaren ook van invloed te zijn geweest op de leeropbrengsten en daarmee de vaardigheid van examenkandidaten. Bijvoorbeeld motivatieverlies als neveneffect van de duimregeling.

B – Voorgesteld maatregelenpakket

- Deze ontwikkeling in de gemiddelde cijfers en vaardigheid is zorgwekkend en vraagt om een aanpak waarin enerzijds aandacht is voor het bieden

¹ VO-raad; PO-Raad; Sectorraad GO; VH; MBO-Raad; UNL; SPV; AOb; CNV-Onderwijs; FVoV; Ouders&Onderwijs; AVS; LAKS; LBVSO; Vavo-netwerk; Plexs; Visio; Audcom; NRTO; Auris.

5.1.2.e

met pakket 4. Uiteenwerken van beide voorstellen, wat is meest verbindend volgens experts? Uitgangspunt van de afwijking N-1

van compensatie aan leerlingen voor de gevolgen van corona op de onderwijscontinuïteit en de leervertragingen die daardoor zijn ontstaan en anderzijds aandacht voor het weer verhogen van de lat richting het niveau van voor corona.

- In 2021 en 2022 hebben we, op basis van gesprekken met leraren en bestuurders, negatieve gevolgen van de duimregeling gezien op de leeropbrengsten en motivatie van leerlingen. Op basis van de slagingspercentages uit beide jaren (die hoger lagen dan het normaal van voor corona) kan worden gesteld dat de duimregeling tot een overcorrectie heeft geleid. Door het schrappen van de duimregeling zouden deze percentages weer kunnen normaliseren. Tegelijkertijd is deze maatregel wel zeer effectief in het compenseren van leerlingen voor de gevolgen van de pandemie.
- Hoewel de precieze omstandigheden van dit najaar moeilijk te voorspellen zijn, worden er minder onderbrekingen in de onderwijscontinuïteit verwacht vanwege corona. Hierdoor hoeft er minder flexibiliteit te worden geboden.
- Voor alle onderstaande combinaties van maatregelen geldt dat alle leerlingen in het regulier onderwijs (vmbo t/m vwo) hun uitslag op dezelfde dag krijgen. Bij spreiding over de tijdvakken (pakket A en C) worden er door de examenketen wel risico's gezien omdat er dan in veel kortere tijd dan normaal genormeerd moet worden (wat het foutenrisico vergroot) en docenten veel minder correctietijd hebben.
- Er zijn verschillende combinaties van maatregelen mogelijk. Hieronder zijn 4 pakketten weergegeven, waarbij 1 het meest compenserend is en 4 het minst. Daarnaast is er een nuloptie (geen maatregelen in 2023).

1	<ul style="list-style-type: none">• Duimregeling met minimumcijfer• Spreiding over de tijdvakken• Extra herkansing
2	<ul style="list-style-type: none">• Duimregeling met minimumcijfer• Extra herkansing• Verlengd tweede tijdvak
3	<ul style="list-style-type: none">• Spreiding over de tijdvakken• Extra herkansing
4	<ul style="list-style-type: none">• Extra herkansing• Verlengd tweede tijdvak
Nuloptie	Geen maatregelen

- Het voorstel is daarom om in 2023 het aantal maatregelen af te bouwen tot het bieden van een enkel een extra herkansing (pakket 4) en een verlengd tweede tijdvak. Leerlingen moeten hiermee weer hun vaardigheid laten zien op de volle breedte van hun vakkenpakket, maar worden tegelijkertijd nog wel gecompenseerd voor de gevolgen die corona heeft gehad op hun onderwijscontinuïteit.

Tot eerlyk
wanneer er ik dit
Besluit nog kunnen
nemen?

C – Staatsexamens

- Voor staatsexamenkandidaten die in 2023 opgaan voor een diploma heeft u al maatregelen aangekondigd: zij krijgen een extra herkansing en een duimregeling (als zij één of meer resultaten in 2020, 2021 of 2022 hebben behaald).
- De examenketen heeft pakket 1 en 2 als risicovol aangemerkt voor wat betreft het staatsexamen, omdat er twee duimregelingen zouden moeten worden onderscheiden (met minimumcijfer voor kandidaten die het gehele staatsexamen in 2023 doen en zonder minimumcijfer voor kandidaten die resultaten uit 2020, 21 of 22 hebben). Deze stapeling vergroot het risico op fouten in de uitslagbepaling. De keten heeft ook aangegeven staatsexamenkandidaten in 2023 geen spreiding over de tijdvakken (pakket 1 en 3) te kunnen bieden, als hier voor reguliere leerlingen voor zou worden gekozen.

D – Budgettaire gevolgen

- Aan alle maatregelen zijn kosten verbonden (zie onder voor een toelichting per pakket), waarbij spreiding over de tijdvakken de duurste maatregel is, gevolgd door de extra herkansing. Voor deze kosten is nog geen dekking.
- Op korte termijn zal contact worden gezocht met FIN, zodat afstemming over benodigde middelen en het te volgen proces kan worden gestart. Over de vorige pakketten aan maatregelen voor de examens moest in de MR (MCC) worden besloten. Wanneer uiteindelijk wordt besloten om eigen dekking in te zetten, dan is het wellicht niet nodig om besluitvorming in de MR te organiseren. Wel zal FIN nog steeds akkoord moeten gaan, omdat er een NvW of ISB nodig is aangezien dit besluit vooruitloopt op het hoofdbesluitvormingsmoment bij Voorjaarsnota.

E – Strategie

- Half november wordt de voortgangsrapportage NPO aan de Kamer gestuurd. Hierin zal onder meer worden opgemerkt dat in de onderbouw van het vo de leervertragingen bij rekenen-wiskunde en Nederlands zijn toegenomen afgelopen schooljaar. Opvallende negatieve uitschieters zijn te zien bij leerjaar 3 bij havo en vwo. Gelet op de samenhang met de resultaten in de Examenmonitor en het maatregelenpakket voor 2023 heeft het de voorkeur om rond diezelfde tijd ook een brief aan de Kamer te sturen over de examenresultaten en het maatregelenpakket. De maatregelen worden hiermee bekend voor de begrotingsbehandeling en kunnen dus eventueel daar onderdeel van het debat worden.
- U kunt er voor kiezen om medio november een compleet maatregelenpakket aan te kondigen, of eerst uw dilemma's te delen met de Kamer en zo (hopelijk) tot een meer gedragen besluit te komen. Afstemming in en met de Kamer moet wel uiterlijk voor het kerstreces

zijn afgerond, zodat maatregelen zowel logistiek, financieel als juridisch kunnen worden voorbereid.

- Desgewenst kan de duimregeling (met bodem) als enige maatregel nog wel achter de hand worden gehouden, indien u in november al maatregelen heeft aangekondigd en later in het najaar blijkt dat er toch meer nodig is. Dit betekent wel een spoedprocedure t.a.v. de regelgeving.

F – Draagvlak

- Er hebben nog geen gespreksrondes plaatsgevonden met sectororganisaties over een mogelijk maatregelenpakket. De VO-raad en LBVSO hebben op eigen initiatief al wel hun opvattingen met ons gedeeld. Op basis hiervan en de posities die partijen vorig jaar hebben ingenomen kunnen we verwachten dat:
- VO-raad wil dit jaar een extra herkansing, spreiding over de tijdvakken en alle uitslagmomenten op dezelfde dag (pakket 3).
- LAKS zal alleen een extra herkansing waarschijnlijk onvoldoende vinden en pleiten voor een duimregeling.
- SPV zal vermoedelijk pleiten voor het schrappen van het verplichte cspe en dat net als vorige jaren scholen de keuze moeten krijgen hoe ze het beroepsgerichte profielvak afronden. Dit heeft niet de voorkeur met oog op de kwaliteitsborging en is daarom niet opgenomen in bovenstaande maatregelenpakketten. Afhankelijk van de verloop van de gesprekken kunt u SPV hierin nog tegemoet komen.
- LBVSO is teleurgesteld over het uitblijven van herkansingen voor deeltentamenkandidaten en zou graag zien dat kandidaten in 2024 ook nog aanspraak kunnen maken op de duimregeling (een verlenging dus van het aangekondigde pakket).

G - Juridisch

- Bij een keuze voor maatregelenpakket A (spreiding examens) is een spoedwetwijziging en amvb-wijziging nodig. De andere maatregelen kunnen worden doorgevoerd middels een amvb-wijziging met nahangprocedure. Indien voor 14 november een beslissing wordt genomen kan een (versneld) regulier amvb- wetgevingstraject worden gevolgd. Bij een later beslismoment is een spoedadvies van de Afdeling advisering van de RvS noodzakelijk. U krijgt op 2 november een voorstel voor het in internetconsultatie brengen van de onderdelen van het besluit die betrekking hebben op de reeds aangekondigde staatsexamenmaatregelen.

I. Analyse examenresultaten 2022

Examenmonitor 2022

DUO maakt ieder jaar een rapportage over de behaalde resultaten van het afgelopen examenjaar, de zogeheten Examenmonitor. De volledige rapportage is

bijgevoegd bij deze nota en in bijlage 1 vindt u een samenvatting. Opvallend is onder meer:

- De slagingspercentages zijn licht gedaald ten opzichte van examenjaar 2021, maar liggen nog altijd hoger dan voor corona.
- Iets meer leerlingen hadden dit jaar de duimregeling nodig om te kunnen slagen.
- Minder leerlingen dan vorig jaar maakten gebruik van de mogelijkheid om hun examens te kunnen spreiden over het eerste en tweede tijdvak. Er werd ook weinig gebruik gemaakt van het extra derde tijdvak.
- Zowel de CE als de SE gemiddelden zijn gedaald ten opzichte van vorig jaar, toen de gemiddelden ook al lager lagen dan voor corona (2019).

Vaardigheidsonderzoek

De resultaten van het onderzoek naar de vaardigheidsontwikkeling van de examenkandidaten uit 2022 zullen over enkele weken bekend zijn. Het eerste beeld dat we informeel van het CvTE hebben gekregen stemt niet positief. Bij alle schoolsoorten is er dit jaar een (statistisch significante) afname in vaardigheid (vorig jaar was er alleen significante afname bij havo, vmbo gl/tl en vmbo-bb t.o.v. de periode voor corona). De afname lijkt het sterkst voor havo en vmbo-kb. Er is ook gekeken naar clusters van vakken: afgezien van Engels (hier is net als vorig jaar een vaardigheidstoename) is er een afname variërend tussen -0,2 cijferpunt (Nederlands) en -0,6 cijferpunt (wiskunde). Dit is een sterkere afname dan vorig jaar. Er zijn ook opvallend meer leerlingen dan vorig jaar met extreem lage scores (minder dan 25% van de max score). Dit zou kunnen komen door calculerend gedrag als gevolg van de duimregeling, voor zover het niet-kernvakken betreft (die vielen buiten de duimregeling). Het CvTE stelt dat de extra vaardigheidsdaling t.o.v. vorig jaar (deels) te verklaren valt door de toename van die extreem lage scores (en dus waarschijnlijk het calculerend gedrag van leerlingen als gevolg van de duimregeling).

Analyse

De examenmonitor en het vaardigheidsonderzoek laten een zorgwekkende neerwaartse trend zien. Tegelijkertijd moet het effect van de duimregeling op dit totaalplaatje niet worden onderschat. Ook uit gesprekken met leraren en belangenorganisaties komt naar voren dat het gedragseffect van deze maatregel groot is geweest. Een deel van de leerlingen was na de aankondiging van de maatregel in januari jl. niet meer gemotiveerd voor het afronden van hun gehele vakkenpakket. Anekdotisch horen we verhalen van leerlingen die niet meer verschenen bij lessen van een bepaald vak, alleen hun naam opschreven bij een toets etc. Voor 2023 is het van groot belang om te proberen het tij te keren en aan te sturen op een hogere leeropbrengst, en daarmee op betere resultaten.

II. Dilemma's

Duimregeling

Voordeel:

- In 2021 en 2022 is de duimregeling effectief gebleken in het compenseren van leerlingen voor de gevolgen van corona.

Nadelen en knelpunten:

- Tegelijkertijd heeft de duimregeling een aantal forse nadelen. Allereerst wordt met deze maatregel de lat voor het behalen van het diploma verlaagd. Leerlingen konden daarmee met een lagere vaardigheid alsnog doorstromen naar het vervolgonderwijs. Daarnaast komt uit gesprekken met leraren en bestuurders naar voren dat de duimregeling een duidelijk gedragseffect heeft. Leerlingen die weten dat zij gebruik kunnen maken van een duimregeling hoeven zich niet meer in te spannen voor hun volledige vakkenpakket. Voor een deel van de leerling verlaagt dit de motivatie en inzet en daarmee hun leeropbrengsten.
- Doordat mogelijk niet alle leerlingen zich inspanden heeft de duimregeling ook gevolgen voor het beeld dat we kunnen vormen van de vaardigheid van leerlingen en hoe deze zich ontwikkelt. In de cijfers kunnen we niet terug zien of een leerling een laag cijfer heeft gehaald omdat hij zich niet heeft ingespannen voor een bepaald vak of omdat de leerling het wel geprobeerd heeft maar dermate achterstanden heeft opgelopen dat het invloed op zijn cijfer heeft gehad. Een duimregeling heeft daarmee een negatief effect op de ontwikkeling van gerichte financiering in het kader van het masterplan basisvaardigheden. De duimregeling zorgt namelijk voor onzuivere examengegevens. De gegevens over 2023 zijn dan niet geschikt om te benutten bij het identificeren van de doelgroep scholen die je het liefst wilt bereiken, waardoor dit traject minimaal één jaar vertraging zou kunnen oplopen. Er wordt de komende weken onderzocht of er varianten denkbaar zijn die deze onzuiverheid, en daarmee de onbruikbaarheid van deze gegevens, kleiner maken. In 2021 en 2022 gold dat alleen de kernvakken waren uitgesloten van de duimregeling. Voor het vmbo en havo C&M is wiskunde geen kernvak maar als het zicht op dat vak belangrijk is voor de indicator kan er voor worden gekozen om ook voor deze leerlingen wiskunde uit te sluiten van de duimregeling.
- Door het uitsluiten van de kernvakken is wel voorkomen dat voor deze belangrijke vakken ook geen goed zicht meer zou zijn. Uit een analyse van instroom en doorstroomdata in het mbo en ho blijkt dat de groep kandidaten uit 2021 met de laagste eindexamencijfers niet de groep is die het meest uitvalt in het vervolgonderwijs. De groep die het meest uitvalt in het vervolgonderwijs scoorde net wat hoger op het eindexamen. Dit is een indicatie dat de kandidaten met de laagste eindexamencijfers meer kunnen dan ze lieten zien op het vo.

- Er zijn ook varianten op de duimregeling denkbaar, waaronder het leggen van een bodem in de duimregeling. Leerlingen moeten dan een minimumcijfer, van bijvoorbeeld een 4, halen om een vak te mogen duimen. Hiermee functioneert de duimregeling eigenlijk als een mogelijkheid om een extra onvoldoende te staan, maar wordt tegelijkertijd wel een inspanning gevraagd waarmee het verlies van motivatie (deels) wordt tegen gegaan. Er is het verleden ook nagedacht over de mogelijkheid om alleen een duim te mogen leggen op ofwel het SE ofwel het CE. Hiermee ontstaan echter naar verwachting vergelijkbare gedragseffecten – zoals verlies van de motivatie en inzet – als bij een gewone duimregeling zonder bodem. Daarmee leidt dit ook tot verminderde bruikbaarheid van de gegevens in het kader van gerichte financiering.

Spreiding van examens over twee tijdvakken

- In 2021 en 2022 waren er in totaal drie tijdvakken op reguliere scholen. Leerlingen konden kiezen of ze hun examens voor het eerst aflegden in tijdvak 1, tijdvak 2 of een combinatie hiervan.

Voordeel:

- Voordeel van deze maatregel is dat de examendruk voor leerlingen verdeeld is over een langere periode en ze waar nodig een aantal extra weken hebben om zich voor te bereiden op (op een deel van) de examens.
- Deze maatregel heeft geen effect op de lat voor het behalen van het diploma, leerlingen moet hetzelfde niveau als normaal behalen.

Nadelen en knelpunten:

- De impact van deze spreidingsmogelijkheid is zeer groot, zowel voor scholen als voor de examenketen. Het inpassen van drie tijdvakken leidt tot een sterk verkorte correctietijd, zorgt voor fors meer werkdruk, en geeft overlap met de vakantie van één van de drie regio's. De compensatie van deze overlap met de vakantie is kostbaar; in 2022 bedroeg deze compensatie € 11,9 miljoen. Daarnaast is voor de uitvoering van deze maatregel extra drukwerk van examenboekjes nodig, de kosten hiervoor bedroegen in 2022 ook enkele miljoenen.
- In 2021 en 2022 had de spreidingsmogelijkheid tot gevolg dat vmbo leerlingen die digitale examens aflegden hun uitslag een week later kregen dan leerlingen die op papier examen deden (tl, havo en vwo). Dit werd door leerlingen en scholen als zeer onwenselijk ervaren. De examenketen heeft de normeringscapaciteit verhoogd zodat, ook bij spreiding, alle leerlingen van het regulier onderwijs hun uitslag op één dag krijgen. De keten signaleert echter wel risico's ten aanzien van dit proces, omdat er dan onder hoge druk veel examens genormeerd moeten worden, waardoor er fouten kunnen ontstaan.

- In 2022 hebben we een afname gezien van het aandeel van de leerlingen dat gebruik heeft gemaakt van deze regeling. De leerlingen die voor het eerst opgingen in het tweede tijdvak waren in het algemeen ook de zwakkere leerlingen, ze haalden gemiddeld lagere scores dan de leerlingen in het eerste tijdvak. In totaal hebben 11.294 kandidaten ten minste één vak in tweede tijdvak afgelegd. Per kandidaat heeft dit dus meer dan €1000 gekost.
- In verband met de reeds aangekondigde staatsexamenmaatregelen (zie onder), is deze maatregel voor het staatsexamen in 2023 niet uitvoerbaar. Indien voor deze optie wordt gekozen in 2023 dan kunnen staatsexamenkandidaten hier dus geen gebruik van maken.
- Om spreiding mogelijk te maken is spoedwetgeving nodig. De indeling van de tijdvakken is namelijk op wetsniveau geregeld.

III. Opties voor maatregelenpakketten

Met inachtneming van de hierboven beschreven dilemma's worden hierdoor vier pakketten van maatregelen voorgesteld, inclusief financiële consequenties, en een nuloptie, waarbij pakket A het meest compenserend is en D het minst. Bij de samenstelling van deze pakketten zijn de maatregelen van afgelopen jaren als uitgangspunt gebruikt. Deze maatregelen zijn voor het onderwijsveld bekend en vragen daarmee minder aanpassing aan de werkwijze van scholen. Hoewel deels bekende maatregelen als uitgangspunt zijn gebruikt, moeten de onderstaande combinaties van maatregelen nog wel worden onderzocht op uitvoerbaarheid, maakbaarheid en haalbaarheid door de examenketen. Dit komt onder meer omdat de samenloop met de reeds gekozen staatsexamenmaatregelen moet worden gezien. Afhankelijk van de door u gekozen richting zal dit de komende tijd worden uitgewerkt.

1. Maximaal pakket: Duimregeling met minimumcijfer, spreiding en extra herkansing
 - Duimregeling met een minimumcijfer

Om het gedragseffect van de duimregeling te beperken wordt voorgesteld om een duimregeling te bieden met een eis van een minimumcijfer van een vier. Dit betekent dat leerlingen alleen de duim mogen leggen op een vak als zij daarvoor een vier of hoger hebben behaald. De leerling zal hierdoor hoe dan ook voor alle vakken in het vakkenpakket een inspanning moeten leveren. Voor het staatsexamen zijn al maatregelen aangekondigd, waaronder een duimregeling zonder minimumcijfer voor een deel van de kandidaten. Op dit moment geeft de examenketen aan dat er bij het hanteren van twee duimregelingen voor verschillende typen staatsexamenkandidaten risico's op fouten in de uitvoering ontstaan, zie hieronder bij staatsexamen voor nadere toelichting.
 - Spreiding over de tijdvakken

Spreads over de tijdvakken stelt leerlingen in staat om hun

examens over twee tijdvakken te spreiden. Deze maatregel heeft, zoals hierboven toegelicht, forse financiële, logistieke en juridische consequenties.

- Extra herkansing
Het bieden van een extra herkansing vergroot de kans dat leerlingen een diploma kunnen halen, zonder daarbij afbreuk te doen aan de lat voor het behalen van het diploma. Hoewel de maatregel werkdrukverhogend is (leraren moeten meer examens nakijken) is de impact op scholen en de examenketen beperkt.

Scenario 1	Kosten maatregel	
Extra herkansing met duimregeling	€	9.800.000
Organisatie derde tijdvak	€	9.000.000
Compensatie regio midden	€	12.300.000
Uitvoeringskosten examenketen	€	7.000.000
Totaal	€	38.100.000

2. Duimregeling met minimumcijfer en extra herkansing

- Duimregeling met een minimumcijfer
- Extra herkansing
- Verlengd tweede tijdvak
Door de examenketen is het verlengen van het tweede tijdvak van vier naar tien dagen als no-regret optie geïdentificeerd. Leerlingen leggen in principe alle vakken af in het eerste tijdvak en doen hun herkansing(en) in het tweede tijdvak. Er is hierbij dus geen mogelijkheid tot spreiding over het eerste en tweede tijdvak. Het verlengen van het tweede tijdvak zorgt ervoor dat er meer ruimte is voor de extra herkansing (minder kans dat een leerling twee examens op één dag moeten doen) en biedt ruimte aan leerlingen die door ziekte (een deel van) het eerste tijdvak hebben moeten missen. Het verlengen van het tweede tijdvak heeft geen invloed op de correctietijd en er zijn maar zeer beperkt kosten aan verbonden.

Scenario 2	Kosten maatregel	
Extra herkansing met duimregeling	€	9.800.000
Uitvoeringskosten examenketen	€	7.000.000
Totaal	€	16.800.000

3. Extra herkansing en spreiding

- a. Extra herkansing
- b. Spreiding over de tijdvakken

Scenario 3	Kosten maatregel	
Extra herkansing zonder duimregeling	€	21.200.000
Organisatie derde tijdvak	€	9.000.000
Compensatie regio midden	€	12.300.000
Uitvoeringskosten examenketen	€	7.000.000
Totaal	€	49.500.000

4. Alleen extra herkansing

- o Extra herkansing
- o Verlengd tweede tijdvak

Scenario 4	Kosten maatregel	
Extra herkansing zonder duimregeling	€	21.200.000
Uitvoeringskosten examenketen	€	7.000.000
Totaal	€	28.200.000

Geen maatregelen

Bij deze variant zijn er geen maatregelen en moeten leerlingen om te kunnen slagen voldoen aan dezelfde regels als die in 2019 golden. Wel zal er in 2023 nog sprake zijn van een aangepaste, meer relatieve norming. In bijlage 2 vindt u een toelichting op de normeringssystematiek die sinds 2021 is toegepast en dus ook in 2023 zal gelden. Het aanpassen van de normeringssystematiek is geen maatregel maar een technische noodzaak. Desalniettemin heeft deze aanpassing wel effect op de lat voor het behalen van het diploma.

Dit scenario heeft geen financiële consequenties, behalve de annuleringskosten die aan DUO moeten worden betaald. DUO is contractuele verplichtingen aangegaan voor o.a. het drukwerk. De annuleringskosten van ca. € 2 mln. zijn al geraamd op het bestedingsplan van VO.

Financieel, juridisch en proces

Financieel

Afhankelijk van welk maatregelenpakket wordt gekozen zijn er meer of minder kosten verbonden aan de maatregelen. Er is nog niet met FIN gesproken over de maatregelen maar op basis van de gesprekken in eerdere jaren is de verwachting dat FIN negatief reageren op een pakket met een duimregeling. Ze vinden het zeer belangrijk om zo veel mogelijk zicht te houden op de leerprestaties. Onder de verschillende maatregelenpakketten staan ook de financiële consequenties per pakket. Voor deze kosten is nog geen dekking. In 2021 en 2022 heeft FIN geld toegekend hiervoor. Naar verwachting zal FIN hier dit jaar alleen voor open staan indien corona weer opleeft en voor lesuitval zorgt. Indien dit niet het geval is zal men hier zeer terughoudend in zijn. Op dit moment resteert € 18 mln. op de OCW-begroting aan meevallers van vorige examenmaatregelen. Dit betreft een kleine meevaller op de uitvoeringskosten van de examenketen en een meevaller door het instellen van een duimregeling (wat zorgt voor minder tweede herkansingen). De insteek van het gesprek met FIN is om, net als in voorgaande jaren, in te zetten op generale dekking, omdat de maatregelen een gevolg zijn van de coronapandemie. Mocht dit niet mogelijk zijn, dan kunnen we inzetten op het dekken van een nieuw pakket aan maatregelen met de resterende meevaller op de examenmaatregelen. Al zal FIN hier waarschijnlijk ambtelijk niet mee akkoord kunnen gaan, omdat het meevallers betreft en omdat de meevallers in 2022 vallen en de kosten in 2023. Waarschijnlijk zullen we dekking moeten zoeken binnen de eigen begroting. Wanneer de financiële consequenties van de examenmaatregelen uit de OCW-begroting moeten worden gedekt, dan kunt u denken aan het extensiveren van een deel van de regeling strategisch personeelsbeleid, functiemix randstadregio's vo en de regeling voortijdig schoolverlaten (VSV). Deze opties zijn ook met u gedeeld in de eerdere nota met herprioriteringsopties op de OCW-begroting. Naast deze opties is een generieke lumpsumkorting het enige alternatief als de examenmaatregelen op de OCW-begroting moeten worden gedekt. In alle gevallen, dus ook bij dekking vanuit herprioritering op de eigen begroting, hebben we akkoord van FIN nodig op het verwerken van de financiële consequenties van een nieuw maatregelenpakket in een Nota van Wijziging of een Incidentele Suppletore Begroting. De reguliere route van de Voorjaarsnota komt te laat, omdat scholen al snel zekerheid moeten hebben over bijv. de compensatie voor het bieden van een tweede herkansing.

Juridisch

De staatsexamenmaatregelen die reeds zijn aangekondigd vragen een wijziging van het Uitvoeringsbesluit WVO 2020. Mocht u kiezen voor pakket A, B of C dan zijn daarbij aanvullende wijzigingen nodig van wet- en regelgeving. Het heeft de voorkeur om eventuele maatregelen in één besluit met de reeds aangekondigde staatsexamenmaatregelen te regelen.

Datum
3 oktober 2022

Internetconsultatie staatsexamenmaatregelen

Hoewel het totaalpakket aan maatregelen voor alle leerlingen en kandidaten op dit moment nog niet bekend is, kan er wel een internetconsultatie worden opengesteld voor de onderdelen van het besluit die betrekking hebben op de reeds aangekondigde staatsexamenmaatregelen. Op 2 november ontvangt u hiertoe een voorstel.

Belang van spoedige besluitvorming

Indien wordt gekozen voor de maatregel om examens te kunnen spreiden (pakket A) is naast een wijziging van het Uitvoeringsbesluit WVO 2020 (amvb-procedure) een wijziging van de Wet voortgezet onderwijs 2020 (spoed-wetgevingsprocedure) nodig.

Om ervoor te zorgen dat de wijzigingen tijdig zijn doorgevoerd (voor de start van de examens in 2023) is het van belang dat zo snel mogelijk gestart wordt met de wetgevingsprocedure. Hiervoor is het nodig dat zo snel mogelijk helderheid wordt verschaft over het maatregelenpakket. Indien het maatregelenpakket uiterlijk 14 november bekend is kan een regulier wetgevingstraject worden gevolgd. Indien op een later moment een beslissing wordt genomen is een spoedprocedure nodig waarbij de Afdeling advisering van de RvS om een spoedadvies verzocht dient te worden.

Proces

Afstemming

Indien u daarmee akkoord gaat wordt voorgesteld om op korte termijn met de sectororganisaties in gesprek te gaan de hierboven beschreven analyse, hun ideeën over wat er nodig is voor 2023 en uw voorkeursvariant. De organisaties zullen ook geïnformeerd worden (onder embargo) over de uitkomsten van de Examenmonitor en het vaardigheidsonderzoek.

Proces richting TK

U kunt in deze brief een pakket van maatregelen voorstellen maar u kunt er ook voor kiezen om de Kamer eerst deelgenoot te maken van uw analyse en de dilemma's die daar uit voort vloeien. Indien u of de Kamer spreiding over de tijdvakken mogelijk wil maken dan is spoedige besluitvorming noodzakelijk, uiterlijk voor het kerstreces (inclusief eventuele bespreking in de Kamer). Afhankelijk van het gekozen maatregelenpakket zal FIN mogelijk aandringen op besluitvorming via de MR, wat onderstaand tijdpad zal beïnvloeden.

18 oktober:	Nota aan MPVO over examens 2023
17 okt-2 nov:	Nadere uitwerking maatregelen Overleg sectororganisaties
8 november:	Bespreking examens in brainstorm MPVO
11 t/m 16 nov:	Schrijven Kamerbrief Overleg sectororganisaties

Datum
3 oktober 2022

18 nov: Concept Kamerbrief bij MPVO
Eind nov: Verzending Kamerbrief (afhankelijk van eventueel proces
via onderraden en MR)