

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Voorstel van wet tot wijziging van de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen en andere onderwijswetten teneinde meer differentiatie mogelijk te maken in referentieniveaus en daarmee in examens taal en rekenen in het voortgezet onderwijs en in het beroepsonderwijs (differentiatie taal- en rekenniveaus vo en mbo)

Voorstel van wet

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is in het voortgezet onderwijs en in het beroepsonderwijs meer differentiatie aan te brengen in referentieniveaus en daarmee aan de behoefte van leerlingen aangepaste examens Nederlandse taal en rekenen mogelijk te maken in de entreeopleiding, basisberoepsopleiding en in het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

Artikel 2, tweede lid, onderdelen c en d, van de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen komt te luiden:

- c. de schoolsoorten, bedoeld in artikel 5, onderdelen a tot en met d, van de Wet op het voortgezet onderwijs, met dien verstande dat voor een schoolsoort of een leerweg als bedoeld in de artikelen 10, 10b, en 10d van die wet, verschillende referentieniveaus kunnen worden vastgesteld,
- d. de beroepsopleidingen, bedoeld in artikel 7.2.2, eerste lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs, met dien verstande dat voor een beroepsopleiding verschillende referentieniveaus kunnen worden vastgesteld,.

Artikel II

De Wet op het voortgezet onderwijs wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 29, vierde en vijfde lid, wordt telkens "voor de desbetreffende schoolsoorten of voor dan wel binnen leerwegen" vervangen door "voor de desbetreffende schoolsoort of leerweg".

B

Artikel 60 wordt gewijzigd als volgt:

1. In het zesde lid wordt "voor de desbetreffende schoolsoorten" vervangen door "voor de desbetreffende schoolsoort of leerweg".
2. In het zevende en negende lid wordt "College voor examens" vervangen door "College voor toetsen en examens".

Artikel III

De Wet voortgezet onderwijs BES wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 47a wordt "met dien verstande dat verschillende referentieniveaus kunnen worden vastgesteld voor en binnen de leerwegen" vervangen door "met dien verstande dat verschillende referentieniveaus kunnen worden vastgesteld voor de desbetreffende vorm van onderwijs of leerweg".

B

Artikel 72 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het vierde lid wordt "voor de desbetreffende vormen van onderwijs of voor dan wel binnen leerwegen zijn vastgesteld" vervangen door "voor de desbetreffende vorm van onderwijs of leerweg".
2. In het vijfde lid wordt "voor de desbetreffende vorm van onderwijs of voor dan wel binnen leerwegen" vervangen door "voor de desbetreffende vorm van onderwijs of leerweg".

C

In artikel 116, zesde lid, wordt "voor de desbetreffende vormen van onderwijs" vervangen door "voor de desbetreffende vorm van onderwijs of leerweg".

Artikel IV

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,

MEMORIE VAN TOELICHTING

§1. Inleiding

De beheersing van taal- en rekenvaardigheden is van groot belang voor een succesvolle onderwijs carrière, op de arbeidsmarkt en in de samenleving. Sinds 1 augustus 2010 zijn er op grond van de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen (hierna: de Wet referentieniveaus) in het gelijknamige besluit (hierna: het Besluit) opeenvolgende beheersingsniveaus, ofwel referentieniveaus, vastgesteld. Deze niveaus zijn beschrijvingen van hetgeen een leerling behoort te kennen en kunnen op het gebied van rekenen en Nederlandse taal. Met de introductie van deze referentieniveaus is beoogd voor iedere leerling in elke schoolsoort en beroepsopleiding een uitdagend referentieniveau vast te stellen, waarmee wordt bedoeld dat het niveau zowel ambitieus als haalbaar is. Daarmee is een wettelijke basis gelegd voor de verbetering van de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen en voor de verbetering van de aansluiting tussen de verschillende sectoren in het onderwijs wat betreft Nederlandse taal en rekenen.¹

Sinds de introductie van de referentieniveaus is gebleken dat de bestaande wettelijke bandbreedte aan niveaus niet toereikend is. Er is behoefte aan meer onderscheid in referentieniveaus om voor iedere leerling een passend referentieniveau vast te kunnen stellen. Dit voorstel maakt dat mogelijk door in de Wet referentieniveaus de ruimte te creëren om binnen een schoolsoort of beroepsopleiding meer dan één referentieniveau te kunnen vaststellen voor Nederlandse taal en rekenen (hierna: te differentiëren).

In de eerste plaats is dit nodig, zodat er een beter onderscheid kan worden gemaakt tussen entree en niveau-2 studenten van het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) die wel het 2F niveau kunnen halen, en studenten voor wie dit niveau echt niet haalbaar is. Momenteel wordt al op grote schaal gebruik gemaakt van het pilot niveau 2A (aangepast niveau onder 2F) maar omdat de wettelijke grondslag hiervoor ontbreekt, is het niet mogelijk om dit onderscheid te maken op het diploma. Door de mogelijkheid voor differentiatie te creëren krijgt het 2A niveau een duidelijke wettelijke grondslag en kunnen studenten die wel hebben aangetoond het 2F-niveau te beheersen hiervoor worden beloond door middel van een vrijstelling, als zij doorstromen binnen het vmbo of naar een niveau-3 beroepsopleiding.

In de tweede plaats blijkt het referentieniveau voor rekenen voor een deel van de leerlingen in het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo) niet uitdagend genoeg. Zij kunnen na invoering van dit voorstel en na wijziging van het Besluit en de examenbesluiten op vrijwillige basis een examen op een hoger referentieniveau afleggen. Tot slot beoogt de regering in het schooljaar 2019-2020 een alternatief voor de huidige rekentoets in te voeren en is in het kader van een verantwoorde invoering van dit alternatief meer differentiatie in referentieniveaus noodzakelijk. In paragraaf 3.1 wordt nader ingegaan op de verhouding van dit voorstel tot de invoering van een alternatief voor de rekentoets.

Het algemeen deel van deze memorie van toelichting gaat achtereenvolgens in op het belang en de inhoud van het voorstel, de verhouding van het voorstel tot de rekentoets en de curriculumherziening, en de adviezen en consultaties, ook in relatie tot een eerdere versie van dit voorstel dat in 2015 voor consultatie openbaar is gemaakt. Vervolgens wordt ingegaan op de toepassing in Caribisch Nederland. Afgesloten wordt met een inschatting van de verwachte gevolgen voor de uitvoering op het gebied van administratieve lasten en regeldruk.

§2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

2.1 Noodzaak tot differentiatie in referentieniveaus

Voor rekenen zijn er drie 'fundamentele niveaus' (ook wel: F-niveau) en een streefniveau (ook wel: S-niveau) vastgesteld in het Besluit. Het uitgangspunt is dat leerlingen voor het behalen van het diploma ten minste voldoen aan het F-niveau dat voor hun schoolsoort of leerweg is vastgesteld. Dit betekent dat leerlingen aan het einde van het primair onderwijs het niveau 1F zouden moeten beheersen. Aan het einde van

¹ Waar hier wordt gesproken over leerlingen wordt tevens bedoeld studenten (deelnemers) in het middelbaar beroepsonderwijs.

het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo), de entreeopleiding en mbo-2 en mbo-3 (vakopleiding) moet dit ten minste niveau 2F zijn en aan het einde van het hoger algemeen vormend onderwijs (havo), het vwo en mbo-4 (middenkader- of specialistenopleiding) dienen leerlingen minimaal het niveau 3F te beheersen op het gebied van rekenen.

Voor Nederlandse taal zijn er vier referentieniveaus vastgesteld. Er is bepaald dat leerlingen aan het einde van de vier leerwegen in het vmbo, aan het einde van de entreeopleiding, mbo-2 en mbo-3 minimaal het referentieniveau 2F moeten beheersen. Aan het einde van het havo en mbo-4 dienen leerlingen het niveau 3F te beheersen op het gebied van Nederlandse taal. Aan het eind van het vwo dienen leerlingen het referentieniveau 4F te beheersen voor Nederlandse taal.

De ruimte om onderscheid te maken in referentieniveaus is gering. De Wet referentieniveaus bepaalt namelijk dat alleen voor de leerwegen in het vmbo meerdere referentieniveaus kunnen worden vastgesteld. Deze mogelijkheid was vooral bedoeld voor de leerlingen die met behulp van leerwegondersteuning hun diploma behalen.² Er gelden momenteel slechts twee verschillende referentieniveaus voor rekenen voor het hele vo en mbo (namelijk niveau 2F en 3F), en drie niveaus voor Nederlandse taal in het gehele vo en mbo (2F, 3F en 4F). Het beperkte aantal referentieniveaus knelt, omdat rekenen en taal verplichte onderdelen van het onderwijs- dan wel examenprogramma zijn, maar de taal- en rekenvaardigheid per leerling sterk uiteenloopt.

Sinds 2010 zijn er diverse maatregelen genomen om leerlingen naar het juiste niveau te krijgen. Zo zijn er voor rekenen centrale examens geïntroduceerd (de rekentoets; in het mbo ook centrale examens voor Nederlands) en ook is er zowel door de regering als door scholen en instellingen geïnvesteerd in de kwaliteit van het onderwijs en de kennis van docenten. Scholen hebben zich ingespannen om de vaardigheden van alle leerlingen te verbeteren en leerlingen die meer moeite hebben met rekenen extra te ondersteunen. Uit onderzoek blijkt dat scholen en mbo-instellingen meer hebben geïnvesteerd in rekenen en taalonderwijs dan de extra middelen die daarvoor beschikbaar zijn gesteld. Het gaat dan om activiteiten als de invoering van aparte rekenlessen (voor Nederlandse taal bestonden deze al), extra ondersteuningsuren voor taal en rekenen, de aanschaf van specifiek leermateriaal en digitaal oefenmateriaal en de inzet van extra docenten.³

De Inspectie van het Onderwijs constateert dat het niveau van taal en rekenen van basisschoolleerlingen onder druk staat.⁴ Desondanks zijn de algemene resultaten van het rekenexamen in het vo en mbo de laatste jaren gestegen.⁵ Ook voor Nederlands stijgen de resultaten van dat examen in het vo. In het mbo zijn deze resultaten stabiel.⁶ Helaas laten de resultaten van de afgelopen jaren ook zien dat de vastgestelde referentieniveaus niet voor alle leerlingen passend zijn. Voor sommigen is het vastgestelde niveau te laag, voor anderen te hoog. Zo is voor een deel van de vwo-leerlingen het gestelde referentieniveau rekenen (niveau 3F) niet uitdagend genoeg. Uit de rapportages van het College voor toetsen en examens blijkt dat 99,8 procent van de vwo-leerlingen een voldoende haalt voor het referentieniveau rekenen 3F.¹ Voor een ander deel van de leerlingen blijkt het referentieniveau 2F voor Nederlandse taal en rekenen echter te ambitieus te zijn. Ongeveer 34 procent van de leerlingen in vmbo-bb haalt een voldoende voor het referentieniveau rekenen 2F. In de entreeopleiding en mbo-2 is dit respectievelijk 15 en 36 procent. Voor Nederlandse taal behaalt ongeveer 73 procent van de leerlingen in mbo-2 het referentieniveau 2F.⁷ Op basis van de gegevens die bij DUO beschikbaar zijn, blijkt dat ongeveer 68 procent van de leerlingen in vmbo-bb het referentieniveau 2F Nederlandse taal behaalt. In de entreeopleiding is dit 41,1 procent.⁸

² Kamerstukken II 2009/10, 32290, nr. 3, p.32.

³ Regioplan (2016), Besteding aanvullende middelen Nederlandse taal en Rekenen in het vo.

⁴ Kamerstukken II 2017/18, 34775-VIII nr. 130

⁵ College voor Toetsen en Examens (2017), Rapportage referentieniveaus 2016-2017.

⁶ Kamerstukken II 2017/18, 31289, nr. 357

⁷ Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 31289, nr. 357.

⁸ In vmbo-bb, de entree-opleiding en mbo-2 wordt bij de beoordeling van het centraal examen cijferdifferentiatie toegepast. De cesuur wordt één cijferpunt onder het 2F referentieniveau gelegd.

Op dit moment wordt in vmbo-bb, entree en mbo-2 op pilot basis al breed gebruik gemaakt van de mogelijkheid om leerlingen op een lager niveau te examineren (2A niveau). Zoals blijkt uit de hierboven vermelde cijfers is er onder deze leerlingen ook een groep die wel het 2F niveau aankan. Het onderscheid in vaardigheidsniveaus van leerlingen in vmbo-bb, entreeopleiding en mbo-2 kan echter door het ontbreken van een wettelijke grondslag voor differentiatie nu niet duidelijk worden gemaakt op de cijferlijst. Dit geldt ook voor leerlingen in het vwo die het examen op een hoger niveau (pilot rekentoets 3S) hebben gemaakt.

De regering constateert dat deze situatie niet wenselijk is omdat leerlingen die examen doen op het hogere niveau hier niet altijd zichtbaar voor worden beloond. Tegelijkertijd is het onwenselijk omdat leerlingen in de huidige situatie in feite ten onrechte een vrijstelling kunnen krijgen bij opstroom binnen vmbo of naar mbo-3. Om alle groepen leerlingen op een verantwoorde manier maximaal te kunnen uitdagen om hun reken- en taalvaardigheden te verbeteren, is het van belang maatwerk mogelijk te maken. Dit zorgt er ook voor dat meer leerlingen gestimuleerd worden om op het hogere niveau examen te doen.

2.2 Grondslag om te differentiëren in niveaus

Met dit wetsvoorstel wordt mogelijk gemaakt dat er meerdere referentieniveaus worden aangeboden aan de leerlingen in het vwo, de entreeopleiding en mbo-2, door in de Wet referentieniveaus voor de verschillende onderwijssoorten een grondslag op te nemen om in het Besluit een aangepast referentieniveau aan te wijzen. Voor leerlingen in vmbo-bb bestaat deze grondslag al.⁹ Het is de bedoeling van de regering voor deze drie onderwijssoorten (het vwo, de entreeopleiding en mbo-2) en vmbo-bb een tweede referentieniveau op te nemen in het Besluit. Het is de bedoeling om deze differentiatie zichtbaar te maken op de cijferlijst vo en de resultatenlijst mbo. Deze transparantie is van belang voor het (vervolg)onderwijs en de arbeidsmarkt.

In voorgaande jaren is al ervaring opgedaan met zowel een aangepaste beoordeling voor Nederlands als –in de vorm van een pilot- met een aangepaste rekentoets 2A. Het referentieniveau 2A is afgeleid van het referentieniveau 2F. De rekentoets 2A bevat een groter aantal eenvoudige opgaven waardoor leerlingen in vmbo-bb, de entreeopleiding en mbo-2 beter kunnen laten zien welke rekenvaardigheden zij wel en (nog) niet beheersen. Daarmee is de toets eenvoudiger dan de toets die uitsluitend gebaseerd is op het referentieniveau 2F en betreft het een niveau onder 2F. Uit de rapportages van het College voor toetsen en examens blijkt verder dat de soepeler beoordeling van het centraal examen Nederlandse taal en de aangepaste rekentoets passend is voor leerlingen in vmbo-bb, de entree- en mbo-2 opleiding die het 2F niveau niet aankunnen.¹⁰

Daarnaast is de mogelijkheid tot differentiatie bedoeld voor vwo-leerlingen voor wie het referentieniveau 3F te weinig uitdaging biedt. Deze leerlingen kunnen op vrijwillige basis een examen maken op het moeilijkere referentieniveau 3S. De afgelopen jaren is op pilotbasis ervaring opgedaan met het referentieniveau 3S. Uit de resultaten blijkt dat de toets op het referentieniveau 3S uitdagender is dan de toets gebaseerd op het 3F niveau. Het merendeel van de leerlingen die de 3S toets hebben gemaakt geeft aan dat de toets haalbaar is.¹¹

2.3 Verankering referentieniveaus in het Besluit referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen

In het Besluit is vastgelegd welk referentieniveau is gekoppeld aan een bepaald onderwijsniveau. In de bijlage bij het Besluit wordt vervolgens uiteengezet wat de verschillende referentieniveaus inhouden. Voor Nederlandse taal wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen de beheersing van mondelinge taalvaardigheid, lezen,

Het percentage leerlingen dat een voldoende haalt op het referentieniveau 2F is berekend aan de hand van de resultaten op het centraal examen Nederlands zonder deze cijferdifferentiatie.

⁹ Kamerstukken II 2009/10 32290 nr. 3, p. 32.

¹⁰ Kamerstukken II 2017/18, 31289, nr. 357

¹¹ Rapportage Onderzoek Rekentoets 3S, College voor toetsen en examens 01-02-2016

schrijven en begrippenlijst, en taalverzorging. Bij rekenen gaat het om de domeinen getallen, verhoudingen, meten en meetkunde, en verbanden. Het is de intentie van de regering om na de invoering van dit voorstel twee niveaus aan dit Besluit toe te voegen. Allereerst wordt er een 2A-niveau voor Nederlandse taal en rekenen toegevoegd, dat zal worden toegewezen aan vmbo-bb, de entreeopleiding en mbo-2 naast het reeds bestaande referentieniveau 2F. Daarnaast zal voor het vwo het 3S-niveau voor rekenen worden toegevoegd naast het reeds bestaande referentieniveau 3F. In de examenregelgeving zal worden geregeld onder welke voorwaarden leerlingen mogen deelnemen aan een examen op een bepaald niveau. De intentie van de regering is om deze voorwaarden zodanig op te stellen dat zo veel mogelijk leerlingen op het hogere niveau examen afleggen.

2.4 Alternatieven

Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel zijn de volgende alternatieven overwogen:

- Geen aanvullende maatregelen nemen. Als rekenen mee gaat tellen in de uitslagbepaling, zodra het alternatief voor de rekentoets is ingevoerd, zoals wordt toegelicht in paragraaf 3.1, dan zou dit naar alle waarschijnlijkheid betekenen dat teveel leerlingen geen voldoende halen voor de rekentoets. Dit zou mogelijk gevolgen kunnen hebben voor het behalen van het diploma, terwijl het behalen van in ieder geval een startkwalificatie erg belangrijk is voor het verkrijgen van een goede positie op de arbeidsmarkt en voor deelname aan de samenleving.
- Een vrijstelling voor het afleggen van de examens Nederlandse taal of rekenen aan een leerling verlenen, indien deze naar verwachting op basis van dit examen niet zou kunnen slagen. Dit zou echter niet bijdragen aan de verbetering van de taal- en rekenvaardigheden van de desbetreffende leerling, terwijl het hier gaat om basisvaardigheden die van belang zijn voor vervolgonderwijs en maatschappelijk functioneren, waar men het hele verdere leven profijt van heeft. Indien er helemaal geen examen behoeft te worden afgelegd, zal de motivatie om zichzelf te verbeteren qua rekenen en taal sterk afnemen.

§3. Context van het wetsvoorstel

3.1 Verhouding tot het in het regeerakkoord aangekondigde alternatief voor de rekentoets

Sinds 2007 is de aandacht voor de beheersing van rekenen door leerlingen toegenomen. Internationaal vergelijkend onderzoek liet een dalende trend zien in het taalniveau van leerlingen in Nederland.¹² Voorts constateerde de inspectie dat er sprake was van grote verschillen tussen scholen ten aanzien van hun reken- en taalonderwijs en de taal- en rekenvaardigheden van hun leerlingen.¹³ Hierdoor ontstond een behoefte aan ijkpunten voor taal- en rekenbeheersing. In 2008 zijn daarom door de commissie Meijerink de referentieniveaus taal en rekenen opgesteld.

Het eindexamen wiskunde gaf slechts beperkte mogelijkheid voor het toetsen van deze basisvaardigheden rekenen in het voortgezet onderwijs.¹⁴ Om die reden kwam er voor alle leerlingen die eindexamen doen een rekentoets, zodat het voor het vervolgonderwijs duidelijk was waar de leerlingen op de basisvaardigheden (F-niveaus) staan. Ook in het middelbaar beroepsonderwijs is sinds 2014 in fases toegewerkt naar centrale examinering van Nederlands, rekenen en Engels. Leerlingen die de rekentoets hebben gehaald, hebben daarmee aangetoond dat ze het betreffende referentieniveau beheersen. Dit geeft het vervolgonderwijs, het beroepenveld en de maatschappij inzicht in de rekenvaardigheden van een leerling. De huidige manier van toetsen maakt het tevens mogelijk dat in het vo en mbo dezelfde rekenvaardigheden worden getoetst. Dit draagt bij aan een doorlopende leerlijn voor rekenen.

Hoewel de intentie was om deze toets voor alle leerlingen mee te tellen in de uitslagbepaling, is in 2015 het besluit genomen om rekenen alleen voor vwo-leerlingen mee te laten tellen, omdat het risico groot werd geacht dat te veel leerlingen zouden zakken. Sindsdien is ieder jaar opnieuw bekeken of rekenen op een verantwoorde

¹² Onderwijsraad, Partners in Onderwijsopbrengst, december 2008 blz. 20-21

¹³ Kamerstukken II 2007/08, 31293 en 31289, nr.5

¹⁴ Kamerstuk 2009/10 32290 nr. 3, p. 32.

manier zou kunnen meetellen voor de overige schoolsoorten. Tot nu toe is dit steeds niet het geval gebleken. In 2017 is het besluit genomen om de rekentoets ook voor vwo-leerlingen niet meer mee te laten tellen.¹⁵ Dat betekent dat op dit moment alle leerlingen een rekentoets maken, maar dat het behaalde eindcijfer voor rekenen in geen van de schoolsoorten meetelt voor het behalen van het diploma.

In het regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst* (hierna: het regeerakkoord) is aangekondigd dat de referentieniveaus tegen het licht worden gehouden en er in het voortgezet onderwijs (vo) een alternatief voor de rekentoets¹⁶ komt:
*"We willen het rekenonderwijs versterken en verbeteren. In het kader van de curriculumherziening worden de referentieniveaus tegen het licht gehouden. In het voortgezet onderwijs komt een alternatief voor de rekentoets. Dit alternatief treedt uiterlijk in het schooljaar 2019-2020 in werking en wordt daarmee voor alle leerlingen op alle niveaus een geïntegreerd onderdeel van het examen. In de tussentijd telt de rekentoets niet langer mee in het voortgezet onderwijs. Wel wordt deze afgenomen in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs tot het alternatief er is. Rekenonderwijs in het mbo wordt beroepsgericht zodra het alternatief voor de rekentoets in het vmbo is ingevoerd."*¹⁷

Gelijktijdig met dit wetsvoorstel wordt er gewerkt aan het ontwikkelen van een alternatief voor de rekentoets. Een belangrijk doel van dit alternatief is dat rekenen voor alle leerlingen gaat meetellen in de uitslagbepaling. Om de hoogte van het behaalde resultaat voor rekenen op een verantwoorde en uitdagende manier te kunnen laten meetellen in zowel het vo als het mbo is meer differentiatie in de referentieniveaus noodzakelijk. Met dit wetsvoorstel wordt daaraan invulling gegeven. De inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is voorzien gelijktijdig met de invoering van het alternatief en de daarvoor benodigde wijziging van de regelgeving op het niveau van een algemene maatregel van bestuur. In maart 2018 is de Tweede Kamer geïnformeerd over het tijdsplan van dit alternatief.¹⁸

3.2 Verhouding tot de curriculumherziening

Parallel aan deze wetswijziging loopt een traject om het gehele curriculum in het funderend onderwijs te herzien. Op het gebied van rekenen/wiskunde ontwikkelt een apart ontwikkelteam bouwstenen die de specifieke kennis en vaardigheden beschrijven waar leerlingen over moeten beschikken. Deze opbrengsten vormen de basis voor de herziening van de huidige kerndoelen en eindtermen.¹⁹ Als onderdeel van dit proces zullen ook de huidige referentieniveaus tegen het licht worden gehouden, zoals hierboven aan de orde is gekomen in paragraaf 3.1. Toch acht de regering het noodzakelijk om nu al de mogelijkheid tot differentiatie te creëren. De implementatie van de curriculumherziening zal nog enige jaren duren, terwijl de regering beoogt het alternatief voor de rekentoets conform het regeerakkoord per schooljaar 2019-2020 in te voeren. Dit wetsvoorstel verstoort de curriculumherziening overigens niet, omdat het juist ruimte creëert voor meer differentiatie in referentieniveaus. Als uit het herzieningstraject naar voren komt dat er andere referentieniveaus moeten worden vastgesteld of een andere indeling van de niveaus nodig is, dan is het met dit wetsvoorstel reeds mogelijk gemaakt om voor een schoolsoort of mbo-niveau een nieuw referentieniveau vast te stellen.

§4. Adviezen en consultatie

4.1 Verantwoording en vergelijking met eerdere versie van dit wetsvoorstel

In 2015 en 2016 zijn eerdere versies van dit wetsvoorstel via een openbare internetconsultatie voorgelegd aan belanghebbenden. Daarin waren een aantal

¹⁵ Besluit van 9 maart 2018 tot wijziging van het Eindexamenbesluit VO en het Staatsexamenbesluit VO in verband met het niet meer meetellen van het eindcijfer van de rekentoets voor de uitslagbepaling vwo en een technische wijziging in de regelgeving voor Caribisch Nederland (Stb. 2018, 74)

¹⁶ Waar hier wordt gesproken over de rekentoets wordt tevens bedoeld het centraal examen rekenen in het middelbaar beroepsonderwijs.

¹⁷ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 34700, nr. 34.

¹⁸ Kamerstukken II 2017/18, 31332, nr. 86

¹⁹ Kamerstukken II 2017/18, 31293, nr. 386.

onderdelen opgenomen, die thans geen deel meer uitmaken van dit wetsvoorstel. Hieronder wordt toegelicht welke onderdelen dit betreft. In de paragrafen 4.2 en 4.3 wordt vervolgens ingegaan op de uitkomsten van de internetconsultaties die in 2015 respectievelijk 2016 hebben plaatsgevonden.

Om te beginnen werd voorgesteld onderscheid aan te brengen in diploma's in het mbo, waarbij aan het behalen van sommige niveaus taal en rekenen doorstroomconsequenties werden verbonden. Daarnaast werd voorgesteld om, uitsluitend in het hoger onderwijs, het recht op toegang tot een bepaalde bacheloropleiding waarvoor rekensvaardigheid van wezenlijk belang is, te gaan uitsluiten voor degene die zijn vo- of mbo-diploma heeft behaald met behulp van de rekentoets ER (een aangepaste toets voor leerlingen met ernstige rekenproblemen). In het regeerakkoord is echter, zoals reeds aan de orde is gekomen in deze toelichting, aangekondigd dat in het kader van de curriculumherziening de referentieniveaus tegen het licht worden gehouden en dat er een alternatief komt voor de rekentoets. Besloten is om de wet- en regelgeving op deze beide punten pas aan te passen als duidelijk is welke niveaus er gelden voor leerlingen en op welke wijze deze geëxamineerd worden omdat dan de uitvoeringsconsequenties van de genoemde maatregelen beter kunnen worden overzien.

Ook werd voorgesteld de mogelijkheid te introduceren voor buitenlandse studenten in een Engelstalige beroepsopleiding om het mbo-diploma te behalen met een lager niveau voor het generieke onderdeel Nederlandse taal mits zij het generieke examenonderdeel Engels op een hoger niveau behalen (een omkeerregeling). Sinds het aanbieden van het wetsvoorstel voor internetconsultatie in 2015 is door gesprekken met het veld gebleken dat er behoefte is aan een bredere visie op hoe we in het mbo om willen gaan met anderstalige opleidingen. Daarom is besloten om dit nu niet in het wetsvoorstel op te nemen maar hierover het gesprek aan te gaan met het veld om deze behoefte duidelijker in kaart te brengen en op basis van deze gesprekken met een mogelijke aanpassing van het huidige voorstel voor de omkeerregeling te komen.

4.2 Internetconsultatie 2015

Van 4 mei tot 1 juni 2015 heeft er een internetconsultatie plaatsgevonden over een eerste versie van dit wetsvoorstel. Er zijn in totaal 34 reacties gegeven op de internetconsultatie, nagenoeg allemaal van rekendocenten en rekencoördinatoren uit het mbo-veld. Deze consultatie bevatte één vraag die betrekking heeft op de huidige inhoud van het wetsvoorstel.

In die versie van het wetsvoorstel was nog sprake van een aangepast examenniveau 2A. In het onderhavige wetsvoorstel wordt de grondslag geboden voor de invoering van een referentieniveau 2A waardoor er vervolgens een examen op dat niveau kan worden afgelegd. Met die nuance moeten de onderstaande reacties van de respondenten in ogenschouw worden genomen.

De meeste respondenten geven aan het positief te vinden dat er een 2A-toets komt, omdat dit beter haalbaar is voor een deel van de leerlingen in het vmbo-bb, de entreeopleiding en mbo-2.

Wel vragen enkele respondenten naar de voorwaarden voor deelname aan de 2A-toets. Het wetsvoorstel stelt geen specifieke voorwaarden hiervoor. De artikelen 29, vijfde lid, Wvo en 7.4.3a, eerste lid, Web delegeren dit naar een nog op te stellen algemene maatregel van bestuur. De regering streeft ernaar als enige voorwaarde te stellen dat in principe altijd eerst geprobeerd moet worden om de 2F-toets te behalen. De rekentoets 2A is een toets die onder referentieniveau 2F, maar boven 1F ligt.

4.3 Internetconsultatie 2016

In 2016 is nogmaals een internetconsultatie gehouden, omdat het wetsvoorstel toen meer onderwerpen bevatte dan de versie van 2015. Van de drie vragen die zijn gesteld tijdens deze consultatie is nu alleen de vraag over de rekentoets 3S relevant. In totaal zijn er 38 reacties binnen gekomen op de vraag 'Wat is uw reactie op de wijze waarop de rekentoets 3S is opgenomen in het wetsvoorstel?'

Hiervan waren er 26 inhoudelijk van aard, waarvan er 16 positief waren over het voorstel om ook de rekentoets 3S aan te bieden. Men is positief over de mogelijkheid om leerlingen middels deze toets meer uitdaging te bieden. Een deel van de respondenten is negatief over het voorstel. Sommigen vinden het bieden van deze extra toets onnodig en stellen dat dit extra administratieve lasten voor scholen met zich meebrengt.

Daarnaast benadrukt een deel van de respondenten dat het belangrijker is dat de rekentoets gaat meetellen, omdat leerlingen anders ook geen motivatie zullen hebben voor het maken van de rekentoets 3S. Uit de resultaten van het eerder genoemde onderzoek naar de rekentoets 3S is gebleken dat deze toets op 3S niveau uitdagend is voor leerlingen die meer aankunnen dan het referentieniveau 3F. Het is de bedoeling van deze regering om het rekenonderwijs te versterken door elke leerling een uitdagend rekenniveau te bieden. Met het toevoegen van het referentieniveau 3S geeft de regering daar uitvoering aan. Daarnaast is het de bedoeling van de regering om vanaf schooljaar 2019-2020 een alternatief voor de rekentoets inwerking te laten treden en deze mee te laten tellen voor het behalen van het diploma. Daarmee beoogd de regering om de motivatie voor het verbeteren van rekenvaardigheden bij leerlingen te vergroten.

Uitvoeringstoetsen

DUO, de Inspectie van het onderwijs en het College voor toetsen en examens hebben dit wetsvoorstel beoordeeld op zijn uitvoerbaarheid. Allen hebben zij geconcludeerd dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is.

§5. Uitvoeringsgevolgen

Dit wetsvoorstel heeft geen directe uitvoeringsgevolgen. Zodra er op grond van dit wetsvoorstel nieuwe referentieniveaus zijn vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur, kan ook worden bepaald op welke wijze dit nieuwe niveau zal worden geëxamineerd. Het is vervolgens de bedoeling het dan zo te regelen dat op de cijferlijst dan wel resultatenlijst wordt vermeld op welk niveau het examen rekenen en het centraal examen Nederlandse taal is afgelegd. Op basis van de vermelding van het niveau en resultaat op de cijferlijst en resultatenlijst is voor het vervolgonderwijs helder of er eventueel extra inspanning nodig is, bovenop de normale onderhoudsplicht, om de leerling naar een hoger niveau te brengen.

Voor DUO vergen de toevoegingen aan de cijferlijst en resultatenlijst te zijner tijd een aanpassing van het registratiesysteem, die ook doorgevoerd moet worden door de leveranciers van administratiesoftware waar scholen gebruik van maken. In de algemene maatregel van bestuur zal verder worden ingegaan op de uitvoeringsgevolgen die gerelateerd zijn aan het introduceren van nieuwe referentieniveaus.

§6. Gevolgen voor Caribisch Nederland

Met het wetsvoorstel wordt het ook mogelijk om meerdere referentieniveaus voor Nederlandse taal en rekenen in te voeren voor het vo en mbo op Caribisch Nederland. Eerst zal worden ingegaan op de situatie in het voortgezet onderwijs en daarna komt het beroepsonderwijs aan bod.

VO

Met de wijziging van artikel 47a Wvo BES wordt het ook in Caribisch Nederland mogelijk om per schoolsoort in het voortgezet onderwijs meer dan één referentieniveau aan te wijzen. Net als in Europees Nederland was het al mogelijk om meerdere referentieniveaus toe te wijzen per leerweg in het vmbo. De essentie is dat er zo nodig ten behoeve van differentiatie in het onderwijs- en het examenprogramma van een school meer dan een referentieniveau kan worden vastgesteld voor de school en dat daarmee dan ook de regelgeving tussen Europees en Caribisch Nederland kan worden gelijkgetrokken. Deze referentieniveaus zullen dan onderdeel zijn van het onderwijs- of examenprogramma, zo volgt uit de artikelen 72, vierde en vijfde lid, en 116, zesde lid, Wvo BES.

Het verschil met de situatie in Europees Nederland is dat er voor Caribisch Nederland nog helemaal geen referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen zijn aangewezen, hoewel dat wel zou kunnen op grond van artikel 47a Wvo BES. Deze bepaling komt voor Caribisch Nederland in de plaats van de Wet referentieniveaus en heeft dezelfde betekenis. Dit is zo bepaald kort na de staatkundige wijzigingen met ingang van 10 oktober 2010. Zie voor meer uitleg over de verhouding tussen de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen en artikel 47a Wvo BES de memorie van toelichting bij de Aanpassingswet OCW-wetten BES (Tweede Kamer 2012/13, 33645, nr. 3, p. 3).

Thans is de rekentoets geen officieel onderdeel van het eindexamen vo in Caribisch Nederland. Na een eventuele wijziging van de examenregelgeving voor het vo in Caribisch Nederland en de toewijzing van referentieniveaus aan de schoolsoorten kan rekenen deel gaan uitmaken van het eindexamen op dezelfde voet als in Europees Nederland. Een besluit daarover volgt later.

MBO

De Wet referentieniveaus is niet van toepassing op Caribisch Nederland, terwijl een vergelijkbare bepaling als artikel 47a Wvo BES ontbreekt in de Wet educatie en beroepsonderwijs BES. Voor het beroepsonderwijs in Caribisch Nederland is de situatie daarmee anders. In de Regeling vaststelling kwalificaties en opleidingsdomeinen BES is bepaald voor welke kwalificatiedossiers er beroepsopleidingen mogen worden verzorgd in Caribisch Nederland.²⁰ Zo'n beroepsopleiding in Caribisch Nederland kan op twee wijzen tot stand zijn gekomen. Er kan een opleiding worden verzorgd op basis van eindtermen die meestal zijn oorsprong vinden in de tijd van de Nederlandse Antillen, dat wil zeggen voor 10 oktober 2010. De andere mogelijkheid volgt uit artikel 7.2.4, eerste lid, van de Web BES. Deze bepaling bepaalt dat een kwalificatie of kwalificatiedossier zoals vastgesteld voor Europees Nederland ook in Caribisch Nederland als beroepsopleiding mag worden verzorgd, mits aangewezen in voornoemde regeling. Alleen als het gaat om een kwalificatiedossier dat is vastgesteld voor Europees Nederland bevat het onderwijsprogramma ook verplicht de onderdelen rekenen en Nederlandse taal. Dit komt omdat deze generieke kwalificatie-onderdelen van rechtswege deel uitmaken van iedere kwalificatie of kwalificatiedossier in Europees Nederland, zo bepaalt artikel 7.2.4, vierde lid van de Wet educatie en beroepsonderwijs. Voor het mbo in Caribisch Nederland en met name de beroepsopleidingen die zijn geënt op een kwalificatiedossier vastgesteld op grond van de Web, zal op een later tijdstip worden bezien of en op welke manier rekenen en Nederlandse taal onderdeel kunnen worden van de centrale examens van de beroepsopleidingen en met welk passend referentieniveau.

§7. Administratieve lasten en nalevingskosten

De administratieve lasten en nalevingskosten van dit wetsvoorstel komen voort uit het feit dat scholen en instellingen zullen moeten registreren op welk niveau de leerling of student het examen maakt. Zij moeten dit ook vermelden op het diploma of de bijbehorende cijfer- of resultatenlijst. Voor deze registratie moeten ook de systemen van scholen en instellingen worden aangepast. Hierop zal in de algemene maatregel van bestuur waarmee dit zal worden geregeld worden ingegaan, aangezien dit wetsvoorstel op zichzelf deze gevolgen niet heeft. Uit dit wetsvoorstel komen geen administratieve lasten en nalevingskosten voort.

§8. Financiële gevolgen voor OCW

Dit wetsvoorstel heeft geen financiële gevolgen voor de rijksbegroting. In de algemene maatregel van bestuur zal worden ingegaan op de financiële gevolgen voor OCW die te maken hebben met het ontwikkelen van het referentieniveau 2A rekenen.

§9 Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 Wijziging artikel 2 van de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen

Deze wijziging maakt het mogelijk in het Besluit referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen meer dan een referentieniveau rekenen of Nederlandse taal aan te wijzen voor schoolsoorten voortgezet onderwijs en voor het beroepsonderwijs. Deze grondslag omvat ook de mogelijkheid om binnen een schoolsoort, leerweg of beroepsopleiding meerdere referentieniveaus aan te wijzen. Voor de leerwegen van het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo) was dit al geregeld. Deze mogelijkheid van differentiatie wordt nu uitgebreid naar de overige schoolsoorten (praktijkonderwijs, havo en vwo) en de beroepsopleidingen naar gelang de behoefte.

²⁰ Staatscourant 2013, 28947.

Hiermee kan voor het vwo een moeilijker rekenniveau 3S naast het bestaande niveau 3F worden vastgesteld en voor entree en mbo-2 (basisberoepsopleiding) een eenvoudiger niveau 2A, zoals aangegeven in het algemeen deel van de toelichting. Deze niveaus zijn onderdeel van het onderwijs- of examenprogramma, zo volgt uit de artikelen 29, vierde en vijfde lid, en 60, zesde lid, Wet op het voortgezet onderwijs, en 7.2.4, vierde lid, en 7.4.11, derde lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs voor de beroepsopleidingen respectievelijk opleidingen voortgezet algemeen volwassenonderwijs (vavo). In de examenbesluiten wordt nader geregeld hoe wordt geëxamineerd en welk eindcijfer is vereist om te kunnen slagen.

ARTIKEL II Wijziging artikelen 29 en 60 van de Wet op het voortgezet onderwijs

De wijzigingen van artikel 29, vierde en vijfde lid, Wvo voor het eindexamen en artikel 60, zesde lid, Wvo voor het staatsexamen voortgezet onderwijs hangen samen met de wijziging van artikel 2, tweede lid, onderdeel c, van de Wet op de referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen. Met de onderhavige wijziging wordt voorkomen dat er onnodige verschillen tussen de tekst van beide wetten ontstaan. De essentie is dat er zo nodig ten behoeve van differentiatie in het onderwijs- en het examenprogramma van een schoolsoort meer dan een referentieniveau kan worden vastgesteld voor de school of leerweg daarvan.

De wijziging in artikel 60, zevende lid, Wvo is van redactionele aard, omdat de naam van het zelfstandig bestuursorgaan College voor examens al enige tijd geleden is gewijzigd in College voor toetsen en examens.

Artikel III Wijziging artikelen 47a, 72 en 116 van de Wet voortgezet onderwijs BES

Onderdeel A (artikel 47a Wvo BES)

De wijziging van artikel 47a Wvo BES is vergelijkbaar met de wijziging van artikel 2, tweede lid, onderdeel c, van de Wet op de referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen. Dit komt omdat artikel 47a Wvo BES voor het voortgezet onderwijs in Caribisch Nederland de evenknie is van de Wet referentieniveaus.

Met de wijziging van artikel 47a Wvo BES wordt het ook in Caribisch Nederland mogelijk voor andere schoolsoorten voortgezet onderwijs dan waar de leerwegen vmbo betrekking op hebben, meer dan één referentieniveau aan te wijzen. De essentie is dat er zo nodig ten behoeve van differentiatie in het onderwijs- en het examenprogramma van een school meer dan een referentieniveau kan worden vastgesteld voor de school of leerweg daarvan. Deze niveaus zijn onderdeel van het onderwijs- of examenprogramma, zo volgt uit de artikelen 72, vierde en vijfde lid, en 116, zesde lid, Wvo BES.

Onderdelen B en C (artikelen 72, vierde en vijfde lid, en 116, zesde lid, Wvo BES)

De wijzigingen in de artikelen 72 en 116 Wvo BES hangen samen met de wijziging van artikel 47a Wvo BES. Met deze wijziging wordt voorkomen dat er onnodige verschillen tussen de tekst van genoemde wetsartikelen ontstaan. De essentie is dat er verschillende referentieniveaus kunnen worden vastgesteld voor een school of een leerweg daarvan. Dit omvat ook de mogelijkheid om binnen een schoolsoort of leerweg meerdere niveaus vast te stellen. Deze wijzigingen zijn de pendant van de wijzigingen in artikel 29, vierde en vijfde lid, respectievelijk 60, zesde lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs voor Europees Nederland.

Artikel IV Inwerkingtreding

Dit wetsvoorstel treedt bij koninklijk besluit in werking. Het is het streven van de regering dit wetsvoorstel zo spoedig mogelijk in het Staatsblad te publiceren en het in werking te laten treden met ingang van het schooljaar 2019-2020.

De Minister van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

Ingrid van Engelshoven

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,

Arie Slob