

Vergaderjaar 2009–2010

32 290

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

Deze memorie van toelichting wordt gegeven mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

1. DOEL EN INHOUD VAN HET WETSVORSTEL

Dit wetsvoorstel strekt ertoe te komen tot versterking van de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen en tot verbetering van de aansluiting tussen de verschillende sectoren in het onderwijs op de leergebieden Nederlandse taal en rekenen.¹ Deze leergebieden zijn voor het succes van de leerling in de onderwijs carrière van doorslaggevend belang. Om deze doelen te kunnen bereiken, is het noodzakelijk om voor de verschillende onderwijssoorten binnen het onderwijsbestel gewenste beheersingsniveaus oftewel referentieniveaus voor Nederlandse taal en rekenen vast te stellen. Met de vaststelling van deze referentieniveaus, die tezamen een referentiekader vormen, wordt meer in het bijzonder het volgende beoogd:

- een goede zichtbaarheid van het niveau van beheersing van de Nederlandse taal en het rekenen voor zowel de leerling als de leraar en de school;
- meer eenduidigheid in taal- en rekenonderwijs in de gehele onderwijskolom;
- meer doelgericht taal- en rekenonderwijs door nauwkeurig omschreven doelen;
- een betere overdracht van leerlingen tussen de verschillende onderwijssectoren door de introductie van een eenduidige en gemeenschappelijke taal;
- het ontstaan van beter doorlopende leerlijnen voor taal en rekenen;
- het (opnieuw) doordenken door scholen van de aanpak voor taal en rekenen;
- het verleggen van accenten binnen het huidige taal- en rekenonderwijs.

¹ In deze memorie van toelichting omvat de term «leerlingen» zowel leerlingen als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs als deelnemers als bedoeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs.

Het referentiekader vormt de basis voor (aanpassing van) lesmethoden, leermiddelen en toetsen/examens. Daardoor zal het ook het uitgangspunt zijn bij het ontwerpen van talen rekenonderwijs binnen scholen en lerarenopleidingen. Het referentiekader taal en rekenen is onderdeel van een breder beleid van dit kabinet om het taal- en rekenniveau van leerlingen te verbeteren.

Dit wetsvoorstel bevat in de eerste plaats een sectoroverstijgende regeling waarin een grondslag wordt gelegd om de referentieniveaus vast te stellen. Deze sectoroverstijgende wet geeft alleen een opdracht tot het vaststellen van deze niveaus bij algemene maatregel van bestuur en bindt daarmee niet bevoegde gezagsorganen of leerlingen.

Het wetsvoorstel regelt in de tweede plaats welke gevolgen de referentieniveaus hebben voor scholen en leerlingen in het primair onderwijs (PO), speciaal onderwijs (SO)¹, voortgezet onderwijs (VO) en middelbaar beroepsonderwijs (MBO). Hiertoe worden de diverse sectorwetten aangepast.

In de derde plaats voorziet dit wetsvoorstel in wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs waarbij een rekentoets verplicht wordt gesteld als onderdeel van de examens VO en voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (VAVO) en waarbij de mogelijkheid wordt gecreëerd om diagnostische toetsen Nederlandse taal en rekenen verplicht te stellen in het VO en MBO.

2. ACHTERGROND VAN HET WETSVORSTEL

2.1. Aanleiding

Aan dit wetsvoorstel ligt een aantal ontwikkelingen ten grondslag op het gebied van het taal- en rekenonderwijs in Nederland: dalende leerlingprestaties, grote verschillen in prestatieniveau tussen scholen en de gegroeide behoefte aan ijkpunten voor taal- en rekenbeheersing.

Dalende leerlingprestaties²

Uit het PIRLS-onderzoek (Progress in International Reading Literacy Study) blijkt dat Nederlandse leerlingen in groep 6 van het basisonderwijs gemiddeld minder goed lezen dan vijf jaar geleden. In vergelijking met andere landen behoort Nederland ook niet meer tot de top, maar tot de subtop. Het Nederlandse onderzoek (cohorten, Periodieke Peiling van het Onderwijsniveau (PPON)) laat zien dat de prestaties van leerlingen redelijk stabiel zijn, maar op een aantal belangrijke onderdelen zwaktes kent. De Onderwijsraad stelt in 2007 dat 10% van de leerlingen op de basisschool minder presteert dan verwacht. De Inspectie van het onderwijs (inspectie) constateert dat 10 tot 15% van de leerlingen in groep 8 problemen heeft met technisch lezen. Leerlingen die met een achterstand de school binnenkomen, met name op het terrein van taal en rekenen, lopen die onvoldoende in. Bij het verlaten van de basisschool lopen deze leerlingen gemiddeld zes maanden tot twee jaar achter bij respectievelijk rekenen en taal. In het voortgezet onderwijs neemt het percentage 15-jarigen met lage leesvaardigheden toe. Het vervolgonderwijs voert dan ook steeds meer reparatieprogramma's in om (gesignaleerde) kennistekorten op te vullen. In het MBO ontbreekt het (nog) aan systematische landelijke metingen van taal- en rekenprestaties, maar de kleinschalige onderzoeken die zijn gedaan, geven aan dat het startniveau van veel instromende leerlingen in het MBO dermate laag is dat de achterstand moeilijk in te halen is binnen de beschikbare schooltijd. De prestaties van instromende studenten in de Pabo waren aanleiding voor de hogescholen om toetsen voor taal- en rekenvaardigheid met bindende uitspraken over het vervolg van de studie te gaan gebruiken.

¹ Voor het voortgezet speciaal onderwijs (VSO) zie het slot van paragraaf 2.5.2.

² De gegevens in deze alinea zijn ontleend aan: Onderwijsraad, Partners in onderwijs-opbrengst, december 2008, blz. 20–21.

Grote verschillen tussen scholen

Scholen verschillen in prestatieniveau, d.w.z. vergelijkbare leerlingen behalen niet altijd vergelijkbare prestaties. Recente inspectierapporten (Kamerstukken II 2007/08, 31 293 en 31 289, nr. 5) laten zien dat 12% van de scholen (in het primair en voortgezet onderwijs tezamen) wordt bestempeld als «taalzwak», 18% als «taalsterk» en de overige scholen als «taalgemiddeld.» Ook het rekenonderwijs staat ter discussie. Volgens de inspectie is bijna een kwart van de basisscholen «rekenzwak». Dat is ruim twee keer zo veel als het percentage taalzwakke scholen.

Voor het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo) geldt dat aan het begin van het eerste leerjaar de leerlingen die naar verwachting de basisberoepsgerichte of kaderberoepsgerichte leerweg gaan volgen, de grootste achterstand hebben in de luistervaardigheden: 83% presteert onder het gemiddelde. In iets mindere mate hebben zij achterstanden voor tekstbegrip (60%) en woordenschatontwikkeling (ruim 50%). Bijna alle leerlingen instromend in het praktijkonderwijs blijken ten minste twee, maar dikwijls meer leerjaren achterstand te hebben op deze vaardigheden. Een andere uitkomst van het onderzoek is dat aan het einde van het tweede leerjaar slechts 28% van bedoelde vmbo-leerlingen bij tekstbegrip gemiddeld of bovengemiddeld scoort. Dat wil zeggen dat bij 72% sprake is van een relatieve achterstand op deze vaardigheid.

Behoeftte aan ijkpunten

De Onderwijsraad pleit in een aantal achtereenvolgende publicaties voor een duidelijke normering rond taal en rekenen.¹ De raad adviseert leerstandaarden te ontwikkelen die als ijkpunten kunnen dienen voor het bereiken beheersingsniveau van de kerndoelen waardoor ook de opbrengsten van het onderwijs zichtbaar gemaakt worden.

Ook de inspectie geeft aan dat er grote behoefte bestaat aan vaste ijkpunten voor de basisvaardigheden op verschillende momenten in het onderwijstraject van elke leerling met de daarbij behorende toetsen. Zij pleit voor een goede doorlopende leerlijn voor taal en rekenen, van de voor- en vroegschoolse educatie, het primair en voortgezet onderwijs, het beroepsonderwijs tot en met het hoger onderwijs. Daarbij gaat het er niet alleen om, dat binnen een sector het taal- en rekenonderwijs op orde is, maar ook en vooral dat de aansluiting tussen de sectoren goed is. Dan weten «aanleverende» scholen waar leerlingen naartoe moeten en weten «ontvangende» scholen over welke kennis en vaardigheden leerlingen geacht worden te beschikken. Het realiseren van doorlopende leerlijnen betekent dat het onderwijssysteem zó in elkaar moet zitten, dat er in zowel vakinhoudelijke, vakdidactische als leer- en ontwikkelingspsychologische zin sprake is van een passende en logische ordening en opbouw van de leerstof. Dat is voor het grootste deel de verantwoordelijkheid van scholen en leerkrachten. Maar juist op het punt van de doorstroming en doorlopende leerlijnen ligt er, aldus de inspectie, tevens een overheidsverantwoordelijkheid.

In februari 2008 bracht de *Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen* haar eindrapport uit. Daarin vestigde de commissie de aandacht op de reële zorgen die bestaan over de ontwikkeling van de onderwijsresultaten in zowel primair als voortgezet onderwijs, met name op elementaire basisvaardigheden als taal en rekenen. In het licht daarvan achtte de commissie het dringend noodzakelijk te komen tot heldere onderwijsdoelen. De commissie beval aan:

- te komen tot heldere leerstandaarden op elementaire basisvaardigheden als rekenen (wiskunde) en taal (Nederlands), uitgezet in doorlopende leerlijnen en rekening houdend met niveauverschillen;
- deze leerstandaarden te ontwikkelen in nauw overleg tussen docenten, schoolleiders, wetenschappers en de onderwijsinspectie;

¹ Toegankelijkheid van het Nederlandse onderwijs (1997), Zeker weten (1999), De kern van het doel (2002), Wat scholen toevoegen (2003), Presteren naar vermogen (2007), Partners in onderwijsopbrengst (2008).

- dat de nieuwe leerstandaarden worden getoetst op de uitgangspunten dat zij helder, ambitieus en realistisch zijn.¹

2.2. Taal en rekenen centraal in onderwijsbeleid

In het coalitieakkoord (2007) is opgenomen: «De kwaliteit van ons onderwijs moet worden gegarandeerd. Wat leerlingen en studenten moeten kennen en kunnen aan het einde van hun leerloopbaan wordt duidelijk vastgelegd, evenals de maatschappelijke doelen van het onderwijs».²

In de strategische (kwaliteits)agenda's voor PO, (V)SO, VO, MBO en hoger onderwijs (HO) is een prominente plaats toebedeeld aan de vaardigheden op het gebied van taal en rekenen. In de agenda's gaat veel aandacht uit naar het nauwkeurig vastleggen van wat leerlingen aan het eind van de verschillende onderwijstypen op het terrein van taal en rekenen moeten kennen en kunnen.

Maar met het vastleggen van deze doelen voor taal en rekenen alleen worden de taal- en rekenprestaties niet verhoogd. In de strategische agenda's wordt dan ook een keur aan andere beleidsactiviteiten beschreven.

Ten eerste de activiteiten rond toetsing en examinering van taal en rekenen. Duidelijk blijkt dat er een grotere nadruk wordt gelegd op het nauwkeuriger meten waar de leerlingen op de basisvaardigheden staan:

- In het PO wordt een verplichting ingevoerd voor scholen tot het leveren van objectieve en valide informatie over het behaalde eindniveau en worden (eind)toetsen, tussendoelen en leerlijnen aangepast.
- In het SO worden kerndoelen aangevuld met niveaubeschrijvingen voor Nederlandse taal en rekenen en zal ook voor deze scholen een informatieplicht gaan gelden.
- In het VO worden diagnostische toetsen beschikbaar gesteld aan scholen om beter te kunnen bepalen waar leerlingen staan en worden de exameneisen voor de basisvakken (Nederlands, wiskunde en Engels) in het havo en het vwo aangescherpt.
- In het MBO wordt centrale examinering van taal en rekenen ingevoerd, te beginnen op het hoogste kwalificatieniveau (MBO-4).
- Het eindniveau van de lerarenopleidingen wordt vastgelegd en afspraken worden gemaakt over de ontwikkeling van bijbehorende normering en toetsen. Daarbij ligt de prioriteit bij taal en rekenen.

Ten tweede wordt in de strategische agenda's aangegeven op welke wijze de scholen en leraren de komende jaren ondersteund worden bij het verbeteren van taal- en rekenvaardigheden. Dit betreft zowel een financiële ondersteuning van de scholen zelf als het verder inrichten van een goede ondersteunende infrastructuur:

- In het kader van de Kwaliteitsagenda PO wordt ongeveer € 20 miljoen per jaar besteed aan zo'n 2 000 taal- en rekenverbetertrajecten, extra inzet van de landelijke infrastructuur op taal en rekenen, aanpassing van toetsen en leerlingvolgsystemen en de versterking van het taalachterstandenbeleid en de voor- en vroegschoolse educatie.
- In het speciaal onderwijs wordt in het kader van Passend onderwijs en Passende kwalificaties ruim € 6 miljoen per jaar geïnvesteerd in taal- en rekenverbetertrajecten, een project specifiek gericht op het verbeteren van de leesprestaties, het ontwikkelen van een aangepast leerlingvolgsysteem en toetsen, leerlijnen en leermiddelen.
- In het voortgezet onderwijs ontvangen scholen in het kader van de Kwaliteitsagenda een implementatiebudget van jaarlijks € 50 miljoen, waarbij zij verplicht zijn te investeren in het verbeteren van de taal- en rekenprestaties van leerlingen.
- In het middelbaar beroepsonderwijs worden instellingen in hun taal-

¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 007, nr. 6, blz. 144.

² Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamersfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, 7 februari 2007, blz. 18.

- en rekenbeleid ondersteund met een structurele investering van jaarlijks € 50 miljoen.
- Er wordt door de landelijke onderwijsondersteunende instellingen extra ingezet op taal en rekenen en hun activiteiten worden beter op elkaar afgestemd.
- De lerarenopleidingen ontwikkelen zomercursussen om achterstanden in kennis en studievaardigheden weg te werken.
- Er wordt stevig geïnvesteerd in sectoroverstijgende pilots waarin de aansluiting tussen de verschillende onderwijssectoren op het gebied van taal en rekenen wordt verbeterd.

2.3. Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen

In 2007 hebben de minister en staatssecretarissen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen (commissie-Meijerink) ingesteld met als primaire opdracht het inrichten van een referentiekader taal en rekenen voor het gehele onderwijs.

Aan deze opdracht lagen de volgende overwegingen ten grondslag:

- De verschillende onderwijssectoren gaan uit van eigen eisen die worden gesteld aan de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen. Deze eisen zijn ten opzichte van elkaar anders van opbouw, verschillen in de mate van detail en leggen ook andere accenten. De gewenste niveaus van beheersing sluiten onvoldoende op elkaar aan en er is soms sprake van overlap. Dit leidt tot onnodige drempels in het onderwijs, een minder effectieve inzet van onderwijstijd en onder- en overvraging van leerlingen. De invoering van één referentiekader brengt meer eenduidigheid in taal- en rekenonderwijs in de gehele onderwijskolom.
- De uiteenlopende eisen die iedere sector stelt ten aanzien van taal en rekenen hebben ook gevolgen voor de inhoudelijke doelen waar de methoden en toetsen zich op richten, voor de wijze waarop leerkrachten zich richten op taal en rekenen en voor de overdracht van informatie over de prestaties van leerlingen tussen de ene en de andere onderwijssector. Een referentiekader vormt een gemeenschappelijke basis voor methoden en toetsen, geeft richting aan de bekwaamheidseisen van de leerkracht voor de klas en zorgt voor een gemeenschappelijke taal in de overdracht van leerlingen van de ene naar de andere onderwijssector.
- Het beheersingsniveau van taal en rekenen van leerlingen gaat de laatste jaren langzaam maar gestaag omlaag of blijft stabiel. Dit terwijl de kenniseconomie de lat hoger doet leggen. Het bepalen op welke gebieden die daling of stabilisatie zich manifesteert, wordt bemoeilijkt door het gebruik van verschillende meetinstrumenten die ieder voor zich ook uitgaan van uiteenlopende ijkpunten voor taal- en rekenbeheersing. Een referentiekader taal en rekenen kan, bij vertaling naar deze monitoringsinstrumenten, bijdragen aan meer eenduidige onderzoeksresultaten en daarmee ook voor betere aanknopingspunten voor effectieve beleidsinzet op deze basisvaardigheden.
- Een referentiekader taal en rekenen kan een stimulans aan het onderwijs zijn om meer gericht aandacht te besteden aan deze basisvaardigheden. De integraliteit en gedetailleerdheid kan het onderwijs stimuleren tot een opnieuw doordenken van het taal- en rekenbeleid op school.

2.4. Referentiekader taal en rekenen

¹ Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen, Over de drempels met taal en rekenen, Enschede 2008. Bij het eindrapport horen twee deelrapporten, Over de drempels met taal en Over de drempels met rekenen.

In januari 2008 bracht de Expertgroep haar eindrapport uit.¹ Het rapport is op 23 januari 2008 aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2007/08, 31 332, nr. 1). De kern van het advies van de Expertgroep is het ontwerp van het referentiekader taal en rekenen, dat is opgebouwd uit

verschillende referentieniveaus. In de referentieniveaus wordt zichtbaar welke kennis en vaardigheden op het gebied van de Nederlandse taal en rekenen/wiskunde 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.

De referentieniveaus voor taal zijn onderverdeeld in vier domeinen:

1. mondelinge taalvaardigheid,
2. leesvaardigheid,
3. schrijfvaardigheid, en
4. begrippenlijst en taalverzorging.

De referentieniveaus voor rekenen zijn eveneens onderverdeeld in vier domeinen:

1. getallen,
2. verhoudingen,
3. meten en meetkunde, en
4. verbanden.

Het referentiekader legt vast wat van leerlingen op verschillende momenten kan worden verwacht (basisvaardigheden) en biedt tevens een uitdaging om meer uit de leerlingen te halen. In de tweede plaats zorgt het voor een programmatische samenhang van de verschillende onderwijssectoren, zodat de aansluiting van en doorstroom naar de onderwijssectoren verbetert.

Voor *Nederlandse taal* zijn er vier niveaus beschreven. Deze niveaus, aangeduid als 1F, 2F, 3F en 4F, geven een opklimmende moeilijkheidsgraad in basiskennis en -vaardigheden aan. Elk fundamenteel niveau omvat het voorgaande niveau. En bij het behalen van een fundamenteel niveau kan het volgende fundamentele niveau gezien worden als een streefniveau, een uitdagend perspectief voor leerlingen die meer aankunnen. De Expertgroep geeft aan dat het vaststellen van een referentiekader er niet toe mag leiden dat leerlingen die al eerder voldoen aan het gewenste basisoniveau zich niet verder ontwikkelen.

Voor *rekenen* zijn er drie niveaus beschreven. Bij rekenen is er, anders dan bij taal, geen invulling gegeven aan het vierde niveau omdat men daar geheel in het domein van de wiskunde komt. Bij de referentieniveaus rekenen gaat het om van elkaar onderscheiden fundamentele en streefniveaus, welke beide op drie niveaus zijn beschreven. De fundamentele niveaus (1F, 2F en 3F) richten zich op basale kennis en inzichten en zijn gericht op een meer toepassingsgerichte benadering van rekenen. De streefniveaus (1S, 2S en 3S) bereiden al voor op de meer abstracte wiskunde.

Koppeling aan het onderwijsstelsel

Bij het opstellen van de referentieniveaus voor taal en rekenen is rekening gehouden met de eisen die aan onderdelen van het Nederlandse onderwijsstelsel worden gesteld. Er is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van kerndoelen, eindtermen, formele curriculumdocumenten, kwalificatie-eisen en examenprogramma's. Er is ook rekening gehouden met opbrengsten van nationaal en internationaal onderzoek; opbrengsten die niet altijd direct verbonden zijn met een onderwijstype, maar vaak betrekking hebben op een leeftijdsgroep. De referentieniveaus geven zicht op gewenste kennis en vaardigheden voor taal en rekenen en de opbouw daarvan, zonder dat voor elk onderdeel of elke opleiding in het stelsel een gespecificeerd niveau is aangegeven.

De Expertgroep heeft aanbevolen de beschreven referentieniveaus vast te stellen in een sectoroverstijgend document, ze voor te schrijven en in te zetten op continue kwaliteitsbewaking, zowel op landelijk niveau als op het niveau van de school.¹

Draagvlak in het onderwijs

Het advies van de Expertgroep is in relatief korte tijd tot stand gekomen. De Expertgroep adviseerde dan ook de referentieniveaus voor te leggen aan de betrokkenen in de onderwijssectoren. Daarom zijn in oktober, november en december 2008 veldraadplegingen gehouden in het PO (inclusief SO), het VO en de BVE-sector. Deze veldraadplegingen zijn uitgevoerd door de sectororganisaties en leidden tot aanbevelingen vanuit elke sector ten aanzien van de inhoud en uitvoerbaarheid van de door de Expertgroep ontwikkelde referentieniveaus.

Alle sectoren onderschrijven dat het van belang is meer aandacht te besteden aan het verwerven en onderhouden van taal- en rekenvaardigheden van leerlingen. De verschillende sectorraden spreken uit dat zij positief staan tegenover de invoering van de referentieniveaus. Men stelt dat dit een gezamenlijk referentiekader vormt voor het gehele onderwijs en meer duidelijkheid en eenduidigheid biedt over wat leerlingen op het terrein van taal en rekenen op verschillende momenten in hun onderwijsloopbaan moeten kunnen en kennen. Bovendien bieden de referentieniveaus aanknopingspunten voor afspraken tussen de onderwijssectoren over wat men van elkaar mag verwachten.

De inhoud op hoofdlijnen en de functie van referentieniveaus taal en rekenen werden omarmd. Wel werd er aandacht gevraagd voor een adequate vertaling van de leeftijdgebonden referentieniveaus naar de schoolsoorten en werd een aantal concrete inhoudelijke kanttekeningen geplaatst, die hebben geleid tot een aantal kleine aanpassingen. Ook zijn er opmerkingen gemaakt over de condities voor invoering: leraren moeten voldoende geëquipeerd zijn, de methoden en toetsen moeten op de referentieniveaus worden aangepast en scholen moeten ruimte en rust krijgen voor een succesvolle onderwijsbrede invoering. In oktober 2009 is het aangepaste referentiekader aangeboden aan de Tweede Kamer.²

2.5. Wettelijke verankering van het referentiekader taal en rekenen

In mei 2008 is de beleidsreactie op het advies van de Expertgroep aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2007/08, 31 332, nr. 3). Hierin werd aangegeven dat de referentieniveaus voor taal en rekenen wettelijk verankerd zouden worden, in een vorm die garandeert dat de referentieniveaus voor de verschillende sectoren op elkaar zijn afgestemd.³ Dit wetsvoorstel legt de grondslag voor het vaststellen van een samenhangend geheel van referentieniveaus. Deze grondslag wordt niet opgenomen in de diverse sectorwetten, maar in een aparte wet, die een sectoroverstijgend karakter heeft. De referentieniveaus zelf zullen worden vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur; de niveaubeschrijvingen zijn dermate gedetailleerd en omvangrijk, dat zij zich er niet voor lenen in de wet zelf te worden opgenomen. Ook de algemene maatregel van bestuur heeft een sectoroverstijgend karakter. De keuze voor een sectoroverstijgende wet en algemene maatregel van bestuur is ingegeven door de volgende overwegingen:

- Bewaken van inhoudelijke samenhang in het taal- en rekenonderwijs: voorkomen dient te worden dat onderdelen van het taal- en rekenonderwijs in een bepaalde sector ten onrechte worden toegevoegd of weggelaten. Verandering van taal- en rekenen in de ene sector dient

¹ Advies Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen, blz. 71 (Aanbeveling 9.1).

² Kamerstukken II 2009/10, 31 332, nr. 10.

³ Kamerstukken II 2007/08, 31 332, nr. 3, blz. 7.

altijd afgestemd te worden met andere sectoren. Verankering van het referentiekader taal en rekenen in een aparte wet en algemene maatregel van bestuur benadrukt dat het de opdracht aan de overheid is om juist deze samenhang tussen de verschillende sectoren te (blijven) bewaken. Een sectoroverstijgende algemene maatregel van bestuur zou op zichzelf beschouwd bereikt kunnen worden door in elk van de onderwijswetten (WPO, WEC, WVO, WEB) een grondslag op te nemen voor het bij algemene maatregel van bestuur vaststellen van de referentieniveaus voor de betreffende onderwijssector, waarna deze algemene maatregelen van bestuur geïntegreerd worden in één besluit. Essentieel is echter de wettelijke eis van samenhang tussen de referentieniveaus van een onderwijssector en die van de andere onderwijssectoren. Het past niet goed bij de – primair tot één onderwijssector beperkte – onderwijswetten om de eis van samenhang in deze wetten op te nemen. Voor het formuleren van deze eis leent zich bij uitstek een bovensectorale wet. Het vereiste van samenhang komt in dit wetsvoorstel expliciet tot uitdrukking in artikel 2, eerste lid.

- De betekenis van de eisen voor taal en rekenen voor scholen en leerlingen kan in de loop der tijd veranderen. Zo kunnen onderdelen wel of niet buiten de slaag/zakbeslissing worden geplaatst of kunnen sommige specifieke leerlingen (bijvoorbeeld in het speciaal onderwijs) vrijgesteld worden van de betreffende eisen. Deze sectorspecifieke kenmerken staan door invoering van een separate wet en algemene maatregel van bestuur los van de inhoudelijke eisen zelf.
- Veranderende inzichten in de inhoud en opbouw van de taal- en reken-eisen voor het gehele onderwijs kunnen aanleiding zijn tot een aanpassing van het referentiekader als geheel, maar de borging via wet en algemene maatregel van bestuur dwingt daarbij tot een zorgvuldig proces. Vastlegging van het referentiekader in een algemene maatregel van bestuur zorgt voor noodzakelijke continuïteit en rust in de eisen die worden gesteld aan taal en rekenen.

In navolging van het advies van de Expertgroep wordt in de wet dus een grondslag opgenomen voor referentieniveaus. Deze referentieniveaus worden niet gekoppeld aan specifieke leeftijden (zoals 12, 16 en 18 jaar). De huidige structuur van sectorwetten kent geen verplichtingen die gekoppeld zijn aan leeftijden. De beheersing van taal en rekenen wordt niet getoetst op een bepaalde leeftijd, maar aan het eind van de schoolsoort, door middel van een toets of examen. Naast het vastleggen van het te bereiken beheersingsniveau is het van groot belang dat er zekerheid is of een leerling ook daadwerkelijk dat niveau heeft bereikt. Gekozen is voor een vorm die recht doet aan de principes van het referentiekader taal en rekenen en die tegelijkertijd aansluit bij het onderwijsstelsel, de sectorale tradities van toetsing en de examineringssystematiek. Dit is mogelijk door in de wet geen koppeling te maken tussen een specifiek referentieniveau en een leeftijd. Wel wordt in de wet vastgelegd dat er referentieniveaus zijn en dat deze gekoppeld zijn aan de afsluiting van ieder onderwijstype. Het gaat om de volgende onderwijstypen:

- a. het basisonderwijs, bedoeld in de Wet op het primair onderwijs (WPO), waarbij twee referentieniveaus worden vastgesteld,
- b. het speciaal onderwijs, bedoeld in de Wet op de expertisecentra (WEC), waarbij eveneens twee referentieniveaus worden vastgesteld,
- c. de schoolsoorten in het voortgezet onderwijs, bedoeld in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO; vwo, havo, mavo, vbo, praktijkonderwijs), waarbij verschillende referentieniveaus kunnen worden vastgesteld voor en binnen de verschillende leerwegen van het vmbo, en
- d. de soorten opleidingen (MBO-niveaus) in het beroepsonderwijs, bedoeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB).

Dit wetsvoorstel legt een basis voor een verfijnd stelsel van referentieniveaus, die zijn afgestemd op de mogelijkheden van de betreffende leerlingen. Voor het basisonderwijs en speciaal onderwijs worden twee niveaus vastgesteld. Hiermee wordt het advies van de Expertgroep gevolgd om in ieder geval voor deze onderwijssectoren twee kwaliteiten te onderscheiden: een fundamentele kwaliteit en een streefkwaliteit. Het aanbrengen van dit onderscheid is relevant, gelet op de (vrij grote) niveauverschillen die bestaan tussen leerlingen binnen hetzelfde type onderwijs. Om in de andere onderwijssectoren (VO en MBO) recht te doen aan de niveauverschillen tussen leerlingen, vindt daar vaststelling van referentieniveaus plaats per schoolsoort of (onderdeel van een) leerweg of per MBO-niveau. In het VO en MBO kunnen scholen leerlingen die meer aankunnen op het gebied van taal en rekenen leerstof aanbieden op een hoger niveau. Voorts bestaat in het VO voor leerlingen de mogelijkheid om een examenvak op hoger niveau te doen.

De functie van de referentieniveaus en de gevolgen voor scholen en leerlingen worden hierna voor de verschillende onderwijssectoren toegelicht.

2.5.1. Basisonderwijs en speciaal basisonderwijs

Waarom referentieniveaus in het (speciaal) basisonderwijs?

De beheersing van de basisvaardigheden Nederlandse taal en rekenen is van doorslaggevend belang voor het leren van andere vak- en leergebieden, voor succes in het vervolgonderwijs en voor kansen in de samenleving. De huidige kerndoelen Nederlandse taal en rekenen en wiskunde geven slechts een globale beschrijving van de kwaliteiten van leerlingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden. Daarmee beschrijven kerndoelen vooral de inhoud van het onderwijsaanbod op (speciale) basisscholen. Voor scholen is onduidelijk op welk beheersingsniveau leerlingen zich deze kennis, inzichten en vaardigheden eigen zouden moeten maken. Voor leraren ontbreken heldere en concrete doelen die zij kunnen hanteren en op basis waarvan zij de voortgang van hun leerlingen kunnen evalueren. In de praktijk leidt dit ertoe dat scholen in het voortgezet onderwijs leerlingen binnen krijgen met grote verschillen in beheersing van de basisvaardigheden Nederlandse taal en rekenen. Hierdoor is behoefte ontstaan aan een specifiekere beschrijving van de onderwijsinhoud en het objectief vaststellen van het bereikte beheersingsniveau voor een succesvolle overstap naar het vervolgonderwijs. Het referentiekader biedt deze specifiekere beschrijving. Het vaststellen van een referentiekader mag er niet toe leiden dat leerlingen die al eerder voldoen aan het gewenste basisniveau, zich niet verder zouden kunnen ontwikkelen, dat er voor hen onvoldoende uitdaging is. Scholen in het primair onderwijs hebben immers de wettelijke opdracht ervoor te zorgen dat het onderwijs wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen. 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.

Kerndoelen en de referentieniveaus

Bij de inrichting van de onderwijsactiviteiten voor taal en rekenen hanteert de school, net als in de huidige situatie, tenminste de kerndoelen als te bereiken doelstellingen. Bij de verzorging van het onderwijs op basis van de kerndoelen, moeten scholen de referentieniveaus als uitgangspunt nemen (artikel 9, achtste lid, WPO). Dit wil zeggen dat scholen de twee onderscheiden referentieniveaus als hulpmiddel gebruiken om voor leer-

lingen doelen te bepalen gericht op het bereiken van een zo hoog mogelijk eindniveau taal en rekenen.

Voorbeelden van beschrijvingen bij kerndoelen en referentieniveaus

Kerndoel 33: De leerlingen leren (...) te rekenen met eenheden en maten, (...).

Referentieniveau 1: Omtrek en oppervlakte berekenen van rechthoekige figuren.

Referentieniveau 2: Omtrek en oppervlakte berekenen van niet rechthoekige figuren.

Kerndoel 12: De leerlingen verwerven een adequate woordenschat (...).

Referentieniveau 1: Beschikt over voldoende woorden om te praten over vertrouwde situaties en onderwerpen, maar zoekt nog regelmatig naar woorden en varieert niet veel in woordgebruik.

Referentieniveau 2: Beschikt over voldoende woorden om zich te kunnen uiten. Het kan soms nog nodig zijn een omschrijving te geven van een onbekend woord.

De referentieniveaus beschrijven welke kennis en vaardigheden leerlingen ten minste dienen te beheersen om met succes door te stromen naar het vervolgonderwijs. De referentieniveaus zijn bedoeld voor het eind van het (speciaal) basisonderwijs. Om leerlingen te begeleiden en ondersteunen richting deze eindniveaus, worden de referentieniveaus uitgewerkt in tussendoelen en leerlijnen. Bij brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 20 februari 2009 wordt aangegeven op welke wijze de implementatie in het (speciaal) basisonderwijs wordt ingericht.¹ Dit wordt verder uitgewerkt in een sectorspecifiek invoeringsplan.

Om na te gaan welk eindniveau leerlingen aan het eind van het basisonderwijs hebben bereikt, oftewel welke kennis en vaardigheden in taal en rekenen zij beheersen, nemen scholen in het laatste leerjaar een objectieve en valide eindtoets of aparte toetsen voor taal en rekenen af. De scores op deze toets(en) kan de basisschool gebruiken om in de laatste maanden van het schooljaar extra te oefenen in kennis en vaardigheden die leerlingen nog niet volledig beheersen. Vervolgens draagt de school deze gegevens over het behaalde eindniveau over aan het vervolgonderwijs.

Referentieniveaus en verschillen in capaciteiten van leerlingen

In het basisonderwijs zitten leerlingen met verschillende cognitieve capaciteiten. Daarom behalen niet alle leerlingen het streefniveau. Tussen scholen zullen bovendien verschillen ontstaan in het aantal leerlingen dat het fundamentele of het streefniveau haalt. Leraren moeten iedere leerling een onderwijsaanbod aanbieden dat past bij zijn of haar capaciteiten. Artikel 8, eerste lid, WPO bepaalt: «Het onderwijs wordt zodanig ingericht dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen. Het wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen». Daarmee stellen scholen leerlingen in staat een zo hoog mogelijk eindniveau in kennis en vaardigheden taal en rekenen te bereiken. Aansluiten bij de ontwikkeling van een leerling is hierbij de basis, een vast eindniveau vastleggen voor het (speciaal) basisonderwijs – of dit nu het fundamentele niveau of het streefniveau is – zou geen recht doen aan deze opdracht en aan de leerlingen en hun ontwikkeling. Op deze wijze haalt iedere school het beste uit elke leerling. Door deze wettelijke opdracht wordt ook voorkomen dat scholen zouden kunnen volstaan met het aanbieden van alleen het fundamentele niveau en/of een te vroege selectie van leerlingen toepassen, hetgeen gevolgen zou kunnen hebben voor de keuze van het vervolgonderwijs. De referentieniveaus kunnen juist door scholen worden benut om, in het kader van opbrengst-

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 332, nr. 7, blz. 6 e.v.

gericht werken, de ontwikkeling per leerling te volgen en hier bij aan te sluiten. Bij de evaluatie van de implementatie van de referentieniveaus zal de regering dit aspect apart onderzoeken, om dergelijke onbedoelde effecten vroegtijdig te signaleren.

Voor sommige leerlingen zal het fundamentele niveau te hoog gegrepen zijn. Bij het omgaan met deze leerlingen gaat het erom hen niet te ontmoedigen door eisen aan hen te stellen die niet realistisch zijn. In overleg met het onderwijsveld wordt onderzocht welke onderdelen van het fundamentele referentieniveau voor deze groepen leerlingen wel haalbaar zijn en welke specifieke instrumenten daarbij kunnen worden ingezet (bijvoorbeeld maatwerkprogramma's en/of remediëring). Als cognitief getalenteerde leerlingen al kennis en vaardigheden taal en rekenen beheersen op het streefniveau, is het de bedoeling dat scholen deze leerlingen extra leerstof aanbieden.

Referentieniveaus als hulpmiddel voor betere leerresultaten

De referentieniveaus taal en rekenen zijn waardevolle hulpmiddelen voor leerlingen, leraren en scholen. Zij bestaan uit belangrijke doelstellingen en ijkpunten voor het onderwijs die verwerkt kunnen worden in het onderwijsaanbod van de school. Een analyse van bestaande onderwijsmethoden voor taal- en rekenonderwijs laat zien dat deze methoden al in algemene zin de leerstof van de twee referentieniveaus voor het (speciaal) basisonderwijs aanbieden. Vooralsnog lijkt het er op dat scholen geen nieuwe methoden taal en rekenen hoeven aan te schaffen. Wel kan het nodig en/of wenselijk zijn leraren handreikingen te bieden in het gebruiken van methoden in relatie tot de referentieniveaus. Bijvoorbeeld door per methode aan te geven welke lesstof correspondeert met welk domein van de referentieniveaus.

Voor bijna alle domeinen van de referentieniveaus in het (speciaal) basisonderwijs zijn al toetsen beschikbaar. Alleen voor spreek- en schrijfvaardigheid zijn geen objectieve en valide toetsen beschikbaar, omdat het lastig is hiervoor bruikbare gestandaardiseerde meetinstrumenten te maken. De bestaande toetsen voor taal- en rekenvaardigheden worden geijkt op de referentieniveaus. De resultaten van de toetsen bieden dan inzicht in de vordering van leerlingen ten opzichte van de referentieniveaus taal en rekenen. Dat biedt leraren gelegenheid het onderwijsaanbod af te stemmen op de feitelijke beheersingsgraad en de mogelijkheid gerichte ambities te formuleren en deze ook met de leerlingen te communiceren. Dit versterkt opbrengstgericht leren en onderwijzen. Ook aan ouders kan beter inzicht geboden worden in de kennis en vaardigheid van hun kinderen.

Verplichte verzameling gegevens eindniveau

Na de invoering van de referentieniveaus in het (speciaal) basisonderwijs, worden scholen verplicht om in het laatste leerjaar bij alle leerlingen objectieve en valide¹ gegevens te verzamelen om het bereikte eindniveau inzichtelijk te maken in relatie tot de referentieniveaus voor taal en rekenen (artikel 9, negende lid, WPO). Hierbij wordt geen landelijke, uniforme toets voorgeschreven, scholen behouden de keuzevrijheid voor toetsen in groep 8. Wel zal OCW uniformiteit in toetsing waarborgen door centrale ijking en inhoudelijke beoordeling van bestaande en nieuwe taal- en rekentoetsen door een onafhankelijke commissie. De verplichte gegevensverzameling gaat pas in als goede toetsen beschikbaar zijn. Dit betekent dat de inhoud van de toetsen overeenkomt met de inhoud van de referentieniveaus. Daarnaast moeten de toetsen geijkt zijn op de referentieniveaus. Het ijken van toetsen is belangrijk omdat het resultaat van verschillende toetsen bij dezelfde leerling gelijk moet zijn. Het geven van een oordeel over de correcte inhoud van de toetsen en het ijken van de toetsen moet centraal en onafhankelijk gebeuren. Alleen dan zijn de uitkomsten van de toetsen betrouwbaar. In 2010 wordt hiervoor in overleg

¹ Objectieve gegevens zijn gegevens die gebaseerd zijn op feitelijke uitkomsten van metingen. Deze metingen moeten steeds hetzelfde resultaat opleveren als hetzelfde gemeten wordt. Gegevens zijn valide als een school een meetinstrument gebruikt dat meet wat het moet meten.

met de PO-Raad een onafhankelijke commissie samengesteld. Deze commissie ontwikkelt een beoordelingsprocedure en stelt de ijkpunten voor de referentieniveaus vast. Ook ondersteunt de commissie toetsontwikkelaars bij het aanpassen van hun taal- en rekentoetsen aan de referentieniveaus. Op het moment dat goede toetsen voor scholen beschikbaar zijn, worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere voorschriften gegeven aan scholen over de wijze waarop zij bij leerlingen objectieve en valide gegevens verzamelen. Bijvoorbeeld een overzicht van de toetsen die zijn goedgekeurd en geijkt door de commissie. Artikel 9, negende lid, WPO biedt de grondslag voor deze algemene maatregel van bestuur.

Het behalen van een referentieniveau vormt geen wettelijke voorwaarde voor toelating tot het voortgezet onderwijs. Wel is bepaald dat deze gegevens over het behaalde eindniveau worden overgedragen aan het vervolgonderwijs, zodat het voor de school voor VO duidelijk is wat de leerling die aan het vervolgonderwijs start nu precies beheerst, in relatie tot de referentieniveaus. Scholen voegen deze gegevens toe aan het onderwijskundig rapport.

De leerkrachten van de ontvangende scholen kunnen deze informatie gebruiken om het vervolgonderwijs in taal en rekenen af te stemmen op de vaardigheden van de leerling. Zoals hierboven gesteld zijn voor spreken en schrijfvaardigheid op dit moment geen toetsen beschikbaar in het primair onderwijs. Deze vaardigheden zijn moeilijk objectief en valide vast te stellen met behulp van toetsen. Basisscholen zouden wel een beschrijving kunnen geven van de beheersing van deze vaardigheden door leerlingen. Deze informatie kan de basisschool met de leerling meegeven aan het vervolgonderwijs. De wettelijke verplichting «objectief en valide» wordt echter niet van toepassing op deze onderdelen van de referentieniveaus. Bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 9, negende lid, WPO, kunnen de onderdelen van de referentieniveaus waarover scholen gegevens moeten verzamelen worden gespecificeerd.

De gegevens over de eindresultaten van leerlingen in relatie tot de referentieniveaus zijn van grote waarde voor het bevoegd gezag. Deze meetgegevens worden geijkt op expliciet vastgestelde referentieniveaus. Daardoor vormen zij een betrouwbare bron voor het vergelijken van groeps- en schoolprestaties ten opzichte van eerdere meetmomenten bij dezelfde leerlingpopulatie, voor vergelijkingen over leerjaren heen, en voor het onderling vergelijken van scholen. Deze gegevens bieden handvatten voor verbetering van de onderwijsresultaten op het gebied van taal en rekenen. Daarmee dragen de referentieniveaus als instrument bij aan een opbrengstgerichte cultuur binnen het onderwijs.

Na de invoering van de referentieniveaus krijgen scholen enkele jaren de tijd om te leren werken met de referentieniveaus op leerlingniveau. Het is 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. 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 de wetgeving worden aangepast.

2.5.2. Speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs

De beheersing van basisvaardigheden op het terrein van Nederlandse taal en rekenen is van groot belang voor het verwerven van kennis en vaardigheden op andere vak- en leergebieden, de succesvolle doorstroom en/of schakeling naar andere vormen van (vervolg)onderwijs en een gelijkwaardige participatie in de maatschappij. Het vergroten van de opbrengsten van het speciaal onderwijs in het algemeen en de vakken Nederlandse taal en rekenen in het bijzonder wordt door zowel het betrokken onderwijsveld zelf als door de maatschappij (arbeidsmarkt) bijzonder belangrijk geacht.

Op grond van de WEC worden voor het speciaal onderwijs net als voor het regulier onderwijs kerndoelen vastgesteld voor de aan te bieden onderwijsactiviteiten, waaronder Nederlandse taal en rekenen en wiskunde.¹ Deze kerndoelen moeten door scholen als aan het eind van het speciaal onderwijs na te streven doelstellingen worden gehanteerd. Evenals de doelen voor het basisonderwijs beschrijven de kerndoelen voor het speciaal onderwijs het inhoudelijke aanbod van het onderwijs. Ook hier zijn de kerndoelen gericht op een brede ontwikkeling van kinderen. Anders dan in de kerndoelen voor het basisonderwijs zijn de leerstofoverstijgende doelen niet in de inhoudelijke kerndoelen verwerkt, maar vormen zij een aparte serie doelen. De kerndoelen voor het speciaal onderwijs zijn onderverdeeld in doelen voor de groep zeer moeilijk lerenden en meervoudig gehandicapten en doelen voor het overig speciaal onderwijs. De huidige kerndoelen Nederlandse taal en rekenen en wiskunde bieden net als die voor het (speciaal) basisonderwijs slechts een globale beschrijving van wat leerlingen aan het eind van het basisonderwijs op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden zouden moeten beheersen. Kerndoelen beschrijven vooral de inhoud van het onderwijsaanbod op scholen voor speciaal onderwijs, maar zeggen veel minder over de gewenste beheersingsniveaus. Omdat het ook voor leerkrachten in het speciaal onderwijs ontbreekt aan heldere concrete doelen op de verschillende onderdelen van Nederlandse taal en rekenen, waarmee zij de voortgang van hun leerlingen kunnen evalueren, worden bij de kerndoelen voor het speciaal onderwijs, met uitzondering van de eerder genoemde zeer moeilijk lerenden en meervoudig gehandicapte leerlingen, twee beheersingsniveaus beschreven voor Nederlandse taal en rekenen. Dit betreft dezelfde twee referentieniveaus als voor het basisonderwijs.

De toelichting op de functie en de meerwaarde van referentieniveaus, de relatie tot de kerndoelen alsmede de relatie tussen de referentieniveaus en de verschillen in capaciteiten van leerlingen en het streven naar betere leerresultaten in paragraaf 2.5.1 is onverkort van toepassing op het speciaal onderwijs, met dien verstande dat voor het speciaal onderwijs nog meer aan toets- en instrumentontwikkeling zal moeten worden gedaan. In de brief aan de Tweede Kamer van 20 februari 2009 wordt aangegeven op welke wijze de implementatie in het speciaal onderwijs wordt ingericht.² Dit wordt verder uitgewerkt in een sectorspecifiek invoeringsplan.

Verplichte verzameling gegevens eindniveau en verantwoording

Voor leerlingen in het speciaal onderwijs is het van belang dat zichtbaar wordt wat het beheersingsniveau is van een leerling in het laatste leerjaar. Voor deze groep leerlingen geldt, evenals voor leerlingen die vallen onder de WPO, dat de school aan het einde van het laatste basisschooljaar objectieve en valide gegevens biedt om inzichtelijk te maken waar de

¹ Besluit kerndoelen WEC.

² Kamerstukken II 2008/09, 31 332, nr. 7, blz. 7.

individuele leerling staat ten aanzien van de referentieniveaus voor Nederlandse taal en rekenen. Dit zodat in een vervolg van de (school)loopbaan hiermee rekening kan worden gehouden. Voor de ontvangende school dient duidelijk te zijn wat de leerling beheerst. Bij algemene maatregel van bestuur zal analoog aan het regulier basisonderwijs worden beschreven welke gegevens er door de scholen moeten worden verzameld en hoe. Deze gegevens worden opgenomen in het onderwijskundig rapport. Scholen voor speciaal onderwijs leggen verantwoording af over hun opbrengsten aan de inspectie. In tegenstelling tot het regulier onderwijs zijn voor het speciaal onderwijs nog onvoldoende instrumenten beschikbaar om de leerresultaten te meten. Deze instrumenten worden nu in opdracht van OCW ontwikkeld. Op het moment dat de instrumenten er zijn, geldt ook voor het speciaal onderwijs dat de inspectie de leerresultaten gaat inventariseren. Ook voor de scholen voor speciaal onderwijs zelf zijn de referentieniveaus belangrijk om de groeps- en schoolprestaties (door de jaren heen) te kunnen vergelijken. Daardoor kunnen de referentieniveaus gebruikt worden om gericht te werken aan de verbetering van de leerresultaten op het terrein van Nederlandse taal en rekenen. De referentieniveaus spelen daardoor een rol in het vergroten van een opbrengstgerichte houding binnen het speciaal onderwijs.

Voor het voortgezet speciaal onderwijs (VSO) zijn nog geen kerndoelen, eindtermen en examenprogramma's beschikbaar. Het VSO kent een zeer heterogene doelgroep, de uitstroomprofielen variëren van (arbeidsmatige) dagbesteding tot het behalen van een diploma vwo. In het kader van Passend onderwijs wordt de WEC gewijzigd. In dat wetgevingstraject zal daarom ook het vaststellen van de verschillende referentieniveaus voor het VSO worden meegenomen.

2.5.3. Voortgezet onderwijs

Kerndoelen onderbouw voortgezet onderwijs

In tegenstelling tot het basisonderwijs waar de kerndoelen het gehele onderwijs omvatten wordt in dit wetsvoorstel geen directe koppeling gelegd tussen de referentieniveaus en de kerndoelen voor het voortgezet onderwijs. Reden is dat de kerndoelen in het voortgezet onderwijs gelden voor de eerste twee leerjaren (onderbouw) terwijl de referentieniveaus zijn gekoppeld aan het eind van de schoolsoort of leerweg.

Eindexamenprogramma's Nederlandse taal/Nederlandse taal en literatuur

In de WVO wordt opgenomen dat bij de vaststelling van de eindexamenprogramma's Nederlandse taal respectievelijk Nederlandse taal en literatuur de desbetreffende referentieniveaus in acht worden genomen.¹ Hiermee wordt beoogd dat de referentieniveaus een duidelijke positie krijgen in de examenprogramma's VO. In het examenprogramma wordt vervolgens bepaald welke onderdelen van het referentieniveau in het centraal examen geëxamineerd worden en welke in het schoolexamen.² Door middel van deze opzet wordt in alle gevallen invulling gegeven aan de onderdelen van het referentiekader die zijn vastgesteld voor de schoolsoorten of de leerwegen binnen het vmbo.

De in de examenprogramma's opgenomen referentieniveaus worden vertaald naar examenopgaven en toetsen. De examenmakers zijn derhalve verplicht aan de vragen en opgaven zodanig invulling te geven dat deze inzicht geven of de leerling het desbetreffende referentieniveau minimaal beheerst. Ze zijn dus bepalend voor de normen van de vragen en testen binnen het examen of de toetsen. Via de examens en toetsen en met inachtneming van de gebruikelijke kwaliteitsbewaking voor het niveau van examens in het VO kan worden beoordeeld of de betreffende leerling voldoet aan dit niveau.

¹ In het havo en vwo gaat het om de examenprogramma's voor Nederlandse taal en literatuur, in het vmbo om de examenprogramma's voor Nederlandse taal.

² Op grond van artikel 7 Eindexamenbesluit v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o.-v.b.o.

Rekentoets voortgezet onderwijs

De Expertgroep constateert een daling in de rekenvaardigheid van leerlingen in de leerplichtige leeftijd en het ontbreken aan een systematisch werken aan het onderhouden en uitbreiden van de verworven kennis en vaardigheden op het gebied van het rekenen in het voortgezet onderwijs. Het eindexamen wiskunde laat slechts beperkte ruimte aan het toetsen van de basisvaardigheden rekenen. Om die reden komt er voor alle leerlingen die eindexamen doen een rekentoets als onderdeel van het eindexamen, zodat het voor het vervolgonderwijs duidelijk is waar de leerlingen op deze basisvaardigheden staan. Het wetsvoorstel bepaalt dat bij de vaststelling van de opgaven van de rekentoets, het referentieniveau rekenen in acht moet worden genomen dat is vastgesteld voor de desbetreffende schoolsoort of leerweg. De makers van de toets zijn derhalve verplicht aan de opgaven zodanig invulling te geven dat deze inzicht geven of de leerling dit referentieniveau beheerst. Omdat de beheersing van basisvaardigheden voorop staat – vaardigheden die elke leerling zou moeten beheersen, ongeacht de gekozen richting of profiel – zullen de fundamentele niveaus uit het referentiekader de basis vormen voor de rekentoets.

De rekentoets heeft ten opzichte van het wiskunde-examen dus een zelfstandige betekenis en functie, en zal een zelfstandig onderdeel van het eindexamen vormen. Door deze regeling wordt het aantal examenvakken echter niet uitgebreid. Voor de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs zijn voor rekenen en wiskunde negen kerndoelen beschreven. Het referentieniveau rekenen voor het eind van het vmbo wordt in principe al bereikt aan het eind van het tweede leerjaar. Het gaat dus daarna om «onderhoud» van bestaande kennis. Dat onderhoud kan plaatsvinden binnen het vak wiskunde of binnen andere vakken (bijvoorbeeld de beroepsgerichte vakken). Ook voor het havo en vwo geldt dat leerlingen het niveau dat ze aan het eind van het derde leerjaar (onderbouw) bereiken, moeten «onderhouden» in de bovenbouw. Ook in het havo en vwo kunnen vakken als economie en biologie hiervoor worden benut.

De rekentoets is in dit wetsvoorstel geregeld in een nieuw vijfde lid van artikel 29 WVO, dat ook de grondslag biedt om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere voorschriften vast te stellen omtrent deze toets. Deze nadere voorschriften kunnen worden opgenomen in het Eindexamenbesluit v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o.-v.b.o. (hierna: Eindexamenbesluit). Gedacht moet worden aan:

- regels ter waarborging van de objectiviteit en validiteit van de rekentoets;
- regels over het moment waarop leerlingen de rekentoets kunnen afleggen;
- regels over het betrekken van de resultaten van de toets bij de uitslag van het examen (slaag/zakregeling);
- regels over herkansing.

Het voornemen is om de rekentoets met ingang van het schooljaar 2013/2014 onderdeel te laten zijn van het eindexamen en te betrekken bij de uitslag van het examen. Over het moment van opname in het eindexamen, de manier waarop de rekentoets meetelt in de slaag/zakregeling en andere aspecten van de rekentoets wordt echter in een later stadium besloten. Dit gebeurt mede op basis van resultaten van diagnostische toetsen, zodat de invoering van de rekentoets zo zorgvuldig mogelijk geschiedt.

Voor wat betreft de Nederlandse taal is er geen noodzaak om de basisvaardigheden apart te toetsen, naast het eindexamen Nederlands. In tegenstelling tot de basisvaardigheden rekenen, die nu beperkt aan bod

komen in het wiskunde-eindexamen, komen nagenoeg alle onderdelen van het referentieniveau Nederlandse taal wel aan bod in het eindexamen Nederlands. De huidige examenprogramma's Nederlands en de referentieniveaus Nederlandse taal vertonen een zodanig grote overlap, dat een aparte taaltoets naast het eindexamen Nederlands, in wezen een herhaling zou zijn (toetsing van dezelfde stof) en dus geen toegevoegde waarde heeft.

Diagnostische toetsen Nederlandse taal en rekenen

Diagnostische toetsen zijn een belangrijk instrument ten behoeve van de intensivering van het taal- en rekenonderwijs in het VO. Door diagnostische toetsen kan worden achterhaald welke taal- en rekenvaardigheden leerlingen nog onvoldoende beheersen en kan gericht worden toegewerkt naar de eindexamens. Daarom worden vanaf 2008 diagnostische toetsen beschikbaar gesteld aan VO-scholen.

Dit instrument wordt vooralsnog niet voorgeschreven. Dit wetsvoorstel gaat uit van het opnemen van de referentieniveaus in de exameneisen. Door middel van het examen wordt beoordeeld of leerlingen voldoen aan de taal- en rekenen eisen zoals geformuleerd in de referentieniveaus. Daarmee is 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/studenten 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. Wel bevat dit wetsvoorstel de mogelijkheid om diagnostische toetsen voor te schrijven bij algemene maatregel van bestuur (artikel 28b WVO). In dat geval worden (uitvoerings)voorschriften vastgesteld, in elk geval over het moment of de momenten waarop leerlingen de toetsen kunnen afleggen. 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.

Examens aangewezen scholen, staatsexamens en examens voortgezet algemeen volwassenenonderwijs

Eindexamens kunnen worden afgenomen door bekostigde scholen, maar ook door niet bekostigde scholen die daartoe zijn aangewezen op grond van artikel 56 WVO. Omdat *aangewezen scholen* diploma's met civiel effect mogen uitreiken, moeten de examens aan dezelfde eisen voldoen als bij de bekostigde scholen. Dit wordt gewaarborgd door het tweede lid van artikel 56 WVO, dat artikel 29, vierde lid en vijfde lid (nieuw), WVO van toepassing verklaart op deze examens. Wanneer de referentieniveaus worden opgenomen in de examenprogramma's en in het Eindexamenbesluit wordt voorzien in een regeling van de rekentoets, gaan deze wijzigingen automatisch ook gelden voor de examens van aangewezen scholen.

Dit resultaat wordt ook bereikt bij de *staatsexamens*. De rekentoets wordt geregeld in het nieuwe zesde lid van artikel 60 WVO, analoog aan artikel 29, vijfde lid, WVO. Het staatsexamen is gebaseerd op de examenprogramma's die voor het reguliere VO worden vastgesteld.¹ De referentieniveaus zullen dus ook in het staatsexamen doorwerken.

¹ Artikel 7 Besluit staatsexamens vwo-havo-mavo 2000.

Het voortgezet algemeen volwassenonderwijs (VAVO) leidt op voor de diploma's vwo, havo en mavo. De rekentoets voor het VAVO wordt geregeld in artikel 7.4.11 WEB. Ook de VAVO-examens zijn gebaseerd op de examenprogramma's die voor het reguliere VO worden vastgesteld. Als de referentieniveaus worden opgenomen in de examenprogramma's en in het Eindexamenbesluit wordt voorzien in een regeling van de rekentoets, gaan deze wijzigingen automatisch ook gelden voor examens in het VAVO. Dit geldt zowel voor het bekostigde als het niet bekostigde VAVO.

2.5.4. Middelbaar beroepsonderwijs

Eindtermen

In de WEB is – analoog aan de WVO – opgenomen dat bij de vaststelling van de eindtermen van de beroepsopleidingen de desbetreffende referentieniveaus in acht worden genomen. Hiermee wordt beoogd dat de referentieniveaus een duidelijke positie krijgen in de eindtermen. Door middel van deze opzet wordt in alle gevallen invulling gegeven aan de onderdelen van het referentiekader die zijn vastgesteld voor de soorten opleidingen (niveaus) binnen het MBO.

De in de eindtermen opgenomen referentieniveaus worden vertaald naar examenopgaven en toetsen. De examenmakers zijn derhalve verplicht aan de vragen en opgaven zodanig invulling te geven dat deze inzicht geven of de deelnemer het desbetreffende referentieniveau minimaal beheerst. Ze zijn dus bepalend voor de normen van de vragen en testen binnen het examen of de toetsen. Via de examens en toetsen en met inachtneming van de gebruikelijke kwaliteitsbewaking voor het niveau van examens in het MBO kan worden beoordeeld of de betreffende deelnemer voldoet aan dit niveau.

Gelet op de diversiteit van de verschillende beroepsopleidingen binnen een soort beroepsopleiding (MBO-niveau), kan het zijn dat het beroepenveld voor een beroepsopleiding hogere eisen dan het referentieniveau noodzakelijk acht. Doordat bij het vaststellen van de eindtermen (ten minste) het referentieniveau in acht moet worden genomen, is het mogelijk in de eindtermen zo nodig hogere eisen vast te stellen indien daar vanuit het beroepenveld behoefte aan is. Het is evenwel niet mogelijk, indien het beroepenveld een lager niveau voldoende acht, de eisen in de eindtermen op een lager niveau dan het desbetreffende referentieniveau vast te stellen.

Diagnostische toetsen Nederlandse taal en rekenen

Hetgeen in paragraaf 2.5.3 is opgemerkt over diagnostische toetsen in het VO, is ook van toepassing op het MBO.

Competentiegerichte kwalificatiestructuur

De competentiegerichte kwalificatiestructuur stelt de deelnemers in staat om naast de vereiste kennis en vaardigheden ook de beroepshouding te verwerven waarover een beginnend beroepsbeoefenaar moet beschikken. Ook biedt het competentiegerichte onderwijs deelnemers – die dat willen en kunnen – een soepele doorstroom naar het HBO, die deelnemers daadwerkelijk perspectief geeft op het behalen van een bachelor. Reeds in 2004 is hiermee een start gemaakt door de mogelijkheid te creëren van zogenoemde «experimentele» opleidingen. Deze experimentele opleidingen bieden instellingen de mogelijkheid om een geschikte vorm voor competentiegericht opleiden te ontwikkelen en te toetsen. Het voornemen is de competentiegerichte kwalificatiestructuur per 1 januari 2011 landelijk in te voeren. De daarvoor benodigde wetgeving zal leiden tot wijziging van de bepalingen omtrent eindtermen. Dit wetsvoorstel gaat zoals gebruikelijk uit van de *huidige* bepalingen in de Wet educatie en beroepsonderwijs omtrent eindtermen.

2.6. Balans tussen ambitie en haalbaarheid; implementatie

Door het zichtbaar maken van de verwachtingen met betrekking tot te realiseren basiskennis en basisvaardigheden maken we aan scholen en aan leraren duidelijk welke uitdagingen er zijn en welke inspanningen er verricht moeten worden om leerlingen met voldoende potentieel op het gewenste niveau te brengen. Het stellen van heldere ambities op het gebied van taal en rekenen en de extra inzet van scholen de komende jaren zullen moeten leiden tot een groter aantal leerlingen dat een hoger taal- en rekenniveau bereikt. Deze ambitie ligt aan de basis van de referentieniveaus.

Tegelijkertijd dienen de referentieniveaus realistische doelen te stellen, aangezien er leerlingen zijn en blijven die om verschillende redenen niet het taal- en rekenniveau behalen dat bij hun opleiding mag worden verwacht. Het type consequenties die dit heeft voor een leerling in de verschillende onderwijssectoren verandert niet door de invoering van deze wet.

- In het *primair onderwijs* geldt voor alle leerlingen dat het behaalde niveau medebepalend is voor de instroommogelijkheden in het vervolgonderwijs. Maar ook de zwakste leerlingen kunnen door naar het voortgezet (speciaal) onderwijs.
- In het *voortgezet onderwijs* kan het niet behalen van het referentieniveau consequenties hebben voor het al dan niet slagen voor het examen en daarmee het verkrijgen van het diploma. Dit wordt geregeld in de slaag/zakregeling in het Eindexamenbesluit.
- In het *middelbaar beroepsonderwijs* wordt toegewerkt naar een examenbesluit waarin zal worden bepaald hoe de resultaten bij het examen voor Nederlandse taal en rekenen meetellen voor het behalen van het diploma.

Bestaande mogelijkheden tot vrijstelling

Er zijn daarnaast ook leerlingen waarvan niet verwacht kan worden dat ze de eisen voor taal en rekenen zullen halen. Het ontbreekt hen eenvoudigweg aan voldoende intellectuele capaciteiten of zij worden gehinderd door buitengewone omstandigheden. In de bestaande sectorale wet- en regelgeving is een aantal mogelijkheden opgenomen om deze leerlingen (gedeeltelijk) vrij te stellen van deze verplichting. Voor het *(voortgezet) speciaal onderwijs* worden analoog aan het primair en voortgezet onderwijs leerroutes ontwikkeld die scholen en leraren ondersteunen bij het vormgeven van hun onderwijs. Deze leerroutes zijn afgestemd op de mogelijkheden van de leerling en de instroomniveaus van het voortgezet (speciaal) onderwijs. De groep geïndiceerde leerlingen met een (ernstige) verstandelijke beperking al dan niet in combinatie met een lichamelijke of zintuiglijke handicap wordt uitgezonderd van het behalen van het referentieniveau. Voor de groep leerlingen met zintuiglijke, lichamelijke of psychiatrische problematiek gelden in beginsel de referentieniveaus zoals ze voor de verschillende schoolsoorten worden vastgesteld, maar wordt de mogelijkheid gebruikt om uitzonderingen op deelaspecten mogelijk te maken.

Mogelijkheden voor maatwerk

Ook worden in de sectorale wet- en regelgeving nu al mogelijkheden gecreëerd om maatwerk te leveren in zowel het onderwijs als in de wijze van toetsing en examinering. Het betreft hier bijvoorbeeld aangepaste condities waaronder de leerlingen examens kunnen afleggen zoals bij leerlingen met dyslexie en dyscalculie. In het *voortgezet onderwijs* en *middelbaar beroepsonderwijs* is met name aandacht gevraagd voor deze groepen leerlingen. Voor deze leerlingen die in principe wel in staat zijn een vastgesteld referentieniveau te behalen, zij het met enige extra

inspanning, zal aangesloten worden bij de huidige werkwijze: de referentieniveaus zullen wel gelden, maar maatwerk is mogelijk. Tijdens het algemeen overleg van 22 januari 2009 is een onderzoek toegezegd van wat er voor deze leerlingen kan worden gedaan tot aan het examen en welke hulpmiddelen kunnen gelden tijdens de examens (Kamerstukken II 2008/09, 31 289, nr. 52, blz. 35–36). Deze mogelijkheden tot maatwerk zullen voor het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs meer in lijn met elkaar worden gebracht.

Zorgvuldige implementatie

De introductie van het referentiekader kan een verzwaring van toets- en examenopgaven betekenen. Het toewijzen van referentieniveaus aan schooltypen, de vertaling naar toetsen en examens en de implementatie zal om die reden ook zorgvuldig moeten plaatsvinden. Ook wordt er voldoende tijd gecreëerd voor de implementatie van de referentieniveaus. De mogelijkheid van gefaseerde inwerkingtreding van deze wet, de vertaling naar de sectorale wet- en regelgeving en de doorwerking in toetsing en examinering geven voldoende ruimte om ervaring op te doen met de haalbaarheid van de referentieniveaus.

Het streven is om per 1 augustus 2010 de referentieniveaus per onderwijssoort vast te leggen, door middel van de bovensectorale algemene maatregel van bestuur. De vastlegging van deze referentieniveaus heeft nog géén gevolgen voor scholen of leerlingen (zie ook de toelichting op artikel 2). De gevolgen voor scholen en leerlingen zitten in de *sectorale* regelgeving die verwijst naar de referentieniveaus.¹ Artikel 9 van dit wetsvoorstel biedt ruimte om de aanpassingen in de sectorale regelgeving, zoals verwoord in de verschillende artikelen en onderdelen daarvan, op verschillende momenten in werking te laten treden. Dat biedt de mogelijkheid om op basis van voortschrijdend inzicht de geplande fasering van de besluitvorming aan te passen. Hieronder wordt per sector, indicatief, omschreven wanneer de sectorale regelgeving zal worden gewijzigd.

Primair en speciaal onderwijs

- Op 1 augustus 2010 worden WPO en WEC aangepast zodat scholen bij de verzorging van het taal- en rekenonderwijs naast de huidige kerndoelen ook de referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen als uitgangspunt nemen.
- Op een nader te bepalen tijdstip treden de WPO- en WEC-bepalingen over het vaststellen van het eindniveau van de leerling ten opzichte van de referentieniveaus in werking. Het tijdstip hangt samen met het moment waarop betrouwbare, aan de referentieniveaus geijkte, toetsen beschikbaar zijn voor scholen.

Voortgezet onderwijs

- In de WVO wordt geregeld dat bij de vaststelling van eindexamenprogramma's Nederlandse taal respectievelijk Nederlandse taal en literatuur de referentieniveaus Nederlandse taal in acht worden genomen (artikel 29, vierde lid, WVO). De examenprogramma's richten zich op leerlingen die in het volgende schooljaar instromen in de bovenbouw van het VO. Daardoor ontstaat een gedifferentieerd beeld voor wat betreft de aanpassing van de examenprogramma's Nederlands aan de referentieniveaus:
 - aanpassing per 1 augustus 2011 voor vwo; gericht op leerlingen die op die datum aanvangen met het vierde jaar vwo en in 2013/2014 eindexamen doen;
 - aanpassing per 1 augustus 2012 voor havo en vmbo; gericht op leerlingen die op die datum aanvangen met het vierde jaar havo of het derde jaar vmbo en in 2013/2014 eindexamen doen.
- Het is het voornemen om de rekentoets, ook gebaseerd op het referen-

¹ Voor het MBO is tevens van belang het invoerings- en overgangsrecht, opgenomen in artikel 8 van dit wetsvoorstel.

tiekader, in schooljaar 2013/2014 als onderdeel van het eindexamen af te nemen bij alle leerlingen. De komende jaren zal op basis van de diagnostische toetsen en de proefrekenoetsen ervaring worden opgedaan met de inhoud en positionering van de rekenoets.

- Het tijdstip van inwerkingtreding van de WVO-bepaling over de rekenoets (artikel 29, vijfde lid, WVO) én de daarmee verbonden wijzigingen van het Eindexamenbesluit – inzake onder meer de opname in de slaag/zakregeling en het moment waarop de toets wordt afgelegd – zal nog nader worden bepaald.

Middelbaar beroepsonderwijs

- Dit wetsvoorstel regelt dat bij inwerkingtreding op 1 augustus 2010, de eindtermen in het MBO voor deelnemers die met hun opleiding starten op 1 augustus 2010, worden aangepast aan de referentieniveaus (artikel 8). Dat betekent dat het onderwijs dat in het MBO wordt verzorgd, voor wat betreft Nederlands en rekenen vanaf 1 augustus 2010 zal worden gebaseerd op de referentieniveaus.
- In het middelbaar beroepsonderwijs wordt daarnaast toegewerkt naar een situatie van centrale examinering voor deze basisvaardigheden, voor MBO-4 in studiejaar 2013/2014 en voor MBO-2 en MBO-3 in studiejaar 2014/2015. Over MBO-1 wordt op een later moment besloten (vgl. Kamerstukken II 2009/10, 31 331, nr. 12). In het nog vast te stellen Examenbesluit voor het MBO, waarvan de beoogde inwerkingtredingsdatum 1 augustus 2010 is, zal onder meer voor alle MBO-niveaus worden bepaald hoe de resultaten voor taal en rekenen meetellen voor de uitslag van het examen. Het voornemen bestaat om, ten behoeve van een zorgvuldige invoering van de referentieniveaus in het MBO, daarbij te bepalen dat zolang er alleen instellingsexamens worden afgenomen voor de examenonderdelen Nederlandse taal en rekenen, de eindcijfers daarvan niet meetellen voor de uitslag.

2.7. Niet bekostigd onderwijs

Referentieniveaus en het niet bekostigd basisonderwijs

De kerndoelen voor het basisonderwijs vormen aan het einde van het onderwijs te bereiken doelstellingen. Het aanbieden van de onderwijsinhoud zoals beschreven in de kerndoelen is een essentieel onderdeel van de onderwijskwaliteit waarop elke leerling recht heeft. Bovendien zijn de kerndoelen deels tot een minimum teruggebracht, waardoor deze zoveel mogelijk ruimte geven om de inhoud van het onderwijs zelf in te vullen. Daarom gelden de kerndoelen basisonderwijs voor alle basisscholen. Door middel van een wijziging van de Leerplichtwet 1969 (Stb. 2007, 298) zijn in 2007 minimale normen vastgesteld waaraan de kwaliteit van het onderwijs op niet bekostigde basisscholen moet voldoen. Eén van deze minimale normen is dat deze scholen de kerndoelen voor het basisonderwijs hanteren als door het onderwijs te bereiken doelstellingen. De referentieniveaus beschrijven twee beheersingsniveaus bij de kerndoelen Nederlandse taal en rekenen/wiskunde. Deze referentieniveaus zijn ook voor het niet bekostigde onderwijs waardevolle hulpmiddelen voor leerlingen, leraren en scholen. Zij bieden, net als voor het bekostigde onderwijs, belangrijke ijkpunten die verwerkt kunnen worden in het onderwijsaanbod van de school en het leerproces van individuele leerlingen. Bovendien geven de referentieniveaus leraren van basisonderwijs en voortgezet onderwijs inzicht in bereikte kennis en vaardigheden van leerlingen. Daarom moeten ook niet bekostigde basisscholen bij de verzorging van het onderwijs op basis van de kerndoelen de referentieniveaus als uitgangspunt nemen.

Ook voor leerlingen in het niet bekostigd basisonderwijs moet een ononderbroken ontwikkelingsproces worden gefaciliteerd naar het voortgezet onderwijs, een doorlopende leerlijn. Met dit wetsvoorstel wordt het niet

bekostigd basisonderwijs echter uitgezonderd van de verplichting om objectieve en valide gegevens te leveren aan het voortgezet onderwijs over het behaalde eindniveau van de leerlingen ten opzichte van de referentieniveaus. De niet bekostigde basisscholen monitoren de voortgang van leerlingen op een wijze die past bij de eigen opvattingen van de school over het meten en vergelijken van vorderingen van leerlingen.

Referentieniveaus en het niet bekostigd voortgezet onderwijs

Het niet bekostigd voortgezet onderwijs is te onderscheiden in de scholen bedoeld in artikel 1, onderdeel b, sub 3, van de Leerplichtwet 1969 en de aangewezen scholen op grond van artikel 56 van de Wet op het voortgezet onderwijs.

Evenals voor het niet bekostigd primair onderwijs, zijn bij de genoemde wijziging van de Leerplichtwet 1969 de minimale normen waaraan de kwaliteit van dit voortgezet onderwijs moet voldoen, vastgesteld. Zo dient aantoonbaar aandacht te worden besteed aan de kerndoelen en dient dit onderwijs de leerling aantoonbaar in staat te stellen om zijn onderwijsloopbaan voort te zetten in het vervolgonderwijs op een niveau dat van de leerling mag worden verwacht. Ook voor dit niet bekostigd onderwijs bieden de referentieniveaus een belangrijk hulpmiddel en richtsnoer voor alle betrokkenen om te kunnen volgen waar een leerling staat in kennis en vaardigheden. Deze referentieniveaus zijn echter gezien het karakter van deze scholen niet verplicht gesteld. Deze niet bekostigde VO-scholen monitoren, evenals het niet bekostigd basisonderwijs, de ontwikkeling van de leerling op een bij de visie van de school passende wijze. Daartegenover staat, dat ook deze scholen de leerling voldoende moeten toerusten voor het kunnen afleggen van het examen en behalen van een diploma. Deze scholen zijn echter niet bevoegd om examens af te nemen; de leerlingen zullen dan staatsexamen moeten doen. Aangezien de referentieniveaus verwerkt worden in de (staats)exameneisen en de reken-toets een verplicht onderdeel van het staatsexamen wordt (zie paragraaf 2.5.3), is het ook voor deze scholen van groot belang de leerlingen voor te bereiden met inachtneming van de vastgelegde referentieniveaus naar schoolsoort.

De niet bekostigde VO-scholen met een aanwijzing op grond van artikel 56 WVO zijn wel bevoegd om eindexamens af te nemen. Aangezien de referentieniveaus verwerkt worden in de exameneisen en de reken-toets verplicht wordt, is er op dit punt geen onderscheid tussen de bekostigde en aangewezen VO-scholen.

Referentieniveaus en het niet bekostigd beroepsonderwijs

Aan beroepsopleidingen verzorgd door niet bekostigde instellingen kan een diploma zijn verbonden, als die instellingen een aantal bij of krachtens de WEB vastgestelde bepalingen in acht nemen, waaronder de bepalingen over het onderwijs en de examens (artikel 1.4.1, eerste lid, aanhef en onder b, WEB). Omdat de doorwerking van de referentieniveaus in de eindtermen is opgenomen in de WEB-bepalingen over de examens van de beroepsopleidingen, gaan deze referentieniveaus automatisch ook voor het niet bekostigd MBO gelden.

2.8. Verhouding tot vrijheid van onderwijs

Dit wetsvoorstel verplicht bekostigde scholen voor basisonderwijs en speciaal onderwijs tot het verzamelen en overdragen van gegevens over prestaties van leerlingen op het gebied van de Nederlandse taal en het rekenen, en regelt dat de referentieniveaus doorwerken in de examenprogramma's (VO) en eindtermen (MBO). Dit roept de vraag op in hoeverre dit wetsvoorstel de vrijheid van inrichting van scholen, die door artikel 23

van de Grondwet beschermd wordt, beperkt. Van belang hierbij is dat in het basisonderwijs bij een grote meerderheid van scholen nu al een toets wordt afgenomen aan het eind van het basisonderwijs die inzicht geeft in de prestaties van leerlingen op het gebied van taal en rekenen. Ook zijn scholen thans reeds verplicht tot het opstellen van een onderwijskundig rapport ten behoeve van de ontvangende school, waarin leerresultaten worden opgenomen. Voor het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs, waar de referentieniveaus doorwerken in de eindexamenprogramma's en eindtermen, geldt dat het bij de referentieniveaus slechts ten dele om nieuwe examenstof gaat. Bij de opstelling van de referentieniveaus zijn de huidige examenprogramma's en eindtermen als uitgangspunt genomen (zie paragraaf 2.4). De regering is gelet op het voorgaande van oordeel dat, voor zover er sprake is van uit dit wetsvoorstel voortvloeiende beperkingen van de vrijheid van inrichting, deze beperkingen gering zijn. Zij is verder van oordeel dat deze beperkingen als noodzakelijk en evenredig te beschouwen zijn. Hiertoe wordt overwogen dat genoemde bepalingen gericht zijn op versterking van taal- en rekenvaardigheden van leerlingen, welke vaardigheden essentieel zijn voor alle leergebieden en daarmee voor de gehele onderwijsloopbaan van leerlingen.

Dit wetsvoorstel levert geen beperking op van de, door artikel 23 van de Grondwet eveneens beschermde, vrijheid van richting. Bij taal- en rekenvaardigheden, waar de referentieniveaus betrekking op hebben, gaat het om objectieve cognitieve vaardigheden die niet raken aan de identiteit (richting) van scholen.

3. UITVOERINGSGEVOLGEN

De bepaling dat bij de vaststelling van de examenprogramma's in het voortgezet onderwijs en de eindtermen in het middelbaar beroepsonderwijs de referentieniveaus in acht zullen worden genomen, zorgt voor een aanvullende opdracht voor respectievelijk het College voor examens en de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven, die uitvoering geven aan deze bepaling. Het behoort echter tot de reguliere taken van deze organisaties om in te spelen op deze ontwikkelingen.

Het wetsvoorstel is voorgelegd aan CFI, de IB-Groep en de inspectie. Zowel CFI als de IB-Groep geeft aan dat vooral de lagere regelgeving bij dit wetsvoorstel bepalend zal zijn voor de (omvang van de) daadwerkelijke wijzigingen in processen en systemen. Zij wijzen daarbij op:

- de eventuele opname van meer gedetailleerde informatie over leerlingprestaties in het basisregister onderwijs (BRON) en de koppeling aan het onderwijsnummer;
- de aanvullingen op het Eindexamenbesluit in het VO;
- de introductie en vormgeving van centrale examinering voor taal en rekenen in het MBO.

Aan het wetsvoorstel zelf zijn naar het oordeel van CFI geen directe uitvoeringsconsequenties verbonden. CFI en de IB-Groep (thans: DUO) zullen, gelet op het voorgaande, tijdig bij de invulling van de lagere regelgeving en de verdere implementatie ervan worden betrokken.

De inspectie ziet bij het concept van het wetsvoorstel dat aan haar is voorgelegd een aantal problemen die te maken hebben met de insteek van het wetsvoorstel, de toetsing, de normering en de zorgleerlingen. Op deze punten wordt hierna ingegaan. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn op onderdelen aangepast naar aanleiding van het advies van de inspectie.

- De inspectie constateert dat het wetsvoorstel veel nadruk legt op de functie van de referentieniveaus als instrument om doorlopende leer-

lijnen mogelijk te maken en de aansluiting tussen de onderwijssectoren te verbeteren. Zij is van mening dat meer nadruk dient te liggen op de betekenis van de referentieniveaus voor (het verhogen van) de basisvaardigheden Nederlands en rekenen.

Naar aanleiding hiervan is het versterken van de taal- en rekenvaardigheden expliciet benoemd als een doelstelling van dit wetsvoorstel, zowel in de toelichting als in de considerans, en zijn de functies van de referentieniveaus in de toelichting duidelijker omschreven. Wij sluiten in dit wetsvoorstel aan op de systematiek van de Expertgroep die uitgaat van niveaus van basisvaardigheden op verschillende momenten in de onderwijsloopbaan. In overeenstemming daarmee gebruiken we de referentieniveaus ten eerste als ijkingspunt om meer leerlingen naar een hoger beheersingsniveau te brengen en ten tweede als een middel om een goede aansluiting te krijgen in de basisvaardigheden Nederlands en rekenen tussen de verschillende onderwijssectoren.

- In het verlengde van bovenstaande opmerking adviseert de inspectie om de toetsing van de basisvaardigheden rekenen door middel van een rekentoets niet alleen plaats te laten vinden bij leerlingen die geen wiskunde-examen afleggen maar ook bij leerlingen voor wie wiskunde wel in het examen zit. Het centraal examen wiskunde biedt volgens de inspectie slechts beperkte ruimte aan het toetsen van de basisvaardigheden rekenen. Het advies van de inspectie wordt overgenomen: er komt voor alle leerlingen in het VO een rekentoets, zodat voor het vervolgonderwijs helder is waar deze leerlingen staan op deze basisvaardigheid. Zie nader paragraaf 2.5.3.
- De inspectie is van mening dat de betrouwbaarheid van de rekentoets gewaarborgd moet zijn. Onderschreven wordt dat de betrouwbaarheid van de rekentoets van groot belang is. Daarom zullen bij of krachtens het Eindexamenbesluit regels worden gesteld ter waarborging van de objectiviteit en validiteit van de rekentoets.
- De inspectie stelt de vraag aan de orde of het resultaat van de rekentoets deel zal uitmaken van de slaag/zakregeling. Zoals al is aangegeven in de beleidsreactie op het advies van de commissie-Meijerink¹ en in de brief aan de Tweede Kamer van 20 februari 2009², wordt er voor gekozen om via de reguliere eindexamens vast te stellen of leerlingen de referentieniveaus voor taal en rekenen hebben bereikt. Daar gaat een stevige stimulans van uit, voor zowel school als leerling, om deze basisvaardigheden te onderhouden. Het ligt dan ook voor de hand ook de rekentoets onderdeel te laten zijn van het eindexamen en het resultaat van de toets te betrekken bij de slaag/zakregeling. Tegelijkertijd willen we voor de verankering van de referentieniveaus en van de rekentoets in het eindexamen een verantwoorde invoeringstermijn in acht nemen en hangt de besluitvorming terzake af van de ervaringen de komende jaren. Met het oog daarop is voorzien in de mogelijkheid van gefaseerde inwerkingtreding. Gedurende die invoeringstermijn zal de rekentoets nog geen verplichtend karakter hebben.
- De inspectie pleit bij Nederlandse taal eveneens voor een aparte toets in het VO (in aanvulling op het eindexamen). Dit voorstel wordt niet overgenomen. In de eerste plaats vanwege de uitdrukkelijke keuze om de toetsing aan het referentieniveau via het eindexamen en niet los daarvan plaats te laten vinden (zie hiervoor). Dit past bij de uitgangspunten van het referentiekader, waarbij (basis)vaardigheden voor verschillende overgangen tijdens de onderwijsloopbaan worden vastgesteld, met het oog op de doorlopende leerlijn taal en rekenen. In de tweede plaats vertonen de huidige examenprogramma's Nederlands en de referentieniveaus Nederlandse taal al een zodanig grote overlap, dat een aparte taaltoets naast het eindexamen

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 332, nr. 3, blz. 10.

² Kamerstukken II 2008/09, 31 332, nr. 7, blz. 8.

Nederlands, in wezen een herhaling zou zijn (toetsing van dezelfde stof) en dus geen toegevoegde waarde heeft.

- De inspectie is van oordeel dat het noodzakelijk is dat er frequenter wordt getoetst dan alleen aan het einde van het schooltype. In dit verband wordt het volgende opgemerkt. Om leerlingen te begeleiden en te ondersteunen richting de eindniveaus, worden de referentieniveaus in het PO uitgewerkt in tussendoelen en leerlijnen en verwerkt in leerlingvolgsystemen. Voor het VO en MBO worden diagnostische toetsen voor de basisvaardigheden (de verschillende referentieniveaus) beschikbaar gesteld, zodat scholen de komende jaren kunnen bepalen waar de leerlingen staan op deze basisvaardigheden. Het zou het beste zijn wanneer scholen gebruik maken van tussentijdse toetsen om te monitoren of de prestaties van de leerlingen op schema liggen voor het halen van de referentieniveaus. Dit wetsvoorstel bevat de mogelijkheid om scholen hiertoe te verplichten.
- Met betrekking tot de gegevens die scholen voor basisonderwijs en speciaal onderwijs moeten verzamelen over het behaalde eindniveau van leerlingen, stelt de inspectie de vraag wie vaststelt of een toets geijkt is aan de referentieniveaus. De inspectie acht dit niet haar taak. De bestaande toetsen voor taal en rekenen en het leerlingvolgsysteem moeten inderdaad worden geijkt aan de referentieniveaus. Voor het ijken van toetsen zal een procedure worden uitgewerkt door een onafhankelijke partij. Vervolgens worden toetsontwikkelaars ondersteund bij het ijken van hun toetsen en leerlingvolgsystemen.
- De inspectie geeft aan dat het ook voor het speciaal onderwijs van belang is dat inzichtelijk is hoe de individuele leerling er voor staat qua beheersing van Nederlandse taal en rekenen. Dit is nadrukkelijk ook de benadering van dit wetsvoorstel. Daarom geldt ook voor het speciaal onderwijs, met uitzondering van de groep zeer moeilijk lerende en meervoudig gehandicapte leerlingen van wie het zeer moeilijk leren een van de handicaps is, dat scholen objectieve en valide gegevens moeten aanleveren over de behaalde resultaten van hun leerlingen. Om deze gegevens te kunnen aanleveren is het nodig dat scholen beschikken over een adequaat leerlingvolgsysteem en toetsen. Het Cito heeft de opdracht gekregen deze, gebaseerd op het in het regulier basisonderwijs gebruikte leerlingvolgsysteem, voor het speciaal onderwijs te ontwikkelen. Om scholen te ondersteunen bij het inrichten van het onderwijs op het gebied van taal en rekenen zijn leerlijnen ontwikkeld. Deze worden aangepast aan de referentieniveaus. Daarnaast worden passende leermiddelen op het terrein van met name rekenen en taal ontwikkeld.

4. ADMINISTRatieve LASTEN

Het wetsvoorstel veroorzaakt, met uitzondering van onderstaande punten, geen nieuwe administratieve lasten. De omvang van het toezicht en de mate van verantwoording door scholen richting de inspectie en de rijksoverheid op het gebied van taal en rekenen worden door dit wetsvoorstel niet gewijzigd.

- De verplichting in artikel 3 en 4 dat het bevoegd gezag in het primair onderwijs en speciaal onderwijs over iedere leerling in het laatste leerjaar objectieve en valide gegevens verzamelt over het behaalde eindniveau ten opzichte van de referentieniveaus, zorgt voor een meer specifieke informatieverzameling dan tot nu toe het geval is. Scholen zullen deze informatie moeten verzamelen, maar de uitvoeringsgevolgen lijken beperkt aangezien de informatie in grote mate aanwezig is in de huidige toetsgegevens en leerlingvolgsystemen.
- De gevolgen van de introductie van de rekentoets voor scholen voor voortgezet onderwijs zijn eveneens beperkt. De rekentoets zal een in

omvang bescheiden toets worden waarbij uitgegaan wordt van onderhoud van het rekenniveau dat aan het einde van de onderbouw bereikt moet kunnen zijn. De komende jaren zullen de ervaringen met de rekentoets worden gebruikt bij de verdere uitwerking van het Eindexamenbesluit. Daarin worden bepalingen opgenomen die gevolgen kunnen hebben voor de administratieve lasten van de school. In het Eindexamenbesluit zal een goed evenwicht moeten worden gevonden tussen enerzijds een stevige stimulans voor het onderhouden van rekenvaardigheden en anderzijds een beheersbare examenlast en hieruit voortvloeiende administratieve lasten voor de school.

Het wetsvoorstel is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal). Actal heeft op grond van de door haar gehanteerde selectiecriteria besloten het wetsvoorstel niet te selecteren voor een toets.

5. ADVIES ONDERWIJSRAAD

5.1. Inleiding

De Onderwijsraad (hierna: de raad) heeft op 24 juli 2009 advies uitgebracht over het wetsvoorstel voor de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen (hierna: het wetsvoorstel). In deze paragraaf wordt eerst een reactie gegeven op een aantal algemene punten. Vervolgens wordt in paragraaf 5.2 ingegaan op de aanbevelingen uit het advies en in paragraaf 5.3 op de overige opmerkingen van de raad. Tot slot wordt in paragraaf 5.4 een reactie gegeven op enkele punten die niet in de aanbevelingen of overige opmerkingen terugkeren.

Algemeen

Het verheugt ons dat de raad in algemene zin de noodzaak tot het (wettelijk) vastleggen van een referentiekader onderschrijft en het ook een belangrijke stap acht in de richting van meer opbrengstgericht werken binnen het onderwijs. Het referentiekader heeft – zoals de raad terecht constateert – verschillende functies, waarbij de waarde voor de individuele leerling ook voor ons voorop staat. De raad juicht ook toe dat ook leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs worden meegenomen in dit wetsvoorstel.

De raad pleit voor een zorgvuldige invoering en spreekt haar zorg uit dat de vertaling van het referentiekader naar examinering in VO en MBO kan leiden tot ongewenste effecten. Ook pleit de raad er nadrukkelijk voor dat scholen regelmatig tussentijds meten waar de leerlingen staan op het gebied van taal en rekenen, zodat remediëring en maatwerk mogelijk wordt.

Zorgvuldige invoering

De referentieniveaus dienen op een realistische wijze vertaald te worden naar de verschillende onderwijssectoren. Er zijn en blijven immers leerlingen die om verschillende redenen niet het taal- en rekenniveau behalen dat bij hun opleiding/onderwijs mag worden verwacht. Samen met de sectoren is gekozen voor een zorgvuldig en gefaseerd invoeringstraject. Het streven is het referentiekader met ingang van 1 augustus 2010 vast te leggen. De inhoud van zowel deze wet als de onderliggende algemene maatregelen van bestuur wordt afgestemd met de sectoren. Er is met de sectororganisaties een zorgvuldig en gefaseerd invoeringstraject gepland waarbij scholen financieel en inhoudelijk worden ondersteund bij het intensiveren van het taal- en rekenonderwijs.

De komende jaren monitoren we de resultaten van leerlingen aan de hand van het referentiekader én gaan we door met een robuust beleid op taal

en rekenen in het hele onderwijs. De besluitvorming over de normering van het referentiekader (op leerling- en schoolniveau) is gericht op inwerkingtreding in schooljaar 2013/2014, maar gefaseerde inwerkingtreding per onderwijssector, schoolsoort/leerweg of soort (niveau) beroepsopleiding is mogelijk (zie artikel 9), waardoor flexibiliteit in de invoering wordt gegarandeerd.

Krachtig stimuleren van opbrengstgericht werken

De komende jaren zal het nauwkeurig meten van de leerlingprestaties aan de hand van het referentiekader centraal staan, zodat invoering in examinering in VO en MBO (2013/2014) ook *evidence-based* kan plaatsvinden. Dit moet, in lijn met het pleidooi van de raad, gebeuren op basis van goede toetsen. Samen met de sectoren zullen wij stimuleren dat alle scholen in PO, VO en MBO hier gebruik van gaan maken. Dit doen wij door de (door)ontwikkeling van de diagnostische toetsen in het VO en MBO, de ontwikkeling van tussendoelen/leerlijnen in het PO en de onderbouw van het VO en de ijking van toetsen en leerlingvolgsystemen in PO en SO aan het referentiekader krachtig te stimuleren.

5.2. Aanbevelingen

Aanbeveling 1. Afzonderlijke toetsen voor referentieniveaus met een diagnostisch karakter

Toetsen die worden gebruikt voor het beoordelen of wordt voldaan aan een referentieniveau, zijn geen examens. Ze zijn in de ogen van de raad primair bedoeld voor de school en leraar om de voortgang van de leerling te meten en eventueel aangepaste maatregelen te nemen, ten einde voor en met de leerling in kwestie een zo hoog mogelijk niveau te realiseren. Toetsen dienen primair volgens de raad een diagnostische functie te hebben. Tevens pleit de raad voor wat betreft de tijdstippen van afname van toetsen nogmaals voor een systematiek die is gebaseerd op leeftijd, met voorrang voor acht (halverwege de basisschool), twaalf en veertien/vijftien jaar (aan het eind van de onderbouw).

Wat betreft de overdracht van gegevens pleit de raad bij het basisonderwijs voor het opnemen in het onderwijskundig rapport en bij het voortgezet onderwijs in een diplomasupplement (zoals voorgesteld in het eerder in 2009 uitgebrachte advies *Examens in het vmbo*).

Reactie op de aanbeveling

- Wij zijn van oordeel dat toetsing van de referentieniveaus in ieder geval formeel moet plaatsvinden aan het eind van de verschillende onderwijssectoren. Dat is al aangegeven in het coalitieakkoord (zie ook het begin van paragraaf 2.2 van deze memorie) en er bestaat zowel politiek als maatschappelijk een grote behoefte aan meer aandacht voor taal en rekenen, welke zichtbaar wordt in de examens. Het referentiekader gaat ook uit van vaardigheden die leerlingen bij verschillende overgangen gedurende de onderwijsloopbaan zouden moeten beheersen. Het streven is de overgangen tussen de onderwijssectoren beter te laten verlopen door middel van doorlopende leerlijnen. Daarvoor is het noodzakelijk juist op de drempels tussen de ene en de andere sector te toetsen aan de hand van de referentieniveaus. Wij beschouwen de examenprogramma's als een belangrijk sturingsmiddel. De overheid kan hiermee immers afdwingen dat zichtbaar wordt of leerlingen «het wat» van taal en rekenen beheersen. In het VO is dat al het geval, in het MBO zal dat na de invoering van (gedeeltelijke) centrale examinering bij taal en rekenen ook zo zijn. Scholen en leerkrachten zorgen ervoor dat hun leerlingen goed worden voorbereid op de examens. Overigens wordt in het basisonderwijs al in ruime mate gebruikt gemaakt van tussentijdse toetsing en van leerlingvolg-

systemen (op ruim 90% van de scholen). Leerlingvolgsystemen bevatten een scala aan taal- en rekentoetsen vanaf groep 3 van de basisschool die de ontwikkeling van leerlingen zichtbaar maken. De systemen en toetsen zullen worden gerelateerd aan de referentieniveaus. Voor het speciaal (basis)onderwijs wordt momenteel een aangepast leerlingvolgsysteem ontwikkeld dat aansluit bij de specifieke behoeften van diverse groepen leerlingen. OCW stimuleert en financiert de komende jaren in het VO en MBO ook stevig de ontwikkeling van diagnostische toetsen. Dat betekent dat het belang van diagnostische toetsing, zoals de raad dit benadrukt, door ons volledig wordt onderschreven. Het zal vooralsnog niet worden voorgeschreven, maar in overleg met het veld zal worden bezien hoe en op welke momenten dit instrument het beste kan worden ingezet. Voor het VO en MBO wordt de wettelijke mogelijkheid gecreëerd om diagnostische toetsen bij algemene maatregel van bestuur verplicht te stellen (zie paragraaf 2.5.3 en 2.5.4).

- Het opnemen van een diplomasupplement om de resultaten van de toetsing aan te geven, is niet aan de orde omdat de toetsing in het examen zelf gebeurt. Zoals al is aangegeven in de beleidsreactie op het advies van de raad *Examens in het vmbo* (Kamerstukken II 2008/09, 30 079, nr. 21) ligt het gezien het belang van de basisvaardigheden taal en rekenen voor de hand dat prestaties op dit vlak meewegen in de beslissing of iemand een diploma krijgt. Het voorstel de overdracht van gegevens in het basisonderwijs op te nemen in het onderwijskundig rapport is, mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State, overgenomen.¹

Aanbeveling 2: Basisniveau voor (bijna) alle leerlingen

De raad meent dat het bereiken van het basisniveau voor een kleine groep echt onmogelijk zal zijn. Voor deze groep blijft een zorgplicht bestaan om met hen in een passend arrangement te werken. De raad denkt dat 90 tot 95% van de leerlingen in het basisonderwijs aan het fundamentele niveau moet kunnen voldoen (gericht op afronding van ten minste de basisberoepsgerichte leerweg in het vmbo) om te voorkomen dat een substantiële groep in het onderwijs wordt buitengesloten.

Reactie op de aanbeveling

- In het primair onderwijs is sprake van een gedifferentieerde leerlingenpopulatie. Scholen en leraren worden opgeroepen leerlingen te ondersteunen om zich zo goed mogelijk te ontwikkelen in taal- en rekenvaardigheden. Via de Kwaliteitsagenda PO zijn diverse activiteiten gestart om scholen te ondersteunen bij opbrengstgericht werken om zo het taal- en rekenonderwijs te verbeteren. Met een jaarlijkse monitor van het niveau van taal- en rekenvaardigheden van leerlingen wordt nagegaan of deze aanpak de gewenste resultaten boekt.
- In paragraaf 5.2 van het rapport *Over de drempels met taal en rekenen* (zie aldaar blz. 25) van de commissie-Merijerink is aangegeven dat zij fundamentele kwaliteit in het PO heeft gedefinieerd als het niveau van een vaardigheid zoals ten minste circa 75% van de leerlingen die nu waarschijnlijk beheerst. Dit op basis van het periodiek peilingsonderzoek. Als ambitie noemt de commissie-Merijerink een verhoging van dit percentage met 5 à 10%. De komende jaren zal geleidelijk aan duidelijk moeten worden of deze verhoging kan worden bewerkstelligd en wat een realistisch percentage is.

Aanbeveling 3: Stapsgewijze invoering per leeftijdsfase

Gelijktijdige invoering van de referentieniveaus in alle onderwijssectoren maakt de implementatieroute complex. De raad meent dat wellicht is te overwegen tot fasegewijze invoering over te gaan, te beginnen met het basisonderwijs en (de onderbouw van) het voortgezet onderwijs. Uitbrei-

¹ Zie het nader rapport, punt 3d.

ding naar de bovenbouw van het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs kan dan in een later stadium gebeuren, gebruikmakend van de ervaringen die elders al zijn opgedaan.

Reactie op de aanbeveling

- Zoals al is aangegeven in de beleidsreactie op het advies van de raad *Examens in het vmbo* wordt het advies uit te gaan van een gefaseerde, lerende invoering overgenomen. Er is in het VO (en overigens ook in het MBO) sprake van een zorgvuldige vertaling van de referentieniveaus naar examennormen en er is ruimte voor bijstelling. Dat betekent evenwel niet dat deze aanbeveling geheel wordt overgenomen. Gezien het grote belang van taal- en rekenvaardigheden vinden wij het niet verantwoord in de bovenbouw van het VO en/of het MBO voorschijns niet tot invoering over te gaan. Er moet zo spoedig mogelijk iets gebeuren aan de verbetering van deze vaardigheden, ook in het VO en in het MBO. Tot 1 augustus 2011 is daar een fase van testen en toetsen, waarna – aan de hand van de uitkomsten van een monitoring – samen met het veld conclusies worden getrokken over de definitieve invoering. Stapsgewijze invoering zou vertragend werken en is gezien het zorgvuldige invoeringstraject ook niet nodig. Bovendien is invoering per leeftijdsfase niet aan de orde, omdat – zoals hiervoor al aangegeven – wij de toetsing niet bij leeftijdsgrenzen, maar bij het einde van een onderwijssector willen laten plaatsvinden.

Aanbeveling 4: Streefniveaus moeten helder worden omschreven

De raad meent dat de streefniveaus nog onvoldoende helder zijn voor wat betreft afbakening, status en inhoud. Voorkomen moet worden dat niet duidelijk is waar met de «betere» leerlingen naar toe moet worden gewerkt en dat daarom leerlingen niet worden bediend of niet uitgedaagd.

Reactie op de aanbeveling

- In het PO is sprake van een gedifferentieerde leerlingenpopulatie. Zowel de fundamentele niveaus als de streefniveaus kunnen worden gebruikt. Om in de andere onderwijssectoren (VO en MBO) recht te doen aan de niveauverschillen tussen leerlingen, vindt daar vaststelling van referentieniveaus plaats per schoolsoort of (onderdeel van een) leerweg of per MBO-niveau. Daarnaast worden leerlingen in alle onderwijssectoren die meer aankunnen dan het voor de desbetreffende sector of schoolsoort vastgestelde referentieniveau uitgedaagd om meer leerstof tot zich te nemen. In het PO zijn er trajecten voor excellente leerlingen. Bovendien is het in het VO mogelijk een vak op hoger niveau te volgen en af te sluiten.

Aanbeveling 5: Borging kwaliteit toetsen referentieniveaus door onafhankelijke commissie

Aangezien de raad de toetsing (in het VO en MBO) niet ziet als onderdeel van de examensystematiek, moet de normstelling op een andere manier worden geborgd. De raad is voorstander de normstelling vorm te laten geven door het Cito, onder verantwoordelijkheid van een onafhankelijke Commissie Normstelling Referentieniveaus.

Reactie op de aanbeveling

- Voor de toetsen en leerlingvolgsystemen in het PO is het de bedoeling een onafhankelijke commissie in te stellen die zorgdraagt voor centrale normstelling en ijking van de toetsen. Voor het VO wordt onderzocht of dit ook haalbaar is voor de rekentoetsen.

Aanbeveling 6: Nadere uitwerkingen in de memorie van toelichting opnemen

De raad is van oordeel dat de memorie van toelichting op een aantal

punten aangevuld zou moeten worden. Het gaat om de punten die zijn opgenomen onder overige opmerkingen.

Reactie op de aanbeveling

- De punten waarop de raad aanvullingen wenst, zijn door de raad ook opgenomen in een paragraaf met overige opmerkingen. Die opmerkingen en de reactie daarop komen in de volgende paragraaf aan de orde.

5.3. Overige opmerkingen

Naast de inhoudelijke kanttekeningen maakt de raad nog een aantal overige opmerkingen.

1. In de memorie van toelichting is opgemerkt dat het behalen van een referentieniveau geen wettelijke voorwaarde vormt voor toelating tot het VO. De raad sluit zeker niet uit dat scholen, op grond van de inrichtingsvrijheid, deze gegevens wel zullen gaan gebruiken als toelatings- of weigeringsgrond. Op dit moment gebeurt dat al met Cito-scores. De raad is van oordeel dat in de memorie van toelichting nader moet worden ingegaan op de vraag of een dergelijk effect inderdaad is te verwachten en zo ja, hoe dat past bij de verbeteringsgerichte, remediërende oogmerken van de toetsen op de referentieniveaus.

Reactie op de opmerking

- Scholen voor VO mogen op grond van artikel 4 van het Inrichtingsbesluit W.V.O. een leerling alleen toelaten op basis van een objectief tweede gegeven waaruit blijkt dat de leerling voldoende geschikt is voor het volgen van het onderwijs aan de school waarvoor de toelating wordt gevraagd. Het gaat hierbij om toelating tot vwo, havo of mavo. De meeste scholen voor VO gebruiken hiervoor de score op de Eindtoets Basisonderwijs van Cito. Ook de resultaten van een toelatingsexamen of van een proefklas of een psychologisch rapport zijn wettelijk toegestaan als middel om de geschiktheid vast te stellen. De wettelijke bepaling voor het toelaten van leerlingen op het VO blijft ook na de invoering van de referentieniveaus van kracht. Het behalen van een referentieniveau wordt niet in de wet opgenomen als nieuw middel om de geschiktheid van een leerling voor het volgen van bepaald onderwijs te bepalen. Wel ligt het voor de hand dat bijvoorbeeld de Cito-eindtoets, naast de leerlingsscore, ook aangeeft welk niveau de betreffende leerling heeft gehaald. Deze aanvullende informatie kunnen scholen in het VO gebruiken om voor elke leerling een doorlopende leerlijn voor taal en rekenen te realiseren.
2. De raad vraagt zich af of de Wet op de referentieniveaus ook in volle omvang behoort te gelden voor het niet-bekostigd onderwijs. Worden de referentieniveaus een onderdeel van het toezichtkader van de inspectie op de niet-bekostigde scholen. De raad is van mening dat de ouders (die primair verantwoordelijk zijn voor de keuze voor een school) er voor moeten zorgen dat hun kinderen die op een niet-bekostigde school zitten, ten minste voldoen aan het basisniveau.

Reactie op de opmerking

- Zoals aangegeven in paragraaf 2.7, moeten ook de niet bekostigde scholen de referentieniveaus als uitgangspunt nemen bij de verzorging van het onderwijs op basis van de kerndoelen. De inspectie kan daarop toezien.¹
- Ouders kunnen ervoor kiezen om hun kind naar een niet-bekostigde basisschool te sturen. In de Leerplichtwet 1969 staat beschreven aan welke eisen dergelijke scholen moeten voldoen. Als ouders hun kind

¹ Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is aan de WPO een bepaling toegevoegd die inhoudt dat het bevoegd gezag de referentieniveaus als uitgangspunt neemt bij de verzorging van het onderwijs op basis van de kerndoelen (artikel 9, achtste lid). Zie het nader rapport, punt 1b. Deze bepaling geldt ingevolge de Leerplichtwet 1969 ook voor het niet bekostigd basisonderwijs.

daarna willen inschrijven in een bekostigde school voor VO, kan de school het kind pas toelaten als op basis van een objectief tweede gegeven blijkt dat de leerling voldoende geschikt is voor het volgen van het onderwijs.¹ Zoals hierboven is toegelicht, kan dit op verschillende manieren. Ouders kunnen in overleg met de school voor VO afspraken maken over de wijze waarop de benodigde objectieve informatie beschikbaar wordt gemaakt.

Voor niet-bekostigde scholen voor voortgezet onderwijs gelden deze wettelijke eisen voor het toelaten van leerlingen niet. Deze scholen hebben vaak een eigen toelatingsprocedure.

3. De raad ziet de referentieniveaus bij PO, VO en MBO in de diagnostische en remediërende sfeer en is voorstander van het laten vormgeven van de normstelling voor de toetsen door het Cito, onder verantwoordelijkheid van een onafhankelijke Commissie Normstelling Referentieniveaus.

Reactie op de opmerking

- Dit punt is ook het onderwerp van aanbeveling 5, die in paragraaf 5.2 is opgenomen, evenals de reactie daarop.
4. In de memorie van toelichting is sprake van «het (opnieuw) doorddenken van de *aanpak* voor taal en rekenen door scholen». De raad pleit voor terughoudendheid van de overheid wat betreft de aanpak. Dat gaat over het hoe, de overheid zou zich moeten beperken tot het wat. Het hoe behoort tot de inrichtingsvrijheid van het bevoegd gezag en de verantwoordelijkheid van docenten.

Reactie op de opmerking

- Wij zijn het volledig eens met de raad dat de overheid over het wat gaat en het veld over het hoe. De formulering van de door de raad aangehaalde zin (te vinden in paragraaf 1 van deze memorie) heeft kennelijk aanleiding gegeven tot een misverstand. De formulering is aangepast.

5.4. Reactie op punten die niet in aanbevelingen/overige opmerkingen terugkeren

- Naar aanleiding van de opmerking van de raad (blz. 16 advies, midden) dat het niet wenselijk is dat de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven (KBB) als enige instantie worden aangewezen wat betreft de vaststelling van de deelkwalificaties Nederlands en rekenen in het MBO, wordt opgemerkt dat de KBB op grond van de WEB een voorstel doen aan de minister, die vervolgens de eindtermen vaststelt. Zoals al aangegeven in paragraaf 2.5.4 van deze memorie is het mogelijk in de eindtermen zo nodig hogere eisen vast te stellen dan opgenomen in de referentieniveaus indien daar vanuit het beroepenveld behoefte aan is, maar is het niet mogelijk de eisen op een lager niveau vast te stellen, ook niet als de KBB dat voldoende achten.
- Naar aanleiding van het daaropvolgende voorstel van de raad dat de HBO-raad een algemeen instroomprofiel voor beginnende hbo-studenten opstelt, wordt opgemerkt dat dit buiten het bereik van dit wetsvoorstel valt. Voor de basisvakken taal en rekenen ligt er overigens wel een voorstel om dit in overleg met alle drie betrokken sectoren (VO, MBO en HBO) op te pakken.

¹ Zie artikel 4 van het Inrichtingsbesluit W.V.O. (Aanvullende toelatingsvoorwaarden eerste leerjaar v.w.o., h.a.v.o. en m.a.v.o.).

6. Financiële gevolgen

Het wetsvoorstel brengt een aantal voorziene financiële consequenties met zich mee. In de beleidsreactie op het advies van de Expertgroep en de eerste voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer is aangegeven welke investeringen worden gedaan (zowel incidenteel als structureel) ten behoeve van de beleidsmaatregelen op het gebied van taal en rekenen. Er wordt geïnvesteerd in de intensivering van het taal- en rekenonderwijs in alle sectoren, in de aanpassing van toetsen en leerlingvolgsystemen in het primair onderwijs, de examenprogramma's en examens in het voortgezet onderwijs en de invoering van centraal ontwikkelde examens in het middelbaar beroepsonderwijs. In de schooljaren 2008 tot en met 2011 wordt daartoe over alle sectoren heen in totaal ruim € 115 miljoen geïnvesteerd. Daarna wordt een relatief beperkte structurele investering voorzien van circa € 15 miljoen per jaar.

Vanaf 2010 wordt daarnaast € 50 miljoen structureel extra geïnvesteerd in het MBO ten gunste van taal en rekenen. Vanuit de Kwaliteitsagenda VO is een extra investering van € 200 miljoen gedaan, waarbij scholen verplicht zijn een deel hiervan te investeren in het verbeteren van de taal- en rekenprestaties van leerlingen. In het kader van de Kwaliteitsagenda PO wordt ongeveer € 20 miljoen per jaar gericht op taal- en rekenverbetertrajecten, extra inzet van de landelijke infrastructuur op taal en rekenen, aanpassing van toetsen en leerlingvolgsystemen en stimulering van opbrengstgericht werken rond taal en rekenen. In het speciaal onderwijs wordt geïnvesteerd in taal- en rekenverbetertrajecten, de ontwikkeling van een aangepast leerlingvolgsysteem en toetsen en leermiddelen op het gebied van rekenen en taal. Deze extra inzet bedraagt ruim € 6 miljoen per jaar.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

Dit artikel geeft een definitie van referentieniveaus Nederlandse taal en referentieniveaus rekenen. Het omschrijft deze als niveaus van beheersing van de Nederlandse taal en het rekenen, uitgedrukt in kennis, inzicht en vaardigheden die van belang zijn voor de doorstroming naar het vervolgonderwijs en het maatschappelijk en in voorkomende gevallen beroepsmatig functioneren, waarmee de beheersing van de Nederlandse taal en het rekenen door leerlingen aan het einde van een onderwijssoort kan worden vergeleken. De referentieniveaus zijn, met andere woorden, ijkpunten. In het PO en SO gaat het om twee niveaus. In het VO en het MBO gaat het per schoolsoort of (onderdeel van een) leerweg dan wel per MBO-niveau om een beheersingsniveau dat leerlingen aan het eind van het door hen gevolgde onderwijs zouden moeten bereiken.

Artikel 2

Dit artikel schrijft vaststelling voor van referentieniveaus voor Nederlandse taal en rekenen voor verschillende onderwijssoorten. Essentieel is dat de referentieniveaus op grond van artikel 2 een samenhangend geheel dienen te vormen. De referentieniveaus moeten immers richting geven aan het onderwijs in alle sectoren en met betrekking tot de overgangen tussen de sectoren. Dit vergt dat de verschillende referentieniveaus inhoudelijk op elkaar worden afgestemd.

Artikel 2 geeft de overheid (wetgever van algemene maatregelen van bestuur) de opdracht om een referentiekader Nederlandse taal en rekenen vast te stellen, bestaande uit verschillende, met elkaar samenhangende, referentieniveaus. De vaststelling van de referentieniveaus schept als

zodanig geen verplichtingen voor scholen of leerlingen. Anders gezegd, artikel 2 bevat in juridische zin geen opdrachten voor scholen of leerlingen, maar bevat alleen een opdracht voor de overheid zelf. De gevolgen van de referentieniveaus voor scholen en leerlingen zijn geregeld in de wijzigingen van de sectorwetten en in het invoerings- en overgangsrecht (artikel 3 en verder).

Voor het PO worden twee referentieniveaus Nederlandse taal en twee referentieniveaus rekenen vastgesteld. De rol die deze niveaus spelen is toegelicht in paragraaf 2.5.1 van het algemeen deel.

Voor het SO worden eveneens twee referentieniveaus Nederlandse taal en twee referentieniveaus rekenen vastgesteld. De toelichting hierop is opgenomen in paragraaf 2.5.2 van het algemeen deel.

Voor het VO worden in elk geval verschillende niveaus vastgesteld voor de schoolsoorten genoemd in artikel 5 van de WVO: vwo, havo, mavo, vbo en praktijkonderwijs. Daarnaast is de mogelijkheid gecreëerd om verschillende referentieniveaus vast te stellen voor de leerwegen binnen het vmbo (basisberoepsgerichte leerweg, kaderberoepsgerichte leerweg, gemengde leerweg, theoretische leerweg) dan wel mogelijk ook binnen een leerweg. Op grond van artikel 2 is het bijvoorbeeld mogelijk om voor de leerlingen die het leer-werktraject binnen de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo volgen en voor de overige leerlingen die de basisberoepsgerichte leerweg volgen, verschillende referentieniveaus vast te stellen.

Voor het MBO worden verschillende niveaus vastgesteld voor de soorten opleidingen genoemd in artikel 7.2.2, eerste lid, WEB: de assistentopleiding, de basisberoepsopleiding, de vakopleiding, de middenkaderopleiding en de specialistenopleiding.

Artikel 3. Wijziging van de WPO

In deze wijzigingen van artikel 9 WPO is enerzijds bepaald dat scholen de referentieniveaus als uitgangspunt nemen bij de verzorging van het taal- en rekenonderwijs en wordt anderzijds bepaald dat scholen de opdracht hebben om van leerlingen in het laatste leerjaar gegevens over het behaalde eindniveau te verzamelen. Deze gegevens worden overgedragen aan het vervolgonderwijs. Een uitgebreide toelichting is gegeven in paragraaf 2.5.1 van het algemeen deel.

Artikel 4. Wijziging van de WEC

In deze wijzigingen van artikel 13 WEC is enerzijds bepaald dat scholen de referentieniveaus als uitgangspunt nemen bij de verzorging van het taal- en rekenonderwijs en wordt anderzijds bepaald dat scholen de opdracht hebben om van leerlingen in het laatste leerjaar gegevens over het behaalde eindniveau te verzamelen. Deze gegevens worden overgedragen aan het vervolgonderwijs. Een uitgebreide toelichting is gegeven in paragraaf 2.5.2 van het algemeen deel.

Artikel 5. Wijziging van de WVO

Onderdeel A (artikel 10f WVO)

Voor leerlingen in het praktijkonderwijs is in de WVO opgenomen dat het onderwijs gericht moet zijn op persoonlijkheidsvorming, het aanleren van sociale vaardigheden en voor een deel op het uitoefenen van een functie op de arbeidsmarkt. Het theoretisch onderwijs voor deze leerlingen wordt

zo veel mogelijk gegeven op basis van de kerndoelen die voor de onderbouw in het VO zijn vastgesteld. Criterium voor de toelating tot het praktijkonderwijs is het hebben van een leerachterstand op ten minste twee van de volgende vier domeinen: inzichtelijk rekenen, begrijpend lezen, technisch lezen en spellen, waarvan minimaal één van deze twee domeinen inzichtelijk rekenen of begrijpend lezen betreft. Deze leerlingen stromen dus al in met een leerachterstand.

Mede op aangeven van het onderwijsveld wordt in artikel 10f bepaald dat er voor de praktijkscholen een streven moet zijn deze leerlingen voor zover mogelijk en haalbaar te brengen tot het referentieniveau dat wordt vastgesteld voor deze schoolsoort.

Onderdelen B en C (artikel 28b WVO)

Voor een toelichting op deze bepaling over diagnostische toetsen zie paragraaf 2.5.3.

Onderdeel D (artikel 29 WVO)

In de huidige situatie worden in de eindexamenprogramma's voor vbo, mavo, havo, en vwo eindtermen geformuleerd voor Nederlandse taal respectievelijk Nederlandse taal en literatuur. De eindexamenprogramma's worden bij ministeriële regeling vastgesteld. In artikel 5 is geregeld dat bij de vaststelling van de eindexamenprogramma's de referentieniveaus Nederlandse taal in acht worden genomen. Dat betekent dat de referentieniveaus in de examenprogramma's worden opgenomen inclusief (een verwijzing naar) de hieraan verbonden beschrijvingen van de desbetreffende referentieniveaus. Op basis van die examenprogramma's worden examenopgaven en toetsen gemaakt. De makers van deze opgaven en toetsen moeten deze zodanig invulling geven dat ze inzicht geven of de leerling het desbetreffende referentieniveau beheerst. Dit onderdeel regelt ook dat er een rekentoets komt voor leerlingen in het voortgezet onderwijs. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 2.5.3 van het algemeen deel.

Onderdeel E (artikel 56 WVO)

Eindexamens kunnen worden afgenomen door bekostigde scholen, maar ook door niet bekostigde scholen die daartoe zijn aangewezen op grond van artikel 56 WVO. Omdat aangewezen scholen diploma's met civiel effect mogen uitreiken, moeten de examens aan dezelfde eisen voldoen als bij de bekostigde scholen. Deze wijziging van artikel 56 regelt dat de verplichte rekentoets ook deel uitmaakt van het eindexamen als dat examen wordt afgenomen door een aangewezen school. Dit gebeurt door het nieuwe vijfde lid van artikel 29 WVO, over de rekentoets, van toepassing te verklaren op dit eindexamen.

Onderdeel F (artikel 60 WVO)

Deze bepaling regelt dat de verplichte rekentoets deel uitmaakt van het staatsexamen.

Artikel 6. Wijziging van de WEB

Onderdeel A (artikel 7.2.4 WEB)

Bij ministeriële regeling worden per beroepsopleiding eindtermen vastgesteld (artikel 7.2.4 WEB). Eindtermen zijn als zodanig omschreven kwaliteiten op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden en in voorko-

mende gevallen beroepshoudingen, waarover degene die de opleiding voltooit, met het oog op het maatschappelijk en beroepsmatig functioneren dient te beschikken, en die in voorkomende gevallen betekenis hebben voor de doorstroming naar vervolgonderwijs (artikel 7.1.3 WEB). De referentieniveaus vervullen, toegespitst op taal en rekenen, eenzelfde functie. Daarom is in een nieuw lid (2a) van artikel 7.2.4 WEB bepaald dat de referentieniveaus die voor de verschillende beroepsopleidingen worden vastgesteld, in acht worden genomen bij de vaststelling van de eindtermen voor die beroepsopleidingen. Op grond van het derde lid dient het kenniscentrum beroepsonderwijs bedrijfsleven bij het doen van het voorstel voor de ministeriële regeling inzake de eindtermen, het tweede lid in acht te nemen. In het tweede lid wordt bepaald aan welke eisen de ministeriële regeling moet voldoen. Omdat het nieuwe lid 2a eveneens zulke eisen bevat, dient ook naar dit lid te worden verwezen in het derde lid. Het kenniscentrum moet de referentieniveaus dus in acht nemen bij het formuleren van het voorstel.

Onderdeel B (artikel 7.2.11 WEB)

Voor een toelichting op deze bepaling over diagnostische toetsen wordt verwezen naar paragraaf 2.5.3 en 2.5.4.

Onderdelen C en D (artikelen 7.4.2 en 7.4.3a WEB)

In de Wet College voor examens (Stb. 2009, 93) zijn door het aannemen van een amendement van Jan de Vries c.s. (Kamerstukken II 2008/09, 31 411, nr. 14) door de Tweede Kamer reeds wijzigingen van de WEB in verband met de introductie van de centrale examinering in het MBO opgenomen. Deze wijzigingen zijn aangekondigd in de brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 28 april 2008 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2007/08, 27 451, nr. 88, blz. 3). De wijzigingen bieden enerzijds de grondslag om taken aan te wijzen die het College voor examens in dit kader gaat uitvoeren. Anderzijds is via dat amendement ook al een wijziging van de WEB opgenomen met de grondslag om onderdelen van beroepsopleidingen aan te wijzen en voorschriften te geven over de examinering daarvan. Daarmee wordt de huidige, integrale verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag van een instelling voor de kwaliteit van de examinering voor deze basisvaardigheden vervangen door een gedeelde verantwoordelijkheid tussen de minister van OCW en het bevoegd gezag. Op grond van het nieuwe artikel 7.4.3a WEB kunnen Nederlandse taal en rekenen worden aangewezen als onderdelen van de beroepsopleiding die centraal geëxamineerd worden. Bij de algemene maatregel van bestuur die de onderdelen aanwijst, wordt tevens aangegeven of de onderdelen geheel dan wel gedeeltelijk centraal worden geëxamineerd. Wordt een onderdeel van een beroepsopleiding gedeeltelijk centraal geëxamineerd, dan wordt bij ministeriële regeling bepaald welk gedeelte in het centraal examen aan de orde zal komen. Bij gedeelten van de onderdelen Nederlandse taal en rekenen kan gedacht worden aan de (sub)domeinen van de referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen, die volgens het nieuwe artikel 7.2.4 WEB en artikel 8 van dit wetsvoorstel opgenomen worden in de eindtermen van de beroepsopleidingen.

Het is derhalve de bedoeling in een examenbesluit voor het MBO de onderdelen van een beroepsopleiding te benoemen die geheel of gedeeltelijk centraal geëxamineerd worden en bij of krachtens dat examenbesluit worden nadere voorschriften gegeven omtrent de ontwikkeling, productie, distributie en afname van deze examens, de registratie van de resultaten en de slaag/zakbeslissing. Om al deze elementen te kunnen regelen, moet

de grondslag die is opgenomen in de Wet College voor examens worden uitgebreid. Daartoe is in onderdeel D de grondslag opnieuw geformuleerd.

In onderdeel C wordt artikel 7.4.2, derde lid, geschrapt uit de WEB. Dat bepaalt in feite dat een deelnemer alleen is geslaagd als hij voor alle deelkwalificaties een voldoende haalt. Dat is echter een element dat thuis hoort in de slaag/zakregeling die straks bij of krachtens het nog vast te stellen examenbesluit wordt geregeld en wordt daarom verwijderd uit de wet.

Onderdeel E (artikel 7.4.11 WEB)

Deze bepaling regelt dat de verplichte rekentoets gaat gelden voor VAVO-deelnemers, analoog aan de regeling voor het VO (het nieuwe artikel 29, vijfde lid, WVO). Voor de rekentoets geldt hetzelfde als voor andere examenonderdelen: als een VAVO-deelnemer de toets met succes heeft afgelegd, hoeft de toets in beginsel niet opnieuw te worden afgelegd. In het Eindexamenbesluit v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o.-v.b.o. zal dit worden geregeld.

Artikel 7. Wijziging van de Leerplichtwet 1969

Dit artikel regelt dat de verzameling en overdracht van objectieve en valide gegevens over het door leerlingen behaalde eindniveau ten opzichte van de referentieniveaus, niet geldt voor het niet bekostigde (basis)onderwijs. Deze uitzondering is toegelicht in paragraaf 2.7 van het algemeen deel. In artikel 1a1 Leerplichtwet 1969 wordt een aantal artikelen en artikelonderdelen aangewezen die gelden als inrichtingseisen voor het niet bekostigde (basis)onderwijs. Daartoe behoort artikel 9 WPO. Omdat de gegevensverzameling en -overdracht in het nieuwe negende lid van artikel 9 WPO wordt geregeld, wordt dat lid uitgezonderd.

Artikel 8. Invoerings- en overgangsrecht

De beoogde inwerkingtredingsdatum van de bepaling over het in acht nemen van referentieniveaus bij de vaststelling van eindtermen (artikel 6, onderdeel A), is 1 augustus 2010. De beoogde inwerkingtredingsdatum van de algemene maatregel van bestuur waarin de referentieniveaus worden vastgesteld is eveneens 1 augustus 2010. Vanaf die datum zullen de referentieniveaus een formele status hebben en moeten zij in acht worden genomen bij de vaststelling van eindtermen (artikel 7.2.4, lid 2a, WEB). In de WEB is geregeld dat de eindtermen worden vastgesteld voor 1 september van het jaar voorafgaand aan het jaar waarin instellingen met de verzorging van de beroepsopleiding een aanvang kunnen maken (artikel 7.2.4, tweede en zesde lid). De vaststelling geschiedt op een voorstel van het kenniscentrum beroepsonderwijs bedrijfsleven dat wordt gedaan voor 1 juni (artikel 7.2.4, derde lid). Dit zou betekenen dat de referentieniveaus voor de eerste maal in de eindtermen voor beroepsopleidingen aanvangend in het studiejaar 2012–2013 opgenomen zouden kunnen worden (deze eindtermen worden voor 1 september 2011 vastgesteld, op een voorstel van het kenniscentrum beroepsonderwijs bedrijfsleven dat wordt gedaan voor 1 juni 2011). Het is echter wenselijk dat de referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen reeds voor deelnemers die op 1 augustus 2010 instromen in een beroepsopleiding, gaan gelden. Dit houdt verband met het voornemen om de referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen te verwerken in de centrale examens die voor MBO-4 voorzien zijn voor het studiejaar 2013–2014 (Kamerstukken II 2008/09, 31 332, nr. 7, blz. 8 en 21). Dit maakt het noodzakelijk om de reeds vastgestelde eindtermen voor 2010–2011 te wijzigen. Om te voorkomen dat de eindtermendocumenten voor de honderden beroepsopleidingen allemaal

moeten worden gewijzigd, wat veel werk oplevert voor en veel tijd vergt van zowel de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven (die een voorstel voor de eindtermen moeten doen) als de rijksoverheid (de documenten worden bij ministeriële regeling vastgesteld), is gekozen voor een wijziging van rechtswege. Dit artikel voegt aan de eindtermen van rechtswege een deelkwalificatie Nederlandse taal en rekenen toe, die de referentieniveaus voor Nederlandse taal en rekenen omvat. Dit geldt zowel voor de eindtermen oude stijl als voor de eindtermen nieuwe stijl (kwalificatiedossiers) voor de experimenten met competentiegericht onderwijs.

Hetzelfde regime geldt, op grond van het *tweede lid* van dit artikel, voor de eindtermen voor beroepsopleidingen aanvangend op 1 augustus 2011. Deze eindtermen moeten voor 1 september 2010 worden vastgesteld, op een voorstel van het kenniscentrum beroepsonderwijs bedrijfsleven gedaan voor 1 juni 2010. Van dat voorstel voor eindtermen zullen de referentieniveaus nog geen deel uitmaken, aangezien de referentieniveaus op dat moment nog geen formele status hebben. Het tweede lid regelt dat de referentieniveaus toch deel gaan uitmaken van deze eindtermen. Het is mogelijk dat de eindtermen voor 2011–2012 al voor 1 augustus 2010 (de beoogde inwerkingtredingsdatum van artikel 6, onderdeel A) zullen worden vastgesteld. In dat geval wordt de deelkwalificatie Nederlandse taal en rekenen van rechtswege toegevoegd op grond van het eerste lid van dit artikel. Met het oog daarop is in het eerste lid opgenomen dat het gaat om beroepsopleidingen met de verzorging waarvan instellingen een aanvang maken op *of na* het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 6, onderdeel A.

Het *derde lid* is opgenomen met het oog op een eenduidige normering. Het vervangt van rechtswege de taal- en rekenen die in de eindtermendocumenten reeds zijn opgenomen. Daarmee wordt voorkomen dat voor taal- en rekenvaardigheden een – voor instellingen en deelnemers verwarrende – dubbele normering gaat gelden. Uitzondering vormen die eisen die specifiek met het oog op de beroepsuitoefening zijn gesteld.

Het *vierde lid* geeft de mogelijkheid om bij ministeriële regeling te bepalen hoe de resultaten voor de deelkwalificatie Nederlandse taal en rekenen meetellen voor de uitslag van het examen (de slaag/zakregeling). Deze mogelijkheid is bedoeld voor de situatie waarin het examenbesluit voor het MBO pas na de inwerkingtreding van artikel 8 in werking treedt. Het examenbesluit zal onder meer regelen hoe de resultaten voor deelkwalificaties – waaronder de deelkwalificatie Nederlandse taal en rekenen – meetellen voor de uitslag van het examen. Deze slaag/zakregeling komt in de plaats van het huidige artikel 7.4.2, derde lid, WEB (zie ook de toelichting op artikel 6, onderdelen C en D). Ook wanneer het examenbesluit niet tijdig tot stand zou komen, moet er de mogelijkheid zijn om af te wijken van artikel 7.4.2, derde lid, WEB.

Het *vijfde lid* bevat een zogenaamde bezemregeling. Deze houdt in dat deelnemers aan een meerjarige MBO-opleiding die voor de inwerkingtreding van deze wet (naar verwachting voor 1 augustus 2010) aan hun opleiding zijn begonnen en vertraging oplopen, niet worden geconfronteerd met de nieuwe bepalingen en dus eisen ten aanzien van rekenen en taal. Zij mogen hun opleiding afmaken onder de regels waaronder ze aan de opleiding zijn gestart.

Artikel 9. Inwerkingtreding

In de inwerkingtredingsbepaling is met het oog op een zorgvuldige invoering (zie paragraaf 2.6 en de reactie op aanbeveling 3 van de Onderwijsraad in paragraaf 5) voorzien in gefaseerde inwerkingtreding. Daarbij is

het mogelijk gemaakt verschillende tijdstippen van inwerkingtreding te bepalen voor:

1. onderwijssectoren (PO, SO, VO en MBO),
2. binnen het VO: schoolsoorten (vwo, havo, mavo, vbo en praktijkonderwijs), leerwegen (basisberoepsgerichte leerweg, kaderberoepsgerichte leerweg, gemengde leerweg, theoretische leerweg) of onderdelen van leerwegen (te denken valt aan de leer-werktrajecten binnen de basisberoepsgerichte leerweg),
3. voor het MBO: naar soort beroepsopleiding (niveaus 1, 2, 3 en 4).

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

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. A. M. Dijkma