

Nood aan debat over gevalideerde, gestandaardiseerde en genormeerde proeven

*Advies naar aanleiding van de haalbaarheidsstudie 'naar de
invoering van centrale toetsen in Vlaanderen'*

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 23 september 2021 met 24 stemmen voor en 1 onthouding

Vorbereiding:

Toelichting bij de resultaten van de haalbaarheidsstudie door onderzoekers Bas Hemker, Rianne Janssen en Annelies Volckaert op 28 mei 2021, toelichting bij de stand van zaken van het beleidsproject door Katrien Bonneux (kabinet minister Weyts) en Jeroen Backs (Departement Onderwijs en Vorming) op 1 juni 2021,

Werkgroep Gevalideerde, gestandaardiseerde en genormeerde proeven onder voorzitterschap van Kristin Vanlommel en Annemie Desoete (a.i.) op 1 juni 2021, 22 juni 2021, 24 augustus 2021 en 14 september 2021

Inbreng van de Raad Hoger Onderwijs (7 september 2021), Raad Basisonderwijs (8 september 2021) en Raad Secundair Onderwijs (9 september 2021).

Dossierbeheerder: Katrien Persoons

Inhoud

1	Situering.....	2
2	Inhoudelijke knelpunten	2
2.1	Nood aan eenduidig doel	3
2.2	Focus op kwaliteitsontwikkeling	4
	Zonder ‘high stakes’	4
	Hoe kunnen proeven al dan niet bijdragen tot kwaliteitsontwikkeling?	4
2.3	Rankings: meer dan een neveneffect.....	6
2.4	Valide proeven.....	6
2.5	Leerwinstmeting.....	7
2.6	Externe toetsassistenten.....	7
2.7	Brede afname.....	8
2.8	Juridische toets op vlak van onderwijsvrijheid.....	8
2.9	Budget	8
2.10	Timing	9
3	Beleidsproces	9
3.1	Debat	10
3.2	Participatie	11
3.3	Doordachte aanpak vanuit omvattende routekaart	11
3.4	Stapsgewijs en transparant.....	11
4	Bronnen.....	12



1 Situering

De beleidsnota Onderwijs voorziet de introductie van gevalideerde, gestandaardiseerde en genormeerde proeven (“GGG-proeven”¹) op vier momenten in het lager en secundair onderwijs.

In januari 2021 bracht de Vlor een eerste advies uit over die proeven. We vroegen daarin om een aantal essentiële strategische voorwaarden op de agenda te zetten en vroegen ook om in dialoog te gaan over de verdere uitwerking.²

Ondertussen kregen de beleidskeuzes en de operationele stappen verder vorm, maar bleef het wachten op de vrijgave van de haalbaarheidsstudie ‘naar de invoering van centrale toetsen in Vlaanderen’. Die studie werd op 31 januari 2021 afgerond. De vrijgave gebeurde op 12 mei 2021. De Vlor nam kennis van de resultaten en ging in dialoog met de onderzoekers.³ We vroegen ook informatie over de stand van zaken van het beleid.⁴

Met dit tweede advies op eigen initiatief bevestigt de Vlor het belang dat hij hecht om als strategische adviesraad vroeg in de beleidsvoorbereiding van dit ambitieuze beleidsproject zijn rol op te nemen en daarbij de stem van alle belanghebbenden te vertolken.

2 Inhoudelijke knelpunten

De haalbaarheidsstudie toont aan dat het beleidsproject zeer complex is en vele uitdagingen bevat. Er is een veelheid van keuzes die gemaakt moeten worden. Die keuzes hangen samen met het doel van de proeven en hebben telkens budgettaire implicaties en een organisatorische impact op schoolniveau.

Die complexiteit staat op gespannen voet met de voortgang van het project. De Vlor pleit ervoor om een breed debat te voeren over de beleidskeuzes die de haalbaarheidsstudie aanhaalt en daarover consensus te zoeken (zie ook 3.1). We stellen het uitbouwen van een evidence-informed beleid voorop.⁵

Wanneer we de haalbaarheidsstudie lezen in relatie tot de beleidskeuzes die momenteel voorliggen of reeds gemaakt zijn, dan komen er een aantal pertinente vragen en bezorgdheden naar boven. We geven hieronder de belangrijkste elementen mee, zonder daarbij volledigheid na te streven.

¹ Voor de leesbaarheid van de tekst kiezen we voor deze afkorting. We gebruiken de formele term uit het Vlaamse regeerakkoord en de beleidsnota Onderwijs. In de communicatie naar scholen heeft de minister en het departement het over de ‘Vlaamse toetsen’.

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.

³ Op 28 mei 2021 gaven de onderzoekers een toelichting bij de resultaten van de drie percelen van de haalbaarheidsstudie: perceel 1 (psychometrisch-pedagogische aspecten) door Bas Hemker, perceel 2 (organisatorische luik) door Rianne Janssen, perceel 3 (juridisch-technische aspecten) door Annelies Volckaert.

⁴ Katrien Bonneux (kabinetschef minister Weyts) en Jeroen Backs (afdelingshoofd Strategische beleidsondersteuning, Departement Onderwijs en Vorming) gaven een toelichting over de stand van zaken van het beleidsproject op de vergadering van de Vlor-werkgroep op 1 juni 2021.

⁵ Bij een evidence-informed beleid wordt evidentie uit onderzoek gebruikt om het debat te voeren en consensus te zoeken, voor er sprake is van het realiseren van maatregelen. Een meer uitgebreide omschrijving van de balans tussen onderzoek en beleidsdesign bij het vorm geven van evidence-informed beleid is te lezen in volgend advies: Vlor, Algemene Raad. [Advies over de themazetting van het op te richten universitair steunpunt onderwijsonderzoek 2016-2020](#), 28 januari 2016.



2.1 Nood aan eenduidig doel

De haalbaarheidsstudie wijst meermaals op onduidelijkheid over het precieze doel van de proeven. Ook de Vlor kaartte in zijn eerdere advies aan dat de proeven een helder en eenduidig doel missen.⁶ De doelen uit de beleidsnota Onderwijs blijven het uitgangspunt voor de minister.⁷

Die doelen laten ruimte voor **interpretatieverschillen**, wat ook versterkt wordt doordat we op verschillende plaatsen een andere verwijzing naar de doelen lezen.

Bovendien kennen de doelen voor elk van de belanghebbenden (scholen, leerlingen, leraren) een **verschil in finaliteit**⁸:

- Voor scholen zijn de proeven het meest summatief: “Scholen waarvan de leerlingen significant minder leerwinst genereren op deze gevalideerde, gestandaardiseerde en genormeerde proeven, moeten in een vrij te kiezen begeleidingstraject stappen met als doel om de kwaliteit van hun onderwijs te verhogen” (Oproep tot universitair steunpunt, p.5)
- Voor leerlingen is het summatieve karakter mogelijk: “De resultaten op de toets kunnen worden meegenomen in de globale beoordeling van de leerling, maar zijn niet doorslaggevend in het kader van studievoortgang en -oriëntering. (Oproep tot universitair steunpunt, p.5)
- Voor leraren is het gebruik formatief: In de eerste plaats is het een instrument voor de betrokken leerkrachten om te reflecteren over de resultaten en zo de kwaliteit te verhogen. (Oproep tot universitair steunpunt, p.5)

De overheid spreekt voor de implementatie van de proeven over een ‘**mild summatief scenario**’.

Het belang van eenduidigheid over de doelen kan niet onderschat worden. We weten dat een combinatie van doelen niet wenselijk is (Penninckx, Vanhoof, e.a., 2017). Als proeven summatief zijn voor scholen heeft dat onvermijdelijk consequenties voor de inzet van de proeven voor leerlingen en leraren. Het kan dan ook voor hen leiden tot gebruik met een hoge inzet (‘high stakes’) omdat de school wil dat er goed op de proeven gepresteerd wordt. Onderzoek (Penninckx, Vanhoof, e.a., 2017; Leckie & Goldstein, 2019) heeft de risico’s daarvan al veelvuldig gedocumenteerd en toont aan dat dit vaak resulteert in een negatieve impact op de onderwijskwaliteit.⁹ Ook de haalbaarheidsstudie (perceel 2) benadrukt dat “het niet evident is om verschillende toetsdoelen te combineren en dat de perceptie van de toetsfinaliteit zal bepalen hoe verschillende actoren in het onderwijsveld met de gecentraliseerde toetsen omgaan” (p.10).

⁶ 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.

⁷ Vlaams Parlement, Commissie Onderwijs, [schriftelijke vraag nr. 745](#), 28 mei 2021.

⁸ Een formatief gebruik van de proeven heeft tot doel om informatie te verkrijgen die steunt biedt aan het leerproces. Toetsen die gebruikt worden om op het einde van een leerproces een oordeel te vellen over een leerresultaat, noemen we summatief. De opdeling van doelen in formatief en summatief kan ook gemaakt worden op een geaggregeerd niveau, zoals dat van de school of op systeemniveau.

⁹ Voor de uitwerking van dit standpunt, zie eerder advies (hoofdstuk 2.3): 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.

2.2 Focus op kwaliteitsontwikkeling

De Vlor herhaalt zijn pleidooi om het doel van de proeven te focussen op **kwaliteitsontwikkeling**.¹⁰ Dat moet de voornaamste reden zijn om te willen meten. Onder de juiste condities kan de informatie uit proeven scholen ondersteunen om verantwoordelijkheid op te nemen om hun onderwijskwaliteit verder te ontwikkelen. Informatie uit proeven kan dan meegenomen worden als een informatiebron voor interne kwaliteitszorg.¹¹

Zonder 'high stakes'

Om ongewenste effecten zo veel mogelijk te vermijden¹², benadrukt de Vlor dat de proeven voor de betrokkenen niet mogen gepaard gaan met een hoge inzet (high stakes), wat zou betekenen dat er rechtstreekse gevolgen aan de resultaten van de proeven worden gekoppeld.

Ook uit perceel 3 van de haalbaarheidsstudie leren we dat de proeven alleen maar verzoenbaar zijn met het grondwettelijk kader voor zover ze low stakes zijn: 'Indien de centrale toetsing rekening houdt met scholen met afwijkende eindtermen, indien deze geen impact heeft op autonomie van de klassenraad inzake studievoortgangsbeslissingen, en voor zover de toetsen low stakes zijn, lijkt het eerder onwaarschijnlijk dat het systeem van centrale toetsing als disproportioneel wordt beoordeeld' (p.122). Bovendien blijkt uit eerder beleidsonderzoek (Penninckx, Vanhoof, e. a., 2017) dat gestandaardiseerde toetsen die ontwikkelingsgericht zijn, de meeste kans maken op een breed draagvlak in het Vlaamse onderwijs maar dat inspanningen nodig zijn om dat draagvlak bij uiteenlopende stakeholders te creëren.¹³

Toch pleit de minister voor een mild summatief scenario (zie 2.1) waarin er voor scholen een rechtstreekse koppeling is tussen de resultaten van de proeven en het begeleidingstraject. Dat staat op gespannen voet met een ontwikkelingsgerichte benadering. Het zorgt voor gebrek aan eenduidigheid over de finaliteit van de proeven en zet de deur open voor een high stakes-benadering met een focus op controle en toezicht. Op die manier vormt het een bedreiging voor het ontwikkelingsgericht omgaan met de resultaten van de proeven (zie 2.1).

Hoe kunnen proeven al dan niet bijdragen tot kwaliteitsontwikkeling?

- Schoolniveau

Binnen het kader van een ontwikkelingsgericht gebruik van de proeven op schoolniveau kan de inspectie de resultaten van de proeven meenemen in de doorlichting die zij doet op basis van het referentiekader onderwijskwaliteit en aan die doorlichting begeleidingstrajecten koppelen. We

¹⁰ 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.

¹¹ Dit is de term zoals die gebruikt wordt in het Decreet betreffende de kwaliteit van onderwijs. Interne kwaliteitszorg heeft een integraal karakter en heeft betrekking op alle aspecten van de schoolontwikkeling (pedagogisch-didactische keuzes, zorgbeleid, nascholingsbeleid, ...).

¹² Hoe groter de ervaren belangen van de proeven en de consequenties die eraan verbonden zijn ('high stakes'), hoe groter de risico's op negatieve effecten: de emotionele impact die de aandacht van de onderwijsleerpraktijk afleidt, teaching to the test, de negatieve impact op de motivatie van leerlingen, de negatieve impact op de schoolloopbaan, het vergroten van ongelijke onderwijskansen (denk aan risico's op toenemende schoolsegregatie en schaduwonderwijs), de negatieve impact op motivatie en op de professionaliteit van leraren. (Penninckx, Vanhoof, e.a., 2017 ; Leckie & Goldstein, 2019)

¹³ Penninckx, M., Quintelier, A., De Maeyer, S. & Van Petegem, P. (2016). [Scenario's voor leer\(winst\)monitoring in Vlaanderen: Een ontwerponderzoek naar haalbaarheid en wenselijkheid. Beleidssamenvatting Eindrapport OBPWO 13.03](#). Departement Onderwijs en Vorming. Een ontwerponderzoek naar haalbaarheid en wenselijkheid. Dat onderzoek liep van 2014 tot 2016 onder leiding van Jan Vanhoof.

wensen echter geen directe koppeling tussen de resultaten van de proeven en het begeleidingstraject. Een verplicht begeleidingstraject kan enkel het resultaat zijn van een brede doorlichting op basis van het referentiekader onderwijskwaliteit. De beoogde toepassing van de proeven mag niet leiden tot een vernauwing van het brede kwaliteitsbegrip in Vlaanderen.¹⁴

Het onderwijsveld wil voluit inzetten op de doelstelling van kwaliteitsontwikkeling. Scholen ondersteunen in het versterken van hun beleidsvoerend vermogen en de professionele ontwikkeling van schoolteams is daarbij onontbeerlijk. De pedagogische begeleiding is bij uitstek de partner van scholen om hen te ondersteunen in het gebruik van de toetsresultaten voor het versterken van de interne kwaliteitsontwikkeling. Dat behoort tot hun decretale opdrachten. Als niet-controleerende en laagdrempelige partner van scholen zet zij zowel vraaggestuurd als vanuit haar aanbod in op zowel een procesmatige als inhoudelijke professionalisering van schoolteams rond deze thema's. Ook benadrukt de Vlor dat de potentiële meerwaarde van proeven maar gerealiseerd zal kunnen worden als er voldoende tijd, ruimte en expertise (individueel maar ook via teamvorming) is om met de resultaten van de proeven op een ontwikkelingsgerichte manier aan de slag te gaan.¹⁵

- **Leerlingniveau**

Ook voor het gebruik van de resultaten op leerlingniveau is het van belang om geen rechtstreekse gevolgen te koppelen aan de resultaten op de proeven voor studievoortgang, -oriëntering en attestering. De resultaten op de proeven kunnen als een van de elementen worden meegenomen bij de globale beoordeling van de leerling maar zijn niet doorslaggevend in het kader van studievoortgang en -oriëntering. De eindverantwoordelijkheid van de leraar en de (delibererende) klassenraad moet gegarandeerd blijven. Bovendien geven de proeven slechts partiële informatie doordat ze gebaseerd zijn op één meetmoment en ze een selectie van de eindtermen meten voor slechts twee domeinen. De overheid en het steunpunt dienen over het gebruik van individuele resultaten zorgvuldig en zeer helder naar scholen te communiceren.

Leerlingen leggen al zeer veel toetsen af. Scholen moeten bewust bekijken hoe de GGG-proeven in het bestaande evaluatiebeleid passen, zodat leerlingen de proeven niet ervaren als 'overtuetsing'. Scholen beschikken reeds over een grote hoeveelheid evaluatiegegevens van individuele leerlingen.¹⁶ Er gaat ook waardevolle onderwijstijd verloren met te veel toetsen.

- **Klasniveau**

Een nieuw voorstel, dat niet vervat zit in de beleidsnota¹⁷, is de overweging om ook feedback op klasniveau aan te bieden. Dat wenst de Vlor niet. Het staat haaks op de organisatorische vrijheid die elke school heeft om leerlingengroepen samen te stellen. Het komt aan de school toe om de

¹⁴ Het GO! onderschrijft de passus dat een verplicht begeleidingstraject enkel het resultaat van een brede doorlichting op basis van het referentiekader onderwijskwaliteit kan zijn. Daarom kunnen voor het GO! opeenvolgende negatieve proeven enkel leiden tot een versnelling van het doorlichtingsproces. Door deze werkwijze wordt een eventuele beslissing tot een verplicht begeleidingstraject genomen na een grondige analyse en contextualisering van de resultaten op de proeven én binnen een brede doorlichting. Doordat de resultaten deel uitmaken van een breder kwaliteitsoordeel kan een verplicht begeleidingstraject door de netgebonden pedagogische begeleidingsdiensten ook doelgerichter opgezet worden.

¹⁵ De Vlor pleitte hier ook voor n.a.v. de verplichting van de gevalideerde toetsen op het einde van het basisonderwijs: Vlor, Raad Basisonderwijs. [Gevalideerde toetsen einde basisonderwijs: hefboom voor kwaliteit? Advies over de randvoorwaarden voor gevalideerde toetsen als instrument voor interne kwaliteitszorg op schoolniveau](#), 14 november 2018.

¹⁶ 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.

¹⁷ In de beleidsnota is enkel sprake van resultaten op leerling- en schoolniveau.



resultaten op leerlingniveau terug te koppelen naar de leraren voor wie ze relevant zijn. Op die manier zijn de resultaten van leerlingen voor leraren een bron van reflectie, maar ze kunnen nooit aanleiding geven tot een uitspraak over de kwaliteit van de instructie. Onderwijs geven is teamwerk. Het is de school als geheel die verantwoordelijkheid draagt voor kwaliteitsvolle instructie. Bovendien zijn toetsprestaties het resultaat van langdurige leerprocessen over verschillende schooljaren in een complex samenspel van verschillende factoren.

- **Systeemevaluatie**

Het laatste niveau van rapportage betreft de systeemevaluatie. In welke mate de proeven de rol van de huidige peilingen zullen overnemen, is nog onduidelijk. Uit de haalbaarheidsstudie (perceel 1) blijkt dat het scenario waarin de proeven slechts een beperkte systeemevaluatie zullen inhouden, het meest realistisch is. De Vlor benadrukt het belang van een stevige structurele procedure om kwaliteit van eindtermen te bewaken op systeemniveau.¹⁸ Dat was de oorspronkelijke rol van de peilingen.

2.3 Rankings: meer dan een neveneffect

De Vlor blijft zeer bezorgd over hoe de overheid met de resultaten van de proeven zal omgaan in het kader van openbaarheid van bestuur. Momenteel ontbreekt het aan antwoorden op de gestelde vragen. Rankings zijn niet zo maar een neveneffect. Het zal een directe impact hebben op hoe met onderwijskwaliteit zal worden omgegaan, namelijk dat onderwijskwaliteit gereduceerd wordt tot toetsresultaten.

We lezen op de website van de overheid¹⁹ dat het niet de bedoeling is om de resultaten op school-, klas- en leerlingniveau publiek bekend te maken. Er is een **degelijk en sluitend juridisch kader nodig** om te garanderen dat de overheid, scholen of andere actoren op geen enkele manier en in geen enkele vorm de resultaten publiek kan, mag en zal maken. Daarvoor zijn verschillende instrumenten nodig.

De Vlor schaart zich achter de piste die de haalbaarheidsstudie (perceel 3) aanreikt. Rankings kunnen enkel vermeden worden indien de overheid niet beschikt over de resultaten van individuele scholen. “Het is evident dat de overheid geen verzoek tot openbaarheid kan inwilligen als zij de gegevens niet heeft” (rapport haalbaarheidsstudie perceel 3, p.142). Dat sluit aan bij een ontwikkelingsgerichte benadering van de proeven - waar de Vlor voor pleit - waarbij scholen verantwoordelijk zijn om met de resultaten van de proeven aan de slag te gaan in het kader van kwaliteitsontwikkeling (interne kwaliteitszorg). De inspectie (externe kwaliteitszorg of kwaliteitsbewaking) vraagt de resultaten van de proeven op als voorbereidend document bij de doorlichting.²⁰

Daarnaast acht de Vlor het aangewezen dat er een decretaal verbod komt op rankings.

2.4 Valide proeven

Het meten van de eindtermen via de proeven is een zeer complex proces, terwijl er ook op dat vlak snelle stappen worden gezet. Het is daarbij niet duidelijk wie de validiteit van de proeven zal

¹⁸ Vlor, Algemene Raad. [Advies over de operationalisering van het begrip 'leerlingenpopulatie'](#), 29 november 2018.

¹⁹ Departement Onderwijs en Vorming (2021). [Vlaamse toetsen](#). Vlaamse Overheid.

²⁰ Om een verplicht begeleidingstraject mogelijk te maken verzet het GO! zich er niet tegen dat de overheid kan beschikken over de resultaten van de proeven.

beoordelen, zoals dat ook gebeurd is voor de OVSG-toets en de interdiocesane proeven in het basisonderwijs. Het is ook onduidelijk hoe er valide proeven zullen opgemaakt worden voor scholen met gelijkwaardige eindtermen. Perceel 3 van de haalbaarheidsstudie wijst op het belang daarvan. Het is een van de factoren die ervoor kunnen zorgen dat de proeven niet als disproportioneel worden beoordeeld in relatie tot de onderwijsvrijheid.

2.5 Leerwinstmeting

Perceel 1 van de haalbaarheidsstudie gaat in op definities van leerwinst en hoe die geoperationaliseerd kunnen worden op niveau van individuele leerlingen, op niveau van de school en op niveau van het onderwijssysteem. Daarbij wordt ook stilgestaan bij het meten van de toegevoegde waarde van een school en hoe leerlingenkenmerken kunnen meegenomen worden. De onderzoekers vestigen de aandacht op twee dilemma's: 1) hoe omgaan met leerwinst wanneer de gemeten vaardigheid verandert en 2) hoe omgaan met de leerwinst wanneer de tijdsspanne te groot is.

Er zijn nog belangrijke beleidskeuzes te maken. Het begrip leerwinst vraagt nog verdere verduidelijking en nuance, ook met aandacht voor leerlingen met specifieke noden.²¹ De Vlor wil betrokken worden in het verder nadenken over de wenselijkheid van een leerwinstbenadering.

2.6 Externe toetsassistenten

Een gevolg van het beleidsvoornemen om de GGG-proeven in te voeren, is dat er dan toetsassistenten nodig zijn om de afnames te begeleiden zodat ze gestandaardiseerd kunnen gebeuren.

De haalbaarheidsstudie (perceel 2) beschrijft drie scenario's voor het aanstellen van die toetsassistenten: 1) extern aangeworven toetsassistenten, 2) leraren uit andere scholen, 3) leraren uit de school zelf. Ondertussen stelt de minister voor om externe toetsassistenten in te zetten (scenario 1 of 2).

De Vlor is zeer bezorgd over alledrie de scenario's:

- Hoe en door wie de toetsafname ook gebeurt, de logistieke, organisatorische, administratieve en financiële last daarvan mag niet zomaar afgewenteld worden op de schoolteams en de scholen. Ook dat zou het draagvlak voor de proeven ondergraven. Het tijdsonderzoek (Minnen, Verbeylen, et al, 2018), toonde aan dat er nu al te veel administratieve en logistieke last is die de werkdruk verhoogt én die ten koste gaat van de tijd die leraren kunnen besteden aan het leren van hun leerlingen.
- We vinden het niet opportuun om taken op schoolniveau te genereren, naast of bovenop kernopdrachten die (potentiële) leraren weghouden uit de klas. Er zijn nu reeds leraren tekort in het onderwijs.
- Het ervaren van autonomie en eigenaarschap van de scholen bij de implementatie van de proeven is belangrijk om echt te kunnen leren van de proeven. Indien er gekozen wordt voor externe toetsassistenten, dan is er de zorg dat het toetsdoel gepercipieerd wordt als high stakes met alle risico's die daarbij horen (zie eerder).

²¹ Vlor, Algemene Raad. [Naar een nieuw decreet leersteun. Advies over de conceptnota decreet leersteun](#). Algemene Raad, 23 september 2021.

- De schaalgrootte maakt het aanstellen van externe toetsassistenten erg complex. Dat blijkt uit de haalbaarheidsstudie (perceel 2) die grote vraagtekens plaatst bij de haalbaarheid ervan.

2.7 Brede afname

De overheid zal binnenkort ook keuzes maken rond de brede afname van de proeven. In principe worden de proeven voor een bepaalde doelgroep op een gestandaardiseerde wijze afgenomen bij alle leerlingen van het betreffende leerjaar. Dat is niet voor alle leerlingen even evident.²² In perceel 2 van de haalbaarheidsstudie worden verschillende scenario's uitgewerkt. Daaruit blijkt dat toetstechnische argumenten niet tot een duidelijke beslissing rond die brede afname kunnen leiden. Er moet de tijd genomen worden om een goed geïnformeerd debat te voeren om zo tot een concrete en gedragen visie te komen over hoe de brede afname vorm moet krijgen. Daarbij speelt ook de vraag naar een eenduidig doel van de proeven. De Vlor wil input geven voor dat debat.

2.8 Juridische toets op vlak van onderwijsvrijheid

In perceel 3 van de haalbaarheidsstudie is onder meer onderzocht hoe het invoeren van de proeven zich kan verhouden tot de vrijheid van onderwijs (art.24, §1 van de Grondwet). Het beperken van een grondrecht is toegelaten indien er 1) een wettelijke basis voor is, 2) er een legitiem doel is voor de beperking, 3) de beperking proportioneel is en 4) pertinent is.

Wat niet tot de opdracht van de onderzoekers behoorde, is om het geheel van het kwaliteitszorgsysteem in Vlaanderen mee in beschouwing te nemen bij de afwegingen rond de onderwijsvrijheid. De vraag is immers niet louter of de proeven op zich strijdig kunnen zijn met de onderwijsvrijheid, maar eveneens of het geheel aan kwaliteitsborgingssystemen waarover de overheid beschikt de onderwijsvrijheid al dan niet te veel inperkt. Dat moet nog uitgeklaard worden in functie van het regelgevend kader dat momenteel wordt voorbereid.

De Vlor merkt ook op dat de onderzoekers vraagtekens plaatsen bij de mate waarin de proeven een legitiem doel dienen. Een legitiem doel zou 'het verbeteren van de onderwijskwaliteit' kunnen zijn, maar er is momenteel geen eenduidige wetenschappelijke consensus of de proeven daar inderdaad een geschikt middel voor zijn.²³ Bij de overwegingen om de proportionaliteit van de proeven te beoordelen, vestigt de Vlor er de aandacht op dat bottom-up toetsontwikkeling minder kansen bevat voor de schending van art. 24 van de Grondwet. Ook de Vlor roept op om de inbreng van de praktijk mee te nemen en gebruik te maken van de inzichten uit het veld.

2.9 Budget

De drie percelen van de haalbaarheidsstudie verwijzen naar een veelheid aan mogelijkheden en scenario's met budgettaire implicaties. De proeven zullen veel middelen vragen:

- Zijn de investeringen in verhouding tot de te verwachten impact van de proeven op het beoogde doel om de onderwijskwaliteit te verbeteren? We gaven bij een vorig punt (2.6) reeds aan dat er geen eenduidige wetenschappelijke consensus is of de proeven een geschikt middel zijn om de onderwijskwaliteit te verbeteren.

²² Vlor, Algemene Raad. [Naar een nieuw decreet leersteun. Advies over de conceptnota decreet leersteun](#), 23 september 2021.

²³ Dat wordt uitgewerkt in het rapport van perceel 3 van de haalbaarheidsstudie op p.15-16. Perceel 1 bespreekt het ook uitgebreid.

- De potentiële meerwaarde van de proeven zal maar gerealiseerd kunnen worden als er voldoende expertise (individueel maar ook via teamvorming) is om met de resultaten van de proeven op een ontwikkelingsgerichte manier aan de slag te gaan.²⁴
- We ervaren een spanning tussen de intenties van de proeven en de ondersteuning die daarvoor voorzien wordt. Het is problematisch dat het ondersteuningskader (pedagogische begeleiding) afgebouwd wordt, terwijl ondersteuners net als kernopdracht hebben om de kwaliteitsontwikkeling op schoolniveau te ondersteunen. Dit wijst niet in de richting van een ontwikkelingsgerichte benadering.
- Er moet gekeken worden hoe de bestaande toetsen ook kwaliteitsvol kunnen ingezet worden voor de bedoeling van de overheid. Is het wenselijk om zo veel middelen te besteden aan een nieuwe grote ‘toetsbatterij’? Het is volledig onduidelijk hoe de proeven zich zullen verhouden tot de bestaande gevalideerde toetsen in het basisonderwijs, die ingeschreven staan in de huidige regelgeving.

2.10 Timing

Het is opvallend dat de timing voor basisonderwijs een jaar vervroegd wordt. Concreet is het plan nu om in mei 2023 de kalibratie te doen van de proeven in het vierde leerjaar basisonderwijs en de eerste afname in mei 2024. Ook de kalibratie van de proeven in het tweede leerjaar van het secundair onderwijs is gepland in mei 2023 en de eerste afname daarvan in mei 2024.

De Vlor gaat akkoord om de timing voor basisonderwijs los te koppelen van de timing van de nieuwe eindtermen in het basisonderwijs. We hebben daar steeds voor gepleit.²⁵ Maar dat de timing voor basisonderwijs nu een jaar vervroegd wordt en samenvalt met de implementatie van de proeven in het tweede leerjaar van het secundair onderwijs, vinden we niet aangewezen. Net zoals de onderzoekers van perceel 1 van de haalbaarheidsstudie pleiten we voor een stapsgewijze implementatie.

Uit de haalbaarheidsstudie blijkt de enorme complexiteit van het beleidsproject, terwijl die nog geen rekening houdt met het vervroegen van de timing voor basisonderwijs. Dat versterkt de complexiteit, zowel voor de overheid en het steunpunt als voor het onderwijsveld. Ook de keuze om zich voorlopig te baseren op de huidige eindtermen basisonderwijs, terwijl er nieuwe ontwikkeld worden, doet de complexiteit en de ontwikkelkost toenemen. Daarbij komt dat de situatie in het basisonderwijs grondig verschilt van die in het secundair onderwijs. Basisscholen zijn al decretaal verplicht om op het einde van het lager onderwijs bij hun leerlingen een gevalideerde toets af te nemen.

3 Beleidsproces

De haalbaarheid van de proeven gaat ook over aanvaardbaarheid: “Zonder voldoende acceptatie in het veld, is de kans dat de centrale toetsen haalbaar en succesvol te handhaven zijn een enorme

²⁴ 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.

²⁵ 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, Raad Basisonderwijs. [Knelpunten in de procedure voor nieuwe onderwijsdoelen basisonderwijs. Advies over de conceptnota “Eindtermen en ontwikkelingsdoelen basisonderwijs”](#), 16 oktober 2020.

uitdaging. Daarom is het van belang draagvlak te creëren en verbinding te zoeken met het onderwijsveld bij de invoer van centrale toetsen” (rapport haalbaarheidsstudie perceel 1, p. 39).

De Vlor observeert in het veld verschillende visies over het invoeren van de GGG-proeven. Bij sommigen is er principiële weerstand. Als de minister draagvlak wil creëren, is in elk geval een grondige bijsturing van het beleidsproces nodig.

3.1 Debat

De invoering van de proeven is een maatschappelijk belangrijk thema. Het betreft een fundamentele onderwijshervorming die niet alleen een nieuw mechanisme creëert binnen het kwaliteitsdenken over onderwijs, maar ook een nieuw paradigma binnenbrengt in het nadenken over kwaliteit. In de politieke keuze om de proeven te ontwikkelen en die op een bepaalde manier vorm te geven, worden ook pedagogische keuzes gemaakt die een bepaalde visie op onderwijs impliceren.

Sommige beleidskeuzes zijn reeds gemaakt en geoperationaliseerd zonder dat er met de betrokken onderwijsactoren en de samenleving de tijd genomen is om de dialoog aan te gaan. De Vlor vindt het problematisch dat een reflectie- en consultatiedocument ontbreekt om de maatschappelijke actoren, de Vlor en het Vlaams Parlement in een vroeg stadium actief te betrekken bij het beleidsproject en het maken van fundamentele strategische beslissingen. Er is ook geen verslag van de verkenning van het maatschappelijk draagvlak en de OESO-studie die daaromtrent gebeurd is. Ook het feit dat de vrijgave van de haalbaarheidsstudie op zich liet wachten, ondanks het aandringen van de raad op een snelle vrijgave²⁶, zet een rem op het debat en de mogelijkheid tot daadwerkelijke participatie.

Voordat er verdere concrete stappen worden genomen, is een **breed debat** nodig met alle betrokkenen in onderwijs om na te gaan waar er draagvlak voor is en wat haalbaar is. De inhoudelijke bezorgdheden uit het vorige hoofdstuk van dit advies moeten daarbij minstens meegenomen worden. Daarbij is het nodig om zicht te krijgen op de routekaart zodat alle stakeholders zich daartoe kunnen verhouden (zie 3.3).

Concreet dringt de raad erop aan om nu zo snel mogelijk in het Vlaams parlement het debat over de proeven te voeren, rekening houdend met voorliggend advies en met de haalbaarheidsstudie als voornaamste bron. Er kan niet gewacht worden tot de start van het legistische traject. Het gaat om een essentieel aspect van onderwijs dat toekomt aan de decreetgever.²⁷ Op het moment dat het legistische traject vorm krijgt, is de vraag hoeveel ruimte het Vlaams parlement nog effectief zal hebben voor een open politiek debat. De Vlaamse Regering heeft reeds operationele stappen gezet met grote budgettaire, inhoudelijke én structurele implicaties.²⁸ De Vlor is zeer bezorgd over dit democratisch deficit en stipt het belang van het legaliteitsbeginsel aan.

²⁶ 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.

²⁷ De grondwet schrijft voor dat alle essentiële keuzes inzake onderwijs door de decreetgever moet worden gemaakt en niet door de regering moeten worden vastgesteld (legaliteitsbeginsel: artikel 24, paragraaf 5 G.W.).

²⁸ Zoals de oprichting van het universitaire steunpunt. Daarbij werden beslissingen genomen naar operationele werking en de manier waarop de proeven geconcipeerd worden.

3.2 Participatie

De Vlor dringt er bij de beleidsmakers op aan om in te zetten op inspraak en daarvoor een structureel traject uit te tekenen. Enkel door de relevante stakeholders in het onderwijsveld actief te betrekken bij het nemen van beslissingen en hen een stem te geven, kan ook verantwoordelijkheid gedeeld worden. Momenteel wordt participatie grotendeels ingevuld als informeren achteraf en het zoeken naar draagvlak nadat beslissingen genomen werden. De Vlor vraagt om in dat traject een iteratief proces van monitoring uit te tekenen: een evaluatie op vastgelegde momenten en bijsturing.

Het oprichten van het high-levelforum als een apart stakeholdersforum, naast de Vlor, creëert een parallel circuit dat weinig transparant is, het beleidsdesign onnodig complex maakt en vertragend kan werken. Het neemt de vrijheid bij stakeholders weg om richting te geven aan de manier waarop het overleg als overlegstructuur vorm en inhoud dient te krijgen. Het high-levelforum zorgt ook voor versnippering ten opzichte van de stuurgroep van het universitaire steunpunt.

De Vlor is het best geplaatst om de specifieke opdracht van het high-levelforum om feedback en input te verzamelen bij de onderwijspartners op zich te nemen en zo invulling te geven aan de rol die het Participatiedecreet hem geeft om overleg te organiseren en tot gedeelde standpunten te komen. Zowel de structuur als de representatieve samenstelling van de Vlor maakt van de raad een geschikt forum om die opdracht in dit strategisch belangrijke beleidsproject te vervullen. Als strategische adviesraad is de Vlor het enige representatieve orgaan waarin alle onderwijsstakeholders vertegenwoordigd zijn.

3.3 Doordachte aanpak vanuit omvattende routekaart

Er is een routekaart nodig waaruit een onderbouwde aanpak blijkt die de samenhang van de beleidsvoering weergeeft en transparantie biedt over de vragen die er nog zijn, wanneer en door wie die worden beantwoord, welk participatief proces er precies zal lopen en hoe de betrokkenheid van de Vlor via zijn adviesfunctie gegarandeerd is. Zo'n routekaart schuiven de onderzoekers van perceel 1 van de haalbaarheidsstudie naar voren als een belangrijke randvoorwaarde voor succesvolle implementatie.

Daarbij is er ook nood aan duidelijke en volledige budgettering. Er moet transparantie komen over de totale financiële kost, de beleidskeuzes die daarachter zitten en de implicaties daarvan. Dat is een voorwaarde om een debat over de kosten-baten ten gronde te kunnen voeren (zie 2.7).

3.4 Stapsgewijs en transparant

Bovenstaande bezorgdheden problematiseren de incrementele beleidsvoering in een zeer complex beleidsdossier. Tegelijkertijd zet de overheid heel veel in gang en werkt het universitaire steunpunt aan grote snelheid. Dat creëert onzekerheid en onduidelijkheid in het onderwijsveld. Een participatieve aanpak waarin inspraak centraal staat, vraagt **de nodige tijd en een stapsgewijze opbouw**.

Die tijd is ook nodig om informatiebronnen te bestuderen en daarbij vanuit draagvlak te kunnen werken aan een evidence informed beleid. De haalbaarheidsstudie moet aanleiding geven om een politieke en beleidsmatige weg af te leggen om consensus te zoeken, van advies en onderhandeling, voor er sprake is van het realiseren van de maatregelen. De haalbaarheidsstudie



werd echter niet afgewacht om het nieuwe steunpunt van start te laten gaan.²⁹ Het is momenteel ook wachten op het rapport van de OESO-studie. De resultaten zijn nog niet gekend, terwijl de resultaten richtinggevend zouden moeten zijn voor de operationalisering van het beleidsinitiatief. De overheid wint ook extra juridisch advies in ter aanvulling van de haalbaarheidsstudie. Een snelle **beschikbaarheid van informatie voor alle partners** is nodig om het beleidsproces te versterken.

Tot slot wijst de Vlor op het belang van **eenduidige communicatie**. Communicatie is een speerpunt van het beleidsproject, maar kan pas gebeuren wanneer de beslissingen gemaakt zijn. We stellen vast dat er nu veel onduidelijkheid bestaat door het gebruik van verschillende communicatiekanalen die niet steeds dezelfde informatie bevatten en waarbij het statuut van de informatie niet duidelijk is. Het onderwijsveld heeft nood aan heldere informatie die up to date is en overal op dezelfde manier terug te vinden is. Schoolteams zijn weinig geïnformeerd en worden nauwelijks betrokken. De Vlor raadt ook aan beslissingen gericht te communiceren naar de gebruikers van onderwijs (ouders en leerlingen) om bij hen vertrouwen te creëren.

4 Bronnen

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

Departement Onderwijs en Vorming. [Vlaamse toetsen](#). Vlaamse Overheid.

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

Leckie, G., & Goldstein, H. (2019). 'The importance of adjusting for pupil background in school value-added models: A study of Progress 8 and school accountability in England' *British Educational Research Journal*, 45(3): 518–537.

Minnen, J., Verbeylen, J. & Glorieux, I. (2018). [Onderzoek naar de tijdsbesteding van leraren in het basis- en secundair onderwijs](#). Departement Onderwijs en Vorming, Vrije Universiteit Brussel: Vakgroep Sociologie, Onderzoeksgroep TOR.

Oproep Steunpunt “Ontwikkeling van gestandaardiseerde, genormeerde en gevalideerde net- en koepeloverschrijdende toetsen in Vlaanderen”. Te raadplegen via [Oproepen voor onderzoeksvoorstellen](#).

²⁹ Dit kaartte de Vlor reeds aan in zijn vorige advies: 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.

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

Powerpointpresentatie "Vlaamse toetsen". Toelichting door Katrien Bonneux (kabinetschef minister Weyts) en Jeroen Backs (afdelingshoofd Strategische beleidsondersteuning, Departement Onderwijs en Vorming) aan de Vlor op 1 juni 2021.

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.



Mia Douterlungne
administrateur-generaal



Ann Verreth
algemeen voorzitter