



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap



College voor Toetsen en Examens (CvTE)

**Driejaarlijks
onderzoek**

**Inspectie van het
Onderwijs**

Datum vaststelling

27 november 2020

Samenvatting

De Inspectie voert één keer in de drie jaar een onderzoek uit naar de kwaliteitsborging van het College voor Toetsen en Examens (CvTE). In september 2020 hebben wij zo'n driejaarlijks onderzoek uitgevoerd. Wij hebben de kwaliteit van de procedures die het CvTE inzet voor het waarborgen van de kwaliteit van de toetsen en de examens onderzocht en we hebben ons een oordeel gevormd over de wijze waarop het CvTE belanghebbenden betreft bij de examinering.

Wat gaat goed?

Het CvTE waarborgt de waarde van het diploma en de examencijfers door de jaren heen. Daardoor kunnen de centrale examens als ijkpunten van het stelsel fungeren. In de eerste plaats heeft het CvTE het examenproces (van totstandkoming tot en met becijfering) goed georganiseerd. In de tweede plaats maakt het CvTE goed gebruik van de beschikbare vakinhoudelijke en toetstechnische deskundigheid. In de derde plaats bewaakt het CvTE het examenproces zorgvuldig en reageert het adequaat op onvolkomenheden in de examens of de correctievoorschriften. In de vierde plaats kan het CvTE de deugdelijkheid van de validiteit, de betrouwbaarheid en van de normering van de centrale examens op een overtuigende manier aantonen.

Het CvTE werkt systematisch en structureel aan het betrekken van belanghebbenden bij de toetsing en examinering. Het CvTE ziet erop toe dat het onderwijsveld zich vertegenwoordigd kan voelen in belangrijke processtappen als de ontwikkeling van syllabi en opgaven en de vaststelling van de toetsen en examens. Ook zorgt het CvTE ervoor dat belanghebbenden hun mening over de kwaliteit van toetsen en examens kunnen geven. Als belanghebbenden aangeven meer betrokken te willen worden bij de toetsen en examens dan geeft het CvTE daar invulling aan.

Wat kan beter

Het CvTE kan duidelijker communiceren over de kwaliteitseisen die het CvTE stelt aan de centrale examens, de mate waarin daaraan voldaan wordt, welke verbetermaatregelen genomen worden en wat daarvan het effect is op de kwaliteit van de volgende examens. Ook kan het CvTE duidelijker aangeven wat het heeft gedaan met signalen van leerlingen en leraren en wat het ervan leert.

1. OPZET VAN HET DRIEJAARLIJKS ONDERZOEK

De Inspectie heeft in september 2020 een driejaarlijks onderzoek uitgevoerd bij het College voor Toetsen en Examens (CvTE). In het driejaarlijks onderzoek staat de volgende vraag centraal: zorgt het CvTE ervoor dat de kwaliteit van de centrale examens op orde is? Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van vier deelvragen:

1. Werkt het CvTE conform de eigen kwaliteitsprocedures bij het proces van ontwikkelen, het afnemen, het beoordelen en het normeren van de centrale toetsen en examens?
2. Kan het CvTE aantonen dat de validiteit, de betrouwbaarheid en de normering van de centrale toetsen en examens op orde is?
3. Werkt het CvTE conform de eigen kwaliteitsprocedures bij het betrekken van stakeholders bij de uitvoering van de centrale toetsen en examens?
4. Kan het CvTE aantonen dat de betrokkenheid van stakeholders bij de uitvoering van de centrale toetsen en examens op orde is?

Met deze onderzoeksvragen richt het onderzoek zich op de standaarden uit Kwaliteitsgebied 3 Kwaliteitsborging van het Onderzoekskader College voor Toetsen en Examens (1 januari 2018). Kwaliteitsgebied 3 kent geen wettelijke basis en daarom geven wij voor elke standaard één van de volgende waarderingen: 1. Goed (het CvTE geeft op overtuigende wijze gestalte aan het eigen kwaliteitsbeleid); 2. Voldoende (het CvTE geeft in voldoende mate het eigen kwaliteitsbeleid gestalte); 3. Kan beter (het CvTE geeft niet of te weinig gestalte aan het eigen kwaliteitsbeleid).

Werkwijze

Het CvTE heeft een onderzoeksagenda waarmee zij de eigen kwaliteitsonderzoeken programmeert. De Inspectie sluit, conform het Onderzoekskader College voor Toetsen en Examens (1 januari 2018) aan op deze onderzoeksagenda door de volgende selectie van examens:

- Twee CSPE's 2019 waarvan het CvTE de validiteit heeft onderzocht.
- Één mbo-examen 3F waarvan het CvTE de validiteit, de betrouwbaarheid, de moeilijkheidsgraad en de normering heeft onderzocht.

In het onderzoek hebben wij de verantwoordingsinformatie over deze examens getoetst aan de kwaliteitsprocedures en kwaliteitsdoelen van het CvTE. Wij hebben gesprekken gevoerd met sleutelpersonen binnen en buiten het CvTE. In deze gesprekken hebben wij hun rol en verantwoordelijkheid in de kwaliteitsprocedures besproken. Tevens hebben wij de conclusies van het CvTE over de kwaliteit van deze examens en de betrokkenheid van belanghebbenden geverifieerd. Ook hebben wij de website van het Cito geraadpleegd voor verantwoordingsinformatie over de psychometrische kwaliteit van de centrale examens en hebben wij een aantal publicaties over de normering, betrouwbaarheid en de validiteit van de centrale examens bestudeerd:

- Meten onder druk, H.J.A. Hoitink en K. Sijtsma, 2009.
- Toetswijzer, Onderwijsraad, 2018.
- Aanbiedingsbrief Commissie Steur, 28 maart 2019.
- Vaardigheidsontwikkelingen volgens Pisa en examens, Cito, 2019.
- Examenverslag 2018, website Cito.
- Verslag van de examencampagne voortgezet onderwijs, Cito, 2018.

- Onderzoek naar de inhoudsvaliditeit van de centrale examens en de afhandeling van onvolkomenheden bij de centrale examens, P.F. Sanders, A.J. Brouwer & B.P. Veldkamp, Enschede, 2017.
- Onderzoek naar de inhoudsvaliditeit van een tweetal centrale examens voortgezet onderwijs, RCEC, 2018.
- Verslag van de examencampagne voortgezet onderwijs, Cito, 2018.
- Onderzoek naar de inhoudsvaliditeit van de centrale examens en de afhandeling van onvolkomenheden bij de centrale examens, P.F. Sanders, A.J. Brouwer & B.P. Veldkamp, Enschede, 2017.
- Onderzoek naar de inhoudsvaliditeit van een tweetal centrale examens voortgezet onderwijs, RCEC, 2018.
- Onderzoek naar de inhoudsvaliditeit van een tweetal beroepsgerichte examens voortgezet onderwijs 2019, Arnold Brouwer, Piet Sanders, Bernard Veldkamp, RCEC, 2020.
- Onderzoek naar de inhoudsvaliditeit, betrouwbaarheid en normering van het centraal examen mbo Nederlandse taal 3F 2018-2019, Arnold Brouwer, Piet Sanders, Bernard Veldkamp, RCEC, 2020.

2. RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK

In dit hoofdstuk geven wij de resultaten weer van het onderzoek: de waarderingen voor de standaarden in Kwaliteitsgebied 3 Kwaliteitsborging.

Samenvattend oordeel

Het CvTE zorgt ervoor dat de kwaliteit van de centrale toetsen en examens op orde is en dat de centrale toetsen en examens als ijkpunten van het stelsel kunnen fungeren. De standaarden borging, evaluatie en verbetering van kwaliteitsprocedures en van de kwaliteit van de examens hebben wij als Goed gewaardeerd. Het CvTE gebruikt bij de ontwikkeling, vaststelling en normering van toetsen en examens procedures die voldoen aan internationale maatstaven. Met deze procedures borgt het CvTE de validiteit, de betrouwbaarheid en de normering van de toetsen en examens. De procedures voor de normering zorgen voor cijfers die recht doen aan het vaardigheidsniveau en die rekening houden met de moeilijkheid van het examen. Het CvTE kan over een reeks van jaren aantonen dat cijfers van centrale examens met elkaar vergeleken kunnen worden. Schommelingen in cijfers kunnen daardoor verklaard worden uit verschillen in het vaardigheidsniveau van cohorten van leerlingen en studenten. Het CvTE evalueert elk examen en maakt daarbij gebruik van diverse bronnen. De informatie uit deze evaluaties wordt gebruikt voor het verbeteren van afzonderlijke examens of bepaalde aspecten die op alle examens betrekking hebben.

Het CvTE heeft zorgvuldige en heldere procedures, waardoor belanghebbenden kunnen zien hoe toetsen en examens worden ontwikkeld, welke deskundigheid wordt ingezet en hoe het onderwijsveld vertegenwoordigd is in het ontwikkel- en vaststellingsproces. Ook kunnen belanghebbenden zien wat de kwaliteit van de toetsen en examens is. Deze werkwijze draagt bij aan het vertrouwen dat belanghebbenden mogen hebben in de kwaliteit van de toetsen en de examens. Wij hebben de standaard die zich richt op het proces waarbij stakeholders betrokken worden bij de uitvoering van de wettelijke taken als Voldoende beoordeeld. Het CvTE communiceert zorgvuldig en betreft belanghebbenden bij de examinering. Voor het realiseren van de (ambitieuze) doelen die het CvTE nastreeft in de samenwerking met belanghebbenden is meer tijd nodig. Ook kan het CvTE duidelijker maken wat de kwaliteitseisen zijn die aan de toetsen en examens worden gesteld en hoe de daadwerkelijke kwaliteit zich tot die normen verhoudt.

In tabel 1 staat de beoordeling en de waardering op de standaarden uit het kwaliteitsgebied Kwaliteitsborging.

Tabel 1 Beoordeling en waardering op de standaarden uit het kwaliteitsgebied Kwaliteitsborging

Kwaliteitsgebied Kwaliteitsborging	Kan beter	Voldoende	Goed
Proces van de totstandkoming van de opgaven, de afname, de beoordeling en de normering van de centrale toetsen en examens.			X
De kwaliteit van de centrale toetsen en examens.			X
Het proces waarbij stakeholders betrokken worden bij de uitvoering van de wettelijke taken.		X	

Kwaliteitsprocedures zorgen voor valide, betrouwbare en even moeilijke examens

Wij waarderen de standaard "borging, evaluatie en verbetering van de kwaliteitsprocedures" en de standaard "de kwaliteit van toetsen en examens" beide als Goed. Zorgvuldige en heldere procedures, voldoende deskundigheid en een stelsel van "checks and balances" leiden door de jaren heen tot valide, betrouwbare en even moeilijke toetsen en examens. Daardoor kunnen de centrale examens als ijkpunten van het stelsel fungeren.

De weg waarlangs centrale examens tot stand komen heeft het CvTE gedetailleerd beschreven in het kwaliteitshandboek en de hoofdlijnen publiekelijk inzichtelijk gemaakt via de website, jaarverslagen en in uitgebreide antwoorden op Kamervragen. Uit deze informatie blijkt hoe onderwijsprofessionals betrokken worden bij de toetsen en de examens, welke check and balances worden toegepast bij de ontwikkeling, vaststelling en normering en welke taakscheiding er is tussen het CvTE en het Cito. Het CvTE en het Cito bewaken de kwaliteit van de gevolgde procedures (van totstandkoming tot en met becijfering) en evalueren jaarlijks de toetsen en examens op basis van psychometrische gegevens, ontvangen klachten en signalen en tevredenheidsmetingen onder leraren.

De kwaliteit van de procedures wordt periodiek beoordeeld door externe deskundigen. Het RCEC heeft de afgelopen jaren de validiteit van 7 centrale examens onderzocht en vastgesteld dat de procedures van het CvTE en het Cito bij het borgen van de inhoudsvaliditeit aan internationale standaarden voldoen. Het RCEC heeft ook de procedures onderzocht die het CvTE en het Cito gebruiken om de betrouwbaarheid van examens vast te stellen en om te komen tot een deugdelijke normering. In 2009 hebben prof. dr. H.J.A. Hoitink en prof. dr. K. Sijtsma de kwaliteit van de equivalering beoordeeld en een aantal verbetervoorstellen gedaan. Deze zijn opgevolgd door het CvTE. Het Cito heeft in 2019 op verzoek van de commissie Steur een onderzoek uitgevoerd naar de vaardigheidsontwikkeling en normering van de centrale examens vo in de periode 2011 – 2017. Het Cito heeft volgens de commissie Steur op overtuigende manier aangetoond dat de normering op een manier wordt toegepast die leidt tot een eerlijke beoordeling van de vaardigheden van leerlingen en die het mogelijk maakt om examencijfers over de jaren heen met elkaar te kunnen vergelijken. Uit deze evaluatie blijkt dat de waarde van het diploma gewaarborgd is en dat examencijfers een goede weerspiegeling zijn van het vaardigheidsniveau. Daardoor kunnen de centrale examens als ijkpunten van het stelsel fungeren.

De waardering "goed" op de standaarden "borging, evaluatie en verbetering van de kwaliteitsprocedures" en "de kwaliteit van toetsen en examens" is enerzijds gebaseerd op de bevindingen van het CvTE, de hoogleraren Hoitink en Sijtsma, het Cito, het RCEC en van de commissie Steur dat toepassing van de procedures leidt tot valide, betrouwbare en even moeilijke examens. Anderzijds zijn wij tot deze waardering gekomen door bij drie examens (twee CSPE's en Nederlands 3F) na te gaan of de procedures daadwerkelijk gevolgd worden en door het onderzoeken van signalen. De procedures worden door de vaststellings- en ontwikkelingscommissies nauwgezet opgevolgd en bewaakt door het CvTE. Het CvTE ziet erop toe dat voorzitters van commissies sturing geven aan het vaststellingsproces, onderlinge discussies in goede banen leiden, feedback geven aan de ontwikkelaars en de kwaliteit van de examens en de correctievoorschriften evalueren. Bij de normeringsvergadering maakt het CvTE gebruik van informatie over de afname (fouten in opgaven of correctievoorschriften), psychometrische gegevens van het Cito en de deskundigheid van de vaststellingscommissie. Het CvTE kon laten zien dat bij de drie onderzochte examens zich geen bijzonderheden hadden voorgedaan en dat er geen reden voor bijstelling was voor het aanpassen van de normering. In de afwezigheid van klachten en signalen over de kwaliteit van deze drie examens zien wij een bevestiging van de kwaliteit.

De onderzoeksagenda van het CvTE is tot stand gekomen in een periode waarin belanghebbenden vragen hadden over de normering en de validiteit. Momenteel zijn er vragen over de toekomstbestendigheid van de centrale examens. Het CvTE kan zijn onderzoeksagenda afstemmen op deze vragen door te onderzoeken welk stelsel van procedures kan waarborgen dat centrale examens beter aansluiten op het curriculum, welke toetsdoelen, toetsinhouden en toetsvormen geschikt zijn voor het centraal examineren en onder welke condities centrale examens een garantie bieden voor de diplomawaarde en het fungeren als ijkpunt van het stelsel.

Borging van de betrokkenheid van belanghebbenden bij de toetsen en examens Wij beoordelen de borging van de betrokkenheid van belanghebbenden bij de uitvoering van de toetsing en de examens als Voldoende. Het CvTE betreft belanghebbenden bij de ontwikkeling en vaststelling van examens en stelt zich responsief op bij klachten en signalen. Deze verantwoording draagt bij aan een scherper beeld van belanghebbenden over de kwaliteit van de toetsen en examens. De hoogstaande kwaliteit van de examens en de technisch superieure normeringstechnieken dwingen respect af, maar zorgen ook voor afstand. Het CvTE werkt stelselmatig aan het overbruggen van die afstand en heeft al geruime tijd geleden de juiste weg ingeslagen door betere voorlichting en het openen van mogelijkheden voor leraren om betrokken te raken bij de examens. Het CvTE heeft tijd nodig om op grote schaal die betrokkenheid te mobiliseren, maar kan daar waar actie is ondernomen positieve resultaten laten zien. Het CvTE kan die afstand ook overbruggen door een duidelijker verantwoording over de kwaliteitseisen aan de toetsen, examens en correctievoorschriften, de mate waarin toetsen en examens voldoen aan deze eisen, welke verbetermaatregelen (eventueel) genomen worden en wat daarvan het effect is op de kwaliteit van de volgende toetsen en examens.

Leraren, leerlingen en studenten kunnen in de examenperiode signalen afgeven over fouten in examens en correctievoorschriften. Het CvTE ontvangt deze signalen en zorgt voor herstel door middel van errata of het aanpassen van de normering. Fouten in opgaven of correctievoorschriften worden als storend ervaren door examenkandidaten en leraren en we zien dan ook dat het CvTE werkt aan het voorkomen van deze fouten. Het CvTE kan meer doen aan het verantwoorden over het aantal fouten die in examenopgaven en correctievoorschriften zitten en de effectiviteit van de verbetermaatregelen. Ook kan het CvTE de bronnen van signalen en de relevantie van de signalen voor het CvTE inzichtelijker maken. De Onderwijsraad constateerde in 2018 dat het CvTE de goede weg heeft ingeslagen met het verruimen van de mogelijkheden voor leraren en vakverenigingen om betrokken te raken bij de examinering. Het project Ieders Examen laat zien dat het mes aan twee kanten snijdt: leraren werken mee aan de kwaliteit van de examens en de correctievoorschriften en dat verhoogt de betrokkenheid en de kwaliteit. De impact van Ieders Examen is groot bij de examens die aan het project hebben deelgenomen, maar heeft gelet op de beperkte omvang van het aantal examens momenteel een bescheiden invloed op de betrokkenheid van alle belanghebbenden.

De twee CSPE's en Nederlands 3F zijn nieuwe examens en door belanghebbenden wordt stelselmatig de kwaliteit van de communicatie als een sterk punt van het CvTE aangehaald. Voorlichtingsbijeenkomsten, de bereidheid om mensen te woord te staan en de manier waarop mensen bejegend worden door het CvTE worden als plezierig en ondersteunend ervaren. Ook onderkennen belanghebbenden de responsiviteit van het CvTE. Hun ervaring is dat klachten en signalen serieus worden genomen. Belanghebbenden vinden het belangrijk dat het CvTE duidelijk maakt aan welke kwaliteitseisen examens moeten voldoen en in welke mate examens daaraan voldoen. Door dit van alle toetsen en examens te doen krijgen belanghebbenden een beter zicht op de kwaliteit van de toetsen en examens en op het effect van verbetermaatregelen.

Door sommige belanghebbenden bij de CSPE's wordt aangegeven dat het examen soms achterloopt op relevante ontwikkelingen in het beroep en dat er spanning zit tussen de diepgang van het CSPE en de behoefte van leerlingen om zich te oriënteren in plaats van te specialiseren. Een deel van de kritiek richt dus op de exameneisen en het kader waarbinnen het CvTE zich moet begeven, maar een ander deel is wel van toepassing op het CvTE: belanghebbenden weten niet of leden van de vaststellingscommissie en de leraren die de opgaven maken hun zorgen over het format delen en welke discussies er plaatsvinden in de vaststellingscommissie. Hier kan het CvTE dus nog een stap zetten door te communiceren over de overwegingen en keuzes van vaststellingscommissies.

Het CvTE sluit met de centrale examens in het mbo goed aan bij de behoefte van het onderwijs aan flexibilisering. De wens van het mbo was om op verschillende momenten examens digitaal af te laten nemen. Het CvTE heeft in samenwerking met de ketenpartners gezorgd voor een goed werkend systeem waarin het mbo vertrouwen heeft. Na een decennium heeft het CvTE een itembank waaruit examens gegenereerd worden en een digitale infrastructuur waarop alle mbo-instellingen aangesloten zijn.

Het oordeel "voldoende" is enerzijds gebaseerd op de zorgvuldigheid waarmee het CvTE communiceert en de belanghebbenden betreft bij de ontwikkeling, de vaststelling en de evaluatie van toetsen en examens. Dit doet het CvTE goed. Anderzijds zien we dat het CvTE hogere ambities is gaan nastreven als het gaat om draagvlak voor de centrale examens. Het CvTE heeft meer tijd nodig om meer leraren en vakverenigingen te betrekken bij de examens en het onderwijsveld te laten ervaren dat kwaliteitsverbetering samen met leraren wordt uitgevoerd. Ook kan het CvTE het draagvlak vergroten door meer openheid te geven hoe keuzes voor een examenformat tot stand zijn gekomen, door een duidelijker terugkoppeling over het aantal fouten in opgaven en correctievoorschriften en een duidelijker verantwoording over de kwaliteit van de toetsen en examens.

Reactie College voor Toetsen en Examens

Het CvTE is verheugd over de positieve waardering van zijn functioneren. Uit het rapport blijkt opnieuw dat het CvTE kwalitatief hoogwaardige examens weet te produceren, af te laten nemen en belanghebbenden daarbij systematisch en structureel te betrekken. Daar blijft ook in de toekomst onze aandacht op gericht.

Het onderzoeksrapport bevat ook aanbevelingen voor het CvTE. Het CvTE kan duidelijker communiceren over de kwaliteitseisen die het stelt aan de centrale examens, de mate waarin daaraan voldaan wordt, welke verbetermaatregelen genomen worden en wat daarvan het effect is op de kwaliteit van de volgende examens. Ook kan het CvTE duidelijker aangeven wat het heeft gedaan met signalen van leerlingen en leraren en wat het ervan leert.

Eén van de speerpunten van het CvTE voor de periode 2019-2024 betreft het versterken van de cultuur van transparant, zelfbewust en responsief handelen. Onder andere onder de noemer 'Project Ieders Examen' is het communicatie-instrumentarium over de examens in het voortgezet onderwijs de afgelopen jaren verrijkt. In het mbo leiden de resultaten van een klantreis tot concrete acties om docenten meer te betrekken bij de centrale examens in het mbo. De komende periode zullen de verschillende kanalen beter voor het voetlicht worden gebracht en zal nog meer worden ingezet op communicatie op maat, opdat de juiste informatie, op het juiste moment bij de juiste betrokkenen belandt. Daarbij zal ook aandacht worden besteed aan het kwaliteitsbeleid van het CvTE en onze constante inzet om de examens en het examenproces te verbeteren, in samenwerking met al onze stakeholders.

Tegelijkertijd moeten de ambities realistisch en haalbaar zijn. Zoals onderzoeksbureau Oberon al aangaf in de vijfjaarlijkse evaluatie van het zelfstandig bestuursorgaan CvTE over de periode 2014-2018¹ heeft het bureau een relatief geringe omvang. Het CvTE blijft er ook de komende jaren naar streven binnen deze bezetting de kwaliteitsborging en stakeholderbetrokkenheid zo goed als mogelijk vorm te geven.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/20/rapport-evaluatie-cvte>