

Aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw J.M. van Bijsterveldt-Vliegenthart
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Telefoon: 070 310 00 00
Fax: 070 356 14 74
secretariaat@onderwijsraad.nl
www.onderwijsraad.nl

Ons kenmerk
20120113/1033

Contactpersoon
Drs. A. van der Rest

Plaats/datum
Den Haag, 31 mei 2012

Uw kenmerk

Doorkiesnummer

Onderwerp
Advies *Wetsvoorstel LVS*

Mevrouw de Minister,

In uw brief van 26 maart 2012 heeft u de Onderwijsraad gevraagd advies uit te brengen over het voorstel tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES, de Wet college voor examens, de Wet op de expertisecentra in verband met onder meer de invoering van een leerlingvolgsysteem en van een diagnostische tussentijdse toets en verplichte deelname aan internationaal vergelijkend onderzoek (leerlingvolgsysteem en diagnostische tussentijdse toets voortgezet onderwijs).¹ Met genoegen gaat de raad op uw verzoek in. In dit briefadvies bespreekt de raad eerst het conceptwetsvoorstel, geeft hij vervolgens zijn overwegingen en doet hij ten slotte enkele aanbevelingen.

1. Conceptwetsvoorstel beoogt hogere leerprestaties door opbrengstgericht werken te stimuleren

In het *Actieplan Beter Presteren* kondigt de minister verschillende maatregelen aan om de leerprestaties in het voortgezet onderwijs te verhogen.² Opbrengstgericht werken neemt hierin een belangrijke plaats in. De maatregelen uit het conceptwetsvoorstel hebben ten doel de prestaties van het voortgezet onderwijs te verhogen door opbrengstgericht werken te stimuleren en de prestaties van het onderwijs op stelselniveau te monitoren. Het streven is de verplichtingen in te laten gaan in het schooljaar 2014/2015.

Een wettelijk verplicht leerlingvolgsysteem, in ieder geval in de onderbouw

Het conceptwetsvoorstel legt scholen de plicht op een leerlingvolgsysteem te gebruiken waaruit de vorderingen in de kennis en vaardigheden blijken op het niveau van de leerling. De verplichting geldt voor de eerste twee leerjaren van het vmbo en voor de eerste drie leerjaren van het vwo en het havo. De scholen kunnen zelf kiezen voor een systeem, hoe dit wordt ingericht, welke onderwijsmethoden zij gebruiken en hoe de voortgang en de toetsing van de leerlingen plaatsvinden.

¹ Zie de adviesaanvraag in de bijlage.

² *Actieplan Beter Presteren*, p.3/4. Bijlage bij de brief aan de Tweede Kamer van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 23 mei 2011.

Het leerlingvolgsysteem dient ten minste betrekking te hebben op de doorstroomrelevante vakken Nederlandse taal, Engelse taal, wiskunde/rekenen. Een breder gebruik dan deze vakken wordt aangemoedigd. De Inspectie ziet erop toe dat de scholen zo'n systeem hebben en dat zij de uitkomsten van toetsen registreren en vooral systematisch gebruiken bij opbrengstgericht werken.

En tussentijdse toets met een diagnostisch karakter en geschikt voor benchmarking

Het conceptwetsvoorstel beoogt de wettelijke verplichtstelling van een jaarlijkse uniforme (tussentijdse) toets in het tweede leerjaar van het vmbo en in het derde leerjaar van het vwo en het havo. Dit afnamemoment is gekozen omdat de leerlingen in het vmbo in het derde leerjaar al toewerken naar examens en de leerlingen in het vwo en het havo dat in het vierde leerjaar doen. Aan Stichting Cito wordt de opdracht gegeven de tussentijdse toets onder verantwoordelijkheid van het College van Examens te ontwikkelen. De toets zou voor het eerst in het schooljaar 2014-2015 moeten worden afgenomen.

De tussentijdse toets is vooral bedoeld als een diagnostisch instrument. De toets moet inzicht geven in de ontwikkeling van leerlingen in het leerproces en in beeld brengen waar zij naartoe moeten werken. De toets kent verschillende niveaus. Het bevoegd gezag bepaalt op welk niveau de leerling de toets aflegt. De toets is geen afsluitende toets en speelt geen rol bij de beoordeling van de kwaliteit van de school door de Inspectie. De scholen kunnen de toets ook gebruiken om hun resultaten te vergelijken met andere, vergelijkbare scholen. Zij kunnen dat besloten doen maar ook openbaar, zoals via *Vensters voor Verantwoording*.

Het gaat om één centraal vastgestelde toets die voor alle scholen hetzelfde meet. De leerprestaties kunnen, geaggregeerd op stelselniveau, de minister jaarlijks een indicatie geven van het niveau van het voortgezet onderwijs aan het einde van de onderbouw. Ook de scholen kunnen deze landelijke cijfers gebruiken om hun prestaties met die van andere scholen te vergelijken. De toets is volgens de memorie van toelichting een ijkpunt in de schoolloopbaan van de leerling - een 'tussenmeting' tussen de centrale eindtoets in het primair onderwijs en het eindexamen in het voortgezet onderwijs ('eindmeting').

Verplichte deelname aan internationaal vergelijkend onderzoek

Het conceptwetsvoorstel legt het bevoegd gezag van een school die is geselecteerd in een steekproef voor internationaal vergelijkend onderzoek, de plicht op ervoor te zorgen dat de betrokken leerlingen daaraan deelnemen. De minister beslist iedere twee jaar om welke onderzoeken het gaat. De verwachting is dat een school gemiddeld eens in de vier jaar aan een onderzoek deelneemt. Internationale onderzoeken zijn volgens de minister belangrijke graadmeters voor de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs. De vereiste respons voor de vrijwillige deelname heeft Nederland enkele keren niet gehaald. Een verplichting tot deelname is volgens het conceptwetsvoorstel daarom 'onvermijdelijk'.

2. Overwegingen van de raad: een leerlingvolgsysteem en toetsen kunnen bijdragen aan hogere leerprestaties

Toetsen leveren belangrijke informatie voor de verbetering van het onderwijs

Onderzoek wijst uit dat opbrengstgericht werken leidt tot hogere prestaties van leerlingen.³ Opbrengstgericht werken is in de visie van de raad systematisch en doelgericht werken aan zo goed mogelijke leerlingprestaties. Daarbij gaat het vooral om het doorlopen van de evaluatieve cyclus: doelen stellen, resultaten meten, deze analyseren en waar nodig het onderwijsaanbod aanpassen. Opbrengstgericht werken betekent dat scholen systematisch gegevens verzamelen over de leervorderingen van leerlingen. In de ogen van de raad is het gebruik van toetsen, zowel diagnostisch als vergelijkend, hierbij een voorwaarde.

Toetsen met een diagnostisch doel helpen de school periodiek inzicht te verkrijgen in de leervorderingen en leerresultaten van de leerlingen. Opbrengstgericht werken valt in de opvatting van de raad echter niet samen met het regelmatig toetsen van leerlingprestaties. Het houdt ook in dat er zicht is op het onderwijsproces in de klas, bijvoorbeeld door gebruik te maken van klassenobservaties, en dat er kennisuitwisseling tussen leraren plaatsvindt. Bovenal moeten leraren in staat zijn om op basis van toetsuitkomsten keuzes te maken ten aanzien van leerstof, instructie en leertijd.⁴

Voor een betekenisvolle interpretatie van toetsresultaten van individuele leerlingen moeten scholen deze kunnen afzetten tegen de resultaten van een grotere groep. Om benchmarkinformatie te kunnen betrekken in het verbeteren van het eigen onderwijs is het belangrijk te beschikken over landelijke gemiddelden en daarbij onderscheid te maken naar leerlingen met een verschillende achtergrond. Een school kan zo de prestaties van de eigen leerlingen vergelijken met die van een qua leerlingenpubliek vergelijkbare school. Dit geeft scholen houvast bij het bepalen van de eigen kwaliteit en het stellen van realistische doelen.⁵

De referentieniveaus voor Nederlands, Engelse taal en wiskunde/rekenen bieden een maat om de vorderingen van individuele leerlingen bij deze vakken objectief te kunnen vaststellen en te vergelijken met die van andere (groepen) leerlingen. De raad vindt dat scholen door periodieke toetsing optimaal van deze mogelijkheid gebruik moeten maken.

³ Barber, Chijoke & Mourshed, *How the world's most improved school systems keep getting better*. McKinsey, 2011; Organisation for Economic Coordination and Development, *PISA 2009 Results: What students know and can do – Student engagement, strategies and practices (Volume III)* Parijs, 2010; J. Scheerens, *Review and Meta-analysis of School and Teaching Effectiveness*. Enschede, 2007, Scheerens, Luyten & Ravens, *Visies op onderwijskwaliteit met illustratieve gegevens over de kwaliteit van het nederlandse primair en secundair onderwijs*. Enschede 2011. Inspectie van het Onderwijs, *Opbrengstgericht werken in het basisonderwijs*. Utrecht, 2010.

⁴ *Naar hogere leerprestaties in het voortgezet onderwijs*. Onderwijsraad 2011a, p.20.

⁵ Onderwijsraad 2011a, p.21. Vgl. *Toetsing in het primair onderwijs*. Commentaar van de Onderwijsraad op het conceptwetsvoorstel centrale eindtoets. (Onderwijsraad 2011b), p.13. Zie ook twee adviezen aan de Tweede Kamer, *Ontwikkeling en ondersteuning van het onderwijs* (Onderwijsraad 2010a) en *Ruim baan voor stapsgewijze verbeteringen* (Onderwijsraad 2011c), waarin de raad heeft gewezen op het belang van gegevens over de prestaties van leerlingen voor de verdere ontwikkeling van het onderwijs.

Evenwicht in belangen school en minister nodig

Aldus kan periodiek en systematisch toetsen van leerlingen in de opvatting van de raad op verschillende manieren de kwaliteit van het onderwijs helpen verbeteren, zowel op het niveau van de individuele school als op het niveau van het onderwijsstelsel. Dit vraagt in zijn visie om evenwicht tussen enerzijds het belang van scholen bij het inzetten van toetsresultaten voor de interne verbetering van hun onderwijs en anderzijds het belang van de minister bij afdoende inzicht in de resultaten van het voortgezet onderwijs als geheel. Dit belang vloeit voort uit haar stelselverantwoordelijkheid.

De raad heeft in verschillende adviezen verwoord dat scholen ruimte dienen te behouden voor het maken van eigen keuzes bij de inrichting van hun onderwijs. Scholen hebben diversiteit en flexibiliteit nodig om hun onderwijs te verbeteren ten behoeve van hogere prestaties van leerlingen. Dit betekent dat de overheid terughoudend moet zijn met maatregelen die een uniformerende werking hebben. Het is in beginsel aan de scholen hun onderwijs op basis van de eigen pedagogische visie of levensbeschouwelijke overtuiging in te richten en te verbeteren.⁶ Over de onderwijsopbrengsten dienen zij verantwoording af te leggen.⁷

Leerlingvolgsysteem onmisbaar voor opbrengstgericht werken

Naar het oordeel van de raad is een leerlingvolgsysteem onmisbaar voor opbrengstgericht werken. Alle scholen zouden een systeem moeten hebben om de vorderingen van leerlingen systematisch te volgen en het onderwijs op het individuele beheersingsniveau van leerlingen af te stemmen.⁸ De diagnostische toetsen en de voorgestelde niveaubepaling ten opzichte van de referentieniveaus moeten daarin een plaats krijgen. Ook andere gegevens over de ontwikkeling van leerlingen horen in een leerlingvolgsysteem thuis. In het systeem kan informatie worden opgenomen over andere vakken dan Nederlands, Engelse taal en wiskunde/rekenen, over burgerschap en over eventuele leer- en gedragsproblemen.

3. Commentaar op het conceptwetsvoorstel tussentijdse toets en leerlingvolgsysteem in het voortgezet onderwijs

Volgend uit zijn overwegingen bij het conceptwetsvoorstel formuleert de raad zeven aanbevelingen.

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

Scholen dienen te beschikken over een leerlingvolgsysteem dat zij zelf kiezen

De raad vindt het vanzelfsprekend dat een school de ontwikkeling van leerlingen op een systematische én overdraagbare manier bijhoudt.⁹ Hij staat daarom positief tegenover het voorstel

⁶ Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief (Onderwijsraad 2012b).

⁷ Onderwijsraad 2012b, p. 41 en 61; *Geregelde ruimte* (Onderwijsraad 2012a), p.13 e.v. Onderwijsraad 2011a, p. 10 e.v.

⁸ Onderwijsraad 2011a, p. 20. Vgl. ook *Toetsing in het primair onderwijs*, Onderwijsraad 2011b, p.13.

⁹ De raad wijst onder andere op het belang van de overdraagbaarheid van gegevens van het vmbo naar het mbo.

van de minister scholen wettelijk te verplichten een leerlingvolgsysteem voor de onderbouw te gebruiken en daarin in ieder geval de resultaten op te nemen van diagnostische toetsen op de doorstroomrelevante vakken.

Dit sluit aan op de verschillende ontwikkelingen in het veld.¹⁰ De raad wijst er wel op dat, anders dan waar het conceptwetsvoorstel van lijkt uit te gaan, de hogere leeropbrengsten niet worden bereikt enkel door de vorderingen van leerlingen te meten en te registreren.¹¹ De kern van opbrengstgericht werken is dat de school de verzamelde gegevens duidt in relatie tot de nagestreefde doelen, waaronder de referentieniveaus en deze betreft in verbetermaatregelen voor een optimale ontwikkeling van de leerling. Dat vergt een professionele cultuur en ruimte voor eigen keuzes.

De raad staat eveneens positief tegenover het voorstel dat scholen vrij zijn in de keuze van een voor hun school en hun doelen geschikt systeem. Ook deelt de raad het uitgangspunt dat het tot de professionaliteit van scholen behoort een leerlingvolgsysteem tevens te gebruiken voor het systematisch monitoren van de bredere ontwikkeling van leerlingen.

Volgens de memorie van toelichting kan de minister 'bij gebleken noodzaak' bij algemene maatregel van bestuur (amvb) nadere kwaliteitseisen stellen aan het leerlingvolgsysteem. De eisen worden in samenspraak met de sector geformuleerd.¹² De raad verzoekt de minister in de memorie van toelichting toe te lichten wanneer sprake is van een noodzaak nadere kwaliteitseisen te stellen. Welke procedure is in dat geval aan de orde? Aan welke eisen denkt de minister? Nadere regelgeving heeft het risico dat de scholen minder ruimte hebben voor de beoogde vrije keuze van het leerlingvolgsysteem en minder mogelijkheden om verbinding te leggen met de eigen inrichting. De raad acht dat niet in het belang van de kwaliteit van het onderwijs.¹³

Een jaarlijks verplichte toets is niet nodig. Volg en evalueer de ontwikkelingen in de praktijk

De raad is voorstander van periodiek en systematisch toetsen van leerlingen en staat in die zin positief tegenover de doelen van het conceptwetsvoorstel. Toch ziet hij niet de noodzaak voor, noch de proportionaliteit van een wettelijke verplichtstelling van een jaarlijkse, tussentijdse toets. Een dergelijke verplichting is geen noodzakelijke voorwaarde om de kwaliteit en opbrengsten van het onderwijs te verbeteren.

De raad wijst erop dat scholen sinds een paar jaar meer systematisch werken aan het verhogen van de leerprestaties van leerlingen voor taal en rekenen en meer opbrengstgericht zijn gaan werken. De scholen in het voortgezet onderwijs ondersteunen deze door de overheid ingezette beleidslijn, zoals onder meer blijkt uit het recente Bestuursakkoord. De raad pleit er daarom voor de komende vijf jaar

¹⁰ *Vensters voor Verantwoording* (www.venstersvoorverantwoording.nl). *School aan Zet* (www.schoolaanzet.nl) richt zich op hogere onderwijsopbrengsten in het primair en voortgezet onderwijs *School aan Zet* sluit aan op het Bestuursakkoord tussen de minister en de sector. Hierin is als gezamenlijke ambitie uitgesproken dat "scholen systematisch werken aan het maximaliseren van prestaties van leerlingen, dat wil zeggen ze werken *opbrengstgericht*." Een wezenlijk element hiervan is "een goed gebruik van leerlingvolgsystemen."

¹¹ MvT, p. 14

¹² MvT, p. 22

¹³ Onderwijsraad, 2012a

de ontwikkelingen in het veld te volgen en scholen ervaring te laten opdoen met tussentijdse, diagnostische toetsen, in plaats van scholen nu een wettelijke toetsverplichting op te leggen. Op deze manier kunnen de effecten in kaart gebracht worden van de kwaliteitsontwikkeling die al in gang is gezet en zijn uitspraken mogelijk over een werkzaam arrangement.

Laat scholen in ieder geval vrij in de keuze welke toets zij gebruiken. Stel toetsen beschikbaar

In de opvatting van de raad behoort het, mede gezien het beoogde diagnostische doel van de toets, in beginsel tot de inrichting en het pedagogisch domein van de scholen om te bepalen welke toets zij afnemen. Voor het geval jaarlijkse toetsing wettelijk verplicht gesteld zou worden, wijst de raad daarom een centrale, uniforme toets af. Hij adviseert de minister om onder de verantwoordelijkheid van het College van Examens toetsen te laten ontwikkelen die scholen desgewenst kunnen gebruiken. Dit geldt ook indien de minister alsnog zou afzien van de voorgestelde wettelijke verplichting. Het is belangrijk dat scholen kunnen beschikken over betrouwbare en valide toetsen. Scholen dienen daarnaast vrij te zijn zelf een toets te (laten) ontwikkelen.¹⁴

De raad vindt het belangrijk dat scholen het beheersingsniveau van alle leerlingen kunnen bepalen, óók van de meer getalenteerde leerlingen. Een diagnostische toets moet daarom niet alleen meten of leerlingen een bepaald niveau halen, maar ook hoever ze boven of onder dat niveau zitten. Alleen dan levert een toets voldoende gegevens om zo nodig verbeteringen te kunnen aanbrengen in het onderwijsaanbod voor (individuele) leerlingen. De raad bepleit dus adaptief toetsen.¹⁵ Bij een adaptieve toets zijn geen afzonderlijke toetsen voor de verschillende niveaus nodig. Als bijvoorbeeld een vmbo-leerling bepaalde wiskundevaardigheden beheerst op vwo-niveau, moet die leerling dat kunnen laten zien.

Bepaal de leerprestaties van alle leerlingen aan het einde van het tweede leerjaar

Zoals de raad in *Naar hogere leerprestaties* heeft aangegeven is het voor de doorstroom-relevante vakken van belang dat de scholen aan het eind van het tweede leerjaar de leer-vorderingen van hun leerlingen goed in beeld hebben.¹⁶ Dit geeft scholen, in overeenstemming met het beoogde diagnostische karakter van de toets, afdoende tijd op basis van de uitkomsten het onderwijsaanbod zo nodig aan te passen en de leerling zo mogelijk alsnog toe te leiden naar het gewenste niveau. Voor een goede vergelijking is het van belang dat alle leerlingen op eenzelfde moment worden getoetst. Een diagnostische toets in het tweede leerjaar kan voor een vmbo-leerling uitwijzen dat havo/vwo goed haalbaar is of voor een havo/vwo-leerling dat die in het vmbo beter op zijn plaats is. Toetsen op verschillende momenten in de verschillende schoolsoorten bieden die mogelijkheid niet. Als de minister besluit tot de invoering van een tussentijdse toets voor alle leerlingen in het voortgezet onderwijs, dan adviseert de raad dat zo'n toets in iedere onderwijssector op eenzelfde moment wordt afgenomen, namelijk aan het einde van het tweede leerjaar.

¹⁴ Onderwijsraad 2011a, p.15.

¹⁵ Adaptief toetsen houdt in dat de moeilijkheid van de toets wordt aangepast aan het niveau van de leerling zoals dat blijkt uit de tot dan toe gemaakte opgaven. Adaptief toetsen is alleen goed mogelijk met digitale toetsen. Het vereist bovendien de mogelijkheid om te putten uit een rijk gevulde toets-item-bank. Op dit moment zijn er nog geen werkelijk adaptieve toetsen.

¹⁶ Onderwijsraad 2011a, p.11.

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

Vanuit haar stelselverantwoordelijkheid is het van belang dat de minister periodiek inzicht verkrijgt in de opbrengsten van de scholen voor voortgezet onderwijs. Naar het oordeel van de raad volstaat hiervoor een jaarlijkse, landelijke peiling naar het beheersingsniveau van leerlingen op de doorstroomrelevante vakken in, zoals gezegd, het tweede leerjaar. Aan deze peiling hoeven niet alle scholen mee te doen; een steekproef, bijvoorbeeld bij 20% van de scholen, is toereikend. De steekproef kan zo worden opgezet dat iedere school eens in de vijf jaar verplicht meedoet. Op deze wijze ontstaat een landelijke benchmark op de gebieden Nederlands, Engelse taal en wiskunde/rekenen, waar scholen de eigen resultaten aan kunnen spiegelen.¹⁷

De landelijke peiling zal plaatsvinden met behulp van een toets die onder verantwoordelijkheid van het College voor Examens is ontwikkeld. In de opvatting van de raad kan deze toets zo worden gemaakt dat de scholen de resultaten daarvan ook voor diagnostische doeleinden kunnen gebruiken. De overheid stelt zo feitelijk ieder jaar één tussentijdse toets aan de scholen ter beschikking. Het staat hun vervolgens vrij deze toets te gebruiken voor hun eigen schoolontwikkeling, onafhankelijk van de peiling – diagnostisch of vergelijkend.

Aanbeveling 3: bewaak het diagnostische karakter van de toets*Zorg voor evenwicht tussen het schoolbelang en het stelselbelang*

De raad pleit voor een meer evenwichtige aandacht in het conceptwetsvoorstel tussen het belang van scholen bij het inzetten van toetsresultaten voor de interne verbetering van hun onderwijs en het stelselbelang van de minister bij afdoende inzicht in de resultaten van het voortgezet onderwijs als geheel. Zoals uit de memorie van toelichting blijkt, vormt de tussentijdse toets onderdeel van een sectoroverstijgend monitoringsysteem. In dit systeem worden jaarlijks gegevens verzameld over de prestaties van het totale primair en het voortgezet onderwijs: de minister gaat uit van een centrale uniforme toets aan het einde van het primair onderwijs, vervolgens een centrale, uniforme tussentijdse toets in de onderbouw van het voortgezet onderwijs ('tussenmeting') en ten slotte het centraal eindexamen, als 'eindmeting'.

De raad is van oordeel dat een jaarlijkse meting en registratie van toetsdata van alle scholen in het primair en voortgezet onderwijs niet nodig is voor een adequate uitvoering van de ministeriële stelselverantwoordelijkheid. Anders dan het conceptwetsvoorstel beoogt, volstaat dat scholen eens in de vijf jaar deelnemen aan een uniforme landelijke toets terwijl zij tegelijkertijd gestimuleerd worden om door tussentijdse toetsen en een leerlingvolgsysteem systematisch te werken aan hun interne onderwijsverbetering.

¹⁷ Onderwijsraad 2011a, p.21.

Het centrale en uniforme karakter van de toetsen, gevoegd bij de jaarlijkse frequentie, legt bovendien een onevenredig groot accent op het stelselbelang van de minister.¹⁸ Door jaarlijks toetsdata te verzamelen van alle scholen in het primair en voortgezet onderwijs treedt de minister naar het oordeel van de raad vergaand in de professionele verantwoordelijkheid van scholen. Dit is eerder belemmerend dan bevorderend voor de kwaliteit van scholen en sluit niet aan op de inrichtingsvrijheid die scholen nodig hebben om het onderwijs in overeenstemming met hun eigen keuzes te verbeteren.

Opbrengsten van de tussentijdse toets zijn geen onderdeel van het Inspectietoezicht

De raad heeft in *Naar hogere leerprestaties* aangegeven dat scholen alleen zouden moeten verantwoorden dát zij het beheersingsniveau van leerlingen op de doorstroomrelevante vakken aan het einde van leerjaar twee bepalen en op welke manier zij dat doen. Ook verantwoorden zij het gebruik van de resultaten in keuzes rondom leerstofaanbod, leertijd en instructie.¹⁹ Scholen kunnen ervoor kiezen de resultaten naar buiten te brengen, in de schoolgids dan wel via *Vensters voor Verantwoording*. Anders dan de centrale eindtoets in het primair onderwijs en het eindexamen is de tussentijdse toets niet afsluitend of extern kwalificerend. De toets is volgens de memorie van toelichting primair bedoeld voor gebruik binnen de school en gericht op verbetering van de prestaties. De Inspectie zou de resultaten van de voorgestelde toets naar het oordeel van de raad niet moeten kunnen gebruiken in het kader van het risicogerichte toezicht. Het wetsvoorstel zou dit in een specifieke bepaling tot uitdrukking moeten brengen om perverse effecten, zoals *teaching to the test* en uitholling van de diagnostische waarde van de toets, zoveel mogelijk te vermijden.

De raad wijst er nadrukkelijk op dat anders het belang van de school verschuift van een adequate diagnose van de prestaties van de leerlingen naar het halen van de gewenste toetsresultaten. Opbrengstgericht werken, werken aan de kwaliteit van het onderwijs, functioneert alleen als scholen de ruimte hebben tegenvallende resultaten te boeken, daarvan te leren en op grond daarvan de zeilen bij te stellen. Bij de toets in het vmbo dient voorkomen te worden dat deze gaat functioneren als selectie-instrument voor de bovenbouw.

Aanbeveling 4: stel deelname aan internationaal vergelijkend onderzoek niet verplicht

Internationale vergelijking van onderwijs en de opbrengsten daarvan hebben ten doel handvatten te bieden waarmee landen kunnen sturen op de verbetering van hun eigen onderwijsstelsel. Het vergelijken van het onderwijs en de opbrengst van onderwijs in verschillende landen is niet eenvoudig.²⁰ Stelsels verschillen en veranderen met de tijd mee.²¹ Door de verschillen tussen onderwijsstelsels is de aanpak van het ene land niet zomaar toe te passen op het andere land. De raad

¹⁸ Vgl. de MvT bij het conceptwetsvoorstel, p.17. "Beide instrumenten zijn zodanig relevant voor het stelsel van het voortgezet onderwijs dat ze behoren tot de verantwoordelijkheid van het stelsel en dus een plek moeten krijgen in de WVO."

¹⁹ Onderwijsraad 2011a, p.15.

²⁰ Onderwijsraad 2012a, p.18.

²¹ Vgl. ook de relativering van de toegekende waarde van PISA in het rapport Dijsselbloem, p.147.

ziet ondanks deze kanttekeningen de waarde van internationaal vergelijkend onderzoek. Het kan een beter en realistischer zicht bieden op de Nederlandse onderwijsprestaties in internationaal perspectief en dit kan bijdragen aan een gericht landelijk onderwijsbeleid.

De raad heeft er in zijn advies *Geregelde ruimte* op gewezen dat eenzijdige politieke aandacht voor de rangschikking van het Nederlandse onderwijs in internationaal vergelijkende onderzoeken het risico met zich meebrengt dat politiek en onderwijs uit elkaar groeien. Scholen willen hun eigen ambities in de landelijke doelen herkennen. Hun kennelijk geringe bereidheid deel te nemen aan internationaal vergelijkend onderzoek vat de raad op als een signaal dat zij het nut en de noodzaak daarvan niet ervaren. Een verplichte deelname aan internationaal vergelijkend onderzoek, zoals de minister nu voorstelt, kan deze ervaring versterken. De raad adviseert daarom af te zien van de voorgestelde verplichting. Hij vindt het verstandiger dat de minister met de sector een gedeelde visie ontwikkelt op het nut en de waarde van internationaal vergelijkend onderzoek. Goed onderwijs voor alle leerlingen vraagt investeren in een gemeenschappelijk verhaal over de waarde van onderwijs voor individuen en de samenleving. Hierin kan de vraag betrokken worden hoe de opbrengsten van internationaal vergelijkende onderzoeken betekenisvol kunnen worden teruggegeven aan de deelnemende scholen.²²

Aanbeveling 5: maak gegevens van toetsen toegankelijk voor onderzoeksdoeleinden

Gegevens landelijke peiling kunnen bijdragen aan vergroten onderwijseffectiviteit

De gegevens van de jaarlijkse landelijke peiling onder 20% van de scholen kunnen een cruciale rol spelen bij onderzoek en ontwikkeling van onderwijs. De resultaten hiervan zouden daarom beschikbaar moeten zijn voor onderzoeksdoeleinden zoals dit ook het geval is bij data uit internationale onderzoeken. De raad denkt hierbij bijvoorbeeld aan de vergelijking van de effectiviteit van de onderwijsmethoden die de scholen hanteren voor (onderdelen van) de doorstroomrelevante vakken. Ook bij de ontwikkeling van vernieuwingen in het onderwijs en veldexperimenten kunnen de gegevens van de nationale peiling worden gebruikt.

In de memorie van toelichting bij het conceptwetsvoorstel wordt de ontwikkeling van de tussentijdse toets, evenals de beoogde centrale eindtoets in het primair onderwijs, opgedragen aan het Cito, onder verantwoordelijkheid van het College van Examinatoren. De raad adviseert in dat geval daaraan de voorwaarde te verbinden dat de (ruwe) data die Cito verzamelt vrij toegankelijk zijn voor derden (onderzoekers), met inachtneming van de WBP. Deze data zouden bovendien toegankelijk moeten zijn voor de scholen zelf ten behoeve van hun eigen schoolontwikkeling. De raad wijst er bovendien op dat openbaarheid van de gehanteerde methodieken om de toetsen te maken en de vaardigheidsscores te berekenen, de kwaliteit, de variëteit en beschikbaarheid van (verschillende) toetsen kan bevorderen.²³

²² Zie bijvoorbeeld: <http://schoolassessment.org/about>

²³ Zie ook Onderwijsraad 2011c, p. 21 e.v. en Onderwijsraad 2010a, p. 46

Aanbeveling 6: licht uitvoeringsvoorschriften en verhouding tot privacywetgeving toe*Wees terughoudend in uitvoeringsvoorschriften voor de tussentijdse toets*

Het conceptwetsvoorstel biedt een wettelijke basis voor nadere voorschriften ten aanzien van de diagnostische toets op de volgende punten:

- 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 de leerlingen niet gehouden zijn de toets af te leggen
- f. Voorziening voor het geval een leerling is verhinderd de toets binnen de voorgeschreven periode af te leggen.

De professionele verantwoordelijkheid van scholen stelt in de visie van de raad grenzen waar het gaat om uitvoeringsvoorschriften voor de toets.²⁴ Juist vanwege het interne verbeterdoel van de toets is naar zijn oordeel ruimte voor eigen invulling en inrichting gewenst. De raad wees ook in zijn advies *Toetsing in het primair onderwijs* op de risico's van uniformerende werking en onnodige detailvoering. De raad verzoekt de minister daarom in de memorie van toelichting in te gaan op de vraag voor welke situaties zij nadere voorschriften nodig acht en hoe deze zich verhouden tot de vereiste eigen professionele ruimte van de scholen.

Licht de verhouding toe tussen de eisen uit de WBP en de voorgenomen monitoring

Om de schoolloopbaan van leerlingen goed te kunnen monitoren, is van belang dat scholen kunnen beschikken over achtergrondgegevens, zoals het opleidingsniveau van de ouders en de score op de beoogde centrale eindtoets basisonderwijs. Datzelfde geldt voor het vergelijken van toetsresultaten. De raad ziet meer mogelijkheden. In de instrumenten die ontwikkeld worden om de toegevoegde waarde van het onderwijs meten, kan informatie over leerlingen van basisscholen over examenresultaten en over studiesucces in het vervolgonderwijs gerelateerd worden aan de tussentoets. En basisscholen kunnen hun kwaliteit verbeteren door systematische informatie van scholen voor voortgezet onderwijs over resultaten van hun ex-leerlingen te gebruiken. De raad verzoekt de minister toe te lichten hoe scholen dergelijke gegevens kunnen benutten met waarborging van de privacy van leerlingen, in overeenstemming met de WBP (Wet bescherming persoonsgegevens).

²⁴ Vgl. Onderwijsraad 2011b, p.21.

Aanbeveling 7: voor het erkende particulier onderwijs volstaat een vijfjaarlijkse deelnameplicht

Het conceptwetsvoorstel heeft ten doel een leerlingvolgsysteem en een diagnostische toets ook verplicht te stellen voor het niet-bekostigde particulier onderwijs.

In het licht van artikel 23 van de Grondwet staat het particulier onderwijs als onbekostigd onderwijs in een fundamenteel andere verhouding tot de overheid dan het bekostigde onderwijs. Particulier onderwijs valt louter onder het regime van het tweede lid van het grondwetsartikel. Dat zegt dat het geven van onderwijs vrij is, "behoudens het toezicht van de overheid en het onderzoek naar de bekwaamheid en zedelijkheid van hen die onderwijs geven." Bij het particulier onderwijs moet dus worden gebalanceerd tussen substantiële vrijheid aan de ene kant en de behoefte aan overheidsregulering en -toezicht aan de andere kant. Daarbij ligt bij de overheid een sterke nadruk op kwaliteit vanwege het recht op onderwijs voor iedereen, voortvloeiend uit het internationaal recht.²⁵

Op basis van die afweging meent de raad dat de voorgestelde wettelijke verplichtingen niet passen bij de grondwettelijke positie van het onbekostigde particuliere onderwijs. Om de kwaliteit van het particuliere onderwijs op stelselniveau toch te monitoren, is een vijfjaarlijkse deelname aan de landelijke peiling met behulp van een uniforme toets in het tweede leerjaar proportioneel (vgl. aanbeveling 2).

4. Samenvattend: steun voor het streven naar hogere kwaliteit; behoud echter eigen (keuze)ruimte

De raad ondersteunt de minister in het streven scholen te stimuleren tot een hogere onderwijskwaliteit en hogere leerprestaties. Opbrengstgericht werken draagt daaraan bij. Een leerlingvolgsysteem, periodieke toetsen en vergelijking met andere scholen zijn hiervoor onmisbaar. De raad kan zich daarom vinden in het voorstel van de minister een leerlingvolgsysteem verplicht te stellen dat tenminste de vorderingen van de leerlingen op de doorstroomrelevante vakken op een systematische en overdraagbare manier bijhoudt. Tussentijds toetsen biedt scholen goede aanknopingspunten voor de verbetering van het onderwijsaanbod. Desgewenst kunnen scholen hiervoor gebruik maken van een toets die de overheid ter beschikking stelt. De raad ziet momenteel geen noodzaak een jaarlijkse uniforme toets wettelijk verplicht te stellen. Het heeft de voorkeur de komende jaren met het scholenveld naar juiste arrangementen te zoeken om de leervorderingen van leerlingen te monitoren en hun leerprestaties te verhogen. Een verplichte jaarlijkse landelijke toets is naar zijn oordeel evenmin nodig als het gaat om een adequate uitvoering van de ministeriele stelselverantwoordelijkheid. Hiervoor volstaat dat de scholen eens in de vijf jaar via een steekproef verplicht deelnemen aan een landelijke peiling naar het beheersingsniveau van leerlingen op de doorstroomrelevante vakken.

²⁵ Onderwijsraad 2012b, p.46/47.

Ons kenmerk
20120113/1033

Pagina
12/12

Internationaal vergelijkend onderzoek vindt de raad van waarde voor het Nederlandse onderwijs. Hij adviseert de minister deelname daaraan echter niet te verplichten maar die te stimuleren, door met de scholen te komen tot een gedeelde visie op het nut en de noodzaak van internationaal vergelijkend onderzoek en het gebruik van de resultaten voor de verbetering van het eigen onderwijs.

Met beleefde groet,



Prof. dr. G.T.M. ten Dam
Voorzitter



Drs. A. van der Rest
Secretaris