

Uitvoeringstoets amendement Bisschop c.s. inzake verduidelijking van het leerlingvolgsysteem

Bij brief van 24 augustus 2020 heeft uw departement de inspectie verzocht een uitvoeringstoets te doen ten aanzien van het amendement-Bisschop c.s. over het leerlingvolgsysteem (hierna lvs). Dit amendement is ingediend bij het debat over het wetsvoorstel actualisering deugdelijkheidseisen funderend onderwijs. Deze brief bevat de opbrengst van deze uitvoeringstoets.

Amendement

In de toelichting van het amendement Bisschop c.s. staat het volgende: *Het leerlingvolgsysteem is bedoeld als diagnostisch instrument om inzicht te geven in de ontwikkeling van leerlingen, onder meer door resultaten van afzonderlijke toetsen of reeksen van toetsen op te nemen. Dit amendement verheldert de inhoud van het leerlingvolgsysteem in het basisonderwijs en het speciaal onderwijs en het brengt de wettelijke bepalingen in lijn met de keuzes die inzake de kleutertoets gemaakt zijn.*

Het amendement regelt concreet dat het lvs, behoudens voor de eerste 2 schooljaren, toetsen bevat die kennis en vaardigheden van de leerling meten in elk geval op het terrein van de Nederlandse taal en rekenen en wiskunde. Geschrapd wordt:

- de bepaling dat daarbij de referentieniveaus Nederlandse taal en de referentieniveaus rekenen in acht moeten worden genomen,
- de bepaling dat de toetsen moeten voldoen aan het kwaliteitsoordeel van een door de minister aangewezen onafhankelijke commissie betreffende inhoudelijke validiteit, betrouwbaarheid en deugdelijke normering en
- de bepaling dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorschriften kunnen worden vastgesteld omtrent het lvs en de daaraan verbonden toetsen.

Uit de memorie van antwoord van 16 juni 2020 komt naar voren dat u zich zorgen maakt over de consequenties van het amendement Bisschop c.s. voor de onderwijskwaliteit en de koppeling van toetsen aan de referentieniveaus. U geeft aan het belangrijk te vinden om alle consequenties van het amendement-Bisschop c.s. goed in beeld te hebben, voordat de regering dit onderdeel eventueel in werking laat treden. U vraagt de inspectie daarom een uitvoeringstoets uit te voeren op het amendement, zoals ook bij reguliere wetstrajecten gebruikelijk is.

Rol en functie van landelijk genormeerde toetsen in het onderwijs

Het inzetten en gebruiken van onafhankelijke, landelijk genormeerde toetsen in het onderwijs speelt een rol op verschillende niveaus binnen het onderwijs, namelijk voor:

1. Het afstemmen van het onderwijs op de individuele behoeften van de leerling.

Gedurende de hele basisschoolperiode volgt een school regelmatig wat een leerling kan en hoe deze vooruitgaat. Dit heeft een formatief doel; op basis van deze gegevens en de ervaring van de leraar kan de school bepalen of de leerling extra of andere instructie nodig heeft of juist meer moet worden uitgedaagd. Op die manier kunnen leerlingen een doorgaande ontwikkeling doormaken die in overeenstemming is met hun mogelijkheden. Om de vaardigheden van de leerling te duiden is het belangrijk om te weten hoe deze zich ontwikkelt in vergelijking met klas- en leeftijdsgenoten. Door naast methode-gebonden toetsen, of zelfontwikkelde toetsen, ook landelijk genormeerde toetsen (die aan strenge eisen voor validiteit en betrouwbaarheid moeten voldoen) te gebruiken, hebben scholen een zo goed mogelijk beeld van hoe de leerling presteert ten opzichte van zijn klas- en ook leeftijdsgenoten en welk niveau van vaardigheid de leerling heeft.

N.B. Daarbij dient opgemerkt te worden dat landelijk genormeerde toetsen in het basisonderwijs een formatief karakter hebben en niet summatief moeten worden gebruikt als een soort 'examen' waarvoor leerlingen kunnen 'zakken'. Het gaat om geobjectiveerde gegevens die gebruikt worden door leerkrachten en scholen vanuit de behoefte als professional of professionele organisatie de effecten van het eigen handelen te evalueren. De interpretatie van de toetsuitslagen leidt tot analyse en vervolgacties.

2. **Inzicht in de prestaties op groeps- en schoolniveau.** Door het gebruik van de geaggregeerde gegevens van landelijk genormeerde toetsen op groeps- en schoolniveau krijgen leraren en scholen een beeld van de ontwikkeling van de prestaties per groep zowel in de tijd (longitudinaal) als per leerjaar over de schooljaren (vergelijkenderwijs) heen, in relatie tot leeftijdsgenoten. Deze gegevens kan de leraar gebruiken om het onderwijs op de groep af te stemmen, en de school kan deze gegevens gebruiken om in het kader van de kwaliteitszorg analyses te maken en verbeteringen in gang te zetten.
3. **Inzicht in de prestaties op bovenschools-niveau.** De geaggregeerde gegevens van landelijk genormeerde toetsen kunnen op bovenschools niveau (bestuurlijke kwaliteitszorg) en ook op (inter)nationaal niveau verzameld worden; ze kunnen invloed hebben op beleidskeuzes en kunnen gebruikt worden bij het monitoren van verbeteractiviteiten. In internationaal vergelijkend onderzoek kunnen deze gegevens gebruikt worden voor het verkrijgen van inzicht in de ontwikkeling van prestaties op nationaal niveau.

Om bovenstaande functies te kunnen vervullen moeten landelijk genormeerde toetsen voldoen aan hoge eisen ten aanzien van validiteit en betrouwbaarheid, zodat de uitkomsten onderling vergelijkbaar zijn. Hier kan de parallel getrokken worden met de inspanningen die de laatste jaren nodig waren om de verschillende eindtoetsen in het basisonderwijs met elkaar vergelijkbaar te maken.

Effecten en consequenties van inwerkingtreding van het amendement voor het onderwijs

Eerste twee schooljaren

- Het amendement Bisschop bevat de volgende tekst: "Het leerling- en onderwijsvolgsysteem bevat, behoudens voor de eerste twee schooljaren, toetsen die kennis en vaardigheden van de leerling meten in elk geval op het terrein van de Nederlandse taal en rekenen en wiskunde." De consequentie hiervan lijkt te zijn dat het scholen na inwerkingtreding van het amendement niet langer is toegestaan om kleuters gedurende de eerste twee schooljaren op een (al dan niet) genormeerde manier te volgen met toetsen, ook niet met LVS-observatie-instrumenten. Kleuters ontwikkelen zich vaak op grillige wijze, maar met instrumenten die passen bij hun leeftijd en ontwikkelingsstijl is het goed mogelijk om de kleuterontwikkeling op leerling-, groeps- en schoolniveau in kaart te brengen en deze onderling te vergelijken. Door de Expertgroep Toetsen PO positief beoordeelde LVS-observatie-instrumenten kunnen bijdragen aan een gefundeerd inzicht in de ontwikkeling van kleuters en daarmee aan het (bijstellen van) onderwijs aan kleuters.
De toelichting op het amendement lijkt erop te wijzen dat de indieners niet de bedoeling hebben gehad om het gebruik van al dan niet genormeerde toetsen en opname daarvan in het lvs uit te sluiten. In de toelichting staat namelijk het volgende: "..., regelt dit amendement dat scholen gedurende de eerste twee schooljaren niet verplicht zijn om toetsen, al dan niet genormeerd, in het leerlingvolgsysteem op te nemen. Dat laat de verplichting van leraren onverlet om in deze periode de ontwikkeling van leerlingen te volgen". De toelichting lijkt dus in tegenspraak met de tekst van het amendement.
- Een bijkomend effect is dat wanneer het scholen niet meer wordt toegestaan om in de eerste twee leerjaren de ontwikkeling van leerlingen te volgen met genormeerde toetsen en observatie-instrumenten, een belangrijke basis wegvalt voor het tussen de verschillende betrokken partijen maken van wettelijk verplichte afspraken in het kader van Voor- en vroegschoolse educatie (VVE).
- Door het niet langer verplicht stellen van genormeerde toetsen kan ook in groep 3 en verder niet meer geëvalueerd worden of de inspanningen in het kader van VVE het gewenste effect hebben gehad en welke verdere inspanningen nodig zijn om vroeg in de schoolloopbaan deze leerlingen te ondersteunen bij het bereiken van een passend niveau van basisvaardigheden.

Kwaliteit toetsen / Gebrek aan ankerings

- Het amendement Bisschop schrapt de zin "Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen voorschriften omtrent het leerling- en onderwijsvolgsysteem en de daaraan verbonden toetsen worden vastgesteld". Dit betekent dat de grondslag voor het Toetsbesluit PO wordt geschrapt en dat er na inwerkingtreding van het amendement dus geen centrale eisen meer kunnen worden gesteld aan (nieuwe) LVS-toetsen. Leraren kunnen dan nog gebruik maken van al beoordeelde instrumenten, maar zodra deze toe zijn aan vernieuwing zullen zij geen gebruik meer kunnen maken van genormeerde LVS-toetsen die voldoen aan kwaliteitseisen op het gebied van betrouwbaarheid en validiteit. Mogelijk ontwikkelen commerciële partijen nog wel toetsen met een landelijke norm, maar zonder eisen aan validiteit, betrouwbaarheid of borging.
- Bij inwerkingtreding van het amendement-Bisschop c.s. blijft het zo dat de scholen voor de leerjaren 3 t/m 8 een leerling- en onderwijsvolgsysteem moeten gebruiken waaruit de vorderingen in de kennis en vaardigheden blijken op het niveau van de leerling, de groep en de school. Wanneer een school besluit om geen genormeerde toetsen meer af te nemen zullen leraren hun leerlingen naar verwachting blijven volgen met methode-gebonden toetsen waaruit blijkt of ze de aangeboden stof hebben begrepen. Deze gegevens van de leerlingen kunnen dan niet langer geankerd worden op (c.q. vergeleken worden met) genormeerde toetsen.
- Leraren zijn zeker bekwaam en vaardig genoeg om eigen of methode-gebonden toetsen te ontwikkelen en/of te gebruiken. Het ontwikkelen van landelijk genormeerde toetsen, die aan hoge eisen van betrouwbaarheid en validiteit moeten voldoen, vraagt echter specifieke expertise en een specifieke opleiding die leraren over het algemeen niet hebben. Bovendien beschikken leraren en scholen niet over de data waarmee voor zulke toetsen betrouwbare normen kunnen worden ontwikkeld.

Afstemmen onderwijs op behoeften leerlingen / risico's subjectiviteit en kansongelijkheid

- Zoals eerder aangegeven, maakt het werken met landelijk genormeerde toetsen vergelijking van de ontwikkeling van (groepen) leerlingen met die van leeftijdgenoten op andere scholen mogelijk. Wanneer scholen niet langer met landelijk genormeerde toetsen werken, valt deze vergelijkingsmogelijkheid (deels) weg. Daardoor heeft de school dan niet langer een instrument om leerlingen op een betrouwbare manier te kunnen volgen. Dit heeft mogelijk nadelige consequenties voor de mate waarin scholen en leraren de juiste keuzes maken bij het afstemmen van het onderwijs op de onderwijsbehoeften van de leerlingen en daarmee voor de ononderbroken ontwikkeling die scholen aan hun leerlingen kunnen bieden. In een situatie waarin geen landelijk genormeerde tussentijdse toetsen gebruikt worden, kan het zo zijn dat de resultaten van een leerling op de eindtoets (wél landelijk genormeerd) afwijken van het beeld dat de school van de leerling had tot dan toe. Bij sommige leerlingen moet dan aan het eind van de basisschool worden geconstateerd dat ze in vergelijking met leeftijdsgenoten lacunes in hun ontwikkeling hebben of een achterstand hebben opgelopen. Voor de basisschool is het dan te laat om voor deze leerlingen het onderwijs aan te passen om eventuele lacunes in ontwikkeling te herstellen of achterstanden in te lopen. Daardoor kan talent verloren gaan, met grote gevolgen voor het niveau waarop leerlingen het onderwijs verlaten.
- Methode-gebonden toetsen geven leraren informatie of een leerling de aangeboden stof begrijpt. Landelijk genormeerde toetsen zijn aanvullend behulpzaam bij het bepalen van de onderwijsbehoeften van leerlingen. Wanneer een school besluit om geen genormeerde toetsen meer af te nemen en enkel gebruik te maken van methode-gebonden toetsen, dan brengt dit het risico met zich mee dat er kwaliteitsverschillen zijn tussen deze toetsen, die, mede door het ontbreken van de 'ankering' door de landelijk genormeerde toetsen, vervolgens doorwerken in het volgen en bepalen van de onderwijsbehoeften van leerlingen. De huidige *checks en balances* in het lvs, dragen eraan bij dat leerlingen een ononderbroken ontwikkeling door kunnen maken. Wanneer een school besluit om geen genormeerde toetsen meer af te nemen zullen bij het bepalen van de onderwijsbehoeften van leerlingen de eigen observaties van leraren centraal staan. De leraar heeft dan geen objectief referentiekader om de eigen observaties tegen af te zetten; het beeld van de ontwikkeling van de leerling wordt dan dus

meer subjectief. Dit brengt het risico met zich mee dat de kansenongelijkheid tussen leerlingen groter wordt.

- Het schooladvies vaart voor een groot deel op de lvs-data. Landelijk genormeerde toetsen voorzien leraren van objectieve referentiegegevens om hun advies op te baseren. Wanneer een school besluit om geen genormeerde toetsen meer af te nemen is na het inwerkingtreden van het amendement-Bisschop c.s. het mogelijke gevolg dat de schooladviezen aan kwaliteit verliezen en van verschillende kanten onder druk komen te staan.

Breder speelt nog het volgende:

- Landelijk genormeerde toetsen zijn behulpzaam voor het kwaliteitszorgbeleid van besturen en scholen, omdat ze goede diagnostische informatie opleveren en een vergelijking met andere scholen mogelijk maken. Ze vormen het aangrijpingspunt van een cyclus van signaleren, analyseren, remediëren/verbeteren en controleren. De data vormen een belangrijke bron voor het analyseren van de onderwijskwaliteit en het vervolgens formuleren, uitvoeren, monitoren en evalueren van verbeteracties. Worden er geen landelijk genormeerde toetsen gebruikt, dan missen besturen en scholen het landelijke beeld waartegen hun prestaties kunnen worden afgezet. Dat brengt het risico met zich mee dat besturen en scholen niet, onvoldoende en/of relatief laat constateren dat hun onderwijskwaliteit onvoldoende op orde is of hun inspanningen onvoldoende effectvol.
- Als scholen niet met landelijk genormeerde toetsen werken, dan kan dit het wisselen van school (binnen het primair onderwijs of naar het voortgezet onderwijs) door leerlingen bemoeilijken. Daarnaast kan het de bepaling van de toelaatbaarheid van leerlingen tot het speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs bemoeilijken. De ontvangende school weet dan immers niet – zoals nu het geval is – hoe een leerling presteert in vergelijking met leeftijdsgenoten.
- Wanneer een school besluit om geen genormeerde toetsen meer af te nemen bestaat het risico dat ouders een minder duidelijk beeld krijgen van de feitelijke ontwikkeling van hun kind(eren), nu deze ontwikkeling niet meer kan worden afgezet tegen de ontwikkeling van leeftijdsgenoten op andere scholen. Zoals eerder aangegeven, kan het dan zo zijn dat de resultaten op de eindtoets afwijken van de eerdere beelden over de ontwikkeling van de leerling in vergelijking met leeftijdsgenoten.
- Als scholen niet met landelijk genormeerde toetsen werken, kunnen derden (onderzoekers en beleidsmakers) de lvs-data niet benutten om objectief zicht te krijgen op de prestaties en ontwikkeling van leerlingen. Voor het op stelselniveau kunnen terugdringen van dalende trends in de basisvaardigheden van basisschoolleerlingen is het cruciaal om de trends te kennen en te kunnen volgen. Het effect van het amendement is dat het instrument om die trends op landelijk niveau te kunnen volgen, wegvalt.

Consequenties van het amendement voor de uitvoering door de inspectie

- De inspectie beschikt niet over de mogelijkheden om vast te kunnen stellen of toetsen die door leraren en scholen zelf ontwikkeld worden kwalitatief aan de maat zijn en of ze daarbij een adequate normering hanteren. Als gevolg daarvan wordt het voor de inspectie moeilijker om te beoordelen hoe scholen hun leerlingen volgen en of de conclusies die zij uit hun lvs trekken goed onderbouwd zijn.
- Voor de inspectie betekent het amendement dat het oordeel op een aantal belangrijke onderdelen van het onderzoekskader, met name de standaarden Zicht op ontwikkeling, Didactisch handelen en Kwaliteitszorg lastiger is te onderbouwen. De inspectie kan weliswaar nog herstelopdrachten geven, maar niet op de wijze waarop dat voorheen mogelijk was. De waarborgfunctie van de inspectie op dit punt is daarmee verminderd. De inspectie kan daardoor minder bijdragen aan de verbetering van de onderwijskwaliteit van besturen en hun scholen.

- Kortom: het amendement brengt het risico met zich mee dat de inspectie minder grip krijgt op de (beoordeling van de) onderwijskwaliteit die besturen en scholen leveren en haar waarborgrol minder goed kan vervullen.

Inspectie van het Onderwijs
Utrecht, 2 november 2020