

**VOORONTWERP VAN DECREET OVER DE VLAAMSE TOETSEN IN
ONDERWIJS**

Het regeerakkoord bepaalt: "Met regelmatige, gestandaardiseerde, genormeerde en gevalideerde net- en koepeloverschrijdende proeven en aangescherpte eindtermen kunnen we leerlingen en ouders de garantie geven dat leerlingen ook daadwerkelijk over de nodige kennis en competenties zullen beschikken die bij dat diploma horen, ongeacht de school."

Dit decreet bevat de wettelijke basis voor de invoering van Vlaamse toetsen in het basis- en secundair onderwijs. Doel van deze Vlaamse toetsen is het versterken en monitoren van de onderwijskwaliteit.

Scholen, pedagogische begeleidingsdiensten, de onderwijsinspectie en de Vlaamse overheid zullen met de resultaten van deze toetsen over relevante informatie beschikken om te weten in welke mate leerlingen de eindtermen Nederlands en wiskunde bereiken.

Het decreet regelt de doelstellingen waarvoor deze Vlaamse toetsen zullen worden ingezet, de momenten waarop dit zal gebeuren, het toepassingsgebied en de manier waarop met de data die verwerkt worden zal omgegaan worden.

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

A. Samenvatting

Kwaliteitsvol onderwijs is een grondrecht. Artikel 3 van het VN-Kinderrechtenverdrag en artikel 22bis van de Belgische Grondwet bepalen dat elk kind recht heeft op maatregelen en diensten die zijn of haar ontwikkeling bevorderen. Daarbij staat bij elke beslissing die genomen wordt het belang van het kind voorop. Het is de verantwoordelijkheid van de overheid om dit grondrecht te bewaken en te garanderen. België kent een grote autonomie en vrijheid om onderwijs in te richten (Grondwet, artikel 24, §1), maar laat de overheid toch toe om de nodige maatregelen te treffen om kwaliteitsvol onderwijs te verzekeren. Het gebruik van eindtermen als beleidsinstrument om het recht op kwaliteitsvol onderwijs te garanderen is door het Grondwettelijk Hof aanvaard als door de staat vastgestelde minimumnormen zoals bedoeld in artikel 13 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele grondrechten. Het ligt voor de hand dat de overheid nagaat in welke mate deze eindtermen worden bereikt, en dit op systematische, jaarlijkse wijze in heel Vlaanderen in alle scholen.

Dit recht op kwaliteitsvol onderwijs staat de laatste jaren onder druk. Hiervan getuigen de zorgwekkende signalen in internationaal vergelijkend onderzoek (PISA, TIMSS, PIRLS, ...). Bovendien wordt in het Vlaams peilingsonderzoek, waarbij voor verschillende leergebieden en vakken in het Vlaamse curriculum wordt nagegaan in welke mate Vlaamse leerlingen de eindtermen en ontwikkelingsdoelen bereiken, vastgesteld dat steeds meer leerlingen die minimumdoelen niet meer halen.

Deze zorgwekkende evolutie lag mee aan de basis van de aankondiging van een nieuw beleidsinstrument in het regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2019-2024. Een instrument dat een betere continue monitoring van de leeruitkomsten van jongeren in het leerplichtonderwijs mogelijk moet maken:

"Met regelmatige, gestandaardiseerde, genormeerde en gevalideerde net- en koepeloverschrijdende proeven en aangescherpte eindtermen kunnen we leerlingen en ouders de garantie geven dat leerlingen ook daadwerkelijk over de nodige kennis en competenties zullen beschikken die bij dat diploma horen, ongeacht de school."

Deze ambitie wordt in het regeerakkoord meer concreet omschreven: *"Vlaanderen heeft geen andere grondstoffen dan zijn hersencellen. Kennis en kunde, innovatie en ontwikkeling zijn essentieel voor welvaart en welzijn van onze gemeenschap. Heel wat kwaliteitsindicatoren voor ons onderwijs staan op rood. Het Vlaamse onderwijs heeft altijd tot de Europese top behoord: dat moeten we behouden. Gevalideerde, gestandaardiseerde en genormeerde proeven moeten de vinger aan de pols houden van het onderwijsbeleid als kwaliteitsmonitoring. Op die manier brengen we de leerwinst van jongeren in kaart en willen we zicht krijgen op de scores van elk kind op Europese schaal. Deze instrumenten meten: het bereiken van de eindtermen, de leerwinst van de leerlingen, de leerwinst op schoolniveau. Ze zorgen ook voor een internationale benchmarking. Een onafhankelijke instantie ontwikkelt deze kwaliteitsinstrumenten met betrokkenheid van de onderwijsverstrekkers. Deze proeven zijn per definitie net- en koepeloverschrijdend. Deze proeven zullen in eerste instantie focussen op Nederlands (begrijpend lezen, schrijven, grammatica) en Wiskunde. De proeven worden door alle scholen afgenomen van alle leerlingen op twee momenten in het lager onderwijs, net zoals aan het einde van de eerste graad van het secundair onderwijs en aan het einde van het secundair onderwijs."*

Een centraal toetsstelsel wordt in de Westerse wereld bijna door iedereen geïmplementeerd. Zo maken o.a. Denemarken, Duitsland, Engeland, Frankrijk, Nederland, Portugal, Schotland en Slovenië hier reeds geruime tijd gebruik van. Vlaanderen is dus één van de laatste Westerse onderwijsstelsels die een systeem van centrale toetsing invoert. Dit heeft als voordeel dat er kan geleerd worden van de andere onderwijsstelsels bij de invoering van centrale toetsen. In Nederland bijvoorbeeld heeft de score van een leerling op de eindtoets basisonderwijs een zeer grote impact op de studie-oriëntering naar het secundair onderwijs. Op dat vlak verschillen de Vlaamse toetsen van de werking van het Nederlandse onderwijsstelsel. De volgende jaren vormen ook een leerproces waarbij veel belanghebbenden betrokken zijn. De implementatie van de Vlaamse toetsen zal geleidelijk gebeuren en tussentijds geëvalueerd worden.

Voorliggend decreet geeft uitvoering aan dit luik van het regeerakkoord. Het decreet regelt het toepassingsgebied van de toetsen, met name voor welke leerlingen een deelname verplicht wordt, in welke jaren van de leerloopbaan van de leerling ze worden afgenomen en voor welke leergebieden en vakken er toetsen worden ingevoerd. Daarnaast regelt dit decreet een aantal modaliteiten over het gebruik van de resultaten van de toetsen, waarbij er geopteerd wordt voor een zogenaamde 'low stakes' benadering ten aanzien van leerlingen, leerkrachten en scholen. De toetsen worden ingeschreven in het bestaande kwaliteitsdecreet, zowel als instrument om de interne kwaliteitszorg van scholen als om de externe kwaliteitscontrole door de onderwijsinspectie te versterken.

Het regeerakkoord voorziet toetsen voor de leergebieden en vakken wiskunde en Nederlands (begrijpend lezen, grammatica en schrijven). Het gaat om twee fundamentele domeinen in ons onderwijscurriculum die bovendien een belangrijke voorspellende waarde hebben naar later succes op de arbeidsmarkt en verdere studies (zie onder meer Fonteyne et al., 2017 en Heeren et al., 2021).

De toetsen worden twee keer in het basisonderwijs en twee keer in het secundair onderwijs afgenomen.

Voor de gestandaardiseerde, genormeerde en gevalideerde net- en koepeloverschrijdende proeven wordt in dit decreet de term 'Vlaamse toetsen' gehanteerd.

B. De achteruitgang in internationale onderzoeken en Vlaamse peilingen

Vlaanderen neemt sinds 1995 met regelmaat deel aan internationaal vergelijkend onderzoek naar leeruitkomsten. Deze onderzoeken geven een helder beeld van hoe Vlaamse leerlingen het doen in internationaal perspectief op het vlak van geletterdheid, gecijferdheid, wetenschappelijke geletterdheid, begrijpend lezen, burgerschap, computationele vaardigheden, ...

Het meest bekende onderzoeksprogramma is het *Programme for International Student Assessment* (PISA) dat onder andere de leesvaardigheid, wiskundige geletterdheid en wetenschappelijke geletterdheid bij 15-jarigen in kaart brengt. Vlaanderen neemt sinds 2000 deel aan PISA dat elke drie jaar wordt afgenomen. In elk van de drie domeinen gaat Vlaanderen achteruit tussen de eerste deelname in 2000 en de laatste deelname in 2018. In 2018 haalde namelijk 1 leerling op 5 niet meer het minimale niveau 2 op alle drie de onderzochte domeinen (Eurostat, 2020), internationaal gezien de minimumlat voor functionele geletterdheid. Daarmee zit Vlaanderen niet alleen ver van de in EU-context afgesproken benchmark van maximaal 15% van de 15-jarigen die dat niveau 2 niet haalt, maar dreigt een verhoogde uitstroom van functioneel laaggeletterden en laaggecijferden uit het secundair onderwijs. Volwassenen die functioneel onvoldoende geletterd zijn, hebben een verhoogd risico om werkloos te zijn, beroep te moeten doen op een vervangingsinkomen, minder te participeren aan levenslang leren (De Greef et al., 2014).

Ook bij de toppresterders is er een zorgwekkende evolutie, vooral dan voor wiskundige geletterdheid. Waar in 2003 nog 34,3% van de leerlingen niveau 5 of hoger voor dit domein haalde, is deze groep van toppresterders op de PISA-vaardigheidsschalen in 2018 gedaald tot 18,8% (De Meyer et al., 2004; Universiteit Gent vakgroep Onderwijskunde, 2019).

In Vlaanderen is ook het puntenverschil tussen laagpresteerders en hoogpresteerders internationaal gezien aan de hoge kant. De spreiding in leesvaardigheid is groot (Universiteit Gent vakgroep Onderwijskunde, 2019). Een ander internationaal vergelijkend onderzoek is *Trends in International Mathematics and Science Study* (TIMSS). Dit onderzoek bekijkt prestaties bij leerlingen uit het 4^{de} leerjaar lager onderwijs voor wiskunde en wetenschappen. Voor wiskunde scoren de Vlaamse leerlingen internationaal nog altijd bij de toplanden. Ze hebben in vergelijking met 16 jaar geleden wel een half schooljaar meer tijd nodig om hetzelfde niveau te bereiken (Faddar et al., 2020).

Deze lijn zet zich door in de resultaten van het *Progress in International Reading Literacy Study* (PIRLS). Dit onderzoek peilt naar begrijpend lezen bij de leerlingen van het 4^{de} leerjaar lager onderwijs. De Vlaamse leerlingen behoorden in 2006 nog tot de internationale subtop. Sinds 2016 was Vlaanderen de sterkste daler en staan we bij de laatsten op die internationale rangschikking (Tielemans et al., 2017; 2018). Een vervolgonderzoek (PIRLS Repeat), waarbij dezelfde leerlingen uit 2016 dezelfde toets in 2018 opnieuw aflegden, leerde dat deze leerlingen zelfs na de twee extra schooljaren niet beter scoorden dan leerlingen uit het 4^{de} leerjaar in de best presterende landen op het vlak van begrijpend lezen. Ook is de leerwinst tussen het 4^{de} en 6^{de} leerjaar in Vlaanderen beperkter dan wat we zouden mogen verwachten (Dockx et al., 2019).

Aangezien elk internationaal vergelijkend onderzoek slechts plaatsvindt om de 3 tot 5 jaar, geeft dat geen systematisch beeld. Als Vlaanderen dan beslist om een bepaalde cyclus over te slaan (bv. PIRLS in 2011 waar Vlaanderen niet aan deelnam), komt er laattijdig of zelfs geen beeld van een mogelijke dalende trend.

Omdat Vlaanderen ook zicht wou hebben in welke mate de Vlaamse eindtermen of ontwikkelingsdoelen bereikt worden, organiseert de Vlaamse overheid sinds 2002 het peilingsonderzoek waarbij voor bepaalde leergebieden of vakken wordt nagegaan in welke mate de leerlingen de eindtermen beheersen. Jaarlijks wordt er een peiling afgenomen voor een leergebied in het basisonderwijs en voor een vak in het secundair onderwijs voor een selectie van eindtermen bij een steekproef van scholen en leerlingen. Ook dit Vlaams onderzoek en andere herhalingspeilingen tonen aan dat er een achteruitgang is.

Het peilingsonderzoek levert echter een te ruw zwart-wit-beeld op. Zo is niet geweten hoeveel leerlingen zwaar onder die minimumlat scores, evenmin hoe groot de groep toppresterders is. Een resultaat waar 90% van de leerlingen de eindtermen haalt, kan zeer goed lijken. Maar als al die leerlingen net boven die lat scores, dan kan niemand daar tevreden mee zijn. Goede peilingsresultaten camouflerden op die manier dat Vlaanderen zich internationaal vergeleken in de kelder van de rangschikking bevond op het vlak van begrijpend lezen.

Bij zowel het internationaal vergelijkend onderzoek als het peilingsonderzoek neemt slechts een steekproef van scholen en leerlingen deel. Dit zorgt voor een beeld op systeemniveau om de zo veel jaar. Geselecteerde scholen krijgen wel een schoolfeedbackrapport, maar maken hier amper gebruik van in de interne kwaliteitszorg (Goffin et al., 2020).

Bij zowel internationale toetsen als peilingstoetsen blijkt dat bepaalde groepen leerlingen systematisch lager scores. Het gaat dan om meer kwetsbare groepen leerlingen zoals leerlingen uit gezinnen met een lage sociaal-economische status of leerlingen met een migratie-achtergrond. Telkens wordt vastgesteld dat er een prestatiekloof is die samenhangt met sociaal-economische status en migratie-achtergrond.

Naast bovenstaande koepeloverschrijdende instrumenten bestaan er ook gevalideerde koepelgebonden toetsen. Deze geven geen centraal beeld van de leeruitkomsten van leerlingen in alle Vlaamse scholen en zijn doorgaans beperkt tot een eenmalige toetsafname op het einde van het basisonderwijs. Bovendien hebben die koepelgebonden toetsen het nadeel dat ze niet geschikt zijn voor het

meten van leerwinst of trends doorheen de tijd en zijn ze niet gestandaardiseerd qua afname en verwerking.

De onderwijsinspectie schetst in haar jaarlijkse Onderwijsspiegel een wisselend beeld van de mate waarin scholen basisonderwijs en secundair onderwijs tegemoetkomen aan de kwaliteitsverwachtingen van het referentiekader voor onderwijskwaliteit. Over het algemeen stellen de doorlichtingsteams vast dat het onderwijskundig beleid in de scholen veel sterker kan. Op vlak van leerlingenevaluatie, feedback en taalgericht onderwijs stellen onderwijsinspecteurs in vele scholen nog belangrijke lacunes vast. Om de kwaliteit van het Vlaamse onderwijs te verbeteren, blijft de onderwijsinspectie hameren op doelgerichtheid in de scholen.

C. Vlaamse toetsen als antwoord op het monitoren en versterken van de onderwijskwaliteit

Vlaamse toetsen zullen objectieve informatie binnenbrengen

De empirische vaststelling dat de leeruitkomsten dalen, tonen een probleem met de doelrealisatie in het Vlaamse onderwijs. Eén van de verklaringen daarvoor is dat het opvolgen van leerlingprestaties onvoldoende systematisch en cyclisch vorm krijgt en zelden tot op het niveau van de school- en klasvloer reiken (Vanhoof & Van Den Ouweland, 2019). Er zijn dus ook aan de kant van de output, de leeruitkomsten op het niveau van elk kind, elke school en de Vlaamse gemeenschap als geheel, bijkomende instrumenten voor een effectief kwaliteitsbeleid nodig. Bij zulke instrumenten, zoals schoolfeedback, worden de resultaten gecontextualiseerd. De scholen zullen hun eigen feedbackrapport op een beveiligde manier kunnen consulteren. Zonder deze bijkomende instrumenten vaart iedereen in het donker en zal elk ingrijpen achteraf veel te laat komen. Door Vlaamse toetsen in te voeren willen we het troebel beeld helder krijgen.

De Vlaamse toetsen zullen gestandaardiseerd zijn, zowel in ontwikkeling, afname, verwerking als analyse. Hierdoor kunnen er vergelijkingen over scholen heen gemaakt worden en kan er gecontextualiseerde feedback gegeven worden. De Vlaamse toetsen zullen inhoudsvalide zijn en dus het bereik van de eindtermen meten, waardoor scholen een meer reëel beeld krijgen van de mate waarin hun leerlingen die minimumdoelen effectief halen. Ze zullen genormeerd zijn waardoor de resultaten niet relatief zijn, maar effectief een vergelijking mogelijk maken en dus een bron van kennis worden waarover het beleid, maar ook scholen vandaag niet beschikken. Ze zullen rijk zijn in die zin dat leerlingen inzicht, analytisch vermogen en redeneervermogen nodig zullen hebben. De leerlingen zullen dus niet voorbereid kunnen worden op de Vlaamse toetsen door uren toetsboekjes in te vullen of oefeningen te drillen. De toetsen worden net- en koepeloverschrijdend georganiseerd, wat niet alleen informatie moet toelaten op systeemniveau, maar ook van hoe leerlingen presteren los van het onderwijsnet en het pedagogisch project van de school waar ze les volgen.

De Vlaamse toetsen zullen scholen, pedagogische begeleidingsdiensten, inspectie, onderzoekers en beleidsmakers wel dat noodzakelijke systematische beeld geven van de leeruitkomsten. We zullen met andere woorden een beter beeld krijgen van de progressie van leerlingen doorheen hun schoolloopbaan. Ze zullen tegelijk ook toelaten om na te gaan wat de gegenereerde leerwinst van de leerlingen is.

Zoals ook één van de aanbevelingen van de OESO studie naar evaluatie in het Vlaamse onderwijs aangeeft, is er een duidelijke nood aan meer objectieve informatie en data in het kwaliteitsproces (OESO, 2011). Meer en betere data komen de scholen zelf ten goede. De invoering van de Vlaamse toetsen gebeurt om scholen te versterken in hun eigen ontwikkeling en zelfsturing. Anders dan het internationaal vergelijkend onderzoek en het peilingsonderzoek zullen de Vlaamse toetsen ook kennis geven over hoe scholen en individuele leerlingen het doen. Die kennis moet scholen toelaten om het eigen interne kwaliteitszorgbeleid te versterken en om het schoolbeleid meer evidence-informed te gaan ontwikkelen. Scholen kunnen met de informatie, zonder dat die met derden gedeeld wordt, aan de slag om zich te situeren ten opzichte van gelijkaardige scholen en om zich te verbeteren.

Meer en betere data zullen ook onderzoekinstellingen en beleidsmakers in staat stellen om oorzaken van trends te analyseren en om meer oplossingen aan te reiken, te proberen deze negatieve trends te keren of eventuele positieve trends te versterken. Precies daarom wordt er ook blijvend geïnvesteerd in verklarend onderzoek naar de toetsresultaten en in onderzoek dat de effectiviteit van onderwijspraktijken en -interventies in kaart brengt.

De toetsen als instrument voor sterke, geprofessionaliseerde leerkrachten

De Vlaamse toetsen zullen kennis genereren die een onderwijsprofessional kan gebruiken om het eigen pedagogisch-didactisch handelen te versterken. De informatie uit de Vlaamse toetsen kan een van de elementen zijn voor reflectie over het pedagogisch-didactisch handelen in het schoolteam. Ze zullen daarentegen geen inperking inhouden van de professionele autonomie van leerkrachten en het is geenszins de bedoeling om leraren af te rekenen op de resultaten van hun leerlingen op de Vlaamse toetsen.

De Vlaamse toetsen hebben geen impact op de didactische methodes die leerkrachten hanteren, op lesmaterialen waarvoor leerkrachten kiezen of op het pedagogische project van de school waar ze werken. De Vlaamse toetsen vervangen ook niet de evaluatie-instrumenten of -beleid in scholen.

De Vlaamse toetsen zullen wel informatie opleveren aan leerkrachten over hoe hun leerlingen het doen. De gestandaardiseerde aanpak van de Vlaamse toetsen en het feit dat ze genormeerd zijn, zal toelaten om de resultaten van de eigen leerlingen af te zetten tegenover bepaalde gemiddeldes en cesuren. Leerkrachten krijgen dus een instrument om een objectieve inschatting te maken van die resultaten. Wanneer blijkt dat de leerlingen het verhoudingsgewijs minder goed zouden doen, dan krijgt de onderwijsprofessional informatie om te reflecteren over de bestaande pedagogisch-didactische praktijken en het eigen handelen. De resultaten van de Vlaamse toetsen kunnen vakgroepen ook iets leren over het effect van bepaalde keuzes zoals voor een nieuwe methode of een nieuw handboek.

Vlaamse toetsen kunnen leerlingprestaties verhogen en sociale gelijkheid versterken

Wetenschappelijk onderzoek geeft aan dat centrale toetsen een positieve bijdrage kunnen leveren aan leerprestaties en aan gelijke onderwijskansen. Veel hangt uiteraard af van de wijze waarop centrale toetsen ingezet worden en welke gevolgen de toetsen precies hebben. Leerprestaties zijn doorgaans hoger in

onderwijssystemen mét centrale toetsing (Fuchs & Woessmann, 2007; Hanushek & Woessmann, 2015; Jürges et al., 2005; Rindermann & Ceci, 2009). Een positief effect van centrale examens op gemiddelde leerprestaties hangt onder meer af van de wijze van implementatie en meerdere randvoorwaarden. Daarnaast kunnen centrale toetsen bijdragen tot het verminderen van sociale ongelijkheid (Bol et al., 2014 en van de Werfhorst et al., 2015). Dit wordt ook naar voor geschoven in het SERV-advies.

In landen met centrale toetsen is de impact van sociale achtergrond op leerprestaties doorgaans kleiner (Bol et al., 2014). Dat positieve effect van centrale toetsen is vooral zichtbaar in landen waar leerlingen ingedeeld worden in onderwijsvormen en studierichtingen (Bol et al., 2014). In Nederland wordt bijvoorbeeld een centrale toets ingezet bij de overgang van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs. Met zo'n centrale, gestandaardiseerde toets speelt thuismilieu een minder grote rol bij het advies voor het vervolgonderwijs dan zonder die toets (van de Werfhorst et al., 2015). In een regio zoals Vlaanderen waar de capaciteiten van kansarme leerlingen soms worden onderschat kunnen centrale toetsen dan ook waardevolle informatie bevatten met het oog op een goede studiekeuze. Gestandaardiseerde toetsen kunnen dus – in bepaalde omstandigheden- een sociaal faire manier zijn om de leerprestaties te verhogen.

Bovendien kiezen we in Vlaanderen momenteel niet voor toetsresultaten die allesbepalend zijn voor de oriëntering van leerlingen. Daar zijn drie belangrijke redenen voor : (1) de Vlaamse traditie van grote vrijheid voor leerlingen en ouders qua studiekeuze; (2) het feit dat de toetsen in beginsel enkel focussen op wiskunde en Nederlands en (3) de risico's die samenhangen met zulke high-stakes impact zoals bijvoorbeeld schaduwonderwijs. Kortom: de Vlaamse toetsen zijn ondersteunend maar kunnen niet de enige bron zijn voor studiekeuze en -oriëntering.

De Vlaamse toetsen hebben onder meer als doel de kwaliteit en de onderlinge gelijkwaardigheid van het met onderwijsmiddelen verstrekte onderwijs te verzekeren. De resultaten op schoolniveau en op Vlaams niveau geven de nodige informatie om beter zicht te krijgen op ongelijkheden in onderwijs en een gericht beleid te maken en bij te sturen waar nodig met het oog op meer gelijke onderwijskansen.

Vlaamse toetsen worden ingebed in het bestaande kwaliteitszorgkader

Traditioneel wordt het beeld van een driehoek gebruikt om de kwaliteitszorg in Vlaanderen te beschrijven. Op de eerste hoek staat de school die verantwoordelijk is voor de eigen interne kwaliteitszorg (kwaliteitsontwikkeling). De onderwijsinspectie die instaat voor de externe kwaliteitscontrole (kwaliteitsbewaking) vormt een tweede hoek. De pedagogische begeleidingsdienst die de school ondersteunt bij het uitwerken van een kwaliteitsvol onderwijs is de derde. Dit fundament van kwaliteitsvol onderwijs wordt door het inzetten van de Vlaamse toetsen als instrument versterkt op de lijnen tussen deze drie hoeken.

Elke school zal informatie ontvangen over de mate waarin haar leerlingen de eindtermen bereiken en leerwinst behalen. Deze informatie wordt complementair aan de andere bronnen van kennis waarover scholen al beschikken. De toetsresultaten op schoolniveau kunnen gesitueerd worden ten opzichte van de resultaten van alle leerlingen en alle scholen zonder hierbij schoolrankings op te maken. De schoolfeedback zal gecontextualiseerde gegevens (zoals o.a. de

thuisstaal, het opleidingsniveau van de moeder, ICT-vaardigheden, ...) bevatten waarbij rekening gehouden wordt met kenmerken van het leerlingenpubliek van de school. Op die manier krijgen de scholen rijke informatie waar men beleidsmatig mee aan de slag kan.

De onderwijsinspectie zal jaarlijks de resultaten van de toetsen op schoolniveau ontvangen. Ze zal de toetsresultaten gebruiken als extra informatiebron binnen het gekende en algemeen aanvaarde referentiekader voor onderwijskwaliteit (het OK-kader). De toetsen kunnen hen dus ondersteunen in hun werk. Deze nood aan het beschikken over gevalideerde resultaatsgegevens, voor lager- en secundair onderwijs, wordt ook bevestigd door het Rekenhof in een rapport van 2011. Echter in het kijken naar de kwaliteit van een school, blijven alle indicatoren uit het OK-kader gelden. De informatie uit de Vlaamse toetsen wordt gezet naast andere bronnen van informatie die de onderwijsinspectie nu al hanteert.

Wanneer een school in vergelijking met andere vergelijkbare scholen mindere prestaties of minder leerwinst haalt op de Vlaamse toetsen, dan zal dit gezien worden als een knipperlicht. Dit kan leiden tot een versnelde doorlichting of een focus op Nederlands of wiskunde bij een eerstvolgende doorlichting. De externe kwaliteitscontrole zal echter steeds de volledige context van een school in rekening blijven brengen. Als dan blijkt dat er effectief een probleem is met de onderwijskwaliteit en de doorlichting leidt tot een ongunstig advies, dan wordt er voorzien in een verplicht begeleidingstraject om de school te versterken. Dit in het belang van de kinderen die onderwijs volgen in deze scholen.

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. In die zin sluiten de Vlaamse toetsen aan bij een ontwikkelingsperspectief, en niet bij een verantwoordingsperspectief. De school kan vrij kiezen bij welke aanbieder van begeleiding ze daarvoor aanklopt.

De kennis die de Vlaamse toetsen zullen genereren over de leeruitkomsten en bepaalde indicatoren uit het OK-kader, staat niet in de weg dat een school een eigen invulling blijft geven aan haar interne kwaliteitszorg. Ook in andere domeinen dan het onderwijs bestaan er wettelijke minimale kwaliteitsnormen die op geen enkele manier in de weg staan van een eigen kwaliteitsbeleid, met eigen instrumenten die men daarvoor wenst te gebruiken.

De resultaten op de Vlaamse toetsen op schoolniveau zullen ook aan de pedagogische begeleidingsdiensten en de Raad van het Gemeenschapsonderwijs bezorgd worden. Immers volgens het bijzonder decreet betreffende het Gemeenschapsonderwijs is de Raad bevoegd voor de interne kwaliteitszorg van het gemeenschapsonderwijs.

De Vlaamse toetsen zullen ook informatie geven over de onderwijskwaliteit op systeemniveau. De kennis die voortkomt uit de Vlaamse toetsen ondersteunt een evidence-informed onderwijsbeleid op Vlaams niveau. Door jaarlijks toetsen af te nemen en trends doorheen de tijd zichtbaar te maken, houden we effectief de vinger meer aan de pols en kunnen we beleidsmatig sneller ingrijpen wanneer resultaten achteruit gaan. Zo vermijden we dat honderdduizenden leerlingen door het onderwijs stromen en pas nadien vaststellen dat er zich een probleem stelde met de onderwijskwaliteit.

D. Vlaamse toetsen in relatie tot Grondwettelijk bepaalde vrijheid van onderwijs

Het Grondwettelijk Hof stelt dat de Grondwettelijk bepaalde vrijheid van onderwijs de decreetgever niet verbiedt om maatregelen te nemen die tot doel hebben om de kwaliteit en de onderlinge gelijkwaardigheid van het met overheidsmiddelen verstrekte onderwijs, te verzekeren. Zo zijn de eindtermen grondwettelijk aanvaard (arrest 76/96 van het Grondwettelijk Hof van 18 december 1996 en herbevestigd in het arrest 82/2022 van 16 juni 2022), net zoals ook het organiseren van toetsen door de overheid waarin wordt nagegaan in hoeverre de eindtermen worden bereikt, legitiem is (Raad van State, advies nr. 61.069/1 van 13 april 2017).

Artikel 22bis van de Grondwet noemt het belang van het kind als primaire overweging voor alle beslissingen die het kind aanbelangen. Onderwijs is een domein waarin dat van toepassing is. De actieve onderwijsvrijheid, zoals beschreven in artikel 24, §1 van de Grondwet, moet qua onderwijsinhouden in balans zijn met artikel 22bis van de Grondwet. De invoering van de Vlaamse toetsen om het bereiken van de eindtermen na te gaan, kadert in het waarborgen van het grondrecht op kwaliteitsvol onderwijs.

Het Grondwettelijk Hof gaf reeds aan dat in deze afweging het belang van het kind en het recht op kwaliteitsvol onderwijs primeert op de actieve onderwijsvrijheid (arrest 60/2015 van 21 mei 2015).

Daarnaast moet de verplichte deelname aan de Vlaamse toetsen door leerlingen en scholen uiteraard ook een proportionele maatregel zijn.

Een maatregel die grondrechten inperkt moet voldoen aan de klassieke toets aan de grondrechten:

- de maatregel moet voorzien zijn door een wet, wat dit decreet zal realiseren;
- de beperking moet beantwoorden aan een dwingende maatschappelijke noodzaak in een rechtstaat en moet niet alleen nuttig maar ook noodzakelijk zijn;
- relevantie- of pertinentiecriteria: de beperking moet relevant zijn om de verhoopde oplossing te kunnen bewerkstelligen;
- proportionaliteitscriterium: de beperking moet in verhouding staan tot het te bereiken doel.

De dwingende maatschappelijke noodzaak (punt B van deze memorie) en de relevantie / pertinentie (punt C van deze memorie) werden hoger uitgebreid uiteengezet. Hieronder beargumenteren we dat het invoeren van Vlaamse toetsen eveneens een proportionele maatregel is.

Vooreerst worden de toetsen niet ingevoerd met als doel om leerlingen op basis van de resultaten te gaan certificeren. Klassenraden mogen de toetsresultaten wel meenemen in hun beslissing, maar slechts als één van de elementen naast de andere evaluatie-instrumenten.

Scholen behouden hun bestaande autonomie om te beslissen op basis van welke elementen de studievoortgang van leerlingen wordt nagegaan, en op basis van welke elementen over hun oriëntering wordt beslist. Omgekeerd komt er ook geen

verbod om de toetsresultaten te gebruiken bij de evaluatie of oriëntering van leerlingen, wat op zich ook een beperking van de onderwijsvrijheid zou zijn.

Voor scholen is de impact van het resultaat op de Vlaamse toetsen 'low stakes', in de zin dat de resultaten geen impact hebben op de erkenning of financiering en subsidiëring van de school.

Het regeerakkoord voorziet toetsen voor de leergebieden en vakken wiskunde en Nederlands (begrijpend lezen, grammatica en schrijven). Het gaat dus om een beperkt deel van de leergebieden en vakken die leerlingen in het leerplichtonderwijs krijgen. Maar het gaat wel om twee fundamentele domeinen in ons onderwijscurriculum die bovendien een belangrijke voorspellende waarde hebben naar later succes op de arbeidsmarkt en verdere studies. Het zijn ook twee domeinen die maatschappelijk gezien hoog ingeschat worden.

De toetsen zijn gebaseerd op een selectie van eindtermen Nederlands en wiskunde en worden twee keer in het basisonderwijs en twee keer in het secundair onderwijs afgenomen. Zo nemen ze niet meer tijd in beslag dan noodzakelijk en geven ze scholen voldoende ruimte om ernaast alle onderwijsactiviteiten te kunnen organiseren volgens het eigen gekozen pedagogisch beleid. De toetsen zullen niet leiden tot een doorgedreven standaardisering van het onderwijs. Ze meten immers de mate van het bereiken van de eindtermen en de mate waarin er sprake is van leerwinst. De toetsen hebben geen impact op het 'hoe' in onderwijs, wat de bevoegdheid van scholen blijft.

Het belang van de kennis die voortkomt uit de Vlaamse toetsen om het kwaliteitsbeleid te ondersteunen, is voldoende groot om alle erkende scholen te verplichten eraan deel te nemen. De eindtermen zijn een democratisch gelegitimeerde minimale kwaliteitsverwachting voor het onderwijs en het ligt voor de hand dat wordt nagegaan in welke mate die worden bereikt. Zonder de verplichting voor erkende scholen om deel te nemen zal de primaire doelstelling, met name de onderwijskwaliteit monitoren en versterken, minder goed gerealiseerd worden.

De VLOR stelt in haar advies dat het Grondwettelijk Hof enkel in de zaak rond het huisonderwijs zou hebben gezegd dat het hogere belang van het kind primeert op de onderwijsvrijheid. Het Grondwettelijk Hof heeft dit principe in het arrest over de eindtermen 2^{de} en 3^{de} graad secundair onderwijs (arrest 82/2022 van 16 juni 2022) bevestigd, in de context van erkend schoolonderwijs:

"B.12.3. De vrijheid van onderwijs moet worden geïnterpreteerd in die zin dat zij rekening houdt met het hogere belang van het kind en zijn grondrecht op onderwijs. Artikel 24, § 3, van de Grondwet waarborgt het recht van iedereen om onderwijs te krijgen « met eerbiediging van de fundamentele rechten en vrijheden », terwijl artikel 24, § 4, herinnert aan het beginsel van gelijkheid tussen alle leerlingen en studenten."

De noodzakelijkheid om de Vlaamse toetsen in te voeren is onder meer door dit hoger belang van het kind en zijn grondrecht op onderwijs ingegeven. De overheid is uiteindelijk verantwoordelijk dat elk kind onderwijs krijgt van voldoende kwaliteit. Terecht wordt de overheid ook aangesproken als die kwaliteit onder druk blijkt te staan.

Die verantwoordelijkheid impliceert dat de overheid kwaliteitsnormen mag bepalen en dat ze ook een instrument mag doorvoeren dat toelaat na te gaan of die kwaliteit

wordt waargemaakt. In deel H – Totstandkomingsprocedure wordt onder subtitel “Centrale / net- en koepeloverschrijdende toetsen” verder ingegaan op de redenen waarom de keuze voor een centrale toets pertinent, proportioneel en noodzakelijk is.

E. Toepassingsgebied van de Vlaamse toetsen

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.

Kinderen of jongeren die huisonderwijs volgen worden al getoetst door de verplichting om deel te nemen aan de examens van de examencommissie. Nederlands en wiskunde zijn een onderdeel van deze examens. Zij vormen daarom geen doelgroep van de Vlaamse toetsen.

Voor de leerlingen in het buitengewoon onderwijs geldt dat leerlingen in buitengewoon secundair onderwijs opleidingsvorm 4 (BuSO OV4) deelnemen aan de Vlaamse toetsen, maar dat de school kan kiezen om een leerling uit te schrijven (opt-out).

Voor leerlingen die niet onder het toepassingsgebied vallen van het decreet geldt steeds een opt-in-formule. De school kan er voor kiezen om deze leerlingen toch vrijblijvend te laten deelnemen (opt-in). In het schoolfeedbackrapport wordt hier rekening mee gehouden aangezien er gewerkt wordt met gecontextualiseerde gegevens.

F. Modaliteiten en verwerking van gegevens

Er worden beperkingen gesteld op het gebruik en de toegang tot de resultaten van de toetsen op niveau van scholen en klassen/leerlingengroep. Dit om te vermijden dat ze gebruikt worden voor andere doeleinden dan de versterking van de onderwijskwaliteit, of daardoor het bereiken van die doelstelling zouden verhinderen. In sommige buitenlandse onderwijssystemen (zoals Engeland en Nederland) worden de resultaten van centrale toetsen op schoolniveau op een website geplaatst, waar ze toegankelijk zijn voor iedereen. Uit onderzoek blijkt dat zulke openbare schoolresultaten kunnen leiden tot onwenselijke neveneffecten (Ooghe, 2021) zoals een sterkere segregatie tussen scholen of strategisch gedrag door scholen zoals het uitsluiten van leerlingen die de schoolscore negatief zouden kunnen beïnvloeden.

Ook het publiek maken van de resultaten door de school zelf, wordt verboden.

De toetsen worden ontwikkeld door een universitair steunpunt zoals bedoeld in artikel III.176 van de codex hoger onderwijs. Het steunpunt ontwikkelt de toetsen, en heeft daarnaast een opdracht in verband met de afname van de toetsen, de verwerking van de resultaten, en de rapportage van de resultaten. Op grond van de opdracht van dit steunpunt (voorzien in de beheersovereenkomst) zullen instructies gecommuniceerd worden aan de scholen over de praktische organisatie van de toetsen.

De betrokkenheid van de onderwijsverstrekkers bij de ontwikkeling van de toetsen is daarbij een must en bevordert de gedragenheid van de toetsen. De Vlaamse

toetsen worden ontwikkeld door het bevoegde steunpunt met betrokkenheid van de onderwijsverstrekkers en kunnen van zodra technisch mogelijk door deze onderwijsverstrekkers worden aangevuld met eigen items in functie van een eigen kwaliteitszorgsysteem. De toevoegingen mogen niet leiden tot een verlies in kwaliteit en betrouwbaarheid van de toets.

Met de invoering van de Vlaamse toetsen gaan verwerkingen van persoonsgegevens gepaard. Dergelijke gegevens mogen enkel worden verwerkt in de gevallen die worden voorzien door de algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Om de beleidsdoelen te bereiken is de verwerking van persoonsgegevens en van de resultaten nodig door de bevoegde overheid, het steunpunt en de scholen. In toepassing van het decreet verwerken ze de persoonsgegevens om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op hen rust. De gepseudonimiseerde persoonsgegevens zullen gedurende een termijn van maximum 10 jaar worden bewaard. Alleen via een encryptiesleutel kan dan een koppeling gemaakt worden met de persoonsgegevens. Die bewaartermijn is nodig om leerwinstmetingen te kunnen doen over een schoolloopbaan heen. Zolang doeleinden van wetenschappelijk onderzoek en statistiek daartoe nopen, worden de gegevens gepseudonimiseerd bewaard. De gepseudonimiseerde persoonsgegevens kunnen onder contractuele voorwaarden doorgegeven worden met het oog op wetenschappelijk onderzoek.

De gepseudonimiseerde resultaten van de leerlingen worden enkel gekoppeld aan hun identificatiegegevens voor de opmaak van een individueel feedbackrapport per leerling. De feedbackmodule bevat de toetsresultaten en de identificatiegegevens van de leerling. Maar enkel de school krijgt toegang tot de feedbackmodule.

Een aantal leerlingenkenmerken die nodig zijn om de resultaten te interpreteren worden gekoppeld aan de gepseudonimiseerde toetsresultaten. Die koppeling gebeurt aan de hand van de identificatiecode van de leerling. Deze gegevens (demografische gegevens, onderwijskansarmoede-indicatoren, schoolloopbaangegevens) zijn al beschikbaar in de administratieve databanken. De overheid verzamelt vele gegevens in het kader van de operationele taken, bijvoorbeeld in het kader van de financiering of subsidiëring van het onderwijs of in het kader van de leerplichtcontrole. Een aantal van die gegevens worden gebruikt in het kader van de Vlaamse toetsen, met passende waarborgen voor de gegevensbescherming. Het decreet beschrijft de (categorieën van) gegevens die verwerkt worden en voorziet een delegatie aan de Vlaamse Regering om eventuele bijkomende leerlingenkenmerken te bepalen.

Daarnaast zal er een registratiemodule worden gemaakt. Daar gaat het over persoonsgegevens die nodig zijn om de juiste toets toe te wijzen aan de leerling.

De verschillende informatietoepassingen die het afnameproces van de Vlaamse toetsen ondersteunen en waar identificatiegegevens en kenmerken van leerlingen verzameld worden, voldoen aan alle standaarden qua informatie- en dataveiligheid. Voor alle toepassingen wordt elke toegang en elke handeling gelogd zodat steeds kan gezien worden wie welke actie ondernomen heeft. De toegang tot de data is strikt beperkt tot de bevoegde personen en overal wordt gewerkt met dubbele authenticatie. Er wordt voorzien in strikte procedures.

De onderwijsinspectie, de pedagogische begeleidingsdiensten en de Raad van het Gemeenschapsonderwijs zullen de resultaten van de scholen ontvangen die uit deze verwerking zijn afgeleid maar zullen zelf geen persoonsgegevens verwerken in verband met deze toetsen. De scholen krijgen via het Mijn Onderwijs-portaal enkel het eigen schoolfeedbackrapport en de feedbackrapporten van de eigen

leerlingen. Die laatste worden enkel aan de scholen bezorgd via Mijn Onderwijs en op geen enkele andere manier bv. rechtstreeks aan leerlingen of ouders bezorgd. De toegang tot het Mijn Onderwijsportaal van de school is geregeld via strikt rollenbeheer. Ook hier wordt elke handeling gelogd.

De scholen krijgen de resultaten per leerling, per leerlingengroep en voor de school. Het decreet waarborgt dat de gegevens uit deze verwerking en de schoolresultaten niet aan derden worden bezorgd. Wanneer een school de resultaten toch bekendmaakt kan dat aanzien worden als een inbreuk op het verbod op oneerlijke concurrentie (art. 51 decreet basisonderwijs en art. 7 codex secundair onderwijs).

Diegenen die de toegang hebben tot de schoolresultaten van één of meerdere scholen [de leden van de onderwijsinspectie, de personeelsleden van de scholen en de centra, van de Vlaamse overheid, de (pedagogische) begeleidingsdiensten, de Raad van het Gemeenschapsonderwijs en de school- en centrumbesturen] mogen de resultaten niet medelen aan derden. Dit verbod geldt eveneens voor de openbare besturen: ook zij mogen de schoolresultaten niet medelen aan derden of openbaar maken. De regeling m.b.t. de geheimhoudingsplicht vertaalt zich voor de gemeenten en provinciebesturen dus in een bespreking achter gesloten deuren. Hiermee beogen we te vermijden dat de resultaten van scholen publiek gemaakt worden (bijvoorbeeld onder de vorm van rankings), hetgeen een legitiem doel is.

Uit onderzoek van buitenlandse onderwijssystemen blijkt dat de openbaarheid van schoolresultaten onwenselijke neveneffecten met zich meebrengt. Er is al heel wat buitenlands onderzoek verricht naar de effecten van het publiek maken van toetsresultaten van scholen. Prof. Erwin Ooghe (KU Leuven) maakte een samenvatting van 61 studies en kwam tot de conclusie dat het openbaar maken van toetsresultaten op schoolniveau weliswaar een beperkt gunstig effect heeft op de uitkomsten van de leerlingen en de responsabilisering van scholen, maar dat openbaarheid leidt tot strategisch gedrag van scholen wat vooral ongewenste effecten met zich meebrengt. Een zwakke schoolprestatie kan -indien die openbaar bekend is- immers leiden tot reputatieschade. Publieke rapportering van schoolresultaten leidt ertoe dat de toetsen voor de school een high-stakes karakter krijgen. Op het eerste zicht kan het aantrekkelijk lijken om scholen een externe motivatie te geven om hoge scores te behalen, maar uit buitenlands onderzoek en buitenlandse ervaringen weten we dat scholen vaker inzetten op strategisch gedrag dan op duurzame versterking van hun onderwijskwaliteit. De strategieën voor prestatieverbetering zijn vaak oppervlakkig, want ze zijn bedoeld om de buitenwereld te overtuigen van de kwaliteit van de school en niet bedoeld om de leerlingen meer kwaliteitsvol onderwijs te bieden.

Scholen verhogen in zulke omstandigheden hun toetsresultaten soms kunstmatig door bepaalde leerlingen op een of andere manier uit te sluiten van de toetsen. Sommige studies vinden uitsluiting van cognitief zwakkere leerlingen via een grotere afwezigheid op de toetsdag, schorsingen, doorverwijzing naar het buitengewoon onderwijs of studievertraging. Sommige scholen kiezen er voor om alle aandacht te richten op een beperkte groep leerlingen die nét de lat niet halen. Soms is er ook sprake van regelrechte toetsfraude. Als de schoolscores hierdoor niet langer valide zijn, worden ze eveneens onbruikbaar voor de interne kwaliteitszorg op scholen.

Ouders reageren op informatie over schoolresultaten op allerlei manieren. De meeste buitenlandse studies tonen aan dat een hogere schoolscore leidt tot meer

inschrijvingen. Omdat hooggeschoolde ouders sterker gebruik maken van informatie over prestatiegegevens van scholen, leidt openbaarheid van schoolprestaties tot een toename in segregatie.

Deze bezorgdheid staat ook in het regeerakkoord 2019-2024: "Het is absoluut niet de bedoeling om een classificatie van scholen op te stellen, dan wel om de leerwinst te vergroten."

Hiermee wordt een decretale uitzondering ingeschreven op de openbaarheid geïnspireerd op de Franse Gemeenschap, Denemarken, Duitsland en Slovenië. De inperking van de openbaarheid in de Franse Gemeenschap werd sedert het begin in 2006 geregeld in het "Décret du 2 juin 2006 relatif à l'évaluation externe des acquis des élèves de l'enseignement obligatoire et au certificat d'études de base au terme de l'enseignement primaire". Deze regelgeving bepaalt ook een decretale geheimhoudingsplicht en een verbod op het maken van rankings van scholen. De uitzondering bestaat al ruim 15 jaar en wordt toegepast. Er zijn in de Franse Gemeenschap geen formele of informele schoolrankings uit voortgekomen.

Ook al worden de toetsresultaten of de schoolfeedback opgesteld door het steunpunt, als de overheid ze bezit om ze te verspreiden naar de scholen, zijn het bestuursdocumenten in het bezit van de overheid die die overheid in principe openbaar moet maken. Het bestuursdecreet bevat een aantal absolute en relatieve uitzonderingen op het principe van openbaarheid. In het algemeen zit er in die uitzonderingsgronden geen aanknopingspunt om een uitzondering op de openbaarheid toe te passen op de toetsresultaten van de school (wel op de resultaten van individuele leerlingen, artikel II.34, 2° en de algemene verordening gegevensbescherming). In het decreet kwaliteit van 8 mei 2009 is een regeling opgenomen waarbij de resultaten van onderzoeken en peilingen waaraan scholen deelnemen uit de openbaarheidsregeling worden uitgesloten. Aangezien het hier gaat om vrijwillig ter beschikking gestelde documenten, kan deze rechtsgrond niet gebruikt worden voor de resultaten van de Vlaamse toetsen.

Daarom moet een specifieke uitzondering met betrekking tot de toetsresultaten op schoolniveau in het decreet betreffende de Vlaamse toetsen worden geregeld. Zo niet is deze informatie waarover de overheid, de inspectie en de begeleidingsdiensten beschikt openbaar. Artikel 32 van de Grondwet vermeldt de mogelijkheid van een decretale uitzondering. In de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof wordt de voorwaarde gesteld dat de gemaakte uitzondering redelijk verantwoord is en geen onevenredige gevolgen met zich meebrengt. Telkens moet in concreto het belang van de openbaarmaking worden afgewogen tegen het belang beschermd door een uitzonderingsgrond.

In het ontwerp van decreet is gekozen voor een decretale geheimhoudingsplicht, die ook een uitzondering is op de openbaarheid (artikel II.34, 1° van het Bestuursdecreet). Door deze keuze voor een absolute uitzonderingsgrond vermijden we dat de concrete toepassing afhankelijk wordt van een belangenafweging zoals bij een relatieve uitzonderingsgrond, waardoor het doel van de uitzondering ondergraven wordt. Bij een absolute uitzondering weegt het beschermde belang steeds op tegen het belang van de openbaarheid. Deze bepaling is bedoeld om te vermijden dat de resultaten van scholen publiek gemaakt worden, hetgeen een legitiem doel is. Er worden beperkingen gesteld op het gebruik en de toegang van de gegevens zodat deze niet kunnen worden gebruikt voor doeleinden die buiten de decretale doeleinden liggen of ermee in strijd zijn. De uitzondering op de openbaarheid van bestuur is nodig omwille van de potentiële

schade die de openbaarheid van de schoolgegevens zou berokkenen aan het algemeen belang en de sociale cohesie. Het beschermde belang is het belang van de kwaliteitsontwikkeling van de onderwijsinstellingen op basis van objectieve, valide informatie en primeert op het belang van openbaarheid. Door de openbaarheid zou de validiteit van de informatie onvoldoende gewaarborgd zijn. De Vlaamse toetsen kunnen niet voldoen aan de decretale doelstellingen als scholen hun gedrag aanpassen omwille van de openbaarheid. Met deze uitzonderingsgrond wordt er ook voldaan aan de doelstelling zoals opgenomen in het Vlaams regeerakkoord om schoolrankings te vermijden.

Het is een doel van het decreet om externe begeleiding op basis van de resultaten van de toetsen toe te laten. Daarom geldt het verbod op het meedelen van de schoolresultaten aan derden niet voor een instantie die de school begeleidt in haar kwaliteitsbeleid. Uiteraard beslist de school zelf wie bij het kwaliteitsbeleid ondersteuning biedt. Naast de pedagogische begeleidingsdiensten, die al worden genoemd, kunnen dat private rechtspersonen zijn die scholen ondersteunen, onderzoeksinstellingen, of instellingen van hoger onderwijs. Zij zijn dan op hun beurt gehouden de schoolresultaten niet verder te delen.

Inbreuken op het verbod op openbaarmaking worden aangezien als een schending van het beroepsgeheim.

Scholen die hun resultaten kenbaar maken plegen daarmee een inbreuk op het verbod op oneerlijke concurrentie.

Ook de toetsen en toetsitems zelf worden niet openbaar gemaakt. Hiervoor wordt in het decreet geen bijkomende uitzonderingsgrond ingeschreven op het principe van openbaarheid van bestuur. Er zijn immers al precedentes waarbij de openbaarheid in dergelijke toetsen die nog moeten gebruikt worden voor afname op basis van de wet op de openbaarheid van bestuur geweigerd werd (bijvoorbeeld beslissing van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur – dossier OVB/2013/155) . Die weigering werd reeds gegrond bevonden omdat het verzoek kennelijk onredelijk was. Elke toets omvat een aantal toetsvragen die ankeritems worden genoemd en ook opgenomen worden in daaropvolgende toetsen. Dit laat toe om over verschillende jaren heen toetsen op eenzelfde meetschaal te plaatsen en zo trends te berekenen. Het laat ook toe om longitudinaal leerwinst te meten tussen twee verschillende meetmomenten. Wanneer de toetsen openbaar zouden gemaakt worden, worden deze ankeritems onbruikbaar. Daardoor wordt het meten van trends doorheen de tijd of het meten van leerwinst onmogelijk gemaakt. Daarnaast is het zo dat omwille van kostenefficiëntie meerdere toetsitems herbruikt worden gedurende meerdere toetsafnames.

Om scholen, leraren, ouders, leerlingen en het bredere publiek toch een beeld te geven van welk soort toetsitems er in de toets zitten, zal er jaarlijks een beperkt aantal toetsitems publiek gemaakt worden die daarna niet meer gebruikt worden.

De Raad van State stelde in punt 6.3 van haar advies voor om toegang te geven tot de toetsresultaten op schoolniveau voor bepaalde personen die een belang hebben bij het verzamelen van de nodige kennis over de onderwijskwaliteit van een bepaalde onderwijsinstelling (leden van de ouder-, school- of pedagogische raad, leden van een gemeenteraad of individuele ouders die vragen hebben over de kwaliteit van de school waarin hun kinderen zijn ingeschreven). De Raad van State onderschrijft de redenen voor de geheimhoudingsplicht, maar geeft aan dat een aantal uitzonderingen mogelijk te overwegen zijn.

Specifiek wat de gemeenteraadsleden en provincieraadsleden betreft bestaat er al een mogelijkheid tot inzage op basis van artikel 29, §1 van het decreet lokale besturen en artikel 30, §1 van het Provinciedecreet. Gemeenteraadsleden hebben op grond van art. 29, §1 van het decreet lokale besturen inzagerecht in alle dossiers en stukken die de gemeente betreffen. Dat betekent dat indien een gemeenteraadslid inzage wil in het schoolrapport van een gemeenteschool, dit mogelijk is. In dat geval zal de gemeente het inzagerecht zo moeten organiseren dat de geheimhouding van de inhoud van het rapport verzekerd blijft. Dit recht geldt ook voor autonome gemeentebedrijven. (art. 29, §5).

De ouders krijgen een feedbackrapport met het resultaat van hun eigen kind op de Vlaamse toetsen. In dat feedbackrapport wordt ook aangegeven in welk percentiel de score van het kind gesitueerd is t.o.v. de totale Vlaamse resultaten én t.o.v. de kinderen in dezelfde studierichting. Hierdoor hebben ouders dus niet alleen een beeld over de mate dat het kind de eindtermen bereikt heeft, maar ook hoe die resultaten zich verhouden tot de totale populatie aan kinderen die aan de Vlaamse toetsen hebben deelgenomen in dat leerjaar. Ouders krijgen op die manier dus al belangrijke informatie mee over de kwaliteit van het onderwijs in de school van hun kinderen. Het gaat om ouders wiens kinderen al ingeschreven zijn in de school, die dus al een goed beeld hebben van de werking van die school en waarbij de resultaten van hun kind op de Vlaamse toetsen zinvolle aanvullende informatie is. Voor de ouders wordt via dit individuele feedbackrapport van hun kind het hoger belang om inzage te krijgen in de resultaten aldus reeds voldoende ondervangen.

Daarnaast werd voorzien dat leerlingen of hun wettelijke vertegenwoordigers (zoals ouders) het recht hebben op inzage in en een kopie ontvangen van het feedbackrapport met hun resultaten op de Vlaamse toetsen (artikel 5 en 11) .

Bovendien krijgen ouders, net zoals alle burgers, jaarlijks de informatie over de Vlaamse toetsen op systeemniveau. De feedback op het niveau van het Vlaamse onderwijs geeft jaarlijks weer in welke mate de leerlingenpopulatie de eindtermen bereikt, voor de getoetste onderdelen van Nederlands en wiskunde voor de getoetste leerjaren. Ook deze gegevens op niveau van het Vlaams onderwijssysteem beantwoorden aan het hoger belang van ouders om inzage te krijgen in de resultaten van de Vlaamse toetsen.

De ouders daarnaast ook inzage geven in het schoolfeedbackrapport, zou het statuut van de Vlaamse toetsen in hoofde van de school fundamenteel veranderen en aldus heel wat negatieve effecten hebben die niet opwegen tegen dat hoger belang van de ouders. We kunnen in dat geval niet meer spreken over een low stakes impact van de Vlaamse toetsen waarbij de resultaten gebruikt worden als kennisbron om de interne kwaliteitszorg van de school te versterken. Dit zou ook ingaan tegen het advies van de Raad van State zelf dat m.b.t. de vraag of de Vlaamse toetsen in lijn zijn met de principes van de Grondwettelijk bepaalde vrijheid van onderwijs het volgende stelt: *“Op de resultaten rust ook nog een geheimhoudingsplicht zodat de onderwijsinstellingen niet door externen onder druk dreigen komen te staan om, tegen hun wil in, hun eigen onderwijskundige aanpak en visie te wijzigen”*. Een dergelijk scenario zou ook alle mogelijke negatieve effecten die centrale toetsen kunnen hebben (zoals in deel C beschreven in deze memorie van toelichting), terug versterken. Anders gezegd zou een brede openstelling van de resultaten op schoolniveau een hoog risico betekenen voor de opmaak van publieke rankings en is het naleven van de decretale geheimhoudingsplicht niet meer controleerbaar en opvolgbaar. Er wordt daarom een begrensde uitzondering ingeschreven om ouders die een bijzonder belang

kunnen aantonen, toegang te geven tot het schoolfeedbackrapport. Ouders moeten daarbij een bijzonder belang aantonen dat ruimer is dan het belang dat elke ouder heeft. Scholen krijgen de vrijheid om zelf dat belang af te wegen tegen de nadelen van de bekendmaking.

Deze regeling realiseert een juist evenwicht tussen het beginsel van openbaarheid (art. 32 Grondwet) en de actieve onderwijsvrijheid (art. 24, §1 Gw).

Ouders die op basis van deze procedure het schoolfeedbackrapport van een bepaalde onderwijsinstelling krijgen zijn tot geheimhouding verplicht. Het decreet voorziet een strafsanctie indien zij die geheimhoudingsplicht schenden.

Schoolraden en ouderraden hebben op grond van de regels inzake participatie (decreet van 2 april 2004) een informatierecht. Dat ondervangt de vraag van de Raad van State. Deze leden zijn eveneens gevat door de geheimhoudingsplicht.

In uitvoering van punt 11 van het advies van de Raad van State werd de bepaling in verband met het beroepsgeheim aangepast en werd de strafrechtelijke sanctie in het decreetsartikel zelf opgenomen. De betrokken personen worden inderdaad enkel met betrekking tot die informatie aan een beroepsgeheim onderworpen. Er wordt een strafmaat opgenomen gebaseerd op het artikel 458 van het Strafwetboek.

G. Impactanalyse

Er werd een jongeren- en kindeffectenrapportering-advies gegeven op 16 mei 2022. De conclusie van de jongeren- en kindeffectenrapportering luidt: Kinderen en jongeren in het Vlaamse onderwijs zullen op vier momenten een Vlaamse toets afleggen: in het vierde leerjaar, zesde leerjaar, tweede jaar secundair onderwijs en zesde jaar secundair onderwijs. Het gaat om een digitale toets over een selectie van doelen voor Nederlands en wiskunde.

De introductie van de Vlaamse toetsen draagt bij tot het verzekeren van het grondrecht op kwaliteitsvol onderwijs, zoals de grondwet en internationale verdragen als het VN-Kinderrechtenverdrag bepalen. De Vlaamse toetsen hebben tot doel de onderwijskwaliteit te versterken en te monitoren.

Voor de analyse in relatie tot de grondwettelijke onderwijsvrijheid verwijzen we naar de uitgebreide analyse in punt D.

Het decreet heeft geen impact op lokale besturen.

H. Totstandkomingsprocedure

Het advies van de Vlaamse Onderwijsraad werd verstrekt op 13 oktober 2022. Dit advies werd niet genomen met eenparigheid van stemmen. Er waren vier tegenstemmen. Deze organisaties schreven een aparte nota bij het VLOR-advies waarin ze hun uitdrukkelijke steun betuigen aan de Vlaamse toetsen en het voorontwerp van decreet.

Het advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen werd verstrekt op 26 september 2022.

Het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie werd verstrekt op 6 september 2022.

De Raad van State verstrekke advies op 31 januari 2023.

Hieronder wordt een thematische repliek opgenomen op de adviezen van de SERV en de VLOR. Daarnaast wordt ook een repliek gegeven op het VTC-advies.

Centrale / net- en koepeloverschrijdende toetsen

De SERV ziet meerwaarde in de Vlaamse toetsen als monitoringsinstrument. De echte meerwaarde van deze toetsen voor de SERV is dat ze netoverschrijdend worden afgenomen, bij alle leerlingen en met een grote continuïteit. Met de Vlaamse toetsen kan de impact van genomen beleidsmaatregelen nagegaan worden.

De VLOR daarentegen pleit voor een alternatieve invulling met een rijke toetsenbank waaruit scholen autonoom kunnen kiezen.

Drie VLOR-leden (GO!, GO!-ouders en POV) gaan niet akkoord met dit alternatief. Zij schrijven dat ze ten volle achter de invoering van de Vlaamse toetsen staan als extern ontwikkelde en wetenschappelijk onderbouwde toetsen die zorgen voor een systematische en cyclische monitoring van leerlingprestaties in alle scholen en objectieve informatie leveren voor maatregelen om de onderwijskwaliteit op school- en systeemniveau te versterken.

De VTC vraagt dat verduidelijkt wordt dat voor het eerst bij de Vlaamse overheid de prestaties van individuele leerlingen op de basisvakken Nederlands en wiskunde verzameld worden voor de hele populatie. De VTC stelt de vraag of de uitwerking van de Vlaamse toetsen niet beter decentraal zou gebeuren.

Vlaanderen is één van de laatste regio's van de OESO-landen die aan de slag gaat met een centraal toetssysteem. Mede daarom werd de keuze om ook in Vlaanderen net- en koepeloverschrijdende centrale toetsen te voorzien opgenomen in het Vlaams regeerakkoord 2019-2024 om zo onderwijskwaliteit te monitoren en te versterken. Een koepelgebonden toets zou zorgen voor een monitoring van slechts een deel van de scholen. Bovendien bestaan er momenteel enkel gevalideerde toetsen voor het einde van het basisonderwijs. Voor het secundair onderwijs zou het ontwikkelen van bijvoorbeeld meerdere koepelgebonden toetsen versus één centrale Vlaamse toets het verschil betekenen tussen versnippering enerzijds en efficiëntie anderzijds, tussen onvergelijkbare resultaten enerzijds en het bieden van een algemeen beeld over het Vlaamse onderwijs anderzijds. De toetsbatterij en itembanken die nodig zijn voor meerdere, vergelijkbare koepelgebonden toetsen zijn qua menselijke en budgettaire inspanning een veelvoud van wat nodig is voor één centrale toets.

Bovendien biedt het voorontwerp van decreet de mogelijkheid aan de onderwijsverstrekkers om eigen toetsvragen toe te voegen aan de Vlaamse toetsen, van zodra technisch mogelijk. Die combinatie van centrale toetsvragen en koepelgebonden toetsvragen is een compromis dat mogelijk gemaakt wordt in functie van het eigen kwaliteitssystem van de verschillende onderwijsverstrekkers.

De doelstelling op systeemniveau, namelijk het verzamelen van informatie over de onderwijskwaliteit in alle scholen en als element van kwaliteitszorg op systeemniveau, kan enkel bereikt worden met een toets die dezelfde is voor alle scholen.

De VLOR schrijft in haar advies over het peilingsonderzoek: *“Er worden op dit moment al gestandaardiseerde toetsen breed afgenomen die zowel scholen (mesoniveau) als het Vlaamse onderwijsbeleid (systeemniveau) informeren over de leerprestaties van leerlingen.”* Dit is niet correct. De peilingstoetsen worden niet in alle scholen afgenomen, maar slechts bij een representatieve steekproef van scholen. De Vlaamse toetsen zullen daarentegen in alle scholen afgenomen worden. De Vlaamse toetsen zullen -zoals de VLOR vraagt- ingezet worden als element van kwaliteitszorg op systeemniveau. Dat staat reeds in artikel 4 en artikel 10 van het voorontwerp van decreet.

In de meeste Westerse onderwijssystemen zijn centrale toetsen ingeburgerd, en zijn er geen signalen dat het problematisch zou zijn dat de overheid in haar databanken ook prestaties voor taal en wiskunde voor een beperkt aantal leerjaren opslaat. Bovendien houdt de Vlaamse overheid vandaag in haar databanken ook al op individueel niveau gegevens bij over behaalde attesten en diploma's/getuigschriften.

Vlaamse toetsen en grondwettelijke vrijheid van onderwijs

In het VLOR-advies worden meerdere vragen gesteld over de verzoenbaarheid van de Vlaamse toetsen met de vrijheid van onderwijs en de adviezen van het Grondwettelijk Hof daarover.

In de memorie zijn daarom enkele bijkomende verduidelijkende passages opgenomen waarbij we uitgebreider aangeven waarom de gekozen beleids optie pertinent, proportioneel en noodzakelijk is om het beoogde doel te realiseren. (zie D).

In het VLOR-advies wordt gesteld dat de Vlaamse toetsen een indirecte, dwingende impact zouden hebben op de klaspraktijk en dat ze sturend zouden zijn voor het curriculum, de didactische praktijk en de evaluatie. De VLOR waarschuwt voor een dubbele vorm van sturing, zowel via decretaal bepaalde minimumdoelen als via Vlaamse toetsen. Dit is een overdreven stelling. De feedback over de Vlaamse toetsen is bedoeld om een troebel beeld helder te krijgen. De VLOR ziet in de Vlaamse toetsen vooral een bedreiging voor de vrijheid van onderwijs, en negeert de kwaliteitsimpuls die de Vlaamse toetsen kunnen zijn om de geletterdheid en de basiskennis van onze kinderen en jongeren op te krikken. De samenleving verwacht van het onderwijs dat zij leerlingen toerust met de noodzakelijke kennis, vaardigheden en attitudes. Dat is geen onrealistische verwachting, maar een noodzaak voor elke individuele leerling en voor onze samenleving als geheel.

Het formuleren van doelen is weinig zinvol als scholen en leraren onvoldoende zicht hebben op de doelrealisatie. De feedback over het behalen van de eindtermen en het realiseren van leerwinst is geen voorschrift, maar een startpunt voor verdere schoolontwikkeling. Elke school kan autonoom aan de slag gaan met de feedback, vanuit haar professionele autonomie en haar eigen pedagogisch project. Een school zal in staat zijn om dankzij de Vlaamse toetsen een beter zicht te krijgen op haar sterke punten en de onderdelen waar er nog kansen liggen om haar leerlingen vaardiger te maken in de noodzakelijke competenties in wiskunde en Nederlands.

De Raad van State heeft deze zienswijze onderschreven in punt 5.1 tot 5.3 van het advies van 31 januari 2023. Zo wordt letterlijk gesteld dat: *[...] Uit wat voorafgaat lijkt te kunnen worden afgeleid dat de ontworpen regeling niet onevenredig is in het licht van de ermee nagestreefde doelstelling. Evenmin lijkt de vrijheid van onderwijs in het gedrang te kunnen komen doordat schoolbesturen als gevolg van het voorontwerp van decreet over onvoldoende ruimte zouden kunnen beschikken om de doelstellingen van het eigen pedagogisch project te realiseren. [...] lijkt de*

ontworpen regeling het voor de onderwijsverstrekkers niet onmogelijk te maken om de doelstellingen van het eigen pedagogisch project te realiseren (p.9/16).

Voorzichtige conclusies trekken op basis van resultaten

Aan de vraag van de SERV inzake bijkomende onderzoek naar de impact wordt reeds tegemoet gekomen in artikel 7 en artikel 13 in het voorontwerp van decreet waar evaluaties aangekondigd worden: een procesevaluatie na de kalibratie in 2023, een procesevaluatie na de eerste toetsafname in 2024 en uiterlijk in 2029 een evaluatie van de effecten van de Vlaamse toetsen. Bovendien zullen de onderzoekers van het bevoegde steunpunt evaluaties uitvoeren van onder meer het gebruik van de schoolfeedback en het gebruik van de leerlingenfeedback.

De SERV pleit voor de nodige omzichtigheid in het omgaan met de resultaten van de Vlaamse toetsen. De Vlaamse toetsen ambiëren met het meten van leerwinst immers het capteren van een complexe realiteit. De SERV vermeldt daarnaast de noodzaak om met relevante leerlingenkenmerken rekening te houden om zo de resultaten van scholen correct te interpreteren.

Ook de VLOR signaleert een bezorgdheid over de leerwinstmeting die gehanteerd zou kunnen worden als een vergoelijkking voor het niet bereiken van de eindtermen.

Aan deze vragen van VLOR en SERV wordt reeds tegemoet gekomen in artikel 4 en artikel 10 van het voorontwerp van decreet waar benadrukt wordt dat de Vlaamse toetsen een meting zijn van zowel het bereiken van de eindtermen als van leerwinst. De suggestie van de VLOR dat leerwinstmeting zou kunnen leiden tot een lagere lat voor scholen, klopt niet. Het is precies omgekeerd: voor scholen met een kansrijk leerlingenpubliek is het bereiken van de eindtermen gemakkelijker, en verschaft de leerwinstmeting extra uitdaging en bijkomende waardevolle informatie aan de school. Ook voor scholen met een eerder kansarm leerlingenpubliek is het leerrijk om zowel informatie te krijgen over het bereiken van de eindtermen als over de leerwinst die de school gerealiseerd heeft met haar leerlingen.

In artikel 4- en artikel 10 wordt eveneens verduidelijkt dat de toetsresultaten op schoolniveau gecontextualiseerd worden; wat betekent dat er ook rekening wordt gehouden met kenmerken van het leerlingenpubliek om tot een correcte interpretatie te komen.

Vlaamse toetsen en eindtermen

Zowel de SERV als de VLOR zijn bezorgd over de impact van veranderende eindtermen op de Vlaamse toetsen en de instabiliteit in de metingen die daaruit zou volgen. Het decreet stelt dat de Vlaamse toetsen een selectie van eindtermen omvatten (artikel 4 en artikel 10). De Vlaamse toetsen zullen altijd vertrekken van de op dat moment geldende eindtermen.

Als er op termijn nieuwe of gewijzigde eindtermen zouden komen voor de betrokken leergebieden of sleutelcompetenties, worden de toetsen indien nodig hieraan aangepast.

Bij de ontwikkeling van de nieuwe eindtermen 3^{de} graad secundair onderwijs wordt niet vertrokken van een wit blad, maar vanuit de bestaande (vernietigde)

eindtermen. Volgens de huidige gemaakte afspraken worden de nieuwe eindtermen voor de 3^{de} graad secundair onderwijs geïmplementeerd vanaf 1 september 2023. De kalibratie van de Vlaamse toetsen voor het einde van de derde graad vindt pas plaats in mei 2026 en de eerste toetsafname in mei 2027. Op dat moment zullen de nieuwe eindtermen al drie jaar in voege zijn waardoor het geen probleem zal zijn de toets daarop te baseren.

Wanneer er nieuwe eindtermen voor het basisonderwijs zijn voor Nederlands en wiskunde of de eindtermen voor de 1^{ste} graad secundair onderwijs aangepast worden, zullen de toetsen indien nodig hieraan aangepast worden zodat ze inhoudsvalide blijven.

Sowieso wordt elk jaar een deel van de toetsitems ververst door nieuwe items. Bij gewijzigde eindtermen kunnen indien nodig meer items ververst worden. De idee dat de toetsen die nu ontwikkeld worden op basis van de huidige eindtermen, bij een herziening van die eindtermen volledig opnieuw moeten gemaakt worden, is niet correct.

De impact van de toetsresultaten voor leerlingen en scholen

De SERV verwijst naar de alarmerende resultaten van internationale en Vlaamse peilingen naar leerlingenresultaten en stelt dat er dringend werk gemaakt moet worden van een ommekeer om het recht van leerlingen op kwaliteitsvol onderwijs te garanderen. De Vlaamse toetsen dienen effectief bij te dragen aan de taal- en wiskundige geletterdheid van alle leerlingen. De SERV pleit ervoor om de Vlaamse toetsen sterker in te bedden in het kwaliteitskader en vindt dat het voorontwerp van decreet hierin niet ver genoeg gaat. De SERV verwijst naar de volgende zinnen in de memorie:

- 'de scholen *kunnen* beleidsmatig aan de slag met de rijke informatie die ze zullen ontvangen';
- 'de toetsresultaten *kunnen* de onderwijsinspectie ondersteunen in hun werk';
- 'Vlaanderen *kan* beleidsmatig sneller ingrijpen wanneer de resultaten achteruit gaan'.

De VLOR daarentegen is bezorgd over het sturende effect van de Vlaamse toetsen en de koppeling met externe kwaliteitszorg. Ze pleit om te focussen op het ontwikkelingsgerichte karakter van de Vlaamse toetsen in relatie tot kwaliteitsontwikkeling op schoolniveau. De VLOR vreest dat de Vlaamse toetsen zorgen voor fundamentele wijzigingen aan het kwaliteitskader.

GO!, GO!-ouders en POV daarentegen gaan akkoord met de modaliteiten over het gebruik van de toetsen in het voorontwerp van decreet.

Aan de bezorgdheid van de VLOR wordt tegemoet gekomen, want er staat in het decreet dat de Vlaamse toetsen één van de elementen zijn in de interne kwaliteitszorg van de school en één van de elementen in de werking van de pedagogische begeleidingsdiensten en één van de elementen in de werking van de onderwijsinspectie. Daarmee wordt verduidelijkt dat de toetsresultaten één bron van informatie zijn naast vele andere informatiebronnen over de werking van een school. Het brede referentiekader voor onderwijskwaliteit blijft dus behouden en is de basis voor elke doorlichting.

Wat betreft de gewenste impact van de toetsresultaten geven de SERV en de VLOR tegengestelde adviezen. In het decreet wordt vastgehouden aan de keuze voor 'low-stakes' toetsen die geen rechtstreekse impact hebben op scholen, leraren of leerlingen omdat buitenlandse voorbeelden ons leren dat een high-stakes aanpak

doorgaans niet leidt tot échte kwaliteitsverbetering, maar wel tot teaching to the test en onwenselijke selectie van leerlingen. De low-stakes aanpak is ook beter verzoenbaar met de autonomie binnen het Vlaams onderwijs. Ook in o.a. Duitsland, Luxemburg, Slovenië en Franse gemeenschap ligt de focus op het ontwikkelingsgericht karakter van de toetsen.

De plaats van de Vlaamse toetsen in het kwaliteitskader wordt toegelicht in de memorie, zie C.

Rol van de onderwijsinspectie

De SERV schrijft in haar advies dat de onderwijsinspectie ook de praktijken van scholen (met een groot aandeel kwetsbare leerlingen) die veel leerwinst boeken als positieve inspirerende knipperlichten zien voor andere scholen omdat dat in lijn ligt met het na te streven ontwikkelingsperspectief van de Vlaamse toetsen.

Deze doelstelling is niet uitgesloten in het voorontwerp van decreet. De taak om inzichten uit inspirerende scholen te verspreiden, is eerder een opdracht van de pedagogische begeleidingsdiensten en niet meteen van de onderwijsinspectie.

De SERV schrijft dat de onderwijsinspectie begeleidingstrajecten zou moeten kunnen aanbevelen zonder de doorlichting met ongunstig advies die wellicht pas na enige tijd volgt. De VLOR daarentegen stelt voor om het artikel te schrappen waarin staat dat de onderwijsinspectie vervroegd kan doorlichten op grond van herhaaldelijk mindere prestaties of minder leerwinst.

Gegeven de tegengestelde adviezen, wordt de huidige formulering in het voorontwerp van decreet behouden. In het voorontwerp wordt niet verwezen naar begeleidingstrajecten voor scholen. De bestaande artikels in het kwaliteitsdecreet bepalen dat een doorlichting kan leiden tot een gunstig advies of een ongunstig advies. Ook bij een gunstig advies kan een schoolbestuur zich engageren om eventuele tekorten weg te werken en kan de onderwijsinspectie de school aanbevelen om zich hierin te laten begeleiden. Dit is tevens één van de kerntaken van de pedagogische begeleidingsdiensten.

De VLOR redeneert in haar advies als volgt: *“Als het inderdaad zo is dat de inspectie informatie tekort heeft en dat de Vlaamse toetsen dit informatieprobleem oplossen, dan is de impact op de erkenning of financiering en subsidiëring van een school groot en zijn de toetsen high stakes.”* Die redenering klopt niet: de onderwijsinspectie heeft inderdaad onvoldoende informatie over scholen om haar doorlichtingen efficiënt te kunnen plannen en schoolnabij te kunnen werken. Het Rekenhof (2011) signaleert dat de onderwijsinspectie onvoldoende beschikt over resultaatsgegevens, waardoor het risico bestaat dat de doorlichtingsverslagen geen volledig beeld geven van de kwaliteit van een school. De Vlaamse toetsen zijn een antwoord op die informatiebehoefte omdat ze mee bijdragen tot de profielbepaling van scholen. Die profielbepaling is de basis van de autonome keuzes van de onderwijsinspectie over de frequentie en intensiteit van de doorlichting. Er is dus geen rechtstreekse impact van toetsresultaten op de erkenning of financiering en subsidiëring van een school. Een school krijgt een gunstig of ongunstig advies na een doorlichting gebaseerd op de verschillende kwaliteitsverwachtingen van het Referentiekader voor Onderwijskwaliteit. De opdracht van de onderwijsinspectie voor externe kwaliteitsbewaking blijft ongewijzigd.

Taakbelasting schoolteams

De VLOR schrijft dat de invoering van de Vlaamse toetsen zal leiden tot bijkomende administratieve, logistieke, organisatorische taakbelasting voor schoolteams. Ze stelt dat kwaliteitsvol onderwijs in de eerste plaats steunt op meer zuurstof voor personeelsleden.

De invoering van de Vlaamse toetsen is qua taakbelasting proportioneel. Het betreft twee toetsen in een beperkt aantal leerjaren. Dit is weinig, zeker vergeleken met het groot aantal toetsen en evaluaties die scholen zelf organiseren. Bovendien wordt een deel van de taakbelasting, zoals het opstellen en verwerken van de toetsvragen, centraal opgenomen.

De onderwijsinspectie stelt in haar onderwijsspiegels vast dat er een grote inzet is in scholen, maar dat niet alle acties erin slagen om de ontwikkeling van de lerenden te versterken. Scholen ondervinden vaak moeilijkheden met het voeren van een doeltreffend evaluatiebeleid. Op basis van de doorlichtingsverslagen van de onderwijsinspectie kunnen ze hiermee aan de slag gaan. Bovendien kunnen de Vlaamse toetsen functioneren als een extra kans om de mensen en middelen op school meer doelgericht in te zetten en om gerichte keuzes te maken.

Feedback op leerlingniveau

De SERV wenst transparantie over de feedback op leerlingenniveau voor leerlingen en ouders, zeker als deze een element kan zijn van de beslissing van de klassenraad over studievoortgang. Aan de vraag van de SERV naar transparantie wordt tegemoet gekomen in artikel 3 en artikel 9 van het voorontwerp van decreet waar gesteld wordt dat scholen in hun schoolreglement moeten verduidelijken op welke wijze de klassenraad bij de leerlingenevaluatie al dan niet rekening zal houden met de resultaten van de Vlaamse toetsen.

De VLOR wil niet dat de toetsen bepalend zijn bij de studiecificering en -oriëntering. Het voorontwerp van decreet komt reeds tegemoet aan deze vraag via artikel 4 en 10. Hierin is duidelijk opgenomen dat het expliciet de bedoeling is van de decreetgever dat de toetsen niet bepalend zijn voor oriëntering en niet bepalend zijn voor certificering van leerlingen.

Rankings vermijden

De VLOR is erg bekommerd dat het juridisch kader in het voorontwerp van decreet ontoereikend zou zijn om publieke ranglijsten van scholen te vermijden.

GO!, GO! ouders en POV vragen een doelgerichte communicatie die het gebruik van de resultaten in de vorm van rankings kan tegengaan.

Het is juridisch mogelijk om openbaarheid van schoolresultaten te vermijden. De Grondwet laat toe dat er wettelijke uitzonderingen worden gemaakt op het principe van de openbaarheid. Dat is wat in het voorontwerp van decreet staat, door een geheimhoudingsplicht te bepalen die een absolute uitzondering is op de openbaarheid. We passen met andere woorden een mogelijkheid toe die expliciet in de Grondwet is voorzien. Dit is de meest effectieve manier om ranglijsten te vermijden.

Verschillende wetten en decreten hebben van deze grondwettelijke mogelijkheid gebruik gemaakt, onder meer ook met betrekking tot resultaten van scholen voor

centrale toetsen. De Franse gemeenschap heeft in haar decreet van 2006 bepaald dat al wie kennis heeft van de resultaten op schoolniveau gebonden is aan een geheimhoudingsplicht.

Daarnaast nemen we nog een bepaling op dat gegevens niet mogen publiek gemaakt worden en dat er geen rankings mogen opgesteld worden.

Bovendien zien we internationaal dat er succesvol centrale toetsen zijn geïmplementeerd zonder dat er ooit rankings zijn opgemaakt. Dat is onder meer het geval voor Duitsland, Tsjechië, Slovenië en de Franse gemeenschappen. Sommige landen zoals Nederland delen in alle openbaarheid de resultaten op hun centrale toetsen en zelfs daar worden geen rankings gemaakt.

De VLOR formuleert mogelijke juridische problemen, maar past die enkel toe op de casus van de Vlaamse toetsen. Gelijkwaardige kritieken kunnen ook geformuleerd worden ten aanzien van de bestaande gevalideerde toetsen in het basisonderwijs zoals de OVSG-toetsen, de IDP-toetsen en de paralleltoetsen. De schoolresultaten van deze toetsen zijn niet openbaar en er zijn ook geen vragen om ze openbaar te maken. Bovendien bestaat er vandaag geen juridische rechtsbasis om de openbaarheid te verhinderen. Met dit decreet bouwen we dit daarentegen wel in.

Digitale toetsafname

De VLOR is bezorgd over de volledig digitale toetsafname, vooral voor de leerlingen van het vierde leerjaar lager onderwijs.

Er zijn echter voorbeelden van vlotte digitale toetsafname bij leerlingen van het vierde leerjaar lager onderwijs, onder meer in de studie PIRLS 2021. Leerlingen blijken doorgaans eerder enthousiast te zijn om een toets te kunnen afleggen op de computer. Bovendien biedt een digitale toets ook ondersteuningsmogelijkheden voor leerlingen met specifieke noden zoals voorleessoftware, een vergrootglas of het verhogen van het contrast op het scherm. Adaptief toetsen (waarbij de moeilijkheidsgraad van de vragen aangepast is aan het prestatieniveau van de leerling) lukt enkel met een digitale toets. De digitale toetsafname heeft als bijkomend voordeel dat de antwoorden van de leerlingen automatisch verbeterd worden en dat hierdoor geen extra planlast gegenereerd wordt voor scholen en leerkrachten.

Gevalideerde toetsen basisonderwijs

De VLOR vraagt om de beslissing over de verplichte afname van een gevalideerde toets voor ten minste drie leergebieden te vervangen door een verplichte deelname aan de Vlaamse toetsen, niet te delegeren aan de Vlaamse Regering. De Vlor wenst dat zulke beslissing via een decreet bepaald wordt. Er mag geen dubbele verplichting zijn. De Vlor vraagt om de verplichte deelname aan de gevalideerde toetsen basisonderwijs te schrappen uit het decreet basisonderwijs.

Aan deze vraag is tegemoet gekomen.

Functionerings en -evaluatiegesprekken

Volgende passage: "De resultaten die behaald zijn bij de Vlaamse toetsen worden niet gebruikt in functioneringsgesprekken of evaluatiegesprekken met individuele personeelsleden" past beter in de decreten rechtspositie. Dit zal via ODXXXIII geregeld worden.

Datum van inwerkingtreding

De VLOR geeft aan dat de datum van inwerkingtreding van het decreet niet haalbaar is. Deze datum is gewijzigd naar 1 april 2023.

Antwoorden op het advies VTC

De Vlaamse Toezichtcommissie (VTC) is bezorgd over de verwerking in het kader van de toetsen. Voor het eerst worden centraal bij de overheid prestaties van individuele leerlingen op de basisvakken Nederlands en wiskunde verzameld over de hele leerlingenpopulatie. De overheid beschikt reeds over heel wat andere prestatiesgegevens op leerlingniveau zoals attesten, getuigschriften, diploma's of behaalde en opgenomen studiepunten in het hoger onderwijs. De Vlaamse toetsen zullen zorgen voor bijkomende informatie over twee vakken / leergebieden op vier tijdstippen in de loopbaan van een leerling.

De gegevens zijn centraal nodig om alle decretale doeleinden net- en koepeloverschrijdend te kunnen realiseren (in overeenstemming met de afspraken in het regeerakkoord), op een identieke wijze voor alle deelnemende leerlingen. De gegevens worden gepseudonimiseerd bewaard in het dataplatform. Dat zal nog in de gegevensbeschermingseffectbeoordeling verduidelijkt worden. Enkel voor het individueel feedbackrapport is identificatie nodig. De leerlingen en de scholen moeten de resultaten per leerling kennen. Om de leerwinst te kunnen berekenen moeten de opeenvolgende resultaten van eenzelfde leerling vergeleken kunnen worden. Daarvoor wordt gebruik gemaakt van de identificatiecode van elke leerling (leerling-Leerid_UUID). Om te vermijden dat de resultaten worden gebruikt voor andere dan de decretaal bepaalde doeleinden worden passende technische of organisatorische maatregelen genomen, beschreven in de gegevensbeschermingseffectbeoordeling. De toetsen meten geen leerbekwaamheid, ze meten prestaties voor Nederlands en wiskunde. Na de toetsafname worden de leerlingengegevens in het toetsplatform verwijderd. De gegevensstromen worden toegelicht in de gegevensbeschermingseffectbeoordeling.

De VTC vraagt om in het decreet de geplande verwerking meer te specificeren, onder andere de rechtvaardigingsgrond (punt 13), de ontvangers (punt 41), de bewaartermijn (punt 48), de juistheid (punt 50), het inzagerecht (punt 55) en de verplichting om te communiceren over de rechten van de betrokkenen (punt 56). Het ontwerp is op deze punten aangepast. De essentiële elementen worden nog meer gedetailleerd in het kader van transparantie. De individuele gegevens worden niet ter beschikking gesteld van de onderwijsinspectie, de pedagogische begeleidingsdiensten en de Raad van het Gemeenschapsonderwijs. Die organisaties krijgen enkel geaggregeerde gegevens op het schoolniveau.

De VTC adviseert om de mogelijkheid voor de regering om de modaliteiten te bepalen als een verplichting op te nemen (punt 35). Het ontwerp is op dit punt aangepast. De identificatiegegevens zijn gespecificeerd in het ontwerp van decreet: naam, voornaam en identificatiecode van de leerling. Er is een vijfde categorie van persoonsgegevens toegevoegd, namelijk leerlingkenmerken die relevant zijn voor

wetenschappelijk onderzoek, maar die niet nodig zijn om de leerlingenfeedback of schoolfeedback op te stellen. Door in het decreet meer specifiek leerlingkenmerken op te nemen, komen we tegemoet aan de opmerking van de VTC om concreter te zijn in welke data gegeneerd zullen worden (punt 19, 33 en 37). Het gaat dan steeds om gegevens die relevant zijn om de toetsresultaten in een juiste context te interpreteren. In het uitvoeringsbesluit wordt de procedure voor toetsinzage concreet gemaakt.

De VTC vraagt dat er voldoende beveiligingsmaatregelen genomen worden, in het bijzonder voor de verwerking van gevoelige gegevens (punt 21, 43 en 59-60 en 64-66). De beveiligingsmaatregelen worden niet in het decreet beschreven, maar in een gegevensbeschermingseffectbeoordeling. De gegevensbeschermingseffectbeoordeling zal aangevuld worden om tegemoet te komen aan de opmerkingen van de VTC, met passende maatregelen in overeenstemming met artikel 9 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming. Enkel de gegevens over de redelijke aanpassingen (instrumenten, maar zonder diagnose) kunnen beschouwd worden als persoonsgegevens bedoeld in artikel 9 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming. In toepassing van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer zullen de vereiste protocollen afgesloten worden. In het toetsplatform is er geen koppeling tussen toetsresultaten en leerlingkenmerken.

De VTC beveelt aan om de hosting van het toetsplatform in de cloud te herbekijken (punt 65). Uit een marktbevraging bleek eerder al dat er geen toetsplatformen bekend zijn die niet in een publieke cloud gehost worden. Elke gekende aanbieder van een toetsplatform werkt met een cloudservice samen. Het toetsplatform dat gegund is van 2022 tot 2025 is gebonden aan alle privacy-regels die gelden binnen de Europese Unie. Ook de andere kandidaten voor deze opdracht dienden een voorstel in met een cloud-toepassing, vaak met referenties naar gebruik in het buitenland of door internationale organisaties. Er zijn op dat punt geen kritische reacties bekend.

De verwerkingen in het toetsplatform worden beperkt tot de minimale gegevens om de toets aan de leerling aan te bieden (in essentie de naam, de vestigingsplaats van de school en de antwoorden op de toetsvragen), enkel tijdens de oefenperiode en de periode van afname. De server bevindt zich in Europa en de subverwerker heeft de Europese standaardcontractbepalingen opgenomen in zijn verwerkersovereenkomst. Hetzelfde toetsplatform wordt ook gebruikt bij de examencommissie, bij het toelatingsexamen arts-tandarts en bij het peilingsonderzoek in 2022. Meerdere EU-lidstaten die onder de toepassing vallen van de GDPR (onder andere Frankrijk en Italië) organiseren hun centrale examens met een toetsplatform waarvan de hosting zelfs plaatsvindt bij Amazon.

Het Dataplatform wordt ingericht in het eigen datacenter van de Vlaamse Overheid dat wordt aangereikt via de ICT contracten van het Facilitair Bedrijf. Hierover verstrekte de VTC reeds een gunstig advies.

De VTC raadt aan om een Trusted Third Party (TTP) in te schakelen (punt 64). Een Trusted Third Party is een intermediaire organisatie die onafhankelijk van de bronnen gegevens koppelt over dezelfde betrokkenen. De aanbeveling van de vroegere Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer (nr. 02/2010) omtrent de privacybeschermende rol van Trusted Third Parties (TTP) bij gegevensuitwisseling dateert van 31 maart 2010. Voor de Vlaamse toetsen worden gegevens van de onderwijsadministratie op basis van een code gekoppeld aan gegevens van de scholen en gegevens van de betrokkene zelf (de antwoorden). Het dataplatform biedt gelijkwaardige garanties waardoor het doelbindingsprincipe

ge vrijwaard is en ongeoorloofde decodingsen vermeden worden. Naast de maximale inzet van Vlaamse veiligheidsbouwstenen (toegangs- en gebruikersbeheer, encryptie, geprivilegieerde toegangsrechten, encryptiesleutels in eigen beheer) maakt het dataplatform gebruik van een policy manager (Apache Ranger) die zorgt voor uitgebreide gegevensbeveiliging. Met de inzet van Apache Ranger worden extra technische en organisatorische garanties ingebouwd zodat de principes van proportionaliteit en minimale gegevensverwerking worden nageleefd. Het model beschikt ook over de nodige bouwblokken die voor anonimisering en pseudonimisering kunnen zorgen. Er is een duidelijke functiescheiding op basis van de afspraken voor de databank Beleidsinformatie Onderwijs en Vorming (artikel 12/2 van het decreet van 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit van onderwijs en beraadslaging VTC nr; 44/2017 van 20 december 2017, punt 97). Gelet op de nood aan individuele toetsresultaten en de vereiste infrastructuur is de inschakeling van een TTP niet wenselijk.

Het advies van de Raad van State werd verstrekt op 31 januari 2023.

De Raad van State stelt voor om ook de Gegevensbeschermingsautoriteit te verzoeken een advies aan te leveren (punt 4 van het advies). De Vlaamse Regering volgt dit niet.

Volgens de Raad van State voorziet artikel 36, lid 4, van de algemene verordening gegevensbescherming (AVG), gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 ervan, in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.

Inmiddels werd door een decreet van 8 juni 2018 bij artikel 10/1 van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens opgericht. De Vlaamse toezichtcommissie (VTC) is een autonome dienst met rechtspersoonlijkheid en is als toezichthoudende autoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 36, lid 4, van de AVG verantwoordelijk voor het toezicht op de toepassing van de AVG door de Vlaamse instanties. Ingevolge artikel 51, lid 1, van de AVG kan immers elke lidstaat één of meer onafhankelijke overheidsinstanties, verantwoordelijk voor het toezicht op de toepassing van deze verordening, oprichten.

Sinds de bekendmaking van de aanstelling van de leden van de VTC door de Vlaamse Regering in het Belgisch Staatsblad d.d. 29 maart 2019, is de VTC ingevolge artikel 10/4, §1, van voornoemd decreet bevoegd om hetzij uit eigen beweging, hetzij op verzoek van het Vlaams Parlement of de Vlaamse Regering adviezen te verstrekken omtrent elke aangelegenheid met betrekking tot de verwerkingen van persoonsgegevens. Er moet aldus worden vastgesteld dat er in dit geval een advies is waarbij het ontwerp is getoetst aan de AVG.

Het ontwerp werd aangepast aan de opmerkingen van de Raad van State bij het onderzoek van de tekst (punten 7 tot en met 17 van het advies).

I. Bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest

Dit decreet betreft een gemeenschapsaangelegenheid.

II. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen verdere toelichting.

Artikel 2

Dit artikel voegt een aantal definities in in het decreet basisonderwijs.

Artikel 3

Het resultaat van een leerling op de Vlaamse toetsen kan door de klassenraad al dan niet meegenomen worden als één van de mogelijke elementen waarmee de klassenraad rekening houdt bij de evaluatie van een leerling, zonder dat de Vlaamse toetsen het enige element kunnen zijn. Het is evenwel van belang dat de wijze waarop de klassenraad al dan niet rekening houdt met de resultaten van de Vlaamse toetsen transparant is voor de ouders. Om die reden zullen scholen dit door middel van het schoolreglement moeten communiceren aan de ouders. Aangezien over wijzigingen aan het schoolreglement moet worden overlegd met de schoolraad, wordt inspraak gegarandeerd.

De technische aanpassing die de Raad van State in punt 7 van haar advies voorstelde werd doorgevoerd.

Artikel 4

Deze artikelen voegen een nieuwe afdeling 2ter aan hoofdstuk V van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 in. Deze nieuwe afdeling wordt tijdig in het decreet basisonderwijs opgenomen zodat de lagere scholen tijdig geïnformeerd zijn over het feit dat zij dienen deel te nemen aan de Vlaamse toetsen vanaf het schooljaar 2023-2024.

De nieuwe afdeling 2ter bevat de artikelen 44quater tot en met artikel 44septies.

Artikel 44quater, §1 legt vast in welke jaren van het gewoon lager onderwijs, vanaf welk schooljaar welke leerlingen deelnemen aan de Vlaamse toetsen. Voor de leerlingen van het vierde jaar gewoon lager onderwijs is er een deelname vanaf het schooljaar 2023-2024; voor het zesde jaar gewoon lager onderwijs vanaf het schooljaar 2025-2026. De verplichte afname in het gewoon lager onderwijs van een gevalideerde toets voor ten minste drie leergebieden als vermeld in artikel 44ter wordt vanaf 2025-2026 vervangen door de verplichte deelname aan de Vlaamse toetsen.

Artikel 6 van het decreet basisonderwijs (een artikel dat de structuur van het lager onderwijs behandelt) bepaalt dat het gewoon lager onderwijs zes jaar duurt. In een 'standaardtraject' doorlopen leerlingen dus zes schooljaren in het gewoon lager onderwijs. De Vlaamse toetsen zullen worden afgenomen in het vierde en het zesde jaar van deze zesjarige structuur. Of de leerlingen dat vierde of zesde jaar in een jaarklassensysteem of in een andere groeiperingsvorm (bijv. methodescholen) doorbrengen, is op zich niet relevant.

Ook zullen er zich in het vierde en zesde jaar lager onderwijs individuele leerlingen bevinden die al meer dan respectievelijk vier en zes jaren lager onderwijs achter de rug hebben (bij zittenblijven – art. 8 decreet basisonderwijs), of minder jaren (bij versnellen). Ook vertraagde of versnelde leerlingen die zich (nog of al) in de leerlingengroep van het vierde of zesde jaar lager onderwijs bevinden worden dus beschouwd als leerlingen van het vierde of zesde jaar lager onderwijs.

Anderstalige nieuwkomers en leerlingen met een individueel aangepast curriculum nemen niet verplicht deel aan de Vlaamse toetsen, maar de school kan er wel voor kiezen om sommige van deze leerlingen te laten deelnemen (opt-in).

De Vlaamse toetsen worden niet verplicht afgenomen in het buitengewoon lager onderwijs. Scholen voor buitengewoon lager onderwijs kunnen ervoor kiezen om sommige leerlingen toch te laten deelnemen (opt-in).

De Vlaamse toetsen worden ontwikkeld door het bevoegde steunpunt met betrokkenheid van de onderwijsverstreckers en kunnen van zodra technisch mogelijk door deze onderwijsverstreckers worden aangevuld met eigen items in functie van een eigen kwaliteitszorgsysteem. De toevoegingen mogen niet leiden tot een verlies in kwaliteit en betrouwbaarheid van de toets.

Het is de verantwoordelijkheid van de Vlaamse overheid om de Vlaamse toetsen, met inbegrip van de oefentoetsen ter beschikking te stellen van de lagere scholen. De afname moet digitaal gebeuren, op basis van de instructies die de scholen hieromtrent vanuit de overheid en/of het steunpunt ontvangen. De digitale toetsafname heeft als voordeel dat de antwoorden van de leerlingen automatisch verbeterd worden en dat hierdoor geen extra planlast gegenereerd wordt voor scholen en leerkrachten.

De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen met betrekking tot de praktische organisatie van de Vlaamse toetsen. De praktische organisatie van de toetsen betreft onder meer de dagen waarop de toetsen worden georganiseerd, de tijd die beschikbaar is voor leerlingen om de toets af te leggen, de wijze waarop eventuele incidenten gemeld worden, de wijze waarop een eventueel inhaalmoment georganiseerd wordt of de noodzakelijke investeringen inzake (ICT-)infrastructuur.

De Vlaamse toetsen bevatten een selectie van de eindtermen van het leergebied wiskunde en het leergebied Nederlands. De onderzoekers van het Steunpunt maken deze selectie op basis van wetenschappelijke argumenten en in overleg met de Vlaamse overheid en de onderwijsverstreckers. De toetsen houden rekening met zowel de eindtermen als de gelijkwaardige eindtermen.

Omdat de eindtermen van het basisonderwijs verwijzen naar het einde van het basisonderwijs en niet naar het vierde leerjaar lager onderwijs, zal er geen cesuur 'vierde leerjaar' gelegd worden op de meetschaal. Er zal enkel een cesuurbepaling eind zesde leerjaar basisonderwijs zijn, die verwijst naar de eindtermen basisonderwijs. Scholen zullen voor hun vierde leerjaar enkel een feedbackrapport ontvangen met de resultaten van hun leerlingen volgens een aantal vaardigheidsniveaus en hoe die zich verhouden tot de resultaten van scholen met een gelijkaardig leerlingenpubliek.

Artikel 44quater, §2 geeft weer waarom de Vlaamse toetsen geïmplementeerd worden. De toetsen hebben tot doel het versterken en monitoren van de

onderwijskwaliteit door het in kaart te brengen in welke mate de eindtermen worden bereikt en in welke mate er sprake is van leerwinst.

We onderscheiden vier niveaus waarop de resultaten van de Vlaamse toetsen aangewend moeten worden:

1. Op Vlaams niveau geven de resultaten informatie over de onderwijskwaliteit op systeemniveau, meer bepaald de mate waarin de eindtermen bereikt worden en de mate waarin leerwinst gegenereerd wordt;
2. Op schoolniveau zijn de resultaten te gebruiken als element van interne en externe kwaliteitszorg. Elke school en elk schoolbestuur zal informatie ontvangen over de mate waarin haar leerlingen de eindtermen bereiken en leerwinst behalen. Deze objectieve informatie is een waardevolle bron voor de interne kwaliteitszorg op school en zorgt voor kwaliteitsontwikkeling.

Voor de pedagogische begeleidingsdiensten en de Raad van het Gemeenschapsonderwijs kunnen de resultaten op schoolniveau behulpzaam zijn om na te gaan welke scholen de grootste noden hebben aan begeleiding.

De onderwijsinspectie is verantwoordelijk voor de externe kwaliteitszorg in het Vlaamse onderwijssysteem. Ze vervult haar taak vooral aan de hand van doorlichtingen waarbij ze zich baseert op het Referentiekader voor Onderwijskwaliteit (het OK). De resultaten van alle scholen op de Vlaamse toetsen zullen vanaf 2024 jaarlijks bezorgd worden aan de onderwijsinspectie, zodat zij deze informatie als bijkomende bron kan gebruiken in haar werking. Wanneer een school in vergelijking met andere vergelijkbare scholen significant mindere prestaties haalt op de Vlaamse toetsen, dan wordt dit gezien als een knipperlicht. Dit kan leiden tot een versnelde doorlichting of een focus op Nederlands of wiskunde bij een eerstvolgende doorlichting, maar bij de externe kwaliteitscontrole zal steeds de volledige context van een school in rekening gebracht worden. En als dan blijkt dat er effectief een probleem is met de onderwijskwaliteit, dient de school een verplicht begeleidingstraject op te starten met het doel zich te versterken. Dit in het belang van de kinderen die onderwijs volgen in deze scholen. De school kan zelf de keuze maken welk begeleidingstraject ze kiest en bij welke aanbieder van begeleiding ze daarvoor aanklopt.

3. Op niveau van de leerlingengroep zijn de resultaten een bron van reflectie over het pedagogisch-didactisch handelen van het schoolteam. Het indelen van leerlingen in leerlingengroepen (klassen) behoort tot de autonomie van de school. Daarbij kan een school er ook voor kiezen om geen leerlingengroepen aan te maken. Het is niet de bedoeling dat leerkrachten geëvalueerd worden op basis van de resultaten die hun leerlingen op de Vlaamse toetsen behalen.
4. Op leerlingniveau kunnen de resultaten die een leerling behaalt op de Vlaamse toetsen door de klassenraad meegenomen worden als één van de mogelijke elementen voor de evaluatie van de leerling. De autonomie van de klassenraden inzake evaluatie wordt behouden.

Artikel 44quater, §3 verankert het principe dat leerlingen die recht hebben op redelijke aanpassingen of speciale onderwijsleermiddelen gedurende het

schooljaar (het schooljaar waarin ze de Vlaamse toetsen moeten afleggen), dit recht behouden en dus deze aanpassingen en onderwijsleermiddelen mogen gebruiken tijdens het afleggen van de Vlaamse toetsen.

Artikel 5 en 6

Artikel 44quinquies bepaalt welke verwerkingen nodig zijn om de Vlaamse toetsen mogelijk te maken, welke de verwerkingsverantwoordelijken zijn en aan wie gegevens uit deze verwerking worden meegedeeld.

Dit artikel maakt een onderscheid tussen vijf categorieën van gegevens: (1) de identificatiegegevens van de deelnemende leerlingen; (2) de individuele toetsresultaten, (3) de leerlingenkenmerken die nodig zijn voor een juiste interpretatie van de gegevens, (4) de kenmerken van de school waar de leerling is ingeschreven en (5) de leerlingenkenmerken die nodig zijn voor wetenschappelijk onderzoek. Deze vijf categorieën zijn nodig omdat er een onderscheid gemaakt moet worden tussen persoonsgegevens en andere gegevens, tussen gepseudonimiseerde gegevens en identificatiegegevens en tussen gegevens die nodig zijn voor de feedbackrapporten en gegevens voor wetenschappelijk onderzoek.

De vijf categorieën omvatten de volgende variabelen:

- (1) De identificatiegegevens van de deelnemende leerlingen: naam, voornaam en identificatiecode van de leerling.
- (2) De individuele toetsresultaten: het antwoord van de leerling op elke toetsvraag en daarop gebaseerde totaalscores van de leerling.
- (3) De leerlingenkenmerken die nodig zijn voor een juiste interpretatie van de gegevens. Het betreft de leerlingenkenmerken die in de analyses gebruikt worden om te komen tot gecontextualiseerde feedbackrapporten. Het gaat over de volgende leerlingenkenmerken:
 - demografische gegevens: geboortjaar, geslacht
 - onderwijskansarmoede-indicatoren: opleidingsniveau van de moeder, thuistaal, schooltoelage, trekkende bevolking, leerling met een zorgthuis
 - schoolloopbaangegevens: voorafgaande schoolloopbaan, individueel aangepast curriculum, anderstalige nieuwkomer, vrijstelling, gemotiveerd verslag of verslag gemeenschappelijk curriculum, gebruik van hulpmiddelen, administratieve groep, leerlingengroep Nederlands, leerlingengroep wiskunde
 - indicatoren van cultureel kapitaal: aantal boeken thuis
- (4) de kenmerken van de school waar de leerling is ingeschreven
- (5) de leerlingenkenmerken die nodig zijn voor wetenschappelijk onderzoek:
 - de loggegevens over de toetsafname: tijdstip van afname, tijd besteed aan elke vraag, gebruik van de digitale rekenmachine
 - de antwoorden op een leerlingenvragenlijst bijvoorbeeld over motivatie, ervaring met het onderwijsaanbod, huiswerk en studiekeuze.De leerlingenkenmerken die gebruikt worden in wetenschappelijk onderzoek zullen leiden tot algemene onderzoeksrapporten die bijdragen tot kennis en inzichten over het Vlaamse onderwijs als geheel.

Artikel 44sexies regelt wie de resultaten van de Vlaamse toetsen krijgt en bevat een uitzondering op de openbaarheid van deze gegevens.

De technische aanpassingen in artikel 5 die de Raad van State in punt 8, 9 en 10 van haar advies voorstelde werden doorgevoerd.

Artikel 7

Als belangrijk nieuw instrument in het onderwijs moeten de Vlaamse toetsen grondig worden geëvalueerd:

- In 2023 wordt na de testafname in het 4^{de} jaar bij een representatieve steekproef van scholen een procesevaluatie uitgevoerd.
- Het proces van de eerste toetsafname en feedback zal worden geëvalueerd zodat bij de verdere implementatie het proces van toetsafname en feedback zo goed mogelijk verloopt. De eerste hoofdafname zal normaal gezien in april-mei 2024 gebeuren. De evaluatie zal onmiddellijk nadien gebeuren en de resultaten ervan worden meegenomen bij de verdere afnames.
- Een algemene evaluatie van de effecten die de toetsen hebben op de doelstellingen en eventuele andere effecten. Die evaluatie is pas zinvol als de toetsen enige tijd zijn toegepast in de praktijk. Deze evaluatie zal gericht zijn op het nagaan in hoeverre de toetsen bijdragen tot het bereiken van de doelstellingen van artikel 44 quater en het nagaan welke andere effecten de toetsen in het onderwijs hebben.

In de beheersovereenkomst met het steunpunt is overeengekomen dat een evaluatiecommissie in 2024 een evaluatie zal doorvoeren die betrekking zal hebben op de mate waarin het steunpunt haar doelstellingen heeft gerealiseerd. Die evaluatie vult de evaluaties die in dit decreet zijn opgenomen aan en zal uiteraard worden bestendigd in de beheersovereenkomst met een volgend steunpunt.

De evaluaties van de toetsen voor het basisonderwijs zullen gelijktijdig gebeuren met de evaluaties van de toetsen voor het secundair onderwijs (zie artikel 11).

Artikel 8

Dit artikel voegt een aantal definities in de Codex Secundair Onderwijs in.

Artikel 9

Zie toelichting bij artikel 3.

De technische aanpassing die de Raad van State in punt 12 van haar advies voorstelde werd doorgevoerd.

Artikelen 10

Deze artikelen voegen een nieuw hoofdstuk 3/1 in deel III, titel 2 van de Codex Secundair Onderwijs van 17 december 2010 in. Dit deel van de Codex bevat bepalingen die gemeenschappelijk zijn voor het gewoon en het buitengewoon secundair onderwijs. Dit nieuwe hoofdstuk wordt tijdig in de Codex Secundair Onderwijs opgenomen zodat scholen voor gewoon secundair onderwijs, scholen voor buitengewoon secundair onderwijs met opleidingsvorm 4, centra voor deeltijds beroepssecundair onderwijs en centra voor vorming van zelfstandigen en kleine en middelgrote ondernemingen tijdig geïnformeerd zijn over het feit dat zij dienen deel te nemen aan de Vlaamse toetsen.

Het nieuwe hoofdstuk 3/1 bevat de artikelen 115/8 tot en met 115/10.

Artikel 115/8, §1, legt vast in welke leerjaren van het voltijds gewoon secundair onderwijs en het buitengewoon secundair onderwijs, opleidingsvorm 4 (zowel duaal als niet-duaal) en vanaf welk schooljaar, de leerlingen deelnemen aan de Vlaamse toetsen. Voor de leerlingen van het tweede leerjaar van de eerste graad is er een deelname vanaf het schooljaar 2023-2024; voor het tweede leerjaar van de derde graad vanaf het schooljaar 2026-2027. Aangezien duale structuuronderdelen ook worden meegenomen (want voltijds secundair onderwijs), geldt dit decreet voor alle aanbieders van duaal leren: een school voor voltijds gewoon secundair onderwijs, een centrum voor deeltijds beroepssecundair onderwijs of een centrum voor vorming van zelfstandigen en kleine en middelgrote ondernemingen.

Dezelfde paragraaf bepaalt ook welke leerlingen zijn vrijgesteld. Zo zijn leerlingen met een individueel aangepast curriculum niet verplicht om deel te nemen aan de Vlaamse toetsen, maar de school of het centrum kan er wel voor kiezen om sommige van deze leerlingen te laten deelnemen (opt-in). Een school kan ook gemotiveerd beslissen om een leerling die ingeschreven is in opleidingsvorm 4 vrij te stellen (opt-out).

Leerlingen in het buitengewoon secundair onderwijs, opleidingsvormen 1, 2 en 3 zijn niet verplicht om deel te nemen aan de Vlaamse toetsen. Scholen voor buitengewoon secundair onderwijs kunnen er voor kiezen om sommige leerlingen toch te laten deelnemen (opt-in).

In het voltijds gewoon secundair onderwijs vormt het onthaaljaar voor anderstalige nieuwkomers een afzonderlijk structuuronderdeel dat niet wordt ingedeeld in graden. Anderstalige nieuwkomers kunnen ook in het deeltijds beroepssecundair onderwijs terecht. Anderstalige nieuwkomers zijn niet verplicht om deel te nemen aan de Vlaamse toetsen, maar de school of het centrum kunnen er voor kiezen om sommige leerlingen toch te laten deelnemen (opt-in).

De Vlaamse toetsen worden ontwikkeld door het bevoegde steunpunt met betrokkenheid van de onderwijsverstreckers en kunnen van zodra technisch mogelijk door deze onderwijsverstreckers worden aangevuld met eigen items in functie van een eigen kwaliteitszorgsysteem. De toevoegingen mogen niet leiden tot een verlies in kwaliteit en betrouwbaarheid van de toets.

Het is de verantwoordelijkheid van de Vlaamse overheid om de Vlaamse toetsen, met inbegrip van oefentoetsen, ter beschikking te stellen van de secundaire scholen, de centra voor deeltijds beroepssecundair onderwijs en de centra voor vorming van zelfstandigen en kleine en middelgrote ondernemingen. De afname moet door de scholen en de centra digitaal gebeuren, op basis van de instructies die ze hieromtrent vanuit de overheid en/of het steunpunt ontvangen. De digitale toetsafname heeft als voordeel dat de antwoorden van de leerlingen automatisch verbeterd worden en dat hierdoor geen extra planlast gegenereerd wordt voor scholen en leerkrachten.

De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen met betrekking tot de praktische organisatie van de Vlaamse toetsen. De praktische organisatie van de toetsen betreft onder meer de dagen waarop de toetsen worden georganiseerd, de tijd die beschikbaar is voor leerlingen om de toets af te leggen, de wijze waarop eventuele incidenten gemeld worden, de wijze waarop een eventueel inhaalmoment georganiseerd wordt of de noodzakelijke investeringen inzake (ICT-)infrastructuur.

De Vlaamse toetsen bevatten een selectie van de eindtermen voor wiskunde en Nederlands al naargelang de A- of B-stroom in de eerste graad en al naargelang de finaliteit in de derde graad. De selectie van de eindtermen Nederlands wordt gemaakt uit de eindtermen voor de sleutelcompetentie "competenties in het Nederlands", de selectie van de eindtermen wiskunde uit de eindtermen voor wiskundige competenties uit de sleutelcompetenties "competenties inzake wiskunde, exacte wetenschappen en technologie" en "leercompetenties". De onderzoekers van het Steunpunt maken deze selectie op basis van wetenschappelijke argumenten en in overleg met de Vlaamse overheid en de onderwijsverstrekkers. De Vlaamse Regering beslist over de uitbreiding van voormelde sleutelcompetenties. De toetsen houden rekening met zowel de eindtermen als de gelijkwaardige eindtermen.

Artikel 115/8, §2 geeft weer waarom de Vlaamse toetsen geïmplementeerd worden. De toetsen hebben tot doel het opvolgen van de onderwijskwaliteit door het meten van het bereiken van de onderwijsdoelen en de leerwinst. Er worden vier niveaus onderscheiden waarop de resultaten van de Vlaamse toetsen aangewend moeten worden. Voor toelichting bij de diverse niveaus, zie toelichting bij artikelen 4 tot en met 6.

Artikel 115/8, §3, verankert het principe dat leerlingen die recht hebben op redelijke aanpassingen of speciale onderwijsleermiddelen gedurende het schooljaar (het schooljaar waarin ze de Vlaamse toetsen moeten afleggen), dit recht behouden en dus deze aanpassingen en onderwijsleermiddelen mogen gebruiken tijdens het afleggen van de Vlaamse toetsen.

De technische aanpassing die de Raad van State in punt 13 van haar advies voorstelde werd doorgevoerd.

Artikel 11 en 12

Artikel 115/9 bepaalt welke verwerkingen nodig zijn om de Vlaamse toetsen mogelijk te maken, welke de verwerkingsverantwoordelijken zijn en aan wie gegevens uit deze verwerking worden meegedeeld. Dit artikel maakt een onderscheid tussen vijf categorieën van gegevens: (1) de identificatiegegevens van de deelnemende leerlingen; (2) de individuele toetsresultaten, (3) de leerlingenkenmerken die nodig zijn voor een juiste interpretatie van de gegevens, (4) de kenmerken van de school waar de leerling is ingeschreven en (5) de leerlingenkenmerken die nodig zijn voor wetenschappelijk onderzoek. Deze vijf categorieën zijn nodig omdat er een onderscheid gemaakt moet worden tussen persoonsgegevens en andere gegevens, tussen gepseudonimiseerde gegevens en identificatiegegevens en tussen gegevens die nodig zijn voor de feedbackrapporten en gegevens voor wetenschappelijk onderzoek.

De vijf categorieën omvatten de volgende variabelen:

- (1) De identificatiegegevens van de deelnemende leerlingen: naam, voornaam en identificatiecode van de leerling.
- (2) De individuele toetsresultaten: het antwoord van de leerling op elke toetsvraag en daarop gebaseerde totaalscores van de leerling.
- (3) De leerlingenkenmerken die nodig zijn voor een juiste interpretatie van de gegevens. Het betreft de leerlingenkenmerken die in de analyses gebruikt worden om te komen tot gecontextualiseerde feedbackrapporten. Het gaat over de volgende leerlingenkenmerken:

- demografische gegevens: geboortjaar, geslacht,
 - onderwijskansarmoede-indicatoren: opleidingsniveau van de moeder, thuistaal, schooltoelage, trekkende bevolking, leerling met een zorgthuis
 - schoolloopbaangegevens: voorafgaande schoolloopbaan, individueel aangepast curriculum, anderstalige nieuwkomer, vrijstelling, gemotiveerd verslag of verslag gemeenschappelijk curriculum, gebruik van hulpmiddelen, administratieve groep, leerlingengroep Nederlands, leerlingengroep wiskunde
 - indicatoren van cultureel kapitaal: aantal boeken thuis
- (4) de kenmerken van de school waar de leerling is ingeschreven
- (5) de leerlingenkenmerken die nodig zijn voor wetenschappelijk onderzoek:
- de loggegevens over de toetsafname: tijdstip van afname, tijd besteed aan elke vraag, gebruik van de digitale rekenmachine
 - de antwoorden op een leerlingenvragenlijst bijvoorbeeld over motivatie, ervaring met het onderwijsaanbod, huiswerk en studiekeuze.
- De leerlingenkenmerken die gebruikt worden in wetenschappelijk onderzoek zullen leiden tot algemene onderzoeksrapporten die bijdragen tot kennis en inzichten over het Vlaamse onderwijs als geheel.

Artikel 115/10 regelt wie de resultaten van de Vlaamse toetsen krijgt en bevat een uitzondering op de openbaarheid van deze gegevens.

De technische aanpassing in artikel 12 die de Raad van State in punt 14 van haar advies voorstelde werd doorgevoerd.

Artikel 13

In 2023 wordt na de testafname in het tweede leerjaar van de eerste graad secundair onderwijs bij een representatieve steekproef van scholen een procesevaluatie uitgevoerd.

Artikel 14

Deze bepaling regelt concreet de manier waarop de toetsresultaten door de onderwijsinspectie zullen worden ingezet. (zie punt 'Vlaamse toetsen worden ingebed in het bestaande kwaliteitszorgkader' van deze memorie van toelichting).

Het voorstel van de raad van state (punt 16) om artikels 14 en 15 samen te brengen, werd doorgevoerd.

Artikel 15

Deze bepaling regelt de inwerkingtreding.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand,

Ben WEYTS