

Vergaderjaar 2009–2010

32 290

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 8 december 2009 en het nader rapport d.d. 15 januari 2010, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens haar ambtgenoot van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 14 september 2009, no. 09.002510, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mevrouw M. van Bijsterveldt-Vliegenthart, mede namens de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mevrouw S. A. M. Dijkema en de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot vaststelling van regels over referentieniveaus voor de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen (Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen te versterken en de aansluiting tussen de verschillende onderwijssectoren op het gebied van Nederlandse taal en rekenen te verbeteren. Het voorstel bevat daartoe de opdracht om bij algemene maatregel van bestuur een samenhangend geheel van referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen vast te stellen, waarvan de delen bestaan uit referentieniveaus voor Nederlandse taal en rekenen van de verschillende onderwijssectoren.² Verder verplicht het wetsvoorstel (bekostigde) scholen voor basisonderwijs en speciaal onderwijs tot het verzamelen en overdragen aan het vervolgonderwijs van gegevens over prestaties van leerlingen op het gebied van de Nederlandse taal en rekenen, gemeten aan de referentieniveaus, en regelt het dat de referentieniveaus doorwerken in de eindexamenprogramma's (voortgezet onderwijs) en eindtermen (beroepsonderwijs) van dat vervolgonderwijs. Ten slotte stelt het voorstel een rekentoets verplicht als onderdeel van de examens voortgezet onderwijs en voortgezet algemeen volwassenenonderwijs.

De Raad van State onderschrijft de doelstelling van het wetsvoorstel, maar maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen met betrekking tot onder meer de keuze voor een bovensectorale wet, de normerende betekenis van de referentieniveaus en de verschillende, al dan niet facultatieve toetsen. Hij is van oordeel dat in verband daarmee het voorstel deels nader dient te worden overwogen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 14 september 2009, nr. 09.002510, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² In de referentieniveaus wordt zichtbaar welke kennis en vaardigheden noodzakelijk of na te streven zijn, hoe onderdelen ervan op elkaar aansluiten, hoe bepaalde kennis en vaardigheden worden onderhouden en welke kennis en vaardigheden worden verdiept.

inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 8 december 2009, nr. W05.09.0353/l, bied ik U hierbij aan.

In dit nader rapport wordt de indeling van het advies van de Raad gevolgd.

1. De wettelijke verankering van de referentiekaders: doel en betekenis
Het wetsvoorstel komt er in de kern op neer dat de wetgever in twee artikelen voorschrijft dat bij algemene maatregel van bestuur een samenhangend geheel van op elkaar aansluitende, samenhangende ijkpunten voor Nederlandse taal en rekenen wordt ontwikkeld (referentiekader), waarin tot uiting komt welke kennis en vaardigheden op verschillende momenten in het onderwijstraject ten minste van een leerling verwacht worden. De overige bepalingen van het wetsvoorstel regelen de concrete gevolgen van de referentieniveaus voor scholen en leerlingen en betreffen aanpassingen van sectorwetten, alsmede invoerings- en overgangsrecht. De keuze voor een sectoroverstijgende wet én algemene maatregel van bestuur benadrukt dat het aan de overheid is om de samenhang tussen de verschillende sectoren te (blijven) bewaken en te zorgen voor de noodzakelijke continuïteit en rust in de eisen die worden gesteld aan taal en rekenen. Het past niet goed bij de – tot één onderwijssector beperkte – werkingssfeer van de onderwijswetten om de eis van samenhang in deze wetten op te nemen, aldus de toelichting. De Raad merkt hierover het volgende op.

a. Achtergrond van het wetsvoorstel zijn de dalende leerlingprestaties op het gebied van het taal en rekenonderwijs en de grote verschillen tussen scholen op deze beide onderdelen. Tussen de 10 en 15% van de leerlingen in groep 8 loopt bij het verlaten van de basisschool gemiddeld ten aanzien van rekenen en taal zes maanden respectievelijk twee jaar achter. In het voortgezet onderwijs neemt het percentage 15-jarigen met lage lees- en rekenvaardigheden toe, waardoor veel reparatielessen nodig zijn. Het beginniveau van veel leerlingen in het MBO is dermate laag dat de achterstand binnen de schooltijd moeilijk in te halen is. De oorzaak van deze dalende prestaties is gelegen in het ontbreken van duidelijke ijkpunten waaraan het reken- en taalonderwijs dient te voldoen, alsmede de onderwijsdoelen die moeten worden bereikt.¹ De invoering van een gemeenschappelijk referentiekader is onder meer bepleit door de Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen (commissie-Meijerink).² Volgens deze commissie sluiten de onderwijsprogramma's binnen een onderwijssector of tussen de verschillende onderwijssectoren vaak niet goed op elkaar aan. Dat kan er in de praktijk bijvoorbeeld toe leiden dat scholen in het voortgezet onderwijs leerlingen ontvangen met grote verschillen in beheersing van de basisvaardigheden Nederlandse taal en rekenen. Ook de Raad acht het van belang dat beduidend nauwkeuriger dan thans het geval is, in wetgeving wordt vastgelegd wat leerlingen aan het eind van de verschillende onderwijssectoren ten aanzien van de kernvakken rekenen en taal moeten kennen en kunnen, en wel zodanig dat de leerinhouden van de verschillende onderwijssectoren op elkaar aansluiten. Een referentiekader, waarbinnen voor de verschillende onderwijssoorten op elkaar aansluitende referentieniveaus worden geformuleerd, kan daarbij goede diensten bewijzen. De Raad is er echter niet van overtuigd dat voor het bereiken van dit doel een bovensectorale wet zoals de onderhavige noodzakelijk of zinvol is. Hij wijst er op dat de bestaande wetgeving reeds het belang van goede overgangen tussen de onderwijssectoren benadrukt en daaraan opdrachten verbindt. Zo bepaalt artikel 2 van de Wet op het primair onderwijs (WPO) dat het basisonderwijs de grondslag legt voor het volgen van aansluitend onderwijs. De inhoud van het basisonderwijs – die nader wordt uitgewerkt in kerndoelen – moet daarom zodanig zijn dat daarna een soepele overstap naar het aansluitend onderwijs kan worden gemaakt. Met betrekking tot het voortgezet onderwijs bepalen de artikelen 2 en volgende van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) dat dit wordt gegeven aansluitend aan het basisonderwijs en voorbereidt op vervolgonderwijs, waarbij het eindniveau gedefinieerd wordt in de eindexamenprogramma's of eindtermen. In de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) ten slotte is het toezicht op het primair, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs geregeld. Eén van de toetsingspunten van de inspectie is of de aangeboden leerstofinhouden de leerlingen voorbe-

¹ Paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting.

² Over de drempels met taal en rekenen, Enschede 2008.

reiden op vervolgonderwijs en samenleving.¹ De onderwijssectorwetten en de WOT bieden derhalve al een grondslag en formuleren reeds de verplichting om te komen tot een samenhangend stelsel van eisen, gerelateerd aan het eindniveau van de verschillende onderwijstypen en het beginniveau van de daaropvolgende onderwijstrajecten. De meerwaarde van deze slechts twee artikelen tellende raamwet is, gezien de reeds bestaande voorschriften, dan ook beperkt. Daarbij komt dat het voorstel het bestaande systeem van kerndoelen voor het basis- en speciaal onderwijs ongewijzigd laat en het referentiekader er als het ware naast legt. Daardoor roept het voorstel vragen op over de verhouding tussen de WPO en de Wet op de expertisecentra (WEC) enerzijds en het referentiekader anderzijds. De Raad adviseert de referentieniveaus in de bestaande wetgeving in te bedden, zodanig dat zij volledig ingepast worden in de bestaande voorschriften en maatstaven. De volgende punten bieden daartoe een opmaat.

b. Voorgesteld wordt voor het basisonderwijs twee referentieniveaus Nederlandse taal en twee referentieniveaus rekenen vast te stellen, die elk een beheersingsniveau beschrijven bij de kerndoelen voor Nederlandse taal respectievelijk voor rekenen en wiskunde.² Voor het speciaal onderwijs geeft het wetsvoorstel een vergelijkbare regel.³ Deze voorschriften krijgen evenwel geen betekenisvolle uitwerking in de betreffende onderwijssectorwetgeving. Zij vinden – anders dan aanvankelijk werd beoogd⁴ – geen vertaling in, en werken ook anderszins niet door in de kerndoelen. Slechts dienen ze bij de informatievoorziening naar het aansluitend onderwijs in acht te worden genomen.⁵

Dat heeft wezenlijke consequenties voor de status van de referentieniveaus. Ingevolge artikel 9, zesde lid, van de WPO hanteert de school ten minste de kerndoelen als aan het eind van het basisonderwijs te bereiken doelstellingen. Deze wettelijke opdracht heeft onder meer als consequentie dat het bevoegd gezag in het schoolplan nader dient aan te geven hoe de kerndoelen in het onderwijsprogramma zijn verwerkt en dat het schoolplan zodanig uitgevoerd moet worden dat onder meer aan de wettelijke opdracht van artikel 9, zesde lid, van de WPO voldaan wordt,⁶ alsmede dat het toezicht op de naleving hiervan is opgedragen aan de Inspectie van het onderwijs. Doordat de referentieniveaus niet de status van kerndoelen hebben, binden zij de bevoegde gezagsorganen in het basis- en speciaal onderwijs niet⁷ en vormen zij geen onderdeel van het toezichtkader van de inspectie.⁸ Dat betekent dat er geen toezicht kan worden gehouden op het al dan niet bereiken van de referentieniveaus in het basis- en speciaal onderwijs, en het niet in acht nemen daarvan voor de school geen juridische consequenties kan hebben. De Raad geeft in overweging de referentieniveaus alsnog in de kerndoelen op te nemen.

c. Het referentiekader taal en rekenen is opgebouwd uit vier referentieniveaus, gepaard aan de vier onderwijssectoren.⁹ Het referentiekader beschrijft voor de sectoren PO en SO daarnaast twee niveaus: een fundamenteel niveau en een streefniveau. Het fundamentele niveau geeft aan welke basiskennis en basisvaardigheden aan de afsluiting van ieder onderwijstype in elk geval moeten zijn verworven. Daarmee geeft het fundamentele niveau het minimumniveau aan dat de leerling moet beheersen en waaraan het onderwijs moet voldoen. Dat roept de vraag op hoe deze referentieniveaus zich verhouden tot de overige in de onderwijswetgeving opgenomen kwaliteitsmaatstaven. Hiervoor heeft de Raad reeds opgemerkt dat de referentieniveaus wat betreft PO en het SO te onderscheiden zijn van de kerndoelen, die eveneens uitgaan van een bepaald te bereiken minimumniveau. Anders dan de kerndoelen, hebben de referentieniveaus geen gevolgen voor zaken als schoolplan, toezicht en bekostiging. Verder is bij de Eerste Kamer der Staten-Generaal het wetsvoorstel met betrekking tot de invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten, alsmede een aanvulling van de interventiemogelijkheden in het kader van het overheidstoezicht, en de verbetering van het intern toezicht, aanhangig.¹⁰ De essentie van dat voorstel is dat een school in elk geval niet voldoet aan de wettelijke opdrachten voor het onderwijs wanneer de leerresultaten – vergeleken met andere soortgelijke scholen – ernstig of langdurig tekortschieten, waarna de minister de bekostiging van de school kan

¹ Toezichtkader PO/VO 2009, Kernkader primair onderwijs, b, (onderwijsleerproces), kwaliteitsaspect 2.

² Artikel 2, tweede lid, onder a. De kerndoelen worden vastgesteld op grond van artikel 9, vijfde lid, van de WPO.

³ In het navolgende betoog wordt uitsluitend verwezen naar bepalingen betreffende het primair onderwijs; de redenering is evenwel ook van toepassing op het speciaal onderwijs.

⁴ Kamerstukken II 2008/09, 31 332, nr. 7, blz. 6: «de sectorvoorschriften worden aangepast in verband met de doorwerking van de referentieniveaus naar de kerndoelen (po en so) [...]». Wij beschouwen de referentieniveaus als een nadere uitwerking van de kerndoelen.»

⁵ Het voorgestelde artikel 9, achtste lid, WPO.

⁶ Artikel 12 WPO.

⁷ Volgens de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2 bevat de wet referentiekaders Nederlandse taal en rekenen alleen een opdracht voor de overheid zelf en scheidt de vaststelling van de referentieniveaus als zodanig geen verplichtingen voor scholen of leerlingen.

⁸ Toelichting, paragraaf 5.3 (Overige opmerkingen).

⁹ PO, SO, VO en MBO.

¹⁰ Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet medezeggenschap op scholen en de Leerplichtwet 1969 in verband met de invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten, alsmede een aanvulling van de interventiemogelijkheden in het kader van het overheidstoezicht, en de verbetering van het intern toezicht (Kamerstukken I 2009/10, 31 828, nr. A).

beëindigen. Ten slotte zijn er door de inspectie in het toezichtkader geformuleerde beleidsregels die zien op overige aspecten van kwaliteit.

Een en ander betekent dat in de afzienbare toekomst voor basis- en speciaal onderwijs vier verschillende typen kwaliteitsmaatstaven zullen vigeren, met uiteenlopende binding en sanctionering:

1. de kerndoelen, in de vorm van bekostigingsvoorwaarden gegoten deugdelijkheidseisen, op de naleving waarvan de inspectie toeziet;
2. de overige aspecten van kwaliteit als bedoeld in artikel 11, tweede lid, WOT, die de status hebben van door de inspectie gestelde en door de minister goedgekeurde, in beleidsregels neergelegde kwaliteitsmaatstaven, op de naleving waarvan de inspectie toeziet, maar die niet de status van deugdelijkheidseisen/bekostigingsmaatstaven hebben;
3. de (minimum)leerresultaten als bedoeld in het bij wetsvoorstel 31 828 voorgestelde artikel 10a WPO, welke bepaling niet alleen een deugdelijkheidseis/bekostigingsvoorwaarde vormt, maar zelfs bij niet-naleving kan leiden tot volledige beëindiging van de bekostiging;
4. de referentieniveaus als bedoeld in het onderhavige wetsvoorstel, die niet de status hebben van deugdelijkheidseis/bekostigingsvoorwaarde, maar (wel) als criterium fungeren bij de informatievoorziening naar het vervolgonderwijs.

De Raad acht een dergelijke hoeveelheid aan verschillende kwaliteitseisen met bijbehorende verschillen in juridische binding en sanctionering onwenselijk en adviseert ook daarom de referentieniveaus volledig in het bestaande stelsel van kwaliteitseisen in te voegen.

d. De programma's van de lerarenopleidingen worden bepaald door wettelijk verankerde bekwaamheidseisen, die worden uitgewerkt in het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel. Onderdeel van deze bekwaamheidseisen is de vanzelfsprekende voorwaarde dat een leraar vakinhoudelijk competent is.¹ Bij de regulering van die vakinhoudelijke competentie wordt verwezen naar wat leerlingen in de onderscheiden sectoren moeten leren: de bekwaamheidseisen zijn wat betreft de vakinhoud geënt op de kerndoelen, de eindtermen en de exameneisen in respectievelijk PO, VO en MBO. Omdat het wetsvoorstel bepaalt dat bij de vaststelling van de eindtermen en exameneisen de desbetreffende referentieniveaus in acht worden genomen, lijkt aanpassing van de bekwaamheidseisen voor het VO en MBO niet noodzakelijk. Voor het PO geldt dat de leraar de leerinhouden beheerst van de vak- en vormingsgebieden, zoals beschreven in de kerndoelen voor het primair onderwijs.² Omdat het wetsvoorstel geen verband legt tussen de referentieniveaus PO en de kerndoelen van het PO, is niet gewaarborgd dat de lerarenopleidingen voor het primair onderwijs wat betreft rekenen en Nederlandse taal voldoen aan de referentieniveaus. Daarmee wijkt het voorstel af van aanbeveling 7.3 van de Commissie-Meijerink om in de bekwaamheidseisen de referentieniveaus voor taal en rekenen op te nemen.

De Raad geeft in overweging alsnog deze aanbeveling in het wetsvoorstel te verwerken.

e. Tegen de hiervoor geschetste achtergrond onderschrijft de Raad de doelstelling van dit voorstel, nu het van groot belang is dat de sectorale doelen op elkaar aansluiten. Hoewel een referentiekader daarbij een middel kan zijn, is voor het bereiken van deze samenhang echter geen afzonderlijke wet nodig, aangezien de verschillende sectorwetten deze verplichting reeds kennen dan wel veronderstellen. Voor zover het het primair en speciaal onderwijs betreft is de voorgestelde benadering bovendien onvoldoende effectief.

De Raad acht het een gemis dat het referentiekader de scholen in het primair en speciaal onderwijs niet bindt, omdat de kerndoelen niet worden aangepast en omdat op de naleving van het referentieniveau geen toezicht door de inspectie mogelijk is. Problematisch is verder dat in de toekomst vier verschillende typen van kwaliteitsmaatstaven zullen vigeren en dat de doorwerking naar de (leraar)bekwaamheidseisen niet verzekerd is. Indien deze aanpak – in afwijking van de eerder voorgenomen opzet³ – is ingegeven door de gedachte om de scholen in het primair en speciaal onderwijs geleidelijk voor te bereiden op de nieuwe eisen, en op termijn wel zal worden voorzien in een meer bindende precisering en vastlegging in de vorm van kerndoelen, merkt de Raad op dat tekst noch toelichting bij het voorstel daarvan blijk geven.

¹ Artikel 2.1, aanhef en onder c, van het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel.

² Artikel 2.6, tweede lid, onderdeel b, ten eerste, van het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel.

³ Kamerstukken II 2008/09, 31 332, nr. 7.

De Raad adviseert af te zien van een bovensectorale wet en te volstaan met een aanpassing van de onderwijssectorwetten, waarbij voor het primair en speciaal onderwijs indien nodig, en voorzien van een dragende motivering, zou kunnen worden voorzien in een uitgestelde inwerkingtreding van bindende maatstaven.

1a

De Raad kan worden toegegeven dat de voorgestelde bovensectorale wet beperkt van omvang is, en dat de sectorwetten al enkele bepalingen bevatten die verwijzen naar andere sectoren. Bij de keuze voor sectorale dan wel bovensectorale regeling, is het volgende van belang. Bij het referentiekader staat de samenhang tussen het taal- en rekenonderwijs dat wordt verzorgd in de verschillende onderwijssectoren (PO, SO, VO, MBO) centraal. Het gaat om een doorlopende leerlijn taal en rekenen, waarbij kennis en vaardigheden die in de «afleverende» onderwijssectoren verworven zijn, in de «ontvangende» onderwijssectoren onderhouden en verdiept moeten worden. Omgekeerd stellen de behoeften van de «ontvangende» onderwijssectoren eisen aan het taal- en rekenonderwijs dat wordt verzorgd in de «afleverende» sectoren. Het referentiekader is dus één integraal kader voor verschillende sectoren. Om de samenhang tussen het taal- en rekenonderwijs van de verschillende sectoren te benadrukken en tot uitdrukking te brengen dat het de opdracht aan de overheid is om deze samenhang blijvend te bewaken, verdient het naar het oordeel van de regering de voorkeur om de basis voor de referentieniveaus op te nemen in een bovensectorale wet en niet in de diverse – primair tot één sector beperkte – sectorwetten. Daarnaast wordt, in lijn met het advies van de Raad, een aanvulling van de sectorwetten WPO en WEC voorgesteld (zie punt 1b), waardoor de sectorspecifieke elementen beter worden verankerd in die sectorwetten.

1b

De regering acht het evenals de Raad van belang dat de referentieniveaus worden ingebed in de sectorwetgeving voor het basisonderwijs en het speciaal onderwijs, zodanig dat de relatie met de kerndoelen wettelijk wordt geregeld. Daarbij ziet de regering de referentieniveaus als complementair aan de kerndoelen, niet als vervangend. Naar aanleiding van het advies van de Raad is daarom de volgende bepaling toegevoegd aan de WPO (artikel 9, achtste lid): «Bij de verzorging van het onderwijs op basis van de kerndoelen voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde, neemt het bevoegd gezag, met inachtneming van artikel 8, eerste lid, de referentieniveaus Nederlandse taal en de referentieniveaus rekenen, bedoeld in artikel 2, tweede lid, aanhef en onderdeel a, van de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen, als uitgangspunt.» Eenzelfde bepaling is opgenomen in de WEC (artikel 13, tiende lid).

Voor scholen betekent dit dat zij bij de inrichting van de onderwijsactiviteiten ten minste de kerndoelen als te bereiken doelstellingen blijven hanteren. De kerndoelen geven een globale beschrijving van de kwaliteiten van leerlingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden. De referentieniveaus, onderscheiden in een fundamenteel niveau en een streefniveau, geven een preciezere beschrijving van het kennen en kunnen van leerlingen. In het onderwijsaanbod op basis van de kerndoelen moeten scholen de referentieniveaus als uitgangspunt nemen. Dit wil zeggen dat scholen de twee onderscheiden referentieniveaus als hulpmiddel gebruiken om voor leerlingen doelen te bepalen gericht op het bereiken van een zo hoog mogelijk eindniveau taal en rekenen. Welke doelen voor leerlingen worden bepaald, hangt samen met de manier waarop leerlingen zich ontwikkelen. Het is aan scholen om het onderwijs af te stemmen op de voortgang in de ontwikkeling van de leerling (artikel 8, eerste lid, WPO). Met het oog daarop is de verwijzing naar artikel 8 WPO opgenomen in de bepaling.

Door opname van de voorgestelde bepaling in de WPO en de WEC krijgen de referentieniveaus een bindende status in het basisonderwijs en speciaal onderwijs en is het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs geborgd. De inspectie kan erop toezien dat scholen in het aanbod aan leerlingen de referentieniveaus hanteren als uitgangspunt voor het onderwijs. Daardoor wordt hetgeen de Raad adviseert, zij het op andere wijze, bereikt.

1c

De referentieniveaus taal en rekenen zijn een hulpmiddel voor basisscholen om het onderwijs in taal en rekenen beter vorm te geven. De niveaus geven een preciezere beschrijving van de beoogde kennis en kunde van leerlingen dan de kerndoelen taal en rekenen. De referentieniveaus zijn dus vooralsnog geen kwaliteitseisen ten aanzien van de leerresultaten van basisscholen. Na de invoering van de referentieniveaus moeten basisscholen voldoende tijd krijgen om te leren werken met de referentieniveaus op leerlingniveau. De regering acht het niet haalbaar en ook niet wenselijk om de invoering van de referentieniveaus te verzwaren met nieuwe kwaliteitseisen aan de resultaten van basisscholen. Dit betekent dat de leerresultaten van scholen voorlopig worden beoordeeld op basis van de huidige werkwijze van de inspectie. Het wetsvoorstel 31 828 (hierna te noemen: wetsvoorstel «Goed onderwijs, goed bestuur») met onderliggende regelgeving beschrijft deze beoordelingssystematiek. Over een aantal jaren wordt enerzijds de invoering van de referentieniveaus en anderzijds de wet «Goed onderwijs, goed bestuur», voor zover het betreft de bepaling over minimumleerresultaten en de daaraan verbonden sanctiemogelijkheid opheffing van de school, geëvalueerd.¹ Op basis van dit evaluatieonderzoek kan worden bepaald of scholen in voldoende mate hebben leren werken met de referentieniveaus. Bovendien wordt dan onderzocht of en zo ja op welke wijze de referentieniveaus kunnen worden gebruikt in de beoordeling van de minimumleerresultaten van scholen. Bij een positief besluit hierover zal dan voorgesteld worden de wetgeving aan te passen. De relatie tussen de kerndoelen en de referentieniveaus wordt wettelijk geregeld (zie punt 1b).

1d

De regering is met de Raad van mening dat het wenselijk is dat de lerarenopleidingen voor het primair onderwijs wat betreft rekenen en Nederlandse taal inhoudelijk aansluiten bij de referentieniveaus. De bekwaamheidseisen zijn wat betreft de vakinhoud geënt op de kerndoelen. Een logisch gevolg van de geschetste wettelijke relatie tussen de kerndoelen en de referentieniveaus is dat leraren vakinhoudelijk bekwaam moeten zijn wat betreft de referentieniveaus. Daarom zal het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel zodanig worden aangepast, dat in het artikel over de vakinhoudelijke competentie van de leraar PO, niet alleen naar de kerndoelen wordt verwezen, maar ook naar de referentieniveaus. Vanuit de lerarenopleidingen wordt vooruitgelopen op deze ontwikkeling. Door inrichting van de gemeenschappelijke kennisbasis voor deze lerarenopleidingen, waarin de referentieniveaus worden opgenomen, vindt een verankering van de referentieniveaus in het curriculum van de lerarenopleidingen voor het primair onderwijs plaats.

1e

De Raad geeft aan de doelstelling van het wetsvoorstel te onderschrijven. Eerder in dit nader rapport is aangegeven waarom de regering kiest voor een bovensectorale wet (zie punt 1a). Eveneens is reeds aangegeven dat de WPO en de WEC worden aangepast door een koppeling aan te brengen tussen de kerndoelen en de referentieniveaus, waarmee de referentieniveaus, in navolging van het advies van de Raad, een bindende status krijgen voor scholen in het basisonderwijs en speciaal onderwijs en het toezicht op de naleving van de referentieniveaus is gewaarborgd (zie punt 1b). Het voornemen bestaat om de bepaling dat scholen de referentieniveaus als uitgangspunt moeten nemen bij de verzorging van het onderwijs taal en rekenen op basis van de kerndoelen, met ingang van 1 augustus 2010 van kracht te laten gaan. Zoals hiervoor (onder punt 1c) aangegeven, kunnen de scholen de eerste jaren ervaring opdoen met het werken met referentieniveaus. De referentieniveaus worden dan niet betrokken bij de beoordeling van de leerresultaten van basisscholen door de inspectie. Zoals aangegeven wordt op basis van de evaluatie enerzijds van de invoering van de referentieniveaus en anderzijds van de wet «Goed Onderwijs, Goed Bestuur» nader bepaald of en zo ja op welke wijze de referentieniveaus kunnen worden gebruikt in de beoordeling van de leerresultaten van basisscholen. Door middel van aanpassing van het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel wordt de doorwerking van de referentieniveaus naar de (leraar)bekwaamheidseisen verzekerd (punt 1d).

¹ Het wetsvoorstel «Goed onderwijs, goed bestuur» bevat een bepaling die voorziet in evaluatie vijf jaar na inwerkingtreding van de wet en vervolgens elke vijf jaar (artikel 188a WPO).

2. Twee referentieniveaus

Artikel 2, tweede lid, onder a en b, introduceert in het basis- en speciaal onderwijs twee reken- en taalniveaus, te weten een fundamenteel niveau en een streefniveau. Volgens de toelichting is dit nodig vanwege de (vrij grote) niveauverschillen die bestaan tussen leerlingen binnen hetzelfde type onderwijs.

De Raad is van mening dat de toelichting onvoldoende aandacht besteedt aan de functie van het streefniveau en aan de mogelijke gevolgen ervan. Hoewel het, gegeven verschillen in aanleg en tempo, van belang is dat de leerstof in diverse moeilijkheidsgraden wordt aangeboden, noopt dat niet zonder meer tot de keuze voor een hoog en een laag niveau. Zo gaat de toelichting niet in op de vraag of het hanteren van twee niveaus niet als consequentie zou kunnen hebben dat al vroeg in het basisonderwijs een vorm van selectie plaatsvindt, die doorwerkt in de mogelijkheden om voor een bepaald type vervolgonderwijs te kiezen en in de slagingskans.

Verder acht de Raad het van groot belang dat alle leerlingen volgens dezelfde maatstaf worden beoordeeld, zodat het niveauverschil tussen de leerlingen in een enkel cijfer kan worden uitgedrukt. Uit de toelichting blijkt echter niet op welke wijze de toetsing van het beheersingsniveau van de leerling zal plaatsvinden.

Ten slotte wijst de Raad op de achtergrond van het voorstel. Volgens de toelichting bestaan er grote verschillen tussen scholen wat betreft het onderwijs in rekenen en taal, waardoor vergelijkbare leerlingen niet altijd vergelijkbare prestaties leveren. Het werken met twee referentieniveaus kan dit effect versterken in de zin dat minder presterende scholen zouden kunnen volstaan met het aanbieden van het basisniveau.

De Raad adviseert het voorstel aan te passen dan wel de keuze voor twee niveaus dragend te motiveren.

2

De regering onderkent de aandachtspunten van de Raad inzake de twee referentieniveaus. In reactie op het advies is daarom in de memorie van toelichting uitgebreider gemotiveerd waarom de regering kiest voor het vastleggen van twee niveaus. Conform het advies van de Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen is de regering van mening dat het vaststellen van een referentiekader er niet toe mag leiden dat leerlingen die al eerder voldoen aan het gewenste basisniveau, zich niet verder zouden kunnen ontwikkelen. Kortom, dat er voor hen onvoldoende uitdaging in het onderwijs is. Om die reden zijn de referentieniveaus verdeeld in twee kwaliteiten: een fundamentele (F) en een streefkwiteit (S). De fundamentele kwaliteit hoort door zoveel mogelijk leerlingen te worden bereikt. De streefkwiteit is een uitdagend perspectief voor leerlingen die op die leeftijd meer aankunnen. Aangezien er in het primair onderwijs sprake is van een zeer gedifferentieerde leerlingpopulatie, heeft het gebruik van een streefniveau, naast een fundamenteel niveau, extra waarde.

De Raad constateert dat de memorie van toelichting niet ingaat op de vraag of het hanteren van twee niveaus niet als consequentie zou kunnen hebben dat al vroeg in het basisonderwijs een vorm van selectie plaatsvindt. Dit zou doorwerken in de mogelijkheden van leerlingen om voor een bepaald type vervolgonderwijs te kiezen en in de slagingskans. Daarnaast stelt de Raad de vraag aan de orde of het hanteren van twee niveaus kan leiden tot grotere verschillen tussen scholen, in die zin dat minder presterende scholen zouden kunnen volstaan met het aanbieden van het basisniveau. In reactie daarop is in de memorie van toelichting hierover een passage toegevoegd. Daarin wordt aangegeven dat de invoering van twee niveaus naar de mening van de regering niet zal leiden tot een te laag niveau van onderwijsaanbod voor leerlingen, wat zou kunnen leiden tot ongewenste vroegselectie van leerlingen. Scholen in het primair onderwijs hebben immers, op grond van artikel 8, eerste lid, van de WPO, de opdracht het onderwijs zodanig in te richten dat de leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen.¹ Bovendien hebben scholen op grond van dat artikel de wettelijke opdracht ervoor te zorgen dat het onderwijs wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen. De referentieniveaus kunnen juist door scholen worden benut om, in het kader van opbrengstgericht werken, de ontwikkeling per leerling te volgen en hier bij aan te sluiten. Bij de evaluatie van de

¹ Eenzelfde bepaling is opgenomen in de WEC (artikel 11, eerste lid).

implementatie van de referentieniveaus zal de regering dit aspect apart onderzoeken, om dergelijke onbedoelde effecten vroegtijdig te signaleren.

3. Toetsen

Volgens het voorstel vindt er aan het einde van elk onderwijstype een toetsing plaats, hetzij via een centrale examinering (VO), hetzij in de vorm van een schooltoets (PO). In het MBO zal dat ook het geval zijn na invoering van de gedeeltelijke examinering bij taal en rekenen/wiskunde.

a. Het behalen van een referentieniveau PO vormt geen wettelijke voorwaarde voor toelating tot het voortgezet onderwijs. Wel worden de scholen voor basisonderwijs en speciaal onderwijs verplicht om in het laatste leerjaar van alle leerlingen «objectieve en valide» gegevens te verzamelen om het bereikte eindniveau vast te stellen en deze gegevens over te dragen aan het vervolgonderwijs. Blijkbaar dient dit eindniveau vastgesteld te worden aan de hand van een eindtoets.¹ Volgens het wetsvoorstel worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere voorschriften vastgesteld omtrent de door de school te verzamelen gegevens. Uit de toelichting wordt niet duidelijk hoever deze bevoegdheid reikt.

Naar het oordeel van de Raad zou de bruikbaarheid van de gegevens gediend zijn met de invoering van een landelijke, uniforme toets. De Raad adviseert nader in te gaan op de inrichting van de eindtoets, dragend te motiveren waarom de wet ter zake geen voorschriften gericht op een uniforme toetsing geeft, en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

b. Taal- en rekenvaardigheden vormen kerncompetenties, die de prestaties in de andere vakken sterk beïnvloeden. Het is dan ook zorgwekkend dat veel leerlingen het noodzakelijke minimum op het eind van de basisschool niet hebben bereikt. Momenteel loopt 10 tot 15% van de leerlingen op de basisschool gemiddeld zes maanden tot twee jaar achter loopt bij respectievelijk rekenen en Nederlandse taal.² Dat cijfer illustreert de noodzaak en het belang om onderwijsachterstanden in een zo vroeg mogelijk stadium op te sporen, temeer nu het voorstel als expliciete doelstelling heeft het verhogen van de basisvaardigheden op deze terreinen. Gelet daarop adviseert de Raad tussentijdse diagnostische toetsen verplicht te stellen en bovendien de eindtoets te verschuiven naar het einde van het schooljaar, zodat de onderwijstijd optimaal wordt gebruikt en de eindtoets het VO een actueel inzicht biedt in het niveau van de leerling. De in de toelichting aangekondigde uitwerking van de referentieniveaus in het PO in tussendoelen en leerlijnen en de verwerking hiervan in leerlingvolgsystemen acht de Raad geen reëel alternatief voor de tussentoets, aangezien 10% van de scholen niet werkt met leerlingvolgsystemen, deze systemen onderling ook verschillend zijn, en de scholen niet verplicht zijn een leerlingvolgsysteem dat met de referentieniveaus werkt te hanteren.

De Raad adviseert het wetsvoorstel op genoemde punten te wijzigen.

c. Volgens de toelichting worden ten behoeve van de intensivering van het taal- en rekenonderwijs in het VO en het MBO diagnostische toetsen ter beschikking gesteld. Hoewel deze toetsen als een belangrijk instrument worden gezien, worden zij vooralsnog niet verplicht gesteld. Wel bevat het wetsvoorstel de mogelijkheid om, mocht er onvoldoende gebruik gemaakt worden van de diagnostische toetsen, scholen hiertoe bij algemene maatregel van bestuur te verplichten.

De Raad merkt op dat het wetsvoorstel niet alleen tot doel heeft de verschillende onderwijssectoren beter op elkaar te laten aansluiten, maar ook strekt tot verbetering van het algehele niveau van rekenen en taal. Om die reden is het – net als in het PO en SO – van belang tussentijds vast te stellen hoe de leerlingen in het VO en MBO feitelijk presteren in het licht van de te bereiken (in de centrale examinering neergelegde) referentieniveaus. Op die manier is een gerichte aanpak van de verbetering van het taal- en rekenonderwijs mogelijk en wordt de ambitie niet beïnvloed doordat het referentiekader wordt aangepast aan het feitelijke onderwijsniveau.

De Raad adviseert het gebruik van diagnostische toetsen in het VO en het MBO voor te schrijven.³

¹ Gezien de toelichting bij artikel 2.5.1.

² Memorie van toelichting, paragraaf 2.1 (achtergrond van het wetsvoorstel). Zie ook het KNAW-advies Rekenonderwijs op de basisschool, analyse en sleutel tot verbetering (2009), waarvan een van de hoofdconclusies is dat de bezorgdheid over de rekenvaardigheid van basisschoolleerlingen op zijn plaats is en dat het rekenpeil over de gehele linie omhoog kan en moet.

³ Zie ook aanbeveling 1 van de Onderwijsraad, memorie van toelichting paragraaf 5.2 (Aanbevelingen).

d. Uit het Onderwijsverslag 2007/2008 blijkt dat in het VO leraren wiskunde en Nederlands soms onvoldoende inzicht hebben in het niveau dat hun leerlingen aan het eind van de basisschool hadden wat betreft rekenen en taal, ondanks het feit dat op veel scholen deze gegevens wel beschikbaar zijn. VO-scholen mogen een leerling alleen toelaten op basis van het oordeel van de directeur van basisschool naar aanleiding van onderwijskundig rapport en een objectief tweede gegeven over de vorderingen van de leerling, zoals een Cito-toets. Indien de eindtoets met de referentieniveaus als criterium zal worden ingevoerd, kan de ontvangende school dus uit ten minste drie bronnen putten. De Raad merkt op dat ter bevordering van de totstandkoming van één uniform oordeel over het eindniveau van de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen het wenselijk is te volstaan met twee bronnen, het onderwijskundig rapport en het bedoelde objectieve tweede gegeven, aangepast aan de referentieniveaus. De Raad adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

e. De commissie-Meijerink constateert dat in het VO onvoldoende wordt gedaan aan het systematisch werken aan het onderhouden en uitbreiden van de verworven kennis en vaardigheden op het gebied van het rekenen. Om die reden wordt in het voorstel een rekentoets als onderdeel van het eindexamen verplicht gesteld. Door deze regeling wordt het aantal examenvakken echter niet uitgebreid. Volgens de toelichting is dit niet nodig, omdat in het vmbo het referentieniveau in principe al bereikt wordt aan het eind van het tweede leerjaar en in het havo aan het eind van het derde leerjaar. Het gaat daarna dus alleen om het bijhouden van de bestaande kennis, binnen bijvoorbeeld de vakken wiskunde, economie en biologie, aldus de toelichting. De Raad wijst erop dat de commissie-Meijerink heeft gepleit voor meer onderwijstijd voor taal en rekenen (zowel na, binnen als naast het onderwijs).¹ Verder merkt de toelichting op dat de basisvaardigheden rekenen slechts beperkt aan bod komen in het eindexamen wiskunde, en, naar de Raad aanneemt, ook slechts beperkt in de wiskunde-, economie- en biologieles. De Raad adviseert toe te lichten hoe reëel de verwachting is dat de scholen hun leerlingen in staat stellen deze basiskennis en -vaardigheden te verwerven en op peil te houden, zonder dat daaraan in het bijzonder aandacht wordt besteed in de vorm van specifieke lessen.

3a

Het bereikte eindniveau van leerlingen dient te worden vastgesteld door middel van een toets in het laatste leerjaar. De betrouwbaarheid van de leerlingsscore op deze toets is inderdaad belangrijk. De Raad is van oordeel dat de bruikbaarheid van de gegevens over het eindniveau zou zijn gediend met de invoering van een landelijke, uniforme toets. De regering is van mening dat de betrouwbaarheid en onderlinge vergelijkbaarheid van bestaande en nieuwe taal- en rekentoetsen voor groep 8 kan worden gewaarborgd door een centrale ijking aan het referentiekader en inhoudelijke beoordeling van toetsen door een landelijke, onafhankelijke commissie. De voorbereidingen van zo'n traject lopen inmiddels. Deze werkwijze sluit aan bij gevoelens in het veld (scholen en ouders) ten aanzien van keuzevrijheid van scholen bij het gebruik van toetsen. Naar aanleiding van het advies wordt in de memorie van toelichting uitgebreider ingegaan op de wijze van toetsing van het beheersingsniveau van leerlingen.

3b

Het algemene beeld dat naar voren komt uit onderzoek is dat in het basisonderwijs al veel getoetst wordt. Volgens het Onderwijsverslag 2007/2008 volgt 94% van de scholen de vorderingen van hun leerlingen systematisch. Het verplichten van bepaalde toetsen leidt naar het oordeel van de regering niet vanzelfsprekend tot een beter gebruik van uitkomsten in de dagelijkse onderwijspraktijk, en kan daar mogelijk juist van afleiden. Er zijn zorgen in het veld over een toetscultuur die te veel gericht is op «toetsen van onderwijs» in plaats van «toetsen voor het onderwijs». Daarom is de regering geen voorstander van verplichte diagnostische toetsen.

De inspectie concludeert dat scholen meer kunnen doen met de gegevens uit het leerlingvolgsysteem om het onderwijs te verbeteren. Daarom legt de regering in het basisonderwijs de focus op signalering van de voortgang en eventuele problemen in de ontwikkeling van individuele leerlingen. Daarvoor is het cruciaal dat leraren de uitkomsten op de reeds gebruikte toetsen in

¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 332, nr. 3.

leerlingvolgsystemen gebruiken bij het vormgeven van het taal- en rekenonderwijs. Deze «cultuuromslag» stimuleert en ondersteunt de regering, vanuit de Kwaliteitsagenda PO. Ook krijgt de evaluatiepraktijk op scholen extra aandacht in het inspectietoezicht. Daarmee hopen we ook die scholen te bereiken die nu onvoldoende systematisch de ontwikkeling van de leerlingen volgen.

Het wetsvoorstel voorziet in de verplichting voor alle basisscholen om in het laatste leerjaar objectieve en valide gegevens per leerling over het bereikte eindniveau in relatie tot de referentieniveaus te verzamelen en over te dragen aan het voortgezet onderwijs. Daarvoor heeft elke school toetsen nodig. Ook via die weg wordt het gebruik van toetsen (als diagnostisch hulpmiddel) gestimuleerd.

De Raad adviseert het afnamemoment van eindtoetsen te verschuiven naar het einde van het schooljaar, zodat de onderwijstijd optimaal wordt gebruikt. Vanzelfsprekend onderschrijft de regering de intentie om de onderwijstijd in het laatste jaar van de basisschool optimaal te gebruiken. Mede om die reden wordt op dit moment een pilot op initiatief van de PO-raad, VO-raad, AVS en Cito gefaciliteerd waarin de mogelijkheden en meerwaarde van het verschuiven van de Eindtoets Basisonderwijs van Cito worden onderzocht. Een eventuele verschuiving kent meerdere consequenties voor zowel het basis- als het voortgezet onderwijs die niet alle vooraf goed zijn te wegen zonder praktijkervaring op te doen. De regering volgt met belangstelling de ontwikkelingen en uitkomsten van deze pilot. Daarbij wordt opgemerkt dat de overheid in de huidige situatie niet vaststelt wanneer toetsen worden afgenomen door basisscholen. Dit bepalen de toetsontwikkelaars in overleg met het onderwijsveld.

3c

In het wetsvoorstel is beschreven dat voor VO en MBO is gekozen voor het opnemen van de referentieniveaus in het examen. Zowel in VO als in MBO zal met behulp van onder meer centrale examens worden beoordeeld of leerlingen voldoende aan de taal- en rekenen zoals geformuleerd in de referentieniveaus. In het MBO wordt speciaal hiertoe centrale examinering geïntroduceerd (te beginnen in mbo-4). Daarmee is voor VO en MBO gekozen voor een krachtig sturingsinstrument. Examenisen sturen in sterke mate de inrichting van het onderwijs. Er kan daarom voldoende vertrouwen zijn dat dit de beoogde resultaten zal hebben. Een dergelijke benadering past in de filosofie dat scholen zelf het beste in staat zijn de inrichting van het onderwijs te bepalen. De overheid bepaalt het «wat», de scholen bepalen het «hoe». Met het sturen op examens worden scholen vrij gelaten om zelf te bepalen met welke methoden en pedagogische benaderingen de leerlingen/deelnemers naar dat eindniveau worden gebracht. Hierbij behoren ook de overgangsproefwerken om te bezien of de leerling de stof voldoende beheerst. Scholen kunnen hierbij ook een diagnostische toets inzetten. Zij bepalen zelf wanneer en in welke vorm.

De diagnostische toets die in 2009, 2010 en 2011 ter beschikking wordt gesteld aan de scholen is primair bedoeld als ondersteuning van de scholen. Met dit instrument worden scholen geholpen om op korte termijn inzicht te krijgen waar de leerlingen op dit moment staan (een nulmeting) en om te bepalen welke intensivering van het taal- en rekenonderwijs nodig is voor welke groepen leerlingen. Het is aan de scholen om de kwaliteitsslag te maken. Veel scholen en instellingen hebben hiervoor een taal- en rekenbeleidsplan opgezet of zijn hier doende mee.

Wanneer diagnostische toetsen nu reeds zouden worden voorgeschreven, zou de overheid krachtig sturen op zowel het «wat» als het «hoe». Dit zou belemmerend kunnen werken. Door naast de verplichting tot opname van de referentieniveaus in de examens van VO en MBO géén extra verplichting op te nemen over diagnostische toetsen, krijgen scholen de tijd om op eigen wijze het taal- en rekenonderwijs vorm te geven.

De bepalingen over het bij algemene maatregel van bestuur voorschrijven van diagnostische toetsen (artikel 28b WVO, artikel 7.2.11 WEB), zijn opgenomen om de mogelijkheid om meer te sturen op het «hoe» wél achter de hand te houden. Vinger aan de pols houden is van groot belang. Mocht in de komende jaren blijken dat (een deel van) de scholen, ondanks de sturende werking van de examenisen, hun onderwijsleerproces onvoldoende inrichten op het kunnen behalen van de referentieniveaus, dan kan met een (al dan niet

tijdelijke) verplichting worden gestuurd op de afname van tussentijdse, diagnostische toetsen. De memorie van toelichting is op dit punt aangepast.

3d

De regering onderkent het belang van een goede uniforme advisering van de basisschool over het vervolgonderwijs aan leerlingen en hun ouders. Bovendien hecht de regering veel belang aan optimale gegevensoverdracht met betrekking tot alle leerlingen zodat het voortgezet onderwijs in staat is een doorlopende leerlijn te realiseren. De basisschool is wettelijk verplicht over iedere leerling die de school verlaat een onderwijskundig rapport op te stellen ten behoeve van de ontvangende school. Een dergelijk rapport betreft een verzameling van gegevens over een leerling, waaronder leerresultaten. De voorgestelde verplichte verzameling over iedere leerling van objectieve en valide gegevens in het laatste leerjaar is evenzeer bedoeld om gegevens over te dragen naar de ontvangende school. Aan het wetsvoorstel is daarom, in lijn met het advies van de Raad, de verplichting toegevoegd dat de basisschool de gegevens waaruit blijkt welk eindniveau taal en rekenen de leerling heeft gehaald, opneemt in het onderwijskundig rapport (artikel 9, negende lid, WPO). Eenzelfde bepaling is opgenomen in de WEC.

3e

De keuze hoe de basiskennis en -vaardigheden op peil worden gehouden is geheel aan de school. In diverse gesprekken met leraren en leidinggevenden van scholen is door hen aangegeven dat gewerkt wordt aan een taal- en rekenbeleidsplan. Het merendeel van de scholen kiest voor een geïntegreerde aanpak. Dat betekent dat taal en/of rekenen in alle vakken tot aan het eindexamen een specifiek thema wordt. Het is hun verwachting dat dit voldoende is de basiskennis en -vaardigheden te verwerven en op peil te houden.

Ook zijn er scholen die – afhankelijk van de leerlingpopulatie – wel kiezen voor extra lessen Nederlands en rekenen binnen de vrije ruimte van de onderbouw. Dit kan doorgetrokken worden naar de bovenbouw voor die leerlingen die nog extra hulp nodig hebben. Een combinatie van beide modellen is eveneens mogelijk. De regering is hierover ook in gesprek met het platform Vakinhoudelijke Verenigingen Voortgezet Onderwijs (VVVO) en de Stichting Platform VMBO (SPV). Begin 2010 start het steunpunt Taal en Rekenen VO met voorlichting en hulp rond dit aspect van taal en rekenen.

4. Overige opmerkingen

Volgens de toelichting komen de basisvaardigheden rekenen slechts beperkt aan bod in het eindexamen wiskunde. Om die reden wordt voorgesteld een rekentoets te introduceren als een zelfstandig onderdeel van het eindexamen, ongeacht de gekozen richting of profiel. De rekentoets heeft ten opzichte van het wiskunde-examen een zelfstandige betekenis en functie.

De Raad merkt op dat het voorgestelde artikel 29, vierde lid, WVO bepaalt dat bij de vaststelling van de eindexamenprogramma's het referentieniveau Nederlandse taal en het referentieniveau rekenen in acht wordt genomen. Hieruit volgt dat het eindexamen wiskunde ruimte dient te bieden aan het toetsen van de basisvaardigheden rekenen, en dat, daarvan uitgaande, in zoverre geen behoefte zou bestaan aan een afzonderlijke rekentoets.

De Raad adviseert de toelichting te verduidelijken en hetzij de koppeling tussen de referentieniveaus rekenen en het eindexamenprogramma wiskunde ongedaan te maken (met handhaving van een aparte rekentoets/examinering voor alle leerlingen), hetzij alleen de rekentoets in te voeren voor die leerlingen die geen eindexamen wiskunde doen (waarbij gewaarborgd is dat de leerlingen die wel eindexamen wiskunde doen daarin voldoende op hun rekenvaardigheid getoetst worden). In het verlengde hiervan adviseert de Raad te bepalen dat bij de vaststelling van de opgaven van de rekentoets, het referentieniveau rekenen in acht dient te worden genomen dat is vastgesteld voor de betreffende schoolsoort.

4

Het advies van de Raad is gevolgd. De beheersing van de basisvaardigheden rekenen door alle leerlingen in het VO, ongeacht richting of profiel, staat voorop. Het eindexamen wiskunde laat slechts beperkte ruimte aan het toetsen van deze basisvaardigheden. Daarom wordt gekozen voor een rekentoets die

een zelfstandig onderdeel vormt van de eindexamens in het VO. In het wetsvoorstel is een koppeling gelegd tussen de referentieniveaus rekenen en de rekentoets. Bepaald wordt dat bij de vaststelling van de opgaven van de rekentoets, het referentieniveau in acht dient te worden genomen dat is vastgesteld voor de betreffende schoolsoort of leerweg (artikel 29, vijfde lid, WVO).

De redactionele kanttekening die de Raad in overweging geeft, is verwerkt.

5. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Sharon A.M. Dijkema, en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegthart

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W05.09.0353/I met een redactionele kanttekening die de Raad in
overweging geeft.**

- Het voorgestelde artikel 28a van de WVO vernummen, omdat er al een artikel 28a bestaat.