

Samenvatting

Inleiding

Het eerste kabinet-Balkenende formuleerde in het regeerakkoord het voornemen om in het primair onderwijs een begintoets in combinatie met een eindtoets in te voeren, die ouders en leerlingen inzicht moet bieden in de kwaliteit van een school¹. De begintoets wordt daarbij gezien als een element van een meetsysteem voor het bepalen van de opbrengsten van de school. Ook in het regeerakkoord van het tweede kabinet-Balkenende wordt het voornemen van de overheid geuit om zich meer te richten op de kwaliteit van de output. Besturen moeten meer verantwoording afleggen over en inzicht geven in de opbrengsten van het onderwijs².

Huidige situatie

Ook nu al worden de opbrengsten van het basisonderwijs zichtbaar gemaakt aan ouders. Gegevens over de doorstroom, het aantal zittenblijvers, enzovoort worden vaak in de schoolgids vermeld, evenals de score op de Eindtoets Basisonderwijs van de Citogroep. Deze toets wordt bij circa 80% van de leerlingen van de basisschool afgenomen. In een rapport aan de school geeft de Citogroep de schoolscores, dat wil zeggen de gemiddelde prestaties op de verschillende onderdelen van de eindtoets en op de toets in z'n geheel, en vergelijkt deze met het landelijk gemiddelde. Deze schoolscore wordt soms (ten onrechte) gebruikt als een gegeven dat iets zegt over de opbrengsten van de school³. Om 'oneerlijke' vergelijkingen te voorkomen worden scholen ingedeeld in *families of schools*. Dit zijn groepen scholen die vergelijkbaar zijn op het punt van samenstelling van de leerlingenpopulatie. Een nog verdere verfijning van de scores wordt op verzoek eveneens aan de scholen geleverd. Het betreft dan een rapportage over subgroepen binnen een school. Voor de school is deze informatie bruikbaar in het kader van het school-interne kwaliteitsbeleid⁴. Als middel om de leeropbrengsten van de school vast te stellen is deze procedure minder geschikt. Het vaststellen van de netto leeropbrengst is een betere manier. In plaats van netto leerwinst wordt ook wel gesproken over de toegevoegde waarde van het onderwijs.

Adviesvraag

De minister van Onderwijs heeft de Onderwijsraad verzocht een advies uit te brengen over het vaststellen van de opbrengsten (= toegevoegde waarde) van het onderwijs in een school. Gevraagd wordt onder andere of het noodzakelijk is dat de begintoets een rol speelt bij de bepaling hiervan. Ook vraagt de minister een advies over de functie die het vaststellen van de toegevoegde waarde voor overheidssturing kan hebben.

1 TK 2001-2002, 28 375, nr. 5, p. 14.

2 TK 2002-2003, 28 637, nr. 19, p. 8.

3 De Eindtoets Basisonderwijs van de Citogroep is bedoeld als een tweede gegeven naast het advies van de basisschool over het type vervolgonderwijs van de individuele leerling.

4 Zie ook: Website Citogroep.

Beleidscontext

De raad plaatst de adviesvraag in de context van nieuwe verhoudingen die zijn ontstaan als gevolg van (de)regulering en verschuivingen in de autonomie van scholen. De kern van de nieuwe verhouding is dat schoolbesturen in meerdere mate zelf verantwoordelijk zijn voor de opbrengsten van het gegeven onderwijs. "Dit stelt eisen aan de transparantie van de kwaliteit die scholen leveren en vergt een versterking van de positie van ouders, deelnemers en andere partijen in het onderwijs." (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2000, p. 40). Scholen en instellingen dienen in de eerste plaats inzicht te hebben in hun eigen bijdrage aan de ontwikkeling van leerlingen en voorts dienen zij verantwoording af te leggen over de opbrengsten van het onderwijs. Voor wat betreft het afleggen van verantwoording wordt een onderscheid gemaakt tussen de verticale verantwoording (via Inspectie naar de minister) en de horizontale verantwoording (naar ouders, afnemers en de lokale en regionale omgeving). Met betrekking tot deze laatste verantwoordingslijn is transparante informatie over het onderwijs ten behoeve van de schoolkeuze belangrijk. Hiermee wordt gepoogd de positie van ouders te versterken. Het zichtbaar maken van de toegevoegde waarde heeft binnen deze beleidscontext een wezenlijke functie.

Toegevoegde waarde

Toegevoegde waarde heeft betrekking op de bijdrage die een school levert aan de leerprestaties van een leerling. Het bepalen van toegevoegde waarde en het verbinden van een oordeel daaraan is echter een complexe zaak. Kinderen leren immers ook buiten de school. Er zal dus een scherp onderscheid gemaakt moeten worden tussen de totale vooruitgang die een lerende boekt (tussen twee meetmomenten in) en de vooruitgang die kan worden toegeschreven aan door de school ontplooide activiteiten. Als de overheid de toegevoegde waarde van het onderwijs wil vaststellen, dan zullen een begin- en een eindmeting onderdeel zijn van het instrumentarium voor het vaststellen van de toegevoegde waarde van het onderwijs; ook andere beïnvloedende variabelen van buiten de school zullen zoveel mogelijk moeten worden meegenomen.

Een meetsysteem om opbrengsten vast te stellen kan het beste aansluiten bij hetgeen nu in scholen gebeurt. Toetsen en toetsgegevens worden op veel basisscholen verzameld in een leerlingvolgsysteem. Op basis van gegevens uit een leerlingvolgsysteem kan de school systematisch werken aan de kwaliteit van het onderwijs. De school kan vervolgens de resultaten in verband brengen met kenmerken van het gegeven onderwijs, het schoolbeleid, de aard van de leerlingenpopulatie, enzovoort. Zijn de resultaten beneden verwachting, dan is er alle reden om het schoolbeleid bij te stellen. Dit interne systeem als onderdeel van een uitgebreider kwaliteitszorgsysteem van een school geeft echter niet voldoende informatie over de opbrengsten van het gegeven onderwijs in vergelijking met andere scholen. Voor een adequaat intern systeem voor schoolverbetering en een verantwoordingsmodel richting ouders en overheid is een volgende stap nodig.

Versterken horizontale verantwoording

De invoering van een meetsysteem brengt een wijziging met zich mee van het huidige besturingsinstrumentarium gericht op het afleggen van verantwoording aan bijvoorbeeld overheid, bestuur, leerlingen en ouders. Het gaat in dit advies dus niet over een koppeling tussen de uitkomsten van het onderwijs en bijvoorbeeld de bekostiging, maar primair over de benutting van informatie over de toegevoegde waarde voor de verantwoording aan ouders, bestuur en overheid en secundair voor schoolintern gebruik. Het karak-

ter van de verticale verantwoordingslijn dient te veranderen indien de horizontale verantwoordingslijn wordt verstevigd. In het toezichtkader van de Inspectie van het Onderwijs zal de beleidskeuze van aanbod naar opbrengst moeten doorklinken. Voor de Inspectie betekent dit dat zij het (proportioneel) toezicht kan vereenvoudigen. Tevens kan zij de opbrengstindicatoren gebruiken voor een macrorapportage over de staat van het onderwijs.

Neveneffecten

In dit advies wordt eveneens ingegaan op vermoedens over neveneffecten van het vaststellen van de toegevoegde waarde van het onderwijs en bezwaren hiertegen. De raad concludeert dat ongewenste neveneffecten kunnen optreden indien eenzijdig de nadruk wordt gelegd op toegevoegde waarde. Daarbij kan gedacht worden aan zaken als een toename van selectieverschijnselen, een sterker accent op toetsen en op de groep leerlingen die zich bevindt op de grens tussen twee prestatieniveaus, demotivatie van leraren en een afname van de samenwerkingsbereidheid tussen scholen. De raad acht deze neveneffecten onaanvaardbaar.

Om ongewenste neveneffecten te reduceren stelt de raad voor om aan te sluiten bij datgene wat nu al in scholen gebeurt. Derhalve adviseert de raad, ten eerste, om aan te sluiten bij de bepalingen in de Wet op het primair onderwijs (WPO) over het kwaliteitsbeleid. Een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) als bedoeld in artikel 13 van de WPO, eerste lid onder a, dient de horizontale verantwoordingslijn te verstevigen. Deze AMvB zal richtlijnen moeten bevatten over de vaststelling van de toegevoegde waarde van het onderwijs en over de presentatie van de toegevoegde waarde, samen met gegevens over de inrichting en het aanbod van de school, in de schoolgids⁵. En ten tweede adviseert de raad om op een inhoudelijk breed terrein toetsmateriaal te (laten) ontwikkelen en beschikbaar te stellen. Scholen kunnen dit gebruiken om aan de verplichtingen voortkomend uit de WPO en de genoemde AMvB te voldoen.

Scholen kunnen de gegevens tevens gebruiken voor het eigen schoolbeleid. Zij zijn zelf verantwoordelijk voor publicatie van de gegevens aan ouders, schoolbestuur en overheid. De publicatie wordt vergezeld van procesgegevens en een verantwoording van de uitslagen.

Aanbevelingen

De raad concludeert dat de huidige praktijk van het zichtbaar maken van de opbrengsten niet adequaat is en derhalve om verbetering vraagt. Nu wordt vaak als een van de indicatoren voor kwaliteit de schoolscore op de Eindtoets Basisonderwijs gebruikt. Het eenvoudige gebruik van dit outputgegeven als indicator van kwaliteit ziet de raad als te beperkt. Een meetsysteem met ten minste een begin- en een eindmeting maakt het beter mogelijk om opbrengsten van het onderwijs vast te stellen. Deze metingen zouden tegelijkertijd deel kunnen uitmaken van het kwaliteitssysteem van de school.

De raad pleit voor een toetsinstrumentarium voor alle leergebieden uit de kerndoelen. Hij realiseert zich dat daarvoor nog heel wat ontwikkelwerk nodig is en dat de uiteindelijke keuze een afweging is van kosten en baten. Vanwege de te verwachte complexiteit adviseert de raad te starten met ontwikkeling en gebruik van toetsen op de cognitieve leergebieden, gevolgd door de overige leergebieden. Verder adviseert de raad om de eerste

meting te laten plaatsvinden rondom het zesde levensjaar. Eerder meten kan wel, maar wordt sterk afgeraden.

Voorts stelt de raad voor om een ontwikkeltraject uit te zetten van vier à zeven jaar, waarin toetsen worden ontwikkeld in samenspraak met de betrokkenen en waarin tevens mogelijke neveneffecten worden bestudeerd. Een gedegen communicatie- en implementatieplan dient hieraan ten grondslag te liggen. Een pilot waarin één en ander wordt uitgeprobeerd en neveneffecten in kaart worden gebracht, dient deel uit te maken van dit ontwikkeltraject.

De raad constateert op basis van een secundaire analyse die is uitgevoerd op de data van het PRIMA-cohortonderzoek, dat toetsuitslagen door de jaren heen stabiel blijven. Op grond van deze constatering zijn er geen methodologische argumenten die een tussenmeting rechtvaardigen, wel praktische. De praktische argumenten hebben te maken met de grote uitval die tussen groep 1 en groep 8 plaatsvindt. Tussenmetingen dragen bij aan een verfijning van het systeem voor (interne) kwaliteitszorg. Het opzetten van een meetstelsel ten behoeve van interne schoolverbetering en ten behoeve van externe verantwoording kunnen elkaar dan positief beïnvloeden. Uit de analyses komt ook naar voren dat voor vaststelling van de toegevoegde waarde achtergrondvariabelen van de leerlingen dienen te worden meegenomen. De combinatie van achtergrondvariabelen en de uitkomst van een statistische bewerking van de begin- en de eindmeting geven een indicatie van de toegevoegde waarde van het onderwijs.

Toekomstbeeld

Voor de uitvoering stelt de raad zich in de toekomst een model voor waarbij er sprake is van een databank die gevuld wordt met een variatie aan begin- en eindtoetsen. Voor elk domein en voor elke leeftijdsgroep komen zo verschillende toetsen beschikbaar. Op deze manier wordt scholen een mogelijkheid geboden om toetsen te kiezen die bij de eigen onderwijskundige opvatting passen. Nodig is dat elke meting zogenoemde *kernitems* bevat. Dit zijn items die in elke toets voorkomen en waarvan de relatie met andere items bekend is. Enerzijds kan daardoor elke school zijn eigen toets samenstellen en anderzijds blijft de toegevoegde waarde van scholen vergelijkbaar. Om rekening te houden met levensbeschouwelijke en andere door de gemeenschap belangrijk geachte aspecten, adviseert de raad om een groep bestaande uit ouders, leraren, schoolleiders en vertegenwoordigers van de verschillende besturen- en managementorganisaties bij het opstellen van het implementatietraject te betrekken.

De raad adviseert voor afname van de toetsen een protocol op te stellen dat een correcte uitvoering garandeert. In personeelsformatieve zin zal rekening gehouden moeten worden met de extra taken die scholen moeten uitvoeren. De raad adviseert tevens om scholen te ondersteunen bij de statistische bewerking van testresultaten. Een nog nader te bepalen organisatie berekent de toegevoegde waarde, vergelijkt deze met die van andere scholen en rapporteert dit aan de school. Scholen blijven in een dergelijk model zelf verantwoordelijk voor publicatie van de gegevens. Deze publicatie wordt vergezeld van schooleigen procesgegevens en verantwoording van de uitslagen.