



Inspectie van het Onderwijs  
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap



## **College voor Toetsen en Examens (CvTE)**

**Driejaarlijks  
onderzoek**

**Inspectie van het  
Onderwijs**

**Datum vaststelling:  
18 april 2024**

## 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 december 2023 en januari 2024 hebben wij zo'n driejaarlijks onderzoek uitgevoerd. Wij hebben de kwaliteit van de procedures onderzocht die het CvTE heeft ingezet bij het doorvoeren van de referentieniveaus taal en rekenen in de centrale toetsen en examens.

### Niveaubewaking

Wij hebben onderzocht of het CvTE met de Eindtoets basisonderwijs en de centrale examens in het voortgezet onderwijs en het middelbare beroepsonderwijs de referentieniveaus taal en rekenen bewaakt. Het CvTE heeft de referentieniveaus taal en rekenen binnen de kaders van wet- en regelgeving verwerkt in de toetsen en examens. Voor onderwijssectoren met een gedeeld referentieniveau Nederlandse taal bewaakt het CvTE dat de toetsen en examens gelijkwaardig aan elkaar zijn. Daarmee maakt het CvTE inzichtelijk wat de beheersing van het referentieniveau Nederlandse taal in het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs is. Ook kan het CvTE laten zien hoe de beheersing van het referentieniveau Nederlandse taal zich verhoudt tot de beheersing van de kerndoelen Nederlandse taal van het basisonderwijs en de eindtermen Nederlandse taal uit de examenprogramma's. Het CvTE hanteert door de jaren heen dezelfde meetlat bij de Eindtoets basisonderwijs en de examens Nederlandse taal. Daardoor kunnen veranderingen in het vaardigheidsniveau van de Nederlandse taal in beeld gebracht worden.

In opdracht van de bewindslieden van OCW kijkt het CvTE bij de examens Nederlandse taal voor vmbo-b en de mbo-opleidingen niveau 1 en 2 af van het Besluit referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen. Bij het handhaven van de wettelijke normen die voortvloeien uit het Besluit zouden te veel leerlingen of studenten hun diploma niet halen en dit wilden de bewindslieden voorkomen. Dit leidt er toe dat leerlingen hun diploma kunnen halen zonder dat ze het referentieniveau halen en dus het risico op laaggeletterdheid vergroot. In het licht van de versterking van de basisvaardigheden is dit een kwetsbaar punt wat in heroverweging genomen zou kunnen worden.

### Betrokkenheid

Het CvTE communiceert zorgvuldig met het onderwijs over de toetsen en examens, waarborgt de inbreng van leraren bij de totstandkoming van de toetsen en examens en gebruikt de feedback van leraren voor de verbetering van de examens. Leraren zijn goed op de hoogte van de examens en worden tijdig geïnformeerd over veranderingen in vraagtypen of het aantal teksten in een examen. Daardoor kunnen zij hun leerlingen goed voorbereiden op de centrale examens. De aanbevelingen uit het vorige driejaarlijkse onderzoek (duidelijker communicatie over verbeteringen in de examens naar aanleiding van evaluaties en signalen van leerlingen en leraren) zijn door het CvTE uitgevoerd. Het CvTE heeft de laatste jaren verder invulling gegeven aan het toekomstbeeld van centrale examens "van en door leraren". Het bereiken van dit ambitieuze doel zal nog de nodige inspanningen vergen.

# 1. OPZET VAN HET DRIEJAARLIJKS ONDERZOEK

In dit hoofdstuk komen eerst de aanleiding tot en het doel van het driejaarlijks onderzoek aan de orde. Daarna beschrijven we de inhoud van het onderzoek en de onderzoeksactiviteiten. We sluiten het hoofdstuk af met een leeswijzer.

## 1.1. Aanleiding

Met het oog op het behoud en de versterking van het maatschappelijk vertrouwen in het stelsel van centrale toetsen en examens voert de inspectie één keer in de drie jaar een onderzoek uit naar de kwaliteitsborging van het College voor Toetsen en Examens (CvTE). Dit onderzoek hebben wij in november en december 2023 en januari 2024 uitgevoerd.

## 1.2. Doel

In het driejaarlijks onderzoek beantwoordt de inspectie de hoofdvraag of het CvTE kan aantonen dat de kwaliteit, het niveau en de afname van centrale toetsen en examens gewaarborgd is. Het driejaarlijks onderzoek richt zich op de standaarden uit Kwaliteitsgebied 3 Kwaliteitsborging (zie Onderzoekskader College voor Toetsen en Examens, 1 januari 2018). Dit betreft de volgende standaarden:

- Standaard 3.1. Het College voor Toetsen en Examens borgt, evalueert en verbetert het proces van de totstandkoming van de opgaven, de beoordeling en de normering van de centrale toetsen, waaronder de Centrale Eindtoets PO, en de centrale examens vo en mbo. Hierover legt het College voor Toetsen en Examens jaarlijks verantwoording af.
- Standaard 3.2. Het College voor Toetsen en Examens borgt, evalueert en verbetert de kwaliteit van de centrale toetsen, waaronder de Centrale Eindtoets PO, en de centrale examens vo en mbo. Hierover legt het College voor Toetsen en Examens jaarlijks verantwoording af.
- Standaard 3.3. Het College voor Toetsen en Examens borgt, evalueert en verbetert het proces waarbij stakeholders betrokken worden bij de uitvoering van de wettelijke taken.

De standaarden uit Kwaliteitsgebied 3 Kwaliteitsborging hebben geen wettelijke basis. Daarom zijn bij het vormgeven van het toezicht op de kwaliteitsborging het kwaliteitsbeleid en verantwoordingsinformatie van het CvTE als uitgangspunt gekozen en geven wij bij 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).

## 1.3. Inhoud

Vanwege een daling in de beheersing van de Nederlandse taal en de rekenvaardigheden staan basisvaardigheden hoog op de agenda van de Minister van OCW en besteedt de inspectie in alle reguliere onderzoeken aandacht aan deze vaardigheden. Dit is de reden dat de basisvaardigheden taal en rekenen in dit onderzoek centraal staan. De doorwerking van de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen naar de centrale Eindtoets basisonderwijs en de centrale examens voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs is als volgt:

- In de Wet primair onderwijs stond dat Eindtoets basisonderwijs meet welk eindniveau de leerling haalt ten opzichte van de referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen. Vanaf het schooljaar 2023/2024 wordt de Doorstroomtoets basisonderwijs afgenomen en heeft het CvTE een andere rol gekregen.

- In de Wet voortgezet onderwijs staat dat bij de vaststelling van de examenprogramma's Nederlandse taal en literatuur respectievelijk Nederlandse taal de referentieniveaus in acht genomen moeten worden.
- In de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen staat dat bij het middelbaar beroepsonderwijs de deelkwalificaties Nederlandse taal en rekenen afgestemd moeten zijn op het voor de soort opleiding vastgestelde referentieniveau. Inmiddels wordt de deelkwalificatie rekenen niet meer afgesloten met een centraal examen.

Het bovenstaande betekent dat de referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen niet van toepassing zijn op de overige centrale examens van het voortgezet onderwijs. Vanuit bovenstaande context (de daling in basisvaardigheden en de wettelijk verplichte centrale toetsing en examinering van de referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen) hebben wij de volgende vragen gesteld aan het CvTE:

1. Zijn de referentieniveaus taal dusdanig verankerd in de Eindtoets basisonderwijs en de centrale examens van het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs dat er sprake is van een doorlopende toetslijn?
2. Kan het CvTE zich deugdelijk verantwoorden over het vaardigheidsniveau ten opzichte van het referentieniveau taal in de onderwijssectoren basisonderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs?
3. Kan het CvTE de vaardigheidsontwikkeling over een periode van 5 jaar op een deugdelijke manier onderbouwen?

#### **1.4. Onderzoeksactiviteiten**

De inspectie voert een verificatie-onderzoek uit. Daarvoor bestuderen wij informatie (de ontvangen informatie van het CvTE, de informatie op de website van het CvTE over de toetsing en examinering van Nederlandse taal en rekenen en (eventuele) signalen over de toetsing en examinering van Nederlandse taal en rekenen) en voeren wij een aantal gesprekken. In de gesprekken bieden we de gesprekspartners de gelegenheid om een toelichting te geven op de beschikbare informatie in relatie tot de standaarden 3.1., 3.2. en 3.3. en stellen we aanvullende vragen voor het verkrijgen van een zo compleet beeld.

#### Analyse van documenten

Voor het driejaarlijks onderzoek 2023 hebben wij de volgende informatie bestudeerd:

- Kamermotie Jasper van Dijk (SP) en Jan Jaap van Dijk (CDA) om spelling en grammatica mee te laten tellen bij alle centrale examens (31 maart 2010).
- Onderzoek Regioplan naar de uitvoering van de motie van Van Dijk en Van Dijk (november 2010).
- Brief van het CvE aan de Minister van OCW met het onderzoek van Regioplan als bijlage (14 december 2010).
- Beleidsvoornemens taal en rekenen (7 juni 2011).
- Wijziging Regeling examenprogramma's Nederlands in verband met referentieniveaus Nederlandse taal bij uitvoering van examenprogramma's Nederlands vmbo, havo en vwo (29 juni 2011).
- Voortgangsrapportage implementatie taal en rekenen, Kamerbrief, 19 december 2012.
- Syllabi Nederlands vmbo, havo en vwo (juni 2013).

- Brief van het CVE naar de scholen over de invoering van de referentieniveaus in de examenprogramma's Nederlands (14 augustus 2013).
- Tussentijdse rapportage van het Cito aan de Tweede Kamer over de ijking van de moeilijkheidsgraad centrale examens Nederlands (mei 2013).
- Verslag ijkingsonderzoek centrale examens Nederlands VO 2014 aan de referentiesets en referentieniveaus taal (voorjaar 2014).
- Brief van het CvTE aan de scholen met mededelingen wat de invoering van de referentieniveaus betekent voor de normering van de centrale examens (24 september 2014).
- Algemeen deel toetswijzer voor Eindtoets PO, inhoudelijke kwaliteitseisen aan eindtoetsen po, 27 augustus 2014.
- Verantwoording centrale eindtoets po, College voor Toetsen en Examens, 12 mei 2015.
- Brief van de staatssecretaris en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 6 oktober 2015.
- Toetswijzer bij de centrale eindtoets po taal en rekenen, College voor Toetsen en Examens, augustus 2015.
- Bepalingen over taal en rekenen uit het algemene deel van de constructieopdracht (zonder datum).
- Advies examen Nederlands, Nederlands Nu!, Sectiebestuur Nederlands Levende Talen, juli 2018.
- Syllabus Nederlandse taal referentieniveau 2F (augustus 2018).
- Syllabus Nederlandse taal referentieniveau 3F (augustus 2019).
- Terugblik 2019, Resultaten centrale Eindtoets primair onderwijs, College voor Toetsen en Examens, 2019.
- Aanbieding bevindingen ontwikkeling examenresultaten VO n.a.v. motie Van Meenen c.s., brief Cie Steur aan de Minister van OCW, 28 maart 2019.
- Vaardigheidsontwikkelingen volgens PISA en examens, Paul van der Molen, Sanneke Schouwstra, Remco Feskens en Marieke van Onna, Cito, 2019.
- Onderzoek naar de inhoudsvaliditeit, betrouwbaarheid en normering van het centraal examen mbo Nederlandse taal 3F 2018-2019, Arnold Brouwer, Piet Sanders, Bernard Veldkamp, Apeldoorn, augustus 2020.
- Syllabi Nederlands vmbo, havo en vwo (juni 2021).
- Terugblik 2021, Resultaten centrale Eindtoets primair onderwijs, College voor Toetsen en Examens, 2021.
- Teaching to the test, wij-leren.nl, december 2021.
- Door een hoepeltje springen voor de eindtoets?, Didactief, juni 2022.

- Terugblik 2022, Resultaten centrale Eindtoets primair onderwijs, College voor Toetsen en Examens, 2022.
- Opbrengsten van het project 'uitbreiding van vraagtypen voor het leesvaardigheidsexamen Nederlands havo en vwo', College voor Toetsen en Examens, mei 2022.
- Eindrapportage Analyse en evaluatie referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen, ResearchNed/Expertisecentrum Nederlands/SLO, mei 2022.
- Laat het examen Nederlands voortaan een meesterproef zijn, Neerlandistiek, online tijdschrift voor taal- en letterkunde, 2023.
- Terugblik 2023, Resultaten centrale Eindtoets primair onderwijs, College voor Toetsen en Examens, 2023.
- Verslag centrale examens vo 2023, College voor Toetsen en Examens.
- Rapport Vaardigheid examenkandidaten 2023, Cito, 2023.

#### Gesprekken

Wij hebben de volgende gesprekken gevoerd:

- **Gesprek over het stelsel van kwaliteitszorg**  
We hebben met het MT en een aantal medewerkers van het CvTE gesproken over het stelsel van kwaliteitszorg waarmee het CvTE de kwaliteit van de toetsing en examinering (Nederlandse taal en rekenen) borgt, evalueert en verbetert. Hierbij zijn we ingegaan op het proces, de kwaliteit en het betrekken van stakeholders bij de evaluatie en het verbeteren van de toetsen/examens. Ook hebben we gesproken over de dalende trend in taalvaardigheden, de mogelijke redenen daarvan en wat daarvan wel of niet merkbaar is in de resultaten op de Eindtoets basisonderwijs en de examens Nederlandse taal in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Ook zijn we ingegaan op de gevolgen van de invoering van de referentieniveaus taal voor de Eindtoets basisonderwijs ((s)bo en so), de centrale examens Nederlandse taal (vmbo-b, vmbo-k, vmbo-gl/tl, havo en vwo) en het centraal examen Nederlandse taal 2F (mbo1,-2 en -3) en 3F (mbo4), de waarborg dat bij schooltypen met hetzelfde referentieniveau dezelfde eisen worden gesteld aan het bereiken van het vaardigheidsniveau en de waarborg dat het referentieniveau in elk examen op een valide en betrouwbare manier wordt afgedekt.
- **Gesprek over de dalende trend in taalvaardigheden en wat daarvan wel of niet merkbaar is in de resultaten op de Eindtoets basisonderwijs en de examens Nederlandse taal in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs.**

We hebben met twee deskundigen gesproken die het CvTE inschakelt bij de inhoudsvalidering van de toetsen/examens Nederlandse taal en de beoordeling van de inhoudsvaliditeit, betrouwbaarheid en de normering

- **Gesprek over de vaststelling van de centrale examens Nederlandse taal.**

We hebben met de voorzitters van de vaststellingscommissies (examens Nederlandse taal vmbo-b, vmbo-k, vmbo-gl/tl en het centraal examen mbo Nederlandse taal 2F en 3F) gesproken over de ontwikkeling en vaststelling van de toetsen/examens, de evaluatie van de toetsen/examens, verbeteracties en de resultaten daarvan.

- Gesprek over de centrale examens Nederlands (havo/vwo).

We hebben met drie leraren die lesgeven aan examenklassen havo/vwo gesproken over de kwaliteit van het examen Nederlandse taal, de aansluiting van het onderwijs op het examen en wat behaalde cijfers zeggen over het vaardigheidsniveau van leerlingen.

- Gesprek over de centrale examens Nederlands (mbo niveau 2/3).

We hebben met twee leraren die lesgeven aan examenklassen niveau 2 en 3 gesproken over de kwaliteit van het examen Nederlandse taal, de aansluiting van het onderwijs op het examen en wat behaalde cijfers zeggen over het vaardigheidsniveau van leerlingen.

- Gesprek over de centrale examens Nederlands (mbo niveau 4).

We hebben met twee leraren die lesgeven aan examenklassen niveau 4 gesproken over de kwaliteit van het examen Nederlandse taal, de aansluiting van het onderwijs op het examen en wat behaalde cijfers zeggen over het vaardigheidsniveau van leerlingen.

- Gesprek over de centrale examens Nederlands in het mbo.

We hebben met een vertegenwoordiging van JOB MBO gesproken over de kwaliteit van het examen Nederlands.

- Terugkoppeling van bevindingen aan de voorzitter en het MT van het CvTE.

Wij hadden ook gesprekken met leraren uit het vmbo en met een vertegenwoordiging van LAKS gepland. Deze gesprekken vonden geen doorgang, omdat niemand zich daarvoor heeft aangemeld.

## 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**

Wij waarderen de standaarden 3.1. (borging, evaluatie en verbetering van de kwaliteitsprocedures) en 3.2. (de kwaliteit van toetsen en examens) als Goed.

De standaard 3.3. (het borgen, evalueren en verbeteren van het proces waarbij stakeholders betrokken worden bij de uitvoering van de wettelijke taken) waarderen wij als Voldoende.

Wij hebben de waarderingen Goed gegeven, mede vanuit de context dat het CvTE in zijn totaliteit zorgt voor toetsen en examens die als ijkpunt voor het stelsel kunnen fungeren. Binnen deze context heeft het CvTE ervoor gezorgd dat er voor de referentieniveaus taal een doorlopende toetslijn is die drie onderwijssectoren beslaat. Het CvTE kan zich verantwoorden over de taalvaardigheid ten opzichte van het referentieniveau in drie onderwijssectoren en de ontwikkeling van de taalvaardigheid meerjarig weergeven.

Het oordeel Voldoende is gebaseerd op enerzijds de zorgvuldigheid waarmee het CvTE communiceert en belanghebbenden betreft bij de wettelijke taken. Ook waarderen wij het als positief dat het CvTE gehoor heeft gegeven aan de vraag van leraren naar andere vraagtypen in de examens Nederlands bij havo en vwo. Anderzijds legt de CvTE de lat hoog door te streven naar centrale examens "van en door leraren". Het CvTE is op weg daar naartoe, maar heeft het doel nog niet bereikt.

### **Valide, betrouwbare en even moeilijke toetsing van de referentieniveaus taal**

Net als in 2020 hebben wij in 2023 de standaarden 3.1. (borging, evaluatie en verbetering van de kwaliteitsprocedures) en 3.2. (de kwaliteit van toetsen en examens) als Goed gewaardeerd. Onze bevinding in 2020 was dat centrale examens als ijkpunt van het stelsel kunnen fungeren, omdat het stelsel van kwaliteitszorg van het CvTE zorgt voor valide en betrouwbare examens die over de jaren heen even moeilijk zijn. In 2023 hebben wij in de eerste plaats geverifieerd of er aanleiding is voor het ter discussie stellen van de waarderingen Goed uit 2020. Dat is niet het geval gebleken. In de tweede plaats kunnen wij de drie onderzoeksvragen positief beantwoorden. Het CvTE heeft een doorgaande toetslijn voor de referentieniveaus ontwikkeld die zich uitstrekt over drie onderwijssectoren. Het CvTE kan zich verantwoorden over de taalvaardigheid ten opzichte van het referentieniveau in drie onderwijssectoren en de ontwikkeling van de taalvaardigheid meerjarig weergeven. Daarom handhaven wij de waardering Goed voor de standaarden 3.1. en 3.2.

In opdracht van de bewindslieden van OCW kijkt het CvTE bij de examens Nederlandse taal voor vmbo-b en de mbo-opleidingen niveau 1 en 2 af van het Besluit referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen. Bij het handhaven van de wettelijke normen die voortvloeien uit het Besluit zouden te veel leerlingen of studenten hun diploma niet halen en dit wilden de bewindslieden voorkomen. Deze beslissing staat op gespannen voet met de bestrijding van laaggeletterdheid. Dit is een onwenselijke situatie die opgelost kan worden door het terugtrekken van de eerder genomen beslissing.

### *Invoering referentieniveaus*

Het CvTE kan zich verantwoorden over de afstemming van de Eindtoets basisonderwijs en de centrale examens Nederlands op de referentieniveaus. Het CvTE maakt inzichtelijk welke processtappen zijn gezet, welke inhoudelijke wijzigingen zijn doorgevoerd in de toetswijzer en de syllabi en hoe de normering ten opzichte van het referentieniveau tot stand is gekomen. Ook kan het CvTE zich verantwoorden over het afwijken van de normering bij vmbo-b en de mbo-opleidingen niveau 1 en 2.



Bij de invoering van de referentieniveaus is eerst door het CvTE nagegaan of de toetswijzer en de syllabi voor het voortgezet onderwijs, de constructieopdrachten en de opgaven inhoudelijk aangepast moesten worden. Vervolgens zijn referentiesets voor Nederlandse taal ontwikkeld voor de verschillende referentieniveaus. Deze sets fungeren als maat voor de domeinen of onderdelen die centraal getoetst of geëxamineerd worden. Het doel daarvan is het ontwikkelen van sectoroverstijgende referentiecesuren, waardoor de meetlat voor de verschillende onderwijssectoren bij een gedeeld referentieniveau gelijk komt te liggen en er een doorlopende toetslijn ontstaat. In een ijkingsonderzoek zijn voor de verschillende referentieniveaus de cesuren bepaald. Daarmee is vastgesteld wat de cesuur is om te kunnen spreken van de beheersing van elk referentieniveau. Vervolgens is onderzocht of de cesuren die voorafgaand aan de invoering van de referentieniveaus gehanteerd werden, afweken van de nieuwe standaard. Voor het voortgezet onderwijs leverde dit het volgende beeld op voor de centrale examens Nederlands vanaf 2015:

- Bij vmbo-b en het vwo zouden de normen met 1,1 punt, respectievelijk met 0,4 punt naar boven bijgesteld moeten worden om te voldoen aan het referentieniveau 2F, respectievelijk 4F.
- Bij vmbo-k, vmbo-g/t en havo zouden de normen met 0,4 punt, respectievelijk 1,5 punt en 0,7 punt naar beneden bijgesteld kunnen worden om te voldoen aan het referentieniveau 2F, respectievelijk 3F.

De Staatssecretaris van OCW heeft in 2012 bepaald dat de normering voor vmbo-b in 2015 onder het niveau 2F mag liggen (Kamerbrief, 19 december 2012). Het besluit om de norm met slechts 0,1 punt te verhogen is in 2015 nogmaals bekrachtigd (Kamerbrief, 6 oktober 2015). De norm bij het vwo is 0,4 punt hoger komen te liggen om te voldoen aan het referentieniveau 4F. Bij de overige leerwegen in het voortgezet onderwijs zijn de normen ongewijzigd gebleven om te kunnen voldoen aan de eisen van het examenprogramma Nederlands. Bij mbo-opleidingen niveau 1 en 2 wordt volgens de Regeling omzetting scores in cijfers bij centrale examinering mbo (2015) dezelfde normering toegepast als bij vmbo-b: studenten krijgen een cijfer dat één punt hoger ligt dan de vaardigheidseis die geldt voor het referentieniveau 2F. Bij de Eindtoets basisonderwijs en de centrale examens Nederlands voor het mbo is de cesuur voor de beheersing van een referentieniveau vastgelegd met behulp van schaalcores.

#### *Normering in de periode 2021-2023*

In 2020 werden de Eindtoets po en de centrale examens in het voortgezet onderwijs niet afgenomen. In de jaren daarna vonden de centrale toetsen en de centrale examens wel doorgang. Omdat verwacht werd dat de schoolsluitingen negatief van invloed zouden zijn op het vaardigheidsniveau van leerlingen uit het basisonderwijs en technische beperkingen van instrumenten om vaardigheidsontwikkeling bij leerlingen uit het voortgezet onderwijs vast te stellen, zijn de Regelingen van het College van Toetsen en Examens voor de normering van de Eindtoets po en de centrale examens in het voortgezet onderwijs tijdelijk aangepast. Het CvTE heeft in de genoemde Regelingen een duidelijke uitleg gegeven over de beweegredenen en de totstandkoming van de aangepaste normering. In de evaluaties van de toetsen en examens heeft het CvTE inzichtelijk gemaakt dat voor een bepaald advies of voor een bepaald cijfer in de periode 2015-2019 een iets hoger vaardigheidsniveau benodigd was dan in de periode na 2020. Onze bevinding is dat het CvTE een weloverwogen beslissing over de normering heeft genomen en een gedegen evaluatie heeft uitgevoerd om antwoord te geven op de vraag of het een terechte of onterechte beslissing is geweest om de normering aan te passen.

#### *Inhoudsvaliditeit en vaardigheidsniveaus ten opzichte van het referentieniveau*

In dit onderzoek richten wij ons op de inhoudsvaliditeit van de centrale toetsen en examens en het vaardigheidsniveau ten opzichte van de referentieniveaus taal. In 2020 hebben wij de inhoudsvaliditeit van een aantal examens, waaronder het centraal examen Nederlands 3F, beoordeeld. Onze bevinding was dat het CvTE zorgdraagt voor een examen dat naar inhoud en niveau dekkend is voor het referentieniveau 3F. In dit onderzoek zijn we nagegaan of de Eindtoets basisonderwijs en de centrale examens Nederlands op dezelfde wijze (inhoudelijk en procedureel) tot stand zijn gekomen. Dat is met uitzondering van de normering voor het advies basisschool en de centrale examens in het voortgezet onderwijs het geval: wij hebben op basis van documenten en gesprekken kunnen vaststellen dat het CvTE dezelfde werkwijze voor de totstandkoming van de opgaven, de afname en de beoordeling toepast

bij de Eindtoets basisonderwijs en de centrale examens van het voortgezet onderwijs. Bij het basisonderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs is de normering ten opzichte van het referentieniveau ongewijzigd gebleven. Dit houdt in dat bij elke toets en examen dezelfde processtappen worden gevolgd en de criteria voor de inhoud op vergelijkbare manier wordt beschreven.

In tabel 1 staan voor de verschillende sectoren de prestatie-eisen waaraan leerlingen of studenten moeten voldoen voor het behalen van het referentieniveau. Op basis van dit overzicht kunnen wij concluderen dat vmbo-b leerlingen een 6,5 of hoger moeten halen om te voldoen aan de eisen van het referentieniveau 2F. Voor mbo-studenten niveau 2 geldt dat zij pas aan het referentieniveau 2F voldoen als zij minimaal het cijfer 6,45 halen. Voor leerlingen vmbo-k, vmbo-g/t en havo geldt dat zij aan het cijfer 5,1, respectievelijk de cijfers 4,0 en 4,8 genoeg hebben om te voldoen aan het referentieniveau 2F. Bij de Eindtoets basisonderwijs voldoen leerlingen aan het onderdeel lezen van het referentieniveau 1F als zij 56% van de opgaven goed hebben gemaakt en voor niveau 2F is dat 65% van de opgaven. Vwo-leerlingen en mbo-studenten niveau 3 en 4 moeten minimaal het cijfer 5,5, respectievelijk het cijfer 5,45 halen. Dat wil zeggen dat bij het vwo en de mbo-opleidingen niveau 3 en 4 de cesuur overeenkomt met het wel of niet realiseren van het referentieniveau.

Tabel 1 Prestatie-eisen voor het voldoen aan het referentieniveau Nederlandse taal in het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs.

	Prestatie-eis referentieniveau
Bo 1F (lezen en taalverzorging)	39 van 70 opgaven 1F goed
Bo 2F (lezen en taalverzorging)	54 van 83 opgaven 2F goed
Vmbo-b 2F	6,5
Vmbo-k 2F	5,1
Vmbo-g/t 2F	4,0
Havo 3F	4,8
Vwo 4F	5,5
Mbo niveau 2 2F	6,45
Mbo niveau 3 2F	5,45
Mbo niveau 4 3F	5,45

#### *Ontwikkelingen in het vaardigheidsniveau taal*

In 2020 hebben wij de equivaleringsmethoden van het CvTE positief gewaardeerd. Dit deden wij op basis van wetenschappelijke onderzoeken die in opdracht van het CvTE uitgevoerd waren. Daarom kunnen wij erop vertrouwen dat de equivalering en de daarop gebaseerde normeringen een waarborg zijn voor even moeilijke toetsen en examens door de jaren heen. Ontwikkelingen in het vaardigheidsniveau kunnen daardoor afgemeten worden aan de prestaties van leerlingen en studenten over de jaren heen. Die ontwikkeling kan zichtbaar gemaakt worden door het vergelijken van gemiddelde cijfers, de percentages voldoende of de percentages leerlingen of studenten die het beoogde referentieniveau halen. Bij de Eindtoets basisonderwijs en de mbo-examens is de normering ten opzichte van de referentieniveau in de periode 2018 – 2023 gelijk gebleven. Daarom zijn de resultaten uit die jaren goed vergelijkbaar. In de onderstaande tabel geven wij deze ontwikkeling weer. Uit dit overzicht blijkt dat de ontwikkeling van de taalvaardigheid bij het basisonderwijs en bij mbo-niveau 3 door de jaren heen redelijk stabiel is en dat bij de mbo-niveaus 2 en 4 de laatste jaren een afname zichtbaar is. Bijna de helft van de studenten mbo-4 haalt het referentieniveau 3F niet en een kwart van de studenten niveau 2 heeft in 2023 niet genoeg aan het compensatiepunt om aan de bijgestelde norm te voldoen.

Tabel 2 Percentage basisschoolleerlingen en mbo-studenten dat de onderscheiden referentieniveaus taal haalt in de periode 2018-2023 (Eindtoets po, CE Nederlands).

	2018	2019	2021	2022	2023
Bo lezen ≥ 1F	97%	99%	96%	97%	97%
Bo lezen ≥ 2F	74%	79%	74%	73%	73%
Niveau 2 > 2F*	83%	81%	78%	77%	76%
Niveau 3 ≥ 2F	89%	89%	90%	88%	87%
Niveau 4 ≥ 3F	63%	61%	62%	54%	53%

\*norm is met 1 punt verlaagd

Voor het voortgezet onderwijs bestaat geen wettelijke verplichting om bij het centraal examen te rapporteren over het realiseren van het referentieniveau. De aangepaste normering vanaf 2021 leidt tot een redelijk stabiel cijferbeeld over de periode 2018 – 2023. Omdat de examens vanaf 2021 inhoudelijk vergelijkbaar zijn met die van de voorgaande periode kon het Cito op basis van ankeritems en ankerexamens een schatting maken van de vaardigheidsontwikkeling vanaf 2021. Deze schatting is gebaseerd op de centrale examens van alle vakken en leidt tot een vaardigheidsverlies van gemiddeld 0,25 cijferpunt. Dat wil zeggen: voor dezelfde prestatie krijgen de leerlingen in de periode 2021 – 2023 een cijfer dat 0,25 punt hoger ligt dan in de daaraan voorafgaande periode.

Tabel 3 Gemiddelde cijfers die leerlingen uit het voortgezet onderwijs halen in de periode 2018 – 2023 (CE Nederlands).

	2018	2019	2021	2022	2023
Vmbo-b	6,6	6,7	6,6	6,7	6,7
Vmbo-k	6,1	6,2	6,3	6,3	6,3
Vmbo-g/t	6,3	6,4	6,2	6,3	6,3
Havo	6,2	6,2	6,1	6,1	6,4
Vwo	6,2	6,2	6,3	6,1	6,3

### Borging van de betrokkenheid van belanghebbenden bij de toetsen en examens

Net als in 2020 hebben wij de standaard 3.3. (het borgen, evalueren en verbeteren van het proces waarbij stakeholders betrokken worden bij de uitvoering van de wettelijke taken) als Voldoende gewaardeerd. Het oordeel Voldoende is gebaseerd op enerzijds de zorgvuldigheid waarmee het CvTE communiceert, belanghebbenden betreft bij de wettelijke taken. Ook waarderen wij het als positief dat het CvTE gehoor heeft gegeven aan de vraag van leraren naar andere vraagtypen in de examens Nederlands bij havo en vwo. Anderzijds signaleren wij dat het CvTE jaarlijks voor het onderwijs herkenbare Eindtoetsen en examens Nederlands aanbiedt, waardoor het risico van “teaching to the test” ontstaat. Als de voorspelbaarheid van de Eindtoets basisonderwijs en de centrale examens Nederlands dit gedrag mogelijk maakt, dan vraagt dit om een oplossing van het CvTE.

### Ontwikkelingen in de periode 2020-2023

Het CvTE heeft het proces waarbij belanghebbenden betrokken worden bij de uitvoering van de wettelijke taken verder uitgebouwd. De verbetervoorstellen uit het vorige driejaarlijkse onderzoek (duidelijker communicatie over verbeteringen in de examens naar aanleiding van evaluaties en signalen van leerlingen en leraren) maken onderdeel uit van het verder uitbouwen van de samenwerking met het onderwijs. In de eerste plaats zijn de jaarverslagen en de website aangepast. Het taalgebruik is toegankelijker, duidelijker afgestemd op sectorale doelgroepen en de vormgeving is eigentijdser. In de tweede plaats heeft het CvTE bij de aanpassing van de normering de betrokkenheid van

belanghebbenden gewaarborgd en heeft er heldere communicatie plaatsgevonden over de verruiming van herkansingsmogelijkheden in de periode na de schoolsluitingen. Dit optreden heeft bijgedragen aan de rust in het onderwijs. In de derde plaats heeft het CvTE gehoor gegeven aan de wens van leraren Nederlands om andere vraagtypen te hanteren bij de havo- en vwo-examens. Hierbij valt op dat het CvTE zorgvuldig alle mogelijkheden heeft onderzocht en keuzes gemaakt die begrijpelijk en acceptabel zijn voor de leraren. In de vierde plaats maakt het CvTE examenverslagen in begrijpelijke taal en die inzichtelijk maken welke feedback op de examens is ontvangen en wat daarmee gedaan gaat worden.

### 3. Nabeschuwing

In dit driejaarlijks onderzoek hebben wij de doorwerking van de referentieniveaus taal en rekenen in de centrale toetsen en examens als thema gekozen. We hebben gezien dat het CvTE op een deugdelijke manier invulling heeft gegeven aan het verwerken van de referentieniveaus taal en rekenen in de inhoud en de normering van de centrale toetsen en examens. Ook kon het CvTE aantonen dat de leesvaardigheid in de Nederlandse taal over een langere periode op peil is gebleven, afgezien van een tijdelijke dip in de jaren na de schoolsluitingen.

Wellicht is één van de verklaringen hiervoor dat het vak Nederlandse taal optimaal is afgestemd op het centraal examen. Het is positief dat leermiddelen goed aansluiten op het examen en dat leraren hun leerlingen goed kunnen voorbereiden op de inhoud en vraagstelling van het examen. Dit is ook dankzij het CvTE, omdat de syllabi en de voorlichting over de examens deze voorbereiding goed mogelijk maken. Daar staat tegenover dat ondanks al deze inspanningen de gemiddelde cijfers op de centrale examens Nederlands relatief laag zijn.

Dat de leesvaardigheid op de centrale toetsen en examens door de jaren heen op peil is gebleven is bovendien een uitkomst die afwijkt van de meeste onderzoeken naar de ontwikkeling van de leesvaardigheid (zoals Pisa), de ervaringen van veel leraren en het OCW-beleid dat zich richt op het versterken van de basisvaardigheden. Er lijkt sprake van verschillende werkelijkheden die naast elkaar bestaan. Op zich geen vreemd idee, Pisa meet immers iets anders dan het centraal examen en leraren hebben een veel breder beeld van de vaardigheid van hun leerlingen dan uit een test of examen kan blijken.

Ons onderzoek heeft geen nieuw inzicht in dit bredere vraagstuk opgeleverd en had die doelstelling ook niet. Duidelijk is dat het centraal examen Nederlands degelijk in elkaar zit. Op basis van het examenprogramma van de minister maakt het CvTE een syllabus om het examenprogramma te kunnen vertalen in een examen. De functie van de syllabus is aangeven hoe onderwijsinhoud toetsbaar kan worden. De syllabus is complementair aan het examenprogramma: hoe duidelijker het examenprogramma, hoe dunner de syllabus. Het CvTE volgt een proces dat waarborgt dat het toetst wat het moet toetsen: de onderwijsinhoud die de minister in het examenprogramma heeft opgenomen.

Stel nu echter dat je wilt toewerken naar een ander centraal examen Nederlands dat een breder beeld geeft van taalbeheersing dan nu het geval is. Wat is daarvoor nodig? Ten eerste een ander examenprogramma dat voldoende houvast geeft om de beoordeling van een bredere taalbeheersing op te baseren. Ten tweede een verkenning van andere, waarschijnlijk digitale mogelijkheden, die het beoordelen van een bredere taalvaardigheid ondersteunen. De actualiteit biedt perspectief op beide benodigdheden. De curriculumvernieuwing binnen het voortgezet onderwijs leidt binnen afzienbare termijn tot nieuwe examenprogramma's, terwijl het CvTE zich in 2023 samen met OCW, stichting Cito en DUO heeft gebogen over een visie op de digitalisering van centrale examens.

Het is de vraag of deze ontwikkelingen en de tijd die zij nemen voldoende tegemoet komen aan de urgentie die velen voelen als het gaat over het verbeteren van de basisvaardigheden. Veel factoren spelen een rol. Het onderwijs, dat leerlingen moet voorbereiden op een ander centraal examen. De examenprogramma's, die voldoende houvast moeten bieden om (waar nodig aangevuld met een syllabus) het gewenste centrale examen op te baseren. En dan de centrale examens zelf, die om inzet van beproefde methodes vragen in het belang van de leerling en de maatschappelijke waarde van het diploma. De introductie van nieuwe technologieën in centrale examens stelt hoge eisen aan de bewezen werking ervan en kost dus ook tijd. En geld, want digitale centrale examens vragen ook iets van de technische infrastructuur van het onderwijs.

Het CvTE heeft tijdens de uitvoering van ons onderzoek desgevraagd hardop meegedacht over de vormgeving van zo'n nieuw centraal taalexamen. Als uitvoerder van duidelijk beschreven wettelijke taken binnen een examenketen benoemde het daarbij wel een aantal afhankelijkheden. Zo gaat het CvTE niet over onderwijs of de onderwijsinhoud die via het examenprogramma in het centraal examen moet landen. Dat is allemaal waar. Tegelijkertijd zou het CvTE wat ons betreft het belang van de basisvaardigheden *nog* meer mogen onderstrepen door vanuit zijn uitvoeringspraktijk prioriteit te geven aan het bevorderen en mogelijk maken van een nieuw, breder centraal examen Nederlands. Een misschien wat ongebruikelijke oproep, die we daarom een plaats geven in deze nabeschuiving, buiten de context van onze bevindingen in het kader van ons toezicht. Deze oproep zien we ook als aanbeveling voor het ministerie van OCW en zullen we daarom ook daar onder de aandacht brengen.

## 4. Bestuurlijke reactie

Het college heeft met waardering kennisgenomen van de resultaten van het driejaarlijks verdiepend onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs en stelt vast dat:

- het oordeel 'goed' recht doet aan de deskundigheid, zorgvuldigheid en inzet waarmee het CvTE in samenwerking met en dankzij velen zijn processen doorloopt en zijn centrale examens tot stand brengt – en zijn Centrale Eindtoets tot stand bracht;
- het oordeel 'voldoende' recht doet aan de hoge ambitie die het college koestert op het gebied van de betrokkenheid van 'het veld', in het rapport genoemd 'de leraren'. Inderdaad heeft het CvTE de aanbevelingen uit het vorige onderzoek van de inspectie opgevolgd. Daarnaast zijn er nog veel meer inspanningen verricht om de centrale examens zoveel mogelijk 'van, voor en door het veld' te laten zijn. Zoveel mogelijk, want echt helemaal 'van, voor en door' is nu eenmaal nét niet haalbaar. Een oordeel 'goed' ligt hiermee vrijwel buiten handbereik. Toch houdt het college graag en met overtuiging vast aan zijn hoge streven.

Het college dankt de inspectie voor de open gesprekken in de context van het onderzoek, die herkenbaar zijn beschreven in de nabeschouwing van het rapport. Graag maakt het zich binnen zijn mogelijkheden sterk voor de doorontwikkeling van de centrale examinering van taalvaardigheid.