

kijk  
anders  
naar  
toetsing

raad  
wijs  
onder

# inhoud

	<b>Woord vooraf</b>	<b>4</b>
	<b>In het kort</b>	<b>5</b>
<b>1</b>	<b>Aanleiding</b>	
	<b>Nieuwe kerndoelen en eindtermen vergen doordinking van toetsing</b>	<b>10</b>
1.1	Kerndoelen en eindtermen worden vernieuwd	11
1.2	Nieuwe kerndoelen en eindtermen vergen doordinking van toetsing	13
1.3	Adviesvraag: hoe kan toetsing adequaat vorm krijgen in het licht van nieuwe kerndoelen en eindtermen?	18
<b>2</b>	<b>Advies</b>	
	<b>Beperk functievermenging bij toetsing</b>	<b>21</b>
2.1	Onderwijsleer-, selectie- en evaluatiefuncties van toetsing zijn alle drie belangrijk	22
2.2	Functievermenging bij toetsing kan nadelige gevolgen hebben	23
2.3	Functievermenging is op diverse manieren te beperken	25
2.4	Beperken functievermenging is noodzakelijk voor realiseren nieuwe kerndoelen en eindtermen	26
	<b>Katern 1</b>	
	<b>Functies van toetsing</b>	<b>29</b>
	Onderwijsleerfuncties	29
	Selectiefuncties	30
	Evaluatiefuncties	31
	<b>Katern 2</b>	
	<b>Functievermenging bij diverse soorten toetsen</b>	<b>33</b>
	Functievermenging bij verplichte volgtoetsen in basisonderwijs	33
	Functievermenging bij doorstroomtoets	35
	Functievermenging bij eindexamen	37
	Functievermenging bij (overige) schooleigen toetsen	39
<b>3</b>	<b>Aanbeveling een</b>	
	<b>Bescherm onderwijsleerfuncties van toetsing</b>	<b>43</b>
3.1	Scholen: benut toetsen om naar onderwijsdoelen toe te werken	44
3.2	Scholen: zet leerlingvolgtoetsen in beginsel alleen in voor onderwijsleerfuncties	45
3.3	Scholen: schep helderheid over wanneer onderwijsdoelen gerealiseerd zijn	46
3.4	Scholen en overheid: versterk eigenaarschap leraren bij toetsing	47

<b>4</b>	<b>Aanbeveling twee</b>	
	<b>Verhoog kwaliteit van toetsing met selectiefuncties</b>	<b>49</b>
4.1	Overheid: voer één doorstroomtoets in en doe hierbij en bij centraal examen geen concessies aan betrouwbaarheid	50
4.2	Overheid en scholen: laat interne toetsingscommissie toezien op schooleigen toetsing met selectiefuncties	53
<b>5</b>	<b>Aanbeveling drie</b>	
	<b>Benut toetsresultaten bij onderwijsevaluaties maar plaats ze in perspectief van brede onderwijsdoelen</b>	<b>59</b>
5.1	Scholen: gebruik naast landelijke toetsen ook andere gegevens voor brede evaluatie van onderwijsdoelen	60
5.2	Overheid en scholen: laat toetsingscommissies collegiale audits uitvoeren om brede evaluatie onderwijsdoelen te borgen	61
5.3	Overheid: laat inspectie steeds breed naar realisering onderwijsdoelen kijken	61
5.4	Overheid: breid landelijke peilingsonderzoeken uit	65
	<b>Geraadpleegd</b>	<b>68</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>70</b>
	<b>Colofon</b>	<b>77</b>

# woord vooraf

Leerlingen maken in hun schoolloopbaan een groot aantal toetsen. Tegen de tijd dat zij het voortgezet onderwijs afronden, zijn dat er doorgaans honderden. Sommige toetsen zijn bedoeld als tussentijdse evaluatie voor leerlingen of leraren, om te bepalen waar leerlingen staan in hun ontwikkeling en wat er nodig is om het onderwijsleerproces verder te brengen. Andere toetsen worden ingezet ‘als stok achter de deur’ om leerlingen aan te zetten tot leren. Weer andere toetsen bepalen de toegang tot bepaalde vormen van voortgezet of vervolgonderwijs, zoals de doorstroomtoets aan het eind van het basisonderwijs, en de examens aan het eind van het voortgezet onderwijs. Zeker zulke *high stakes* toetsen kunnen spanning geven.

Regelmatig klinkt de vraag of het niet een tandje minder kan met het veelvuldig toetsen in het Nederlandse onderwijs. Er wordt bijvoorbeeld gediscussieerd over minder of andere toetsen en over het gelijktrekken of afschaffen van bepaalde toetsen. Het gaat ook over de vraag of toetsen centraal moeten worden ontwikkeld, zodat alle leerlingen eenzelfde toets maken, of dat er juist meer ruimte moet zijn voor scholen en leraren om hun toetsing naar eigen inzicht in te richten.

De Onderwijsraad signaleert dat in het debat verschillende functies van toetsing regelmatig door elkaar lopen. Ook in de onderwijspraktijk zelf ziet de raad deze functievermenging. Toetsen die bedoeld zijn om het onderwijsleerproces te ondersteunen, worden ook gebruikt om te selecteren of om de kwaliteit van scholen of het onderwijsstelsel als geheel te evalueren. Deze vermenging gaat ten koste van de oorspronkelijk beoogde functie. Leerlingen, leraren en scholen kunnen verstrikt raken in de meervoudige doelen, belangen en consequenties die aan toetsing worden verbonden. Daardoor komen afzonderlijke functies van toetsing onvoldoende tot hun recht, dreigt blikvernaauwing op bepaalde doelen van onderwijs en ligt kansenongelijkheid op de loer.

Nu het basis- en voortgezet onderwijs aan de slag gaan met nieuwe kerndoelen en eindtermen, is het belangrijk de rol van toetsing daarin goed te doordenken. Met dit advies biedt de raad een brede blik op de verschillende functies van toetsing in het onderwijs en doet aanbevelingen om deze elk zo goed mogelijk tot hun recht te laten komen. Een andere kijk op toetsing helpt om ook binnen de kaders van de nieuwe kerndoelen en eindtermen goed onderwijs voor iedereen te realiseren.

Louise Elffers  
voorzitter

Mirjam van Leeuwen  
secretaris-directeur

# in het kort

De kerndoelen en eindtermen van het basisonderwijs en voortgezet onderwijs worden vernieuwd. Dit vergt doordenking van de manier van toetsing. In de huidige onderwijspraktijk dient één toets vaak verschillende functies. Deze ‘functievermenging’ heeft nadelen. De raad adviseert daarom de overheid en scholen functievermenging van toetsing te beperken. Dat kan door de functies die toetsing vervult voor onderwijs en leren te beschermen en de kwaliteit van toetsen die (ook) selectiefuncties dienen, te verhogen. En wanneer toetsresultaten worden gebruikt bij evaluaties, is het zaak deze in het perspectief te plaatsen van het geheel van onderwijsdoelen. Dit alles is nodig om de nieuwe kerndoelen en eindtermen over de volle breedte te realiseren.

## **Aanleiding: nieuwe kerndoelen en eindtermen vergen doordenking van toetsing**

De kerndoelen en eindtermen van het basis- en voortgezet onderwijs worden vernieuwd. Dit betekent een verandering van wat leerlingen moeten kennen en kunnen (beheersingsdoelen), welke ervaringen zij moeten opdoen (ervaringsdoelen) en wat scholen moeten aanbieden (aanbodsdoelen). De aanpassing van deze kaders heeft implicaties voor de wijze waarop onderwijsdoelen worden getoetst. Op verzoek van de Tweede Kamer gaat de Onderwijsraad na hoe toetsing adequaat vorm kan krijgen in het licht van de nieuwe kerndoelen en eindtermen.

Het advies bestrijkt diverse vormen van toetsing, waaronder landelijke toetsing (doorstroomtoetsen, volgtoetsen, centrale examens) en schooleigen toetsing (zoals schoolexamens, methodetoetsen, proefwerken, praktijkopdrachten en oefentoetsen). Daarbij kijkt de raad zowel naar het ontwerpen, afnemen en beoordelen van de toetsen, als naar het gebruik van de toetsresultaten en de gevolgen voor de onderwijsdoelen, het onderwijsleerproces, de organisatie van het onderwijs en de brede evaluatie van het onderwijs.

## **Advies: beperk functievermenging bij toetsing**

Toetsen vervullen verschillende functies:

- *onderwijsleerfuncties*: toetsen bieden ondersteuning bij het onderwijs en leren, ze helpen leerlingen en leraren bijvoorbeeld om hun aandacht te richten op wat leerlingen nog niet beheersen of hebben ervaren;
- *selectiefuncties*: toetsen bieden onderbouwing voor beslissingen over plaatsing (welke schoolsoort in het voortgezet onderwijs gaat de leerling volgen), bevordering (gaat de leerling over naar het nieuwe leerjaar) en diplomering (krijgt de leerling een diploma);
- *evaluatiefuncties*: toetsen bieden indicaties voor de onderwijskwaliteit, ze helpen conclusies te onderbouwen voor de kwaliteitszorg en verantwoording.

De raad constateert dat in de huidige onderwijspraktijk aan één toets vaak verschillende functies worden toegekend. Neem de leerlingvolgtoetsen die basisscholen vanaf leerjaar 3 regelmatig afnemen om taal- en rekenvaardigheden

van leerlingen te volgen. Deze leerlingvolgtoetsen hebben oorspronkelijk een onderwijsleerfunctie, maar veel scholen gebruiken ze ook voor bevordering en schooladvisering (selectie) en verantwoording van onderwijskwaliteit (evaluatie).

Deze functievermenging heeft nadelen. Het combineren van de functies leidt ertoe dat de onderwijsleerfuncties van toetsing overschaduwde raken. Schoolteams en leerlingen richten zich dan op een hoge toetsscore en bijvoorbeeld niet meer op de feedback die de toets geeft. Ook kan er blikvernaauwing ontstaan. De focus komt eenzijdig te liggen op dat deel van de taal- en rekendoelen waarover de leerlingvolgtoets gaat (zoals aspecten van leesvaardigheid). Daarmee raken andere onderwijsdoelen (zoals mondelinge taalvaardigheid) uit het zicht. Ten derde kan functievermenging leiden tot kansenongelijkheid, omdat de selectiebeslissing een smalle basis heeft. Leerlingen kunnen slecht scoren op leerlingvolgtoetsen, terwijl ze andere onderwijsdoelen die de toets niet bestrijkt, juist goed weten te realiseren, of andersom.

Deze functievermenging en de gevolgen ervan komen niet alleen voor bij volgtoetsen, maar ook bij de doorstroomtoets, eindexamens en (overige) schooleigen toetsen. De raad adviseert de overheid en scholen functievermenging te beperken. Dat kan op een aantal manieren. Zo kunnen functies meer worden gescheiden door toetsen *vaker* voor slechts één functie in te zetten of door een functie *minder zwaar* te laten wegen bij de toetsing. Wordt toch gekozen voor functievermenging, dan is het zaak de nadelige gevolgen tegen te gaan.

Beperken van functievermenging is extra belangrijk in het licht van de nieuwe kerndoelen en eindtermen. Die benadrukken namelijk complexe vaardigheden (zoals het lezen en schrijven van langere betogende teksten) en ervaringsdoelen (zoals ervaren hoe het is om samen te werken met klasgenoten die een andere mening hebben). Zulke doelen zijn niet goed te realiseren wanneer als gevolg van blikvernaauwing bij toetsing de focus in het onderwijsleerproces versmalt tot meetbare beheersingsdoelen. Zo is de beheersing van mondelinge taalvaardigheid niet geborgd zolang toetsing, op het gebied van taal, voornamelijk beperkt blijft tot deelvaardigheden van lezen.

### **Aanbeveling een: bescherm onderwijsleerfuncties van toetsing**

Toetsen met onderwijsleerfuncties zijn van groot belang voor het geven van onderwijs en voor het leren van leerlingen. Toetsresultaten bieden leraren en leerlingen noodzakelijke feedback, waarmee ze het onderwijs en leren vorm kunnen geven. Wanneer de toetsen ook voor selectie en evaluatie worden ingezet, kunnen de onderwijsleerfuncties overschaduwde raken.

Om de onderwijsleerfuncties van toetsing te beschermen, beveelt de raad ten eerste aan toetsing vooral te benutten om naar onderwijsdoelen toe te werken en minder voor selectie te gebruiken. Dit impliceert dat toetsen minder vaak 'meetellen voor het rapport', of 'als stok achter de deur' dienen om leerlingen te motiveren aan het werk te gaan. Ten tweede beveelt de raad scholen aan de leerlingvolgtoetsen in beginsel alleen voor onderwijsleerfuncties in te zetten. Ten derde pleit de raad ervoor dat scholen helderheid scheppen over wanneer onderwijsdoelen die in het verlengde liggen van de kerndoelen en eindtermen, bereikt zijn. Aan de hand van heldere criteria kunnen leraren en leerlingen gericht toewerken naar onderwijsdoelen en daarbij toetsing inzetten als hulpmiddel in het onderwijsleerproces. Tot slot beveelt de raad scholen en de overheid aan het eigenaarschap van leraren rondom toetsing met een onderwijsleerfunctie te versterken, zodat leraren toetsen beter kunnen benutten voor het onderwijsleerproces. Dat betekent bijvoorbeeld dat zij toetsen vaker zelf kiezen of ontwerpen.

### **Aanbeveling twee: verhoog kwaliteit van toetsing met selectiefuncties**

Het combineren van selectiefuncties met onderwijsleer- en evaluatiefuncties leidt er nu soms toe dat concessies worden gedaan aan de betrouwbaarheid van toetsing die nodig is om selectiebeslissingen te onderbouwen. Een voorbeeld is het hanteren van meerdere varianten van de doorstroomtoets. Dit biedt ruimte om aan te sluiten bij de aanpak van een school, maar blijkt te leiden tot verschillende uitkomsten in de schooladvisering.

Toetsing met als doel selectie (plaatsing, bevordering of diplomering) dient van hoge kwaliteit te zijn. Er staat immers veel op het spel. De raad beveelt aan om de kwaliteit van zowel de landelijke als de complementaire schooleigen toetsing te verbeteren.

Bij de *landelijke toetsing* pleit de raad ervoor dat de overheid één doorstroomtoets van één aanbieder invoert. Verder dringt de raad erop aan bij zowel de doorstroomtoets als het centraal examen geen concessies te doen aan de betrouwbaarheid. Alleen wanneer de meting van kennis en vaardigheden op een vergelijkbare wijze gebeurt, kunnen de doorstroomtoets en het centraal examen bijdragen aan de onderbouwing van de selectiebeslissing.

Bij de *schooleigen toetsing* pleit de raad ervoor op elke school in het basis- en voortgezet onderwijs een toetsingscommissie in te stellen, die intern toezicht houdt op de kwaliteit van de toetsing. Deze commissie gaat na of alle drie de functies van toetsing (onderwijsleerfuncties, selectiefuncties en evaluatiefuncties) goed tot hun recht komen en is alert op ongewenste functievermenging en de gevolgen daarvan. In het basisonderwijs is een toetsingscommissie nieuw. In het voortgezet onderwijs gaat het om een uitbreiding van taken van de huidige examencommissie.

### **Aanbeveling drie: benut toetsresultaten bij onderwijsevaluaties, maar plaats ze in perspectief van brede onderwijsdoelen**

Toetsresultaten kunnen zicht geven op de realisering van onderwijsdoelen en bieden daarmee indicaties voor onderwijskwaliteit. Vaak worden voor de evaluatie toetsen gebruikt die ook een rol spelen bij de selectie en het onderwijsleerproces. Deze functievermenging kan de toets té belangrijk maken en leiden tot blikvernaauwing bij de evaluatie van onderwijs. De raad beveelt leraren, schoolleiders, schoolbestuurders en de overheid aan toetsgegevens te benutten voor evaluatie van de onderwijskwaliteit, maar ze wel in perspectief te plaatsen van het geheel aan onderwijsdoelen.

De raad pleit er allereerst voor dat scholen bij de evaluatie van onderwijsdoelen naast landelijke toetsen ook andere gegevens gebruiken, zoals schooleigen toetsen en gegevens over het onderwijsaanbod. Verder bepleit de raad collegiale audits door toetsingscommissies in zowel het basis- als het voortgezet onderwijs. De commissie van de ene school gaat na of een andere school onderwijsdoelen die in het verlengde liggen van de kerndoelen en eindtermen, breed zichtbaar maakt. De Onderwijsinspectie krijgt de aanbeveling steeds breed naar de realisering van onderwijsdoelen te kijken. Ook pleit de raad voor uitbreiding van de landelijke peilingsonderzoeken. De inspectie zou in beeld moeten brengen welke criteria scholen hanteren voor de realisering van onderwijsdoelen in de verschillende vakken en leergebieden, binnen de kaders van de landelijk vastgestelde kerndoelen en eindtermen.

# Kijk anders naar toetsing

Binnen de wettelijke kaders van de kerndoelen en eindtermen formuleren scholen onderwijsdoelen. Met toetsen gaan scholen na of leerlingen deze doelen realiseren en inderdaad over de nagestreefde kennis, vaardigheden en ervaringen beschikken. De wettelijke kaders worden momenteel vernieuwd. Wat betekent dat voor de toetsing?



**Advies: benut de verschillende functies van toetsing, maar beperk vermenging van functies bij dezelfde toets**



**bescherm de onderwijsleerfuncties van toetsing**, onder andere door toetsen minder vaak mee te laten tellen voor het rapport



**verhoog de kwaliteit van toetsing met selectieve functies**, door onder andere op elke school een toetscommissie in te voeren



**plaats toetsresultaten in perspectief**, door bij evaluaties te kijken naar onderwijsdoelen over de volle breedte



# aan leiding 1

## **Nieuwe kerndoelen en eindtermen vergen doordenking van toetsing**

Op verzoek van de Tweede Kamer gaat de Onderwijsraad na hoe toetsing adequaat vorm kan krijgen in het licht van de nieuwe kerndoelen en eindtermen.

De kerndoelen en eindtermen van het basisonderwijs en voortgezet onderwijs worden vernieuwd. Dit vergt doordenking van de functies, het ontwerp en de inzet van toetsing in het onderwijs. Op verzoek van de Tweede Kamer gaat de Onderwijsraad na hoe – met de vaststelling van de nieuwe kerndoelen en eindtermen – toetsing adequaat vorm kan krijgen.

## 1.1 Kerndoelen en eindtermen worden vernieuwd

Kerndoelen en eindtermen vormen een belangrijk deel van de wettelijke kaders die de overheid stelt voor wat leerlingen moeten leren in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs.<sup>1</sup> Momenteel worden de kerndoelen en eindtermen van het basis- en voortgezet onderwijs geactualiseerd, waarbij een aantal vernieuwingen wordt doorgevoerd. Ten eerste wordt expliciet onderscheid gemaakt tussen beheersingsdoelen, aanbodsdoelen en ervaringsdoelen. Ten tweede worden kerndoelen concreter geformuleerd. Ten derde komt er meer samenhang tussen doelen en is er meer aandacht voor complexe vaardigheden. Ten vierde is er meer aandacht voor basisvaardigheden. Ten slotte is de verdeling van eindtermen over het schoolexamen en eindexamen explicieter.

### Actualisering kerndoelen en eindtermen

De kerndoelen zijn sinds 2006 vrijwel hetzelfde gebleven.<sup>2</sup> Ook de eindtermen (de examenprogramma's) in het verlengde hiervan hebben sinds 2007 geen grote wijzigingen ondergaan.<sup>3</sup> Momenteel worden de kerndoelen en eindtermen van het basis- en voortgezet onderwijs aangepast, om ze te laten aansluiten bij actuele ontwikkelingen in diverse leergebieden en in de samenleving.

In het voorjaar van 2022 startte het landelijk expertisecentrum voor het curriculum SLO in opdracht van het ministerie van OCW met de aanpassing van de kerndoelen. Dat gebeurt in samenwerking met een vertegenwoordiging van leraren en wetenschappers. Inmiddels zijn alle conceptkerndoelen goedgekeurd door de Tweede Kamer<sup>4</sup>, nadat deze zijn beproefd op een aantal scholen.<sup>5</sup> Het gaat bijvoorbeeld om 40 conceptkerndoelen voor het primair onderwijs en 45 conceptkerndoelen voor het voortgezet onderwijs. Als de Eerste Kamer akkoord gaat met de kerndoelen, volgt een formele procedure tot vaststelling door de regering bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB).

- 1 De termen basisonderwijs en voortgezet onderwijs verwijzen in dit advies zowel naar de sectoren primair, (voortgezet) speciaal en voortgezet onderwijs.
- 2 Sinds de laatste herziening in 2006 is de tekst van het Besluit vernieuwde kerndoelen WPO op twee punten gewijzigd. Een wijziging heeft betrekking op kerndoelen 52 en 37 over de tijdvakken bij geschiedenis. Een andere wijziging betreft kerndoel 38 over 'het respectvol omgaan met seksuele diversiteit'.
- 3 Sinds de laatste herziening in 2006 is een klein aantal wijzigingen doorgevoerd in de eindtermen. Zo zijn diverse examenprogramma's afzonderlijk (niet in samenhang) op specifieke onderdelen geactualiseerd om aan te sluiten bij nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen. Verder zijn voor vmbo beroepsgerichte profielvakken vanaf 2016 herzien met nieuwe modules en aanpassingen in 2019-2022.
- 4 De Tweede Kamer heeft op 9 december 2025 het Wetsvoorstel grondslagen kerndoelen aangenomen.
- 5 In april 2025 heeft de staatssecretaris Funderend Onderwijs de conceptkerndoelen Nederlands en rekenen/wiskunde officieel aangeboden aan de Tweede Kamer, nadat ze zijn beproefd op een aantal scholen. De conceptkerndoelen burgerschap en digitale geletterdheid zijn opgeleverd in maart 2024. In november 2024 volgden conceptkerndoelen voor moderne vreemde talen, mens en maatschappij, mens en natuur, kunst en cultuur, en bewegen en sport. Deze kerndoelen zijn beproefd op een aantal scholen en op 21 november 2025 aangeboden aan de Tweede Kamer.

In het voorjaar van 2022 startte SLO in opdracht van het ministerie van OCW ook met de actualisatie van de examenprogramma's van het vmbo, havo en vwo voor de algemene vakken,<sup>6</sup> in samenwerking met het onderwijsveld. Andere vakken volgden daarna. Inmiddels zijn alle conceptexamenprogramma's opgeleverd.<sup>7</sup> In september 2025 startte de beproeving op een aantal scholen.

### **Onderscheid beheersingsdoelen, aanbodsdoelen en ervaringsdoelen**

Het ministerie van OCW heeft SLO de opdracht gegeven om bij de formulering van de nieuwe kerndoelen onderscheid te maken tussen beheersingsdoelen, aanbodsdoelen en ervaringsdoelen.<sup>8</sup> Beheersings- en ervaringsdoelen betreffen de leerling en aanbodsdoelen de school. Een voorbeeld van een beheersingsdoel is: diverse digitale technologieën kunnen benoemen en hun functies kunnen uitleggen. Een voorbeeld van een ervaringsdoel: ervaren hoe het is om samen te werken met klasgenoten die een andere mening hebben. En een voorbeeld van een aanbodsdoel: leerlingen in aanraking laten komen met een breed en gevarieerd aanbod van jeugdliteratuur en andere teksten die passen bij hun belevingswereld.<sup>9</sup>

### **Kerndoelen concreter**

Kerndoelen en eindtermen vormen samen een belangrijk deel van de wettelijke kaders voor wat leerlingen moeten kennen, kunnen en ervaren. Eindtermen zijn zo concreet mogelijk geformuleerd, omdat het eindkwalificaties zijn die de overheid moet borgen.<sup>10</sup> De huidige kerndoelen hebben een globaal karakter.<sup>11</sup> Het ministerie van OCW heeft SLO de opdracht gegeven kerndoelen concreter te formuleren, zodat ze meer richting geven aan het onderwijs. De beheersingsdoelen bevatten bijvoorbeeld steeds een duidelijke beschrijving van wat een leerling moet kennen en kunnen. Hiermee moeten ze scholen meer aangrijpingspunten bieden om de eigen onderwijsdoelen te formuleren en om toetsen en andere aspecten van het onderwijs te ontwerpen.<sup>12</sup> Voor taal en rekenen wordt het niveau van beheersing sinds 2010 gespecificeerd in zogeheten referentieniveaus, die wettelijk zijn verankerd.<sup>13</sup> Deze referentieniveaus worden aangepast.<sup>14</sup>

### **Meer samenhang tussen doelen en meer aandacht voor complexe vaardigheden**

Het ministerie van OCW heeft SLO gevraagd meer samenhang aan te brengen tussen doelen. Er komt daarom meer aandacht voor (1) de opbouw van doelen in leerlijnen, (2) vakoverstijgende thema's als duurzaamheid en gezondheid en (3) het

6 Dit zijn de vakken die vrijwel alle leerlingen volgen ongeacht schoolsoort en vakkenprofiel.

7 In oktober 2024 zijn 61 conceptexamenprogramma's opgeleverd voor vakken als Nederlands, wiskunde, maatschappijleer, moderne vreemde talen, klassieke talen en Friese taal en cultuur. In maart 2025 werden 17 conceptexamenprogramma's voor natuurwetenschappelijke vakken en de compacte variant van moderne vreemde talen opgeleverd.

8 In de werkopdracht d.d. 29 april 2022 van het ministerie van OCW aan SLO staat: "De kerndoelen beschrijven waar leerlingen mee in aanraking moeten komen, welke inspanning er van hen wordt verwacht met het oog op ervaringen en/of expressieve reacties. [...] Daarom worden er in de actualisatie drie vormen gehanteerd waarin de conceptkerndoelen kunnen worden beschreven: aanbods-, ervarings- en beheersingsdoelen. [...] Aanbodsdoelen beschrijven het beoogde curriculum waar een school in haar onderwijsaanbod voor heeft te zorgen. [...] Beheersings- en ervaringsdoelen zijn gericht op de leerling als actor." Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2022.

9 SLO, 2025.

10 Zie ook paragraaf 1.2, kopje Afstemming van toetsing met onderwijsdoelen.

11 SLO, 2024.

12 In de werkopdracht d.d. 29 april 2022 van het ministerie van OCW aan SLO staat: "De huidige kerndoelen worden als te globaal en abstract ervaren. Ze bieden daardoor onvoldoende houvast aan leraren en scholen voor het vormgeven van hun onderwijs. [...] Het is daarom nodig de kerndoelen te actualiseren en te concretiseren, zodat ze duidelijker aangeven wat leerlingen aan het eind van het primair onderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs moeten kennen en kunnen." Ook wordt gesteld dat de nieuwe kerndoelen "minder globaal en beter hanteerbaar moeten zijn voor leraren en scholen, zodat ze richting geven aan het curriculum en aan toetsing en beoordeling". Ten slotte wordt gesteld: "De mate van concreetheid zit tussen de huidige, globaal geformuleerde kerndoelen en de uitwerking van het huidige referentiekader taal en rekenen in." Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2022.

13 Wet van 29 april 2010 tot vaststelling van regels over referentieniveaus voor de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen (Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen).

14 Momenteel wordt de werkopdracht aan SLO, het CvTE en Stichting Cito ontwikkeld in overleg met deze stakeholders. Zie Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2025b.

toepassen van kennis in verschillende contexten en voor complexe vaardigheden.<sup>15</sup> Bij complexe vaardigheden gaat het erom dat leerlingen meerdere deelvaardigheden en kenniscomponenten tegelijk aanwenden om uitgebreide taken uit te voeren. Denk aan langere betogen lezen of schrijven, grotere problemen oplossen en gezamenlijk onderzoek uitvoeren.<sup>16</sup>

### **Meer aandacht voor basisvaardigheden**

In de nieuwe kerndoelen en eindtermen is er meer aandacht voor de zogeheten basisvaardigheden. Behalve taal en rekenen-wiskunde vallen hieronder burgerschap en digitale geletterdheid. In de huidige kerndoelen krijgen de laatste twee weliswaar aandacht,<sup>17</sup> maar bij de vernieuwde kerndoelen is die aandacht substantiëler en worden ze voor het eerst onderscheiden als afzonderlijke leergebieden.<sup>18</sup>

### **Verdeling eindtermen over schoolexamen en eindexamen**

In de werkopdracht van het ministerie van OCW aan SLO is opgenomen dat voor vakken met een centraal examen én schoolexamen een “verdeling van inhoud over centraal examen (CE) en schoolexamen (SE)” gemaakt moet worden. De verdeling is dat 50% van de inhoud met het centraal examen (CE) wordt getoetst en 50% met het schoolexamen.<sup>19</sup> In de huidige situatie is die verdeling bij veel vakken globaal 60 en 40%.<sup>20</sup> Bovendien is de huidige verdeling een richtlijn en geen vastgelegde regel. De reden voor de aanpassing is het streven om de verdeling evenwichtiger te maken, gelijkjer tussen scholen en consistent met de wettelijke uitgangspunten.<sup>21</sup>

## **1.2 Nieuwe kerndoelen en eindtermen vergen doordienking van toetsing**

Met toetsing wordt nagegaan of leerlingen kennis en vaardigheden beheersen en ervaringen opdoen. Toetsing kan helpen om onderwijsdoelen te evalueren en te realiseren (zie tekstkader hierna). Daartoe moet de toetsing worden afgestemd op de onderwijsdoelen en andere aspecten van het onderwijs, zoals het onderwijsleerproces, de organisatie van het onderwijs en de evaluatie van onderwijskwaliteit. Afstemming kan voorkomen dat toetsing negatieve gevolgen heeft, bijvoorbeeld dat leerlingen teleurgesteld zijn omdat de toetsing niet aansluit bij de onderwijsdoelen die in de lessen zijn nagestreefd. Het doordienen van de toetsing en de relatie met onderwijsdoelen en andere aspecten van het onderwijs is altijd belangrijk, maar wordt nog urgenter met de invoering van de nieuwe kerndoelen en eindtermen.

<sup>15</sup> In de werkopdracht d.d. 29 april 2022 van het ministerie van OCW aan SLO staat: “De kerndoelen moeten leerlingen handvatten bieden om kennis en vaardigheden in uiteenlopende contexten te gebruiken.” Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2022.

<sup>16</sup> Sol & Visser, 2023.

<sup>17</sup> De nieuwe kerndoelen burgerschap werken een deel uit van de wettelijke burgerschapsopdracht. Scholen in het primair en voortgezet onderwijs hebben die opdracht sinds 2006, waarna de opdracht is aangescherpt in 2021.

<sup>18</sup> Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2022.

<sup>19</sup> De inhoudsverdeling gebeurt op het niveau van domeinen en subdomeinen in plaats van losse eindtermen. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2021.

<sup>20</sup> Bijvoorbeeld bij bedrijfseconomie en scheikunde. Zie: <https://www.slo.nl/handreikingen/havo-vwo/handreiking-se-bedreco-hv/examenprogramma/centraal-examen/> Zie ook: <https://www.slo.nl/handreikingen/havo-vwo/handreiking-se-schei-hv/examenprogramma/verdeling-ce-se/>

<sup>21</sup> Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2024.

## Toetsing

Met toetsing wordt nagegaan of leerlingen kennis en vaardigheden beheersen en ervaringen opdoen.<sup>22</sup> Er kan bij toetsing een onderscheid worden gemaakt tussen een toets, de resultaten van een toets en het gebruik ervan.

Een toets is een opdracht om bij leerlingen gericht informatie te verzamelen over kennis, vaardigheden en ervaringen. Het toetsresultaat is de beoordeling van de mate waarin leerlingen de beoogde kennis en vaardigheden beheersen of relevante ervaringen opdoen. Dit toetsresultaat wordt vervolgens gebruikt voor beslissingen over de vormgeving van het onderwijsleerproces, selectie of evaluatie. Toetsen hebben dus verschillende functies.<sup>23</sup>

Er zijn allerlei soorten toetsen, bijvoorbeeld landelijke toetsen zoals doorstroomtoetsen, volgtoetsen en centrale examens. Daarnaast zijn er methodetoetsen, school-examens en overige schooleigen toetsen, waaronder proefwerken en oefentoetsen. De toetsen kunnen allerlei vormen aannemen, bijvoorbeeld schriftelijk, mondeling of gedragsmatig (uitvoeren van specifieke handelingen); analoog of digitaal; gesloten (bijvoorbeeld meerkeuzevragen) of open (bijvoorbeeld essayvragen, creatieve opdrachten en opdrachten in een portfolio).<sup>24</sup>

Er is een relatie tussen het soort onderwijsdoelen en toetsvormen. Zo kunnen kennis en deelvaardigheden beter getoetst worden met gesloten opdrachten, zoals meerkeuzevragen. Voor meer complexe vaardigheden en (reflectie op) ervaringen zijn open opdrachten (al dan niet gebundeld in een portfolio) vaak beter geschikt. Het gaat er niet altijd om te meten in welke mate en op welke onderdelen doelen zijn bereikt, maar ook om overkoepelend te beoordelen of een beheersings- dan wel ervaringsdoel wordt bereikt.

De beoordeling van het toetsresultaat kan absoluut zijn of relatief. Bij absolute beoordeling wordt het resultaat van de leerling vergeleken met een vast criterium, bijvoorbeeld dat de leerling 150 tot 180 woorden correct kan lezen in 3 minuten, als indicatie voor zijn leessnelheid. Bij relatieve beoordeling wordt gekeken of de leerling evenveel kennis, vaardigheden of ervaringen heeft opgedaan als de gemiddelde leerling in de klas of in een landelijk cohort.

In alle gevallen zijn toetsen gepland. Daarmee onderscheiden ze zich van spontane manieren om kennis, vaardigheden en ervaringen van leerlingen te evalueren, bijvoorbeeld door vragen stellen in een klassengesprek. Toetsen onderscheiden zich ook van testen waarmee los van het onderwijs of zelfstudie wordt nagegaan of leerlingen beschikken over bepaalde eigenschappen. Inherent aan toetsen is dat leerlingen de gelegenheid krijgen zich daarop voor te bereiden en hiervoor het nodige onderwijs krijgen aangeboden.<sup>25</sup>

**22** Vergelijk Onderwijsraad, 2018b. Naast kennis en vaardigheden worden nu ook ervaringen onderscheiden. Verder wordt toetsing in termen van activiteiten (beheersen en opdoen) gedefinieerd en niet in termen van opbrengsten. Kennis, vaardigheden en ervaringen staan immers niet op zichzelf maar zijn gebonden aan de (opdracht)context waarin ze zichtbaar worden. Vergelijk Salomon, 1998. De raad vat kennis, vaardigheden en ervaringen breed op. Het gaat bijvoorbeeld niet alleen om (afzonderlijke) feitenkennis en routines, maar ook om inzicht in complexe(re) problemen en het vermogen daarvoor creatieve oplossingen te bedenken. Vergelijk bijvoorbeeld Krathwohl, 2002; Sol & Visser, 2023. Ervaringen verwijst naar uiteenlopende manieren waarop leerlingen betekenisvolle situaties beleven (bijvoorbeeld nieuwsgierigheid, betrokkenheid, een gevoel, een stemming). Vergelijk bijvoorbeeld Dewey, 1938; SLO, 2025.

**23** In paragraaf 2.1 zet de raad ook uiteen hoe deze functies zich verhouden tot het veelgemaakte onderscheid tussen formatieve en summatieve toetsing.

**24** Zie Swanenberg, Mol & Gulikers, 2025.

**25** De Groot, 1966, 1970; Heij, 2021; Wilbrink, 1983.

Bij toetsing zijn diverse actoren betrokken die uiteenlopende activiteiten uitvoeren.<sup>26</sup> De raad noemt er enkele.

- *Leraar*: een toets ontwerpen, afnemen en beoordelen, feedback geven aan leerlingen en de toetsresultaten gebruiken om het onderwijs af te stemmen op de leerlingen en het onderwijs te evalueren.
- *Leerling*: voorbereiden (materialen bestuderen, opletten in de les, alert zijn op aanwijzingen over de eisen van de toets, oefenen met opdrachten), de toets maken, feedback in ontvangst nemen en benutten voor het eigen leerproces.
- *Schoolleider*: de toetsresultaten gebruiken voor onderwijsevaluatie en toetsbeleid ontwikkelen samen met leraren.
- *Overheid*: landelijke toetsen en peilingsonderzoeken ontwikkelen en laten afnemen en de toetsresultaten gebruiken voor inzicht in en toezicht op onderwijskwaliteit op schoolniveau en landelijk niveau.

### Afstemming van toetsing met onderwijsdoelen

Onderwijsdoelen verwijzen naar de beoogde kennis, vaardigheden, ervaringen van leerlingen of naar het onderwijsaanbod dat scholen nastreven. De onderwijsdoelen geven richting aan het onderwijsleerproces en bepalen ook hoe de toetsing vorm krijgt. Zo kunnen leraren een toets ontwerpen die aansluit bij de onderwijsdoelen die zij hebben geformuleerd. Andersom oefent de toetsing ook invloed uit op de onderwijsdoelen. Leraren kunnen bijvoorbeeld onderwijsdoelen formuleren op basis van het eindexamen waarnaar ze met hun leerlingen toewerken.

In het basis- en voortgezet onderwijs liggen onderwijsdoelen doorgaans in het verlengde van de kerndoelen en eindtermen. De raad benadrukt dat kerndoelen en eindtermen geen onderwijsdoelen zijn, maar wettelijke kaders die de overheid stelt voor scholen in het basis- en voortgezet onderwijs om concrete onderwijsdoelen te formuleren. Verdere specificatie is nodig om de doelen 'onderwijsbaar' en 'toetsbaar' te maken. Kerndoelen en eindtermen geven aan welke ruimte scholen hierbij hebben. Naast onderwijsdoelen die in het verlengde liggen van de kerndoelen en eindtermen, kunnen scholen ook andere onderwijsdoelen formuleren.<sup>27</sup> Bij de vertaling van de wettelijk vastgestelde kerndoelen en eindtermen naar concrete onderwijsdoelen kunnen scholen zich laten ondersteunen door bijvoorbeeld vakverenigingen, handreikingen van SLO en aanbieders van leermaterialen.

Vernieuwing van de wettelijke kaders leidt ertoe dat scholen (een deel van) hun onderwijsdoelen en de toetsing veranderen. Zo betekenen de nieuwe kerndoelen en eindtermen van het vak geschiedenis dat er onderwijsdoelen moeten komen die verbanden leggen met aardrijkskunde en maatschappijleer.<sup>28</sup> Deze onderwijsdoelen vergen complexere toetsen, die bijvoorbeeld een beroep doen op de redeneervaardigheden van leerlingen.

De beheersingsdoelen en ervaringsdoelen die betrekking hebben op burgerschap en digitale geletterdheid, zullen voor het eerst systematisch worden geëvalueerd, omdat veel van de inhoud van deze nieuwe leergebieden in de huidige kerndoelen niet voorkomen. Hiervoor zullen nieuwe toetsen moeten worden ontworpen. En bij de aanbodsdoelen van deze leergebieden kan de evaluatie bijvoorbeeld aan de hand van overzichten van studiematerialen en observaties van lessen.

<sup>26</sup> Zie Shepard, Penuel & Pellegrino, 2018.

<sup>27</sup> Onderwijsraad, 2018a.

<sup>28</sup> Afgaand op de conceptversie die aan de Tweede Kamer is aangeboden.

### Afstemming van toetsing met andere aspecten onderwijs

Toetsing is nauw verbonden met andere aspecten van het onderwijs: het onderwijsleerproces, de organisatie van het onderwijs en de evaluatie van onderwijskwaliteit. Toetsing wordt beïnvloed door deze aspecten en kan er zelf ook invloed op uitoefenen (zie tekstkaders hierna).

Idealiter is er sprake van 'constructieve afstemming'. Dit wil zeggen dat:

- de toetsing kennis, vaardigheden en ervaringen vaststelt die daadwerkelijk zijn nagestreefd in het onderwijs;
- het onderwijsleerproces en de organisatie van het onderwijs ondersteunend zijn om die doelen na te streven; en
- bij de evaluatie van de onderwijskwaliteit toetsresultaten betrokken worden die daadwerkelijk betrekking hebben op de nagestreefde onderwijsdoelen. Het is dan zinvol om na te gaan of een specifieke onderwijsaanpak deze resultaten heeft beïnvloed en – als hier aanwijzingen voor zijn – deze aanpak te consolideren dan wel te verbeteren.<sup>29</sup>

Constructieve afstemming is niet vanzelfsprekend.<sup>30</sup> Zo staan toetsen in de praktijk soms op gespannen voet met onderwijsdoelen, waarbij de toets leidend wordt. Een toets die van leerlingen vooral reproductieve kennis vereist, nodigt leerlingen bijvoorbeeld uit tot een reproductieve manier van leren, ook al benadrukt de leraar in de les dat het ook gaat om het verwerven van inzicht en het toepassen van kennis.<sup>31</sup> Een andere veelvoorkomende discrepantie is dat de toetsresultaten die worden gebruikt voor onderwijsevaluatie, niet representatief zijn voor de nagestreefde onderwijsdoelen, of daarvan slechts een klein deel vertegenwoordigen, terwijl de conclusies van de evaluaties zich verder uitstrekken.

### Afstemming met onderwijsleerproces

Het onderwijsleerproces verwijst naar het onderwijzen en leren dat tot stand komt in de interactie tussen leraren, leerlingen en onderwijsmaterialen. Voor het onderwijsleerproces in het basis- en voortgezet onderwijs worden doorgaans onderwijsdoelen als uitgangspunt genomen die in het verlengde liggen van de kerndoelen en eindtermen. Wanneer die kerndoelen en eindtermen veranderen, verandert ook het onderwijsleerproces. Wanneer doelen vakoverstijgend worden, zal het onderwijs zich bijvoorbeeld meer gaan richten op vakoverstijgende vraagstukken.<sup>32</sup>

Het onderwijsleerproces is verbonden met toetsing.<sup>33</sup> Leerlingen kunnen bijvoorbeeld bij het oefenen rekening houden met de criteria waarop ze uiteindelijk beoordeeld worden. Ook leraren kunnen hiermee rekening houden bij het geven van feedback. Andersom kan de toetsing worden afgestemd op het onderwijsleerproces. Zo kan de toetsopdracht uitsluitend worden beoordeeld op kwaliteitscriteria die tijdens de les zijn gecommuniceerd.

<sup>29</sup> Biggs, 1996.

<sup>30</sup> Wang, Su, Cheung, Wong & Kwong, 2013.

<sup>31</sup> Hailikari, Virtanen, Vesalainen & Postareff, 2022.

<sup>32</sup> Nieveen, Van der Veen & Ventura-Medina, 2024.

<sup>33</sup> Penuel & Shepard, 2016.

### **Afstemming met organisatie van onderwijs**

De term organisatie verwijst hier naar alle randvoorwaarden om de onderwijsdoelen, het onderwijsleerproces en de toetsing te ontwerpen, het ontwerp te implementeren en de benodigde logistiek te realiseren. Wanneer de kerndoelen en eindtermen vernieuwd worden, heeft dit ook gevolgen voor de organisatie.

Net als het onderwijsleerproces is ook de organisatie verbonden met toetsing. De mogelijkheid om inhouden van toetsen aan te passen aan het onderwijsleerproces is bijvoorbeeld afhankelijk van de bekwaamheid van leraren hiertoe en bijvoorbeeld ook van de mate waarin de toetsorganisatie is gestandaardiseerd. Schooleigen toetsen die leraren zelf maken, bieden in dit opzicht meer flexibiliteit. Bij toetsen die landelijk worden afgenomen, is aanpassing door scholen onmogelijk. Bij toetsen die de methode levert, kan aanpassing lastiger of minder vanzelfsprekend zijn.<sup>34</sup> Dit geldt ook voor digitale adaptieve toetsen.<sup>35</sup>

### **Afstemming met onderwijsevaluaties**

Onderwijsevaluatie verwijst naar het verzamelen en beoordelen van gegevens om de kwaliteit van verschillende aspecten van het onderwijs vast te stellen. Deze evaluatie vindt zowel plaats op het niveau van de school als op landelijk niveau.

Toetsen kunnen worden gebruikt voor onderwijsevaluatie, omdat toetsresultaten zicht bieden op de verworven kennis, vaardigheden en ervaringen van leerlingen, en het bijbrengen hiervan een belangrijk doel van het onderwijs is. Toetsresultaten geven daarmee een indicatie voor de onderwijskwaliteit, naast andere indicaties zoals: de manier van lesgeven (strookt deze met wat algemeen bekend is over zinvolle manieren van lesgeven en sluit deze aan bij de specifieke situatie); de kwaliteitszorg (wordt er systematisch gewerkt aan kwaliteitsverbetering); de kwaliteit van de doelen zelf (zijn de gestelde onderwijsdoelen van waarde voor leerlingen en de samenleving); en de kwaliteit van toetsing zelf (wordt toetsing adequaat ingezet om kennis, vaardigheden en ervaringen zichtbaar te maken en te realiseren).<sup>36</sup>

Bij het gebruik van toetsresultaten om conclusies te trekken over de kwaliteit van onderwijs, is altijd voorzichtigheid geboden. De toetsresultaten moeten een valide en betrouwbaar beeld geven van de nagestreefde kennis, vaardigheden en ervaringen. Er is aanvullende informatie nodig om vast te stellen of de resultaten kunnen worden toegeschreven aan onderwijs. Denk aan informatie over de beginsituatie en over de leerlingen en de implementatie van een specifieke aanpak.<sup>37</sup>

### **Onbedoeld negatieve gevolgen van toetsing voorkomen**

Door de nauwe verbondenheid van toetsing met andere aspecten van het onderwijs kunnen toetsen onbedoeld ook negatieve gevolgen hebben. Een voorbeeld is de negatieve impact op het leerproces wanneer leerlingen ervaren dat de toetsing onvoldoende aansluit bij de onderwijsdoelen die in de lessen zijn nagestreefd. Een ander voorbeeld is de blikvernaauwing op onderwijsdoelen die kan optreden als gevolg van landelijke toetsing. De Onderwijsraad heeft er eerder op gewezen dat scholen in het voortgezet onderwijs het schoolexamen vaak als een oefening voor het centraal examen beschouwen, waardoor het examen als geheel de

<sup>34</sup> Zie Onderwijsraad, 2019b, 2022b.

<sup>35</sup> Bij digitale adaptieve toetsen worden de toetsopdrachten automatisch aangepast aan de antwoorden die leerlingen geven.

<sup>36</sup> Onderwijsraad, 2015a.

<sup>37</sup> Scheerens, 2016; Caroll, Patterson, Wood, Booth, Rick & Balain, 2007.

onderwijsdoelen onvoldoende dekt en de aandacht van scholen eenzijdig gericht raakt op het centraal examen.<sup>38</sup> Een ander onbedoeld gevolg van toetsing is de toetstraining die ouders inkopen om hun kinderen voor te bereiden op toetsen die bepalend zijn voor het schooladvies. Dit zet kansengelijkheid onder druk. Niet alle ouders zijn immers bereid of in staat deze training in te kopen; toetsresultaten kunnen hierdoor onderling gaan verschillen. De raad komt in de volgende hoofdstukken nog terug op de onbedoelde gevolgen van toetsing en op manieren om die tegen te gaan.

### **Doordinking toetsing urgenter met invoering nieuwe kerndoelen en eindtermen**

Het is te allen tijde nodig na te gaan of toetsing aansluit bij andere aspecten van het onderwijs en geen onbedoelde gevolgen heeft. Dit zijn belangrijke kwaliteitscriteria van toetsing.<sup>39</sup> De urgentie is nog groter met de invoering van de nieuwe kerndoelen en einddoelen. Daarmee veranderen namelijk de verschillende aspecten van onderwijs tegelijkertijd. Omdat deze nauw met elkaar verweven zijn, sluit toetsing daar niet vanzelfsprekend op aan.<sup>40</sup> Doordinking van toetsing maakt het mogelijk maatregelen te nemen om de aansluiting te optimaliseren en onbedoelde gevolgen te voorkomen of verzachten.<sup>41</sup>

## **1.3 Adviesvraag: hoe kan toetsing adequaat vorm krijgen in het licht van nieuwe kerndoelen en eindtermen?**

De nieuwe kerndoelen en eindtermen brengen veranderingen mee voor de toetsing. Op verzoek van de Tweede Kamer beantwoordt de Onderwijsraad de volgende adviesvraag.

*Hoe kan toetsing adequaat vorm krijgen in het licht van de nieuwe kerndoelen en eindtermen?*

Het advies bestrijkt allerlei vormen van toetsing, waaronder landelijke toetsing (doorstroomtoetsen, volgtoetsen, centrale examens) en schooleigen toetsing (methodetoetsen, schoolexamens, proefwerken, praktijkopdrachten en oefentoetsen). Daarbij kijkt de raad zowel naar het ontwerpen, afnemen en beoordelen van deze toetsen als naar het gebruik van de toetsresultaten en de bredere gevolgen die de toetsing heeft voor de onderwijsdoelen, het onderwijsleerproces, de organisatie van het onderwijs en de brede evaluatie van het onderwijs.

Het huidige advies is te beschouwen als een vervolg op het advies *Toets wijzer*, dat de raad uitbracht in 2018.<sup>42</sup> Anders dan *Toets wijzer* is het huidige advies uitsluitend gericht op het basis- en voortgezet onderwijs.<sup>43</sup> Verder richt het huidige advies zich op aanpassingen die nodig zijn ten aanzien van de landelijke en schooleigen toetsing in het licht van de nieuwe kerndoelen en eindtermen.

<sup>38</sup> Onderwijsraad, 2018b.

<sup>39</sup> Tegenwoordig benadrukken toetsdeskundigen dat de kwaliteit van toetsing, behalve door traditionele criteria als betrouwbaarheid en validiteit (constructvaliditeit en predictieve validiteit), ook wordt bepaald door de aansluiting van de toetsing bij andere aspecten van het onderwijs en door de verschillende (wenselijke en onwenselijke) gevolgen van toetsing. In dit verband wordt ook gesproken van consequentiële validiteit. Zie Lane, 2014, 2020; Iliescu & Greiff, 2021; zie ook Shepard e.a., 2018.

<sup>40</sup> Honig & Hatch, 2004.

<sup>41</sup> Wang e.a., 2013.

<sup>42</sup> Onderwijsraad, 2018b.

<sup>43</sup> De termen basisonderwijs en voortgezet onderwijs verwijzen in dit advies zowel naar de sectoren primair, (voortgezet) speciaal en voortgezet onderwijs.

Wanneer naar aanleiding van de nieuwe kerndoelen en eindtermen wettelijke regelingen rondom toetsing worden aangepast, kan dat gevolgen hebben voor de inrichting en kwaliteit van het onderwijsstelsel. Zo kan een andere weging van centrale examens de toegankelijkheid van het vervolgonderwijs veranderen. De raad heeft zich eerder uitgesproken over mogelijke herzieningen van het onderwijsstelsel.<sup>44</sup> In dit advies gaat de raad uit van de huidige inrichting van het onderwijsstelsel met een focus op toetsing in het verlengde van de nieuwe kerndoelen en eindtermen.

### **Totstandkoming advies**

Ter voorbereiding van dit advies heeft de Onderwijsraad literatuur geraadpleegd, waaronder wetenschappelijke bronnen en beleidsdocumenten. Verder heeft de raad het onderwijsveld en andere betrokkenen breed geconsulteerd, in gesprekken met onder meer jongeren, leraren, schoolleiders, schoolbestuurders, onderzoekers, toetsaanbieders en overheidsorganisaties die een taak hebben bij de toetsing en de vernieuwing van kerndoelen en eindtermen. Een overzicht van geraadpleegde personen is opgenomen in de bijlage. Ook heeft de raad gebruik gemaakt de bijdragen die binnenkwamen via de rubriek 'Denk mee' op de website en via sociale media.



# advies

## **Beperk functievermenging bij toetsing**

Toetsen vervullen verschillende functies die vaak in één toets worden gecombineerd. De raad adviseert de overheid en scholen deze functievermenging te beperken.

Toetsen bieden ondersteuning bij het onderwijs en leren, bijvoorbeeld in de vorm van feedback; ze bieden onderbouwing voor selectiebeslissingen, zoals bij de plaatsing in schoolsoorten; en ze bieden indicaties voor de onderwijskwaliteit, bijvoorbeeld bij verantwoording.

De raad constateert dat in de huidige onderwijspraktijk aan één toets vaak verschillende functies worden toegekend. De onderwijsleerfuncties kunnen overschaduwd worden door de selectie- en evaluatiefuncties. Ook kan de focus van het onderwijs eenzijdig komen te liggen op de toetsprestaties in plaats van op de bredere onderwijsdoelen. Functievermenging kan verder leiden tot kansenongelijkheid, omdat selectiebeslissingen smal of uiteenlopend onderbouwd worden. De functievermenging en de nadelen ervan komen voor bij volgtoetsen, doorstroomtoetsen, eindexamens en (overige) schooleigen toetsen.

De raad adviseert de overheid en scholen dan ook functievermenging bij toetsing te beperken. Dat kan op een aantal manieren. In hoofdstuk 3 tot en met 5 maakt de raad dit concreet. In dit hoofdstuk gaat de raad nader in op de argumenten om functievermenging te beperken, mede met oog op het realiseren van de nieuwe kerndoelen en eindtermen.

## 2.1 Onderwijsleer-, selectie- en evaluatiefuncties van toetsing zijn alle drie belangrijk

Toetsing kan zowel onderwijsleerfuncties, selectie- als evaluatiefuncties hebben. Deze zijn alle drie belangrijk.

### Drie soorten functies

De Onderwijsraad onderscheidt drie soorten functies van toetsing:

- *onderwijsleerfuncties*: ondersteuning bij het onderwijzen en leren;
- *selectiefuncties*: onderbouwing van beslissingen over plaatsing, bevordering en diplomering;
- *evaluatiefuncties*: onderbouwing van conclusies over onderwijskwaliteit in het kader van interne of externe evaluatie en kwaliteitszorg.<sup>45</sup>

Binnen deze drie functies maakt de raad nader onderscheid in subfuncties, zoals die van informeren en motiveren (binnen onderwijsleerfuncties). Een toets informeert leerlingen bijvoorbeeld over de voortgang van het leerproces en motiveert hen om zich in te spannen.<sup>46</sup> De drie functies worden in katern 1 (na dit hoofdstuk) uitvoerig toegelicht.

In de onderwijspraktijk wordt ook wel gesproken van *formatieve* en *summatieve* toetsing.<sup>47</sup> Dit begrippenpaar wordt op uiteenlopende wijze gebruikt. Zo verwijst formatieve toetsing vaak naar toetsing met onderwijsleerfuncties, maar soms ook naar interne evaluatiefuncties. Summatieve toetsing verwijst vaak naar toetsing met selectie- en externe evaluatiefuncties. Maar het kan ook slaan op het samennemen van onderdelen van de leerstof (formatief verwijst dan naar onderdelen van de leerstof). Bovendien verwijzen de termen de ene keer naar functies van toetsing

<sup>45</sup> De raad sluit aan bij de indeling van functies die Newton (2007) hanteert.

<sup>46</sup> Hoewel de motiverende functie een meer impliciet karakter heeft, schaarde de raad zulke subfuncties ook onder de functies van toetsing. De functies van toetsen strekken zich dus verder uit dan het gebruik van toetsresultaten, omdat het aankondigen, voorbereiden en maken van toetsopdrachten op zichzelf ook al functies vervult. Zie Newton, 2007; Shepard e.a., 2018.

<sup>47</sup> Zie ook Onderwijsraad, 2018b.

en de andere keer naar de aard van de toetsen zelf.<sup>48</sup> Om verwarring te voorkomen, kiest de raad voor een onderscheid tussen toetsing met onderwijsleer-, selectie- en evaluatiefuncties.

### **Functies zijn alle drie belangrijk**

*Onderwijsleerfuncties* van toetsing dragen bij aan het vormgeven van onderwijs en leren. Toetsen helpen leerlingen en leraren om hun aandacht bijvoorbeeld te richten op wat leerlingen al wel en nog niet beheersen of hebben ervaren. *Selectiefuncties* dragen bij aan de onderbouwing van selectiebeslissingen. *Evaluatiefuncties* dragen bij aan de evaluatie van de onderwijskwaliteit en bieden de mogelijkheid maatregelen te nemen om die kwaliteit te verbeteren.

In het debat wordt soms geopperd te stoppen met toetsen. Het argument hiervoor luidt dat het onderwijs ook zonder toetsen uiteenlopende gegevens kan verzamelen over de kennis, vaardigheden en ervaringen van leerlingen. Geholpen door digitale technologie (waaronder AI) kunnen continu gegevens worden verzameld, geanalyseerd en gebruikt ten behoeve van zowel onderwijsleer-, selectie- als evaluatiefuncties. De raad acht dit niet wenselijk, omdat leerlingen daarmee juist voortdurend worden beoordeeld. Dit verhoogt de prestatiedruk en gaat ten koste van hun welzijn.<sup>49</sup>

Evaluatie en beoordeling van kennis, vaardigheden en ervaringen van leerlingen zijn eigen aan onderwijs. De beoordeling kan een bepaalde mate van stress met zich meebrengen, zeker wanneer de toetsen selectiebeslissingen voeden. De raad benadrukt dat leerlingen de kans moeten hebben zich goed voor te bereiden op een toets en daarbij het nodige onderwijs horen te krijgen. Ook moeten de resultaten op een vergelijkbare manier worden beoordeeld.<sup>50</sup> Alleen dan is het zinvol en gerechtvaardigd toetsresultaten voor selectie- dan wel evaluatie-doeleinden te benutten.<sup>51</sup>

## **2.2 Functievermenging bij toetsing kan nadelige gevolgen hebben**

De raad constateert dat in de huidige onderwijspraktijk aan één toets vaak verschillende functies worden toegekend. Deze functievermenging kan een aantal nadelige gevolgen hebben. Allereerst kunnen de onderwijsleerfuncties overschaduw worden door de selectie- en evaluatiefunctie van toetsing. Bovendien kan er blikvernaauwing ontstaan. Tot slot kan functievermenging leiden tot kansengelijkheid bij selectiebeslissingen.

Hieronder worden de nadelige gevolgen van functievermenging kort geïllustreerd aan de hand van leerlingvolgtoetsen die basisscholen vanaf leerjaar 3 afnemen om taal- en rekenvaardigheden van leerlingen te volgen. In katern 2 (na dit hoofdstuk) worden de functievermenging en de nadelige gevolgen daarvan meer uitvoerig beschreven voor de leerlingvolgtoetsen en de andere toetssoorten: doorstroomtoetsen, eindexamens en (overige) schooleigen toetsen.

### **Overschaduwning onderwijsleerfuncties**

Leerlingvolgtoetsen zijn van belang om onderwijs en leren vorm te geven. Doordat deze toetsen onafhankelijk zijn van de gebruikte methode, kunnen schoolteams

<sup>48</sup> Newton, 2017.

<sup>49</sup> Zie ook Onderwijsraad, 2022b, 2026a.

<sup>50</sup> Wiggins, 1996.

<sup>51</sup> De Groot, 1966.

de doorgaande ontwikkeling van het beheersingsniveau van leerlingen volgen op onderdelen van taal en rekenen. Hierop kunnen leraren hun didactische aanpak voor een leerling of groep leerlingen afstemmen.<sup>52</sup> Wanneer de toetsen ook voor selectie- en evaluatiefuncties dienen, kunnen de onderwijsleerfuncties overschaduwd raken. Schoolteams en leerlingen richten zich dan op een hoge toetsscore en bijvoorbeeld niet meer op de feedback die de toets geeft en op de langetermijnonderwijsdoelen.<sup>53</sup>

### **Blikvernaauwing**

Door aan volgtoetsen ook selectie- en evaluatiefuncties te verbinden, worden leerlingvolgtoetsen belangrijker gemaakt dan ze zouden moeten zijn. De focus komt eenzijdig te liggen op het kleine deel van de taal- en rekendoelen dat de toets bestrijkt. Er treedt dan een vorm van *teaching to the test* op, waarbij de aandacht zich vernauwt tot het verhogen van toetsscores en waarbij bredere onderwijsdoelen uit het zicht raken.<sup>54</sup> Om de prestaties te verhogen, wordt bijvoorbeeld gericht geoefend op de soort vragen die leerlingen kunnen verwachten tijdens de toets. Dit wordt gefaciliteerd door methodemakers en bedrijven die trainingen aanbieden binnen of buiten school.<sup>55</sup>

Leerlingen en leraren ervaren leerlingvolgtoetsen alsof ze steeds worden afgerekend op prestaties. De focus komt te liggen op de toetsscores op de korte termijn. De onderwijsdoelen op de langere termijn raken uit zicht. Zelfs wanneer die langetermijndoelen raakvlakken hebben met de volgtoetsen, kan dat een belemmering zijn om deze doelen te realiseren. Neem begripend lezen. Om dit doel te bereiken, volstaat het niet te oefenen met toetsen begripend lezen. Daarvoor zijn bijvoorbeeld ook woordenschat en wereldkennis nodig.<sup>56</sup> De focus op kortetermijnprestaties kan bovendien een competitieve cultuur aanwakkeren.<sup>57</sup> De prestaties tussen leerlingen worden dan voortdurend met elkaar vergeleken.<sup>58</sup>

Blikvernaauwing bij leerlingvolgtoetsen kan ook optreden bij de evaluatie van onderwijskwaliteit. De focus van leraren, schoolleiders, schoolbestuurders en toezicht versmalt dan tot de kennis en vaardigheden die met de volgtoetsen worden gemeten. Terwijl dit slechts een klein deel beslaat van de onderwijsdoelen.

### **Kansenongelijkheid**

Veel scholen laten leerlingvolgtoetsen zwaar wegen bij het nemen van beslissingen over bevordering of plaatsing in een schoolsoort in het voortgezet onderwijs. Omdat de toetsen slechts een klein deel van de onderwijsdoelen bestrijken, wordt de basis van de selectiebeslissing smal. Leerlingen kunnen slecht scoren op deze toetsen, terwijl ze andere onderwijsdoelen die de toets niet bestrijkt, juist goed weten te realiseren, of andersom.<sup>59</sup> Bovendien nemen scholen leerlingvolgtoetsen op verschillende momenten af, verschillen de consequenties die ze aan de uitkomsten verbinden en verschilt de manier waarop scholen de toetsen bij leerlingen introduceren. Leerlingen kunnen hier weer verschillend op reageren.<sup>60</sup> Dit alles brengt kansenongelijkheid met zich mee.

52 Schildkamp, Poortman, Groothengel, Meijerink & Spaander, 2025.

53 Butler & Nisan, 1986; zie ook Shepard e.a., 2018.

54 Vergelijk Scheerens & Exalto, 2017; Muth & Lüftenegger, 2025.

55 Boekjes met toetsopdrachten van leerlingvolgsystemen worden ook via advertentiwebsites en online marktplaatsen aangeboden.

56 Onderwijsraad, 2022c.

57 Nieminen, 2025.

58 Zie ook Onderwijsraad, 2022b.

59 Ajjawi & Boud, 2023; Sadler, 2014; Lipnevich, Guskey, Murano & Smith, 2020.

60 Leerlingen verschillen in de manier waarop ze met *low* en *high stakes* toetsing omgaan. Er zijn hierbij ook sekseverschillen. Zie Azmat, Calsamiglia & Iriberry, 2016.

Ook gericht trainen voor leerlingvolgtoetsen om zo de selectiebeslissing te beïnvloeden, leidt tot kansenongelijkheid. Leerlingen die geen toetstraining krijgen van hun school of ouders, zijn in het nadeel. Daarbij leidt de gerichte training voor de leerlingvolgtoetsen ertoe dat de informatiewaarde van de toetsitems slijt. De toets geeft dan een minder betrouwbare indicatie van het prestatieniveau.<sup>61</sup>

## 2.3 Functievermenging is op diverse manieren te beperken

Functievermenging en de nadelen ervan zijn op een aantal manieren te beperken. Ten eerste door functies meer te scheiden en ten tweede door de nadelige gevolgen bewust tegen te gaan.

### Functies kunnen meer worden gescheiden

Bij toetsing zijn functies niet altijd te scheiden (zie tekstkader verderop). Wel kunnen ze *vaker* worden gescheiden of kan een functie *minder zwaar* meewegen.

#### *Functies vaker scheiden*

In de huidige onderwijspraktijk vindt bij het gebruik van landelijke leerlingvolgtoetsen en schooleigen toetsen doorgaans functievermenging plaats (zie paragraaf 2.2 en katern 2). De raad ziet mogelijkheden om functies vaker te scheiden. Leerlingvolgtoetsen worden dan alleen ingezet voor onderwijsleerfuncties. Omdat selectie- en evaluatieoverwegingen geen rol meer spelen, kunnen schoolteams zich richten op de doorgaande ontwikkeling van leerlingen op het gebied van taal en rekenen. De toets helpt de didactische aanpak af te stemmen op een leerling of een groep van leerlingen.

Bij schooleigen toetsing kunnen naast toetsen die meewegen voor de bevordering, ook toetsen worden afgenomen die hiervoor uitdrukkelijk niet meewegen. Die toetsen laten leerlingen bijvoorbeeld zien waar ze staan in het leerproces. Ook kunnen leerlingen oefenen met de toetsopdrachten zonder dat ze daarop worden afgerekend. Daarnaast kunnen leraren de 'oefentoetsen' aangrijpen om feedback of extra uitleg te geven. Toetsing en het onderwijsleerproces liggen dan in elkaars verlengde.

#### *Een functie minder zwaar laten wegen*

Functiescheiding is ook mogelijk door een functie minder zwaar te laten wegen, zodat een andere functie beter tot zijn recht komt. Bij schooleigen toetsing kunnen bijvoorbeeld schrijfopdrachten aanvankelijk licht meewegen voor de selectie (rapport of schoolexamen) en pas later zwaarder, als leerlingen meer hebben geoefend en meer feedback hebben gekregen. Deze weging is een compromis tussen de onderwijsleerfuncties van schrijfopdrachten (waaronder feedback geven en ontvangen), de noodzaak selectiebeslissingen op betrouwbare wijze te onderbouwen met meerdere toetsopdrachten, en de wens het aantal opdrachten beperkt te houden.

Een andere weging is bijvoorbeeld ook mogelijk bij evaluatiefuncties verbonden aan doorstroomtoetsen en centrale examens. Doordat de Inspectie van het Onderwijs deze landelijke toetsen een prominente plaats toekent in de schoolbeoordeling, besteden scholen er veel aandacht aan. Dit leidt tot blikvernauwing, zowel in het onderwijsleerproces, bij selectiebeslissingen als

<sup>61</sup> Slijtage is deels tegen te gaan door volgtoetsen regelmatig aan te passen. Aanpassing vergt een grote investering en gebeurt bij volgtoetsen minder frequent dan bijvoorbeeld bij doorstroomtoetsen en examens. Zie Heij, 2021.

bij de interne evaluatie. Zo bepalen op sommige scholen de leerlingvolgtoetsen en de doorstroomtoets vrijwel volledig naar welke schoolsoort leerlingen gaan (selectie) en beïnvloeden deze toetsen het onderwijs voorafgaand aan die beslissing (teaching to the test). Hetzelfde geldt voor centrale examens: schoolexamens worden een oefening voor het centraal examen. Functiescheiding kan hier een oplossing bieden. De Onderwijsinspectie geeft dan bij de evaluatie van onderwijskwaliteit op scholen *minder* gewicht aan landelijke toetsen. Dit voorkomt blikvernaauwing op scholen, zowel bij de interne kwaliteitszorg, selectiebeslissingen, het onderwijsleerproces als bij de toetsing die hiervoor wordt gebruikt.

### **Functiescheiding niet altijd mogelijk**

Functiescheiding bij alle toetsen nastreven is niet goed mogelijk.<sup>62</sup> Zo valt niet te voorkomen dat leraren en leerlingen toetsen die ontworpen zijn met het oog op selectie (bevordering, plaatsing, diplomering), benutten voor het onderwijs en leren. Ze hebben daar ook goede redenen voor. Ze gebruiken de toetsen bijvoorbeeld als richtpunt of als feedback. Bij functiescheiding zou het aantal toetsen bovendien aanzienlijk toenemen. Dat leidt tot een hoge toetsdruk en gaat ten koste van de tijd die beschikbaar is voor het complete onderwijsleerproces.

### **Nadelige gevolgen van functievermenging zijn tegen te gaan**

Wanneer (verdere) functiescheiding niet mogelijk is, kan de toetsing zo worden vormgegeven dat de nadelige gevolgen van functievermenging worden tegengegaan. Dat kan bijvoorbeeld bij schooleigen toetsing. Een veel voorkomend nadeel bij schooleigen toetsing is dat leerlingen alleen gericht zijn op de kortetermijnprestatie (het cijfer) en ze de feedback die zij met de toetsing krijgen over het hoofd zien. Dit is te voorkomen door in het onderwijs en bij de toetsing nadrukkelijker toe te werken naar onderwijsdoelen. De toetsen bouwen dan op elkaar voort, wat leerlingen uitnodigt de feedback uit de toets te benutten om hun kennis en vaardigheden verder te ontwikkelen.

Ook de blikvernaauwing als gevolg van landelijke toetsing is tegen te gaan zonder het gewicht van deze toetsing te verlagen. Zo kunnen scholen het schoolexamen nadrukkelijk als complementair beschouwen. Ze zetten het schoolexamen dan niet langer in als oefening voor het centraal examen, maar meer als eigenstandige toetsing, die over de volle breedte van de eindtermen de gerealiseerde kennis, vaardigheden en ervaringen zichtbaar maakt.

## **2.4 Beperken functievermenging is noodzakelijk voor realiseren nieuwe kerndoelen en eindtermen**

Functievermenging beperken is belangrijk om de functies van toetsing tot hun recht te laten komen en kerndoelen en eindtermen te realiseren. Met de nieuwe kerndoelen en eindtermen is dat nog urgenter. Daarbij zijn schooleigen toetsen vooral een aangrijpingspunt en moet anders naar toetsing worden gekeken.

### **Urgenter met nieuwe kerndoelen en eindtermen**

Een uitgangspunt van de nieuwe kerndoelen en eindtermen is dat onderwijsdoelen meer samenhang vertonen en er meer aandacht komt voor complexe vaardigheden, zoals het schrijven of lezen van langere betogende teksten en het oplossen van

grotere problemen (zie paragraaf 1.1). Deze vaardigheden zijn moeilijk landelijk te toetsen vanwege de beperkte tijd die voor landelijke toetsing is ingeruimd. Beheersing van complexe vaardigheden is wel goed met schooleigen toetsen vast te stellen. Dit heeft als voordeel dat meer toetsopdrachten over een langere periode worden ingezet en de vaardigheden zo betrouwbaarder in beeld worden gebracht.<sup>63</sup> Bovendien kunnen scholen dan eigen accenten aanbrengen. Zolang de blik wordt vernauwd door landelijke toetsing, zullen scholen hiertoe echter niet snel geneigd zijn.

Een ander uitgangspunt van de nieuwe kerndoelen en eindtermen is dat naast beheersingsdoelen ook ervaringsdoelen worden nagestreefd, zoals ‘het ervaren hoe het is om samen te werken met klasgenoten die een andere mening hebben’ en ‘ervaringen in de leefomgeving opdoen met het waarnemen en waarderen van natuur en technologie’ (zie paragraaf 1.1). Om toe te werken naar deze ervaringsdoelen en daarbij toetsing in te zetten, is een breed palet aan toetsvormen nodig, waaronder open en creatieve opdrachten die al dan niet in de vorm van een portfolio worden beoordeeld. Zulke toetsvormen zijn niet verenigbaar met een eenzijdige focus op landelijke toetsing.

Ook bij de evaluatie van onderwijskwaliteit is het zaak functievermenging te beperken. Om blikvernauwing tegen te gaan kunnen scholen bijvoorbeeld nadrukkelijk worden gestimuleerd landelijke toetsresultaten aan te vullen met andere toetsresultaten die breed zicht bieden op kennis, vaardigheden en ervaringen die in het verlengde liggen van de nieuwe kerndoelen en eindtermen.

### **Schooleigen toetsen zijn vooral aangrijpingspunt**

De raad constateert dat er in het debat over toetsing vooral aandacht is voor landelijke toetsen. Zo heeft de Tweede Kamer moties aangenomen waarin deze de regering verzoekt schrijfvaardigheid, wereldkennis en spreekvaardigheid op te nemen in de eindtoetsing, te weten de doorstroomtoets of het centraal examen, of in elk geval te onderzoeken of dit mogelijk is.<sup>64</sup> In een andere motie verzoekt de Kamer de regering het gewicht van de doorstroomtoets te verminderen.<sup>65</sup> Deze moties zouden tegemoet komen aan de wens om selectiebeslissingen (schooladvisering, diplomering) te baseren op een breder geheel aan onderwijsdoelen. De raad benadrukt dat vooral de schooleigen toetsing geschikt is om – op valide wijze en over de hele breedte – zichtbaar te maken of leerlingen de nagestreefde kennis, vaardigheden en ervaringen daadwerkelijk opdoen. Dit vergt in de ogen van de raad wel een kwaliteitsslag.

### **Anders kijken naar toetsing**

De belangrijkste kwaliteitsslag is dat het hele onderwijsveld anders naar toetsing gaat kijken. Het is cruciaal dat betrokkenen als leraren, schoolleiders en schoolbestuurders zich ervan bewust zijn dat toetsen verschillende functies vervullen, dat het combineren van functies nadelige gevolgen heeft en dat die nadelige gevolgen actief tegen te gaan zijn.

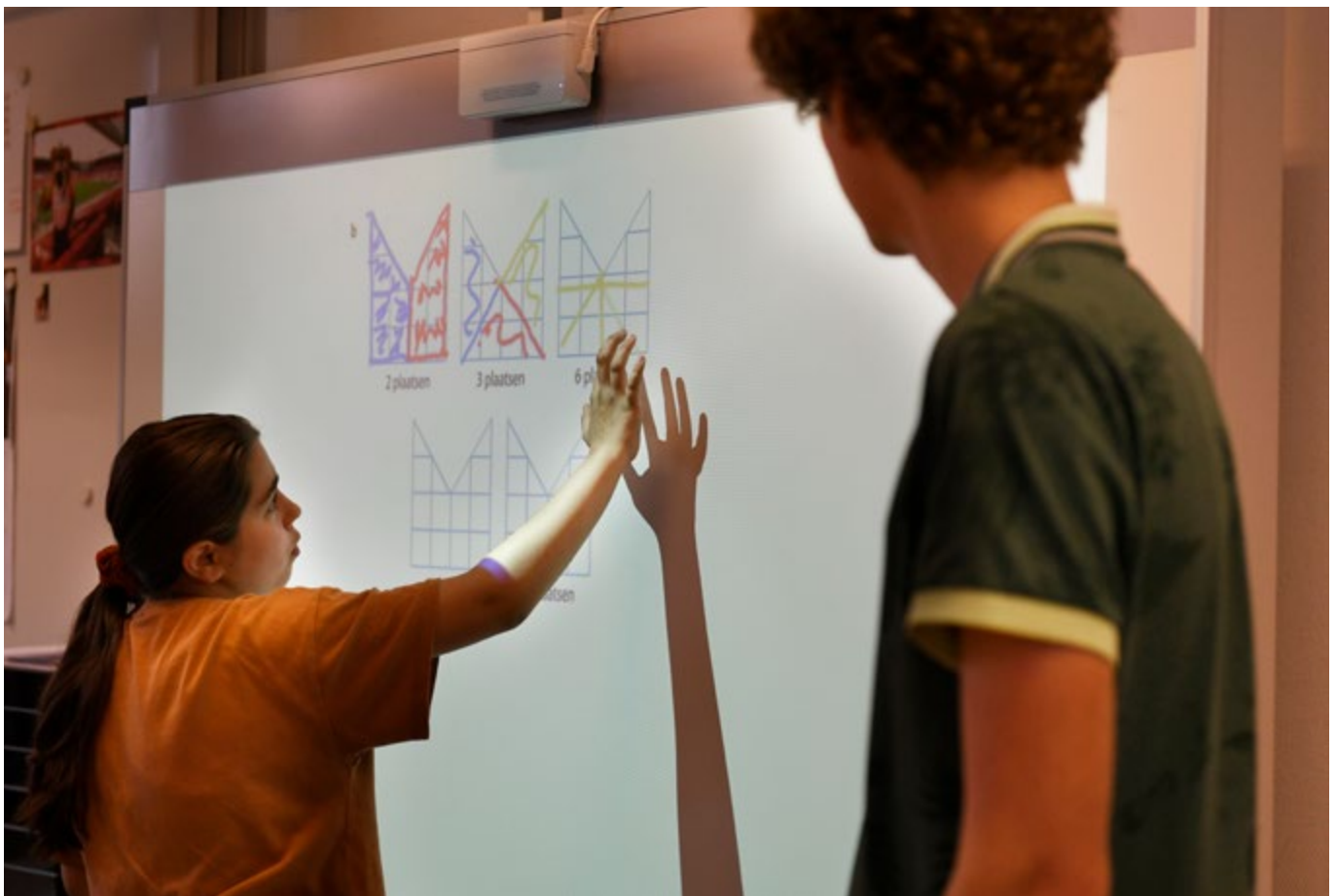
<sup>63</sup> Dat het bij eindtermen gaat om de afsluiting van de schoolperiode, neemt niet weg dat er in de ‘afsluitende periode’ diverse toetsmomenten kunnen zijn. Met name bij complexe vaardigheden dragen meerdere toetsmomenten bij aan een betrouwbaardere vaststelling van de vaardigheden. Vergelijk Van der Vleuten, Van den Eertwegh & Giroldi, 2019.

<sup>64</sup> Kamerstukken II, 2021-2022, 31293, nr. 629; Kamerstukken II, 2024-2025, 31293, nr. 837; Kamerstukken II, 2024-2025, 31293, nr. 838; Kamerstukken II, 2025-2026, 31293, nr. 861.

<sup>65</sup> Kamerstukken II, 2024-2025, 31293, nr. 834.

De raad constateert dat het onderwijsveld de afgelopen jaren al anders naar toetsing is gaan kijken. Zo zetten leraren toetsen vaker uitsluitend in voor onderwijsleerfuncties en werken zij in het onderwijsleerproces en de toetsing vaker naar de uiteindelijke onderwijsdoelen toe.<sup>66</sup> Examencommissies werken samen om een rijke invulling te geven aan het schoolexamen.<sup>67</sup> Schoolleiders en schoolbestuurders proberen in hun kwaliteitszorg en verantwoording breder onderwijsdoelen te evalueren en werken hiertoe samen met het ministerie en de Inspectie van het Onderwijs.<sup>68</sup> Verder heeft de staatssecretaris onlangs aangekondigd dat de inspectie na een afgerond kwaliteitsonderzoek niet langer automatisch het kwaliteitsoordeel 'onvoldoende' toekent als scholen onvoldoende scoren op de standaard leerresultaten.<sup>69</sup> De raad beoordeelt deze ontwikkelingen als positief en vindt dat ze verder moeten doorgezet. Dit is noodzakelijk voor het realiseren van de nieuwe kerndoelen en eindtermen. In hoofdstuk 3, 4 en 5 werkt de raad dit verder uit.

Na dit hoofdstuk volgen eerst twee katernen. Het eerste licht de functies van toetsing toe. Het tweede beschrijft de functievermenging bij diverse soorten toetsen: volgtoetsen, doorstroomtoetsen, eindexamens en (overige) schooleigen toetsen.



66 Sluismans & Kneyber, 2016.

67 Dijks, De Klerk, Van der Scheer & Bijl, 2026; zie ook [https://www.vo-raad.nl/nieuws/nieuw-magazine-waardevol-schoolexamen-en-de-rol-van-de-examencommissie?utm\\_medium=email](https://www.vo-raad.nl/nieuws/nieuw-magazine-waardevol-schoolexamen-en-de-rol-van-de-examencommissie?utm_medium=email)

68 <https://levehetonderwijs.nl/2026/01/21/%f0%9f%93%a2-landelijke-oproep-voorbeelden-gezocht-van-brede-verantwoording-van-onderwijskwaliteit/>

69 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2025e.

# katern 1

# functies van toetsing

Toetsing kan zowel onderwijsleerfuncties hebben als selectie en evaluatie dienen.

## Onderwijsleerfuncties

Toetsing biedt leraren en leerlingen ondersteuning bij het onderwijzen en leren. Daarbinnen zijn drie subfuncties te onderscheiden: toetsing biedt *informatie* waarmee het onderwijsleerproces kan worden vormgegeven; toetsing kan bijdragen aan *motivatie* van leerlingen en leraren; en toetsing kan fasen in het onderwijsleerproces *markeren en afsluiten*.<sup>70</sup>

### Informereren

De resultaten van de toets bieden zicht op welke kennis, vaardigheden en ervaringen leerlingen wel en nog niet hebben verworven. Deze informatie kan worden benut voor het onderwijs en leren.<sup>71</sup> Leraren kunnen bijvoorbeeld de informatie gebruiken om gerichte instructie of feedback te geven aan leerlingen of hun onderwijs af te stemmen op specifieke (groepen) leerlingen.<sup>72</sup> Leerlingen kunnen, al dan niet geholpen door leraren, aan de hand van de eigen toetsresultaten nagaan aan welke onderdelen ze nog extra aandacht moeten besteden.<sup>73</sup>

In de aankondiging van een toets ligt ook al informatie besloten. Zo kunnen leraren aangeven welke onderwerpen aan de orde komen, hoe leerlingen die moeten beheersen, welke relevante ervaringen ze moeten opdoen en welke reflectie daarop wordt verwacht. Wanneer leraren en leerlingen hiermee rekening houden, kunnen het onderwijs en leren gericht plaatsvinden. In die zin fungeren toetsen als specifieke onderwijsdoelen.<sup>74</sup>

Het maken van de toets (door de leerling) en het ontwerpen van de toets (door de leraar) brengen ook informatie(verwerking) met zich mee. Leerlingen die de leerstof hebben bestudeerd, houden die stof bijvoorbeeld beter vast als ze daarna een toets maken. Wanneer leraren zelf een toets ontwerpen, verdiepen zij zich meer in de stof. Dit alles kan het onderwijsleerproces ten goede komen.<sup>75</sup>

### Motiveren

Toetsing kan worden ingezet om leerlingen en leraren te motiveren.<sup>76</sup> Deze functie wordt niet altijd geëxpliciteerd, maar speelt een belangrijke rol in het onderwijsleerproces.<sup>77</sup> Bij intrinsieke toetsmotivatie willen leerlingen voor zichzelf

<sup>70</sup> Deze drie verschillende onderwijsleerfuncties duidt Newton (2017) aan als het informatieperspectief, het engagement-perspectief en het expertiseperspectief.

<sup>71</sup> De Vries, 2022; Hattie, 2012; William, Lee, Harrison & Black, 2004.

<sup>72</sup> Murphy, Little & Bjork, 2023; Van der Linden, Stokhof, Peters, Van de Wijdeven & Van Schilt-Mol, 2025.

<sup>73</sup> Murphy e.a., 2023.

<sup>74</sup> Broekkamp & Van Hout-Wolters, 2007.

<sup>75</sup> Yang, Luo, Vadillo, Yu & Shanks, 2021.

<sup>76</sup> Muth & Lüftenegger, 2025.

<sup>77</sup> Brookhart & Durkin, 2003; Newton, 2007.

met de toets bevestigd zien dat ze de kennis en vaardigheden beheersen of relevante ervaringen opdoen. Bij extrinsieke toetsmotivatie proberen leerlingen een goede toetsprestatie te leveren, bijvoorbeeld omdat ze daarmee aan de verwachtingen van anderen voldoen of zich daarmee onderscheiden.<sup>78</sup>

Toetsen kunnen ook leraren intrinsiek en extrinsiek motiveren. In eerste geval daagt de toets hen uit kennis, vaardigheden en ervaringen bij te brengen aan specifieke leerlingen en die op een passende manier te evalueren. In het tweede geval proberen leraren de toetsprestaties te verhogen, omdat ze zich daarmee kunnen verantwoorden naar anderen. Toetsing heeft dan een evaluatieve verantwoordingsfunctie (zie onder Evaluatiefuncties).

Alleen al het besef dat een periode van onderwijs wordt afgesloten met een toets, kan een verschil maken voor de motivatie van leerlingen en leraren.<sup>79</sup> De aard van de toets en de manier waarop de resultaten worden gebruikt, maken ook een verschil.<sup>80</sup> Voor de high stakes toetsen, waarbij veel op het spel staat, spannen leerlingen en leraren zich doorgaans meer in dan voor low stakes toetsen.<sup>81</sup> Maar ook low stakes toetsen kunnen motiverend zijn. Toetsopdrachten kunnen bijvoorbeeld op zichzelf al inspireren, omdat de opdrachten uitdagend zijn, keuzemogelijkheden bieden of aansluiten bij de eigen interesse. Of ze kunnen de verbondenheid tussen leerlingen vergroten, omdat die samen de(zelfde) opdrachten kunnen maken.<sup>82</sup> Een toets of het toetsresultaat kan ook demotiverend werken. Bijvoorbeeld wanneer leerlingen op andere zaken worden beoordeeld dan waarop ze zich in het onderwijsleerproces hebben voorbereid. Of wanneer toetsen herhaaldelijk negatieve feedback geven over iemands vorderingen.

### Markeren en afsluiten

Toetsen kunnen de functie hebben van markeren en afsluiten. Via de toets markeren leraren en leerlingen wat belangrijk is in het onderwijs. Zo kunnen leerlingen en leraren vieren dat ze doelen hebben bereikt in de ontwikkeling van kennis, vaardigheden en (reflectie op) ervaringen.<sup>83</sup> Dit kan leerlingen en leraren voldoening geven. Vanuit deze functie bezien hoeft de toets niet per se een moment te zijn waarop alle kennis en vaardigheden van de leerling nog eens onder de loep worden genomen. De toets kan ook dienen als *rite de passage*.

## Selectiefuncties

Toetsing vervult selectiefuncties wanneer op basis van toetsresultaten beslissingen worden genomen over *plaatsing* (of de leerling in aanmerking komt voor bepaalde onderwijssoorten), *bevordering* (of de leerling mag doorstromen naar een volgend leerjaar) en *diplomering* (of de leerling een diploma, (deel)certificaat of getuigschrift krijgt).<sup>84</sup> Selectiefuncties hebben dus altijd betrekking op de onderwijsloopbaan van individuele leerlingen. Hun prestaties op toetsen bepalen in belangrijke mate hoe hun onderwijsloopbaan eruit ziet.

<sup>78</sup> Brookhart & Durkin, 2003.

<sup>79</sup> Ibid.

<sup>80</sup> Hancock, 2007.

<sup>81</sup> Leerlingen verschillen in de manier waarop ze met low en high stakes toetsing omgaan. Er zijn hierbij ook sekseverschillen. Zie Azmat e.a., 2016.

<sup>82</sup> Ryan & Deci, 2000.

<sup>83</sup> Newton, 2017.

<sup>84</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 2.58, lid 2 WVO 2020.

### Plaatsing

Toetsen kunnen helpen plaatsingsbeslissingen te onderbouwen. Dit stelt wel eisen aan de kwaliteit van de toetsen. Deze moeten voldoende betrouwbaar zijn; de resultaten mogen niet afhangen van toeval of factoren die het zicht op relevante kennis en vaardigheden vertekenen. Daarnaast moeten de toetsen valide zijn: ze moeten daadwerkelijk de relevante kennis en vaardigheden meten of voorspellen. Hoewel betrouwbaarheid en validiteit kwaliteitskenmerken zijn bij alle gebruiksfuncties van toetsing, wegen deze criteria zwaarder bij selectie. Dan staat er namelijk veel op het spel voor de leerling.

### Bevordering

Ook beslissingen over bevordering hebben impact op de schoolloopbaan, zeker wanneer een leerling een jaar moet overdoen of niet verder mag gaan met deze schoolsoort en moet uitwijken naar een andere schoolsoort. Betrouwbare en valide toetsen dragen bij aan een onderbouwde bevorderingsbeslissing.<sup>85</sup>

### Diplomerings

Het voortgezet onderwijs wordt afgesloten met een diploma dat tot uitdrukking brengt dat de leerling de einddoelen van het gevolgde traject (ook wel: eindtermen) heeft behaald. De beroepspraktijk en vervolgopleidingen kennen bepaalde rechten of bevoegdheden toe aan de bezitter van een diploma (het heeft daarmee een civiel effect). De waarde van het diploma is echter geen gegeven. Het hangt af van het vertrouwen van de samenleving in de diplomeringsbeslissing.<sup>86</sup> Betrouwbare en valide toetsen kunnen helpen de diplomeringsbeslissingen te onderbouwen en daarmee het vertrouwen in het diploma vergroten. Betrouwbare en valide toetsen zijn ook in het belang van de leerling, omdat de toetsen borgen dat de diplomeringsbeslissing onderbouwd plaatsvindt, op basis van relevante kennis, vaardigheden en ervaringen van een leerling, en niet (ook) op andere gronden. Betrouwbare en valide toetsen kunnen leerlingen het vertrouwen geven dat ze zijn toegerust voor de volgende stap in hun (onderwijs)loopbaan.

## Evaluatiefuncties

Toetsing vervult evaluatiefuncties wanneer toetsresultaten zicht bieden op de onderwijskwaliteit en wanneer de toetsing betrokkenen – onder wie leraren, schoolleiders, schoolbestuurders en de overheid – aanzet onderwijskwaliteit te realiseren. Toetsen kunnen aangeven of leerlingen beschikken over kennis, vaardigheden en ervaringen. Toetsen kunnen in combinatie met andere gegevens duidelijk maken of onderwijs daaraan heeft bijgedragen. Op die manier kunnen toetsresultaten ook iets zeggen over onderwijskwaliteit. De raad onderscheidt hier *interne evaluatiefuncties* van toetsing en *externe evaluatiefuncties*.

### Interne evaluatiefuncties

Toetsresultaten van leerlingen vervullen interne evaluatiefuncties wanneer betrokkenen binnen of rondom de school de toetsing gebruiken om individueel dan wel gezamenlijk de onderwijskwaliteit te volgen en te realiseren. Sommigen van hen zijn betrokken bij zowel het volgen als realiseren van onderwijskwaliteit, bijvoorbeeld leraren, schoolleiders, schoolbestuurders en kwaliteitscoördinatoren. Anderen volgen alleen op afstand de onderwijskwaliteit, zoals raden van toezicht en ouders. Toetsen met een evaluatiefunctie kunnen betrokkenen motiveren, bijvoorbeeld om

<sup>85</sup> Wiggins, 1996.

<sup>86</sup> Onderwijsraad, 2010.

de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren of aan de gestelde kwaliteitseisen te voldoen.<sup>87</sup> In het laatste geval dienen de toetsresultaten ter verantwoording; dat kan op verschillende niveaus. Bijvoorbeeld een leraar die toetsresultaten betreft in een functioneringsgesprek; een vaksectie die verantwoording aflegt voor de herziening van het vak aan andere collega's; een schoolleider die verantwoording aflegt voor toetsresultaten aan het schoolbestuur. Vaak wordt daarbij ook rekening gehouden met externe kwaliteitseisen.

### **Externe evaluatiefuncties**

Toetsing vervult externe evaluatiefuncties wanneer actoren die op grotere afstand van de onderwijsinstelling staan, toetsresultaten gebruiken om de onderwijsontwikkeling op scholen te volgen en te beïnvloeden.<sup>88</sup> Denk aan het parlement, het ministerie, de Inspectie van het Onderwijs of andere organisaties die betrokken zijn bij de ontwikkeling, uitvoering en monitoring van landelijk onderwijsbeleid. De focus van de externe evaluatoren kan variëren van de kwaliteit van individuele scholen tot het onderwijsstelsel als geheel.

Om conclusies te kunnen trekken, verzamelen externe evaluatoren gegevens van scholen. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij een inspectiebezoek en bij een peilingsonderzoek. Valide conclusies over onderwijskwaliteit op basis van toetsresultaten kunnen gebruikt worden voor landelijke beleidsdoelen. Een belangrijk doel is de evaluatie van de mate waarin kerndoelen en eindtermen worden gerealiseerd.

<sup>87</sup> Zie bijvoorbeeld Schildkamp e.a., 2025; Lai, Wilson, McNaughton & Hsiao, 2014.

<sup>88</sup> Schildkamp, Poortman & Sahlberg, 2019; Felner, Bolton, Seitsinger, Brand & Burns, 2008.

# katern 2

# functievermenging bij diverse soorten toetsen

In de huidige onderwijspraktijk worden aan één toets vaak verschillende functies toegekend. Dit gebeurt bij zowel volgtoetsen, doorstroomtoetsen, eindexamens als (overige) schooleigen toetsen.

## **Functievermenging bij verplichte volgtoetsen in basisonderwijs**

Volgtoetsen worden al ruim vier decennia ingezet in het basisonderwijs.<sup>89</sup> Sinds 2014 zijn scholen wettelijk verplicht om vanaf leerjaar 3 regelmatig – doorgaans twee keer per jaar – toetsen af te nemen van een door de overheid erkend, gestandaardiseerd, leerlingvolgsysteem.<sup>90</sup> Deze toetsen zijn vanaf groep 7 afgestemd op de referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen. Het toetsonderdeel taal geeft zicht op de gebieden technisch/begrijpend lezen, spelling/taalverzorging en eventueel woordenschat. Het toetsonderdeel rekenen doet dat voor de gebieden getallen, meten, verhoudingen, breuken en inzicht bij toepassingen als verhaaltjessommen.

### **Onderwijsleerfuncties**

Volgtoetsen zijn oorspronkelijk bedoeld om het onderwijsleerproces te ondersteunen. Het zicht dat de toetsen geven op de ontwikkeling van (individuele) leerlingen, helpt de leraar het onderwijs af te stemmen op die leerlingen en zo nodig differentiatie in het onderwijsaanbod aan te brengen voor leerlingen die zich bovengemiddeld, gemiddeld en ondergemiddeld ontwikkelen.<sup>91</sup> Dit heet ook wel 'opbrengstgericht werken'.<sup>92</sup>

### **Selectiefuncties**

De volgtoetsen worden ook gebruikt voor selectiedoeleinden: 98% van de scholen neemt de resultaten van het leerlingvolgsysteem mee in het schooladvies.<sup>93</sup> Scholen beperken zich daarbij niet altijd tot de leerlingvolgtoetsen vanaf groep 7, die zicht geven op de beheersing van de referentieniveaus Taal en rekenen, maar

<sup>89</sup> In dit katern worden de verplichte erkende volgtoetsen in het basisonderwijs beschreven, niet die van optionele volgtoetsen in het basis- of voortgezet onderwijs

<sup>90</sup> De overheid heeft diverse leerlingvolgsystemen erkend; scholen kunnen daaruit kiezen.

<sup>91</sup> Kamerstukken II 2011/2012, 33 157, nr. 3; zie ook Onderwijsraad, 2011.

<sup>92</sup> Onderwijsraad, 2012; zie ook Schildkamp e.a., 2025.

<sup>93</sup> Luyten, Oomens & Scholten, 2019.

nemen soms ook al de eerdere resultaten mee. Die geven namelijk zicht op het prestatieniveau van de leerling ten opzichte van het landelijk gemiddelde.

### **Evaluatiefuncties**

Een deel van de scholen gebruikt de leerlingvolgtoetsen ook voor evaluatieve doeleinden. De scholen beschouwen de toetsresultaten dan als indicaties voor de onderwijskwaliteit. Wanneer prestaties van leerlingen achterblijven bij de landelijke norm, of wanneer de voortgang op de te behalen referentieniveaus dan wel de verdeling van schooladviezen tegenvalt, kan dat voor de schoolleiding of het bestuur een reden zijn de onderwijskwaliteit van een klas, leraar of school extra goed te monitoren.

Hoewel resultaten op volgtoetsen niet zijn opgenomen in het kwantitatieve onderwijsresultatenmodel van de Inspectie van het Onderwijs, gebruiken scholen de volgtoetsen om te anticiperen op de schoolbeoordeling door de inspectie. De volgtoetsen hebben namelijk een voorspellende waarde voor de resultaten op de doorstroomtoets, die wel in het resultatenmodel zijn opgenomen. De volgtoetsen sluiten wat betreft inhoud en vorm namelijk aan bij de doorstroomtoetsen (en zijn om die reden vaak van eenzelfde aanbieder).

### **Voor- en nadelen van standaardisering**

Volgtoetsen zijn verregaand gestandaardiseerd: het gaat om landelijke varianten en deze moeten door de overheid zijn erkend. Dat maakt het mogelijk landelijke, methode-onafhankelijke vergelijkingen te maken. Standaardisering heeft ook nadelen. Volgtoetsen richten zich op slechts enkele onderdelen van taal en rekenen. Op basis daarvan is voor leraren niet vast te stellen welke specifieke leerstof leerlingen beheersen of welke misconcepties ze hebben – methodetoetsen lenen zich daar beter voor. Op individueel niveau moeten leraren bovendien rekening houden met de onnauwkeurigheid van de meting (op geaggregeerd niveau middelt dat uit).

### **Optimalisering van toetsresultaten**

Omdat het schooladvies mede wordt gebaseerd op de resultaten uit de volgtoetsen, proberen leraren en leerlingen (en hun ouders) die resultaten te optimaliseren. Ook wanneer de toetsen pas vanaf de bovenbouw van het basisonderwijs meetellen, anticiperen betrokkenen hierop en proberen ze ervoor te zorgen dat leerlingen zo hoog mogelijk eindigen in de rangorde die de toetsen zichtbaar maken. Op veel scholen bieden methodemakers of andere bedrijven leerlingen specifieke instructie of oefeningen aan om toetsresultaten te optimaliseren. Hierdoor slijt de informatiewaarde van de toetsitems en worden resultaten minder betrouwbaar als indicatie van het vaardigheidsniveau.<sup>94</sup> De neiging om de resultaten van de volgtoetsen te optimaliseren, mondt ook uit in kansenongelijkheid. Leerlingen die geen toetstraining krijgen van hun school of ouders, hebben minder kansen om de beoogde toetsresultaten te behalen dan leerlingen die wel getraind zijn.

### **Dashboards**

Toetsaanbieders ontwerpen de leerlingvolgsystemen voor verschillende gebruikers. Resultaten zijn weergegeven in grafieken aan de hand waarvan leerlingen, ouders, leraren, intern begeleiders, schoolleiders, schoolbestuurders en soms ook raden van toezicht op individueel dan wel geaggregeerd niveau kunnen zien hoe leerlingen scoren ten opzichte van het landelijk gemiddelde en (vanaf groep 7) de referentieniveaus. Bij volgtoetsen die digitaal worden

afgenomen (inmiddels het merendeel), zijn resultaten vrijwel direct beschikbaar via *dashboard*-systemen. De toetsresultaten bieden weliswaar een indicatie voor de onderwijskwaliteit, maar zeggen niet alles over de onderwijskwaliteit (zie ook paragraaf 1.2). Er is een reëel risico dat betrokkenen de dashboards gaan beschouwen als objectieve informatie die rechtstreeks verband houdt met de onderwijskwaliteit. Het optimaliseren van de resultaten op de toetsen kan dan een doel op zich worden.<sup>95</sup> Met als gevolg dat de inhoudelijke focus van het onderwijs versmalt. Dit gaat ten koste van de aandacht voor onderwijsdoelen die niet in de volgoetsen voorkomen.

### Versmalling

Er zijn inderdaad aanwijzingen voor deze versmalling. Zo worden studievvaardigheid en wereldoriëntatie (bijvoorbeeld kennis van geschiedenis en biologie) minder vaak dan voorheen aangeboden of gekozen als onderdelen van volgoetsen. De focus versmalt tot wat (vooral) telt bij de selectie en schoolbeoordeling. Ook mondelinge taalvaardigheid en schrijfvaardigheid krijgen doorgaans weinig aandacht in de toetsing in het basisonderwijs, terwijl er goede redenen zijn om dat wel te doen.<sup>96</sup> Hierbij is sprake van een wisselwerking met de methodemakers: zij spelen weer in op de behoefte van scholen om te focussen op onderwijsdoelen die in volgoetsen aan de orde komen, en richten zich minder op andere onderwijsdoelen. Voor leraren zijn er relatief weinig prikkels om een smalle focus te verbreden.

### Rangordening

De prominente plaats van volgoetsen doet ook wat met de beleving ervan. Betrokkenen gaan deze toetsen beschouwen als markeerpunten, waarbij niet zozeer de beheersing van de getoetste kennis en vaardigheden wordt bepaald, als wel de rangorde van leerlingen telkens opnieuw tegen het licht wordt gehouden. Daarmee verdwijnt de beoogde onderwijsleerfunctie van volgoetsen naar de achtergrond. De herhaaldelijke confrontatie met de eigen rangorde in de klas kan leerlingen bovendien demotiveren en faalangst bezorgen, vooral wanneer zij steeds ondergemiddeld scoren, hoewel ze hard hun best doen en vooruit gaan. Ook kan de toets onbedoeld competitie aanwakkeren tussen leerlingen of ouders die graag willen dat hun kind 'hoog scoort'.<sup>97</sup>

## Functievermenging bij doorstroomtoets

De doorstroomtoets in groep 8 ligt in het verlengde van de volgoetsen vanaf groep 3 op de basisschool. Scholen zijn verplicht een doorstroomtoets af te nemen en kunnen daarbij kiezen tussen een aantal erkende varianten die de markt aanbiedt. Elke variant meet op gestandaardiseerde wijze de kennis en vaardigheden waarover de leerling beschikt, op dezelfde gebieden van taal en rekenen.

### Selectiefuncties

De doorstroomtoets wordt afgenomen in groep 8, vlak na het voorlopige schooladvies van de leraar. De doorstroomtoets is criteriumgericht.<sup>98</sup> De toets gebruikt de referentieniveaus 1F, 1S, 2F als maatstaf; dit zijn landelijke afspraken

<sup>95</sup> In dit geval wordt gesproken van 'doelverplaatsing'. Zie Schildkamp e.a., 2025.

<sup>96</sup> Mondelinge taalvaardigheid krijgt weinig expliciete en doelgerichte aandacht. Zie Onderwijsraad, 2022c; Inspectie van het Onderwijs, 2021c; Goorhuis-Brouwer, 2018. Aandacht voor schrijfvaardigheid blijft vaak beperkt tot taalverzorging bij het schrijven van zinnen. Er is weinig aandacht voor het systematisch schrijven van samenhangende teksten. Zie Onderwijsraad, 2022c; Inspectie van het Onderwijs, 2021b; Rijlaarsdam & Van den Bergh, 2006.

<sup>97</sup> Jackson & Van Houtte, 2025.

<sup>98</sup> Criteriumgericht wil zeggen dat het toetsresultaat wordt vergeleken met een inhoudelijk criterium. Daartegenover staat normgericht, waarbij leerlingen met elkaar worden vergeleken.

over wat leerlingen aan het eind van de basisschool moeten kunnen op het gebied van taal en rekenen. Elke leerling wordt beoordeeld op de eigen vaardigheden ten opzichte van die inhoudelijke lat. De toets vergelijkt leerlingen dus niet met elkaar.<sup>99</sup>

Op basis van de score wordt een zogenoemd toetsadvies bepaald, dat aangeeft voor welke schoolsoort in het voortgezet onderwijs de leerling in aanmerking komt (bijvoorbeeld vmbo-k of havo). Wanneer dit toetsadvies hoger uitpakt dan het voorlopige schooladvies van de leraar, moet de school het advies bijstellen tenzij dat niet in het belang van het kind lijkt. Deze bijstellingsregeling heeft invloed op de selectie. Sinds de invoering in 2023-2024 kregen 48.000 achtstegroepers een opgehoogd advies, terwijl dat er het jaar daarvoor 18.000 waren.<sup>100</sup>

De bijstellingsregeling geeft leerlingen die met het aanvankelijke schooladvies onderschat worden, een extra kans om onderwijs te volgen op het niveau dat past bij hun resultaten op de doorstroomtoets. De toets geeft daarnaast leraren externe feedback die hen kan aanzetten tot reflectie op de kwaliteit van hun schooladviezen. Discrepancies kunnen hen bijvoorbeeld wijzen op een mogelijke bias die ze hebben ten aanzien van bepaalde groepen leerlingen. Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat leerlingen met een lagere sociaaleconomische status en meiden systematisch een lager schooladvies krijgen.<sup>101</sup>

### Evaluatiefuncties

De doorstroomtoets vervult ook evaluatiefuncties, waarbij scholen en externe actoren de toetsresultaten gebruiken als indicatie voor de onderwijskwaliteit. De Inspectie van het Onderwijs gaat aan de hand van de toetsresultaten na of er genoeg leerlingen van een school aan de minimale normen van het wettelijk vastgestelde referentiekader voldoen.<sup>102</sup> De minimale normen zijn vastgelegd in het kwantitatieve onderwijsresultatenmodel van de inspectie.

### Onderwijsleerfuncties

De doorstroomtoets heeft invloed op het onderwijsleerproces en vervult daardoor ook onderwijsleerfuncties, maar niet in de vorm van feedback. De toets wordt immers aan het eind van de basisschool afgenomen en de feedback kan nauwelijks meer worden benut voor het onderwijsleerproces. Wel heeft de doorstroomtoets een afsluitende functie en richtinggevende informatiefunctie. Veel betrokkenen beleven de doorstroomtoets als een afsluiting van de basisschoolperiode en werken er naartoe. Als afsluitende toets en toets om naar toe te werken is deze echter te smal en weinig intrinsiek motiverend. Maar omdat het resultaat van de toets meetelt voor de plaatsing in schoolsoorten in het voortgezet onderwijs, motiveert dit leerlingen een zo hoog mogelijke score te behalen op de toets (extrinsieke motivatie).

### Nadruk op betrouwbaarheid

Sinds de invoering van de doorstroomtoets (en de voorloper: de eindtoets) krijgen bij het ontwerp daarvan selectie- en evaluatiefuncties prioriteit. De ontwerpeis is dat de toetsen in een beperkte tijd (maximaal twee dagdelen) op een betrouwbare manier kennis en vaardigheden meten die voorspellend zijn voor het succes in de verschillende schoolsoorten. De toets moet betrouwbare informatie geven over het behalen van de referentieniveaus 1F, 1S, 2F en daarmee ook indicaties leveren

<sup>99</sup> <https://cito.nl/de-doorstroomtoets-helpt-om-door-te-stromen/>

<sup>100</sup> ESB, 2026.

<sup>101</sup> Batruch, Geven, Kessenich & Van de Werfhorst, 2023; Dienst Uitvoering Onderwijs, 2025; Onderwijsraad, 2021b.

<sup>102</sup> In het onderwijsresultatenmodel van de Onderwijsinspectie zijn de normen vertaald in percentages van leerlingen die aan de referentieniveaus moeten voldoen, waarbij rekening wordt gehouden met de leerlingpopulatie (zie paragraaf 5.3).

voor de onderwijskwaliteit van de scholen. De nadruk op betrouwbaarheid hangt samen met het feit dat de toets vergelijkbaarheid moet bieden en er veel van afhangt (high stakes). De nadruk op betrouwbaarheid gaat echter ten koste van de representativiteit van de toets. Van alle onderwijsdoelen in het basisonderwijs die in het verlengde liggen van de kerndoelen, wordt slechts een klein deel getoetst. Dat geldt ook als alleen wordt gekeken naar beheersingsdoelen (en de aanbodsdoelen of ervaringsdoelen buiten beschouwing worden gelaten). Zo meet de toets op het gebied van taal geen mondelinge vaardigheden (spreken en luisteren) of schriftelijke vaardigheden (stelvaardigheid, motorische schrijfvaardigheid). Ook gebieden als wereldoriëntatie en studievaardigheid vallen buiten de doorstroomtoets.<sup>103</sup>

### Spanningen

Hoewel selectie- en evaluatiefuncties de nadruk krijgen bij het ontwerp van de doorstroomtoets, worden die functies niet optimaal vervuld. Het toetsmoment is te laat om de resultaten mee te nemen bij het voorlopige schooladvies. Veel scholen gebruiken daarom de (eerdere) volgtoetsen als onderbouwing van het schooladvies. Dit terwijl die toetsen, vanwege het moment van afname en eerder besproken methodologische problemen, een beperkte indicatie geven van het uiteindelijke prestatieniveau van de leerlingen op taal en rekenen.

Een laatste spanning rondom de doorstroomtoets betreft de verschillende varianten. De overheid heeft bij de invoering van de verplichte doorstroomtoets (toen nog eindtoets geheten) een aantal varianten toegestaan, om beter te kunnen aansluiten op specifieke onderwijsaanpakken van scholen. Een voorwaarde was dat de varianten door de overheid erkende gestandaardiseerde toetsen moesten zijn met overeenkomstige ankeropgaven, waarmee de toetsen konden worden geijkt. Deze ijking blijkt in de praktijk niet optimaal. Voor het toetsadvies (en daarmee het schooladvies) maakt het uit welke variant van de doorstroomtoets de leerling maakt.<sup>104</sup> Er is sprake van kansenongelijkheid die voortkomt uit een spanning tussen aan de ene kant de onderwijsleerfuncties van de toets en aan de andere kant de evaluatie- en selectiefuncties.

## Funcievermenging bij eindexamen

Als afsluiting van het voortgezet onderwijs maken leerlingen centrale examens voor de vakken binnen het profiel dat ze voor de bovenbouw hebben gekozen. Resultaten die leerlingen behalen op deze examens (samen 'het centraal examen') worden gecombineerd met de resultaten die leerlingen hebben behaald voor het schoolexamen. Dit laatste omvat toetsen die de school heeft ontworpen of gekozen en die meetellen voor het schoolexamencijfer van de betreffende vakken. Centraal en schoolexamen vormen samen het eindexamen.

Het schoolexamen is vastgelegd in het programma van toetsing en afsluiting (PTA) en moet in combinatie met het centraal examen de eindtermen dekken die wettelijk zijn vastgesteld en nader worden gespecificeerd in de jaarlijks vastgestelde examensyllabus.<sup>105</sup> Om te bepalen of een leerling slaagt (en kan worden gecertificeerd) worden per vak het (gemiddelde) cijfer van het schoolexamen en dat van het centraal examen gemiddeld en wordt nagegaan of de leerling voldoet aan de minimumeisen die zijn gesteld inzake het aantal onvoldoendes en compensatiemogelijkheden.

<sup>103</sup> Het toetsen van deze onderdelen is optioneel.

<sup>104</sup> Dienst Uitvoering Onderwijs, 2024; PO-Raad, 2024.

<sup>105</sup> Alleen de eindtermen die toegewezen zijn aan het centraal examen, zijn gespecificeerd in de syllabi.

### Selectiefuncties

Het eindexamen heeft een belangrijke selectiefunctie, omdat het de diplomeringsbeslissing (wel of niet toekennen van een diploma) onderbouwt. Omdat het centraal examen verregaand is gestandaardiseerd en de betrouwbaarheid is geoptimaliseerd, zijn de resultaten onderling vergelijkbaar. Het centraal examen helpt op die manier de diplomeringsbeslissing te onderbouwen. Het schoolexamen borgt dat leerlingen onderwijsdoelen over de volle breedte van de eindtermen hebben behaald.

### Evaluatie- en onderwijsleerfuncties

Het eindexamen vervult ook evaluatie- en onderwijsleerfuncties. De examenresultaten geven aan in welke mate de school eindtermen bij leerlingen weet te realiseren. Ze bieden actoren binnen en rondom de school en actoren die meer op afstand staan, indicaties voor de onderwijskwaliteit. Zo vormt het gemiddelde cijfer voor het centraal examen voor de Onderwijsinspectie een van de indicatoren die aangeven of een school voldoet aan de wettelijke deugdelijkheidseisen (zie paragraaf 5.3).

De onderwijsleerfuncties van het eindexamen zijn in veel opzichten vergelijkbaar met die van de doorstroomtoets in het basisonderwijs: betrokkenen beleven het eindexamen als de afsluiting van de schoolperiode en werken ernaar toe. Nog meer dan de doorstroomtoets is het eindexamen een rite de passage.

### Spanningen tussen functies van centraal examen

Tussen de verschillende functies van het centraal examen bestaat een spanning die in veel opzichten vergelijkbaar is met die van de doorstroomtoets. Omdat bij het centraal examen prioriteit wordt gegeven aan selectie- en externe evaluatiefuncties, ligt bij het ontwerp de nadruk op betrouwbaarheid. Dat gaat ten koste van de representativiteit (inhoudsvaliditeit) van het centraal examen: bij sommige vakken dekt het examen slechts een klein deel van de eindtermen. Bij geschiedenis ligt de nadruk bijvoorbeeld op kennis en beperkte vormen van historisch redeneren, waarbij leerlingen hooguit één bron raadplegen en geen bronnen met elkaar vergelijken.<sup>106</sup> Bij de taalvakken in havo en vwo is de focus van het centraal examen bijvoorbeeld gericht op begrijpend lezen van kortere teksten. Eindtermen als schrijf- en spreekvaardigheid blijven buiten beeld. Die zijn binnen de beschikbare examentijd van twee à drie uur niet te toetsen op een manier die voldoende betrouwbaar wordt geacht. Bij andere vakken, zoals economie en wiskunde, is het beter mogelijk de eindtermen in het centraal examen breed te dekken. De betreffende kennis en vaardigheden lenen zich namelijk goed voor compacte en betrouwbare examinering.

De ‘smalle’ centrale examinering bij sommige vakken kan blikvernaauwing in de hand werken. Betrokkenen gaan zich vooral richten op kennis en vaardigheden die nodig zijn om het centraal examen te maken. Waar het schoolexamen een complementaire functie zou moeten vervullen, kunnen scholen (bij een deel van de vakken) het schoolexamen als een oefening voor het centraal examen gaan beschouwen.<sup>107</sup> Er kan zo ook versmalling van focus optreden in het onderwijs van de voorgaande leerjaren, dat toewerkt naar het centraal examen. Het eindexamen als geheel vervult de onderwijsleerfunctie van ‘richtpunt’ dan minder goed. Uit twee onderzoeken van de Inspectie van het Onderwijs blijkt dat versmalling van het schoolexamen vaak voorkomt.<sup>108</sup> Beide onderzoeken

<sup>106</sup> Van Drie, Huijgen & Van Boxtel, in press.

<sup>107</sup> Onderwijsraad, 2018b; zie ook Wetenschappelijke Curriculumcommissie, 2021.

<sup>108</sup> Inspectie van het Onderwijs, 2019, 2023.

richtten zich op de processen rondom de schoolexaminering. Momenteel voert Cito in opdracht van de minister een onderzoek uit naar de inhoud van het schoolexamen.<sup>109</sup>

### **Spanningen tussen functies van schoolexamen**

Het schoolexamen heeft naast een selectiefunctie nadrukkelijk een onderwijsleerfunctie. Dit examen zou moeten markeren dat leerlingen onderwijsdoelen die in het verlengde liggen van de eindtermen, over de volle breedte hebben behaald en daar in eerdere jaren naar toewerken. Scholen kunnen binnen de kaders van de eindtermen accenten plaatsen op basis van eigen onderwijsopvattingen. Dit komt tegemoet aan de pluriformiteit die het Nederlandse onderwijslandschap kenmerkt.

Vanuit het oogpunt van selectie is deze eigen inbreng van de school echter suboptimaal, omdat er verschillen ontstaan tussen scholen in de inhoud en vorm van het schoolexamen. Dit doet afbreuk aan de vergelijkbaarheid van de diplomeringbeslissingen. Examencommissies bieden hier tegenwicht, doordat zij de taak hebben de kwaliteit van het schoolexamen te borgen en horen na te gaan of het schoolexamen in combinatie met het centrale examen de eindtermen dekt.

Bezien vanuit de evaluatiefunctie is het schoolexamen ook suboptimaal, omdat schoolbestuurders en de Onderwijsinspectie alleen examenresultaten van scholen kunnen vergelijken die betrekking hebben op het centraal examen. Dit kan weer blikvernauwing in de hand werken wanneer deze resultaten als enige indicatoren van onderwijskwaliteit worden beschouwd.

### **Functievermenging bij (overige) schooleigen toetsen**

De meeste schooleigen toetsen die leraren afnemen in het basis- en voortgezet onderwijs, maken *geen* deel uit van het examen. Het betreft methodetoetsen die leraren kiezen en gebruiken, of toetsen die ze zelf ontwerpen voor vakonderdelen. Voorbeelden in het basisonderwijs zijn een oefentoets met rekenopgaven, een schriftelijke overhoring topografie en een spreekbeurt over een zelfgekozen onderwerp. Voorbeelden in het voortgezet onderwijs zijn een proefwerk maatschappijleer, een scheikundeproef inclusief verslaggeving, een oefentoets luistervaardigheid Engels, een opdracht om een vogelhuisje te maken en een opdracht om een technische tekening te lezen aan de hand van vragen.

Ook aan schooleigen toetsen worden zowel onderwijsleerfuncties als selectie- en evaluatiefuncties verbonden. En ook hier staan die functies soms op gespannen voet.

### **Onderwijsleerfuncties**

Schooleigen toetsen vervullen in de huidige onderwijspraktijk diverse onderwijsleerfuncties. Naast de feedbackfunctie die ze voor leraren en leerlingen hebben, worden ze vaak ook gebruikt om leerlingen te motiveren, hetzij extrinsiek als stok achter de deur hetzij intrinsiek als inspiratie voor het leren.<sup>110</sup> Toetsen markeren ook dat doelen zijn bereikt in de ontwikkeling van kennis en vaardigheden bij leerlingen, en sluiten onderwijsperiodes daarmee af.

### **Selectiefuncties**

Schooleigen toetsen vervullen ook selectiefuncties, vooral in het voortgezet onderwijs. In een reguliere schoolweek is het vrij gebruikelijk dat leerlingen diverse schooleigen toetsen maken die meetellen voor de bevordering naar een volgend leerjaar of in het verlengde daarvan de verwijzing naar een andere schoolsoort (vooral als alternatief voor doubleren). Daarnaast organiseren scholen speciale toetsweken waarin leerlingen dagelijks schooleigen toetsen maken. Gemiddeld krijgen Nederlandse leerlingen in het voortgezet onderwijs 102 cijfers per jaar die 'meetellen voor het rapport'.<sup>111</sup>

### Evaluatiefuncties

Tot slot gebruiken actoren binnen of rondom de school resultaten op schooleigen toetsen om aspecten van onderwijskwaliteit te volgen, (eventueel) te verbeteren en te verantwoorden. Dat gebeurt meer individueel (door leraren) of meer gezamenlijk (bijvoorbeeld met lerarenteams, schoolleiders en bestuurders). En het gebeurt al dan niet in combinatie met landelijke toetsen en overige observaties om een completer beeld te krijgen van de onderwijskwaliteit. Dat bredere beeld delen sommige scholen ook met externe partijen, zoals de inspectie, voor verantwoordingsdoeleinden.<sup>112</sup>

### Spanningen

Bij schooleigen toetsen is er vooral een spanning tussen onderwijsleerfuncties en selectiefuncties. Wanneer selectiefuncties de overhand krijgen, kan de focus van leraren en leerlingen te zeer gericht raken op cijfers, ten koste van hun aandacht voor feedback en de ontwikkeling van kennis en vaardigheden over een langere termijn.<sup>113</sup> Andersom kunnen de selectiefuncties lijden onder de onderwijsleerfuncties. De selectiefuncties vergen een zekere mate van standaardisering van de toetsing met het oog op kansgelijkheid. De onderwijsleerfuncties vergen juist ruimte voor afstemming. Wanneer in een toets die meetelt voor de selectiebeslissing, flexibiliteit en maatwerk de overhand krijgen, kan dit ten koste gaan van de betrouwbaarheid van toetsing. De toetsresultaten worden immers onderling minder goed vergelijkbaar.

De botsing tussen de functies van schooleigen toetsing kan tot uiting komen bij rapportvergaderingen waarin leraren gemiddelden van cijfers voor schooleigen toetsen gebruiken om de uiteindelijke bevorderingsbeslissing te onderbouwen. Daarbij is een zekere mate van willekeur onontkoombaar, omdat vakken verschillen in het aantal toetsen, de normstelling en de kwaliteit van de toetsen.<sup>114</sup> Bovendien verschilt de wijze waarop toetsen worden meegenomen bij rapportbeslissingen. Er zijn grote verschillen in hoe scholen vakken laten meewegen en het totaaloordeel bepalen. Waar de ene school 'kansrijk bevordert' is de ander school juist meer behoudend. Ook binnen dezelfde school zijn er verschillen in hoe leraren toetsresultaten wegen.

Bij leraren van de basisschool die een schooladvies geven, zijn vergelijkbare verschillen aan de orde. Aangevoerd is dat leraren de neiging hebben leerlingen met een lage sociaaleconomische status lager te adviseren.<sup>115</sup> Gestandaardiseerde toetsing kan hier tegenwicht bieden. Als geheel zijn schooleigen toetsen overigens meer voorspellend voor toekomstig schoolsucces dan gestandaardiseerde toetsen. Dit komt doordat de schooleigen toetsen in combinatie doorgaans veel meer

<sup>111</sup> Visser, 2023.

<sup>112</sup> <https://levehetonderwijs.nl/2026/01/21/%f0%9f%93%a2-landelijke-oproep-voorbeelden-gezocht-van-brede-verantwoording-van-onderwijskwaliteit/>

<sup>113</sup> Butler & Nisan, 1986; zie ook Shepard e.a., 2018.

<sup>114</sup> Sleenhof, 2023; vergelijk Brookhart, Guskey, Bowers, McMillan, Smith, Smith, Stevens & Welsh, 2016; Wilbrink, 1997.

<sup>115</sup> Geven, 2025.

toetsgegevens omvatten en een groter geheel aan onderwijsdoelen dekken.<sup>116</sup>

Tot slot kunnen de selectiefuncties van schooleigen toetsen botsen met de evaluatiefuncties van examens. Zo kan bij rapportvergaderingen beslist worden om leerlingen te laten doubleren of te laten afstromen ten behoeve van hogere doorstroom- en slagingspercentages in latere jaren. Hier zet de externe evaluatiefunctie van examens de bevorderingsbeslissing voor de leerling onder druk.



# aan beveling een

## **Bescherm onderwijsleerfuncties van toetsing**

Wanneer toetsen met onderwijsleerfuncties ook dienen voor selectie- en evaluatiefuncties, raken de onderwijsleerfuncties vaak overschaduwd. Dit is op vier manieren tegen te gaan.

Aan toetsen met een onderwijsleerfunctie worden in de onderwijspraktijk vaak ook selectie- en evaluatiefuncties verbonden. Veel schooleigen toetsen die het onderwijs en leren moeten ondersteunen, tellen bijvoorbeeld ook mee voor het rapport. Door deze functievermenging raakt de onderwijsleerfunctie overschaduwd. Er zijn diverse manieren om dit tegen te gaan. Allereerst doet de raad scholen de aanbeveling toetsen vooral te benutten om naar onderwijsdoelen toe te werken. Verder pleit de raad ervoor leerlingvolgtoetsen in beginsel alleen voor de onderwijsleerfuncties in te zetten. Ook roept de raad scholen op helderheid te scheppen over wanneer onderwijsdoelen bereikt zijn. Tot slot pleit de raad ervoor het eigenaarschap van leraren rondom toetsing met een onderwijsleerfunctie te versterken.

### 3.1 Scholen: benut toetsen om naar onderwijsdoelen toe te werken

De onderwijsleerfunctie van toetsing zou in de ogen van de raad altijd moeten gaan over het toewerken naar onderwijsdoelen. Toetsen moeten niet alleen motiverend zijn op de korte termijn maar ook op de langere termijn leerlingen stimuleren om kennis, vaardigheden en ervaringen te verwerven.<sup>117</sup> Vanuit deze langere-termijnnoriëntatie verschaffen toetsen feedback om het onderwijsleerproces verder vorm te geven. Ook markeren toetsen fasen van het onderwijsleerproces en maken ze leerlingen bewust van de kennis, vaardigheden en ervaringen die zij al hebben verworven. Leraren spelen hier een belangrijke rol, bijvoorbeeld door leerlingen feedback te geven en te begeleiden bij het benutten van deze feedback in hun leerproces.<sup>118</sup>

Veel onderwijsleerfuncties van toetsen zijn niet te verenigen met de functie van toetsen als stok achter de deur, waarbij toetsen meetellen voor het rapport om zo leerlingen aan te sporen zich in te spannen voor de toets.<sup>119</sup> De toets wordt dan een doel op zich; de focus verschuift naar prestaties op korte termijn of naar het rekenkundig gemiddelde van prestaties waarvan de samenhang onduidelijk is.<sup>120</sup> Cijfers worden zo belangrijker dan het geven en benutten van de feedback voor het onderwijsleerproces. Onderwijsdoelen op de langere termijn raken daarbij uit het zicht.<sup>121</sup>

De Onderwijsraad beveelt scholen aan slechts een klein deel van de toetsen voor selectie te gebruiken en de meeste toetsen uitsluitend voor de onderwijsleerfuncties in te zetten. Voor veel scholen betekent dit een cultuuromslag, omdat zij op een andere manier naar toetsing moeten gaan kijken. Het betekent bijvoorbeeld dat scholen scherper kijken welke informatie nodig is om te bepalen of onderwijsdoelen zijn behaald. Cijfers zijn niet altijd noodzakelijk, maar wel heldere criteria om na te gaan of onderwijsdoelen zijn gerealiseerd (zie paragraaf 3.3). Dit veronderstelt een sterk bewustzijn van de onderwijsdoelen en hoe die samenhangen met het onderwijsprogramma. Minder toetsen met een selectiefunctie betekent ook dat leerlingen op andere manieren worden gemotiveerd hun best te doen. Dat kan bijvoorbeeld door vaker authentieke opdrachten te geven of opdrachten die duidelijk op elkaar voortbouwen, zodat leerlingen kunnen profiteren van de feedback.<sup>122</sup>

<sup>117</sup> Zie Shepard e.a., 2018.

<sup>118</sup> Charalampous & Darra, 2025.

<sup>119</sup> Zie Shepard e.a., 2018.

<sup>120</sup> De Groot, 1966.

<sup>121</sup> Butler & Nisan, 1986; zie ook Shepard e.a., 2018.

<sup>122</sup> Sluijsmans & Kneyber, 2016; Shepard e.a., 2018.

Toewerken naar onderwijsdoelen over een langere periode is bij uitstek belangrijk voor complexe vaardigheden en ervaringsdoelen, die met de nieuwe kerndoelen en eindtermen een prominente plaats krijgen in het onderwijsprogramma. Denk aan een betoog schrijven, langere zakelijke of literaire teksten lezen, een algoritme bedenken om een probleem op te lossen, een praktische opdracht systematisch aanpakken, historische bronnen vergelijken en discussies voeren over democratische waarden. Bij deze opdrachten gaat het niet alleen om kennis en vaardigheden die leerlingen verwerven of moeten laten zien, maar ook om ervaringen die zij opdoen, bijvoorbeeld ontdekken dat een praktisch probleem meerdere oplossingen heeft, of dat historische bronnen elkaar tegenspreken.

Om leerlingen complexe vaardigheden (en de bijbehorende ervaringen) te laten verwerven, is het zaak ze met uiteenlopende (authentieke) opdrachten te laten oefenen, regelmatig feedback te geven en geleidelijk toe te werken naar meer uitdagende opdrachten, waarbij de beoordelingscriteria gaandeweg worden uitgebreid en leerlingen zich deze eigen maken om ook zelf hun leerproces te sturen.<sup>123</sup> Kennis, vaardigheden en ervaringen opdoen verhoudt zich niet goed met een aanpak waarbij leerlingen bij elke opdracht worden beoordeeld en becijferd.<sup>124</sup> Er is een vorm van toetsing nodig die de nadruk legt op het leerproces, en leerlingen motiveert de eigen bekwaamheid en inzichten te vergroten.<sup>125</sup>

### **3.2 Scholen: zet leerlingvolgtoetsen in beginsel alleen in voor onderwijsleerfuncties**

Sinds het schooljaar 2014-2015 zijn scholen in het basisonderwijs verplicht leerlingvolgtoetsen te gebruiken om de voortgang van leerlingen te volgen op in elk geval het gebied van taal en rekenen. Leerlingvolgtoetsen vormen een belangrijk didactisch instrument voor scholen. Doordat deze toetsen onafhankelijk zijn van de gebruikte methode, kunnen schoolteams de doorgaande ontwikkeling volgen van het beheersingsniveau van leerlingen op onderdelen van taal en rekenen. Hierop kunnen ze hun didactische aanpak voor een leerling of een groep leerlingen afstemmen.

Aan leerlingvolgtoetsen worden in de huidige onderwijspraktijk ook selectie- en evaluatiefuncties toegekend. De toetsresultaten worden gebruikt om selectiebeslissingen te onderbouwen (bevordering en plaatsing). Met behulp van grafieken worden ze vaak gedeeld met ouders. De resultaten worden ook gedeeld met bijvoorbeeld schoolbestuurders en raden van toezicht met het oog op de onderwijsevaluatie. Door deze functievermenging raken de onderwijsleerfuncties overschaduwed (zie paragraaf 2.2 en katern 2). De raad pleit er dan ook voor om het gebruik van de toetsresultaten in beginsel te beperken tot het schoolteam.

De onderwijsleerfuncties van leerlingvolgsystemen staan in de ogen van de Onderwijsraad voorop. De keuze voor een (erkende) volgtoets en het gebruik ervan is daarom aan de school. De raad pleit ervoor beslissingen over het delen van toetsresultaten te laten voorbereiden door een interne toetsingscommissie, die bestaat uit leraren en eventueel een kwaliteitscoördinator of dataspecialist.<sup>126</sup> De toetsingscommissie bepaalt samen met de schoolleiding en het schoolbestuur en

<sup>123</sup> Shepard, Hammerness, Darling-Hammond & Rust, 2005.

<sup>124</sup> Vergelijk de oproep van Nieminen, Bearman, Ajjawi & Boud (2026) om verder te gaan dan het problematiseren van de cijfergerichte toetscultuur en ook oplossingsrichtingen uit te denken.

<sup>125</sup> Charalampous & Darra, 2025; Moon, Brighton, Callahan & Robinson, 2005; Black & Wiliam, 2018; Shepard e.a., 2018.

<sup>126</sup> Zo'n toetsingscommissie is nog niet gangbaar in het basis- en voortgezet onderwijs.

in overleg met het schoolteam of de resultaten van de volgoetsen eventueel voor andere doeleinden gebruikt worden (evaluatie, selectie) en worden gedeeld met anderen, zoals leerlingen, ouders of schoolbestuurders. Bijvoorbeeld omdat deze resultaten goed benut kunnen worden voor de kwaliteitszorg of het gesprek met ouders kunnen voeren.

Wanneer de toetsingscommissie ermee instemt de toetsresultaten te delen, bepaalt deze (in samenspraak met betrokkenen) hoe dit gebeurt. De toetsresultaten worden bijvoorbeeld geaggregeerd op klas- of schoolniveau (in plaats van op het niveau van individuele leerlingen) aangeboden en van context voorzien. Deze informatie kan bijvoorbeeld zicht geven op de realisering van verwante en andere onderwijsdoelen of op de achtergrondkenmerken van leerlingen. Deze voorwaarden voorkomen dat toetsresultaten een eigen leven gaan leiden en blikvernuwing in de hand werken (zie paragraaf 2.2). Een toetsingscommissie is ook op andere vlakken nodig. De raad komt hier nog op terug in hoofdstuk 4 en 5.

### 3.3 Scholen: schep helderheid over wanneer onderwijsdoelen gerealiseerd zijn

De overheid stelt kerndoelen en eindtermen vast. Op basis van deze wettelijke kaders ontwikkelen scholen hun onderwijsdoelen en geven ze vorm aan hun onderwijsleerproces, toetsing en onderwijsorganisatie.<sup>127</sup> Om gericht naar onderwijsdoelen te kunnen toewerken, moet helder zijn wanneer de nagestreefde kennis, vaardigheden en ervaringen zijn gerealiseerd. De toetsing vindt dan criteriumgericht plaats.<sup>128</sup> De raad pleit ervoor dat scholen onderwijsdoelen van heldere criteria voorzien. Scholen kunnen daarbij gebruik maken van bestaande uitwerkingen, maar zullen ook zelf een slag moeten maken.

De nieuwe kerndoelen zijn concreter dan de bestaande, omdat ze consequent zijn geformuleerd met handelingswerkwoorden, zoals herkennen, analyseren of toepassen (zie paragraaf 1.1). Daarnaast zijn met de toevoeging 'te denken valt aan' voorbeelden beschreven van opdrachtcontexten. Bij de eindtermen zijn er examensyllabi die de eindtermen nader specificeren. Ook bestaat er voor taal en rekenen een referentiekader dat het fundamentele en streefniveau beschrijft voor de fasen in de schoolloopbaan van leerlingen. Tot slot bieden bijvoorbeeld SLO en methodemakers handreikingen die leerlijnen beschrijven van onderwijsdoelen die toeleiden naar de te behalen kerndoelen en eindtermen.

Deze specificaties van de kerndoelen en eindtermen volstaan echter niet om het onderwijs vorm te kunnen geven en toetsing daarin een plek te geven. Scholen moeten in het verlengde hiervan of eventueel aanvullend hierop zelf onderwijsdoelen formuleren en duidelijk maken wanneer leerlingen inhouden beheersen en relevante ervaringen opdoen. Hiertoe kunnen ze bijvoorbeeld *rubrics* ontwikkelen of meer overkoepelende beoordelingscriteria die aangeven wanneer een doel behaald is, en eventueel niveauverschillen daarin markeren.<sup>129</sup> De raad ziet in deze concretiseringslag een rol voor de toetsingscommissie weggelegd (zie ook paragraaf 3.2). Deze commissie ondersteunt leraren bij het formuleren van criteria en de toepassing hiervan bij de toetsing.

<sup>127</sup> Zie Onderwijsraad, 2018a.

<sup>128</sup> Vergelijk Glaser, 1963; Guskey, 2009; O'Connor, 2002; Wiggins, 1996; Sadler, 2014; zie ook Shepard e.a., 2018.

<sup>129</sup> Zie bijvoorbeeld <https://www.slo.nl/thema/meer/doorstroom-vmbo/algemene/werken-algemene/werken-rubrics/>

### 3.4 Scholen en overheid: versterk eigenaarschap leraren bij toetsing

Onderwijs evalueren maakt deel uit van het beroep van de leraar, naast het ontwerpen en het geven van onderwijs.<sup>130</sup> In de wet is ook vastgelegd dat leraren een zelfstandige verantwoordelijkheid hebben in het beoordelen van de onderwijsprestaties van leerlingen.<sup>131</sup> Leraren moeten met de toetsing kunnen inspelen op specifieke groepen leerlingen en de ontwikkeling die zij doormaken. Een belangrijk vereiste van toetsen met een onderwijsleerfunctie is dan ook dat deze flexibel inzetbaar zijn. Flexibele inzet is ook nodig met het oog op constructieve afstemming tussen toetsen, onderwijsdoelen en het onderwijsleerproces (zie paragraaf 1.2).

Dit vereist een hoge mate van eigenaarschap van leraren – niet alleen bij het afnemen van toetsen en het gebruik van toetsresultaten, maar ook bij het ontwerpen, kiezen en aanpassen van toetsen en het integreren van toetsen in het onderwijs. Dit eigenaarschap is in de huidige onderwijspraktijk niet vanzelfsprekend, en zeker niet binnen het basisonderwijs. Vaker dan in het voortgezet onderwijs wordt daar gebruik gemaakt van toetsen die door externen zijn ontwikkeld, waaronder methodetoetsen, leerlingvolgtoetsen en digitale (adaptieve) toetsen. Het gebruik van externe toetsen heeft voordelen, bijvoorbeeld in termen van efficiëntie. Maar het heeft als nadeel dat leraren afhankelijk zijn van de keuzes die de toetsaanbieder heeft gemaakt en dat veel externe toetsen niet aan te passen zijn of dat aanpassing afbreuk doet aan de coherentie tussen toets en gebruikte methode. Er kan een situatie ontstaan waarbij de leraar de onderwijsdoelen en het onderwijs aanpast aan de toets in plaats van dat de toets wordt afgestemd op het gegeven onderwijs (zie paragraaf 1.2).

De raad beveelt aan het eigenaarschap van leraren rondom toetsing met een onderwijsleerfunctie te versterken. Dit betekent in de eerste plaats dat leraren zelf bepalen wanneer zij deze toetsen inzetten, welke toetssoorten ze daarvoor gebruiken en hoe zij de resultaten daarvan gebruiken, bijvoorbeeld voor feedbackdoeleinden of afstemming van de onderwijsaanpak.<sup>132</sup> Dit veronderstelt dat leraren over specifieke deskundigheid beschikken en dat schoolteams kritisch gebruik maken van uiteenlopende kennisbronnen rondom toetsing, en schooleigen afwegingen maken.<sup>133</sup> Het zonder meer volgen van een methode of een handreiking is niet voldoende.

Meer eigenaarschap betekent ook dat leraren vaker zelf toetsen ontwerpen. Dit kunnen zij doen samen met collega's en eventueel ook met toetsaanbieders.<sup>134</sup> Dit vergroot de kans dat eigen pedagogisch-didactische overwegingen leidend zijn in het toetsontwerp. Ook hiervoor hebben zij specifieke toetsdeskundigheid nodig.

Schoolbestuurders en schoolleiders kunnen ervoor zorgen dat leraren voldoende tijd en ruimte hebben voor (gezamenlijke) onderwijsontwikkeling en professionele ontwikkeling.<sup>135</sup> Dit kan worden vastgelegd in het professioneel statuut.<sup>136</sup> De overheid kan bijdragen aan de professionele ontwikkeling door toetsing een substantiële plaats te geven in de bekwaamheidseisen. Lerarenopleidingen hebben dan de taak aankomende leraren hierin toe te rusten.<sup>137</sup>

<sup>130</sup> De Kort, Biesta, Meester, Kneyber, Paalman, Fix & Polder, 2024.

<sup>131</sup> Artikel 31a WPO (in het bijzonder lid 2) en artikel 7.8 WVO (wettelijke bepaling over het beroep van leraar).

<sup>132</sup> Vergelijk Schildkamp, Van der Kleij, Heitink, Kippers & Veldkamp, 2020.

<sup>133</sup> Onderwijsraad, 2026b.

<sup>134</sup> Onderwijsraad, 2019b.

<sup>135</sup> Onderwijsraad, 2021a.

<sup>136</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-in-het-onderwijs/meer-zeggenschap-leraren-over-invulling-werk-door-professioneel-statuut>

<sup>137</sup> Onderwijsraad, 2025.



# aan beveling twee

## **Verhoog kwaliteit van toetsing met selectiefuncties**

Zowel landelijke als schooleigen toetsen met een selectiefunctie moeten een hoge kwaliteit hebben. De raad pleit voor één landelijke doorstroomtoets en op elke school een toetsingscommissie.

De Onderwijsraad acht het van groot belang dat toetsen met selectiefuncties van hoge kwaliteit zijn. Er staat immers veel op het spel. Landelijke en schooleigen toetsen vullen elkaar aan bij het onderbouwen van selectiebeslissingen. De raad pleit ervoor de kwaliteit van landelijke toetsing met een selectiefunctie te verhogen door één doorstroomtoets in te voeren en bij zowel deze toets als het centraal examen geen concessies te doen aan de betrouwbaarheid. Ook doet de raad de aanbeveling op elke school een toetsingscommissie te laten toezien op de kwaliteit van schooleigen toetsen met een selectiefunctie.

#### **4.1 Overheid: voer één doorstroomtoets in en doe hierbij en bij centraal examen geen concessies aan betrouwbaarheid**

De raad beveelt de overheid aan één doorstroomtoets in te voeren. Bij deze toets en ook bij het centraal examen mogen geen concessies aan de betrouwbaarheid worden gedaan.

##### **Doorstroomtoets**

In de huidige opzet is de afname van de doorstroomtoets grotendeels gestandaardiseerd. Scholen zijn verplicht de toets af te nemen en moeten daarbij een keuze maken uit enkele erkende varianten, die overeenkomstige ‘ankeropgaven’ bevatten waarmee de toetsen onderling worden geijkt. Deze standaardisatie waarborgt de onderlinge vergelijkbaarheid echter onvoldoende, omdat de varianten tot verschillende uitkomsten (toetsadviezen) blijken te leiden (zie katern 2).

De raad pleit ervoor onder verantwoordelijkheid van de overheid één variant van de doorstroomtoets te ontwikkelen en die op alle scholen te laten afnemen. De raad bedoelt hiermee een toets van één aanbieder.<sup>138</sup> De keuze voor één variant maakt de toetsresultaten en de selectiebeslissingen die hierop worden gebaseerd, vergelijkbaar en vergroot op die manier de kansengelijkheid bij het toetsadvies. Bovendien verschaft één doorstroomtoets de overheid beter zicht op de kennis en vaardigheden van leerlingen van de betreffende leergebieden (evaluatiefunctie).

De raad acht het gewicht dat de doorstroomtoets bij het (uiteindelijke) schooladvies heeft, nodig. De school wordt met de huidige regeling verplicht het (voorlopige) schooladvies te vergelijken met de resultaten van de doorstroomtoets en (afhankelijk van het toetsresultaat) te heroverwegen. Dit draagt bij aan een meer gestandaardiseerde onderbouwing van de selectiebeslissing en meer kansengelijkheid.<sup>139</sup>

De raad erkent dat doorstroomtoetsen een beperkt deel van de kerndoelen bestrijken, namelijk alleen de gebieden taal en rekenen en daarvan een beperkt deel. Zo komen wereldoriëntatie, schrijfvaardigheid en mondelinge taalvaardigheid niet aan bod in de doorstroomtoets. Dit geldt ook voor leergebieden als kunst & cultuur en bewegen & sport. Onder de huidige afnamecondities is dit een gegeven, maar het is in principe mogelijk deze condities aan te passen en meer tijd in te ruimen voor bredere doorstroomtoetsen en een groter deel van de kerndoelen op gestandaardiseerde manier te toetsen. De raad merkt op dat dan nog steeds slechts een beperkt deel van de kerndoelen wordt getoetst. Bovendien gaat deze

intensievere landelijke toetsing ten koste van de ruimte van een schooleigen invulling van onderwijs en toetsing.<sup>140</sup>

Volgens de raad zou de selectiebeslissing (plaatsing in schoolsoorten) niet alleen mogen berusten op een gestandaardiseerde toets taal en rekenen. Scholen moeten het schooladvies onderbouwen met een breder geheel van informatie dat aangeeft of leerlingen de kerndoelen hebben bereikt en voldoende zijn toegerust om kansrijk te kunnen instromen in een schoolsoort. De raad vindt dat een brede dekking van de nagestreefde kennis, vaardigheden en ervaringen niet gezocht moet worden in de landelijke toetsing, maar een plaats moet krijgen in de schooleigen toetsing.

De Tweede Kamer heeft zich geschaard achter de invoering van één doorstroomtoets en heeft daarbij op haast aangedrongen.<sup>141</sup> De raad begrijpt deze haast vanuit het oogpunt van kansengelijkheid, maar benadrukt ook het belang van zorgvuldige invoering. Het is zaak scholen te ondersteunen bij de overgang naar één toets. Verder moet de doorstroomtoets in lijn zijn met het referentiekader Taal en rekenen dat momenteel wordt aangepast. Het aantal aanpassingen moet worden beperkt, ook omdat er de afgelopen jaren al veel aanpassingen zijn geweest (zie tekstkader hierna). Dit betekent dat de invoering van één doorstroomtoets tijd vergt en er een overgangsregeling nodig is die rekening houdt met eventuele systematische verschillen in toetsadviezen tussen varianten van de doorstroomtoets.

## Beleids historie eindtoets en doorstroomtoets basisonderwijs

Vanaf 1970 wordt de eindtoets afgenomen op een deel van de basisscholen. Vanaf 2014 wordt de eindtoets verplicht. Dit is geregeld in de Wet centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs, die gaat over de doorstroom van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs. Volgens deze wet krijgt elke leerling in groep 8 een schooladvies dat mede is gebaseerd op een gestandaardiseerde eindtoets. De eindtoets gaat uit van de landelijke referentieniveaus voor taal en rekenen. Scholen kunnen kiezen tussen een eindtoets van Cito (tot dan toe de meest gebruikte eindtoets) en andere goedgekeurde eindtoetsen, zoals de IEP-eindtoets en de Dia-eindtoets.

De eindtoets wordt tot 2015 afgenomen in februari. Vanaf 2015 verschuift dit afname-moment naar april. Op die manier zou het gewicht van de eindtoets kleiner worden en zou het oordeel van de leerkracht meer gewicht krijgen. Deze maatregel wordt in 2023-2024 teruggedraaid. Redenen voor de terugplaatsing naar februari zijn de toename van kansongelijkheid in de advisering, en logistieke overwegingen. De score op de toets (in april) komt namelijk binnen op een moment dat het aanmeldproces bij de vo-school al is geopend en de leerlingen met een bijgesteld advies minder kans hebben op plaatsing. In 2023-2024 krijgt de toets een andere naam: doorstroomtoets. Dit moet benadrukken dat de toets geen eindpunt is, maar een tussenmeting in een doorlopende leerlijn van basis- naar voortgezet onderwijs. Verder wordt een bijstellingsregeling van kracht: scholen moeten het schooladvies bijstellen wanneer het toetsadvies hoger uitpakt dan het voorlopige schooladvies. Het College voor Toetsen en Examens (CvTE) wordt de centrale kwaliteitsbewaker van de doorstroomtoets.

Net als de eindtoets kent de doorstroomtoets een aantal varianten. De Onderwijsraad uitte in 2019 zorgen over de onderlinge vergelijkbaarheid daarvan.<sup>142</sup> Uit recente analyses blijkt dat het voor het schooladvies nog steeds uitmaakt welke variant van de doorstroomtoets de leerling maakt.<sup>143</sup>

## Centraal examen

In de huidige situatie dekt het centraal examen een beperkt deel van de eindtermen, namelijk het deel dat in relatief korte tijd op betrouwbare wijze te meten is. In het onderwijsveld leven wensen om in het centraal examen meer eindtermen te toetsen, waaronder eindtermen die hogere orde denkvaardigheden betreffen. De raad onderschrijft de wens van brede dekking van de eindtermen in de toetsing en het belang van dergelijke vaardigheden. Maar de huidige afnamecondities laten weinig ruimte om dit in het centraal examen praktisch en voldoende betrouwbaar te realiseren. De raad wijst in dit verband op de huidige betrouwbaarheidsproblemen in het centraal examen Nederlands vmbo gl/tl bij het toetsen van schrijfvaardigheid.<sup>144</sup>

De raad onderstreept dat voor het centraal examen geen concessies kunnen worden gedaan aan het criterium betrouwbaarheid. Alleen wanneer leraren het centraal examen op eenzelfde wijze nakijken en zo de kans op afwijkingen in de meting van kennis en vaardigheden wordt beperkt, kan het centraal examen de diplomeringsbeslissing op voor alle leerlingen vergelijkbare wijze onderbouwen. Dit is van belang voor kansengelijkheid en de algemene geldigheid van de diplomeringsbeslissing (bijvoorbeeld voor toegang tot het vervolgonderwijs) en het vertrouwen van de samenleving in diploma's.<sup>145</sup>

<sup>142</sup> Onderwijsraad, 2019a.

<sup>143</sup> Dienst Uitvoering Onderwijs, 2024; College voor Toetsing en Examens, 2025.

<sup>144</sup> Lommertzen, Bruggink & Smeets, 2023. De onderzoekers zien mogelijkheden om de betrouwbaarheid te vergroten door aanscherping van de correctievoorschriften. De vraag is echter of dit niet te zeer ten koste gaat van een valide toetsing van schrijfvaardigheid.

<sup>145</sup> Onderwijsraad, 2015b.

De raad acht het schoolexamen een geschikter middel om complexe vaardigheden te meten, zoals het schrijven van langere teksten. Het schoolexamen biedt de mogelijkheid deze vaardigheden herhaaldelijk te meten en zo de betrouwbaarheid te vergroten. Wanneer complexe vaardigheden in het centraal examen worden getoetst, is de kans klein dat ze op een betrouwbare en valide manier worden vastgesteld.<sup>146</sup>

De raad acht het huidige gewicht van centrale toetsing in het eindexamen passend. De centrale examens tellen nu voor de helft mee voor de diplomeringsbeslissing. Het toegekende diploma heeft daarmee algemene geldigheid en biedt direct toegang tot de meeste vervolgopleidingen, ongeacht de school waar een leerling onderwijs heeft gevolgd.

In de werkopdracht aan het SLO wordt een generieke verdeling voorgeschreven van 50% van de inhoud op het centraal examen en 50% in het schoolexamen (zie paragraaf 1.1). De raad pleit ervoor deze verdeling niet generiek te hanteren, omdat de wenselijke verhouding per vak verschilt. Centrale examens richten zich op een beperkt deel van de eindtermen, namelijk het deel dat in relatief korte tijd op betrouwbare wijze te meten is. Bij sommige vakken kan een groter deel centraal worden getoetst dan bij andere vakken (bijvoorbeeld wiskunde in vergelijking met Nederlands en de vreemde talen). Het is daarom zaak per vak een passende verdeling te kiezen.<sup>147</sup>

## 4.2 Overheid en scholen: laat interne toetsingscommissie toezien op schooleigen toetsing met selectiefuncties

De raad beveelt aan op elke school een toetsingscommissie in te stellen die de kwaliteit van toetsen met selectiefuncties borgt en ervoor zorgt dat functievermenging beperkt blijft. De toetsingscommissie is nadrukkelijk onderdeel van de school en kan een impuls geven aan de algehele onderwijskwaliteit. Er moet dan wel voldoende worden geïnvesteerd in de toetsbekwaamheid van de commissieleden en het schoolteam als geheel.

### Borging van kwaliteit schooleigen toetsen

De toetsingscommissie ziet erop toe dat resultaten van schooleigen toetsen die voor selectie worden gebruikt, een valide en betrouwbaar beeld geven van de vereiste kennis, vaardigheden en ervaringen en dat de resultaten zorgvuldig worden gewogen om selectiebeslissingen te onderbouwen.<sup>148</sup> Bij het schoolexamen zijn de uitkomsten gemiddelde cijfers die meetellen voor het eindexamen. Bij overige schooleigen toetsen gaat het om gemiddelde cijfers die de school meeneemt in de bevorderingsbeslissing (overgang of zittenblijven) of schooladvisering (plaatsing in een schoolsoort). Bij deze beslissingen kan de school ook andersoortige gegevens betrekken, zoals observaties van de studiehouding of het sociaal functioneren van leerlingen, mits de toetsingscommissie borgt dat dit op een systematische manier gebeurt. Dit betekent bijvoorbeeld dat vergaderingen over bevordering en schooladvisering op gelijksoortige wijze verlopen. De toetsingscommissie biedt dan tegenwicht aan ongelijke beoordeling of bias die kan optreden bij selectiebeslissingen (zie katern 2).

<sup>146</sup> Vergelijk Van der Vleuten, Van den Eertwegh & Giroldi, 2019.

<sup>147</sup> Om deze reden acht de raad het ook weinig zinvol een generieke regel te hanteren voor acceptabele gemiddelde verschillen tussen schoolexamen en centraal examen. De generieke regel werd voorheen door de Onderwijsinspectie gehanteerd en is inmiddels losgelaten, maar wordt door een deel van de scholen nog toegepast.

<sup>148</sup> Kane & Wools, 2019.

In het basisonderwijs is de toetsingscommissie nieuw. In het voortgezet onderwijs wordt de huidige examencommissie omgedoopt tot een toetsingscommissie. Die bewaakt – net als de huidige examencommissie – de kwaliteit van het school-examen, maar heeft ook als taak functievermenging te beperken (zie hierna) en toe te zien op onderlinge vergelijkbaarheid en kansengelijkheid bij overige schooleigen toetsing met selectiefuncties. Analoog aan de huidige examencommissie zitten er in de toetsingscommissie minimaal drie toetsbekwame medewerkers van de school (doorgaans leraren, in elk geval geen leden van de schoolleiding of het bestuur).

De raad heeft al in een eerder advies aanbevolen toetsingscommissies in te voeren in zowel het basis- als voortgezet onderwijs.<sup>149</sup> De noodzaak daartoe wordt met de nieuwe kerndoelen en eindtermen groter, omdat er meer nadruk komt te liggen op complexe vaardigheden, ervaringsdoelen en de samenhang tussen onderwijsdoelen. Belangrijk is dat dit tot uitdrukking komt in toetsen met selectiefuncties. De toetsresultaten moeten de geactualiseerde beheersingsdoelen en ervaringsdoelen zo veel mogelijk dekken. Daarnaast kan rekening worden gehouden met de realisering van de (nieuwe) aanbodsdoelen. Toetsingscommissies kunnen erop toe zien dat dit op evenwichtige wijze gebeurt.

### **Functievermenging beperken**

De toetsingscommissie heeft ook een bredere taak om alle drie de functies van toetsing tot hun recht te laten komen. Dit kan door functievermenging te beperken.

In de eerste plaats ziet de toetsingscommissie erop toe dat toetsen met selectiefuncties op een evenwichtige wijze de beheersingsdoelen en ervaringsdoelen dekken. Dit vermindert het risico van blikvernaauwing (als gevolg van een smalle focus op de inhoud van landelijke toetsen). Leerlingen en leraren die toewerken naar toetsing met selectiefuncties, worden zo gedwongen zich breder te oriënteren.

In de tweede plaats bewaakt de toetsingscommissie dat alleen toetsen met voldoende kwaliteit voor selectiedoeleinden worden ingezet en dat de toetsresultaten op evenwichtige en vergelijkbare wijze worden gecombineerd om selectiebeslissingen te onderbouwen. Door eisen te stellen aan de kwaliteit van de toetsing, stimuleert de commissie leraren scherper te kiezen welke toetsen meetellen voor het rapport.<sup>150</sup> Zij worden ontmoedigd toetsen te laten meetellen om leerlingen tot leren aan te zetten, wanneer de resultaten eigenlijk weinig zeggen over de realisering van de uiteindelijke onderwijsdoelen.<sup>151</sup>

In de derde plaats let de commissie erop dat toetsen die voor onderwijsleerfuncties worden ingezet, zoals volgtoetsen, niet zonder meer voor selectiedoeleinden worden gebruikt. Als dit wel gebeurt, bepaalt de commissie samen met de schoolleiding en het schoolbestuur en in overleg met het schoolteam hoe de toetsresultaten worden gedeeld met bijvoorbeeld leerlingen, ouders of schoolbestuurders (zie paragraaf 3.2).

De toetsingscommissie bewaakt ook andere afspraken op school over het afnemen van schooleigen toetsen met een selectiefunctie en het delen van de resultaten ervan. Voorbeelden van afspraken zijn het aantal van zulke toetsen per week, de termijn waarop toetsen nagekeken moeten zijn, het tijdstip in de week waarop toetsresultaten bekend worden gemaakt aan de leerling (bijvoorbeeld niet 's avonds

<sup>149</sup> Onderwijsraad, 2018b. In het huidige advies krijgt de toetsingscommissie een bredere taakstelling omdat de commissie naast selectiefuncties van toetsing nu ook richt op de onderwijsleerfuncties en evaluatiefuncties.

<sup>150</sup> Vergelijk Shepard e.a., 2018.

<sup>151</sup> Zie Shepard e.a., 2018.

en in het weekend) en eventuele aan anderen (bijvoorbeeld aan ouders vanuit de school alleen periodiek bij rapporten).

Tot slot ziet de commissie erop toe dat ethische uitgangspunten bij de toetsing worden gerespecteerd. De commissie bewaakt bijvoorbeeld dat leerlingen geen onverwachte toetsen met een selectiefunctie krijgen en dat beoordelingscriteria transparant zijn en evenwichtig bijdragen aan het toetsresultaat. Dat betekent onder andere dat toetsbeoordelingen niet worden gebruikt als disciplinaire maatregelen (bijvoorbeeld een dikke onvoldoende bij afkijken).<sup>152</sup>

### **Toetsbekwaamheid van commissie vergroten**

Om hun taken te kunnen vervullen moeten leden van de toetsingscommissie toetsbekwaam zijn.<sup>153</sup> Het gaat erom dat zij kennis hebben van en vaardig kunnen omgaan met toetsprocessen en bijvoorbeeld beschikken over kennis van de vorm, functies, ethiek en condities van toetsing, de relatie van toetsing met de onderwijsdoelen, en het vermogen hebben om te reflecteren op dilemma's en de eigen toetsbekwaamheid te vergroten.<sup>154</sup> In het tekstkader hierna geeft de raad een mogelijke profielschets voor toetsbekwaamheid van leden van de toetsingscommissie.



<sup>152</sup> Vergelijk Cremers-van Wees, Knuver, Vos & Van der Linden, 1998.

<sup>153</sup> Vergelijk Godschalk, Van Schilt-Mol & Beekman, 2025.

<sup>154</sup> Zie Meijer, Van Schilt-Mol, Beekman, Van Diepeningen & Godschalk, 2025.

## Profielschets voor toetsingscommissie

De toetsbekwaamheid van leden van de toetsingscommissie zou de volgende elementen kunnen omvatten.<sup>155</sup>

### *Betrouwbaarheid van toetsen inschatten*

Commissieleden hoeven geen geavanceerde psychometrische analyses te kunnen uitvoeren. Wel mag worden verwacht dat zij kennis hebben van basale principes van toetsing, bijvoorbeeld dat voor betrouwbare toetsing van complexe vaardigheden verschillende toetsopdrachten nodig zijn, die bij voorkeur beoordeeld worden door verschillende vakdeskundige leraren.<sup>156</sup>

### *Validiteit van toetsen inschatten*

Commissieleden moeten kunnen analyseren of toetsen nagestreefde inhoudelijke domeinen, beheersingsvormen en ervaringen dekken. Ze moeten daarvoor ook gedegen kennis hebben van de kerndoelen, de eindtermen en (de relatie met) de onderwijsdoelen van de school (zogenoeten curriculumbewustzijn).<sup>157</sup>

### *Besluitvormingsprocessen structureren*

Commissieleden moeten besluitvormingsprocessen kunnen structureren waarbij toetsresultaten worden gebruikt om selectiebeslissingen te onderbouwen (bevordering, plaatsing en diplomering), eventueel in combinatie met andere gegevens die bijvoorbeeld zicht bieden op specifieke omstandigheden van de leerling of op de realisering van aanbodsdoelen door de school.<sup>158</sup>

### *Inzicht in functies toetsing en (beperking) functievermenging*

Commissieleden moeten doorzien hoe functies bij toetsing worden gecombineerd. Ze moeten kunnen duiden wanneer functies elkaar in de weg zitten en weten hoe de functievermenging te beperken is.

### *Kennis van toetsethiek*

Commissieleden moeten inzicht hebben in de waarden en normen die zijn verbonden met toetsing. Daarnaast moeten zij kunnen omgaan met ethische dilemma's van toetsing.<sup>159</sup>

### *Samenwerken*

Commissieleden moeten kunnen samenwerken met collega's, de schoolleiding en het schoolbestuur en (een vertegenwoordiging van de) leerlingen om adequaat toetsbeleid te ontwikkelen en maatregelen te nemen wanneer de toetspraktijk in strijd is met dit beleid.<sup>160</sup>

De raad beveelt schoolbestuurders en schoolleiders aan om toetsingscommissies te faciliteren bij het verwerven van toetsbekwaamheid. Er dient voldoende tijd te worden ingeruimd voor professionele ontwikkeling voordat commissies van start gaan. Ook daarna blijft deze facilitering van belang, omdat commissieleden tijd nodig hebben gezamenlijk op casussen te reflecteren en ervan te leren.

<sup>155</sup> Vergelijk Meijer e.a., 2025.

<sup>156</sup> Hemker & De Klerk, 2025.

<sup>157</sup> Ibid.

<sup>158</sup> Sleenhof, 2025.

<sup>159</sup> Zie Joosten-Ten Brinke, Arts & Hopster-Den Otter, 2025; Cremers-van Wees e.a., 1998.

<sup>160</sup> Beekman, Joosten-Ten Brinke & Walinski, 2025.

Aan de overheid doet de raad de aanbeveling een landelijk nascholingstraject in te voeren om leden van toetsingscommissies toe te rusten. Schoolbestuurders en schoolleiders kunnen stimuleren dat commissieleden deelnemen aan regionale of landelijke kennisnetwerken.<sup>161</sup>

### **Toetsingscommissie is onderdeel van school**

De toetsingscommissie is gemandateerd door de schoolleiding en het schoolbestuur, maar de laatste blijven wel eindverantwoordelijk voor de inrichting van het onderwijs en de toetsing. De raad beveelt aan de belangrijkste uitgangspunten en afspraken rondom de toetsing vast te leggen in het toetsbeleid, en de toetsingscommissie bij de ontwikkeling daarvan een voortrekkersrol te laten vervullen.

De toetsingscommissie is onderdeel van de school. Leraren die er geen deel van uitmaken, zijn nog steeds medeverantwoordelijk voor de kwaliteit van de eigen toetsing. Hun vakkundige oordeel staat voorop. De raad benadrukt dat de toetsingscommissie niet bureaucratisch en technisch moet worden, maar ondersteunend. Zij voert overleg met (vaksecties van) leraren over de aanpak van hun toetsing en geeft advies op basis van het toetsbeleid.

De raad pleit ervoor dat investeringen in de toetsbekwaamheid niet beperkt blijven tot de toetsingscommissies, maar zich uitstrekken tot alle leraren van de school. Dit betekent bijvoorbeeld dat het schoolbestuur toetsing een plek geeft in de professionalisering van leraren. En dat de overheid toetsbekwaamheid nadrukkelijker opneemt in de bekwaamheidseisen voor leraren.<sup>162</sup>

Het is verder zaak dat de toetsingscommissie regelmatig contact onderhoudt met de leerlingenraad en de medezeggenschapsraad van de school. Zowel leraren, leerlingen als ouders hebben er belang bij dat de toetsing op een zinvolle, vergelijkbare en eerlijke manier plaatsvindt. Naast de leraren zou de toetsingscommissie een aanspreekpunt moeten zijn bij suggesties voor structurele verbetering van de toetsing.

<sup>161</sup> Vergelijk het leernetwerk examencommissies. Zie: <https://www.vo-raad.nl/artikelen/samenwerken-aan-de-kwaliteit-van-schoolexamens-via-het-leernetwerk-examencommissies>

<sup>162</sup> Vergelijk Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel, artikel 2.8 onder c sub 3 en artikel 2.9 onder i, j en k; zie ook Onderwijsraad, 2025.



# drie aan beveling

## **Benut toetsresultaten bij onderwijs- evaluaties maar plaats ze in perspectief van brede onderwijsdoelen**

Toetsresultaten moeten evenwichtig worden benut bij de evaluatie van onderwijsdoelen over de volle breedte. De raad pleit voor een combinatie van landelijke toetsen en overige evaluatiegegevens; collegiale audits; inspectietoezicht op de brede realisering van onderwijsdoelen; en uitbreiding van peilingsonderzoeken.

De Onderwijsraad vindt het belangrijk toetsresultaten te benutten voor evaluatie van de onderwijskwaliteit, maar beveelt aan ze in perspectief van de brede onderwijsdoelen te plaatsen. Op schoolniveau kan dat door naast landelijke toetsen bijvoorbeeld ook resultaten van schooleigen toetsen en gegevens over het onderwijsaanbod te gebruiken. Toetsingscommissies kunnen collegiale audits houden. De Onderwijsinspectie zou steeds breed moeten kijken naar de realisering van onderwijsdoelen. De inspectie kan ook in beeld brengen welke criteria scholen hanteren voor de realisering van onderwijsdoelen in vakken en leergebieden.

## 5.1 Scholen: gebruik naast landelijke toetsen ook andere gegevens voor brede evaluatie van onderwijsdoelen

Voor de evaluatie van onderwijsdoelen worden nu vooral landelijke toetsen (centrale examens, doorstroomtoets en leerlingvolgtoetsen) gebruikt. De raad pleit ervoor dat scholen hiernaast ook schooleigen toetsen gebruiken, omdat juist deze zicht kunnen geven op de volle breedte van de nagestreefde kennis, vaardigheden en ervaringen. Tot slot zijn voor de evaluatie van de onderwijskwaliteit ook gegevens van belang over de onderwijsdoelen, het onderwijsleerproces, de organisatie van het onderwijs, de leerlingpopulatie en contextuele factoren.

Toetsen kennen ook beperkingen. Ten eerste bieden toetsen alleen zicht op beheersingsdoelen en ervaringsdoelen, niet op aanbodsdoelen. Ten tweede is bij de interpretatie van toetsresultaten een breder zicht nodig op het onderwijs, zeker wanneer er conclusies worden getrokken over (verschillen in) onderwijskwaliteit of de effectiviteit van een aanpak.<sup>163</sup> Toetsresultaten mogen niet los staan en een eigen leven gaan leiden.

Ook bij het gebruik van landelijke toetsen voor evaluatiedoeleinden is het zaak de context in beschouwing te nemen. Om die reden kan de raad zich vinden in een aangepaste variant van de doorstroomtoets voor leerlingen op Bonaire, die in 2025-2026 voor het eerst is afgenomen.<sup>164</sup> Nagegaan moet worden of deze aangepaste variant inderdaad voldoende aansluit bij de leerlingpopulatie.

De raad kan zich ook vinden in een keuze voor verschillende versies van doorstroomtoetsen die rekening houden met beperkingen van leerlingen, zoals dyslexie.<sup>165</sup> Ook bij deze gestandaardiseerde versies zijn resultaten niet zonder meer vergelijkbaar tussen leerlingen en scholen. Er moeten altijd ook andere, schooleigen toetsgegevens worden betrokken die zicht bieden op de realisering van onderwijsdoelen. Dat geldt ook voor leerlingen die vanwege een specifieke beperking zijn uitgezonderd van de verplichting een doorstroomtoets te maken.<sup>166</sup>

<sup>163</sup> Onderwijsraad, 2016.

<sup>164</sup> Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2025c. Zie ook Onderwijsraad, 2026c.

<sup>165</sup> Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/schooladvies-en-doorstroomtoets-basisschool/vraag-en-antwoord/wanneer-geen-doorstroomtoets-maken>; <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/schooladvies-en-doorstroomtoets-basisschool/vraag-en-antwoord/aangepaste-doorstroomtoets-kinderen-met-beperking>

<sup>166</sup> Ibid.

## 5.2 Overheid en scholen: laat toetsingscommissies collegiale audits uitvoeren om brede evaluatie onderwijsdoelen te borgen

Naast een interne evaluatie van de nagestreefde kennis, vaardigheden en ervaringen is ook een externe evaluatie nodig. Deskundigen die op afstand staan van de school, kunnen kritisch reflecteren op de onderwijsdoelen die de school heeft geformuleerd in het verlengde van de kerndoelen en eindtermen. Zij kunnen nagaan of de school de nagestreefde kennis, vaardigheden en ervaringen over de volle breedte in kaart brengt en conclusies hierover degelijk onderbouwt. De raad acht deze externe evaluatie noodzakelijk voor de borging van een brede evaluatie van onderwijsdoelen.

De externe evaluatie vergt deskundigheid van vakinhouden, toetsing en de opbouw van onderwijsprogramma's. Deze deskundigheid is beschikbaar bij ervaren leraren, schoolleiders en vooral bij leden van de toetsingscommissie. De raad pleit er daarom voor deze deskundigen in te zetten bij een externe evaluatie. Concreet beveelt de raad de overheid aan om collegiale audits in te voeren in zowel het basis- als voortgezet onderwijs. Deze auditpanels gaan inhoudelijk na of scholen over de volle breedte aan de onderwijsdoelen werken die in het verlengde liggen van de kerndoelen en eindtermen, en of scholen hiervoor geschikte evaluatiegegevens (waaronder toetsresultaten) gebruiken.

De externe evaluatie door auditpanels vormt een extra aanmoediging voor scholen om onderwijsdoelen breed te realiseren en te evalueren. Daarmee biedt deze externe evaluatie tegenwicht aan versmallende prikkels die kunnen uitgaan van landelijke toetsen en de selectie- en evaluatiefuncties die daaraan worden verbonden. Bovendien kunnen de auditpanels een extra impuls geven aan de toetsbekwaamheid van de school.

## 5.3 Overheid: laat inspectie steeds breed naar realisering onderwijsdoelen kijken

De raad beveelt aan dat de Onderwijsinspectie steeds breed toezicht houdt op de realisering van onderwijsdoelen. Dat is nu niet altijd het geval. Volgens de raad moet de beoordeling van de school steeds gaan om de vraag of de school onderwijsdoelen realiseert over de volle breedte van de kerndoelen en eindtermen. Verder moet de inspectie nadrukkelijker kijken naar de kwaliteit van de toetsing en de toetsorganisatie.

### Houd kwaliteitstoezicht op scholen zelf

Om de kwaliteit van scholen te beoordelen, gebruikt de inspectie nu, naast andere gegevens, toetsresultaten. De resultaten op de doorstroomtoets en de centrale examens spelen hierbij een belangrijke rol. Deze resultaten geven een indicatie van de nagestreefde kennis en vaardigheden en daarmee van de onderwijskwaliteit. Ze moeten echter wel steeds in perspectief worden geplaatst door ze te combineren met andere gegevens die een indicatie bieden voor de onderwijskwaliteit van een school. Het gaat dan om bijvoorbeeld om resultaten van schooleigen toetsen en gegevens over het onderwijsleerproces en de organisatie van het onderwijs.<sup>167</sup>

De inspectie houdt op verschillende manieren toezicht op scholen. De inspectie gaat aangekondigd of steekproefsgewijs onaangekondigd op bezoek bij scholen. Daarnaast monitort de inspectie de kwaliteit van scholen op afstand aan de hand van gegevens die de school aanlevert of signalen van ouders en leerlingen. De gegevens die scholen aanleveren zijn grotendeels gebaseerd op toetsresultaten. Deze gegevens bieden informatie voor de indicatoren van het zogenoemde onderwijsresultatenmodel (zie tekstkader hierna).

### **Indicatoren kwantitatief onderwijsresultatenmodel**

De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op de naleving van de zorgplicht voor onderwijskwaliteit van scholen door het bevoegd gezag van de school. De inspectie evalueert die kwaliteit mede op basis van een kwantitatieve analyse van resultaten die leerlingen behalen op toetsen. De normen van de toetsresultaten worden geëxpliciteerd in een onderwijsresultatenmodel.<sup>168</sup> De inspectie hanteert hierbij de volgende indicatoren.<sup>169</sup>

#### *Primair onderwijs:*

- het percentage leerlingen dat aan het einde van het basisonderwijs het fundamentele niveau 1F haalt voor taal en rekenen op de doorstroomtoets;
- het percentage leerlingen dat aan het einde van het basisonderwijs het streefniveau 1S voor rekenen en 2F voor taalverzorging en lezen op de doorstroomtoets haalt.

#### *Voortgezet onderwijs:*

- positie leerlingen in leerjaar 3 ten opzichte van het advies van de basisschool;
- percentage onvertraagde studievoortgang in leerjaar 1 en 2;
- percentage onvertraagde studievoortgang vanaf leerjaar 3 per afdeling;
- gemiddeld cijfer centraal examen van alle vakken per afdeling.

#### *Schoolweging*

De percentages die scholen moeten halen om aan bovenstaande normen te voldoen, hangen af van de samenstelling van de leerlingenpopulatie van elke school.<sup>170</sup>

De Tweede Kamer heeft in een recente motie aangegeven dat het onderwijsresultatenmodel scholen ontmoedigt om inclusiever onderwijs te bieden. Als een school meer leerlingen toelaat met extra ondersteuningsbehoeften, kan die school namelijk onbedoeld lager scoren binnen dit model.<sup>171</sup> Een tweede motie stelt dat het resultatenmodel een beter passende route voor leerlingen in de weg kan staan, omdat die kan leiden tot een negatieve score in het model.<sup>172</sup>

De Onderwijsraad acht een bezinning nodig op het gebruik van een onderwijsresultatenmodel bij schooltoezicht op afstand. De monitoring op afstand heeft als voordeel dat de Onderwijsinspectie alle scholen kan volgen en scholen die onvoldoende kwaliteit leveren sneller op het spoor komt. Deze manier van toezicht heeft echter als nadeel dat deze leunt op een beperkt aantal indicatoren. Een

<sup>168</sup> Zie artikel 10a WPO; zie artikel 2.94 WVO 2020.

<sup>169</sup> Inspectie van het Onderwijs, 2021a, 2024.

<sup>170</sup> Zie <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/toetsen-en-examen/onderwijsresultaten-primair-onderwijs/de-schoolweging-maat-voor-de-leerlingenpopulatie>; <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/toetsen-en-examen/onderwijsresultatenmodel-vo/indicatoren>

<sup>171</sup> Kamerstukken II, 2025-2026, 36800 VII, nr. 93.

<sup>172</sup> Kamerstukken II, 2025-2026, 36800 VIII, nr. 104.

eenzijdige focus op deze indicatoren kan perverse prikkels met zich meebrengen. De raad constateert dat toezicht op afstand op basis van het huidige resultatenmodel de onwenselijke gevolgen van functievermenging van toetsing kan versterken. Deze vorm van toezicht kan blikvernaauwing in de hand werken, bijvoorbeeld omdat de focus eenzijdig komt te liggen op de indicator doorstroomtoetsresultaten of resultaten op het centraal examen. Scholen kunnen hierdoor worden aangemoedigd het schoolexamen in te zetten als oefening voor het centraal examen. Ook kan het resultatenmodel aanzetten tot strategische voortgangs- en plaatsingsbeslissingen die niet in het belang zijn van de leerling (zie tekstkader hierna).

Ook doen de indicatoren van het resultatenmodel niet altijd recht aan de verschillende context van scholen. Het resultatenmodel betreft namelijk naast resultaten op landelijke toetsen (doorstroomtoetsen, centrale examens) ook rendementsgegevens (doorstroom, opstroom en afstroom van leerlingen), die zijn gebaseerd op schooleigen toetsing en schooleigen criteria voor plaatsing, bevordering en diplomering. Deze rendementsgegevens zijn niet goed met elkaar te vergelijken. Bovendien pakt de indicator 'positie in leerjaar 3 ten opzichte van het advies van de basisschool' verschillend uit voor schoolsoorten. Op het vwo kunnen leerlingen niet 'opstromen' en op een categorale school stappen leerlingen minder vaak over. De Onderwijsinspectie houdt hier rekening mee, maar er is discussie of dat volstaat.

De raad acht de voordelen van toezicht op afstand met een onderwijsresultatenmodel niet opwegen tegen de nadelen ervan en beveelt daarom aan dat de inspectie alleen kwaliteitstoezicht op de scholen zelf houdt. Daarbij kan de inspectie nog steeds naar de indicatoren uit een onderwijsresultatenmodel kijken, maar dan wel in het perspectief van de brede onderwijsdoelen. Het toezicht houden op scholen zelf sluit aan bij een eerder advies van de raad om het extern toezicht vooral op het schoolniveau te richten in plaats van op het bestuursniveau. In de ogen van de raad zijn (periodieke) aangekondigde dan wel (incidentele) onaangekondigde schoolbezoeken de beste manier om zicht te verkrijgen op uiteenlopende aspecten van de onderwijskwaliteit.<sup>173</sup> De raad kan zich daarom goed vinden in de recente beweging van de inspectie om scholen vaker te bezoeken.<sup>174</sup>

## **Manieren waarop toezicht op afstand met huidige resultatenmodel functievermenging kan versterken**

Toezicht op afstand met het huidige resultatenmodel kan onwenselijke gevolgen van functievermenging bij toetsing versterken. De raad noemt enkele voorbeelden.

### *Blikvernuwing door eenzijdige focus op indicator doorstroomtoetsresultaten*

Resultaten op de doorstroomtoets over een periode van drie jaar zijn de voorname indicator van het onderwijsresultatenmodel voor het primair onderwijs. Scholen is er daarom veel aan gelegen goed te scoren op deze indicator. Het feit dat de inspectie scholen op afstand monitort, maakt dit doel nog belangrijker omdat scholen een inspectiebezoek willen afwenden. Dit kan blikvernuwing in de hand werken. Scholen kunnen het onderwijs en de voorafgaande toetsing namelijk eenzijdig gaan richten op maximalisering van de doorstroomtoetsresultaten en andere onderwijsdoelen uit het oog verliezen.

### *Scholen zetten schoolexamen in als oefening voor centraal examen*

In het onderwijsresultatenmodel zijn cijfers op het centraal examen wel als indicator opgenomen en cijfers op het schoolexamen niet. Dit is omdat centrale examens gestandaardiseerd zijn en daarmee beter vergelijkbaar. Hoewel schoolexamen en centraal examen beide voor de helft meetellen voor de diplomeringsbeslissingen, moedigt het resultatenmodel scholen aan zich vooral te richten op het centraal examen. Om die reden laten veel scholen leerlingen oude centrale examens maken als onderdeel van het schoolexamen, zodat hun leerlingen beter kunnen oefenen voor het centraal examen. Op die manier versmallen het schoolexamen en het onderwijs dat daaraan voorafgaat. Dit effect wordt sterker als het toezicht op afstand plaatsvindt, omdat scholen een inspectiebezoek willen afwenden.

### *Strategische afwegingen kunnen leidend worden bij selectiebeslissingen*

Het onderwijsresultatenmodel in het voortgezet onderwijs waardeert onvertraagde doorstroom en opstroom. Scholen kunnen zich bij beslissingen over bevordering en plaatsing door deze indicatoren laten leiden, terwijl dat niet altijd in het belang van de leerling is.

## **Beschouw realisering onderwijsdoelen altijd over volle breedte**

Bij extern toezicht spelen toetsresultaten terecht een belangrijke rol. Met toetsen is systematisch na te gaan of scholen onderwijsdoelen in het verlengde van de wettelijk vastgestelde kerndoelen en eindtermen realiseren. De mate waarin toetsen gestandaardiseerd zijn, verschilt. Sommige kerndoelen en eindtermen lenen zich meer voor gestandaardiseerde toetsing dan andere. De raad benadrukt dat de Onderwijsinspectie zich nooit tot gestandaardiseerde toetsen kan beperken.<sup>175</sup> Om die reden is toezicht met een resultatenmodel op afstand problematisch. Maar ook bij een schoolbezoek moet de focus altijd breed zijn. Voor alle kerndoelen en eindtermen heeft de inspectie na te gaan of scholen deze daadwerkelijk realiseren bij hun leerlingen. Scholen kunnen bij een schoolbezoek resultaten van landelijke en schooleigen toetsen aandragen om te onderbouwen dat ze onderwijsdoelen hebben gerealiseerd.

Bij een schoolbezoek moet de inspectie altijd bredere informatie ophalen, zoals van welke onderwijsdoelen de school uitgaat; hoe kerndoelen en eindtermen hierin terugkomen; welke criteria de school hanteert om na te gaan of doelen behaald zijn; hoe de school toewerkt naar onderwijsdoelen; of doelen zijn gerealiseerd;

en hoe toetsing daarbij onderbouwing biedt. Het gaat om de volle breedte van onderwijsdoelen, naast beheersingsdoelen ook aanbods- en ervaringsdoelen. Het gaat niet om 'afvinklijstjes' van afzonderlijke doelen; scholen kunnen onderwijsdoelen ook meer overkoepelend evalueren.

In de ogen van de raad heeft de vraag of een school onderwijsdoelen realiseert over de volle breedte van de kerndoelen en eindtermen, de hoogste prioriteit. Andere gegevens, zoals tussentijdse resultaten die inzicht geven in de voortgang van leerlingen (waaronder resultaten op de leerlingvolgtoetsen), zijn van secundair belang. Scholen kunnen leerlijnen en trajecten immers verschillend vormgeven, afhankelijk van hun leerlingenpopulatie en schooleigen visie. Daarmee zijn die resultaten niet vergelijkbaar tussen scholen, ook niet wanneer het om gestandaardiseerde toetsen gaat.

### **Kijk nadrukkelijker naar kwaliteit van toetsing en toetsorganisatie**

Toetsing helpt om onderwijskwaliteit te realiseren en die kwaliteit te evalueren. De inspectie is voor de schoolbeoordeling in belangrijke mate afhankelijk van toetsresultaten die scholen delen en daarmee van de kwaliteit van deze toetsing en de manier waarop die is georganiseerd. De raad beveelt de overheid aan om de kwaliteit van de toetsing en de toetsorganisatie nadrukkelijker mee te nemen. De inspectie moet beoordelen of een school bij toetsing met selectiefuncties maatregelen treft om de kwaliteit te bewaken. Ook dient de inspectie na te gaan of de onderwijsleerfuncties en evaluatiefunctie van toetsing goed tot hun recht komen en de toetsing de volle breedte van de kerndoelen en eindtermen bestrijkt. Tot slot moet de inspectie nadrukkelijker kijken of de toetsorganisatie, in het bijzonder de toetsingscommissie, hierbij ondersteunend is.

## **5.4 Overheid: breid landelijke peilingsonderzoeken uit**

De Onderwijsinspectie heeft ook de taak zicht te houden op de landelijke onderwijskwaliteit.<sup>176</sup> De inspectie put hiervoor uit de doorstroomtoetsen en centrale examens en laat peilingsonderzoeken uitvoeren. Peilingen worden bij een steekproef van scholen uitgevoerd en brengen de kennis, vaardigheden en houdingen van leerlingen voor de gepeilde vakken of leergebieden in beeld. Ook geven de peilingen zicht op het aanbod op de scholen en de samenhang daarvan met de leerlingprestaties op dat leergebied.<sup>177</sup> De peilingen staan los van de schoolbeoordeling, selectie van leerlingen of onderwijsleerfuncties van toetsing.<sup>178</sup>

Voorbeelden van recente peilingen zijn Mondelinge taalvaardigheid basis-onderwijs, Schrijfvaardigheid voortgezet onderwijs en Mens en natuur basis-onderwijs.<sup>179</sup> De peilingsonderzoeken hebben een meerwaarde boven op de toetsing door de scholen zelf, omdat kennis, vaardigheden en ervaringen op gestructureerde en vergelijkbare wijze in kaart worden gebracht. Dit maakt het mogelijk landelijke uitspraken te doen over de kennis, vaardigheden en ervaringen van leerlingen in bepaalde vakken of leergebieden.<sup>180</sup> Een bevinding is bijvoorbeeld dat voor luisteren 92% van de leerlingen in het basisonderwijs het

<sup>176</sup> Artikel 1, lid 1 onder d, Wet op het onderwijstoezicht.

<sup>177</sup> <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderzoeken/peil-onderwijs/over-peil-onderwijs>

<sup>178</sup> Omdat de peilingsonderzoeken alleen een evaluatiefunctie hebben, zijn de resultaten niet te vergelijken met die van landelijke toetsen die selectie- en evaluatiefuncties combineren (doorstroomtoets en centraal examen). Leerlingen zijn doorgaans minder gemotiveerd voor een peilingtoets, wat de toetsresultaten kan beïnvloeden. Vergelijk Wise & DeMars, 2005; Centraal Planbureau, 2022.

<sup>179</sup> Inspectie van het Onderwijs, 2025a, 2025b, 2026.

<sup>180</sup> Zie Onderwijsraad, 2022c.

1F-niveau beheerst en 44% van de leerlingen niveau 2F. Een andere bevinding is dat een derde tot de helft van de onderwijstijd wordt besteed aan mondelinge taalvaardigheid, meestal geïntegreerd.

De peilingsonderzoeken zouden over de volle breedte zicht kunnen bieden op de landelijke realisering van onderwijsdoelen die in het verlengde liggen van de kerndoelen en eindtermen. De raad beveelt hiertoe aan een programma op te zetten dat voorziet in periodieke peilingen die bijdragen aan de evaluatie van de (uitwerking van de) nieuwe kerndoelen en eindtermen. Verder pleit de raad ervoor dat de overheid in beeld brengt welke criteria scholen hanteren om na te gaan of onderwijsdoelen zijn gerealiseerd. De inspectie zou voor alle kerndoelen en eindtermen voorbeeldsgewijs de reikwijdte moeten beschrijven van de criteria die scholen hiervoor hanteren, en de toetsing die ze daarbij inzetten. Zo'n overzicht biedt scholen ook inspiratie en handvatten voor hun (verdere) uitwerking van de kerndoelen en eindtermen.



# geraad pleegd

Als voorbereiding op dit advies heeft de Onderwijsraad het veld rondom toetsing breed geraadpleegd via de rubriek 'Denk mee' op de eigen website en in gesprekken met onder meer jongeren, leraren, schoolleiders, schoolbestuurders, onderzoekers, toetsaanbieders en overheidsorganisaties die een taak hebben bij de toetsing en de vernieuwing van kerndoelen en eindtermen. De laatste categorie omvat ook beleidsmedewerkers van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Inspectie van het Onderwijs. Hieronder zijn geraadpleegden opgenomen die toestemming hebben gegeven om met naam te worden vermeld.

Senne van den Berg	CITO
Maaïke Beuving	CvTE
Claire Boonstra	Operation Education
Elise Crompvoets	Stichting CAOP - Sardes
Suzan van Dieren	SLO
Dirk-Jan van Dijk	VO-raad
Amanja Doek	De Nieuwe Internationale School Esprit
Gerlinde Droogendijk	Christelijk Lyceum Delft
Marten Elkerbout	Breidablik onderwijs en bestuur
Maarten van Gemert	De Nieuwe Internationale School Esprit
Lars Goertzen	Onderwijsstichting Movare
Nena Grob	LAKS
Piet Groenewegen	VO-raad
Hilde Hacquebord	Diataal
Marieke ten Have	De Nieuwe Internationale School Esprit
Marleen Harink	VO-raad
Karen Heij	Parrhesia Onderwijsadvies
Wouter Helmink	Openbaar Onderwijs Spaarnesant
Peter Hermans	ArtEZ University of the Arts
Kees Hoogvorst	Openbaar Onderwijs Spaarnesant
Hugo Hopstaken	CvTE
Anna Huijgen	De Nieuwe Internationale School Esprit
Chiel Huijskens	CITO
Dagmar Jeurissen	Openbaar Onderwijs Spaarnesant
Jeanette de Jong	Blosse Onderwijs
Stephanie Kane	De Nieuwe Internationale School Esprit
Marina Kluiters	PO-Raad
Hanke de Kock	Bureau ICE
Malouk van der Kooy Versteeg	Bureau ICE
Tessa Landgraf-Koster	Christelijk Lyceum Delft
Elizabeth Langeveld	Lab11
Irene de Later	Openbaar Onderwijs Spaarnesant
Trine Lindström	De Nieuwe Internationale School Esprit
Wilma Loedeman	Bureau ICE
Mariska Maas	SLO
Alexia Mavromatis	De Nieuwe Internationale School Esprit

Jan van Miert	CvTE
Romy Mondeel	LAKS
Roy Nederpelt	Christelijk Lyceum Delft
Annette van Noorel	SLO
Martin Ooijevaar	Stichting Katholiek Onderwijs West-Friesland
Amy Poon	De Nieuwe Internationale School Esprit
Marianne de Rijke	Christelijk Lyceum Delft
Nellianne van Schaik	SLO
Quintijn Schenkel	Luzac
Kim Schildkamp	Universiteit Twente
Joost Schouten	Bureau ICE
Mini Schouten	VOIO
Gerdineke van Silfthout	SLO
Dominique Sluijsmans	Hogeschool Rotterdam
Eelke Smulders	Christelijk Lyceum Delft
Harmen Soppe	Noordhoff
Martine Teertstra	De Nieuwe Internationale School Esprit
Jenny Terpstra-Tromp	Hogeschool Windesheim
Annette Thijs	PO-Raad
Baukje Toren	Het Stedelijk Kottenpark Enschede
Jenno van der Wal	De Nieuwe Internationale School Esprit
José Wapperom	De toets- en taalfabriek
Nathalie Weeling	ABC Noorderlicht
Ben Wilbrink	Benwilbrink.nl
Saskia Wools	CITO

# literatuur

Ajjawi, R., & Boud, D. (2023). Changing representations of student achievement: The need for innovation. *Innovations in Education and Teaching International*, 61(3), 597-607.

Azmat, G., Calsamiglia, C., & Iriberry, N. (2016). Gender differences in response to big stakes. *Journal of the European Economic Association*, 14(6), 1372-1400.

Batruch, A., Geven, S., Kessenich, E., & Van de Werfhorst, H.G. (2023). Are tracking recommendations biased? A review of teachers' role in the creation of inequalities in tracking decisions. *Teaching and Teacher Education*, 123.

Beaver J.K., & Weinbaum, E.H. (2015). State test data and school improvement efforts. *Educational Policy* 29(3), 478-503.

Beekman, K., Joosten-Ten Brinke, D., & Walinski, R. (2025). Kwaliteit van de toetsorganisatie. In T. van Schilt-Mol, K. Beekman, D. Joosten-ten Brinke, K. Schildkamp, J. Gulikers, D. Hopster-den Otter, H. van Berkel & A. Bax (red.), *Toetsen in het voortgezet onderwijs* (pp. 89-101). Amsterdam: Boom Uitgevers.

Biggs, J. (1996). Enhancing teaching through constructive alignment. *Higher education*, 32(3), 347-364.

Black, P., & Wiliam, D. (2018). Classroom assessment and pedagogy. *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice*, 25(6), 551-575.

Broekkamp, H., & Van Hout-Wolters, B.H.A.M. (2007). Students' adaptation of study strategies when preparing for classroom tests. *Educational Psychology Review*, 19(4), 401-428.

Brookhart, S.M., & Durkin, D.T. (2003). Classroom assessment, student motivation, and achievement in high school social studies classes. *Applied Measurement in Education*, 16, 27-54.

Brookhart, S.M., Guskey, T.R., Bowers, A.J., McMillan, J.H., Smith, J.K., Smith, L.F., Stevens, M.T., & Welsh, M.E. (2016). A century of grading research: Meaning and value in the most common educational measure. *Review of Educational Research*, 86, 803-848.

Butler, R., & Nisan, M. (1986). Effects of no feedback, task-related comments, and grades on intrinsic motivation and performance. *Journal of Educational Psychology*, 78, 210-216.

Caroll, C., Patterson, M., Wood, S., Booth, A., Rick, J., & Balain, S. (2007). A conceptual framework for implementation fidelity. *Implementation Science*, 2, 1-9.

Centraal Planbureau (2022). *Een blik op de Nederlandse positie in internationale onderwijsrankings*. Den Haag: CPB.

Charalampous, A., & Darra, M. (2025). The contribution of teacher feedback in enhancing students' cognitive skills in secondary education: a review of research, proposals, and future directions. *European Journal of Education Studies*, 12(4).

College voor Toetsing en Examens (2025). *Terugblik normering doorstroomtoetsen 2025*. Utrecht: CvTE.

Cremers-Van Wees, L.M.C.M., Knuver, A., & Van der Linden, A.M.L. (1998). *Ontwikkeling van een gedragscode toetsen, beoordelen en beslissen in het voortgezet onderwijs*. Enschede: Universiteit Twente.

Dewey, J. (1938). *Experience and education*. Indianapolis (IN): Kappa Delta Pi.

- Dienst Uitvoering Onderwijs. (2024). *Schooladvies en doorstroomtoets 2023-2024*. Den Haag: DUO.
- Dienst Uitvoering Onderwijs (2025). *Vershil in schooladvies tussen jongens en meiden. Meiden op achterstand*. Den Haag: DUO.
- Dijks, M., De Klerk, S., Van der Scheer, E., & Bijl, A. (2026). Het belang van bewijs bij onderwijsbeslissingen. *Van12tot18*, 3.
- Van Drie, J., Huijgen, T., & Van Boxtel, C. (in press). The national history exam in the Netherlands: What should students understand and be able to do? In P. Gautschi, L. Gibson, K. van Nieuwenhuysse & J. Wojdon (Eds.), *Putting history to the test. History exams around the world*. Wochenschau Verlag.
- ESB (2026). *Nationaal Cohort Onderzoek Onderwijs*. 9 januari 2026.
- Felner, R.D., Bolton, N., Seitsinger, A.M., Brand, S., & Burns, A. (2008). Creating a statewide educational data system for accountability and improvement: A comprehensive information and assessment system for making evidence-based change at school, district, and policy levels. *Psychology in the Schools*, 45(3), 235-256.
- Geven, S. (2025). Tracking procedures and criteria and the SES bias in teacher track recommendations. *American Educational Research Journal*, 62(2), 271-304.
- Glaser, R. (1963). Instructional technology and the measurement of learning outcomes: Some questions. *American Psychologist*, 18, 519-521.
- Godschalk, J., Van Schilt-Mol, T., & Beekman, K. (2025). Examencommissies in het voortgezet onderwijs. In T. van Schilt-Mol, K. Beekman, D. Joosten-ten Brinke, K. Schildkamp, J. Gulikers, D. Hopster-den Otter, H. van Berkel & A. Bax (red.), *Toetsen in het voortgezet onderwijs* (pp. 103-114). Amsterdam: Boom.
- Goorhuis-Brouwer, S.M. (2018). Mondelinge taalvaardigheid in het basisonderwijs: een vergeten vaardigheid. *Tijdschrift voor Taalbeheersing*, 40(3), 235-249.
- De Groot, A.D. (1966). *Vijven en zessen*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- De Groot, A.D. (1970). Some badly needed non-statistical concepts in applied psychometrics. *Nederlands Tijdschrift voor de Psychologie en haar Grensgebieden*, 26, 360-376.
- Guskey, T.R. (2009). *Practical solutions for serious problems in standards-based grading*. Thousand Oaks (CA): Corwin Press.
- Hailikari, T., Virtanen, V., Vesalainen, M., & Postareff, L. (2022). Student perspectives on how different elements of constructive alignment support active learning. *Active Learning in Higher Education*, 23(3), 217-231.
- Hancock, D.R. (2007). Effects of performance assessment on the achievement and motivation of graduate students. *Active Learning in Higher Education*, 8(3), 219-231.
- Hattie, J. (2012). *Visible learning for teachers: Maximizing impact on learning*. Routledge.
- Hemker, B., & De Klerk, S. (2025). Kwaliteit van toetsen. In T. van Schilt-Mol, K. Beekman, D. Joosten-ten Brinke, K. Schildkamp, J. Gulikers, D. Hopster-den Otter, H. van Berkel & A. Bax (red.), *Toetsen in het voortgezet onderwijs* (pp. 137-156). Amsterdam: Boom.
- Heij, K. (2021). *Van de kat en de bel. Tellen en vertellen met de eindtoets basisonderwijs*. Proefschrift Tilburg University.
- Honig, M.I., & Hatch, T.C. (2004). Crafting coherence: How schools strategically manage multiple, external demands. *Educational Researcher*, 33(8), 16-3.
- Iliescu, D., & Greiff, S. (2021). On consequential validity. *European Journal of Psychological Assessment* 37(3), 163-166.

- Inspectie van het Onderwijs (2019). *Schoolexaminering in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021a). *Onderwijsresultaten voortgezet onderwijs 2021: Technische toelichting*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021b). *Peil. Schrijfvaardigheid eind basisonderwijs 2019-2020*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs. (2021c). *Peil. Mondelinge taalvaardigheid einde basisonderwijs 2019-2020*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs/Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023). *Kwaliteit van de schoolexaminering*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2024). *Onderwijsresultaten primair onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2025a). *Inspectie Peil. Schrijfvaardigheid 2023-2024 voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2025b). *Inspectie Peil. Mondelinge taalvaardigheid 2023-2024 einde basisonderwijs speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2026). *Inspectie Peil. Mens en natuur einde basisonderwijs 2023-2024*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Jackson, C., & Van Houtte, M. (2025). System failure? Exploring the interplay of fear of failure, competition, cooperation and sense of belonging in education in England and Flanders. *British Educational Research Journal* 00, 1-23. <https://doi.org/10.1002/berj.70043>
- Joosten-Ten Brinke, D., Arts, J., & Hopster-Den Otter, D. (2025). Ethiek bij toetsen. In T. van Schilt-Mol, K. Beekman, D. Joosten-Ten Brinke, K. Schildkamp, J. Gulikers, D. Hopster-den Otter, H. van Berkel & A. Bax (red.), *Toetsen in het voortgezet onderwijs* (pp. 221-235). Amsterdam: Boom.
- Kane, M.T., & Wools, S. (2019). Perspectives on the validity of classroom assessments. In S.M. Brookhart & J.H. McMillan (Eds.), *Classroom Assessment and Educational Measurement* (pp. 11-26). Routledge.
- De Kort, B., Biesta, G., Meester, E., Kneyber, K., Paalman, I., Fix, L., & Polder, L. (2024). *Het ABC van de leraar: Eindrapport van de Ontwerpgroep van de Commissie Onderwijsbevoegdheden (2020)*. Culemborg: Telos.
- Krathwohl, D.R. (2002). A revision of Bloom's taxonomy: An overview. *Theory into practice*, 41(4), 212-218.
- Lai, M.K., Wilson A., McNaughton, S., & Hsiao, S. (2014). Improving achievement in secondary schools: Impact of a literacy project on reading comprehension and secondary school qualifications. *Reading Research Quarterly* 49(3), 305-334.
- Lane, S. (2014). Validity evidence based on testing consequences. *Psicothema*, 26(1), 127-135.
- Lane, S. (2020). Test-based accountability systems: The importance of paying attention to consequences. *ETS Research Report Series*, 2020(1), 1-22.
- Van der Linden, J., Stokhof, H., Peters, M., Van de Wijdeven, M., & Van Schilt-Mol, T. (2025). *Toetsing inzetten om studiesucces en studentsucces te bevorderen*. HAN project Tekortsectoren, thema programmatisch toetsen/toetsstructuur. Nijmegen: HAN University of Applied Sciences.

- Lipnevich, A.A., Guskey, T.R., Murano, D.M., & Smith, J.K. (2020). What do grades mean? Variation in grading criteria in American college and university courses. *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice*, 27(5), 480-500.
- Lommertzen, J., Bruggink, M., & Smeets, E. (2023). *Onderzoek naar de validiteit van het toetsproces van examens – Nederlands vmbo gl/tl en Duits vwo 2022 eerste tijdvak*. Nijmegen: KBA Nijmegen & ResearchNed.
- Luyten, H., Oomens, M., & Scholten, F. (2019). *Evaluatie Wet Eindtoetsing PO: Eindrapportage*. Enschede: Universiteit Twente.
- Meijer, K., Van Schilt-Mol, T., Beekman, K., Van Diepeningen, A., & Godschalk, J. (2025). Toetsbekwaamheid. In T. van Schilt-Mol, K. Beekman, D. Joosten-ten Brinke, K. Schildkamp, J. Gulikers, D. Hopster-den Otter, H. van Berkel & A. Bax (red.), *Toetsen in het voortgezet onderwijs* (pp. 115-126). Amsterdam: Boom.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2021). *Bijstelling conceptexamenprogramma's voor vmbo, havo en vwo. Werkopdracht aan SLO oktober 2021*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2022). *Ontwikkeling kerndoelen Nederlands, rekenen/wiskunde, burgerschap en digitale geletterdheid voor het primair onderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs*. Opdracht aan SLO april 2022. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2023). *Beleidsreactie stelselonderzoek Kwaliteit van de School-examinering van de Inspectie van het Onderwijs*. Kamerbrief 12 oktober 2023.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2024). *Bijstelling conceptexamenprogramma's vakkenclusters mens en maatschappij, bewegen en sport, kunst en cultuur en digitale geletterdheid voor vmbo, havo en vwo*. Opdracht aan SLO januari 2024. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2025a). Kerndoelen Nederlands en rekenen en wiskunde. Kamerbrief 17 april 2025.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2025b). Aanbieding laatste sets kerndoelen. Kamerbrief 21 november 2025.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2025c). Aanbiedingsbrief verkenning van één doorstroomtoets. Kamerbrief 2 december 2025.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2025d). Antwoord op schriftelijke vragen van leden Dijk en Rooderkerk (beiden D66) aan de staatssecretarissen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de doorstroomtoets op de BES-eilanden. Kamerbrief 11 december 2025.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2025e). Ontwikkelingen in het toezicht op het funderend onderwijs. Kamerbrief 18 december 2025.
- Moon, T.R., Brighton, C.M., Callahan, C.M., & Robinson, A. (2005). Development of authentic assessments for the middle school classroom. *Journal of Secondary Gifted Education*, 16(2-3), 119-133.
- Murphy, D.H., Little, J.L., & Bjork, E.L. (2023). The value of using tests in education as tools for learning – not just for assessment. *Educational Psychology Review*, 35(3), 89.
- Muth, J., & Lüftenegger, M. (2025). Teaching to the test: Unraveling the consequences for student motivation. *Learning and Individual Differences*, 121, 102707.

- Newton, P.E. (2007). Clarifying the purposes of educational assessment. *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice*, 14(2), 149-170.
- Newton, P.E. (2017). There is more to educational measurement than measuring: The importance of embracing purpose pluralism. *Educational Measurement: Issues and Practice*, 36(2), 5-15.
- Nieminen, J.H. (2025). What if there were no grades? *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, 1-32. DOI:10.1007/s11092-025-09468-7
- Nieminen, J.H., Bearman, M., Ajjawi, R., & Boud, D. (2026). *Beyond a critique of grades. Higher Education*, 1-18. <https://doi.org/10.1007/s10734-026-01627>
- Nieveen, N., Van der Veen, J., & Ventura-Medina, E. (2024). *Paden naar innovatief bèta-onderwijs*. Eindhoven: Technische Universiteit Eindhoven.
- O'Connor, K. (2002). *How to grade for learning: Linking grades to standards*. Thousand Oaks (CA): Corwin Press.
- Onderwijsraad (2010). *Een diploma van waarde*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad. (2011). *Toetsing in het primair onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2012). *Leerlingvolgsysteem en tussentoets*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2015a). *Kwaliteit in het hoger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2015b). *Maatwerk binnen wettelijke kaders*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2016). *De volle breedte van onderwijskwaliteit*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2018a). *Curriculumvernieuwing*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2018b). *Toets wijzer*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2019a). *Brief Eindtoets po en overgang po en vo*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2019b). *Samen ten dienste van de school*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2021a). *Tijd voor focus*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2021b). *Later selecteren, beter differentiëren*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2022a). *Essentie van extern toezicht*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2022b). *Inzet van intelligente technologie*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2022c). *Taal en rekenen in het vizier*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2025). *Bekwaamheid beter borgen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2026a). *Welzijn en onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2026b). *Leren van onderzoek*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2026c). *Onderwijs in Caribisch Nederland. Deel B*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Penuel, W.R., & Shepard, L.A. (2016). Assessment and teaching. In D.W. Gitomer & C.A. Bell (Eds.), *Handbook of Research on Teaching, 5th edition* (pp. 787-850). Washington DC: American Educational Research Association.
- PO-Raad (2024). *Grote verschillen tussen doorstroomtoetsen: analyse van de zes beschikbare toetsen en hun effect op het schooladvies (analyse)*. Utrecht: PO-Raad.

- Rijlaarsdam, G., & Van den Bergh, H. (2006). Writing process theory: A functional dynamic approach. In C.A. MacArthur, S. Graham & J. Fitzgerald (Eds.), *Handbook of writing research* (pp. 41-53). New York City (NY): Guilford Press.
- Ryan, R.M., & Deci, E.L. (2000). Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being. *American Psychologist*, *55*(1), 68-78.
- Sadler, D.R. (2014). The futility of attempting to codify academic achievement standards. *Higher Education* *67*, 273-288. <https://doi.org/10.1007/s10734-013-9649-1>
- Salomon, G. (1998). Novel constructivist learning environments and novel technologies: Some issues to be concerned with. *Learning and Instruction* *8*, 3-12.
- Scheerens, J. (2016). *Educational Effectiveness and Ineffectiveness. A Critical Review of the Knowledge Base*. Springer.
- Scheerens, J., & Exalto, R. (2017). *Teaching to/from the test. Een verkennende studie naar het in lijn brengen van doelen, toetsen, curriculum en onderwijsaanbod*. Utrecht: Oberon.
- Schildkamp, K., Poortman, C.L., & Sahlberg, P. (2019). Data-based decision making in developing countries: Balancing accountability measures and improvement efforts. *Journal of Professional Capital and Community*, *4*(3), 166-171.
- Schildkamp, K., Van der Kleij, F.M., Heitink, M.C., Kippers, W.B., & Veldkamp, B.P. (2020). Formative assessment: A systematic review of critical teacher prerequisites for classroom practice. *International Journal of Educational Research*, *103*, 101602.
- Schildkamp, K., Poortman, C., Groothengel, P., Meijerink, E., & Spaander, D. (2025). Datageïnformeerd werken en learning analytics: met data naar beter onderwijs. In T. van Schilt-Mol, K. Beekman, D. Joosten-ten Brinke, K. Schildkamp, J. Gulikers, D. Hopster-den Otter, H. van Berkel & A. Bax (red.), *Toetsen in het voortgezet onderwijs* (pp. 119-331). Amsterdam: Boom.
- Shepard, L., Hammerness, K., Darling-Hammond, L., & Rust, F. (2005). Assessment. In L. Darling-Hammond & J. Bransford (Eds.), *Preparing Teachers for a Changing World* (pp. 275-326). San Francisco (CA): Jossey-Bass.
- Shepard, L.A., Penuel, W.R., & Pellegrino, J.W. (2018). Using learning and motivation theories to coherently link formative assessment, grading practices, and large-scale assessment. *Educational Measurement: Issues and Practice*, *37*(1), 21-34.
- Sleenhof, J. (2023). *Secondary school teachers' collective allocation decisions: On the role of structure and interaction, objectivity issues, and teacher support*. Eindhoven: Eindhoven University of Technology.
- Sleenhof, J. (2025). Objectievere besluitvorming in overgangsvergaderingen. In T. van Schilt-Mol, K. Beekman, D. Joosten-ten Brinke, K. Schildkamp, J. Gulikers, D. Hopster-den Otter, H. van Berkel & A. Bax (red.) *Toetsen in het voortgezet onderwijs* (pp. 127-136). Amsterdam: Boom.
- SLO (2024). *Toelichtingsdocument Conceptkerndoelen Rekenen & Wiskunde*. Amersfoort: SLO.
- SLO (2025). *Kerndoelen voortgezet onderwijs*. Amersfoort: SLO.
- Sluijsmans, D., & Kneyber, R. (2016) *Toetsrevolutie. Naar een feedbackcultuur in het voortgezet onderwijs*. Culemborg: Phronese.

- Sol, Y., & Visser, A. (2023). *Vaardigheden in het landelijke curriculum. Verantwoording van de categorisering en definiëring van vaardigheden bij de actualisatie van kerndoelen en examenprogramma's*. Amersfoort: SLO.
- Swanenberg, A., Mol, A., & Gulikers, J. (2025). Toetsen met portfolio's. In T. van Schilt-Mol, K. Beekman, D. Joosten-ten Brinke, K. Schildkamp, J. Gulikers, D. Hopster-den Otter, H. van Berkel & A. Bax (red.), *Toetsen in het voortgezet onderwijs* (pp. 407-421). Amsterdam: Boom.
- Visser, J. (2023). Een Nederlandse scholier krijgt gemiddeld 102 cijfers per schooljaar. *De Correspondent*, 7 november 2023.
- Van der Vleuten, C., Van den Eertwegh, V., & Giroldi, E. (2019). Assessment of communication skills. *Patient Education and Counseling*, 102(11), 2110-2113.
- De Vries, J. (2022). *Supporting teachers in formative assessment in the classroom*. Academic Dissertation, Enschede: University of Twente.
- Wang, X., Su, Y., Cheung, S., Wong, E., & Kwong, T. (2013). An exploration of Biggs' constructive alignment in course design and its impact on students' learning approaches. *Assessment & Evaluation in Higher Education*, 38(4), 477-491.
- Wetenschappelijke Curriculumcommissie (2021). *Examenprogramma's in perspectief. Tussenadvies 3. Wetenschappelijke Curriculumcommissie*. 30 juni 2021.
- Wiggins, G. (1996). Honesty and fairness: Toward better grading and reporting. In T.R. Guskey (Ed.), *ASCD yearbook, 1996: Communicating student learning* (pp. 141-177). Alexandria (VA): Association for Supervision and Curriculum Development.
- Wilbrink, B. (1983). *Toetsvragen schrijven*. Aula, 809.
- Wilbrink, B. (1997). Assessment in historical perspective. *Studies in Educational Evaluation*, 23(1), 31-48.
- William, D., Lee, C., Harrison, C., & Black, P. (2004). Teachers developing assessment for learning: Impact on student achievement. *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice*, 11(1), 49-65.
- Wise, S.L., & DeMars, C.E. (2005). Low-stakes assessment, test motivation, and score interpretation. *Educational Measurement: Issues and Practice*, 24(2), 16-26.
- Yang, C., Luo, L., Vadillo, M.A., Yu, R., & Shanks, D.R. (2021). Testing (quizzing) boosts classroom learning: A systematic and meta-analytic review. *Psychological Bulletin*, 147(4), 399-435.

# colofon

Goed onderwijs voor iedereen: daar draagt de Onderwijsraad aan bij. De raad geeft al meer dan honderd jaar onafhankelijk advies over onderwijsbeleid en -wetgeving aan de regering en de Eerste en Tweede Kamer. Gevraagd én uit eigen beweging. Dit mondt uit in gefundeerde verkenningen en adviezen die focussen op oplossingen voor de langere termijn. Ze gaan over alle vormen van onderwijs: van voorschoolse voorzieningen tot aan postuniversitair onderwijs en een leven lang ontwikkelen.

De raad is onafhankelijk, met oog en oor voor ontwikkelingen en opvattingen in de samenleving en het onderwijs. De adviezen zijn gebaseerd op wetenschappelijke kennis en inzichten. En ze worden gevoed door kennis en ervaring uit de onderwijspraktijk en de praktijk van onderwijswetgeving en -beleid. De JongerenOnderwijsraad, met leerlingen en studenten van diverse leeftijden en schooltypen, voedt de raad met ervaringen en ideeën over het Nederlandse onderwijs en denkt mee over onderwerpen.

## **Samenstelling raad**

prof. dr. L. (Louise) Elffers (voorzitter)  
prof. dr. G.J.J. (Gert) Biesta  
dr. D.J.M. (Dominique) Majoor  
D. (Daisy) Mertens MEd  
dr. C.J. (Cor) van Montfort  
prof. dr. S.F. (Susan) te Pas  
prof. mr. S. (Stefan) Philipsen  
prof. dr. T. (Trudie) Schils  
drs. L.Y.P. (Luc) Sluijsmans  
mr. H. (Harmjan) Vedder  
drs. M.P. (Mirjam) van Leeuwen (secretaris)

## **Ontwerp**

thonik

## **Visualisatie**

Things To Make And Do

## **Fotografie**

Edwin Walvisch  
© Onderwijsraad, Den Haag

## **Uitgave van de Onderwijsraad**

Den Haag, mei 2026  
ISBN 9789461211033  
Intern documentnummer AD.2600038

Onderwijsraad  
Prins Willem Alexanderhof 20  
2595 BE Den Haag  
secretariaat@onderwijsraad.nl  
(070) 310 00 00