

Vergaderjaar 2009–2010

32 290

Vaststelling van regels over referentieniveaus voor de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen (Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 19 februari 2010

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Depla (PvdA), Remkes (VVD), De Vries (CDA), Joldersma (CDA), Van Bochove (CDA), voorzitter, Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van Dijk (CDA), Leerdam (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), Roefs (PvdA), ondervoorzitter, Verdonk (Verdonk), Langkamp (SP), Pechtold (D66), Besselink (PvdA), Dibi (GL), Biskop (CDA), Van Leeuwen (SP), Ouwehand (PvdD), Bosma (PVV), Van Dijk (SP), Anker (CU), Smits (SP) en Harbers (VVD).

Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Yücel (PvdA), Van Miltenburg (VVD), Uitslag (CDA), Ferrier (CDA), Atsma (CDA), Vietsch (CDA), Schinkelshoek (CDA), Jacobi (PvdA), Elias (VVD), Timmer (PvdA), Van Dam (PvdA), Van der Burg (VVD), Van Bommel (SP), Van der Ham (D66), Bouchibti (PvdA), Peters (GL), Jonker (CDA), Gesthuizen (SP), Thieme (PvdD), Fritsma (PVV), Leijten (SP), Ortega-Martijn (CU), Gerkens (SP) en Ten Broeke (VVD).

Inhoudsopgave

I	ALGEMEEN	3
1.	Doel en inhoud	3
2.	Achtergrond van het wetsvoorstel	4
2.1	Taal en rekenen centraal in onderwijsbeleid	5
2.2	Expertgroep	6
2.3	Referentiekader taal en rekenen	6
	<i>Draagvlak in het onderwijs</i>	6
2.4	Wettelijke verankering	7
2.4.1	<i>Basisonderwijs</i>	8
	<i>Referentieniveaus als hulpmiddel voor betere leerresultaten</i>	8
	<i>Verplichte verzameling gegevens eindniveau</i>	9
2.4.2	<i>Speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs</i>	9
2.4.3	<i>Voortgezet onderwijs</i>	10
	<i>Eindexamenprogramma's Nederlandse taal/Nederlandse taal en literatuur</i>	10
	<i>Rekentoets voortgezet onderwijs</i>	10
	<i>Diagnostische toetsen Nederlandse taal en rekenen</i>	11
2.4.4	<i>Middelbaar beroepsonderwijs</i>	11
2.5	Balans tussen ambitie en haalbaarheid; implementatie	12
2.6	Verhouding tot vrijheid van onderwijs	13
3	Administratieve lasten	13
4	Advies Onderwijsraad	14
II	ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	14
	Artikel 3	14

I ALGEMEEN

1. DOEL EN INHOUD

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Vaststelling van regels over referentieniveaus voor de taal en rekenvaardigheden van leerlingen (Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen). Al bij de bespreking van het rapport van de commissie-Dijsselbloem¹ hebben deze leden aandacht besteed aan de noodzaak tot het herstel van vertrouwen in het onderwijs. Een van de dimensies waar dit tot uitdrukking zou moeten komen, is het vertrouwen dat de aanleverende en ontvangende scholen in elkaar moeten hebben als het gaat om wat ze de leerlingen moeten hebben bijgebracht op het gebied van rekenen en taal. Daartoe is het instrument van de doorlopende leerlijnen een uitstekend instrument en staan deze leden ook positief tegenover dit wetsvoorstel.

Als extra ondersteuning van dit wetsvoorstel komt nog eens het belang van een goede kennis van taal en rekenen voor een goed functioneren in de Nederlandse samenleving bij. De leden menen dat dit belang niet gemakkelijk overschat kan worden en zien dit niet alleen als een noodzakelijke voorwaarde voor een goed functioneren in de huidige samenleving, maar ook in het vervolgonderwijs en op de arbeidsmarkt.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij zijn voorstander van leerstandaarden en vinden dat zeker voor rekenen en taal moet worden vastgelegd wat leerlingen moeten kennen en kunnen op verschillende momenten van hun schoolloopbaan. Het vastleggen van referentieniveaus zou niet alleen moeten werken als een meetlat voor de bereikte niveaus bij rekenen en taal, maar ook als een stimulans voor verscherpte aandacht voor taal- en rekenvaardigheid.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de vaststelling van regels over referentieniveaus voor de talen rekenvaardigheden van leerlingen. De leden van deze fractie zijn het er mee eens dat de prestaties van leerlingen op het gebied van taal en rekenen omhoog moeten. Zij zien de referentieniveaus als een mogelijke verbetering van het talen rekenonderwijs.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de vaststelling van regels over referentieniveaus voor de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen (Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen). De leden onderschrijven het belang om minimumeisen te stellen aan taal- en rekenvaardigheden van leerlingen. Duidelijke leerstandaarden moeten zorgen voor het verbeteren van het niveau van taal- en rekenvaardigheden en voor goede overgangen tussen de onderwijssectoren. Zij stellen nog enkele vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden vinden het een goede zaak dat er aandacht is voor een vloeiende ontwikkeling van de leerlijn. Bijzondere aandacht voor taal en rekenen daarin achten zij, gezien de omstandigheden, gerechtvaardigd. Zij beschouwen de referentieniveaus als een middel ter ondersteuning van het onderwijs. Het verheugt hen daarom dat de regering de referentieniveaus als een hulpmiddel betitelt. Zij betwijfelen echter of de invulling van het wetsvoorstel aansluit bij deze classificatie. Ook hebben zij bedenkingen ten aanzien van de vraag of het wetsvoorstel past bij het op dit moment bestaande wettelijk kader.

¹ Kamerstuk 31 007, nr. 6.

2. ACHTERGROND VAN HET WETSVORSTEL

De leden van de CDA-fractie achten het herstel van vertrouwen een van de belangrijkste doelstellingen van dit wetsvoorstel. Ofschoon ouders in overgrote meerderheid positief oordelen over de school waar hun kinderen naar toe gaan, oordeelt de publieke opinie kritischer over de resultaten van het Nederlandse onderwijs. Vooral de gebrekkige kennis van taal en rekenen is velen een doorn in het oog. Deze kritiek schaadt het vertrouwen in het Nederlandse onderwijs. In dat kader kan worden gewezen op recente cijfers die duidelijk maken dat er aan het einde van groep 8, 10 tot 15% van de kinderen een taalachterstand van een half jaar tot twee jaar heeft opgelopen. Ook in het voortgezet onderwijs neemt het percentage 15-jarigen met een lage lees- en rekenvaardigheid toe. Voor het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) geldt dat het beginniveau voor veel leerlingen dermate laag is dat deze niet meer in te halen is. Dit zijn zorgelijke cijfers die omgebogen moeten worden. Deze leden zijn van mening dat de referentieniveaus hierbij een belangrijke rol kunnen spelen. Door de vaststelling van de referentieniveaus wordt helder voor de samenleving, docenten, ouders en leerlingen wat men verondersteld wordt te beheersen, afhankelijk van het opleidingsniveau. Dat levert in de ogen van deze leden, een belangrijke bijdrage aan het herstel van het vertrouwen in het onderwijs. Ook wordt met de invoering van de referentieniveaus beoogd een kwaliteitsverbetering tot stand te brengen. Deze zal zeker gezien de toenemende concurrentie vanuit het Verre Oosten en de ambitie die Nederland heeft om een kenniseconomie te blijven noodzakelijk zijn. In dit kader willen de leden gaarne wijzen op de goede resultaten van het Enschedese Leesverbeterplan. De gegevens laten zien dat na groep 8 slechts 2% van de kinderen als niet goede technische lezer de basisschool verlaat. Landelijk ligt dat cijfer rond de 25%. Ook de resultaten op het gebied van begrijpend lezen liggen boven het landelijk gemiddelde. Zou dit plan landelijk navolging kunnen vinden, zo willen deze leden weten.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe het stellen van referentiekaders bijdraagt aan enerzijds het optrekken van de resultaten van zwakke scholen en anderzijds het stimuleren van scholen die al boven de norm zitten. Geeft de ondergrens in gewenste leerresultaten ook een remmend effect? Op welke manier worden leerlingen die al boven het gewenste niveau zitten niet onnodig belast of afgeremd, zo vragen de leden.

De leden van de SGP-fractie merken op dat de cijfers over dalende leerlingprestaties belangrijke beweegredenen zijn voor het wetsvoorstel. Zij vragen of de genoemde cijfers voldoende basis en rechtvaardiging bieden voor het wetsvoorstel. Deze leden vragen een reactie op de constatering dat over de interpretatie van dergelijke gegevens bijzonder veel onenigheid bestaat. De leden begrijpen dat het wetsvoorstel ook tot betere resultaten op het gebied van rekenen en taal moet leiden. Deze leden vragen om een kritische reflectie op de vooronderstelling die eigenlijk in het wetsvoorstel besloten ligt dat invoering van referentieniveaus min of meer als vanzelf tot betere opbrengsten leidt. Deze leden constateren echter dat met het enkele vaststellen van ijkpunten nog geen stap gezet is tot feitelijke verbetering van het taal- en rekenonderwijs. Zij veronderstellen zelfs dat de komende jaren vooral veel energie gestoken zal worden in het organiseren van een uniform systeem alvorens er resultaten te verwachten zijn. Zij vragen of voldoende alternatieven zijn overwogen die minder intensief zijn en die ook tot het beoogde doel kunnen leiden.

De leden van deze fractie vinden voorts in de toelichting vooral een beschrijving van de voordelen die ijkpunten en referentieniveaus met zich

brenge. Graag zien deze leden dat de regering zich in de toelichting er ook van had vergewist dat standaardisering negatieve effecten met zich brengt. Ervaring uit het buitenland leert bijvoorbeeld dat een grotere mate van standaardisering en uniformering tot sterkere verstarring van het onderwijs kan leiden. Deze leden vragen of de regering dit gevaar onderkent. Zij vragen ook op welke wijze dit wetsvoorstel de genoemde negatieve effecten vermijdt en welke waarborgen met het oog op de toekomst worden gecreëerd.

De leden hebben de indruk dat de invoering van referentieniveaus vooral als een op objectieve basis gelegitimeerde wijziging worden voorgesteld. Deze leden constateren echter dat in dit verband ook het woord cultuuromslag gebruikt wordt. Tijdens het rondetafelgesprek dat de Kamer op 18 november 2009 voerde, werd bovendien breed aangegeven dat het werken met referentieniveaus voor docenten zonder verdere scholing eigenlijk moeilijk is. Deze signalen lijken er dus op te wijzen dat invoering van de referentieniveaus ook een didactische wijziging omhelst. De leden vragen de regering daarom in hoeverre zij de referentieniveaus beschouwt als een onderwijsvernieuwing.

2.1 Taal en rekenen centraal in onderwijsbeleid

De leden van de CDA-fractie menen dat met de vaststelling van de doorlopende leerlijnen een stap op weg naar verbetering van de kwaliteit van het rekenen en taal is gezet, maar dat aan enkele belangrijke voorwaarden nog niet is voldaan. Volgens deze leden kan slechts een verbetering van de kwaliteit van het Nederlands en rekenen worden bereikt indien deze verantwoordelijkheid integraal wordt gedeeld binnen de onderwijsinstellingen. Indien de verantwoordelijkheid voor het bereiken van de referentieniveaus uitsluitend bij de docenten Nederlands en wiskunde wordt gelegd, zal óf het gewenste niveau niet worden gehaald, óf zal dit ten koste gaan van andere onderdelen van het vak Nederlands of wiskunde. Ook de docenten voor andere vakken zoals economie, geschiedenis, aardrijkskunde, scheikunde en biologie zullen hun bijdrage moeten geven aan de versterking van het niveau van Nederlands en rekenen. Op welke manier wil de regering de integraliteit binnen de onderwijsinstellingen bevorderen, zo willen deze leden weten. Daarnaast moet de deskundigheid van de docent boven elke twijfel verheven zijn. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om de referentieniveaus wettelijk in het curriculum van de lerarenopleidingen en pabo's vast te leggen of te verankeren in dit wetsvoorstel? Indien docenten onvoldoende kennis hebben van taal en rekenen zullen hun leerlingen automatisch ernstige tekortkomingen in deze vakken oplopen. De leden willen ook weten welke stappen de regering wil treffen teneinde de kennis van taal en rekenen op een voldoende peil te houden. Voorts vragen zij naar de reden dat de HBO-raad niet betrokken was bij de kennisbasis. En hoe zit het met de PO- en VO-raad, waren zij betrokken? Zo neen, waarom niet? Aangezien op de lerarenopleiding wordt gewerkt met de Kennisbasis, is het dan niet vreemd dat de inhoud van de kennisbasis niet gekoppeld is aan de inhoud van de referentieniveaus? De leden vernemen graag een reactie op dit punt.

De leden van de SP-fractie verwijzen naar het advies van de Raad van State bij dit wetsvoorstel. De Raad merkt op dat omdat het wetsvoorstel geen verband legt tussen referentieniveaus primair onderwijs en de kerndoelen van het primair onderwijs, het niet gewaarborgd is dat lerarenopleidingen voor het primair onderwijs wat betreft rekenen en taal voldoen aan de referentieniveaus. Door inrichting van de gemeenschappelijke kennisbasis voor deze lerarenopleidingen, vindt een verankering van de referentieniveaus in het curriculum van de lerarenopleidingen voor het primair onderwijs plaats. Hoe gaat de regering garanderen dat zittend

personeel ook gaat voldoen aan de nieuwe eisen? Zijn hiervoor genoeg middelen voorhanden, zo willen deze leden weten.

De leden van de ChristenUnie-fractie erkennen het belang van een voldoende niveau van rekenen en taal op alle niveaus. Wel vragen zij of op bijvoorbeeld ambachtsscholen de aandacht niet teveel wordt afgeleid van ambachtvakken door het stellen van hoge eisen aan reken- en taalvaardigheid. De leden van deze fractie wijzen op de beperkingen van het stellen van kwantitatieve eisen aan leerlingen. Bovendien geldt dat één vast toetsmoment soms een onjuist of oneerlijk beeld schept van de capaciteiten van de leerling. Op welke manier wordt hier rekening mee gehouden? Wordt het uitgangspunt dat leerlingen beoordeeld moeten worden op wat zij goed kunnen niet beperkt door het stellen van deze eisen?

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering van mening is dat alleen rekenen en taal zich lenen voor het ontwikkelen van referentieniveaus. Zij vernemen graag of de regering het onwenselijk vindt om in de toekomst ook voor andere gebieden referentieniveaus op te stellen. Zij vinden het belangrijk dat referentieniveaus tot het strikt noodzakelijke worden beperkt.

2.2 Expertgroep

De leden van de SGP-fractie lezen dat het beheersingsniveau van taal en rekenen volgens de regering iets gedaald en mogelijk zelfs stabiel gebleven is. Deze leden vragen hoe de regering voor ogen ziet dat het beheersingsniveau de komende jaren blijft stijgen, als eis van een versterkte kenniseconomie. Acht de regering het realistisch om een hoger beheersingsniveau te bewerkstelligen dan de afgelopen decennia kenmerkend gerealiseerd en afdoende gebleken is, zo vragen zij.

2.3 Referentiekader taal en rekenen

Draagvlak in het onderwijs

De leden van de CDA-fractie stellen dat, ofschoon de discussie over de referentieniveaus niet van gisteren is en er al vanaf 2008 gewerkt is aan de invoering hiervan in het onderwijs, bij diverse docenten grote zorgen bestaan over het invoeringstraject. Ze menen dat ze zich onvoldoende hebben kunnen bijscholen en op de hoogte kunnen stellen van de nieuwe eisen waaraan hun onderwijs moet voldoen. Over het algemeen leeft het invoeren van de referentieniveaus nauwelijks in het veld. De leden van deze fractie menen dat alleen een zorgvuldige invoering van de referentieniveaus uiteindelijk tot een succes kan leiden. In hoeverre is daar nu aan voldaan? Is de invoering per 1 september a.s. realistisch in het licht van het voorgaande? Hebben scholen voldoende tijd om hun lesstof aan de invoering van de referentieniveaus aan te passen, willen de leden weten.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het rapport van de commissie-Dijsselbloem heeft gewezen op het onvoldoende doorklinken van het geluid van vakdocenten bij de grote onderwijsvernieuwingen. Zijn de Landelijke Vereniging van Neerlandici (LVVN), het Sectiebestuur Nederlands van Levende Talen, de Nederlandse Vereniging tot Ontwikkeling van het Reken Wiskunde Onderwijs (NVORWO) en de Nederlandse Vereniging van Wiskundeleraren (NVvW) ook gehoord bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel? Zo ja, wat was dan hun oordeel over de uitvoerbaarheid, zo willen deze leden weten.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de aanknopingspunten voor afspraken tussen de onderwijssectoren over wat men van elkaar mag verwachten. Hoe komen deze afspraken tot stand, zo vragen zij.

2.4 Wettelijke verankering

De leden van de CDA-fractie menen dat dit wetsvoorstel aan de ene kant belangrijk is voor de toekomst van het Nederlandse onderwijs. Het maakt duidelijk wat verwacht mag worden van de onderwijsinstellingen van wat zij leerlingen hebben bijgebracht op het terrein van rekenen en taal. Aan de andere kant gaan deze leden er vanuit dat na verloop van tijd het effect van de wet uitgewerkt zal zijn, omdat de doorlopende leerlijnen dan dusdanig zijn doorgevoerd dat de nu nog bestaande tekortkomingen dan zijn weggewerkt. Ook gaan de leden er vanuit door een consequente uitvoering en handhaving het onderlinge vertrouwen tussen de diverse onderwijssectoren en in het onderwijs weer herstelt. Onderschrijft de regering de mening van deze leden dat deze wet derhalve eigenlijk een tijdelijk karakter zou moeten hebben en moet worden ingetrokken zodra het doel is bereikt?

Een van conclusies van het rapport van de commissie-Dijsselbloem was dat de overheid over het «wat» gaat en de scholen over het «hoe». De leden onderschrijven deze lijn volledig, zij het dat bedacht moet worden dat naarmate de doelen (het wat) strakker worden omschreven, de overheid de grens nadert van het zich ongeoorloofd inmengen in de manier (het hoe) waarop het onderwijs wordt gegeven. Dat vraagstuk dient zich zeker aan bij de formulering van de doorlopende leerlijnen met de vaststelling van de referentieniveaus voor rekenen en taal. Het gaat namelijk niet om bepalingen die binnen een school of door een individuele docent moeten worden vastgelegd, maar juist hier moeten alle toeleveranciers (po naar vo, vo naar ho) de afnemende scholen kunnen garanderen dat kinderen het fundamentele niveau hebben bereikt. Die bovensectorale aanpak noodzaakt een nauwkeurige omschrijving wat leerlingen voor rekenen en taal moeten kunnen en kennen aan het einde van een bepaalde opleiding. Onderschrijft de regering de mening van de leden dat de referentieniveaus bedoeld zijn om individuele leerlingen te beoordelen en niet de school?

Voordat deze leden kunnen vaststellen dat de grens van het toelaatbare bij de invulling van de «wat»- en «hoe» -vraag niet overschreven wordt, hebben zij nog een aantal vragen. De leden van deze fractie zijn weliswaar van mening dat het bij de referentieniveaus gaat om vaststelling van regels die de individuele school overstijgen. Toch, kan de «wat»-vraag zo gedetailleerd worden ingevuld dat de «hoe»-vraag tevens wordt ingevuld. In zekere zin zit hier tussen de «wat» en «hoe» vraag ook een spanningsveld ten opzichte van de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). Ook hebben zij nog vragen over de keuze van een bovensectorale wet in plaats van aanpassing in de diverse sectorwetten. Zij ontvangen graag een uitgebreide toelichting op deze punten.

De leden van de SP-fractie verwijzen naar het advies van de Raad van State bij dit wetsvoorstel. De Raad heeft geadviseerd het afnamemoment van eindtoetsen in het primair onderwijs te verschuiven naar het einde van het schooljaar, zodat de onderwijstijd optimaal kan worden gebruikt. Mede daarom wordt op dit moment een pilot uitgevoerd. Waarom kiest de regering er niet voor om eerst de resultaten van de pilots en invoering van het referentiekader na een aantal jaren te evalueren, voordat sprake is van een wettelijke verankering, zo vragen deze leden.

De leden van de SGP-fractie hebben de indruk dat er verschil bestaat in de doorwerking van de referentieniveaus voor voorgezet en basisonderwijs.

Terwijl in het voortgezet onderwijs sturing plaats vindt op eindniveau, door controle op de inhoud van de examenprogramma's, wordt in het basisonderwijs het onderwijs in bredere zin gecontroleerd op verenigbaarheid met de referentieniveaus. De referentieniveaus hebben voor het basisonderwijs aldus een verstrekkender invloed. Deze leden vragen waarom de regering niet heeft volstaan met de eis dat ook in het basisonderwijs de gebruikte toets overeen moet komen met de referentieniveaus. Zij vragen hoe dit verschil te rechtvaardigen is.

2.4.1 Basisonderwijs

De leden van de SGP-fractie begrijpen uit de toelichting dat de beheersingsgraad van rekenen en taal door leerlingen volgens de regering aan het dalen is. Geconcludeerd kan dus worden dat leerlingen in het verleden kennelijk een hogere beheersingsgraad wisten te bereiken terwijl er in het onderwijs minder sprake was van ijkpunten en referentieniveaus. Gezien deze situatie hebben deze leden vragen bij de voorgestelde oplossingsrichting. Zij constateren de paradoxale situatie dat de regering meer kwaliteit wil genereren door meer sturing terwijl hogere kwaliteit in het verleden juist met minder sturing tot stand kwam. Zij vragen in dit licht een toelichting op de voorgestane koers van de regering. Eveneens vragen zij hoe het komt dat scholen, naar de mening van de regering, onvoldoende raad weten met de kerndoelen, terwijl dit voorheen geen wezenlijk probleem opleverde.

De leden vragen vervolgens naar een toelichting op de reactie van de regering ten aanzien van onderdeel 3d van het advies van de Raad van State. Zij hebben het advies van de Raad van State aldus begrepen, dat geen dubbele informatie dient te bestaan op het niveau van de toetsing. Het wordt in die opvatting niet wenselijk geacht dat scholen naast bijvoorbeeld de Cito-toets ook een eindtoets op basis van referentieniveaus hanteren en de resultaten aanleveren. De regering heeft de dubbele informatie echter opgevat als een dubbele informatiestroom, waarbij de toetsresultaten afzonderlijk van het onderwijskundig rapport worden geleverd. Naar aanleiding hiervan heeft de regering een integratie van de toetsresultaten in het onderwijskundig rapport voorgesteld. De leden vragen of de regering naast dit voorstel ook de eerder beschreven opvatting van de Raad van State deelt.

De leden merken vervolgens op dat er een merkwaardige relatie dreigt te ontstaan tussen de kerndoelen en de referentieniveaus. Deze leden constateren namelijk dat de regering de referentieniveaus beschouwt als uitwerking van de kerndoelen voor rekenen en taal. Naar de mening van deze leden gaan deze kerndoelen feitelijk als een soort grondslag functioneren, aangezien de kerndoelen zeer globaal zijn. Dat is een nieuwe situatie, aangezien voorheen alle eisen in en op grond van de kerndoelen geformuleerd zijn. Zij vragen naar een rechtvaardiging hiervoor. Ook vragen deze leden naar een rechtvaardiging voor de scheiding die binnen de kerndoelen ontstaat, namelijk dat sommige kerndoelen als grondslag dienen en sommige de volledige uitwerking behelzen. Eveneens ontstaat de onwenselijke situatie dat, hoewel de kerndoelen en de referentieniveaus inhoudelijk niet te scheiden zijn, er in de sfeer van het toezicht wel degelijk een scheiding ontstaat door het verschil in status dat beide criteria hebben. Wil de regering op grond van deze bezwaren alternatieven overwegen, zo vragen deze leden. De leden van deze fractie vragen voorts of de regering erop wil toezien dat binnen de voorgestelde ijking van toetsen aan de referentieniveaus zoveel mogelijk van de reeds bestaande en erkende toetsen gebruikt kunnen blijven worden.

Referentieniveaus als hulpmiddel voor betere leerresultaten

De leden van de CDA-fractie constateren dat in het primair onderwijs in het laatste leerjaar een aparte toets voor rekenen en taal worden afge-

nomen. De leden zijn een voorstander van een dergelijke toets. Wel vragen zij of de huidige Cito-toets een adequate invulling is van de wettelijke verplichting in dit wetsvoorstel. Welke instantie zal de toetsen iken, zo willen zij weten. Voor de spreek- en schrijfvaardigheid zijn geen objectieve en valide toetsen beschikbaar. Op welke manier kan het niveau dan objectief worden vastgesteld om daarmee duidelijkheid te verschaffen of de referentieniveaus zijn behaald, zo vragen de leden van deze fractie.

Verplichte verzameling gegevens eindniveau

De leden van de CDA-fractie menen dat de referentieniveaus een belangrijke functie kunnen spelen bij het versterken van het onderling vertrouwen binnen het onderwijs. Daarnaast kan het in de ogen van deze leden ook een rol spelen bij de beoordeling van de kwaliteit van een school, zoals geformuleerd in het wetsvoorstel Goed onderwijs, goed bestuur¹. Bij de behandeling van de wet werd door deze leden grote waarde gehecht aan het objectief kunnen formuleren van eisen op rekenen en taal teneinde de kwaliteit van een school te kunnen beoordelen. In de ogen van deze leden werd specifiek gedacht aan de onderhavige referentieniveaus. Wel vragen zij wat nu precies de relatie is tussen de kerndoelen en de referentieniveaus. De kerndoelen zijn een bekostigingsvoorwaarde, geldt dit ook voor de referentieniveaus? Welke sanctionering is er mogelijk en in hoeverre verschilt deze van de sanctionering voor de kerndoelen? Deze wens de school beter op kwaliteit te kunnen beoordelen lijkt haaks te staan op de huidige cultuur binnen het onderwijs. Er lijkt een grote angst voor afrekenen in het onderwijs te heersen. De onderwijsinspectie zou het onvoldoende bereiken van de gestelde niveaus kunnen aangrijpen om scholen aan te pakken. Dat mocht volgens velen niet gebeuren. De regering meent dat dit bij de evaluatie van de wet Goed onderwijs, goed bestuur beoordeeld zou moeten worden. Toch wensen de leden een meer richtinggevend antwoord op deze vraag. Zeker ook in het licht van het wetsvoorstel Goed bestuur, goed onderwijs, zo merken zij op.

De leden van de SP-fractie lezen in de memorie van toelichting dat over een aantal jaren de invoering van de referentieniveaus enerzijds en het wetsvoorstel Goed onderwijs, goed bestuur anderzijds wordt geëvalueerd. Op basis van dit onderzoek kan dan worden bepaald of scholen in voldoende mate hebben leren werken met de referentieniveaus. Wat zijn de consequenties voor zowel dit wetsvoorstel, alsmede de scholen, als blijkt dat scholen en leraren niet in voldoende mate hebben leren werken met de referentieniveaus? Is de regering voornemens de resultaten die scholen de komende jaren boeken, te betrekken bij de beoordeling van scholen, zo vragen deze leden.

2.4.2 Speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs

De leden van de PvdA-fractie vinden dat ook in het speciaal onderwijs leerresultaten moeten worden geboekt en hechten eraan dat ook leerlingen in het speciaal onderwijs zoveel mogelijk de fundamentele niveaus bereiken voor rekenen en taal, ook al zal dit voor sommigen niet haalbaar blijken. Voor het speciaal en het voortgezet speciaal onderwijs komt er nog een sectorspecifiek invoeringsplan. Wanneer verwacht de regering dat de invoering zover is dat de onderwijsinspectie de betrokken scholen kan gaan beoordelen op hun leerresultaten voor rekenen en taal, zo vragen de leden.

¹ Kamerstuk 31 828.

2.4.3 Voortgezet onderwijs

Eindexamenprogramma's Nederlandse taal/Nederlandse taal en literatuur

De leden van de PvdA-fractie constateren dat er geen aparte taaltoets naast het eindexamen Nederlands komt omdat daarmee dezelfde stof zou worden getoetst. Bij de invoering van de Tweede fase is echter met het verdwijnen van de stelopdracht uit de examinering voor het vak Nederlands, de toetsing van de stelvaardigheid naar de achtergrond verdwenen. Dit terwijl jongeren in het vervolgonderwijs toch ernstige problemen ondervinden als zij onvoldoende in staat zijn om zelfstandig een coherente tekst te formuleren in correct Nederlands. Kan de regering toelichten of en hoe de stelvaardigheid in de toekomst binnen de eindexamens aan bod zal komen? Nu komen bij het vak Nederlands ook onderdelen aan bod die niet direct te maken hebben met de taalvaardigheid. Dat betekent dat er binnen het vak Nederlands zelf compensatiemogelijkheden bestaan, zodat sommige taalzwakke leerlingen toch een voldoende kunnen behalen voor Nederlands. Hoe beoordeelt de regering de consequenties hiervan voor het behalen van de beoogde referentieniveaus? Taalvaardigheid is een zaak die van belang is bij méér vakken dan alleen bij het vak Nederlands. Zouden taalfouten daarom ook bij andere vakken dan Nederlands moeten leiden tot een lagere beoordeling? Niet alle docenten van de andere vakken beheersen hun Nederlands vanzelfsprekend in een voldoende mate. Taalvaardigheid omvat natuurlijk meer dan alleen spelling. Alleen al door de spellingswijzigingen van de afgelopen tijd, zullen docenten niet altijd correct spellen. Deze leden wijzen op het gevaar dat leerlingen bij bepaalde vakken taalfouten als gewoon gaan beschouwen, terwijl deze bij het vak Nederlands juist worden afgeleerd. De leden willen weten wat de regering doet om de taalvaardigheid van alle docenten verder op niveau te brengen.

Rekentoets voortgezet onderwijs

De leden van de CDA-fractie hechten aan de integrale verantwoordelijkheid van alle docenten bij het verhogen van het kennisniveau van taal en rekenen. De discussie over referentieniveaus is begonnen met rekenen en taal en is in de praktijk verworden tot alleen Nederlands en wiskunde. Dat is in de ogen van deze leden een ongewenste ontwikkeling. In dat kader is het opvallend dat in het voortgezet onderwijs een nieuw vak lijkt te worden geïntroduceerd, het vak rekenen. Ook komt er een extra zelfstandig examenonderdeel, de rekentoets. De argumentatie hiervoor is gelegen in de verschillende inhoud van het vak wiskunde en de inhoud van de referentieniveaus voor rekenen. De leden menen dat het verbeteren van het niveau van het rekenen niet alleen de verantwoordelijkheid van de docenten wiskunde mag zijn: het moet integraal worden opgepakt. Waarom is voor een aparte rekentoets gekozen, zo vragen deze leden. Waarom is voor taal niet een aparte toets in het leven geroepen? Waarom moet de toets aan het einde van de opleiding worden gedaan als het kennisniveau al aan het einde van het tweede jaar is bereikt? De leden vrezen dat deze extra tijd die aan taal en rekenen gaat worden besteed, ten koste zal gaan van tijd die aan overige vakken kan worden besteed. Wat is de mening van de regering? Kan ook een toelichting worden gegeven op de zak/slaagregeling? Is het mogelijk alleen te zakken op de rekentoets? Hoe zit het met de leerlingen die in het kader van de basisberoepsgerichte leerweg vier dagen werken en één dag op school zijn? Moeten zij op deze ene dag op rekenen en taal worden bijgespijkerd, blijft er dan genoeg tijd over voor andere vakken op die dag, zo vragen de leden.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in het voortgezet onderwijs alle leerlingen het vak Nederlands volgen, maar niet alle leerlingen volgen rekenen/wiskunde. De leden vragen hoe de rekentoets te zijner tijd moet

gaan meewegen bij de zak/slaagregeling. Eerder werd bepaald dat er voor de vakken Nederlands, Engels en wiskunde maximaal één onvoldoende mag worden behaald. Nu zou men zich kunnen afvragen of een leerling die slaagt met een (zware) onvoldoende voor de rekentoets zinvol aan de pabo kan beginnen. Kunnen bepaalde vervolgoopleidingen eventueel ook een voldoende resultaat voor de rekentoets hanteren als toelatingseis, zo willen zij weten.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering wil overwegen de rekentoets alleen te verplichten voor die leerlingen waarvan geconstateerd kan worden dat zij in hun vervolgoopleiding baat hebben bij een goede rekenbasis. Deze leden zijn van mening dat voor veel leerlingen een rekentoets geen absolute noodzaak is wanneer gebleken is dat zij in het verleden het vereiste minimumniveau wel hebben behaald. Zij vragen of de regering het belang van rekenen voor de maatschappelijke participatie van veel leerlingen niet overschat.

Diagnostische toetsen Nederlandse taal en rekenen

De leden van de CDA-fractie constateren dat in de wet is een voorziening getroffen om eventueel per AMvB diagnostisch toetsen als werkmethode te gaan hanteren. De regering is tot nu toe afhoudend om deze werkmethode dwingend op te leggen. De leden van deze fractie ondersteunen die voorzichtigheid, zeker gezien het eerder genoemde onderscheid in verantwoordelijkheden tussen het hoe (bij de onderwijsinstelling) en het wat (bij de overheid). Om die reden willen deze leden weten waarom deze wettelijke voorziening reeds nu in de wet is opgenomen. Is het niet aan de onderwijsinstellingen zelf om te bepalen welke instrumenten zij gebruiken voor het behalen van de verlangde referentieniveaus, zo vragen de leden.

De leden van de SGP-fractie constateren dat het onderscheid tussen «hoe» en «wat» en de discussie erover inmiddels behoorlijk zijn vervaagd. Deze leden hebben tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Goed onderwijs, goed bestuur uitgebreid aangegeven dat de regering met het verheffen van leerresultaten tot deugdelijkheidseisen voor het eerst slui-penderwijs de invulling van het begrip deugdelijkheidseis heeft gewijzigd. Verbaasd zijn deze leden nu vooral dat de regering aangeeft zich in de toekomst mogelijk zelfs expliciet bezig te gaan houden met didactiek en dat zij daarvoor nu al de nodige bevoegdheden wil creëren¹. Deze leden vragen de regering af te zien van de mogelijke verleiding zich in te laten met didactiek, zoals die in de vorm van een bevoegdheid ten aanzien van diagnostische toetsen is voorgesteld.

2.4.4 Middelbaar beroepsonderwijs

De leden van de CDA-fractie stemmen in met de op het onderwijsniveau bepaalde referentieniveaus. Dat sluit beter aan bij de praktijk en mogelijkheden van de leerlingen dan een op leeftijd gebaseerd systeem. Ofschoon in de memorie van toelichting wordt gesproken over het hbo, blijkt dat dit uitsluitend betrekking heeft op de lerarenopleiding. Waarom wordt voor het mbo wel de kennis van taal en rekenen apart getoetst en wordt deze verplichting voor het hbo en wo niet opgelegd. De leden van voornoemde fractie menen dat ook daar nog een kwaliteitsslag gemaakt kan worden.

De leden van de PvdA-fractie vinden het niet per se nodig dat in het mbo examens maar op één moment in het jaar mogen worden gemaakt en zij maken daarom een onderscheid tussen centrale en gestandaardiseerde examens. Deelt de regering de mening dat voor Nederlands wel gestandaardiseerde examens, maar niet centrale examens wenselijk zijn? Het College van Examens was tegen een geheel centraal examen rekenen in het mbo. Kan de regering uitleggen welke bezwaren dit college precies

¹ Kamerstuk 32 290, nr. 4, p. 10.

had en waarom deze bezwaren haar niet overtuigde? Het Examenbesluit beroepsopleiding WEB¹ heeft uitsluitend betrekking op mbo-4-opleidingen. Wanneer, zo vragen de leden, volgt er een dergelijk besluit voor de mbo-2 en mbo-3-opleidingen?

2.5 Balans tussen ambitie en haalbaarheid; implementatie

De leden van de CDA-fractie merken op dat voor het speciaal (basis)onderwijs geldt maatwerk bij de beantwoording van de vraag of het referentieniveau 1F als uitgangspunt moet worden gehanteerd. De leden zouden graag willen weten wie de maatwerkbehandeling bepaalt: de school, het indicatie-orgaan, de ouders of nog anderen? Ook vragen deze leden hoe dat zal gaan in het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en het niveau 2F, zeker nu het Cito heeft aangegeven dat slechts 13% van de vmbo-bb-leerlingen² het referentieniveau rekenen haalt en slechts 21% niveau 2F van taal behaalt. Zijn er mogelijkheden om voor rekenen of taal een hoger of lager niveau dan het referentieniveau passend bij het onderwijsniveau te behalen? Gaarne zien de leden ook nog een uitgebreidere toelichting op de vermeende effecten van de twee referentieniveaus voor vroegselectie. Wordt er ook naar toe gewerkt dat kinderen van het fundamentele niveau naar het streefniveau doorgroeien? Werkt het hanteren van twee niveaus niet stigmatiserend, ook in de visie van de leerkracht richting het kind, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie onderkennen dat basisschoolleerlingen onderling verschillen in hun capaciteiten, maar zij willen dat iedere school uit elke leerling het beste haalt. Recht doen aan hun verscheidenheid is daarom iets anders dan «vrijheid-blijheid», «u vraagt, wij draaien» of «voor elk wat wils». Daarom hechten de leden eraan dat er maatwerkprogramma's komen niet alleen voor leerlingen voor wie het fundamentele niveau te hoog gegrepen is, maar ook voor leerlingen voor wie het streefniveau eigenlijk al te makkelijk is. Hoe staat de regering tegenover deze gedachte, willen deze leden weten.

Het fundamentele niveau 2F is in het wetsvoorstel bedoeld als eindniveau voor vmbo bb/kb³ en mbo 1/2. Dat mag echter niet betekenen dat leerlingen op mbo 1/2 na het vmbo bb/kb op het gebied van rekenen en taal na het vmbo niets meer doen aan rekenen en taal. Er bestaan ook op mbo-3-niveau leerlingen die willen doorstromen naar mbo-4. Kan de regering uitleggen wat er gaat worden geregeld voor de referentieniveaus voor mbo-3?

De leden merken op dat voor leerlingen met dyslexie in het voortgezet onderwijs een regeling bestaat dat zij wel extra tijd krijgen bij de examinering, maar dat zij niettemin aan dezelfde eisen moeten voldoen. Kan de regering toelichten of het haar bedoeling is dat ook leerlingen met dyscalculie aan dezelfde eisen moeten voldoen? In hoeverre voorspelt een onvoldoende resultaat voor de rekentoets ten gevolge van dyscalculie dat ook de succesansen in het vervolgonderwijs te zeer beperkt zijn? Is de regering het met de leden eens dat ook voor de leerlingen met dyscalculie de ambitie hoog moet worden gehouden?

De leden van de SP-fractie maken zich zorgen over de implementatie van de voorliggende wet. De referentieniveaus zullen worden vastgelegd in een Algemene Maatregel van Bestuur. De leden vragen waarom er voor dit traject gekozen is. Het gevaar dreigt dat op den duur blijkt dat het systeem van referentieniveaus niet aansluit bij de behoeften van het onderwijs, maar dat het wel wordt verankerd in de wet. Zijn er genoeg mogelijkheden om de referentieniveaus op een later moment bij te stellen, zo vragen zij.

De leden wijzen op de passage in de memorie van toelichting waarin wordt vermeld dat de in de examenprogramma's opgenomen referentieniveaus

¹ Wet educatie en beroepsopleiding.

² Basisberoepsgerichte leerweg.

³ Kaderberoepsgerichte leerweg.

veaus worden vertaald naar examenopgaven en toetsen. De examenmakers zijn derhalve verplicht aan de vragen en opgaven zodanig invulling te geven dat deze inzicht geven of de leerling het desbetreffende referentieniveau minimaal beheerst. Is het oordeel van docenten over deze opzet gemeten? Zo ja, wat is hier de uitkomst van, zo willen deze leden weten. De leden maken zich zorgen over de hoge werkdruk in het onderwijs. In de memorie van toelichting staat dat in het basisonderwijs leerlingen zitten met verschillende cognitieve capaciteiten. Niet alle leerlingen zullen het streefniveau halen. Verder staat dat leraren iedere leerling een onderwijsaanbod aanbieden dat past bij zijn capaciteiten. Gegevens over het behaalde eindniveau worden in het basisonderwijs door scholen toegevoegd aan het onderwijskundig rapport. In hoeverre zullen de referentieniveaus en het individuele karakter daarvan, leiden tot extra werk voor leraren? Is er sprake van meer bureaucratie omdat scholen gedwongen worden meer gegevens te verzamelen? Welke maatregelen neemt de regering om de eventuele toename aan bureaucratie als gevolg van de invoering van de referentieniveaus in te dammen? Welke ruimte hebben scholen binnen het huidige programma voor de implementatie van de referentieniveaus?

Voorts verwijzen de leden naar het advies van de Raad van State bij dit wetsvoorstel. De Raad constateert dat door te werken met twee referentieniveaus, minder presterende scholen zouden kunnen volstaan met het aanbieden van het basisniveau. Deelt de regering deze mening? En is de regering van mening dat scholen en leraren in staat zouden moeten zijn om alle leerlingen genoeg aandacht te geven zodat zij het streefniveau halen, zo vragen deze leden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de haalbaarheid van referentieniveaus voor leerlingen van verschillende onderwijssoorten. Zo heeft het Cito laten weten dat 13% van de vmbo-bb leerlingen het referentieniveau rekenen haalt. Enerzijds kan dat wijzen op de noodzaak voor het verbeteren van de prestaties, anderzijds kan het effect ook zijn dat de lat nog te hoog ligt. Hoe beoordeelt de regering dit percentage, zo willen de leden weten. De leden vragen voorts op welke manier rekening wordt gehouden met leerlingen met dyslexie of cijferblindheid.

2.6 Verhouding tot vrijheid van onderwijs

De leden van de ChristenUnie-fractie erkennen dat nu al bij de meeste basisscholen een Cito-toets wordt afgenomen en dat een onderwijskundig rapport moet worden opgesteld. De regering laat weten dat de referentieniveaus nieuwe examenstof oplevert en daarmee een geringe beperking van de vrijheid van inrichting opwerpt. De leden wijzen op het gegeven dat ook de lesstof mogelijk aan verandering onderhevig is door het stellen van referentiekaders. Welke beperking aan de vrijheid van inrichting levert dit op? In hoeverre zijn deze beperkingen noodzakelijk en evenredig, zo vragen de leden.

3. ADMINISTRATIEVE LASTEN

De leden van de CDA-fractie merken op dat in de afgelopen periode stevig geïnvesteerd is in de verbetering van taal- en rekenvaardigheden. Via aparte projecten vanuit de kwaliteitsagenda's po en vo hebben scholen aanvragen kunnen indienen voor het uitvoeren van deze projecten. In de praktijk blijkt dat scholen steeds terughoudender worden om deel te nemen aan dergelijke projecten, vanwege de hoge administratieve lasten en hoge kosten die gemaakt moeten worden voor de verantwoording en begeleiding. De leden vragen daarom of deze middelen niet beter rechtstreeks via de lumpsum aan de scholen aangeboden kunnen worden.

4. ADVIES ONDERWIJSRAAD

De leden van de CDA-fractie vragen een reactie op de 75% van de leerlingen die nu in 2F staat en de 90% die de Onderwijsraad bepleit.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de Onderwijsraad vindt dat er vanuit moet worden gegaan dat niet 75% maar 90 tot 95% van de leerlingen (dus bijna alle leerlingen) een bepaald minimumniveau zou moeten kunnen bereiken. Anders zou dreigen dat scholen een substantiële groep leerlingen uitsluiten. De leden v vragen of de regering deze analyse deelt en welke ambitie zij heeft om de komende tijd het percentage te verhogen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen aandacht voor de door de Onderwijsraad geschetste mogelijkheid dat vo-scholen het behalen van de referentieniveaus als toelatings- of weigeringsgrond gaan gebruiken. Hoewel het kabinet stelt dat dit wettelijk niet mogelijk is, zal het in de praktijk wel kunnen voorkomen. Welke inschatting heeft het kabinet? Hoe wordt voorkomen dat de geschiktheid van een leerling wordt beperkt tot de score op referentieniveau?

II ARTIKELSGEWIJS

Artikel 3

De leden van de SGP-fractie vragen een nadere toelichting en uitwerking van de gebezigde term «uitgangspunt» ten aanzien van de referentieniveaus. Zij brengen onder de aandacht dat er in het kader van de implementatie van de canon een verwarrende discussie is ontstaan over de interpretatie van gebezigde begrippen als uitgangspunt en inspiratiebron. Deze leden vragen in hoeverre scholen ruimte hebben om af te wijken in de inrichting van het onderwijs en de mate waarin de referentieniveaus expliciet aanwezig zijn.

De leden vragen ook welke status de referentieniveaus krijgen in het toezicht door de onderwijsinspectie. Zij vragen of deze status te vergelijken is met de kwaliteitsaspecten uit de Wet op het onderwijstoezicht (WOT). Indien dat het geval is, vragen zij tevens waarom dit toezicht niet expliciet in de WOT wordt verankerd gezien de waarde die eraan wordt toegekend.

De voorzitter van de commissie,
Van Bochove

Adjunct-griffier van de commissie,
Boeve