

Nota van toelichting

Algemeen

1. Inleiding

Deze toelichting wordt gegeven mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken.

De minimale resultaten die scholen in het voortgezet onderwijs moeten realiseren zijn in 2010 op hoofdlijnen als bekostigingsvoorwaarde vastgelegd in artikel 23a1 van de Wet op het voortgezet onderwijs (hierna: WVO). De indicatoren aan de hand waarvan de resultaten worden beoordeeld zijn vastgelegd in het Inrichtingsbesluit WVO. Op basis van de wensen van het veld, voortschrijdend inzicht en de grotere hoeveelheid beschikbare data, is de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) in 2011 begonnen met de aanpassing van het opbrengstenmodel om het model beter aan te laten sluiten bij de beschikbare informatie. In het sectorakkoord met de VO-raad is vastgelegd dat de inspectie in overleg met de VO-raad een nieuwe methodiek ontwikkelt voor het berekenen van opbrengsten die (meer) recht doet aan de complexe opdracht van de school en gebruik maakt van een absolute normering.

De wens te komen tot een cultuur en werkwijze waarin continu reflecteren op en verbeteren van de kwaliteit van dat onderwijs centraal staat (Kamerstukken II 2013/2014, 33 905, nr. 1), vraagt om voldoende sturingsmogelijkheden voor besturen en schoolleiders. Die wijze van beoordelen heeft als voornaamste doel om de zelfsturing van scholen te vergroten. Het oordeel is gebaseerd op absolute normen die voor drie jaar komen vast te liggen, waardoor de norm vooraf duidelijk is. Scholen stellen zelf hun scores vast en hoeven niet op de publicatie van de inspectie te wachten. Door het gebruik van absolute normen en een meer eenvoudige berekeningswijze is het voor scholen simpeler om inzicht te krijgen in de precieze prestaties van de eigen school.

In het oude opbrengstmodel werd de norm achteraf vastgesteld. Hierdoor kwam het oordeel van de inspectie relatief laat, waardoor de sturingsmogelijkheden van scholen beperkt zijn. Doel van de voorgestelde maatregel is dat scholen beter in staat zijn om te werken aan de verbetering van hun leerresultaten.

2. Oude bepaling leerresultaten

De minimale resultaten die scholen in het voortgezet onderwijs moeten realiseren zijn in 2010 op hoofdlijnen als bekostigingsvoorwaarde vastgelegd in artikel 23a1 van de WVO. De indicatoren aan de hand waarvan de resultaten worden beoordeeld zijn vastgelegd in het mede op dat artikel berustende Inrichtingsbesluit WVO. De oude indicatoren waren:

1. onderbouwrendement, de leerlingen behalen in de onderbouw het opleidingsniveau dat mag worden verwacht;
2. bovenbouwrendement, de leerlingen lopen weinig vertraging op in de bovenbouw van de opleiding;
3. cijfer centraal eindexamen, de leerlingen van de opleiding behalen voor het centraal examen de cijfers die mogen worden verwacht; en
4. verschil cijfer centraal eindexamen en schoolexamen, de verschillen tussen het cijfer voor het schoolexamen en het cijfer voor het centraal examen zijn gemiddeld genomen niet groter dan 0,5.

Het betrof drie relatieve indicatoren: van elk van deze indicatoren is de laagst scorende 25% onvoldoende. De vierde indicator, verschil centraal eindexamen en schoolexamen, was absoluut: een verschil groter dan 0,5 is onvoldoende. De exacte berekeningswijze van de indicatoren is vastgelegd in de Regeling leerresultaten VO. Deze regeling wordt eveneens aangepast.

Bezwaren tegen de oude relatieve normering waren:

- onvoldoende handvatten voor sturing op leerresultaten door scholen. De inspectie stelde achteraf door onderlinge vergelijking tussen scholen de norm vast waaraan scholen moesten voldoen. De uitkomsten werden pas circa negen maanden na afloop van het schooljaar (april/mei) openbaar gemaakt.
- door een relatieve norm te hanteren kwam een geleidelijke daling of stijging van de onderwijskwaliteit onvoldoende tot uitdrukking in het percentage zwakke scholen. Doordat de oordelen bij drie van de vier indicatoren relatief werden bepaald, kregen per definitie elk jaar 25% van de scholen voor één van die indicatoren een onvoldoende.

Daarnaast maakt de technische beschikbaarheid van data op leerlingniveau in het Basisregister Onderwijs (hierna: BRON) een verfijnder model mogelijk, waardoor oordelen meer valide zijn en beter aansluiten op de praktijk.

3. Nieuwe beoordeling leerresultaten

De technische uitwerking van de onderhavige aanpassing van de beoordeling van de leerresultaten van scholen, zoals vastgelegd in artikel 37 Inrichtingsbesluit WVO, vindt plaats in de Regeling leerresultaten VO. Daarbij tasten de wijzigingen het oude uitgangspunt niet aan: de rol van de beoordeling van de leerresultaten in het toezicht op de onderwijskwaliteit blijft ongewijzigd.

Door het gewijzigde artikel 37 van het Inrichtingsbesluit WVO:

- zijn scholen tijdig in staat op basis van eigen informatie te beoordelen of er sprake is van voldoende leerresultaten;
- weet elke school voor een vaste periode (van drie jaar) aan welke norm moet worden voldaan;
- is er sprake van een transparanter model dat meer geschikt als sturingsinstrument voor scholen;
- kan de inspectie gerichter rekening houden met de kenmerken van individuele leerlingen;
- is inzichtelijk of de kwaliteit van de leerresultaten op stelselniveau stijgt of daalt, zodat bepaald kan worden of het niveau van het stelsel in absolute zin stijgt of daalt.

De wijziging behelst met name het splitsen van de bestaande indicator voor het onderbouwendement. Deze is gesplitst in een indicator voor onvertraagde doorstroom (zittenblijven) en een indicator voor op- en afstroom. De splitsing maakt onderdeel uit van de wens te komen tot een stelsel van absolute normen. In plaats van achteraf vastgestelde, relatieve normeringen, komen er van te voren vaststaande absolute normeringen die worden gehanteerd bij het bepalen van de cesuur tussen scholen die onvoldoende presteren en voldoende presteren op het gebied van de leerresultaten. De wijziging, die inhoudt dat alleen nog absolute normen gelden in plaats van overwegend

relatieve normen, is uitgewerkt in de Regeling leerresultaten VO. Ook de nieuwe correctiefactoren worden in die regeling uitgewerkt. Een voorbeeld ter verduidelijking.

Gemiddeld cijfer centraal examen:

| Oude model | Nieuwe model |
|---|--|
| Scores per school worden gerangschikt en de onderste 25% is onvoldoende | Per schoolsoort wordt een absoluut getal als norm gehanteerd: voor vmbo-g/t is de norm bijvoorbeeld 6,13*. Een lagere score is onvoldoende |

* In de Regeling leerresultaten VO wordt de norm per schoolsoort of leerweg vastgelegd.

De gewijzigde indicatoren zijn:

| Indicatoren beoordeling leerresultaten |
|---|
| <p>R1: Indicator: positie in leerjaar 3 ten opzichte van het advies van de basisschool (artikel 37, onderdeel c, van het Inrichtingsbesluit WVO) Correctie: geen</p> |
| <p>R2: Indicator: percentage onvertraagde studievoortgang in leerjaar 1 en 2 (artikel 37, onderdeel a, van het Inrichtingsbesluit WVO) (onderbouwsnelheid) Correctie: apcg, instroom</p> |
| <p>R3: Indicator: percentage onvertraagde studievoortgang vanaf leerjaar 3 per afdeling (artikel 37, onderdeel b, van het Inrichtingsbesluit WVO) Correctie: apcg, lwoo, instroom</p> |
| <p>E1: Indicator: gemiddeld cijfer Centraal Examen voor alle vakken (artikel 37, onderdeel d, van het Inrichtingsbesluit WVO) Correctie: apcg, lwoo</p> |
| <p>E2: Indicator: het verschil tussen schoolexamen en centraal examen van alle vakken per afdeling (artikel 37, onderdeel e, van het Inrichtingsbesluit WVO) Correctie: geen</p> |

- * lwoo: leerwegondersteunend onderwijs
- * apcg: armoedeprobleemcumulatiegebied
- * instroom: leerlingen die tussentijds zijn ingestroomd vanuit een andere school

Scholen weten daardoor vooraf waaraan zij moeten voldoen. Deze systematiek helpt scholen bij het opbrengstgericht werken: ze weten ruim van tevoren wat de minimumeis is voor de leerresultaten. Maar ook weten ze wat de gemiddelde opbrengsten van scholen met een vergelijkbare uitgangssituatie zijn en wat bovengemiddelde opbrengsten zijn. Door deze methodiek te hanteren kunnen alle scholen opbrengstendoelen formuleren, die passen bij hun leerlingenpopulatie. En omdat rekening wordt gehouden met de populatie (via het percentage leerlingen met specifieke kenmerken, dat leidt tot een mogelijke correctie op de norm) kunnen alle scholen op hun niveau goede opbrengsten halen. Dat is de kern van opbrengstgericht werken: elke school stelt, rekening houdend met de talenten van leerlingen, zichzelf een hoog opbrengstendoel en werkt planmatig en doelgericht aan het halen van dat doel.

4. Toepassing besluit in Caribisch deel van Nederland

De bepaling over de onderwijsresultaten, en de daarop gebaseerde bepalingen in het Inrichtingsbesluit WVO en de Regeling leerresultaten VO, maken geen onderdeel uit van de regelgeving voor Caribisch Nederland. De onderwijskwaliteit wijkt nog te veel af van de onderwijskwaliteit in het Europees deel van het koninkrijk. Daarom is er voor gekozen artikel 23a1 van de WVO, en de daarop gebaseerde, voornoemde regelgeving, niet in de WVO-BES op te nemen. Daarvan kan pas sprake zijn als deze scholen ten minste de basiskwaliteit kunnen bieden. In de Onderwijsagenda Caribisch Nederland is als doel opgenomen: het onderwijs in Caribisch Nederland voldoet binnen vijf jaar tijd (uiterlijk 1 augustus 2016) aan de basiseisen voor kwaliteit. Zolang hiervan nog geen sprake is zal niet overwogen worden om artikel 23a1 van de WVO alsnog op te nemen in de WVO-BES. De voorgestelde maatregel zal dan ook geen gevolgen hebben voor Caribisch Nederland.

5. Gevoerd overleg; draagvlak

Bij het ontwikkelen van het met dit besluit ingevoerde model voor leerresultaten heeft de inspectie veelvuldig overleg gevoerd. De inspectie heeft vanaf 2012 drie consultatierondes gehouden met bestuurders, schoolleiders en leraren, waarin steeds nieuwere versies van het model werden voorgelegd. Ook zijn de zogenaamde 'Ringen' drie keer geraadpleegd, waarin verschillende landelijke belangenorganisaties (leraren, ouders, leerlingen, scholengroepen) zitting hebben. Er zijn drie consultatierondes geweest met een panel van wetenschappers, bestaande uit Wim Meinen (oud-hoogleraar Onderwijskunde), Lyset Reekers-Mombarg (GION, RuG) en Jaap Roeleveld (Kohnstamm Instituut, UvA). Incidenteel is ook Antoon Béguin (wetenschappelijk directeur Cito) geconsulteerd. Een vierde raadpleging vond in 2012 plaats bij een groep scholen die veel leerlingen hebben met specifieke ondersteuningsbehoeften. Ten slotte is de VO-raad een belangrijke gesprekspartner geweest, in bestuurlijk overleg en als deelnemer aan bovenstaande consultaties (m.u.v. het wetenschappelijk panel). Daarnaast heeft de inspectie samen met de VO-raad in het najaar van 2014 een werkgroep gevormd waarin nader is gekeken naar de details van het nieuwe model, die zijn uitgewerkt in de Regeling leerresultaten VO).

Om het scholenveld te laten wennen aan het nieuwe model heeft de inspectie in 2014 en 2015 in een afgeschermd omgeving per school de leerresultaten gepubliceerd volgens de geplande nieuwe indicatoren en normen. Hieraan heeft de inspectie informatie- en feedbackbijeenkomsten gekoppeld, om zo de reacties van besturen en scholen te kunnen verzamelen en te gebruiken voor nader onderzoek en uitwerking.

6. Internetconsultatie

7. Uitvoeringsgevolgen

PM

8. Administratieve lasten

De administratieve lasten voor de scholen zullen niet toenemen, maar eerder afnemen. De vereiste gegevens voor de verbeterde beoordeling van de leerresultaten wijken voor de meeste indicatoren niet af van de bestaande gegevens die scholen ten behoeve van BRON verstrekken. In BRON staan alle in- en uitschrijvingsgegevens, examen- en diplomagegegevens van bekostigde instellingen in het voortgezet onderwijs. Voor de indicator die beoordeelt of leerlingen in leerjaar 3 van het voortgezet onderwijs op het niveau van het basisschooladvies zitten, zal de inspectie gegevens uit BRON opvragen. In de huidige situatie dienen vo-scholen deze gegevens via een apart formulieren aan de

inspectie op te geven. Dit heeft een vermindering van de administratieve lasten tot gevolg.

9. Financiële gevolgen

Aan de wijziging van het Inrichtingsbesluit WVO zijn geen financiële gevolgen verbonden.

Artikelsgewijs

Onderdeel A (artikel 37)

Artikel 37, eerste lid, bevat de nieuwe indicatoren. Te weten: (a) het percentage leerlingen met een onvertraagde studievoortgang in de eerste twee leerjaren, (b) het percentage leerlingen met een onvertraagde studievoortgang in de overige leerjaren, (c) het niveau dat de leerling in het derde leerjaar daadwerkelijk heeft bereikt ten opzichte van het niveau dat de leerling, gelet op het schooladvies van de basisschool, naar verwachting in het derde leerjaar zou bereiken, (d) het gemiddelde cijfer van het centraal examen en (e) het gemiddelde verschil tussen het cijfer van het centraal examen en het cijfer van het schoolexamen.

De oude indicator 'het rendement van de eerste twee leerjaren' is daarmee opgesplitst in twee afzonderlijke indicatoren, te weten: het percentage leerlingen met een onvertraagde studievoortgang in de eerste twee leerjaren én het niveauverschil tussen het basisschooladvies en het daadwerkelijk door de leerling behaalde niveau in het derde leerjaar. Deze laatste nieuwe indicator betrof eerder de invulling van de indicator 'rendement van de eerste twee leerjaren', (zie het oude artikel 37, derde lid,) maar geldt nu dus als een afzonderlijke indicator.

Bij de indicatoren 'rendement van de eerste twee leerjaren' en 'rendement van de overige leerjaren' is de oude term 'rendement' vervangen door de term 'het percentage leerlingen met een onvertraagde studievoortgang'. Deze term brengt scherper tot uitdrukking wat er met deze indicatoren wordt gemeten, namelijk het percentage succesvolle overgangen van leerlingen naar een volgend leerjaar. Voor het overige zijn de indicatoren ongewijzigd gebleven.

De oude leden drie tot en met zeven zijn vervallen. Hieronder wordt per lid aangegeven wat daarvan de achtergrond is:

- *derde lid oud*: de inhoud van dit lid is overgeheveld naar het eerste lid, onderdeel c, en geldt nu als aparte indicator.
- *vierde lid oud*: met de formulering 'onvertraagde studievoortgang' in het eerste lid, onderdelen a en b, in plaats van de oude formulering 'rendement' wordt de inhoud van deze indicatoren reeds voldoende tot uitdrukking gebracht waardoor de eerste volzin van dit lid kan vervallen.
- *vijfde lid oud*: de inhoud van dit lid valt deels samen met het eerste lid, onderdeel d. Daarnaast was de formulering te specifiek en niet geheel in overeenstemming met de oude en evenmin met de nieuwe praktijk. Alle indicatoren worden namelijk gewogen naar leerlingenaantallen – dat is dus niet specifiek voor deze indicator. Het cijfer betreft geen gemiddelde van alle vakken, maar alleen van de vakken waarin centraal eindexamen is gedaan.
- *zesde lid oud*: de inhoud van dit lid valt samen met het eerste lid, onderdeel e.
- *zevende lid oud*: het leerweg ondersteunend onderwijs valt per 1 augustus 2016 onder het Passend Onderwijs. Vanaf dat moment hebben

samenwerkingsverbanden de mogelijkheid om eigen criteria te hanteren voor de toekenning van gelden voor leerlingen die hiervoor mogelijk in aanmerking komen (opting-out). Vanaf 1 augustus 2018 worden de landelijke criteria voor toekenning losgelaten. De inspectie zal in ieder geval tot dat moment de correctie voor deze leerlingen toepassen, en onderzoekt de mogelijkheden om ook daarna een correctie voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften te kunnen blijven hanteren. De correctie voor deze groep kan plaatsvinden op basis van het derde lid (achtste lid oud). Een apart lid dat deze correctiefactor regelt is niet langer noodzakelijk.

Het oude achtste en negende lid zijn vernummerd tot derde en vierde lid. De inhoud van die bepalingen is ongewijzigd gebleven, zij het dat de correctiefactoren nu van toepassing zijn op alle indicatoren met uitzondering van de indicator 'verschil tussen het cijfer van het centraal examen en het cijfer van het schoolexamen'. Voor alle indicatoren m.u.v. het verschil tussen het gemiddelde cijfer voor het schoolexamen en het centraal examen geldt namelijk dat er gecorrigeerd zou kunnen worden op basis van leerlingkenmerken of bijzondere omstandigheden. De precieze gronden voor en hoogte van correctie worden empirisch vastgesteld en nader uitgewerkt in de Regeling leerresultaten VO.

Onderdeel B (artikel 37a)

In verband met het vervallen van het oude zevende lid en de vernummering van het oude achtste lid tot derde lid is de verwijzing in artikel 37a naar deze leden aangepast. Daarnaast is van de gelegenheid gebruik gemaakt het mogelijk te maken om bij ministeriële regeling tevens nadere regels te stellen omtrent de correctie wegens bijzondere omstandigheden (verwijzing naar het vierde lid).

De Staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,