

## 4 Samenvatting en eindconclusies

In dit advies reageert de Onderwijsraad, op verzoek van staatssecretaris Adelmund van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, op de hoofdlijnen van het advies van de commissie Wijnen betreffende een herziening van de kerndoelen basisonderwijs. In de adviesaanvraag verzoekt de staatssecretaris de Onderwijsraad om in dit kader met name in te gaan op twee belangrijke thema's. Deze betreffen de doorstroming van het basisonderwijs naar de basisvorming en de vraag naar de kerndoelen als basis voor de ontwikkeling van toetsen en leerstandaarden. Dit verzoek ligt in het verlengde van het feit dat de Onderwijsraad reeds eerder advies heeft uitgebracht over de basisvorming en over de leerstandaarden. Daarnaast behandelt de raad in zijn advies nog een aantal andere relevante thema's: de kerndoelen Fries, de kerndoelen Engels, het geven van keurmerken aan onderwijsmethoden en de verantwoordingsfunctie van de kerndoelen.

### **AANSLUITING BASISONDERWIJS EN BASISVORMING**

De Onderwijsraad komt tot de conclusie dat het advies van de commissie Wijnen een aantal voorstellen bevat die positief kunnen uitpakken voor de aansluiting tussen basisonderwijs en basisvorming. Het gaat hierbij met name om:

- de keuze van de kerndoelen;
- de indeling in leergebieden;
- de structuur van het onderwijsaanbod (verdeling in een kern- en differentieel deel) en de daarmee verbonden onderwijstijd.

De suggestie van de commissie Wijnen om de basisvorming te laten aansluiten op de kerndoelen basisonderwijs acht de raad een goede optie voor het bereiken van een optimale inhoudelijke aansluiting tussen de kerndoelen basisonderwijs en de kerndoelen basisvorming. Vanuit het basisonderwijs kan immers bepaald worden wat in ieder geval aan leerlingen als basis moet worden aangeboden om vervolgonderwijs mogelijk te maken.

De concretere formuleringen van de kerndoelen basisonderwijs en de aansluiting tussen de leergebieden van het basisonderwijs en de basisvorming beschouwt de raad als voordelig voor een goede aansluiting. De commissie wijst uitdrukkelijk op het belang van de kerndoelen voor het vervolgonderwijs en op het daarvoor benodigde weten en kunnen, zoals neergelegd in de herziene kerndoelen. Geconstateerd kan worden dat er een hoge mate van overeenstemming bestaat tussen het curriculum van het basisonderwijs en dat van de basisvorming, ook al is dat van de basisvorming vanzelfsprekend uitgebreider en omvattender. Er is derhalve sprake van een doorlopen van kennis- en vaardigheidsgebieden.<sup>23</sup>

23 *Bij wijze van voorbeeld is door de Onderwijsraad voor de leergebieden Nederlandse taal en Rekenen/wiskunde nagegaan of de voorgestelde herziene kerndoelen basisonderwijs een vervolg vinden in de kerndoelen basisvorming. Zie bijlage 3.*

De raad vindt het een goede zaak dat de commissie Wijnen oog heeft voor de afstemmingsproblematiek op schoolorganisatieniveau. Op dit niveau kan de praktijk van scholen uiteen gaan lopen, hetgeen voor de doorstroom naar de basisvorming gevolgen kan hebben. De commissie Wijnen stelt een agenda-overleg voor tussen basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Een structureel overleg lijkt inderdaad een noodzakelijke voorwaarde om aansluiting tussen de beide onderwijssectoren te optimaliseren. Een dergelijk overleg zal dan echter door de overheid van de nodige faciliteiten moeten worden voorzien, wil het kans van slagen hebben. Inhoudelijk zou het overleg een aantal agenda-onderwerpen moeten bevatten die direct het onderwijsleerproces raken zoals:

- overdracht van informatie over leerlingen (zoals over schoolvorderingen en sociale omstandigheden);
- gebruikte leermiddelen (boeken) en eventuele knelpunten daarbij;
- vorderingen op leerstofgebied;
- overleg over het pedagogisch-didactisch terrein.

Het is uiteraard van belang, nadat bepaald is dat de nieuwe kerndoelen basisonderwijs op brede steun kunnen rekenen, dat een goede methode wordt gevonden om die afstemming daadwerkelijk te laten plaatsvinden en in de praktijk om te zetten in daden die tot de beoogde resultaten leiden. Het is namelijk niet de eerste keer dat een dergelijk samenwerkingsinitiatief wordt genomen en de vraag is waartoe die tot op heden hebben geleid. Uit de reeds opgedane ervaringen moet lering worden getrokken voor de toekomst.

Wat de leergebiedoverstijgende kerndoelen betreft, is de raad van mening dat deze inderdaad niet meer als een afzonderlijke categorie in de regelgeving voor het basisonderwijs hoeven te worden opgenomen indien de leergebiedoverstijgende doelen (in de basisvorming 'algemene onderwijsdoelen' geheten) voldoende werkbaar in de kerndoelen voor de leergebieden zijn opgenomen.

Tot slot meent de raad dat aan de doorgaande leerlijnen meer aandacht zou moeten worden geschonken en dat daarbij het bredere perspectief van vve, basisonderwijs en voortgezet onderwijs gehanteerd moet worden.

#### **KERNDOELEN ALS BASIS VOOR DE ONTWIKKELING VAN TOETSEN EN LEERSTANDAARDEN**

De raad komt tot de conclusie dat kerndoelen in combinatie met toetsen voor het beheersingsniveau, goede mogelijkheden bieden om vast te stellen of de doelen die voorwaardelijk zijn voor het verdere leer- en ontwikkelingsproces inderdaad gehaald worden. Leerstandaarden leveren voor die toetsen de normering. Daarmee kan worden bepaald welk beheersingsniveau noodzakelijk is om de toegankelijkheid van vervolgonderwijs te garanderen. De Onderwijsraad onderscheidt hierbij de twee beheersingsniveaus 'minimum' en 'voldoende', die respectievelijk aansluiting geven op de basisberoepsgerichte leerweg en de gemengde leerweg van het vmbo.

De adviesvraag of het mogelijk en zinvol is voor alle leergebieden leerstandaarden te ontwikkelen, beantwoordt de raad bevestigend. De raad is van mening dat wanneer overeenstemming wordt bereikt over de voorgestelde set kerndoelen voor het basisonderwijs, er ook leerstandaarden moeten komen voor alle leergebieden waarvoor kerndoelen gelden.

De vraag of het *mogelijk* is voor alle leergebieden leerstandaarden te ontwikkelen, ligt ingewikkelder. Toch beantwoordt de raad die vraag eveneens positief. Het spreekt voor

zich dat het voor het ene leergebied moeilijker zal zijn om tot geoperationaliseerde en genormeerde doelen te komen, dan voor het andere.

Met betrekking tot de adviesvraag of de herziene kerndoelen houvast geven aan de ontwikkeling van de toetsen, constateert de raad dat de kerndoelen houvast geven voor zover het de uitwerking van de toetsen betreft. De kerndoelen bieden geen houvast voor het aangeven van het beheersingsniveau ervan. Dat is een bewuste keuze van de commissie Wijnen. De raad deelt die keuze en de bijbehorende argumentering dat het beheersingsniveau in de formulering van de kerndoelen zelf niet precies is uit te drukken omdat de bekwaamheid die in een kerndoel centraal staat uit een veelheid aan stappen en aspecten bestaat. Het is daarom verstandig het beheersingsniveau onder te brengen bij toetsen en leerstandaarden.

De raad concludeert dat voor de wettelijke vaststelling van de kwaliteit van het basisonderwijs en het daarbij behorende inspectietoezicht (door de Onderwijsraad voorgestelde) 'minimum' niveau van de leerstandaarden en de daaraan gekoppelde toetsen volstaan. Uiteraard dienen die toetsen verplicht te zijn en te worden afgenomen voor alle leergebieden die tot het kerndeel van de onderwijstijd worden gerekend.

De vraag in welke mate leerlingen de twee beheersingsniveaus in welk deel van de onderwijstijd kunnen behalen, is niet eenvoudig te beantwoorden. Dit kan, door een procedure te volgen zoals die door Cito voor de leerstandaarden is gehanteerd. Het heeft de voorkeur van de raad een dergelijke procedure via een openbare aanbesteding te laten plaatsvinden maar daarbij wel als voorwaarde te stellen dat er wordt samengewerkt tussen ontwikkelaars van kerndoelen en toetsontwikkelaars.

Tot slot merkt de raad op, dat aandacht zal moeten worden besteed aan de adequaatheid van de toetsen die het beheersingsniveau van de kerndoelen moeten vaststellen. Aspecten als flexibiliteit en een zo minimaal mogelijke belasting voor scholen, staan hierbij centraal.

#### **OVERIGE THEMA'S**

Onder de noemer 'overige thema's' bespreekt de Onderwijsraad een viertal onderwerpen. Deze betreffen de kerndoelen Fries en Engels, het keurmerk voor onderwijsmethoden en de verantwoordingsfunctie van de kerndoelen.

##### *Friese taal*

Wat de kerndoelen Friese taal betreft, deelt de raad de redenering van de commissie Wijnen dat de kerndoelen Fries niet voor alle leerlingen op alle scholen in Nederland kunnen gelden. Om die reden is plaatsing van het Fries in het differentieel deel verantwoord, maar met de aantekening dat voor de scholen in Friesland er een wettelijke verplichting bestaat onderwijstijd voor de kerndoelen Fries te reserveren. Daarom adviseert de raad om de wettelijke verplichting voor de provincie Friesland te handhaven en daarvoor onderwijstijd te reserveren die tenminste noodzakelijk is om de kerndoelen voor het Fries te kunnen bereiken.

##### *Engelse taal*

Met de keuze van de commissie Wijnen om de Engelse taal te plaatsen in het differentieel deel, is de raad het niet eens. De raad is van oordeel dat Engels tot het kerndeel gere-

kend moet worden. Hij wijst hierbij op het belang van Engels als internationale voertaal op tal van maatschappelijke terreinen. Ook voor de internationale handelsbetrekkingen is de beheersing van het Engels van wezenlijk belang en is het Engels op het internet de voertaal. Introductie tot en verwerving van deze taal in een vroegtijdig stadium vindt de raad daarom van groot belang. Voor succes in het vervolgonderwijs is het voorts belangrijk dat kinderen al in het basisonderwijs leren hoe je een vreemde taal leert. Daarom heeft de Europese Raad in maart 2002 in Barcelona het besluit genomen een aantal maatregelen in het kader van het *Werkprogramma voor 2010 voor onderwijs- en opleidingsstelsels* aan te scherpen. Dit betreft onder meer de verbetering van de beheersing van basisvaardigheden, met name door het onderwijs van ten minste twee vreemde talen vanaf zeer jonge leeftijd en de vaststelling van een indicator voor de taalvaardigheid in 2003.

De raad realiseert zich dat opname van het Engels in het kerndeel tot een verzwaring van het kerndeel en een verkleining van de omvang van het differentieel deel zal leiden. Hierbij geldt voor de raad als randvoorwaarde dat de omvang van het kerndeel niet meer dan 75% van de beschikbare onderwijstijd mag beslaan. Daarom adviseert de raad na te laten gaan of en hoe met enige uitbreiding van de onderwijstijd voor het kerndeel, tot een evenwichtig onderwijsaanbod voor alle 7 leergebieden inclusief Engels kan worden gekomen dat leidt tot het door het gewenste aantal leerlingen bereiken van (tenminste) het 'minimum' niveau van de leerstandaarden.

#### *Het geven van een keurmerk aan onderwijsmethoden*

Op het voorstel van de commissie Wijnen om onderwijsmethoden van een keurmerk te voorzien en de desbetreffende bepalingen deel te laten uitmaken van de nieuwe Algemene Maatregel van Bestuur voor de kerndoelen basisonderwijs, reageert de raad als volgt.

Om te beginnen constateert de raad dat overname van dit voorstel onder meer zou betekenen dat:

- het verlenen van een keurmerk van overheidswege wordt geregeld;
- de bepalingen voor het verlenen van een keurmerk wettelijk worden vastgelegd;
- die bepalingen niet het beoordelingscriterium 'dekkend voor de kerndoelen' bevatten, maar wel andere beoordelingscriteria van onderwijsmethoden hanteren;
- er een onderscheid komt tussen onderwijsmethoden die wel of niet zijn voorzien van een keurmerk.

De Onderwijsraad begrijpt dit voorstel aldus, dat daarmee niet gepleit wordt voor invoering van nieuwe deugdelijkheidseisen/bekostigingsvoorwaarden. Immers, een systeem waarbij onderwijsmethoden van overheidswege 'gekeurd' worden, leidend tot het maken van onderscheid tussen methoden die wel en methoden die niet in het basisonderwijs gebruikt mogen worden, zou in strijd zijn met de Grondwet, met het karakter van de kerndoelen, alsmede met het op verruiming van de autonomie van scholen en het bijbehorende zwaardere beroep op de professionaliteit van de leraren.

De raad ziet in het voorstel van de commissie Wijnen veeleer het voordeel van het idee om op een of andere manier alle gepubliceerde onderwijsmethoden in kaart te brengen.

Dit zou dan niet op basis van 'keurmerken' dienen te geschieden, maar op grond van een aantal (nader te bepalen) kwaliteitscriteria waarvan het beoordelingscriterium 'dekkend voor de kerndoelen' er één is.

Het verdient de voorkeur dat het veld het initiatief neemt om na te gaan of en op welke wijze een en ander gerealiseerd kan worden. De raad kan zich voorstellen dat vanuit de beroepsgroep en het scholenveld een procedure wordt ontwikkeld voor een vorm van certificatie, die wellicht kan uitmonden in een algemeen toegankelijk en informatief register van onderwijsmethoden. Dit register zou naar het oordeel van de raad door de overheid van de nodige faciliteiten kunnen worden voorzien. De transparantie die een dergelijk systeem met zich meebrengt, biedt naar het oordeel van de raad namelijk grote voordelen.

Een passende verhouding tussen zelfregulering en overheidsoptreden, zoals de raad naar aanleiding van zijn advisering over het thema beroepsstandaarden heeft opgemerkt, zou ook in het kader van dit onderwerp gestalte dienen te krijgen.

#### *De gekozen verantwoordingsfunctie van de kerndoelen*

Over de verantwoordingsfunctie van de kerndoelen merkt de raad op dat het noodzakelijk is dat wordt vastgesteld hoeveel kinderen het 'minimum' niveau van de kerndoelen halen. Voor dat niveau zou naar de mening van de raad dan ook een verplichte toetsing en een resultaatverplichting moeten gelden. Deze verplichting zal (zoals de raad in zijn advies *Zeker weten* over de leerstandaarden al heeft aangegeven) als deugdelijkheidseis moeten worden vastgelegd. Vervolgens dient dit via een in wet- en regelgeving vast te leggen toetsingsvoorschrift te worden geoperationaliseerd.

Uiteraard wordt in schoolplan en schoolgids verantwoording afgelegd over het kerndeel van het onderwijsaanbod. De inspectie houdt op de instrumenten schoolplan en schoolgids toezicht en gaat na of de verplichte 'minimum' leerstandaarden door 90-95% van de leerlingen zijn bereikt. Het bereiken van het 'voldoende' niveau van de kerndoelen en de door scholen gemaakte keuzes voor het differentieel deel van het onderwijsaanbod, moeten naar de mening van de raad worden verantwoord in het schoolplan en in de schoolgids, maar dan zonder resultaatverplichting.