

MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Nr WJZ/179864 (3823)

(Hoofd) Afdeling

DIRECTIE WETGEVING
EN JURIDISCHE
ZAKEN

Nader rapport inzake het voorstel van wet
tot vaststelling van regels over
referentieniveaus voor de taal- en
rekenvaardigheden van leerlingen (Wet
referentieniveaus Nederlandse taal en
rekenen)

Den Haag, 15 januari 2010

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

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

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

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

AAN DE KONINGIN

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)

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).

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).

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 streefkwaliteit (S). De fundamentele kwaliteit hoort door zoveel mogelijk leerlingen te worden bereikt. De streefkwaliteit 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.² 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 implementatie van de

² Eenzelfde bepaling is opgenomen in de WEC (artikel 11, eerste lid).

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

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 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 voldoen aan de taal- en rekeneisen 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. Exameneisen 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 exameneisen, 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 Platforms VMBO (SPV). Begin 2010 start het steunpunt Taal en Rekenen VO met voorlichting en hulp rond dit aspect van taal en rekenen.

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.

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,

Marja van Bijsterveldt-Vliegenthart