

DE BASISVORMING: AANPASSING EN TOEKOMSTBEELD

advies



ONDERWJS raad

## **De basisvorming: aanpassing en toekomstbeeld**

## Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht.

De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen.

De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen.

Daarnaast initieert de raad seminars en website-discussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

De raad bestaat uit zeventien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

*Advies De basisvorming: aanpassing en toekomstbeeld. Voorstellen voor de korte termijn en een verkenning voor de lange termijn*, uitgebracht aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Nr. OR 20010428/592, oktober 2001.

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2001

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad

Nassaulaan 6

2514 JS Den Haag

email: [secretariaat@onderwijsraad.nl](mailto:secretariaat@onderwijsraad.nl)

(070) 310 00 00 of via de website: [www.onderwijsraad.nl](http://www.onderwijsraad.nl)

Ontwerp en opmaak: Maarten Balyon, grafische vormgeving bv

Drukkerij: Drukkerij Artoos

© Onderwijsraad, Den Haag.

Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

# **De basisvorming: aanpassing en toekomstbeeld**

**Voorstellen voor de korte termijn  
en een verkenning voor de lange termijn**



Aan de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschappen,  
mevrouw drs. K.Y.I.J. Adelmund  
Postbus 25000  
2700 LZ Zoetermeer

Mevrouw de Staatssecretaris,

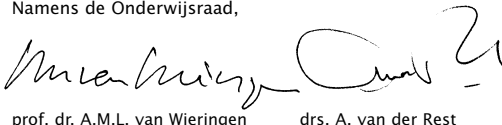
Met genoegen biedt de Onderwijsraad u hierbij zijn advies  
*De basisvorming: aanpassing en toekomstbeeld* aan.

U verzocht de raad bij bovenvermelde brieven u van advies te  
dienen over de basisvorming zodanig dat u in overleg met de  
Tweede Kamer politieke keuzes kunt maken over de inhoud en  
inrichting ervan.

De raad heeft zijn beantwoording van uw verzoek neergelegd  
in voorstellen voor de korte termijn en een voorstel voor de  
lange termijn.

De raad verwacht hiermee een constructieve bijdrage aan het  
voortgezet onderwijs te leveren.

Namens de Onderwijsraad,



prof. dr. A.M.L. van Wieringen  
voorzitter

drs. A. van der Rest  
algemeen secretaris

**ONS KENMERK**  
20010471/592

**UW KENMERK**  
VO/BOB/2001/4307 en  
VO/BOB/2001/7592  
**CONTACTPERSOON**

**DOORKIESNUMMER**

**PLAATS / DATUM**  
Den Haag, 8 oktober 2001

**ONDERWERP**  
*Advies De basisvorming: aanpassing  
en toekomstbeeld*

**ONDERWIJS** **raad**

**MASSAULAAN 6**

**2514 JS DEN HAAG**

**TELEFOON 070 310 00 00**

**FAX 070 356 14 74**

**E-MAIL SECRETARIAAT@ONDERWIJSRAAD.NL**

**WEBSITE WWW.ONDERWIJSRAAD.NL**



# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	9
1.1	Aanleiding tot het advies	9
1.2	Het Advies <i>Agenda voor de herijking van de basisvorming</i>	10
1.3	De adviesaanvraag	13
1.4	Twee perspectieven: korte en lange termijn	14
1.5	De aanpak en opzet van het advies	15
<b>2</b>	<b>Voorstel voor de lange termijn</b>	17
2.1	Inleiding en reikwijdte	17
2.2	Aanleiding voor het langetermijnvoorstel	18
2.3	Maatschappelijke ontwikkelingen	18
2.4	Inhoud, ordening en beleidsrelatie	20
2.5	Beleids- en ontwikkelstrategie	24
<b>3</b>	<b>Voorstel voor een kerncurriculum en differentieel curriculum</b>	26
3.1	Een kerncurriculum voor de basisvorming	27
3.2	De inhoud van het kerncurriculum	30
3.3	Het differentieel curriculum	36
3.4	Aansturing van het kerncurriculum	37
3.5	Consequenties voor de doorstroom	41
3.6	Implementatie	43
<b>4</b>	<b>Samenvatting en slotbeschouwing</b>	47
	<b>Bijlage 1: Adviesaanvraag</b>	B1-1
	<b>Bijlage 2: De aanpak van het advies</b>	B2-9
	<b>Bijlage 3: Voorbeeld van verdeling van tijd</b>	B3-11





# 1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven wat de aanleiding is van het onderhavige advies over een herziening van het onderwijsprogramma van de basisvorming. Na een bespreking van het evaluatierapport over de basisvorming van de inspectie uit 1999 en de beleidsreactie daarop in paragraaf 1.1, volgt een korte weergave van het advies van de raad over deze beleidsreactie in paragraaf 1.2. In paragraaf 1.3 komt de adviesaanvraag aan de orde. In paragraaf 1.4 wordt de keuze van de raad voor een benadering langs twee sporen toegelicht. Het eerste spoor betreft een procedure-voorstel voor een meer fundamentele herziening die na 2010 ingevoerd zou moeten worden: een voorstel voor de lange termijn. Het tweede spoor betreft de voorstellen van de raad voor de korte termijn, dat wil zeggen een aanpassing van de basisvorming die in de periode van 2004 tot ± 2010 haar beslag moet krijgen. Paragraaf 1.5 besluit met een beschrijving van de gevolgde werkwijze, aanpak en opbouw van het advies.

## 1.1 Aanleiding tot het advies

In 1991 werd op verzoek van de Tweede Kamer in de Wet op de Basisvorming vastgelegd dat de basisvorming vóór 1 augustus 1999 zou worden geëvalueerd.<sup>1</sup> De Inspectie heeft, in opdracht van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, invulling gegeven aan deze wettelijke bepaling en in september 1999 een evaluatierapport opgeleverd, getiteld *Werk aan de basis. Evaluatie van de basisvorming na vijf jaar*.<sup>2</sup> Het onderwerp van de evaluatie was de integrale kwaliteit van het onderwijs in de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs. De hoofdconclusie van de inspectie luidde: “De Nederlandse scholen voor voortgezet onderwijs bieden in de onderbouw een voldoende

<sup>1</sup> *Zie de Wet van 27 mei 1992, houdende wijziging van onder meer de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op het basisonderwijs, de invoering van de kerndoelen in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs en de invoering van het voorbereidend beroepsonderwijs. Staatsblad 1992, 270. De evaluatie is vastgelegd in artikel IV, Overgangsbepalingen basisvorming - B Evaluatie.*

<sup>2</sup> *Inspectie van het onderwijs (1999), Werk aan de basis. Evaluatie van de basisvorming na vijf jaar. Utrecht, september 1999.*

kernkwaliteit en hebben in de vijf jaren sinds de invoering van de basisvorming het onderwijs op de vormvereisten van de wet aangepast. Ze hebben daarbij nog niet voldoende vorderingen gemaakt met de inhoudelijke en didactische aanpassing van het onderwijs aan de eisen van de basisvorming.” (p. 119).

De volgende problemen stonden centraal in het evaluatierapport:

- overladenheid van het programma (te veel kerndoelen, te weinig tijd, op de gemiddelde school krijgen leerlingen bij 64% van de kerndoelen van alle vakken de kans deze ook te leren beheersen);
- te weinig aandacht voor het geheel van kerndoelen en de algemene vaardigheidsdoelen;
- beperkte vernieuwing van de didactische aanpak; actief leren, differentiatie en nieuwe vakdidactische elementen komen onvoldoende tot leven;
- versnippering van het aanbod, te weinig samenhang tussen vakken en onvoldoende samenwerking binnen secties;
- onvoldoende onderwijskundig leiderschap gericht op het primaire proces;
- het niet goed functioneren van de afsluitende toetsing, het advies eind tweede leerjaar en de oriëntatie op studie en beroep;
- onvoldoende afstemming tussen de basisvorming en de bovenbouw van met name het havo/vwo;
- diverse problemen concentreren zich vooral in het vmbo.

In de beleidsreactie van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen<sup>3</sup> op het rapport van de inspectie werden maatregelen voorgesteld die de komende paar jaar tegemoet zouden moeten komen aan de voornaamste problemen die de Inspectie in haar evaluatierapport heeft gesignaleerd. De maatregelen die zijn voorgesteld moeten volgens de beleidsreactie worden beschouwd als opmaat naar een nieuw programma met meer ruimte voor scholen voor eigen keuzes, profilering en schoolontwikkeling (beleidsreactie, p. 2). Zij zijn neergelegd in een wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs.<sup>4</sup> De maatregelen zijn per 1 augustus 2001 van kracht. Zij bestaan onder andere uit:

- een financiële impuls voor onder meer schoolontwikkeling;
- ruimte voor scholen om keuzes te maken uit het geheel van kerndoelen;
- afschaffing van de verplichte toetsing, advisering en certificering in de basisvorming.

In de beleidsreactie werd tevens aangekondigd dat de Onderwijsraad advies zou worden gevraagd over de herziening van de inhoud van het programma van de basisvorming.

## **1.2 Het advies *Agenda voor een herijking van de basisvorming***

Op 14 november 2000 bracht de Onderwijsraad het advies *Agenda voor een herijking van de basisvorming* uit. In dit advies reageerde de raad op de maatregelen die door de staatssecretaris werden voorgesteld en stelde hij een aantal fundamentele vragen ten aanzien van de basisvorming.

<sup>3</sup> *Brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen aan de Voorzitter van de Tweede Kamer met de beleidsreactie Ruimte voor kwaliteit van de basisvorming, d.d. 29 september 1999.*

<sup>4</sup> *Wet van 4 juli 2001 tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met wijzigingen in de basisvorming. Staatsblad 2001, 340.*

De raad was van mening dat de centrale, wettelijke doelstellingen van de basisvorming in onvoldoende mate zijn en worden gerealiseerd.<sup>5</sup> Dit wordt veroorzaakt door een complex geheel van factoren, dat is terug te voeren op de wijze waarop de wet tot stand is gekomen, het algemene karakter van de doelen, verschuivingen in doelen, de beperkte operationalisering, ongunstige omstandigheden tijdens de invoering en een geleidelijk veranderende maatschappelijke en beleidsmatige context.<sup>6</sup>

De raad heeft de doelen in zijn vorige advies over de basisvorming uitvoerig besproken en van commentaar voorzien. Zijn conclusies worden hieronder kort weergegeven.

Achtereenvolgens passeren de volgende doelstellingen de revue:

- a Algehele verhoging van het peil van het jeugdonderwijs
- b Modernisering
- c Harmonisering
- d Uitstel van definitieve studie- en beroepskeuze
- e Versterking van het beroepsvoorbereidend karakter van het beroepsonderwijs.

#### *Algehele verhoging van het peil van het jeugdonderwijs*

In het werkdocument *Achtergronden van de basisvorming* werd aangegeven dat het bij de invoering van de basisvorming heeft ontbroken aan een heldere operationalisering van deze doelstelling. De verhoging van het peil van het onderwijs werd zowel breed (in de zin van verdieping, verbreding en modernisering van het onderwijs en een toegenomen participatie van leerlingen) als smal (verbetering van bepaalde leerlingprestaties) opgevat. De raad stelde vast dat deze doelstelling een hoog ambitieniveau heeft, zonder dat sprake is van een duidelijke instrumentatie. De inspectie concludeerde dat de prestaties en het rendement van het onderwijs iets verbeterd zijn sinds de invoering van de basisvorming. Wordt naar de doelstelling in bredere zin gekeken, dan is het beeld meer diffuus.

#### *Modernisering van het onderwijs*

De raad oordeelde dat het proces van modernisering van het programma langzaam op gang begint te komen. Verbreding door invoering van nieuwe vakken en meer vaardigheidsgericht onderwijs hebben meer accent gekregen. In de uitvoering krijgt echter nog vaak het cognitieve accent door exameneisen van de oude programma's, door tijdgebrek, door onbekendheid met de nieuwe onderwijsvormen, enz. De vernieuwingen op dit vlak beginnen, mede als gevolg van de ontwikkelingen in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs, op gang te komen. Vernieuwingen op dit gebied vergen visie en beleid, zowel op het niveau van de sectie als het schoolniveau. De overladenheid van het programma en het ontbreken van tijd voor overleg en schoolontwikkeling vormen belangrijke belemmeringen voor de verdere ontwikkeling van deze doelstelling.

**5** *In de considerans van de wet op de basisvorming staan de volgende centrale doelstellingen opgenomen:*

**1** *een algehele verhoging van het peil van het jeugdonderwijs;*

**2** *uitstel van het moment van de verplichte studie- en beroepskeuze;*

**3** *versterking van het beroepsvoorbereidend karakter van het lager beroepsonderwijs*

*Gesteld wordt dat het met het oog op het realiseren van de eerste twee doelen nodig is:*

- *het onderwijsprogramma voor de eerste leerjaren te moderniseren;*

- *het onderwijsprogramma gedeeltelijk te harmoniseren tot één basisvorming voor alle leerlingen en kerndoelen in te voeren voor het basisonderwijs en de basisvorming.*

**6** *De raad heeft de totstandkoming van de basisvorming en het implementatieproces uitvoerig geanalyseerd in het werkdocument *Achtergronden van de basisvorming (2000)*.*

### *Gedeeltelijke harmonisering van het onderwijs*

Dit is misschien de meest kenmerkende doelstelling van de basisvorming. Tegelijkertijd heeft juist deze doelstelling vanaf het begin de meeste discussie opgeroepen en is voortdurend aan verandering onderhevig geweest. De basisvorming heeft in de praktijk tot een gedeeltelijke harmonisering geleid, maar niet in grote mate. Sinds de basisvorming krijgen leerlingen in alle schooltypen te maken met dezelfde vakken. De verschillen in aanbod tussen schoolsoorten zijn echter groot. De kerndoelen vormden het centrale middel voor de harmonisering van het onderwijs. Als gevolg van de globale aard van de kerndoelen en het ontbreken van een omschrijving van het te realiseren niveau hebben zij hun functie echter onvoldoende waar gemaakt. Vanaf 1 augustus 2001 is het bovendien wettelijk mogelijk dat scholen zelf een keuze maken uit het geheel van kerndoelen. Dat dit de harmoniserende werking van de kerndoelen verder zal verminderen, mag duidelijk zijn.

### *Uitstel van definitieve studie- en beroepskeuze*

Ook de mate waarin deze doelstelling wordt gerealiseerd, is beperkt. Net als de doelstelling gericht op harmonisering is ook deze doelstelling gaandeweg het beleidsproces onderhevig geweest aan veranderingen. Deze doelstelling heeft uiteindelijk vooral de betekenis gekregen van het verruimen van de mogelijkheden om de keuze voor een opleidingstype of beroepsrichting te herzien, of, in termen van de Inspectie, het realiseren van 'bewegelijkheid binnen het onderwijssysteem'.

Een feit is dat er meer leerlingen dan voorheen in 'dakpanklassen' worden ondergebracht en dat het aantal wisselingen van schoolsoort iets is toegenomen. Tegelijkertijd is er echter sprake van tendensen in de richting van meer selectiviteit. Zo blijkt uit gegevens van de Inspectie dat er tussen 1998 en 1999 weer een lichte toename valt te constateren van homogene klassen en een afname van dakpanklassen en breed samengestelde klassen.<sup>7</sup> Ook lijkt er een tendens waar te nemen van vervroegde selectie, vóór aanvang van het voortgezet onderwijs.<sup>8</sup>

### *Versterking van het vbo*

De raad heeft geconcludeerd dat de invoering van de basisvorming niet tot een versterking van de positie van het vbo heeft geleid. De invoering van een gemeenschappelijk basisprogramma van 15 vakken, in combinatie met een verplicht minimum van 24 uur voor de beroepsgerichte vakken in de bovenbouw en daarop gebaseerde examenprogramma's en een verblijfsduur-maatregel, hebben het vbo met een welhaast onmogelijke opdracht opgezadeld. De meeste vbo-voorzieningen gingen ertoe over de basisvorming na twee jaar af te sluiten, ook als een deel van de kerndoelen niet aan bod was gekomen. Voor scholen was het een logische keuze om voldoende tijd voor voorbereiding op de examens zwaarder te laten wegen dan het realiseren van alle kerndoelen van de basisvorming. Vormen van integratie van algemeen vormende en praktische onderdelen zijn nauwelijks van de grond gekomen. De omslag van een beroepsopleidend naar een beroepsvoorbereidend karakter van het vbo verloopt zeer langzaam. Behalve draagvlak ontbrak het ook aan middelen (lokalen, inventaris, methoden) in het vbo om deze cultuur-omslag te realiseren.

7 **Zie onder 'extra informatie' op de site: [www.kwaliteitskaart.nl/kwaliteit2000](http://www.kwaliteitskaart.nl/kwaliteit2000) van de Inspectie van het Onderwijs.**

8 **Zie onder andere Van der Werf, M.P.C., Lubbers M.J. & Kuyper H. (1999), *Onderwijsresultaten van VOCL'89 en VOCL'93 leerlingen. Den Haag/Groningen: Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek/GION Rijksuniversiteit Groningen (p. 69).***

Het ligt volgens de raad niet in de rede te verwachten dat het vanzelf nog wel goed zal komen met de doelstellingen van de basisvorming. De centrale doelstellingen van de basisvorming moeten daarom kritisch tegen het licht worden gehouden en gedeeltelijk worden herijkt. Pas wanneer helderheid bestaat over de reikwijdte en gewenste operationalisering van de doelstellingen en over wat hierbij van scholen mag worden verwacht, is het mogelijk om tot een nieuw programma voor de basisvorming te komen.

De raad acht een herijking en aanscherping van met name de doelstellingen gericht op harmonisering en uitstel van studie- en beroepskeuze noodzakelijk. De doelstellingen gericht op verhoging van het onderwijspeil en modernisering hebben een algemener karakter dat de reikwijdte van de basisvorming overtreft. Deze doelstellingen zijn in feite van toepassing op het gehele (voortgezet) onderwijs en vergen dan ook een versterkender beleid dan een wijziging van het programma van de basisvorming. Ook de doelstelling gericht op versterking van het vbo overstijgt de reikwijdte van de basisvorming. Het vbo is per 1 augustus 2001 ingebed in het vmbo. Recent zijn diverse maatregelen getroffen om de positie van het vbo te versterken. Een wijziging van het programma van de basisvorming kan daar een verdere bijdrage aan leveren.

Bij de herijking en aanscherping van de meest kenmerkende doelen van de basisvorming, te weten harmonisering en uitstel van studie- en beroepskeuze, gaat het in de eerste plaats om de vraag met welke bedoeling het onderwijs in de onderbouw van de basisvorming moet worden geharmoniseerd, tot hoever de harmonisering moet strekken en met welke middelen deze harmonisering gestalte kan krijgen. In de tweede plaats is de vraag aan de orde wat de harmonisering betekent voor de mogelijkheden tot uitstel van studie- en beroepskeuze en wat op dit punt van scholen wordt verwacht.

Er kunnen in dit verband drie cruciale vragen worden onderscheiden:

- 1 Moeten alle leerlingen een gemeenschappelijk programma, c.q. dezelfde vakken volgen?
- 2 Welk aandeel van de totale onderwijstijd neemt het gemeenschappelijke programma in, c.q. hoeveel vrije ruimte krijgt de school?
- 3 Gelden voor elk vak voor alle leerlingen en schooltypen dezelfde kerndoelen?

De herijking van de doelstelling gericht op uitstel van studie- en beroepskeuze is sterk afhankelijk van de wijze waarop de doelstelling gericht op harmonisering wordt opgevat. Naarmate de basisvorming minder sterk wordt geharmoniseerd, zullen ook de mogelijkheden tot uitstel van of correcties op keuzes verminderen. De raad gaat op de herijking van doelstellingen van de basisvorming in zijn slotbeschouwing verder in.

### **1.3 De adviesaanvraag**

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft het advies van de Onderwijsraad uitvoerig overdacht en besproken in haar beleidsreactie *Ruimte voor kwaliteit*. Mede naar aanleiding daarvan heeft zij de raad gevraagd te adviseren over het vormgeven van de programmatische invulling van de basisvorming, "zodanig dat:

- er sprake is van een gemeenschappelijke basis die alle leerlingen in het vervolgonderwijs, in hun toekomstige beroepen en in de maatschappij nodig zullen hebben;

- door differentiatiemogelijkheden recht wordt gedaan aan verschillen tussen leerlingen;
- doorstroming door het onderwijs (horizontaal, verticaal, diagonaal) zo vloeiend mogelijk kan verlopen;
- scholen meer eigen beleidsruimte wordt geboden bij de onderwijskundige inrichting.”<sup>9</sup>

Het advies moet een aanpak bieden voor de geconstateerde overladenheid en versnippering van het programma van de basisvorming en tevens tot een actualisering leiden. Als kader voor het advies wordt de bestuurlijke benadering zoals omschreven in de onderwijsbeleidsbrief *Onderwijs in stelling*. De adviesaanvraag is opgenomen in bijlage 1 van het advies.

#### 1.4 Twee perspectieven: korte en lange termijn

De raad doet in dit advies voorstellen vanuit een kortetermijnperspectief en een lange-termijnperspectief.

Vanuit het kortetermijnperspectief streeft de raad naar een oplossing voor de knelpunten zoals die in de evaluatie door de inspectie pregnant naar voren zijn gekomen: met name de overladenheid en versnippering van het onderwijsaanbod. Vooral voor het vmbo is dit een ernstige problematiek die op korte termijn moet worden opgelost. Een oplossing zou vanaf het schooljaar 2004/2005 moeten kunnen worden geïmplementeerd. Kernpunt van de door de raad voorgestelde oplossing voor de korte termijn is de opdeling van het basisvormingscurriculum in een kerncurriculum dat *vijfachtste* van de onderwijstijd beslaat en een differentieel curriculum dat *drieachtste* van de onderwijstijd in beslag zal nemen. De voorstellen van de raad betreffende de inhoud van het kerncurriculum en het differentieel curriculum, houden tevens een actualisering van de huidige vakken en kerndoelen van de basisvorming in. 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 zijn grenzen
- Recent zijn veranderingen doorgevoerd met betrekking tot de leerwegen en afdelingen in het vmbo en de zorgstructuur
- Terugroffeffecten 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.

De raad acht echter wel een meer fundamentele herziening van het programma van de basisvorming noodzakelijk. Deze noodzaak vloeit voort uit verschillende maatschappelijke en technologische ontwikkelingen, o.a. de economische weerbaarheid van het land, de informatisering van de samenleving door de voortgaande invloed van informatie- en communicatietechnologie, internationalisering en de groeiende culturele verscheidenheid in de samenleving en de veranderingen in de manieren waarop leerlingen zich gedragen

<sup>9</sup> *Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen aan de voorzitter van de Onderwijsraad d.d. 12 februari 2001, alsmede een specificatie van de adviesaanvraag bij brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen aan de voorzitter van de Onderwijsraad d.d. 19 februari 2001.*

en leren. Er is daarom reden om de vraag wat leerlingen aan het einde van het voortgezet onderwijs 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 gehele funderend onderwijs. Bij deze fundamentele doordenking hoort ook de afweging waar de adviesaanvraag aan refereert, of kerncompetenties mogelijk een beter ordeningsprincipe voor de basisvorming vormen dan vakken en/of kerndoelen. De raad acht een dergelijke fundamentele herziening van de basisvorming pas op lange termijn, vanaf ±2010 volledig implementeerbaar. De doordenking en ontwikkeling daarvan moet echter snel van start gaan. De raad doet daarvoor in hoofdstuk 2 een procedurevoorstel.

## 1.5 De aanpak en opzet van het advies

### *Aanpak van het advies*

De raad heeft ter voorbereiding van het advies een commissie samengesteld die vijf keer heeft vergaderd. De voortgang van het adviesproject is verschillende malen in de raadsvergadering aan de orde geweest. Het definitieve advies is vastgesteld in de raadsvergadering van 21 september 2001.

De volgende activiteiten zijn ten behoeve van dit advies ondernomen:<sup>10</sup>

- 1 Er zijn (informele) gesprekken gevoerd met medewerkers van de inspectie van het onderwijs alsmede met de SLO.
- 2 Er zijn studiedagen en conferenties bezocht. Voorts is een beknopte inventarisatie van buitenlandse curricula verricht.
- 3 Aan het GION is de opdracht verstrekt tot opstelling van een studie over de leerlingenstromen in de eerste jaren van het voortgezet onderwijs.<sup>11</sup>
- 4 Ten behoeve van een nadere standpuntbepaling met betrekking tot het leergebied Science zijn gesprekken gevoerd met het bureau Axis en is een expertmeeting georganiseerd met vijf vakdidactici van de vijf vakken natuurkunde, scheikunde, biologie, techniek en wiskunde.
- 5 Om de voorstellen voor de korte termijn te peilen is een bijeenkomst met velddeskundigen, met name schoolleiders, gehouden.
- 6 Er is een discussiebijeenkomst gehouden met het oog op voorstellen voor de lange termijn. Vier externe deskundigen droegen naast een korte inleiding middels discussiebijdragen bij aan de gedachtevorming rond de wat verder gelegen toekomst van de basisvorming.
- 7 Met de commissie Kerndoelen Basisonderwijs is overleg gepleegd alsmede zijn notities uitgewisseld met het oog op afstemming van basisvorming en basisschool.

<sup>10</sup> De activiteiten worden meer uitgewerkt beschreven in bijlage 2 van het advies.

<sup>11</sup> Deze studie is verschenen onder de titel: H. Kuyper en H.C.M. van der Werf (2001), Inventarisatie van leerlingstromen in het voortgezet onderwijs. Den Haag: Onderwijsraad.



### *Opbouw van het advies*

De opbouw van het advies spoort met het onderscheid in een kortetermijnperspectief en een langetermijnperspectief. Hoofdstuk 2 geeft een procedure-voorstel voor een fundamentele herziening van de inhoud van het curriculum op de lange termijn. Hoofdstuk 3 bevat de voorstellen voor de korte termijn, te weten de invoering van een kerncurriculum en een differentieel curriculum. Het advies wordt in hoofdstuk 4 afgesloten met een samenvatting en een slotbeschouwing.

## 2 Voorstel voor de lange termijn

**De raad formuleert in dit hoofdstuk een procedurevoorstel voor een beleids- en ontwikkelingstraject ten behoeve van een vergaande herziening van de basisvorming.<sup>12</sup>**

**Na een korte inleiding waarin hij de reikwijdte van het voorstel schetst (2.1), gaat hij eerst in op de aanleiding voor het langetermijnvoorstel (2.2). Vervolgens geeft hij een schets van maatschappelijke ontwikkelingen die nopen tot een fundamentele herziening van het curriculum (2.3). In de volgende paragraaf (2.4) vraagt de raad zich af hoe nieuwe curricula ingericht zouden moeten worden. Tenslotte doet de raad een voorstel voor een beleids- en ontwikkelingstraject ten behoeve van de beoogde herziening van de basisvorming (2.5).**

### 2.1 Inleiding en reikwijdte

De raad heeft in paragraaf 1.4 kort aangegeven waarom een vergaande vernieuwing van het onderwijs nodig is. De adviesvraag heeft hij ook in die zin geïnterpreteerd. Tegelijkertijd is het nodig op de korte termijn om met name de knelpunten van overladenheid en versnippering van het huidige onderwijsaanbod het hoofd te bieden. Hij heeft daarom besloten – zoals eerder vermeld - de adviesvraag in twee delen te beantwoorden, een voorstel voor een vergaande herziening van het onderwijs en een voorstel bedoeld voor de korte termijn om de basisvorming te herzien zodat aan de voornoemde knelpunten een oplossing kan worden geboden. Dit laatste voorstel formuleert hij in hoofdstuk 3.

Op voorhand stelt hij vast dat deze discussie raakt aan de positionering van de basisvorming in het onderwijssysteem: tussen basisschool en de eindexamenprogramma's voortgezet onderwijs in. De adviesaanvraag maakt uitdrukkelijk melding van deze positionering en ook in het voorstel voor de korte termijn (hoofdstuk 3) wordt deze uitdrukkelijk in beschouwing genomen. Het voorstel voor de lange termijn kan daarom niet beperkt blijven tot het basisvormingscurriculum; het basisonderwijs en de examenprogramma's van het voortgezet onderwijs moeten er eveneens bij worden betrokken.

<sup>12</sup> Dit hoofdstuk is onder meer gebaseerd op een door de Onderwijsraad georganiseerde discussiebijeenkomst over de toekomst van de basisvorming (zie paragraaf 1.5).

De raad betreft daarom het gehele funderend onderwijs in dit voorstel. Voorts zal in een vergaande herziening van dit onderwijs terdege rekening moeten worden gehouden met de doorstroom en aansluiting met de diverse examenprogramma's van havo en vwo. Dit uitgangspunt moet in de discussie en ontwikkeling worden meegenomen.

## 2.2 Aanleiding voor het langetermijnvoorstel

De vraag wat leerlingen aan het eind van de leerplicht moeten kennen en kunnen om adequaat verder te kunnen in opleiding, betaald werk en andere vormen van maatschappelijke participatie, moet opnieuw aan de orde worden gesteld. Het onderwijs wordt sterk beïnvloed door tal van ontwikkelingen in en buiten het onderwijs die naar het oordeel van de raad vergaande vernieuwing vergen. Ook de staatssecretaris komt tot deze conclusie in haar beleidsreactie *Ruimte voor Kwaliteit* als zij zegt: "de vragen 'welke onderwijshouden binnen scholen aan bod moeten komen' en 'welke werkwijzen daarbij gehanteerd zouden moeten worden' zijn vanuit de huidige programmering nauwelijks meer adequaat te beantwoorden."<sup>13</sup>

De ontwikkeling van voorstellen voor een fundamentele herziening vergen echter meer tijd dan de raad is gegund. In zijn voorstel voor de korte termijn heeft hij daarom getracht de belangrijkste knelpunten aan te pakken en tegelijk aanzetten tot vernieuwing te geven in het verlengde van de huidige situatie. Door meer ruimte te scheppen voor de scholen voor de eigen onderwijskundige inrichting en door een begin te maken met integratie van kennisgebieden in het onderwijsaanbod neemt hij een voorschot op nieuwe ontwikkelingen. De raad geeft in het volgende elementen voor een verkenning aan die hij van belang acht voor de herziening van het funderend onderwijs. Hij realiseert zich dat hiermee zeker niet het laatste woord is gezegd. Allerlei zaken moeten nog grondig worden bediscussieerd bijvoorbeeld de vraag naar het belang van het initieel funderend onderwijs in relatie tot scholingsmogelijkheden op latere leeftijd. Deze vraag raakt aan de onderwijskundige inrichting van de diverse leerfasen, maar ook aan investeringenbeslissingen met betrekking tot de bevordering van "menselijk kapitaal".<sup>14</sup> De raad wil met dit hoofdstuk aangeven dat een grondige bezinning op de huidige structuur en inhoud van het onderwijs nodig is. Hij denkt dat in het vervolg op de implementatie van zijn in hoofdstuk 3 voorgestelde kortetermijnherziening, de mogelijkheden daartoe voorhanden zijn.

## 2.3 Maatschappelijke ontwikkelingen

Onderwijs als maatschappelijk instituut heeft voortdurend te maken met invloeden vanuit de maatschappij en vice versa. De volgende maatschappelijke ontwikkelingen lijken in de huidige tijd vooral van belang:<sup>15</sup>

- De toenemende kennisintensiteit van maatschappelijke en arbeidsprocessen leidt

13 *Brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen aan de Voorzitter van de Tweede Kamer met de beleidsreactie Ruimte voor kwaliteit van de basisvorming, d.d. 29 september 1999.*

14 *c.f. Heckman J.J. (2000), 'Policies to foster human capital'. Research in economics, 54, (p. 3-56).*

15 *Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2001).*

tot steeds meer aandacht voor kennisverwerving. Het is belangrijk dat leerlingen cognitieve en sociale vaardigheden aanleren en ontwikkelen zoals probleemoplossend vermogen en creativiteit, samenwerken, wendbaar denkniveau, zelfreflectie en werkhouding, mede in het perspectief van een leven lang leren. Er wordt steeds meer belang gehecht aan basisvaardigheden waar ieder individu in onze kennissamenleving over moet beschikken. Er moet steeds meer gekapitaliseerd worden op kennis en creativiteit van de beroepsbevolking.<sup>16</sup>

- Individualisering en differentiatie in culturen en samenlevingsvormen worden steeds belangrijker. Er is sprake van toenemende variatie in waarden en normen, religies en etnische achtergronden. Er wordt daarom steeds meer onderwijs op maat verlangd. Ook is er aandacht nodig voor de samenbindende bijdrage van onderwijs en een gemeenschappelijk referentiekader van normen, waarden, historische en culturele kennis.
- Als gevolg van demografische ontwikkelingen zal het aantal achterstands- en zorgleerlingen toenemen. Eveneens stijgt de behoefte aan leraren vanwege groeiende leerlingenaantallen, langere leerwegen en de sterke vergrijzing van het lerarenbestand.
- Informatisering van de samenleving doet steeds meer zijn invloed gelden. Informatie- en communicatietechnologie zal een steeds belangrijker rol gaan spelen als instrument voor kennis en informatieverwerking. Informatie- en communicatietechnologie (ict) kan bijdragen aan andere vormen van leren en maakt maatwerkgericht onderwijs meer mogelijk. Het biedt kansen voor didactische vernieuwing. Het schept mogelijkheden in de organisatie van het onderwijsleerproces (leren op afstand, inzetten bijzondere docenten, mondiale contacten enz.).
- Een beperkte (initiële) periode naar school is niet meer voldoende. Nodig is een leven lang leren met het oog op employability. Ook is er de ontwikkeling dat kennis in toenemende mate ook buiten schoolverband wordt verworven (internet, vrije tijd, werksituaties, informeel leren).
- Er is sprake van toenemende globalisering en regionalisering; Europa wordt steeds belangrijker, niet alleen door de harmonisering van regelgeving maar ook door de toenemende uitwisseling (studie en werk) tussen Europese landen. Gerichtheid op Europa neemt toe met onder meer gevolgen voor curricula- en diploma-afstemming. De internationale mobiliteit zal toenemen.

Het is vooral de snelheid in toename in kennisintensiteit van maatschappelijke processen en de verandering in de waardering van het type kennis die als de meest dominante invloeden gezien worden en die een aanzienlijke aanpassing vergen in de inrichting van het onderwijs en de positionering van dat onderwijs in de samenleving. Voor het onderwijs zijn daarom ontwikkelingen op het terrein van ict van groot belang. De snelheid waarmee veranderingen zich in de samenleving voltrekken maken aanpassingen van het onderwijs urgent. Dit roept de volgende vragen op.

**16** C.f. Raad voor Verkeer en Waterstaat. (december 1999), Nederland, let op uw saeck. Advies Technologie, economie en levensstijl; over de betekenis van informatie- en communicatietechnologie. Den Haag.

- Welke kennis, inzichten en vaardigheden moeten de huidige en toekomstige generaties leerlingen in het funderend onderwijs verwerven?
- Vanuit welke basisprincipes of ordeningsmodellen moet het onderwijsaanbod worden ingericht?
- Hoe moet in dit verband de beleidsrelatie tussen school en overheid gezien worden?

In de volgende paragraaf wordt op deze vragen ingegaan als aanloop naar een procedurevoorstel voor de verdere ontwikkeling van het funderend onderwijs.

## **2.4 Inhoud, ordening en beleidsrelatie**

In deze paragraaf vraagt de raad zich af hoe de curricula in het funderend onderwijs zouden moeten worden ingericht. Naast de vraag naar de beleidsrelatie zijn twee vragen met betrekking tot de herziening van de curricula relevant:

- de vraag naar de inhoud (leerstof)
- de vraag naar de ordening van de inhoud.

Beide vragen hangen met elkaar samen en moeten ook in samenhang bediscussieerd worden.

### *De inhoud van het curriculum*

De raad is van oordeel dat in deze discussie diverse vragen aan de orde zijn die zowel betrekking hebben op de formele als inhoudelijke kanten van leerstof (kennis en vaardigheden). Hij noemt de volgende:

- de aard van de kennis (conceptueel, empirisch, logisch-analytisch) die verworven moet worden c.q. overgedragen;
- de relatie tussen leerstof en maatschappelijke activiteitsvelden;
- de relatie tussen leerstof en de wetenschappelijke disciplines waaruit die leerstof voortkomt;
- en de vraag naar de haalbaarheid voor de leerlingen voor wie de leerstof en het gedefinieerde niveau bedoeld zijn.

Deze vragen bieden een kader voor te maken keuzes van leerstof die deel behoort uit te maken van het beoogde curriculum in het funderend onderwijs.

### *Ordening van het curriculum*

In samenhang met de inhoudskeuze is de ordening van het aanbod van belang. De wijze waarop leerstof in wet- en regelgeving en leerplannen geformuleerd wordt is van groot belang voor de vraag hoe scholen hun onderwijs kunnen inrichten en met welke leeropbrengst de leerlingen de school verlaten. De raad ziet hier tenminste twee hoofdprincipes van ordening, te weten:

- ordening vanuit leerstof
- ordening vanuit competenties.

De raad meent dat mogelijke ordeningsprincipes op korte termijn in discussie gebracht moeten worden. Belangrijk is daarbij de vraag naar de hiërarchie van kennisgebieden. In zijn kortetermijnvoorstel sluit hij zich wat dit betreft grotendeels bij de traditie aan. In

een diepgaande bezinning op de inhoud moet het relatieve belang van de diverse kennisgebieden en de wijze van ordening in het curriculum indringend aan de orde worden gesteld. De raad is voorts van oordeel dat hierbij ook de andere hoofdelementen van onderwijs, de inrichting van de opleidingen en de resultaatbepaling (examenring), moeten worden betrokken.<sup>17</sup> De ordening vanuit competenties is betrekkelijk nieuw en mede om deze reden gaat de raad hieronder verder op deze mogelijkheid verder in.

Alvorens op de beleidsrelatie tussen overheid en scholen in te gaan wil de raad eerst nog twee zaken aan de orde stellen die zijns inziens van groot belang voor de te voeren discussie zijn. Dit betreft het competentiebepaling en ontwikkelingen op het terrein van ict.

Het begrip *competentie* lijkt een kernbegrip voor de toekomstige ontwikkeling van het onderwijs, met name voor het curriculum. In de adviesaanvraag is nadrukkelijk op het belang van dit concept gewezen. Om deze redenen gaat de raad hier dieper op in.

Het begrip *competentie* is aanvankelijk ontwikkeld in de context van 'human resource development' en van beroepsonderwijs.<sup>18</sup> Competenties worden gezien als vermogens om een set kennis, vaardigheden en houdingen te benutten om concrete activiteiten op een adequate wijze te vervullen.<sup>19</sup> Het is breder van strekking dan kennis. Recent zijn echter algemenere analyses gepleegd onder meer in het kader van het DeSeCo programma van de OECD.<sup>20</sup> Uit die analyses kan het volgende opgemaakt worden. Competenties vanuit een functionele benadering bezien worden gestructureerd rond eisen en taken. Tegemoet komen aan complexe eisen en taken vereist naast kennis en vaardigheden ook strategieën en routines om kennis en vaardigheden toe te passen, de geëigende emoties en attitudes en de aansturing (management) van deze elementen. Competentie gaat dus verder dan kennis en dan vaardigheden.

Op grond van diverse rapporten vanuit verschillende invalshoeken kunnen drie kerncompetenties worden geïdentificeerd:

- autonoom en reflexief handelen;
- instrumenten interactief gebruiken (waarbij instrumenten breed worden opgevat: taal, wetten, materiele instrumenten enz. die relevante zijn om aan de eisen van het dagelijkse en professionele leven te kunnen voldoen);
- deelnemen aan en functioneren in sociaal heterogene groepen.<sup>21</sup>

Het gaat hier dus om een ruimere definitie van het begrip kerncompetentie dan gewoonlijk in de literatuur met betrekking tot het beroepsonderwijs wordt gehanteerd. In die literatuur wordt een sterke koppeling gelegd met het leren van organisaties respectie-

17 *Zie onder meer het advies: Onderwijsraad (september 2001), WEB: werk in uitvoering. Een voorlopige evaluatie van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs. Onderwijsraad, Den Haag.*

18 *Mulder M. (2000), Competentieontwikkeling in bedrijf en onderwijs. Inaugurele rede. Wageningen: Wageningen Universiteit.*

19 *Onstenk J. (1997), Lerend leren werken. Brede vakbekwaamheid en de integratie van leren, werken en innoveren. Proefschrift. Nijmegen: Universiteit van Nijmegen.*

20 *Het gaat hier om het programma 'Definition and Selection of Competencies: Theoretical and Conceptual Foundations', een door de OECD geïnitieerd programma dat in 1997 gestart is. De bedoeling van het programma is te komen tot een overkoepelend expliciet conceptueel kader om onderzoek naar competenties van een theoretische en praktisch-politieke basis te voorzien. Rychen D.S. & Salgarnik L.H. (2000). Definition and Selection of Key Competencies. A contribution of the OECD program Definition and Selection of Competencies: Theoretical and Conceptual Foundations. ([www.deseco.admin.ch](http://www.deseco.admin.ch)).*

21 *Rychen D.S. & Salgarnik L.H. (2000), Definition and Selection of Key Competencies. A contribution of the OECD program Definition and Selection of Competencies: Theoretical and Conceptual Foundations. ([www.deseco.admin.ch](http://www.deseco.admin.ch)).*

lijk beroepsvereisten voor beroepen.<sup>22</sup> Voor het algemeen onderwijs moeten andere ijkpunten voor de omschrijving van gewenste competenties worden gezocht, waarbij met name de vraag naar de eisen en taken aan de orde is. Competentiedenken legt de nadruk op adequaat handelen in bepaalde welomschreven situaties; hierbij is ook de context waarin gehandeld moet worden van belang.<sup>23</sup> Ook is hier de vraag aan de orde hoe competenties moeten worden beoordeeld. Wellicht dat de algemene onderwijsdoelen zoals geformuleerd in de bijlage bij het *Besluit kerndoelen en adviesurentabel basisvorming 1998-2003* aangrijpingspunten vormen bij een verkenning van het begrip competenties ten behoeve van het funderend onderwijs. De raad benadrukt nogmaals dat ordening vanuit competenties van algemeen onderwijs nog een aanzienlijke vertaalslag zal vergen<sup>24</sup>.

Een tweede belangrijke ontwikkeling waar de raad nader op wil in gaan betreft *de educatieve potenties van ict en de informatisering van de samenleving*.

Deze ontwikkeling raakt ten eerste aan de vraag welke vaardigheden in de huidige en toekomstige informatiemaatschappij nodig zijn. Onder meer is deze vraag van belang vanwege de snelle verspreiding van kennis terwijl tegelijkertijd kennis sneller veroudert. Om hier mee om te kunnen gaan zijn nieuwe vaardigheden nodig. Het gaat hier om vaardigheden die verder gaan dan instrumentele vaardigheden, maar structureel of strategisch van aard zijn.<sup>25</sup> Deze vaardigheden kunnen als volgt aangeduid worden: redactie, regie, reflectie, feedback, leren in een netwerk omgeving en interculturele communicatie.<sup>26</sup> Ten tweede raken de ict-ontwikkelingen aan de wijze waarop onderwijs wordt ontworpen en ingericht. Ict is een belangrijke determinant van onderwijsdesign geworden.

Inmiddels heeft ict in het onderwijs een ontwikkeling doorgemaakt van leren óver naar leren mét ict. Leren met ict heeft een veelheid aan invullingen gekregen: oefenprogramma's, instructieprogramma's, simulaties en multimedia, gebruik van algemene applicaties bij leeractiviteiten (tekstverwerking, databases, spreadsheet), computer als toegang tot Internet en gebruik van e-mail.<sup>27</sup> Deze software- en hardware instrumenten en de structuren waarvan zij deel uitmaken, leiden tot een mogelijke ordening van leeromgevingen

- 22 **Zie onder meer:**  
*Onstenk J. (1997), Lerend leren werken. Brede vakbekwaamheid en de integratie van leren, werken en innoveren. Proefschrift. Nijmegen: Universiteit van Nijmegen;*  
*Mulder M. (2000), Competentieontwikkeling in bedrijf en onderwijs. Inaugurale rede. Wageningen: Wageningen Universiteit;*  
*Thijssen J.G.L. (2000), 'Competentieontwikkeling in het beroepsonderwijs'. Tijdschrift voor Opleiding en Ontwikkeling, (p.13, p.10, p. 5-11).*
- 23 *Onderwijsraad (september 2001), WEB: Werk in uitvoering. Een voorlopige evaluatie van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs. Onderwijsraad, Den Haag.*
- 24 *In het besluit Kerndoelen en adviesurentabel basisvorming 1998-2—3 worden deze algemene onderwijsdoelen als zodanig benoemd; in eerdere beleidsstukken worden zij nog als algemene vaardigheden aangeduid.*
- 25 *In opdracht van de Onderwijsraad is inmiddels door J.J.G. Merriënboer en M.R. van der Klink van de Open Universiteit Nederland een studie ter hand genomen onder de titel 'Competenties: Van complicaties tot compromis?' De verschijning van deze studie staat gepland voor mei 2002.*
- 26 *Steyaert J. (2000), Digitale vaardigheden. Geletterdheid in de informatiesamenleving. Werkdocument 76. Den Haag: Rathenau Instituut.*
- 27 *Zie voor een nadere beschrijving en uitleg: Nevejan C. & Bruijns V. (2001), Synchron A-synchroon. Onderwijsvernieuwing in de informatiesamenleving. Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam 9p. 58-760.*  
*Volman M. & Van Eck E. (2001), 'Sekseverschillen bij ict-gebruik in het onderwijs: twee decennia onderzoek'. Pedagogische Studiën, 2001, 78, 4, (p. 223-238).*

langs de assen synchroon – asynchroon en fysiek – virtueel.<sup>28</sup> Elk van de daarmee te typeren leeromgevingen stelt zijn eigen ontwerpeisen. Ook deze ontwikkeling zal naar het oordeel van de raad een belangrijke rol moeten spelen in de herziening van het funderend onderwijs.

#### *Beleidsrelatie overheid en scholen*

Naast de vragen naar inhoud en ordening van het onderwijsaanbod is de vraag naar de beleidsrelatie tussen overheid en scholen voor de herziening van het funderend onderwijs van belang. De raad pleit ervoor dat bij de uitwerking van deze beleidsrelatie ten behoeve van de herziening van het funderend onderwijs de volgende uitgangspunten worden gehanteerd:

- De overheid behoort bij de herziening het voortouw te nemen en dient de voorwaarden te scheppen voor de coördinatie van het beleid dat uit beslissingen op grond van de ontwikkelde strategie voortkomt.
- De taakinstellingen (de scholen) moeten hun taken uitvoeren met een eigen verantwoordelijkheid maar binnen de kaders van de centrale aansturing van de landelijke overheid. Dit uitgangspunt vergt nadere analyse van de maatschappelijke ontwikkelingen en de praktijk om na te gaan hoe precies de verhoudingen tussen de dragende actorgroepen, overheid, lerarenorganisaties, verenigingen van scholen, ouder/leerling-organisaties, en andere maatschappelijke instanties, functioneren.<sup>29</sup>
- Pluriformiteit ten aanzien van ontwikkeling en implementatie. Het kan bijvoorbeeld adequaat zijn een R&D model te volgen: van idee naar product of proces, volgtijdelijk ontwikkeld en geïmplementeerd en waarbij diverse zelfstandige instituties zij betrokken zijn die elk een deel van de keten voor haar rekening neemt. Er kan echter ook volgens een netwerkmodel gewerkt worden. Relevante instituten bij de innovatie vanaf het idee tot en met implementatie zijn met elkaar verbonden in een (communicatief) netwerk. De onderlinge communicatie vergroot de kans op het genereren van ideeën en het kan de ontwikkeltijd bekorten.<sup>30</sup>
- Deelname en inbreng vanuit de pluriforme maatschappij moet zijn gewaarborgd. De variatie in opvattingen, stromingen, normen, kennis en informatie dient in de beoogde discussie aan de orde te kunnen worden gebracht. Het is derhalve zaak diverse maatschappelijke velden (wetenschap, economie, onderwijs, enz.) bij het ontwikkelingsproces te betrekken.

Met deze uitgangspunten is een zekere richting gegeven aan de rol van de overheid en de scholen in de komende herziening van het funderend onderwijs. De raad stelt echter voor deze beleidsrelatie, en dan met name het aspect van aansturing van het onderwijs, onderwerp van nadere studie te maken.

In de volgende paragraaf formuleert hij voor de aanpak van de herziening een procedurevoorstel.

28 **Nevejan C. & Bruijns, V. (2001), *Synchroon A-synchroon. Onderwijsvernieuwing in de informatiesamenleving. Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam.***

29 **Zie ook: *Onderwijsraad (2001), WEB: werk in uitvoering. Een voorlopige evaluatie van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs. Onderwijsraad, Den Haag. In die evaluatie wordt een helder beeld geschetst van de hier bedoelde verhouding. Ten behoeve van de verdere ontwikkeling is een analoge analyse van de krachtsverhoudingen ten aanzien van het voortgezet onderwijs nodig.***

30 **c.f. *Folstar, P. (2001), 'Terug naar de basis': Naar een beter begrip van een veilige en duurzame voedselvoorziening. Wageningen: Wageningen Universiteit (p.27).***



## 2.5 Beleids- en ontwikkelstrategie

De raad stelt voor dat gezocht wordt naar een langetermijnaanpak of -strategie op basis waarvan het onderwijs zich aan veranderende omstandigheden kan aanpassen c.q. voortdurend met veranderende omstandigheden kan omgaan. Hij denkt dat deze uit drie componenten moet bestaan:

- 1 De eerste component betreft de analyse van maatschappelijke ontwikkelingen in verband met hun betekenis voor de herziening van het funderend onderwijs. Door diverse instituten als het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), het Sociaal-cultureel planbureau (SCP), het Nederlands demografisch instituut (NIDI) identificeren en beschrijven regelmatig trends op diverse maatschappelijke terreinen. Een nadere analyse van deze trends is van belang om de precieze betekenis na te gaan voor de verdere ontwikkeling van het funderend onderwijs.
- 2 De tweede component heeft betrekking op de ontwikkeling en inrichting van het onderwijs, het curriculum. Belangrijke vragen die hierbij aan de orde moeten komen zijn onder meer:
  - Vanuit welke principes van ordening (vakken/vakdidactieken, competenties, kerndoelen enz.) moet het curriculum worden opgebouwd?
  - Welke rol kan of moet het begrip “competenties” vervullen in de ontwikkeling van het nieuwe curriculum?
  - Welke betekenis hebben ontwikkelingen in ict in verband met nieuwe te verwerven vaardigheden?
  - Wat is het belang van traditie versus vernieuwing en hierbij het belang van ontwikkelings- en leerpsychologische principes?
  - Op welke wijze moeten de opbrengsten van het onderwijsleerproces worden omschreven?
- 3 Een derde component betreft het proces van ontwikkeling, implementatie, consolidatie en evaluatie. Het gaat hier om het complexe proces van uitlijning, coördinatie en uitvoering van het proces van herziening van het funderend onderwijs met als elementen onder meer de vraag naar de precieze basis voor herziening: periodiek peilingsonderzoek en/of verkenning van maatschappelijke ontwikkelingen (arbeidsmarkt/maatschappelijk leven). Een belangrijk element hierin is ook het identificeren en benutten van de eigen mogelijkheden en bronnen van de scholen, initiële en post-initiële lerarenopleidingen en innovatie-centra. Het gaat hierbij om die kwalitatief goede producten en processen waarover de instellingen beschikken en die potentieel bevatten voor de toekomst. Onder meer om deze reden is het van belang de scholen nauw bij beleidsvorming te betrekken. Bij innovatiecentra gaat het om het aanboren van innovatief talent in de eigen organisatie (de centrale overheid dan wel in de scholen of ondersteuningsinstellingen) om te voorkomen dat veranderingen in een top-down proces blijven steken en onvoldoende alle niveaus van “de organisatie” bereiken.

De raad stelt voor dat op korte termijn – na aanvaarding van het voorstel - nagegaan wordt op welke wijze de aansturing en coördinatie van het voorgestelde beleids- en ontwikkelingstraject vorm moet worden gegeven. Hij pleit voor een duidelijk zichtbaar en aanspreekbaar coördinatiepunt dat brede en pluriforme contacten en netwerken kan onderhouden. Dit coördinatiepunt moet de werkzaamheden en opbrengsten van de in

gang te zetten activiteiten en projecten analyseren en beoordelen om op basis daarvan tot een integrale ontwikkelings- en implementatiestrategie te komen.

De raad realiseert zich dat voor de ontwikkeling van de strategie een groot aantal activiteiten en projecten vereist is. Hij stelt voor dat deze projecten openbaar worden aanbesteed (een zogenoemde tender).<sup>31</sup> Hij adviseert de overheid bij de toekenning van opdrachten als belangrijk criterium te hanteren de mate waarin scholen als belanghebbenden zeggenschap in de ontwikkeling en uitvoering hebben. Voorts moet er voldoende samenhang met het geheel van de strategie worden gewaarborgd.

De raad realiseert zich dat er nog een lange weg te gaan is alvorens de kernvraag van wat leerlingen op het einde van de leerplicht moeten kennen en kunnen, opnieuw kan worden beantwoord en alvorens dat antwoord in goed onderwijs kan worden omgezet. Niet voor niets noemt hij het voorstel in dit hoofdstuk een voorstel voor de *lange termijn*. Niettemin acht hij de noodzaak ervan in het voorgaande voldoende aangegeven. De raad is gaarne bereid op hoofdlijnen de bedoelde processen te ondersteunen. Zijn in het volgende hoofdstuk geformuleerde voorstel voor de korte termijn ziet hij als een goede overgang naar de voorgestelde fundamentele herziening.

**31** Een dergelijk voorstel heeft hij eerder geformuleerd in het kader van zijn advies over de educatieve infrastructuur. Zie: *Onderwijsraad (2001), Ten dienste van de school. Advies over de educatieve infrastructuur. Onderwijsraad, Den Haag.*

### **3 Voorstel voor een kerncurriculum en differentieel curriculum**

In de adviesaanvraag wordt de Onderwijsraad verzocht “voorstellen te doen voor het terugdringen van de overladenheid in het onderwijsprogramma, bijvoorbeeld door te adviseren over een kerncurriculum en een optioneel curriculum zoals voorgesteld door de Inspectie, met elementen die tenminste deel zouden moeten uitmaken van een breed gedragen gemeenschappelijk basisprogramma”.<sup>32</sup> De opdeling van het huidige curriculum in een kerncurriculum en een differentieel curriculum is naar het oordeel van de raad bij uitstek geschikt om de genoemde problemen van overladenheid en versnippering aan te pakken en de in de adviesaanvraag genoemde doelen te realiseren. In paragraaf 3.1 wordt dit nader beargumenteerd. In paragraaf 3.2 worden voorstellen gedaan met betrekking tot de inhoud van het kerncurriculum. In paragraaf 3.3 wordt de inrichting van het differentieel curriculum beschreven. Paragraaf 3.4 gaat in op de aansturing en toetsing van het kerncurriculum. Daarbij komt ook de beschikbaarheid en organisatie van de onderwijstijd aan de orde. Paragraaf 3.5 gaat in op consequenties van het voorgestelde kerncurriculum en het differentieel curriculum voor de doorstroom. Paragraaf 3.6 bevat aanbevelingen voor de implementatie van het kern- en differentieel curriculum. In paragraaf 3.8, tenslotte, wordt ingegaan op de betekenis van de voorstellen voor de herijkingsvragen die de raad in zijn vorige advies over de basisvorming heeft gesteld.

<sup>32</sup> *'Adviesaanvraag basisvorming', Brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen aan de Voorzitter van de Onderwijsraad d.d. 12 februari 2001 (OR 20010050/592) en 'Specificatie adviesaanvraag Basisvorming', Brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen aan de Voorzitter van de Onderwijsraad d.d. 19 februari 2001 (OR 20010062/592).*

### 3.1 Een kerncurriculum voor de basisvorming

Het idee van een kerncurriculum voor het voortgezet onderwijs is reeds enkele keren door verschillende organisaties naar voren gebracht en op verschillende manieren uitgewerkt. De voormalige Adviesraad voor het Onderwijs (ARO) lanceerde het idee van een kerncurriculum in het advies *Ruimte voor leren* (1994)<sup>33</sup>. Dit kerncurriculum zou de gemeenschappelijke minimum leerdoelen voor alle leerlingen moeten bevatten. In het kerncurriculum moest volgens de ARO nadruk liggen op kennis als gereedschap en op het leren gebruiken van basiskennis, als grondslag voor het maatschappelijk functioneren en het leren elders en later. Elke school zou daarnaast een eigen 'kwaliteitsprofiel' kunnen inrichten, dat bij de leerlingen, de omgeving en de schoolspecifieke situatie past. Hiermee zouden de professionele mogelijkheden van de scholen om te beslissen over hetgeen voor leerlingen in het funderend onderwijs van belang is, meer worden benut. Het SCP borduurde op deze gedachten voort en stelde eveneens een kerncurriculum voor in *Scholen onder druk* (1999)<sup>34</sup>. Net als bij de ARO vormde ook hier het belangrijkste motief het bieden van tegenwicht aan het grote aantal eisen aan het onderwijs en het creëren van ruimte voor programmadiifferentiatie en profilering door scholen. Ook de Inspectie stelde in het evaluatierapport *Werk aan de basis* (1999)<sup>35</sup> voor om verplichte kerndoelen en optionele kerndoelen te onderscheiden, om op deze wijze tot een kerncurriculum en een optioneel curriculum te komen. Hiermee zou de overladenheid van de basisvorming kunnen worden tegengegaan. In de Tweede Kamer is aangedrongen op een kerncurriculum en een optioneel deel.<sup>36</sup> De staatssecretaris nam het voorstel van de Inspectie over en heeft de Onderwijsraad gevraagd hieraan een nadere uitwerking te geven.

De raad is van mening dat met de invoering van een *kerncurriculum* en een *differentieel curriculum* in de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs beter dan nu recht kan worden gedaan aan de mogelijkheden en voorkeuren van leerlingen. Dit vormt naar zijn oordeel het belangrijkste oogmerk van de herziening van het programma van de basisvorming. Een kerncurriculum betekent een minder overladen, meer samenhangend en minder versnipperd gemeenschappelijk onderwijsprogramma. Een kerncurriculum moet in principe voor (bijna) alle leerlingen haalbaar zijn en verplicht worden voorgeschreven. Het differentieële deel van het curriculum valt onder de regie van de school. De school kan in de daarvoor gereserveerde tijd een aanbod doen dat direct is afgestemd op de mogelijkheden en behoeften van de leerlingenpopulatie. Voor sommige leerlingen zal de school het nodig achten dat zij extra leertijd aan het kerncurriculum besteden. Voor andere leerlingen zal de tijd die staat voor het kerncurriculum voldoende zijn. Aan deze leerlingen kan de school in het differentieel curriculum andere vakken aanbieden. 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.<sup>37</sup>

33 *Adviesraad voor het onderwijs (1994), Ruimte voor leren. Utrecht: ARO.*

34 *Bronneman-Helmers, H.M. (1999), Scholen onder druk. Op zoek naar de taak van de school in een veranderende samenleving. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.*

35 *Inspectie van het Onderwijs (1999), Werk aan de basis. Evaluatie van de basisvorming na vijf jaar. Den Haag: SDU.*

36 *TK, vergaderjaar 2000-2001, 26 733, nr. 12 (verslag van een algemeen overleg d.d. 14 februari 2001).*

37 *Uitgaande van de huidige berekeningsmethode van 32 lessen van 50 minuten per week (of een equivalent daarvan) betekent dit 20 lessen voor het kerncurriculum en 12 voor het differentieel curriculum.*

Met deze verdeling wordt het belang van een gemeenschappelijk programma benadrukt. De raad denkt dat door deze verdeling de gemiddelde leerling het gemeenschappelijke programma aan zal kunnen. De gekozen verdeling maakt ook duidelijk dat de rijksoverheid de basisvorming in sterke mate inhoudelijk blijft aansturen en een grote verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijsaanbod in de periode van de basisvorming blijft houden. De hoeveelheid tijd voor het differentieel curriculum is van een dusdanige omvang dat scholen in staat zijn een aanbod van meerdere vakken te verzorgen en/of zwakkere leerlingen extra tijd te laten besteden aan de vakken in het kerncurriculum. Naar het oordeel van de raad zal hiermee de behoefte aan vrijstellingen voor vakken grotendeels kunnen vervallen.

De keuze voor vijfachtste van de onderwijstijd voor het kerncurriculum heeft te maken met de inhoud daarvan. De verwachting is dat de voorgestelde inhoud voor het kerncurriculum een dergelijke tijdsbelasting met zich meebrengt. De raad denkt dat het voorgestelde kerncurriculum op het communale niveau voor vrijwel alle leerlingen haalbaar is.

Voor de korte termijn acht de raad - rekening houdend met de huidige situatie - de voorgestelde verdeling evenwichtig. Hij meent dat minder tijd voor het differentieel curriculum de scholen weinig meer ruimte zou bieden dan de huidige situatie<sup>38</sup>; meer tijdsbeslag echter acht hij voor de korte termijn te ingrijpend.

De raad heeft gekozen voor de term differentieel curriculum om te benadrukken dat het gaat om:

- een onderwijsaanbod dat deel uit maakt van het totale curriculum; het heeft dus volstrekt geen vrijblijvend karakter;
- een aanbod dat kan worden afgestemd op de voorkeuren, capaciteiten en behoeften van de leerlingenpopulatie en de doelen van de school.

De raad beschouwt de invoering van een kerncurriculum en een differentieel curriculum als meest geschikte oplossing om het nastreven van de vier in de adviesaanvraag bepaalde doelen te optimaliseren, namelijk:

- een gemeenschappelijke basis voor alle leerlingen;
- meer mogelijkheden tot afstemming van het onderwijs op verschillen tussen leerling(groepen);
- een vloeiende doorstroming door het onderwijs (doorlopende leerlijnen);
- meer eigen beleidsruimte voor scholen bij de onderwijskundige inrichting.

**38** *Nu beschikken scholen formeel gezien over 20% vrije ruimte naast de basisvorming. In de praktijk bedraagt deze ruimte volgens de Inspectie gemiddeld slechts 10%.*

### *Gemeenschappelijke basis*

Met een kerncurriculum zoals voorgesteld in dit advies, wordt een beperkter, *gemeenschappelijk programma* voor alle leerlingen gerealiseerd. Het kerncurriculum omvat die vakken (of leergebieden) en die leerdoelen die voor alle leerlingen van belang zijn en door alle leerlingen op een minimumniveau beheerst moeten worden, dan wel in een bepaalde mate aan de orde moeten komen in het onderwijs. Over de inhoud van het kerncurriculum dient brede overeenstemming in de samenleving te bestaan. Ten aanzien van de inhoud van dit kerncurriculum vindt directe sturing door de overheid plaats, onder andere aan de hand van kerndoelen.

### *Verschillen tussen leerlingen*

Een school kan in het differentieel curriculum vakken aanbieden die geen deel uitmaken van het kerncurriculum, maar zij kan er ook voor kiezen in het differentieel curriculum extra tijd vrij te maken voor de vakken van het kerncurriculum. Dit geeft *differentiatiemogelijkheden naar inhoud en duur*. Mogelijkheden tot *differentiatie naar niveau* komen later in dit hoofdstuk aan de orde.

### *Doorstroming*

Doorlopende leerlijnen van basisonderwijs naar basisvorming en vervolgens naar de bovenbouw van het voortgezet onderwijs zijn voor leerlingen en voor de kwaliteit van het onderwijs van onmiskenbaar belang. Hieraan wordt tegemoet gekomen wanneer de vakken (en/of leergebieden) en de minimumdoelen in het kerncurriculum goed aansluiten op het programma van de basisschool en een goede basis vormen voor de programma's en leerwegen in de bovenbouw in het voortgezet onderwijs. Een gevolg van de invoering van een differentieel curriculum is dat scholen sterker zullen verschillen in het aanbod dat zij in dit deel van het curriculum zullen doen. Dit kan tot gevolg hebben dat het ene aanbod bredere *doorstroombmogelijkheden* biedt dan het andere. Dit probleem wordt zo veel mogelijk voorkomen, door het kerncurriculum de bij uitstek doorstroombrelevante vakken te laten omvatten. Het is verder vooral de verantwoordelijkheid van de school om ervoor te zorgen dat zij het differentieel curriculum zo inricht dat zij de leerlingen optimale doorstroombmogelijkheden biedt. In paragraaf 3.6 wordt het onderwerp doorstroom nader uitgewerkt.

### *Eigen beleidsruimte*

Het kerncurriculum is voorts van een zodanige omvang dat scholen daarnaast over een differentieel curriculum beschikken, dat aanzienlijk groter is dan in de huidige situatie. Het differentieel curriculum biedt scholen meer eigen *beleidsruimte voor een eigen onderwijskundige inrichting*. In dit differentieel curriculum kunnen scholen eigen inhoudelijke keuzes maken, waarbij zij, zowel in het aanbod, als de didactiek en de organisatorische inrichting, kunnen aansluiten bij de mogelijkheden en behoeften van de leerlingen en van de school. De school heeft bijvoorbeeld de ruimte om de noodzakelijke doorlopende didactische lijn van basisvorming naar studiehuis te realiseren.

### 3.2 De inhoud van het kerncurriculum

Een consequentie van het opdelen van het basisvormingscurriculum in een differentieel en kerncurriculum is dat niet alle vakken en/of onderdelen daarvan in het voor alle leerlingen verplichte (kern)curriculum worden opgenomen, maar dat sommige vakken als optie worden toebedeeld aan het differentieel curriculum. Hoewel er meer opties zijn om tot een minder omvangrijk verplicht kerncurriculum te komen (aantal kerndoelen per vak verminderen, vakken opsplitsen over kern- en differentieel curriculum dan wel kerndoelen per vak verdelen over de beide curricula), ligt het zwaartepunt in dit voorstel bij het verminderen van het aantal vakken in het gemeenschappelijke kerncurriculum enerzijds en andere vakken als optie toebedelen aan het differentieel curriculum anderzijds. De raad kiest hiervoor om zo dicht mogelijk aan te sluiten bij de bestaande praktijk. Naar zijn oordeel is het onderhavige voorstel mede daarom implementeerbaar op de korte termijn.

Niettemin is ook een kritische analyse van het aantal kerndoelen per vak noodzakelijk. Van alle kerndoelen moet worden nagegaan in hoeverre zij actueel, cruciaal en haalbaar voor de betreffende doelgroep en onderwijsfase zijn. Van sommige kerndoelen is niet goed aan te geven waarom zij cruciaal voor een bepaald vak zouden zijn, andere kerndoelen horen niet thuis in de basisvorming maar in de periode daarna en ten slotte zit er overlap tussen kerndoelen van verschillende vakken. Nu de Inspectie per kerndoel heeft onderzocht in welke mate zij per schoolsoort wordt gerealiseerd, zou opnieuw moeten worden bekeken welke kerndoelen binnen de tijd die voor een vak beschikbaar is, realiseerbaar zijn. Daarbij zou ook moeten worden onderzocht of de algemene onderwijsdoelen op een andere manier in de kerndoelen kunnen worden verwerkt. Uit de evaluatie door de Inspectie blijkt dat deze doelen die vooral een vernieuwende werking op de didactiek zouden moeten hebben, in het algemeen slecht uit de verf komen. Nagegaan moet worden of deze onderwijsdoelen op een andere manier moeten worden geformuleerd en/of in de praktijk sterker aan bepaalde vakken kunnen worden gekoppeld, willen zij werkelijk tot didactische vernieuwing leiden.<sup>39</sup> Gegeven de beschikbare tijd kan de raad hierop niet verder ingaan. Hij is echter bereid bij de verdere analyse en uitzuivering van de kerndoelen op hoofdlijnen in adviserende zin bij te dragen. In het vervolg beperkt hij zich tot het aanwijzen van vakken en leergebieden die tot het kerncurriculum basisvorming behoren.

De raad merkt tenslotte op dat noch het verminderen van het aantal verplichte vakken, noch het schrappen van kerndoelen binnen vakken een volledige oplossing van het probleem van (gevoelens van) overladenheid zal kunnen bieden. Overladenheid heeft immers niet alleen te maken met de hoeveelheid kerndoelen of vakken, maar ook met de interpretatie van doelen door uitgevers en door docenten. Uitgevers van methoden zijn geneigd om bij de interpretatie van leerdoelen te kiezen voor een uitgebreide, maximale interpretatie.<sup>40</sup> Daarbij blijft het schrappen van 'oude' leerstof die behoorde bij doelen die niet langer zijn voorgeschreven, nogal eens achterwege. Docenten zijn geneigd de methoden trouw te volgen en stellen soms pas tegen het einde van het schooljaar prioriteiten. Ook houden docenten, zo blijkt uit de evaluatie van de Inspectie, soms vast aan

<sup>39</sup> In zijn voorstel voor de lange termijn (hoofdstuk 2) merkt de raad op dat deze algemene onderwijsdoelen wellicht zinvol in relatie met het begrip competentie kunnen worden gebracht.

<sup>40</sup> Boersma, K. TH., (2000), 'Oorzaken en aanpak van overladenheid van het operationele curriculum in de basisvorming'. Tijdschrift voor Onderwijsresearch, jaargang 25, nr. 1-2, 2000 (p. 110-117).

oude leerstof. Deze oorzaken van overladenheid moeten op een andere wijze worden aangepakt en vergen nadere bezinning op de wijze waarop methoden ontwikkeld worden. Overigens is de planning van leer- en onderwijsactiviteiten vaak onderhevig aan onverwachte wendingen en wijzigingen zowel op het niveau van de school als op het niveau van de docent. Ook hier ligt een bron van (gevoel van) overladenheid. Het behoort uiteraard tot de competentie van de school plannings- en controleprocessen goed te laten verlopen. De raad meent echter dat hieraan bijvoorbeeld door middel van voorlichting extra aandacht op landelijk niveau kan worden gegeven in de fase van implementatie van de gedane voorstellen.

Het huidige curriculum van de basisvorming bestaat uit 15 vakken en neemt bijna alle tijd in van de school. Een groot deel van de scholen komt niet toe aan alle kerndoelen. Met name in het vmbo slagen veel scholen er niet in de kerndoelen bij alle leerlingen aan te bieden laat staan te realiseren.<sup>41</sup> Om ervoor te zorgen dat scholen de kerndoelen van de vakken van het kerncurriculum daadwerkelijk kunnen realiseren en daarnaast over reële tijd voor een differentieel curriculum beschikken, is het beperkt houden van het kerncurriculum een noodzaak. Dit betekent dat het kerncurriculum minder vakken zal moeten bevatten dan het huidige aantal basisvormingvakken. Met een beperkter gemeenschappelijk curriculum wordt ook de versnippering van het onderwijsaanbod tegengegaan. Dat het moeilijk is om keuzes in een bestaand curriculum te maken, is onder andere beschreven in het rapport *Basisvorming in het onderwijs* (1986) van de WRR.<sup>42</sup> De WRR wijdde een uitgebreide argumentatie aan een breed curriculum waarin een groot aantal van de vakken uit de bestaande curricula van de verschillende schooltypen zijn opgenomen. Uit de argumentatie die de WRR gaf, valt op te maken dat in principe voor elk vak dat in het voortgezet onderwijs wordt gegeven, goede argumenten zijn aan te dragen om het vak op te nemen in een curriculum voor de basisvorming.

De raad heeft de samenstelling van het kerncurriculum met name gebaseerd op de volgende vijf criteria, waarbij hij gekeken heeft naar het geheel van vakken/leergebieden.

- Onmisbare voorbereiding op maatschappelijk en persoonlijk functioneren. Elke burger heeft deze kennis en vaardigheden nodig voor zijn/haar persoonlijke ontplooiing en maatschappelijk en beroepsmatig functioneren.
- Doorstroomrelevantie: de vakken sluiten goed aan op het programma van het basisonderwijs en spelen een belangrijke rol in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs en in vervolgopleidingen.
- Maatschappelijke relevantie: de vakken leveren een bijdrage aan sociale cohesie en economische welvaart.
- Brede vorming: het geheel van vakken brengt leerlingen in aanraking met kennis en vaardigheden die onderdeel uitmaken van het gemeenschappelijke culturele erfgoed.
- Aansluiting bij internationale curricula.

De raad heeft gezocht naar een evenwichtige samenstelling van een geheel aan vakken/leergebieden dat aan de bovenstaande criteria voldoet. Hij heeft voorts gezocht naar een mix van leeractiviteiten die leerlingen veelzijdig aanspreken.

**41** Zo komt in het vbo gemiddeld 40% van de kerndoelen volledig aan de orde en in het mavo 51%. Zie: *Inspectie van het onderwijs (1999), Werk aan de basis. Evaluatie van de basisvorming na vijf jaar. Utrecht. (p. 66).*

**42** *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1986), Basisvorming in het onderwijs. Staatsuitgeverij Den Haag.*



De raad acht het van belang dat de keuze voor vakken in het kerncurriculum wordt gebaseerd op een *brede consensus* in de samenleving en hij heeft daarom een eerste voorlopige verkenning van het draagvlak onder betrokkenen uitgevoerd.<sup>43</sup> In het verdere beleidstraject zal een nadere toetsing van het draagvlak vorm kunnen krijgen.

Voorts heeft hij een beknopte vergelijking van internationale curricula uitgevoerd; hieruit blijkt het volgende.<sup>44</sup>

Er is tussen de landen van de Europese Gemeenschap een zekere mate van overeenstemming over de aangeboden leerstof (onderwerpen/vakken). Deze is als volgt:

- De drie vakken moedertaal, wiskunde en een moderne vreemde taal komen in alle landen als verplicht aanbod voor.
- Lichamelijke opvoeding en een of meer kunstvakken behoort eveneens tot het aanbod waaraan leerlingen geacht worden mee te doen.
- Wat betreft de natuurwetenschappelijke vakken; kern hiervan wordt gevormd door natuur- en scheikunde. Beide vakken vormen veelal de kern van een cluster of leergebied met daarbij vakken als biologie en techniek.
- Wat betreft de mens- en maatschappij vakken: de kern daarvan wordt gevormd door geschiedenis en aardrijkskunde met uitbreiding naar andere vakken, soms ook religie en burgerschapskunde.
- De moderne vreemde talen vormen naast de eerste moderne vreemde taal, die veelal Engels is, niet een cluster van vakken dat voor alle leerlingen een verplicht aanbod vormt.

De raad stelt een kerncurriculum voor dat bestaat uit de volgende clusters van vakken/leergebieden:

- 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.

De raad stelt ook voor dat ict- kennis en vaardigheden deel uitmaken van het kerncurriculum. De school bepaalt zelf bij welk(e) vak(ken) zij meer of minder aandacht besteedt aan de kerndoelen terzake.

In het volgende geeft de raad een toelichting op de keuze voor het geheel aan vakken voor het kerncurriculum.

**43** *In een bespreking met velddeskundigen (zie par. 1.5) zijn de ideeën m.b.t. de inhoud van het kern- en differentieel curriculum voorgelegd en gunstig onthaald.*

**44** *O'Donnell, S., Greenaway E., Métais J. & Micklethwaite, International Review of Curriculum and Assessment Frameworks. Comparative tables and factual summaries – 2001 (29 maart 2001);*

*Greenaway E. (1999), Lower secondary education: an international comparison. (29 maart 2001);*

*European Commission (2000), Key data on education in Europe. Brussels/Luxembourg.*

### *Nederlands, Engels, wiskunde*

Vrijwel iedereen zal het erover eens zijn dat de drie vakken Nederlands, Engels en wiskunde deel behoren uit te maken van een kerncurriculum voor de basisvorming. De drie vakken spelen in alle fasen van het onderwijs en in een groot aantal sectoren van de arbeidsmarkt een cruciale rol. Beheersing van het Nederlands is vereist voor vrijwel elke vorm van onderwijsdeelname, maatschappelijke participatie of persoonlijk functioneren. De toenemende invloed van het Engels in de wetenschap, het internationale (handels)verkeer, de techniek en op het wereldwijde web is onmiskenbaar. Ook een zekere beheersing van basale rekenvaardigheden en wiskundig inzicht kan als onmisbaar worden beschouwd in het onderwijs en in het maatschappelijk leven. Ook internationaal gezien worden Engels, wiskunde en onderwijs in de landstaal als kernvakken aangemerkt.

In het vervolgonderwijs nemen de vakken Nederlands, Engels en wiskunde een belangrijke plaats in. Deze vakken keren in vrijwel elke sector van de leerwegen en voor elk profiel van de tweede fase havo en vwo terug. De maatschappelijke relevantie ervan is nauwelijks omstreden.

### *Science (leergebied bestaande uit natuurkunde, scheikunde, biologie en techniek)<sup>45</sup>*

De raad adviseert een leergebied Science per 2004 als onderdeel van het verplichte kerncurriculum in te voeren. Hij acht opname van de vakken natuurkunde, scheikunde, biologie en techniek in het kerncurriculum uit het oogpunt van het criterium 'brede vorming' gewenst. Ook economisch gezien gaat het hier om belangrijke kennisgebieden. De eerste 3 vakken geven inzicht in de eigenschappen en wetmatigheden van het natuurlijke milieu waarin mensen leven en in de rol van de mens in de natuurlijke omgeving, terwijl techniek inzicht geeft in de veranderingen die de mens in zijn milieu tot stand kan brengen. De doorstroomrelevantie van de vakken is minder groot dan die van Nederlands, Engels en wiskunde, maar nog altijd aanzienlijk. Natuur- en scheikunde keren in iets minder dan de helft van de bovenbouw-leerroutes terug.

De raad is van oordeel dat de vakken natuurkunde, scheikunde, biologie en techniek niet langer als aparte vakken in het programma van de basisvorming moeten worden opgenomen, maar als onderdelen van een leergebied Science. Hij baseert dit op de volgende overwegingen:

- Science biedt goede mogelijkheden om het onderwijs af te stemmen op de belangstelling van leerlingen door de sterke samenhang die er bestaat tussen de genoemde vakken beter te benutten. De belangstelling voor en het kiezen van deze bèta-vakken kan er door worden vergroot.
- Een leergebied Science kan een belangrijke bijdrage leveren aan het tegengaan van de versnippering van de inhoud van de basisvorming; het integreren van vakinhouden kan leiden tot vermindering van het aantal docenten waar een leerling mee te maken krijgt.
- De integratie van deze vakken loopt vooruit op de multi-/interdisciplinaire aanpak van kennisontwikkeling en probleemoplossing op tal van maatschappelijke terreinen.

<sup>45</sup> De raad heeft bij zijn oordeelsvorming en samenstelling van deze paragraaf dankbaar gebruik gemaakt van de door hem georganiseerde expert meeting over dit onderwerp (zie paragraaf 1.5).

De raad constateert voorts dat er reeds goede ervaringen, materialen e.d. uit Nederlandse projecten en experimenten met een leergebied Science beschikbaar zijn waarop kan worden voortgebouwd.<sup>46</sup> Ook internationaal gezien is er kennis en ervaring voorhanden. In buitenlandse curricula komt het leergebied Science regelmatig voor. Het bestaat doorgaans in elk geval uit natuurkunde en scheikunde; in sommige landen vormen biologie en/of techniek er ook een onderdeel van.<sup>47</sup>

In het Nederlandse voortgezet onderwijs wordt op relatief bescheiden schaal een gecombineerd vak van (exacte) vakken - al dan niet onder de naam 'Science' - gegeven. De bevordering van samenhang tussen natuurkunde en scheikunde die bij de invoering van de basisvorming werd nagestreefd, is niet op grote schaal van de grond gekomen. De raad is er daarom geen voorstander van dat het de komende jaren verder aan de scholen wordt overgelaten om meer afstemming tussen de exacte vakken aan te brengen. Tot voor enkele jaren heeft dit nauwelijks tot resultaten geleid.<sup>48</sup> Hij adviseert daarom de opname van het leergebied 'Science' in het kerncurriculum wettelijk te verplichten. Ten behoeve van de ontwikkeling van dit leergebied dient de overheid wel voorwaarden te scheppen onder meer ten aanzien van ontwikkelactiviteiten, scholing en leermiddelenontwerp. In de volgende alinea en in paragraaf 3.6 over de implementatie komt de raad daarop terug.

Het integreren van de genoemde vakken vraagt om een doordenking van de samenhang tussen de bestaande leerinhouden, een keuze voor een opbouw op basis van bepaalde ordeningsprincipes en om het schrappen van overlap en minder cruciale of onhaalbare kerndoelen. Belangrijk is dat er een leergebied ontstaat dat voor leerlingen (met name ook meisjes) aantrekkelijk en haalbaar is. De ontwikkeling van dit leergebied biedt ook mogelijkheden voor vernieuwende didactiek. Onder meer ontwerpgericht leren dat met name in het vak techniek sterk in ontwikkeling is, kan daartoe bijdragen.

Voor het leergebied zou een nieuwe set van kerndoelen moeten worden ontwikkeld, op basis waarvan verschillende varianten kunnen worden uitgewerkt, die uiteenlopen voor wat betreft de mate en wijze van integratie van de afzonderlijke vakken. Daarbij kan ook gevarieerd worden naar ordeningsprincipes voor het leergebied.<sup>49</sup>

Essentieel is dat er geïntegreerde leermethoden worden ontwikkeld, op basis van een herziene set kerndoelen. Het ontbreken van geschikte leermaterialen blijkt één van de belangrijkste problemen te vormen voor het combineren van vakken in de huidige praktijk. De raad acht het daarom noodzakelijk dat er leermethoden voor 'Science' worden ontwikkeld.

46 *In het kader van een door AXIS geïnitieerde studie is onderzoek verricht naar de praktijk van samenhangend onderwijs in natuurwetenschappelijke vakken. Het volgende rapport geeft een weergave daarvan: Geraedts C.L., Boersma K.Th., Huijs H.A.M. & Eijkelhof, H.M.C. (in druk), Samenhangend Onderwijs in Natuur en Techniek: good practice in de basisvorming. Enschede: SLO.*

47 *Uit een vergelijkende studie naar de curricula van de eerste fase voortgezet onderwijs waaronder Nederland, blijkt dat Science in alle landen voorkomt. In sommige landen gebeurt dit onder de noemer "algemene wetenschap", in andere worden aparte vakken opgevoerd. De meest gebruikelijke daarbij zijn: biologie, scheikunde, geologie en natuurkunde. Zie: O'Donnell, S., Greenaway E., Métais J. & Micklethwaite, International Review of Curriculum and Assessment Frameworks. Comparative tables and factual summaries - 2001, (p. 18). (29 maart 2001).*

48 *De Inspectie stelde vast dat slechts enkele scholen combinaties van vakken vormen en dat dit zelden tot wekelijkse integratie van de gecombineerde vakken leidt (Inspectie van het onderwijs (1999), Werk aan de basis. Evaluatie van de basisvorming na vijf jaar. Utrecht).*

49 *Zie o.a. Eijkelhof, H., 'Vakkenintegratie natuurwetenschappen in de eerste fase van het voortgezet onderwijs: droom of nachtmerrie?' Discussiepaper, geschreven in opdracht van AXIS, 26 november 1999.*

De raad merkt voorts op dat een belangrijke voorwaarde de beschikbaarheid van bekwame leraren is. In de scholing dan wel de initiële opleiding voor dit leergebied dient een goed evenwicht te worden gevonden tussen de beheersing van de vereiste vakkennis van de verschillende disciplines en de professionele beroepsvaardigheden. In paragraaf 3.6 komt hij op beide voorwaarden terug.

#### *Geschiedenis/staatsinrichting en aardrijkskunde*

Ook geschiedenis/staatsinrichting en aardrijkskunde acht de Raad van belang met name in het licht van het criterium brede vorming en overdracht van het sociaal-culturele erfgoed. Deze vakken hebben betrekking op de positie van de mens in de maatschappij. Het gaat bij deze vakken om inzicht in historische structuren en processen die ten grondslag liggen aan de hedendaagse samenleving, om geografische aspecten in relatie tot maatschappelijke kwesties, zoals de ontwikkeling van de wereldbevolking en om het kennen van de werking van staatsinstellingen en van persoonlijke en democratische rechten en verplichtingen. De doorstroomrelevantie van genoemde vakken is beperkt.

De raad gaat ervan uit dat ook voor deze vakken een sterkere inhoudelijke afstemming kan worden bereikt, analoog aan die van de exacte vakken, in de richting van een leergebied 'mens en maatschappij'. Feit is wel dat de ervaringen met vakkencombinaties van aardrijkskunde en geschiedenis beperkt zijn, zowel in Nederland als daarbuiten. De raad acht het daarom noodzakelijk dat hiermee eerst meer ervaring wordt opgedaan, voordat besloten kan worden of landelijke invoering mogelijk en gewenst is. Gepleit wordt op dit punt experimenten te laten starten. Scholen kunnen voorlopig zelf bepalen of ze deze vakken apart willen blijven aanbieden, of direct willen overgaan tot de vorming van een leergebied. De raad adviseert voor de korte termijn de kerndoelen van de genoemde vakken nader op elkaar af te laten stemmen, minder cruciale en onhaalbare kerndoelen te laten schrappen en de ontwikkeling van geïntegreerde leermethoden met kracht te bevorderen. Ook een betere inhoudelijke afstemming met het vak maatschappijleer is, gelet op de verwantschap in onderwerpen, nodig.

#### *Kunstvakken*

De raad acht de kunstvakken van belang in het licht van een brede vorming van leerlingen. Daarnaast kunnen deze vakken bij uitstek getypeerd worden als 'doe-vakken', die ook een beroep doen op andere competenties dan de typisch cognitieve vakken. Over het belang van kunst voor met name het persoonlijke welbevinden bestaat redelijke overeenstemming. Het belang van de kunstvakken is gelegen in de beleving van kunstuitingen en het cultureel erfgoed (schoonheidsbeleving, middel tot uitdrukking van beelden of gevoelens en verruiming van perspectief).<sup>50</sup> Internationaal gezien worden kunstvakken tot het "core" curriculum gerekend.

De culturele en kunstzinnige vakken in de huidige basisvorming bestaan uit dans, drama, beeldende vakken en muziek. Elke school moet ten minste één van de beeldende vakken (tekenen, handvaardigheid en textiele werkvormen) aanbieden en één van de vakken muziek, dans of drama. De raad adviseert scholen op dit punt meer vrijheid te geven. Bij de aanpassing van de kerndoelen verdient ook een betere afstemming op het vak culturele en kunstzinnige vorming in de bovenbouw aandacht.

**50** *Onderwijsraad/ Raad voor de Cultuur (1998), Advies Cultuur en School, deel II, 9 december 1998. Den Haag.*

### *Lichamelijke opvoeding*

Lichamelijke opvoeding is eveneens van belang voor een brede vorming. Het is met name een “doe-vak” en doet daarom naast cognitieve een sterk beroep op motivationele en sociale kennis en vaardigheden. Het draagt bij tot een veelzijdige ontwikkeling van kinderen. Beweging is van belang voor zowel de fysieke als psychische gezondheid en het kan fungeren als ontspanning.<sup>51</sup> In buitenlandse curricula wordt dit vak als een noodzakelijk onderdeel beschouwd.

### *Ict-vaardigheden*

De raad meent dat het gezien de ontwikkeling naar een kennismaatschappij noodzakelijk is dat leerlingen minimaal toegerust worden op het vlak van informatiekunde en informatietechnologie. In zijn voorstel voor de lange termijn (hoofdstuk 2) ging hij reeds in op de relevantie van de ict-ontwikkelingen voor het onderwijs.

Met de staatssecretaris vindt hij dat een apart vak daarvoor niet nodig is; wel dient een herkenbaar kennis- en vaardigheidsbestand beschreven te zijn en dit dient onderdeel te zijn van het voorgestelde kerncurriculum. De huidige kerndoelen dienen in ieder geval gelet op de ict-ontwikkelingen herschreven te worden. De raad meent dat het aan de scholen kan worden overgelaten op welke wijze en op welke momenten zij dit kennis- en vaardigheidsdomein aanbieden, en op welke wijze zij integratie met andere vakken tot stand brengen.

De raad meent dat de school aldus uitgedaagd wordt zelf vorm te geven aan dit ict kennis- en vaardigheidsdomein en daarbij voldoende beleidsruimte heeft om met de beschikbare middelen en expertise een aanbod te realiseren dat rekening houdt met het niveau, behoeften en preferenties van de leerlingen.

## **3.3 Het differentieel curriculum**

De betekenis van het differentieel curriculum is dat een school al naar gelang de preferenties, mogelijkheden en toekomstwensen van haar leerlingen een aanbod kan samenstellen en aanbieden. Scholen krijgen meer ruimte dan nu om leerlingen naar interesse of capaciteiten te groeperen. De omvang van het differentieel curriculum is bovendien zodanig dat er naast de vakken van het kerncurriculum voldoende ruimte is voor (andere) doorstroomvakken zoals moderne vreemde talen voor bepaalde opleidingen. Het differentieel curriculum geeft – in combinatie met het kerncurriculum – veel ruimte voor onderwijs op maat. De constructie biedt de mogelijkheid:

- a extra vakken of combinaties van vakken aan te bieden;
- b extra tijd te besteden aan de vakken van het kerncurriculum.

In geval van optie a is de school binnen zekere grenzen vrij in het aanbod van extra vakken dat in het differentieel curriculum kan worden verzorgd. De raad acht volledige vrijheid voor de korte termijn niet wenselijk. Scholen zouden zijns inziens binnen het differentieel curriculum als extra vakken de volgende vakken of onderdelen daarvan kunnen aanbieden: economie, verzorging, Duits, Frans, Fries, alsmede de vakken

<sup>51</sup> **Ministerie van Welzijn, Sport en Volksgezondheid (2001), Sport, bewegen en gezondheid. Naar een actief kabinetsbeleid ter vergroting van de gezondheid door en bij sport en beweging. Den Haag.**

godsdienst en levensbeschouwelijke vorming, en de klassieke talen.<sup>52</sup> De raad adviseert verder de mogelijkheid te bieden ook de nieuwe moderne vreemde talen, zoals Arabisch en Turks, in het differentieel curriculum aan te bieden. De raad is van mening dat ook de leeractiviteiten gericht op oriëntatie op studie en beroep, voor zover deze niet aan de orde komen bij de vakken in het kerncurriculum, kunnen worden ondergebracht in het differentieel curriculum. De school zal bij het aanbod dat zij verzorgt uiteraard rekening houden met de doorstroomseisen die de bovenbouw stelt.

Voor een groot deel van de leerlingen in het voortgezet onderwijs zal - gelet op de exameneisen - een tweede moderne vreemde taal naast Engels, verplicht zijn. Zo zal het havo/vwo in elk geval Frans en Duits in het differentieel curriculum aanbieden. Voor leerlingen die naar de kaderberoepsgerichte, gemengde, of theoretische leerweg kunnen, zou het aanbieden van een tweede moderne vreemde taal gestimuleerd moeten worden. Op langere termijn is wellicht een grotere inhoudelijke vrijheid ten aanzien van het differentieel curriculum denkbaar.

In geval van optie b krijgt de school de mogelijkheid om voor leerlingen voor wie dat nodig is, extra tijd aan de vakken van het kerncurriculum te besteden. Het differentieel curriculum biedt ook de mogelijkheid om er leerwegondersteunende activiteiten in onder te brengen. Dit geldt ook voor praktische sectororiëntatie en leerwerktrajecten. Ook is het mogelijk voor leerlingen die dat willen en kunnen aan de vakken van het kerncurriculum meer diepgang en niveau mee te geven. Overigens sluiten de opties a en b elkaar niet uit; een mix ervan kan eveneens gerealiseerd worden.

### 3.4 Aansturing van het kerncurriculum

Een cruciale vraag bij de verdere ontwikkeling van de basisvorming vormt de wijze waarop het onderwijsaanbod aangestuurd zou moeten worden.

Omdat het kerncurriculum verplicht voor alle scholen is en ook daadwerkelijk als een gemeenschappelijke basis voor alle leerlingen moet functioneren, is een aanzienlijke sturing door de rijksoverheid van dit deel van het curriculum gewenst.

De raad is van mening dat het kerncurriculum met de volgende instrumenten moet worden aangestuurd:

- 1 Voorgescreven vakken voor het kerncurriculum
- 2 Voorgescreven kerndoelen
- 3 Examenprogramma's
- 4 Beoordeling en toetsing
- 5 Aanduiding onderwijstijd

52 *Bij brief van 14 mei 2001 aan de Voorzitter van de Onderwijsraad stelt de staatssecretaris dat in het kader van de advisering over de Basisvorming: "De functie en invulling van het Fries in de nieuwe basisvorming zou hierbij betrokken kunnen worden." De raad geeft in dit advies aan dat Fries z.i. tot het differentieel curriculum behoort en dat kerndoelen ter zake - voorzover de raad het heeft over zijn voorstel voor de korte termijn - moeten worden ontwikkeld en bijgehouden.*

In het resterende deel van deze paragraaf geeft de raad een korte toelichting op de vijf aangeduide sturingsinstrumenten.

#### 1. *Voorgescreven vakken*

In paragraaf 3.3 heeft de raad al beschreven welke vakken er in het kerncurriculum moeten worden opgenomen. Het is noodzakelijk deze vakken ook wettelijk voor te schrijven, om te garanderen dat er daadwerkelijk een gemeenschappelijk programma in alle scholen ontstaat.

#### 2. *Voorgescreven kerndoelen*

De raad adviseert voor de korte termijn vast te houden aan de huidige functie van de kerndoelen. De kerndoelen sturen het aanbod en zijn te beschouwen als inspanningsverplichting van de zijde van de scholen. De raad vindt het, zoals in paragraaf 3.3 is aangegeven, wel nodig dat de kerndoelen van alle vakken kritisch tegen het licht worden gehouden en op verschillende punten worden bijgesteld.

Een belangrijke aanpassing die zijns inziens noodzakelijk is, is het geven van een duidelijker omschrijving van de niveaus die met de kerndoelen moeten worden nagestreefd. Hij denkt hierbij aan de volgende omschrijvingen:

- één niveau haalbaar voor deelnemers aan de basisberoepsgerichte leerweg; dit niveau vormt het minimumniveau (niveau 1);
- één niveau haalbaar voor de kaderberoepsgerichte, gemengde en theoretische leerweg (niveau 2);
- één niveau haalbaar voor het havo/vwo (niveau 3).

De specificatie van het niveau acht de raad nodig om de kerndoelen concreter te maken, opdat zij voor scholen een meer praktische betekenis krijgen. De niveaus hebben betrekking op elk van de vakken of leergebieden. Wat betreft niveau 1: de raad gaat er vanuit dat dit zodanig omschreven wordt dat vrijwel alle leerlingen in het voortgezet onderwijs er aan kunnen voldoen.<sup>53</sup> De omschrijving van het minimumniveau (niveau 1) fungeert daarbij als bodem. De raad meent dat het concept en ontwikkelmethodiek van leerstandaarden bij het specificeren van dit niveau relevant is.

Voor de lange termijn acht de raad het wel noodzakelijk de functie van kerndoelen opnieuw te bezien. Zo moet worden nagegaan welke consequenties het eventueel invoeren van het concept van competenties in het voortgezet onderwijs heeft voor de huidige functie van de kerndoelen. In hoofdstuk 2 wees hij daar reeds op.

#### 3. *Examenprogramma's*

De raad merkt op dat de exameneisen resp. examenprogramma's van het voortgezet onderwijs voor grote delen van het basisvormingscurriculum fungeren als sturingsinstrument. Hij beklemtoont hiermee nogmaals dat de basisvorming en de examenprogramma's niet los van elkaar kunnen worden gezien. In de volgende paragraaf over toetsing komt hij daarop terug.

**53** *De raad laat overigens het praktijkonderwijs, gezien het bijzondere karakter ervan in dit advies buiten beschouwing.*

#### 4. *Beoordeling en toetsing*

Het kerncurriculum is een gemeenschappelijk basisprogramma voor alle leerlingen voor de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs. Het niveau waarop leerlingen de kennis en vaardigheden van het kerncurriculum beheersen, zal uiteenlopen. De inhoud en wijze van toetsen speelt hierbij een rol, gelet op de 'voorafschaduwende werking' die veelal van toetsen uitgaat. De raad vindt het essentieel dat op enig moment wordt beoordeeld in welke mate de leerlingen zich de inhoud van de vakken van het kerncurriculum hebben eigen gemaakt. Hij denkt hierbij aan de volgende werkwijze.

Voor de vakken Nederlands, Engels en wiskunde gaat de raad er vanuit dat de betreffende kerndoelen en niveaus daadwerkelijk in de examenprogramma's worden getoetst, hoewel niet alle leerlingen in het vmbo wiskunde in hun examenprogramma hoeven opnemen.<sup>54</sup> De raad gaat er vanuit dat de scholen het aanbieden en toetsen in een programma van toetsing en afsluiting (PTA) van de examenprogramma's verantwoordt. Voor het leergebied resp. vakken Science, aardrijkskunde en geschiedenis/staatsinrichting stelt de raad voor dat de scholen in een PTA analoog aan de hiervoor genoemde examenprogramma's, vastleggen hoe zij de resultaten van de leerlingen op het leergebied respectievelijk de vakken, toetsen, met welke toetsen en langs welke procedure. Voor de leerlingen die geen wiskunde in hun examenprogramma hoeven volgen (zie voetnoot 49), kan een soortgelijke procedure worden gevolgd. De invulling van procedure en toetsen wordt geheel aan de scholen overgelaten, maar zij dienen hierover wel verantwoording af te leggen aan de inspectie.

De raad adviseert voor het geheel van vakken van zowel het kerncurriculum als het differentieel curriculum landelijke *voorbeeldtoetsen* te laten ontwikkelen, gebaseerd op de ontwikkelmethodiek van leerstandaarden.<sup>55</sup> Deze toetsen zouden op de drie eerder aangegeven niveaus kunnen worden gebaseerd. De toetsen verschaffen de school helderheid over het niveau dat vereist is om goede doorstroomkansen te hebben in de na de basisvorming te volgen leerroute.

Wat betreft de vakken kunstzinnige vorming en lichamelijke opvoeding pleit de raad er voor dat de scholen verantwoording afleggen over het aanbod met betrekking tot deze vakken, alsmede de wijze waarop zij tot een beoordeling komen.

Elke school moet zich inspannen - en dit dus ook kunnen aantonen - de aangeboden vakken bij leerlingen op een zo hoog mogelijk niveau te realiseren. De hier voorgestelde beoordeling van de wijze waarop het onderwijs in de basisvorming is gerealiseerd heeft een schoolinterne functie. Zij heeft geen landelijke evaluatiefunctie, in de zin dat de beoordeling landelijke gegevens oplevert over het gemiddeld bereikte niveau door scholen. Voor die functie adviseert de raad steekproefsgewijze metingen te laten verrichten, analoog aan de Periodieke Peilingen Onderwijs Niveau (PPON) door het Cito.

<sup>54</sup> *In twee van de vier sectoren van de leerwegen in het vmbo nl. in de sector zorg en welzijn en in de sector economie, hoeven leerlingen wiskunde niet als eindexamenvak te kiezen.*

<sup>55</sup> *Hiermee wordt met name verwezen naar een methodiek van niveaubepaling en toetsontwikkeling die complex en zorgvuldig is, en in principe uitvoerbaar (zie Advies Zeker weten. Leerstandaarden als basis voor toegankelijkheid. Advies van 6 oktober 1999. Den Haag: Onderwijsraad).*



## 5. *Onderwijstijd*

Zoals eerder aangegeven denkt de raad bij de verdeling van de beschikbare tijd aan een verdeling van vijfachtste voor het kerncurriculum en drieachtste voor het differentieel curriculum. De raad adviseert deze verdeling van het curriculum in elk geval voor de korte termijn wettelijk voor te schrijven. De inspectie dient op de naleving hiervan toe te zien. De school zal wel zelf tot een verdeling van tijd over de verschillende vakken van het differentieel en kerncurriculum moeten komen. De raad geeft een voorbeeld van een mogelijke verdeling van tijd over de vakken van het kerncurriculum in bijlage 3.

Wat betreft de *duur van de basisvorming* stelt de raad voor uit te gaan van twee jaar. Hij sluit hiermee aan bij de bestaande praktijk. Voor het VMBO sluit de basisvorming vervolgens aan op de leerwegen van het VMBO. Voor het havo/vwo is een derde jaar beschikbaar waarin enerzijds de brede vorming van de eerste twee jaren voort kan worden gezet en anderzijds een verdere voorbereiding en oriëntatie op de vier bovenbouw-profielen kan worden gegeven. De eindexameneisen zorgen hier voor voldoende sturing in het derde leerjaar. Een voorwaarde is dat de doorstroommogelijkheid naar elk van de vier profielen tijdens het derde jaar in stand moet blijven.

De raad acht het verder wenselijk dat verschillende varianten van organisatie van het onderwijs mogelijk zijn. Een school kan er bijvoorbeeld voor kiezen per jaar gemiddeld 20 lessen per week aan het kerncurriculum en 12 lessen aan het differentieel curriculum te besteden. Een andere mogelijkheid is dat een school bijvoorbeeld 24 lessen aan het kerncurriculum besteedt in het eerste leerjaar en 16 lessen in het tweede leerjaar. De raad stelt voor de organisatie van het onderwijs op dit aspect binnen bepaalde marges over te laten aan te scholen opdat deze hun mogelijkheden optimaal kunnen afstemmen op de variatie aan leerlingen die aan hun onderwijs deelnemen.

### *40/38 maatregel*

In de adviesaanvraag wordt de raad ook gevraagd in te gaan op de zogenaamde *40/38 maatregel*. Deze maatregel houdt in dat het aantal schoolweken dat nu wettelijk is vastgelegd op 40, wordt teruggebracht naar 38.<sup>56</sup> Deze maatregel werd voorgesteld door de Inspectie, die in 1999 in het rapport *Werk aan de basis* vaststelde dat het aantal schoolweken in de praktijk minder is dan 40. Door allerlei zaken die in plaats van lessen komen (introductieperiode, sportdagen, proefwerkweken e.d.) en door lesuitval als gevolg van organisatorische beslissingen (rapportvergaderingen en vrije dagen aan begin en eind van het schooljaar) worden gemiddeld twintig lesdagen, dus tien procent, niet aan lessen besteed. Gezien deze praktijk stelde de Inspectie voor om, mede uit hoofde van de handhaving van wettelijke voorschriften, het aantal verplichte schoolweken per jaar terug te brengen van 40 naar 38.

De raad is van oordeel dat de onderwijstijd van leerlingen gedurende 40 weken per jaar als deugdelijkheidseis moet blijven bestaan maar hij adviseert daarbij wel naar oplossingen zoals hieronder aangegeven te zoeken.

De raad maakt een onderscheid tussen lesvervangende activiteiten en lesuitval.

<sup>56</sup> **Artikel 11c, sub 1, WVO, bepaalt dat gedurende de eerste drie leerjaren van het voortgezet onderwijs per leerjaar ten minste 1280 uren van 50 minuten onderwijs verzorgd worden. Oftewel: de eerste drie leerjaren tellen 40 weken van ten minste 32 uren waarbij geldt dat elk lesuur (gewoonlijk) 50 minuten duurt.**

Lesvervangende activiteiten betreffen werkweken, introductieperioden e.d. Dit type activiteiten beschouwt de raad niet als lesuitval, maar als lesvervangende activiteiten. Dergelijke activiteiten moeten als onderwijsgebonden activiteiten worden beschouwd die niet ten koste van de onderwijstijd van leerlingen gaan.

Van lesuitval is sprake, wanneer voor leerlingen geen activiteiten zijn gepland als gevolg van bijvoorbeeld een rapportbespreking, werkoverleg of scholingsdag voor het personeel. De praktijk leert dat hiervoor onderwijstijd wordt gebruikt en dat hierdoor per jaar minstens een lesweek vervalst.

De raad taxeert de situatie aldus dat er enerzijds sprake is van een organisatorisch probleem maar anderzijds van een hoge lestijdbelasting voor leraren. Hij stelt daarom voor nader te bekijken in welke mate deze lestijdbelasting kan worden verminderd terwijl hij tevens adviseert overleg- en scholingstijd op te nemen in de reguliere werkroosters.

### **3.5 Consequenties voor de doorstroom**

In deze paragraaf gaat de raad in op mogelijke consequenties van zijn voorstel voor de doorstromingsmogelijkheden van de leerlingen. Hij gaat daarbij in op het onderscheid tussen het verplichte kerncurriculum en het differentieel curriculum en de in het verplichte deel op te nemen vakken.

Het aantal wisselingen van leerroutes in de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs is aanzienlijk. Dit valt onder andere op te maken uit de in opdracht van de Onderwijsraad verrichte studie van Kuyper & Van der Werf.<sup>57</sup> Hoewel het advies van de basisschool als een goede voorspeller voor de verdere schoolloopbaan kan worden beschouwd, is tevens duidelijk dat er steeds correcties op plaatsvinden.<sup>58</sup> Uit de genoemde studie blijkt dat het gegeven advies niet volledig spoort met de vier schoolsoorten. Sinds de invoering van de basisvorming in 1993 is het aantal samengestelde adviezen (bijvoorbeeld mavo/havo) toegenomen. Uit de studie blijkt dat als klassen strikt naar schoolsoort zouden zijn samengesteld, de veranderingen in leerroutes nog aanzienlijker zouden zijn dan thans al het geval is. Samengestelde adviezen die geen één-op-één relatie hebben met de schoolsoorten bieden leerlingen de ruimte om tijdens de eerste leerjaren van leerroute te wisselen. In breder samengestelde klassen blijken verder minder leerlingen te blijven zitten.

Een andere belangrijke bevinding uit de studie is dat leerlingen die in een relatief hoger brugklastype zijn geplaatst dan uit hun advies zou volgen, een relatief gunstiger schoolloopbaan laten zien. Er is een zeker effect van leeromgeving te constateren: plaatsing in een klastype dat relatief hoger is ten opzichte van het advies leidt tot relatief betere schoolloopbanen. Een negatief effect van leeromgeving zou opgemaakt kunnen worden uit de bevinding dat afstroom en zittenblijven in de eerste twee leerjaren met name in de lagere klassen met de lagere adviezen voorkomen.

<sup>57</sup> *Kuyper H. & Van der Werf M.P.C. (2001), Inventarisatie van leerlingstromen in het voortgezet onderwijs. Studie Onderwijsraad. Den Haag: Onderwijsraad.*

<sup>58</sup> *Een overall-bevinding is dat de correlatie tussen advies en positie in het vijfde leerjaar .74 bedraagt. Er is dus nog ruimte voor beïnvloeding van de schoolloopbaan.*

Het voorstel tot invoering van een kerncurriculum en een differentieel curriculum heeft consequenties voor de mogelijkheden tot doorstroming van leerlingen in het voortgezet onderwijs. De raad gaat op twee belangrijke aspecten daarvan in.

*Het onderscheid tussen een verplicht deel voor alle leerlingen (kerncurriculum) en een differentieel deel*

De introductie van een kerncurriculum dat vijfachtste van de onderwijstijd beslaat biedt scholen de mogelijkheid om leerlingen die extra tijd, begeleiding e.d. nodig hebben om het kerncurriculum op in elk geval het minimumniveau te beheersen, deze extra voorzieningen in het differentieel curriculum aan te bieden. De verwachting is dan ook dat dit een positief effect zal hebben op de doorstroom van leerlingen. Afstroom en schooluitval kunnen mogelijk worden verminderd, omdat meer middelen kunnen worden ingezet om het minimumniveau te bereiken.

Minder zekerheid bestaat over de effecten op de opstroommogelijkheden van leerlingen met name als het gaat om de opstroom van de theoretische leerweg (mavo) naar havo. Het is reëel te verwachten dat scholen voor havo en vwo een tweede en derde moderne vreemde taal in het differentieel curriculum zullen aanbieden. Scholen kunnen echter ook leerlingen uit mavo/havo-klassen en wellicht ook de 'betere' mavo-leerlingen een tweede en/of derde moderne taal in het differentieel curriculum aan te bieden. De raad is op dit punt van oordeel dat het creëren van goede doorstroommogelijkheden voor leerlingen tot de verantwoordelijkheid van de school behoort.

De periode van de basisvorming moet leerlingen een goede basis bieden om keuzes te maken voor het vervolgtraject in het voortgezet onderwijs, te weten de leerwegen en sectoren in het vmbo en de vier profielen in het havo/vwo. Het kerncurriculum bevat vakken die ook een belangrijke rol spelen in de profielen en leerwegen van de bovenbouw. Het differentieel curriculum biedt de mogelijkheid om leerlingen met diverse andere vakken of onderdelen van vakken in aanraking te brengen en om specifieke aandacht te besteden aan het oriëntatie- en keuzeprocess van leerlingen. Doorstroommogelijkheden van leerlingen zijn daarmee gediend. De raad is overigens van oordeel dat de doorstroom aan de school moet worden gelaten. De overheid zou hierbij de positie van de leerlingen (en ouders) kunnen versterken door middel van voorlichting over de rechten en plichten van alle betrokken partijen.<sup>59</sup>

*De in het verplichte deel op te nemen vakken*

Voor een goede inhoudelijke aansluiting op de sectoren en leerwegen van het vmbo en de profielen in de bovenbouw van het havo/vwo zijn, naast Nederlands en Engels, vooral de exacte vakken van belang. Het niet kiezen van vakken als wiskunde en natuur- en scheikunde snijdt veel toekomstige mogelijkheden af. Vooral meisjes kiezen minder dan jongens voor leerroutes waarin dit soort vakken dominant zijn. Het belang van deze vakken voor de doorstroommogelijkheden vormde een belangrijke overweging voor de raad de vakken wiskunde en Science in het kerncurriculum op te nemen. Het is wenselijk dat de inhoud van deze vakken ook voor (aanvankelijk) minder gemotiveerde leerlingen aantrekkelijk en haalbaar zijn.

<sup>59</sup> *Via een leerlingenraad en/of schoolraad kan dergelijke informatie gekanaliseerd worden (zie bijvoorbeeld de brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (TK, vergaderjaar 2000-2001, 27 400 VIII, nr. 80).*

Last but not least wijst de raad er op dat de genoemde studie uitwijst dat de invloed van de samenstelling van de leerlingenpopulatie en de kwaliteit van de leraren aanzienlijk meer invloed hebben op de doorstroming dan de samenstelling van het curriculum. De effectiviteit van een school lijkt vooral te worden bepaald door de (selectieve) instroom en door het handelen van leraren (inzet, beoordelingsgedrag, instructiegedrag enz.).<sup>60</sup> De invloed van de inhoud van het curriculum op de doorstroom van leerlingen is dus in de gegeven omstandigheden beperkt.

### 3.6 Implementatie

De voorstellen in dit hoofdstuk 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.<sup>61</sup> De overheid dient kaders te stellen vanuit de zorg voor het funderend onderwijs zoals die verwoord is in de kerntaken.<sup>62</sup>

De raad is er zich sterk van bewust dat invoering van de voorgestelde veranderingen een complexe zaak is. Hij acht – zoals eerder gesteld – 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 en uitzuivering 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.

<sup>60</sup> *Kuyper H. & Van der Werf M.P.C. (2001), Inventarisatie van leerlingstromen in het voortgezet onderwijs. Studie Onderwijsraad. Den Haag: Onderwijsraad.*

<sup>61</sup> *Zie hiervoor ook de beleidsagenda funderend onderwijs (Brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer van 4 juli 2001 (VO/BJA/01/28178).*

<sup>62</sup> *Deze kerntaken zijn: het bewaken en stimuleren van de kwaliteit van het onderwijs, het zorg dragen voor en bewaken van de bestelsamenhang en een breed en gevarieerd en toegankelijk aanbod, het voorzien in een basisbekostiging die voldoet voor een kwalitatief goed en toegankelijk initieel onderwijs en het bewaken van een doelmatige besteding van de publieke middelen (Zie Onderwijsraad (2000), Dereguleren met beleid. Studie naar effecten van deregulering en autonomievergroting. Onderwijsraad, Den Haag.)*

- Een ontwikkeltraject ter bevordering van de samenhang tussen de vakken aardrijkskunde, geschiedenis en staatsinrichting.
- Ontwikkeling en bevordering van het gebruik van voorbeeldtoetsen.
- Tijdige voorlichting over de in te voeren veranderingen, gericht op de doelgroepen ouders, leerlingen, leraren en schoolleidingen.

De consequenties van de voorstellen van de raad voor de implementatie worden hieronder op een aantal specifieke punten verder uitgewerkt.

#### *Beleidsruimte voor de school*

De raad kiest met de gekozen opzet van een kerncurriculum en differentieel curriculum voor een aanzienlijke verruiming van de onderwijskundige beleidsruimte van scholen. Voor betrokkenen (bestuurders, schoolleiders, leraren en andere medewerkers) betekent dit een groot beroep op hun professionaliteit en innovatiebereidheid. Hij realiseert zich dat het benutten van de ruimte beleidsvoerend vermogen vergt; deze kwaliteit is onder scholen ongelijk verdeeld. Sommige scholen beschikken over een aanzienlijke slagkracht, voor andere geldt dit in veel mindere mate. De invoering van een kern- en differentieel curriculum zal de complexiteit van de werkprocessen in de school, met name keuze- en planningsprocessen, in eerste instantie vergroten. De school zal zoals eerder gezegd zelf tot een verdeling van tijd over de verschillende vakken van het kerncurriculum en het differentieel curriculum moeten komen, hetgeen tot het maken van lastige afwegingen kan leiden.

Verder zal met name de inrichting en planning van het differentieel curriculum van de schoolleiding de nodige stuurmanskunst vergen, gezien de vele en uiteenlopende belangen van ouders, leerlingen en leraren. De raad vindt het absoluut noodzakelijk dat schoolleidingen hierbij door stimulerende en financiële maatregelen worden ondersteund.

De raad stelt verder voor na aanvaarding van de voorstellen direct te starten met pilots op deelaspecten en waarbij alle relevante geledingen worden betrokken. Aspecten die hierbij onder meer aan de orde kunnen komen betreffen de aansturing op schoolniveau van de overleg- en beslissingsprocessen die samenhangen met de vormgeving van het differentieel curriculum, de positionering van informatie- en communicatietechnologie in het aanbod van het kerncurriculum, de benutting van de beschikbare onderwijstijd en de doorstroomprocedures. De raad beveelt aan dat de overheid initiatieven neemt tot de inrichting van dergelijke pilots en voor de overdracht van ervaringen ter zake. Hij meent dat vroegtijdige inschakeling van initiële en post-initiële opleidingstrajecten voor leraren en ander (onderwijs)personeel nodig is. Bij post-initiële trajecten denkt hij aan samenwerkingsconstructies tussen onder meer lerarenopleidingen en pedagogische centra zoals hij die schetst in zijn advies over de educatieve infrastructuur.<sup>63</sup>

#### *Leermiddelenontwikkeling*

Eerder in dit hoofdstuk is geconstateerd dat het verschijnsel overladenheid aan diverse factoren te wijten kan zijn. Het voorstel tot invoering van een kerncurriculum en een differentieel curriculum beoogt in elk geval een deel van het probleem van overladenheid aan te pakken. Om dit daadwerkelijk te bereiken, moet tijdens de implementatie onder meer het proces van leermiddelenontwikkeling goed bewaakt worden.

<sup>63</sup> *Onderwijsraad (2001), Ten dienste van de school. Advies van 5 juli 2001. Onderwijsraad, Den Haag.*

Geconstateerd is dat de vertaling van kerndoelen in methoden tot omvangrijke en onhaalbare hoeveelheden leerstof heeft geleid. Voor de docenten levert dit vaak ernstige keuzeproblemen op en niet elke leraar of vaksectie slaagt erin tot een haalbare en verantwoorde keuze te komen. De raad meent dat dit proces nadere beschouwing verdient.

#### *Kerndoelen en toetsing*

De kerndoelen van alle vakken moeten op grond van de evaluatie van de Inspectie worden bijgesteld. Ook de in het onderhavige advies voorgestelde duur van de basisvorming van twee jaar moet hierbij in acht worden genomen. Er moet kritisch worden gekeken naar de hoeveelheid, de haalbaarheid en de wijze van formulering. In paragraaf 3.5 is geadviseerd de kerndoelen concreter te laten formuleren op drie niveaus. De raad heeft verder gepleit voor een verplichte beoordeling van het bereikte resultaat bij de vakken van het kerncurriculum. De wijze van beoordeling kan - zoals eerder gesteld - aan de scholen worden overgelaten, maar wel met een verantwoording analoog aan een programma van toetsing en afsluiting (PTA). De raad wijst er op dat het ontwikkelen van programma's van toetsen en afsluiting in het kader van de "studiehuis-ontwikkeling" en de "vmbo-ontwikkeling" door netwerken van scholen succesvol is. Hij beveelt aan een dergelijke aanpak ook voor de basisvorming te stimuleren.

Voorts heeft de raad in dit verband geadviseerd voorbeeldtoetsen te laten ontwikkelen. Deze toetsen kunnen worden gebaseerd op de eerder genoemde drie niveaus. De school hoeft van dergelijke voorbeeldtoetsen geen gebruik te maken; het is aan de school - naar analogie met schoolonderzoeken - de vermelde beheersingsniveaus af te toetsen. Gezien de zorgvuldige en langdurige procedure die de ontwikkeling van dit soort toetsen vergt, dringt de raad er op aan dat onmiddellijk na aanvaarding van de voorstellen, opdrachten ter zake openbaar worden aanbesteed. Hierbij moet zoveel mogelijk de op landelijk niveau beschikbare expertise gevraagd worden deel te nemen aan de aanbestedingsprocedures. De raad denkt hierbij onder meer aan: vakdidactiegroepen verbonden aan universiteiten, lerarenopleidingen, toetsontwikkelgroepen, leerplanontwikkelaars en ervaren scholen. De school legt verantwoording af over de wijze van toetsing aan de inspectie. Voor landelijke evaluatiegegevens over de resultaten van scholen is het instrument van de Periodieke peiling van het onderwijsniveau (PPON) bruikbaar.

#### *Science*

Voor een succesvolle invoering van het leergebied Science is het in de eerste plaats noodzakelijk dat aantrekkelijke leermethoden worden ontwikkeld. De raad denkt in dit verband aan een ontwikkelingsopdracht aan een breed samengesteld consortium bestaande uit scholen met ervaring met het leergebied, uitgevers, leerplanontwikkelaars en onderzoekers in het kader van een openbare aanbesteding. Ook toetsontwikkeling is hierbij van belang. Ervaringen die thans worden opgedaan in door AXIS geïnitieerde projecten met betrekking tot bèta-vakkenintegratie, zouden hierbij moeten worden benut.<sup>64</sup> Scholen die al eerder ervaringen willen opdoen met onderwijs in het leergebied Science zouden daartoe - bijvoorbeeld op basis van een experimenteerartikel - in de gelegenheid moeten worden gesteld.

<sup>64</sup> *Geraedts C.L., Boersma K.Th., Huijs H.A.M. & Eijkelhof, H.M.C. (in druk), Samenhangend Onderwijs in Natuur en Techniek: good practice in de basisvorming. Delft: Axis.*

In de tweede plaats is het nodig dat aankomende en zittende leraren adequaat worden geschoold in het verzorgen van dit leergebied opdat het in elke school kan worden geïmplementeerd. Dit betekent dat zowel de initiële als post-initiële opleidingen moeten worden aangepast. Ten behoeve van de zittende leraren beveelt de raad aan vroegtijdig, bijvoorbeeld door middel van netwerken van leraren ondersteund door lerarenopleiders of andere functionarissen, scholing te initiëren en financieel te ondersteunen. De raad verwijst in dit verband naar zijn advies *Ten dienste van de school* waarin nauwere samenwerking tussen onderwijsveld en initiële/post-initiële lerarenopleidingen en ondersteunende instanties op het vlak van schoolontwikkeling en innovatie wordt bepleit.<sup>65</sup>

De raad is van oordeel dat leraren over een specifieke bevoegdheid voor het vak Science moeten beschikken. Gedurende een overgangperiode zou elke docent met een bevoegdheid voor natuurkunde, scheikunde, biologie en techniek Science mogen geven, onder de verplichting tot het volgen van scholing. In die scholing zouden de zittende leraren vooral - indien nodig - hun specifieke vakkennis van de verschillende disciplines op een aanvaardbaar peil moeten brengen.

#### *Geschiedenis/staatsinrichting en aardrijkskunde*

Voor de vakken aardrijkskunde, geschiedenis en staatsinrichting is het in de eerste plaats noodzakelijk dat de kerndoelen worden aangepast, waarbij met name de samenhang tussen de vakken benadrukt moet worden. Op basis van deze kerndoelen kunnen leerplannen en methoden worden ontwikkeld die kunnen variëren in de mate van samenhang tussen genoemde vakken. De raad acht het verder van belang dat experimenten worden gestart waarin het in samenhang aanbieden van deze vakken verder kan worden beproefd.

Zoals gezegd erkend de raad dat de voorgestelde invoering van het kern- en differentieel curriculum een complexe zaak is. In het vorenstaande heeft hij op hoofdlijnen enkele suggesties en aanbevelingen geformuleerd. Vanzelfsprekend is de raad gaarne bereid in het verdere traject van implementatie mee te denken. Hij denkt hierbij onder meer aan de herziening van de kerndoelen, de doorgaande lijn van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs en andere ontwikkelactiviteiten.<sup>66</sup> Hij acht het daarbij van belang deze activiteiten tevens in het perspectief van de langetermijnontwikkeling te plaatsen.

<sup>65</sup> *Onderwijsraad (2001), Ten dienste van de school. Advies van 5 juli 2001. Onderwijsraad, Den Haag.*  
<sup>66</sup> *De commissie Herziening Kerndoelen Basisonderwijs zal in december 2001 haar rapport over de kerndoelen basisonderwijs uitbrengen. De Onderwijsraad zal zich daar in adviserende zin over buigen.*

## 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 *overladenheid 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 overladenheid 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;
- terugroleeffecten 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.

## **Bijlage 1: Adviesaanvraag**

Ingek: 14 FEB 2001

OR 20010050/502

Ministerie van Onderwijs,  
Cultuur en WetenschappenEuropaweg 4  
Postbus 25000  
2700 LZ Zoetermeer  
Telefoon (079) 323 23 23  
Telefax (079) 323 23 20Aan de voorzitter van de Onderwijsraad  
de heer prof. dr. A.M.L. van Wieringen  
Nassaulaan 6  
2514 JS Den Haag

Uw brief van	Ons kenmerk VO/BOB/2001/4307	Contactpersoon Directie VO	Zoetermeer 12 februari 2001
Onderwerp Adviesaanvraag Basisvorming.	Bijlage(n)	Doorkiesnummer 4723	

In de beleidsreactie *Ruimte voor kwaliteit in de basisvorming* van 29 september jl. zijn voorstellen gedaan om de door de Inspectie geconstateerde overladenheid en versnipperdheid van het onderwijsprogramma in de basisvorming aan te pakken. Voor de korte termijn heeft dat geresulteerd in een aantal maatregelen waarover op 6 en 7 december jl. met de Tweede Kamer is gesproken en waarop de Kamer in grote lijnen instemmend heeft gereageerd.

Over de maatregelen voor de korte termijn heeft ook uw Raad zich uitgesproken in het advies van 14 november jl. en daarbij heeft hij een *Agenda voor herijking van de basisvorming* gepresenteerd. Deze agenda beschouw ik als opmaat voor het advies dat de Raad hierbij gevraagd wordt uit te brengen over de herziening van de basisvorming op langere termijn. Gemeenschappelijkheid en diversiteit zijn de sleutelbegrippen in deze adviesaanvraag.

In de *Agenda voor herijking van de basisvorming* constateert de Onderwijsraad tendensen die ik onderschrijf. Ten eerste ziet de Raad in het licht van de snelle veranderende maatschappelijke eisen, onder andere op het gebied van internationalisering, ICT en technologische ontwikkelingen, reden het programma opnieuw te actualiseren met het oog op de komende tien jaar. In de tweede plaats signaleert de Raad dat de realisering van het huidige programma in de praktijk op problemen stuit. Het programma blijkt volgens de Raad, in navolging van de Inspectie, overladen en versnipperd te zijn. Als derde merkt de Onderwijsraad op dat het onderwijsprogramma voor de basisvorming nu beter kan en moet aansluiten op de veranderde programma's in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs. Deze constatering onderschrijf ik.

Gelet op het voorafgaande wordt uw Raad gevraagd te adviseren over de programmatische invulling van de basisvorming en eventueel benodigde aanvullende voorwaarden,

zodanig dat:

- sprake is van een gemeenschappelijke basis die alle leerlingen in het vervolgonderwijs, in hun toekomstige beroepen en in de maatschappij nodig zullen hebben;
- door differentiatiemogelijkheden recht wordt gedaan aan verschillen tussen leerlingen;
- doorstroming door het onderwijs (horizontaal, verticaal en diagonaal) zo vloeiend mogelijk kan verlopen (doorlopende leerlijnen);
- scholen meer eigen beleidsruimte wordt geboden bij de onderwijskundige inrichting.

Randvoorwaardelijk is hierbij dat de geconstateerde overladenheid en versnipperdheid wordt aangepakt en dat het programma wordt geactualiseerd.

U wordt verzocht uw advies zo op te stellen, dat ik in overleg met de Tweede Kamer politieke keuzes kan maken over de inhoud en inrichting van de basisvorming. Daarom verzoek ik u globaal één of meerdere modellen te beschrijven en daarbij afwegingen te geven ten aanzien van de volgende variabelen: (1) de breedte van het gemeenschappelijke programma, (2) de mate of soort van differentiatie, (3) de mate van uitstel van definitieve studie- en beroepskeuze en (4) de mate van ruimte voor scholen voor eigen keuzes in het onderwijsprogramma.

Bij de afwegingen is – naast overwegingen over de implementatie ervan – ook van belang antwoorden te krijgen op de vraag welke voorzieningen of maatregelen nodig zijn om scholen in staat te stellen de voorgestelde uitwerkingen te realiseren. Het gaat hierbij om indicaties. Graag ook hierover uw advies.

Mede gehoord de Tweede Kamer in het Algemeen Overleg van 6 en 7 december jl. volgen hierna de kaders voor uw advies. De bestuurlijke benadering zoals omschreven in de Onderwijsbeleidbrief *Onderwijs in stelling* is kaderstellend. Ik kan me daarnaast voorstellen dat u uw advies *Dereguleren met beleid* en uw advies over de educatieve infrastructuur betreft bij onderhavige advisering. Ook wijs ik u op de uitgangspunten die naar voren zijn gebracht in de beleidsreactie *Ruimte voor kwaliteit in de basisvorming*. Ten slotte wordt gewezen op een aantal uitgangspunten die hieronder worden geschetst en die in samenhang moeten worden gezien.

#### Doelstellingen

De initiële doelstellingen van de basisvorming worden als strategische streefdoelen breed gedragen: algemene verhoging van het peil van het jeugdonderwijs, een breed, gedeeltelijk geharmoniseerd onderwijsprogramma en uitstel van studie- en beroepskeuze. De invulling daarvan in eenzelfde vakkenaanbod en identieke programmainhouden heeft echter geleid tot de knelpunten van overladenheid, versnipperdheid en ongewenste uniformiteit. Op operationeel niveau is herijking van de doelstellingen dan ook gewenst, zoals uw Raad in de *Agenda voor herijking van de basisvorming* aangeeft. De doelstellingen kunnen ook op andere manieren worden bereikt. Daarnaast kan het zijn dat niet alle doelen in alle gevallen in gelijke mate kunnen worden gerealiseerd. Er moet ruimte zijn voor nuancering en reliëf.

‘Gemeenschappelijk programma’ staat niet noodzakelijkerwijs gelijk aan ‘volgen van dezelfde vakken en dezelfde inhouden’. Het concept sleutelkwalificaties en de gedach-



tevorming over (kern)competenties bieden mogelijk een interessant denkkader, zeker daar waar het aansluit bij de algemene vaardigheden zoals geformuleerd in de preambule van de kerndoelen basisvorming en de examenprogramma's vmbo. Kerncompetenties of sleutelkwalificaties kunnen een gemeenschappelijke onderstroom bieden voor een gedifferentieerd aanbod dat aansluit bij de leerstijlen en leermogelijkheden van individuele leerlingen. Bovendien kan toepassing ervan bijdragen tot meer samenhang in het onderwijsprogramma. Ook contextrijk leren, leergebieden, studiehuis en leer-werktrajecten zijn onderwijskundige thema's die een interessant perspectief kunnen bieden voor de overbrugging van de spanning binnen de vraag naar zowel een gemeenschappelijke basis als naar mogelijkheden tot differentiatie.

#### Inhoud

De Inspectie constateert in haar rapport *Werk aan de basis* dat sprake is van overladenheid en versnippering van het onderwijsprogramma in de basisvorming. Aanpak van de overladenheid betekent keuzes maken in het huidige aanbod. De versnipperdheid vraagt om verbindende en integrerende programmaonderdelen. Daarnaast wijst uw Raad zelf op de noodzaak het programma te actualiseren.

De Onderwijsraad wordt verzocht voorstellen te doen voor het terugdringen van de overladenheid in het onderwijsprogramma, bijvoorbeeld door te adviseren over een kerncurriculum en een optioneel curriculum zoals voorgesteld door de Inspectie, met elementen die tenminste deel zouden moeten uitmaken van een breed gedragen gemeenschappelijk basisprogramma. Mogelijk kan worden aangesloten bij eerdere gedachtevorming – onder andere in de Tweede Kamer en in de Onderwijsraad zelf – over het begrip leerstandaarden. De mogelijkheden van het hanteren van deze leerstandaarden in de basisvorming in relatie tot een meer competentie- of sleutelkwalificatiegeoriënteerd curriculum, zou in uw advies meegenomen kunnen worden.

Waar het gaat om een verplicht gemeenschappelijk basisprogramma is tegelijkertijd de vraag aan de orde naar de behoefte aan en de vormgeving van bijzondere vrijstellingsregelingen voor individuen en voor groepen leerlingen. Ook daarover verneem ik graag in uw advies.

#### Differentiatie

Leerlingen verschillen in mogelijkheden, leerstijlen en interesses. Bovendien kunnen deze gedurende hun schoolloopbaan veranderen. Differentiatie en goede doorstroommogelijkheden in het onderwijsprogramma van de basisvorming zijn daarom wenselijk. Er is op gewezen (door de Tweede Kamer en anderen) dat scholen – onder meer vanwege de gesignaleerde overladenheid – vaak zelf differentiëren in het aanbod van de basisvorming. Hoewel de concrete invulling van het onderwijsleerproces in principe wordt overgelaten aan de deskundigheid van de scholen, is het om eenduidigheid te krijgen en kwaliteit van het onderwijs te garanderen nodig dat de overheid kaders stelt.

Daarom wordt u hierbij gevraagd te adviseren over de kaders voor differentiatie. In het bijzonder vraag ik uw aandacht voor de mogelijkheid kerndoelen van de basisvorming te realiseren in een meer toegepaste context, ontleend aan vervolgonderwijs, toekomstige beroepenvelden en breder maatschappelijk functioneren. Ik verzoek u daarbij ook het verband te leggen met het optimaliseren van de mogelijkheden voor doorlopende leerlijnen. Daarbij verdient ook de aansluiting met de 2<sup>e</sup> fase havo / vwo

de aandacht. Ten aanzien van differentiatie kan ook de eigen beleidsruimte van scholen in aanmerking worden genomen.

Doorstroming

Mogelijkheden en interesses van een leerling kunnen gedurende de schoolloopbaan veranderen. Eén van de primaire doelen van de basisvorming is daarom het uitstel van de definitieve studie- en beroepskeuze. Aandacht voor deze doelstelling blijft van belang, zeker tegen de achtergrond van de tendenties tot vervroeging van het selectiemoment waar de Onderwijsraad op wijst.

Differentiatie kan de realisatie van het doel 'uitstel van definitieve studie- en beroepskeuze' compliceren. Ondanks differentiatie in de programma's dienen de verschillende onderwijsperioden en onderwijssoorten toch zo op elkaar afgestemd te zijn, dat doorstroming (horizontaal, verticaal en diagonaal) zo vloeiend mogelijk kan verlopen. Daarom verzoek ik uw Raad te adviseren over doorstroming bij een versterkte differentiatie en daarbij te betrekken de maatregelen die scholen daarvoor moeten treffen en de (extra) voorzieningen die zij nodig hebben.

'40/38-maatregel'

In de aanloop naar deze adviesaanvraag heeft het begrip 'onderwijstijd' een belangrijke plaats gekregen. De vraag naar de gewenste onderwijstijd voor leerlingen is een complexe. Om de adviesvraag over de basisvorming hanteerbaar te houden, verzoek ik u nu alleen in te gaan op de zogeheten 40/38-maatregel. De 40/38-maatregel is van een andere, minder complexe orde. Aanpassing van de regelgeving zou niet leiden tot feitelijke afname van onderwijstijd maar vooral tot betere handhaafbaarheid. De vraag naar de wenselijkheid van de 40/38-maatregel leg ik u daarom bij deze voor.

Ten slotte

Zoals u bekend, wordt uw advies verwacht in de zomer van 2001, zodat kort na de zomer het debat over uw advies en de beleidsreactie daarop in de Tweede Kamer kan plaatsvinden. Er wordt van uitgegaan dat u bij het opstellen van uw advies, zoals gebruikelijk, ook externe deskundigen consulteert.

Rest mij u succes te wensen bij het opstellen van uw advies. Met belangstelling zie ik hiernaar uit.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur  
en Wetenschappen,

(drs. K.M.J. Adelmund)



Aan de voorzitter van de Onderwijsraad  
de heer prof. dr. A.M.L. van Wieringen  
Nassaulaan 6  
2514 JS Den Haag

Uw brief van	Ons kenmerk	Contactpersoon	Zoetermeer
	VO/BOB/2001/7592	Directie VO	19 FEB. 2001
Onderwerp	Bijlage(n)	Doorkiesnummer	
Specificatie adviesaanvraag Basisvorming.		4723	

In het overleg van 14 februari jl. sprak ik met de Tweede Kamer over de aan u gerichte adviesaanvraag over de basisvorming (VO/BOB/2001/4307). In het verlengde van dit overleg volgt hieronder een nadere duiding van de adviesaanvraag.

- ◆ Een meerderheid van de Kamer acht het met mij wenselijk in de basisvorming meer mogelijkheden voor differentiatie aan te brengen. U wordt daarom nadrukkelijk advies gevraagd over de manier waarop deze differentiatie moet worden aangebracht. Het gaat daarbij ondermeer om differentiatie naar inhoud, niveau en duur.
- ◆ Bij de paragraaf over doorstroming wordt aangegeven dat onderwijssoorten en onderwijsperiodes zo op elkaar zijn afgestemd dat doorstroming zo vloeiend mogelijk kan verlopen. Dit impliceert ook dat bij de herijking van de basisvorming rekening gehouden dient te worden met de ontwikkelingen in het basisonderwijs en met het terugroleffect vanuit de examens in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs.
- ◆ Het herijkte programma van de basisvorming pakt – naast de overladenheid en actualisering – de versnipperdheid van het huidige programma aan.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur  
en Wetenschappen,

  
(drs. K.M.J. Adelmund)



## Bijlage 2: De aanpak van het advies

De volgende activiteiten zijn ten behoeve van dit advies ondernomen:

- Er zijn (informele) gesprekken gevoerd met medewerkers van de inspectie van het onderwijs te weten mevrouw dr. M. Peters-Sips en de heer M. Zwarts.
- Er is er contact geweest met de SLO met name in de persoon van de heren J. Verbeek en W. Jellema
- Er zijn studiedagen en conferenties bezocht.
- Aan het GION is de opdracht verstrekt tot opstelling van een studie over de leerlingenstromen in de eerste jaren van het voortgezet onderwijs. Deze studie is verschenen onder de titel; H. Kuyper & H.C.M. van der Werf (2001) Inventarisatie van leerlingstromen in het voortgezet onderwijs. Den Haag: Onderwijsraad.
- Ten behoeve van een nadere standpuntbepaling met betrekking tot het leergebied Science zijn gesprekken gevoerd met het bureau Axis en is een expertmeeting georganiseerd met vijf vakdidactici van de vijf vakken natuurkunde, scheikunde, biologie, techniek en wiskunde. Aan deze bijeenkomst namen de volgende personen deel:
  - de heer prof dr K. Th. Boersma (biologie)
  - de heer dr. M. De Vries (technologie)
  - de heer prof. dr. H.M.C. Eijkelhof (natuurkunde)
  - de heer prof. dr. A.Pilot (scheikunde)
  - mevrouw drs. H. Verhage (wiskunde)
- Ten behoeve van een nadere standpuntbepaling en peiling van ideeën omtrent de voorstellen voor de korte termijn is een bijeenkomst met velddeskundigen, met name schoolleiders georganiseerd. De volgende personen namen deel:
  - Mevrouw drs. A. Buijs, St. Jans Lyceum, Den Bosch
  - De heer H. de Jong, Bureau Openbaar Onderwijs, Almere
  - De heer drs. A.T. Kamsteeg, Gereformeerde scholengemeenschap Randstad, Rotterdam
  - De heer H. Laurentius, Gooise Scholenfederatie, Bussum
  - Mevrouw drs. M.R. Smit, Stedelijk Gymnasium Leiden
  - De heer drs. K. Visser, Open Schoolgemeenschap Bijlmer, Amsterdam
  - De heer drs. J.F. Westbroek, Esloo Scholengroep, Den Haag.
- Er is een discussiebijeenkomst gehouden met het oog op voorstellen voor de lange termijn. Vier externe deskundigen droegen naast een korte inleiding middels discussiebijdragen bij aan de gedachtevorming rond de wat verder gelegen toekomst van de basisvorming. dit waren:
  - mevrouw drs. C. Nevejan (Hogeschool van Amsterdam)
  - de heer prof. dr. W. Nijhof (Twente Universiteit)
  - de heer dr. J. Onstenk (CINOP)
  - de heer drs. A. Stermans (ICLON).
- Met de commissie Kerndoelen Basisonderwijs is overleg gepleegd alsmede zijn notities uitgewisseld met het oog op afstemming van basisvorming en basisonderwijs.



## Bijlage 3: Voorbeeld van verdeling van tijd

De raad acht de volgende verdeling van tijd (uitgedrukt in lesuren van 50 minuten) over de voorgestelde vakken in het kerncurriculum mogelijk, binnen een zekere marge.

*Voorbeeld* (uren in aantal lesuren van 50 minuten voor de twee leerjaren gezamenlijk, binnen een zekere marge)

De basisvakken bestaande uit Nederlands, Engels en wiskunde: resp.  $\pm 6$ ,  $\pm 5$  en  $\pm 6$ .

De natuurwetenschappelijke vakken bestaande uit het leergebied Science (natuurkunde, scheikunde, biologie en techniek):  $\pm 9$ .

De sociaal-culturele vakken bestaande uit geschiedenis/staatsinrichting, aardrijkskunde, kunstvakken en lichamelijke opvoeding: resp.  $\pm 3$ ,  $\pm 3$ ,  $\pm 4$  en  $\pm 4$ .

Totaal: 40 uur.

De raad beschouwt de hier gepresenteerde verdeling nadrukkelijk als *voorbeeld*. Scholen moeten zelf, op grond van de kerndoelen die moeten worden nagestreefd en de leerlingenpopulatie die zij hebben, bepalen hoeveel tijd zij voor elk vak/leergebied nodig hebben. De raad wil scholen met dit voorbeeld louter een idee geven van een mogelijke concretisering en tegelijkertijd methodenmakers enig houvast bieden, om de omvang van een vak te kunnen inschatten. Hij wijst er nogmaals op dat het naar zijn oordeel aan de school kan worden overgelaten tot een verstandige verdeling van de beschikbare onderwijstijd te komen.



