

## Overleg inzake fundamentele onderwijshervormingen zoals bedoeld in het artikel 11bis (Decreet Basisonderwijs) en het artikel 70 (Codex Secundair Onderwijs) over het voorontwerp van decreet betreffende de Vlaamse toetsen

### Afgevaardigden van de onderwijsverstrekkers

1 juli 2022

#### Aanwezig

voor Katholiek Onderwijs Vlaanderen: Chris Smits, Maarten Penninckx;

voor OVSG: Walentina Cools;

voor GO!: Koen Pelleriaux (schriftelijk);

voor OKO: Kris Denys, Hans Annoot;

voor POV: Griet Mathieu

voor de overheid: minister Ben Weyts, Katrien Bonneux, Simon Vandenhende, An Van de Ven (kabinet Vlaams minister van Onderwijs); Jeroen Backs, Bieke De Fraine; Jonathan D'haese (DOV)

#### Verslag

### Katholiek onderwijs Vlaanderen

#### 1. Een positieve houding ten aanzien van *low stakes* gestandaardiseerde toetsen

Katholiek Onderwijs Vlaanderen staat positief ten opzichte van gestandaardiseerde toetsen wanneer deze nadrukkelijk én uitsluitend in een ontwikkelingsgerichte context worden gebruikt. We organiseren zelf al sinds 1968 IDP (Interdiocesane Proeven) op deze manier. Uit deze ervaring en uit verschillende buitenlandse voorbeelden weten we dat scholen die regelmatig betrouwbare data krijgen over de eigen output een sterker en meer systematisch kwaliteitsbeleid kunnen uitbouwen. Zeker voor secundaire scholen is het aanbod aan gestandaardiseerde toetsen momenteel erg beperkt.

Gestandaardiseerde toetsen met een *high stakes* invulling zijn geen geschikt antwoord op de dalende onderwijskwaliteit, zelfs integendeel. Vermeende voordelen zijn maar beperkt empirisch onderbouwd, en de ruimschoots beschreven neveneffecten (verloren onderwijstijd door specifieke toetstraining, minder aandacht voor andere leerdomeinen, *reshaping the test pool*, ongewenst strategisch gedrag, rankings,...) zijn vele malen groter dan deze vermeende voordelen. Een *high stakes* invulling van

gestandaardiseerde toetsen maakt net dat de resultaten op de gestandaardiseerde toetsen zodanig vertekend worden dat ze niet meer bruikbaar zijn voor het doel van interne kwaliteitsontwikkeling<sup>1</sup>.

## 2. Het huidige voorstel schendt de vrijheid van onderwijs

Het voorliggende ontwerpdecreet over de Vlaamse Toetsen in het onderwijs is strijdig met de vrijheid van onderwijs. Het arrest van het Grondwettelijk Hof waarin de eindtermen van de tweede en derde graad secundair onderwijs worden vernietigd<sup>2</sup> herbevestigt dat beperkende maatregelen van de overheid ten aanzien van onderwijsverstrekkers proportioneel moeten zijn met de grondwettelijke Vrijheid van Onderwijs (art.24 van de Grondwet). Zowel in opzet als in de verdere uitwerking, stellen we vast dat de via dit ontwerpdecreet geregelde invoering van centrale toetsen - ontwikkeld in opdracht van de overheid, waarbij elke school verplicht wordt om van dezelfde toets gebruik te maken – niet tegemoetkomt aan die proportionaliteit. De overheid kan via eindtermen deels de input bepalen waarmee de onderwijsverstrekkers aan de slag gaan, maar door middel van een verplichte toets wordt bijkomend sturing gegeven aan de onderwijsprocessen in scholen, én ook de output bepaald. Talloze voorbeelden uit het buitenland illustreren dit. Van sturing is nog meer sprake wanneer deze toets enkel op de eindtermen gebaseerd is, en geen rekening houdt met de pedagogische projecten van de scholen. Dit leidt onvermijdelijk tot een verenging van het curriculum en een *mainstreaming* van het onderwijs. Het ontwerpdecreet biedt geen enkele garantie om de volgende stellingen in Memorie van Toelichting bij het ontwerpdecreet te onderbouwen: *‘de toetsen zullen niet leiden tot een doorgedreven standaardisering van het onderwijs’* en *‘de toetsen hebben geen impact op het ‘hoe’ in onderwijs’*.

De hieronder verder verduidelijkte problematische aspecten van het ontwerpdecreet (onder meer inzake openbaarheid van toetsresultaten, leerwinstmeting, validiteit op leerling- en schoolniveau,...) geven des te meer reden om aan de proportionaliteit van de invoering te twijfelen, aangezien essentiële randvoorwaarden voor een opportune implementatie niet gerealiseerd zullen zijn.

Het is een legitiem doel voor de overheid om de kwaliteitszorg in scholen te willen versterken via het aanbieden van (meer) gestandaardiseerde toetsen, maar dat impliceert niet dat ze die zelf dient te organiseren, noch dat dezelfde toets aan alle scholen verplicht wordt opgelegd. Het volstaat dat de overheid scholen een verplichting tot het afnemen van gestandaardiseerde toetsen oplegt, met keuzevrijheid voor scholen tussen verschillende toetsopties die aansluiten bij het pedagogische project dat ze beogen te realiseren. Dergelijk voorstel kan wellicht wél de proportionaliteitstoets doorstaan.

---

<sup>1</sup> We verwijzen hier naar Campbell's law: *“The more any quantitative social indicator is used for social decision-making, the more subject it will be to corruption pressures and the more apt it will be to distort and corrupt the social processes it is intended to monitor”* - Campbell, D.T. (1979). Assessing the impact of planned social change. *Evaluation and Program Planning*, 2(1), 67-90.

<sup>2</sup> Arrest 83/2022 van het Grondwettelijk Hof.

### 3. Een constructief alternatief: een toetsenbank

Low stakes gestandaardiseerde toetsen kunnen een meerwaarde zijn voor ons onderwijs. Het huidige voorstel voldoet echter niet aan fundamentele bouwstenen in het Vlaamse onderwijs, perkt de vrijheid van onderwijsverstrekkers onevenredig in en biedt voorts geen garanties inzake verscheidene essentiële randvoorwaarden (voor onze argumentatie ter zake, zie verder).

Geïnformeerd door zowel buitenlandse tendensen<sup>3</sup> als door academisch onderzoek<sup>4</sup>, leggen we de overheid een alternatief voorstel voor, waarbij enerzijds de mogelijkheden van gestandaardiseerde toetsen voor interne kwaliteitsontwikkeling in scholen worden benut maar anderzijds de hierboven en hieronder geschetste pijnpunten vermeden worden.

Katholiek Onderwijs Vlaanderen vraagt dat de overheid een faciliterende rol inneemt door verschillende betrokkenen in het onderwijsveld, in het bijzonder de koepels en pedagogische begeleidingsdiensten, te ondersteunen om psychometrisch onderbouwde gestandaardiseerde toetsen te ontwikkelen en de resultaten ervan op te volgen. Scholen kunnen verplicht worden tot afname van gestandaardiseerde toetsen op bepaalde ijkmomenten, maar krijgen de keuzevrijheid om te beslissen welke gestandaardiseerde toetsen ze afnemen, rekening houdend met de eigen onderwijsaanpak, context en specifieke informatiebehoefte voor de interne kwaliteitszorg. Scholen krijgen ook het volledige eigenaarschap over de eigen data om openbaarheid te vermijden. De overheid krijgt een overzicht van de geaggregeerde data. Op die manier kan Vlaanderen komen tot een rijke toetsenbank die meer effectief zal bijdragen tot een betrouwbare en valide monitoring van de onderwijskwaliteit; en waarbij de onwenselijke neveneffecten vermeden worden.

### 4. Andere manco's van het voorliggende ontwerpdecreet

Onze bezwaren tegen het voorliggende ontwerpdecreet worden niet alleen gemotiveerd door de niet-proportionele inperking van de vrijheid van onderwijs maar ook door de structurele onvolkomenheden en niet-realiseerbaarheid van wat nu voorgesteld en beloofd wordt. Naast het vermijden van openbaarheid, zijn er nog verscheidene andere essentiële randvoorwaarden niet vervuld. Elk van deze randvoorwaarden is nochtans geïnformeerd door academisch onderzoek.

#### 4.1 Blijvend risico op openbaarheid van resultaten

De publicatie van de resultaten van centrale toetsen op niveau van leerlingen, klassen of scholen zal de toetsen automatisch *high stakes* maken, onder meer via de daaruit voortvloeiende rankings. Via allerlei onwenselijke neveneffecten zal die openbaarheid uitmonden in een verschraling van het onderwijs. Het vermijden van openbaarheid op niveau van leerlingen, klassen of scholen is dan ook een *conditio sine qua non*.

---

<sup>3</sup> Bijvoorbeeld de recente ontwikkelingen in het Nederlandse onderwijsbeleid.

<sup>4</sup> In de Vlaamse onderwijscontext: Zie het obpwo-onderzoek in opdracht van de Vlaamse Overheid: Penninckx, M., Vanhoof, J., Quintelier, A., De Maeyer, S., & Van Petegem, P. (2016). Scenario's voor leer(winst)monitoring in Vlaanderen: Een ontwerponderzoek naar haalbaarheid en wenselijkheid. OBPWO 13.03. Brussel: Vlaams Ministerie voor Onderwijs en Vorming. Ons voorstel vertoont sterke gelijkenissen met het daarin beschreven scenario 7, weliswaar met verplichte deelname op bepaalde momenten; en met 'alternatief scenario 1', waarbij leerwinst in kaart wordt gebracht (en bijgevolg ook toegevoegde waarde).

In het ontwerpdecreet lezen we de ambitie om openbaarheid te vermijden. Deze decretale bepalingen zullen echter steeds de juridische toets met de Openbaarheid van Bestuur (Art 32 uit de Grondwet) moeten doorstaan. Aangezien deze juridische toets niet op voorhand mogelijk is en de uitzonderingsgronden op het betreffende artikel beperkt zijn, hebben we ernstige twijfels of men dit kan garanderen. Juridische experts geven immers aan dat:

- Op korte termijn de maatregelen zoals ingeschreven in het ontwerpdecreet (Art 5) waarschijnlijk niet opwegen tegen het betreffende artikel 32 uit de Grondwet. Ook in de Memorie van Toelichting staat enkel een referentie naar een bepaling in een decreet dat nog nooit de toets met de Grondwet heeft moeten doorstaan;
- Op langere termijn de openbaarheid van de resultaten van toetsen georganiseerd door de overheid quasi onvermijdbaar is, zelfs met strengere bepalingen in een Decreet.

*Indien de overheid doorgaat met het ontwikkelen en verplichten van een centrale toets, vraagt Katholiek Onderwijs Vlaanderen een sterkere juridische onderbouwing tot het vermijden van openbaarheid van resultaten, waarbij scholen eigenaar zijn en blijven van de resultaten. Als alternatief vraagt Katholiek Onderwijs Vlaanderen dat in het Decreet wordt ingeschreven dat vanaf het moment dat er geen rechtsgrond meer zou bestaan voor het niet openbaar maken van de resultaten, de verplichting tot deelname aan de Vlaamse Toetsen vervalt.*

## 4.2 Eenduidig en ontwikkelingsgericht doel

Het is problematisch dat nog steeds doelen op verschillende niveaus beoogd worden: zowel op macro, meso-, als microniveau. Daarnaast bevestigt de recente conceptnota van het Steunpunt Centrale Toetsen in Onderwijs over leerprestaties en leerwinst<sup>5</sup> dat deze toetsen nauwelijks van waarde kunnen zijn op leerlingniveau<sup>6</sup>.

Nog steeds worden *high stakes* elementen toegevoegd aan het *low stakes* opzet, terwijl de impact hiervan onvoorspelbaar is en onwenselijke neveneffecten dus zeker niet ondenkbaar. Bovendien wijst bovenvermelde nota van het Steunpunt Centrale Toetsen in Onderwijs ons op verschillende pijnpunten in het betrouwbaar in kaart brengen van leerprestaties en leerwinst op leerlingniveau; en van toegevoegde waarde op schoolniveau<sup>7</sup>.

*Indien de overheid doorgaat met het ontwikkelen en verplichten van een centrale toets, vraagt Katholiek Onderwijs Vlaanderen om duidelijker te kiezen voor een eenduidige focus (op school- en op systeemniveau) en om de high stakes elementen uit het voorstel te halen. Systematisch gebruik van de resultaten in de klassenraad zou ontmoedigd moeten worden.*

---

<sup>5</sup> Steunpunt Centrale Toetsen in Onderwijs (2022). Conceptnota Leerprestaties en Leerwinst. Nota voorgelegd aan de Stuurgroep van het Steunpunt Centrale Toetsen in Onderwijs.

<sup>6</sup> De nota verwijst onder meer naar toevallige fouten en meetfouten (met de vereiste betrouwbaarheidsintervallen op leerlingniveau tot gevolg), naar de onzekerheid of .85 betrouwbaarheid van de verschilscore zal worden bereikt, en naar reeds gemaakte keuzes in het toetsdesign.

<sup>7</sup> Deze nota beschrijft dat voor wiskunde in het secundair onderwijs voor 88 scholen met een A-stroom en 254 scholen met een B-stroom (61%) geen betrouwbare uitspraken zullen kunnen gedaan worden.

### 4.3 Een duidelijke rationale, vertrekkend van bestaande elementen

Er is een duidelijkere onderbouwing ingebouwd in de Memorie van Toelichting bij het ontwerpdecreet. De kwaliteit hiervan is echter beperkt<sup>8</sup>. De Memorie van Toelichting maakt niet helder waarom centrale toetsing een effectief en efficiënt middel zou zijn om meer kwaliteitsvol onderwijs te waarborgen, of een vergelijking gemaakt inzake effectiviteit en efficiëntie met voor de hand liggende alternatieven, waaronder alternatieven die meer aansluiten bij de reeds bestaande elementen<sup>9</sup>. Ten slotte ontbreekt een gedegen analyse van de kernassumpties waaraan voldaan moet worden om van de Vlaamse Toetsen een toereikend middel tot het beoogde doel te maken. Uiteraard ondersteunt deze opmerking ook ons fundamentele bezwaar inzake de niet-proportionaliteit van het voorstel in relatie tot de vrijheid van onderwijs.

### 4.4 Psychometrische kwaliteit

De Memorie van Toelichting bij het ontwerpdecreet benadrukt de objectiviteit van de data. Gesteund door de conceptnota rond Leerprestaties en Leerwinst van het Steunpunt Centrale Toetsen in Onderwijs, menen we dat het raadzaam is voorzichtigere termen te hanteren<sup>10</sup>. Daarnaast blijft ook het eerder gemaakte punt in verband met de beperkingen inzake validiteit van gestandaardiseerde toetsen gelden.

### 4.5 Leerwinstinformatie

Uit de conceptnota Leerprestaties en Leerwinst blijkt dat er ernstige beperkingen zijn aan de Vlaamse Toetsen inzake de mate waarin ze erin zullen slagen om leerwinst (van leerlingen) of de toegevoegde waarde (van scholen) in kaart te brengen: *“Zo maakt de toepassing duidelijk dat aan de voorwaarden voor het meten van leerwinst niet altijd voldaan zal kunnen worden.”* (p.12)<sup>11</sup>.

### 4.6 Behoud van de brede kijk op onderwijskwaliteit

Het Ontwerpdecreet bevat op verschillende plaatsen veralgemeningen van de resultaten op centrale toetsen naar de volledige onderwijskwaliteit (onder meer, maar niet uitsluitend, in Art 13). Hieruit blijkt dat de nodige brede kijk op onderwijskwaliteit niet wordt behouden.

*Indien de overheid doorgaat met het ontwikkelen en verplichten van een centrale toets, vraagt Katholiek Onderwijs Vlaanderen een uitdrukkelijke melding dat de resultaten van Vlaamse toetsen slechts één indicator van één aspect van onderwijskwaliteit bieden, en een consequente toepassing hiervan doorheen het hele decreet.*

---

<sup>8</sup> Zo wordt onderzoeksliteratuur eenzijdig bekeken en worden onterechte conclusies getrokken uit academische literatuur.

<sup>9</sup> Zo is het constructieve alternatief dat we in Deel 3 van deze nota voordragen, evenzeer een antwoord op de gestelde probleemsituatie? Het blijft momenteel evenwel een niet onderzochte piste.

<sup>10</sup> Naast ‘toevallige fouten’ en meetfouten bij de statusmeting, zijn uitspraken over leerwinst (en zeker toegevoegde waarde) steeds het gevolg van keuzes die gemaakt worden. Bovendien zijn betrouwbare uitspraken op schoolniveau niet voor alle scholen mogelijk, zoals aangegeven in 4.2.

<sup>11</sup> Onder meer de eerder genoemde beperkingen inzake betrouwbare resultaten op leerlingniveau, alsook beperkingen inzake een stabiele inhoudelijke basis voor de te meten vaardigheid, inzake de constructie van een gemeenschappelijke meetschaal, inzake metingen van leerlingen in niet-standaard schooltrajecten en gemaakte operationele keuzes om de totale toetsduur voor leerlingen te beperken.

## 4.7 Grondige en tijdige evaluatie

De omschrijving in het Ontwerpdecreet (Art6) voor proces- en productevaluatie blijft vaag, onder meer inzake de doelstellingen die geëvalueerd zullen worden. Een evaluatie zou aandacht moeten hebben voor de effectiviteit<sup>12</sup>, voor de onwenselijke neveneffecten en voor de efficiëntie van de middelen. Een eerste gedegen opvolging zou bovendien reeds vroeger dan 2029 moeten plaatsvinden om bepaalde neveneffecten tijdig te detecteren.

*Indien de overheid doorgaat met het ontwikkelen en verplichten van een centrale toets, vraagt Katholiek Onderwijs Vlaanderen dat de overheid duidelijker de focus van de evaluatie omschrijft, zodat een grondige en brede evaluatie wordt gegarandeerd.*

Het roept de vraag op of het verstandig is om meteen alle scholen te verplichten tot deelname aan de Vlaamse Toetsen. Het lijkt ons getuigen van goed bestuur om eerst een evaluatie te maken van de impact van Vlaamse Toetsen in een kleinere steekproef<sup>13</sup>. Bovendien zouden eventuele aanpassingen aan het opzet moeten steeds geïnformeerd zijn door een grondige evaluatie. De mogelijkheid in het Ontwerpdecreet (Art3) voor de Vlaamse Regering om leergebieden toe te voegen, zou minimaal aan deze evaluatie gekoppeld moeten worden.

*Indien de overheid doorgaat met het ontwikkelen en verplichten van een centrale toets, vraagt Katholiek Onderwijs Vlaanderen dat de overheid een proefperiode inbouwt bij een beperkt aantal scholen, waarna een grondige evaluatie van alle relevante onderdelen volgt.*

### GO!

**Het GO! is van mening dat extern ontwikkelde en wetenschappelijk onderbouwde Vlaamse toetsen 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. Hierbij is het belangrijk dat de toetsen een ontwikkelingsgericht perspectief dienen en scholen ondersteunen om aan kwaliteitsontwikkeling te doen.**

**Het GO! onderschrijft het belang van het meten van de basisvaardigheden wiskunde en Nederlands, maar wil ook de inhoudelijke scope verbreden en curriculumvernauwing tegengaan. Het GO! pleit daarnaast voor een zo inclusief mogelijke toetsafname.**

**Het GO! kan zich dan ook vinden in de wijze waarop in het decreet aan de Vlaamse toetsen vorm wordt gegeven. De uitwerking beantwoordt, wat het GO! betreft, aan wat ermee wordt beoogd. Het GO! maakt wel een paar kanttekeningen (opmerkingen bij bepalingen voor het basisonderwijs die ook opgaan voor het secundair onderwijs, worden niet hernomen).**

<sup>12</sup> Enerzijds of werd opgeleverd wat beloofd werd op te leveren, met name psychometrisch sterk onderbouwde toetsen die leerwinst in kaart brengen; anderzijds de vraag of de Vlaamse Toetsen effectief een bijdrage leveren tot onderwijskwaliteit.

<sup>13</sup> Zie ook het advies van de Haalbaarheidsstudie, perceel 1: Hemker, B., Feskens, R., Van Onna, M., & Smits, I. (2021). Pedagogisch-psychometrische aspecten van centraal toetsen in Vlaanderen. Haalbaarheidsstudie – perceel 1. Arnhem: Stichting CITO Instituut voor Toetsontwikkeling.

**Artikel 2, 3°** definieert 'leerwinst' als 'de verandering in de leerprestaties tussen twee metingen bij dezelfde leerlingen op dezelfde meetschaal. Leerwinst kan verwijzen naar diverse niveaus: het Vlaamse niveau, het schoolniveau, het niveau van de leerlingengroep en het leerlingniveau. Daarmee wordt vooruitgelopen op de werkzaamheden van de Stuurgroep; die behandelt de conceptnota 'Leerprestaties en leerwinst' pas op 4 juli. Het GO! gaat er dan ook van uit dat de definitie van 'leerwinst' in artikel 2, 3° vooralsnog een *voorlopige werkdefinitie* is.

**Artikel 4 tot 6:** in de toelichting wordt aangekondigd dat de verplichting tot het afnemen van gevalideerde toetsen uit het decreet Basisonderwijs wordt geschrapt bij de implementatie van de Vlaamse toetsen. Het Vlaams Parlement vond nochtans dat de gevalideerde toetsen over minstens **drie** leergebieden moesten worden afgenomen. Misschien is schrapping-zonder-meer dan ook wat voorbarig. Overheidsondersteuning bij het uitwerken van gevalideerde toetsen zal ook nodig blijven na het invoeren van de Vlaamse toetsen.

**Artikel 4,§ 1:** De *opt-in* voor het buitengewoon onderwijs komt onvoldoende uit de verf. Gelezen in samenhang met het eerste lid suggereert het tweede lid van het nieuw in te voegen artikel 44quater dat scholen voor gewoon basisonderwijs leerlingen uit het buitengewoon basisonderwijs kunnen toelaten bij de Vlaamse toetsen die zij organiseren, terwijl het expliciet de bedoeling moet zijn dat ook scholen voor buitengewoon onderwijs kunnen beslissen de toets bij leerlingen af te nemen.

Wat houdt een *opt-in* in (of niet in)? Nemen *opt-in*-leerlingen uit het BuBao deel op leeftijd of op niveau? Veronderstelt de *opt-in* dat leerlingen die deelnemen, dat dan ook doen voor het geheel van de toetsen?

De machtiging aan de Vlaamse Regering, in het laatste lid van § 1, (onbeperkt) leergebieden toe te voegen, gaat ruim verder dan alleen het vastleggen van uitvoeringsmodaliteiten. Zij staat wellicht op gespannen voet met het legaliteitsbeginsel.

**Artikel 4, § 2:** hier ontbreekt het schoolbestuur als niveau - en in het GO! met name ook de Raad, die bevoegd is voor de interne kwaliteitszorg van het net (artikel 33, 1, 2° Bijzonder decreet GO!). Voor ons is dit een cruciaal element. Tijdens de beleidsvoorbereiding is aangegeven dat dit zou opgenomen worden in het decreet. Gelet op het bepaalde in Artikel 12 is het noodzakelijk dat dit toegevoegd wordt aan het decreet zelf.

Wordt in 4° voldoende duidelijk gemaakt dat met de Vlaamse toetsen hoe dan ook geen bijkomend leerlingenevaluatiekader wordt gecreëerd, maar dat zij (enkel) een extra instrument kunnen zijn binnen het bestaande kader?

**Artikel 5:** Bij een bewaartermijn van (amper) tien jaar (artikel 44quinquies, § 1, derde lid) zijn er beslist leerlingen met een niet-standaard schoolloopbaan van wie het eerste toetsresultaat al vernietigd of geanonimiseerd is op het moment dat hun laatste toets wordt afgenomen.

**Artikel 6:** artikel 44sexies, vijfde lid impliceert dat de resultaten van de toetsen wel aanleiding kunnen geven tot een doorlichting door de inspectie, maar dat in de doorlichtingsverslagen zelf **niet (ook niet indirect)** naar de toetsresultaten kan worden verwezen. Die garantie moet er hoe dan ook zijn.

**Artikel 15:** Het GO! dringt aan op een correcte legistische vertaling: afspraken die op diverse fora (werkgroepen...) worden gemaakt, vinden jammer genoeg vaak enkel hun neerslag in een memorie van toelichting of een regeringsnota.

Het kan niet de bedoeling zijn dat de resultaten van een toevallig zwakke groep/klas onmiddellijk leiden tot een versnelde doorlichting. Het lijkt het GO! dan ook evident dat de inspectie pas overgaat tot een versnelde doorlichting bij **herhaalde** significant mindere prestaties in vergelijking met andere, vergelijkbare, scholen.

## OVSG

De geplande invoering van de Vlaamse toetsen om de onderwijskwaliteit op te volgen en te versterken, houdt onmiskenbaar een fundamentele onderwijshervorming in. Deze hervorming roept heel wat beleidsmatige en juridische vragen op. De antwoorden op die vragen hangen voor een groot stuk af van de beleidskeuzes die men maakt inzake doel, inhoud en gevolgen van de toetsen. Na lang aandringen is er nu eindelijk een voorontwerp van decreet en memorie van toelichting. OVSG heeft hierover de volgende vragen en opmerkingen.

### Algemeen

Het is goed dat er eindelijk een decretale ontwerp tekst is zodat het formele beleidsproces echt kan starten. De timing net voor het zomerreces getuigt echter van weinig ernst. Het is ook moeilijk om binnen de geboden korte termijn van 1 week grondig te reflecteren op zulke belangrijke teksten, af te toetsen bij de leden en om een standpunt door het eigen bestuursorgaan te laten bekrachtigen. We maken dan ook enig voorbehoud.

Onze opmerkingen over het beleidsproces die we op het vorige overleg (10 maart 2022) hebben gemaakt, blijven in ieder geval gelden: er zijn ondertussen al allerlei operationele en financiële keuzes gemaakt en zaken aan het rollen, zodat het de vraag blijft welke impact het Vlaams Parlement hierop nog kan hebben.

Wat de grondwettelijke toets over de onderwijsvrijheid betreft, worden er een aantal argumenten aangedragen, maar deze kunnen toch niet ten volle overtuigen. Het blijft bovendien afwachten wat de toetsen in de praktijk zullen teweegbrengen.

Een bijzonder belangrijk aandachtspunt is de impact van de vernietiging van de eindtermen voor de tweede en derde graad van het secundair onderwijs. Daarmee samenhangend is er de ontwikkeling van nieuwe eindtermen voor het basisonderwijs. De vraag rijst of het überhaupt zinvol is om al volop deze toetsen te ontwikkelen terwijl er nog grote onzekerheid is over de eindtermen die zullen moeten worden getoetst, zeker gelet op het daarmee gepaard gaande bijkomende kostenplaatje.



Ook over de doelstellingen en wie nu juist over welke informatie gaat beschikken, scheppen de ontwerpteksten verwarring. Wat is nu uiteindelijk het doel van de Vlaamse toetsen: gaat het over de kwaliteitsmeting van het onderwijs of gaat het over (individuele) opvolging (lees: evaluatie) van leerlingen? Eén van de uitgangspunten is dat het bereiken van de eindtermen en de leerwinst op vier verschillende niveaus zal worden opgevolgd. De ontwerpteksten lijken echter te suggereren dat de Vlaamse overheid zowel de prestaties als de leerwinst van individuele leerlingen mee zal gaan monitoren, zonder dat daar een expliciete motivering voor wordt gegeven. Het is echter niet de taak van de Vlaamse overheid om controle uit te oefenen op de individuele leerling, zijn evaluatie en zijn leerwinst. Dit behoort tot de autonomie van de school en het lerarenteam. Leerwinst moet dan ook worden gemeten op schoolniveau, niet op leerlingenniveau.

De kwestie van de openbaarheid wordt opgelost via een verbod op het meedelen van gegevens aan derden en de absolute uitzondering van het beroepsgeheim voor al wie betrokken is bij de toets en de resultaten kan kennen. Er komt ook een verbod op publicatie. De regeling lijkt evenwel nog steeds niet volledig waterdicht te zijn. De argumentatie erachter lijkt valabel, maar desalniettemin blijft het onzeker of dit de grondwettelijke toets kan doorstaan. Er is nog steeds geen terugvalpositie bepaald bij een eventuele vernietiging.

We stellen ons ernstige vragen bij de verenigbaarheid met de bepalingen van de **Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)** o.a. op het vlak van bewaartermijnen, anonimisering, pseudonimisering... Er kan ook sprake zijn van profilering wanneer gegevens worden gebruikt op leerlingniveau en leerlingengroepniveau. Dit moet verder worden uitgeklaard. Het advies van de VTC wordt hierbij zeer belangrijk en noodzakelijk.

De Vlaamse toetsen worden ontwikkeld door het bevoegde steunpunt en met “betrokkenheid” van de onderwijsverstrekkers. Wat betekent dit juist? Zoals vandaag participeren aan stuurgroepen en het HLF? Wat zijn de verwachtingen naar de pedagogische begeleidingsdienst op dit vlak? Een specifiek engagement vraagt om specifieke omkadering voor de pedagogische begeleidingsdiensten.

De ontwerptekst voorziet ook enkele delegaties naar de Vlaamse Regering waarbij het de vraag is of dit altijd in overeenstemming is met het legaliteitsbeginsel. Zo kan de Vlaamse Regering beslissen om leergebieden of sleutelcompetenties toe te voegen, terwijl de leergebieden en sleutelcompetenties inzake Nederlands en Wiskunde nu wel decretaal worden bepaald. Dat is niet erg logisch.

De gevalideerde toetsen voor ten minste drie leergebieden zullen vanaf 2025-2026 verdwijnen ten voordele van de Vlaamse toetsen, terwijl deze bestaande toetsen net aanvullend kunnen werken.

Tot slot vragen we ook met aandrang om geen extra planlast te creëren met de Vlaamse toetsen.

## De verenigbaarheid met de grondwettelijk gewaarborgde onderwijsvrijheid

De Belgische Grondwet waarborgt de vrijheid van onderwijs. Het organiseren van centrale toetsen kan worden beschouwd als een aantasting van dit grondrecht, bv. omdat alternatieve evaluatievormen plaats moeten maken voor een toets of omdat scholen hun leerlingen dan zullen moeten laten deelnemen aan centrale toetsen en er dus onderwijstijd wordt gevraagd die de scholen anders zelf hadden kunnen invullen. Uit onderzoek blijkt ook dat dergelijke toetspraktijken een bepaald inhoudelijk sturend en richtinggevend karakter kunnen krijgen voor de ruimere onderwijspraktijk

(didactisch, organisatorisch en naar pedagogisch project en visie). Een dergelijke inperking kan dan ook alleen als er een duidelijke en solide decretale basis is waarin de legitimiteit van het doel en de adequaatheid en proportionaliteit van de ingezette middelen afdoende worden aangetoond. Uit de haalbaarheidsstudie bleek trouwens dat dit geenszins evident zal zijn.

- Met de implementatie van de Vlaamse toetsen wil de Vlaamse Regering op een systematischere en vooral frequentere manier de leerlingenprestaties meten en zo beter de vinger aan de pols houden wat de onderwijskwaliteit betreft. Met de toetsen wil men zowel een zicht krijgen op het bereiken van de eindtermen als op de leerwinst, en dit zowel op het niveau van de individuele leerlingen als op schoolniveau. De resultaten van de Vlaamse toetsen moeten volgens het regeerakkoord ook internationaal worden gebenchmarkt. Vanaf 2026 moeten scholen waar leerlingen significant minder leerwinst genereren op die toetsen in een vrij te kiezen maar verplicht begeleidingstraject stappen. In tussentijd kunnen in het kader van de reguliere onderwijsinspectiebevoegdheden ondermaats presterende scholen aanleiding geven tot verplichte begeleiding. Er wordt daarbij gesproken over zowel het systematischer monitoren als het versterken van de onderwijskwaliteit. De decreetgever heeft de doelstelling van onderwijskwaliteit echter reeds geregeld in het decreet van 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit van onderwijs (kwaliteitsdecreet).
  - We vragen dan ook om **helderheid en duidelijkheid te verschaffen wat het statuut en de finaliteit van de toetsen betreft**. Het afbakenen van één duidelijk én eenduidig doel is daarbij cruciaal en noodzakelijk. In het bijzonder vragen we hierbij ook aandacht voor de relatie tot het bestaande ruime kader van onderwijskwaliteit (zie ook verder onder proportionaliteit).
  - Er moet ook duidelijk worden aangegeven waarom een extra controlemiddel nodig is naast de reeds bestaande middelen, m.n. de eindtermen en de controle door de onderwijsinspectie (zie ook verder onder proportionaliteit).

Enkel dan kunnen we spreken over legitieme doelstellingen.

In de ontwerp tekst van de memorie van toelichting wordt enkele keren verwezen naar zowel het Grondwettelijk Hof als de Raad van State om de legitimiteit te verantwoorden, zonder echter naar de specifieke passus of randnummers in de arresten of adviezen te verwijzen. Soms is niet letterlijk terug te vinden wat er wordt beweerd, soms gaat het om zaken met een andere insteek waarbij het twijfelachtig is of de conclusies zomaar kunnen worden doorgetrokken naar de casus van de Vlaamse toetsen.

- We vragen om hier voorzichtig mee om te springen. Dit wordt het best verder uitgeklaard en indien effectief van toepassing omstandiger gemotiveerd.

Het  **criterium van adequaatheid**  van het middel om het vooropgestelde doel na te streven, is niet voor de hand liggend omdat er geen wetenschappelijke consensus is over de kwestie of centrale toetsen bijdragen tot de onderwijskwaliteit, zoals gedefinieerd in het kwaliteitsdecreet. Nochtans lijkt de Vlaamse Regering dit als een evidentie te beschouwen.

- We vragen dat dit eerst afdoende wordt onderzocht, bv. aan de hand van bruikbare praktijkvoorbeelden die een oorzakelijk verband tussen centrale toetsen en een toegenomen onderwijskwaliteit aantonen (dat dit nog niet is gebeurd, is bijzonder jammer en onbegrijpelijk).

Zo zou kunnen worden nagegaan of er in de Franse Gemeenschap een significante verbetering van de onderwijskwaliteit vast te stellen is sinds de invoering van gestandaardiseerde proeven in 2006. Het feit dat de Franse Gemeenschap in 2015 nog een Pacte d'Excellence heeft afgesloten met de onderwijssector, lijkt daarbij eerder op het tegendeel te wijzen.

- In de ontwerptekst van de memorie van toelichting wordt summier verwezen naar wetenschappelijk onderzoek dat zou aantonen dat leerprestaties doorgaans hoger zijn in onderwijssystemen met centrale toetsing. Er wordt echter onmiddellijk aan toegevoegd dat het positief effect onder meer afhangt van de wijze van implementatie en meerdere randvoorwaarden, zonder evenwel te specificeren dewelke dat dan zijn. Ook zouden ze onder bepaalde omstandigheden de gelijke onderwijskansen verhogen. Dat zou uiteraard mooi meegenomen zijn, maar dat is niet het initiële doel van de toetsen. We vragen dan ook om dit omstandiger te motiveren.
- Over het mogelijks belangrijkste criterium, namelijk **de proportionaliteit**, blijven er ook tal van vragen en onzekerheden bestaan.
  - Momenteel bestaat er al een verplichte afname van gevalideerde net- en koepeloverschrijdende toetsen in het laatste jaar basisonderwijs. Scholen kunnen dus vrij kiezen voor toetsen in lijn met hun eigen pedagogische visie op het vlak van evaluatiebeleid en interne kwaliteitszorg. Het is duidelijk dat de voorliggende Vlaamse toetsen veel verder gaan en dus een grotere inperking op de onderwijsvrijheid kunnen inhouden.
    - Zo worden de toetsen nu beperkt tot twee leergebieden. Dit zet de gelijkwaardigheid tussen sleutelcompetenties zoals vooropgesteld in het decretaal kader over de onderwijsdoelen danig onder druk.
    - De Vlaamse toetsen leggen een vast format op en geven een verregaande invulling aan de pedagogische vrijheid om autonoom keuzes te maken over het evaluatiebeleid en de interne kwaliteitszorg.
    - Hierbij stelt zich bovendien de vraag wat de toegevoegde waarde is t.o.v. de al bestaande gecentraliseerde toetsen, zeker in het licht van de vrijgemaakte budgetten voor de ontwikkeling van nieuwe toetsen.
    - De gevalideerde toetsen zouden op termijn verdwijnen, terwijl ze net aanvullend zouden kunnen zijn t.o.v. de Vlaamse toetsen. Aangezien de Vlaamse toetsen slechts bepaalde onderdelen van het Nederlands en Wiskunde zullen toetsen en aangezien ze alleen maar kennis toetsen (en geen vaardigheden) wordt een zeer enge focus van onderwijskwaliteit geïntroduceerd. We vragen om de verplichting tot gevalideerde toetsen te behouden zodat ook andere leerdomeinen en vaardigheden op school- en systeemniveau blijvend in kaart worden gebracht.
  - In hoeverre wil de decreetgever de onderwijskwaliteit controleren op een andere manier dan via de reeds bestaande controle zoals bepaald in het hogervermelde kwaliteitsdecreet?  
Eenzijds wordt de inhoudelijke richting (en invulling van eigen pedagogische keuzes, project en autonomie) duidelijk gestuurd door een bepaald toetsformat te installeren

(als voorafname op evaluatiebeleid, beleid m.b.t. interne kwaliteitszorg en ruimer pedagogisch beleid).

Anderzijds wordt beslag gelegd op de onderwijstijd, zowel bij het afnemen van de toetsen als bij de voorbereiding van de leerlingen op die toetsen. Daarnaast is er ook nog het organisatorisch kader en de planlast die hiermee gepaard gaat, o.a. door de mogelijke inzet van toetsassistenten, opleidingen die daarvoor worden voorzien... (zie verder). Het is de Vlaamse regering die kan bepalen hoe de afnameprocedure zal gebeuren. Het risico is dat extra planlast later zal geïntroduceerd worden blijft zo bestaan

- Wanneer de toetsen zodanig gaan ingrijpen op deze aspecten, worden de toetsen doelstellingen op zich die dermate omvangrijk zijn dat er nog weinig ruimte overblijft om het eigen pedagogisch project te verwezenlijken.
  - Controle op kwaliteit mag de facto niet uitmonden in het bepalen van het onderwijsaanbod, want dan gaat de overheid op verregaande manier de pedagogische visie en onderwijstijd bepalen. Dit vergroot het risico op een ongerechtvaardigde inperking van de vrijheid van onderwijs.
  - De impact op de onderwijstijd is a fortiori een belangrijk punt in samenhang met de zeer gedetailleerde minimumdoelen (die ook al heel wat onderwijstijd wegnemen). Hier verwachten we nieuwe, minder gedetailleerde eindtermen die beperkt in omvang zijn, zodat de impact op de toetsen minder verregaand zal zijn. De beide dossiers lopen echter door elkaar, wat de zaken kan compliceren. Logisch zou zijn dat er eerst werk wordt gemaakt van die nieuwe eindtermen, zowel in het basis- als secundair onderwijs.
- Het kaderen van de toetsen als low-stakes-toetsen is onhoudbaar wanneer scholen die slecht scoren verplicht in een begeleidingstraject moeten stappen. Op deze manier wordt er een bindend gevolg ingeschreven waardoor de toetsen geen louter vrijblijvend of ondersteunend karakter hebben. Het is ook niet erg duidelijk of er nog andere bindende gevolgen zijn.
  - De verplichte koppeling van de uitkomst van de toets aan een begeleiding is te vaag en mist daardoor een specifiek doel. De decreetgever laat na te bepalen waartegen het resultaat van de toets moet worden afgezet: is dit op schoolniveau, op klasniveau, op leerjaarniveau? Er worden ook allerlei termen gehanteerd zonder duidelijke betekenis of afbakening (bv. "leerlingengroep", "effectiviteit van de school"...). De Term "leerlingengroep" wordt nog steeds niet gedefinieerd.
  - Het Vlaams regeerakkoord laat uitschijnen dat die verplichte begeleiding een automatisme is ("Scholen waarvan de leerlingen significant minder leerwinst genereren op die proeven, moeten in een vrij te kiezen begeleidingstraject stappen om de kwaliteit van hun onderwijs te verhogen" en "Scholen die ondermaats presteren, dienen zich te laten begeleiden"), terwijl de onderwijsinspectie bij een doorlichting het ruime kwaliteitskader van het Referentiekader voor Onderwijskwaliteit (OK) mee in rekening moet nemen. De toetsresultaten vormen ook slechts een extra informatiebron en/of een

“knipperlicht” voor toekomstige doorlichtingen. Dit is allemaal bijzonder onduidelijk, om niet te zeggen tegenstrijdig.

- De decreetgever maakt onvoldoende duidelijk hoe die kwaliteitscontrole onder de vorm van een centrale toets zich verhoudt tot het kwaliteitsdecreet en de doorlichting door de onderwijsinspectie. De verplichte begeleiding wordt in de ontwerp teksten nu gekoppeld aan een negatieve doorlichting (“De verplichting om een begeleidingstraject te volgen is het gevolg van een doorlichting met een ongunstig advies als resultaat, zoals reeds geregeld in het decreet van 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit van onderwijs.”). Het is goed dat deze sanctionering niet langer rechtstreeks het gevolg is van een slecht resultaat op de toetsen. Dat neemt niet weg dat dit toch eerder verantwoordingsgericht blijft dan ontwikkelingsgericht.
  - Nochtans spreekt men over een eerder ontwikkelingsgerichte benadering i.p.v. een op controle gerichte benadering. Hoe ziet de decreetgever deze “keuze” voor een ontwikkelingsgerichte benadering in relatie tot de vooropgestelde toetsmomenten (aan het einde van de schoolloopbanen in BaO en SO)?
  - De decreetgever beknot op die manier de vrijheid van onderwijs door te stellen dat enkel de Vlaamse toetsen mogen dienen om interne en externe kwaliteitszorg te meten.
- Er wordt geponeerd dat “De Vlaamse toetsen rekening houden met zowel de eindtermen als de gelijkwaardige eindtermen”.
- Betekent dit dat er voldoende aangepaste toetsen zullen zijn voor afwijkende (gelijkwaardig verklaarde vervangende) eindtermen, met een duidelijk uitgewerkte validatieprocedure? Zo niet dreigt dit problemen te geven met de grondwettelijke toetsing, gelet op het feit dat de toetsen verplicht zijn, gealigneerd zijn op de decretale eindtermen en er minstens één bindend gevolg aan gegeven wordt. De ontwerp tekst van het decreet noch de memorie verschaffen hier duidelijkheid over.

We blijven van mening dat de motivering sterker en uitgebreider kan. Ook over de doelstellingen en de verschillende rollen blijven er onduidelikheden bestaan. Bijgevolg vragen we, in navolging van het juridisch-technische luik van de haalbaarheidsstudie, dat de gemaakte keuzes duidelijker worden omschreven in het voorontwerp van decreet en veel beter en uitgebreider worden verantwoord en als dusdanig worden opgenomen in de memorie van toelichting. Er moet m.a.w. afdoende worden aangetoond waarom deze Vlaamse toetsen pertinent, noodzakelijk en proportioneel zijn, en dit in relatie tot de huidige onderwijscontext in Vlaanderen, dat wil zeggen de bestaande praktijken van kwaliteitstoezicht en -ondersteuning, met inbegrip van de bestaande gevalideerde toetsen.

- Ook leerlingen met specifieke noden zouden mogen deelnemen aan de toetsen. Voor de leerlingen in het buitengewoon onderwijs geldt dat leerlingen in buso OV4 deelnemen aan de Vlaamse toetsen, maar dat de school kan kiezen om een leerling uit te schrijven (opt-out). De school kan beslissen om anderstalige nieuwkomers, leerlingen met een individueel aangepast curriculum en leerlingen uit het buitengewoon lager onderwijs wel te laten deelnemen aan de Vlaamse toetsen (opt-in). Deelname aan de Vlaamse toetsen wordt verplicht voor alle

leerlingen in het gewoon lager en secundair onderwijs en voor de leerlingen van opleidingsvorm 4 in het buitengewoon secundair onderwijs. Zulke deelname kan zinvol zijn, zowel voor de scholen als de individuele leerling, mits de doelstellingen, (civiele) effecten, inhoud van de toetsen en participatie méér geënt worden op de realiteit van het buitengewoon onderwijs. We achten deze centrale toetsen echter niet zinvol voor het meten van de onderwijskwaliteit op zich. Dat de toetsresultaten objectieve informatie over leerlingenprestaties zouden bieden en op die manier de interne kwaliteitszorg zouden kunnen verbeteren, lijkt ons hoogst twijfelachtig gelet op de zeer partiële participatie. Er is vooral nood aan specifiek toetsmateriaal op maat van het buitengewoon onderwijs. In het schoolfeedbackrapport wordt hier rekening mee gehouden aangezien er gewerkt wordt met gecontextualiseerde gegevens.

De vraag blijft of dit allemaal zinvol is.

We vragen eveneens dat de netten voldoende worden betrokken bij de ontwikkeling van de toetsen en daarvoor ook de nodige recurrente middelen ontvangen. In het decreet is sprake van “betrokkenheid”. Wat men verstaat onder “betrokken” wordt niet verduidelijkt: gaat het om informeren ? adviseren ? Hoe zal een gevolg gegeven worden aan eventuele adviezen door de onderwijsverstrekkers ? Het is bijzonder jammer dat er niet werd vertrokken vanuit de bestaande expertise en praktijken om de toetswerking vorm te geven. Daarnaast ontbreekt de nodige cofinanciering van de pedagogische begeleidingsdiensten, terwijl deze toch een aanzienlijke tijdsinvestering doen en er gesproken wordt over een ‘partnerschap’ van het steunpunt met de PBD’s inzake de toetsontwikkeling. Dit zijn noodzakelijke voorwaarden om een breed draagvlak te creëren, de praktijkrelevantie van de toetsen te versterken en om voldoende omkadering binnen de PBD’s te garanderen om deze samenwerking en ondersteunende rol volwaardig en kwaliteitsvol waar te maken. Ook hier bieden de ontwerp teksten geen verduidelijking of oplossing.

## De openbaarheid van gegevens en het verbod op het maken van rankings

- Om publieke rankings van scholen te vermijden, zal er een decretaal verbod op het maken van rankings worden ingeschreven. Er wordt daarbij verwezen naar een gelijkaardig verbod in de regelgeving van de Franse Gemeenschap over de aldaar geldende toetsen.
  - Dat verbod van de Franse Gemeenschap is dubbel: er mag geen rangschikking van leerlingen of onderwijsinstellingen worden opgesteld (uitgezonderd om vast te stellen wie afwijkt van de norm) en de resultaten mogen ook niet worden gebruikt voor reclame- of concurrentiedoeleinden tussen scholen.
  - Een dergelijk verbod op het maken van rankings doet echter vragen rijzen over de verzoenbaarheid met bepaalde grondrechten zoals de principiële openbaarheid van bestuursdocumenten, de persvrijheid, de vrijheid van meningsuiting...
  - Het feit dat het verbod in de Franse Gemeenschap niet werd aangevochten, biedt geen enkele garantie voor de grondwettelijkheid van een eventueel Vlaams verbod. Op dit

moment zijn er de facto dus geen indicaties over de grondwettelijkheid van de regelgeving in de Franse Gemeenschap.

- Wat als er een klacht komt en het verbod de grondwettelijke toets niet doorstaat? Is er een plan B om in dat geval rankings toch te vermijden of op zijn minst te bemoeilijken? Hier wordt niks over gezegd.
- Bovendien is het twijfelachtig of een verbod ooit volledig sluitend kan zijn. De kans bestaat dat er vroeg of laat toch rankings opduiken, ondanks een verbod. Er wordt heel wat info gedeeld op diverse niveaus (scholen, schoolbesturen, PBD's, onderwijsinspectie, onderzoekers...). Leerlingen hebben ook een decretaal recht op inzage. Het is dus maar de vraag of een verbod überhaupt wenselijk is als het geen echte oplossing biedt.

We vragen daarom dat dit eerst terdege wordt uitgeklaard. Er wordt een op het eerste gezicht valabele oplossing naar voren geschoven via een verbod op het meedelen van gegevens aan derden, de absolute uitzondering op de openbaarheid via het beroepsgeheim en een verbod op publicatie. We vragen dat er een grondige oplijsting gebeurt van de impact en mogelijks de belemmeringen voor de betrokken leerkrachten, begeleiders en andere personeelsleden van dit beroepsgeheim. Het is niet duidelijk of de derden waar een school beroep kan op doen om zich te laten begeleiden ook onder dit beroepsgeheim vallen. Dit lijkt niet het geval te zijn. De vraag blijft of alles nu waterdicht is en of er een plan B is bij een eventuele vernietiging door het Grondwettelijk Hof.

- Daarnaast zou de regelgeving ook moeten vastleggen wie eigenaar is van de data, wie er gebruik van mag maken (en ook wie dat bepaalt), voor welke (verdere) doeleinden en in welke vorm dat moet gebeuren.
  - Het eigenaarschap van de data moet voor ons in ieder geval bij de schoolbesturen liggen. Dit lijkt niet het geval.
  - Zo moet het ook duidelijk zijn hoe de Vlaamse toetsen zich verhouden tot de werking en opdrachten van de onderwijsinspectie. De onderwijsinspectie zal de resultaten van de toetsen kunnen meenemen bij een doorlichting. Er lijkt een groot gewicht aan te worden gegeven, terwijl de resultaten slechts betrekking hebben op twee indicatoren van het Referentiekader voor Onderwijskwaliteit (OK) (cf. art. 38 Kwaliteitsdecreet, zie ook hoger). Dit is iet of wat afgezwakt in de ontwerp teksten, maar een slecht resultaat leidt sowieso tot een doorlichting.
- De schoolbesturen van het gesubsidieerd officieel onderwijs zijn onderworpen aan specifieke openbaarheidsregels waarbij er absolute en relatieve uitzonderingsgronden gelden (o.a. bescherming van de privacy, van een bestaande geheimhoudingsplicht...). Daarnaast voorziet het decreet lokaal bestuur ook een inzagerecht voor gemeenteraadsleden, dus voor bepaalde leden van het schoolbestuur (ook hier gelden bepaalde beperkingen en een beroepsgeheim).

- De vraag is of deze beperkingen voldoende waarborgen inhouden op een effectieve bescherming van persoonsgegevens en privacy (zie ook onder punt 4). Dit blijft onzeker.
- Er wordt het best ook een wettelijke geheimhoudingsverplichting ingeschreven voor al wie professioneel betrokken is bij de Vlaamse toetsen. Ook voor derden die betrokken worden bij een eventuele begeleiding na slechte resultaten op de Vlaamse toets.
- De impact van eventuele beperkingen op de openbaarheid moet in ieder geval gelijk zijn voor alle netten.
- Omwille van al deze aspecten en bezorgdheden vragen wij ook opnieuw naar transparantie m.b.t. het juridisch advies dat onderliggend is aan deze artikels van dit ontwerp van dit ontwerpdecreet

## Privacy en GDPR

We vernemen weinig of niets over de bescherming van de privacy en persoonsgegevens, terwijl er toch op grote schaal gegevens van minderjarigen zullen worden verwerkt.

- Het verzamelen van alle mogelijke gegevens zonder duidelijk doel kan een inbreuk vormen op artikel 8 EVRM. Het recht op het privé- en familieleven veronderstelt immers dat de overheid niet op overmatige manier data verzamelt van haar rechtsonderhorigen. De decreetgever maakt bij de toetsen niet duidelijk of ze nu dienen voor het meten van kwaliteit, dan wel of de resultaten op leerlingenniveau worden verzameld. Nu eens maakt de decreetgever gewag van kwaliteit, dan weer suggereert de decreetgever dat de resultaten gebruikt kunnen worden voor de klassenraad. De decreetgever maakt zijn doelstelling onvoldoende concreet en duidelijk en toont bijgevolg onvoldoende aan dat die dataverzameling op die manier geen schending van art. 8 EVRM inhoudt. Dit blijft onduidelijk.
- Het is niet omdat gegevens zullen worden geanonimiseerd dat er geen gevaren kunnen zijn. We denken hierbij aan het risico op profilering. Dit risico blijft en moet verder worden onderzocht.
- Het steunpunt is al volop aan het operationaliseren. Wordt er hierbij voldoende rekening gehouden met alle eisen die de GDPR stelt, waaronder “privacy by design”? Dit is niet geweten.
- Aangezien het gaat over een groot aantal verwerkingen van gegevens van een kwetsbare groep en gelet op de aard van de verwerking (evalueren), is het noodzakelijk dat er een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) wordt uitgevoerd. Dit is niet geweten.
- Het is noodzakelijk dat er een schema met alle (technische) gegevensstromen wordt opgesteld waaruit blijkt welke weg ze zullen afleggen en wie hier toegang tot zal hebben. Het moet duidelijk zijn wie de verwerkingsverantwoordelijke en wie de verwerker is en welke protocollen en/of verwerkersovereenkomsten er afgesloten moeten worden. Dit is niet geweten.
  - Zo zal het Steunpunt de gegevens van de toetsen verzamelen en dus een verwerkersovereenkomst moeten afsluiten met de schoolbesturen. De ontwerptekst



van de memorie spreekt in ieder geval niet over deze verplichting. Dit wordt het best opgenomen, ook al volgt dit uit de regelgeving.

- De essentiële elementen over de verwerking van persoonsgegevens moeten in de decretale basis worden opgenomen. Dit is min of meer gebeurd, maar het blijft de vraag of de bepalingen volledig in overeenstemming zijn met de AVG.
- De toezichthoudende autoriteit moet bovendien worden geraadpleegd bij wetgevingsinitiatieven over de verwerking van persoonsgegevens (cf. artikel 36, 4 GDPR). Dit zal gebeuren.

## Planlast

De planlast voor de scholen moet tot een minimum worden beperkt. Op dit moment is het echter niet duidelijk welke planlast de toetsen voor de scholen zullen meebrengen. Dit moet worden uitgeklaard. Deze opmerking blijft gelden.

- We merken dat de decreetgever verwacht dat scholen zelf gegevens verwerken en gegevens doorgeven op individueel leerlingenniveau. In het ontwerp van decreet wordt er oa verwezen naar individuele toetsresultaten, leerlingenkenmerken en kenmerken van de school. Het is voor ons hierdoor niet duidelijk of leerkrachten toetsresultaten zelf nog moeten verwerken, we gaan/gingen er vanuit dat de afname van deze toetsen volledig automatisch zou verlopen. Als dat niet zo is zal dit grote planlast meebrengen en rijzen bij ons inziens toch wel serieuze vragen bij de betrouwbaarheid van de resultaten, zeker gezien de evolutie die we zien in het decreet naar high-stakes-toetsen. Voor wat betreft het doorgeven van de leerlingenkenmerken vragen we ook hier dat dit automatisch zou gebeuren om extra planlast te vermijden, deze gegevens zijn namelijk reeds gekend bij de vlaamse onderwijsadministratie.
- Het is niet duidelijk of er zal gewekt worden met toetsassistenten, het vastleggen van de afnameprocedure wordt verwezen naar uitvoeringsbesluiten van de VlaReg. In de discussie over de toetsassistenten wordt er bv. weinig of geen aandacht besteed aan de belasting die dit met zich mee kan brengen voor de scholen. Als er voor wordt gekozen om geen 'aparte' toetsassistenten te voorzien, maar deze rol te laten opnemen door leerkrachten en/of ander schoolpersoneel, dan heeft dit een impact op hun kerntaak. Dit betekent ook meer planlast omdat ze hiervoor een opleiding zullen moeten volgen. Hoewel we de keuze om vertrouwen te geven aan het lerarenteam onderschrijven, moeten de mogelijke nadelen ervan toch zoveel mogelijk worden beperkt.
- Datum van inwerkingtreding van het decreet ( 01.01.23) : we vragen uitdrukkelijk om het decreet in werking te laten treden op 1.09.2023 zodat schoolreglementen niet tijdens tijdens het schooljaar moeten gewijzigd worden.

## Kostenefficiëntie

In het ontwerp van decreet vinden we geen enkel verwijzing terug naar de mogelijke budgettaire impact van de invoering van deze toetsen. Welke budgetten werden voorzien om de ontwikkeling en de implementatie van deze toetsen mogelijk te maken ?

We wensen expliciet ons bezorgdheid te uiten over het feit dat vandaag de dag sommige scholen over onvoldoende digitale materialen en middelen beschikken om dergelijke toets af te nemen. De ervaring dat momenteel 10% van de scholen onvoldoende sterke netwerken hebben om een toetsafname vlot

te laten verlopen. Hierover werd in het decreet niets opgenomen, laat staan dat hier middelen voor voorzien worden.

We stellen ons tot slot ernstige vragen bij de kostenefficiëntie aangezien er sprake is van een eerste proefafname in het vierde leerjaar op basis van de oude eindtermen. Dit houdt ook dubbel werk in. Bovendien bestaan er al gevalideerde toetsen: wat is de proportionaliteit van de kosten ten aanzien van de gegenereerde meerwaarde?

In tijden van besparingen lijkt het ons het raadzaam om geen onnodige uitgaven te doen. Tot nu toe is niet duidelijk hoe groot de investering is of waar het geld vandaan zal komen. Deze opmerking blijft gelden.

Deze nota is gebaseerd op de info die momenteel gekend is. Als er zich nieuwe ontwikkelingen zouden voordoen in aanloop naar het voorontwerp van decreet of in de talrijke fora, bv. andere beleidskeuzes, nieuwe richtingbepalende elementen enz. dan behouden we ons uiteraard het recht voor om aanvullingen en/of opmerkingen te formuleren en desnoods opnieuw een overleg fundamentele onderwijsvormingen te vragen.

## POV

POV vindt dat het ontwerpdecreet zoals het voorligt een weergave van de gevoerde gesprekken en de conceptnota is.

De Vlaamse Toetsen hebben een low stake karakter zowel naar leraren als naar leerlingen toe.

- Het een van de mogelijke momenten die wordt meegenomen waarmee de klassenraad kan rekening houden bij de evaluatie.
- De resultaten van de Vlaamse toetsen worden niet gebruikt in functioneringsgesprekken en evaluatiegesprekken met individuele leraren.

Wat betreft de rol van de inspectie wordt art. 38, §4 (profielbepaling) uitgebreid met 3°. We gaan ervan uit dat conform de voorgaande gesprekken de Vlaamse toetsen een bijkomend item uitmaken van de brede profielbepaling voor een doorlichting.

Omdat de Vlaamse toetsen een low stake karakter hebben, is het belangrijk om het begrippenkader van het OK-kader consequent te hanteren en van kwaliteitsontwikkeling te spreken in de plaats van kwaliteitszorg.

We hebben evenwel enkele bedenkingen:

Vermits de Vlaamse toetsen spreken van leerwinst als verandering in de leerprestaties tussen twee metingen bij dezelfde leerlingen op dezelfde meetschaal komt de timing van de Vlaamse toetsen

voor de derde graad een jaar te vroeg. Naar onze berekeningen zouden de Vlaamse toetsen derde graad pas voor het eerst in 2027-2028 kunnen doorgaan om leerwinst te kunnen meten.

We stellen vast dat de leercompetenties werden toegevoegd als item voor de Vlaamse toetsen secundair onderwijs. Dit item naar ons weten niet in de voorgaande gesprekken naar voren gekomen. Het is ook geen item voor het basisonderwijs. Onze principiële bedenking hierbij is dat het heel moeilijk is om deze eindtermen valide te meten via een digitale toets.

Formuleer zoveel als mogelijk ondubbelzinnig de artikelen van het ontwerpdecreet: bij de bekendmaking van de resultaten aan de pedagogische begeleidingsdiensten is het niet duidelijk omschreven dat elke pedagogische begeleidingsdienst enkel haar eigen resultaten verkrijgt.

We denken ook dat het belangrijk is om consequent het juiste begrippenkader te hanteren: soms spreekt men van school en dan van bestuur in kader van art. 11.

Mogelijks is het beroepsgeheim voor derden vergeten opgenomen te worden in art. 12. Het is belangrijk dat alle partijen die toegang krijgen tot de resultaten gebonden zijn aan een beroepsgeheim. Ook derden.

## OKO

In het artikel 11bis/70-overleg van 10 maart 2022 naar aanleiding van de conceptnota hebben we ons fundamentele standpunt reeds vertolkt: de OKO-partners zien nog steeds geen meerwaarde in de ontwikkeling en implementatie van uniforme Vlaamse toetsen.

De verwachtingen ten aanzien van de Vlaamse toetsen die in de memorie worden vooropgesteld, lijken ons noch realistisch, noch adequaat. Ook de eerder instrumentele visie op onderwijs die uit deze memorie spreekt, alsook de samenhang met andere dossiers, blijven we verontrustend vinden.

De kosten-baten-analyse is voor ons niet in balans. Vandaag willen we enkele bedenkingen formuleren bij de wijze waarop de invoering van deze toetsen in de memorie van toelichting wordt gelegitimeerd en ook enkele zaken aanstippen in de tekst van het voorontwerp van decreet.

## 1. Bedenkingen bij de legitimering op basis van internationale verdragen en een grondwetsartikel

De Vlaamse toetsen worden voorgesteld als een garantie bij het realiseren van het recht op kwaliteitsvol onderwijs. De memorie lijkt ervan uit te gaan, op basis van een bepaalde lezing van deze bepalingen, dat het enkel de overheid toekomt om vast te leggen wat met betrekking tot onderwijs in het belang van kinderen zou zijn en derhalve wat onderwijskwaliteit is. Noch art. 3 van het Kinderrechtenverdrag<sup>14</sup>, noch art. 22bis van de grondwet laten zo'n uitspraak toe en dit om meerdere redenen. Dit artikel betreft niet het onderwijs en geeft aan de overheden een opdracht die uitgeoefend moet worden zonder andere (ook niet-gouvernementele) instanties in hun verantwoordelijkheden en rechten te miskennen. Ook in het licht van het arrest van het Grondwettelijk Hof 82/2022, moet zo'n claim afgewezen worden, zeker wanneer dit belang van het kind tegenover de onderwijsvrijheid wordt afgezet. Immers, artikel 24 § 1 van de grondwet is eveneens een dwingend grondrecht dat door de overheid moet gerespecteerd én actief mogelijk gemaakt worden.

Het is in zekere zin merkwaardig te noemen dat in de memorie niet verwezen wordt naar art. 29 van hetzelfde Kinderrechtenverdrag<sup>15</sup>. Dit artikel gaat expliciet over onderwijs en verduidelijkt wat het waarborgen van het recht op onderwijs minstens inhoudt. Hieruit blijkt een veel bredere invulling van (het recht op) onderwijs en dus onderwijskwaliteit dan wat ooit in eindtermen kan gevat worden en al zeker wat middels toetsresultaten gemonitord zou kunnen worden. Deze verwijzingen tonen volgens ons het belang aan van één van de speerpunten van het OKO-memorandum: het vrijwaren van de dynamische wisselwerking tussen recht op onderwijs, kwaliteit van onderwijs en vrijheid van onderwijs. Deze drie fundamentele aspecten staan niet tegenover elkaar, maar vooronderstellen elkaar.

---

<sup>14</sup> Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging. De Staten die partij zijn, verbinden zich ertoe het kind te verzekeren van de bescherming en de zorg die nodig zijn voor zijn of haar welzijn, rekening houdend met de rechten en plichten van zijn of haar ouders, wettige voogden of anderen die wettelijk verantwoordelijk voor het kind zijn, en nemen hiertoe alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen. De Staten die partij zijn, waarborgen dat de instellingen, diensten en voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de zorg voor of de bescherming van kinderen voldoen aan de door de bevoegde autoriteiten vastgestelde normen, met name ten aanzien van de veiligheid, de gezondheid, het aantal personeelsleden en hun geschiktheid, alsmede bevoegd toezicht."

<sup>15</sup> De Staten die partij zijn, komen overeen dat het onderwijs aan het kind dient te zijn gericht op:

- a. de zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens van het kind;
- b. het bijbrengen van eerbied voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en voor de in het Handvest van de Verenigde Naties vastgelegde beginselen;
- c. het bijbrengen van eerbied voor de ouders van het kind, voor zijn of haar eigen culturele identiteit, taal en waarden, voor de nationale waarden van het land waar het kind woont, het land waar het is geboren, en voor andere beschavingen dan de zijne of hare;
- d. de voorbereiding van het kind op een verantwoord leven in een vrije samenleving, in de geest van begrip, vrede, verdraagzaamheid, gelijkheid van geslachten, en vriendschap tussen alle volken, etnische, nationale en godsdienstige groepen en personen behorend tot de oorspronkelijke bevolking;
- e. het bijbrengen van eerbied voor de natuurlijke omgeving.

Geen enkel gedeelte van dit artikel of van artikel 28 mag zo worden uitgelegd dat het de vrijheid aantast van individuele personen en rechtspersonen, onderwijsinstellingen op te richten en daaraan leiding te geven, evenwel altijd met inachtneming van de in het eerste lid van dit artikel vervatte beginselen, en van het vereiste dat het aan die instellingen gegeven onderwijs voldoet aan de door de Staat vastgestelde minimumnormen.

In de memorie van toelichting lezen we ook linken met het neoliberale discours van onder meer Hanushek en Woessmann. Dit discours van economisch instrumentalisme is ons inziens niet te verzoenen met een brede invulling van het recht op onderwijs zoals verwoord in het Kinderrechtenverdrag.

Die toetsen lijken dan ook te passen binnen een doelstelling van controle en sturing van de onderwijspraktijk vanwege de overheid.

## 2. Opmerkingen bij de ontwerptekst van het decreet

### **Leerwinst**

Het voorontwerp van decreet definieert leerwinst als de verandering in leerprestaties bij dezelfde leerlingen op dezelfde meetschaal” en dit op leerling-, klas-, school -en systeemniveau (art. 2 en art. 8). Is leerwinst in dit geval enkel de aggregatie van individuele leerwinsten: m.a.w. wordt enkel gekeken naar gemiddelde leerwinst en niet naar de toegevoegde waarde? De nota van het Steunpunt Centrale Toetsen in Onderwijs, *Leerprestaties en leerwinst*<sup>16</sup>, stelt dat een gemiddelde leerwinst op zich niet toelaat gefundeerde uitspraken te doen over kwaliteit van de onderwijsverstrekking van een klas of school.

Welke betekenis kan dan gehecht worden aan het structureel minder leerwinst genereren zoals dit in art. 15 wordt gesteld?

De vermelde nota van het steunpunt centrale toetsen stelt bovendien dat met de huidige format voor de Vlaamse toetsen niet steeds aan alle voorwaarden voor leerwinstmeting kan worden voldaan.

### **Doelstellingen van de Vlaamse toetsen**

In art 4 en art 10 wordt de doelstelling verwoord van de invoering van de Vlaamse toetsen als: 'de Vlaamse toetsen hebben tot doel de onderwijskwaliteit te versterken en te monitoren door het bereiken van de eindtermen en de leerwinst te meten op onderstaande niveaus.'

We willen hier herhalen dat gemeten leerresultaten geen adequate maatstaf zijn voor het versterken en monitoren van onderwijskwaliteit in brede zin. De variatie aan pedagogische projecten moet gewaarborgd blijven, met inbegrip van de diversiteit aan visies op de kwaliteiten van onderwijs.

Voor de praktische organisatie van de toetsafname wordt in art. 4 voorzien dat er een digitale toetsafname gebeurt, ook voor de leerlingen van het vierde leerjaar van de lagere school. Wij vinden dit niet voor alle leerlingen de meest optimale manier om deel te nemen aan alle toetsen en vrezen dat hier oneigenlijk de digitale vaardigheden getoetst gaan worden.

### **Delegatie aan de Vlaamse regering**

Het valt ons op dat vrij belangrijke beslissingen voor de uitrol van de toetsen worden doorgeschoven naar de Vlaamse regering: nadere regels voor praktische organisatie toetsafname (waaronder de consequenties van de digitale uitrol, met nog meerdere onopgeloste vragen); toevoegen van

---

<sup>16</sup> Laurijssen, I. en Aesaert, K., *Leerprestaties en Leerwinst*, Steunpunt centrale toetsen in onderwijs, 21.06.2022

bijkomende te toetsen leergebieden/sleutelcompetenties; nadere regels voor de verwerking van leerlingengegevens en het vastleggen leerlingenkenmerken.

We denken dat de meeste van deze elementen een belangrijke impact hebben op de scholen en de werking en zien deze delegatie als niet wenselijk.

### **Evaluatie van de impact van de Vlaamse toetsen**

We lezen dat uiterlijk in 2029 een evaluatie zal gebeuren van de mate waarin de Vlaamse toetsen de decretale doelstellingen hebben helpen bereiken en van de andere effecten die ze hebben teweeggebracht.

Hoe zal de impact van de toetsen geïsoleerd worden van alle andere elementen die de 'onderwijskwaliteit' en onderwijspraktijken beïnvloeden? Immers, toetsen afnemen op zich zal niet leiden tot beter onderwijs, los van wat we onder beter onderwijs kunnen verstaan. Hoe zal de specifieke impact en de andere effecten van de Vlaamse toetsen kunnen worden nagegaan?

### **Opdracht inspectie**

De formulering van de invoeging in art. 15 klopt niet met de inleidende zin die reeds in het kwaliteitsdecreet staat (actuele art. 38 §4). Voor het bepalen van de frequentie en de intensiteit van de doorlichting baseert de inspectie zich op het profiel van die instelling op basis van een aantal elementen, waarvan er nu al 2 in het artikel worden opgesomd.

Wij menen dat de prestaties en leerwinst die een school behaalt bij de Vlaamse toetsen slechts elementen kunnen zijn van het schoolprofiel, naast de andere. De inspectie gaat uit van het globale schoolprofiel om een doorlichting in een school uit te voeren. Er kan dus geen automatisch verband zijn tussen een significant mindere prestatie op de toetsen van een school en het uitvoeren van de doorlichting.

## Tot slot

### Antwoord/reactie van de overheid

- Het voorstel van katholiek onderwijs Vlaanderen om een toetsenbank aan te bieden, heeft als nadeel dat niet alle scholen met elkaar vergeleken kunnen worden.

### Katholiek Onderwijs Vlaanderen:

- In Nederland is er niet één eindtoets basisonderwijs, maar kunnen scholen kiezen tussen vijf toetsen waaronder 1 van CiTO. Je moet dan wel ankeritems inbouwen om je toetsen te kunnen vergelijken.

### Antwoord/reactie van de overheid

- Is er ooit een vraag gekomen om de schoolresultaten op de IDP vrij te geven, bijvoorbeeld om rankings op te stellen.

### Katholiek Onderwijs Vlaanderen:

- Er is nog nooit een vraag gekomen om de schoolresultaten van de IDP te kunnen krijgen.

### Antwoord/reactie van de overheid

- Wat betreft de bezorgdheden over de openbaarheid van schoolresultaten: de overheid heeft juridisch advies ingewonnen. Deze juristen hebben meegeschreven aan het voorontwerp van decreet en aan de memorie.  
Er worden nu al diverse soorten toetsen georganiseerd (vaak met hogere 'stakes') en dat heeft in Vlaanderen nog nooit geleid tot rankings. De overheid zal volgende week een toelichting organiseren over dat juridisch advies.
- Qua planlast voor leraren is het belangrijk om te verduidelijken dat leraren de toetsen niet moeten verbeteren en ook geen scores moeten berekenen en doorsturen.
- De overheid vraagt zich af waarom sommige scholen technisch niet in orde zijn voor digitale toetsafnames. Men spreekt voornamelijk over netwerkproblemen, maar in het kader van de Digisprong kreeg elke school een budget om zijn ICT-infrastructuur in orde te brengen.
- Het begrip 'leerlingengroep' is gebruikt om te verduidelijken dat scholen de vrijheid en autonomie hebben om hun leerlingen in te delen in groepen en klassen zoals zij dat kiezen.

## Bijlagen

- 1) Nota katholiek onderwijs Vlaanderen
- 2) Nota GO!
- 3) Nota POV
- 4) Nota OVSG
- 5) Nota OKO