

4 Samenvatting en Slotbeschouwing

Samenvatting

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft naar aanleiding van de evaluatie van de basisvorming de Onderwijsraad gevraagd te adviseren over het vormgeven van de programmatische invulling van dat onderwijs. Zij gaf daarbij aan te hechten aan een gemeenschappelijke basis voor alle leerlingen, aan differentiatie-mogelijkheden waarmee recht wordt gedaan aanverschillen tussen leerlingen en aan goede doorstroommogelijkheden. Ook wilde zij dat aan scholen meer eigen beleidsruimte wordt geboden bij de onderwijskundige inrichting. Voor de knelpunten *overlading en versnippering van het aanbod en de veroudering* moet snel een oplossing worden gevonden.

De Onderwijsraad doet in dit advies voorstellen vanuit een langetermijnperspectief en een kortetermijnperspectief.

In zijn voorstel voor de lange termijn stelt de raad voor een traject van grondige herziening van het funderend onderwijs te starten. De raad meent dat de ontwikkelingen die zich in de samenleving, zowel op nationaal als internationaal niveau voordoen, daartoe alle aanleiding geven.

Deze ontwikkelingen betreffen onder meer:

- de toenemende kennisintensiteit van maatschappelijke processen;
- Individualisering en differentiatie in culturen en samenlevingsvormen nemen in belang toe;
- demografische ontwikkelingen leiden tot veroudering van het onderwijspersoneel en toename van zorgleerlingen;
- informatie- en communicatietechnologie wordt een steeds belangrijker instrument voor kennisontwikkeling en informatieverwerking;
- toename van globalisering en tegelijkertijd regionalisering.

Er is daarom alle reden om de vraag wat leerlingen aan het einde van de leerplicht moeten kennen en kunnen om adequaat verder te kunnen in opleiding, betaald werk en andere vormen van maatschappelijke participatie, opnieuw aan de orde te stellen. Deze vraag strekt verder dan de basisvorming en betreft niet alleen de inhoud van het curriculum, maar ook de organisatie en didactiek van het onderwijs. Het voorstel raakt aan de centrale doelstellingen zoals die voor de basisvorming werden geformuleerd, met name de verhoging van het onderwijspeil, modernisering van het onderwijs en versterking van het vbo. De raad heeft betoogd dat een grondige herziening tijd vergt. Hij pleit daarom voor een beleids- en ontwikkeltraject dat moet uitmonden in voorstellen en producten die vanaf het jaar 2010 implementeerbaar zijn.

Er moeten echter in de periode tot 2010 zodanige aanpassingen aan de basisvorming worden gepleegd dat tegemoet gekomen wordt aan de knelpunten van overlading en

versnippering in het onderwijsaanbod. Tegelijkertijd moet een brug geslagen worden naar de langetermijnvernieuwing. De raad heeft daarom een voorstel voor de korte termijn geformuleerd. Met de korte termijn bedoelt hij dat na een beleids- en ontwikkelperiode voorstellen en producten zijn ontwikkeld die vanaf het jaar 2004 ingevoerd en gebruikt kunnen worden.

De raad heeft bij zijn voorstellen voor de korte termijn nauw aangesloten op de huidige praktijk van de basisvorming. Hij achtte het niet wenselijk om op korte termijn fundamentele wijzigingen van de basisvorming door te voeren. Hij heeft hiervoor de volgende redenen:

- de innovatie- en veranderingscapaciteit van scholen kent haar grenzen;
- recent zijn veranderingen doorgevoerd met betrekking tot de leerwegen en afdelingen in het vmbo en de zorgstructuur;
- terugroeffecten van de vernieuwingen in de tweede fase van havo en vwo worden nu merkbaar in de basisvorming en hebben tijd nodig om uit te kristalliseren.

Voor de korte termijn wordt voorgesteld de huidige breed samengestelde basisvorming te verdelen in een *kerncurriculum* en een *differentieel curriculum*.

In het kerncurriculum worden die kennisgebieden opgenomen die voor alle kinderen onmisbaar lijken voor verdere studie en beroep en behoren tot de gewenste brede vorming. In het differentieel curriculum kunnen onderwerpen worden opgenomen die stoelen op de preferenties en behoeften van de leerlingen in relatie tot de mogelijkheden van de scholen. Als maat voor de verdeling van tijd over het kerncurriculum en het differentieel curriculum denkt de raad aan een verhouding van *vijfachtste – drieachtste* van de onderwijstijd gedurende twee jaar.

De raad stelt de volgende samenstelling van het kerncurriculum voor:

- Een cluster basisvakken bestaande uit Nederlands, Engels en wiskunde.
- Een cluster natuurwetenschappelijke vakken bestaande uit het leergebied Science (natuurkunde, scheikunde, biologie en techniek).
- Een cluster sociaal-culturele vakken bestaande uit geschiedenis/staatsinrichting en aardrijkskunde alsmede kunstvakken.
- Lichamelijke opvoeding.

Voorts moeten ict- kennis en vaardigheden deel uitmaken van het kerncurriculum.

Van het differentieel curriculum kunnen de volgende vakken deel uitmaken:

- Duits, Frans en Fries
- Verzorging en economie
- Godsdienst en levensbeschouwelijke vorming
- De klassieke talen
- De nieuwe moderne vreemde talen, zoals Arabisch en Turks
- Leeractiviteiten gericht op oriëntatie op studie en beroep.

De raad pleit verder voor het formuleren van kerndoelen op drie niveaus. Hij dringt er ook op aan dat er expliciete toetsing plaats vindt, hetzij via de examenprogramma's, het zij door middel van eigen schooltoetsen. Ter ondersteuning moeten landelijke voorbeeldtoetsen worden ontwikkeld.

De voorgaande voorstellen impliceren wijzigingen in de organisatie en het aanbod van scholen. Voor een succesvolle implementatie van deze voorstellen is het noodzakelijk dat de overheid duidelijke doelen en kaders stelt en scholen de ruimte krijgen om zichzelf in eigen tempo en naar eigen inzichten te organiseren en te ontwikkelen. De overheid dient kaders te stellen vanuit de zorg voor het funderend onderwijs zoals die verwoord is in de kerntaken.

De raad is er zich sterk van bewust dat invoering van de voorgestelde veranderingen een complexe zaak is. Hij acht de voorgestelde curricula implementeerbaar, maar een omvangrijke en doelgerichte ondersteuning van de implementatie door de landelijke overheid zal naar zijn oordeel nodig zijn. Hij vindt het voorts noodzakelijk dat het implementatietraject in nauw overleg met alle betrokkenen tot stand komt. De volgende voorwaarden moeten naar zijn oordeel door de rijksoverheid worden gerealiseerd:

- Bijstelling van de kerndoelen.
- Aanpassing van huidige wet en regelgeving. Zowel de wet op het voortgezet onderwijs, het kerndoelenbesluit als het inrichtingsbesluit voortgezet onderwijs moeten aangepast worden.
- Analyse van de gevolgen van de voorstellen voor de positie van de vakken die buiten het kerncurriculum gaan vallen, respectievelijk voor de omscholingsmogelijkheden van de docenten die deze vakken geven en het budget van scholen hiervoor.
- Vroegtijdig inzetten van initiële en post-initiële opleidingstrajecten voor leraren.
- Maatregelen van financiële en stimulerende aard. De raad denkt hierbij onder andere aan het opzetten c.q. uitbreiden en ondersteunen van scholingsinitiatieven, de start van pilots ter vergroting van het beleidsvermogen van scholen en organisatieverbetering en vermindering van de lestijdbelasting van leraren.
- Een integraal ontwikkel- en implementatietraject voor het leergebied Science, waarbij verschillende varianten worden uitgewerkt, leermiddelen worden ontwikkeld en scholing wordt geïnitieerd en ondersteund.
- Een ontwikkeltraject ter bevordering van de samenhang tussen de vakken aardrijkskunde, geschiedenis en staatsinrichting.
- Ontwikkeling van en bevordering van het gebruik van voorbeeldtoetsen.
- Tijdige voorlichting over de in te voeren veranderingen, gericht op de doelgroepen ouders, leerlingen, leraren en schoolleidingen.

Slotbeschouwing

In hoofdstuk 1 is beschreven hoe de raad in zijn vorige advies over basisvorming, *Agenda voor een herijking van de basisvorming* (2000) heeft gepleit voor een herijking van enkele van de centrale doelstellingen van de basisvorming. De adviesaanvraag van de staatssecretaris reageert op dit pleidooi en geeft aanwijzingen met betrekking tot de herijkingsvragen die de raad stelde.

De adviesaanvraag maakt in de eerste plaats duidelijk dat wordt vastgehouden aan een gemeenschappelijke basis voor alle leerlingen. De raad onderschrijft dit uitgangspunt. In zijn vorige advies over de basisvorming gaf hij aan dat een gemeenschappelijke basis voor alle leerlingen van groot belang blijft. De achterliggende doelstellingen van de basisvorming - het culturele erfgoed voor alle leerlingen toegankelijk maken en een gemeenschappelijke kennisbasis realiseren - hebben niet aan betekenis verloren. Het streven naar sociale cohesie in een sterk geïndividualiseerde en pluriforme samenleving heeft het belang van deze doelstellingen eerder versterkt. Wat betreft de inhoud van het gemeenschappelijke programma, maakt de adviesaanvraag duidelijk dat meer differentiatie naar inhoud en niveau gewenst is. In de adviesaanvraag wordt gesteld dat hetzelfde vakkenaanbod en identieke programma-inhoud hebben geleid tot knelpunten van overladenheid, versnipperdheid en ongewenste uniformiteit. De raad deelt deze constatering. Het programma heeft met name in het VMBO tot problemen geleid die om een aanpassing vragen, opdat het programma beter kan worden toegesneden op specifieke kenmerken en behoeften van (groepen) leerlingen. In de adviesaanvraag wordt verder gesteld dat aandacht voor de doelstelling uitstel van studie- en beroepskeuze van belang blijft. Deze doelstelling wordt in de adviesaanvraag vooral opgevat als het optimaliseren van mogelijkheden voor doorstroming in het onderwijs (horizontaal, verticaal en diagonaal).

In zijn voorstel voor de lange termijn heeft hij aangegeven dat naar zijn oordeel maatschappelijke ontwikkelingen noodzaken tot een grondige herziening van het fundamenteel onderwijs. Hij realiseert zich dat een dergelijke grondige vernieuwing opnieuw tot verdere bezinning op de centrale doelen van de basisvorming moet leiden. Een dergelijke bezinning vergt veel tijd en de raad heeft daarom een procedure voorgesteld voor een beleids- en ontwikkeltraject dat spoedig na aanvaarding van het voorstel van start moet gaan. Hij heeft in zijn voorstel elementen aangedragen die naar zijn oordeel van groot belang zijn:

- de mogelijke ordening van het curriculum vanuit competenties;
- de impact van informatie- en communicatietechnologie en de informatisering van de samenleving;
- de stuwende rol van de overheid;
- de noodzaak van een brede maatschappelijke betrokkenheid bij het denken over het onderwijs.

Tegelijkertijd is de raad van oordeel dat al op de kortetermijnaanpassingen van de basisvorming nodig zijn om tegemoet te komen aan de knelpunten van overladenheid en versnippering van het onderwijsaanbod. Hij heeft daartoe op hoofdlijnen een voorstel voor de korte termijn geformuleerd. De raad beschouwt dit voorstel als een overbrugging naar een nieuw ontwerp voor het voortgezet onderwijs. Hierin past ook de herijking van de centrale doelen zoals hij die eerder aangaf. Hieronder geeft hij kort de te verwachten bijdragen van zijn voorstellen aan die doelen aan.

Over de doelstelling *Algehele verhoging van het peil van het jeugdonderwijs* merkt hij het volgende op:

- Van de voorgestelde versmalling en verdieping van het gemeenschappelijk curriculum mag verwacht worden dat dit een positief effect zal hebben op de prestaties van leerlingen ten aanzien van de vakken in het kerncurriculum.
- Het differentieel curriculum geeft de mogelijkheid tot het bieden van extra begeleiding om alle leerlingen tot een minimumniveau te brengen.
- De voorgestelde niveaus in de kerndoelen vergroten de duidelijkheid omtrent de te verwachten resultaten bij leerlingen.
- De vermindering van overladenheid en versnippering en de doorstroomrelevantie van de vakken in het kerncurriculum kunnen verder bijdragen aan een verbetering van het rendement van het voortgezet onderwijs

De doelstelling *Modernisering van het onderwijs* wordt positief beïnvloed door: de bijstelling van de kerndoelen;

- de invoering van het leergebied Science;
- de pilots met betrekking tot samenhangend onderwijs in geschiedenis/staatsinrichting en aardrijkskunde;
- de aanscherping van de ict-kerndoelen en de integratie van ict in de verschillende vakken.

Aan de doelstelling *Harmonisering* dragen de volgende elementen van het kortetermijnvoorstel bij:

- De omvang van het gemeenschappelijke curriculum vergroot de haalbaarheid ervan voor leerlingen.
- De formulering van de kerndoelen op drie niveaus geeft meer zicht op datgene wat scholen geacht worden bij de leerlingen te realiseren.
- De aangeduide tijdsverdeling tussen kern- en differentieel curriculum in de verhouding van vijfachtste tot drieachtste heeft een harmoniserende werking evenals de verplichte beoordeling van de bereikte resultaten.

De raad wijst er in dit verband op dat in de huidige basisvorming weinig sprake is van harmonisatie. Door preciezer de randvoorwaarden voor het te harmoniseren deel van het curriculum aan te geven mag op dit punt een beter resultaat worden verwacht.

Uitstel van studie- en beroepskeuze

- Invoering van een kern- en differentieel curriculum zal invloed hebben op de doorstroommogelijkheden van leerlingen. Het is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de school goede doorstroommogelijkheden voor leerlingen te realiseren. Een heldere beschrijving van rechten en plichten van zowel leerlingen als scholen op dit punt is daarbij noodzakelijk. De samenstelling van het kern- en differentieel curriculum is zodanig dat er ruimte is voor tijdige wisseling van leerroute.

De doelstelling *Versterking van het VBO* wordt eveneens ondersteund.

- Door de invoering van een kerncurriculum en een differentieel curriculum kan de school beter aansluiten op de kenmerken van de leerlingen. Er ontstaan meer mogelijkheden om in het differentieel curriculum extra tijd aan de kernvakken te besteden en/of bijvoorbeeld leerwerk-trajecten te verzorgen.

- De bijstelling van de kerndoelen moet ertoe leiden dat het programma minder omvangrijk wordt en daardoor beter te realiseren in twee jaar tijd. Het aanbrengen van niveaus in de kerndoelen beoogt docenten meer houvast te geven bij het afstemmen van onderwijs op de mogelijkheden en behoeften van de leerlingen en op het realiseren van een helder en haalbaar resultaat.

De raad verwacht dat het beleids- en ontwikkelingstraject dat hij voor de lange termijn voorstelt, voort zal bouwen op de hierboven aangegeven positieve verwachtingen omtrent de ontwikkelingen op de korte termijn. Hij is, tenslotte, van oordeel dat de filosofie die aan de doelstellingen van de basisvorming ten grondslag ligt nog recht overeind staat. De uitwerking daarvan in doelen en vormgeving van onderwijs is echter aan verandering onderhevig. Het destijds ingezette middel om de doelen te bereiken te weten de organisatie van het onderwijs in 15 vakken binnen de grenzen van het categorale stelsel, is dringend aan herziening toe. De raad wil met zijn voorstellen voor zowel de lange- als de kortetermijnbijdragen aan die noodzakelijke vernieuwing.