

# TOETSING ALS STURINGSMIDDEL

## De overheid en het talenonderwijs sinds 2007

Er bestaan uiteenlopende visies op de mate waarin de overheid zich mag of moet bemoeien met het onderwijs. Maar over twee overheidstaken is iedereen het eens. De overheid moet zorgen voor een goed aansluitend stelsel van schoolsoorten. Ook moet zij waken over de onderwijskwaliteit en het civiel effect: de diploma's moeten een duidelijke en zinvolle waarde hebben en houden in de maatschappij. Examenprogramma's zijn dan ook vanouds een belangrijk sturingsmiddel. Hoe is dat de laatste vijftien jaar gegaan? En wat zijn de kansen op vernieuwende examenprogramma's voor de talen?

Erik Kwakernaak

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) stelt de examenprogramma's vast. Het laat zich leiden door adviezen van commissies van vakdocenten en deskundigen, maar neemt ook weleens onverwachte beslissingen, bijvoorbeeld over taalkunde in de examenprogramma's Nederlands van 1998 (Van der Aalsvoort, 2016; Hulshof, 2019). De uitvoering van de examenprogramma's door de scholen wordt bewaakt door de inspectie, die haar instructies van OCW krijgt. OCW besteedt die uitvoering uit aan het College voor Toetsen en Examens (CvTE) en Cito. Vrijgestelde vakdocenten, begeleid door een Cito-toetsdeskundige, construeren toetsen, die gecontroleerd worden door vaststellings-

commissies van het CvTE, waarin ook weer docenten zitting hebben.

Die constellatie is vatbaar voor ambtelijke traagheid. Bij klachten over de examens verwijzen de verschillende instanties vaak naar elkaar. Het CvTE kan niets veranderen zonder OCW, en OCW vertrouwt op Cito, dat grote waarde hecht aan toetsbetrouwbaarheid en gelijkblijvende hoogte van de meetlat door de jaren heen. Zo klaagden de secties Duits en Frans van Levende Talen al sinds de jaren nul van deze eeuw over het feit dat de gemiddelde cijfers voor de centrale havo-examens Duits en Frans structureel tot de laagste van alle vakken behoorden. Maar pas in 2020 besloot minister Arie Slob op advies van het CvTE 'de knellende cesuur' voor Duits en Frans havo tijdelijk te verlichten, in afwachting van de

Foto: Tom van Limpt



komende curriculumherziening (Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, 2020).

Voor Nederlands en moderne vreemde talen zijn vakvernieuwingscommissies druk aan het werk. Wat er uiteindelijk uitkomt, moet afgewacht worden. OCW beslist, en bepaalt ook de mate van vrijheid voor de scholen. Bij vernieuwingen is altijd een zekere druk nodig om de lespraktijk mee te krijgen. Hoe heeft de overheid de afgelopen jaren haar sturingsfunctie uitgeoefend? En hoe liggen de kansen op realisatie van de vernieuwingsvoorstellen?

### Overheidsbemoeienis

De overheidsbemoeienis met het onderwijs is in Nederland aan sterke schommelingen onderhevig. De invoer-

ring van de basisvorming in 1993, de tweede fase havo/vwo in 1997–1998 en het vmbo in 1999 waren staaltjes van krachtig overheidsingrijpen. Maar er was toen ook al een onderstroom die aanstuurde op grotere autonomie van de scholen en een terugtrekkende overheid op onderwijsgebied. Al sinds de jaren zeventig werd de vorming van grotere scholengemeenschappen bevorderd, met de onderwijskundige motivatie dat daardoor af- en opstroom van leerlingen vergemakkelijkt werd. Maar er was ook een politieke en financiële motivatie: door grotere autonomie en meer concurrentie zouden scholen kwalitatief beter en goedkoper worden. Het onderwijs werd steeds meer geprivatiseerd.

De centraal aangestuurde vernieuwingen van de jaren negentig kregen in de jaren nul veel tegenwind. In 2007–

2008 resulteerde een parlementair onderzoek naar het 'studiehuis' onder leiding van Jeroen Dijsselbloem in een kritisch rapport (Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008). Intussen was in 2002 CDA-onderwijsminister Maria van der Hoeven aange-treden, die een nieuw beleid lanceerde in de notitie *Ruimte laten en keuzes bieden in de tweede fase havo en vwo* (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2002), toegezonden aan de Tweede Kamer op 8 janu-ari 2003. In overeenstemming daarmee kreeg in 2006 de nieuwe onderbouw (Van der Hoeven deed de term *basisvorming* in de ban) 'geglocaliseerde' kerndoelen, die veel abstracter geformuleerd waren en veel meer ruimte gaven dan die van 1993. Hetzelfde gebeurde in 2007 met de eindtermen en de examenprogramma's van de ver-schillende schooltypes in het voortgezet onderwijs. De scholen kregen veel meer vrijheid in de inrichting van de schoolexamens.

Voor de talen werd het mogelijk om leesvaardigheid, die door haar positie in het centraal examen al oneven-redig zwaar woog ten opzichte van de andere vaardig-heden, ook nog in het schoolexamen op te nemen. Bij Nederlands is in twintig jaar het relatieve gewicht van leesvaardigheid gestegen van 25 naar 60 procent (Witte, 2017, p. 1 en 4). Ook bij de moderne vreemde talen, waar sinds 1970 leesvaardigheid onafgebroken de enige vaar-digheid in het centraal examen was en is, kon door de vrijheid van invulling van het schoolexamen sinds 2007 het gewicht van leesvaardigheid toenemen tot boven de 50 procent.

Ook de wijze van toetsing in het centraal examen leidt tot kritiek. De toetsvorm stuurt de leesstrategieën van de leerlingen. De vragen bij de tekst zijn voor hen leidend. Maar buiten de school staan er geen vragen bij leesteksten.

### Sturing op discrepantie tussen centraal en schoolexamen

Door de liberalisering van 2007 was te verwachten dat de schoolexamens meer variatie zouden gaan vertonen. Het ministerie van OCW had aanvankelijk aandacht voor het handhaven van de examenniveaus. Het gaf de inspectie in 2009 de opdracht erop toe te zien dat de gemiddelde cijfers voor het schoolexamen niet te veel verschilden van de cijfers voor het centraal examen. Voor de bewa-king van dat laatste staan CvTE en Cito garant, terwijl de gemiddelde cijfers voor de schoolexamens de neiging hebben wat hoger te liggen. Maar in de scholen had de discrepantieregulering voor de talenvakken onvoorziene ef-fecten.

Die werden aan de kaak gesteld door de Vereniging van Leraren in Levende Talen. In 2011 vierde de vakver-eniging haar honderdjarig bestaan. Ze kreeg van het ministerie van OCW felicitaties en een geldbedrag ter vrije maar nuttige besteding. Ze zette dat in voor een onderzoek waarvan het verslag in 2013 verscheen onder de titel *Effecten van sturing op discrepantie tussen de cijfers van het centraal examen en het schoolexamen bij de talen: Onderzoek naar de sturing door schoolleiders en de effecten daarvan op het taalonderwijs op havo en vwo* (Vereniging van Leraren in Levende Talen, 2013).

De opdracht van OCW aan de inspectie was erop te letten dat het verschil tussen de gemiddelde cijfers voor het schoolexamen en het centraal examen van alle vak-ken over drie jaren niet groter was dan 0,5 punt. Maar schoolleiders die bang waren voor een slechte beoorde-ling door de inspectie, wachtten de drie jaren niet af en drongen er bij hun talensecties op aan snel maatregelen te nemen. Ze suggereerden: meer training voor het cen-traal examen en/of opname van leesvaardigheidstoetsing ook in het schoolexamen en/of strengere beoordeling dus lagere cijfers voor (onderdelen van) het schoolexa-men.

Gevolg: meer examentraining, veelal in de vorm van oefenen met oude examens. Het leidde tot iets hogere cijfers voor het centraal examen en lagere voor het schoolexamen (Inspectie van het Onderwijs, 2014, p. 111). Maar voor het talenonderwijs was deze versterking van het terugslageffect van de examens schadelijk: nog meer

In 2009 kreeg de inspectie de opdracht erop toe te zien dat de gemiddelde cijfers voor het schoolexamen niet te veel verschilden van de cijfers voor het centraal examen

leesvaardigheidstraining was slecht voor de kwaliteit en de status van het talenonderwijs. Bonset (2013) sprak 'harde woorden' over de discrepantieregulering en pleitte voor terugkeer naar de situatie vóór de liberalisering van 2007.

### Variatie in schoolexamens

In 2012 onderzocht SLO de schoolexamens Nederlands aan havo en vwo en stelde een grote variatie vast. 'Te veel eigen accent doet (...) afbreuk aan de vergelijkbaarheid van diploma's tussen scholen, en de grote variatie in de inrichting, weging en vormgeving van het schoolexamen van het "kernvak" Nederlands geeft ons reden tot zorg' (Meestringa & Ravesloot, 2013, p. 16). De weging van het domein Mondelinge taalvaardigheid in de schoolexa-mens varieerde van 5% tot 30%, Schrijfvaardigheid 15% tot 45%, Argumentatieve vaardigheden (apart) 5% tot 20%, Literatuur 15% tot 40%, Leesvaardigheid (bij de 50% scholen die dit had opgenomen in het schoolexa-men) 5% tot 30%, overige onderdelen 0% tot 20%. Het kon dus zijn dat bijvoorbeeld Mondelinge taalvaardig-heid bij school A in het schoolexamen zes keer zo zwaar woog als bij school B, dat is in het eindexamen als ge-heel drie keer zo zwaar. Er waren scholen waar leesvaar-digheid voor 80% het uiteindelijke examencijfer voor Nederlands bepaalde.

Bij de moderne vreemde talen werd in 2007 het verbod op woordenschat- en grammaticatoetsen in het schoolonderzoek opgeheven. Met dat verbod, gehand-haafd door de inspectie, had de overheid de ontwikke-ling van het vreemdetalenonderwijs in communicatieve richting gestimuleerd. In de examenprogramma's ston-den en staan immers vaardigheden genoemd, geen deel-vaardigheden zoals woordenschat en grammatica. Wel kunnen in de beoordeling van een schrijf- of gespreks-vaardigheidstoets idiomatische en grammaticale cor-rectheid meetellen, maar aparte toetsing daarvan is iets anders. De – nog steeds geldige – *Handreiking schoolexa-men moderne vreemde talen* (Meijer & Fasoglio, 2007) van SLO zegt:

Ondersteunende vakonderdelen zoals grammati-ca, spelling en vocabulaire mochten in de tweede fase niet worden getoetst. In de nieuwe tweede fase hebben scholen meer vrijheid gekregen bij de invulling van hun PTA's. Zo mogen grammatica en vocabulaire weer apart worden getoetst. We benadrukken het feit dat het bij de eindniveaus om de taalcompetentie van de leerling gaat; deze wordt beschreven door niveauspecifieke kenmer-

Bij de moderne vreemde talen werd in 2007 het verbod op woordenschat- en grammaticatoetsen in het schoolonderzoek opgeheven

ken die o.a. ook de grammaticale correctheid en de lexicale kennis omvatten, echter uitsluitend met een functionele rol. Tot en met niveau B1 is het tolerantieniveau voor formele correctheid bij de productieve vaardigheden (productieve be-heersing van de grammaticale regels) nog steeds hoog, terwijl verhoudingsgewijs meer wordt ge-keken naar de betekenisoverdracht. We adviseren daarom grammatica en vocabulaire niet apart te toetsen. (p. 108)

In hoeverre de scholen dit advies opgevolgd of genegeerd hebben is onduidelijk. Onderzoek naar de variatie in de schoolexamens moderne vreemde talen is mij niet be-kend.

### Commotie over schoolexamens

In 2018 ontstond in de media commotie over gebleken onregelmatigheden in het schoolexamen van het VMBO Maastricht. De VO-raad stelde een Commissie Kwaliteit Schoolexaminering (in de wandeling Commissie-Ten Dam) in. Die rapporteerde in *Een volwaardig schoolexamen* (2018). De commissie had een aantal Programma's van Toetsing en Afsluiting (PTA's) geanalyseerd en geconsta-teerd dat die zeer divers zijn en lang niet allemaal aan de eisen voldoen. De inspectie deed ook onderzoek (In-spectie van het Onderwijs, 2019) en rapporteerde: 'Op dit moment heeft de inspectie geen volledig en betrouwbaar beeld van het verloop van de toetsing en examinering in het voortgezet onderwijs. Met onderhavig themaonder-zoek willen wij ons een beeld vormen van de toetsing en examinering in het voortgezet onderwijs' (p. 7). 'Onze bevindingen lijken de conclusie van de Commissie Kwali-teit Schoolexaminering te onderschrijven dat scholen de

## ‘Na vele jaren vooral discussiëren over het curriculum, is inmiddels sprake van aantoonbaar achterstallig onderhoud in het curriculum’

ruimte voor eigen invulling van het schoolexamen beter kunnen benutten. Het lijkt dat scholen onzeker en onwetend zijn over welke ruimte zij hebben om hun schoolexamen zelf invulling te geven’ (p. 15).

De inspectie toonde dus geen bezorgdheid over een toenemende variatie in de schoolexamens, maar stimuleerde de scholen juist om gebruik te maken van de ruimte sinds 2007. ‘Als het gaat om het toetsen van onderdelen van het centraal examen, dan geven scholen aan dat zij leerlingen goed willen voorbereiden op het centraal examen. Zij verwijzen hierbij ook regelmatig naar het belang dat gehecht wordt aan een gering verschil tussen de cijfers van het schoolexamen en het centraal examen. Zij lijken er zich niet altijd van bewust dat dit verschil sinds 2016 voor de inspectie geen indicator meer is voor de beoordeling van de onderwijsresultaten’ (Inspectie van het Onderwijs, 2019, p. 15). In *De staat van het onderwijs 2020* (Inspectie van het Onderwijs, 2020, p. 99-100) herhaalde de inspectie de conclusies uit 2019. Maar of de talensecties dat hoorden en de PTA's aanpasten is de vraag. Leesvaardigheid bleef domineren.

### Achterstallig onderhoud

Dat de laatste vijftien jaar het thema toetsing niet van de lucht is geweest, is waarschijnlijk mede te danken aan de klachten over de leesvaardigheid in de examenprogramma's van de talen. Summatief toetsen – geassocieerd met cijfers, examens, oefenen met oude examens, extrinsieke motivatie en calculerende leerlingen – werd verdacht. Formatief toetsen werd een veelbesproken onderwerp in de vakpers, de lerarenopleiding en de nascholing.

Daarnaast kwam er een golf van belangstelling voor taxonomieën op. RTTI van het nascholingsbureau Docentplus uit Bodegraven en OBIT van het Algemeen Pedagogisch Studiecentrum waren sterk vereenvoudigde varianten van de klassieke taxonomie van Bloom uit 1956, herzien in 2001. Doel was de toetsing te verfijnen; in de cijfers moesten ook niveaus van in toetsen gevraagde cognitieve handelingen verdisconteerd worden. Schoolleidingen en educatieve uitgeverij haakten hierop in.

In die vijftien jaar was de overheid terughoudend, zeker op vakniveau. In de examenprogramma's Nederlands veranderden er enkele zaken door de invoering van de referentieniveaus in 2012; in 2013 werden Nederlands, Engels en wiskunde kernvakken. In 2015 verdween de samenvatting, en daarmee het laatste restje schrijfvaardigheid, uit het centrale vwo-examen Nederlands. De examenprogramma's van de moderne vreemde talen bleven ongewijzigd. Er zijn geen signalen dat OCW de effecten van de liberalisering van 2006–2007 op vakniveau onderzoekt en evalueert. Wel startte het ministerie in 2014 een curriculumherzieningsproces, dat nieuwe examenprogramma's beloofde. Maar dat proces verliep traag. Ons Onderwijs2032 werd opgevolgd door Curriculum.nu. De klachten over de centrale examens Nederlands en moderne vreemde talen hielden aan. Op 13 april 2021 diende Paul van Meenen (D66) in de Tweede Kamer een motie in waarin gevraagd werd de centrale examens Nederlands en moderne vreemde talen te herzien, onafhankelijk van de curriculumherziening.

Toen op 10 januari 2022 het kabinet-Rutte IV eindelijk gevormd was, bleek de nieuw aangetreden minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs Dennis Wiersma geen fan van de curriculumherziening. In zijn brief aan de Tweede Kamer van 4 april 2022 (Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs, 2022) kondigde hij een nieuwe aanpak aan. ‘Na vele jaren vooral discussiëren over het curriculum, is inmiddels sprake van aantoonbaar achterstallig onderhoud in het curriculum.’ Niet langer ‘het grootse en meeslepende proces van de laatste jaren’ zoals hij de curriculumherzieningsoperatie ironisch betitelde, maar selectief werken aan het meest urgente periodieke curriculumonderhoud is zijn motto. ‘Urgente vakken’ zijn Nederlands, moderne vreemde talen, wiskunde, bètavakken en maatschappijleer (in verband met burgerschap voor alle leerlingen) in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs. Daarvoor zijn medio 2022 vakvernieuwingscommissies aan de slag gegaan. In 2024 moeten die nieuwe concept-examenprogramma's opleveren, die in een vervolgtraject eerst beproefd worden voordat OCW de definitieve programma's vaststelt.

## De erfenis van Curriculum.nu, door Wiersma in de ijskast gezet, leeft voort in de vakvernieuwingscommissies Nederlands en de moderne vreemde talen

### Waar gaat het heen?

Welke domeinen komen in de centrale examens, welke in de schoolexamens? Wordt de weging van die domeinen meer vastgelegd dan nu? Zullen voor de examentoetsing van de taalvaardigheid, met name voor leesvaardigheid, nieuwe toetsvormen ontwikkeld worden?

De erfenis van Curriculum.nu, door Wiersma in de ijskast gezet, leeft voort in de vakvernieuwingscommissies Nederlands en de moderne vreemde talen: interculturele competentie, taalbewustzijn en meertaligheid. Maar krijgen deze innovatieve domeinen een plaats in de centrale examens? Als ze in de schoolexamens terecht komen, wat landt er dan in de PTA's en in de lespraktijk?

Minister Maria van der Hoeven lanceerde aan het begin van de 21e eeuw de liberalisering met de leus ‘Geef het onderwijs terug aan de professionals’. Een evaluatie van die onderwijspolitieke koerswijziging ontbreekt. Maar als de overheid de nieuwe examenprogramma's nog steeds of weer zo onspecifiek en open wil houden als in 2007 en de schoolexamens zo vrij laat als de afgelopen vijftien jaar, zal dat waarschijnlijk niet bevorderlijk zijn voor de inhoudelijke vernieuwing van het talenonderwijs. Aandacht voor cultuur- en taalbewustzijn wordt dan sterk afhankelijk van interesse en competentie van de docenten. De verschillen tussen scholen nemen dan verder toe. Hoeveel precies zal mede afhangen van de educatieve uitgeverij. Er is weinig concurrentie op de leermiddelenmarkt, waar drie grote uitgeverijconcerns domineren; dat kan de verschillen in de lespraktijk relatief beperkt houden. Maar de docenten behouden hun sleutelrol: zij beslissen welke leergang ze gebruiken en wat ze daarmee doen of laten. ■

### Literatuur

- Aalsvoort, M. van der. (2016). *Vensters op taalontwikkeling: De betwiste invoering van taalkunde in het examenprogramma havo/vwo (1988–2008)* [Proefschrift, Universiteit van Nijmegen]. Radboud Repository. <https://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/162494>
- Bonset, H. (2013). Harde woorden zijn nodig: Een reactie op het onderzoek naar de effecten van sturing op discrepantie tussen ce- en se-cijfers. *Levende Talen Magazine*, 100(7), 56–58.
- Commissie Kwaliteit Schoolexaminering. (2018). *Een volwaardig schoolexamen*. <https://www.vo-raad.nl/nieuws/commissie-kwaliteit->

- [schoolexaminering-kwaliteit-schoolexaminering-onvoldoende-gegarandeerd](https://www.vo-raad.nl/nieuws/commissie-kwaliteit-)
- Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen. (2008). *Eindrapport: Tijd voor Onderwijs*. Sdu. [https://www.parlement.com/9291000/d/tk31007\\_6.pdf](https://www.parlement.com/9291000/d/tk31007_6.pdf)
- Hulshof, H. (2019). Omzien in verwondering: Examenprogramma's Nederlands als beoogde vernieuwingsprocessen vanaf de jaren zeventig. *Levende Talen Magazine*, 106(3), 14–19.
- Inspectie van het Onderwijs. (2014). *De staat van het onderwijs: Onderwijsverslag 2012/2013*. <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/publicaties/2014/04/16/de-staat-van-het-onderwijs-onderwijsverslag-2012-2013>
- Inspectie van het Onderwijs. (2019). *Schoolexaminering in het voortgezet onderwijs: Naar een zorgvuldig verloop en een betere kwaliteitsbewaking*. <https://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/onderwijsinspectie/documenten/rapporten/2020/01/31/schoolexaminering-in-het-voortgezet-onderwijs/Rapport+Schoolexaminering+in+het+voortgezet+onderwijs.pdf>
- Inspectie van het Onderwijs. (2020). *De staat van het onderwijs 2020*. <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2020/04/22/staat-van-het-onderwijs-2020>
- Meestringa, T., & Ravesloot, C. (2013). Het schoolexamen Nederlands havo/vwo in kaart. *Levende Talen Tijdschrift*, 14(2), 11–19.
- Meijer, D., & Fasoglio, D. (2007). *Handreiking schoolexamen moderne vreemde talen havo/vwo: Duits, Engels, Frans*. SLO. <https://www.slo.nl/zoeken/@4449/handreiking-18/>
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. (2002). *Ruimte laten en keuzes bieden in de tweede fase havo en vwo*. <https://docplayer.nl/5889326-ruimte-laten-en-keuzes-bieden-in-de-tweede-fase-havo-en-vwo.html>
- Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media. (2020, 4 februari). *Toetsing en examinering in het voortgezet onderwijs 2019* (Kamerstuk 31 289, nr. 412, vergaderjaar 2019–2020). Tweede Kamer der Staten-Generaal. [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2020D04203&did=2020D04203](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020D04203&did=2020D04203)
- Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs. (2022, 4 april). *Curriculum funderend onderwijs* (Kamerstuk 31 293, 31 289, nr. 614, vergaderjaar 2021–2022). Tweede Kamer der Staten-Generaal. [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2022Z06427&did=2022D13131](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022Z06427&did=2022D13131)
- Meenen, P. van. (2021, 13 april). *Motie van het lid Van Meenen* (Kamerstuk 28 760, nr. 109, vergaderjaar 2020–2021). Tweede Kamer der Staten-Generaal. <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/jgwij5epmj1eyo/vlhxbv8mqyr>
- Vereeniging van Leraren in Levende Talen. (2013). *Effecten van sturing op discrepantie tussen de cijfers van het centraal examen en het schoolexamen bij de talen: Onderzoek naar de sturing door schoolleiders en de effecten daarvan op het taalonderwijs op havo en vwo*. <https://levende-talen.nl/wp-content/uploads/2015/01/CE-SE-rapport-HR.pdf>
- Witte, T. (2017). *Enkele zorgwekkende ontwikkelingen aangaande het vak Nederlands: Notitie voor de Taalunie*. Vakdidactiek Geesteswetenschappen. [https://pure.rug.nl/ws/portafiles/portal/53702156/170529-Notitie\\_voor\\_de\\_Taalunie\\_Zorgwekkende\\_ontwikkelingen\\_DEF.pdf](https://pure.rug.nl/ws/portafiles/portal/53702156/170529-Notitie_voor_de_Taalunie_Zorgwekkende_ontwikkelingen_DEF.pdf)