

Vergaderjaar 2009–2010

32 290

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 8 maart 2010

Graag wil ik de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap danken voor hun inbreng en voor de vragen die zij hebben gesteld. Op de gestelde vragen en opmerkingen ga ik, mede namens de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, hieronder in. Daarbij wordt de indeling van het verslag als uitgangspunt genomen.

I ALGEMEEN

1. Doel en inhoud

Het doet mij genoegen dat de leden van de CDA-fractie, de PvdA-fractie, de ChristenUnie-fractie en de SGP-fractie met belangstelling hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Ik constateer dat de leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het verheugt mij dat de leden van de CDA-fractie, de PvdA-fractie en de ChristenUnie-fractie het belang onderschrijven van doorlopende leerlijnen en het stellen van minimumeisen aan taal- en rekenvaardigheden van leerlingen, dat de leden van de SP-fractie de referentieniveaus zien als een mogelijke verbetering van het taal- en rekenonderwijs, en dat de leden van de SGP-fractie bijzondere aandacht voor taal en rekenen gerechtvaardigd achten.

2. Achtergrond van het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie wijzen op de goede resultaten van het Enschedese Leesverbeterplan en vragen of dit plan landelijk navolging zou kunnen vinden.

De resultaten die nu in Enschede worden bereikt zijn positief. Het Enschedese Leesverbeterplan maakt onderdeel uit van de Taalpilots Onderwijsachterstanden en is daarmee een voorloper van de 2000 taal- en leesverbetertrajecten die het Projectbureau Kwaliteit en de PO-Raad in opdracht vanuit het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap organiseren. Gelet op de kenmerken van de leerlingen in Enschede (21% van de leerlingen heeft een extra-leerlinggewicht) zijn deze resultaten een grote steun in de rug van het beleid rond opbrengstgericht werken. Met de

juiste aanpak zijn ook de leerlingen met de grootste leesachterstand verder te brengen. Het stellen van hoge leesdoelen, het voldoende programmeren van leestijd en het optimaal benutten van informatie over de (tussentijdse) leesprestaties zijn cruciaal en daar profiteren zowel zwakke als sterke leerlingen van. De ervaringen met het omgaan met data en een opbrengstgerichte aanpak, worden meegenomen in de programmering van de Pabo's in Enschede en zullen van daaruit ook worden verspreid over het land. Ook zal een verbreding van kennis en best practices naar alle 7000 basisscholen plaatsvinden met behulp van landelijke, regionale en lokale onderwijsinfrastructuur.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe het stellen van referentiekaders bijdraagt aan enerzijds het optrekken van de resultaten van zwakke scholen en anderzijds het stimuleren van scholen die al boven de norm zitten, of de ondergrens in gewenste leerresultaten ook een remmend effect geeft en op welke manier leerlingen die al boven het gewenste niveau zitten niet onnodig worden belast of afgeremd. Het referentiekader maakt het mogelijk dat preciezer dan voorheen kan worden bepaald hoe leerlingen presteren op verschillende onderdelen van de Nederlandse taal en het rekenen. Dit is een belangrijke voorwaarde voor opbrengstgericht werken binnen de klas en op school. Het referentiekader dient dus wel gezien te worden als een onderdeel van een breder pakket aan beleidsmaatregelen, gericht op het verbeteren van de resultaten op alle scholen.

De leerresultaten van scholen worden voorlopig beoordeeld op basis van de huidige werkwijze van de inspectie. De wet «Goed onderwijs, goed bestuur» met onderliggende regelgeving beschrijft deze beoordelingssystematiek. Over een aantal jaren wordt onderzocht of en zo ja op welke wijze de referentieniveaus kunnen worden gebruikt in de beoordeling van de minimumleerresultaten van scholen. In de tussentijd zal de inspectie de komende jaren het referentiekader al gaan gebruiken in het gesprek met de scholen over de bereikte resultaten op het gebied van taal en rekenen. Zij rapporteert hierover de komende jaren in haar onderwijsverslag.

Het stellen van een ondergrens zal volgens de regering geen remmend effect hebben op de prestaties van de betere leerlingen. De opbouw van het referentiekader in opeenvolgende fundamentele en streefniveaus biedt goede mogelijkheden om de beheersingsniveaus van alle leerlingen aan te geven en het streefniveau zal als een wenkend perspectief werken voor deze leerlingen. In het primair onderwijs (PO), het voortgezet onderwijs (VO) en het middelbaar beroepsonderwijs (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. 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.

De leden van de SGP-fractie vragen of de cijfers over dalende leerlingprestaties voldoende basis en rechtvaardiging bieden voor het wetsvoorstel.

Er is met de beschikbare informatie over leerlingprestaties (zowel in de absolute cijfers als in de ontwikkelingen door de tijd heen of in de vergelijking met andere landen) voldoende basis voor een stevig ingrijpen. Uit het PPON-onderzoek blijkt dat het door de leerlingen bereikte eindniveau

volgens het oordeel van experts te laag is: te weinig leerlingen halen het door hen als voldoende omschreven prestatieniveau. Een kwart van de leerlingen verlaat het PO volgens de inspectie met een vaardigheid in technisch lezen die niet uitsteekt boven dat van groep 6 en de PIRLS-onderzoekgegevens (Progress in International Reading Literacy Study) van november 2009 geven aan dat het niveau van het lezen significant achteruit is gegaan bij leerlingen van groep 6. In het internationale PISA-onderzoek dat in 2003 is uitgevoerd, blijken de Nederlandse leerlingen na de Finse leerlingen het hoogste gemiddelde te behalen voor wiskunde. In het PISA-onderzoek van december 2007 is het niveau echter significant gedaald. De achteruitgang is vooral te wijten aan een sterke toename op de laagste niveaus, van 11,5% naar 15,1%. Om het beheersingsniveau van de basisvaardigheden taal en rekenen/wiskunde omhoog te brengen zijn ten eerste duidelijke doelen nodig die op een niet vrijblijvende manier worden vastgelegd in wet- en regelgeving.

De leden van de SGP-fractie vragen een reactie op de constatering dat over de interpretatie van dergelijke gegevens bijzonder veel onenigheid bestaat.

Er is inderdaad soms onenigheid over de mate van achteruitgang en op welke beheersingsgebieden van het Nederlands en rekenen/wiskunde deze achteruitgang is te zien. De experts lijken het wel eens te zijn over:

- een toename van achteruitgang in basisvaardigheden bij de laagst presterende leerlingen;
- een steeds minder grote groep excellerende leerlingen;
- een algemeen dalende trend in internationale vergelijkingen, hoewel Nederland nog steeds goed scoort («van top naar subtop»).

Met de maatregelen die de regering voorstaat, wordt beoogd om die dalende trend tot stilstand te brengen, de achterstand van veel leerlingen terug te dringen en excellentie te stimuleren.

Deze leden vragen daarnaast om een kritische reflectie op de vooronderstelling dat invoering van referentieniveaus min of meer als vanzelf tot betere opbrengsten leidt.

Dit wetsvoorstel suggereert niet dat de introductie van het referentiekader als vanzelf zal leiden tot betere taal- en rekenprestaties. De referentieniveaus zijn een belangrijk onderdeel van een veel breder pakket aan maatregelen van dit kabinet:

- vroeger beginnen met taal en rekenen via VVE;
- blijvend onderhouden van basisvaardigheden in het VO en MBO;
- een taal- en rekenbekwame leraar;
- opbrengstgericht werken in het hele onderwijs;
- minder vrijblijvende toetsing in VO en MBO;
- meer aandacht voor zorgvuldige informatieoverdracht tussen de onderwijssectoren.

Het referentiekader zal leiden tot meer samenhang in programma's en daarmee tot beter doorlopende leerlijnen. Het zal ook vaak een startpunt zijn voor het opnieuw doordenken van taal- en rekenbeleid. Het fungeert als een goed houvast voor leerkracht, school en lerarenopleidingen.

De leden van de SGP-fractie vragen of voldoende alternatieven zijn overwogen die minder intensief zijn en die ook tot het beoogde doel kunnen leiden.

De regering staat een structurele verbetering van de basisvaardigheden in het onderwijs voor en de implementatie van het referentiekader zal een proces van lange adem zijn. Ook zonder het bestaan van een referentiekader zouden een aantal zaken in gang zijn gezet, zoals de introductie van centrale examens in het MBO, het opbrengst – gericht werken in het PO en het onderhoud van basisvaardigheden in het VO door onder meer de

verplichte rekentoets. Deze beleidsmaatregelen kenmerken zich door een minder vrijblijvende toetsing van de leerprestaties van leerlingen. Het beleid van de regering kenmerkt zich door enerzijds een gerichte investering en ondersteuning van de school en de leraar in alle sectoren en anderzijds een minder vrijblijvende toetsing en examinering. Deze combinatie levert een stevige stimulans op voor het onderwijs om de leerlingen op het gebied van taal en rekenen verder te brengen.

De leden van deze fractie wijzen erop dat een grotere mate van standaardisering en uniformering kan leiden tot sterkere verstarring van het onderwijs, en vragen of de regering dit gevaar onderkent. Ook vragen deze leden op welke wijze dit wetsvoorstel de genoemde negatieve effecten vermijdt en welke waarborgen met het oog op de toekomst worden gecreëerd.

Het is belangrijk om te benadrukken dat het hier gaat om de basisvaardigheden waarmee iedere leerling in staat wordt gesteld onderwijs te kunnen volgen en zich te bekwamen in andere leergebieden. Op dit gebied is standaardisering en uniformering in de eisen die worden gesteld aan leerlingen juist wenselijk. De introductie van de rekentoets in het VO en centrale examens in het MBO geven blijk van deze opvatting.

Een van de kritiekpunten op de introductie van leerstandaarden is dat het zou leiden tot «teaching to the test» en het verschraken van het leerstofaanbod, ook op de basisvaardigheden taal en rekenen. Juist om die reden is het referentiekader zorgvuldig ontwikkeld, door experts en leraren samen, en beslaat het ook een breed scala aan beheersingsgebieden binnen het Nederlands en rekenen/wiskunde. De komende jaren zal worden gewerkt aan een, over alle sectoren samenhangende, operationalisering van de referentieniveaus naar toetsen en examens. Immers, als toetsen en examens onvoldoende aansluiten bij de referentieniveaus, bestaat het gevaar dat leraren zich in hun leerstofaanbod op de verkeerde of te beperkte dingen richten en zo waardevolle onderwijstijd verspillen. Ook is en blijft er voldoende ruimte in ons onderwijs om de vastgestelde eisen rond taal en rekenen te vertalen naar een leerstofaanbod dat aansluit op de capaciteiten en voorkeuren van de leerling en de leraar. Het formuleren van specifieke taal- en rekenen eisen zal bijvoorbeeld niet de integratie ervan in beroepssituaties in de weg staan.

Tot slot vragen de leden van de SGP-fractie de regering in hoeverre zij de referentieniveaus beschouwt als een onderwijsvernieuwing.

Er is geen sprake van een sluipende didactische vernieuwing in het onderwijs. De referentieniveaus zijn neutrale beschrijvingen van de (niveaus van) basisvaardigheden die van leerlingen worden verwacht. Het is ontegenzeggelijk zo dat de referentieniveaus veel specifiekere eisen beschrijven dan nu en dat er ook hier en daar sprake zal zijn van een accentverschuiving in het taal- en rekenonderwijs. De leraren zullen de komende jaren om die reden goed geïnformeerd en ondersteund moeten worden, bijvoorbeeld hoe zij de referentieniveaus kunnen benutten om gericht achterstanden bij leerlingen weg te werken of leerlingen naar het streefniveau te brengen. Dit sluit aan bij het opbrengstgericht werken waar veel scholen al mee aan de slag zijn gegaan. Tegelijkertijd moeten we ons realiseren dat in het PO 50% van de tijd nu ook al aan taal en rekenen wordt besteed. De grotere nadruk die in het VO en MBO wordt gelegd op het onderhouden en uitbouwen van de basisvaardigheden taal en rekenen is een bewuste keuze.

2.1 Taal en rekenen centraal in onderwijsbeleid

De leden van de CDA-fractie vragen op welke manier de regering de integraliteit binnen de onderwijsinstellingen wil bevorderen, voor wat betreft de versterking van het niveau van Nederlands en rekenen.

De regering is van mening dat de verantwoordelijkheid voor het verbeteren van de basisvaardigheden taal en rekenen moet worden gedeeld door alle leraren. Om die reden worden de scholen langs verschillende wegen ondersteund bij het ontwikkelen of verder brengen van het taal- en rekenbeleid. Zo doet de SLO onderzoek naar de match tussen de referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen enerzijds en de examenprogramma's en examens anderzijds. Daarbij beperkt de SLO zich niet tot de examenprogramma's en examens Nederlands en wiskunde, maar onderzoekt zij ook de andere examenprogramma's en examens waar deze basisvaardigheden aan de orde komen. Ook wordt nadrukkelijk bij de programmering van het ondersteuningsaanbod van de steunpunten taal en rekenen in het PO, VO en MBO gestuurd op de beschikbaarheid van instrumenten die deze integrale aanpak mogelijk maken. Dit komt ook aan de orde in de R&D-trajecten die op het gebied van taal en rekenen worden mogelijk gemaakt. Toch waakt de regering ervoor dat de school niet anders meer kan kiezen dan deze integrale aanpak. Het is uiteindelijk de school zelf die moet bepalen hoe bijvoorbeeld het onderhoud van rekenvaardigheden, op weg naar de rekentoets, wordt ingevuld. Als een school besluit dat deze veranderingen het noodzakelijk maken om vooral de wiskundeleraren bij te scholen, is dat haar keuze.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om de referentieniveaus wettelijk in het curriculum van de lerarenopleidingen en Pabo's vast te leggen of te verankeren in dit wetsvoorstel. Het wettelijk vastleggen van de referentieniveaus in het curriculum van de lerarenopleidingen en Pabo's past niet in het stelsel van hoger onderwijs zoals dat nu bestaat. Samen met het afnemend veld komen deze opleidingen tot de inrichting van hun onderwijs en gaan daarbij uit van de bekwaamheidseisen zoals die gelden voor het onderwijspersoneel. Wel is nu met de HBO-raad de afspraak gemaakt dat de lerarenopleidingen gezamenlijk het vereiste kennisniveau vastleggen in kennisbases. Inmiddels zijn voor de Pabo de kennisbases rekenen en taal opgeleverd en zijn voor de lerarenopleiding VO kennisbases opgeleverd voor 18 vakken in de clusters talen, bèta en mens & maatschappij. Verder zal het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel zodanig worden aangepast, dat in het artikel over de vakinhoudelijke competentie van de leraar PO, niet alleen naar de kerndoelen wordt verwezen, maar ook naar de referentieniveaus (zie het nader rapport, Kamerstukken II 2009/10, 32 290, nr. 4, punt 1d). Ook langs deze weg wordt gewaarborgd dat het curriculum van de Pabo's aansluit op de referentieniveaus.

De leden van de CDA-fractie vragen daarnaast welke stappen de regering wil treffen teneinde de kennis van taal en rekenen van docenten op een voldoende peil te houden. De leden van de SP-fractie vragen hoe de regering gaat garanderen dat zittend personeel ook gaat voldoen aan de nieuwe eisen.

Het is belangrijk dat op alle scholen een kwaliteitsslag op het gebied van taal en rekenen wordt gemaakt. Vanzelfsprekend is de kwaliteit van het onderwijzend personeel een onderdeel van die kwaliteitsslag. Scholen krijgen hiervoor ook middelen uit de kwaliteitsagenda's. Het is daarbij in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de werkgevers in het onderwijs om de deskundigheid van het zittende personeel te borgen. Daarnaast onderneemt de regering het volgende:

- De regering volgt zo goed mogelijk de inzet van de reeds vrijgemaakte additionele middelen voor taal en rekenen.
- De regering verzoekt de sociale partners hun leden te stimuleren tot de inzet van de reguliere nascholingsmiddelen (in de lumpsum), met name voor taal en rekenen.
- De inspectie spreekt de school erop aan als de inzet van middelen niet aansluit op geconstateerde zwakheden.

- De regering verzoekt werkgevers en werknemers dat zij afspraken maken met lerarenopleidingen om nascholingsmodules en toetsen aan te bieden aan afgestudeerden (terugkomdagen).
- De regering wil met sociale partners bezien hoe een extra impuls aan het beroepsregister kan worden gegeven en onder welke condities en binnen welke termijn dit gaat gebeuren.
- De referentieniveaus worden geborgd in het Besluit bekwaamheids-eisen onderwijspersoneel (zie hiervoor).

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie naar de betrokkenheid van de HBO-raad, de PO-raad en de VO-raad bij de kennisbasis, stellen zij dat de inhoud van de kennisbasis niet gekoppeld is aan de inhoud van de referentieniveaus, en vragen zij een reactie op dit punt.

De lerarenopleidingen hebben de kennisbases opgesteld onder regie van de HBO-raad. De HBO-raad heeft er voor zorg gedragen dat de kennisbases zijn gelegitimeerd door het veld. De HBO-raad heeft daarvoor deskundigen, leraren en het afnemend veld, scholen in het PO en VO alsmede de sectorraden, geraadpleegd.

De kennisbases rekenen en taal voor de Pabo zijn op twee manieren gekoppeld aan de referentieniveaus. Ten eerste is in de kennisbases opgenomen dat de leraar zelf het vereiste eindniveau 3F moet beheersen. Ten tweede moet de leraar basisonderwijs weten wat 1F inhoudt om goed les te kunnen geven in het basisonderwijs. Door het vastleggen van het vereiste niveau in de kennisbases rekenen en taal, wordt het kennisniveau op de initiële lerarenopleiding geborgd.

De leden van de SP-fractie vragen of genoeg middelen voorhanden zijn voor het voldoen van het zittend personeel aan de nieuwe eisen. De regering is er van overtuigd dat er voldoende structurele en aanvullende middelen beschikbaar zijn voor de professionalisering van het zittend personeel. De scholen beschikken over nascholingsmiddelen die onderdeel uitmaakt van de reguliere bekostiging en deze kunnen aangewend worden voor het verhogen van de taal- en rekendeskundigheid van het zittend personeel. Maar er worden ook aanzienlijke additionele investeringen voor taal en rekenen gedaan, zoals beschreven in de memorie van toelichting van dit wetsvoorstel (zie Kamerstukken II 2009/10, 32 290, nr. 3, blz. 4, 5 en 31). Gelet op de forse uitdaging waar de leraar in het onderwijs voor staat is deze extra investering voor taal en rekenen gerechtvaardigd en is het ook de verwachting deze middelen zullen worden aangewend voor de verdere professionalisering van de leraar. Daarnaast wordt een deel van de middelen ook gebruikt voor de inrichting van steunpunten taal en rekenen in iedere sector. Deze steunpunten richten zich op het verbinden van vraag en aanbod op het gebied van nascholing, toetsing, kennisuitwisseling et cetera, waardoor de scholen ook in praktische zin worden ondersteund.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of op bijvoorbeeld ambachtsscholen de aandacht niet teveel wordt afgeleid van ambachtvakken door het stellen van hoge eisen aan reken- en taalvaardigheid. Ook in de gecombineerde vmbo-mbo trajecten, die onder de noemer vakscholen de laatste jaren zijn opgekomen, geldt dat de leerling naast de technische beheersing van zijn of haar vak ook in staat moet zijn om goed te communiceren met collega's en/of klanten en bijvoorbeeld over elementaire rekenvaardigheden moet beschikken. In de huidige examenprogramma's zitten rekenen en taal ook al vervlochten. De vmbo-leerlingen hebben adequate kennis van rekenen en taal nodig om zowel in hun verdere loopbaan als in de maatschappij van vandaag de dag te kunnen functioneren.

De leden van deze fractie stellen dat één vast toetsmoment soms een onjuist of oneerlijk beeld schept van de capaciteiten van de leerling, en vragen op welke manier hier rekening mee wordt gehouden. Deze leden vragen ook of het uitgangspunt dat leerlingen beoordeeld moeten worden op wat zij goed kunnen niet beperkt wordt door het stellen van deze eisen. Het leren van de basisvaardigheden taal en rekenen is bepalend voor verder schoolsucces en deelname aan de samenleving. Het stellen van duidelijke eisen rond deze basisvaardigheden is cruciaal. Daarmee wordt niet afgedaan aan het belang van een brede vorming van kinderen of aan de brede opdracht die scholen hebben. Scholen hebben de vrijheid om hierin ook eigen keuzes te maken en ik vertrouw erop dat scholen een goede balans weten te vinden.

Het vaststellen of leerlingen wel of niet voldoen aan de eisen rond taal en rekenen is geen momentopname maar een continu proces, waarbij scholen veelvuldig gebruik maken van leerlingvolgsystemen. Bij de eindbeoordeling via de examens in het VO of MBO is er sprake van schoolexamens of van herkansingsmogelijkheden. Zo wordt voorkomen dat het vaststellen van het niveau van een leerling zich beperkt tot een momentopname.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering van mening is dat alleen rekenen en taal zich lenen voor het ontwikkelen van referentieniveaus en of de regering het onwenselijk vindt om in de toekomst ook voor andere gebieden referentieniveaus op te stellen.

De regering is niet voornemens om ook voor andere leergebieden referentieniveaus vast te stellen. De voorliggende referentieniveaus zijn ontwikkeld vanuit de noodzaak om op samenhangende wijze het beheersingsniveau van de basisvaardigheden taal en rekenen te beschrijven voor leerlingen van verschillende leeftijden. Deze term «basisvaardigheid» maakt duidelijk dat de regering terughoudend is in het gebruik van dergelijke omvattende kaders.

2.2 Expertgroep

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de regering voor ogen ziet dat het beheersingsniveau de komende jaren blijft stijgen, als eis van een versterkte kenniseconomie, en of de regering het realistisch acht om een hoger beheersingsniveau te bewerkstelligen dan de afgelopen decennia kennelijk gerealiseerd en afdoende gebleken is.

Die ambitie is zeker realistisch, gelet op de specifieke aanpak die de regering kiest:

- een integrale aanpak in alle sectoren, gericht op doorlopende leerlijnen en blijvend onderhouden van basisvaardigheden;
- forse investeringen en voldoende tijd voor de invoering waarbij op basis van monitoring vervolgstappen worden genomen;
- een impuls in de professionalisering van de leraar en de lerarenopleidingen;
- minder vrijblijvendheid in het bereiken van de basisvaardigheden voor zowel school als leerling, en
- een implementatie die gebaseerd is op draagvlak van en samenwerking met alle betrokkenen.

2.3 Referentiekader taal en rekenen

Draagvlak in het onderwijs

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat alleen een zorgvuldige invoering van de referentieniveaus uiteindelijk tot een succes kan leiden en vragen in hoeverre daar nu aan is voldaan. Deze leden vragen tevens of de invoering per 1 september a.s. realistisch is en of scholen voldoende

tijd hebben om hun lesstof aan de invoering van de referentieniveaus aan te passen.

Ik wil onderstrepen dat de ontwikkeling van het referentiekader al in 2007 is begonnen. Het (ontwerp)referentiekader is in 2008 gepubliceerd. Het referentiekader is voor een flink deel ook gebaseerd op de huidige doelen die we voor taal- en rekenen stellen in het PO, SO, VO en MBO en een analyse van het Kenniscentrum Leermiddelen – onderdeel van de SLO – leert dat de referentieniveaus over het algemeen goed worden afgedekt door het leerstofaanbod in de leermiddelen.

Om in schooljaar 2013/2014 te kunnen komen tot examens in het VO en MBO is het noodzakelijk om per 1 augustus 2010 het referentiekader vast te leggen in wetten regelgeving. De vertaling naar de concrete toetsen en examens zal de komende jaren plaatsvinden, waarbij we voldoende flexibiliteit inbouwen in het invoeringstraject: als de haalbaarheid voor sommige groepen leerlingen problematisch blijft of het onderwijsveld is onvoldoende in staat geweest zich voor te bereiden op de invoering kunnen we besluiten tot een andere fasering (zie ook paragraaf 2.6 van de memorie van toelichting, waarin nader wordt ingegaan op de fasering van de regelgeving rond de referentieniveaus).

De leden van de PvdA-fractie vragen of de Landelijke Vereniging van Neerlandici (LVVN), het Sectiebestuur Nederlands van Levende Talen, de Nederlandse Vereniging tot Ontwikkeling van het Reken/Wiskunde Onderwijs (NVORWO) en de Nederlandse Vereniging van Wiskundeleraren (NVvW) ook gehoord zijn bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel en zo ja, wat dan hun oordeel over de uitvoerbaarheid was.

Bij de totstandkoming van het referentiekader taal en rekenen zijn op diverse momenten vakverenigingen geraadpleegd. Zo maakten de Nederlandse Vereniging van Wiskundeleraren en de Vereniging van Leraren in Levende Talen deel uit van de klankbordgroep ten behoeve van de commissie-Meijerink. Het Sectiebestuur Nederlands van Levende Talen heeft daarnaast aan mij schriftelijk advies uitgebracht over hoe te komen tot een zorgvuldige implementatie van het referentiekader. Op basis van de veldraadplegingen die in alle sectoren zijn gehouden, is het referentiekader aangepast en is de regering gekomen tot sectorale invoeringsplannen die kunnen rekenen op draagvlak. Het referentiekader wordt opgenomen in de, op dit wetsvoorstel berustende, AMvB referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de aanknopingspunten voor afspraken tussen de onderwijssectoren over wat men van elkaar mag verwachten. Hoe komen deze afspraken tot stand, zo vragen deze leden. De gemeenschappelijke taal die het referentiekader is, legt een goede basis voor een zinvolle overdracht van informatie over taal- en rekenprestaties of het uitspreken van verwachtingen over en weer. In de overgang van het PO naar het VO zal er sprake zijn van een informatieplicht waarbij de toeleverende school verplicht is om aan de hand van het referentiekader objectieve en valide informatie te verschaffen over de leerlingprestaties.

Er wordt nu al tussen scholen in het PO, SO, VO en MBO in toenemende mate op gestructureerde wijze informatie uitgewisseld over de prestaties van de leerlingen en ook de gemeenten spelen daarbij een belangrijke, faciliterende rol. De inspectie constateert echter dat scholen daarmee nog steeds geen voldoende inzicht hebben in *precieze* vormen van taal- en rekenachterstanden. De komende periode zal verder nagedacht moeten worden over welke informatie (kwantitatief/kwalitatief, globaal en gedetailleerd, didactiek, et cetera) leidt tot een betekenisvolle uitwisseling van informatie.

2.4 Wettelijke verankering

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering de mening onderschrijft dat deze wet eigenlijk een tijdelijk karakter zou moeten hebben en moet worden ingetrokken zodra het doel is bereikt.

De regering is van mening dat het referentiekader zal bijdragen aan het beter doorlopen van de leerlijnen en het vertrouwen en de afstemming tussen sectoren zullen verbeteren. Toch dient de wettelijke vastlegging van het referentiekader nog andere doelen, namelijk het borgen van de continuïteit in de eisen die worden gesteld aan de taal- en rekenvaardigheid van leerlingen en daarmee ook het onderhoud van de basisvaardigheden gedurende de hele schoolcarrière. Dat blijft in de toekomst ook belangrijk. Daarnaast gaat het om het blijvend 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 rekeneisen in de ene sector dient 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 deze samenhang tussen de verschillende sectoren blijvend moet worden bewaakt.

Deze leden vragen of de regering de mening onderschrijft dat de referentieniveaus bedoeld zijn om individuele leerlingen te beoordelen en niet de school.

Het referentiekader is bedoeld om de prestatie van de leerling af te zetten tegen een eenduidige, sectoroverstijgende meetlat. Zoals is aangegeven in het nader rapport (Kamerstukken II 2009/10, 32 290, nr. 4, blz. 6, zie punt 1c aldaar) zal over een aantal jaren worden onderzocht of en zo ja op welke wijze de referentieniveaus kunnen worden gebruikt in de beoordeling van de minimumleerresultaten van scholen.

De leden van de CDA-fractie menen dat de «wat»-vraag zo gedetailleerd kan worden ingevuld dat de «hoe»-vraag tevens wordt ingevuld en dat tussen de «wat» en «hoe» vraag ook een spanningsveld zit ten opzichte van de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). Zij vragen om een uitgebreide toelichting op deze punten.

Het referentiekader bestaat uit neutrale beschrijvingen van de (niveaus van) basisvaardigheden die van leerlingen worden verwacht. Ondanks dat deze beschrijvingen gedetailleerd zijn, bepaalt de overheid niet hoe de leerlingen aan deze niveaus dienen te voldoen. Scholen zijn nog steeds vrij om te kiezen welke didactieken zij hanteren en hoe zij hun onderwijs inrichten, om ervoor te zorgen dat hun leerlingen de referentieniveaus halen. Dit was ook het uitgangspunt van de commissie-Meijerink bij de ontwikkeling en het brede draagvlak onder de experts, zowel bij Nederlands als bij rekenen/wiskunde.

Deze leden vragen ook om een uitgebreide toelichting op de keuze van een bovensectorale wet in plaats van aanpassing in de diverse sectorwetten.

Bij de keuze voor sectorale dan wel bovensectorale regeling, is het volgende van belang. Bij het referentiekader staat de samenhang tussen het taal- en rekenonderwijs dat wordt verzorgd in de verschillende onderwijssectoren (PO, SO, VO, MBO) centraal. Het gaat om een doorlopende leerlijn taal en rekenen, waarbij kennis en vaardigheden die in de «afleverende» onderwijssectoren verworven zijn, in de «ontvangende» onderwijssectoren onderhouden en verdiept moeten worden. Omgekeerd stellen de behoeften van de «ontvangende» onderwijssectoren eisen aan het taal- en rekenonderwijs dat wordt verzorgd in de «afleverende» sectoren. Het referentiekader is dus één integraal kader voor verschillende sectoren. Om

te benadrukken dat deze samenhang tussen de sectoren blijvend moet worden bewaakt, verdient het naar het oordeel van de regering de voorkeur om de basis voor de referentieniveaus op te nemen in een bovensectorale wet en niet in de diverse – primair tot één sector beperkte – sectorwetten.

De leden van de SP-fractie wijzen erop dat de Raad van State heeft geadviseerd het afnamemoment van eindtoetsen in het primair onderwijs te verschuiven naar het einde van het schooljaar, zodat de onderwijstijd optimaal kan worden gebruikt. Mede daarom wordt op dit moment een pilot uitgevoerd. Deze leden vragen waarom de regering er niet voor kiest om eerst de resultaten van de pilots en invoering van het referentiekader na een aantal jaren te evalueren, voordat sprake is van een wettelijke verankering.

De bedoelde pilot is een initiatief van de PO-raad, de VO-raad, AVS en Cito en richt zich op het afnamemoment van de Cito-eindtoets. Hoewel de effecten van een verschuiving van dat afnamemoment mogelijk bijdragen aan het behalen van een hoger taal- en rekenniveau, is de pilot niet één-op-één verbonden met de invoering en wettelijke verankering van de referentieniveaus en ook geen noodzakelijke voorwaarde daarvoor. De evaluatie van de pilots staat dan ook los van de evaluatie van de invoering van de referentieniveaus en kent ook een ander tijdpad.

De leden van de SGP-fractie menen dat er verschil bestaat in de doorwerking van de referentieniveaus voor voortgezet en basisonderwijs. Terwijl in het voortgezet onderwijs sturing plaats vindt op eindniveau, door controle op de inhoud van de examenprogramma's, wordt in het basisonderwijs het onderwijs in bredere zin gecontroleerd op verenigbaarheid met de referentieniveaus. Deze leden vragen waarom de regering niet heeft volstaan met de eis dat ook in het basisonderwijs de gebruikte toets overeen moet komen met de referentieniveaus en hoe dit verschil te rechtvaardigen is.

Het verschil in doorwerking van de referentieniveaus voor voortgezet en basisonderwijs komt voort uit het bestaande verschil in wetgeving voor die beide sectoren. Het wetsvoorstel sluit zoveel mogelijk aan bij die bestaande sectorale wetgeving. In reactie op het advies van de Raad van State heeft de regering de referentieniveaus voor het basisonderwijs en het speciaal onderwijs ingebed in de sectorwetgeving, zodanig dat de relatie met de kerndoelen wettelijk wordt geregeld. Bij de verzorging van het onderwijs op basis van de kerndoelen, moeten scholen de referentieniveaus als uitgangspunt nemen. Bij het VO worden de referentieniveaus in acht genomen bij de vaststelling van de eindexamenprogramma's. Er vanuit gaande dat de onderwijsinhoud in het VO wordt gericht op die eindexamenprogramma's, is naar de mening van de regering de uiteindelijke invloed van de referentieniveaus voor het voortgezet en het basisonderwijs vergelijkbaar.

2.4.1 Basisonderwijs

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering meer kwaliteit wil genereren door meer sturing terwijl hogere kwaliteit in het verleden juist met minder sturing tot stand kwam. Zij vragen in dit licht een toelichting op de voorgestane koers van de regering.

Uit (inter)nationale onderzoeken blijkt over het algemeen dat de leerlingprestaties op taal en rekenen in ons land redelijk stabiel zijn, maar op enkele onderdelen een lichte daling kennen. Daarnaast blijken de prestaties in andere landen zich juist te verbeteren, waardoor Nederland achterop raakt. Zonder actief beleid zou onze internationale positie nog verder verslechteren. Mede in reactie op een aantal adviezen van de Onderwijsraad heeft de regering daarom in het coalitieakkoord (2007)

opgenomen dat duidelijk moet zijn wat leerlingen en studenten moeten kennen en kunnen aan het einde van hun schoolloopbaan. Die afspraak is vervolgens uitgewerkt in voorliggend wetsvoorstel.

Eveneens vragen deze leden hoe het komt dat scholen, naar de mening van de regering, onvoldoende raad weten met de kerndoelen, terwijl dit voorheen geen wezenlijk probleem opleverde.

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. 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 VO 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 onderwijshoud en het objectief vaststellen van het bereikte beheersingsniveau voor een succesvolle overstap naar het vervolgonderwijs. Het referentiekader biedt deze specifiekere beschrijving.

De leden van de SGP-fractie hebben het advies van de Raad van State aldus begrepen, dat geen dubbele informatie dient te bestaan op het niveau van de toetsing. De regering heeft de dubbele informatie echter opgevat als een dubbele informatiestroom, waarbij de toetsresultaten afzonderlijk van het onderwijskundig rapport worden geleverd. Naar aanleiding hiervan heeft de regering een integratie van de toetsresultaten in het onderwijskundig rapport voorgesteld. Deze leden vragen of de regering naast dit voorstel ook de eerder beschreven opvatting van de Raad van State deelt.

Bestaande taal- en rekentoetsen voor groep 8, waaronder bijvoorbeeld de Eindtoets Basisonderwijs van Cito, worden geïkht aan de referentieniveaus. Na het iken van deze toetsen, geeft de leerlingscore aan welk referentieniveau de betreffende leerling heeft bereikt. Scholen hoeven dus geen twee aparte toetsen af te nemen. De leerlingscore kan vervolgens worden overgenomen in het onderwijskundig rapport.

Deze leden zijn van mening dat de kerndoelen voor rekenen en taal feitelijk als een soort grondslag functioneren voor de referentieniveaus, aangezien de kerndoelen zeer globaal zijn. Dat is een nieuwe situatie, aangezien voorheen alle eisen in en op grond van de kerndoelen geformuleerd zijn. Zij vragen naar een rechtvaardiging hiervoor, en voor de scheiding die binnen de kerndoelen ontstaat, namelijk dat sommige kerndoelen als grondslag dienen en sommige de volledige uitwerking behelzen. Het globale karakter van de kerndoelen voor taal en rekenen heeft de behoefte doen ontstaan aan een meer specifieke beschrijving van de leerdoelen op het gebied van taal en rekenen, zoals ik hiervoor heb aangegeven. Dit was een belangrijke reden om het referentiekader te laten ontwikkelen door de Expertgroep. Relevant hierbij is dat de Expertgroep de meer specifieke beschrijving van de leerdoelen heeft uitgewerkt op twee verschillende (beheersings)niveaus: het fundamentele niveau en het streefniveau. Met behulp van deze twee referentieniveaus kan gericht gewerkt worden met leerlingen voor zover het betreft taal- en rekenvaardigheden, rekening houdend met (niveau)verschillen tussen leerlingen in het basisonderwijs. De referentieniveaus hebben daardoor niet dezelfde werking als de kerndoelen, die een algemeen karakter hebben, dat wil zeggen (leer)doelen zijn om met alle leerlingen naar toe te werken. Dit is

de reden waarom de regering de referentieniveaus niet *in* de kerndoelen opneemt, maar de referentieniveaus ziet als een uitwerking van de kerndoelen taal en rekenen. Scholen kunnen met de referentieniveaus een invulling aan de kerndoelen geven die past bij het niveau en de ontwikkeling van de individuele leerling (zie ook het nader rapport, punt 1b).

Deze leden menen dat de onwenselijke situatie ontstaat dat, hoewel de kerndoelen en de referentieniveaus inhoudelijk niet te scheiden zijn, er in de sfeer van het toezicht een scheiding ontstaat door het verschil in status dat beide criteria hebben, en vragen of de regering op grond van deze bezwaren alternatieven wil overwegen.

Scholen dienen, op grond van artikel 9 WPO, zowel de kerndoelen als de referentieniveaus te hanteren bij de inrichting van hun onderwijs. De inspectie ziet toe of scholen deze (wettelijke) verplichting naleven. Er ontstaat in het toezicht dus geen verschil in status tussen kerndoelen en referentieniveaus. Ik verwijs tevens naar de beantwoording van de vragen van de leden van de SGP-fractie aan het eind van deze nota naar aanleiding van het verslag in het onderdeel «Artikelsgewijs».

Deze leden vragen of de regering erop wil toezien dat binnen de voorgestelde ijking van toetsen aan de referentieniveaus zoveel mogelijk van de reeds bestaande en erkende toetsen gebruikt kunnen blijven worden. Het is de bedoeling dat bestaande taal- en rekentoetsen voor groep 8 geïjkt worden op de referentieniveaus. Hierdoor behouden scholen de keuze uit de voor hen bekende taal- en/of rekentoetsen die zij kunnen gebruiken voor het objectief vaststellen van het bereikte eindniveau van hun leerlingen.

Referentieniveaus als hulpmiddel voor betere leerresultaten

De leden van de CDA-fractie constateren dat in het primair onderwijs in het laatste leerjaar een aparte toets voor rekenen en taal wordt afgenomen en vragen of de huidige Cito-toets een adequate invulling is van de wettelijke verplichting in dit wetsvoorstel.

Als de Eindtoets Basisonderwijs van Cito wordt geïjkt aan de referentieniveaus, kunnen basisscholen deze toets gebruiken bij het vaststellen van het bereikte eindniveau taal en rekenen van hun leerlingen.

Deze leden vragen welke instantie de toetsen zal ijken.

Het is nog niet bekend welke instantie bestaande taal- en rekentoetsen voor groep 8 zal ijken op de referentieniveaus. Vast staat dat een onafhankelijke organisatie de ijking voor haar rekening neemt en dat de normen voor de niveaus 1F en 1S centraal en landelijk worden vastgesteld.

Deze leden vragen daarnaast op welke manier het niveau objectief kan worden vastgesteld bij spreek- en schrijfvaardigheid.

De SLO heeft onderzoek uitgevoerd naar bestaande instrumenten voor het meten van de spreek- en schrijfvaardigheid van leerlingen. Deze vaardigheden zijn moeilijk objectief of door middel van toetsen te meten. Bestaande instrumenten bestaan vooral uit observatielijsten voor leerkrachten. De wettelijke verplichting «objectief en valide» zal niet van toepassing zijn op deze onderdelen van de referentieniveaus indien deze niet objectief kunnen worden vastgesteld. In overleg met het onderwijsveld wordt nader verkend of en op welke wijze deze vaardigheden toch objectief kunnen worden vastgesteld. Mocht uiteindelijk blijken dat dit niet mogelijk is, dan is daarmee de overdracht van gegevens met betrekking tot die vaardigheden niet wettelijk verplicht, maar deze zal wel worden gestimuleerd.

Verplichte verzameling gegevens eindniveau

De leden van de CDA-fractie vragen wat nu precies de relatie is tussen de kerndoelen en de referentieniveaus.

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar mijn beantwoording van de vragen van de leden van de SGP-fractie eerder in deze paragraaf (2.4.1) van de nota naar aanleiding van het verslag.

Deze leden vragen of ook voor de referentieniveaus geldt dat zij een bekostigingsvoorwaarde zijn, welke sanctionering er mogelijk is en in hoeverre deze verschilt van de sanctionering voor de kerndoelen. De referentieniveaus taal en rekenen zijn inderdaad bekostigingsvoorwaarden. Dat wil zeggen dat basisscholen de referentieniveaus moeten verwerken in het onderwijsaanbod, bijvoorbeeld door lesmethoden te gebruiken die dekkend zijn voor de referentieniveaus. Als scholen zich hier niet aan houden, kunnen zij hierop worden aangesproken door de inspectie en kunnen in het uiterste geval bekostigings sancties worden getroffen. Dit staat los van het gebruiken van referentieniveaus als middel om de leerresultaten van basisscholen te beoordelen. Daarvoor worden de referentieniveaus de komende jaren nog niet gebruikt, om scholen de tijd te geven om te leren werken met de niveaus.

De leden van de SP-fractie merken op dat over een aantal jaren de invoering van de referentieniveaus enerzijds en het wetsvoorstel Goed onderwijs, goed bestuur anderzijds wordt geëvalueerd. Op basis van dit onderzoek kan dan worden bepaald of scholen in voldoende mate hebben leren werken met de referentieniveaus. Deze leden vragen wat de consequenties zijn voor zowel dit wetsvoorstel, alsmede de scholen, als blijkt dat scholen en leraren niet in voldoende mate hebben leren werken met de referentieniveaus en of de regering voornemens is de resultaten die scholen de komende jaren boeken, te betrekken bij de beoordeling van scholen. Ook de leden van de CDA-fractie vragen naar de rol van referentieniveaus bij de beoordeling van scholen op kwaliteit.

De referentieniveaus zijn bedoeld als hulpmiddel voor scholen om het onderwijs in taal en rekenen, inclusief de doorlopende leerlijn naar het vervolgonderwijs, beter vorm te geven. Na de invoering van de referentieniveaus in het schooljaar 2010–2011 moeten scholen voldoende tijd krijgen om te leren werken met de referentieniveaus. Door de extra ondersteuning die scholen hierbij krijgen, zijn wij ervan overtuigd dat scholen in staat zijn binnen enkele jaren de referentieniveaus in hun onderwijsproces te integreren. De evaluatie van de invoering van de referentieniveaus zal dit te zijner tijd moeten uitwijzen.

De regering ziet inderdaad mogelijkheden voor het gebruik van referentieniveaus bij een nieuwe werkwijze van het vaststellen en beoordelen van de leerresultaten van scholen. De onderwijsinspectie onderzoekt de komende jaren of en zo ja op welke wijze de referentieniveaus hiervoor kunnen worden gebruikt. Dit element zal in ieder geval onderdeel uitmaken van de evaluatie van de wet «Goed onderwijs, goed bestuur» die binnen vijf jaar na inwerkingtreding van die wet plaatsvindt. Bij een positief besluit hierover, zal worden voorgesteld de wetgeving over het beoordelen van de leerresultaten van basisscholen aan te passen.

2.4.2 Speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs

De leden van de PvdA-fractie constateren dat er voor het speciaal en het voortgezet speciaal onderwijs nog een sectorspecifiek invoeringsplan komt en vragen wanneer de regering verwacht dat de invoering zover is dat de onderwijsinspectie de betrokken scholen kan gaan beoordelen op hun leerresultaten voor rekenen en taal.

Vanaf 2011 komen verschillende instrumenten, zoals een leerlingvolgsysteem, leerroutes en leerlijnen, die scholen nodig hebben om de resultaten

van leerlingen in kaart te kunnen brengen en te kunnen volgen, beschikbaar. Op het moment dat deze instrumenten goed geïmplementeerd zijn, is het denkbaar dat de inspectie ook het (V)SO op leerresultaten zal gaan beoordelen.

2.4.3 Voortgezet onderwijs

Eindexamenprogramma's Nederlandse taal/Nederlandse taal en literatuur

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan toelichten of en hoe de stelvaardigheid in de toekomst binnen de eindexamens aan bod zal komen.

Ik onderschrijf het belang dat deze leden hechten aan schrijfvaardigheid om met goed gevolg door te stromen naar het vervolgonderwijs. Zeker in het hoger onderwijs is het essentieel dat studenten vlot een goed lopende tekst kunnen schrijven. Het is daarom mijn voornemen om in het centraal examen Nederlands havo en vwo schrijfvaardigheid weer een onderdeel te maken van het examen. Op dit moment wordt in een pilot onderzocht onder welke randvoorwaarden dit te realiseren is. De borging van een eenduidige correctie maakt daar onderdeel van uit.

Deze leden constateren dat bij het vak Nederlands nu ook onderdelen aan bod komen die niet direct te maken hebben met de taalvaardigheid. Dat betekent dat er binnen het vak Nederlands zelf compensatiemogelijkheden bestaan, zodat sommige taalzwakke leerlingen toch een voldoende kunnen behalen voor Nederlands. Hoe beoordeelt de regering de consequenties hiervan voor het behalen van de beoogde referentieniveaus, zo vragen deze leden.

Het examenprogramma Nederlands bestaat voor het leeuwendeel uit onderdelen die direct te maken hebben met taalvaardigheid zoals schrijfvaardigheid, leesvaardigheid en mondelinge taalvaardigheid. Daarnaast omvat het examenprogramma domeinen als fictie (vmbo) of literatuur (havo/vwo). Het lezen en beoordelen van literatuur is geen directe taalvaardigheid, maar indirect wel van wezenlijk belang voor de ontwikkeling van bijvoorbeeld lees- en schrijfvaardigheid. De commissie-Meijerink heeft er daarom expliciet voor gekozen dit als onderdeel op te nemen in het referentiekader. Literatuur is slechts een van de onderdelen van het schoolexamen, dat op zijn beurt voor de helft meetelt voor het eindcijfer. De mogelijkheid hiermee een geringe taalvaardigheid te compenseren is daarom zeer klein.

De leden van de PvdA-fractie vragen of taalfouten ook bij andere vakken dan Nederlands zouden moeten leiden tot een lagere beoordeling en wijzen op het gevaar dat leerlingen bij bepaalde vakken taalfouten als gewoon gaan beschouwen, terwijl deze bij het vak Nederlands juist worden afgeleerd.

Het is goed denkbaar dat scholen in het schoolexamen inderdaad bij andere vakken taalfouten meenemen in de beoordeling. Dat kan dan leiden tot een lager cijfer voor het betreffende vak of voor het vak Nederlands. Dit betreft echter het schoolexamen. Het is aan scholen om in het kader van hun taalbeleid hierin een lijn te ontwikkelen. Voor het centraal examen tellen alleen de prestaties op de betreffende vakken.

Deze leden vragen tevens wat de regering doet om de taalvaardigheid van alle docenten verder op niveau te brengen.

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar mijn beantwoording van de vragen van de leden van de CDA-fractie en de SP-fractie in paragraaf 2.1 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

Rekentoets voortgezet onderwijs

De leden van de CDA-fractie vragen waarom voor een aparte rekentoets is gekozen en voor taal niet een aparte toets in het leven is geroepen.

De rekentoets is een nieuw onderdeel in het eindexamen VO. Het examenprogramma wiskunde bevat onvoldoende aanknopingspunten om de rekenprestaties van leerlingen expliciet te toetsen. Bovendien is het vak wiskunde niet in alle schoolsoorten een verplicht eindexamenvak. Ik heb daarom besloten dat alle leerlingen een rekentoets moeten maken als onderdeel van hun eindexamen. Rekenen wordt zo dus losgekoppeld van het vak wiskunde en juist hierdoor wordt de mogelijkheid gecreëerd dat rekenen een schoolbrede verantwoordelijkheid kan zijn. Voor taal is een dergelijke maatregel niet nodig, omdat alle domeinen van het referentieniveau Nederlandse taal reeds in het examenprogramma Nederlands zijn vervat.

Deze leden vragen waarom de toets aan het einde van de opleiding moet worden gedaan als het kennisniveau al aan het einde van het tweede jaar is bereikt.

De referentieniveaus rekenen kunnen voor een belangrijk deel gezien worden als een explicitering van de kerndoelen onderbouw, in het bijzonder de kerndoelen 22 tot en met 25 zoals vastgesteld in het Besluit kerndoelen onderbouw VO. Het is na de onderbouw van belang dat de aangeleerde rekenvaardigheden onderhouden worden om te voorkomen dat kennis wegzakt. Scholen hebben hiervoor verschillende mogelijkheden. Onderhoud kan plaatsvinden in beroepsgerichte programma's of in vakken als economie, aardrijkskunde, wiskunde en biologie. Er zijn ook scholen die een rekenuur op het rooster zetten of in projecten rekenstof aanbieden. Met een keuze uit de verschillende mogelijkheden geven scholen vorm aan hun eigen rekenbeleid.

De leden van de CDA-fractie vragen daarnaast of de extra tijd die aan taal en rekenen gaat worden besteed, ten koste zal gaan van tijd die aan overige vakken kan worden besteed.

Scholen die voldoen aan de urennorm zullen ongetwijfeld mogelijkheden zien om taal en rekenen de tijd en aandacht te geven die ze verdienen. Daarbij hoeft niet alleen gedacht te worden aan bijvoorbeeld een extra rekenuur op het rooster. Zoals gesteld lenen taal en rekenen er zich bij uitstek voor om ook in andere vakken aan de orde te komen.

Deze leden vragen of een toelichting kan worden gegeven op de zak/slaagregeling en of het mogelijk is alleen te zakken op de rekentoets. De leden van de PvdA-fractie vragen in aanvulling daarop hoe de rekentoets te zijner tijd moet gaan meewegen bij de zak/slaagregeling.

De rekentoets zal vanaf schooljaar 2013–2014 een onderdeel zijn van het eindexamen. Daarbij staat een zorgvuldige implementatie voorop. De lat moet en kan omhoog, maar het is tegelijkertijd van belang dat we de scholen en leerlingen niet overvragen. Beslissingen over de afname, herkansingen en de uitslagregeling zal ik pas nemen als er uit projecten, proeftoetsen en monitors voldoende informatie beschikbaar is om dat zorgvuldig te doen, met dien verstande dat voor het profiel havo cultuur en maatschappij de inzet is dat leerlingen die dit profiel volgen hooguit één vijf voor het eindcijfer van Nederlands, Engels en rekenen mogen scoren.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe zit het met de leerlingen die in het kader van de basisberoepsgerichte leerweg vier dagen werken en één dag op school zijn. Moeten zij op deze ene dag op rekenen en taal worden bijgespijkerd, blijft er dan genoeg tijd over voor andere vakken op die dag, zo vragen deze leden.

Ik neem aan dat hiermee het leer-werktraject binnen de basisberoepsgerichte leerweg wordt bedoeld. Het is niet zo dat deze leerlingen slechts één dag op school zijn. Deze leerlingen volgen in de bovenbouw een buitenschools praktijkgedeelte dat ten minste 640 klokuren bedraagt, verzorgd in 80 dagen, en ten hoogste 1280 klokuren, verzorgd in 160 dagen. In de volledige opleiding van vier jaar is daarmee voldoende ruimte om aandacht te besteden aan taal en rekenen. Bovendien sluiten de referentieniveaus taal en rekenen voor een groot gedeelte aan bij de leerstof die op dit moment wordt aangeboden. De commissie-Meijerink heeft gesteld dat de referentieniveaus haalbaar zijn. Tegelijkertijd straalt er een stevige ambitie van af: de lat kan omhoog en de lat moet omhoog. Het is juist in het belang van de leerling dat de prestaties voor taal en rekenen omhoog gaan. Daarbij besef ik dat er een groep leerlingen is, met name in de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo, die moeite zal hebben om de vereiste niveaus te behalen. Ik wil echter niet bij voorbaat groepen uitsluiten van de ambitie álle leerlingen op het niveau te krijgen dat nodig is om adequaat in het vervolgonderwijs en de maatschappij te functioneren. Zoals hierboven gesteld zal hierbij zorgvuldigheid voorop staan.

De leden van de PvdA-fractie vragen of bepaalde vervolgopleidingen eventueel ook een voldoende resultaat voor de rekentoets kunnen hanteleren als toelatingseis.

In de WEB zijn in de artikelen 8.2.1 en 8.2.2 voorschriften omtrent de vooropleidingseisen opgenomen. Voor de niveau-1 opleidingen gelden geen vooropleidingseisen en voor niveau-2 opleidingen waarvoor geen corresponderende niveau-1 opleiding bestaat, geldt hetzelfde. De instelling kan geen hogere eisen stellen. Ook voor de niveau-3 en niveau-4 opleidingen kan de instelling geen hogere eisen stellen dan de wettelijke vooropleidingseisen. Ik teken daarbij aan dat voor die opleidingen het bevoegd gezag de toelating bepaalt. In het kader van een zorgvuldig intakeproces kan de geschiktheid van de deelnemer voor een gekozen beroep of beroepsopleiding aan de orde komen.

De voorschriften omtrent vooropleidingseisen zijn in het HO vastgelegd in de artikelen 7.24 en 7.25 van de WHW. Als vooropleidingseis in het hoger onderwijs kan het profiel aangewezen worden waarop het diploma betrekking heeft of de vakken en andere programmaonderdelen die deel moeten hebben uitgemaakt van het examen ter verkrijging van het diploma. Het is daarbij niet aan de orde of hiervoor al dan niet een voldoende is behaald. Wel kan een instelling voor hoger onderwijs een eenmaal ingeschreven student, op grond van bijvoorbeeld studieprestaties, een bindend studieadvies geven. Ook kan een instelling bij opleidingen waarvoor een numerus fixus geldt, selecteren aan de poort.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering wil overwegen de rekentoets alleen te verplichten voor die leerlingen waarvan geconstateerd kan worden dat zij in hun vervolgopleiding baat hebben bij een goede rekenbasis. Ook vragen deze leden of de regering het belang van rekenen voor de maatschappelijke participatie van veel leerlingen niet overschat.

Een goede rekenbasis is van belang voor alle leerlingen. In deze tijd is het onontbeerlijk om een basisniveau te bereiken in het hanteren en interpreteren van kwantitatieve gegevens. Niet alleen om met succes een vervolgopleiding te doorlopen, maar ook om adequaat te kunnen functioneren in de maatschappij. Ik wil daarom geen onderscheid maken in leerlingen die wel en leerlingen die geen baat zouden hebben bij een goede rekenbasis in hun vervolgopleiding.

Diagnostische toetsen Nederlandse taal en rekenen

De leden van de CDA-fractie vragen waarom reeds nu in het wetsvoorstel

een voorziening is getroffen om eventueel per AMvB diagnostisch toetsen als werkmethode te gaan hanteren, en of het niet aan de onderwijsinstellingen zelf is om te bepalen welke instrumenten zij gebruiken voor het behalen van de verlangde referentieniveaus.

Op advies van de Onderwijsraad is de mogelijkheid opgenomen om diagnostische toetsen voor te schrijven bij algemene maatregel van bestuur als in de komende jaren mocht 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. In dat geval kan met een (al dan niet tijdelijke) verplichting worden gestuurd op de afname van tussentijdse, diagnostische toetsen. Het spreekt voor zich dat met deze mogelijkheid zeer terughoudend zal worden omgegaan. Maar gelet op het belang van een succesvolle invoering van de referentieniveaus, ook voor het hoger onderwijs, wil ik indien noodzakelijk deze mogelijkheid ter beschikking hebben.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering af te zien van de mogelijke verleiding zich in te laten met didactiek, zoals die in de vorm van een bevoegdheid ten aanzien van diagnostische toetsen is voorgesteld. Vanwege bovengenoemde redenen wil ik de bevoegdheid ten aanzien van diagnostische toetsen, zoals opgenomen in het wetsvoorstel, behouden.

2.4.4 Middelbaar beroepsonderwijs

De leden van de CDA-fractie vragen waarom voor het MBO wel de kennis van taal en rekenen apart wordt getoetst en deze verplichting voor het HBO en WO niet wordt opgelegd.

Het referentiekader beschrijft in de eerste plaats welke basisvaardigheden leerlingen op verschillende momenten in hun onderwijsloopbaan dienen te beheersen. In de tweede plaats zorgt het voor een programmatische samenhang van de verschillende onderwijssectoren, zodat de aansluiting van en doorstroom naar de onderwijssectoren verbetert. De onderwijsloopbaan van leerlingen loopt minimaal door naar het MBO (startkwalificatie niveau 2). Bovendien is voor doorstroom naar het HBO van belang dat MBO-4 deelnemers over voldoende basisvaardigheden beschikken om de HBO-opleiding te kunnen volgen. Het beleid tot het versterken van de basisvaardigheden richt zich daarom mede op het MBO.

In het HBO en WO is het stelsel zo ingericht dat de instellingen zelf, in nauwe afstemming met de arbeidsmarkt of de wetenschap, de eisen formuleren waaraan afgestudeerden dienen te voldoen. Gelet op de hoge eisen aan taal- en rekenvaardigheid van de aankomende leraar en de ontwikkelingen in de afnemende velden zijn de Pabo en de tweedegraads lerarenopleidingen gekomen tot een gemeenschappelijke kennisbasis voor o.a. taal en rekenen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering de mening deelt dat voor Nederlands wel gestandaardiseerde examens, maar niet centrale examens wenselijk zijn.

Ik deel de opvatting van deze leden dat het niet nodig is dat in het MBO slechts op één moment in het jaar examen gedaan kan worden. Centrale examinering kan echter heel goed op flexibele wijze plaatsvinden. Bij de ontwikkeling van de centrale examens taal en rekenen in het MBO is vanaf het begin uitgangspunt geweest dat het zou gaan om digitale examens die de onderwijsinstellingen op verschillende momenten in het jaar af mogen nemen. Vooralsnog wordt toegewerkt naar drie afnameperiodes van ieder twee weken. Een dergelijke flexibiliteit in afnamemomenten past goed bij de flexibele examinering van de MBO-opleidingen en heeft ook draagvlak in de sector.

Deze leden vragen welke bezwaren het College van examens precies had tegen een geheel centraal examen rekenen in het MBO en waarom deze bezwaren de regering niet overtuigden.

In het concept-Examenbesluit beroepsopleidingen WEB zijn de bevindingen opgenomen van de uitvoeringstoets van het College voor Examens. Uit deze uitvoeringstoets bleek dat het College geen voorstander was van een geheel centraal examen rekenen. Het College heeft de voorkeur uitgesproken voor een centraal ontwikkeld examen rekenen dat gecombineerd wordt met een instellingsexamen rekenen. Het College heeft hiervoor verschillende argumenten aangevoerd. Het eerste argumenten betrof de instellingen: doordat het centraal examen niet het enige is dat telt, zullen instellingen zich mede-eigenaar voelen van het examen. Het tweede argument betrof de betrouwbaarheid van de meting: het meer (keren) examen(s) afleggen verkleint de kans op misclassificaties (ten onrechte gezakt of ten onrechte geslaagd).

De regering heeft desondanks gekozen voor geheel centrale examinering – in welk geval dus geen instellingsexamen plaatsvindt – bij het onderdeel rekenen aangezien het goed mogelijk is alle beheersingsgebieden van dit onderdeel centraal te examineren. De combinatie met een instellingsexamen zou voor zowel de examenkandidaten als de instellingen een extra belasting vormen. Een centraal ontwikkeld examen (in plaats van een combinatie van centraal en instellingsexamen) zorgt voor een doelmatige inzet van middelen doordat instellingen niet aanvullend een instellingsexamen hoeven te ontwikkelen, en zorgt voor zo min mogelijk (toets-)belasting van deelnemers.

Het risico op «onterecht gezakten» kan worden beheerst door het aanbieden van herkansingen op een aantal momenten in het studiejaar. Op deze manier worden ook aan zwakkere deelnemers voldoende kansen geboden voor het met goed gevolg kunnen afleggen van het centraal examen.

Deze leden brengen naar voren dat het Examenbesluit beroepsopleidingen WEB uitsluitend betrekking heeft op MBO-4-opleidingen en vragen wanneer er een dergelijk besluit volgt voor de MBO-2- en MBO-3-opleidingen.

In de brief van 9 december 2009 over de centrale examinering taal en rekenen MBO (Kamerstukken II 2009/10, 31 332, nr. 12) is de Tweede Kamer op de hoogte gesteld van het voornemen om ook voor MBO-2 en MBO-3 centrale examens in te voeren die gebaseerd zijn op de referentieniveaus taal en rekenen. De besluitvorming over de centrale examinering en de vormgeving daarvan voor de niveaus 2 en 3 is echter nog niet zo ver afgerond dat uitwerking in het Examenbesluit nu al kan geschieden. Het regelen van het centraal examen voor niveau 4 kan daar niet op wachten, omdat de MBO-4 deelnemers die in 2013/2014 het centraal examen doen, op 1 augustus a.s. starten met hun opleiding.

2.5 Balans tussen ambitie en haalbaarheid; implementatie

De leden van de CDA-fractie merken op dat voor het speciaal (basis)onderwijs maatwerk geldt bij de beantwoording van de vraag of het referentieniveau 1F als uitgangspunt moet worden gehanteerd, en vragen wie de maatwerkbehandeling bepaalt: de school, het indicatieorgaan, de ouders of nog anderen?

De maatwerkbehandeling wordt door de school in overleg met de ouders (en indien mogelijk de leerling) bepaald. Voor het SO geldt dat de commissie voor de begeleiding dan wel de commissie van onderzoek van een instelling een adviserende taak heeft, ook voor het bieden van maatwerk op dit terrein. Daarbij is de intern begeleider de schakel tussen commissie en leerkracht.

Voor leerlingen in het speciaal basisonderwijs dient nu al een ontwikkelingsperspectief te worden vastgesteld. Dit ontwikkelingsperspectief zegt

iets over de verwachte uitstroombestemming van de leerling, afhankelijk van die uitstroombestemming wordt maatwerk geleverd. In het wetsvoorstel kwaliteit (voortgezet) speciaal onderwijs, dat in voorbereiding is, wordt het vaststellen van een ontwikkelingsperspectief ook voor leerlingen in het (V)SO verplicht. Daarmee heeft ook het (V)SO een handvat voor het bepalen van maatwerk op het gebied van de referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen.

Deze leden vragen ook hoe dat zal gaan in het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en het niveau 2F, zeker nu het Cito heeft aangegeven dat slechts 13% van de vmbo-bb-leerlingen het referentieniveau rekenen haalt en slechts 21% niveau 2F van taal haalt.

De genoemde cijfers zijn afkomstig uit een eerste meting van Cito. Hoewel deze meting een eerste indicatie vormt van de prestaties van leerlingen moeten ze met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Het is goed mogelijk dat gemaakte keuzes over opgaven en normering in een later stadium bijstelling behoeven. Ik beseft terdege dat de referentieniveaus een ambitieuze doelstelling zijn, zeker voor leerlingen aan de onderkant van het onderwijssysteem. Ik wil echter niet bij voorbaat groepen uitsluiten van de ambitie alle leerlingen op het niveau te krijgen dat nodig is om adequaat in het vervolgonderwijs en de maatschappij te functioneren. Zoals hierboven gesteld zal hierbij zorgvuldigheid voorop staan.

Deze leden vragen of er mogelijkheden zijn om voor rekenen of taal een hoger of lager niveau dan het referentieniveau passend bij het onderwijsniveau te behalen.

De mogelijkheid blijft bestaan dat leerlingen het gewenste referentieniveau niet halen. In het PO is er altijd doorstroom naar vervolgonderwijs mogelijk. In het VO en MBO kan via de slaag/zakregeling ruimte worden ingebouwd. Voor leerlingen die meer kunnen, is in het PO het streefniveau vastgelegd. Leerlingen die dat aankunnen, kunnen daar naartoe werken. In het VO en MBO geldt het fundamenteel niveau als het minimum maar in de examens kan ook het streefniveau aan de orde komen. Leerlingen in het VO kunnen vanzelfsprekend ook een examen doen op een hoger niveau.

Deze leden van de CDA-fractie vragen daarnaast om een uitgebreidere toelichting op de vermeende effecten van de twee referentieniveaus voor vroegselectie. Verder vragen deze leden of er ook naar toe wordt gewerkt dat kinderen van het fundamentele niveau naar het streefniveau doorgroeien, en of het hanteren van twee niveaus niet stigmatiserend werkt, ook in de visie van de leerkracht richting het kind.

De Raad van State heeft gevraagd of het hanteren van twee niveaus niet als consequentie kan hebben dat al vroeg in het basisonderwijs een vorm van selectie plaatsvindt. Zoals in de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2009/10, 32 290, nr. 3, blz. 10/11) is aangegeven, denkt de regering dat scholen met de invoering van de referentieniveaus juist nog beter kunnen aansluiten bij de mogelijkheden van een leerling. 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. Op deze wijze haalt iedere school het beste uit iedere leerling. De referentieniveaus kunnen juist door scholen worden benut om, in het kader van opbrengstgericht werken, de ontwikkeling per leerling te volgen en hier bij aan te sluiten.

Genoemde wettelijke opdracht betekent ook dat leerlingen die eerder voldoen aan het fundamentele niveau zich verder moeten kunnen ontwik-

kelen, dat zij voldoende worden uitgedaagd. Om die reden wordt ook een streefniveau ingevoerd voor leerlingen die meer aankunnen. De regering heeft er alle vertrouwen in dat leerkrachten het duiden van het ontwikkelingsniveau van leerlingen ten opzichte van het fundamentele en/of streefniveau niet stigmatiserend hanteren.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de regering tegenover de gedachte staat dat er maatwerkprogramma's komen niet alleen voor leerlingen voor wie het fundamentele niveau te hoog gegrepen is, maar ook voor leerlingen voor wie het streefniveau eigenlijk al te makkelijk is. 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. Bijvoorbeeld leerstof van het volgende referentieniveau, dat ook in het VO aan de orde komt. Voor deze leerlingen wordt, in het verlengde van het excellentieprogramma vanuit de Kwaliteitsagenda PO, ook bekeken of en hoe aanvullende maatwerkprogramma's wenselijk en mogelijk zijn. Dat kan bijvoorbeeld zijn het bewerken van leerstof van het volgende referentieniveau tot lesmateriaal voor het basisonderwijs.

Deze leden zijn van mening dat het feit dat het fundamentele niveau 2F in het wetsvoorstel is bedoeld als eindniveau voor vmbo bb/kb en MBO-1/2, niet mag betekenen dat leerlingen op MBO-1/2 na het vmbo bb/kb op het gebied van rekenen en taal na het vmbo niets meer doen aan rekenen en taal.

De kwalificatie-eisen voor MBO-1 en MBO-2 zullen generieke eisen aan taal- en rekenen bevatten gericht op het behalen van het fundamentele niveau 2F. Dit houdt in dat het taal- en rekenonderwijs in MBO-1 en MBO-2 is gericht op het onderhouden van de in het vmbo verworven taal- en rekenvaardigheden. Er worden examens afgenomen waarbij deelnemers aan moeten tonen het referentieniveau 2F nog steeds te beheersen. Voor MBO-2 zal dit met behulp van centrale examens gebeuren, voor MBO-1 is hierover nog geen besluit genomen. Overigens zal, vanwege de drempelloze instroom, niet iedere deelnemer bij aanvang van de opleiding in MBO-1 en MBO-2 het referentieniveau 2F beheersen. Het onderwijs voor deze deelnemers zal zich niet alleen richten op het onderhouden, maar ook op het repareren van tekorten in de basisvaardigheden taal en rekenen.

Deze leden vragen wat er gaat worden geregeld voor de referentieniveaus voor MBO-3.

De regering zal het referentieniveau 2F vastleggen voor MBO-3. Dit betreft het minimumniveau. Het is de taak van de onderwijsinstelling om het taal- en rekenonderwijs in MBO-3 zodanig vorm te geven dat deelnemers die door willen stromen naar niveau 4, in staat zijn om in MBO-4 uiteindelijk het referentieniveau 3F te behalen. Instellingen kunnen dit doen door in MBO-3 in maatwerktrajecten hun onderwijsaanbod en tussentijdse toetsing mede op dit referentieniveau 3F af te stemmen. De komende jaren zal worden gevolgd welke inspanningen de onderwijsinstellingen op dit punt leveren en of er aanleiding is om alsnog te komen tot een generieke aanscherping van de exameneisen voor deze groep deelnemers.

Tot slot vragen de leden van de PvdA-fractie de regering toe te lichten of het haar bedoeling is dat ook leerlingen met dyscalculie aan dezelfde eisen moeten voldoen. Deze leden vragen in hoeverre een onvoldoende resultaat voor de rekentoets ten gevolge van dyscalculie voorspelt dat ook de succesansen in het vervolgonderwijs te zeer beperkt zijn. Ook vragen deze leden of de regering het met deze leden eens is dat ook voor de leerlingen met dyscalculie de ambitie hoog moet worden gehouden.

Voor leerlingen met dyscalculie zullen dezelfde eisen gelden als voor leerlingen met dyslexie. Dat betekent dat deze leerlingen extra ondersteuning krijgen, maar desondanks aan dezelfde eisen moeten voldoen als reguliere leerlingen. Het betreft hier bijvoorbeeld aangepaste condities waaronder de leerlingen examens kunnen afleggen. Ook stimuleren wij scholen dyslexie en dyscalculie vroegtijdig te signaleren door het laten ontwikkelen en beschikbaar stellen van protocollen voor lees- en rekenproblemen. Met een onvoldoende resultaat op de rekentoets zal het volgen van vervolgonderwijs niet onmogelijk zijn, maar wel worden bemoeilijkt. Zoals ik eerder heb aangegeven, wil ik daarom niet bij voorbaat groepen uitsluiten van de ambitie alle leerlingen op het niveau te krijgen dat nodig is om adequaat in het vervolgonderwijs en de maatschappij te functioneren. In projecten en onderzoeken van onder andere de landelijke ondersteunende instellingen (SLOA) zal aandacht besteed worden aan de vraag hoe zo veel mogelijk leerlingen de gewenste niveaus kunnen halen. Ik benadruk nogmaals dat definitieve beslissingen pas genomen worden als blijkt dat dat verantwoord kan.

De leden van de SP-fractie constateren dat de referentieniveaus zullen worden vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur, vragen waarom er voor dit traject gekozen is en of er genoeg mogelijkheden zijn om de referentieniveaus op een later moment bij te stellen.

Er is gekozen voor een algemene maatregel van bestuur omdat de referentieniveaus zodanig omvangrijk en gedetailleerd zijn, dat zij zich er niet voor lenen in de wet zelf te worden opgenomen. Verder biedt de procedure van een algemene maatregel van bestuur waarborgen voor een zorgvuldig proces en waarborgen voor continuïteit en rust in de eisen die aan scholen worden gesteld op het gebied van taal en rekenen. Het bijstellen van de referentieniveaus blijft altijd mogelijk, door wijziging van de algemene maatregel van bestuur waarin zij zijn vastgelegd.

Deze leden vragen of het oordeel van docenten is gemeten over de opzet waarbij de in de examenprogramma's opgenomen referentieniveaus worden vertaald naar examenopgaven en toetsen, en zo ja, wat hier de uitkomst van is.

Bij de totstandkoming van het advies van de commissie-Meijerink zijn op diverse momenten leraren of vertegenwoordigers van leraren geraadpleegd. Zo maakten de Nederlandse Vereniging van Wiskundeleraren en de Vereniging van Leraren in Levende Talen onderdeel uit van de klankbordgroep. Een van de adviezen van de commissie was het toetsen van de doorstroomrelevante onderdelen van taal- en rekenonderwijs als onderdeel van het examen of als voorwaarde tot deelname aan het examen. Uit de veldraadpleging die de commissie gehouden heeft gehouden onder leraren en andere medewerkers uit de onderwijspraktijk bleek dat 75% van de aanwezigen van mening was dat de implementatie van de referentieniveaus om landelijke toetsing vraagt.

Ook bij de manier waarop de referentieniveaus vertaald worden naar examenprogramma's, examens en toetsen worden docenten nauw betrokken. Voorstellen tot aanpassing van examenprogramma's zullen in klankbordgroepen aan het veld worden voorgelegd. Ook bij de ontwikkeling van de rekentoets zijn partijen uit het onderwijsveld betrokken, waaronder de Nederlandse Vereniging van Wiskundeleraren.

De leden van de SP-fractie vragen in hoeverre de referentieniveaus zullen leiden tot extra werk voor leraren in het basisonderwijs en of er sprake is van meer bureaucratie omdat scholen gedwongen worden meer gegevens te verzamelen. Ook vragen deze leden welke maatregelen de regering neemt om de eventuele toename aan bureaucratie als gevolg van de invoering van de referentieniveaus in te dammen, en welke ruimte

scholen hebben binnen het huidige programma voor de implementatie van de referentieniveaus.

De regering verwacht dat de invoering van referentieniveaus op zichzelf niet of nauwelijks extra werk van leraren vraagt. Leraren moeten ook nu reeds iedere leerling een onderwijsaanbod aanbieden dat past bij zijn of haar capaciteiten (artikel 8, eerste lid, WPO). De verplichting dat het bevoegd gezag in het PO en SO 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. Specifieke maatregelen om de bureaucratie in te dammen zijn dan ook niet nodig. De ruimte voor scholen bij de implementatie van de referentieniveaus wordt slechts beperkt door de twee wettelijke verplichtingen die voortkomen uit dit wetsvoorstel: bij de verzorging van het onderwijs op basis van de kerndoelen moeten scholen de referentieniveaus als uitgangspunt nemen, en bovengenoemde verplichting met betrekking tot het verzamelen van objectieve en valide gegevens. Die laatste verplichting gaat pas in als er geijkte toetsen beschikbaar zijn.

Deze leden vragen of de regering de mening deelt dat door te werken met twee referentieniveaus, minder presterende scholen zouden kunnen volstaan met het aanbieden van het basisniveau.

De invoering van de referentieniveaus sluit aan bij de wettelijke opdracht van scholen om iedere leerling een onderwijsaanbod aan te bieden dat past bij zijn of haar capaciteiten (artikel 8, eerste lid, WPO). Daarmee stellen scholen leerlingen in staat een zo hoog mogelijk eindniveau in kennis en vaardigheden taal en rekenen te bereiken. Op deze wijze haalt iedere school het beste uit elke leerling. De referentieniveaus kunnen juist door scholen worden benut om, in het kader van opbrengstgericht werken, de ontwikkeling per leerling te volgen en hier bij aan te sluiten.

Deze leden vragen of de regering van mening is dat scholen en leraren in staat zouden moeten zijn om alle leerlingen genoeg aandacht te geven zodat zij het streefniveau halen.

Het is niet realistisch te veronderstellen dat bij genoeg aandacht alle leerlingen het streefniveau zouden kunnen halen. Dat is zelfs voor het fundamenteel niveau niet haalbaar. De Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen schat in dat op dit moment ongeveer 75% van de leerlingen het fundamentele niveau (1F) haalt en ongeveer 50% het streefniveau (1S). Leerlingen zijn erbij gebaat dat voor hen ambitieuze, doch realistische doelen worden gesteld die hen uitdagen het beste uit zichzelf te halen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de haalbaarheid van referentieniveaus voor leerlingen van verschillende onderwijssoorten. Deze leden wijzen erop dat het Cito heeft laten weten dat 13% van de vmbo-bb leerlingen het referentieniveau rekenen haalt en vragen hoe de regering dit percentage beoordeelt.

De haalbaarheid van de referentieniveaus wordt jaarlijks gemeten. Een eerste meting is in de zomer van 2009 naar de Kamer gestuurd. Op dit moment verbindt de regering nog geen conclusies aan de percentages, omdat het een eerste meting betreft. De komende jaren zal uit onderzoek blijken of de lat voor bepaalde groepen leerlingen ambitieus maar met de nodige inspanningen toch haalbaar is, of dat voor deze leerlingen een andere oplossing moet worden gezocht.

Deze leden vragen voorts op welke manier rekening wordt gehouden met leerlingen met dyslexie of cijferblindheid.

Zie hiervoor het antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie over leerlingen met dyscalculie eerder in deze paragraaf.

2.6 Verhouding tot vrijheid van onderwijs

De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen op het gegeven dat de lesstof mogelijk aan verandering onderhevig is door het stellen van referentiekaders en vragen welke beperkingen aan de vrijheid van inrichting dit oplevert en in hoeverre deze beperkingen noodzakelijk en evenredig zijn. De invoering van referentieniveaus zorgt voor nieuwe examen- en lesstof, zij het in beperkte mate, want de Expertgroep heeft bij het opstellen van de referentieniveaus zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande kerndoelen, eindtermen, examenprogramma's et cetera. De regering is dan ook van oordeel dat, voor zover er sprake is van uit dit wetsvoorstel voortvloeiende beperkingen van de vrijheid van inrichting, deze beperkingen gering zijn (zie paragraaf 2.8 van de memorie van toelichting). Deze beperkingen zijn naar het oordeel van de regering inderdaad noodzakelijk en evenredig. Een goede beheersing van de Nederlandse taal en het rekenen is van belang voor het volgen van alle overige vakken, voor doorstroming naar het vervolgonderwijs en voor het functioneren van de leerling in de maatschappij. Dit belang kan niet gemakkelijk overschat worden.

3. Administratieve lasten

De leden van de CDA-fractie vragen of de middelen voor projecten ter verbetering van taal- en rekenvaardigheden niet beter rechtstreeks via de lumpsum aan de scholen aangeboden kunnen worden, vanwege de administratieve lasten.

In het VO leidt de verstrekking van middelen in het kader van de kwaliteitsagenda VO al tot zeer beperkte administratieve lasten. In het PO worden, naast de lopende taal- en rekenverbetertrajecten, geen nieuwe projecten met aanvraagprocedures meer uitgezet bij scholen. Wel kunnen scholen zich nog eenvoudig aanmelden voor een gratis voucher waarmee men bijvoorbeeld ondersteuning van een taal- of rekenexpert kan krijgen. Voor toekomstige budgetten voor de versterking van het taal- en rekenonderwijs in het PO is een bestemmingsbox mogelijk een geschikt instrument.

4. Advies Onderwijsraad

De leden van de CDA-fractie vragen een reactie op de 75% van de leerlingen die nu in 2F staat en de 90% die de Onderwijsraad bepleit. De leden van de PvdA-fractie merken op dat de Onderwijsraad vindt dat er vanuit moet worden gegaan dat niet 75% maar 90 tot 95% van de leerlingen een bepaald minimumniveau zou moeten kunnen bereiken. Anders zou dreigen dat scholen een substantiële groep leerlingen uitsluiten. Deze leden vragen of de regering deze analyse deelt en welke ambitie zij heeft om de komende tijd het percentage te verhogen.

De commissie-Meijerink heeft op basis van periodiek peilingsonderzoek bepaald dat 75% van de leerlingen momenteel in staat is het 1F niveau te halen. Als ambitie noemt de commissie-Meijerink een verhoging van dit percentage van 5 à 10%, te behalen met gerichte onderwijsinspanningen. Diezelfde redenering is toegepast op het niveau 2F. De Onderwijsraad gaat uit van een wenselijk percentage van 90 tot 95% van de leerlingen dat een basisniveau zou moeten behalen. De Onderwijsraad doet deze uitspraak echter vanuit het gegeven dat hij drie verschillende niveaus van beheersing definieert en niet twee zoals in het referentiekader het geval is. Dat betekent dus dat de percentages zoals genoemd door de commissie-

Meijerink enerzijds en de percentages zoals genoemd door de Onderwijsraad anderzijds niet met elkaar kunnen worden vergeleken. Met een jaarlijkse monitor van de taal- en rekenprestaties van leerlingen zal geleidelijk aan duidelijk moeten worden of deze verhoging kan worden bewerkstelligd en wat een realistisch percentage is. Er zal tenslotte altijd een groep leerlingen zijn die het gewenste niveau niet haalt binnen de daarvoor gestelde onderwijstijd. Deze leerlingen krijgen in het vervolgonderwijs (VO, MBO) nu wel de kans om hun achterstand in taal- en rekenvaardigheden in te halen, omdat hier ook voorzien is in het onderhoud van deze vaardigheden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen aandacht voor de door de Onderwijsraad geschetste mogelijkheid dat vo-scholen het behalen van de referentieniveaus als toelatings- of weigeringsgrond gaan gebruiken. Welke inschatting heeft het kabinet, zo vragen deze leden. Deze leden vragen voorts hoe wordt voorkomen dat de geschiktheid van een leerling wordt beperkt tot de score op referentieniveau.

De prestaties op gebied van taal en rekenen zijn, ook nu al, een belangrijke graadmeter welke schoolsoort geschikt is voor een basisschoolleerling. Natuurlijk spelen meer facetten een rol, zoals het inzicht en de attitude van een leerling. In het Inrichtingsbesluit W.V.O. zijn daarom het oordeel van de basisschooldirecteur en het onderwijskundig rapport belangrijke onderdelen van de toelatingseisen. Het is mijn inschatting dat deze onderdelen van wezenlijk belang blijven bij de beslissing over de toelating van leerlingen.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 3

De leden van de SGP-fractie vragen een nadere toelichting en uitwerking van de gebezigde term «uitgangspunt» ten aanzien van de referentieniveaus.

In het wetsvoorstel is bepaald dat scholen de referentieniveaus als uitgangspunt nemen bij de verzorging van het onderwijs op basis van de kerndoelen voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde. Hiervoor is gekozen omdat de regering de referentieniveaus ziet als uitwerking en verbijzondering van deze kerndoelen. De kerndoelen geven een globale beschrijving van de kwaliteiten van leerlingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden. De referentieniveaus geven een preciezere beschrijving van het kennen en kunnen van leerlingen en worden onderscheiden in een fundamenteel niveau en een streefniveau. Het als uitgangspunt nemen van de referentieniveaus betekent dat scholen de twee onderscheiden referentieniveaus gebruiken om voor leerlingen (leer)doelen te bepalen gericht op het bereiken van een zo hoog mogelijk eindniveau taal en rekenen. Welke doelen voor leerlingen worden bepaald, hangt samen met de manier waarop leerlingen zich ontwikkelen.

Deze leden vragen in hoeverre scholen ruimte hebben om af te wijken in de inrichting van het onderwijs en de mate waarin de referentieniveaus expliciet aanwezig zijn.

De kennis, inzicht en vaardigheden, beschreven in de referentieniveaus, dienen door scholen te worden gebruikt als (leer)doelen voor leerlingen. Scholen zijn vrij zelf te bepalen hoe zij leerlingen toeleiden naar deze doelen. Op dit punt behouden scholen vrijheid in de inrichting van het onderwijs.

Deze leden vragen ook welke status de referentieniveaus krijgen in het toezicht door de onderwijsinspectie, of deze status te vergelijken is met de

kwaliteitsaspecten uit de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) en indien dat het geval is, waarom dit toezicht niet expliciet in de WOT wordt verankerd gezien de waarde die eraan wordt toegekend.

Op grond van de WOT beoordeelt de inspectie de kwaliteit van het onderwijs op basis van het verrichten van onderzoek naar de naleving van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften en naar «andere aspecten van kwaliteit» (artikel 3, tweede lid, onderdeel a, WOT). Het hanteren van de referentieniveaus als uitgangspunt, dat aan scholen wordt opgedragen door artikel 9, achtste lid (nieuw) WPO, is een bij de onderwijswet gegeven voorschrift en dus geen (ander) kwaliteitsaspect als bedoeld in de WOT. Expliciete verankering van het toezicht op de naleving van de referentieniveaus in de WOT is niet nodig, omdat dit toezicht al gewaarborgd is via artikel 3 WOT. De referentieniveaus krijgen in het inspectietoezicht dus de status van wettelijk voorschrift.

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