

No.W05.19.0179/I

's-Gravenhage, 25 september 2019

Bij Kabinetsmissive van 5 juli 2019, no.2019001326, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van onder andere de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de afschaffing van de rekentoets in het voortgezet onderwijs (afschaffing rekentoets vo), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel leidt ertoe dat de rekentoets in het voortgezet onderwijs wordt afgeschaft met ingang van het schooljaar 2019/2020. Toetsing van basisvaardigheden rekenen van leerlingen met wiskunde in hun eindexamenpakket geschiedt vanaf dat schooljaar door middel van het wiskunde-examen. Voor leerlingen die geen eindexamen in wiskunde doen, moet door scholen een schoolexamen rekenen worden ontworpen. De verplichting daartoe zal met ingang van het schooljaar 2020/2021 van kracht worden, omdat eerst in de benodigde wetgeving zal moeten worden voorzien.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert niet tot afschaffing van de rekentoets over te gaan voordat is voorzien in een alternatief.

1. Aanleiding voor en inhoud van het wetsvoorstel

In het schooljaar 2010/2011 zijn door middel van de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen ijkpunten – referentieniveaus – voor de beheersing van taal- en rekenvaardigheden door leerlingen vastgesteld. In diezelfde wet is de rekentoets geïntroduceerd. De wetgever stelde zich op het standpunt dat aan deze toets zelfstandige betekenis zou toekomen, náást het op het voorgeschreven referentieniveau af te nemen wiskunde-examen. Hij benadrukte het belang van de beheersing van basisvaardigheden rekenen door alle leerlingen in het voortgezet onderwijs, ongeacht richting of profiel. Ook stelde hij dat het eindexamen wiskunde slechts beperkte ruimte bood voor het toetsen van die basisvaardigheden.¹ Om die reden was de invoering van een zelfstandige rekentoets noodzakelijk. De referentieniveaus vormen eveneens de basis voor de rekentoets.

Vanaf het schooljaar 2013/2014 is voor leerlingen in het voortgezet onderwijs een rekentoets onderdeel van het eindexamen om te bezien of zij op de juiste referentieniveaus zitten. In geen van de schoolsoorten is de score voor de toets van invloed op het al dan niet behalen van het diploma.² De score komt wel op de cijferlijst te staan.

Het wetsvoorstel voorziet erin dat de rekentoets in het voortgezet onderwijs met ingang van het schooljaar 2019/2020 helemaal wordt afgeschaft. Volgens de memorie van toelichting wordt daarmee uitvoering gegeven aan het regeerakkoord,³ alsook aan twee

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32290, nr. 3, p. 14; nr. 4, p. 11.

² In het vmbo en het havo heeft de rekentoets nooit meegeteld in de uitslagbepaling voor het examen. In het vwo telde de rekentoets volwaardig mee vanaf het schooljaar 2015/2016, maar dit is met ingang van het schooljaar 2017/2018 afgeschaft: Besluit van 9 maart 2018, Stb. 2018, nr. 74.

³ In het regeerakkoord staat dat uiterlijk met ingang van het schooljaar 2019/2020 een alternatief voor de rekentoets in werking zal treden.

moties die in februari van dit jaar zijn aangenomen.⁴ Het wetsvoorstel voorziet echter niet in een alternatief voor de rekentoets. De regering stelt dat toetsing van de basisvaardigheden rekenen van de meeste leerlingen voortaan impliciet zal plaatsvinden, namelijk door middel van het afleggen van het examenprogramma wiskunde op het voorgeschreven referentieniveau. Als deze leerlingen hun eindexamen wiskunde behalen, beschikken zij, zo is de gedachte, óók over de basisvaardigheden rekenen op dat referentieniveau.

Deze redenering kan niet opgaan bij leerlingen die in de bovenbouw geen wiskunde meer volgen. Om te kunnen aantonen dat ook deze leerlingen ten tijde van hun eindexamen het vereiste referentieniveau voor de basisvaardigheden rekenen beheersen, moeten zij een apart schoolexamen rekenen afleggen. Scholen mogen hieraan in principe zelf invulling geven, al zullen bij algemene maatregel van bestuur nadere eisen worden gesteld, onder meer over de vermelding van het cijfer op de cijferlijst.⁵ Omdat voor deze maatregel eerst wetgeving moet worden opgesteld, zal dit schoolexamen rekenen pas op zijn vroegst in het schooljaar 2020/2021 verplicht worden.

2. Geen afschaffing van de rekentoets zonder alternatief

De Afdeling plaatst vraagtekens bij het afschaffen van de rekentoets zonder dat het alternatief dat daarvoor thans wordt ontwikkeld⁶ gereed is. Zij legt daaraan het volgende ten grondslag.

In het regeerakkoord is uitdrukking gegeven aan de wens om het rekenonderwijs te versterken en te verbeteren.⁷ De Afdeling heeft er eerder op gewezen dat daarvoor vooral verdere investeringen in goed rekenonderwijs relevant zijn. Daarbij moeten ook de referentieniveaus worden gezien.⁸ Om voorts te kunnen vaststellen of in de rekenvaardigheden van leerlingen daadwerkelijk verbeteringen optreden, is van belang dat hun prestaties worden gemonitord. Wanneer dit alles niet gebeurt, bestaat het risico dat de aandacht en inzet voor het rekenonderwijs zullen verslappen. Dat is onwenselijk, te meer omdat het percentage leerlingen dat een voldoende voor de rekentoets haalt na een gestage stijging in de periode 2014/2017 in 2018⁹ over de gehele linie is gedaald.¹⁰

⁴ Memorie van toelichting p. 6 (Hoofdpijnen van het voorstel); Vertrouwen in de toekomst, Regeerakkoord VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 10 oktober 2017, p. 9; Moties -Van Meenen/Rog, Kamerstukken II 2018/19, 31332, nrs. 90 en 96. In deze moties is de regering in de eerste plaats verzocht om met ingang van het schooljaar 2019/2020 de rekentoets af te schaffen en in de tweede plaats om het door de Nederlandse Vereniging van Wiskundeleraren (NVWW) opgestelde alternatief voor de rekentoets met ingang van dat schooljaar in werking te laten treden.

⁵ Memorie van toelichting p. 7 (Hoofdpijnen van het voorstel).

⁶ In het kader van de integrale curriculumherziening curriculum.nu, mede op basis van de input die in dat verband door de Nederlandse Vereniging van Wiskundeleraren (NVWW) is geleverd. Vergelijk Kamerstukken II 2017/18, 31332, nr. 87. Het plan van de NVWW is een bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 31332, nr. 86.

⁷ Vertrouwen in de toekomst, Regeerakkoord VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 10 oktober 2017, p. 9.

⁸ Advies over het Besluit eindcijfer rekentoets uit uitslagbepaling wvo; Stb. 2018, nr. 74.

⁹ Nadat was beslist dat de rekentoets (ook) in de toekomst niet zou gaan meetellen voor het al dan niet behalen van het diploma.

¹⁰ In het vmbo-bb van 74,2 naar 71,8; vmbo-kb van 68,8 naar 65,8; vmbo-gt van 90,4 naar 90,2; havo van 63,7 naar 62,4; wvo van 99,8 naar 96 %. Ook het gemiddelde cijfer daalde (behalve in het vmbo-gt). De cijfers zijn te vinden op www.onderwijsincijfers.nl.

De Afdeling wijst er daarom nogmaals op dat het voor de gewenste versterking en verbetering van het rekenonderwijs van groot belang is dat de aandacht hiervoor niet afneemt. Om die reden zou de rekentoets niet moeten worden afgeschaft vóórdat een alternatief in werking kan treden. Op grond van een dergelijk alternatief is blijvende aandacht voor het rekenonderwijs, de referentieniveaus en monitoring van de rekenprestaties geborgd. De NVvW wees er reeds eerder op dat het van belang is dat de rekentoets behouden blijft totdat een alternatief is ingevoerd, om ervoor te zorgen dat de aandacht voor het rekenonderwijs en goede rekenvaardigheden niet verslapt.¹¹

In de periode tot aan de inwerkingtreding van dit alternatief zou de rekentoets bij wijze van vinger-aan-de-pols derhalve gehandhaafd moeten blijven. Dit geldt des te meer nu de wetgever zich bij de totstandkoming van de Wet Referentieniveaus uitdrukkelijk op het standpunt heeft gesteld dat aan de rekentoets zelfstandige betekenis toekomt náást het wiskunde-examen op het vereiste referentieniveau. Afschaffing van de rekentoets met ingang van 2019/2020 leidt daarbij bovendien tot het onwenselijke gevolg dat het niveau van de basisvaardigheden rekenen van de groep leerlingen die géén eindexamen in wiskunde doet, gedurende ten minste één schooljaar – 2019/2020 – helemaal niet is geborgd.

De Afdeling adviseert daarom niet nu al tot afschaffing van de rekentoets over te gaan, maar daarmee te wachten tot het aangekondigde alternatief gereed is. In dat verband merkt zij op dat de ontwikkelteams van curriculum.nu voornemens zijn om hun voorstellen op 10 oktober van dit jaar aan de Minister te overhandigen.¹²

¹¹ Een nieuw perspectief voor rekenen in het voortgezet onderwijs, NVvW, februari 2018, p. 3.

¹² <https://curriculum.nu/actueel/update-van-de-ontwikkelteams/>

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De waarnemend vice-president van de Raad van State,