

BELEID VRAAGT OM GOED METEN, GOED METEN VRAAGT OM BELEID

Inleiding voor de Negende Groninger Onderwijsdag, gehouden op 18 oktober 2000

J.M.G. Leune¹

Deze negende Groninger Onderwijsdag is gewijd aan het meten van leerprestaties. Terecht staat de vraag centraal of en hoe zulke metingen aan de kwaliteit van het onderwijs ten goede kunnen komen. In mijn inleiding wil ik met name ingaan op de meting van leerlingprestaties vanuit het standpunt van de rijksoverheid. Belangrijke vragen zijn dan:

- a. waarom en waartoe zal de overheid scholen op kwaliteit willen beoordelen?
- b. waarom zal ze zich daarbij op leerlingprestaties richten en
- c. met welke voorwaarden en restricties zal ze daarbij rekening moeten houden?

Daaraan gaat de vraag vooraf naar de zinvolheid van het meten van leerprestaties. Meten kan nooit een doel op zich zijn. Naar mijn mening zijn belangrijke functies:

- Het objectiveren (en daarmee het legitimeren) van beoordeling en selectie; zonder het meten van leervorderingen (zowel tijdens het onderwijsleerproces als bij de finalisering daarvan) kunnen de allocatie- en de selectie-functie van het onderwijs niet bevredigend vorm krijgen.
- Het tijdig signaleren en detecteren van leerachterstanden, hetgeen met name van belang is voor het vergroten van onderwijskansen. Het is wel degelijk mogelijk om de meting van leerprestaties ook vanuit een sociaal-democratisch gezichtspunt te rechtvaardigen. Het meten van leerprestaties is geen “rechtse” daad!
- Het vaststellen van de effectiviteit van onderwijsleerprocessen, hetgeen onder meer van belang is voor een adequate remediëring van gebleken tekorten.
- Het bieden van houvast aan potentiële deelnemers (of hun vertegenwoordigers) bij het kiezen van scholen. Door prestaties van leerlingen schoolonafhankelijk te meten kunnen verschillen tussen scholen worden blootgelegd en schoolkeuzes beter worden onderbouwd.
- Het afleggen door scholen van publieke verantwoording over de door hen geleverde prestaties, hetgeen bevorderlijk kan worden geacht voor hun bereidheid om zich tot het uiterste in te spannen.

Ik realiseer mij bij dit alles heel wel dat ook hier het adagium geldt dat weten méér is dan meten. Niet alles wat van belang is om te weten wanneer waardeoordelen over leerprestaties van zowel leerlingen als onderwijsinstellingen geveld dienen te worden kan door middel van geobjectiverde metingen in beeld gebracht worden. Om Lucebert te parafraseren: niet alles van waarde is meetbaar. Dit inzicht produceert echter geen alibi om het meten van leerprestaties, telkens wanneer dit verantwoord mogelijk is, achterwege te laten.

Apart aandacht verdient het feit dat prestatiemeting in het onderwijs tegenwoordig niet meer los gezien kan worden van de openbaarmaking van prestatiegegevens.

Dit is een relatief nieuwe ontwikkeling. Publieke vergelijking van scholen onderling was lange tijd ondenkbaar. De laatste jaren is de beschikbaarheid van gegevens over schoolkwaliteiten echter aanzienlijk toegenomen. Eerst gebeurde dit in het hoger onderwijs. Zoals u weet vormde voor het voortgezet onderwijs in 1997 een publicatie in het dagblad Trouw, waarin van alle scholen examen- en doorstroomresultaten werden weergegeven, het begin van een openbaarheidsoffensief. Sindsdien maken ook andere dagbladen resultaten van scholen openbaar. Het ministerie reageerde op de publicaties in Trouw over het voortgezet onderwijs door de inspectie eigen gegevens over individuele scholen voor voortgezet onderwijs naar buiten te laten brengen in de vorm van zogeheten kwaliteitskaarten. Op dit moment is ook het publiceren van prestatiegegevens voor het primair onderwijs in opkomst, aan de hand van bijvoorbeeld de Cito-eindtoets basisonderwijs.

Mèt de brede verspreiding van schoolgegevens is er discussie ontstaan over de voor- en nadelen van openbaarmaking, en over de eisen die gesteld moeten worden aan de gegevens die naar buiten worden

gebracht.

De positie van de rijksoverheid in dit geheel is een bijzondere. Alleen al om wettelijke redenen moet de overheid bij het openbaar maken wat ze aan gegevens over schoolkwaliteit en leerlingprestaties heeft, een aantal restricties in acht nemen. Ze heeft ook voor het overige minder vrijheid dan andere beoordelaars. Dit heeft enerzijds te maken met de zorg die zij voor het onderwijs draagt. Anderzijds heeft het te maken met de consequenties die haar beoordeling kan hebben voor scholen zelf en voor diegenen die bij een school betrokken zijn, en met de risico's die aan het openbaar maken van haar oordeel voor scholen en overige betrokkenen verbonden zijn.

Vragen waarop ik in deze inleiding zal ingaan, zijn daarom ook de volgende:

- welke is de rol van de overheid bij het openbaar maken van kwaliteitsinformatie in het algemeen en van prestatiegegevens in het bijzonder?
- welke gevolgen kan openbaarmaking van deze gegevens voor betrokkenen hebben?
- en welke eisen van zorgvuldigheid dienen in acht genomen te worden?

Aansluitend zal ik de 'leerstandaarden' bespreken die de Onderwijsraad in zijn advies *Zeker weten* voorstelde als instrument voor het meten van leerprestaties.

Informatie over scholen en leerprestaties: voor wie en waarom en waartoe?

Om te bezien wat de overheid aan informatie over scholen naar buiten zou kunnen brengen, is het nuttig eerst te bezien aan welke informatie behoefte bestaat. Daarbij blijken overheid, leerlingen en ouders of de scholen zelf, om de belangrijkste betrokkenen te noemen, uiteenlopende zaken belangrijk te vinden.

Leerlingen en hun ouders zoeken vooral naar informatie om een goede schoolkeuze te kunnen maken. Wat ze dan belangrijk vinden zijn allereerst de zogeheten 'zachte' kwaliteitskenmerken: de sfeer op school, het pedagogisch klimaat, de opzet van de leerlingbegeleiding, de dagelijkse omgang met de leerlingen, veiligheid op school en de aanwezigheid van duidelijke gedragsregels. De laatste jaren houden ouders bij de schoolkeuze voor hun kinderen duidelijk meer rekening met de leerresultaten van scholen. Naarmate het opleidingsniveau van ouders hoger is is dit meer het geval. In hoeverre het openbaar worden van cijfers over resultaten hieraan heeft bijgedragen is niet zo duidelijk. Dronkers onderzocht of er een samenhang is tussen de groei of daling van het aantal leerlingen op een school en het cijfer dat de school in de Trouwpublicaties heeft gekregen. Die samenhang is weliswaar aanwezig, maar is statistisch zwak. Wat de kwaliteitskaart betreft: uit onderzoek van Regioplan blijkt dat deze bij ouders van leerlingen die naar het voortgezet onderwijs gaan, geen grote bekendheid geniet. Door de ouders die er wél mee bekend zijn, wordt de waarde ervan betrekkelijk gevonden. Voor zover bij hun schoolkeus 'kwaliteit' een aandachtspunt is, letten ze vooral op de reputatie van scholen en baseren zij zich daarbij op informele en incidentele informatie en op de indruk die ze van een school krijgen. Soms - maar dit geldt zeker niet voor alle ouders - bezien ze ook de informatie in de schoolgidsen die scholen sinds een aantal jaren uitbrengen. Het is voor ouders lastig om deze informatie op een juiste waarde te schatten.

De scholen zelf hebben in het kader van hun interne kwaliteitszorg behoefte aan een veelheid van gegevens over het eigen functioneren. Uit het beperkte onderzoek op dit gebied komt naar voren dat scholen weliswaar dezelfde elementen belangrijk vinden als ouders en leerlingen - pedagogisch klimaat en dergelijke -, maar hun informatiebehoefte gaat verder dan dat. Zo zijn ze ook gericht op de cognitieve onderdelen van het curriculum, de gebruikte methoden en op de gehanteerde didactiek.

Voor scholen zijn daarnaast gegevens over de leerlingprestaties belangrijk. Natuurlijk gaat het dan in eerste instantie om gegevens van individuele leerlingen, omdat die het aangrijpingspunt zijn voor verbetering van de leerresultaten. Maar ook gaat het om gegevens van de leerlingen als groep, en om gegevens over de prestaties van deze groep in vergelijking met die van andere scholen.

Scholen kunnen daarbij uiteenlopende instrumenten inzetten. Voor de leerlingprestaties zijn er leerlingvolgsystemen, huiswerk, overhoringen, proefwerken, externe toetsing en examens, om de belangrijkste te noemen.

De rijksoverheid zoekt om verschillende redenen informatie over scholen. Ze doet dit in hoofdzaak via de

onderwijsinspectie.

In de eerste plaats heeft de overheid informatie nodig over 'de staat van het onderwijs'. Ze laat zich via evaluaties en rapportering van de inspectie informeren over de wijze waarop het onderwijs zich ontwikkelt. Het gaat dan altijd om informatie op een geaggregeerd niveau, niet om de situatie van individuele scholen. Maar ook over afzonderlijke scholen heeft de overheid informatie nodig.

In de eerste plaats is dat om te controleren of scholen aan de zogenoemde 'deugdelijkheidseisen' voldoen, wat een voorwaarde is voor bekostiging uit de publieke kas. Het gaat hier om wettelijke eisen: deugdelijkheidseisen zijn, zoals de grondwet voorschrijft, immers wettelijk verankerd. Dat is overigens een goede zaak. Het garandeert dat ze voorwerp zijn van publiek debat, dat ze tot stand komen nadat erover is geadviseerd door de Onderwijsraad en de Raad van State en dat ze onderworpen zijn aan democratische besluitvorming die zich in de openbaarheid voltrekt. Wanneer deugdelijkheidseisen in wetgeving worden verankerd symboliseert dit bovendien dat ze van maatschappelijk belang worden geacht. De thans waarneembare relativering van de betekenis van deugdelijkheidseisen, merkwaardig genoeg vooral in overheidskring, vervult mij met zorg en is naar mijn mening niet gerechtvaardigd. Deugdelijkheidseisen betreffen in de praktijk onder meer het onderwijsaanbod en de tijd die daaraan moet worden besteed, de bevoegdheden van leraren, eindexameneisen, de wijze waarop verantwoording moet worden afgelegd en niet in de laatste plaats de doelen die scholen tenminste moeten nastreven. De overheid heeft niet alleen voor controle-doeleinden gegevens van individuele scholen nodig, maar ook omdat ze geacht wordt het onderwijs te stimuleren, dat wil zeggen: in algemene zin de ontwikkeling van het onderwijs te bevorderen en om knelpunten die zich daarbij voordoen op te lossen. Voor dit laatste is een verscheidenheid aan informatie over scholen nodig, veel meer dan slechts gegevens over deugdelijkheidseisen in het algemeen en leerresultaten in het bijzonder. De inspectie verzamelt deze informatie via het reguliere en het integrale schooltoezicht en let dan op zaken als de schoolorganisatie, het pedagogisch klimaat, de didactische aanpak, de organisatie van de leerlingbegeleiding en dergelijke.

Informatieverstrekking over schoolgegevens: door wie aan wie?

Uit de zoëven gegeven schets blijkt dat de overheid via de inspectie zeer verschillende gegevens over scholen inzamelt. Het blijkt ook dat ze over het soort gegevens beschikt dat voor ouders en leerlingen dan wel voor scholen belangrijk is. Betekent dit nu ook dat ze deze informatie openbaar zou moeten maken? Dat hangt er van af.

Informatieverstrekking door de overheid

Bij de gegevens die de overheid inzamelt over de vraag of scholen aan de deugdelijkheidseisen voldoen, is naar buiten toe met name de informatie belangrijk over de mate waarin elke individuele school aan de wettelijk vastgelegde doelstellingen van het onderwijs voldoet - de leerresultaten - en voorts over de doelmatigheid waarmee scholen hun resultaten bereiken (studievertraging en -uitval). Er valt veel te zeggen voor duidelijkheid hierover naar de buitenwereld toe. Presteren scholen zoals zij dit horen te doen en worden daarmee gemoeide gemeenschapsmiddelen doelmatig aangewend zijn dan de kernvragen. Waar het schoolkwaliteit betreft is informatie over leerprestaties essentieel of, zoals De Groot het ons heeft geleerd: het gaat er uiteindelijk niet om "hoe mooi we het (onderwijs) geven maar om wat het uithaalt, om wat leerlingen ervan meenemen". Kwaliteit moet blijken en wel uit geleverde prestaties. Leerlingprestaties zijn daarom belangrijk genoeg om in de informatieverstrekking door de overheid centraal te staan.

Overigens betekent dit niet dat de bezwaren tegen openbaarmaking genegeerd kunnen worden. Waar de overheid informatie leerresultaten van scholen naar buiten brengt - zoals dit sinds kort via de kwaliteitskaart gebeurt - zal ze er zeker voor moeten zorgen dat dit op faire wijze geschiedt en dat de bijbehorende risico's zo goed mogelijk ondervangen worden. Op deze kwestie kom ik nog terug.

Bij de informatie die de overheid niet voor haar controle maar omwille van haar stimulerende taak inzamelt, horen ook gegevens over processen en organisatie van het onderwijs binnen de school. Deze gegevens heeft de inspectie nodig om scholen bij hun kwaliteitsbeleid op weg te helpen. Dit gebeurt in goed overleg tussen inspectie en school en, wat ook belangrijk is, in besloten overleg, met inachtneming van het principe van

prudentie. De inspectie zal daarbij uiteraard aan de geldende deugdelijkheidseisen vasthouden; in andere (niet door de wetgever gelegitimeerde opzichten) dient de inspectie zich terughoudend op te stellen. De overheid draagt namelijk geen verantwoordelijkheid voor processen binnen en de organisatie van de school. Zolang eisen daarover niet in de wet vastleggen zijn dit aspecten van kwaliteit die tot de vrijheid en de verantwoordelijkheid van de school horen. De inspectie dient de scholen in deze opzichten niet met kaderstellende normen (hoe ze ook worden betiteld) te confronteren. Evenmin heeft de overheid een taak in het naar buiten brengen van informatie over deze aspecten.

Overigens: zoals u weet neemt het kabinet blijkens de nota *Variëteit en waarborg* die vorig jaar verscheen, en blijkens de recentere nota *Stimulerend toezicht* hierover een ander standpunt in. Voorgesteld wordt om de systematiek van het IST en ITT die de inspectie sinds enige tijd hanteert, een prominenter rol in de kwaliteitsbewaking te geven en juridisch te sanctioneren. De inspectie zou daarbij de informatie die ze via deze systematiek inzamelt, publiek kunnen maken, inclusief de informatie over schoolkenmerken die niet onderhevig zijn aan wettelijk verankerde deugdelijkheidseisen.

Er is een Toezichtswet in de maak die deze aanzienlijke versterking van de machtspositie van de Onderwijsinspectie regelt. Naar verwachting zal een ontwerpwet terzake spoedig voor advies aan de Raad van State en de Onderwijsraad worden voorgelegd.

Informatieverstrekking door de scholen zelf

De overheid zal dus wat mij betreft slechts schoolspecifieke informatie naar buiten brengen over kwaliteitsaspecten die met wettelijk omschreven deugdelijkheid te maken hebben. Dat schept voor alle betrokkenen helderheid. Het ligt voor de hand dat scholen over datgene waar zij zelf verantwoordelijk voor zijn ook zelf informatie naar buiten brengen. Het gaat dan over de eigen doelen die ze naast de wettelijke doelen nastreven - bijvoorbeeld op het vlak van persoonsvorming, creativiteit, attitudes, academische excellentie -, en daarnaast over de 'zachte' kwaliteiten waarin met name ouders en leerlingen zo geïnteresseerd zijn. Scholen variëren in de mate waarin ze in hun informatiebeleid aandacht aan deze zaken besteden. De wettelijke voorschriften over wat de schoolgids hierover moet melden, zijn summier. Deze zouden aangescherpt kunnen worden, maar voor het overige kan de overheid hooguit trachten scholen tot een heldere en betrouwbare informatieverstrekking te stimuleren. Verder heeft ze hier geen taak. Deze opvatting past in het vigerende streven naar deregulering en autonomievergroting en zou dus zo gezien ook door de regering omarmd kunnen worden. Het intensiveren van schooltoezicht (met name daar waar de interne procesgang binnen scholen aan de orde is) verdraagt zich immers moeilijk met het streven naar verruiming van de beleidsruimte van onderwijsinstellingen.

Openbaarmaking van prestatiegegevens door de overheid: risico's

De overheid zal zich dus, bij het naar buiten brengen van informatie over scholen die voor de diverse betrokkenen bij een school van belang zijn, wat mij betreft beperken tot gegevens over prestaties die van scholen mogen worden verlangd. Ook dan zal de nodige voorzichtigheid in acht genomen moeten worden. Het openbaar maken van resultaatinformatie levert namelijk, als het niet goed gebeurt, risico's op voor individuele scholen, voor leerlinggroepen en voor de maatschappij als geheel.

Onderzoek naar ervaringen in Engeland en Frankrijk met publieke resultaatinformatie laat onder meer het volgende zien:

- scholen gaan over tot het weren van leerlingen die hun resultatengemiddelde omlaag zouden kunnen halen (de zogeheten selectie bij de poort);
- sociale segregatie wordt versterkt omdat populaire scholen selecteren op een manier die nadelig is voor ouders uit lagere sociale milieus, èn omdat ouders uit midden- en hogere milieus beter gebruik weten te maken van informatie over schoolresultaten dan ouders uit lagere milieus;
- scholen gaan zich concentreren op de vakken waarover wordt gepubliceerd, ten nadele van andere onderwijsinhouden en niet-cognitieve doelen;
- en laag scorende scholen blijken meer moeite te hebben met het aantrekken van goede leraren, waarmee een neerwaartse spiraal in gang wordt gezet.

Deze risico's worden nog versterkt als de overheid er niet in slaagt om bij het naar buiten brengen van de informatie zowel aan de leerprestaties als aan de omstandigheden waaronder scholen deze leveren recht te doen.

Sinds de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) komt resultaatinformatie echter hoe dan ook vrij, al dan niet via Trouw of andere media. Het is dan te verdedigen dat de overheid ook zelf resultaatinformatie naar buiten brengt, maar dan expliciet met het doel om bij alle openbaarheid de bijbehorende risico's zo klein mogelijk te houden. Dit stelt aan de meting zelf een aantal eisen en stelt vervolgens eisen aan de presentatie.

Eisen aan resultaatmeting en aan de presentatie van informatie

Eisen aan de meting

Wat de meting van prestatiegegevens betreft is één zaak inmiddels wel duidelijk: waar deze informatie gebruikt wordt om over de kwaliteit van scholen te oordelen, is voor een faire beoordeling op zijn minst nodig dat in de gegevens ook de 'toegevoegde waarde' van een school tot uitdrukking komt. Het niveau van het resultaat dat leerlingen bereiken moet vergeleken worden met het niveau van deze zelfde leerlingen bij aanvang van het onderwijs in de school. In het verschil tussen begin- en eindniveau komt tot uitdrukking wat scholen voor hun leerlingen aan waarde toevoegen. Zonder hier de technische aspecten te behandelen die met het meten van een dergelijke toegevoegde waarde gemoeid zijn, kan gesteld worden dat zich hierbij voornamelijk problemen voordoen. Zo is adequate informatie over beginniveaus thans niet zonder meer voorhanden; ook is er nog veel discussie over de meest adequate berekening van toegevoegde waarde. Het is van groot belang voor een faire en valide meting van de toegevoegde waarde van scholen dat het beginniveau van hun leerlingen adequaat wordt vastgesteld. Fundamenteel en toegepast onderzoek op dit terrein zijn dringend nodig. Zo lang de toegevoegde waarde nog niet verantwoord kan worden vastgesteld is uiterste voorzichtigheid met het presenteren van prestatiegegevens over scholen geboden, in elk geval van overheidswege.

Eisen aan de presentatie

Bij de presentatie van de informatie aan de betrokkenen - met name de ouders - moet er niet alleen voor gezorgd worden dat de gegeven informatie deugt, maar ook dat ze overkomt. Het probleem is hier dat goede informatie over leerresultaten veelzijdig is: naast zak/slaagpercentages geven bijvoorbeeld ook examenresultaten per vak informatie evenals gegevens over zittenblijven en uitval. Verder moet zoals gezegd ook aangegeven worden hoeveel toegevoegde waarde de prestatiegegevens bevatten. Naarmate meer relevante informatie gegeven wordt, wordt het voor de lezer echter ook moeilijker om de gegevens nog te overzien en op een juiste wijze te interpreteren. Het is daarbij een bange vraag of ouders wel in gegevens over toegevoegde waarde geïnteresseerd zijn.

Onderzoekers als Kuyper e.a. komen na uitvoerige analyse tot de conclusie dat de resultaatgegevens zoals ze nu in de kwaliteitskaart staan, meer zijn toegesneden op gebruik door scholen en overheid dan op gebruik voor de ouders waarvoor ze bedoeld zijn. Zij stellen zelfs "... dat de informatie ... voor de ouders als primaire doelgroep niet optimaal informatief, mogelijk verwarrend en zelfs mogelijk misleidend is."

De eisen aan meting en aan presentatie blijken, kortom, moeilijk te realiseren, en onderling ook moeilijk te verenigen. Goede informatie is complex, en complexe informatie is moeilijk over te dragen.

Eén conclusie hier is dat, als prestatie-informatie tóch naar buiten komt, de overheid zich niet afzijdig kan houden. Maar tegelijk is een conclusie dat ook voor de overheid de mogelijkheden om informatie zonder risico's naar buiten te brengen zijn, beperkt zijn. Ook al kan aan metingen en het presenteren daarvan ongetwijfeld nog wel wat verbeterd worden, het is onwaarschijnlijk dat daarmee al de zoëven genoemde risico's kunnen worden ondervangen.

Wel kan van overheidswege worden bevorderd dat prestatiegegevens over scholen deugdelijk tot stand komen. Zo kom ik bij de door de Onderwijsraad voorgestelde leerstandaarden.

Prestatiemeting en leerstandaarden

Leerstandaarden worden niet in de eerste plaats met het oog op kwaliteitsmeting ontwikkeld. Ze zijn vooral bedoeld als nieuwe ammunitie in de strijd tegen onderwijsachterstanden. Tegelijkertijd kunnen ze echter gezien worden als een belangrijk instrument voor het vaststellen van de kwaliteit van scholen.

Ik zal hier eerst kort aangeven wat leerstandaarden zijn.

Vervolgens zal ik ingaan op hun rol bij de achterstandenproblematiek.

Tot slot bespreek ik hoe ze bij de vaststelling van kwaliteit van scholen kunnen worden ingezet, en wat ze aan het kwaliteitsinstrumentarium toevoegen.

Wat zijn leerstandaarden

Zoals u bekend zal zijn, was het onderwijsachterstandenbeleid in de laatste decennia niet al te succesvol. De problematiek van ongelijke onderwijskansen is hardnekkig, vooral vanwege de invloed van determinanten die door of vanuit een school lastig tot onmogelijk te beïnvloeden zijn, zoals het cultureel kapitaal dat leerlingen van huis meekrijgen. Voor een deel heeft de teleurstellende effectiviteit van het achterstandenbeleid echter te maken met een factor waar tot nog toe weinig aandacht aan besteed is, met name niet in de kring van beleidsmakers: de aanzienlijke verschillen in onderwijsaanbod die tussen scholen bestaan (ook tussen scholen die in vergelijkbare omstandigheden verkeren) verschillen die wél door middel van onderwijsbeleid te veranderen zijn. Meer specifiek gaat het om het feit dat er scholen zijn die er niet in slagen hun leerlingen het minimum bij te brengen dat cruciaal is voor verder leren en ontwikkeling. Met name achterstandseerlingen, ook al hebben ze de vereiste capaciteiten, komen daardoor vaak niet aan de onderwijsloopbaan toe die in principe bij hen zou passen.

Voor deze situatie zijn twee oorzaken te noemen. Ten eerste geven de kerndoelen scholen onvoldoende informatie over wat zij hun leerlingen aan kennis en vaardigheden *op zijn minst* mee moeten geven om ervoor te zorgen dat ze verderop in het onderwijs niet vastlopen. Ten tweede is het geheel aan kerndoelen zo omvangrijk dat scholen onvoldoende tijd beschikbaar hebben voor het realiseren van kerntaken. Scholen zijn geleidelijk aan van overheidswege geconfronteerd met zeer uiteenlopende ambities en verwachtingen. Die combinatie maakt dat scholen nauwelijks garanties kunnen bieden dat elke leerling tenminste datgene onder de knie krijgt wat echt onmisbaar is. Zeker achterstandseerlingen dreigen daardoor verderop in het onderwijs in problemen te komen. Ik wees daar vanaf deze plaats reeds op in 1983 tijdens mijn rede bij de viering van het vierde lustrum van het RION (het huidige GION).

Leerstandaarden zijn een manier om voor scholen te verhelderen wat essentieel is. Gebleken is dat dit het beste gaat door te laten zien wat voor soort vragen of opgaven leerlingen zouden moeten aankunnen. Bijvoorbeeld een opgave als: "De groenteboer vraagt voor zeven sinaasappels een rijksdaalder. Hoeveel sinaasappels kan Margot kopen voor fl. 10,-?"

De leerstandaardtoetsen omvatten reeksen van dit soort opgaven. Deze variëren van zeer makkelijk tot vrij moeilijk. Ergens in die reeks wordt een grens getrokken tussen datgene wat door de modale, respectievelijk de zwakkere leerling nog wél beheerst moet worden, en datgene waar alleen de betere leerlingen aan toe zullen komen. De grens die getrokken wordt, vertegenwoordigt de leerstandaard. Bij het trekken van zulke grenzen wordt enerzijds rekening gehouden met wat wenselijke leerdoelen zou zijn. Maar anderzijds wordt ook rekening gehouden met wat realistisch is, dat wil zeggen: via peilingen wordt nagegaan welk niveau vergelijkbare leerlinggroepen feitelijk blijken aan te kunnen.

Zonder de afname van schoolonafhankelijke toetsen heeft de invoering van leerstandaarden overigens geen zin. Wie vóór leerstandaarden is en tegen landelijke toetsen heeft over de betekenis van leerstandaarden niet goed nagedacht.

Leerstandaarden en achterstandenproblematiek

Om leerstandaarden in het onderwijsachterstandenbeleid functioneel te maken, worden ze, als het aan de Onderwijsraad ligt, op twee beheersingsniveaus en voor twee specifieke leerlinggroepen genormeerd.

Er wordt ten eerste *een leerstandaard 'minimum'* voorgesteld. Deze standaard geeft het niveau aan waarop doelen ten minste beheerst moeten worden, willen leerlingen in staat zijn om - *zij het misschien met*

vertraging en vermoedelijk met extra hulp - het verdere onderwijs met succes te volgen. Zo goed als alle leerlingen, dat wil zeggen minstens 90%, moeten deze minimum-standaard kunnen halen. Om misverstanden te voorkomen: het gaat hier uitdrukkelijk om een ondergrens, niet om een bovengrens. Een grote meerderheid van de leerlingen zal er boven uitstijgen.

Naast de leerstandaard 'minimum' wordt een standaard 'voldoende' ontwikkeld. Deze trekt de grens bij het niveau dat leerlingen nodig hebben om *zonder meer* in staat te zijn het onderwijs op de betreffende leergebieden te vervolgen. Op deze standaard, of uiteraard ook weer daarboven, zou ten minste 70 à 75% van de populatie moeten uitkomen.

De standaard 'voldoende' is bedoeld om die achterstandsleerlingen die weliswaar méér dan minimale capaciteiten hebben maar onder hun capaciteiten blijken te presteren, op het geëigende, hogere niveau te brengen. Ze maken een streefniveau voor deze leerlingen duidelijk waaraan scholen en leerlingen zich kunnen meten en optrekken.

Het lagere minimum-niveau legt in absolute zin een bodem onder de kwaliteit van scholen. Minder dan dat beheersen zou niet moeten kunnen, zelfs niet als het om achterstandsscholen en achterstandsleerlingen gaat. Op dit moment blijkt 'minder' echter wel degelijk te kunnen. Cito-peilingen laten zien dat vaak meer dan tien percent van de leerlingen aan het eind van het basisonderwijs de minimum-standaarden voor rekenen niet haalt. Ze laten ook zien dat omstreeks de helft onder de voldoende-standaard blijft - terwijl dat slechts 25, hooguit 30% zou mogen zijn. Voor de allochtone leerlingen komen deze cijfers uit op respectievelijk een kwart onder de minimum- en drie kwart onder de voldoende grens. Autochtone achterstandsleerlingen zitten daar tussenin. Voor taal liggen de resultaten met name voor de allochtone leerlingen nog lager: omstreeks de helft haalt zelfs de minimum-standaard niet en nog niet een vijfde redt het met de eisen die de voldoende-standaard stelt.

Leerstandaarden als kwaliteitsinstrument

Tot zover de rol van leerstandaarden in het onderwijsachterstandenbeleid.

De vraag die hier vervolgens aan de orde komt is op welke wijze zulke standaarden kunnen worden ingezet als instrument bij het vaststellen van schoolkwaliteit en, vooral, welke aanvulling ze kunnen bieden op de reeds beschikbare.

Er zijn dan twee kenmerken te noemen die leerstandaarden binnen het kwaliteitsinstrumentarium een aparte positie geven.

Leerstandaarden richten zich in de eerste plaats op de leerresultaten van scholen. Deze resultaten vormen zoals gezegd het schoolkwaliteitskenmerk bij uitstek.

Leerstandaarden nemen, ten tweede, ook ten opzichte van andere metingen die zich op leerresultaten richten, een aparte positie in. De bestaande resultaatmetingen, of het nu om Cito-eindtoetsen, examen-, doorstroom- of uitvalcijfers gaat, meten kwaliteit af aan de *relatieve positie* die een school ten opzichte van andere scholen inneemt. Een school doet het dan goed of redelijk zolang ze niet te ver onder het niveau van andere scholen zakt. Uiteindelijk zegt dit echter nog weinig over de vraag of ze ook de resultaten bereikt die ze zou moeten bereiken. Leerstandaarden kunnen bij het vaststellen van de kwaliteit van de resultaten van scholen even goed relatieve informatie bieden, maar ze bieden daarnaast ook een *absoluut criterium*: informatie namelijk over de vraag of leerlingen het niveau bereikten dat als beheersingsniveau voor de cruciale leerdoelen noodzakelijk is.

Scholen wordt daarmee vooral de maat genomen naar de mate waarin ze hun leerlingen het essentiële meegeven, in plaats van naar de mate waarin ze beter of slechter dan andere scholen scoren.

De meerwaarde van leerstandaarden

De informatie die leerstandaardentoetsing levert is voor de overheid van belang, maar zeker ook voor scholen en voor leerlingen en hun ouders. Ze biedt in de volgende opzichten meerwaarde boven de informatie die op dit moment over leerprestaties van scholen naar buiten komt.

Voor de overheid bieden leerstandaarden een ijkpunt waaraan de resultaten van het achterstandenbeleid af te meten zijn. Een dergelijk ijkpunt ontbreekt thans.

Voor scholen geven leerstandaarden heldere informatie over wat cruciale doelen zijn en van wat voor hun

leerlingen als beheersingsniveau nodig is om de verdere voortgang van het onderwijsproces zeker te stellen. Verder komt bij leerstandaardtoetsing niet alleen informatie vrij over het globale niveau van leergroep of school - zoals bijvoorbeeld bij de kwaliteitskaart het geval is -, maar ook informatie over waar en bij welke leerdoelen eventueel lacunes optreden. Dit geeft scholen de mogelijkheid om precies in kaart te brengen waar en bij welke leerlingen problemen zitten, zodat ze hun aanpak daarop kunnen toespitsen. Zo wordt meer onderwijs op maat beter mogelijk.

En last but not least de groep voor wie de meerwaarde het sterkst is: de leerlingen die om wat voor reden dan ook op achterstand liggen of dreigen te raken. Voor deze leerlingen wordt met de leerstandaarden het bereiken van cruciale doelen gestimuleerd en daarmee een basis gelegd voor een succesvolle voortzetting van hun schoolloopbaan. Vooral om die reden zijn leerstandaarden zo gewenst.

Tot slot

Zoals gezegd: voor het basisonderwijs ontbreken momenteel de mogelijkheden om schoolkwaliteit in termen van leerresultaten te beoordelen. Daarom is het van groot belang om leerstandaarden tot ontwikkeling te brengen en ze als deugdelijkheidseis in te voeren. Omdat niemand in twijfel zal trekken dat tot de cruciale doelen in ieder geval een minimum aan kennis en vaardigheden hoort op het terrein van taal en rekenen, pleit de Onderwijsraad ervoor in eerste instantie voor deze vakken leerstandaarden uit te werken. Later kan dan worden bezien voor welke andere leergebieden standaarden zouden moeten worden ontwikkeld.

¹ Met dank aan dr. M. van Dyck voor haar bijdragen aan de totstandkoming van de tekst van deze inleiding.