W05.12.0251/I

WIJ BEATRIX, BIJ DE GRATIE GODS,
KONINGIN DER NEDERLANDEN,
PRINSES VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Wijziging van de Wet op het
voortgezet onderwijs, de Wet college
voor toetsen en examens, de Wet op de
expertisecentra alsmede de overeenkomstige
BES-wetten 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)

VOORSTEL VAN WET

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

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat 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, voor het voortgezet onderwijs 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 college voor toetsen en examens, de Wet op de expertisecentra, alsmede in de overeenkomstige BES-wetten;

OCW 10929

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

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 met behulp van toetsen kennis en vaardigheden van de leerling ten minste op het terrein van Nederlandse taal, Engelse taal, wiskunde en rekenen.

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

B

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.

C
Artikel 58, zevende lid, onderdeel e, wordt vervangen door:
e. de artikelen 27b, 28, 28a en 28b; en.

D
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 met behulp van toetsen kennis en vaardigheden van de leerling ten minste op het terrein van Nederlandse taal, Engelse taal, wiskunde en rekenen.

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 artikel 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 toetsen en examens wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 2 worden de volgende wijzigingen aangebracht:
1. 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.
2. In het achtste lid (nieuw) wordt na "vijfde lid, onderdeel a," ingevoegd: en in het zesde lid, onderdeel d.

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

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

ARTIKEL V
De artikelen 6h en 28b van de Wet op het voortgezet onderwijs zoals luidend door artikel I van 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 VI
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 VII
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.

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 Presteren[1]. 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. Hierbij gaat het om de onderbouwprogramma's die voorbereiden op de bovenbouw van het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo), het hoger algemeen voortgezet onderwijs (havo) en het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo). In het Actieplan ligt de nadruk op verhoging van de leerprestaties van leerlingen, in het bijzonder in de voor doorstroming relevante vakken Nederlandse taal, Engelse taal, wiskunde/rekenen. De focus op deze vakken staat centraal in de voorgenomen maatregelen voor de diverse onderwijssectoren.

Het voorliggende wetsvoorstel bouwt voort op al eerder vastgesteld beleid, waarbij beslissingen zijn genomen op het gebied van eindexamens. Zo worden de exameneisen in 2012 en 2013 aangescherpt. Leerlingen moeten vanaf 2012 ten minste een voldoende halen voor het gemiddelde van hun centrale examens (CE). Voor leerlingen in de basis- of kaderberoepsgerichte leerweg van het vmbo geldt hierbij dat het centraal schriftelijk praktijkexamen (cspe) éénmaal meetelt voor de CE-eis. In 2013 zal de zo genaamde kernvakkenregel van kracht zijn: leerlingen in havo en vwo mogen dan om te kunnen slagen hooguit één 5 halen voor Nederlands, Engels en wiskunde. 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 te introduceren rekentoets. Waar eerdere maatregelen zich vooral richtten op eindniveaus, worden nu ook maatregelen getroffen om de kwaliteit van het onderwijs in de onderbouw te verbeteren. De overeenkomst tussen het voorgaande

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

en het nieuwe beleid is vooral gelegen in het feit dat het huidige beleid zich primair richt op de kernvakken Nederlandse taal, Engelse taal, wiskunde en rekenen.

1.1 Kern van dit wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel betreft het voortgezet onderwijs[2] 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 toetsen en examens (WCTE), de Wet op het primair onderwijs (WPO) 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 onderwijsvolgsysteem in het primair onderwijs (Kamerstukken II 2011/12, 33 157) al kracht van wet zal hebben gekregen en in werking zal zijn getreden. Daarom wordt in dit wetsvoorstel bij voorbeeld al gesproken van College voor toetsen en examens in plaats van College voor examens.

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

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

omtrent de cursusduur (dergelijke uitvoeringsvoorschriften zijn echter nooit vastgesteld).
Anders dan de WVO met bijbehorende uitvoeringsvoorschriften kent de WEB evenwel geen enkel voorschrift over leerjaren, onderbouw, profielen en/of sectoren. Het past daarom niet het vavo-systeem om te verplichten tot een leerlingvolgsysteem en een diagnostische tussentijdse toets, beide gericht op de onderbouw.

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. Nadere specificaties van 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.
De voorschriften in dit wetsvoorstel over het leerlingvolgsysteem zijn zoveel mogelijk opgesteld conform die over het leerling- en onderwijsvolgsysteem, geregeld in het wetsvoorstel in verband met de invoering van een centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs (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 halverwege de schoolloopbaan te weten of een leerling op de goede weg is naar het eindexamen.
Het moment van inwerkingtreding van de BES-gerelateerde wijzigingen zal nader bij koninklijk besluit worden bepaald. Het wetsvoorstel voorziet daarin.

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

1.2 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de aanleiding van het wetsvoorstel en de noodzaak van wetgeving.
Hoofdstuk 3 behandelt de verplichting tot het hebben en gebruiken van een leerlingvolgsysteem.

OCW 10929

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 bescherming van persoonsgegevens en de consequenties van het wetsvoorstel voor de administratieve lasten van scholen en instellingen aan de orde. Hoofdstuk 7 schetst 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. Ook behandelt dat hoofdstuk het advies van de Onderwijsraad en reactie van de regering daarop.

2. ACHTERGRONDEN VAN HET WETSVOORSTEL

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 zijn[3] 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 geleden[4]. 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 als '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

[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)

van opbrengstgericht werken doorloopt[5]. Hierdoor blijven kansen liggen om het beste uit al onze leerlingen te halen.
Opbrengstgericht werken is van de scholen zelf. De regering heeft met de VO-raad afgesproken dat die raad een plan van aanpak Opbrengstgericht werken maakt. Hierin geeft de raad 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. De VO-raad zal de inbedding van deze instrumenten in opbrengstgericht werken meenemen in zijn plan van aanpak.

2.2 Wetenschappelijke onderbouwing: opbrengstgericht werken, toetsing en leerlingvolgsystemen

De keuze voor de invoering van de instrumenten die dit wetsvoorstel regelt, en de bijdrage aan het opbrengstgericht werken in het onderwijs, worden ondersteund door (inter)nationaal onderzoek. Onderstaand worden van 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 r*esultaatgerichtheid* 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.

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

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

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.

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 testscores. In dit onderzoek werden geen aanwijzingen gevonden voor ongewenste effecten, zoals selectie van leerlingen die

[7] Ronka, D. Lachat, M. , Slaughter, R., Meltzer,J., Answering the questions that count, Educational leaderschip, 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,
[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

OCW 10929

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 dat in beeld wordt gebracht waar zij naartoe moeten werken. Een summatieve toets daarentegen is een momentopname, 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 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 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 ertoe kan leiden dat scholen gaan inzetten op betere prestaties,

[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

[14] Sluijsmans, 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 inplications for educational practice, Association for Psychological Science, 2006.
[16] Shute, J.V., Focus on formative feedback, ETS, paper, maart 2007.

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. Deze raad 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 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 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 het risico 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; relatie tot artikel 23 Grondwet

De aanleiding tot dit wetsvoorstel en de context waarbinnen het moet worden gezien, zijn hiervoor beschreven. 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 onderzoek. Voor een optimaal effect

[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 Chijioke Michael Barber How the world`s most improved school systems keep getting better Mc Kinsey and Company ,2010
[22] Popham, W.J. (2001). Teaching to the test. *Educational Leadership*, 58 (6).

OCW 10929

van deze maatregelen is het van belang dat scholen deze middelen op een bepaalde manier gebruiken. Er zijn verschillende manieren om dit te bewerkstellingen, zoals afspraken maken/convenanten sluiten met de sector of afspraken/convenanten sluiten met individuele scholen. Dit zijn niet alleen enorme operaties: bij het niet naleven van convenanten staan OCW ook veel minder middelen om in te grijpen ten dienste dan bij het niet naleven van de wet.

De regering oordeelt 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 echter niet gewaarborgd dat *alle* scholen hun leerling-gegevens systematisch evalueren en 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 informatiebehoeften 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.

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. 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 deugdelijkheideisen 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 deugdelijkheideisen 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 deugdelijkheideisen geobjectiveerd 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 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. 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, 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.

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 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 opbrengstgericht werken om het systematisch in kaart brengen en analyseren van leervorderingen van leerlingen en om het zo nodig aanpassen van het onderwijsproces naar aanleiding daarvan. 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 Onderwijsraad[23] 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 in ieder geval 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.

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 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 de keuzen te maken die bij de school passen.

Scholen in het voortgezet onderwijs zien grofweg twee typen leerlingvolgsystemen[24]:

- 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.

[23] Onderwijsraad, *Naar hogere leerprestaties in het voortgezet onderwijs*, pag. 20, (2011)
[24] Oomens.M, Aarsen, E van, Hulsen, M (2012) *Gebruik van en ervaringen met leerlingvolgsystemen in het voortgezet onderwijs,* Utrecht: Oberon

OCW 10929

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 ambitie van de regering 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 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 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 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.

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

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 voorgezet 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 door alle scholen wordt 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 voorgezet onderwijs vindt echter vooraf al meer differentiatie plaats door de vorming van klassen op verschillende niveaus.

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

OCW 10929

Eén van de gevolgen van de verschillende uitgangsposities in het primair onderwijs en voorgezet 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 voorgezet 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 voorgezet 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

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

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 (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 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, het mag echter 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, 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. 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 bijvoorbeeld verrijking voor excellente leerlingen;
2. benchmarking door scholen zelf; tussentijdse toetsing is er in de eerste plaats voor 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 'het beste uit de leerlingen te halen'? Het gaat hier om niet-openbare, schooleigen informatie. Scholen kunnen hun eigen resultaten ook afzetten tegen het gemiddelde 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";
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

OCW 10929

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. 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. Tezamen vormen deze instrumenten een voorwaarde om opbrengstgericht te werken binnen de klas en de school. Binnen de kaders die dit wetsvoorstel aangeeft, hebben scholen, met inachtneming van artikel 23 van de Grondwet, alle ruimte om hun onderwijsproces in te vullen naar eigen inzicht.

OCW 10929

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 tussentijdse toets tot stand komt op een manier die vergelijkbaar is met de totstandkoming van de centrale examens in het voortgezet onderwijs. Wel gebeurt dit 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.

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

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

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 diagnostische tussentijdse toets wordt daarom in opdracht van het CvE door Stichting Cito ontwikkeld. 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 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 vervolg-schoolkeuze 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

Ingevolge de Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten (hierna: Wet SLOA) is het Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling (Cito) per 1 januari 1999 geprivatiseerd en heeft zij de status van publiekrechtelijk orgaan verloren. Het uitvoeren van de publieke taak werd ondergebracht in een privaatrechtelijke beheersvorm: Stichting Cito. De Stichting Cito is de organisatie die op grond van de Wet SLOA (artikel 12, zevende lid) als enige in aanmerking komt voor de ontwikkeling van een landelijk toetsinstrument in het VO (toetsen en examens). Dit geldt dus ook voor de diagnostische tussentijdse toets. Het CvE krijgt de verantwoordelijkheid voor het tot stand brengen van de toets. Daarmee is het ook een product van het CvE. Het CvE geeft de stichting Cito de opdracht om de toets te ontwikkelen.

Om de concurentie op de toetsmarkt te waarborgen, zijn bestuurlijke afspraken met Stichting Cito gemaakt. De strekking van deze afspraken krijgt als subsidievoorwaarde haar beslag in de subsidiebeschikkingen, gericht tot Stichting Cito. De afspraken hebben betrekking op 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 als deze gegevens tegelijkertijd aan andere toetsaanbieders, onder dezelfde voorwaarden, beschikbaar worden gesteld.

4.6 Pilots diagnostische tussentijdse toets

Met het oog op het 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 te gebeuren 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 onderzoeksinstellingen. 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.
Verder worden er in overleg met de inspectie pilots toegevoegde waarde/leerwinst gestart. Hierbij zal vooral worden bezien 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 uiterlijk omstreeks 1 augustus 2013 te publiceren (in het Staatsblad respectievelijk de Staatscourant), dus gelijktijdig met publicatie in het Staatsblad van het eenmaal tot wet verheven wetsvoorstel.

De diagnostische tussentijdse toets zelf is gebaseerd op deze bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgestelde voorschriften over tussendoelen. De bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te stellen voorschriften voor de diagnostische tussentijdse toets zullen echter niet, net als 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 resultaten zullen vervolgens nog in uitvoeringsvoorschriften moeten worden uitgewerkt. 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, 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 een 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 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.

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 verplichting betrekking hebben op de onderzoeken PISA 2012

[29] Parlementaire Commissie Onderwijsvernieuwing (Commissie Dijsselbloem), *Tijd voor Onderwijs,* pag. 147, (2008*)*

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 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.

OCW 10929

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 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 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 jaren 2013 en 2013/2014 nog een incidentele verhoging van de administratieve lasten in verband met 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 zo veel mogelijk beperkt, onder andere door beperking tot de doorstroomrelevante vakken en 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 voert Cito in dit kader een voorstudie uit, 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 gaat

OCW 10929

om een totaalbedrag voor de gehele sector van respectievelijk circa € 16.200 in 2013 en circa € 64.800 in het schooljaar 2013/2014.
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 ook voor de voorafgaande schooljaren 2011/2012 en 2012/2013 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 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 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) 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

OCW 10929

de invulling van de doelstellingen van dit wetsvoorstel: het gebruiken 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 wordt eveneens uit de in het regeerakkoord 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 ontwerpwetsvoorstel voorgelegd aan DUO voor een uitvoerings- en handhavingtoets. 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.

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 handhavingtoetsen 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 conceptwetsvoorstel 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 de verschillende definities van opbrengstgericht werken die scholen 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

[30] Onderwijsverslag 2010, Inspectie van het Onderwijs

dat zij de in het Bestuursakkoord VO[31] gemaakte afspraken steunen. Het merendeel van de scholen hanteert daarmee in meerdere of mindere mate de definitie van opbrengstgericht werken van de inspectie. De rest van de scholen heeft andere associaties ten aanzien van opbrengstgericht werken. Voorbeelden daarvan zijn:

- "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".

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 bijdragen aan het opbrengstgericht werken. 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. Deze cultuurverandering vraagt om tijd. Zo blijkt uit de veldraadpleging dat vooralsnog 40% van de scholen van mening is dat zij niet voldoende opbrengstgericht werken. De regering geeft met dit wetsvoorstel ook deze groep scholen de instrumenten in handen om een cultuur van opbrengstgericht werken te realiseren.
Nu het merendeel van de scholen aangeeft, zich in meerdere 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 Een leerlingvolgsysteem

94% van de respondenten uit de veldraadpleging geeft aan, gebruik te maken van een leerlingvolgsysteem. Onder een leerlingvolgsystemen verstaan zij verschillende systemen:

[31] Tweede Kamer, Bestuursakkoord voortgezet onderwijs, kamerstuk 31289 nummer 210, 20-12-2011

- een administratiesysteem;
- een systeem waarin toetsresultaten kunnen worden verwerkt;
- een systeem met methode-onafhankelijke toetsen;
- anders; 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.

89% van de respondenten van de veldraadpleging is 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 en de onderbouw is respectievelijk 65% en 79% van 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 wordt opgemerkt dat het uitbreiden van het aantal vakken wellicht op termijn wenselijk is.

Conclusies en gevolgen voor het wetsvoorstel

Uit bijna alle reacties spreekt het belang van het hebben en gebruiken van een leerlingvolgsysteem om opbrengstgericht te kunnen werken. 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.
Uitgaande van de brede definitie, blijken veel scholen al over een leerlingvolgsysteem te beschikken. Doordat een leerlingvolgsysteem zeer verbonden is met de dagelijkse praktijk van een school, raakt het sterk aan de pedagogisch-didactische vrijheid. Mede op basis van de huidige praktijk is er daarom in dit wetsvoorstel nadrukkelijk voor gekozen, aan te sluiten bij de door het veld gehanteerde brede definitie van een leerlingvolgsysteem. Het *hebben* van een leerlingvolgsysteem leidt niet automatisch tot opbrengstgericht werken. Daarom wordt in dit wetsvoorstel ook het *gebruik* van een leerlingvolgsysteem verplicht voor alle scholen.
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 het opbrengstgericht werken minder ingebed in de schoolpraktijk. Daarom geldt de verplichting in ieder geval voor de onderbouw en voor de doorstroomrelevante vakken. Scholen zijn uiteraard vrij om dit door te trekken naar de bovenbouw en naar ook andere vakken.
De overheid kiest er dus 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 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 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 invoering van de diagnostische tussentijdse toets die de regering voorstaat, 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. De zorgen met betrekking tot de invoering zullen worden meegenomen bij de implementatie van dit wetsvoorstel.

9.4 Deelname internationaal onderzoek

75% van de respondenten van de veldraadpleging is 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 van 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.

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. Daarom neemt zij de aanbeveling van de raad niet over (zie ook hoofdstuk 2 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 worden de mogelijkheden van een adaptieve toets, waarmee het daadwerkelijke niveau van een leerling zichtbaar wordt, op dit moment onderzocht.
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 er voor 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 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. Daaruit kwam naar voren dat het past in de lijn van de invoering van de exameneisen op de BES dat dit wetsvoorstel op termijn ook daar gaat gelden. Wel dient bij de invoering rekening te worden gehouden met de specifieke taalsituatie op vooral Saba. Invoering zal gebeuren in nauw overleg met alle betrokken partijen.

B. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel A (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 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, 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 door artikel I 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 Wet op het voortgezet onderwijs.

Artikel IV

De 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 V

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 VI

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

Artikel VII

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,

Marja van Bijsterveldt- Vliegenthart