

Vergaderjaar 2012–2013

33 661

Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES, de Wet college voor toetsen en examens alsmede de Wet op de expertisecentra in verband met onder meer de invoering in het voortgezet onderwijs van een leerlingvolgsysteem, een diagnostische tussentijdse toets en verplichte deelname aan internationaal vergelijkend onderzoek (leerlingvolgsysteem en diagnostische tussentijdse toets voortgezet onderwijs)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

A ALGEMEEN

1. Inleiding

1.1 Leeswijzer

Hoofdstuk 1 – beschrijft de hoofdlijn van het wetsvoorstel en gaat in op de aanleiding en achtergronden. De daaropvolgende hoofdstukken werken de onderdelen van het wetsvoorstel verder uit en lichten ze toe.

Hoofdstuk 2 – gaat in op de wetenschappelijke onderbouwing en de noodzaak van wetgeving.

Hoofdstuk 3 – behandelt de verplichting tot het hebben en gebruiken van een leerlingvolgsysteem.

Hoofdstuk 4 – behandelt de invoering van de diagnostische tussentijdse toets, de totstandkoming van tussendoelen, de organisatie en de rollen van derden.

Hoofdstuk 5 – behandelt de deelname aan internationale onderzoeken.

Hoofdstuk 6 – behandelt de bescherming van persoonsgegevens en de gevolgen van het wetsvoorstel voor de administratieve lasten van scholen en instellingen.

Hoofdstuk 7 – beschrijft de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel.

Hoofdstuk 8 – gaat in op de Uitvoerings- en handhavingstoets.

Hoofdstuk 9 – bevat een beschrijving van de reacties uit het onderwijsveld naar aanleiding van onderzoek en een door DUO uitgevoerde veldrapportage over de invoering van de drie instrumenten. Ook behandelt dat hoofdstuk het advies van de Onderwijsraad en de reactie van de regering daarop.

1.2 Wat regelt dit wetsvoorstel voor het voortgezet onderwijs?¹

Het wetsvoorstel regelt:

- a) het hebben en gebruiken van een leerlingvolgsysteem, waarin de leervorderingen van leerlingen in elk geval voor Nederlandse taal, Engelse taal en wiskunde/rekenen, systematisch worden gevolgd met behulp van toetsen;
- b) een verplichte diagnostische tussentijdse toets voor Nederlandse taal, Engelse taal en wiskunde/rekenen, die is gebaseerd op centraal vastgestelde tussendoelen voor alle leerlingen in het tweede leerjaar van het vmbo en in het derde leerjaar van het havo en vwo, en voor alle leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs (hierna: VSO) die diplomagericht onderwijs volgen, en
- c) de verplichte deelname aan internationaal vergelijkend onderzoek (zoals PISA).

1.3 Wat is de aanleiding voor dit wetsvoorstel?

Van goed naar excellent onderwijs – Eén van de kenmerken van onderwijssystemen die excellent presteren, is dat scholen hoge verwachtingen hebben van alle leerlingen. Alle leerlingen zijn tot succes in staat, maar dan moeten ze wel gericht worden aangesproken op hun talenten en passende ondersteuning krijgen.

Maar uit internationaal vergelijkend onderzoek, zoals PISA, blijkt dat het Nederlands onderwijs niet uit alle leerlingen haalt wat in hen zit. Het Nederlandse onderwijssysteem is goed in staat de cognitief minder sterke leerlingen te bedienen, maar slaagt er minder goed in om de meest talentvolle leerlingen onderwijs te bieden dat bij hen past. Dit kabinet wil daar verandering in brengen, omdat het vindt dat leerlingen (en ouders) een school verdienen die alle leerlingen laat excelleren op hun eigen niveau. Er zijn al scholen die haalbare én ambitieuze doelen stellen en daarbij ondersteuning op maat bieden aan hun leerlingen. Maar dit geldt alleen voor een minderheid van de scholen in het VO: in het VO werkt minder dan een kwart van de scholen opbrengstgericht.² Dit beeld is volgens de recente onderwijsverslagen niet gewijzigd.³ Opbrengstgericht werken is volgens de inspectie het systematisch en doelgericht werken aan het maximaliseren van prestaties van leerlingen.⁴ Dit kabinet vertaalt dit als het werken aan een ambitieuze onderwijscultuur waarin het leren van de leerling centraal staat.

Zowel internationaal als nationaal onderzoek (zie hoofdstuk 2) toont aan dat op scholen waar gericht wordt gewerkt om uit de leerlingen te halen wat in hen zit, betere leerlingresultaten worden behaald. Hier is dus veel winst te behalen. Daarom stimuleert en ondersteunt dit kabinet scholen en docenten bij het centraal stellen van de leerbehoeften van de leerling.

1.4 Wat is het doel van dit wetsvoorstel?

Geen talent onbenut – Dit kabinet streeft ernaar om het beste uit alle leerlingen te halen. Het gaat erom dat alle leerlingen in staat worden gesteld te excelleren binnen de schoolsoort die bij hun past. Dit vereist

¹ In deze memorie van toelichting wordt, tenzij anders vermeld, onder voortgezet onderwijs verstaan: het vmbo, havo, vwo en diplomagericht speciaal voortgezet onderwijs.

² Inspectie van het Onderwijs (2011), *Onderwijsverslag 2009 / 2010*. De Meern: Inspectie van het Onderwijs.

³ Inspectie van het Onderwijs (2013), *Onderwijsverslag 2011 / 2012*. De Meern: Inspectie van het Onderwijs.

⁴ Inspectie van het Onderwijs (2013), *Onderwijsverslag 2011 / 2012*. De Meern: Inspectie van het Onderwijs.

dat over de gehele linie van het voortgezet onderwijs wordt ingezet op het verbeteren van de onderwijskwaliteit en dat er meer aandacht komt voor de individuele leerling. En dat vraagt dat scholen de knelpunten van alle leerlingen (nog) beter in kaart brengen. De diagnostische tussentijdse toets en het leerlingvolgsysteem bieden docenten en schoolleiders instrumenten waarmee zij op een vroeg moment (eventuele) knelpunten kunnen signaleren bij hun leerlingen. Dat maakt gepaste actie mogelijk in de vorm van extra ondersteuning of verdieping. Het kabinet zet met dit wetsvoorstel nadrukkelijk in op een dergelijke cultuurverandering binnen scholen, waarbij beter gekeken wordt naar wat leerlingen zouden kunnen presteren. Door het voorgestelde wettelijk kader wordt de VO-sector ertoe aangezet om opbrengstgericht werken (verder) tot een onderdeel te maken van de dagelijkse onderwijspraktijk.

1.5 Waarom is dit wetsvoorstel goed voor het onderwijs?

De leerling centraal – De kracht van het leerlingvolgsysteem (LvS) en de diagnostische tussentijdse toets (DTT) zit in het extra inzicht dat scholen daarmee krijgen in de ontwikkeling van de leerling. Daardoor kunnen leerling (en ouders) en docent zien of de leerling onderwijskundig «op koers» ligt. Dit maakt een vroege signalering van problemen mogelijk en biedt de basis voor gerichte acties binnen de school.

Het leerlingvolgsysteem maakt als het ware een film van de ontwikkeling van de leerling, zowel over zijn kennisverwerving als over zijn sociaal-emotionele ontwikkeling. De docent kan aan de hand van deze film van de leerling in de onderbouw een leerlingprofiel samenstellen. De DTT vult dit aan met een gedetailleerd beeld van de vorderingen van de leerling op én binnen de kernvakken op een schakelmoment in diens schoolloopbaan: bij de overgang van onder- naar bovenbouw. De DTT levert door adaptief te toetsen een leerprofiel op maat per leerling op weg naar het examen. Leerlingen krijgen op die manier tijdig een gedetailleerd beeld van zichzelf. Docenten kunnen vervolgens in samenspraak met leerlingen en ouders ambitieuze individuele leerroutes formuleren. De combinatie van LvS en DTT maakt zichtbaar of de leerling «op koers» ligt en geeft de docent een handvat om de leerling beter te begeleiden naar een succesvol eindexamen. Dit geldt voor leerlingen van alle niveaus, en zeker ook voor de (boven)gemiddelde leerlingen.

Docent nog beter ondersteund – Docenten maken het verschil als het aankomt op de kwaliteit van het onderwijs. Zij kunnen het beste uit alle leerlingen halen. Dit wetsvoorstel verbreedt het instrumentarium van de docent en helpt hem of haar zijn vak (nog) beter uit te oefenen. Een leerlingvolgsysteem geeft inzicht in de ontwikkeling van leerlingen per vak en ook in de bredere ontwikkelingen die invloed kunnen hebben op hoe de leerling leert. Daarmee kan de docent adequaat ingrijpen op het niveau van de leerling of groep van leerlingen. Zo kunnen gegevens over bijvoorbeeld het vak Engels iets zeggen over prestaties op het terrein van het vak Nederlands of beïnvloedt de thuissituatie van de leerling diens leerprestaties. Allemaal inzichten die naar voren kunnen komen uit een leerlingvolgsysteem, wanneer dat op de juiste wijze wordt gevuld en gebruikt voor verdere analyse. Een leerlingvolgsysteem moet natuurlijk goed passen bij het pedagogische klimaat van de school. Daarom schrijft dit wetsvoorstel niet een bepaald systeem voor, maar legt het de keuze daarvan bij de school. Het volgen van leerlingen is vanuit deze optiek dan ook geen administratieve last, maar een manier om de lessen nog beter in te richten. Dit kabinet wil daarom de slag maken naar een praktijk waarin gegevens gebruikt worden om de onderwijsloopbaan van leerlingen te begeleiden.

Toetsen zijn nooit een doel op zich, maar een instrument om van te leren. De diagnostische tussentijdse toets is bij uitstek een toets, gericht op verbeteringen in het leren binnen de school. Is het eindexamen in de eerste plaats gericht op het niveau van de leerling aan het eind van de schoolloopbaan in het VO, de DTT geeft de school inzicht in de uitgangspositie van de leerling op én binnen de kernvakken. Hiermee geeft die toets een goed handvat aan docenten om hun leerlingen maximaal te bedienen op weg naar het eindexamen. Door adaptief te toetsen krijgt de leerling een op hem of haar afgestemde toets die zich aanpast aan zijn of haar niveau. Dit betekent dat het beeld dat eruit naar voren komt over de sterktes en de zwaktes van de leerling veel preciezer is dan wanneer de toets voor ieder kind hetzelfde is. Het is dan ook mogelijk om te laten zien als leerling dat je boven je eigen onderwijsniveau presteert. Dit biedt voor de docent aanknopingspunten voor verdieping/verrijking. Ook wordt door digitaal te toetsen en na te kijken, de extra werklast voor de docent tot een minimum beperkt.

Reflectie op alle lagen van de school – Opbrengstgericht werken gaat om het maken van keuzes op basis van inzicht in de ontwikkeling en het succes van leerlingen. Voor een schoolleider gaat het grofweg om drie vragen: waar zijn we goed in, waar werken we aan en wat willen we verbeteren? Voor de docent kan dit inzicht aanleiding zijn om goed te kijken naar het eigen functioneren en dat van het docententeam. Het inzicht dat het leerlingvolgsysteem en de diagnostische tussentijdse toets bieden, is de basis voor de actie aan de kant van de docent en de schoolleider. Duidelijk wordt waar er iets moet gebeuren en hoe het grootste effect kan worden bereikt. Bij acties valt onder meer te denken aan gerichte vakinhoudelijke nascholing van de docent, extra aandacht binnen een sectie voor de aansluiting tussen onderbouw en bovenbouw, of het aanschaffen van een nieuwe methode voor een bepaald vak.

Ook kunnen scholen deze instrumenten inzetten om beter greep te krijgen op wat hun bijdrage is bij het leren van de leerling, door middel van zaken als bereikte leerwinst en toegevoegde waarde.⁵ Dit biedt schoolleiders en docenten een goed vertrekpunt voor het gesprek met ouders en leerlingen over het ontwikkelpad van de leerling en de rol van de school daarin. Het gaat hierbij nadrukkelijk om het gebruiken van de toets voor het doel waarvoor zij is ontwikkeld: verbeteringen binnen de school, in de klas en vooral op het niveau van de individuele leerling.

Objectieve benchmark – Meedoen met internationaal vergelijkend onderzoek is voor dit kabinet van belang, omdat dit de enige manier is om de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs objectief te bepalen. Scholen kunnen waardevolle lessen leren van elkaar, en datzelfde geldt voor onderwijsstelsels. Zo kan er geleerd worden van andere landen om het Nederlandse onderwijs nog beter te maken. Om deze waardevolle vergelijking te kunnen maken, is het van belang dat Nederland op een goede manier deelneemt aan dit type onderzoek, en dit wetsvoorstel waarborgt dat.

⁵ Onder *leerwinst* wordt verstaan de toename van vaardigheden of kennis van (groepen) leerlingen gedurende (een bepaald deel van) de leerweg. Voor het bepalen van leerwinst zijn tenminste twee toetsmomenten nodig. De *toegevoegde waarde* geeft een inschatting van de bijdrage die de school levert aan de leerwinst van alle leerlingen. Zie ook Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 31 293, nr. 126.

1.6 Hoe verhoudt het wetsvoorstel zich tot andere wetgeving in PO en VO over toetsen?

De doorlopende leer- en toetslijn – Het voorliggende wetsvoorstel staat niet op zichzelf, maar bouwt voort op bredere beleidslijnen die als doel hebben een hogere onderwijskwaliteit in PO en VO. Het wetsvoorstel sluit aan op de inzet in de afgelopen kabinetsperiodes op het versterken van de doorlopende leer- en toetslijn, onder andere door de invoering van de referentieniveaus taal en rekenen. Ook met het wetsvoorstel eindtoets PO wordt eraan gewerkt om het beste uit alle leerlingen te halen op deze vakken. De gegevens uit het leerlingvolgsysteem en de eindtoets PO geven een mooi startpunt voor het VO. Het voortgezet onderwijs kent al lange tijd één ijkpunt aan het eind van de schoolloopbaan: het eindexamen. De afgelopen jaren ontstond er in het veld de behoefte, onder andere door invoering van de referentieniveaus in de eindexamens en aanscherping van de exameneisen vanaf 2012, om ook de onderbouw meer te gebruiken om het beste uit leerlingen te halen. Met de diagnostische tussentijdse toets (DTT), gebaseerd op door SLO ontwikkelde tussendoelen, introduceert dit kabinet een extra ijkpunt: halverwege de schoolloopbaan. De DTT wordt aan het eind van het tweede leerjaar in het vmbo en derde leerjaar in het havo en vwo afgenomen. Het eindexamen is gericht op het bepalen en verifiëren van het niveau van de leerling aan het eind van de schoolloopbaan, maar de DTT is in de eerste plaats gericht op signaleren en remediëren. De informatie uit het leerlingvolgsysteem en de diagnostische tussentijdse toets geeft docenten en leerlingen inzicht in waar ze nog extra aandacht (ondersteuning of verdieping) aan moeten besteden op weg naar het eindexamen.

Dit kabinet hecht veel belang aan het beter in beeld brengen van leerwinst en toegevoegde waarde, zodat een school beter in staat is de opbrengsten van haar leerling-populatie te verbeteren. Daarom worden in het VO en PO nu verkenningen verricht naar de mogelijkheden om leerwinst en toegevoegde waarde te bepalen en in het bijzonder naar de manier waarop scholen deze kennis moeten toepassen om de kwaliteit op school- en leerlingniveau te verbeteren. Eind 2013 zijn de uitkomsten van de verkenningen in het PO bekend. Voor het VO zal dit eind 2014 zijn. Omdat de DTT is gericht op tussentijdse verbetering binnen de school, is de DTT vooral goed voor zelfevaluatie. De DTT is niet bedoeld voor het afleggen van verantwoording over het behaalde onderwijsniveau. De Inspectie zal zich in haar toezicht daarbij aansluiten. Daarom zal de inspectie kijken naar de manier waarop scholen de resultaten inzetten om de onderwijsprestaties te verbeteren en niet naar de resultaten zelf. Dit betekent dat zij aan de school zal vragen wat zij naar aanleiding van de DTT heeft gedaan om haar leerlingen te helpen om beter voorbereid te zijn op het eindexamen. De inspectie zal hierbij zowel kijken naar wat er is gedaan aan extra begeleiding van leerlingen, als naar lessen die de school uit de resultaten heeft getrokken. De school moet deze inspanningen kunnen aantonen, bijvoorbeeld via registraties in het leerlingvolgsysteem. Aangezien de DTT allereerst een intern verbeterinstrument is, zit ook daar de verbinding met leerwinst en toegevoegde waarde. De school kan de resultaten van de DTT gebruiken om beter inzicht te krijgen in de behaalde leerwinst van zijn leerlingen en de eigen toegevoegde waarde. Het gaat hierbij alleen om het waarderen van het eigen functioneren door én voor de school. De inspectie zal de DTT dan ook niet meenemen bij de berekeningen van toegevoegde waarde en leerwinst.

1.7 Over welke wetten gaat het wetsvoorstel? Welke typen voortgezet onderwijs vallen er buiten?

De wijzigingen door dit wetsvoorstel gaan over de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO), de Wet voortgezet onderwijs BES (WVO-BES), de Wet College voor toetsen en examens (WCTE) en de Wet op de expertisecentra (WEC). Het wetsvoorstel gaat niet over leerlingen in het praktijkonderwijs en leerlingen in het VSO die ander onderwijs volgen dan diplomagericht onderwijs.

Ook gaat het wetsvoorstel niet over het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo). Dit komt doordat het vavo heel anders is geregeld dan het voortgezet onderwijs. Over de inrichting van het vavo zegt de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) alleen maar (zie artikel 7.3.4) dat opleidingen vavo het onderwijs omvatten dat noodzakelijk is voor het behalen van het diploma vmbo, havo of vwo. Anders dan de WVO met zijn uitvoeringsvoorschriften kent de WEB geen enkel voorschrift over leerjaren, onderbouw, profielen en/of sectoren. Het past daarom niet bij het vavo-systeem om de vavo-instellingen te verplichten tot een leerlingvolgsysteem en een diagnostische tussentijdse toets, beide gericht op de onderbouw.

1.8 Wat is het invoeringstijdpad van het wetsvoorstel?

De verplichting tot het hebben en gebruiken van een leerlingvolgsysteem zou moeten ingaan vanaf het schooljaar 2014–2015. Ook de deelnameverplichting aan internationaal vergelijkend onderzoek zou moeten ingaan vanaf het schooljaar 2014–2015. De regering streeft ernaar dat de diagnostische tussentijdse toets voor de eerste maal zal worden afgenomen in het schooljaar 2015–2016. Verdere regels over de diagnostische tussentijdse toets, de uitwerking van de tussendoelen en de kwaliteitseisen waaraan een leerlingvolgsysteem dient te voldoen, zullen bij (of krachtens) algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld.

1.9 Wat zijn de gevolgen van het wetsvoorstel voor Caribisch Nederland?

De voorgestelde wijzigingen van de wet zullen op het juiste moment en rekening houdend met de verschillen tussen het voortgezet onderwijs in het Europese deel van Nederland en het voortgezet onderwijs op deze eilanden, ook moeten gaan gelden voor de voormalige BES-eilanden. De Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) is op de hoogte gesteld en is het eens met dit voornemen. Het moment waarop de nieuwe regels op de BES zullen worden ingevoerd, wordt goed afgestemd met het gezag op de eilanden, o.a. met het oog op de in acht te nemen periode van «legislatieve rust» op de eilanden.

Beide instrumenten (leerlingvolgsysteem en diagnostische tussentijdse toets) zijn erg nuttig voor een hoger onderwijsniveau en daarmee voor hogere prestaties van leerlingen die op de eilanden wonen. Ook daar is het goed voor docent, leerling en ouder om halverwege de schoolloopbaan te weten of een leerling op de goede weg is naar het eindexamen. Inzicht in de uitgangssituatie van leerlingen en vervolgens halverwege informatie hebben over de vorderingen van de leerling, is belangrijk om het onderwijsproces goed vorm te geven. Omdat we nu nog in een overgangsfase zitten, zal in nader overleg met de eilanden een haalbaar invoeringsmoment worden gekozen. Ook zal dan met de betrokken partijen worden nagegaan welke aanpassingen nodig zijn, bijvoorbeeld vanwege de taalsituatie op Saba en Sint Eustatius, en welke manier van invoeren het beste is. Het moment van inwerkingtreding van

de BES-wijzigingen zal afzonderlijk worden geregeld, bij koninklijk besluit. Het wetsvoorstel heeft een artikel dat daarin voorziet.

Deze memorie van toelichting is mede ondertekend namens de staatssecretaris van Economische Zaken.

2. Achtergronden van het wetsvoorstel

2.1 Wetenschappelijke onderbouwing: opbrengstgericht werken, toetsing en leerlingvolgsystemen

De keuze voor de instrumenten die dit wetsvoorstel regelt, en de bijdrage aan het opbrengstgericht werken in het onderwijs, worden ondersteund door (inter)nationaal onderzoek. Onderstaand worden de meest relevante bevindingen weergegeven.

Zowel internationaal als Nederlands onderzoek bevestigt het belang van opbrengstgericht werken in het onderwijs. In een overzichtsstudie naar school- en instructie-effectiviteit heeft Scheerens zo'n 300 studies geanalyseerd. De belangrijkste resultaten zijn weergegeven in een meta-analyse van de factoren op schoolniveau die bijdragen aan het vergroten van de effectiviteit.

De factor resultaatgerichtheid wordt gekenmerkt door een focus op basisvakken, hoge verwachtingen van leerlingprestaties en het bijhouden van gegevensbestanden over prestaties van leerlingen. De factor resultaatgerichtheid scoort hoog wanneer gekeken wordt naar de bijdrage van deze factor aan het verhogen van schoolprestaties; even hoog zelfs als de factoren kwaliteit curriculum en effectieve leertijd. Zo is resultaatgerichtheid een belangrijk kenmerk van effectieve scholen.⁶ Het evaluatie- en feedbackmechanisme, waaronder leerlingvolgsystemen vallen, draagt sterk bij aan resultaten voor de vakgebieden taal en rekenen.

In internationaal onderzoek wordt voor de term opbrengstgericht werken ook wel de term «data-driven education» of «data-driven reform» gebruikt. Veel onderzoek is exploratief en kijkt naar wat benodigd is in termen van organisatie, vaardigheden van leraren, beschikbare ICT-infrastructuur en sturing vanuit de schoolleiding, om opbrengstgericht werken in een school te laten slagen.⁷ Ook is onderzoek verricht dat nagaat of de introductie van opbrengstgericht werken in een school leidt tot betere leerresultaten. Positieve effecten van een data-driven benadering van het onderwijsproces werden bijvoorbeeld gevonden door McNaughton et al.⁸ Een paper van Slavin et al. (2011) stelt dat «data-driven reform» veelbelovend is.⁹ In dit onderzoek wordt op een experimentele manier het effect onderzocht van het systematisch analyseren van data binnen de school op het verbeteren van prestaties. Bij de experimentele aanpak werden steeds positieve effecten gevonden, maar deze waren niet in alle jaren significant.

⁶ Scheerens, J. (2007), *Een overzichtsstudie van school- en instructie effectiviteit*. Enschede: Universiteit Twente.

⁷ Ronka, D., M. Lachat, R. Slaughter, & J. Meltzer (2008), Answering the questions that count. *Educational Leadership*, 66(4), 18–24.

⁸ McNaughton, S., M. Kuin Lai, S. Hsiao (2012), Testing the effectiveness of an intervention mode based on data use: a replication series across clusters of school. *School effectiveness and School Improvement*, 23(2), 203–228.

⁹ Slavin, R.E., A. Cheung, G. Homes, N. Madden, A. Chamberlain (2011), *Effects of a data-driven district reform model*. Baltimore: Success for all foundation.

Ook in Nederland wordt ervaring opgedaan met het werken met datateams in het voortgezet onderwijs. Onderzoekers van de Universiteit Twente hebben een methode ontwikkeld om scholen te ondersteunen in het opbrengstgericht werken. Het gaat om samenwerkingsverbanden van leraren binnen de school die verantwoordelijk zijn voor het verzamelen en analyseren van gegevens over leerlingen. Het gaat hier nog om verkennend onderzoek, maar de eerste resultaten zijn bemoedigend. Uit dit onderzoek blijkt dat er bijscholing nodig is, zowel op het gebied van kunnen omgaan met data, als op het gebied van inzicht in het curriculum om betekenisvol te kunnen bijsturen naar aanleiding van die data.¹⁰

De Onderwijsraad is van mening dat alle scholen zouden moeten beschikken over een systeem om gericht de vorderingen van leerlingen te volgen en het onderwijs op de individuele beheersingsniveaus van leerlingen af te stemmen. Wel benadrukt de Onderwijsraad dat deze manier van werken meer omvat dan alleen regelmatig toetsen, en ook inhoudt dat er zicht is op het onderwijsproces.¹¹

De effecten van opbrengstgericht werken op leerprestaties zijn in Nederland vooral in het primair onderwijs onderzocht. In het VO wordt wel steeds meer onderzoek naar opbrengstgericht werken opgepakt. Webbink en Chorny hebben het Amsterdamse beleid op het vlak van opbrengstgericht werken en rekenschap op de Amsterdamse basisscholen positief geëvalueerd. De scholen stelden doelen en deze werden gemonitord. Het Amsterdamse beleid leidde tot aanzienlijk hogere testcores. In dit onderzoek werden geen aanwijzingen gevonden voor ongewenste effecten, zoals selectie van leerlingen die de toetsen maken. Wel vonden de onderzoekers dat een deel van de verbeterde score mogelijk te verklaren is door een verbetering van vaardigheden, gericht op het maken van toetsen.¹² Uit onderzoek van Ledoux et al. (2009) naar opbrengstgericht werken in het primair onderwijs komt naar voren dat scholen zelf ook veel voordelen zien van meer opbrengstgericht werken.¹³ Het maakt het mogelijk onderwijs gericht bij te stellen, planmatiger te werken, er komt meer aandacht voor differentiatie en afstemming tussen groepen. Scholen worden hierdoor steeds meer een lerende organisatie en er ontstaat een beter inzicht in de zwakke plekken.

Diagnostische tussentijdse toets

De diagnostische tussentijdse toets heeft primair een formatieve functie. Formatief houdt in dat inzicht in de ontwikkeling van leerlingen in het leerproces wordt gegeven en dat in beeld wordt gebracht waar zij naartoe moeten werken. Een summatieve toets daarentegen is een moment-opname, aan het einde van een bepaalde onderwijsperiode. Het zwaartepunt van de formatieve toets ligt op de informatiewaarde. Er is veel evidentie in de wetenschappelijke literatuur dat deze manier van toetsen het eigenaarschap van leerlingen over hun leerproces versterkt (Sluismans, Dochy & Moerkerke, 1999).¹⁴ Het versterken van het zelfregulerend vermogen van leerlingen wordt gezien als een belangrijk kenmerk van goed onderwijs. Het maken van toetsen heeft op zichzelf al een positieve invloed op het leerproces. Doordat de leerling actief nadenkt over de toetsopgaven is hij beter in staat de geleerde kennis ook op een

¹⁰ Schildkamp, K., W. Kuiper (2010), Data-informed curriculum reform: Which data, what purposes and promoting and hindering factors. *Teaching and teacher education*, 26, 482–496.

¹¹ Onderwijsraad (2011), *Naar hogere leerprestaties in het voortgezet onderwijs*.

¹² Webbink, D., & V.Chorny (2010), The effect of accountability policies in primary education in Amsterdam.

¹³ Ledoux, G., H. Blok, & M. Boogaard, met medewerking van M. Krüger (2009), *Opbrengstgericht werken; over de waarde van meetgestuurd onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

¹⁴ Sluismans, D., F. Dochy, & G. Moerkerke (1999), Creating a learning environment by using self-, peer- and co-assessment. *Learning Environments Research*, 1, 293–319.

langere termijn te reproduceren. Dit wordt ook wel het toetseffect genoemd en is duidelijk in wetenschappelijk onderzoek aangetoond (Roediger, H. Karpicke, J. 2006).¹⁵ Daarnaast kan het leereffect worden vergroot door de kwaliteit van de feedback op de toetsresultaten (Shute, 2007).¹⁶

De diagnostische tussentijdse toets kan ook gebruikt worden als instrument voor scholen om van elkaar te leren. Onderzoek toont aan dat hier kansen liggen. In Nederland wordt met het Kaans-project van de Universiteit Maastricht in Zuid-Limburg ervaring opgedaan met opbrengstgericht werken op schoolniveau. Het vergelijken van de eigen toetsgegevens op schoolniveau met een regionaal gemiddelde is hierbij een belangrijk instrument (www.kaans.nl).

Ook internationaal onderzoek laat zien dat het systematisch vergelijken van schoolprestaties ertoe kan leiden dat scholen gaan inzetten op betere prestaties, nog zonder dat zij hierop worden «afgerekend» door ouders en leerlingen (Waslander et al., 2010).¹⁷ Zo vinden Hanushek et al. (2007) een positief effect op leerprestaties wanneer scholen zichzelf vergelijken met andere scholen in de regio.¹⁸ Ook De Wolf en Janssens (2005) stellen dat leraren en scholen deze informatie belangrijk vinden en er iets mee doen.¹⁹ Dit wordt onderschreven door de Onderwijsraad. Hij stelt dat het onderwijs voor opbrengstgericht werken baat heeft bij heldere benchmarks, gerelateerd aan de leerlingenpopulatie, te verkrijgen uit bijvoorbeeld een jaarlijkse peiling.²⁰ Bureau McKinsey heeft onderzoek verricht naar strategieën van landen die hun onderwijsprestaties hebben verbeterd.²¹ Tot alle fasen van verbetering behoort het onderdeel van het landelijk meten van prestaties («Assessing student learning» en «Utilizing student data to guide delivery»). Canada (Ontario) is een voorbeeld van een land dat zich heeft verbeterd en wat betreft het onderwijssysteem meer vergelijkbaar is met het Nederlandse systeem dan bijvoorbeeld Finland. Een tussentijdse toets vormde in Canada een onderdeel van de verbeteringsstrategie.

Onderzoeken wijzen ook op de risico's die verbonden kunnen zijn aan (verschillende vormen van) toetsing. Het meest genoemde risico is teaching to the test. Volgens Popham (2001) moet daarbij onderscheid gemaakt worden tussen item-teaching en curriculum-teaching.²² In het geval van item-teaching gaat de leraar variaties van items van de toets gericht met leerlingen oefenen. Hierdoor kan de toets niet meer betrouwbaar het kennisniveau van de leerlingen meten. Een andere reactie van de leraar kan curriculum-teaching zijn. In dit geval stemt de leraar zijn lesprogramma af op de inhoud die in de toets gevraagd wordt. Niet in de toets gevraagde kennis of vaardigheden worden dan ook niet onderwezen. Beide vormen van het risico van teaching to the test kunnen bij toetsing optreden. Als je zorgt voor een kwalitatief goede toets die adequaat het beheersingsniveau meet van wat leerlingen qua kernvaar-

¹⁵ Roediger, H., J. Karpicke (2006), The power of testing memory, basis research and implications for educational practice. *Perspectives on Psychological Science*.

¹⁶ Shute, J. (2007), *Focus on formative feedback*.

¹⁷ Waslander, S., C. Pater, & M. van der Weide (2010), *Markets in education: An analytical review of empirical research on market mechanisms in education*.

¹⁸ Hanushek, E., & L. Woessmann (2007), The role of education quality for economic growth. *Policy Research Working Paper Series 4122*. The World Bank.

¹⁹ Wolf, I. de, & F. Janssens (2005), *Effects and side effects of inspections and accountability in education; an overview of empirical studies*. Amsterdam: Scholar, Universiteit van Amsterdam.

²⁰ Onderwijsraad (2011), *Naar hogere leerprestaties in het voortgezet onderwijs*.

²¹ Mourshed, M., C. Chijioke, & M. Barber (2010), *How the world's most improved school systems keep getting better*. McKinsey and Company.

²² Popham, W.J. (2001), Teaching to the test. *Educational Leadership*, 58 (6), 16–20.

digheden aan het eind van de onderbouw worden geacht te kennen en te kunnen, vermindert dit risico. Het voorbereiden van leerlingen op de toets is daarmee onderdeel van het regulier onderwijsproces. De kern van het onderwijs is er immers voor een belangrijk deel op gericht om leerlingen te begeleiden naar het gewenste beheersingsniveau. Bij de ontwikkeling van de DTT wordt hier nadrukkelijk rekening mee gehouden. Verder is het feit dat de toets adaptief is en dus steeds anders zal zijn een waarborg om teaching to the test te verminderen. Het is daarnaast ook aan de professionaliteit van leraren en schoolleiders om ervoor te zorgen dat zij toetsen gebruiken waar ze voor bedoeld zijn: het verbeteren van de prestaties van leerlingen.

2.2 Noodzaak tot verankering in de wet; relatie tot artikel 23 Grondwet

De aanleiding tot dit wetsvoorstel en de context waarbinnen het moet worden gezien, zijn hiervoor beschreven.

De regering acht het gebruiken van een leerlingvolgsysteem noodzakelijk voor een verdere versterking van het opbrengstgericht werken en handelen in het voortgezet onderwijs. Zonder een wettelijke verplichting is niet gewaarborgd dat alle scholen hun leerlinggegevens systematisch evalueren en gebruiken voor het verbeteren van hun onderwijs en daarmee het beste uit alle leerlingen halen. Het gebruiken van een leerlingvolgsysteem verzekert leerkrachten van informatie waarmee het onderwijs afgestemd kan worden op de behoeften van leerlingen, maar zonder de verplichting een dergelijk instrument daadwerkelijk te gebruiken kan niet gewaarborgd worden dat deze ambitie op opbrengstgericht werken wordt gerealiseerd.

Een verplichte landelijke diagnostische tussentijdse toets is eveneens een noodzakelijk instrument voor optimalisering van opbrengstgericht werken en voor landelijke vergelijkbaarheid. De toets is een belangrijk hulpmiddel waarmee de scholen de kwaliteit van hun onderwijs kunnen optimaliseren. De toets geldt landelijk, waardoor sprake is van een betrouwbare toets die voor alle scholen hetzelfde meet. Hierdoor krijgen scholen de mogelijkheid zich in ieder geval te vergelijken met het landelijk gemiddelde. De wetgever vult niet in hoe leerlingen worden voorbereid op het afleggen van de toets: dat is aan de school.

Het leerlingvolgsysteem en de diagnostische tussentijdse toets zijn al met al zo relevant voor de kwaliteit van het voortgezet onderwijs dat deze instrumenten verplicht moeten worden ingezet. Die relevantie blijkt uit het bewezen positieve effect van opbrengstgericht werken door middel van het volgen van leerlingen en het toetsen om van te leren. Op deze manier krijgen scholen extra hulpmiddelen om tot betere prestaties te komen. Eisen aan de deugdelijkheid van het onderwijs behoeven een wettelijke basis. Daarom krijgen zij een plek in de WVO.

De verplichtingen in dit wetsvoorstel raken aan de grondwettelijke vrijheid van inrichting. Het gaat immers om nadere deugdelijkheidseisen die de wetgever stelt aan de inrichting van het onderwijs. Bij het stellen van deze eisen dient, voor zover het bijzonder onderwijs betreft, de vrijheid van richting in acht te worden genomen (artikel 23 Grondwet). De regering is van oordeel dat dit het geval is. Het stellen van deugdelijkheidseisen aan de kwaliteit van het onderwijs in de vorm van een leerlingvolgsysteem en een diagnostische tussentijdse toets is geenszins strijdig met de vrijheid van richting en inrichting. Wel moeten de deugdelijkheidseisen geobjectiverend en genormeerd zijn en bij of krachtens wet worden vastgesteld. Een belangrijk aspect daarbij is dat de formele wetgever zich richt op de opbrengsten en niet zozeer op het proces daar naar toe: de wijze waarop

scholen vanuit hun levensbeschouwelijke zienswijze en pedagogisch-didactische visie het onderwijs inrichten om te voldoen aan deze en andere deugdelijkheidseisen. Dit laatste is en blijft een aangelegenheid van de scholen en de verantwoordelijke besturen. Bij de vormgeving van de verplichting van een leerlingvolgsysteem wordt de vrijheid van (in)richting in acht genomen, bijvoorbeeld door niet een vast aantal toetsen voor te schrijven. De keuze van het systeem en beslissingen over hoe dit systeem wordt ingericht, welke onderwijsmethoden worden gebruikt en hoe de voortgang wordt gevolgd en toetsing van de leerlingen plaatsvindt, blijven voluit een zaak van de scholen. Daarmee wordt evenmin de vrijheid van scholen aangetast om volgens de eigen pedagogisch-didactische en levensbeschouwelijke opvatting invulling te geven aan de wettelijke onderwijstaken. Het staat scholen uiteraard vrij om het leerlingvolgsysteem te verbreden naar andere vakken dan de doorstroomrelevante vakken of naar volgende leerjaren.

Ook de verplichting van een diagnostische tussentijdse toets laat de vrijheid van (in)richting ongemoeid. Het is aan de scholen om te bepalen hoe zij omgaan met de bevindingen uit deze toets. Bij het vormgeven van nadere regelgeving blijft het waarborgen van deze vrijheid het uitgangspunt. Voorschriften bij algemene maatregel van bestuur over het leerlingvolgsysteem zullen in het bijzonder betrekking hebben op de functionaliteiten van dat systeem. Het gaat erom dat het leerlingvolgsysteem docenten in staat stelt om opbrengstgericht te werken. Bij de diagnostische tussentijdse toets gaat het om zaken zoals beschreven in het voorgestelde artikel 28b, vierde lid, van de WVO. Bij de vaststelling van de inhoud van de uitvoeringsvoorschriften wordt artikel 23 van de Grondwet dan ook ten volle gerespecteerd.

Betere prestaties in het voortgezet onderwijs zijn niet verzekerd door de enkele verplichte invoering van het hebben/gebruiken van een leerlingvolgsysteem, de verplichte deelname van alle leerlingen aan de tussentijdse toets aan het einde van de onderbouw op basis van vast te stellen tussendoelen en deelname aan internationaal vergelijkend onderzoek. Voor een optimaal effect van deze maatregelen is het van belang dat scholen deze middelen op een bepaalde manier gebruiken.

3. Leerlingvolgsysteem

Het Regeerakkoord van het kabinet Rutte II bevat de ambitie om in het onderwijs het beste uit kinderen te halen. Opbrengstgericht werken levert een belangrijke bijdrage aan het verhogen van de leerprestaties. Bekwame docenten en schoolleiders zijn daarbij cruciaal. Het gaat hier om een cyclus: docenten en schoolleiders stellen doelen, meten of die doelen worden gehaald, analyseren de behaalde resultaten en nemen gericht actie op basis van de bevindingen. Kort gezegd gaat het om het systematisch in kaart brengen en analyseren van leervorderingen van leerlingen en om het zo nodig aanpassen van het onderwijsproces naar aanleiding daarvan. De Onderwijsraad heeft aangegeven dat het hebben en gebruiken van een leerlingvolgsysteem daarbij van groot belang is.²³

3.1 Wat houdt die verplichting in?

Met deze wetswijziging stelt de regering een leerlingvolgsysteem verplicht waarin in ieder geval de leervorderingen op Nederlands, Engels en wiskunde/rekenen systematisch worden gevolgd en benut om het beste uit alle leerlingen te halen. Het gaat daarbij om een systeem waarin

²³ Onderwijsraad (2011), *Naar hogere leerprestaties in het voortgezet onderwijs*.

en waarmee onder andere toetsresultaten geregistreerd en geanalyseerd kunnen worden.

Uit het voorstel om de verplichting van een leerlingvolgsysteem alleen te laten gelden voor de doorstroomrelevante vakken blijkt de terughoudendheid van de regering als het gaat om het opleggen van regels. Deze vakken hebben een bijzonder belang voor de doorstroom naar het vervolgonderwijs en voor het goed kunnen volgen van andere vakken. De overheid beperkt zich daarom tot het verplicht stellen van systematisch toetsen van leerlingen op deze vakken. Zij kiest daarmee voor focus en biedt ruimte aan de scholen voor eigen keuzen; fixatie is nadrukkelijk niet de bedoeling. Scholen voor voortgezet onderwijs hebben en houden een brede opdracht. Scholen die er bewust voor kiezen om ook voor andere vakken met een leerlingvolgsysteem te werken, zijn daarin vrij. De regering moedigt een brede invulling van opbrengstgericht werken juist aan. Zij vindt het echter de vrijheid van scholen om hierin de keuzen te maken die bij de school passen.

Scholen in het voortgezet onderwijs zien grofweg twee typen leerlingvolgsystemen:

- Leerlingvolgsystemen/toetsvolgsystemen die primair ontwikkeld zijn voor het volgen van cognitieve ontwikkeling en analyse van toetsgegevens. Dit zijn systemen die landelijk genormeerde, oftewel methode-onafhankelijke, toetsen bevatten;
- Leerlingvolgsystemen/schooladministratiesystemen die primair ontwikkeld zijn voor het beheren en delen van gegevens. Hierin worden o.a. (eigen) methodegebonden of methode-onafhankelijke toetsresultaten, de sociaal-emotionele ontwikkeling en handelingsplannen vastgelegd.²⁴

Beide systemen bieden mogelijkheden om, al dan niet met facultatieve modules ten behoeve van de analyse van toetsgegevens, opbrengstgericht te werken: het gaat erom wat er met de toetsgegevens wordt gedaan.

De nu voorgestelde verplichting levert een bijdrage aan het realiseren van de in het bestuursakkoord VO opgenomen ambitie om het percentage opbrengstgericht werkende scholen de komende jaren te verhogen. Beide bovengenoemde volgsystemen kunnen daar volgens de regering een positieve bijdrage aan leveren, mits de uitkomsten van toetsen worden geregistreerd en geanalyseerd. De inspectie zal erop toezien dat scholen de beschikbare data registeren en vooral ook systematisch zullen gebruiken. De plicht tot het hebben en gebruiken van een leerlingvolgsysteem geldt met ingang van het schooljaar 2014–2015 voor de gehele onderbouw. Scholen hebben uiteraard, zoals gezegd, de vrijheid om ook voor de bovenbouw een leerlingvolgsysteem te gebruiken en/of de leervorderingen van hun leerlingen op meer vakken te volgen.

Een leerlingvolgsysteem is primair een diagnostisch hulpmiddel dat scholen inzicht biedt in de ontwikkeling van hun leerlingen en in de kwaliteit van hun eigen onderwijsproces. Het systeem geeft docenten en schoolleiders (en ouders) informatie over individuele leerlingen. Daarmee biedt het aangrijpingspunten om de leerprestaties van individuele leerlingen te verbeteren. Uit onderzoek blijkt dat met name het inzetten van een leerlingvolgsysteem voor verbeteringen op schoolniveau achterblijft bij de inzet op individueel leerlingniveau.²⁵ Het is echter wel

²⁴ Oomens, M., E. van Aarsen, & M. Hulsen (2012), *Gebruik van en ervaringen met leerlingvolgsystemen in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Oberon.

²⁵ Oomens, M., E. van Aarsen, & M. Hulsen (2012), *Gebruik van en ervaringen met leerlingvolgsystemen in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Oberon.

een waardevolle functie van het leerlingvolgsysteem om ook op groepsniveau bewust en gericht te kunnen sturen. Een leerlingvolgsysteem draagt daardoor ook bij aan de zelfevaluatie van de school en de bijbehorende kwaliteitszorg.

Methode-onafhankelijke toetsen of landelijk genormeerde toetsen hebben een meerwaarde, omdat duidelijk wordt hoe een leerling of een groep leerlingen presteert, vergeleken met het landelijk gemiddelde. Deze informatie is een waardevolle aanvulling op de informatie van eigen of methodegebonden toetsen. Daarom zal verplicht één landelijk genormeerde toets in de onderbouw worden ingevoerd: de diagnostische tussentijdse toets. Het is daarom ook wenselijk dat de resultaten van de diagnostische tussentijdse toets door de scholen in het leerlingvolgsysteem worden opgenomen. Ook hierbij geldt dat scholen vrij zijn om meer landelijk genormeerde toetsen af te nemen.

De keuze voor een bepaald leerlingvolgsysteem en bijbehorende toetsen hoort bij de praktijk in de klas en is daarom een zaak van de school. Dit sluit aan bij de door het veld geuite zorg over voldoende keuzevrijheid in systeem en benutting.²⁶ De overheid schrijft dan ook niet één landelijk systeem voor. De keuze is aan de scholen zelf.

Het is aan de school hoe zij het leerlingvolgsysteem inbedt in haar onderwijsproces en hoe zij haar pedagogisch-didactisch handelen afstemt op de daaruit afkomstige bevindingen. Dit wetsvoorstel voorziet, met inachtneming van artikel 23 van de Grondwet, in de kaders; de echte winst zit in de inbedding door de scholen. Cruciaal daarbij is dat het systeem geen papieren tijger wordt of zal verworden tot een invuloefening voor de schoolleiding, maar daadwerkelijk onderdeel wordt van het onderwijsproces.

3.2 Gebruik van leerlingvolgsystemen in het primair en voortgezet onderwijs

Het voornemen in het regeerakkoord om het gebruik van een leerlingvolgsysteem verplicht te stellen, geldt voor zowel het primair als het voortgezet onderwijs. De specifieke uitwerking in het primair onderwijs is neergelegd in het eerder genoemde wetsvoorstel over de centrale eindtoets en het leerling- en onderwijsvolgsysteem (33 157). De verplichting van een leerlingvolgsysteem wordt echter niet op identieke wijze geregeld voor de twee sectoren.

Het verschil betreft niet de beoogde doelen, want opbrengstgericht werken wordt door alle scholen in beide sectoren beoogd. De sectoren zijn echter met de invulling van het sturen op opbrengsten de afgelopen jaren, om uiteenlopende redenen, anders omgegaan. De nieuwe verplichting sluit in beide sectoren daarom aan bij al ingezette ontwikkelingen. Zo zijn er in het voortgezet onderwijs ook initiatieven vanuit de sector zelf om op school- of sectieniveau gecoördineerd toetsen te maken die gebruikt kunnen worden om opbrengstgericht te werken. Dit type initiatief blijft mogelijk.

In het primair onderwijs beschikt 95 procent van de scholen over een leerlingvolgsysteem met landelijk genormeerde toetsen. Eén van de verklaringen voor de nagenoeg volledige dekking in het primair onderwijs lijkt te zijn dat de aanwezigheid van alle verschillende niveaus van leerlingen in één klas, ondersteuning bij differentiatie tot een «must» maakt. In het voortgezet onderwijs vindt echter vooraf al meer differentiatie plaats door de vorming van klassen op verschillende niveaus.

²⁶ Oomens, M., E. van Aarsen, & M. Hulsen (2012), *Gebruik van en ervaringen met leerlingvolgsystemen in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Oberon.

Eén van de gevolgen van de verschillende uitgangsposities in het primair onderwijs en voortgezet onderwijs is dat, hoewel er inhoudelijk geen verschil is tussen de systemen, in het primair onderwijs in de praktijk een leerlingvolgsysteem wordt aangeduid met de term «leerling- en onderwijsvolgsysteem», waarmee duidelijk wordt dat het om het volgen van zowel de leerling als het onderwijs gaat. In het voortgezet onderwijs geldt hetzelfde principe, maar is de term «leerlingvolgsysteem» meer ingeburgerd. Om de herkenbaarheid voor de sector vast te houden, is er voor gekozen de ingeburgerde specifieke benaming voor het voortgezet onderwijs als uitgangspunt voor dit wetsvoorstel te nemen.

3.3 Nadere aanvullingen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur

Zoals al is opgemerkt, vindt de regering dat de keuze voor een bepaald leerlingvolgsysteem en bijbehorende toetsen hoort bij de praktijk in de klas en daarom een zaak van de school is. Dit sluit aan bij de door het veld geuite zorg over voldoende keuzevrijheid in systeem en benutting.²⁷ Zo schrijft de overheid dan ook niet één landelijk systeem voor en worden er momenteel geen nadere eisen gesteld: de verplichting richt zich op het gebruik van een leerlingvolgsysteem.

Indien daartoe de noodzaak is, kunnen bij algemene maatregel van bestuur nadere kwaliteitseisen worden gesteld waaraan een leerlingvolgsysteem zal moeten voldoen. Bij de invulling van deze nadere eisen zal de vrijheid van inrichting te allen tijde in acht worden genomen. Mede daarom zullen, indien wordt besloten tot nadere eisen, deze eisen in samenspraak met de sector worden geformuleerd. Daarbij zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij bestaande ontwikkelingen en systemen in het primair en voortgezet onderwijs.

4. Diagnostische tussentijdse toets

In verschillende wetten worden voor het primair onderwijs (voor de vaardigheden op het terrein van taal en rekenen) en voor het voortgezet onderwijs (voor Nederlands, Engels en wiskunde/rekenen) de volgende ijkpunten tijdens de schoolloopbaan vastgelegd:

- a) de centrale eindtoets aan het einde van het primair onderwijs;
- b) de diagnostische tussentijdse toets aan het einde van de onderbouw van het voortgezet onderwijs, die dient als tussenmeting (is een leerling op de goede weg?), en
- c) het eindexamen, dat als eindmeting het VO afsluit en bij voldoende resultaat toegang verschaft tot vervolgonderwijs.

4.1 Wat is de diagnostische tussentijdse toets?

Het gaat hierbij om een landelijke toetsing aan het einde van de onderbouw. In de praktijk betekent dit een afnamemoment in het tweede leerjaar voor het vmbo en in het derde leerjaar voor het havo en vwo. Deze keuze heeft als achterliggende gedachte dat in het derde leerjaar vmbo en het vierde leerjaar havo en vwo de leerlingen al gaan toewerken naar de examens.

Met de vast te stellen tussendoelen en de diagnostische tussentijdse toets zal bij deze praktijk worden aangesloten. Door het beschrijven van heldere kaders in de doorlopende leerlijnen, door het referentiekader voor taal en rekenen en door het opstellen van tussendoelen, afgeleid van onder andere de eindtermen (examineisen) wordt duidelijker zichtbaar waar

²⁷ Oomens, M., E. van Aarsen, & M. Hulsen (2012), *Gebruik van en ervaringen met leerlingvolgsystemen in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Oberon.

zowel leerling, leraar als school naartoe moeten werken. De verwachting is dat hiermee ook de overgang naar de bovenbouwperiode minder groot zal zijn.

De toets gaat over de vakken Nederlands, Engels en wiskunde/rekenen, omdat juist deze vakken voor alle leerlingen belangrijk zijn voor een succesvolle doorstroming naar het vervolgonderwijs én om andere vakken in het voortgezet onderwijs goed te kunnen volgen. Het belang van goede prestaties voor deze vakken is de laatste jaren in het onderwijsbeleid onder meer tot uitdrukking gekomen in extra aandacht voor taal en rekenen, in aanscherping van de slaag-zakregeling en in de introductie van de rekentoets.

In de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen was al voorzien in de mogelijkheid om diagnostische toetsen in te voeren (artikel 28b WVO). Dit voorschrift beperkte zich echter tot Nederlandse taal en rekenen. Omdat het beleid ten aanzien van een diagnostische toets nu concreter is en omdat zo'n toets zich behalve over Nederlandse taal en rekenen ook uitstrekt over Engels en wiskunde, wordt artikel 28b WVO in dit wetsvoorstel in zijn geheel herzien.

Een belangrijk aandachtspunt uit het verleden vormt de ervaring met de basisvormingstoets. Dit was een toets aan het eind van de periode van basisvorming die maar één niveau kende. Daarmee was de toets veel te moeilijk voor de zwakste leerlingen en te gemakkelijk voor de slimste leerlingen. De tussentijdse toets moet iedere leerling een gepaste uitdaging bieden. De toets zal daarom op verschillende niveaus worden vastgesteld, met overlap tussen de aangrenzende niveaus. Ook wordt onderscheid gemaakt naar de verschillende vmbo-niveaus. Daarnaast worden ook de mogelijkheden van het gebruik van adaptieve vormen van toetsing als onderdeel van de uitvoering van de diagnostische tussentijdse toets nader onderzocht. Hierbij wordt de moeilijkheidsgraad van de toets voor een leerling aangepast als blijkt dat het prestatieniveau van deze leerling hierom vraagt. Dit kan waardevolle diagnostische informatie opleveren, maar mag geen afbreuk doen aan de mogelijkheden van vergelijkbaarheid tussen scholen en op stelselniveau. Een vmbo-tl leerling zou door middel van een adaptieve vorm van toetsing ook moeten kunnen laten zien dat hij/zij wiskunde op havo-niveau beheerst. Het bevoegd gezag (de docent) bepaalt op welk niveau de leerling de toets maakt en dat kan zeker ook een hoger niveau zijn, in verband met het bieden van voldoende uitdaging aan de leerlingen en het voorkomen van het werken op een minimumniveau.

4.2 Doelen van de diagnostische tussentijdse toets

De diagnostische tussentijdse toets heeft drie doelen. In de eerste plaats fungeert de toets als diagnostisch instrument voor docent, leerling en ook de ouder om inzicht te krijgen in het niveau van de leerling halverwege de schoolloopbaan. De tussentijdse toets maakt het mogelijk om tussentijds te meten of docent en leerling op de goede weg zijn naar het eindexamen. De toets is diagnostisch van aard. Dit betekent dat zij erop is gericht, ten behoeve van de docent zoveel mogelijk informatie te vergaren over de prestaties van de leerling, opdat de docent gerichter actie kan ondernemen voor verbetering en maatwerk, zoals verrijking voor excellente leerlingen. Deze informatie is bedoeld voor gebruik binnen de school.

In de tweede plaats heeft de toets als functie, benchmarking door scholen zelf. Tussentijdse toetsing is er in de eerste plaats voor bedoeld, leerlingen beter te laten presteren. De informatie die scholen en leraren hierdoor verkrijgen, kunnen zij echter ook zelf benutten om in beeld te brengen hoe

goed hun leerlingen en zichzelf presteren in vergelijking met leerlingen van andere scholen en hun leraren. Slagen zij erin «het beste uit de leerlingen te halen»? Het gaat hier om niet-openbare, schooleigen informatie. Scholen kunnen hun eigen resultaten ook afzetten tegen het landelijk gemiddelde en op termijn tegen een groep van vergelijkbare groepen scholen. Scholen kunnen er verder voor kiezen, hun eigen resultaten openbaar te maken via de mogelijkheden die «Vensters voor Verantwoording» biedt. Dan kunnen zij meer gedetailleerde resultaten vergelijken met die van andere individuele scholen die deze resultaten eveneens bekendmaken via «Vensters voor Verantwoording». Dit is aan de scholen zelf. Deze gegevens zijn, in lijn met de diagnostische aard van de toets, niet bedoeld om ranglijsten van scholen te maken. Het gaat erom dat scholen goed in beeld krijgen waar ze nog extra aandacht aan moeten besteden om ervoor te zorgen dat de resultaten aan het eind van het VO verbeterd zijn.

In de derde plaats maakt de toets een jaarlijkse indicatie op stelselniveau mogelijk van het niveau van het onderwijs aan het einde van de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Door informatie over de leerprestaties, verkregen door de jaarlijkse landelijke toets aan het eind van de onderbouw, te aggregeren op stelselniveau, ontstaat zicht op het functioneren van het stelsel als geheel. Ook kunnen scholen deze informatie benutten voor benchmarking, door hun eigen informatie te vergelijken met het landelijke beeld. Hierbij is het niet nodig om tot de school herleidbare resultaten te gebruiken. Geanonimiseerde gegevens zijn dan voldoende.

4.3 Inhoud van de toets/tussendoelen

Voor de bovengenoemde doorstroomrelevante vakken zullen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur tussendoelen worden vastgesteld. Deze tussendoelen worden geformuleerd op diverse beheersingsniveaus (vmbo bb, kb, gl-tl, havo en vwo), zodat de inhoud van de toets voor iedere leerling een gepaste uitdaging biedt, en vormen de basis voor de diagnostische tussentijdse toets aan het eind van de onderbouw. De tussendoelen worden geënt op de kerndoelen van de onderbouw, de referentieniveaus, de eindtermen en voor Engels op het Europees Referentiekader (ERK).

De tussendoelen zijn een beschrijving van vakinhouden en vakvaardigheden in een doorlopende leerlijn (leidend naar eindtermen en referentieniveaus), op diverse beheersingsniveaus. Deze zijn richtinggevend voor de diagnostische tussentijdse toets die aan het eind van de onderbouw zal worden afgenomen. De vast te stellen tussendoelen voor de onderbouw zijn tussendoelen op macroniveau (stelselniveau), voor het einde van de onderbouw. Zowel op de scholen als binnen leermethodes worden leerlijnen, leerroutes en dus ook tussentijdse leerdoelen geformuleerd, uitgewerkt en nagestreefd. Daartoe zullen verschillende wegen bewandeld worden. De keuze daarvoor is aan de school, de docenten en de methodemakers.

4.4 Relatie diagnostische tussentijdse toets en leerlingvolgsysteem

De verplichting van een diagnostische tussentijdse toets en het gebruik van een leerlingvolgsysteem zijn nauw met elkaar verbonden. Dat is niet voor niets. Zij zijn beide een belangrijk instrument voor het realiseren van een cultuur van opbrengstgericht werken in het voortgezet onderwijs. De diagnostische tussentijdse toets kan worden gezien als een foto (momentopname), terwijl een leerlingvolgsysteem kan worden gezien als een film. De diagnostische tussentijdse toets en bijbehorende tussendoelen zijn een

richtpunt voor de onderbouw. De toets geeft het kennisniveau van een leerling aan op één bepaald moment. Het leerlingvolgsysteem geeft zicht op en inzicht in de leervordering van een leerling over een langere periode. Dit beeld wordt opgebouwd aan de hand van het systematisch in kaart brengen en analyseren van toetsresultaten gedurende de schoolloopbaan, in ieder geval gedurende de onderbouw, van een leerling. Samen vormen deze instrumenten een voorwaarde om opbrengstgericht te werken binnen de klas en de school. Binnen de kaders die dit wetsvoorstel aangeeft, hebben scholen, krachtens artikel 23 van de Grondwet, alle ruimte om hun onderwijsproces in te vullen naar eigen inzicht.

Het stellen van concrete doelen aan het onderwijs is in de onderbouw nog veel minder ingeburgerd dan in de bovenbouw. In de bovenbouw geeft immers het examen een duidelijk richtpunt waar naartoe gewerkt moet worden. In de eerste jaren van de bovenbouw worden al schoolexamens en proefexamens afgenomen.

In de onderbouw bieden de huidige kerndoelen dit houvast minder.²⁸ Naar verwachting zullen de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te stellen tussendoelen, die de inhoudelijke basis vormen van de diagnostische tussentijdse toets, meer houvast bieden in de onderbouw. De diagnostische tussentijdse toets krijgt zo een plek in een leerlingvolgsysteem.

De verplichting tot het afnemen van een tussentijdse toets past bij de verantwoordelijkheid van de overheid voor het stelsel van voortgezet onderwijs. De overheid stelt de door SLO ontwikkelde tussendoelen vast die de inhoudelijke basis vormen van de diagnostische tussentijdse toets. De keuze voor een bepaald leerlingvolgsysteem en voor de manier waarop daarmee wordt gewerkt, hoort echter bij de praktijk in de klas en is daarom een zaak van de school. De wetgever stelt slechts het gebruik van een leerlingvolgsysteem verplicht: de keuze van het systeem waarmee wordt gewerkt, is aan de scholen zelf.

Omdat zowel het leerlingvolgsysteem als de diagnostische tussentijdse toets bedoeld zijn als hulpmiddelen bij opbrengstgericht werken, zal de inspectie van het onderwijs zich in het toezicht richten op de vraag of scholen deze instrumenten adequaat voor dat doel inzetten.

4.5 Uitvoeringstraject diagnostische tussentijdse toets

Dit wetsvoorstel regelt dat de diagnostische tussentijdse toets tot stand komt op een manier die vergelijkbaar is met de totstandkoming van de centrale examens in het voortgezet onderwijs. Wel zijn er wezenlijke verschillen: de tussentijdse toets is geen examen of eindmeting en aan de toetsresultaten van de tussentijdse toets is geen civiel effect verbonden.

College voor examens

Voor de uitvoering van het wetsvoorstel is onafhankelijke deskundigheid nodig. Daarom komt de uitvoering te berusten bij het College voor toetsen en examens (nu nog: College voor examens). Het College (hierna nog afgekort tot CvE) stelt vanuit zijn expertise naar huidig recht de examenopgaven vast en bepaalt de normering van de centrale examens. Dat zal dit college ook voor de diagnostische tussentijdse toets doen. Daarnaast geeft het CvE (andere) regels van uitvoerende of technische aard binnen de door de minister vastgelegde kaders. De centrale examens die door het CvE worden vastgesteld, worden door Stichting Cito ontwikkeld.

²⁸ Kuiper, W., M. van der Hoeven, e.a.(2010), *Leerplankundige analyse van PISA-trends*. Enschede: SLO.

Bij de invoering van de diagnostische tussentijdse toets wordt voor de procesgang aangesloten bij deze systematiek. De diagnostische tussentijdse toets wordt daarom in opdracht van het CvE door Stichting Cito ontwikkeld. De diagnostische tussentijdse toets en het centraal examen hebben met elkaar gemeen dat zij beide invulling geven aan de stelselverantwoordelijkheid van de minister voor goed onderwijs. Het is – gelet op de toenemende aandacht voor doorlopende leerlijnen – niet doelmatig om eenzelfde type taak door meer dan één organisatie binnen het onderwijsveld te laten uitvoeren.

De Wet College voor toetsen en examens (nu nog: Wet College voor examens; Wet CvE) bepaalt dat deze taken onafhankelijk en deskundig worden uitgevoerd en dat deze uitvoering draagvlak moet hebben bij representatieve onderwijsorganisaties. De bedoeling van het voorliggende wetsvoorstel is dat het CvE waar dat aan de orde is, vergelijkbare taken – juist vanwege de onafhankelijkheid, deskundigheid en representativiteit – ook voor de tussentijdse toets gaat uitvoeren. Dat de consequenties van de tussentijdse toets voor zowel leerling als school anders zijn dan de consequenties van de eindtoets in het primair onderwijs (hierna: eindtoets PO) of het eindexamen voor het voortgezet onderwijs, zal bij de verdere invulling van de rol van CvE bij de tussentijdse toets in acht worden genomen.

Uit de nieuwe naam van het CvE blijkt dat de tussentijdse toets iets anders is dan een centraal examen. De nieuwe naam wordt ook al bij de wettelijke verankering van de eindtoets PO voorgesteld, maar is dus ook al vanwege de extra rol voor het voortgezet onderwijs aan de orde.

De diagnostische tussentijdse toets in het voorliggende wetsvoorstel is anders geregeld dan de eindtoets PO in het desbetreffende wetsvoorstel 33 157. Dat houdt verband met verschillen in de aard en de functie van de eindtoets PO ten opzichte van de aard en functie van de diagnostische tussentijdse toets VO. De eindtoets PO is een afsluitende toets. Deze toets speelt een rol in de vervolgschoolkeuze en bij de beoordeling van de kwaliteit van de school door de inspectie. De diagnostische tussentijdse toets daarentegen is primair een diagnostisch instrument en wordt ingezet ter bevordering van opbrengstgericht werken. Het ligt daarom in de rede dat in de regelgeving met dit andere karakter rekening wordt gehouden.

Stichting Cito

In het wetsvoorstel voor een nieuwe Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten (Kamerstukken II 2012/13, 33 558) krijgt de stichting Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling (hierna: Stichting Cito) de wettelijke taak de diagnostische tussentijdse toets te ontwikkelen. De minister is opdrachtgever van Stichting Cito, mede gelet op zijn stelselverantwoordelijkheid. Het CvE voert als regievoerder de inhoudelijke aansturing op het proces van de uitvoering.

In voornoemd wetsvoorstel zijn bepalingen opgenomen over openbaarheid en intellectueel eigendom. Daarnaast zijn in voorbereiding op het wetsvoorstel eindtoets PO afspraken gemaakt met Stichting Cito ten aanzien van het publiek toegankelijk zijn van met publieke middelen vervaardigde producten en onderzoeksresultaten. Over het beschikbaar stellen van gegevens door Stichting Cito aan Cito BV is overeengekomen dat dezelfde voorwaarden voor andere toetsaanbieders gelden. Sprake moet zijn van het duidelijk scheiden van de organisatorische verantwoordelijkheid en openbaarheid van met publieke middelen vervaardigde producten en onderzoeksresultaten. Stichting Cito handelt daar op dit moment al grotendeels naar en dus zijn de genoemde afspraken vooral een formele bevestiging van de bestaande praktijk.

Verder is met Stichting Cito overeengekomen dat de openbaarheid van met publieke middelen vervaardigde producten moet worden gewaarborgd. Hierbij geldt het uitgangspunt dat in beginsel alles openbaar is, tenzij er een reden is om iets niet openbaar te maken. Bijvoorbeeld vanwege de bescherming van persoonsgegevens. Of omdat de kennis moet worden hergebruikt.

Daarnaast is met Stichting Cito overeengekomen dat gegevens die zijn verkregen in het kader van het uitoefenen van haar voorbereidings- en ontwikkelingstaak, alleen door Cito BV mogen worden gebruikt indien deze gegevens tegelijkertijd aan andere toetsaanbieders, onder dezelfde voorwaarden, beschikbaar worden gesteld.

4.6 Pilots diagnostische tussentijdse toets

Met het oog op het beoogde jaar van invoering (2015–2016) is Cito in opdracht van CvE gestart met de voorbereiding voor de ontwikkeling van de diagnostische tussentijdse toets. Een uitgebreide try-out zal in 2013 worden uitgevoerd. Na de evaluatie in 2013 zal in het schooljaar 2014–2015 een uitgebreide en representatieve pretesting plaatsvinden, maar dat hoeft niet te gebeuren bij alle scholen en leerlingen. Daarnaast zullen er voor de diagnostische tussentijdse toets verschillende pilots worden opgezet en uitgevoerd. Dit zal gebeuren in nauwe samenwerking tussen scholen en onderzoeksinstituten. Ook wordt aangesloten bij de inspanningen die de sector levert om een cultuur van opbrengstgericht werken te bevorderen en bij initiatieven van onder andere scholen voor voortgezet onderwijs in Limburg en de Universiteit van Maastricht en de datateams van de Universiteit Twente.

Verder worden er in overleg met de inspectie pilots toegevoegde waarde/leerwinst gestart. Hierbij zal vooral worden gezien welke mogelijkheden het leerlingvolgsysteem en – op termijn – andere toetsen, voor scholen bieden om inzicht te krijgen in toegevoegde waarde.

De uitkomsten van alle pilots worden meegenomen in de evaluatie in het najaar van 2013. Op basis van die bevindingen wordt nader besloten over de wijze waarop de diagnostische tussentijdse toets wordt ingericht. Deze uitkomsten zullen worden meegenomen bij de invulling van de nog op te stellen algemene maatregel van bestuur.

4.7 Nadere invullingen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur

Bij algemene maatregel van bestuur zullen de tussendoelen voor Nederlands, Engels, wiskunde en rekenen worden ingedeeld in daar te benoemen domeinen. De nadere uitwerking daarvan in de vorm van tussendoelen met beheersingsniveaus zal worden geregeld bij ministeriële regeling. Deze gelaagdheid in regulering sluit aan bij die voor de examens in het voortgezet onderwijs.

De nadere uitwerking bij ministeriële regeling omvat vrij gedetailleerde regels, bovendien over onderwerpen die aan verandering onderhevig zijn. Het streven van de regering is, zowel de algemene maatregel van bestuur (dus: de regels over de domeinen) als de ministeriële regeling ter uitwerking daarvan tegelijk met dit wetsvoorstel, indien het tot wet wordt verheven, te publiceren (in het Staatsblad respectievelijk de Staatscourant).

De diagnostische tussentijdse toets zelf is gebaseerd op deze bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgestelde voorschriften over tussendoelen. Voor de bij of krachtens algemene maatregel van

bestuur vast te stellen voorschriften voor de diagnostische tussentijdse toets is van belang dat in september 2013 de evaluatieresultaten van de pilot inzake de diagnostische tussentijdse toets beschikbaar zullen komen. Die resultaten zullen vervolgens in uitvoeringsvoorschriften moeten worden uitgewerkt. De planning is dat de definitieve voorschriften omstreeks juli 2014 in het Staatsblad respectievelijk de Staatscourant zullen verschijnen, dus ongeveer een vol jaar voor het eerste schooljaar van afname van de toets: het schooljaar 2015–2016.

5. Deelname internationaal vergelijkend onderzoek

Het periodiek nagaan van het niveau van prestaties van Nederlandse leerlingen in internationaal perspectief is steeds belangrijker geworden. Onderzoeken als het Programme for International Student Assessment (PISA), Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS) en Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS) zijn belangrijke graadmeters voor de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs (de gemeten domeinen lezen, wiskunde en science). Voor dergelijke onderzoeken, die periodiek worden gehouden (PISA eens in de drie jaar), worden steekproeven getrokken uit het scholenbestand. Aan de getrokken scholen wordt gevraagd, deel te nemen aan het onderzoek. De respons voor deelname dient volgens internationale eisen te liggen op minimaal 80% van de aangeschreven scholen.

In het verleden heeft Nederland aan een aantal onderzoeken niet of niet volwaardig kunnen deelnemen wegens een te lage respons onder scholen. Dit was bijvoorbeeld het geval bij PISA 2000 en International Civic and Citizenship Education Study 2009 (ICCS). Ook deelname aan PISA 2012 kwam zeer moeizaam tot stand, ondanks een oproep van de sectorraad om vooral deel te nemen. De regering vindt het van groot belang om van dit type onderzoek te kunnen leren. Dit geldt zowel als land (stelsel) als op het niveau van individuele scholen. Daarom vraagt de moeizame deelname van scholen actie.

5.1 Noodzaak

De Commissie Dijsselbloem, die haar oordeel over de kwaliteit van het Nederlands onderwijs mede baseerde op internationaal vergelijkend onderzoek, heeft aanbevolen om deelname aan dit type onderzoek verplicht te stellen.²⁹ Onderzoekers rapporteren dat het steeds lastiger wordt om op basis van vrijwilligheid de hoge responsdrempels te halen en dat een verplichting tot deelname onvermijdelijk wordt. Er wordt ook gesproken met de sector om na te gaan of en zo ja hoe de deelname makkelijker zou kunnen verlopen en welke ondersteuning daarbij geboden kan worden.

5.2 Belasting van scholen

Deelname aan onderzoek brengt werkzaamheden met zich mee en kost tijd van leerlingen en betrokken leerkrachten. Het aantal onderzoeken waarvoor een verplichting tot deelname geldt, dient daarom beperkt te zijn en te blijven, terwijl de onderzoeken van voldoende groot belang en kwaliteit moeten zijn. Om die reden bepaalt de minister voor welke internationale onderzoeken deze deelnameverplichting geldt. Vuistregel daarbij is dat het aantal internationaal vergelijkende testonderzoeken gemiddeld niet meer dan één per jaar bedraagt. Momenteel zou deze

²⁹ Parlementaire Commissie Onderwijsvernieuwing (2008), *Tijd voor Onderwijs*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

verplichting betrekking hebben op de onderzoeken PISA 2015, ICILS 2013 (computerliteracy), Surveylang, 2016 (Vreemde talen van de EU).

Al deze onderzoeken worden uitgevoerd door middel van steekproeven onder scholen en leerlingen. De omvang van de steekproef bedraagt per onderzoek circa een vierde van het scholenbestand en circa 4700 leerlingen per onderzoek. Dit betekent dat in de praktijk een school dus gemiddeld eens per vier jaar wordt benaderd voor verplichte deelname aan internationaal vergelijkend onderzoek.

5.3 Procedure

De minister zal eenmaal per twee jaar beslissen voor welke internationaal vergelijkende onderzoeken deze verplichting tot deelname geldt, en zal de beslissing bekend maken aan de scholen. Wanneer scholen in een steekproef zijn getrokken voor deelname aan dergelijk onderzoek worden zij benaderd door onderzoekers met nadere informatie en een verzoek tot deelname. De scholen ontvangen dan tevens een brief van de minister over de verplichte deelname bij dit onderzoek.

6. Privacy en administratieve lasten

6.1 Bescherming persoonsgegevens

Bij hantering van een leerlingvolgsysteem en een diagnostische tussentijdse toets is sprake van verwerking van persoonsgegevens (gegevens over prestaties van individuele leerlingen) als bedoeld in de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). De scholen moeten deze wet naleven bij de uitvoering van deze activiteiten. Elke school is daar zelf verantwoordelijk voor. Uit de Wbp volgt onder meer dat niet méér gegevens mogen worden verwerkt dan nodig is om een goede inschatting te kunnen maken van de mogelijkheden, de ontwikkeling en de leerresultaten van de leerling. Uitsluitend de gegevens die noodzakelijk zijn voor het doel van het leerlingvolgsysteem en de diagnostische tussentijdse toets mogen worden verwerkt (artikel 11 Wbp).

Dit stelt niet alleen grenzen aan de aard en de omvang van de gegevens die mogen worden verwerkt, maar ook aan de kring van personen die binnen een school van deze gegevens kennis mogen nemen. Scholen zullen daarvoor technische en organisatorische maatregelen moeten nemen (artikel 13 Wbp). Die maatregelen moeten mede gericht zijn op het voorkomen van onnodige verzameling en verdere verwerking van persoonsgegevens. Vanuit OCW wordt er zorg voor gedragen dat de scholen hun verantwoordelijkheid met betrekking tot de Wbp-naleving in voldoende mate kennen.

Gelet op het bovenstaande zijn geen aanvullende wettelijke maatregelen noodzakelijk.

Proces

Specifieke elementen van de implementatie van de toets, zowel wat de wijze van afname betreft als waar het gaat om de communicatie over de toetsresultaten en toetsgegevens, maken onderdeel uit van studie naar de uitvoering van de toets en zijn daarom op dit moment nog niet scherp te definiëren. In elk geval zal het niet noodzakelijk zijn als het gaat om gegevensverkeer vanuit de school gebruik te maken van tot de persoon (leerling) herleidbare gegevens. Indien ten behoeve van het gegevensverkeer uiteindelijk wordt geoordeeld dat een wijziging van wet- en regelgeving noodzakelijk is, zal een dergelijke wijziging tijdig voor de invoering van de toets beschikbaar zijn.

6.2 Administratieve lasten

Onder administratieve lasten worden verstaan «tijd en geld gemoeid met het voldoen aan informatieverplichtingen aan de overheid». Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is nagegaan of sprake is van administratieve lasten voor instellingen, bedrijfsleven of burgers. Daarbij is het wetsvoorstel intern ter beoordeling voorgelegd voor toetsing op administratieve lasten. OCW voorziet voor dit wetsvoorstel in verband met de invoering van de diagnostische tussentijdse toets een structurele verhoging van de administratieve lasten ten opzichte van de huidige situatie van circa € 29.070. Daarnaast geldt voor de schooljaren 2013/2014 en 2014/2015 nog een incidentele verhoging van de administratieve lasten in verband met de testperiode van de diagnostische tussentijdse toets van in totaal € 81.000. Op sectorniveau geldt dat er voor deelname aan internationale onderzoeken geen sprake is van een uitbreiding van de administratieve lasten.

Diagnostische tussentijdse toets

Met de invoering van de diagnostische tussentijdse toets wordt aangesloten bij het primaire proces van docent en school. Toetsing en het volgen van de ontwikkeling van leerlingen maken hier een belangrijk onderdeel van uit. Scholen gebruiken al diverse leerlingvolgsystemen. Bij de uitvoering van de diagnostische tussentijdse toets wordt de last voor scholen zoveel mogelijk beperkt, onder andere door beperking tot de doorstroomrelevante vakken en beperking tot de onderbouw. Ook worden waar mogelijk de opties gezien voor digitaal toetsen en nakijken, om de last voor docenten zo laag mogelijk te houden. Dit neemt niet weg dat met de invoering van deze extra verplichte landelijke toets de administratieve lasten voor scholen zullen toenemen.

In 2012 voert Cito in dit kader een voorstudie uit, gevolgd door een testperiode in de schooljaren 2013–2014 en 2014–2015. Tijdens de testperiode wordt slechts een deel van de scholen en leerlingen benaderd. Op basis van het huidige beeld is de verwachting dat het gaat om een totaalbedrag voor de gehele sector van respectievelijk circa € 80.000 in 2013/2014 en circa € 64.800 in 2014–2015.

In verband met de Wet bescherming persoonsgegevens wordt scholen verzocht de toetsgegevens geanonimiseerd (lees: niet herleidbaar tot de persoon) aan te leveren. De administratieve lasten voor de scholen die hieruit voortvloeien, zijn begroot op circa € 29.070 voor de sector als geheel.

De verdere kwantificering van de extra administratieve lasten is afhankelijk van de besluitvorming over het opzetten van pilots en over de nadere uitwerking van het gegevensverkeer bij algemene maatregel van bestuur. Eventuele extra administratieve lasten voor scholen die hieruit voortvloeien, worden hierin meegenomen.

Deelname internationaal vergelijkende onderzoeken

Bij internationaal vergelijkend testonderzoek wordt een steekproef van scholen getrokken, die worden verzocht deel te nemen. Gemiddeld heeft een school een keer per vier jaar kans op deelname aan dergelijk onderzoek (bijvoorbeeld PISA). De lasten voor deelname van scholen aan internationaal vergelijkend onderzoek zijn beperkt, daar het altijd om slechts een deel van de scholen gaat (25%) en om een klein deel van de leerlingen (een of twee klassen).

De administratieve lasten voor een school bij deelname aan internationaal vergelijkend testonderzoek bestaan vooral uit het werk voor een contactpersoon op de school voor de organisatie van de testafname. In

aanvulling daarop vindt er ook een gesprek met de directeur plaats over deelname van zijn of haar school. Bij elkaar bedragen de administratieve lasten € 20.250 voor het gehele VO.

7. Financiën

De overheid stelt de diagnostische tussentijdse toets gratis beschikbaar. Aan de aanschaf van een leerlingvolgsysteem zijn wel kosten verbonden, die scholen uit eigen middelen dienen te bekostigen.

Voor de dekking van de additionele kosten die uit dit wetsvoorstel voortvloeien, zijn middelen uit het regeerakkoord (Kabinet Rutte I) beschikbaar (post uit de intensiveringen: versterken centrale en uniforme toetsing mede ten behoeve van het meten van leerwinst in PO, VO en MBO).

Van dit budget is circa € 20 miljoen via de prestatiebox bestemd voor scholen. Het is bedoeld om scholen, ook financieel, voor te bereiden op en te ondersteunen bij de invulling van de doelstellingen van dit wetsvoorstel: het gebruik van de diagnostische tussentijdse toets en het leerlingvolgsysteem als middel bij het opbrengstgericht werken. Het biedt bijvoorbeeld scholen die nog geen leerlingvolgsysteem hebben de mogelijkheid, zo'n systeem reeds vooruitlopend op de wettelijke verplichting aan te schaffen of om nascholing, gericht op opbrengstgericht werken, te financieren. De ontwikkeling en uitvoering van de diagnostische tussentijdse toets worden eveneens uit de beschikbaar gestelde intensivering gedekt. Hiervoor is een bedrag van circa € 8 miljoen gereserveerd. Vanwege de benodigde ontwikkeltijd van de diagnostische tussentijdse toets zijn de ontwikkelactiviteiten al gestart.

8. Uitvoerings- en handhavingstoets

Op 15 december 2011 is het ontwerpvoorstel voorgelegd aan DUO voor een uitvoerings- en handhavingstoets. Op 7 maart 2012 heeft DUO de resultaten toegestuurd van deze toets, die is uitgevoerd in samenspraak met de Auditdienst van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Inspectie van het Onderwijs en het College voor examens. De conclusie van de toets is dat het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is.

De opmerkingen en (tekstuele) aanbevelingen van DUO en de Auditdienst hadden voornamelijk betrekking op de diagnostische tussentijdse toets. Waar mogelijk zijn de aanbevelingen direct verwerkt. Voor een aantal punten geldt dat deze betrekking hebben op aspecten die zien op de verdere inrichting en uitwerking van uitvoeringsvoorschriften. Hiervoor geldt dat die worden betrokken bij de nog op te stellen algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. Het gaat hierbij in ieder geval om een aantal vraagstukken rond het gegevensverkeer.

De Inspectie van het Onderwijs heeft aangegeven dat zij geen problemen ziet voor de uitvoerbaarheid van de voorgestelde wetswijziging. Wel zal de mate van uitvoerbaarheid nog afhangen van de nog op te stellen uitvoeringsvoorschriften. Omdat zowel het leerlingvolgsysteem als de diagnostische tussentijdse toets bedoeld zijn als hulpmiddelen bij opbrengstgericht werken, zal de inspectie in het toezicht zich richten op de vraag of scholen deze instrumenten adequaat voor dat doel inzetten.

Bij het opstellen van de eerder genoemde algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen worden DUO, Inspectie van het Onderwijs en andere betrokken partijen wederom in een vroeg stadium

betrokken. De algemene maatregelen van bestuur zullen tevens getoetst worden op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Hiervoor worden, conform de daarvoor geldende procedure, te zijner tijd uitvoerings- en handhavingstoetsen bij DUO aangevraagd.

9. Consultatie van het onderwijsveld

In de periode januari-februari 2012 heeft DUO, in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, door middel van een digitale enquête een veldraadpleging uitgevoerd. Van de 500 toen benaderde schoolbesturen voor het voortgezet onderwijs zijn 156 reacties binnengekomen. Dit betekent een respons van 31%. Deze respons is voor dit type kwantitatief onderzoek voldoende representatief.

In aanvulling op de gerichte bevraging van een specifieke doelgroep door middel van deze veldraadpleging is een internetconsultatie gehouden om ook andere betrokken doelgroepen te raadplegen. Het concept-wetsvoorstel was van 26 maart tot en met 9 april 2012 aan internetconsultatie onderworpen. In deze periode zijn 108 reacties ontvangen. Het merendeel van deze reacties (70%) is afkomstig van docenten. De resterende reacties zijn onder te verdelen in reacties van schoolleiders/bestuurders (16%) en 14% reacties van overigen (belangenorganisaties/ouders/uitgeverijen/pedagogen). De uitkomsten van de internetconsultatie zijn in onderzoekstechnische zin niet representatief, maar in samenhang met de resultaten van de veldraadpleging geven zij een brede indruk.

De ontvangen reacties van zowel de veldraadpleging als de internetconsultatie zijn integraal gegroepeerd naar de onderstaande 4 hoofdpunten:

- Opbrengstgericht werken;
- Een leerlingvolgsysteem;
- Diagnostische tussentijdse toets;
- Deelname internationaal onderzoek.

9.1 Opbrengstgericht werken

Ongeveer 60% van de respondenten van de veldraadpleging geeft aan dat hun school voldoende opbrengstgericht werkt. Dit percentage ligt aanzienlijk hoger dan de inschatting van de Inspectie van het Onderwijs.³⁰ Een verklaring voor dit verschil kan zijn gelegen in het feit dat scholen en inspectie niet dezelfde maatstaven hanteren. Veel scholen hanteren de plan-do-check-act-cyclus (pdca-cyclus) en beogen daarmee het maximale uit leerlingen te halen. Scholen geven ook aan dat zij de in het Bestuursakkoord VO gemaakte afspraken steunen.³¹ Het merendeel van de scholen hanteert daarmee in meerdere of mindere mate de maatstaven van de inspectie. De rest van de scholen heeft eigen associaties bij wat het inhoudt om het beste uit leerlingen te halen. Enkele voorbeelden daarvan: «leerlingen op het juiste niveau laten instromen, de kans op een diploma zo groot mogelijk maken en voortijdig schoolverlating voorkomen»

- «Professionaliteit»
- «Een goed burger afleveren»
- «Werken aan goed onderwijs is iets anders dan werken aan cijfers»
- «Voornamelijk een nieuwe term die gebruikt wordt om bemoeienis te forceren met schoolinterne zaken».

³⁰ Inspectie van het Onderwijs (2011), *Onderwijsverslag 2009 / 2010*. De Meern: Inspectie van het Onderwijs.

³¹ Tweede Kamer (2011), *Bestuursakkoord voortgezet onderwijs*. Kamerstuk 31289 nummer 210.

Uit de respons op de internetconsultatie valt af te leiden dat een duidelijke meerderheid van de scholen van mening is dat de invoering van een leerlingvolgsysteem en van een diagnostische tussentijdse toets in aanzienlijke mate kunnen helpen wanneer je als school systematisch werkt aan het verbeteren van de leerprestaties van alle leerlingen. Er wordt op gewezen dat beide instrumenten niet mogen verworden tot een doel op zich. Daarbij wordt benadrukt dat de winst met name in het gebruik van de instrumenten en de daaruit verkregen informatie zit. Dit veronderstelt dat docenten en schoolleiders beschikken over de benodigde kennis en vaardigheden. Het Bestuursakkoord VO-Raad-OCW 2012–2015 geeft aandacht aan de professionalisering van docenten en schoolleiders.

Conclusies en gevolgen voor het wetsvoorstel

Het kader van opbrengstgericht werken, waarbinnen de twee verplichte instrumenten moeten worden gezien, heeft de steun van een meerderheid van de scholen. Deze cultuurverandering, waarbij ook gewerkt moet worden aan meer uniforme maatstaven, vraagt om tijd. Zo blijkt uit de veldraadpleging dat vooralsnog 40% van de scholen van mening is dat het talent van alle leerlingen nog onvoldoende benut wordt. De regering geeft met dit wetsvoorstel ook deze groep scholen de instrumenten in handen om de prestaties van leerlingen centraler te stellen en op deze manier het beste uit alle leerlingen te halen.

Nu het merendeel van de scholen aangeeft, zich in meer of mindere mate te kunnen vinden in de gestelde definiëring van opbrengstgericht werken, geeft de respons geen aanleiding tot aanpassingen van dit wetsvoorstel.

9.2 Leerlingvolgsysteem

Van de respondenten uit de veldraadpleging geeft 94% aan, gebruik te maken van een leerlingvolgsysteem. Zij hanteren uiteenlopende definities van een leerlingvolgsysteem:

- een administratiesysteem;
- een systeem waarin toetsresultaten kunnen worden verwerkt;
- een systeem met methode-onafhankelijke toetsen;
- het merendeel van de scholen beschrijft een systeem waarin naast toetsresultaten (zowel methode-afhankelijk als -onafhankelijk) en administratieve gegevens ook informatie over de sociaal-emotionele ontwikkeling en vorming kan worden opgenomen.

Van de respondenten van de veldraadpleging is 89% van mening dat het hebben en gebruiken van een leerlingvolgsysteem noodzakelijk is om opbrengstgericht te kunnen werken. Zij noemen als voordelen van het gebruik van een leerlingvolgsysteem:

- «Overzichtelijke informatie voor de docent en stimulans voor geïndividualiseerde aandacht».
- «Vinger aan de pols, kwaliteitszorg en reflectie op handelen van docenten».
- «Specifiek in kaart brengen waar het goed gaat of verbeteringen noodzakelijk zijn».
- «Vastleggen van ontwikkelpunten van de leerling en monitoren van de ontwikkeling over meerdere jaren».

Anderzijds voorziet de helft van de respondenten ook problemen bij de invoering van een leerlingvolgsysteem. Vooral vanwege werkdrukbelasting, tijdsinvestering en een hogere administratieve belasting. De internetconsultatie bevestigt dit beeld en brengt de zorg naar voren dat de invoering mogelijk te veel ingrijpt in de ruimte die scholen hebben om

hun onderwijs vorm te geven. Een zorg die door een kleine minderheid uit de veldraadpleging (24%) eveneens naar voren werd gebracht.

Met de voorgenomen beperking tot de doorstroomrelevante vakken (65%) en de beperking tot de onderbouw (79%) zijn de respondenten van de veldraadpleging het oneens. Het beeld dat uit de internetconsultatie naar voren komt, is minder uitgesproken waar het gaat om de beperking van het leerlingvolgsysteem tot de onderbouw. De beperking tot de doorstroomrelevante vakken wordt door de meerderheid (docenten) echter wel als een juiste keuze gezien. Hierbij merken zij op dat het uitbreiden van het aantal vakken wellicht op termijn wenselijk kan zijn.

Conclusies en gevolgen voor het wetsvoorstel

Uit bijna alle reacties spreekt het belang van het hebben en gebruiken van een leerlingvolgsysteem. Scholen hanteren een brede definitie van een leerlingvolgsysteem. Slechts een kleine minderheid verstaat daaronder een systeem met methode-onafhankelijke toetsen. Zo'n systeem wordt door de rest van de scholen als te smal ervaren in de gebruiksmogelijkheden voor individuele leerlingen.

Dit wetsvoorstel gaat uit van een leerlingvolgsysteem waaruit de vorderingen in de kennis en vaardigheden van leerlingen blijken. Het systeem meet met behulp van toetsen (zelfgemaakte, methodegebonden of methode-onafhankelijke) de kennis en vaardigheden van de leerling ten minste op de terreinen van Nederlands, Engels en wiskunde/rekenen en sluit daarom aan bij de bovenbedoelde brede definitie in het onderwijsveld. Uit de veldraadpleging blijkt dat veel scholen zo'n systeem al hebben, maar gegevens van de inspectie maken duidelijk dat het ook echt werken met een dergelijk systeem nog een punt van aandacht is.³² Dit wetsvoorstel bevat daarom een verplichting tot zowel het hebben als het gebruiken van een leerlingvolgsysteem.

Opbrengstgericht werken is van belang gedurende de gehele schoolloopbaan. In het voortgezet onderwijs wordt van oudsher naar de opbrengst van het examen toegewerkt. In de onderbouw is dit minder ingebed in de schoolpraktijk. Daarom geldt de verplichting in ieder geval voor de onderbouw, maar het staat scholen vanzelfsprekend vrij om dit door te voeren in de bovenbouw. De regering kiest ervoor om zich te beperken tot de onderbouw, omdat het daar voorziet in een ervaren tekort aan ijkpunten. Zoals al eerder is gemeld, beperkt de verplichting in dit wetsvoorstel zich tot de doorstroomrelevante vakken, omdat dit de vakken zijn die bepalend zijn voor later succes, ook voor succes op andere vakken. Scholen zijn uiteraard nu ook al vrij om dit door te trekken naar de bovenbouw en naar de andere vakken.

De overheid kiest er nadrukkelijk niet voor om één landelijk systeem voor te schrijven, met het oog op de vrijheid van inrichting van het onderwijs. Indien noodzakelijk, kan de overheid bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wel nadere kwaliteitseisen stellen waaraan een leerlingvolgsysteem moet voldoen. Als daartoe besloten wordt, zullen deze criteria in samenspraak met het veld worden geformuleerd.

9.3 Diagnostische tussentijdse toets

Net als het geval is bij de verplichting voor een leerlingvolgsysteem beschouwt de meerderheid uit de veldraadpleging (74%) een diagnostische tussentijdse toets als een goede bijdrage aan het opbrengstgericht

³² Inspectie van het Onderwijs (2011), *Onderwijsverslag 2009 / 2010*. De Meern: Inspectie van het Onderwijs.

werken. Met name het inzicht dat de diagnostische tussentijdse toets biedt in het niveau van de leerling halverwege de schoolloopbaan wordt door deze meerderheid als waardevol beschouwd. Dit wordt bevestigd in de internetconsultatie. Daarbij wordt gewezen op het belang van uniforme afname, beperkte nakijklast en duidelijk afbakening van de doelen van de toets en positionering.

Als voordelen van het gebruik van de diagnostische tussentijdse toets zijn genoemd:

- «De toets wordt methode-onafhankelijk en zegt daarmee ook iets over de kwaliteit van de docent».
- «Extern gelegitimeerde beginsituatie voor het vervolgtraject».
- «Verbetering van de doorgaande leerlijnen tussen onderbouw en bovenbouw. Daarmee verbetering van het rendement».

Ook wordt de diagnostische tussentijdse toets gezien als onafhankelijk meetmoment met de mogelijkheid tot benchmarking. Zo vindt 87% van de respondenten van de veldraadpleging het belangrijk om de eigen resultaten van de diagnostische tussentijdse toets te kunnen vergelijken met het landelijk gemiddelde. Ook geeft 46% aan dat zij zelf de resultaten van de diagnostische tussentijdse toets openbaar willen maken.

In tegenstelling tot bij het leerlingvolgsysteem wordt bij de diagnostische tussentijdse toets de beperking tot de doorstroomrelevante vakken door een meerderheid (65%) als terecht beoordeeld. Dit beeld vindt bevestiging in de internetconsultatie. Daarnaast onderschrijft 88% uit de veldraadpleging het voornemen om de diagnostische tussentijdse toets in het leerlingvolgsysteem te kunnen integreren.

Problemen bij de invoering worden echter ook verwacht, zoals blijkt uit beide consultaties:

- «basisvormingstoetsproblematiek».
- «teaching-to-the-test» en «niet alles is toetsbaar, maar net zo relevant».
- «verhoogde tijd- en werkdruk».
- «vrees voor afrekencultuur».

Conclusies en gevolgen voor het wetsvoorstel

De voorgenomen invoering van de diagnostische tussentijdse toets, heeft de steun van een ruime meerderheid. Scholen erkennen de meerwaarde van de diagnostische tussentijdse toets in relatie tot opbrengstgericht werken. Wel wordt gewezen op het belang van een zorgvuldige positionering en van invoering als puur diagnostisch instrument.

De diagnostische tussentijdse toets is in dit wetsvoorstel gepositioneerd als instrument voor leerling en docent om de onderwijskwaliteit te verbeteren. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat docenten of scholen op de diagnostische tussentijdse toets afgerekend zullen worden. Het toezicht van de inspectie op de diagnostische tussentijdse toets is dan ook niet gericht op de resultaten, maar op wat scholen doen met de diagnose die door middel van de toets kan worden gesteld en erop gericht is om uiteindelijk het beste uit alle leerlingen te kunnen halen.

Daarnaast kunnen scholen met behulp van de diagnostische tussentijdse toets inzicht krijgen in hoe zij het doen ten opzichte van andere scholen. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat op basis van de prestaties op de DTT ranglijsten worden gemaakt. Het is veel interessanter om te zien wat de school doet om te komen tot die verbetering of verdieping. Dat bepaalt namelijk mede de slagingskansen van de leerling. De inspectie zal zich in haar toezicht dan ook daarop richten.

De zorgen met betrekking tot de invoering zullen worden meegenomen bij de implementatie van dit wetsvoorstel.

9.4 Deelname internationaal vergelijkend onderzoek

Van de respondenten van de veldraadpleging is 75% van mening dat deelname aan internationale onderzoeken waardevolle informatie oplevert over de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs in internationaal perspectief. Indien de administratieve lasten tot een minimum worden beperkt, heeft 74% van de scholen dan ook geen bezwaar om leerlingen hieraan deel te laten nemen.

De internetconsultatie laat een genuanceerder beeld zien, waarbij een kleine meerderheid twijfel uitspreekt over het invoeren van de verplichting. Het belang van deelname aan internationaal onderzoek wordt erkend, maar men stelt vragen bij de noodzaak tot verplichting.

Conclusies en gevolgen voor het wetsvoorstel

De bereidheid om vrijwillig deel te nemen aan dit type onderzoek loopt aanzienlijk terug de laatste jaren. Tegelijkertijd neemt het belang van internationale benchmarks als graadmeters voor het Nederlandse onderwijs alleen maar toe. Het belang dat de regering daardoor hecht aan internationaal onderzoek wordt door driekwart van de ondervraagden bevestigd. Omdat de regering voornemens is, de administratieve lasten tot een minimum te beperken, gelijk aan de belasting bij vrijwillige deelname, leiden deze reacties niet tot wijzigingen in het wetsvoorstel.

9.5 De Onderwijsraad

Op 26 maart 2012 heeft de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap advies gevraagd aan de Onderwijsraad over het concept-wetsvoorstel. De raad heeft zijn advies op 1 juni 2012 uitgebracht.

De Onderwijsraad ondersteunt de keuze van de regering om via opbrengstgericht werken hogere prestaties te bereiken in het voortgezet onderwijs. «Een leerlingvolgsysteem, periodiek toetsen en vergelijking voor andere scholen zijn hiervoor onmisbaar.» In zijn advies doet de raad zeven aanbevelingen. De regering is de Onderwijsraad erkentelijk voor zijn aanbevelingen, maar maakt op een aantal punten een andere afweging. De aanbevelingen worden hieronder weergegeven, evenals een (beknopte) reactie van de regering hierop.

Aanbeveling 1: Laat scholen vrij in de keuze voor een leerlingvolgsysteem en een toets.

De raad is het eens met het voorstel om scholen wettelijk te verplichten een leerlingvolgsysteem voor de onderbouw te gebruiken. Eveneens ondersteunt de raad de keuze van de regering om scholen vrij te laten in hun keuze van een geschikt systeem.

De raad erkent dat het gebruik van toetsen een voorwaarde is bij opbrengstgericht werken, maar vindt een wettelijke verplichting van een jaarlijkse, diagnostische tussentijdse toets niet noodzakelijk. Als jaarlijkse toetsing verplicht gesteld zou worden, adviseert de raad de regering scholen vrij te laten in de keuze welke toets zij gebruiken. Daarnaast adviseert de raad de tussentijdse toets in iedere schoolsoort aan het einde van het tweede leerjaar af te nemen in plaats van aan het einde van het tweede jaar in het vmbo en het einde van het derde jaar in het havo-vwo.

Aanbeveling 2: Houd een jaarlijkse peiling om zicht te houden op de ontwikkelingen op stelselniveau.

De raad is van mening dat het van belang is dat de regering periodiek inzicht krijgt in de opbrengsten van scholen in het voortgezet onderwijs. De raad pleit er daarom voor een jaarlijkse, landelijke peiling naar het beheersingsniveau van de leerlingen op doorstroomrelevante vakken te organiseren. De raad geeft aan dat de toets zo kan worden opgezet dat iedere school eens in de vijf jaar verplicht meedoet.

Aanbeveling 3: Bewaak het diagnostisch karakter van de toets.

De raad geeft aan dat het belangrijk is om het diagnostische karakter van de diagnostische tussentijdse toets te bewaken. Daarnaast wijst hij de regering op het belang van evenwicht tussen het belang van de school en het stelselbelang. De raad adviseert de regering dat de opbrengsten van de diagnostische tussentijdse toets geen onderdeel moeten kunnen uitmaken van het inspectietoezicht.

Aanbeveling 4: Stel deelname aan internationaal vergelijkend onderzoek niet verplicht.

De raad adviseert om af te zien van een verplichte deelname aan internationaal vergelijkend onderzoek. Hij beveelt aan samen met de sector een visie te ontwikkelen op het nut en de waarde van internationaal vergelijkend onderzoek.

Aanbeveling 5: Maak gegevens van toetsen toegankelijk voor onderzoeksdoeleinden.

De raad wijst erop dat de gegevens van de landelijke peiling kunnen bijdragen aan het vergroten van de onderwijseffectiviteit. Hij acht het daarom wenselijk dat de resultaten van de diagnostische tussentijdse toets beschikbaar zijn voor onderzoeksdoeleinden.

Aanbeveling 6: Licht uitvoeringsvoorschriften en verhouding tot privacy-wetgeving toe.

De raad adviseert de regering terughoudend te zijn in de uitvoeringsvoorschriften voor de diagnostische tussentijdse toets. Tevens verzoekt de raad de regering te onderzoeken of met inachtneming van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wpb) de resultaten van de diagnostische tussentijdse toets beschikbaar kunnen worden gesteld aan het primair onderwijs.

Aanbeveling 7: Voor het erkende particulier onderwijs volstaat een vijfjaarlijkse deelnameplicht.

De Onderwijsraad is van mening dat het niet past bij de grondrechtelijke positie van het onbekostigde particuliere onderwijs om een leerlingvolgsysteem en een diagnostische toets verplicht te stellen.

Reactie van de regering op het advies van de Onderwijsraad:

Opbrengstgericht werken

De Onderwijsraad onderschrijft in zijn advies de keuze van de regering om via opbrengstgericht werken hogere leerprestaties te bereiken in het voortgezet onderwijs. Daarbij geeft de raad aan dat toetsen belangrijke elementen zijn, maar dat deze manier van werken breder is dan toetsen alleen. Daarom bevordert de regering in samenspraak met de sectororganisatie een cultuur van opbrengstgericht werken in het voortgezet onderwijs. Het gaat erom dat scholen en docenten op een systematische manier gebruikmaken van de gegevens die een school/docent tot zijn of haar beschikking heeft over een leerling of een groep van leerlingen en deze aanwenden om de prestaties van leerlingen te verbeteren. Toetsen uit het leerlingvolgsysteem en de diagnostische tussentijdse toets zijn

daar voorbeelden van; deze leveren gegevens op basis waarvan leraar en leerling kunnen vaststellen op welke onderdelen nog verbetering mogelijk is. Ook de klassenobservaties die de Onderwijsraad noemt, leveren voor dit doel belangrijke informatie.

Leerlingvolgsysteem

De raad geeft aan dat een leerlingvolgsysteem bij opbrengstgericht werken van groot belang is en dat iedere school over zo'n systeem zou moeten beschikken. Dit wetsvoorstel bevat de verplichting voor alle scholen om een leerlingvolgsysteem te hebben en er opbrengstgericht mee te werken. De keuze van het systeem laat de regering – zoals de raad adviseert – aan de school zelf.

Diagnostische tussentijdse toets

De regering kiest ervoor om alle leerlingen de kans te geven inzicht te krijgen in hun prestaties op de doorstroomrelevante vakken, op weg naar het examen. De raad pleit voor vrijheid voor scholen bij de keuze van een toets aan het eind van het tweede jaar, en voor een jaarlijks peilingsonderzoek.

De regering vindt het van belang dat alle leerlingen en daarmee hun ouders op dezelfde, transparante manier inzicht krijgen in waar zij staan aan het eind van de onderbouw. In dit geval weegt het belang voor iedere leerling en hun ouders om te weten of ze op de goede weg zijn richting het eindexamen zwaarder dan de vrije keuze van een school om deel te nemen. De rapportage van de diagnostische tussentijdse toets geeft leerlingen en ouders houvast en een uitgangspunt voor een gesprek met de school over de goede weg naar het examen. Ook scholen zouden volgens de regering jaarlijks moeten willen meten en weten of hun leerlingen op de goede weg zijn. Dit is dus niet een onevenredig accent op het stelselbelang van de regering, want dat stelselbelang zou evenzeer gediend zijn met een representatieve steekproef. Het gaat juist om het belang van leerlingen en ouders en scholen. Daarom kiest de regering voor een jaarlijkse landelijk verplichte deelname voor alle scholen en neemt zij de aanbeveling van de raad niet over (zie ook hoofdstuk 5 van deze memorie van toelichting). Scholen hebben en houden alle vrijheid om het onderwijs te verzorgen op een manier die past bij hun pedagogisch-didactische visie. Deze vrijheid van keuze blijft het uitgangspunt, ook bij het ontwikkelen van de uitvoeringsvoorschriften. De aandacht voor de professionele ruimte van scholen en leraren die de raad vraagt bij het ontwikkelen van deze uitvoeringsvoorschriften wordt dus door de regering inderdaad gegeven.

De raad adviseert om deelname aan de peiling aan het eind van het tweede leerjaar verplicht te stellen voor iedereen, en dus niet gedifferentieerd in te voeren, omdat daardoor sprake zou zijn van geringere onderlinge vergelijkbaarheid van de uitslagen. De regering kiest ervoor om aan te sluiten bij de praktijk in het voortgezet onderwijs. De onderbouw eindigt in het vmbo na het tweede jaar en in havo en vwo na het derde jaar. Dit overgangsmoment, dat zich halverwege de opleidingen bevindt, is volgens de regering het meest waardevolle moment voor leerlingen en docenten om over deze informatie te beschikken. Het belangrijkste doel van de diagnostische tussentijdse toets is een hulpmiddel te zijn voor leerling, leraar en ouder bij het beantwoorden van de vraag waar de leerling staat op weg naar het eindexamen. De vergelijkbaarheid is het meest interessant voor vergelijkbare scholen (bijvoorbeeld vmbo-scholen onderling) en die mogelijkheid biedt het huidige voorstel.

Deze omschrijving van de diagnostische tussentijdse toets waarborgt naar het oordeel van de regering goed het diagnostische karakter van de toets waar de raad aandacht voor vraagt. Zij maakt het mogelijk de vorderingen van alle leerlingen op de doorstroomrelevante vakken in kaart te brengen. Dit gebeurt op basis van de door SLO te ontwikkelen tussendoelen en omvat daarmee onder andere de referentieniveaus. De toets wordt op vijf niveaus ontwikkeld om aan alle leerlingen voldoende uitdaging te bieden. Daarnaast zorgt het adaptieve karakter van de toets ervoor dat het werkelijke niveau van een leerling zichtbaar wordt.

Dat de rol van de inspectie zich richt op de vraag of scholen de diagnostische tussentijdse toets inzetten om met de resultaten opbrengstgericht te werken, past volgens de regering bij de diagnostische aard van de toets.

Bij de verdere uitwerking van de vormgeving van de toets zullen de verzoeken van de Onderwijsraad om de resultaten beschikbaar te stellen voor wetenschappelijk onderzoek en benutting door andere onderwijssectoren worden meegenomen, met inachtneming van de Wbp.

De regering deelt de constatering dat zij in het licht van artikel 23 van de Grondwet zeer terughoudend dient te zijn met overheidsregulering voor het onbekostigd particulier onderwijs. Daarom kiest de regering ervoor de diagnostische tussentijdse toets slechts te verplichten voor die particuliere scholen die ook al onder het eindexamenregime vallen. Ook de leraren, leerlingen en ouders van deze scholen hebben er daardoor baat bij te weten waar de leerlingen staan halverwege hun opleiding, op weg naar het examen.

Overigens lijkt de raad te menen dat ook de verplichting inzake het leerlingvolgsysteem zou worden opgelegd aan het onbekostigd particulier onderwijs. Dat is echter niet het geval.

Internationaal vergelijkend Onderzoek

De regering acht deelname van Nederland aan internationaal vergelijkend onderzoek als graadmeter van onze onderwijskwaliteit van zeer groot belang. Uit de veldraadpleging blijkt dat dit belang ook wordt onderkend door een deel van de scholen. De opbrengsten van dergelijk onderzoek worden ook aan scholen teruggekoppeld. In 2012 is desondanks de grens van 80% respons (bij de PISA-toets) met grote moeite gehaald. Om te borgen dat ook in de toekomst voldoende scholen aan internationaal vergelijkend onderzoek zullen deelnemen, is de invoering van een verplichting noodzakelijk. Het aantal internationale onderzoeken blijft beperkt. Tevens is de kans op deelname voor scholen één keer in de vier jaar met een gering aantal leerlingen. Dit vindt de regering een redelijke belasting. De regering neemt daarom het advies van de raad op dit punt niet over.

9.6 BES

Er heeft contact plaatsgevonden met de BES (zie ook onder 1.9 van deze memorie van toelichting). Daaruit kwam naar voren dat het past in de lijn van de invoering van de exameneisen op de BES dat dit eenmaal tot wet verheven wetsvoorstel op termijn ook daar gaat gelden. Invoering zal gebeuren in nauw overleg met alle betrokken partijen.

B. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel A (artikel 6i WVO)

Het verplichte gebruik en de toepassing van een leerlingvolgsysteem binnen de school zijn geregeld in het voorgestelde artikel 6i WVO. De wettelijke voorschriften beperken zich tot het «wat»: de school moet de vorderingen van iedere leerling volgen door te toetsen en te registreren. Bij de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het derde lid, kunnen aanvullende kwaliteitseisen worden gesteld.

Artikel I, onderdeel B (artikel 28b WVO)

Het oorspronkelijke artikel 28b is komen te vervallen. De reden daarvan is toegelicht in paragraaf 4.1 van deze memorie van toelichting.

In het eerste lid is geregeld in welk periode de diagnostische tussentijdse toets moet worden afgenomen. De precieze datum in deze periode wordt bepaald door het College voor toetsen en examens; zie daarvoor artikel III, onderdeel A, en artikel IV, onderdeel A, van dit wetsvoorstel.

Zoals in het algemeen deel van deze toelichting al is beschreven, wordt de toets op verschillende opleidingsniveaus (vmbo bb, kb, vmbo gl-tl, havo en vwo) afgenomen.

Dit zal in het VO veelal aansluiten bij het niveau waar de leerling op dat moment zit. Voor een deel van de leerlingen zal gelden dat zij in een combinatieklas zitten. In dat geval bepaalt het bevoegd gezag welke toets de leerling aflegt.

Het tweede lid schrijft voor wat de toets meet. Op de keuze voor de onderwerpen is al uitgebreid ingegaan in paragraaf 4.3 van het algemene deel van deze toelichting.

Het derde lid bepaalt dat de diagnostische tussentijdse toets moet zijn gebaseerd op tussendoelen. Zie daarover eveneens paragraaf 4.3.

Het vierde lid biedt de grondslag voor bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te geven regels, over zaken als de te toetsen kennis en vaardigheden.

Artikel I, onderdeel C (artikel 58 WVO)

Deze wijziging voorziet erin dat ook het op grond van artikel 56 van de WVO aangewezen onderwijs, als voorwaarde om te kunnen worden aangewezen, moet voldoen aan artikel 28b van de WVO zoals luidend door dit wetsvoorstel.

Artikel I, onderdeel D (artikel 103a3 WVO)

Zie voor een toelichting op dit artikel, paragraaf 5 van deze memorie van toelichting.

Artikel II

In de WVO-BES worden soortgelijke wijzigingen aangebracht als in de WVO.

Artikel III

Dit artikel voorziet in aanpassingen van de Wet college voor toetsen en examens in verband met de wijzigingen die dit wetsvoorstel aanbrengt in de WVO.

Artikel IV

Dit artikel voorziet in aanpassingen van de Wet college voor toetsen en examens in verband met de wijzigingen die dit wetsvoorstel aanbrengt in de WVO-BES.

Artikel V

De aanvulling van artikel 14a van de WEC zoals dit artikel zal luiden na inwerkingtreding van artikel I, onderdeel F, van de Wet van 11 oktober 2012, Stb. 545, houdende wijziging van onder meer de Wet op de expertisecentra in verband met de kwaliteit van het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, houdt in dat het onderwijs in het daar genoemde uitstroomprofiel vervolgonderwijs moet worden gegeven met inachtneming van artikel 6i van de WVO zoals luidend ingevolge het nu voorliggende wetsvoorstel. Omdat artikel 28b van de WVO al wordt genoemd in dat artikel 14a is ook het door het voorliggende wetsvoorstel geheel herziene artikel 28b automatisch van toepassing.

ARTIKEL VI

Dit artikel voorziet in een grondslag voor gefaseerde invoering van de afname van de diagnostische tussentijdse toets.

Artikel VII

Dit artikel schrijft evaluatie voor van de doeltreffendheid en de effecten van dit eenmaal tot wet verheven wetsvoorstel.

Artikel VIII

Dit artikel voorziet in de mogelijkheid van gedifferentieerde tijdstippen van inwerkingtreding van de diverse artikelen van dit wetsvoorstel. Aan deze bepaling zal in elk geval behoefte bestaan voor de BES-wijzigingen.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker