

Vlaamse toetsen: nog fundamentele knelpunten

Advies naar aanleiding van de conceptnota 'Onderwijskwaliteit verder monitoren via Vlaamse toetsen'

Vlaamse Onderwijsraad
Koning Albert II-laan 37
BE-1030 Brussel
T +32 2 219 42 99

www.vlor.be
info@vlor.be

Advies op eigen initiatief

Uitgebracht door de Algemene Raad op 24 maart 2022 met 19 stemmen voor en 1 onthouding.

Vorbereiding: werkgroep GGG-proeven op 18 februari 2022, 25 februari 2022, 15 maart 2022 en 17 maart 2022 onder voorzitterschap van Kristien Arnouts

Dossierbeheerder: Katrien Persoons

Inhoud

1	Situering.....	2
2	Oproep voor parlementair debat	2
3	Verduidelijking nodig over de concepten leerwinst en toegevoegde waarde.....	3
4	Knelpunten van fundamentele aard	4
4.1	Impact op het bestaande kwaliteitskader	4
4.1.1	Nood aan eenduidig doel.....	5
4.1.2	Overheidssturing.....	6
4.1.3	Verhouding tot de eindtermen.....	6
4.2	Openbaarheid van bestuur	7
4.2.1	Rankings: meer dan een neveneffect	7
4.2.2	Geen juridisch sluitende oplossing en rankings niet te vermijden	8
5	Noodzakelijke aandachtspunten.....	9
5.1	Onderbouwing vanuit een eenduidig doel	9
5.2	Zorg rond gebruik op leerlingniveau.....	9
5.3	Geen rechtstreekse koppeling met verplicht begeleidingstraject.....	10
5.4	Monitoring en beleidsevaluatie	10
6	En nu?	11
	Bronnen.....	12
	Input deskundigen tijdens voorbereidend Vlor-seminarie	12
	Eerdere Vlor-adviezen	12
	Andere bronnen	12



1 Situering

De Vlaamse Regering keurde op 28 januari 2022 de conceptnota 'Onderwijskwaliteit verder monitoren via Vlaamse toetsen' goed. Die conceptnota heeft een dubbel doel. De minister geeft zowel een stand van zaken als de verdere stappen in het beleidsproces voor de invoering van de gevalideerde, gestandaardiseerde en genormeerde proeven (voortaan: 'Vlaamse toetsen'), zoals opgenomen in het Regeerakkoord 2019-2024.

In eerdere adviezen problematiseerde de Vlor het ontbreken van een conceptnota en van een daaraan gerelateerd debat, terwijl de Vlaamse Regering reeds operationele stappen gezet heeft met grote budgettaire, inhoudelijke en structurele implicaties.¹ Met de invoering van de Vlaamse toetsen wordt immers een fundamentele onderwijshervorming beoogd met een grote impact op het bestaande kwaliteitskader. Het is dus een goede zaak dat er nu een conceptnota is.

De conceptnota is een belangrijk strategisch moment in de beleidsvoorbereiding. Met dit advies neemt de Vlor zijn rol daarin op. Daarbij bouwt hij verder op vorige adviezen waarin hij strategische voorwaarden formuleerde en knelpunten benoemde.² Ook organiseerde de Vlor op 9 maart 2022 een seminarie met experts over de plaats van de toetsen in het onderwijslandschap, de openbaarheid van resultaten en de relatie tot de vrijheid van onderwijs. Dat seminarie zette een aantal zaken vanuit academisch perspectief scherp en vormt een belangrijke bron voor het advies.³

2 Oproep voor parlementair debat

In december 2021 organiseerde de Commissie Onderwijs van het Vlaams Parlement een hoorzitting met experts. Een parlementair debat ten gronde over de Vlaamse toetsen heeft echter nog niet plaatsgevonden, ondanks het pleidooi van de Vlor om dat te doen op basis van vastgestelde knelpunten.⁴

De conceptnota is voor de Vlor een aanleiding om de oproep voor een grondig parlementair debat te herhalen, verder te concretiseren en te voeden. Het seminarie dat de Vlor ter voorbereiding van voorliggend advies organiseerde, onderstreept de nood daaraan. Het maakt duidelijk dat de meerstemmigheid in het academische debat over de Vlaamse toetsen tot nu toe onvoldoende aan bod kwam en dat een aantal fundamentele discussies nog niet vervat zitten in de conceptnota.

¹ Vlor, Algemene Raad. [Voorwaarden voor kwaliteitsvolle proeven in onderwijs. Advies over het beleidsvoornemen om gevalideerde, gestandaardiseerde en genormeerde proeven in te voeren](#), 21 januari 2021.

Vlor, Algemene Raad. [Nood aan debat over de gevalideerde, gestandaardiseerde en genormeerde proeven. Advies naar aanleiding van de haalbaarheidsstudie over centrale toetsen](#), 23 september 2021.

² Vlor, Algemene Raad. [Voorwaarden voor kwaliteitsvolle proeven in onderwijs. Advies over het beleidsvoornemen om gevalideerde, gestandaardiseerde en genormeerde proeven in te voeren](#), 21 januari 2021.

Vlor, Algemene Raad. [Nood aan debat over de gevalideerde, gestandaardiseerde en genormeerde proeven. Advies naar aanleiding van de haalbaarheidsstudie over centrale toetsen](#), 23 september 2021.

³ De presentaties van de experts zijn beschikbaar op de website van de Vlor: <https://www.vlor.be/activiteiten/verslagen/de-vlaamse-toetsen>

⁴ Vlor, Algemene Raad. [Nood aan debat over de gevalideerde, gestandaardiseerde en genormeerde proeven. Advies naar aanleiding van de haalbaarheidsstudie over centrale toetsen](#), 23 september 2021.

We dringen aan op dit debat ten gronde, ook al wordt in de conceptnota voorzien dat er snel een voorontwerp van decreet zal voorliggen. Die conceptnota kreeg de vorm van een voortgangsrapport in opvolging van het regeerakkoord en is niet opgevat als reflectie- en consultatiedocument.⁵

In dit advies schuiven we de meest urgente thema's voor een parlementair debat naar voren.

3 Verduidelijking nodig over de concepten leerwinst en toegevoegde waarde

Er is begripsverheldering en verduidelijking nodig van de begrippen 'leerwinst' en 'toegevoegde waarde' en hoe die conceptualisering bijdragen tot het doel van de Vlaamse toetsen. Die onduidelijkheden bemoeilijken een gedegen debat over de impact van de Vlaamse toetsen.

De Vlor begrijpt niet waarom het begrip 'leerwinst', dat zo nauw samenhangt met de finaliteit van de Vlaamse toetsen, nog niet verder verduidelijkt is, terwijl het om een kernbegrip gaat dat ook vermeld staat in het regeerakkoord én er al verregaand werk gemaakt is van de operationalisering van de Vlaamse toetsen.

De expliciete doelstelling om leerwinst in kaart te brengen, is een toevoeging van de Vlaamse toetsen t.o.v. de peilingen. Daarin zit ook de vernieuwing voor het basisonderwijs, waar reeds een decretale verplichting geldt voor het afnemen van gevalideerde toetsen in het kader van interne kwaliteitszorg (paralleltoetsen, interdiocesane proeven (IDP) en OVSG-toets).

Er moet duidelijkheid komen over hoe het begrip 'leerwinst' ingevuld zal worden en hoe de toetsen op dat vlak valide en betrouwbaar zijn. Ook is de vraag welke leerwinst in kaart zal worden gebracht. Zal dat enkel gaan om de leerwinst tussen de twee meetmomenten binnen elk onderwijsniveau? Of zullen scholen secundair onderwijs ook zicht krijgen op de leerwinst die hun leerlingen boeken tussen het einde van het lager onderwijs en het einde van de eerste graad in het secundair onderwijs? Op welk niveau ligt de ambitie voor leerwinstmeting: op macro-, meso-, of microniveau?

Naast het begrip 'leerwinst' wordt ook de term 'toegevoegde waarde' in de conceptnota vermeld, wat de vraag opwekt naar het verschil tussen beide. De Vlor ziet dat verschil als volgt en vraagt om dit te expliciteren:

- 'Leerwinst' slaat op de vooruitgang die een leerling boekt over tijd, bijvoorbeeld tussen einde vierde en einde zesde leerjaar, ervan uitgaand dat beide toetsen (die voor het vierde en die voor het zesde leerjaar) op eenzelfde meetschaal gekalibreerd zijn en dus zo'n vergelijking over tijd mogelijk maken;
- De 'toegevoegde waarde' die een school realiseert, verwijst naar de mate waarin de leerresultaten (of de leerwinst) van haar leerlingen uitstijgt boven wat op grond van de gemiddelde score in Vlaanderen, rekening houdend met de achtergrond en - in het secundair onderwijs - de studierichting van de leerlingen, verwacht kon worden.

⁵ [Reflectie- en consultatiedocumenten, beleidsverklaringen | Vlaanderen Intern](#)

4 Knelpunten van fundamentele aard

Toetsing maakt inherent deel uit van onderwijs. De Vlor ziet potentiële voordelen aan vormen van gestandaardiseerde toetsen als ze vanuit een ontwikkelingsgerichte benadering vorm krijgen en de duiding van de toetsresultaten scholen ondersteunen in het opnemen van hun verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van hun eigen kwaliteit. Alles staat of valt met de finaliteit van die toetsen, hoe ze vorm krijgen en welke voorwaarden aanwezig zijn opdat ze effectief leiden tot kwaliteitsontwikkeling.⁶

De knelpunten die hieronder benoemd worden, houden verband met het introduceren van de Vlaamse toetsen als beleidsinstrument door de overheid en het verplicht opleggen aan elke school om de gestandaardiseerde toetsen bij alle leerlingen op vier momenten in de onderwijsloopbaan af te nemen. De Vlor pleit voor het versterken van het bestaande kwaliteitskader en een vorm van toetsing die de professionele autonomie van leraren versterkt en niet uitholt. De beoogde hervorming moet daaraan afgetoetst worden.

4.1 Impact op het bestaande kwaliteitskader

Het invoeren van de Vlaamse toetsen is een fundamentele onderwijshervorming dat een *nieuw mechanisme* zal creëren binnen het huidige kwaliteitskader. Het huidige kwaliteitskader steunt op⁷:

- De kwaliteitsdriehoek, zoals verankerd in het decreet betreffende de kwaliteit van onderwijs, stelt de school als eerste verantwoordelijk voor de eigen kwaliteit. De professionaliteit van schoolteams geldt als uitgangspunt. De pedagogische begeleidingsdiensten ondersteunen de school. De onderwijsinspectie staat in voor het toezicht.
- Het referentiekader onderwijskwaliteit (OK-kader) bevat 37 minimale gemeenschappelijke kwaliteitsverwachtingen die duidelijk maken wat onderwijskwaliteit kan betekenen. Elke school voert een eigen kwaliteitsbeleid en moet aan elk van die kwaliteitsverwachtingen tegemoet komen.

De Vlaamse toetsen brengen een nieuw paradigma binnen in het kwaliteitsdenken. Daarbij gaat steeds *meer aandacht naar metingen*, ook als een instrument om scholen te sturen in hun interne kwaliteitszorg. Indien alle scholen verplicht worden om Vlaamse toetsen af te nemen, zet de overheid met de Vlaamse toetsen een stap naar een kwaliteitsmodel waarbij kwaliteit mee wordt aangestuurd via toetsen en niet enkel via decretaal bepaalde minimumdoelen.

⁶ Voorwaarden zoals de terugkoppeling en duiding van de toetsresultaten, maar ook voldoende begeleiding en voldoende tijd en ruimte voor scholen om ermee aan de slag te gaan. Zie eerdere adviezen:

Vlor, Algemene Raad. [Voorwaarden voor kwaliteitsvolle proeven in onderwijs. Advies over het beleidsvoornemen om gevalideerde, gestandaardiseerde en genormeerde proeven in te voeren](#), 21 januari 2021.

Vlor, Algemene Raad. [Nood aan debat over de gevalideerde, gestandaardiseerde en genormeerde proeven. Advies naar aanleiding van de haalbaarheidsstudie over centrale toetsen](#), 23 september 2021.

⁷ Decreet betreffende de kwaliteit van onderwijs

4.1.1 Nood aan eenduidig doel⁸

Het doel van de overheid met de Vlaamse toetsen blijft onduidelijk. Dat bemoeilijkt het debat over de mogelijke impact op het bestaande kwaliteitskader. Aan de Vlaamse toetsen worden momenteel veel verschillende dimensies verbonden die elk een verschillende invloed kunnen hebben op de actoren in de kwaliteitsdriehoek (scholen, pedagogische begeleiding, inspectie), op leerlingen en hun ouders en op de verhouding van de school tot de samenleving. Bovendien worden op verschillende momenten en in verschillende fora telkens andere doelen meegegeven die ook anders gekaderd worden.

De Vlor riep reeds herhaaldelijk op om te kiezen voor een helder en eenduidig doel en hierover consequent te communiceren.⁹ Het gebrek aan een eenduidig doel werd ook vastgesteld door de experts tijdens het seminarie.

In de conceptnota stellen we het volgende vast:

- De conceptnota omschrijft het primaire doel als ‘de kwaliteit van het Vlaamse onderwijs mee monitoren’, wat ook tot uiting komt in de titel van de conceptnota. Elders in de tekst geeft de conceptnota echter blijk van veel meer ambitie dan ‘monitoren’ en gaat het over ‘onderwijskwaliteit versterken’. Hoe dat laatste moet gebeuren, op welke manier de Vlaamse toetsen daar toe bijdragen en hoe dit zich verhoudt tot andere, bestaande instrumenten en actoren die verondersteld worden de onderwijskwaliteit te versterken, blijft volstrekt onduidelijk.
- Het niveau waarop de resultaten worden opgevolgd, is divers: systeemniveau (macroniveau Vlaamse onderwijs), mesoniveau van scholen en microniveau van leraren en individuele leerlingen. Daarbij geeft de overheid aan dat de toetsresultaten op minimaal drie punten enig belang hebben.¹⁰ Er wordt niet gekozen voor een eenduidig ontwikkelingsgericht doel, terwijl een combinatie van verschillende doelen op verschillende niveaus niet wenselijk is en kan resulteren in een negatieve impact op de onderwijskwaliteit. Onderzoek (Penninckx, Vanhoof, e.a., 2017; Leckie & Goldstein, 2019) heeft de risico's daarvan al veelvuldig gedocumenteerd. Bovendien onderschrijft wetenschappelijke literatuur dat het niet wenselijk en/of haalbaar is om doelen op elk van deze niveaus in één enkel toetsformat op een zinvolle manier samen te brengen.

⁸ GO!, POV en GO! ouders vinden het belangrijk dat er doelen op verschillende niveaus zijn en dat die doelen enig belang hebben. Zij zijn daarom van mening dat de resultaten van de Vlaamse toetsen belang moeten hebben op het niveau van het systeem, van de scholen en van de leerlingen. Op leerlingenniveau zijn voor GO!, POV en GO! ouders de resultaten één van de vele elementen die de klassenraad kan meenemen in de bredere beoordeling van de leerling. Scholen beslissen daarbij zelf of en op welke manier ze de resultaten laten meetellen, maar leerlingen mogen wel niet eenzijdig, nl. op basis van de resultaten van de Vlaamse toetsen alleen, worden geëvalueerd. GO!, POV en GO! ouders zijn op er op het niveau van de scholen voorstander van dat herhaaldelijke negatieve resultaten aanleiding geven tot een vervroegde doorlichting door de Vlaamse Onderwijsinspectie. De resultaten van de Vlaamse toetsen zijn dan een bijkomende informatiebron, nl. samen met andere informatie van de school, binnen de reguliere doorlichting. GO!, POV en GO! ouders zien de resultaten van de Vlaamse toetsen op die manier binnen de bredere schoolcontext geplaatst en ingebed in een breed kwaliteitsoordeel op basis van het OK-kader, waardoor, in geval van een verplicht begeleidingstraject, de pedagogische begeleidingsdienst gericht kan ingaan op de begeleidingsnoden.

⁹ Vlor, Algemene Raad. [Voorwaarden voor kwaliteitsvolle proeven in onderwijs. Advies over het beleidsvoornemen om gevalideerde, gestandaardiseerde en genormeerde proeven in te voeren](#), 21 januari 2021.

Vlor, Algemene Raad. [Nood aan debat over de gevalideerde, gestandaardiseerde en genormeerde proeven. Advies naar aanleiding van de haalbaarheidsstudie over centrale toetsen](#), 23 september 2021.

¹⁰ Zie p.8 van de conceptnota. Daar wordt verwezen naar 1) het gebruik van de resultaten door de (delibererende klassenraad), 2) het delen van de resultaten op schoolniveau met de onderwijsinspectie, met koepels en centrale diensten van het GO! en hun resp. pedagogische begeleidingsdiensten en 3) de koppeling met een verplicht begeleidingstraject.

4.1.2 Overheidssturing¹¹

Als de Vlaamse toetsen decretaal verplicht worden voor alle scholen, ontstaat er een dubbele vorm van sturing, zowel via decretaal bepaalde minimumdoelen als via de Vlaamse toetsen. De vraag is of dit grondwettelijk aanvaardbaar is. Indien er gekozen wordt voor een kwaliteitsmodel dat aangestuurd wordt via toetsen (en niet via minimumdoelen), dan is dit een maatschappelijke keuze en moet dit voorwerp van debat zijn.

Verder bouwend op de inbreng van diverse experts, geeft de Vlor volgende overwegingen mee die de kracht van de toetsen als sturingsinstrument van de overheid illustreren:

- Door de scholen te verplichten de Vlaamse toetsen af te nemen, raken de toetsen aan de *professionele autonomie* en verantwoordelijkheid van leraren en schoolteams om een schooleigen toetsbeleid te ontwikkelen in lijn met het eigen pedagogisch project en didactische keuzes.
- De Vlaamse toetsen zijn gebaseerd op de eindtermen en houden geen rekening met de pedagogische projecten van scholen. De aansturing van de onderwijspraktijk (bijv. het curriculum en de evaluatie) door de Vlaamse toetsen zal de rijkdom aan pedagogische projecten verarmen, terwijl die rijkdom een sterkte is van ons onderwijs. Het betekent dat er verschillen zijn tussen scholen en dat leerlingen *verschillende leerwegen* hebben om de eindtermen als minimumdoelen te bereiken.
- Het criterium van de evalueerbaarheid van de eindtermen zal met de Vlaamse toetsen mogelijk aan belang winnen en de andere criteria¹² op de achtergrond brengen. Het is echter van belang om *toetsmodaliteiten af te stemmen op de eindtermen en niet omgekeerd*. Het criterium van de evalueerbaarheid bleek nu reeds een sturend element bij de definiëring van de nieuwe eindtermen in het secundair onderwijs, wat onder meer resulteerde in het schrappen van heel wat attitudinale doelen uit de initiële voorstellen.
- Het onderwijs in Vlaanderen kent een traditie van *brede en algemene vorming*. Scholen mogen de toetsen niet als druk ervaren om vooral in te zetten op het boeken van leerwinst in Nederlands en wiskunde. Bovendien kunnen de toetsen ook binnen de getoetste domeinen ertoe leiden dat onderwijs zich te eenzijdig richt op cognitieve prestaties die makkelijk te toetsen zijn.
- Bij de onderwijsinspectie kunnen de Vlaamse toetsen leiden tot verschuivingen van een *kwalitatieve, deliberatieve vorm van beoordeling* (het menselijk oordeel) naar (nog) meer kwantificering en focus op wiskunde en Nederlands.
- Verschillende actoren dragen een *gezamenlijke verantwoordelijkheid voor onderwijskwaliteit*. De Vlaamse toetsen kunnen leiden tot een te eenzijdige focus op het responsabiliseren van scholen, terwijl ook de overheid een relevante actor is in het kwaliteitsbeleid (bijv. via opleiding en bekwaamheidsbewijzen).

4.1.3 Verhouding tot de eindtermen

Leerwinstmeting

Het Steunpunt Centrale Toetsen werd door de Vlaamse Regering opgericht om de Vlaamse toetsen te ontwikkelen. De wijze waarop leerwinstmeting door het steunpunt geoperationaliseerd zal worden, is van cruciaal belang om te beoordelen hoe de Vlaamse toetsen zich zullen verhouden tot de

¹¹ Ten aanzien van dit hele hoofdstuk nemen GO!, POV en GO! ouders een apart standpunt in: GO!, POV en GO! ouders zijn van mening dat extern ontwikkelde en wetenschappelijk onderbouwde Vlaamse toetsen wel degelijk een versterking van het schooleigen toetsbeleid en van het kwaliteitsbeleid kunnen zijn, met respect voor de autonomie en de verantwoordelijkheid van de onderwijsprofessional. Ze bieden kansen om het pedagogische project te versterken en kunnen ook leiden tot meer gelijkheid in onderwijs.

¹² Zie art. 44§3 van het decreet basisonderwijs en art. 143, § van de Codex Secundair onderwijs. Het gaat om “een beperkt aantal sober geformuleerde, duidelijke, competentiegericht en evalueerbare eindtermen”.

eindtermen. De Vlor wijst op het reële gevaar dat de implementatie van leerwinstmeting en -monitoring op gespannen voet kan komen te staan met de legitimiteit van de door het Vlaams Parlement goedgekeurde eindtermen. Leerwinstmonitoring is potentieel veel sturender dan het monitoren van de realisatie van de eindtermen. Dat is omdat leerwinstmeting slechts mogelijk is wanneer toetsitems uitgezet worden op dezelfde meetschaal.

Er moeten duidelijke garanties komen dat leerwinstmeting altijd ondergeschikt zal blijven aan 1) het bepalen van eindtermen op basis van maatschappelijk debat en 2) het valideren van de Vlaamse toetsen in functie van de eindtermen, zodat de relatie tussen eindtermen en leerwinstmeting niet omgekeerd wordt.

Wat met nieuwe eindtermen?

De Vlaamse toetsen mogen in geen geval druk leggen op nieuwe eindtermen. Het belang van de eindtermen als minimumdoelen moet principieel primeren. Er zit echter een spanningsveld in de beleidsintenties voor het basisonderwijs. Enerzijds worden voor het basisonderwijs nieuwe ‘ambitieuze’ eindtermen ontwikkeld met bijzondere aandacht voor Nederlands en wiskunde¹³. Anderzijds is er het voornemen om de eerste hoofdafname van de Vlaamse toetsen in het vierde leerjaar van het lager onderwijs te voorzien in mei 2024. In het daaraan voorafgaande schooljaar is een grootschalig kalibratie-onderzoek gepland via een steekproef bij leerlingen. Dat betekent dat de Vlaamse toetsen zich voorlopig richten op de huidige eindtermen basisonderwijs.

Die timing impliceert het risico van een grote investering in het ontwikkelen van toetsmateriaal, dat vervolgens (deels) niet meer gebruikt kan worden. Dat roept veel vragen op rond de inzet van middelen, mensen en tijd, terwijl de noden van het onderwijs groter zijn dan ooit.¹⁴

Bovendien hypothekeert die beslissing de vernieuwende waarde van de Vlaamse toetsen in het basisonderwijs tijdens de eerste afnames. In vergelijking met de reeds decretaal verplichte gevalideerde toetsen einde basisonderwijs (paralleltoetsen, interdiocesane proeven en OVSG-toets) zit het verschil in de leerwinstmeting en het kunnen vergelijken van leerresultaten over de jaren heen ten opzichte van een gestelde norm (eindtermen).

4.2 Openbaarheid van bestuur¹⁵

4.2.1 Rankings: meer dan een neveneffect

Vanuit de grondwettelijke bepaling en de geest van de grondwet is het nastreven van maximale openbaarheid wenselijk. De Vlor onderschrijft dat grondwettelijk principe ten volle, maar heeft grote

¹³ Zie conceptnota ‘Eindtermen en ontwikkelingsdoelen basisonderwijs’ van de Vlaamse Regering (02/10/2020): “In het Vlaams regeerakkoord en de beleidsnota Onderwijs vragen we ambitie op het vlak van Nederlands, Frans, wiskunde, wetenschappen en techniek. Dat betekent dat de sleutelcompetenties ‘Competenties in het Nederlands’ en ‘Competenties inzake wiskunde, exacte wetenschappen en technologie’ het zwaarst doorwegen in het nieuw te ontwikkelen curriculum”.

¹⁴ Vlor, Raad Basisonderwijs. [Nieuwe oproep voor een volwaardig toekomstplan basisonderwijs. Een stand van zaken van het toekomstplan basisonderwijs](#), 8 december 2021.

¹⁵ Ten aanzien van dit hele hoofdstuk nemen GO!, POV en GO! ouders een apart standpunt in: GO!, POV en GO! ouders zijn evenzeer van oordeel dat rankings vermeden moeten worden en dat daartoe de nodige garanties moeten geboden worden. GO!, POV en GO! ouders zien de oplossing daartoe vooral in de manier waarop over de resultaten van de Vlaamse toetsen gerapporteerd zal worden, namelijk via de doorlichtingsverslagen van de Onderwijsinspectie die op een gecontextualiseerde manier rapporteren over het algemeen kwaliteitsbeleid van elke school. GO!, POV en GO! ouders willen ook verder nadenken over doelgerichte communicatie op een manier die oneigenlijk gebruik van de resultaten, nl. in de vorm van rankings, kan tegengaan.

zorgen bij het openbaar maken van toetsdata omwille van de aard van die data. Zoals blijkt uit tal van praktijken en onderzoeken uit het buitenland, leidt de openbaarheid van die data tot ongewenste neveneffecten met een verregaande (negatieve) impact op de onderwijscultuur en onderwijskwaliteit. Het geeft de Vlaamse toetsen een sterk sturend, normerend karakter voor de onderwijspraktijk, dat zeer onwenselijk is (zie 4.1.2).

4.2.2 Geen juridisch sluitende oplossing en rankings niet te vermijden

De Vlor vindt het cruciaal dat rankings te allen tijde vermeden worden en dat daarvoor de nodige garanties geboden wordt. Dit blijft een van de grote knelpunten bij het ontwikkelen en verplichten van de Vlaamse toetsen door de overheid, waar de Vlor al herhaaldelijk op gewezen heeft. Rankings zullen niet te vermijden zijn.

Wat de conceptnota beoogt, namelijk het decretaal uitsluiten dat resultaten van de toetsen op niveau van klassen en scholen in het kader van openbaarheid van bestuur opvraagbaar zouden zijn, kan juridisch niet. De uitzonderingsgronden op artikel 32 van de Grondwet zijn beperkt en mogen in beginsel niet absoluut zijn. Juridische experts bevestigen dat daarvan in dit geval geen sprake kan zijn. Ze geven aan dat *de vraag niet is of er openbaarheid van de toetsresultaten komt, maar wel wanneer die er zal komen*.

Indien de overheid toch verder gaat met het ontwikkelen van en het verplichten van de Vlaamse toetsen, dan

- herhaalt de Vlor zijn bezwaar tegen het aanbieden van feedback op klasniveau.¹⁶ Het reële risico dat de resultaten op klasniveau opgevraagd kunnen worden in het kader van openbaarheid van bestuur, is daarvoor een bijkomend argument. De Vlor herhaalt dat het de school toekomt om de resultaten op leerlingniveau terug te koppelen naar de leraren voor wie ze relevant zijn.
- verwijst de Vlor opnieuw naar de piste uit de haalbaarheidsstudie (Somers, 2021) om rankings maximaal te vermijden, al benadrukken we dat dit niet juridisch sluitend is. Die piste houdt in dat de overheid niet beschikt over de resultaten van individuele scholen. De inspectie vraagt de resultaten van de Vlaamse toetsen op als voorbereidend document bij de doorlichting. Daarnaast moet er een decretaal verbod op hergebruik ingeschreven worden om maximaal uit te sluiten dat er rankings – die een vorm van hergebruik zijn op grond van gegevens die verkregen zijn op basis van de openbaarheid van bestuur – gemaakt kunnen worden.¹⁷ Juridische experts vermoeden echter een verruiming van het toepassingsgebied van de Europese regelgeving inzake het hergebruik van data waardoor dat verbod mogelijk niet zal standhouden en ook data van onderwijsinstellingen onderhevig zullen worden aan het recht op hergebruik.¹⁸

¹⁶ Vlor, Algemene Raad. [Nood aan debat over de gevalideerde, gestandaardiseerde en genormeerde proeven. Advies naar aanleiding van de haalbaarheidsstudie over centrale toetsen](#), 23 september 2021.

¹⁷ In het Bestuursdecreet zijn “bestuursdocumenten [zijnde in principe alle informatie ongeacht de drager ervan] die in het bezit zijn van onderwijsinstellingen van het secundair of lager niveau” uitgesloten van het recht op hergebruik.

¹⁸ De bepaling in het Bestuursdecreet (zie voetnoot 13) is gebaseerd op Europese regelgeving op vlak van hergebruik van data ([Richtlijn \(EU\) 2019/1024 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 inzake open data en het hergebruik van overheidsinformatie](#)). Die voorziet ook ten vroegste vanaf juli 2025 een evaluatie met het oog op herziening van de regels.

5 Noodzakelijke aandachtspunten

Als overgegaan wordt tot het invoeren van de Vlaamse toetsen en ze decretaal verankerd worden, dan wijst de Vlor op een aantal elementen die zeker ook meegenomen moeten worden bij de uitwerking van het decretale kader.

5.1 Onderbouwing vanuit een eenduidig doel

We wezen al eerder op de nood aan een eenduidig doel (zie 4.1.1). Daarbij is het nodig om de keuze van de Vlaamse toetsen als middel om dat doel te bereiken te onderbouwen.

Voorafgaande analyse

Dat vraagt om een analyse van de huidige vormgeving van het kwaliteitskader en de verschillende *bestaande instrumenten*. Er zijn op dit moment al gestandaardiseerde toetsen die breed worden afgenomen en die scholen (mesoniveau) en het Vlaamse onderwijsbeleid (macroniveau) reeds informeren over de leerprestaties van leerlingen: de peilingen en de paralleltoetsen, de IDP, OVSG-toetsen. De beoogde toegevoegde waarde van de Vlaamse toetsen t.a.v. de bestaande situatie moet scherp gesteld worden. Er ontbreekt een grondige analyse van de huidige werkwijze bij de toetsen en hun effect op de werkvloer.

Ook vraagt de raad zich af of er een voldoende analyse gebeurd is van de oorzaken van de *dalende leerresultaten*, die de aanleiding vormen voor het aankondigen van de Vlaamse toetsen. Op welke manier spelen centrale toetsen daar concreet op in? Welke garanties biedt het beleidsinitiatief om een kentering teweeg te brengen? Is hier evidentie voor, bijvoorbeeld vanuit de ervaringen in het onderwijs van de Franse Gemeenschap waar in 2006 centrale toetsen werden ingevoerd? Zijn de investeringen in de toetsen in verhouding tot de te verwachten impact van de Vlaamse toetsen en de beoogde bijdrage tot onderwijskwaliteit?

Het valt de raad tot slot ook op dat de conceptnota geen analyse bevat van de eventuele mogelijkheden die de Vlaamse toetsen kunnen bieden in functie van *gelijke onderwijskansen* en onder welke voorwaarden.

Door te kiezen voor een helder doel en daarbij duidelijk te maken hoe de Vlaamse toetsen daartoe kunnen bijdragen en welke voorwaarden hiervoor aanwezig moeten zijn, kan er geoordeeld worden over de legitimiteit van de toetsen, of het een gepast middel is (pertinentie) en of het om een proportionele ingreep gaat. Als de Vlaamse Regering rechtmatig de vrijheid van onderwijs wil beperken, moeten die zaken eerst grondig gedocumenteerd en uitgewerkt worden.

5.2 Zorg rond gebruik op leerlingniveau

De Vlor blijft zeer bezorgd over het gebruik van de toetsen op leerlingniveau:

- Het is nog onduidelijk of de resultaten op leerlingniveau een voldoende hoge betrouwbaarheid, nauwkeurigheid en validiteit zullen kennen. Ook weten we nog niet hoe de resultaten zullen omgezet worden in feedback.
- In het kader van studievoortgang, oriëntering en attestering van leerlingen moet de eindverantwoordelijkheid van de leraar en de (delibererende) klassenraad gegarandeerd blijven. De focus moet daarbij blijven liggen op het deliberatieve proces. Toetsen geven slechts partiële informatie doordat ze gebaseerd zijn op één meetmoment en ze een selectie van de eindtermen

meten voor slechts twee domeinen. Een zorgvuldige en heldere communicatie naar scholen over het gebruik van individuele resultaten zal sowieso nodig zijn.¹⁹

Als de overheid wenst over te gaan tot het invoeren van de Vlaamse toetsen, dan herhaalt de Vlor zijn pleidooi om het doel van de toetsen te focussen op het ontwikkelingsgerichte karakter van de Vlaamse toetsen in relatie tot kwaliteitsontwikkeling.²⁰

5.3 Geen rechtstreekse koppeling met verplicht begeleidingstraject

In de conceptnota ontbreekt een duidelijk standpunt over het verplichte begeleidingstraject. We lezen in een passage dat scholen waar leerlingen significant minder leerwinst op de toetsen genereren, in een verplicht begeleidingstraject moeten stappen. Elders in de tekst staat dat de inspectie de resultaten van de toetsen als extra informatiebron binnen het OK-kader zal gebruiken. Dat laat ruimte voor verschillende interpretaties.

Voor de Vlor kan er geen directe koppeling zijn tussen de resultaten van de Vlaamse toetsen en het begeleidingstraject en moet het oordeel daarover altijd bij de inspectie liggen als resultaat zijn van een brede doorlichting op basis van het referentiekader onderwijskwaliteit. De beoogde toepassing van de toetsen mag niet leiden tot een vernauwing van het brede kwaliteitsbegrip in Vlaanderen of tot de uitholling van de rol van de inspectie.

5.4 Monitoring en beleidsevaluatie

Het opzetten van de Vlaamse toetsen is een complexe onderneming die aan veel verschillende aspecten van de organisatie van scholen en leren raakt. Zoals onderzoekers ook aangeven (Penninckx, Vanhoof, e.a., 2017), is het niet eenduidig te voorspellen welke (neven)effecten het invoeren van zo'n systeem zal hebben en op welke manier het in de Vlaamse context zal werken.

Als de overheid verder gaat met het invoeren van de Vlaamse toetsen, dan pleit de Vlor voor een stapsgewijze implementatie met een structureel, goed uitgebouwd monitoringsysteem en een formele beleidsevaluatie. Concreet stellen we voor om decretaal die formele beleidsevaluatie in te schrijven en na een periode van drie à vijf jaar na te gaan in welke mate de Vlaamse toetsen een *effectief en efficiënt beleidsinstrument* zijn.

De beleidsopbrengst in functie van het gestelde doel (dat nog verhelderd moet worden, zie 4.1.1) is het eerste te monitoren aspect. Verdere aandachtspunten bij die monitoring zijn:

- terugkoppeling vanuit de klas- en schoolpraktijk zodat deze concrete ervaringen meegenomen worden;
- aandacht voor de inhoud en vormgeving van de feedback naar scholen;
- de kwaliteit van de toetsen.

Daarbij benadrukt de Vlor het belang van een *evaluatie van het Steunpunt Centrale Toetsen* door een externe instantie. Die evaluatie moet structureel zijn en niet slechts op het einde van de beheersovereenkomst, zoals dat momenteel voorzien is. Dat is nodig in functie van een democratische

¹⁹ Vlor, Algemene Raad. [Nood aan debat over de gevalideerde, gestandaardiseerde en genormeerde proeven. Advies naar aanleiding van de haalbaarheidsstudie over centrale toetsen](#), 23 september 2021, p.5

²⁰ Vlor, Algemene Raad. [Voorwaarden voor kwaliteitsvolle proeven in onderwijs. Advies over het beleidsvoornemen om gevalideerde, gestandaardiseerde en genormeerde proeven in te voeren](#), 21 januari 2021.

Vlor, Algemene Raad. [Nood aan debat over de gevalideerde, gestandaardiseerde en genormeerde proeven. Advies naar aanleiding van de haalbaarheidsstudie over centrale toetsen](#), 23 september 2021.

controle en eventuele bijsturing. Het Vlaams Parlement moet op geregelde tijdstippen een gedegen debat kunnen voeren en zich daarvoor kunnen baseren op objectieve gegevens.

6 En nu?²¹

Ondanks de reeds gevorderde uitrol, zijn er te veel openstaande vragen om de vraag naar de wenselijkheid van de Vlaamse toetsen te kunnen beantwoorden.

De Vlor roept op om de reeds bestaande toetssystemen in Vlaanderen te onderzoeken en te bekijken of een versterkte inzet daarvan aan vooropgestelde doelen kan voldoen. Als de overheid wenst over te gaan tot het invoeren van de Vlaamse toetsen, dan moet de toegevoegde waarde ervan scherp gesteld worden in functie van het gestelde (eenduidig te formuleren) doel en moet duidelijk zijn hoe die het bestaande kwaliteitskader kunnen versterken. Er moet daarbij verder gebouwd worden op bestaande expertise.

Er is nood aan een onderbouwing en motivering waarom de uiteindelijke keuze het meest aangewezen is en hoe die zich verhoudt tot de vrijheid van onderwijs. Het is voor de Vlor fundamenteel dat de grote diversiteit aan pedagogische projecten gewaarborgd blijft, inclusief de ruimte om uit te gaan van verschillende visies op wat kwaliteitsvol onderwijs is. Deze diversiteit komt door het invoeren van de Vlaamse toetsen in het gedrang. Even fundamenteel is dat moet worden uitgesloten dat in het kader van openbaarheid van bestuur rankings ontstaan van data die onmogelijk kunnen samenvallen met de brede kwaliteit van scholen. Als de overheid verder gaat met het invoeren van de Vlaamse toetsing, dan vraagt de Vlor om structureel en systematisch monitoring te voorzien en een formele beleidsevaluatie in te bouwen, zowel van het Steunpunt Centrale Toetsen als van de effecten en impact van het beleidsinitiatief tot het gestelde doel.



Mia Douterlungne
administrateur-generaal



Jos Vaesen
wnd. voorzitter

²¹ Ten aanzien van dit hele hoofdstuk nemen GO!, POV en GO! ouders een apart standpunt in: hoewel er nog een aantal openstaande vragen te beantwoorden zijn met het oog op een efficiënte en effectieve uitrol van de Vlaamse toetsen, schrijven GO!, POV en GO! ouders zich wel in de rationale van de Vlaamse toetsen in.

Bronnen

Input deskundigen tijdens voorbereidend Vlor-seminarie²²

Heij, K. (2022). [Toetsing en onderwijs: Hoe werken ze op elkaar in?](#) Powerpointpresentatie Vlor-seminarie Vlaamse toetsen op 9 maart 2022.

Schram, F. (2022). [Openbaarheid van bestuur en examenresultaten](#). Powerpointpresentatie Vlor-seminarie Vlaamse toetsen op 9 maart 2022.

Simons, M. (2022). [Vlaamse toetsen: achterwaarts de toekomst tegemoet?](#) Powerpointpresentatie Vlor-seminarie Vlaamse toetsen op 9 maart 2022.

Standaert, R. (2022). [Vlaamse toetsen: een comparatieve benadering](#). Powerpointpresentatie Vlor-seminarie Vlaamse toetsen op 9 maart 2022.

Willems, K. (2022). [Centrale proeven](#). Powerpointpresentatie Vlor-seminarie Vlaamse toetsen op 9 maart 2022.

Eerdere Vlor-adviezen

Vlor, Algemene Raad. [Onderwijskwaliteit in breed perspectief. Advies over versterken van interne kwaliteitszorg en leerlingenevaluatie](#), 20 december 2018

Vlor, Algemene Raad. [Voorwaarden voor kwaliteitsvolle proeven in onderwijs. Advies over het beleidsvoornemen om gevalideerde, gestandaardiseerde en genormeerde proeven in te voeren](#), 21 januari 2021.

Vlor, Algemene Raad. [Nood aan debat over de gevalideerde, gestandaardiseerde en genormeerde proeven. Advies naar aanleiding van de haalbaarheidsstudie over centrale toetsen](#), 23 september 2021.

Andere bronnen

[Beleidsnota Onderwijs en vorming, 2019-2024, Parl. St., VI. Parl. 129 \(2019-2020\), nr. 1, 8 november 2019.](#)

De Man, L. & Denys, K. (2021). *Vlaamse toetsen. Waar vandaan en waar naartoe?* Brussel: Politeia.

Heij, K. (2021). [Van de kat en de bel. Tellen en vertellen met de eindtoets basisonderwijs.](#)

Hemker, B., Feskens, R., van Onna, M., Smits, I., Béguin, A., Straat, H. & Wools, S. (2021). [Pedagogisch-psychometrische aspecten van centraal toetsen in Vlaanderen. Haalbaarheidsstudie – Perceel 1.](#) Departement Onderwijs en Vorming, Stichting Cito.

Janssen, R., Vanhoof, J., Jonas Dockx, K. Aasaert, G. Vanlaar & Faddar, J. (2021). [Haalbaarheidsstudie gecentraliseerde proeven in Vlaanderen. Perceel 2: Organisatorisch luik.](#) Departement Onderwijs en Vorming, KU Leuven, Centrum voor Onderwijseffectiviteit & -evaluatie, Faculteit Psychologie en

²² Complementair aan dit seminarie, vroeg de Vlor om een toelichting door het Steunpunt Centrale Toetsen om zich verder te laten informeren over de werkzaamheden van het steunpunt. Dat heeft nog niet plaatsgevonden.

Pedagogische Wetenschappen, Universiteit Antwerpen, Onderzoeksgroep EduBROn, Faculteit Sociale Wetenschappen.

Ooghe, E. (2021). [Wat weten we over mogelijke gevolgen van de Vlaamse centrale toetsen?](#)

Penninckx, M. & Vanhoof, J. e.a. (2017). Zicht op leerwinst. Scenario's voor gestandaardiseerde toetsen. Leuven: Acco

[Regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2019-2024.](#)

Shewbridge, C. & Köster, F. (2021). *Promoting Education Decision Makers'Use of Evidence in Flanders*, Educational Research and Innovation, OECD Publishing, Paris.

Smith, W.C. (eds.) (2016). *The Global Testing Culture. Shaping education policy, perceptions, and practice*. Oxford: Symposium Books.

Somers, G. (2021). [Haalbaarheidsstudie naar de invoering van centrale toetsen in Vlaanderen: juridisch-technische aspecten \(perceel 3\).](#) Departement Onderwijs en Vorming, Consortium Timelex - Signpost -Televic - KU Leuven

Standaert, R (2014). *De becijferde school. Meetcultus en meetcultuur*. Leuven: Acco.