



## **Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur 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)**

### **Nader Rapport**

Den Haag, 13 maart 2023  
WJZ/36298950 (ID14573)  
DIRECTIE WETGEVING EN JURIDISCHE ZAKEN

Aan de Koning

**Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur 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)**

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 27 december 2022, 2022002924, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 22 februari 2023, nr. W05.22.00215/l, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

*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.*

*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 einddiploma. 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 diploma-waarde. 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.*

*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.*

*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.*

*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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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

*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 tussentijdse 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*

<sup>1</sup> Dit betreft de groep staatsexamenkandidaten die geen recht hebben op de duimregeling omdat zij niet aan de criteria voldoen.

<sup>2</sup> 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.



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.*

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

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.<sup>3</sup>

De Afdeling vraagt eveneens naar de manier waarop de evaluatie van het bieden van een extra

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2022–23, 31 289, nr. 521



---

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 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*

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,  
A.D. Wiersma.*



## Advies Raad van State

No. W05.22.00215/1  
's-Gravenhage, 22 februari 2023

Aan de Koning

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.<sup>1</sup>

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 diploma-waarde. 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

<sup>1</sup> Een duimregeling of kan alleen worden toegepast bij het vaststellen van de uitslag (als bepaald wordt of de kandidaat geslaagd is voor het diploma).



liggen dan normaal en met name de duimregeling een merkbaar negatief effect heeft gehad op de motivatie, het leergedrag en de vaardigheden van leerlingen.<sup>2</sup>

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.<sup>3</sup>

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

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2022/23, 31 289, nr. 526.

<sup>3</sup> Ook in het regulier onderwijs en het vavo zijn er leerlingen die voorafgaand aan het jaar waarin zij het diploma behalen al vakken afronden.



---

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.<sup>4</sup>

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,  
Th.C. de Graaf.*

---

<sup>4</sup> Voortgangsrapportage verbeteragenda Staatsexamens VO, 9 december 2022, blz. 11.



## Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ... 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)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs, van 23 december 2022, nr. WJZ/35152006 (ID14573) directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Gelet op de artikelen 2.78, derde lid, onderdeel a, en 2.79, vierde lid, onderdelen b van de Wet voortgezet onderwijs 2020;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van xxx, nr. xxx);

Gezien het nader rapport van Onze Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs van xxx>van xxx, nr. xxx, directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

### ARTIKEL I. WIJZIGING UITVOERINGSBESLUIT WVO 2020

Het Uitvoeringsbesluit WVO 2020 wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 4.21 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

#### Artikel 4.21a. Aangepaste uitslagbepaling 2023

1. Het College voor toetsen en examens laat bij de bepaling van de definitieve uitslag, in afwijking van de artikelen 4.19, 4.20 en 4.21, het eindcijfer van een vak, of de beoordeling van het profielwerkstuk, buiten beschouwing bij de kandidaat die:
  - a. in het examenjaar 2023, tenminste een vak van het staatsexamen afrondt;
  - b. met inbegrip van het vak dat buiten beschouwing wordt gelaten een volledig staatsexamen heeft afgelegd; en
  - c. ten minste één vak bij de bepaling van de uitslag laat betrekken waarvan het eindcijfer is vastgesteld in het examenjaar 2020, 2021 of 2022.
2. Het vak bedoeld in het eerste lid kan niet zijn:
  - a. het vak Nederlandse taal, bedoeld in artikel 4.21, eerste lid, onderdeel b, voor het staatsexamen van een leerweg in het vmbo;
  - b. het vak Nederlandse taal en literatuur, het vak Engelse taal en literatuur en voor zover van toepassing het vak Wiskunde A, B of C, bedoeld in artikel 4.20, eerste lid, onderdeel b, voor het staatsexamen vwo of havo.
3. Het eindcijfer bedoeld in het eerste lid kan niet zijn:
  - a. het eindcijfer bedoeld in artikel 4.21, derde en vierde lid, voor het staatsexamen van een leerweg in het vmbo;
  - b. het eindcijfer bedoeld in artikel 4.20, tweede lid, voor het staatsexamen vwo en havo.
4. De cijfers van het vak, bedoeld in het eerste lid, worden opgenomen op de cijferlijst, bedoeld in artikel 4.25, tweede lid.
5. Het eindcijfer, bedoeld in het eerste lid, wordt betrokken bij de toepassing van de artikelen 4.30 en 4.31.
6. Het gewicht van het profielvak, bedoeld in artikel 4.21, vierde lid, wordt bepaald voorafgaand aan de toepassing van het eerste lid.
7. Bij de toepassing van artikel 4.22, eerste lid, wordt dit artikel buiten beschouwing gelaten.



8. Het derde lid, onderdeel a, is niet van toepassing in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.
9. Deze bepaling vervalt met ingang van 1 januari 2024.

## B

Artikel 4.22 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het derde lid, onderdeel a, wordt 'een door de examenkandidaat te kiezen vak' vervangen door 'twee door de examenkandidaat te kiezen vakken' en wordt na 'aan het college-examen,' ingevoegd 'of onderdelen daarvan,'.

2. Het derde lid, onderdeel b, komt te luiden:

- b. het recht om voor de onder a bedoelde vakken opnieuw deel te nemen aan het centraal examen.

## C

In artikel 4.23, eerste lid, wordt 'het vak' telkens vervangen door 'de vakken'.

### **ARTIKEL II. INWERKINGTREDING**

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

*De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,*



## NOTA VAN TOELICHTING

### I. Algemeen deel

#### 1. Doel en inhoud regeling

##### 1.1 Inleiding

De uitbraak van de covid-19 pandemie heeft de afgelopen jaren een grote impact gehad op (de voorbereiding op) het eindexamen. Dit geldt voor iedereen die deel heeft genomen aan het eindexamen in de examenjaren 2020, 2021 en 2022, onafhankelijk van welke examenvoorziening gebruik werd gemaakt. Om die reden zijn in die examenjaren maatregelen getroffen ten aanzien van de examens in het voortgezet onderwijs. Deze golden voor alle examenkandidaten en dus ook voor het staatsexamen. Staatsexamenkandidaten die in de eerdergenoemde jaren enkel opgingen voor losse certificaten, en (nog) niet voor het diploma, hebben echter beperkt gebruik kunnen maken van deze maatregelen. Terwijl voor deze kandidaten ook geldt dat covid-19 van invloed kan zijn geweest op (de voorbereiding op) hun examens en daarmee op de cijfers die zij hebben behaald en hun kansen op het behalen van een diploma. Daarom acht de regering het wenselijk om deze specifieke groep staatsexamenkandidaten hiervoor alsnog te compenseren middels een aangepaste uitslagbepaling.

Daarnaast is in de afgelopen jaren de politieke en maatschappelijke aandacht voor de verschillen tussen het reguliere eindexamen en het staatsexamen toegenomen. In het bijzonder ten aanzien van de herkansingsmogelijkheden. In het huidige stelsel zijn herkansingen in het staatsexamen alleen mogelijk voor kandidaten indien zij daarmee kunnen slagen voor een diploma. Kandidaten die in een bepaald jaar opgaan voor één of meer certificaten kunnen op dit moment niet herkansen. Het is de wens van de regering om de herkansingsmogelijkheden binnen het staatsexamen structureel uit te breiden, onafhankelijk van de gevolgen van de covid-19 pandemie. Het bieden van een herkansingsmogelijkheid aan certificaatkandidaten vraagt evenwel een forse wijziging in de staatsexamenorganisatie. Een dergelijke omvangrijke nieuwe taak moet op een verantwoorde manier geïmplementeerd worden zodat de continuïteit van de overige staatsexamens niet in gevaar komt. Dat kost tijd. In de komende jaren zal worden gewerkt naar een structurele oplossing als onderdeel van de Verbeteragenda Staatsexamen VO (2022–2024). In de tussenliggende periode acht de regering het daarom wenselijk dat kandidaten worden gecompenseerd voor het ontbreken van een herkansingsmogelijkheid in de jaren dat zij enkel certificaten en (nog) geen diploma behalen. Deze compensatie bestaat uit een uitgebreide herkansingsregeling in het jaar dat een kandidaat wel opgaat voor het diploma. Op die manier krijgen staatsexamenkandidaten aan het einde van hun traject naar het diploma een extra herkansingsmogelijkheid in plaats van een herkansingsmogelijkheid gedurende de examenjaren waarin zij toewerken naar het diploma door certificaten te behalen. Alle kandidaten van het staatsexamen kunnen aanspraak maken op de uitgebreide herkansingsmogelijkheid als zij diplomakandidaat zijn.

Deze maatregelen zijn aangekondigd in een Kamerbrief van 29 september 2022.<sup>1</sup> Voor leerlingen uit het regulier voortgezet onderwijs en voortgezet algemeen volwassenen onderwijs geldt dat in het examenjaar 2023 een tweetal kleine maatregelen wordt getroffen waarvoor aanpassing van de regelgeving niet nodig is.

##### 1.2 Toelichting maatregelen

###### *Uitgebreide herkansingsmogelijkheden*

Staatsexamenkandidaten die in 2023 (en de daaropvolgende jaren, totdat er herkansingen kunnen worden geboden aan alle certificaatkandidaten) opgaan voor een diploma en in eerste instantie niet geslaagd zijn, krijgen het recht op het herkansen van alle (of enkele) onderdelen van maximaal twee vakken uit het jaar waarin ze opgaan voor het diploma mits zij door middel van een herkansing alsnog kunnen slagen. Met onderdelen wordt bedoeld: centraal examen, mondeling college-examen, schriftelijk college-examen en praktisch college-examen. Kandidaten die in aanmerking komen voor een herkansing krijgen altijd de mogelijkheid om alle onderdelen van twee vakken te herkansen, ook als zij met het herkansen van één vak zouden kunnen slagen. Voor kandidaten met een resultaat uit 2020, 2021 of 2022 dat bij de uitslagbepaling wordt betrokken wordt eerst gekeken of de kandidaat kan slagen met het toepassen van aangepaste uitslagbepaling. In dat geval kan de kandidaat geen gebruik maken van één of meer herkansingen.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2022/23, 31 289, nr. 521.



## *Aangepaste uitslagbepaling*

Staatsexamenkandidaten komen in aanmerking voor deze regeling als zij een resultaat hebben behaald in 2020, 2021 of 2022 en dit resultaat betrekken bij de uitslagbepaling in 2023. Ze mogen in dat geval de resultaten van één vak, niet zijnde een kernvak, buiten beschouwing laten bij het bepalen van de uitslag, ook als dit een vak van voor 2020 of uit 2023 betreft (met inachtneming van de bestaande regels rond de geldigheid van behaalde resultaten).

De aangepaste wijze van uitslagbepaling en de uitgebreide herkansingsmogelijkheden kunnen niet naast elkaar worden gebruikt. Na afloop van het tweede tijdvak, maar voor de afname van de herkansingen, beoordeelt het CvTE welke kandidaten met en zonder toepassing van de aangepaste uitslagbepaling geslaagd zijn. Deze kandidaten slagen. Dat geldt dus ook voor de kandidaat die één deficiëntie heeft, dat wil zeggen één vak waarvan de uitslag moet worden verbeterd om te kunnen slagen. Wanneer de kandidaat twee deficiënties heeft, krijgt de kandidaat de gelegenheid om twee vakken in het geheel of gedeeltelijk te herkansen. Wanneer de kandidaat na afloop van de herkansingen nog altijd één deficiëntie heeft, wordt de aangepaste uitslagbepaling toegepast, waardoor de kandidaat slaagt. Uitgangspunt is dat bij ieder wegingsmoment de toepassing van de aangepaste regeling omtrent de uitslagbepaling, of gebruikmaking van de uitgebreide herkansingsmogelijkheden op zichzelf voldoende moet zijn om te kunnen slagen. Het voorgaande leidt ertoe dat staatsexamenkandidaten die nadat zij voor het eerst het centraal examen hebben afgelegd drie of meer deficiënties hebben, geen vakken kunnen herkansen en ook niet kunnen slagen. Daarmee sluit de gewijzigde regeling omtrent de uitslagbepaling aan bij het in het Uitvoeringsbesluit WVO 2020 verankerde uitgangspunt dat kandidaten alleen mogen herkansen als zij door die herkansing ook kunnen slagen. De regeling van de aangepaste uitslagbepaling beoogt in dit uitgangspunt geen verandering aan te brengen.

De kandidaat kan niet kiezen voor welk vak de resultaten buiten beschouwing wordt gelaten, dit wordt op geautomatiseerde wijze bepaald. De aangepaste uitslagbepaling wordt toegepast als er een resultaat uit 2020, 2021 of 2022 wordt ingebracht dat bij de uitslagbepaling wordt betrokken. Als juist dit resultaat buiten beschouwing moet worden gelaten om te kunnen slagen, heeft dat geen effect op het recht van de kandidaat om een resultaat buiten beschouwing te mogen laten. Indien er één resultaat uit 2020, 2021 of 2022 wordt ingebracht en dit vak als bezwaarvak wordt aangemerkt door de kandidaat (en dus niet bij de uitslagbepaling wordt betrokken), dan heeft de kandidaat geen recht op de aangepaste uitslagbepaling. Een bezwaarvak is een extra vak in aanvulling op een volledig vakkenpakket. Een kandidaat kan ervoor kiezen om dit vak niet te laten betrekken bij de uitslagbepaling. De kandidaat heeft eveneens geen recht op deze mogelijkheid als hij opnieuw het staatsexamen in een vak aflegt in 2023, waarvoor in 2020, 2021 of 2022 ook een resultaat is behaald, en daardoor geen resultaat meer inbrengt uit 2020, 2021 of 2022. Indien een kandidaat opnieuw opgaat voor een vak in een examenjaar wordt namelijk altijd het laatste resultaat bij de uitslagbepaling betrokken.

Het resultaat voor het vak waarvan het eindcijfer buiten beschouwing wordt gelaten bij het bepalen van de uitslag wordt wel vermeld op de cijferlijst. Op die manier wordt beoogd de transparantie van het diploma te borgen. Zo blijft het voor iedereen, waaronder het vervolgonderwijs, transparant op basis van welke resultaten een examenkandidaat het diploma heeft behaald.

### *1.3 Noodzaak en doeltreffendheid*

De noodzaak en doeltreffendheid van bovenstaande maatregelen verschilt per maatregel. Ten aanzien van de aangepaste uitslagbepaling geldt dat het onderwijs en de (voorbereiding op) het examen in de examenjaren 2020, 2021 en 2022 sterk is geraakt door de gevolgen van de covid-19 pandemie. Voor alle examenkandidaten geldt dat de omstandigheden waarin zij in de eerdergenoemde jaren hebben toegewerkt naar en hebben deelgenomen aan het examen suboptimaal waren. Daarmee ontstond een verschil in uitgangspositie tussen examenkandidaten in deze jaren en de uitgangspositie van examenkandidaten in reguliere examenjaren. De regering zag zich in deze jaren dan ook genooddaakt om maatregelen ten aanzien van de examens te treffen. Afhankelijk van de specifieke omstandigheden in de betreffende examenjaren zijn maatregelen genomen met als doel om kandidaten te compenseren. Deze golden voor alle examenkandidaten, regulier vo, vavo en staatsexamen. De groep staatsexamenkandidaten die in de jaren dat er examenmaatregelen van kracht waren niet opgingen voor hun diploma, maar enkel opgingen voor losse certificaten hebben zeer beperkt van deze maatregelen gebruik kunnen maken omdat deze grotendeels ter ondersteuning van het behalen van het diploma waren. Echter, zij hebben ook te kampen gehad met de gevolgen van de covid-19 pandemie op de voorbereiding en deelname aan het examen. Voor kandidaten die zich op een school hebben voorbereid op hun examen, waaronder staatsexamenkandidaten uit het voortgezet speciaal onderwijs, betekende dit onder meer schoolsluitingen en lesuitval. In lijn met de eerdere conclusie van de regering dat examenkandidaten gecompenseerd moeten worden voor de omstandigheden waarin zij het eindexamen afleggen, acht de regering het wenselijk om deze kandidaten met terugwerkende



kracht ook een compensatie te bieden voor de gevolgen die zij hebben ondervonden van covid-19 in de jaren dat zij certificaten hebben behaald in de vorm van een duimregeling.

Ten aanzien van de uitgebreide herkansingsregeling geldt dat deze maatregel nadrukkelijk van tijdelijk aard is, bedoeld om de periode te overbruggen totdat er voor alle kandidaten van het staatsexamen een herkansingsmogelijkheid is en niet alleen voor diplomakandidaten. Met het creëren van een structurele herkansingsmogelijkheid voor alle staatsexamenkandidaten worden de mogelijkheden om examens te herkansen grotendeels gelijk getrokken bij de verschillende examenvoorzieningen. Het bieden van een herkansingsmogelijkheid aan alle kandidaten zal nog enkele jaren in beslag nemen, omdat dit grote organisatorische consequenties voor de staatsexamenorganisatie met zich meebrengt. De manier waarop dit structureel kan worden geïmplementeerd in de staatsexamenorganisatie is onderdeel van de Verbeteragenda. Voor de tussenliggende periode acht de regering het daarom wenselijk om kandidaten tegemoet te komen omdat zij nog geen gebruik kunnen maken van de herkansingsmogelijkheid in de jaren dat zij voor één of meer certificaten opgaan. Met deze tijdelijke maatregel wordt de beoogde doelgroep van de beoogde beleidswijziging, deelcertificaatkandidaten van het staatsexamen, nu niet direct bediend. Uit gegevens van het College voor Toetsen en Examens blijkt echter dat ruim tachtig procent van de kandidaten die één of meer certificaten afleggen bij het staatsexamen uiteindelijk diplomakandidaat wordt. Met bovengenoemde maatregel wordt deze groep aan het einde van hun examentraject daarmee alsnog bediend.

## **2. Reikwijdte en tijdelijkheid van de regeling**

De maatregelen uit dit besluit zijn reeds aangekondigd in een brief aan de Tweede Kamer. Het betreft aanpassingen in de regels over de staatsexamens voortgezet onderwijs die worden afgenomen in Europees en Caribisch Nederland. Dit besluit is, voor wat betreft de aangepaste uitslagbepaling, alleen geldig in het examenjaar 2023. Voor de uitgebreide herkansingsregeling geldt dat dit een wijziging voor onbepaalde tijd is. Daarmee wordt het recht van staatsexamenkandidaten op een extra herkansing geborgd, tot het moment dat de herkansingen voor deelcertificaatkandidaten kunnen worden gerealiseerd en de hiervoor benodigde wijzigingen van de regelgeving in werking zijn getreden.

## **3. Lasten voor scholen, instellingen en kandidaten**

De uitvoering van dit besluit vraagt een extra inspanning van examenkandidaten en betrokken scholen. Zij zullen kennis moeten nemen van de maatregelen en in het geval van de uitgebreide herkansingsmogelijkheid zich moeten voorbereiden op de herkansing. In totaal ondervinden circa 4.500 diplomakandidaten van het staatsexamen gevolgen van dit besluit. Bij de administratieve lasten worden de kosten voor kandidaten en scholen om kennis te nemen van de nieuwe maatregelen geschat op € 7.394,70. Ter ondersteuning van de kandidaten en scholen zal de regering nadrukkelijk aandacht besteden aan de communicatie over de maatregelen.

### *Doenvermogen*

Dit besluit heeft beperkte gevolgen voor het doenvermogen van examenkandidaten. Kandidaten kunnen ten gevolge van dit besluit recht hebben op een uitgebreide herkansingsmogelijkheid, wat betekent dat zij moeten beslissen welke (onderdelen van) vakken die zij willen herkansen. Kandidaten dienen het CvTE in kennis te stellen van hun keuze, indien van toepassing. Voor de duimregeling geldt dat deze automatisch door de staatsexamenorganisatie wordt toegepast zodra een kandidaat hier recht op heeft en daarmee kan slagen voor zijn diploma. Dit vraagt geen actie van de kandidaat.

## **4. Regeldruk**

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen omvangrijke gevolgen voor de regeldruk heeft.

## **5. Consultatie van onderwijspartijen en draagvlak**

Het concept van de algemene maatregel van bestuur en de nota van toelichting zijn in de periode 4 tot en met 14 november 2022 ter openbare consultatie aangeboden. Gedurende deze periode zijn tien reacties ontvangen. De belangrijkste thema's waar aandacht voor wordt gevraagd zijn: de vakken die herkanst kunnen worden middels de uitgebreide herkansingsregeling, de manier waarop het cijfer voor de herkansing meetelt in de uitslagbepaling en de looptijd van de maatregelen. Onderstaand wordt ingegaan op de verschillende thema's en wordt aangegeven wat daarmee is gedaan.

### *Vakken die herkanst kunnen worden*

In twee van de tien reacties wordt gepleit voor een verbreding van de herkansingsmogelijkheid



waarmee alle eerder afgelegde vakken in aanmerking komen voor een herkansing in plaats van enkel de vakken die in het betreffende examenjaar zijn afgelegd. Het alleen kunnen herkansen van vakken die in het betreffende examenjaar zijn afgelegd is in lijn met de bestaande regelgeving rond het staatsexamen. Deze regel komt voort uit het feit dat staatsexamenkandidaten, in tegenstelling tot examenkandidaten in het regulier voortgezet onderwijs, elk examenjaar opnieuw kunnen opgaan voor een vak zonder dat behaalde resultaten voor andere vakken komen te vervallen. Vanwege het bestaan van deze mogelijkheid acht de regering het niet noodzakelijk om de herkansingsmogelijkheid bij het staatsexamen open te stellen voor alle eerder behaalde vakken.

### *Resultaat herkansing in de uitslagbepaling*

Uit de reacties blijkt dat de formulering over de manier waarop het behaalde resultaat voor de herkansing meetelt in de uitslagbepaling verwarring oproept. In twee van de acht reacties wordt opgeroepen om te regelen dat het hoogst behaalde cijfer bij de herkansing en het afgelegde centraal examen meetelt in de uitslagbepaling en niet het laatst afgelegde cijfer. Dat is echter ook het geval. Dit is verhelderd in de nota van toelichting.

### *Verlengen looptijd maatregelen*

In reactie op de geldigheid van de maatregelen verzoeken twee partijen de geldigheid van de duimregeling te verlengen zodat ook kandidaten die na 2023 een diploma behalen en daarbij resultaten inbrengen uit 2020, 2021 of 2022 recht hebben op deze regeling. De regering vindt het niet wenselijk om een maatregel van dergelijke omvang voor meerdere jaren te verankeren. In de toekomst zal worden bezien of het nodig is deze maatregel te verlengen ter compensatie van deze groep kandidaten. Ten aanzien van de looptijd van de uitgebreide herkansingsmogelijkheid geeft één indiener aan het wenselijk te vinden dat deze verlengd wordt tot aan de implementatie van een structurele herkansingsmogelijkheid voor certificaatkandidaten. Dit is eveneens de wens van de regering en wordt middels dit besluit juridisch verankerd.

### *Overig*

Naast bovenstaande thema's wordt eveneens aandacht gevraagd voor tijdige en heldere communicatie over de maatregelen. De regering zal hier specifiek aandacht voor hebben in het vervolgtraject. Ook vragen verschillende indieners aandacht voor de doelgroep die gebruik kunnen maken van deze regeling. Daarbij wordt specifiek aandacht gevraagd voor het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo) en het onderscheid tussen reguliere staatsexamenkandidaten en staatsexamenkandidaten uit het voortgezet speciaal onderwijs. Ten aanzien van het vavo ziet de regering geen noodzaak om voor deze groep kandidaten compenserende maatregelen te treffen omdat zij gedurende de afgelopen examenjaren (2020, 2021 en 2022) reeds gebruik hebben kunnen maken van de toen geldende examenmaatregelen en daarnaast al gebruik kunnen maken van een herkansingsmogelijkheid. Wat betreft het onderscheid binnen de groep staatsexamenkandidaten (vo en vso) is er door de regering specifiek voor gekozen om de maatregelen voor alle staatsexamenkandidaten te laten gelden en geen onderscheid te maken binnen deze groep. Als laatste is er via de internetconsultatie ook een individuele casus onder de aandacht gebracht. Deze wordt via een andere weg behandeld.

## **6. Uitvoerings- en handavingsgevolgen**

Bovenstaande maatregelen zijn tot stand gekomen in nauwe samenwerking met de examenketen. Dit besluit is door DUO en het CvTE op uitvoerbaarheid getoetst.

DUO heeft laten weten de maatregelen voor het staatsexamen haalbaar en uitvoerbaar te achten.

## **7. Financiële gevolgen**

De maatregelen die met dit besluit worden doorgevoerd hebben financiële consequenties. De verwachte kosten voor de examenketen voor de uitvoering van de extra herkansing voor diplomakandidaten bedragen ca. € 3,5 mln. per jaar structureel. De minister zorgt voor dekking op zijn eigen begroting. Met het inzetten van de duimregeling zijn weinig tot geen aanvullende kosten gemoeid.

## **8. Inwerkingtreding**

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst. Gestreefd wordt naar een inwerkingtreding op 1 april 2023. Het besluit wordt zodoende tijdig kenbaar voor alle betrokkenen.

Er wordt afgeweken van de vaste verandermomenten. Dat is noodzakelijk, omdat publicatie en



inwerkingtreding anders zouden plaatsvinden na de periode waarop de inhoud van dit besluit ziet.

## II. Artikelsgewijze toelichting

### Artikel I, onderdeel A [invoeging van artikel 4.21a]

*Eerste lid* In dit artikel wordt geregeld dat de uitslagbepaling voor het examenjaar 2023 voor een specifieke groep kandidaten wordt aangepast. Bij de vaststelling van de uitslag wordt, indien dat nodig is om de kandidaat te laten slagen, het eindcijfer of de beoordeling van één vak buiten beschouwing van de definitieve uitslag gelaten. Onder het eindcijfer vallen ook de onderliggende SE en CE resultaten van het desbetreffende vak.

De aangepaste uitslagbepaling in het examenjaar 2023 is uitsluitend van toepassing op de kandidaat die in het jaar 2020, 2021 of 2022 het examen in één of meerdere vakken heeft afgelegd en het in dat jaar behaalde eindcijfer van ten minste één van die vakken bij de uitslagbepaling in 2023 laat betrekken.

Daarnaast geldt dat bij de uitslagbepaling alleen een vak buiten beschouwing kan worden gelaten indien de kandidaat met inbegrip van het vak dat buiten beschouwing wordt gelaten een eindexamen heeft afgerond. Het moet dan gaan om een totaal pakket, zoals dat voor de verschillende schoolsoorten, leerwegen en profielen in het uitvoeringsbesluit WVO 2020 is gedefinieerd.

*Tweede lid* Het vak dat buiten beschouwing wordt gelaten bij de vaststelling van de uitslag mag geen kernvak zijn. Een kernvak is niet altijd een verplicht onderdeel van het staatsexamen, maar kan ook een keuzevak zijn. Dat geldt in het bijzonder voor het eindexamen havo voor het vak wiskunde A of B. Wil de kandidaat een kernvak niet laten meetellen dat geen verplicht onderdeel van het eindexamen vormt, dan kan de kandidaat dat vak slechts op grond van de bestaande regeling omtrent de uitslagbepaling laten vallen. Daartoe bestaat evenwel alleen ruimte als alle overgebleven vakken tezamen een staatsexamen vormen. Deze mogelijkheid blijft naast de aanpassing in de uitslagbepaling bestaan. Overigens zij hier expliciet opgemerkt dat de leerwerktrajecten ook onder deze regeling vallen.

*Derde lid* Het eindcijfer dat op grond van het eerste lid buiten beschouwing wordt gelaten kan niet het combinatiecijfer zijn, maar wel een van de vakken die onderdeel uitmaakt van het combinatiecijfer. Voor het eindexamen vwo en havo gaat het om het gemiddelde van de eindcijfers van de volgende onderdelen, voor zover een eindcijfer is bepaald: maatschappijleer, culturele en kunstzinnige vorming en het profielwerkstuk en de onderdelen die het bevoegd gezag of het College voor Toetsen en Examens hier aan kan toevoegen. Voor de gemengde leerweg van het vmbo gaat het om het gemiddelde van de eindcijfers voor het profielvak en alle beroepsgerichte keuzevakken. Voor het eindexamen in de basisberoepsgerichte leerweg en kaderberoepsgerichte leerweg van het vmbo gaat het om het gemiddelde van de eindcijfers van alle beroepsgerichte keuzevakken. Het is alleen mogelijk het eindcijfer van één vak buiten beschouwing te laten.

*Vierde lid* De cijfers van het vak dat bij de uitslagbepaling buiten beschouwing wordt gelaten worden wel opgenomen op de cijferlijst van de kandidaat. Er hoeft op de cijferlijst geen aantekening te worden gemaakt dat het vak bij de uitslagbepaling buiten beschouwing is gelaten.

*Vijfde lid* Het cijfer van het vak dat bij de uitslagbepaling buiten beschouwing wordt gelaten wordt wel betrokken bij de beoordeling of een kandidaat geslaagd is voor het staatsexamen met toekenning van het *judicium cum laude*.

*Zesde lid* Bij de berekening bedoeld in artikel 4.21, vierde lid, wordt het gewicht van het profielvak bepaald voorafgaand aan de toepassing van de aangepaste uitslagbepaling. In deze bepaling is voorgeschreven dat het gewicht van het profielvak gelijk is aan het aantal beroepsgerichte keuzevakken. Zijn er twee beroepsgerichte keuzevakken, dan telt het profielvak twee keer mee, ook als de kandidaat er voor kiest het cijfer van een van die beroepsgerichte vakken buiten beschouwing te laten. Dat betekent dat het relatieve gewicht van het profielvak toeneemt.

*Zevende lid* Bij het bepalen van het recht op herkansing wordt dit artikel buiten toepassing gelaten. Voorafgaand aan de afname van de herkansingen beoordeelt het CvTE eerst welke kandidaten die het staatsexamen hebben afgelegd zonder toepassing van de aangepaste uitslagbepaling geslaagd zouden zijn. Zij slagen. Vervolgens past het CvTE de aangepaste uitslagbepaling toe. Slaagt de kandidaat met toepassing van de aangepaste uitslagbepaling dan kan hij niet meer herkansen. Slaagt de kandidaat niet dan wordt het recht op herkansing beoordeeld zonder de aangepaste uitslagbepaling daarin te betrekken. De kandidaat krijgt de gelegenheid om twee vakken te herkansen. Als dat nodig is om te kunnen slagen wordt na afloop van de herkansingen de aangepaste uitslagbepaling alsnog toegepast.



---

*Achtste lid* Met dit lid wordt geregeld dat in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba het vak Nederlands op het vmbo buiten beschouwing kan worden gelaten. Het vak Nederlands op het vmbo is in artikel 9.19 van het Uitvoeringsbesluit WVO 2020 uitgezonderd van de kernvakkenregeling in de openbare lichamen. Met dit lid wordt hierbij aangesloten.

*Negende lid* Met dit lid wordt geregeld dat de bepalingen van dit artikel enkel van toepassing zijn op de staatsexamens die worden afgenomen in het examenjaar 2023.

#### **Artikel I, onderdeel B [wijziging van artikel 4.22]**

Met de wijziging van dit artikel wordt geregeld dat staatsexamenkandidaten twee vakken mogen herkansen, wanneer zij hierdoor alsnog kunnen slagen. Zij mogen van die vakken het centraal examen en/of het volledige college-examen of onderdelen daarvan herkansen. Maar zij kunnen er dus ook voor kiezen om voor een vak alleen het college-examen te herkansen en voor een ander vak zowel het college-examen als het centraal examen. Voor het examenjaar 2023 geldt dat voor de kandidaten die in het jaar 2020, 2021 of 2022 het examen in één of meerdere vakken heeft afgelegd en het in dat jaar behaalde eindcijfer van ten minste één van die vakken bij de uitslagbepaling in 2023 laat betrekken eerst de duimregeling wordt toegepast om te bepalen of een kandidaat met alleen een duimregeling kan slagen, in dat geval mag er niet worden herkanst (zie hiervoor ook toelichting artikel 4.21a, zevende lid). Deze wijziging wordt voor de komende jaren doorgevoerd in het Uitvoeringsbesluit WVO 2020. Staatsexamenkandidaten hebben recht op herkansing van twee vakken totdat er herkansingen kunnen worden geboden aan alle certificaatkandidaten. Dit moment zal samenvallen met de verbeteragenda staatsexamen.

#### **Artikel I, onderdeel C [wijziging van artikel 4.23]**

Met de wijziging van dit artikel wordt het artikel aangepast aan de uitgebreide herkansingsregeling.

*De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,*