

Vergaderjaar 2013–2014

31 293

Primair Onderwijs

Nr. 204

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juni 2014

1. Inleiding

In het ordedebat van 11 februari jl. heeft uw Kamer een debat met mij aangevraagd over nut en noodzaak van toetsing in het funderend onderwijs, voorafgegaan door een brief.¹ De initiatiefnemer, het lid Klaver (GroenLinks), gaf daarbij aan een hoofdlijnen debat te willen voeren, los van incidenten.

In deze brief beschrijf ik eerst de belangrijkste functies die toetsen in ons funderend onderwijs (primair en voortgezet onderwijs) vervullen. Vervolgens schets ik de praktijk van het toetsen en enkele belangrijke ontwikkelingen die daarbij spelen. Hierbij betrek ik ook de recente review van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) naar de evaluatie- en toetspraktijk in Nederland.² Deze praktijk roept discussie, vragen en ook weerstand op, die ik probeer te benoemen en te duiden. Veel van de kritiek en weerstand is terug te voeren op het (meervoudig) gebruik van toetsen: als hulpmiddel om het onderwijs af te stemmen op de leerling en voor schoolverbetering enerzijds en voor verantwoording anderzijds. Er wordt in het onderwijs voor gewaarschuwd dat de balans daartussen niet moet doorslaan naar negatieve vormen van verantwoording. Deze waarschuwing neem ik ter harte. Naar mijn mening is er sprake van een goede balans, maar we moeten er wel alert op zijn om deze balans ook goed te houden. In deze brief geef ik aan wat daarvoor nodig is. Het uitgangspunt daarbij is dat goed onderwijs, en dus ook een goed gebruik van toetsing, een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van alle partijen, zoals leraren, schoolleiders, besturen, inspectie en overheid.

¹ Handelingen II 2013/14, nr. 52, item 8.

² OESO (OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development) (2014), *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education. Netherlands*. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

In deze brief geef ik bovendien invulling aan mijn toezegging om uw Kamer vóór de behandeling van het *Wetsvoorstel tussentijdse diagnostische toets voortgezet onderwijs* (Kamerstuk 33 661) te informeren over de mogelijkheid om leraren en de scholen zelf meer eigenaar te laten zijn van deze toets.³ Een ander element van dit beleid vormt mijn reactie op het eindrapport van de pilot *Leergroei en toegevoegde waarde PO*, waarbij het eigenaarschap van de school ten aanzien van de instrumenten «leergroei» en «toegevoegde waarde» centraal staat.⁴ Daarbij betrek ik ook het recente advies van de Onderwijsraad over dit onderwerp.⁵ Uw Kamer had mij gevraagd deze reactie in deze brief mee te nemen.

2. Functies van toetsing in het funderend onderwijs

Toetsing heeft verschillende functies. Het voornaamste onderscheid is tussen formatief en summatief toetsen. *Formatieve toetsen* brengen als tussenstap in het leerproces in kaart in hoeverre de leerstof beheerst wordt. Zo kan de leraar zijn of haar onderwijs daarop afstemmen en kunnen leerlingen onderwijs krijgen dat op hen is toegesneden. Leerlingen die dat aankunnen, kunnen dan extra uitdaging krijgen en leerlingen die dat nodig hebben, extra ondersteuning. Tegelijkertijd geeft toetsing ook de leerling inzicht in waar hij of zij goed in is en waar extra oefening nodig is.

Summatieve toetsen zijn afsluitende toetsen die na afloop van een bepaalde periode worden afgenomen om te beoordelen in hoeverre een leerling de beoogde leerdoelen in voldoende mate beheerst. Deze toetsen hebben een selecterende, kwalificerende of voorspellende functie. De resultaten geven inzicht in wat leerlingen uiteindelijk hebben weten te bereiken. Gezien de afsluitende functie bieden de resultaten van dergelijke toetsen de school en leerkracht weinig of geen gelegenheid meer om op basis daarvan het onderwijs *aan de betreffende leerling* bij te stellen. Wel kan informatie over en analyse van de resultaten aan leraren, vaksecties en scholen inzicht bieden in de kwaliteit van hun onderwijs en in eventuele aanknopingspunten voor verbetering daarvan.

Op twee cruciale schakelpunten in de onderwijsloopbaan van leerlingen (tussen primair onderwijs en voortgezet onderwijs en tussen voortgezet onderwijs en het vervolgonderwijs) zijn er *landelijke* summatieve toetsen (de eindtoets primair onderwijs en de centrale examens in het voortgezet onderwijs, inclusief de rekentoets). Deze landelijke toetsen dienen verschillende doelen, ze:

- geven allereerst leerlingen en ouders *leerkrachtonafhankelijke* informatie over de leerresultaten van leerlingen: informatie die onafhankelijk is van en aanvullend op de oordelen van leraren of van de school;
- *valideren, objectiveren* en *legitimeren* schooleigen toetsing en doorstroomadviezen van scholen, waardoor gelijke talenten van leerlingen gelijkelijk worden gewaardeerd, onafhankelijk van de school die zij bezochten;
- *waarborgen* in het geval van de centrale examens het civiel effect van de uitgereikte diploma's;
- *bevorderen* de inhoudelijke aansluiting tussen onderwijssectoren en doorlopende leerlijnen: zo gaan de eindtoetsen primair onderwijs inzicht geven in hoe een leerling er voor staat op het punt van de

³ Kamerstuk 33 661.

⁴ Kamerstuk 33 157, nr. 54.

⁵ Onderwijsraad (2014), *Toegevoegde waarde: een instrument voor onderwijsverbetering – niet voor beoordeling*.

- beheersing van de referentieniveaus voor taal en rekenen, zodat het voortgezet onderwijs daarop kan aansluiten;
- *stimuleren* scholen om de kwaliteit van hun onderwijs continu op peil te houden en te verbeteren, doordat het inzicht in de leerlingprestaties op deze landelijke toetsen in vergelijking met andere scholen werkt als een ijkpunt;
- leveren informatie op (de toetsresultaten) die op geaggregeerd niveau door de Inspectie worden gebruikt bij het *beoordelen* van de opbrengsten van de school als onderdeel van de beoordeling van de school als geheel.

Juist door een zekere vorm van standaardisatie op deze cruciale schakelpunten in de leerloopbaan van leerlingen, is er veel ruimte voor maatwerk gedurende de tijd daaraan voorafgaand, daartussen en daarna. Ook bij deze standaardisatie is er ruimte voor eigen keuzes: basisscholen kunnen straks zelf bepalen welke eindtoets zij gebruiken, en welke examens een leerling in het voortgezet onderwijs aflegt, hangt af van het door hem of haar gekozen vakkenpakket.

3. Praktijk

3.1. Toetsing als vanzelfsprekend onderdeel van het onderwijsleerproces

Toetsing hoort bij het onderwijs. Voor het geven van goed onderwijs is toetsing een onmisbaar en vanzelfsprekend didactisch hulpmiddel. Het inzicht dat toetsing geeft in de capaciteiten van leerlingen en in hun ontwikkeling en leervorderingen is onontbeerlijk voor leraren, voor leerlingen zelf en voor hun ouders.

Het leeuwendeel van de toetsing in het funderend onderwijs wordt op initiatief van de school (leraren en schoolleiding) en het bestuur zelf gebruikt om de vorderingen van leerlingen in beeld te brengen. Niet omdat dat van de overheid moet, maar omdat zij dit als een betekenisvol hulpmiddel in het leerproces zien. Het eigenaarschap ten aanzien van toetsing ligt dus primair op schoolniveau, en daar primair in het team van leraren. De laatste jaren is daarbij de rol van het schoolbestuur groter geworden, omdat het bestuur onder meer door de Inspectie ook wordt aangesproken op de leerresultaten die leerlingen op de school boeken. Het toetsbeleid en de daaruit volgende toetspraktijk is in de regel onderdeel van de onderwijskundige visie die een school moet hebben en van het beleid en de afspraken die daaruit voortvloeien.

Er is in de dagelijkse onderwijspraktijk sprake van een grote verscheidenheid aan (formatieve) toetsing. Een leerling maakt in zijn of haar leerloopbaan vele door leraren zelf verzorgde testjes, overhoringen, toetsen, repetities, quizjes, dictees, et cetera. Ook is er sprake van praktische opdrachten, profielwerkstukken, presentaties, boekverslagen, verslagen van practica, enzovoort. Dat is van alle tijden. Op nagenoeg alle basisscholen wordt deze dagelijkse praktijk gecombineerd met een werkwijze waarin de doorgaande ontwikkelingslijn van leerlingen systematisch wordt gevolgd met behulp van genormeerde en methodeonafhankelijke toetsen.

Heel veel van wat leerlingen leren – bijvoorbeeld belangrijke vaardigheden en houdingen als samenwerken, communiceren, presenteren, plannen, creatief en innovatief denken, een kritische houding, empathie, werkhouding en doorzettingsvermogen – kan niet of niet goed met specifieke schriftelijke toetsen worden getoetst, en dat is ook niet nodig. Dergelijke aspecten kunnen ook met observaties en het professionele inzicht van de leraar in beeld worden gebracht. Dit alles draagt bij aan een

goed beeld van de brede ontwikkeling – op veel meer gebieden dan alleen taal en rekenen – van een leerling. Zeker ook voor kleuters en jonge kinderen, maar ook voor oudere leerlingen, gaat het er vooral ook om dat de ontwikkeling van het kind gestructureerd wordt geobserveerd en het aanbod daarop wordt afgestemd. Leraren volgen daarom dagelijks de ontwikkeling van de leerlingen, zowel individueel als in groepsverband.

3.2. Transparanter en intensiever gebruik van toetsinformatie

Het aantal toetsen en de verscheidenheid daarin zijn sinds de jaren negentig van de vorige eeuw niet wezenlijk veranderd. Wat wel is veranderd, is het gebruik dat wordt gemaakt van de informatie die toetsen opleveren: dit gebruik is veel intensiever geworden. Onder de noemer «opbrengstgericht werken» is de laatste jaren een ontwikkeling in gang gezet waarbij leraren meer systematisch gebruik maken van deze informatie om maatwerk te bieden aan leerlingen en om het onderwijs te verbeteren. Deze informatie blijft niet binnen de muren van het klaslokaal, maar wordt binnen de onderwijsorganisatie steeds meer gedeeld met collega's uit het team, de vaksectie, intern begeleiders en de schoolleiding. Dit leidt er ook toe dat de analyse van de toetsresultaten aanleiding kan of moet zijn tot acties om het onderwijs op bepaalde punten te verbeteren. Deze acties kunnen ook betrekking hebben op het handelen van de leerkracht, het team en de schoolleiding zelf. Zo biedt (analyse van) toetsinformatie aanknopingspunten voor verbetering van het onderwijs.

Het bieden van openheid en transparantie over behaalde leeropbrengsten in de (horizontale) verantwoording aan ouders, leerlingen en andere belanghebbenden wordt ook steeds vanzelfsprekender. Dit is een goede ontwikkeling: ouders en leerlingen hebben recht op deze informatie. Ouders (en leerlingen zelf) hebben er baat bij dat zij tijdig en frequent worden geïnformeerd over de ontwikkeling van een leerling. Dit vind ik belangrijk, omdat dit leerlingen perspectief en houvast biedt en ouders helpt om hun kinderen te ondersteunen en te motiveren in hun leerproces.

Waar leerresultaten vroeger hoofdzakelijk zichtbaar werden gemaakt via het schoolrapport, hebben de registratie- en rapportagemogelijkheden de afgelopen jaren een grote vlucht genomen. Hierdoor beschikken scholen over veel meer toetsgegevens over leerlingen en zijn er bovendien meer mogelijkheden om die gegevens te ontsluiten. De systemen voor de leerlingenadministratie in het funderend onderwijs beschikken over bestuursmodules waarmee schoolbesturen inzicht kunnen krijgen in de resultaten op groeps- en schoolniveau. Dergelijke informatie is essentieel voor het bestuur om invulling te geven aan zijn verantwoordelijkheid voor de onderwijskwaliteit. Het geeft het bestuur bijvoorbeeld inzicht in de vraag in hoeverre gestelde doelen zijn gerealiseerd.

De uitbreiding van de registratie- en rapportagemogelijkheden biedt zowel een risico als een kans. Ten eerste kosten correctie, analyse en administratie leraren tijd, zeker wanneer dit handmatig gebeurt. Verder is het risico van een overdaad aan informatie over leerresultaten dat hier een te sterke of eenzijdige focus op wordt gelegd. Leraren en scholen zijn hier met name beducht voor als derden deze informatie buiten de school om gebruiken voor bijvoorbeeld het maken van ranglijstjes. Ook kan deze focus leraren en scholen het gevoel geven dat er moet worden getoetst en hierover verantwoording moet worden afgelegd «omdat er nu eenmaal om wordt gevraagd» (door het bestuur, de Inspectie, ouders). Tegelijkertijd biedt deze rijke informatie ook mogelijkheden om het bredere, genuanceerde verhaal te vertellen.

3.3. Gebruik van toetsresultaten in het inspectietoezicht

Het is evident dat een belangrijk doel van het funderend onderwijs is, dat leerlingen bepaalde kennis en vaardigheden verwerven. De leerresultaten die leerlingen op een bepaalde school boeken, vormen dan ook een belangrijk element in de beoordeling van de kwaliteit van een school. Bij de verantwoording door scholen en het toezicht en het kwaliteitsoordeel door de Inspectie wordt daarom ook toetsinformatie gebruikt om de leeropbrengsten in beeld te brengen, waarmee het nodige – hoewel zeker niet alles – wordt gezegd over de kwaliteit van de school.

De Inspectie kijkt bij de beoordeling van de school als geheel naar het brede begrip kwaliteit. In het door de Minister goedgekeurde *Toezichtkader PO/VO 2012* (juli 2012, Kamerstuk 31 293, nr. 145) en het *Toezichtkader VO 2013* (oktober 2012, Kamerstuk 31 289, nr. 137) is dit uitgewerkt. Hierin zijn vastgelegd de werkwijze van de Inspectie en de kwaliteitsaspecten en indicatoren (het *waarderingskader*) waarop scholen worden beoordeeld. Het waarderingskader is onderverdeeld in vijf domeinen: opbrengsten, onderwijsleerproces, leerlingenzorg, kwaliteitszorg en wet- en regelgeving. Binnen deze domeinen zijn normindicatoren aangegeven die een doorslaggevende rol spelen bij de beoordeling of een school zwak of zeer zwak is, of in het basisarrangement valt. Het kwaliteitsoordeel van de Inspectie is niet alleen gebaseerd op de opbrengsten, maar ook op een achttal normindicatoren voor het onderwijsleerproces (in het primair onderwijs bijvoorbeeld het hanteren van alle kerndoelen Nederlandse taal en rekenen en duidelijke uitleg van de leerstof) en de leerlingenzorg (bijvoorbeeld het systematisch gebruik van een leerlingvolgsysteem en een planmatige aanpak van leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben).

De normindicatoren voor opbrengsten in het basisonderwijs zijn dat de resultaten van de leerlingen aan het eind van de basisschool en tijdens de schoolperiode op het niveau liggen dat op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht. Bij de beoordeling van de opbrengsten in het voortgezet onderwijs gaat het er onder andere om de cijfers van de centrale examens, de doorstroomtijd van de leerlingen en de vraag of verschillen tussen de cijfers van de schoolexamens en de centrale examens aanvaardbaar zijn. Deze opbrengstindicatoren hebben dus een directe relatie met de toetsprestaties van leerlingen. Hierbij worden niet de leerresultaten van individuele leerlingen beoordeeld, maar de resultaten van groepen leerlingen en van de school als geheel over een periode van drie jaar.

De optelsom en het samenstel van beoordelingen van de normindicatoren voor zowel opbrengsten als het proces, leiden via een beslisschema tot het toezichtarrangement dat op de school van toepassing is. In het primair onderwijs spelen de opbrengsten hierbij een doorslaggevende rol. Een basisschool met onvoldoende opbrengsten gedurende drie achtereenvolgende schooljaren valt per definitie in het toezichtarrangement «zwak». Indien de school daarnaast op twee of meer normindicatoren van het onderwijsproces onvoldoende scoort, dan valt de school in het arrangement «zeer zwak». In het voortgezet onderwijs spelen opbrengsten en onderwijsproces een gelijkwaardige rol. Zowel onvoldoende opbrengsten als onvoldoende kwaliteit van het onderwijs (drie of meer indicatoren onvoldoende) kunnen onafhankelijk van elkaar leiden tot het oordeel «zwak». Als zowel opbrengsten als proces onvoldoende zijn, spreekt de inspectie het oordeel «zeer zwak» uit.

Ook de overheid heeft een verantwoordelijkheid als de kwaliteit van een school aanleiding tot zorg geeft. Als de Inspectie het oordeel «zwak» of «zeer zwak» geeft, is dat vooral een indringend signaal dat de school zich (snel) moet verbeteren. Het beleid is om de school en het betrokken bestuur in dit proces – met behulp van de sectorraden – te ondersteunen op basis van duidelijke verbeterafspraken. Het gaat dus nadrukkelijk om ondersteuning gericht op verbetering. Dit beleid blijkt effectief gezien de afname van het aantal zeer zwakke scholen.⁶

3.4. Reflectie op de Nederlandse toetspraktijk vanuit internationaal perspectief

Alvorens in te gaan op de verschillende discussiepunten, is het goed om een algemeen beeld te geven van de hiervoor beschreven Nederlandse toetspraktijk in internationaal perspectief. De OESO heeft op 3 juni jl. het resultaat gepubliceerd van een landenreview naar de evaluatie- en toetspraktijk in Nederland. Het rapport is als bijlage bij deze brief gevoegd en biedt goede input voor een debat over dit onderwerp.

De OESO stelt in haar rapport dat duidelijke verwachtingen, betrouwbare beoordeling en een goede balans tussen het gebruik van toetsen voor (school)verbetering en verantwoording, factoren zijn van succesvolle onderwijssystemen. De OESO geeft aan dat het Nederlandse onderwijsstelsel een aantal belangrijke kenmerken heeft waarmee hieraan tegemoet gekomen wordt. De overheid bewerkstelligt met referentieniveaus en exameneisen namelijk dat het op belangrijke schakelpunten in het onderwijs helder is wat leerlingen zouden moeten kunnen en kennen. Daarnaast zorgt de overheid er voor dat hierover met enkele landelijke gevalideerde en volgens de OESO kwalitatief goede afsluitende toetsen (eindtoets po, eindexamens vo) een betrouwbaar en vergelijkbaar oordeel gegeven kan worden. Hierdoor is ook het civiel effect van het (VO-)diploma gewaarborgd. Dat is een belangrijk gegeven, omdat vrije schoolkeuze, autonomie van scholen en grote professionele ruimte, in samenhang met gerichte landelijke toetsing op sleutelmomenten, belangrijke succesfactoren van het Nederlandse onderwijs zijn.

Ook stelt de OESO dat het Nederlandse stelsel van evaluatie en toetsing zich onderscheidt door een goede balans tussen de verschillende functies en aspecten van toetsing:

«The Dutch evaluation and assessment framework stands out internationally as striking a good balance between school-based and central elements, quantitative and qualitative approaches, improvement and accountability functions and vertical and horizontal responsibilities of schools.» (OESO, 2014, p.9).

Deze goede balans moeten we behouden, waarbij we uiteraard moeten openstaan voor mogelijkheden om de werking van het stelsel verder te verbeteren. Zo beveelt de OESO aan dat de inspectie het verbeterpotentieel bij scholen meer aanspreekt en de werkwijze van gedifferentieerd toezicht verder ontwikkelt. In die werkwijze dient de inspectie in toenemende mate aan te sluiten op de zelfevaluatie van scholen. Dit is in lijn met de voornemens op het gebied van toezicht, zoals geschetst in de beleidsbrief *Transitie in onderwijstoezicht*.⁷ Ook ziet de OESO mogelijkheden in het verbeteren van de aansluiting tussen de manier van evalueren en toetsen enerzijds en de onderwijsinhoud en de gestelde

⁶ Inspectie van het Onderwijs (2014), *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2012/2013*. Kamerstuk 33 750 VIII, nr. 107.

⁷ Kamerstuk 33 905, nr. 1.

(kern)doelen anderzijds. Zo zouden volgens de OESO zogeheten 21^e-eeuwse vaardigheden niet alleen een plaats moeten hebben in het curriculum, maar moeten leraren ook in staat zijn of gesteld worden om leerlingen in het onderwijs systematisch op deze vaardigheden te beoordelen. Mede naar aanleiding van een curriculumverkenning van de SLO en van het advies «Een eigentijds curriculum» van de Onderwijsraad, zal ik deze zomer mijn visie over de onderwijsinhoud en na te streven doelen in het funderend onderwijs presenteren in een brief aan uw Kamer.

Ten slotte adviseert de OESO bij de (verdere) professionalisering van leraren bijzondere aandacht te geven aan de ontwikkeling van toetsvaardigheden: het ontwikkelen, inzetten en benutten van toetsen in het onderwijsleerproces en het geven van feedback aan leerlingen. De vertaling van het inzicht in de ontwikkeling van leerlingen naar de onderwijspraktijk vraagt om bepaalde vaardigheden van leraren, zoals het vermogen om gegevens te analyseren en om deze analyse te benutten om maatwerk en differentiatie voor leerlingen te bieden. Veel leerkrachten en schoolleiders hebben hier moeite mee, zo concluderen zowel de OESO als de Onderwijsraad. Zowel in het programma *School aan Zet* als met de Lerarenagenda wordt daarom ingezet op het verbeteren van dergelijke vaardigheden.

4. Discussie en maatregelen

4.1. Levendig debat over toetsing in het funderend onderwijs

In het voorgaande hoofdstuk is de huidige toetspraktijk beschreven. Hierin is ingegaan op de verschillende toetsen die worden afgenomen en door wie en voor welke doeleinden deze toetsen en toetsresultaten worden benut. Het gebruik van toetsing als didactisch instrument is een vanzelfsprekend onderdeel van het onderwijsleerproces. De inzichten in leeropbrengsten worden steeds meer benut door leraren en scholen om het onderwijs te verbeteren. Hier valt, zoals de OESO ook aangeeft, nog wel vooruitgang te boeken, onder andere via de weg van de verdere professionalisering van leraren. Deze ontwikkelingen spelen zich af tegen de achtergrond dat de OESO de Nederlandse toetspraktijk vanuit internationaal perspectief als evenwichtig typeert. Ik deel deze constatering en vind ook dat er sprake is van een goede balans tussen schoolverbetering en verantwoording.

Dit neemt niet weg dat momenteel een levendig debat wordt gevoerd over toetsing in het funderend onderwijs. In het debat klinkt bezorgdheid door: zorg over een te grote toetsdruk voor leerlingen en leraren, over een doorgeslagen cultuur van meten en afrekenen, over op louter toetsresultaten en rendementen gebaseerde ranglijstjes en over het belang van leerresultaten in het toezicht op de onderwijskwaliteit. Dit zou leiden tot *teaching to the test* en toetstraining, eenzijdige gestandaardiseerde toetsen en te veel fixatie op het toetsen van basisvaardigheden, met als gevolg een te smalle kijk op de opdracht van het onderwijs, verschrping van het onderwijsaanbod en strategisch gedrag van scholen. Ik heb oog voor deze zorgen. Ook al is de praktijk genuanceerder dan aangehaalde beelden suggereren, wil dat nog niet zeggen dat er geen maatregelen nodig zijn om deze beelden (en waar mogelijk de oorzaken daarvan) weg te nemen – deze beelden zijn er immers niet voor niets. Als scholen en leraren alleen toetsen afnemen omdat dit van de Inspectie zou moeten, en niet omdat zij hier zelf de meerwaarde van inzien, is er iets mis. Toetsing is een middel, geen doel op zich.

Mijn analyse is dat niet zozeer het aantal toetsen dat wordt afgenomen aanleiding geeft tot een gevoel van toetsdruk en discussie daarover, als wel de waarde die aan toetsen wordt gehecht, en het gebruik dat wordt gemaakt van de beschikbare toetsinformatie. Hierna worden de maatregelen beschreven waarmee ik beoog tegemoet te komen aan de geschetste zorgen.

4.2. Professionele ruimte en bewuste keuzes

Verreweg het grootste deel van de toetsen die in het funderend onderwijs worden afgenomen, wordt niet door de overheid voorgeschreven, maar op schoolniveau door leraren zelf ingezet. In het primair onderwijs gebeurt dit veelal samen met een intern begeleider. Wanneer er toetsdruk en daarmee samenhangende verantwoordings- en administratieve lasten worden ervaren, vraagt dit dus in de eerste plaats van leraren zelf dat zij bewuste professionele keuzes maken over welke toetsen zij al dan niet gebruiken en over hoe zij omgaan met de informatie die deze toetsen opleveren. Ontwikkelingen op het gebied van digitalisering van toetsing in het primair en voortgezet onderwijs bieden een beloftevol perspectief voor het verminderen van de werkdruk die – nu vaak handmatig uitgevoerde – correctie, analyse en administratie van toetsgegevens met zich meebrengen.

Effectief en efficiënt gebruik van toetsing vraagt ook van leraren dat zij hierover op school – met andere leraren maar ook met de schoolleiding, het bestuur en met ouders – het (professionele) gesprek aangaan. In dit gesprek kunnen zelfbewuste professionals aan bestuur en ouders motiveren waarom bepaalde keuzes over toetsing gemaakt zijn, of welke (andere) keuzes wenselijk zouden zijn. Het vraagt van ouders en bestuur dat zij vertrouwen stellen in de professionaliteit van de leraren, en van leraren dat zij dit vertrouwen «waard zijn».

Benutten van beschikbare informatie over leerresultaten

Toetsing heeft verschillende functies, zowel onderwijskundig als ten behoeve van kwaliteitsverbetering en verantwoording. De primaire functie van toetsing is het bieden van inzicht in de capaciteiten van leerlingen en in hun ontwikkeling en leervorderingen. Zo kunnen leerlingen het onderwijs krijgen dat bij hen past en dat zij nodig hebben.

In het verlengde hiervan kan informatie over en analyse van toetsresultaten aanknopingspunten bieden voor (verdere) verbetering van het onderwijs. Dat geldt zowel voor schooleigen formatieve toetsing, als voor de landelijke summatieve toetsen (de eindtoets primair onderwijs en de centrale eindexamens in het voortgezet onderwijs). Op verzoek zijn rapportages beschikbaar over de resultaten die leerlingen op een basisschool hebben behaald op de eindtoets primair onderwijs. Deze rapportages, die zijn gecorrigeerd op achtergrondkenmerken van leerlingen, bieden rijke informatie over de resultaten van leerlingen op verschillende inhoudelijke subdomeinen, zoals taal, rekenen, studievastigheden en wereldoriëntatie. Ook is het mogelijk vergelijkingen te maken met landelijke gemiddelden en kan de ontwikkeling op de school over een aantal jaren in beeld gebracht worden.

In het voortgezet onderwijs kunnen scholen per gemaakt centraal examen feedback ontvangen in de vorm van zogenaamde groepsrapporten. Ten behoeve van een objectieve beoordeling voor de normering van de examens zijn scholen formeel verplicht om voor een examen van een beperkt aantal kandidaten gegevens te verstrekken. Indien een examiner echter van meer kandidaten gegevens inzendt, dan wordt het mogelijk om een zinvolle vergelijking met een landelijk gemiddelde uit te voeren en

kan een groepsrapportage worden opgevraagd. Dit is niet verplicht, maar het kan scholen en leraren wel helpen inzicht te krijgen in de kwaliteit van het onderwijs en in verbeterpotentieel. De feedback wordt alleen beschikbaar gesteld aan de betreffende school zelf.

In het primair onderwijs worden rapportages over leerresultaten steeds meer gebruikt voor het professionele gesprek over de (eind)opbrengsten en in het kader van kwaliteitszorg. Bij de invoering van de eindtoets primair onderwijs wil ik deze systematiek doorontwikkelen en zodoende blijven bevorderen dat toetsinformatie ontsloten en benut wordt. In het voortgezet onderwijs begint dit ook meer aandacht te krijgen: een ontwikkeling die verdere voortzetting verdient. Zowel in het primair als in het voortgezet onderwijs is het van belang dat de beschikbare toetsinformatie daadwerkelijk benut kan worden. Daarom is het belangrijk dat er op schoolniveau goede afspraken worden gemaakt hoe deze informatie, die bijvoorbeeld bij de schoolleiding of bij de examencoördinator binnenkomt, breder wordt gedeeld in het lerarenteam en in de verschillende vaksecties. Op deze manier kunnen ook summatieve toetsen voor verschillende betrokkenen op school, zoals het bestuur, de schoolleiding en de leraren, een instrument zijn om van te leren.

4.3. Geen nieuwe verplichte landelijke toetsen

Mijn uitgangspunt is dat het eigenaarschap ten aanzien van toetsing – met uitzondering van de eindtoetsen in het primair onderwijs en de centrale examens in het voortgezet onderwijs – bij scholen, en in het bijzonder bij leraren ligt. Ik zie geen aanleiding om dit uitgangspunt ter discussie te stellen. Ik zal dit eigenaarschap nu dan ook niet belasten met nieuwe toetsverplichtingen. Concreet betekent dit, dat ik op dit moment afzie van het in het kader van de discussie over leergroei en toegevoegde waarde geopperde idee een verplichte begintoets in het primair onderwijs in te voeren, en van het voornemen om deelname aan de landelijke diagnostische tussentijdse toets voor alle scholen te verplichten. Wel ga ik scholen stimuleren en ondersteunen om beloftevolle concepten en instrumenten als leergroei (zie paragraaf 4.7) en de diagnostische tussentijdse toets in het voortgezet onderwijs te benutten als instrumenten voor (verdere) verbetering van hun onderwijs.

Geen verplichte begintoets po

In het Regeerakkoord van het kabinet-Rutte I werd aangekondigd dat leergroei en toegevoegde waarde een grotere rol zouden gaan spelen bij de beoordeling van scholen.⁸ Hiermee zou bij de beoordeling door de Inspectie niet enkel worden gekeken of een school voldoet aan de minimumeisen voor de eindopbrengsten, maar ook of de *ontwikkeling* die leerlingen doormaken voldoende is. Het doel daarvan was om in beeld te brengen of scholen naar vermogen presteren. Dit inzicht is in de eerste plaats voor scholen zelf relevant. Door zich te spiegelen aan andere scholen met een vergelijkbare leerlingpopulatie kan een school in kaart brengen waar ruimte voor verbetering is. Daarvoor is wel nodig dat de leergroei van een leerling, groep of school op dezelfde manier wordt vastgesteld. Om dit te kunnen zijn minimaal twee meetmomenten noodzakelijk, waarin vergelijkbare zaken worden gemeten. De oorspronkelijke gedachte hierbij was om leergroei te gaan bepalen en vergelijken op

⁸ Onder *leergroei* wordt verstaan de vergelijking van twee of meer toetsresultaten op verschillende momenten: het verschil daartussen wordt gezien als leergroei. De term *toegevoegde waarde* wordt gebruikt om dat deel van de leergroei aan te duiden dat kan worden toegerekend aan de school.

basis van twee verplichte toetsmomenten, te weten een begintoets in groep drie en een eindtoets in groep acht.

Zowel in het Onderwijsraadadvies *Toegevoegde waarde: een instrument voor onderwijsverbetering – niet voor beoordeling* als in de eindrapportage *Leergroei en toegevoegde waarde PO* van de scholenpilot in het primair onderwijs, wordt gewezen op de beperkingen bij het op deze manier bepalen van leergroei en toegevoegde waarde. Zo laat de pilot zien dat de taal-, lees- en rekenvaardigheden die een leerling leert in groep drie, onvergelijkbaar zijn met de benodigde vaardigheden in groep acht. Het is zeer gecompliceerd om op basis van een vergelijking van de toetsresultaten in deze beide groepen – zonder tussendoor te meten – betrouwbaar, valide, en daarmee bruikbaar inzicht te krijgen in de leergroei en toegevoegde waarde die een school weet te realiseren. Leergroei laat zich niet simpelweg vaststellen door toetsresultaten in groep acht te vergelijken met toetsresultaten in groep drie.

Gezien deze complexiteit acht ik invoering van een centrale begintoets in groep drie nu niet opportuun: noch leerlingen, noch het proces van onderwijsverbetering zouden daarbij gebaat zijn. Dit neemt niet weg dat ik het de moeite waard vind om met de scholen na te gaan of andere, meer betekenisvolle, aanvullende meetmomenten denkbaar zijn, om leergroei in en tussen scholen dusdanig vergelijkbaar te maken dat het kan worden benut voor onderwijsverbetering. Dit aspect zal daarom worden meegenomen in de in paragraaf 4.7 beschreven pilots in het kader van de vormgeving van een meer gedifferentieerd inspectietoezicht. In deze pilots wordt door scholen, besturen en de Inspectie namelijk ook nagegaan hoe inzichten en instrumenten voor het vaststellen van leergroei het beste betrokken kunnen worden bij het verbeteren en het beoordelen van de onderwijskwaliteit. Op basis van de inzichten die deze pilots opleveren kan dan bezien worden of aanvullende (vaste) meetmomenten naast de eindtoets PO nodig, mogelijk en wenselijk zijn. Dan is ook de vraag aan de orde of daarbij volstaan kan worden met de vanaf 1 augustus 2014 van kracht zijnde wettelijke bepaling dat alle scholen werken met een leerling- en onderwijsvolgsysteem waarin betrouwbare en valide toetsen worden gebruikt.

Diagnostische tussentijdse toets vo niet verplicht voor alle scholen

Ik zie ook aanleiding het voornemen te heroverwegen om deelname aan een landelijke diagnostische tussentijdse toets aan het eind van de onderbouw van het voortgezet onderwijs voor alle scholen te verplichten. De (formatieve) functie van de diagnostische tussentijdse toets is anders dan die van de landelijke summatieve toetsen. Deze toets is vooral een ijkpunt voor leraren en leerlingen en ondersteunt leraren bij het vormgeven van doorlopende leerlijnen in de betreffende onderwijsinhouden: het is bedoeld als een instrument om van te leren. De diagnostische tussentijdse toets die ik voor ogen heb, is een digitale, adaptieve toets die naar een diagnose toewerkt. Dat wil zeggen dat op grond van de eerdere antwoorden van de leerling wordt bepaald welke opgaven nog voorgelegd moeten worden om een betrouwbare diagnose te kunnen stellen. Een leerling die vragen goed beantwoordt, kan bijvoorbeeld steeds moeilijkere vragen voor dat onderdeel krijgen. De diagnose richt zich op het detecteren van sterke punten die de ontwikkeling van een vaardigheid naar een hoger niveau kunnen tillen en op zwakke punten die (later) in het leerproces een hindernis kunnen vormen. De diagnostische tussentijdse toets brengt voor elke leerling in kaart waar leergroei mogelijk is. Ook biedt de toets leerlingen de mogelijkheid om te laten zien wat ze kunnen. Leerlingen kunnen zo bijvoorbeeld aantonen dat ze op bepaalde onderdelen méér in hun mars hebben.

Ik wil voorkomen dat een verplichting de discussie en de ontwikkeling van de diagnostische tussentijdse toets onnodig domineert. Met de VO-raad heb ik in het Sectorakkoord VO goede afspraken gemaakt over interactieve doorontwikkeling van het instrument in pilots.⁹ In die pilots kunnen leraren en scholen ervaring opdoen met het gebruik van de toets in hun eigen praktijk. Het is een instrument dat voor alle scholen, van zwak presterend tot excellent, een handvat kan bieden voor verbetering van het onderwijs en voor meer maatwerk aan leerlingen. De uitslagrapportages van de diagnostische tussentijdse toets bieden aanknopingspunten voor gesprekken in lerarenteams over het geboden onderwijs en het nog beter aansluiten bij leerlingbehoeften om de gestelde doelen te realiseren. De toets kan daarmee ook worden benut om het maatwerk aan leerlingen naar een nog hoger plan te brengen. Scholen die al kennis hebben gemaakt met de diagnostische tussentijdse toets zijn enthousiast. Daarom verwacht ik dat het instrument verder zal worden opgepakt door andere scholen. Pilotscholen kunnen andere scholen enthousiasmeren en hun uitleggen hoe de diagnostische tussentijdse toets kan worden benut. Ook via *School aan Zet* zullen ervaringen met de diagnostische tussentijdse toets worden verspreid.

Als er meer duidelijk is over de praktijkervaringen in de pilot met het gebruik van de toets, kom ik terug op de precieze vormgeving van het *wetsvoorstel tussentijdse diagnostische toets voortgezet onderwijs*. Met de VO-raad is afgesproken dat de diagnostische tussentijdse toets sowieso wordt ingezet op scholen waar die de meeste meerwaarde zal hebben, bijvoorbeeld bij (zeer) zwakke scholen.

4.4. Inzicht bieden in het brede verhaal voorkomt smalle focus

Het funderend onderwijs heeft een brede opdracht: het helpt kinderen en jongeren competente, zelfbewuste, geïnformeerde, verantwoordelijke, zelfstandige, creatieve en kritisch denkende volwassenen te worden. Deze brede opdracht vraagt om een rijk en zo volledig mogelijk beeld van kwaliteit. Cijfers over (eind)opbrengsten en leerresultaten voor zogeheten kernvakken vertellen nooit het hele verhaal over de ontwikkeling van leerlingen en de kwaliteit van de school. Het curriculum van het primair en voortgezet onderwijs omvat dan ook (veel) meer dan alleen deze kernvakken.

Ik begrijp dat scholen en hun besturen er soms moeite mee hebben als sommige media scholen vooral *ranken* op basis van toetsresultaten. Dit onderstreept dat het belangrijk is dat scholen zelf ook een rijker en vollediger beeld van de kwaliteit laten zien. De meeste ouders zien kwaliteit terecht breder dan alleen kale eindtoetscores of eindexamenresultaten. Ouders kijken ook naar andere aspecten, zoals het pedagogisch-didactisch klimaat, de sfeer en de identiteit van de school.

Scholen slagen er steeds beter in om hun opbrengsten in context te plaatsen, de bredere kwaliteit inzichtelijk te maken en hun eigen verhaal en visie voor het voetlicht te brengen. Ik stimuleer deze ontwikkeling onder andere door te investeren in de verdere ontwikkeling van *Vensters* voor het primair en voortgezet onderwijs. *Vensters* is bij uitstek een hulpmiddel voor scholen en besturen om hun opbrengsten in perspectief te plaatsen. Daarnaast stelt het hen in staat om hun eigen geluid te laten horen en zich breed te verantwoorden aan de verschillende belanghebbenden. Zo kunnen zij hun eigen verhaal goed voor het voetlicht brengen en ook zichtbaar maken op welke manier leerlingen gewerkt hebben aan

⁹ Sectorakkoord VO 2014–2017, *Klaar voor de toekomst! Samen werken aan onderwijskwaliteit*.

een *breder*e voorbereiding op hun toekomst. Binnenkort zal ik in een brief over transparantie in het funderend onderwijs nader op deze materie ingaan.

In het Sectorakkoord VO is bovendien afgesproken dat leerlingen in het voortgezet onderwijs vanaf schooljaar 2015/2016 naast het schooldiploma ook een document meekrijgen (een zogeheten plusdocument) waarop staat welke (andere) resultaten en vaardigheden de leerling heeft laten zien in het voortgezet onderwijs. Verder zal vanaf schooljaar 2014/2015 de eindtoets po later in het jaar worden afgenomen dan de nu door veel scholen gebruikte Cito-eindtoets basisonderwijs (in april in plaats van in februari). Daardoor wordt de professionele beoordeling van de leerkracht bij het schooladvies belangrijker en wordt naar de hele leer- en ontwikkelingslijn van basisschoolleerlingen gekeken. De uitwerking in de praktijk van deze ontwikkeling zal de komende jaren gemonitord worden.

4.5. Strategisch gedrag bij plaatsing en selectie van leerlingen

In haar advies *Overgangen in het onderwijs* (maart 2014) constateerde de Onderwijsraad dat verschillende mechanismen onbedoeld selectie – en ook strategisch gedrag van scholen – in de hand werken. In het voortgezet onderwijs proberen scholen in toenemende mate het risico op «afstroom» en daling van de schoolprestaties te reduceren, bijvoorbeeld door de instroom- en overgangsnormen aan te scherpen of door aanvullende toetsen af te nemen. Ook blijkt dat sommige scholen in het voortgezet onderwijs alleen leerlingen toelaten met een hoge minimumscore op de eindtoets basisonderwijs, of leerlingen weigeren die ooit zijn blijven zitten. Hierop is veel kritiek. En wat mij betreft is dat terechte kritiek. Te strenge selectie bij de overgang tussen primair en voortgezet onderwijs kan er bijvoorbeeld toe leiden dat vooral laatbloeiers, leerlingen met taalachterstanden en leerlingen afkomstig uit lagere sociaaleconomische milieus minder kansen krijgen.

Met het oog op de overgang van leerlingen van het basis- naar het voortgezet onderwijs is daarom mijn inzet de balans te herstellen tussen het basisschooladvies (dat kan worden opgevat als een «film» van de leerling over de gehele schoolperiode) en het eindtoetsresultaat (dat kan worden opgevat als een «foto» van de leerling: een momentopname van een *deel* van wat de leerling heeft geleerd). Hiertoe is in de wet *Eindtoetsing PO* vastgelegd dat het schooladvies van de basisschool vanaf schooljaar 2014/2015 leidend is voor de plaatsing van leerlingen in het voortgezet onderwijs.¹⁰ De eindtoetsuitslag fungeert daardoor niet langer als scherperechter voor toelating tot het voortgezet onderwijs, zoals nu geregeld het geval is.

De eindtoetsuitslag blijft als onafhankelijk gegeven (second opinion) nog wel van belang: het is een onafhankelijke bevestiging van het schooladvies en dient om in twijfelgevallen leerlingen kansen te bieden. Als een leerling «beter» scoort dan het basisschooladvies uitwees, dan is dat aanleiding voor de basisschool om haar advies te heroverwegen. Wordt het schooladvies uiteindelijk bijgesteld (de leerling krijgt het voordeel van de twijfel), dan wordt de vo-school door de Inspectie niet «afgerekend» in het kader van onderbouwendement wanneer de leerling het hogere advies uiteindelijk niet kan waarmaken. Het feit dat het schooladvies leidend wordt, betekent ook dat het advies kwalitatief goed moet zijn. De PO-Raad en de VO-raad pakken dit actief op, bijvoorbeeld door het verzorgen van voorlichting en het beschikbaar stellen van handreikingen.

¹⁰ Stb. 2014, nr. 13.

Het meer centraal stellen van het basisschooladvies vermindert de prestatiedruk op de eindtoets basisonderwijs. Hiermee wordt beoogd de negatieve effecten van een te grote fixatie op de eindtoets tegen te gaan. Eén van deze mogelijke effecten is dat leerlingen uit groep 8 binnen en buiten school vooral trainen voor het maken van de eindtoets. Tot op zekere hoogte is dit geen probleem. Trainen is immers een vorm van voorbereiden op een deel van de kennis die een leerling wordt geacht te beheersen aan het eind van de basisschool. De eindtoets is daar een weerspiegeling van. In die zin bereidt het onderwijs de leerling sowieso ook voor op de eindtoets. Het wordt pas problematisch als dit trainen zulke vormen aanneemt dat het resultaat van de leerling op de eindtoets geen goede weergave meer is van hetgeen de leerling in huis heeft. Dan vertroebelt en versmalt het beeld dat scholen, maar ook ouders en leerlingen zelf, hebben van de capaciteiten van een leerling. Dit heeft als risico dat de leerling niet op de goede plek terecht komt in het voortgezet onderwijs. Het grotere gewicht dat het schooladvies gaat krijgen, beperkt dit risico.

4.6. Waardering brede kwaliteit door de Inspectie

De leeropbrengsten spelen een belangrijke rol in de kwaliteitsbeoordeling van de Inspectie. De Inspectie beziet of de leeropbrengsten voldoen aan wat van een bepaalde school mag worden verwacht. Regelmatig klinkt er vanuit het onderwijs kritiek op deze werkwijze. De context waarbinnen de opbrengsten tot stand komen (maatschappelijke kenmerken van de leerlingpopulatie en de kwaliteit van het onderwijsproces) zou volgens deze kritiek onvoldoende worden meegewogen. Op grond hiervan wordt er in het debat voor gepleit om minder waarde toe te kennen aan toetsresultaten dan nu gebeurt. Daarmee zou echter het kind met het badwater weggegooid worden. Niet alles van waarde is meetbaar, maar tegelijkertijd is inzicht in meetbare leeropbrengsten wel degelijk waardevol. Kwaliteit alléén baseren op opbrengsten is net zo onwenselijk als deze opbrengsten buiten beschouwing te laten. Een integrale beoordeling van de kwaliteit van een school of van het onderwijs behelst echter naast geobjectiveerde oordelen en meetbare opbrengsten, ook erkenning en waardering van moeilijk meetbare opbrengsten en meer subjectieve beoordelingen door leraren.

Mijn inzet is om tot een zo rijk en volledig mogelijk beeld van de kwaliteit te komen, waarvan zowel de onderwijsopbrengsten als het verhaal daarachter deel uitmaken. Het evenwicht tussen opbrengsten enerzijds en het onderwijsproces anderzijds kan hierdoor worden verbeterd. Daarbij moeten we niet alleen naar zwak presterende scholen kijken, maar ook naar de grote groep van scholen die beter zou kunnen. Dit is een belangrijke reden waarom de Inspectie – zoals aangekondigd in de Kamerbrief *Toezicht in transitie* – werkt aan de vernieuwing van het toezicht. In dit nieuwe toezicht krijgt elke school een kwaliteitsprofiel. In dit kwaliteitsprofiel gaat het om een kwaliteitsbegrip dat niet alleen draait om de opbrengsten, maar ook om de wijze waarop en de omstandigheden waaronder deze tot stand zijn gekomen. Opbrengstgericht werken en het leervermogen van schoolorganisaties zijn hierbij belangrijke aspecten. De ontwikkeling van het concept leergroei – zie verder paragraaf 4.6 – kan hieraan op termijn een bijdrage leveren. Tot dit kwaliteitsprofiel behoren ook het schoolklimaat, de veiligheid, de zorg voor leerlingen, aandacht voor toptalenten en de kwaliteit van het leerproces in het algemeen. De Inspectie zal in het toezicht zo veel mogelijk aansluiten op zelfevaluatie door de school.

Het werken met een kwaliteitsprofiel nodigt meer dan nu het geval is scholen en besturen uit om inzicht te geven in de kwaliteit van de school in zijn geheel en «het verhaal achter de cijfers». Dit bevordert ook een inhoudsrijke dialoog over de verantwoording tussen school, bestuur en Inspectie waarbij de context en het genuanceerde verhaal achter de cijfers over opbrengsten, voluit aan de orde komen. Dit kan ertoe leiden dat naast leeropbrengsten ook anderen elementen worden belicht bij het kwaliteitsoordeel van de Inspectie over een school. In de pilots over gedifferentieerd toezicht wordt deze werkwijze verder verkend. Mede op basis van de bevindingen in deze pilots zal het toezicht- en waarderingskader van de Inspectie worden aangepast.

4.7. Leergroei en toegevoegde waarde: instrumenten van en voor scholen

In debatten met uw Kamer heb ik het concept leergroei eerder al als beloftevol gekwalificeerd.¹¹ Zowel bij de behandeling van het wetsvoorstel Eindtoetsing PO in de Eerste en Tweede Kamer, als tijdens de afgelopen begrotingsbehandeling, is gebleken dat er ook in beide Kamers draagvlak is voor dit concept. Men is dan ook benieuwd naar de praktische uitwerking ervan.¹² Met inzichten in leergroei kunnen leerkrachten namelijk de vaardigheidsontwikkeling van hun leerlingen beter volgen en op waarde schatten. Daarnaast kan leergroei een rijker en verbeterd inzicht geven in de opbrengsten van de school. In pilots in het primair onderwijs is hiermee ervaring opgedaan. Ook in het voortgezet onderwijs lopen momenteel pilots, maar deze zijn later gestart waardoor voor deze sector nog niet zoals voor het primair onderwijs conclusies getrokken kunnen worden. Deze paragraaf richt zich daarom vooral op het primair onderwijs. Daarbij betrek ik ook het advies van de Onderwijsraad over toegevoegde waarde.

Beoordeling van opbrengsten over een langere periode

In de zoektocht naar manieren om weging van toetsresultaten te verbeteren, zie ik ook een rol weggelegd voor «leergroei». Met leergroei worden de resultaten van een leerling op een vaardigheidsgebied vergeleken met leerlingen die hetzelfde startniveau hadden. Het gaat daarbij nadrukkelijk niet om een momentopname, maar over een langere – door de school te bepalen – periode. Het is daarmee een praktische en waardevolle aanvulling op bestaande evaluatiegegevens. Dit wordt hieronder met een voorbeeld geïllustreerd.

Doordat er niet langer vooral naar een momentopname, maar naar de ontwikkeling van een leerling of klas wordt gekeken, wordt dat onderdeel van de beoordeling eerlijker. En doordat met leergroei op een nauwkeurigere en eerlijkere manier de voortgang op specifieke vaardigheidsgebieden van een leerling in beeld kan worden gebracht, maakt dit hulpmiddel het voor leerkrachten beter mogelijk om het beste uit alle leerlingen te halen. Ook de Onderwijsraad beschouwt gegevens over leergroei als een goede aanvulling op andere opbrengstindicatoren.

¹¹ Zie voetnoot bij paragraaf 4.3 voor een definitie van deze term.

¹² O.a. Kamerstuk 33 157, nr. 11; Kamerstuk 33 157 nr. 65.



Een voorbeeldrapportage van de leergroei van vier leerlingen over een periode van twee jaar op het onderdeel begrijpend lezen. Het laat de ontwikkeling ten opzichte van vergelijkbare leerlingen zien. Rood (Leerling A) en oranje (Leerling B, Leerling D) betekenen respectievelijk een lage en ondergemiddelde groei. Een groene balk (Leerling C) betekent hoge of bovengemiddelde groei.

In bovenstaande figuur is te zien dat zowel Leerling B als Leerling C zich in de afgelopen periode op het hoogste niveau (I) gehandhaafd hebben. Er zit echter wel een duidelijk verschil in de mate waarin zij zich ontwikkeld hebben. Waar Leerling C zich sterk verbeterd heeft, geldt voor Leerling B dat hij zich – in vergelijking met leerlingen die aanvankelijk evengoed presteerden – achteruit gegaan is. Dit is een belangrijk signaal voor de leerkracht. Een signaal dat zonder inzichten in leergroei waarschijnlijk onopgemerkt zou zijn gebleven.

Eigenaarschap ten aanzien van leergroei bij scholen

Leergroei kan niet alleen op leerlingniveau, maar ook op groeps- of schoolniveau in kaart gebracht worden. Hiermee biedt het concept waardevolle aanknopingspunten voor leerkrachten, maar ook voor schoolleiders en schoolbesturen, om het onderwijs op school te verbeteren. De Onderwijsraad is eveneens van mening dat leergroei het onderwijsveld kan helpen in zijn dagelijkse praktijk. Ik zie het concept leergroei – en scholen in de pilot met mij – daarmee als waardevolle aanvulling op de pedagogische hulpmiddelen die scholen nu al ter beschikking staan. Ik wil het daarom voor scholen mogelijk maken – in lijn met het Onderwijsraadsadvies – dat zij zelf de leergroei van leerlingen in kaart brengen. Hiertoe zal ik samen met aanbieders van leerlingvolgsystemen in de komende periode de benodigde stappen zetten.

Zoals aangekondigd in de genoemde brief *Toezicht in transitie* zal de invoering van het vernieuwde toezicht worden voorafgegaan door een pilotfase waarin de Inspectie ervaringen opdoet met mogelijke invullingen van gedifferentieerd toezicht. In deze pilots zal uitgebreid geëxperimenteerd worden met het betrekken van leergroei – op initiatief van de school – in de verantwoordingsdialoog. De resultaten hiervan worden tussentijds gemonitord en dienen ook als input voor discussie over eventueel benodigde aanpassing van de wet- en regelgeving en van de wijze waarop het Inspectietoezicht vormgegeven wordt.

Besluitvorming over toegevoegde waarde vergt meer onderzoek

Voor een verbetering van de weging van toetsresultaten is in potentie ook een rol weggelegd voor toegevoegde waarde. Echter, uit de pilot blijkt dat toegevoegde waarde een stuk lastiger in beeld te brengen is dan leergroei. Om de bijdrage van de school aan de leergroei van de leerling

te kunnen bepalen, moeten namelijk andere factoren die op de leergroei van invloed zijn geweest eruit gefilterd worden. Uit de pilot blijkt dat dit niet meevalt. Zo moeten er door scholen bijvoorbeeld allerlei extra gegevens over de achtergrondkenmerken van leerlingen verzameld worden. Naast een bepaalde foutgevoeligheid, komen hier ook administratieve lasten en privacyaspecten bij kijken. De complexiteit – zo waarschuwt de OESO – heeft tevens gevolgen voor het begrip en daarmee de waardering voor de uitkomsten. Ook de Onderwijsraad wijst op deze aspecten en vraagt tevens aandacht voor eventueel strategisch (toets)gedrag door scholen.

Ik ben me bewust van de complexiteit en mogelijke beperkingen van het concept toegevoegde waarde. Tegelijkertijd toont de pilot aan dat het in potentie een waardevol concept is. Daarom heb ik besloten om eerst verder onderzoek te doen naar de gebruikswaarde en praktische toepasbaarheid ervan. Hierbij zal ik oog hebben voor de kritische kanttekeningen die de Onderwijsraad en de OESO plaatsen bij het bepalen van toegevoegde waarde. Op basis van de resultaten van dit onderzoek zal ik afwegen of het wenselijk is om dit concept beschikbaar te stellen als hulpmiddel voor scholen of in de verantwoording. Gezien de toepasbaarheid van leergroei, ligt de focus in de komende periode echter op het succesvol ontwikkelen en benutten van dit hulpmiddel.

5. Afsluiting

In deze brief heb ik beschreven dat de wijze waarop in het funderend onderwijs wordt omgegaan met de verschillende perspectieven op en functies van toetsing als evenwichtig te kenmerken is. Dit wordt ook bevestigd door de OESO. Hierbij acht ik het cruciaal om balans te houden tussen toetsing als pedagogisch-didactisch hulpmiddel en als hulpmiddel voor de externe beoordeling van de kwaliteit; tussen vertrouwen in de professionaliteit op schoolniveau en landelijke waarborgen; en tussen het belang van intrinsieke motivatie van leraren voor goed onderwijs en extrinsieke legitimering van schooleigen toetsing. Ik ben van mening dat er sprake is van een goede balans tussen deze verschillende perspectieven op en functies van toetsing. Om dit evenwicht goed te houden, is het wel nodig dat de verschillende betrokkenen hun verantwoordelijkheid nemen:

- Van *leraren* vraagt het dat zij bewuste keuzes maken over welke toetsen zij al dan niet gebruiken en dat zij hierover op school – met andere leraren maar ook met de schoolleiding, het bestuur en met ouders – het (professionele) gesprek aangaan. Het eigenaarschap ten aanzien van toetsing ligt immers primair bij leraren. Hierbij is het ook zaak om te werken aan verdere professionalisering, zodat leraren toetsing – in het bijzonder ook het adaptief en diagnostisch toetsen – zo goed mogelijk weten te benutten in het onderwijsleerproces, en toetsinformatie benutten voor (verdere) verbetering van het onderwijs dat zij geven.
- Van *scholen* en hun *besturen* vraagt het dat zij hun eigen, brede verhaal goed voor het voetlicht brengen en dat zij ook zichtbaar maken op welke manier leerlingen gewerkt hebben aan een *brede* voorbereiding op hun toekomst. Zo kunnen zij bijvoorbeeld ranglijstjes over leeropbrengsten in de media in perspectief plaatsen. Bovendien vraagt het van scholen dat zij beslissingen over plaatsing en selectie van leerlingen niet louter op (eind) toetsscores baseren, maar hierbij ook de context en de bredere ontwikkeling van leerlingen betrekken.
- Van *ouders* en *media* vraagt het dat niet wordt blindgestaard op scores en *rankings*, maar dat men zich verdiept in de bredere ontwikkeling die leerlingen op school doormaken.

- Van de *overheid* vraagt het dat zij zorgvuldig omgaat met het gebruik van toetsresultaten als instrument voor beleid en toezicht. De Inspectie geeft zich bij de kwaliteitsbeoordeling rekenschap van de bredere opdracht van het onderwijs, en betreft daarbij de context van de school en achtergrondkenmerken van leerlingen. Bovendien vraagt het om terughoudendheid en zorgvuldigheid ten aanzien van het opleggen van nieuwe toetsverplichtingen.

Bij dit alles moeten we niet uit het oog verliezen dat het er bij toetsing altijd om moet gaan de ontwikkeling van iedere leerling zo goed mogelijk te volgen en te faciliteren, zodat hij of zij het beste onderwijs ontvangt. De uiteindelijke toetssteen is en blijft de afweging of de leerling erbij is gebaat.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker