

Vergaderjaar 2019–2020

35 357

Wijziging van onder andere de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de afschaffing van de rekentoets in het voortgezet onderwijs (afschaffing rekentoets vo)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 25 september 2019 en het nader rapport d.d. 4 december 2019, aangeboden aan de Koning door de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 5 juli 2019, nr. 2019001326, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 25 september 2019, nr. W05.19.0179/I, bied ik U hierbij aan. Het advies is integraal opgenomen in het nader rapport en cursief weergegeven.

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

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

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

kracht worden, omdat eerst in de benodigde wetgeving zal moeten worden voorzien.

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

1. Aanleiding voor en inhoud van het wetsvoorstel

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

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

Het wetsvoorstel voorziet erin dat de rekentoets in het voortgezet onderwijs met ingang van het schooljaar 2019/2020 helemaal wordt afgeschaft. Volgens de memorie van toelichting wordt daarmee uitvoering gegeven aan het regeerakkoord, alsook aan twee moties die in februari van dit jaar zijn aangenomen. Het wetsvoorstel voorziet echter niet in een alternatief voor de rekentoets. De regering stelt dat toetsing van de basisvaardigheden rekenen van de meeste leerlingen voortaan impliciet zal plaatsvinden, namelijk door middel van het afleggen van het examenprogramma wiskunde op het voorgeschreven referentieniveau. Als deze leerlingen hun eindexamen wiskunde behalen, beschikken zij, zo is de gedachte, óók over de basisvaardigheden rekenen op dat referentieniveau.

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

2. Geen afschaffing van de rekentoets zonder alternatief

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

In het regeerakkoord is uitdrukking gegeven aan de wens om het rekenonderwijs te versterken en te verbeteren. De Afdeling heeft er eerder op gewezen dat daarvoor vooral verdere investeringen in goed rekenonderwijs relevant zijn. Daarbij moeten ook de referentieniveaus worden gezien. Om voorts te kunnen vaststellen of in de rekenvaardigheden van leerlingen daadwerkelijk verbeteringen optreden, is van belang dat hun prestaties worden gemonitord. Wanneer dit alles niet gebeurt, bestaat het risico dat de aandacht en inzet voor het rekenonderwijs zullen verslappen. Dat is onwenselijk, te meer omdat het percentage leerlingen dat een voldoende voor de rekentoets haalt na een gestage stijging in de periode 2014/2017 in 2018 over de gehele linie is gedaald.

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

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

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

Het belang van goede rekenvaardigheden, waar eerder al in het regeerakkoord over werd gesproken en waar meerdere malen terecht op is gewezen door zowel de NVvW als door de Afdeling, staat voor de regering niet ter discussie. De aandacht en inzet voor rekenen zijn met voorliggend wetsvoorstel dan ook niet verdwenen. Het wetsvoorstel zorgt er echter voor dat op een andere manier invulling wordt gegeven aan de toetsing en monitoring van de rekenvaardigheden van leerlingen. Er kan immers worden geconstateerd dat het middel dat tot nu toe is gebruikt om de rekenprestaties van leerlingen te monitoren, de centrale rekentoets, niet langer op draagvlak kan rekenen in de Tweede Kamer en sommige partijen in het veld.

De Afdeling adviseert om de rekentoets bij wijze van vinger-aan-de-pols te handhaven. De regering merkt op dat het handhaven van de rekentoets weinig doeltreffend zou zijn. Immers, de toets telde voor alle leerlingen sinds 2017 niet meer mee en heeft dat voor de meeste leerlingen ook nooit gedaan. Hierdoor was de motivatie voor de rekentoets bij zowel leerlingen als scholen beperkt en zijn de resultaten voor de rekentoets geen goede afspiegeling (meer) van het vaardigheidsniveau van leerlingen. Het handhaven van de toets tot aan de implementatie van een

vernieuwd curriculum zal daarom onvoldoende bijdragen aan het monitoren van de rekenvaardigheden van leerlingen.

De regering is met de Afdeling van mening dat het onwenselijk zou zijn als de aandacht en inzet voor rekenen zouden afnemen. Ook de NVvW heeft daar eerder op gewezen en heeft mede in dat licht het voorstel «Een nieuw perspectief voor rekenen in het voortgezet onderwijs» ontwikkeld.² Dit alternatief behelst onder andere een vakvernieuwing van het vak wiskunde in het vmbo. De implementatie van het vernieuwde curriculum zal nog een aantal jaren in beslag nemen en zal ook veel inzet van scholen vergen. Met dit wetsvoorstel wordt een daarom een ander alternatief voor de rekentoets geïntroduceerd, zoals ook in het regeerakkoord is aangekondigd. Rekenen wordt geïntegreerd in wiskunde en andere vakken en er wordt een schoolexamen rekenen voor leerlingen zonder wiskunde geïntroduceerd. Hiermee is een balans gevonden tussen de wens van onder andere de Tweede Kamer om tot afschaffing van de rekentoets over te gaan,³ de noodzaak om de aandacht voor rekenen in het voortgezet onderwijs te behouden én de aanstaande curriculumherziening. Er is voor gekozen om het alternatief voor de rekentoets binnen het bestaande (wiskunde)curriculum vorm te geven, zodat de impact van de maatregel en het aantal (ingrijpende) wijzigingen in het wiskunde- en rekendomein voor scholen beperkt blijft. De bouwstenen die op 10 oktober 2019 door curriculum.nu zijn gepresenteerd omvatten het primair onderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs en worden meegenomen in de vakvernieuwing voor wiskunde in het vmbo. Op basis van de uitwerking van de curriculumherziening voor de bovenbouw zullen tevens keuzes worden gemaakt voor de toekomst van rekenen en wiskunde in het havo.

Hoewel de Afdeling terecht opmerkt dat bij de invoering van de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen is gesteld dat de rekentoets zelfstandige betekenis toekomt, moet worden geconcludeerd dat voor een separate rekentoets voor alle leerlingen niet langer politiek draagvlak is. Dit betekent overigens niet dat leerlingen de geldende referentieniveaus niet meer behalen. Voor alle leerlingen geldt, ook na het afschaffen van de rekentoets, dat zij rekenvaardigheden aangeleerd krijgen in de onderbouw en dat zij die kennis onderhouden in de bovenbouw. Met voorliggend wetsvoorstel wordt daarom beoogd de kennis van en aandacht voor rekenen zo veel mogelijk te borgen in het wiskundeonderwijs en de overige profielvakken en, voor leerlingen die geen eindexamen doen in wiskunde, in een apart schoolexamen rekenen.

Zoals de Afdeling constateert, resulteert het voorliggende wetsvoorstel in een gat van één schooljaar in de borging van het rekenniveau van leerlingen die geen examen doen in het vak wiskunde. Zij leggen in schooljaar 2019/2020 geen centrale rekentoets meer af, maar maken ook nog geen schoolexamen rekenen. De effecten hiervan zullen echter beperkt zijn, omdat voor een deel van de leerlingen zonder wiskunde geldt dat zij de rekentoets al hebben afgelegd in hun voorlaatste leerjaar.⁴ Dit resultaat zal ook zichtbaar kunnen worden gemaakt bij de diplomering. De overige leerlingen zullen in ieder geval geen nadeel ondervinden van het gebrek aan een rekencijfer op hun cijferlijst, omdat rekenen niet voorwaardelijk is voor doorstroom naar het vervolgonderwijs.

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/02/01/een-nieuw-perspectief-voor-rekenen-in-het-voortgezet-onderwijs>.

³ Kamerstukken II 2018/19, 31 332, nr. 96.

⁴ Zie artikel 46, vierde lid, en artikel 51a1, eerste lid, van het Eindexamenbesluit VO.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de memorie van toelichting aangepast. In paragraaf 2.1 is nader ingegaan op het belang van goede rekenvaardigheden, ook na het afschaffen van de rekentoets. Daarnaast is een alinea toegevoegd over de vakvernieuwing van wiskunde in het vmbo en de relatie met de integrale curriculumherziening. In paragraaf 2.2 worden de consequenties van de invoeringstermijn voor het schoolexamen rekenen voor leerlingen zonder wiskunde concreter in beeld gebracht, door in te gaan op het gat van één schooljaar.

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

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in de memorie van toelichting in paragraaf 3 (Gevolgen) een passage op te nemen over het advies van het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Dit advies was al meegenomen in het wetsvoorstel, maar was per abuis nog niet verwerkt in de toelichting.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob