

Besluit van
tot wijziging van het Besluit
bekostiging WPO en het
Inrichtingsbesluit W.V.O.
houdende vaststelling van de
wijze van meting en beoordeling
van leerresultaten

Op de voordracht van de Staatssecretarissen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van xxx, nr. xxx, directie Wetgeving en Juridische Zaken, gedaan mede namens Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit;

Gelet op artikel 10a, vijfde lid, van de Wet op het primair onderwijs en artikel 23a1, vierde lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs;

De Raad van State gehoord (advies van xxx, nr. xxx);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretarissen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van xxx, nr. xxx, directie Wetgeving en Juridische Zaken, uitgebracht mede namens Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit bekostiging WPO wordt gewijzigd als volgt:

Na artikel 34 wordt ingevoegd Hoofdstuk IIIA luidend als volgt:

Hoofdstuk IIIA. Meting en beoordeling leerresultaten basisschool

Artikel 34.1 Uitgangspunten bij meting leerresultaten

1. De leerresultaten, bedoeld in artikel 10a, van de wet worden gemeten aan de hand van de door het bevoegd gezag gekozen toetsen, indien die toetsen:

- a. kennis en basisvaardigheden van ten minste rekenen en wiskunde en Nederlandse taal meten;
- b. voldoen aan de eisen betreffende validiteit, betrouwbaarheid en normering die door de Commissie Testaangelegenheden Nederland zijn gesteld;
- c. gegevens bevatten om schoolvorderingen te meten;
- d. landelijk genormeerd kunnen worden; en
- e. zijn afgenomen in overeenstemming met de afnameaanwijzingen, die zijn opgenomen in de toetshandleiding bij de desbetreffende toets.

2. Bij de beoordeling van de toetsresultaten hanteert de inspectie relatieve normen. De grenzen die de inspectie als norm voor het oordeel voldoende dan wel onvoldoende resultaat baseert, zijn gecorrigeerd voor groepskenmerken en individuele kenmerken van leerlingen, met dien verstande dat deze correctie in elk geval betrekking heeft op leerlingen als bedoeld in artikel 27, eerste lid.

Artikel 34.2 Correctie van meting

Bij de meting van leerresultaten als bedoeld in artikel 10a van de wet, kan een correctie plaatsvinden met betrekking tot:

- a. leerlingen die zijn geïndiceerd voor leerwegondersteunend onderwijs als bedoeld in artikel 10e van de Wet op het voortgezet onderwijs;
- b. leerlingen voor wie op grond van psychosociale of cognitieve gronden specifieke voorzieningen noodzakelijk zijn en zijn getroffen en voor wie een ontwikkelingsperspectief aan de hand van de voor hen geldende tussendoelen is opgesteld;
- c. leerlingen die in het zevende of achtste jaar zijn ingestroomd;
- d. leerlingen die een andere toets hebben afgelegd dan de andere leerlingen in dat schooljaar dan wel geen toets hebben afgelegd en op wie de onderdelen a, b en c niet van toepassing zijn;
- e. kleine scholen.

Artikel 34.3 Meetperiode kleine scholen

Indien het aantal leerlingen op basis waarvan de leerresultaten worden gemeten in 3 schooljaren tezamen minder is dan 30 wordt gebruik gemaakt van de toetsgegevens over 5 schooljaren.

Artikel 34.4 Ministeriële regeling vastleggen toetsen, totstandkoming beoordeling en correctie meting leerresultaten

1. Toetsen die voldoen aan de criteria, bedoeld in artikel 34.1, eerste lid, worden opgenomen in een ministeriële regeling.
2. Bij ministeriële regeling worden geregeld:
 - a. voor elke toets als bedoeld in artikel 34.1, eerste lid, de uitwerking van de wijze waarop de beoordeling tot stand komt;
 - b. voor zover van toepassing, de wijze van correctie van de meting vanwege het feit dat de leerling is geïndiceerd voor leerwegondersteunend onderwijs;
 - c. de wijze van correctie van de meting voor groepskenmerken en individuele kenmerken van leerlingen;
 - d. voor zover van toepassing, de wijze van correctie van de meting voor leerlingen die een andere toets hebben afgelegd dan de andere leerlingen dan wel geen toets hebben afgelegd;
 - e. wijze van beoordeling van de leerresultaten van kleine scholen
 - f. de normering waarop de inspectie het oordeel voldoende dan wel onvoldoende leerresultaat baseert.

Artikel 34.5 Procedure inzake wijze van correctie van meting en normering

1. Vaststelling en wijzigingen in de vaststelling en correctie van meting alsmede in de normering als gevolg van actualisatie van toetsgegevens, worden vastgesteld op voorstel van de inspecteur-generaal van het onderwijs.
2. Indien sprake is van een voorgenomen wijziging in de systematiek van de beoordeling van leerresultaten als bedoeld in artikel 10a van de wet geldt de volgende procedure:
 - a. gelet op recente ontwikkelingen, een eigen analyse als bedoeld in artikel 1 van de Wet op het onderwijstoezicht, en signalen vanwege organisaties uit het onderwijsveld, beslist de inspectie of zij Onze Minister een voorstel doet voor wijziging in de systematiek van de beoordeling van leerresultaten als bedoeld in artikel 10a van de wet;
 - b. over het concept-voorstel overlegt de inspectie met de daarvoor in aanmerking komende organisaties uit het onderwijsveld;

- c. de inspecteur-generaal van het onderwijs legt het voorstel voor aan Onze Minister, onder vermelding van de wijze waarop in het voorstel rekening is gehouden met de reacties van de geraadpleegde organisaties uit het onderwijsveld;
- d. Onze Minister besluit naar aanleiding van het voorstel over vaststelling van de toetsen, bedoeld in artikel 34.4, eerste lid, de wijziging van de wijze van correctie van de meting of de beoordeling van voldoende of onvoldoende leerresultaat.

ARTIKEL II

Het Inrichtingsbesluit W.V.O. wordt gewijzigd als volgt:

Onder vernummering van hoofdstuk IV tot hoofdstuk V, wordt na artikel 36 een nieuw hoofdstuk ingevoegd, luidend:

Hoofdstuk IV. Beoordeling leerresultaten

Artikel 37. Wijze waarop leerresultaten worden beoordeeld

1. De inspectie hanteert voor zover van toepassing de volgende indicatoren voor de beoordeling van de opbrengsten van het onderwijs:
 - a. het rendement van de eerste twee leerjaren;
 - b. het rendement van de overige leerjaren;
 - c. het gemiddelde cijfer van het centraal examen;
 - d. het gemiddelde verschil tussen het cijfer van het centraal examen en het cijfer van het schoolexamen.
2. De indicatoren worden onderscheiden naar de in artikel 23a1, eerste lid, van de wet genoemde schoolsoorten en leerwegen.
3. De in het eerste lid, onder a, genoemde indicator wordt bepaald door het verschil tussen de verwachte onderwijspositie van de leerling op basis van het onderwijskundig rapport van de directeur van de basisschool, bedoeld in artikel 42 van de Wet op het primair onderwijs, en de door de leerling daadwerkelijk bereikte onderwijspositie in het derde leerjaar.
4. De in het eerste lid, onder b, genoemde indicator heeft betrekking op de mate waarin leerlingen in de leerjaren na het tweede leerjaar zonder vertraging of afstroom het

diploma hebben behaald. Daarbij wordt een leerling aangemerkt als te zijn bevorderd indien deze aan het eind van het schooljaar is overgegaan naar het volgende leerjaar van dezelfde of een hogere opleiding.

5. De in het eerste lid, onder c, genoemde indicator omvat een naar leerlingaantallen gewogen gemiddeld cijfer over alle vakken of een cluster van vakken.

6. De in het eerste lid, onder d, genoemde indicator omvat het gemiddelde verschil tussen de cijfers van het schoolexamen en het centraal examen over een periode van drie jaren.

7. Indien de leerling is geïndiceerd voor leerwegondersteunend onderwijs, worden de in het eerste lid, onder a tot en met c, genoemde indicatoren daarvoor gecorrigeerd.

8. Een in het eerste lid, onder b of c, genoemde indicator wordt voorafgaand aan de beoordeling gecorrigeerd voor groepskenmerken en individuele kenmerken van leerlingen, met dien verstande dat deze correctie in elk geval betrekking heeft op de sociaal-economische situatie van de leerlingen.

Artikel 37a. Ministeriële regeling berekening indicatoren, benodigde gegevens en oordeel over leerresultaten

Bij ministeriële regeling worden nadere regels gegeven met betrekking tot de berekening van de indicatoren, genoemd in artikel 37, eerste lid, waaronder begrepen de toe te passen correcties, bedoeld in het zevende en achtste lid van dat artikel.

Voorts worden bij die regeling regels gegeven met betrekking tot:

- a. de aard en de aantallen gegevens die ten minste nodig zijn voor de toepassing van de indicatoren;
- b. de normering waarop de inspectie het oordeel voldoende dan wel onvoldoende onderwijsresultaat baseert, na toepassing van de indicatoren;
- c. de wijze waarop per schoolsoort of leerweg de beoordelingen, gebaseerd op de afzonderlijke indicatoren, leiden tot een oordeel over de leerresultaten van die schoolsoort onderscheidenlijk leerweg.

Artikel 37b. Procedure vaststelling en wijziging indicatoren

1. De indicatoren worden vastgesteld dan wel gewijzigd met inachtneming van de volgende procedure:

- a. gelet op recente ontwikkelingen, een eigen analyse als bedoeld in artikel 1 van de Wet op het onderwijstoezicht, en signalen van organisaties uit het onderwijsveld, beslist de inspecteur-generaal van het onderwijs of hij Onze Minister een voorstel doet voor het aanpassen van een indicator of voor het vaststellen van een nieuwe indicator;

- b. over het concept-voorstel overlegt de inspectie met de daarvoor in aanmerking komende organisaties uit het onderwijsveld;
 - c. de inspecteur-generaal van het onderwijs legt het voorstel voor aan Onze Minister, onder vermelding van de wijze waarop in het voorstel rekening is gehouden met de reacties van de geraadpleegde organisaties uit het onderwijsveld;
 - d. Onze Minister besluit naar aanleiding van het voorstel over wijziging van een indicator of vaststelling van een nieuwe indicator.
2. De wijze van meting en de aanpassing van de wijze van meting in het kader van toepassing van de indicatoren, alsmede de normering en de aanpassing van de normering, worden vastgesteld op voorstel van de inspecteur-generaal van het onderwijs.

Artikel 37c. Meting onmogelijk of gegevens incompleet

Indien er geen of onvoldoende gegevens zijn voor een betrouwbaar oordeel over de meting van de leerresultaten, verricht de inspectie een aanvullend onderzoek, volgens bij ministeriële regeling te geven voorschriften. Het aanvullend onderzoek kan onder meer omvatten:

- a. het verkrijgen van nadere gegevens van de school over de resultaten en de doorstroom van leerlingen;
- b. onderzoek en verificatie ter plekke.

ARTIKEL III

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor de verschillende artikel of onderdelen verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

De Staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

De Minister van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit,

CONCEPT

NOTA VAN TOELICHTING

1. Wat regelt dit besluit?

Dit besluit geeft uitvoering aan artikel 10a van de Wet op het primair onderwijs (WPO) en artikel 23a1 van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) zoals luidend na inwerkingtreding van de Wet tot wijziging van de WPO, de WEC, de WVO, de WMS en de Leerplichtwet 1969 in verband met de invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten, alsmede een aanvulling van de interventiemogelijkhedenb in het kader van het overheidstoezicht, en de verbetering van het intern toezicht (Stb. 2009, ***; hierna kortweg: de wijzigingswet). Het besluit bevat uitvoeringsvoorschriften over de wijze van meting van leerresultaten.

2. Achtergronden van het besluit

De wijzigingswet introduceert een bekostigingsvoorwaarde met betrekking tot leerresultaten aan het einde van de schoolperiode in het basis- en voortgezet onderwijs: het voldoen aan minimum leerresultaten. Daarmee is de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor de basiskwaliteit van het onderwijs binnen de school uitdrukkelijk benoemd. Deze eis is een concrete uitwerking van de algemene zorgplicht voor kwaliteit in de WPO en de WVO. De wijzigingswet heeft een juridische basis gelegd als sluitstuk van een gerichte aanpak van kwalitatief zeer zwakke scholen.

De speciale scholen voor basisonderwijs, de schoolsoorten die vallen onder de werking van de WEC en het praktijkonderwijs staan voor dit onderdeel vooralsnog buiten de werking van de wijzigingswet.

De wijzigingswet biedt de grondslag in WPO en WVO voor uitvoeringsregels over de meting van leerresultaten. Voor een goed begrip van het voorliggende besluit is het noodzakelijk, dat besluit te plaatsen in de context van het totale systeem van regels over leerresultaten. Daarom besteedt deze nota van toelichting ook aandacht aan het wettelijk kader. Daarvoor is geput uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de wijzigingswet.

3. Concretisering onderwijskwaliteit als bekostigingsvoorwaarde

De wijzigingswet voorziet in:

- nadere invulling van de algemene wettelijke zorgplicht voor kwaliteit minimeisen, te stellen aan de kwaliteit van de leerresultaten van een school, en
- in relatie daarmee de mogelijkheden van de overheid om effectief op te treden bij ernstig of langdurig tekortschieten ten opzichte van deze minimeisen.

Melding van de inspectie als bedoeld in artikel 14 van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) is een vereiste voor de minister om vast te stellen dat de betreffende bekostigingsvoorwaarde niet wordt nageleefd. De kwaliteit van het onderwijs op deze scholen moet immers zo snel mogelijk weer op een aanvaardbaar niveau komen. Lukt dat niet, dan kan dat in het uiterste geval leiden tot sluiting van een school in het belang van de verdere schoolloopbaan van de leerlingen.

4. Normering leerresultaten

4.1. Algemeen

De leerresultaten van een basisschool en een school voor voortgezet onderwijs zijn element van de wettelijke bekostigingsvoorwaarde voor onderwijskwaliteit. Omdat het om een bekostigingsvoorwaarde gaat, regelt de wet de elementen die bepalend zijn voor de beoordeling of een school voldoet aan de gestelde minimeisen voor de leerresultaten. Voor het bevoegd gezag van een school, maar natuurlijk ook voor alle betrokkenen in en rond de school, moet vanwege rechtsgelijkheid en rechtszekerheid vooraf duidelijk zijn in welke gevallen wel of niet wordt voldaan aan de eisen. Daarom zijn de hoofdelementen voor de beoordeling van de leerresultaten in de wijzigingswet vastgelegd; de nadere uitwerking van deze hoofdlijnen is neergelegd in het voorliggende besluit en in een daarop berustende ministeriële regeling.

Die regeling bevat de gedetailleerde en regelmatig te actualiseren gegevens voor de waardering van de leerresultaten, die al onderdeel waren van de waarderingskaders van de inspectie voor de diverse sectoren.

De invulling van de overige kwaliteitsaspecten met de daarbij behorende waarderingsregels blijft onderdeel van de door de minister vastgestelde toezichtkaders van de inspectie.

4.2. Hoofdelementen voor vaststelling minimumleerresultaten

Voor de inhoudelijke beoordeling van de leerresultaten is aangesloten bij de geobjectiveerde en transparante systematiek van de inspectie voor de analyse en waarderings van de leerresultaten in het basis- en voortgezet onderwijs zoals geldend tot het moment waarop de wijzigingswet van kracht werd. Dit maakt het ook mogelijk om de wijzigingswet met de daarbij behorende uitvoeringsvoorschriften direct toe te passen: het gaat immers om een al bestaande en in de praktijk beproefde werkwijze. Daarbij geldt dat niet alleen over de vaststelling van deze werkwijze maar ook over wijzigingen daarin door de inspectie overleg wordt gevoerd met vertegenwoordigers van de onderscheiden sectoren in het onderwijsveld en andere betrokkenen in de zogeheten «kwaliteitsringen». Dit alles draagt eraan bij dat de bevoegde

gezagsorganen en scholen vertrouwd zijn met de beoordelingssystematiek van de inspectie.

Hiermee is niet gezegd dat de wijze van meten en beoordelen van leerresultaten in de nabije toekomst niet zou kunnen veranderen. Aanpassing aan nieuwe inzichten en instrumenten kan wenselijk worden. Indien dit aan de orde is, zal de regelgeving daarop aangepast worden. Uiteraard zullen ook deze wijzigingen eerst inhoudelijk worden besproken met het onderwijsveld in de genoemde kwaliteitsringen.

Los van dergelijke ontwikkelingen vergt de normeringssystematiek die in en bij de wijzigingswet is geregeld, regelmatig onderhoud. Alleen de hoofdelementen voor de beoordeling van de leerresultaten zijn als onderdeel van het bekostigingsvoorschrift in de WPO en de WVO verankerd.

Hieronder is voor zowel het basis- als voortgezet onderwijs uiteengezet hoe de verdeling van de regelgeving over leerresultaten over wet, besluit en ministeriële regeling eruit ziet.

A. Basisonderwijs

In dit besluit is geregeld hoe leerresultaten op het gebied van de Nederlandse taal en rekenen en wiskunde worden gemeten en, indien zij niet gemeten kunnen worden, op welke andere wijze zij worden bepaald. Uitgangspunt hierbij is dat de leerresultaten worden gemeten met behulp van toetsen die valide, betrouwbaar en landelijk genormeerd zijn volgens een onafhankelijk kwaliteitsoordeel van COTAN (Commissie Testaangelegenheden Nederland). De toetsen moet geschikt zijn voor het vaststellen van leerresultaten op schoolniveau.

Naast de regels die in dit besluit zijn opgenomen, blijven de overige wettelijke bepalingen die betrekking hebben op de inhoud en kwaliteit van het onderwijs gehandhaafd. Dit geldt voor de inachtneming van de kerndoelen (zie bijvoorbeeld artikel 9, zesde lid, WPO). Hierin is verwoord wat de inhoud is van de op het einde van een onderwijsfase te bereiken doelstellingen.

Door middel van de minimumeis voor kwaliteit wordt in aanvulling daarop het vereiste «niveau» dat daarbij door een school ten minste moet worden bereikt, wettelijk vastgelegd. Andere voorbeelden van bepalingen over de inhoud en kwaliteit die relevant zijn, betreffen de bepalingen over de onderwijstijd, de aandacht voor veiligheid, de zorg voor de zwakke leerlingen, de aandacht voor burgerschap. De invoering van de minimum kwaliteitseis en een afnemende aandacht voor het onderwijsleerproces, betekent niet dat het toezicht op dergelijke bepalingen komt te vervallen. De naleving daarvan blijft onderdeel uitmaken van het toezichtkader van de inspectie.

De beoordeling of sprake is van onvoldoende leerresultaten als bedoeld in artikel 10a van de WPO en artikel 23a1 van de WVO (en in het verlengde daarvan de beantwoording van de vraag of er reden is een bekostigingssanctie te treffen of de school op te heffen) behoort tot de uitsluitende bevoegdheid van de minister. De nieuwe wettelijke bepaling doet geen afbreuk aan de verantwoordelijkheid die op grond van artikel 23 Grondwet op de overheid rust.

Kijkend naar het toezichtkader voor het basisonderwijs is de beoordeling van de leerresultaten meer specifiek gebaseerd op de volgende hoofdelementen die in de wet (WPO) zijn verankerd:

- scholen dragen zorg voor voldoende leerresultaten voor de leergebieden Nederlandse taal en rekenen en wiskunde;
- de resultaten van de school zijn gebaseerd op de resultaten van de leerlingen voor deze leergebieden aan het einde van de basisschoolperiode;
- scholen behalen voldoende leerresultaten als de resultaten ten minste liggen op het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht;
- scholen presteren onvoldoende als de leerresultaten gedurende drie achtereenvolgende jaren onder de normering liggen die is vastgesteld voor de scholen met een vergelijkbare leerlingenpopulatie;
- voor scholen met een gering aantal leerlingen in de groepen zeven en acht wordt gekeken over een periode van vijf in plaats van drie jaar om te voorkomen dat de score van één of enkele extreem laag of hoog scorende leerling(en) een te groot effect heeft op de schoolscore; het aantal leerlingen is in het voorliggende besluit vastgesteld;
- de leerlingen die aansluitend op de basisschool onderwijs gaan volgen op een school voor voortgezet speciaal onderwijs of voor praktijkonderwijs en de leerlingen die minder dan 4 jaar in Nederland verblijven, worden buiten beschouwing gelaten bij de beoordeling van de schoolresultaten;
- er geldt een voorhangbepaling voor dit besluit waarin de normering van de leerresultaten en de procedures die worden gehanteerd nader worden geregeld.

De hiervoor beschreven elementen van de handelwijze van de inspectie bij het beoordelen van de leerresultaten biedt een geobjectiveerde norm met duidelijk omschreven kwaliteitseisen. Dat neemt niet weg dat de wijze van meten en beoordelen van leerresultaten voortdurend in ontwikkeling is. Deze wordt met enige regelmaat aangepast aan nieuwe inzichten en ontwikkelingen op het gebied van toetsen. Naast

het regelmatig actualiseren van toets- en normeringsgegevens richten de verbeteracties van de inspectie zich op het verder verfijnen van de beoordeling van de leerresultaten en op transparantie van de beoordeling. Het beschikbaar komen van gegevens op basis van het onderwijsnummer biedt nieuwe mogelijkheden. Bijvoorbeeld voor verbetering van de correcties voor de achtergrond van leerlingen waardoor een betere indicatie kan worden verkregen van de toegevoegde waarde van een school.

In dit besluit over leerresultaten zijn gelet op het voorgaande de volgende elementen geregeld:

- leerresultaten worden beoordeeld op basis van door de school beschikbaar gestelde resultaten over toetsen die valide en betrouwbaar zijn volgens een onafhankelijk kwaliteitsoordeel (COTAN);
- de procedure die vervolgens wordt gevolgd om een nieuwe toets in het kader van de beoordeling van de resultaten landelijk te normeren;
- de inrichting van het overleg met het onderwijsveld over landelijke normering van nieuwe toetsen dan wel het bijstellen van normeringen van bestaande toetsen die door de scholen worden gebruikt om de leerresultaten in beeld te brengen en die door de inspectie worden benut om een oordeel te geven over de leerresultaten;
- nadere uitwerking van de kenmerken van de leerlingenpopulatie en de daarbij te hanteren criteria voor de nadere onderverdeling;
- correctie van de resultaten voor bijvoorbeeld LWOO-leerlingen;
- vaststelling getalscriteria voor de omvang van de groepen 7 of 8 voor toepassing van de termijn van 5 schooljaren (voorziening voor groepen met een gering leerlingaantal).

De correcties op de berekening zorgen er voor dat sprake is van een vergelijkbaarheid met andere scholen die een zelfde leerlingpopulatie kennen.

Een meting over een periode van 5 schooljaren is aan de orde als sprake is van een school met kleine groepen 7 en 8. In de praktijk was daarvan tot nu toe sprake als het aantal leerlingen in de groepen 7 en 8 gemeten over een periode van 3 schooljaren gezamenlijk minder dan 30 bedroeg. Dat aantal is dan ook opgenomen in dit besluit. Voor het basisonderwijs geldt dat de leerlingen die naar het voortgezet speciaal onderwijs of naar verwachting naar het praktijkonderwijs zullen gaan én de leerlingen die aan het begin van groep 8 korter dan 4 jaar in Nederland zijn niet worden meegenomen (zie art. 10a van de WPO).

De ministeriële regeling omvat:

- een overzicht van toetsen die voldoen aan de criteria van artikel 34.1, zoals Cito Eindtoets Basisonderwijs, Schooleindonderzoek GPC, Cito Entreetoets groep 7, de Drempeltest van Boom test uitgevers en het Drempelonderzoek van 678 Onderwijs Advisering;
- voor ieder toetsinstrument een uitwerking van de wijze waarop de leerresultaten worden geanalyseerd en gewaardeerd;
- hierin is vastgelegd op basis van welke normering de inspectie haar oordeel over voldoende dan wel onvoldoende leerresultaten aan het eind van de schoolperiode baseert;
- de regeling wordt periodiek bijgesteld voor de variabele componenten van de (jaarlijkse) normering. Dit geldt bijvoorbeeld voor de vaststelling van de jaarlijks gemiddelde schoolscore en de daarbij behorende onder- en bovengrens voor de Cito-Eindtoets Basisonderwijs.

B. Voortgezet onderwijs

In het voortgezet onderwijs zorgen eindtermen op de verschillende niveaus, examenvoorschriften, centrale examinering, tweede correctie en inspectietoezicht samen voor een betrouwbaar beeld van de leerresultaten. In combinatie met het doorstroomrendement, waarin het schooladvies bij binnenkomst in het voortgezet onderwijs, de op- en afstroom tussen de verschillende schoolsoorten, de voortijdige uitval en de tussentijds opgelopen vertraging worden betrokken, dienen de examenresultaten dan ook als indicator voor het kwaliteitsaspect «leerresultaten» binnen het waarderingskader van de inspectie.

Dit leidt tot twee hoofdelementen die ter beoordeling van de leerresultaten in de WVO zijn verankerd:

- het doorstroomrendement
- de examenresultaten.

Verder zijn in de WVO de volgende hoofdelementen van de meting en beoordeling van de leerresultaten verankerd:

- de leerresultaten worden beoordeeld per schoolsoort of leerweg die binnen de vestiging van de school wordt aangeboden;
- ze worden gemeten over een periode van drie schooljaren;
- de leerresultaten worden ter beoordeling vergeleken met die van vestigingen met een vergelijkbare leerlingenpopulatie;
- vestigingen behalen onvoldoende leerresultaten als de resultaten liggen onder de normering die daarvoor geldt of als geen leerresultaten kunnen worden aangetoond;
- meting en normering van de leerresultaten worden nader geregeld in

dit besluit;

- voor dit besluit geldt een voorhangbepaling;
- het besluit bevat regels voor de wijze waarop de resultaten worden bepaald van scholen, of schoolsoorten of leerwegen aan scholen waarvan de leerresultaten (nog) niet gemeten kunnen worden volgens de beschreven (standaard)systematiek;
- voor schoolsoorten of leerwegen aan vestigingen waarvoor er onvoldoende gegevens zijn voor een betrouwbaar oordeel over de leerresultaten op welke andere wijze zij worden aangetoond om te voorkomen dat het oordeel over de leerresultaten te zeer afhankelijk is van toeval: de normering, de aard en het aantal van de gegevens die minimaal nodig zijn, zijn in dit besluit vastgesteld.

De wet legt dus vast dat de resultaatmeting en -beoordeling uitsluitend betrekking kunnen hebben op examenresultaten of doorstroomrendement.

De inspectie vatte deze elementen in vier indicatoren:

- het doorstroomrendement in de onderbouw (van basisschooladvies naar derde jaar);
- het doorstroomrendement in de bovenbouw (van derde jaar naar diploma);
- het gemiddeld cijfer van het centraal examen;
- het gemiddelde verschil tussen het centraal examen en het schoolexamen over een periode van drie jaren.

De resultaatbeoordeling op basis van de combinatie van deze indicatoren brengt de opbrengstprestatie van de vestiging van de school optimaal in beeld en verdisconteert mogelijk strategisch gedrag van scholen. Dat neemt niet weg dat verbeteringen in meting en beoordeling mogelijk zijn. De wijze van meten en beoordelen van de onderwijskwaliteit in verband met het oordeel «zwak» en «zeer zwak» door de inspectie is dan ook voortdurend in ontwikkeling. De verbeteracties van de inspectie richten zich daarbij met name op de manier waarop de centrale rol van de leerresultaten in de beoordeling versterkt kan worden, op het werken naar meer absolute normen en op de transparantie van de beoordeling. Het beschikbaar komen van gegevens op basis van het onderwijsnummer biedt nieuwe mogelijkheden, bijvoorbeeld voor verbetering van de correcties voor de achtergrond van leerlingen waardoor een betere indicatie kan worden verkregen van de toegevoegde waarde van een school. Daarnaast kan, door gebruik te maken van gegevens op basis van het onderwijsnummer op termijn ook het extern rendement (niveau van en succes in vervolgonderwijs) van een school worden meegenomen in de bepaling van het doorstroomrendement. Dat is vooral - maar niet alleen - van belang voor een juiste beoordeling van de resultaten van leerwerktrajecten en de experimentele variant van vmbo naar mbo-2; in deze trajecten wordt immers geen (volledig) centraal examen vmbo afgenomen maar worden zeker wel resultaten

behaald. Al deze (en andere) mogelijkheden voor verbetering worden door de inspectie onderzocht en waar mogelijk gerealiseerd. Met het oog op de ontwikkeling in meting en beoordeling van de leerresultaten, kan de indicatorenset daarom aan verandering onderhevig zijn. De procedure die daarbij gehanteerd moet worden, is in dit besluit geregeld. De indicatoren zelf worden bij ministeriële regeling bepaald.

In het voorliggende besluit zijn voor het voortgezet onderwijs de volgende elementen geregeld:

- de vier indicatoren;
- de procedure volgens welke de indicatoren worden bepaald;
- de procedure volgens welke de wijze van meting en normering in relatie tot de uitkomsten van toepassing van indicatoren worden bepaald; de inrichting van het overleg met het onderwijsveld daarover;
- een nadere uitwerking van de kenmerken van de leerlingenpopulatie en de daarbij te hanteren criteria voor de nadere onderverdeling;
- de werkwijze ten aanzien van beoordeling resultaten van voor LWOO geïndiceerde leerlingen die meewegen bij de beoordeling van de leerresultaten.

De ministeriële regeling omvat onder meer:

- de berekening, inclusief correcties, van de indicatoren;
- voor elke indicator de uitwerking van de wijze waarop de beoordeling tot stand komt;
- de normering waarop de inspectie het oordeel voldoende dan wel onvoldoende resultaat baseert.

De regeling wordt periodiek bijgesteld voor de variabele componenten van de (wellicht jaarlijkse) normering.

4.3 Meting onmogelijk of onvoldoende meetgegevens

Wat te doen ingeval er niet voldoende gegevens zijn om de opbrengsten van de school op de reguliere manier vast te stellen?

Voor een beperkt aantal scholen voor voortgezet onderwijs is geen opbrengstenkaart beschikbaar of kunnen geen opbrengsten berekend worden. Te denken valt aan scholen die in het voorgaande schooljaar van start zijn gegaan. Hier zijn nog geen doorstroomgegevens beschikbaar. Ook voor scholen in afbouw is geen complete set gegevens meer beschikbaar.

In die gevallen is aanvullend onderzoek door de inspectie noodzakelijk. De grondslag daarvoor is in dit besluit opgenomen. Een ministeriële regeling zal nadere voorschriften geven over dat onderzoek. Het onderzoek kan onder meer bestaan uit:

- het verstrekken door de school van nadere gegevens over de resultaten en de doorstroom van de leerlingen;
- onderzoek en verificatie door de inspecteur ter plaatse.

De school moet bij die gegevens ook aangeven (verantwoorden) waarom de gegevens voor deze groep leerlingen voldoende zijn. Dat kan door te verwijzen naar referentiegegevens voor vergelijkbare leerlinggroepen, het gebruik van genormeerde toetsen of expertoordelen.

Kan de school dit niet kan aantonen, dan geldt artikel 23a1, tweede lid, onderdeel b, van de WVO, dat bepaalt dat er onvoldoende resultaten zijn als geen leerresultaten kunnen worden aangetoond.

5. Uitvoeringsgevolgen en administratieve lasten

PM.

6. Financiële gevolgen

PM.

7. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I (artikel 34.1)

In het eerste lid van artikel 34.1 is aangegeven aan welke criteria toetsen moeten voldoen om geschikt te zijn als meetinstrument voor de leerresultaten van de school. Het tweede lid geeft aan dat de norm voor de grens van onvoldoende resultaat een halve standaarddeviatie onder het landelijk gemiddelde ligt.

Artikel I (artikel 34.2)

In dit artikel worden de situaties beschreven waarin een herberekening van de scores van de school aan de orde is.

Voor het basisonderwijs geldt dat in principe alle leerlingen in het zevende of achtste leerjaar (gemeten over een periode van 3 schooljaren) bij de oordeelsvorming worden betrokken. In artikel 10a WPO is hierop een uitzondering gemaakt voor de volgende categorieën

- a. leerlingen die aansluitend uitstromen naar het voortgezet speciaal onderwijs (VSO) of praktijkonderwijs (PrO);
- b. leerlingen die 4 jaar of korter in Nederland verblijven.

Deze leerlingen worden buiten beschouwing gelaten bij de beoordeling van de leerresultaten van een school.

In dit artikel is aangegeven in welke andere situaties een correctie kan worden aangebracht in de meting. Soms bestaat de correctie uit het toekennen van een fictieve score, soms geldt een andere wijze van correctie. In de ministeriële regeling wordt dit nader uitgewerkt.

In onderdeel b is een correctie van de meting opgenomen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Hierbij moet worden gedacht aan leerlingen met een leerlinggebonden budget of een indicatie voor een speciale school voor basisonderwijs. Zo'n correctie is uitsluitend aan de orde indien de handicap van invloed is op de leerresultaten.

Onderdeel c betreft situaties waarin sprake is van recente instroom van leerlingen. De resultaten van deze leerlingen zijn dan immers niet het resultaat van het onderwijs op deze school. Als deze leerlingen buiten beschouwing worden gelaten dan geldt dat voor alle leerlingen die in het zevende of achtste schooljaar zijn ingestroomd en niet alleen voor de zwakst scorende leerlingen.

Onderdeel d heeft betrekking op leerlingen die niet deelnemen aan de toets die de rest van de groep maakt. Sommige leerlingen maken een toets op een hoger of lager niveau (ander leerjaar of afnamemoment). Het komt ook voor dat leerlingen in het geheel geen toets maken. De meest voorkomende reden is dat zij de reguliere leerstof niet of deels volgen: dit zijn vaak leerlingen met een eigen leerlijn of een handelingsplan. Als leerlingen een toets op een ander niveau hebben gemaakt, wordt een correctie toegepast op de leerresultaten van de school.

In onderdeel d is óók de situatie geregeld van leerlingen die niet deelnemen aan een toets.

Zoals hiervoor al is opgemerkt, blijven leerlingen die 4 jaar of korter in Nederland zijn buiten beschouwing bij het meten van de leerresultaten. De resultaten van leerlingen die al langer dan 4 jaar in Nederland verblijven, worden dus wel betrokken bij de meting van de leerresultaten.

Artikel I (artikel 34.3)

In dit artikel is bepaald in welk geval de leerresultaten over een periode van 5 schooljaren worden bekeken.

Artikel I (artikel 34.4)

Dit artikel regelt dat bij ministeriële regeling een aantal zaken (nader) worden geregeld. Aan het flexibele instrument van een ministeriële regeling bestaat behoefte omdat de wijze van meting en beoordeling frequent aan verandering onderhevig kunnen zijn.

In het eerste lid is aangegeven dat toetsen die voldoen aan de criteria, bedoeld in artikel 34.1, eerste lid, in een ministeriële regeling worden opgenomen. Dit maakt het voor een bevoegd gezag mogelijk om op een eenvoudige manier te zien welke toetsen voldoen om de leerresultaten te kunnen aantonen. Het tweede lid geeft aan welke onderwerpen in de ministeriële regeling aan de orde komen.

Om te beginnen zijn dat de normeringen voor de verschillende toetsen. Elke toets kent zijn eigen normering.

Verder wordt voor verschillende situaties (zie daarvoor artikel 34.2) aangegeven hoe de correcties van de meting plaatsvinden.

De correcties op de meting strekken ertoe de leerresultaten van scholen vergelijkbaar te maken ten opzichte van scholen met een vergelijkbaar leerlingenbestand (artikel 10a, tweede lid, onderdeel a, WPO).

De normering en de correcties zijn gebaseerd op de tot nu toe geldende systematiek binnen het toezichtkader van de inspectie, zij het dat het uitsluitend gaat om de onderdelen die betrekking hebben op eindresultaten op het gebied van rekenen en wiskunde en Nederlandse taal.

Artikel I (artikel 34.6)

De procedure die in dit artikel is beschreven, komt overeen met de tot nu toe door de inspectie gehanteerde procedure. De wijze van meting en correctie en de aanpassing van de wijze van meting en correctie, alsmede de normering en de aanpassing van de normering, stelt de minister vast op voorstel van de IGO. Daarbij is geen raadpleging van onderwijsorganisaties voorgeschreven.

De procedure voor vaststelling of wijziging van de landelijke normering is als volgt geregeld:

1. Vaststelling of wijziging is een bevoegdheid van de Minister;
2. De Minister oefent deze bevoegdheid uitsluitend uit op voorstel van de inspecteur-generaal van het onderwijs (IGO);
3. De IGO betreft bij een eventueel voorstel recente ontwikkelingen, een eigen analyse als bedoeld in artikel 1 van de WOT, en signalen vanwege organisaties uit het onderwijsveld;
4. Over het concept-voorstel overlegt de inspectie met de daarvoor in aanmerking komende organisaties uit het onderwijsveld.
5. De IGO legt het uiteindelijke voorstel voor aan de Minister, en vermeldt daarbij hoe in het voorstel rekening is gehouden met de reacties van de geraadpleegde organisaties uit het onderwijsveld;

6. De Minister besluit naar aanleiding van het voorstel over wijziging van een normering of vaststelling van een nieuwe normering.

Artikel II (artikel 37)

Dit artikel benoemt allereerst de indicatoren die de inspectie moet hanteren voor de beoordeling van de opbrengsten van het onderwijs. De indicatoren zijn van principieel belang en zullen naar verwachting niet snel wijzigen. Daarom zijn zij benoemd in dit besluit zelf.

De volgende indicatoren worden onderscheiden:

- a. het rendement van de eerste twee leerjaren;
- b. het rendement van de overige leerjaren;
- c. het gemiddelde cijfer van het centraal examen;
- d. het gemiddelde verschil tussen het cijfer van het centraal examen en het cijfer van het schoolexamen.

De indicatoren worden per afzonderlijke schoolsoort/leerweg vastgesteld omdat de WVO in artikel 23a1, eerste lid, dat onderscheid hanteert voor de leerresultaten .

De eerste indicator heeft betrekking op het rendement van de eerste twee leerjaren van de schoolsoorten VMBO, HAVO en VWO. Dit rendement wordt volgens bij ministeriële regeling te geven regels (zie artikel 37a) bepaald door het verschil tussen de verwachte onderwijspositie van de leerling op basis van het onderwijskundig rapport van de directeur van de basisschool, en de door de leerling daadwerkelijk bereikte onderwijspositie in het derde leerjaar. Die ministeriële regeling bepaalt ook hoe het doubleren van de leerling wordt meegerekend.

Is de leerling geïndiceerd voor LWOO, dan wordt het rendement van de onderbouw in verband daarmee gecorrigeerd volgens bij ministeriële regeling te geven regels (zie artikel 37a).

Het rendement van de leerjaren na het tweede leerjaar heeft betrekking op de mate waarin leerlingen in die leerjaren zonder vertraging het diploma hebben behaald.

Het gemiddelde cijfer voor het centraal examen, bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, omvat een naar leerlingaantallen gewogen gemiddeld cijfer over alle vakken of een cluster van vakken.

De in het eerste lid onder b en c genoemde indicatoren worden voorafgaand aan de beoordeling, volgens bij ministeriële regeling te geven regels (zie artikel 37a) gecorrigeerd voor groepskenmerken en individuele kenmerken van leerlingen, met dien verstande dat deze correctie in elk geval betrekking heeft op de sociaal-economische

situatie van de leerlingen. Daarbij moet worden gedacht aan de relatie tot de “armoede probleem cumulatie gebieden” (APCG).

Artikel II (artikel 37a)

Bij ministeriële regeling wordt allereerst de berekening van de indiactoren geregeld. Het gaat dan onder meer om de wijze waarop het rendement wordt bepaald (zie artikel 37, derde lid) en om de correcties, bedoeld in artikel 37, zevende en achtste lid.

Voorts zullen in deze ministeriële regeling worden geregeld de aard en de aantallen gegevens die ten minste nodig zijn voor de toepassing van de indicatoren, de normering waarop de inspectie het oordeel voldoende dan wel onvoldoende onderwijsresultaat baseert, en de wijze waarop per vestiging de beoordelingen, gebaseerd op de afzonderlijke indicatoren, leiden tot een oordeel over de leerresultaten van die vestiging.

Aan het flexibele instrument van een ministeriële regeling bestaat t.a.v. de genoemde onderwerpen behoefte omdat de wijze van meting en beoordeling relatief vaak aan verandering onderhevig kan zijn.

De normering en de correcties zijn gebaseerd op de tot nu toe geldende systematiek binnen het toezichtkader van de inspectie.

Artikel II (artikel 37b)

De procedure voor vaststelling of wijziging van de indicatoren is dezelfde als die in artikel 34.6 van het Besluit bekostiging WPO. Zie de toelichting onder artikel I van dit besluit.

Artikel II (artikel 37c)

Zie paragraaf 4.3 van deze nota van toelichting.

De Staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

Sharon A.M. Dijkma

De Staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

Marja van Bijsterveldt-Vliegenthart

De Minister van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit,

G. Verburg

CONCEPT