

No.W05.09.0353/I

's-Gravenhage, 8 december 2009

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.¹ 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.

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

¹ 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.

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.²

De invoering van een gemeenschappelijk referentiekader is onder meer bepleit door de Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen (commissie-Meijerink).³ 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 voorbereid 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 voorbereiden op vervolgonderwijs en samenleving.⁴ 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

² Paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting.

³ *Over de drempels met taal en rekenen*, Enschede 2008.

⁴ Toezichtkader PO/VO 2009, Kernkader primair onderwijs, b, (onderwijsleerproces), kwaliteitsaspect 2.

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.⁵ Voor het speciaal onderwijs geeft het wetsvoorstel een vergelijkbare regel.⁶ Deze voorschriften krijgen evenwel geen betekenisvolle uitwerking in de betreffende onderwijssectorwetgeving. Zij vinden - anders dan aanvankelijk werd beoogd⁷ - 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.⁸ 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,⁹ 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 niet¹⁰ en vormen zij geen onderdeel van het toezichtkader van de inspectie.¹¹ 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.¹² 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

⁵ Artikel 2, tweede lid, onder a. De kerndoelen worden vastgesteld op grond van artikel 9, vijfde lid, van de WPO.

⁶ In het navolgende betoog wordt uitsluitend verwezen naar bepalingen betreffende het primair onderwijs; de redenering is evenwel ook van toepassing op het speciaal onderwijs.

⁷ 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."

⁸ Het voorgestelde artikel 9, achtste lid, WPO.

⁹ Artikel 12 WPO.

¹⁰ 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.

¹¹ Toelichting, paragraaf 5.3 (Overige opmerkingen).

¹² PO, SO, VO en MBO.

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.¹³ 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 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.¹⁴ Bij de regulering van die vakinhoudelijke competentie wordt verwezen naar wat leerlingen in de onderscheiden sectoren moeten leren: de bekwaamheidseisen zijn wat betreft de

¹³ 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).

¹⁴ Artikel 2.1, aanhef en onder c, van het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel.

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.¹⁵ 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 opzet¹⁶ – 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.

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.

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

¹⁵ Artikel 2.6, tweede lid, onderdeel b, ten eerste, van het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel.

¹⁶ Kamerstukken II 2008/09, 31 332, nr. 7.

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.

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.¹⁷ 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.¹⁸ 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

¹⁷ Gezien de toelichting bij artikel 2.5.1.

¹⁸ 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.

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.¹⁹

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.

¹⁹ Zie ook aanbeveling 1 van de Onderwijsraad, memorie van toelichting paragraaf 5.2 (Aanbevelingen).

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).²⁰ 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.

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.

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,

²⁰ Kamerstukken II 2007/08, 31 332, nr. 3.

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 vernummeren, omdat er al een artikel 28a bestaat.