

Vergaderjaar 2007–2008

31 293

Primair Onderwijs

31 007

**Parlementair onderzoek
Onderwijsvernieuwingen**

Nr. 17

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR
EN WETENSCHAP**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 juni 2008

In de beleidsreactie op het rapport «Tijd voor onderwijs» van de Commissie Dijsselbloem¹ is een voorstel toegezegd dat zich richt op het verbeteren van de toets- en verantwoordingspraktijk in het primair onderwijs. In deze brief beschrijf ik dit voorstel, dat mede is gebaseerd op een gespreksronde met scholen en inhoudelijke experts. De toetsen verantwoordingspraktijk maakt onderdeel uit van de Kwaliteitsagenda PO «Scholen voor morgen»². De centrale ambitie van de Kwaliteitsagenda is het verbeteren van onderwijsresultaten voor taal en rekenen. Een goede evaluatiepraktijk op scholen is daar een belangrijk onderdeel van. Het gebruik van toetsen is immers essentieel om de kwaliteit van het onderwijs te bewaken en tijdig achterstanden bij leerlingen te onderkennen. In deze brief richt ik mij op dit specifieke aspect uit de Kwaliteitsagenda PO. Mijn conclusie is dat het toetsen van leerlingen meer in dienst moet staan van verbetering van de onderwijskwaliteit. Daarmee hoop ik een belangrijke bijdrage te leveren aan het veranderen van de toetscultuur in ons basisonderwijs: een verschuiving van een afreken- naar een verbetercultuur. In juli 2008 stuur ik een brief aan uw Kamer over de uitwerking en de stand van zaken van alle ambities uit deze Kwaliteitsagenda.

De kern van mijn voorstel voor een verbeterde toets- en verantwoordingspraktijk bestaat uit drie elementen:

1. Meer en beter opbrengstgericht werken

Het toetsen van leerlingen is onderdeel van een goede evaluatiepraktijk. Maar het gaat hierbij niet alleen om de vraag of leraren, schooldirecteuren en -besturen voldoende en betrouwbare informatie verzamelen over het onderwijs, maar juist om de vraag wat zij met deze informatie doen. Het verplichten van bepaalde toetsen leidt niet vanzelfsprekend tot een beter gebruik van uitkomsten in de dagelijkse onderwijspraktijk, en kan daar mogelijk juist van afleiden. Daarom ben ik geen voorstander van een verplichte begin- en eindtoets. Nagenoeg alle basisscholen (95%) nemen een eindtoets af. Het verplichten van een eindtoets zou vooral een symbo-

¹ Kamerstuk 2007–2008, 31 007, nr. 17, 30 mei 2008.

² Kamerstuk 2007–2008, 31 293, nr. 1, 28 november 2007.

lische waarde hebben. Dat neemt niet weg dat scholen verplicht blijven zich te verantwoorden over hun opbrengsten. Maar het gaat er in de eerste plaats om dat de taal- en rekenopbrengsten omhoog gaan. Van scholen vraagt dit dat zij meer opbrengstgericht gaan werken. Scholen worden hierin gestimuleerd en ondersteund. Ook krijgt de evaluatiepraktijk op scholen extra aandacht in het inspectietoezicht.

2. Verantwoorden over het eindniveau van alle leerlingen

Het is noodzakelijk dat alle scholen zich verantwoorden over hun opbrengsten. De invoering van referentieniveaus taal en rekenen¹ biedt leraren straks meer duidelijkheid over het beoogde eindniveau van hun leerlingen. Maar ook de leerlingen zelf hebben recht op een duidelijk beeld van het eindniveau dat zij in groep 8 hebben behaald. Daarom zullen basisscholen worden verplicht om over alle leerlingen valide en betrouwbare informatie te leveren over het behaalde eindniveau taal en rekenen. Met deze gegevens kan de school zich bovendien verantwoorden over de eindopbrengsten. Dit beschouw ik als een beter alternatief dan het verplichten van een eindtoets, zoals de Eindtoets Basisonderwijs van Cito.

3. Toegevoegde waarde nauwkeuriger meten

Bij de beoordeling van de opbrengsten dient de toegevoegde waarde van de school centraal te staan. Ook de commissie Dijsselbloem heeft hier op gewezen. De Inspectie van het Onderwijs gaat onderzoeken of het mogelijk is de toegevoegde waarde van scholen nauwkeuriger te meten, zodat bij het oordeel over de kwaliteit van scholen nog beter rekening wordt gehouden met de samenstelling van de leerlingpopulatie op scholen.

Hieronder geef ik een toelichting op deze drie elementen van het voorstel om de toets- en verantwoordingspraktijk te verbeteren. Hieraan vooraf gaat een korte schets van de resultaten van de gespreksronde met experts en scholen, die ik heb betrokken in mijn voorstel. De brief eindigt met een overzicht van de activiteiten voor ieder element, die ik in gang zal zetten om de verbeteringen te realiseren.

1. Uitkomsten gespreksronde toetsen en verantwoorden

Een verbeterde toets- en verantwoordingspraktijk moet kunnen rekenen op draagvlak bij scholen en besturen. In april en mei 2008 voerde het ministerie van OCW daarom een gespreksronde met experts en scholen over de huidige toets- en verantwoordingspraktijk. Tijdens de gesprekken op scholen zijn meningen en ideeën verzameld bij schoolleiders en bestuurders, intern begeleiders (IB-ers) en leraren. De gesprekken zijn gevoerd tijdens kleinschalige regionale bijeenkomsten in Arnhem, Den Haag, Boxmeer en Rottevalle. Het soort scholen was divers: kleine plattelandscholen, scholen in krachtwijken met veel allochtone leerlingen, traditionele vernieuwingscholen (Dalton, Jenaplan) en scholen voor speciaal basisonderwijs.

Het algemene beeld dat naar voren komt uit deze gesprekken is dat in het basisonderwijs al zeer veel getoetst wordt, en dat de meeste scholen het vanzelfsprekend vinden om zich te verantwoorden over hun opbrengsten. Wel zijn er zorgen over een toetscultuur die te veel gericht is op «toetsen van onderwijs» in plaats van «toetsen voor het onderwijs».

De deelnemers aan de gespreksronde benoemden een aantal zaken waaraan ik in de uitwerking van een verbeterde toets- en verantwoordingspraktijk specifiek aandacht besteed:

- Geen toetsen verplichten: de deelnemende scholen zien geen meerwaarde in het verplichten van toetsen. Van alleen toetsen wordt het onderwijs, en de leerling, volgens hen niet beter. In het onderwijs ligt de focus op signalering van de voortgang en eventuele problemen in

¹ Over de drempel met taal en rekenen, Commissie Meijerink, Bijlage kamerstuk 2007-2008, 31 332, nr. 1.

de ontwikkeling van individuele leerlingen. Daarvoor is het cruciaal dat leraren de uitkomsten op de toetsen en het leerlingvolgsysteem in onderlinge samenhang gebruiken.

- Deskundigheid van leraren: leraren proberen zo goed mogelijk opbrengstgericht te werken, maar zij zijn soms «handelingsverlegen». Vooral het analyseren van de toetsresultaten en het kiezen van de juiste didactische vervolgstappen op basis van de bevindingen vinden zij moeilijk. Leraren hebben behoefte aan hulpmiddelen die hen hierbij helpen. Als het lukt, zijn leraren enthousiast over de positieve resultaten die zij zien bij hun leerlingen. Samenwerken in het schoolteam is ook belangrijk. Door overleg met elkaar en het uitwisselen van perspectieven, houden de leden van het schoolteam elkaar scherp.
- Onderwijs aan zorgleerlingen: leraren vinden de toetsen uit het leerlingvolgsysteem niet altijd geschikt voor zwakke leerlingen. De toetsen sluiten niet altijd aan bij de ontwikkeling van de kinderen. Bovendien leveren sommige toetsen te weinig specifieke informatie op over taal- en rekenproblemen van leerlingen. Het is dan moeilijk om goede didactische keuzes te maken om onderwijs op maat aan te bieden. Tegelijk moet ervoor worden gewaakt dat kinderen niet onnodig vroeg worden «afgeschreven» als zij laag scoren op toetsen. Ook het onderwijs aan zorgleerlingen moet opbrengstgericht zijn, zodat zij het onderwijsaanbod krijgen dat bij hen past.
- Beschikbaarheid van benchmarkgegevens: schoolbesturen hebben de beschikking over gegevens over (tussen)opbrengsten en kengetallen van de eigen school of scholen. Om hun resultaten te kunnen vergelijken met andere scholen, hebben bestuurders behoefte aan opbrengstgegevens en kengetallen van scholen met een vergelijkbare leerlingpopulaties.

2. Meer en beter opbrengstgericht werken

Belangrijke succesfactoren voor betere onderwijsresultaten zijn¹: hoge verwachtingen van leraren over de mogelijkheden van leerlingen, het volgen van de ontwikkeling van leerlingen en het aanpassen van het onderwijs op basis van de verzamelde informatie. De inspectie² concludeert dat scholen meer kunnen doen met de gegevens uit het leerlingvolgsysteem om het onderwijs te verbeteren. Scholen in het primair onderwijs behalen betere resultaten als zij hun onderwijsopbrengsten op zowel leerling-, groeps- als schoolniveau systematisch evalueren. Diverse voorbeelden zijn bekend van projecten waarin door meer opbrengstgericht te werken de taal- en rekenprestaties prestaties van zwakke leerlingen opvallend verbeterd zijn. Voorbeelden zijn de pilots Taalbeleid onderwijsachterstanden, de Lees Impuls (Speciaal) Basis Onderwijs (LISBO) en Speciaal Rekenen. Scholen met veel leerlingen met een taalachterstand weten deze achterstanden in sommige gevallen al binnen enkele maanden in te lopen.

Om opbrengstgericht te kunnen werken, moet voor leraren duidelijk zijn wat van leerlingen verwacht mag worden. Scholen in het primair onderwijs moeten daarbij rekening houden met een diverse leerlingpopulatie en een gedifferentieerde uitstroom naar het vervolgonderwijs. De referentieniveaus voor taal en rekenen beschrijven concreet wat leerlingen zouden moeten kunnen en kennen op het gebied van taal en rekenen. De referentieniveaus worden verder uitgewerkt in leerlijnen met tussendoelen. Deze leerlijnen worden vervolgens verwerkt in leerlingvolgsystemen en toetsen. Ook worden toetsen en leerlingvolgsystemen ontwikkeld voor zwakke leerlingen. Op deze wijze kunnen scholen hun evaluatiepraktijk gedifferentieerd, en dus voor alle leerlingen, vorm geven. Ook in het onderwijs aan zorgleerlingen, in zowel het regulier als het speciaal onderwijs, kan de opbrengstgerichtheid beter. Dit staat centraal

¹ Een overzichtsstudie naar school- en instructie-effectiviteit, Scheerens, Universiteit Twente, 2008.

² Onderwijsverslag 2007-2008, Inspectie van het Onderwijs, mei 2008.

in het programma Passend Onderwijs. Voor een deel van deze leerlingen betekent dat, dat zij met extra ondersteuning in staat zijn het fundamentele referentieniveau te halen. De verwachting is echter dat dit voor een deel van de leerlingen niet haalbaar is. Onderzoek moet uitwijzen wat voor deze leerlingen wel haalbaar is.

Omdat de evaluatiepraktijk op scholen zo belangrijk is, zal ik de inspectie van het onderwijs vragen hier de komende jaren extra aandacht aan te besteden. Bovendien wil ik laten onderzoeken of het mogelijk en wenselijk is op termijn de evaluatiepraktijk op scholen als normindicator op te nemen in het toezichtskader van de inspectie. Dit houdt in dat de evaluatiepraktijk onderdeel wordt van het oordeel over de kwaliteit van de school. Ook zal het opbrengstgericht werken door scholen worden ondersteund via verschillende projecten in het kader van de Kwaliteitsagenda PO.

3. Verantwoorden over het eindniveau van alle leerlingen

Voor een succesvolle overstap van de basisschool naar het voortgezet onderwijs is het belangrijk dat VO-scholen goede informatie krijgen over het behaalde eindniveau. Alleen dan kunnen VO-scholen leerlingen maatwerk bieden en het beste uit de leerlingen halen. De referentieniveaus rekenen en taal helpen om deze informatieoverdracht te objectiveren en te valideren. In de beleidsreactie op het advies van de Commissie Meijerink¹ kondigde ik al aan dat alle basisscholen vanaf het schooljaar 2010–2011 objectieve en gevalideerde gegevens moeten leveren over het behaalde eindniveau taal en rekenen van alle leerlingen in groep 8. Voor zorgleerlingen formuleert de school een ontwikkelingsperspectief en ontwikkelt daar een individuele leerlijn bij. De inspectie ziet hier op toe.

Scholen moeten op verschillende manieren aan deze verplichting kunnen voldoen. Bijvoorbeeld door gegevens uit het leerlingvolgsysteem te gebruiken of door te kiezen uit meerdere geschikte toetsen die het behaalde eindniveau in groep 8 meten. Het leerlingvolgsysteem bestaat uit toetsen waarmee een leraar de vorderingen van leerlingen op verschillende onderdelen van taal en rekenen kan volgen. Onderdelen van taal zijn bijvoorbeeld technisch lezen en spelling, onderdelen van rekenen zijn bijvoorbeeld procenten, breuken en verhoudingen. Deze toetsen worden gedurende de schoolloopbaan van leerlingen afgenomen. Dit zal de komende jaren goede voorbereiding vragen. In 2010 moeten leerlingvolgsystemen beschikbaar komen, waarin de referentieniveaus taal en rekenen zijn verwerkt. De toetsen in deze leerlingvolgsystemen moeten kunnen aangeven hoe ver leerlingen zijn gevorderd met deze niveaus. Ook voor zwakke leerlingen moeten goede toetsen beschikbaar komen. Er zal dan ook geen sprake meer van kunnen zijn dat bepaalde groepen leerlingen worden uitgesloten van toetsen. Dit belemmert immers het zicht op hun leermogelijkheden en vorderingen.

4. Toegevoegde waarde nauwkeuriger meten

In mijn brief van 24 april 2008 over de (on)mogelijkheden van toetsen en verantwoorden, gaf ik aan dat het onomstreden is dat aan scholen wordt gevraagd zich te verantwoorden over hun opbrengsten. Eindopbrengsten zijn een indicator van de kwaliteit van het onderwijs: de toegevoegde waarde van de school. Met de invoering van de referentieniveaus taal en rekenen verandert de beoordeling van de eindopbrengsten van scholen door de Inspectie van het Onderwijs. Afhankelijk van de leerlingpopulatie op de school, halen meer of minder leerlingen het fundamentele en het streefniveau voor taal en rekenen. De normering van de referentieniveaus zal worden uitgewerkt in overleg met de PO Raad en de inspectie.

¹ Kamerstuk 2007–2008, 31 332, nr. 3

In het rapport «Tijd voor onderwijs» doet de Commissie Dijsselbloem de aanbeveling om de toegevoegde waarde van de school beter in beeld te brengen. De vraag is op welke wijze dat het beste kan. Het lijkt logisch om een voor- en nameting te doen en de toegevoegde waarde te berekenen als het verschil in uitkomst. Maar kennis en vaardigheden van 4- en 12-jarige leerlingen over taal en rekenen zijn niet altijd vergelijkbaar. Bovendien verandert de samenstelling van de leerlingpopulatie op basisscholen ieder schooljaar, bijvoorbeeld door verhuizingen. Het verplicht laten afnemen van een begintoets voor het bepalen van de toegevoegde waarde van scholen, vind ik niet wenselijk. Uit onderzoek is bekend dat toetsen van vierjarige kinderen geen stabiele en valide resultaten opleveren¹. Dit komt omdat de cognitieve vaardigheden van jonge kinderen, en mogelijke problemen in de ontwikkeling daarvan, nog heel veranderlijk zijn². Bovendien neemt de toetsdruk op jonge leeftijd naar mijn mening teveel toe als een begintoets een formele status krijgt. Door observatie en gebruik van toetsen uit het leerlingvolgsysteem als kinderen daar aan toe zijn, kunnen leraren de ontwikkeling van jonge leerlingen goed volgen. Om de toegevoegde waarde van een school te kunnen meten, is het afnemen van een begintoets bovendien niet nodig. Dit komt bijvoorbeeld naar voren in het essay van de heer Staphorsius van het Cito «*Optimalisering van het gebruik van onafhankelijke toetsen in een leerling- en onderwijsvolgsysteem*».³ Dit essay is als bijlage aan de brief toegevoegd. De score op een eindtoets kan gecorrigeerd worden voor de factoren die wel invloed hebben op de eindresultaten, maar die niet of nauwelijks door het onderwijs beïnvloed kunnen worden. Op die manier wordt de school, ondanks de verschillende leerlingen, toch fair beoordeeld.

De toegevoegde waarde van scholen kan goed in beeld worden gebracht door de opbrengsten te relateren aan de samenstelling van de leerlingpopulatie. De huidige werkwijze van de inspectie komt hier al aan tegemoet. Ik streef er naar deze werkwijze te verbeteren om nog meer rekening te houden met verschillen tussen leerlingen en scholen. Het gaat hierbij om factoren die aantoonbaar invloed hebben op de eindresultaten van leerlingen: de capaciteiten van het kind, het opleidingsniveau van de ouders en de sociaaleconomische achtergrond. Maar bijvoorbeeld ook het aantal zorgleerlingen dat een school opneemt, of het totale aantal leerlingen op school.

Sommige scholen proberen zoveel mogelijk zorgleerlingen in de eigen school te houden en niet door te sturen naar het speciaal (basis) onderwijs. De inspectie vraagt van scholen dat zij een handelingsplan opstellen voor iedere rugzakleerling. Daarin moet ook het ontwikkelingsperspectief voor het eind van de basisschool concreet worden beschreven. Sommige rugzakleerlingen doen gewoon mee aan de eindtoets. Maar als vaststaat dat een leerling weinig capaciteiten heeft en doorstroomt naar het praktijkonderwijs, telt de inspectie de score van de leerling niet mee in de schoolscore. Overigens wordt wel van alle leerlingen, ook de rugzakleerlingen, het beheersingsniveau taal en rekenen vastgesteld ten behoeve van de aansluiting met het voortgezet onderwijs.

5. Overzicht van activiteiten

Om de toets- en verantwoordingspraktijk in het primair onderwijs te verbeteren, worden vanaf 2008 de volgende activiteiten in gang gezet:

Meer en beter opbrengstgericht werken

- Extra aandacht aan opbrengstgericht werken en de evaluatiepraktijk van scholen in alle projecten van de Kwaliteitsagenda PO.
- Vergroten nascholingsaanbod opbrengstgericht werken en werken met het leerlingvolgsysteem.
- Samen met de gezamenlijke opleidingen voor leraren basisonderwijs

¹ De Jong e.a., (1996). Predicatie van onderwijsachterstanden. Amsterdam, Vrije Universiteit.

² Goorhuis-Brouwer (2005). Een stevig fundament. Over de vroegkinderlijke ontwikkeling en opvoeding met een extra accent op de taalontwikkeling.

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

nagaan of in het curriculum voldoende effectief aandacht is voor opbrengstgericht werken en werken met het leerlingvolgsysteem. De bekwaamheidseisen voor leraren (in het bijzonder de pedagogische competentie, de vakinhoudelijke en vakdidactische competentie en de organisatorische competentie) bieden hiervoor aanknopingspunten.

- Verwerken van de referentieniveaus in de toetsen van leerlingvolgsystemen. Hierdoor wordt de ontwikkeling van leerlingen richting het fundamenteel of streefniveau zichtbaar gemaakt. Cito is gestart met een pilotproject met scholen in Arnhem en Den Haag waarin wordt gewerkt met referentieniveaus in het leerlingvolgsysteem.
- Opnemen van de referentieniveaus in de reeds ontwikkelde leerlijnen voor zorgleerlingen in het regulier onderwijs en leerlingen in het (voortgezet) speciaal (basis) onderwijs. Voor deze leerlingen wordt door Cito het leerlingvolgsysteem aangepast. Daarbij wordt een instrument ontwikkeld om het ontwikkelingsperspectief in kaart te brengen.
- Om het opbrengstgericht werken te stimuleren, verzorgt de inspectie vanaf schooljaar 2008–2009 een benchmark van de eindopbrengsten van scholen afgezet tegen de opbrengsten van scholen met een vergelijkbare leerlingpopulatie. Deze benchmark wordt aangevuld met aanwijzingen voor verbetering van het onderwijs.
- Onderzoeken of het mogelijk en wenselijk is om op termijn de evaluatiepraktijk op scholen als normindicator op te nemen in het inspectietoezicht.

Verantwoorden over het eindniveau van alle leerlingen

- Verplichten van scholen om zich te verantwoorden over het behaalde eindniveau van alle leerlingen, met de invoering van de referentieniveaus van taal en rekenen. Scholen worden in staat gesteld op verschillende manieren aan deze verplichting te voldoen.
- Bestaande (eind)toetsen geschikt maken voor het meten van de referentieniveaus.
- Onderzoeken of ook voor specifieke doelgroepen, bijvoorbeeld zwakke leerlingen, voldoende betrouwbare toetsen beschikbaar zijn.

Toegevoegde waarde nauwkeuriger meten

- Onderzoeken van werkwijzen om in de beoordeling van de toegevoegde waarde van scholen nog beter rekening te houden met de specifieke kenmerken van de leerlingpopulatie, bijvoorbeeld de sociaal-economische achtergrond en de capaciteiten van individuele leerlingen.
- Aanpassen van het toezichtskader door de inspectie, in overleg met de PO-sector, aan de situatie waarin de referentieniveaus taal en rekenen zijn ingevoerd.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. A. M. Dijkema