

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

Aan de voorzitter van de Onderwijsraad

Voortgezet Onderwijs
IPC 2650

Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
746699

Datum

Betreft Adviesaanvraag flexibilisering van toetsing en examinering in primair en voortgezet onderwijs.

Geachte mevrouw

Voor de onderwijsbeleidsontwikkeling is er grote behoefte aan een gedegen analyse van de mogelijkheden van flexibilisering van toetsing en examinering in primair en voortgezet onderwijs, van de randvoorwaarden die hiervoor nodig zijn en van de grenzen die hierbij eventueel gesteld moeten worden. Ik zou u daarom willen verzoeken om het in uw *Werkprogramma* voor 2015 aangekondigde advies over flexibilisering van het onderwijs primair te richten op nut en noodzaak van flexibilisering van eindtoetsing in primair en voortgezet onderwijs. Daarbij verzoek ik u zowel in te gaan op verwachte positieve effecten als op mogelijke onvoorziene negatieve neveneffecten, zowel voor het primair en voortgezet onderwijs als voor de andere onderwijssectoren.¹ Ik hecht eraan dat ook nadrukkelijk opvattingen van leraren, leerlingen, ouders en het vervolgonderwijs betrokken worden.

1. Gepersonaliseerd leren en flexibilisering van onderwijs

Er is de laatste tijd veel interesse en aandacht voor personalisering van het leren en flexibilisering van het onderwijs. Zo wordt in de uitwerking van de Sectorakkoorden PO en VO verkend waar en hoe het primair en voortgezet onderwijs (verder) geflexibiliseerd kunnen worden. Daarbij is zowel aandacht voor leerlingen die meer uitdaging aankunnen en ambiëren (toptalenten), als voor leerlingen die juist meer ondersteuning nodig hebben (passend onderwijs). Ook verschillen in capaciteiten, ambities, interesses en leerstijlen van leerlingen zouden vragen om meer maatwerk, differentiatie en flexibiliteit in het funderend onderwijs.

Er zijn al veel (wettelijke) mogelijkheden om te differentiëren naar inhoud, vorm en organisatie van het onderwijs. Van deze mogelijkheden wordt in de onderwijspraktijk ook steeds meer gebruik gemaakt. Zo is er veel ruimte om te variëren in het curriculum. Dat komt in het voortgezet onderwijs onder meer tot uitdrukking in de verschillende vakkenpakketten in de respectievelijke profielen in

¹ Omdat de term 'eindtoetsing' vooral associaties oproept met de eindtoets in het primair onderwijs, wordt in deze term in het vervolg van deze adviesaanvraag alleen in de context van het PO gebruikt. Wanneer in algemene zin en bij het voortgezet onderwijs over dit soort toetsing (in het VO gaat het dan over de (centrale) examens) wordt gesproken, wordt doorgaans de term 'afsluitende toetsing' gebruikt.

vmbo, havo en vwo en de mogelijkheid om keuzevakken aan te bieden en te volgen. Ook speciale uitdagende programma's voor bijvoorbeeld toptalenten en bijspijkerlessen voor leerlingen die een extra zetje nodig hebben zijn hier voorbeelden van.

Onze referentie
746699

2. Ervaren (in-)flexibiliteit van het huidige systeem van eindtoetsing

Wat betreft flexibiliteit in inhoud, vorm en organisatie van het onderwijs is er al veel mogelijk. Bij afsluitende toetsing is echter aanzienlijk minder sprake van differentiatie en flexibiliteit. Daarbij gaat het in het bijzonder om flexibiliteit in de momenten waarop getoetst wordt om een (deel van een) opleiding af te ronden en om het niveau of de niveaus waarop dat kan gebeuren. Dit heeft zowel te maken met onderwijsbeleid en wet- en regelgeving, als met de onderwijspraktijk.

De meeste scholen in Nederland hanteren het leerstofjaarklassensysteem, waarbij leerlingen van dezelfde leeftijd, in vaste klassen, in eenzelfde tempo, (per vak) dezelfde leerstof krijgen aangeboden en op hetzelfde moment dezelfde toetsen moeten maken. De afgelopen jaren is meer waarde toegekend aan uniforme toetsing. In het primair onderwijs zijn scholen inmiddels verplicht om een landelijke eindtoets af te nemen. In het voortgezet onderwijs zijn er sinds jaar en dag centrale schriftelijke examens; in aanvulling daarop is recent een landelijke rekentoets ingevoerd.

Sommige scholen geven aan dat de eisen die de rijksoverheid stelt aan afsluitende toetsing verdere differentiatie en personalisering, die volgens hen nodig (of in elk geval wenselijk) is, in de weg staan. In het primair onderwijs wordt dan gedoeld op de landelijke eindtoetsen en de schooladviezen. In het voortgezet onderwijs gaat het om centrale eindexamens en om diploma's die worden afgegeven voor de verschillende opleidingsniveaus. Centrale examens worden in dezelfde periode afgenomen: aan het eind van de opleiding, die een vaste opleidingsduur kent. Dat zou in de weg staan dat leerlingen in hun eigen tempo werken. Ook wordt het door sommige VO-scholen als een belemmering ervaren dat diploma's worden afgegeven per opleiding en niet per vak. Leerlingen moeten daardoor alle onderdelen van een opleiding op eenzelfde niveau afsluiten. Wanneer zij enkele onderdelen op een hoger niveau afsluiten heeft dat geen effect op de diplomawaardering, terwijl zij feitelijk geen vakken op een lager niveau kunnen afsluiten: dan rondt de leerling de gehele opleiding op een lager niveau af. Zo zouden leerlingen die extra uitdaging zoeken bovenop het reguliere curriculum hiervoor niet voldoende worden beloond. Dergelijke overwegingen leiden tot pleidooien voor verdere flexibilisering van de wettelijke kaders voor (afsluitende) toetsing in primair en voortgezet onderwijs.

3. Aandachtspunten bij eventuele (verdere) flexibilisering van eindtoetsing

De vraag om flexibilisering lijkt te worden ingegeven door zowel de opmars van de informatietechnologie als door toenemende individualisering van de maatschappij. Verwacht wordt dat het funderend onderwijs leerlingen voorbereidt op de moderne kennissamenleving, die meer dan vroeger een beroep doet op het vermogen van mensen om hun eigen werk en leerproces te sturen. Ook wordt steeds vaker gesteld dat het onderwijs leerlingen in staat moet stellen hun talenten optimaal te ontplooiën. Daarbij wordt vaak gewezen op de nieuwe ICT-mogelijkheden om differentiatie en personalisering in het onderwijs vorm te geven. Van scholen wordt verwacht dat zij die mogelijkheden benutten.

De huidige wettelijke kaders met betrekking tot afsluitende toetsing in het voortgezet onderwijs bieden al ruimte voor maatwerk. Leerlingen kunnen ook nu al in een deel van hun vakken eerder examen doen. Ook is het al mogelijk om vakken op een hoger niveau af te ronden. Het afsluiten van een vak op een hoger opleidingsniveau kan daarbij gewaardeerd worden op de cijferlijst of bijvoorbeeld in het zogeheten plusdocument. Daarin geven scholen aan wat leerlingen 'extra' hebben geleerd, bovenop waar het reguliere diploma voor staat. Een leerling krijgt dan bijvoorbeeld een havodiploma met de aantekening dat hij of zij één of twee vakken op vwo-niveau heeft afgerond. Op deze manier worden de extra inspanningen die deze leerling voor deze vakken heeft gepleegd ook gewaardeerd, hetgeen hun motivatie ten goede zal komen. Deze beloning is proportioneel: één of twee vakken op vwo-niveau afronden geeft een leerling bijvoorbeeld niet het recht om in te stromen in het wetenschappelijk onderwijs.

Er is recent sprake van pleidooien voor nog verdergaande flexibilisering van de examens in het voortgezet onderwijs. In het bijzonder wijs ik hierbij op het voorstel van de VO-raad, de koepelorganisatie voor middelbare scholen, die op 26 maart jl. bij monde van haar voorzitter Paul Rosenmöller bepleitte om 'op korte termijn een maatwerkdiploma in te voeren'. Op zo'n diploma zou bijvoorbeeld staan dat een leerling vijf vakken op havoniveau heeft gedaan en drie vakken op vwo-niveau. Het diploma dat een leerling krijgt wordt nu op één niveau afgegeven, bijvoorbeeld vmbo of havo. Door invoering van een maatwerkdiploma zouden scholen het onderwijs beter kunnen laten aansluiten op de talenten van leerlingen, aldus de VO-raad.

De regering staat positief ten opzichte van maatwerk en flexibiliteit. Tegelijkertijd is het van belang goed in beeld te hebben welke effecten verregaande flexibilisering van afsluitende toetsing in het (voortgezet) onderwijs kan hebben. Vragen zijn onder meer:

- Welk effect heeft de mogelijkheid om vakken op verschillende niveaus af te ronden voor de waarde en dus het *civiel effect van diploma's*, en voor de herkenbaarheid, vergelijkbaarheid (ook met huidige diploma's), inzichtelijkheid en transparantie daarvan?
- Wat betekent niveau- en tempodifferentiatie in de examens voor de *inhoudelijke en organisatorische aansluiting* op het vervolgonderwijs? Als een 'vwo-leerling' bijvoorbeeld niet alle vakken op vwo-niveau afrondt, is hij of zij dan voldoende toegerust voor het wetenschappelijk onderwijs? En wanneer een leerling een vak één of twee jaar eerder afrondt, kan dit betekenen dat hij of zij dit vak bij aanvang van het vervolgonderwijs een lange tijd niet heeft gevolgd. Hoe kan dan de organisatorische en inhoudelijke aansluiting voldoende gewaarborgd blijven?
- Leerlingen kunnen nu al vakken op een *hoger* niveau afronden. Wat zou de mogelijkheid om vakken ook op een *lager* niveau af te ronden, en toch een diploma op het hogere niveau te krijgen, doen voor de *motivatie en het ambitieniveau van leerlingen*? In hoeverre brengt dit het risico met zich mee dat leerlingen kiezen voor 'de weg van de minste weerstand' en dat het niveau van het onderwijs zal gaan dalen?
- Wat betekent verregaande flexibilisering en maatwerk op het gebied van afsluitende toetsing voor de *organiseerbaarheid*? Wat betekent het voor lesroosters, voor de samenhang tussen de curricula in de verschillende schoolsoorten (vmbo, havo, vwo) en voor de (inhoudelijke) opbouw daarvan?

- Welke (extra) *kosten*, zowel voor het voortgezet onderwijs als voor het vervolgonderwijs, zouden (indicatief) gemoeid zijn met verregaande flexibilisering en maatwerk op het gebied van examens?
- Wat betekent flexibilisering van afsluitende toetsing voor de *socialiserende functie van het onderwijs*? Hoe verhoudt flexibilisering van examens zich tot collectieve *rite de passage* die de jaarlijkse en collectief ervaren periode van centrale examens maatschappelijk is?
- Welke leerlingen zouden baat hebben bij flexibilisering, en welke leerlingen niet? Als verdergaande flexibilisering van examens voor een deel van de leerlingen positief uitpakt, maar voor een groter deel van de leerlingen negatief, is het de vraag of een dergelijke (systeem)ingreep een wenselijke en *proportionele maatregel* is. Om dezelfde doelen te bereiken, zouden dan alternatieve maatregelen meer opportuun kunnen zijn.

Dit zijn allemaal relevante vragen bij uw advies over flexibilisering van eindtoetsing in het funderend onderwijs, in het bijzonder waar het gaat over verregaande vormen van flexibilisering van examens in het voortgezet onderwijs. Zoals gezegd is de grondhouding van de regering ten aanzien van maatwerk en flexibilisering positief. Tegelijkertijd hecht ik er uiteraard ook aan om zorgvuldig te werk te gaan, zeker bij mogelijk ingrijpende maatregelen. Door ook in te gaan op gedragseffecten en mogelijke neveneffecten van flexibilisering van afsluitende toetsing, kan uw advies ook fungeren als (input voor of element van) een impact assessment bij voorstellen om centrale examens in het voortgezet onderwijs te flexibiliseren. Een dergelijk impact assessment is afgesproken in de Regeldrukagenda Onderwijs 2014-2017.²

4. Adviesvraag aan de Onderwijsraad

De hierboven geschetste overwegingen brengen mij bij de adviesvraag voor het door u uit te brengen advies, in lijn met hetgeen is besproken in ambtelijk vooroverleg tussen vertegenwoordigers van de Onderwijsraad en het Ministerie op 30 januari jl. Het advies concretiseert de adviezen 'Een smalle kijk op onderwijskwaliteit' en 'Een stelsel met veerkracht' wat betreft de aanbeveling om onderwijsprogramma's (in het bijzonder waar het afsluitende toetsing betreft) meer flexibel in te richten, en is in dit opzicht instrumenteel. Ik verzoek u om na te gaan of flexibilisering van afsluitende toetsing in primair en voortgezet onderwijs wenselijk is, en zo ja of dat mogelijk is binnen de wettelijke kaders, of dat het nodig is deze kaders aan te passen. In uw advies zouden nadrukkelijk ook opvattingen van leraren, leerlingen, ouders en het vervolgonderwijs aan bod moeten komen.

De adviesvraag luidt: in hoeverre is het wenselijk om in het primair en voortgezet onderwijs de wettelijke kaders rondom afsluitende toetsing (verder) te flexibiliseren? Daarbij worden vier deelvragen onderscheiden:

1. In hoeverre vormen wettelijke kaders ten aanzien van het tijdstip van afsluitende toetsen, de opleidingsduur (die hiermee samenhangt), en de waardering van resultaten van afsluitende toetsen, een belemmering voor scholen om toetsing en examinering meer flexibel te organiseren en zo

² Zie <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/regelingen/2014/12/18/regeldrukagenda-onderwijs-2014-2017.html>, p. 20.

gedifferentieerd onderwijs aan te bieden en gepersonaliseerd leren mogelijk te maken?

Onze referentie
746699

2. Is het mogelijk deze wettelijke kaders (verder) te flexibiliseren zonder dat het funderende karakter van het onderwijs in gevaar komt? Wat betekent eventuele flexibilisering voor de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs, en bijvoorbeeld voor de aansluiting met het vervolgonderwijs? De vragen die zijn beschreven in paragraaf 3 zijn hierbij relevant.
3. Aan welke randvoorwaarden is eventuele flexibilisering van afsluitende toetsing gebonden?
4. Kan de Onderwijsraad schetsen welke mogelijkheden flexibilisering van toetsen en examens aan scholen biedt om het onderwijs verder te flexibiliseren?

Ten aanzien van waardering van de resultaten van afsluitende toetsen zou moeten worden gekeken naar de wijze waarop deze resultaten worden gebruikt voor schooladviezen en diploma's, het civiel effect dat van deze schooladviezen en diploma's uitgaat en het gebruik door de Inspectie van het Onderwijs van de resultaten op afsluitende toetsen voor evaluatiedoeleinden. Onderwijskwaliteit zou in het advies ruim opgevat moeten worden. Onderwijskwaliteit omvat immers diverse onderwijsopbrengsten zoals leerprestaties, schoolmotivatie, burgerschapsvorming en toerusting voor vervolgopleidingen, de arbeidsmarkt en de moderne kennissamenleving in het algemeen. Daarnaast omvat het kwaliteitsbegrip kenmerken van het onderwijsproces, zoals schoolklimaat en de afstemming van het onderwijs op interesses, tempo en niveau van leerlingen. Wat betreft de randvoorwaarden verzoek ik u te kijken naar institutionele randvoorwaarden die de haalbaarheid van eventuele flexibilisering bepalen (zoals externe waardering van opleidingsresultaten door vervolgopleidingen, bedrijven en de maatschappij), wettelijke randvoorwaarden (zoals het civiel effect van diploma's), technische voorwaarden (bijvoorbeeld: implementatiewijze) en materiële voorwaarden (zoals beschikbare ICT, toetsmaterialen, financiële middelen).

Ik verzoek u uw advies rond de zomer van 2015 aan mij uit te brengen. Ik zie er met veel belangstelling naar uit.

de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Sander Dekker