

Conceptversie 26 maart 2012

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

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de voortgang van de ontwikkeling van de leerlingen in het voortgezet onderwijs en van het onderwijs aan scholen voor voortgezet onderwijs te volgen door middel van het verplicht gebruik van een leerlingvolgsysteem;
dat het voorts wenselijk is een verplichte diagnostische tussentijdse toets aan het eind van de onderbouw van het voortgezet onderwijs in te voeren gebaseerd, op landelijk vastgestelde tussendoelen voor kennis en vaardigheden;
dat het tevens wenselijk is, te voorzien in een wettelijke grondslag voor gegevensverstrekking ten behoeve van internationaal vergelijkend onderzoek;
dat het in verband daarmee noodzakelijk is, wijzigingen aan te brengen in de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES, Wet college voor examens, de Wet op de expertisecentra;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Wet op het voortgezet onderwijs wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1 wordt "College voor examens" telkens vervangen door: College voor toetsen en examens.

B

Na artikel 6g wordt een nieuw artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 6h. Leerlingvolgsysteem

1. Scholen gebruiken in elk geval voor de eerste twee leerjaren van het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs en het voorbereidend beroepsonderwijs, en voor de eerste drie leerjaren van het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs en het hoger algemeen voortgezet onderwijs een leerlingvolgsysteem waaruit de vorderingen in de kennis en vaardigheden blijken op het niveau van de leerling. Het leerlingvolgsysteem meet kennis en vaardigheden van de leerling ten minste op het terrein van Nederlandse taal, Engelse taal, wiskunde en rekenen met behulp van toetsen.
2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere kwaliteitseisen worden vastgesteld met betrekking tot leerlingvolgsystemen.

C

Artikel 28b wordt vervangen door:

Artikel 28b. Verplichte diagnostische tussentijdse toets

1. In het derde leerjaar van het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs en van het hoger algemeen voortgezet onderwijs, en in het tweede leerjaar van het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs en van het voorbereidend beroepsonderwijs, legt de leerling een diagnostische tussentijdse toets af. De toets wordt op verschillende niveaus aangeboden. Het bevoegd gezag bepaalt op welk niveau de leerling de diagnostische tussentijdse toets aflegt.
2. De diagnostische tussentijdse toets meet kennis en vaardigheden van de leerling op het terrein van de doorstroomrelevante vakken Nederlandse taal, Engelse taal en wiskunde, alsmede op het terrein van rekenen.
3. De diagnostische tussentijdse toets is gebaseerd op bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgestelde tussendoelen voor de onderscheiden kennis en vaardigheden. De vaststelling van de tussendoelen geschiedt met inachtneming van de kerndoelen, de referentieniveaus Nederlandse taal en de referentieniveaus rekenen, bedoeld in artikel 2, tweede lid, aanhef en onderdeel a, van de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen, en de bij of krachtens artikel 29 vastgestelde eindexameneisen, en is voor Engels afgestemd op het Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen. Onze Minister stelt de diagnostische tussentijdse toets ter beschikking van alle scholen.
4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden voorschriften omtrent de diagnostische tussentijdse toets vastgesteld, waaronder in elk geval voorschriften over:
 - a. de te toetsen kennis en vaardigheden,

- b. de inhoud van de toets,
- c. de wijze van uitvoering van de toets,
- d. de periode waarbinnen leerlingen aan de toets deelnemen,
- e. de gevallen waarin leerlingen niet gehouden zijn, de toets af te leggen, en
- f. voorzieningen voor het geval een leerling is verhinderd, de toets binnen de voorgeschreven periode af te leggen.

D

Artikel 58, zevende lid, onderdeel e, wordt vervangen door:

- e. de artikelen 27b, 28, 28a en 28b; en.

E

In artikel 60, eerste en tweede lid, wordt "College voor examens" telkens vervangen door: College voor toetsen en examens.

F

Na artikel 103a2 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 103a3. Deelname aan internationaal vergelijkend onderzoek

1. Het bevoegd gezag van een school die is geselecteerd in een steekproef ten behoeve van internationaal vergelijkend onderzoek, draagt er zorg voor dat de desbetreffende leerlingen van de school deelnemen aan de af te nemen testen en vragenlijsten in het kader van dat onderzoek.
2. Onze Minister beslist, ten aanzien van welke internationaal vergelijkende onderzoeken de in het eerste lid bedoelde verplichting geldt en maakt deze beslissing bekend.

ARTIKEL II

De Wet voortgezet onderwijs BES wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1 wordt "College voor examens" telkens vervangen door: College voor toetsen en examens.

B

Na artikel 12 wordt een nieuw artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 12a. Leerlingvolgsysteem

1. Scholen gebruiken in elk geval voor de eerste twee leerjaren van het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs en het voorbereidend beroepsonderwijs, en voor de

eerste drie leerjaren van het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs en het hoger algemeen voortgezet onderwijs een leerlingvolgsysteem waaruit de vorderingen in de kennis en vaardigheden blijken op het niveau van de leerling. Het leerlingvolgsysteem meet kennis en vaardigheden van de leerling ten minste op het terrein van Nederlandse taal, Engelse taal, wiskunde en rekenen met behulp van toetsen.

2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere kwaliteitseisen worden vastgesteld met betrekking tot leerlingvolgsystemen.

C

Na artikel 71 wordt in paragraaf 3 een artikel ingevoegd, luidend:

Artikel 71a. Verplichte diagnostische tussentijdse toets

1. In het derde leerjaar van het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs en van het hoger algemeen voortgezet onderwijs, en in het tweede leerjaar van het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs en van het voorbereidend beroepsonderwijs, legt de leerling een diagnostische tussentijdse toets af. De toets wordt op verschillende niveaus aangeboden. Het bevoegd gezag bepaalt op welk niveau de leerling de diagnostische tussentijdse toets aflegt.

2. De diagnostische tussentijdse toets meet kennis en vaardigheden van de leerling op het terrein van de doorstroomrelevante vakken Nederlandse taal, Engelse taal en wiskunde, alsmede op het terrein van rekenen.

3. De diagnostische tussentijdse toets is gebaseerd op bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgestelde tussendoelen voor de onderscheiden kennis en vaardigheden. De vaststelling van de tussendoelen geschiedt met inachtneming van de kerndoelen, de referentieniveaus Nederlandse taal en de referentieniveaus rekenen, bedoeld in artikel 2, tweede lid, aanhef en onderdeel a, van de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen, en de bij of krachtens artikel 72 vastgestelde eindexameneisen, en is voor Engels afgestemd op het Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen. Onze Minister stelt de diagnostische tussentijdse toets ter beschikking van alle scholen.

4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden voorschriften omtrent de diagnostische tussentijdse toets vastgesteld, waaronder in elk geval voorschriften over:

- a. de te toetsen kennis en vaardigheden,
- b. de inhoud van de toets,
- c. de gevallen waarin leerlingen niet gehouden zijn, de toets af te leggen,
- d. voorzieningen voor het geval een leerling is verhinderd, de toets af te leggen binnen de periode, vastgesteld krachtens artikel 2, zesde lid, onderdeel a, van de Wet college voor examens,
- e. de gevallen waarin leerlingen niet gehouden zijn, de toets af te leggen, en

f. voorzieningen voor het geval een leerling is verhinderd, de toets binnen de voorgeschreven periode af te leggen.

D

Aan artikel 114 wordt een nieuw lid toegevoegd, luidende:

7. Voor een school die is aangewezen op grond van artikel 112 zijn van overeenkomstige toepassing de bij en krachtens de artikelen 12a en 71a gegeven voorschriften.

E

In artikel 116, eerste en tweede lid, wordt "College voor examens" telkens vervangen door: College voor toetsen en examens.

F

Na artikel 177 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 177a. Deelname aan internationaal vergelijkend onderzoek

1. Het bevoegd gezag van een school die is geselecteerd in een steekproef ten behoeve van internationaal vergelijkend onderzoek, draagt er zorg voor dat de desbetreffende leerlingen van de school deelnemen aan de af te nemen testen en vragenlijsten in het kader van dat onderzoek.

2. Onze Minister beslist, ten aanzien van welke internationaal vergelijkende onderzoeken de in het eerste lid bedoelde verplichting geldt en maakt deze beslissing bekend.

ARTIKEL III

De Wet College voor examens wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1 wordt de begripsbepaling van "college" vervangen door:

College: College voor toetsen en examens, genoemd in artikel 2, eerste lid;.

B

In artikel 2 worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1. Het eerste lid wordt vervangen door:

1. Er is een College voor toetsen en examens.

2. Onder vernummering van het zesde, zevende en achtste lid tot het zevende, achtste en negende lid, wordt een nieuw zesde lid ingevoegd, luidende:

6. Het college is belast met de volgende taken op het gebied van toetsen als bedoeld in artikel 28b van de Wet op het voortgezet onderwijs:

- a. het vaststellen van de tijdsduur en de aard van de toets, en van de wijze waarop en de periode waarbinnen de toets wordt afgenomen, overeenkomstig het bepaalde bij of krachtens artikel 28b van de Wet op het voortgezet onderwijs;
 - b. het doen maken en vaststellen van de opgaven;
 - c. het tot stand brengen en bij regeling vaststellen van de beoordelingsnormen en de daarbij behorende scores;
 - d. het tot stand brengen en bij regeling vaststellen van toetswijzers; en
 - e. het geven van regels met betrekking tot de hulpmiddelen die gebruikt mogen worden bij het maken van de opgaven.
3. In het achtste lid (nieuw) wordt na "vijfde lid, onderdeel a," ingevoegd: en in het zesde lid, onderdeel d.

C

In artikel 8, tweede lid, onderdeel b, wordt na "op het terrein van de centrale examens" ingevoegd: , op het terrein van de toetsen, bedoeld in artikel 28b van de Wet op het voortgezet onderwijs.

D

Artikel 15 wordt vervangen door:

Artikel 15

Deze wet wordt aangehaald als: Wet College voor toetsen en examens.

ARTIKEL IV

De Wet College voor toetsen en examens wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2, zesde lid, aanhef en onderdeel a, wordt vervangen door:

6. Het college is belast met de volgende taken op het gebied van toetsen als bedoeld in artikel 28b van de Wet op het voortgezet onderwijs en artikel 71a van de Wet voortgezet onderwijs BES:

- a. het vaststellen van de tijdsduur en de aard van de toets, en van de wijze waarop en de periode waarbinnen de toets wordt afgenomen, overeenkomstig het bepaalde bij of krachtens artikel 28b van de Wet op het voortgezet onderwijs onderscheidenlijk artikel 71a van de Wet voortgezet onderwijs BES;.

C

In artikel 8, tweede lid, onderdeel b, wordt na "bedoeld in artikel 28b van de Wet op het voortgezet onderwijs" ingevoegd: en bedoeld in artikel 71a van de Wet voortgezet onderwijs BES.

ARTIKEL V

In artikel 14a, tweede lid, van de Wet op de expertisecentra wordt "de artikelen 10" vervangen door: de artikelen 6h, 10.

ARTIKEL VI

De artikelen 6h en 28b van de Wet op het voortgezet onderwijs zoals luidend door deze wet, zijn voor de eerste maal van toepassing met betrekking tot het tweede schooljaar volgend op het tijdstip waarop deze wet in het Staatsblad is geplaatst.

ARTIKEL VII

De artikel 12a en 71a van de Wet voortgezet onderwijs BES zoals luidend door deze wet, zijn voor de eerste maal van toepassing met ingang van een bij koninklijk besluit te bepalen schooljaar.

ARTIKEL VIII

Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, in overeenstemming met Onze Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, zendt binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

ARTIKEL IX

Deze wet treedt in werking met ingang van een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven te

Beatrix

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

De Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. ALGEMEEN

1. INLEIDING

Dit wetsvoorstel geeft voor het voortgezet onderwijs uitvoering aan één van de afspraken in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte "Vrijheid en verantwoordelijkheid" (Kamerstukken II 2010/11, 32 417, nr. 14 en 15), dat op pagina 31 vermeldt: "er komen verplichte leerlingvolgsystemen, met uniforme toetsen in het primair en voortgezet onderwijs."

Deze maatregelen uit het regeerakkoord zijn voor het voortgezet onderwijs uitgewerkt in het Actieplan Beter Presteren¹. Dit actieplan werd op 15 juni 2011 besproken in de Tweede Kamer. Een belangrijk aandachtgebied van het Actieplan is de onderbouw van het gehele voortgezet onderwijs. Hiermee worden de onderbouwprogramma's die voorbereiden op de bovenbouw van het vmbo, het havo en het vwo bedoeld. In het Actieplan ligt de nadruk op verhoging van de leerprestaties van leerlingen, in het bijzonder in de doorstroomrelevante vakken Nederlandse taal, Engelse taal, wiskunde/rekenen. De focus op de doorstroomrelevante vakken staat centraal in de maatregelen van dit kabinet voor de diverse onderwijssectoren.

Het voorliggende wetsvoorstel bouwt voort op het beleid van het vorige kabinet. In die periode zijn beslissingen genomen op het gebied van eindexamens. Zo worden de exameneisen in 2012 en 2013 worden aangescherpt. Leerlingen moeten vanaf 2012 tenminste een voldoende halen voor het gemiddelde van hun centrale examens. Voor leerlingen in de basis- of kaderberoepsgerichte leerweg van het vmbo geldt hierbij dat het centraal schriftelijk praktijkexamen (cspe) één keer mee telt voor de CE-eis. In 2013 zal de zogenaamde kernvakkenregel van kracht zijn: leerlingen op het havo en vwo mogen dan niet meer dan één vijf halen voor Nederlands, Engels en wiskunde om te kunnen slagen. Vanaf 2014 worden bovendien de referentieniveaus voor de onderdelen taal en rekenen verankerd in het examen door respectievelijk aanpassingen van het eindexamenprogramma Nederlands en een nieuw te introduceren rekentoets. Waar maatregelen uit het vorige kabinet zich vooral richtten op eindniveaus, worden in het huidige kabinetsbeleid ook maatregelen getroffen om de kwaliteit van het onderwijs in de onderbouw te verbeteren. De overeenkomst tussen het voorgaande en het nieuwe beleid is vooral gelegen in het feit dat het beleid zich primair richt op de kernvakken Nederlandse taal, Engelse taal, wiskunde en rekenen.

¹ aangeboden bij Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VIII, nr. 176

1.1 Kern van dit wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel betreft het voortgezet onderwijs² en strekt tot regeling van:

- a) het hebben en gebruiken van een leerlingvolgsysteem, waarin de leervorderingen van leerlingen systematisch worden gevolgd met behulp van toetsen;
- b) een verplichte diagnostische tussentijdse toets, gebaseerd op centraal vastgestelde tussendoelen voor alle leerlingen in alle onderwijsvormen 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).

Deze wijzigingen betreffen de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO), de Wet College voor examens (WCE) en de Wet op de Expertisecentra (WEC). Ook worden de overeenkomstige BES-voorschriften aangepast.

Bij het opstellen van het wetsvoorstel is er vanuit gegaan dat het bij Koninklijke boodschap van 31 januari 2012 ingediende wetsvoorstel inzake de centrale eindtoets en het leerling- en leerlingvolgsysteem in het primair onderwijs (Kamerstukken II 2011/12, 33 157) al eerder kracht van wet zal hebben gekregen en dan in werking zal zijn getreden.

Het wetsvoorstel is niet van toepassing op leerlingen in het praktijkonderwijs en op leerlingen in het VSO die ander dan diplomagericht onderwijs volgen.

Ook heeft het wetsvoorstel geen betrekking op het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo). Dit houdt verband met het feit dat het vavo op een fundamenteel andere wijze is geregeld dan het voortgezet onderwijs. Ten aanzien van de inrichting van het vavo bepaalt de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) namelijk uitsluitend (zie artikel 7.3.4) dat opleidingen vavo het onderwijs omvatten dat noodzakelijk is voor het behalen van het diploma vmbo, havo of vwo. Op grond van dat artikel kunnen voorschriften worden vastgesteld over de voor het behalen van zo'n diploma noodzakelijk vakken en andere programmaonderdelen, en omtrent de cursusduur, maar dergelijke (facultatieve) uitvoeringsvoorschriften zijn echter nooit vastgesteld. Anders dan de WVO met bijbehorende uitvoeringsvoorschriften kent de WEB bovendien geen enkel voorschrift over leerjaren, onderbouw, profielen en/of sectoren. Het past daarom niet bij dit wettelijke vavo-systeem om daarin wel voorschriften te geven over het leerlingvolgsysteem en de diagnostische tussentijdse toets, beide gericht op de onderbouw.

² In deze memorie van toelichting wordt, tenzij anders vermeld, onder voortgezet onderwijs verstaan: het vmbo, havo, vwo en diplomagericht speciaal voortgezet onderwijs.

De regering streeft ernaar dat de diagnostische tussentijdse toets voor de eerste maal zal worden afgenomen in het schooljaar 2014-2015. Vanaf de start van dat schooljaar zal ook de verplichting tot het hebben en gebruiken van een leerlingvolgsysteem gelden. Dit zal bij koninklijk besluit worden geregeld. Nadere specificaties van de diagnostische tussentijdse toets, de uitwerking van de tussendoelen en de kwaliteitscriteria waaraan een leerlingvolgsysteem dient te voldoen, zullen bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. Voor wat betreft de voorschriften over het leerlingvolgsysteem zijn deze zoveel mogelijk opgesteld volgens het stramien van het leerling- en onderwijsvolgsysteem, zoals geregeld in het wetsvoorstel voor primair onderwijs in verband met de invoering van een centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem (Kamerstukken II 2011/12, 33 157, nr. 2).

Caribisch Nederland

De voorgestelde wijzigingen van de wet zullen ook moeten gaan gelden voor de voormalige BES-eilanden. Beide instrumenten (leerlingvolgsysteem en diagnostische tussentijdse toets) kunnen zeer nuttig zijn om te zijner tijd een hoger onderwijsniveau en daarmee hogere prestaties van leerlingen woonachtig op deze eilanden te kunnen realiseren. Ook daar is het goed voor docent, leerling en ouder om te weten of een leerling op de goede weg is naar het eindexamen halverwege de schoolloopbaan. Het moment van inwerkingtreding van de BES-gerelateerde wijzigingen zal nader worden bepaald. Het wetsvoorstel voorziet daarin: de inwerkingtreding van de BES-wijzigingen geschiedt met ingang van een nog bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Deze memorie van toelichting wordt mede ondertekend namens de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de aanleiding van het wetsvoorstel en de noodzaak van wetgeving uiteengezet. Hoofdstuk 3 behandelt de verplichting tot het hebben en gebruiken van een leerlingvolgsysteem. De invoering van de diagnostische tussentijdse toets, de totstandkoming van tussendoelen en de organisatie c.q. rollen van derden worden in hoofdstuk 4 beschreven. Hoofdstuk 5 behandelt de deelname aan internationale onderzoeken. In hoofdstuk 6 komen de privacy van persoonsgegevens en de consequenties voor de administratieve lasten van scholen en instellingen aan de orde. Hoofdstuk 7 omvat de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel. Hoofdstuk 8 omvat de Uitvoerings- en Handhavingstoets. In hoofdstuk 9 worden de reacties uit het onderwijsveld naar aanleiding van onderzoek en een door DUO uitgevoerde veldraadpleging naar de invoering van de drie instrumenten beschreven. In dit hoofdstuk

wordt ook het advies van de Onderwijsraad en reactie van de regering daarop meegenomen.

2. ACHTERGRONDEN VAN HET WETSVORSTEL

2.1 Politieke en Maatschappelijke Aanleiding

De directe aanleiding voor het Actieplan Beter Presteren is de constatering, op basis van recent internationaal vergelijkend PISA-onderzoek (Programme for International Student Assessment), dat de leerprestaties van Nederlandse leerlingen op het gebied van lezen, wiskunde en science nog goed zijn³ maar wel achteruitgaan. Andere landen slagen er beter in om de leerprestaties van hun leerlingen te verhogen. Nog afgezien van de daling van de absolute scores van Nederlandse leerlingen op PISA, slagen onze leerlingen in het voortgezet onderwijs ook met lagere cijfers voor Nederlands, Engels en wiskunde dan enkele jaren geleden⁴. In het licht van de Nederlandse ambities om tot de top 5 van de kenniseconomieën te behoren, spreekt het Regeerakkoord de ambitie uit, de kwaliteit van het onderwijs te versterken en hogere prestaties van alle leerlingen te bevorderen.

Bij beter presteren draait het erom, het beste uit alle leerlingen te halen en de eindopbrengsten te optimaliseren. Hierbij past een cultuur waarin de leervorderingen van leerlingen systematisch worden gevolgd, zodat zicht wordt verkregen op mogelijkheden voor verbetering. Deze cultuur van doelen stellen, meten, evalueren en opnieuw doelen stellen wordt ook wel met de term 'opbrengstgericht werken' aangeduid en komt zowel op het niveau van de individuele leraar als dat van de school tot uitdrukking. Toch blijkt uit gegevens van de onderwijsinspectie dat in het voortgezet onderwijs slechts een beperkt aantal scholen de gehele cyclus van opbrengstgericht werken doorloopt⁵.

Hierdoor laten we kansen liggen om het beste uit al onze leerlingen te halen.

Opbrengstgericht werken is dan ook van de scholen zelf. De regering heeft met de VO-raad afgesproken dat hij een plan van aanpak Opbrengstgericht werken maakt. Hierin geeft hij aan op welke manier de scholen worden ondersteund bij het realiseren van een opbrengstgerichte cultuur. De overheid stimuleert de verdere realisatie van deze cultuur door het verplicht stellen van twee instrumenten:

- een leerlingvolgsysteem, en
- een landelijke diagnostische tussentijdse toets aan het einde van de onderbouw.

Deze instrumenten moeten, samen met de andere maatregelen uit het Actieplan, bijdragen aan het realiseren van hogere prestaties van leerlingen in het voortgezet onderwijs. Het wetsvoorstel regelt de verplichting voor scholen om een leerlingvolgsysteem in te richten en te gebruiken, en om een diagnostische tussentijdse

³ Organisation for Economic Co-operation and Development, *PISA 2009 Results: What*

Students Know and Can Do: Student Performance in Reading, Mathematics and Science. Paris: OECD, (2010).

⁴ Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag 2009 / 2010*, De Meern: Inspectie van het Onderwijs, (2010)

⁵ Inspectie van het Onderwijs (april 2011), *Onderwijsverslag 2009 / 2010*. De Meern: Inspectie van het Onderwijs.

toets af te nemen. De VO-raad zal de inbedding van deze instrumenten in opbrengstgericht werken meenemen in haar plan van aanpak.

2.2 Wetenschappelijke onderbouwing: opbrengstgericht werken, toetsing en leerlingvolgsystemen

De keuze voor de invoering van deze instrumenten en de bijdrage aan het opbrengstgericht werken in het onderwijs, wordt ondersteund door (inter)nationaal onderzoek. Onderstaand wordt een weergave gegeven van de meest relevante bevindingen.

Zowel internationaal als Nederlands onderzoek ondersteunt 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 feedback mechanisme*, 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 Er is ook 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

⁶ Scheerens, J. 'Een overzichtsstudie van school- en instructieeffectiviteit, Universiteit Twente, 2007.

⁷ Ronka, D. Lachat, M. , Slaughter, R., Meltzer, J., Answering the questions that count, Educational leadership, 2009.

⁸ McNaughton, S., Kuin Lai, M., Hsiao, S., Testing the effectiveness of an intervention mode based on data use: a replication series across clusters of school, paper, 2011.

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

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.

Ook in Nederland is 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.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. Webbink en Chorny hebben het Amsterdamse beleid om opbrengstgericht werken en rekenschap op de Amsterdamse basisscholen te bevorderen, positief geëvalueerd. Er werden doelen gesteld en deze werden gemonitord. Later werd ook een deel van de bekostiging afhankelijk gemaakt van het voldoen aan de afspraken en behalen van de gestelde targets. Het 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)¹³ naar opbrengstgericht werken in het primair onderwijs komt naar voren dat scholen zelf ook veel voordelen zien van meer opbrengstgericht werken. 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 in

¹⁰ Schildkamp, K. Kuiper, Data-informed curriculum reform: Which data, what purposes and promoting and hindering factors, Teaching and teacher education, 2009.

¹¹ Onderwijsraad Naar betere leerprestaties in het voortgezet onderwijs, 2011

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

¹³ Ledoux, G., Blok, H., Boogaard, M. met medewerking van Krüger, M. (2009).

Opbrengstgericht werken; over de waarde van meetgestuurd onderwijs. Amsterdam: SCOKohnstamm Instituut

beeld wordt gebracht waar zij naartoe moeten werken. Daar waar een summatieve toets een momentopname is, 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 langere termijn te reproduceren. Dit wordt ook wel het toetseffect genoemd dat duidelijk in wetenschappelijk onderzoek is 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 het vergelijken van de eigen toetsgegevens op schoolniveau met een regionaal gemiddelde (www.kaans.nl).

Ook internationaal onderzoek laat zien dat het systematisch vergelijken van schoolprestaties er toe kan leiden dat scholen in gaan zetten op betere prestaties, nog zonder dat zij hierop worden 'afgerekend' door ouders en leerlingen (Waslander et al., 2010).¹⁷ Zo vinden Woessmann et al. (2007)¹⁸ een positief effect op leerprestaties wanneer scholen zichzelf vergelijken met andere scholen in de regio. Ook De Wolf en Janssens (2005)¹⁹ stellen dat leraren en scholen deze informatie belangrijk vinden en er iets mee doen. 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 Mc Kinsey heeft onlangs onderzoek verricht naar strategieën van landen die hun onderwijsprestaties hebben verbeterd²¹. Tot alle fasen van verbetering behoort het

¹⁴ Sluismans, D., Dochy, F., & Moerkerke, G. (1999). Creating a learning environment by using self-, peer- and co-assessment.

¹⁵ Roediger, H. Karpicke, J.D., The power of testing memory, basis research and implications for educational practice, Association for Psychological Science, 2006.

¹⁶ Shute, J.V., Focus on formative feedback, ETS, paper, maart 2007.

¹⁷ Waslander, S., Pater, C. & Van der Weide, M. (2010), *Markets in education: An analytical review of empirical research on market mechanisms in education*, OECD Education Working Papers, No. 52, OECD Publishing.

¹⁸ Hanushek, Eric A. & Woessmann, Ludger, 2007. "The role of education quality for economic growth," Policy Research Working Paper Series 4122, The World Bank.

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

²⁰ Onderwijsraad Naar betere leerprestaties in het voortgezet onderwijs, 2011

²¹ Mona Mourshed, Chinezi Chijioko Michael Barber How the world's most improved school systems keep getting better Mc Kinsey and Company ,2010

onderdeel het landelijk meten van prestaties. ('Assessing student learning' en 'Utilizing student data to guide delivery'). Canada en Noorwegen zijn voorbeelden van landen die zich hebben verbeterd en waar een tussentijdse toets een onderdeel van de verbeteringsstrategie vormde.

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)²² moet daarbij onderscheid gemaakt worden tussen item-teaching en curriculum-teaching. 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 teaching-to-the-test kunnen bij toetsing optreden. Het is aan de professionaliteit van leraren en schoolleiders om ervoor te zorgen dat dit effect zich niet voordoet.

2.3 Noodzaak tot verankering in de wet

De aanleiding van en de context waarbinnen dit wetsvoorstel moet worden gezien, zijn hiervoor beschreven. Betere prestaties in het voortgezet onderwijs komen niet van zelf, louter door de 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 onderzoek. Voor een optimaal effect van deze maatregelen is het van belang dat scholen deze middelen op een bepaalde manier gebruiken. Er is een aantal verschillende manieren om dit te bewerkstelligen, afspraken/convenant sluiten met de sector of afspraken/convenant sluiten met individuele scholen. Dit zijn niet alleen enorme operaties, bij het niet naleven van convenanten staan OCW ook veel minder middelen ter beschikking dan bij het niet naleven van de wet. Beide instrumenten zijn zodanig relevant voor het stelsel van het voortgezet onderwijs dat ze behoren tot de verantwoordelijkheid van de minister en dus een plek moeten krijgen in de WVO.

De aanleiding van en de context waarbinnen dit wetsvoorstel moet worden gezien, zijn hiervoor beschreven. De regering oordeelt dat het gebruiken van een leerlingvolgsysteem noodzakelijk is voor een verdere versterking van het opbrengstgericht werken en handelen in het voortgezet onderwijs. Zonder een wettelijke verplichting is echter niet gewaarborgd dat *alle* scholen hun leerling-gegevens systematisch evalueren en

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

gebruiken voor het verbeteren van hun onderwijs en daarmee voor vergroting van de eigen onderwijsopbrengsten. Het gebruiken van een leerlingvolgsysteem verzekert leerkrachten van informatie om het onderwijs af te stemmen op de informatiebehoefte van leerlingen, maar zonder de verplichting een dergelijk instrument daadwerkelijk te gebruiken kan niet gewaarborgd worden dat deze ambitie op opbrengstgericht werken wordt gerealiseerd.

Het verplicht stellen van een landelijke diagnostische tussentijdse toets is eveneens een noodzakelijk instrument voor optimalisering van het onderwijs en voor landelijke vergelijkbaarheid. De landelijke diagnostische tussentijdse toets is een belangrijk hulpmiddel waarmee de scholen de kwaliteit van hun onderwijs kunnen optimaliseren. De toets wordt landelijk opgesteld, waardoor sprake is van een betrouwbare toets die voor alle scholen hetzelfde meet. De wetgever vult niet in hoe leerlingen worden voorbereid op het afleggen van de toets: dat is aan de school.

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. Daaraan is wel de conditie verbonden dat de deugdelijkheidseisen geobjectiveerd en genormeerd moeten zijn en bij of krachtens wet moeten 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 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. De keuze van het systeem en beslissingen over hoe dit systeem wordt ingericht, welke onderwijsmethoden worden gebruikt en hoe de voortgang en toetsing van de leerlingen plaatsvinden, 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. En het staat scholen uiteraard vrij om het leerlingvolgsysteem te verbreden naar andere vakken dan de doorstroomrelevante vakken. 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.

3. LEERLINGVOLGSYSTEEM (LVS)

In het Actieplan Beter Presteren en het Actieplan Leraar 2020 – een krachtig beroep! heeft het kabinet een aantal doelen geformuleerd op het terrein van opbrengstgericht werken. Opbrengstgericht werken laat zich het best omschrijven als de professionele nieuwsgierigheid van docenten en schoolleiders naar de ontwikkeling van hun leerlingen. Het betreft een cyclus waarbij docenten en schoolleiders doelen stellen, meten of die doelen behaald worden, behaalde resultaten analyseren en gericht actie ondernemen op basis van de bevindingen. Kort gezegd gaat opbrengstgericht werken om het systematisch in kaart brengen en analyseren van leervorderingen van leerlingen en het onderwijsproces hier zo nodig op aanpassen. Dit raakt zodanig het primaire proces dat zoals eerder vermeld de VO-raad met een plan van aanpak komt voor opbrengstgericht werken in het voortgezet onderwijs. De Onderwijsraad²³ heeft aangegeven dat het hebben en gebruiken van een leerlingvolgsysteem bij opbrengstgericht werken van groot belang is.

3.1 Wat houdt die verplichting in?

Met deze wetswijziging stelt de regering een leerlingvolgsysteem verplicht waarin de leervorderingen op Nederlands, Engels en wiskunde/rekenen systematisch worden gevolgd en benut voor opbrengstgericht werken. Het gaat daarbij om een systeem waarin en waarmee onder andere toetsresultaten geregistreerd en geanalyseerd kunnen worden. Aan deze toetsen worden nu geen verdere eisen gesteld.

Uit de keuze om de verplichting van een leerlingvolgsysteem alleen te laten gelden voor de doorstroomrelevante vakken blijkt de terughoudende houding van de regering als het gaat om het opleggen van regels. Deze vakken hebben echter 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 daarbij 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 voor voortgezet onderwijs die er bewust voor kiezen om opbrengstgericht te werken met een leerlingvolgsysteem op andere vakken zijn daarin vrij. De regering moedigt een brede invulling van opbrengstgericht werken juist aan. Zij vindt het echter de vrijheid van scholen om hierin keuzes te maken die bij de school passen.

²³ Onderwijsraad, *Naar hogere leerprestaties in het voortgezet onderwijs*, pag. 20, (2011)

Scholen in het voortgezet onderwijs zien grofweg twee typen leerlingvolgsystemen²⁴:

- 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. Hier worden o.a. (eigen) methodegebonden of methode-onafhankelijke toetsresultaten, de sociaal emotionele ontwikkeling en handelingsplannen in vastgelegd.

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

De nu voorgestelde verplichting levert een bijdrage aan het realiseren van de ambitie van de regering om het percentage opbrengstgericht werkende scholen de komende jaren te verhogen. Beide bovengenoemde systemen kunnen volgens de regering daar 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 bij opbrengstgericht werken. 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 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 haar leerlingen en de kwaliteit van haar eigen onderwijsproces. Het 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 achterblijven, ten opzichte van de inzet op individueel leerlingniveau.²⁵ Het is echter wel 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.

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

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

Methode-onafhankelijke toetsen of landelijk genormeerde toetsen hebben een meerwaarde bij opbrengstgericht werken, 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 voert de regering verplicht één landelijk genormeerde toets in de onderbouw in; de diagnostische tussentijdse toets. Het is dan 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 echter 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. Indien daartoe noodzaak is, kan de minister bij algemene maatregel van bestuur nadere kwaliteitseisen stellen waaraan een leerlingvolgsysteem zal moeten voldoen. Als daartoe besloten wordt, zullen 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.

Het is verder aan de school hoe zij het leerlingvolgsysteem inbedt in haar onderwijsproces en haar pedagogisch-didactisch handelen afstemt op de daaruit afkomstige bevindingen. Deze wetswijziging schetst de kaders, maar de daadwerkelijke winst zit in deze inbedding door de scholen. Cruciaal daarbij is dat het systeem geen papieren tijger wordt of verwordt 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 te verplichten geldt zowel voor het primair onderwijs als het voortgezet onderwijs. De specifieke uitwerking in het primair onderwijs is verwoord in het eerder genoemde wetsvoorstel over de centrale eindtoets en het leerling- en onderwijsvolgsysteem. De invoering van de beide verplichtingen verschilt.

Het verschil zit niet in de beoogde doelen, want opbrengstgericht werken door alle scholen wordt in beide sectoren beoogd. De sectoren zijn echter met de invulling van het

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

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 er echter vooraf al meer differentiatie plaats door de vorming van klassen op verschillende niveaus.

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", waarbij duidelijk wordt dat het om zowel het volgen van de leerling als van 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 daarom voor gekozen de ingeburgerde specifieke benaming voor het voortgezet onderwijs als uitgangspunt voor dit wetsvoorstel te nemen.

4. DIAGNOSTISCHE TUSSENTIJDSE TOETS

Via 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, het referentiekader voor taal en rekenen en door het opstellen van tussendoelen, afgeleid van onder andere de eindtermen oftewel exameneisen, wordt duidelijker zichtbaar waar 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 succesvolle doorstroom 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 ondermeer 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 (art.28b WVO). Dit 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. 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, i.v.m. 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:

1. De toets fungeert 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. Zij is diagnostisch van aard. Dit betekent dat de toets er op gericht is, ten behoeve van de docent zoveel mogelijk informatie te vergaren over de prestaties van de leerling, opdat de docent gerichtere actie kan ondernemen voor verbetering en maatwerk, zoals bijvoorbeeld verrijking voor excellente leerlingen;
2. Benchmarking door scholen zelf; tussentijdse toetsing is in de eerste plaats bedoeld om 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 zijzelf presteren in vergelijking met leerlingen van andere scholen en hun leraren. Slagen zij erin bij leerlingen 'het beste eruit te halen'? Het gaat hier om niet-openbare, schooleigen informatie. Scholen kunnen wel hun eigen resultaten afzetten tegen het gemiddelde van vergelijkbare groepen scholen. Scholen kunnen er ook 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 bekendmaken via “Vensters voor Verantwoording”;

3. Jaarlijkse indicatie op stelselniveau 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.

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. Die 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 belangrijke instrumenten 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 film. De diagnostische tussentijdse toets en bijbehorende tussendoelen zijn een richtpunt voor de onderbouw. Het 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. Tezamen vormen deze instrumenten een voorwaarde om opbrengstgericht te werken binnen de klas en school. Met deze wetswijziging worden de kaders gesteld. Binnen deze kaders hebben scholen 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.²⁷ 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 overheid heeft een op dit verschil afgestemde rol ten aanzien van deze instrumenten. De verplichting tot het afnemen van een tussentijdse toets past bij de verantwoordelijkheid van de Minister van OCW voor het stelsel van voortgezet onderwijs. De minister 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 minister stelt slechts het gebruik van een leerlingvolgsysteem verplicht: de keuze met welk systeem wordt gewerkt is aan de scholen zelf.

4.5 Uitvoeringstraject diagnostische tussentijdse toets

Dit wetsvoorstel legt vast dat de tussentijdse toets tot stand komt op een manier die vergelijkbaar is met die van de centrale examens in het voortgezet onderwijs, met inachtneming van het wezenlijk verschil dat de tussentijdse toets geen examen of eindmeting is en dat er aan de toetsresultaten van de tussentijdse toets geen civiel effect is verbonden. De minister is verantwoordelijk voor het onderwijsstelsel in zijn geheel. Dit omvat straks ook de tussentijdse toets.

²⁷ Kuiper, W., Hoeven, van der M., e.a., 'Leerplankundige analyse van PISA-trends', SLO (2010)

College voor examens

Voor de wijze van uitvoering is onafhankelijke deskundigheid nodig. Daarom komt de uitvoering te berusten bij het College voor examens (straks: College voor examens en toetsen). Het college (hierna: CvE) stelt vanuit zijn expertise naar huidig recht de examenopgaven vast en bepaalt de normering van de centrale examens, hetgeen dit college ook voor de diagnostische tussentijdse toets zal 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.

Bij de invoering van de tussentijdse toets wordt voor de procesgang aangesloten bij deze systematiek. De 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 meer dan één organisatie binnen het onderwijsveld met vergelijkbare taken te belasten.

De 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 nu 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. Om tot uitdrukking te brengen dat de tussentijdse toets iets anders is dan een centraal examen wordt voorgesteld de naam van het College voor examens (CvE) te veranderen in het College voor toetsen en examens. Dit wordt ook bij de wettelijke verankering van de eindtoets PO voorgesteld, maar zou dus ook al vanwege de extra rol voor het voortgezet onderwijs het geval zijn.

De wijze waarop de diagnostische tussentijdse toets is geregeld, wijkt qua positionering af van de eindtoets PO in het desbetreffende wetsvoorstel.

De verschillen houden verband met verschillen in de aard en de functie van de eindtoets PO ten opzichte van de diagnostische tussentijdse toets. De eindtoets PO is een afsluitende toets. Deze toets speelt een rol in de bepaling van een geschikte schoolkeuze en bij de beoordeling van de kwaliteit van de school door de inspectie. De diagnostische tussentijdse toets 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

De Stichting Cito is een organisatie die op grond van de Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten (Wet SLOA, artikel 12, zevende lid) uitsluitend voor subsidiëring voor deze activiteiten in aanmerking komt. Zoals hierboven al is aangegeven is het ontwikkelen van de tussentijdse toets een overheidstaak die Stichting Cito, in opdracht van CvE, zal uitvoeren, mede met oog op consistentie en continuïteit.

Eventuele informatie die naar aanleiding van de opdracht gedurende de ontwikkeling van de diagnostische tussentijdse toets door Cito kan worden geleverd om in te voeren in volgsystemen zal zo worden gemaakt dat die bruikbaar is voor de verschillende volgsystemen die op de markt zijn. Hiervoor zal worden afgestemd met de aanbieders van volgsystemen op de markt voor VO-scholen.

4.6 Pilots diagnostische tussentijdse toets

Met het oog op invoeringsjaar 2014-2015 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 eind schooljaar 2013-2014 een uitgebreide en representatieve pretesting plaatsvinden, maar dat hoeft niet bij alle scholen en leerlingen.

Daarnaast zullen er voor de diagnostische tussentijdse toets verschillende pilots worden opgezet en uitgevoerd in de schooljaren 2011-2012 en 2012-2013. 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.

Ook de uitkomsten van deze 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

Wat de tussendoelen betreft zal sprake zijn van een algemene maatregel van bestuur, waarbij Nederlands, Engels, wiskunde en rekenen worden ingedeeld in te benoemen domeinen. Nadere uitwerking in de vorm van tussendoelen met beheersingsniveaus

wordt geregeld in een ministeriële regeling. Deze tweeslag 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. Ons streven is, zowel de algemene maatregel van bestuur (dus: de regels over de domeinen) als de ministeriële regeling ter uitwerking daarvan uiterlijk omstreeks 1 augustus 2013 in het Staatsblad te publiceren. Hiermee wordt deze algemene maatregel van bestuur integraal met dit wetsvoorstel gepubliceerd.

De diagnostische tussentijdse toets zelf is gebaseerd op deze bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgestelde voorschriften over tussendoelen. De voorschriften voor de diagnostische tussentijdse toets zullen echter niet, gelijk aan de voorschriften voor de tussendoelen, omstreeks 1 augustus 2013 beschikbaar zijn. De reden daarvan is dat pas in september 2013 de evaluatieresultaten van de pilot inzake de diagnostische tussentijdse toets beschikbaar zullen komen, die vervolgens in een aparte algemene maatregel van bestuur uitgewerkt worden. De planning is dat de definitieve voorschriften omstreeks april 2014 in het Staatsblad respectievelijk de Staatscourant zullen verschijnen, dus ongeveer een vol jaar voor het eerste afnamemoment van de toets.

5. DEELNAME INTERNATIONAAL 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. Getrokken scholen wordt gevraagd om deel te nemen aan het onderzoek. De respons voor deelname dient volgens internationale eisen te liggen op minimaal 80%.

In het verleden heeft Nederland aan een aantal onderzoeken niet of niet volwaardig kunnen deelnemen wegens te lage respons onder scholen. Dit was bijvoorbeeld het geval bij PISA 2000 en *International Civic and Citizenship Education Study 2009 (ICCS)*.

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 stellen²⁸. Onderzoekers rapporteren dat het steeds lastiger wordt om op basis van vrijwilligheid de hoge responsdrempels te halen en een verplichting tot deelname onvermijdelijk wordt.

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. Daarbij wordt als vuistregel gehanteerd dat het aantal internationaal vergelijkende testonderzoeken gemiddeld niet meer dan één per jaar bedraagt. Momenteel zou deze verplichting betrekking hebben op de onderzoeken PISA 2012 en 2015, ICILS 2013 (computerliteracy); Surveylang, 2016 (Vreemde talen van de EU).

Al deze onderzoeken bestaan uit steekproeven van scholen en leerlingen. De omvang van de steekproef bedraagt per onderzoek ca. een vierde van het scholenbestand en ca 4700 leerlingen per onderzoek.

²⁸ Parlementaire Commissie Onderwijsvernieuwing (Commissie Dijsselbloem), *Tijd voor Onderwijs*, pag. 147, (2008)

Dit betekent dat in de praktijk een school voor VO 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 en de beslissing bekend maken onder scholen voor voortgezet onderwijs.

Wanneer scholen in een steekproef zijn getrokken voor deelname aan dergelijk onderzoek worden scholen 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 daarbij deze wet naleven. Elke school is daar zelf verantwoordelijk voor. Uit de Wbp volgt onder meer dat niet meer 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.

Gelet op het bovenstaande zijn geen aanvullende wettelijke maatregelen noodzakelijk.

Proces

Specifieke elementen van de implementatie van de toets, zowel voor wat betreft de wijze van afname betreft als de communicatie over de toetsresultaten en toetsgegevens, maken onderdeel uit van studie naar de uitvoering van de toets en is daarom op dit moment nog niet scherp te definiëren. In elk geval zal het niet noodzakelijk zijn om 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 wordt 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 verhoging van de administratieve lasten ten opzichte van de huidige situatie van circa € 65.070. 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 hiervoor al diverse leerlingvolgsystemen. Bij de uitvoering van de diagnostische tussentijdse toets wordt de last voor scholen zo veel mogelijk beperkt, onder andere door beperking tot de doorstroomrelevante vakken en de beperking tot de onderbouw. Ook worden waar mogelijk de opties bezien 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 wordt in dit kader door Cito een voorstudie uitgevoerd, gevolgd door een testperiode in 2013 en 2014. Tijdens de testperiode wordt slechts een deel van de scholen en leerlingen benaderd. Op basis van het huidige beeld is de verwachting dat het om een totaalbedrag voor de gehele sector van respectievelijk circa € 16.200 in 2013 gaat en een bedrag van circa € 64.800 in het schooljaar 2013/2014.

In verband met de Wet bescherming persoonsgegevens worden scholen verzocht de toetsgegevens geanonimiseerd (lees: niet herleidbaar tot de persoon) aan te leveren. De administratieve lasten voor de scholen die hieruit voortvloeien zijn beraamd op circa € 29.070 voor de gehele sector in totaal.

De verdere kwantificering van de extra administratieve lasten is afhankelijk van de besluitvorming om ook voor de voorafgaande schooljaren 2011/2012 en 2012/2013 pilots op te zetten en de nadere uitwerking van het gegevensverkeer per algemene maatregel van bestuur. Eventuele extra administratieve lasten voor scholen die hieruit voortvloeien worden hierin meegenomen.

Deelname internationale 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 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 directeur plaats over deelname van zijn of haar school. Bij elkaar bedragen de administratieve lasten € 20.250 voor het gehele VO.

7. FINANCIËN

De diagnostische tussentijdse toets wordt door de overheid gratis beschikbaar gesteld. 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 is in 2012 €32 miljoen beschikbaar. Dit budget loopt op tot structureel €36 miljoen vanaf 2014.

	2012	2013	2014	2015	2016
(x 1 mln. euro)	32	32	36	36	36

Van dit budget is circa €20 miljoen structureel 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; namelijk het gebruiken van de diagnostische tussentijdse toets en het leerlingvolgsysteem als middel bij het opbrengstgericht werken. Dit deel van het budget zal via de prestatiebox aan de scholen beschikbaar worden gesteld. Het biedt bijvoorbeeld scholen die nog geen leerlingvolgsysteem hebben de mogelijkheid dit vooruitlopend op de wettelijke verplichting reeds aan te schaffen of nascholing gericht op opbrengstgericht werken te financieren. Het andere deel van dit budget is bestemd voor de voorbereiding, ontwikkeling en uitvoering van de diagnostische tussentijdse toets. Gezien de benodigde ontwikkeltijd van de diagnostische tussentijdse toets zijn de ontwikkel activiteiten 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 van deze toets toegestuurd, 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.

In onderling overleg zijn de opmerkingen en (tekstuele) aanbevelingen van DUO en de Auditdienst uitvoerig besproken. Deze 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 toezien op de verdere inrichting en uitwerking van uitvoeringsvoorschriften. Hiervoor geldt dat die ondergebracht worden in nog op te stellen algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regeling. Dit geldt in ieder geval voor een aantal vraagstukken rond het gegevensverkeer.

De Inspectie van het Onderwijs heeft aangegeven geen problemen in de uitvoerbaarheid van de voorgestelde wetswijziging te zien. Wel zal de mate van uitvoerbaarheid nog afhangen van de nader op te stellen algemene maatregelen van bestuur. Omdat zowel het leerlingvolgsysteem als de diagnostische tussentijdse toets bedoeld zijn als hulpmiddelen bij opbrengstgericht werken, zal de inspectie in het toezicht zich vooral 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 regeling worden DUO, Inspectie van het Onderwijs en andere betrokken partijen wederom in een vroeg stadium betrokken. De nieuwe algemene maatregelen van bestuur zullen tevens getoetst worden op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Hiervoor wordt, conform geldende procedure, te zijner tijd uitvoerings- en handhavingstoetsen bij DUO aangevraagd.

9. CONSULTATIE VAN HET ONDERWIJSVELD

9.1 Veldraadpleging en internetconsultatie

In aanvulling op de recentelijk door DUO uitgevoerde veldraadpleging over de tussentijdse toets en het leerlingvolgsysteem onder schoolbesturen, wordt eveneens een internetconsultatie uitgevoerd. Enerzijds omdat met de internetconsultatie een bredere doelgroep kan worden bereikt en anderzijds omdat gedurende de internetconsultatie ook voor de eerste maal dit voorliggende wetsvoorstel openbaar wordt.

9.2 De Onderwijsraad

Op 7 december 2010 heeft de minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschap advies gevraagd aan de Onderwijsraad ten behoeve van het Actieplan Beter Presteren. Een tussentijdse toets aan het eind van de onderbouw is toen als element genoemd dat in ieder geval in dat Actieplan een plek zou krijgen. De raad heeft zijn advies op 28 februari 2011 toegezonden aan de minister.

In aanvulling op dit bovenstaande advies en het recente advies "Geregelde ruimte"²⁹ over de verschillende actieplannen voor de diverse sectoren adviseert de Onderwijsraad momenteel ook op dit wetsvoorstel. Dat advies zal met reactie van het ministerie van OCW op deze plek worden opgenomen.

²⁹ Onderwijsraad, "Geregelde ruimte", 2012

B. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel B (artikel 6h WVO)

Het verplichte gebruik en de toepassing van een leerlingvolgsysteem binnen de school zijn geregeld in het voorgestelde artikel 6h 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 C (artikel 28b WVO)

Het oorspronkelijke artikel 28b is komen te vervallen. De reden daarvan is toegelicht in paragraaf 6.1 van deze memorie van toelichting.

In het eerste lid is geregeld in welke 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 II, onderdeel B, 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 6.3 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 6.3.

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 D (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 de artikelen 6h en 28b van de WVO zoals luidend door dit wetsvoorstel.

Artikel I, onderdeel E (artikel 60 WVO)

Deze aanpassing houdt verband met de wijziging van de naam van het College voor examens.

Artikel I, onderdeel F (artikel 103a3 WVO)

Zie voor een toelichting op dit artikel, paragraaf 11 van deze memorie van toelichting.

Artikel II

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

Artikel III

Dit artikel voorziet in aanpassingen van de Wet college voor examens. De wijzigingen zijn toegelicht in paragraaf 8 van deze memorie van toelichting.

Artikel IV

Dit artikel voorziet in aanpassingen van de Wet college voor examens specifiek in verband met de wijzigingen die dit wetsvoorstel aanbrengt in de Wet voortgezet onderwijs BES. Het artikel is zo geformuleerd dat het ervan uit gaat dat de wijzigingen door artikel III al zijn aangebracht.

Artikel V

Deze aanvulling van artikel 14a van de WEC zoals luidend na aanvaarding van wetsvoorstel 32 812 houdt in dat het onderwijs in het daar genoemde uitstroomprofiel vervolgonderwijs moet worden gegeven met inachtneming van artikel 6h 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 dit wetsvoorstel geheel herziene artikel 28b automatisch van toepassing.

Artikel VI

Dit artikel regelt dat de nieuwe WVO-bepalingen pas met ingang van het tweede schooljaar na publicatie van deze wet in het Staatsblad (beoogd: juli 2013) voor de eerste maal van toepassing zullen zijn.

Artikel VII

Dit artikel regelt een afzonderlijk tijdstip van invoering van de wijzigingen van de Wet voortgezet onderwijs BES.

Artikel VIII

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

Artikel IX

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 kunnen bestaan voor de BES-wijzigingen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,