slo nationaal expertisecentrum leerplanontwikkeling

# LEERPLAN VOOR HET FUNDEREND ONDERWIJS VOOR DE TOEKOMST.

## Een verkennende notitie

### 1. INLEIDING

De kwaliteit van het onderwijsaanbod mag zich in een sterk toenemende belangstelling verheugen. Het *Nationaal Onderwijsakkoord: De route naar geweldig onderwijs* (NAO, 2013) kondigt aan dat onderzocht gaat worden hoe meer structuur kan worden aangebracht in de herziening van de kerndoelen voor het primair onderwijs en de curricula in het voortgezet onderwijs, bijvoorbeeld door een periodieke en samenhangende herijking. Dit voornemen wordt ingegeven door de wens het opstapelen van (nieuwe) beleidsvoornemens in de school te voorkomen. In het advies *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit* constateert de Onderwijsraad (2013) dat in de afgelopen periode de aandacht te eenzijdig gericht is geweest op meetbare doelen, in het bijzonder op taal- en rekenprestaties. De raad roept op tot discussie over en meer visie op wat het Nederlandse onderwijs leerlingen moet meegeven. Met het vaststellen van heldere doelen kunnen, zo wordt gesteld, overheid en scholen doelgerichter werken aan onderwijskwaliteit. En het rapport *Naar een lerende economie* voert de WRR (2013) een pleidooi voor een zakelijk debat over de onderwijsinhoud. Ter voeding daarvan worden boeiende vergezichten aangereikt.

De fundamentele, inhoudelijke vraag bij dit alles luidt: wat zouden leerlingen - in dit geval in het funderend onderwijs - moeten leren met het oog op de toekomst? En daaraan gekoppeld: hoe bepalen we wat (het meest) relevant is?

De beantwoording van deze vragen vereist een visie op wat leerlingen moeten leren met het oog op de toekomst van hun leerloopbaan, van hun persoonlijke ontwikkeling en van de samenleving. Een visie ook op het belang van brede en algemene vorming, naast smalle en meetbare doelen op het terrein van taal en rekenen. Eensluidende antwoorden zijn lastig te geven. Maar beraad en debat zijn nuttig, want die dragen bij aan verheldering van beelden en aan het maken van weloverwogen keuzes. Dat laatste tevens in reactie op de veelheid aan *'claims on aims'* waarmee het onderwijs bij voortduring wordt geconfronteerd.

In het verlengde hiervan ligt de vraag hoe een eigentijdse beleidsinvulling gegeven kan worden aan het begrip 'geregelde ruimte': wat als overheid te regelen (en hoe dat te doen) en wat over te laten aan de professionals (en hoe ruimte te bieden en te ondersteunen) als het gaat om de doelen en inhoud van het onderwijs? Een in november 2013 door SLO georganiseerde Europese conferentie over het thema *Balancing curriculum regulation and freedom across Europe* (Kuiper & Berkvens, 2013) maakt duidelijk hoe zinvol het is de worsteling in Nederland met het vinden van een goede balans tussen regelen en bieden van ruimte te spiegelen aan ervaringen elders. Curriculumbeleid en -praktijken in andere landen levert belangwekkende lessen over hoe en waarom die andere landen keuzes op dit punt. Het biedt zicht op meer of minder effectief gebleken beleidsvarianten waarin op enigerlei wijze invulling wordt gegeven aan ruimte voor lokale dynamiek binnen landelijke inhoudelijke kaders (en mogelijke valkuilen daarbij), en van methodieken en instrumenten voor herijking. Een markant gegeven is bijvoorbeeld dat er in Nederland - anders dan in Engeland, Schotland en de Scandinavische landen - geen omvattend antwoord voorhanden is op de vraag wat kinderen in de fase van het funderend onderwijs met het oog op de toekomst zouden moeten leren.

Deze notitie bevat een verkennende analyse van bovenstaande thematiek. De focus daarbij is het funderend onderwijs, zijnde: het primair onderwijs, speciaal onderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs (tot en met 2vmbo, 3havo en 3vwo). Dat wat in deze notitie over het voetlicht wordt gebracht, bouwt mede voort op twee reeds eerder gestarte SLO-activiteiten. Allereerst betreft dat een exploratie die in opdracht van OCW is

uitgevoerd in het najaar van 2013. Deze zogenaamde 'brede curriculumverkenning voor het funderend onderwijs' bestond onder meer uit:

- een analyse van relaties en discrepanties het beoogde, uitgevoerde en gerealiseerde curriculum in Nederland;
- een analyse van hoe in Nederland het proces verloopt van doelformulering tot lesuitvoering (curriculaire ketenbeschrijving);
- een beschrijving van 21ste eeuwse vaardigheden;
- enkele curriculaire landenbeschrijvingen (Australië, Finland, Noorwegen, Schotland en Vlaanderen);
- een notitie over sturing via doorlopende leerlijnen;
- een veldverkenning over curriculumkwesties, op basis van rondetafelgesprekken met leraren, schoolleiders, bestuurders en beleidsmedewerkers.

Daarnaast is er het in 2012 gestarte project 'Curriculumvensters'. Dit project is erop gericht het landelijke, maatschappelijke en professionele gesprek over de integrale inhoud van het onderwijs te prikkelen en te ondersteunen. Recentelijk zijn twee brochures uitgebracht. De ene gaat over wat de overheid op landelijk niveau moet vastleggen, wat de ruimte moet zijn voor lokale dynamiek, en wat een eigentijdse systematiek is om het leerplankader vast te stellen en te onderhouden (Thijs & Diephuis, 2014). De andere gaat in op de vraag waarom een leerplangesprek op schoolniveau wenselijk is en hoe dat eruit zou kunnen zien (Diephuis & Thijs, 2014).

Paragraaf 2 van deze notitie bevat een schets van de huidige situatie. In paragraaf 3 wordt daarop kritisch gereflecteerd, waarna in paragraaf 4 een mogelijk oplossingsrichting wordt geschetst.

## 2. HUIDIGE SITUATIE

**Landelijke leerplankaders**

Wat leerlingen moeten leren staat beschreven in zogenaamde landelijke leerplankaders. Dat zijn (uiteenlopende typen) documenten waarin op landelijk niveau uitspraken worden gedaan over (tenminste) doelen en inhouden van leren en onderwijzen. Die doelen en inhouden kunnen betrekking hebben op een vak, vakkencluster en/of vakoverstijgend thema voor alle leerlingen in een bepaald school- of opleidingstype. Leerplankaders kunnen dus een smal of breed bereik hebben. De doelen kunnen geformuleerd zijn als streefdoelen (inspanningsverplichting) of als beheersingsdoelen. Ook de status van een leerplankader kan variëren: van verplichtend (bij wet vastgelegd) tot niet-verplichtend (richtinggevend) en concretiserend.

Wat we in Nederland hebben aan bij wet vastgelegde en daarmee verplichtende inhoudelijke leerplankaders voor het funderend onderwijs laat zich als volgt samenvatten.

Voor het primair onderwijs en de onderbouw voortgezet onderwijs (inclusief het speciaal onderwijs) zijn er wettelijk verankerde ***kerndoelen***. Deze vormen een aanbodverplichting en zijn als globale streefdoelen geformuleerd en bieden veel ruimte voor schooleigen keuzes. De preambule van de kerndoelen geeft algemene richtlijnen over het pedagogisch-didactisch klimaat en de brede opdracht voor de scholen.
De examenprogramma's voor vmbo, havo en vwo hebben een sturende werking op de invulling van de kerndoelen in de onderbouw voortgezet onderwijs.
De huidige kerndoelen dateert uit 2006. Ze zijn sindsdien nooit volledig herzien, maar wel op onderdelen aangescherpt. In 2009 is de Canon van Nederland aan de kerndoelen toegevoegd "als uitgangspunt ter illustratie voor de behandeling van de tijdvakken". In 2012 zijn de kerndoelen aangescherpt op het gebied van seksualiteit en seksuele diversiteit. Op dit moment onderzoekt SLO in opdracht van de staatssecretaris of de kerndoelen voldoende richting en ruimte bieden voor het aanleren van digitale geletterdheid (waaronder mediawijsheid) en de overige 21e eeuwse vaardigheden.

Voor het primair onderwijs, het speciaal onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs zijn er ***referentieniveaus voor taal en rekenen***. Deze zijn vastgelegd in een vanaf augustus 2010 van kracht geworden wet en geven aan wat leerlingen aan het eind van die sectoren minimaal moeten kennen, kunnen en begrijpen op het terrein van taal en rekenen. Anders dan bij de kerndoelen gaat het om beheersingsdoelen.

Voor de onderbouw voortgezet onderwijs heeft SLO voor de kernvakken Nederlands, Engels en wiskunde/rekenen ***tussendoelen*** ontwikkeld, preluderend op de voorgenomen afname van een diagnostische tussentijdse toets voor deze kernvakken. Daarnaast fungeren de tussendoelen als ijkmoment halverwege het vo waarop scholen zich kunnen richten; het betreft niet louter eindtermen die doorsijpelen naar de rest van het vo,

maar ook de 'eigen' doelen van de onderbouw. Deze tussendoelen hebben vooralsnog de status van 'niet verplichtend en concretiserend' maar gaan vermoedelijk een wettelijke status krijgen, afhankelijk van politieke besluitvorming.

**Niet-verplichtende concretiseringen**
Uit de vele contacten met schoolleiders, leraren en uitgevers blijkt de behoefte aan meer inhoudelijk houvast naast de globale kerndoelen. Om die reden heeft SLO de afgelopen jaren diverse concretiseringen en voorbeelduitwerkingen ontwikkeld, alle niet-verplichtend van aard.

Voor het primair onderwijs staan sinds een aantal jaren op de website Tule uitwerkingen van alle vakgebieden beschreven, in de vorm van ***leerstoflijnen***. Deze bestaan al enige jaren en worden naar verluidt breed gedragen en veel gebruikt. Daarnaast zijn er concretiseringen ontwikkeld van de referentieniveaus voor taal en rekenen.

Voor een deel van de vakgebieden van het primair onderwijs en bijna alle vakgebieden van de onderbouw voortgezet onderwijs biedt de website *Leerplan in Beeld* uitwerkingen in de vorm van ***kernprogramma's***. Dat zijn compacte beschrijvingen per vak of leergebied waarin de kern van een vak en keuzemogelijkheden worden benoemd in een doorlopende leerlijn. Kernprogramma's zijn geformuleerd in termen van beheersingsdoelen. Ze worden gebruikt door de educatieve uitgeverijen voor de inhoudelijke labelling van (digitale) leermiddelen.

In opdracht van OCW zijn of worden ook andere richtinggevende leerplankaders uitgewerkt. Deze uitwerkingen hebben met elkaar gemeen dat het ***concretiseringen*** zijn ***van de kerndoelen***. Ze bevatten meer gespecificeerde inhoudsbeschrijvingen en beheersingsdoelen, voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs ook op diverse niveaus, en laten tegelijkertijd ruimte voor eigen inhoudelijke keuzes en didactische invullingen. Het gaat recentelijk om de volgende uitwerkingen:

- Onlangs heeft SLO voor het primair onderwijs is een landelijk leerplankader kunstzinnige oriëntatie gepubliceerd.
- Voor wetenschap en technologie is begonnen aan een vergelijkbaar richtinggevend leerplankader.
- Voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs is de 'kennisbasis' natuurwetenschappen en technologie zo goed als gereed. Voor de overige vakgebieden (mens- en maatschappijvakken, kunst en cultuur) zijn dergelijke beschrijvingen nog niet ontwikkeld. Voor de mens- en maatschappijvakken staat deze wel gepland.
- Voor sport en bewegen wordt een doorlopende leerlijn sport, bewegen en gezonde leefstijl ontwikkeld, over alle sectoren heen.
- Er staat meer op de rol, zoals bijvoorbeeld mogelijke leerplankaders voor burgerschap.

De precieze status van die door SLO ontwikkelde kaders is lang niet altijd voor iedereen duidelijk. Daarnaast maken ook andere, soms commerciële, actoren (schoolbegeleiders, uitgevers, vakverenigingen, toetsontwikkelaars) eigen uitwerkingen ('leerlijnen') en interpretaties van landelijke leerplankaders. Het is vaak onduidelijk waarop die uitwerkingen en interpretaties zijn gebaseerd. Ze hebben echter wel een grote invloed op de invulling van de kerndoelen in de onderwijspraktijk.

**Kenterende sturingsfilosofie**
De historie van de kerndoelen is sterk verbonden met de in artikel 23 van de Grondwet verankerde verantwoordelijkheid van de overheid voor de kwaliteit van het onderwijs op stelselniveau en met de daarin verwoorde gedachte van ruimte voor autonome scholen. De overheid stelt landelijke leerplankaders vast, bekostigt het onderwijs en regelt toezicht. Artikel 23 voorziet ook in de vrijheid van richting en inrichting van het onderwijs. In termen van sturingsfilosofie manifesteert dit alles zich van oudsher in een tamelijk terughoudende opstelling van de kant van de overheid ten opzichte van de manier waarop scholen in het primair onderwijs en in de onderbouw voortgezet onderwijs hun onderwijs inhoudelijk vormgeven: inhoudelijk reguleren vindt plaats op basis van globale leerplankaders.

De eerste set kerndoelen (1993) was tamelijk gedetailleerd. Door maatschappelijke ontwikkelingen, het gevoel van overladenheid en het gebrek aan samenhang zijn die eerste kerndoelen nadien een aantal malen herzien. Ze werden gaandeweg gereduceerd in aantal, werden globaler geformuleerd en lieten meer en meer ruimte voor eigen keuzes. In de sturingsfilosofie is de laatste jaren echter een zekere kentering zichtbaar. Globale sturing via de kerndoelen wordt gekoppeld aan meer en meer specifieke overheidssturing. Deze beweging manifesteert zich in de genoemde referentieniveaus voor taal en rekenen, de geplande invoering van een centrale eindtoets primair onderwijs, verscherpt toezicht door de Inspectie op de resultaten voor taal en rekenen, de ontwikkeling van

tussendoelen voor de kernvakken van de onderbouw voortgezet onderwijs en de plannen voor een diagnostische tussentijdse toets voor die kernvakken.

## 3. KRITISCHE REFLECTIE

De huidige situatie nodigt uit tot nadere reflectie op een aantal kwesties wat betreft de inrichting en aansturing van het onderwijsaanbod.

**Richting en ruimte**
Traditioneel houdt de Nederlandse overheid zich verre van inhoudelijke sturing 'aan de voorkant' van het onderwijsgebouw, in tegenstelling tot veel andere Europese landen. De kerndoelen zijn daarom globaal omschreven en de wet- en regelgeving biedt veel ruimte voor eigen (inhoudelijke) keuzes en lokale dynamiek. In de praktijk blijken de kerndoelen echter onvoldoende richting en houvast te bieden en daaraan is juist wel behoefte. Dat komt naar voren, zoals gemeld, in de vele contacten met het veld en wordt ook bevestigd door de Curriculummonitor van SLO (2014) die laat zien dat leraren behoefte hebben aan nadere uitwerkingen. In het primair onderwijs geldt dit met name voor natuur & techniek, kunstzinnige oriëntatie en burgerschap. In het voortgezet onderwijs is met name behoefte aan uitwerkingen voor de kunstvakken en voor aardrijkskunde en geschiedenis.

Daar komt bij dat de ruimte die de wet- en regelgeving biedt, niet of onvoldoende wordt gevoeld, gezien of opgepakt. Dit blijkt onder meer uit de uitkomsten van het onderzoek dat het GION (2011) uitvoerde. Scholen gaven aan weinig gebruik te maken van de beleidsruimte die er is. Ook in de verkennende gesprekken van SLO over het onderwijs van de toekomst (als onderdeel van de genoemde 'brede curriculumverkenning') gaven leraren en schoolleiders aan dat de ruimte niet ervaren en ook weinig benut wordt. Dat wat binnen de 'geregelde ruimte' mogelijk is aan schooleigen inhoudelijke keuzes wordt, zo is de indruk, in belangrijke mate ingevuld en ingeperkt door de sterke oriëntatie op lesmethodes. Die zijn dermate regulerend voor de onderwijspraktijk dat feitelijk sprake is van een bijzondere vorm van een 'zelf opgelegde vorm van voorschrijvendheid'. De andere kant van de medaille is dat áls leraren minder afhankelijk van methodes willen werken, hen over het algemeen weinig houvast wordt geboden. De perceptie van ruimte is bovendien zeer afhankelijk van het vermogen van scholen en leraren om flexibel om te gaan met landelijke leerplankaders en beschikbare leermiddelen. Leraren beschikken vaak niet over voldoende leerplankundige competenties om hun professionele vrijheid beter te benutten, zo geven schoolleiders aan in de verkennende gesprekken van SLO. Dat geeft aan dat deskundigheidsbevordering van leraren en schoolleiders in curriculumzaken van groot belang is. Frits van Oostrom (voormalig KNAW-president) parafraserend: geen dikke boeken (lesmethodes) maar 'dikke' leraren. Dit alles illustreert de duidelijke spanning tussen ruimte (claimen) en houvast (willen). In de woorden van een Noorse beleidsmaker: *"Teachers cry for freedom and call for specification"* (Kuiper & Berkvens, 2013).

Uit Veldverkenning SLO, oktober 2013:
Leraar vo "*Kerndoelen kun je geven zoals je wilt*."
Leraar po: "*Ruimte is er op papier*."
Leraar po: "*We volgen de methode maar weten niet wat echt nodig is*."
Leraren po: "*Ik heb een sterke behoefte om zelf het onderwijs mee te mogen bepalen……De kerndoelen bieden te weinig informatie. De referentieniveau helpen dan wel*." In reactie hierop: "*De referentieniveaus helpen om keuzes te maken, om gericht ergens naartoe te werken. ….Referentieniveaus voor alle leergebieden? Dat zou best mooi zijn, met F- en S-niveaus en ruimte die overblijft die we zelf invullen*."

Ook de ruime aandacht voor sturing ‘aan de achterkant’ - in de vorm van toetsing, verantwoordingsplicht en inspectietoezicht - beperkt de ruimte die scholen ervaren om eigen inhoudelijke keuzes te maken. Formeel wordt leerplanvrijheid in het toezichtkader voluit gerespecteerd. De Inspectie beïnvloedt echter wel degelijk de werkwijze en aanpak en dit wordt door scholen als druk beleefd. Ook toetsing draagt bij aan de perceptie van druk en gebrek aan ruimte. Voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs komt daar nog een belangrijke factor bij. De onderbouw heeft weliswaar een eigen programma, maar dat moet conform de wet ook altijd voorbereiden op de bovenbouw, hetgeen vaak leidt tot dominante terugroleffecten. De ruimte voor de onderbouw om het idee van ‘een breed fundament’ zelf in te vullen wordt daarmee kleiner.

Hier dient zich een aantal vragen en dilemma's aan: Wat is een goede balans tussen inhoudelijk richting bieden en ruimte scheppen? Tussen ruimte geven en de kwaliteit van onderwijs bewaken? Tussen sturen aan de

voorkant en/of aan de achterkant? Hoe richt je landelijke leerplankaders zo in dat duidelijk is wat breed gedragen wensen zijn en scholen tegelijkertijd voldoende ruimte en steun wordt geboden om daar lokaal invulling aan te geven? Wat regel je als overheid als het gaat om de doelen en inhouden van het onderwijs, wat laat je over aan professionals en welke ondersteuning is daarbij nodig? Belangrijke vragen ter beantwoording. Buitenlandse voorbeelden (onder andere Finland en Schotland) leren ons dat heldere afspraken over het leerplan uitstekend samen kunnen gaan met ruimte voor scholen. Ruimte door kaders te scheppen en door houvast en ondersteuning te bieden in de vorm van concretiseringen en voorbeeldmatige uitwerkingen van die kaders.

**Samenhang en doorlopende leerlijnen**

Wanneer we de niet-verplichtende concretiseringen van landelijke leerplankaders bezien, constateren we dat er verschillen zijn tussen vakgebieden en sectoren. Concretiseringen worden verschillend aangeduid (leerlijn, tussendoelen, kennisbasis) en ze verschillen ook in functie, vorm, inhoud en mate van detaillering. Deze variatie komt onder meer voort uit het gegeven dat de opdrachten door verschillende ministeries of directies van ministeries worden gegeven en vaak ingegeven zijn door ad hoc beleid. Er wordt vaak gedacht vanuit de wensen en behoefte van een enkele sector (primair of voortgezet onderwijs) of vanuit een specifiek, actueel thema en weinig vanuit het funderend onderwijs als geheel. Dit leidt tot verschillen tussen de sectoren die niet bevorderlijk zijn voor de doorlopende ontwikkeling van de leerling. Een voorbeeld hiervan is Engels, een kernvak in het voortgezet onderwijs waarvoor specifieke tussendoelen voor de onderbouw voortgezet onderwijs zijn ontwikkeld, op diverse beheersingsniveaus. Voor het primair onderwijs zijn er tot nu toe alleen de globale kerndoelen; het te behalen eindniveau voor het primair onderwijs is onduidelijk. Leerlingen komen dus op zeer verschillend niveau het voortgezet onderwijs binnen, wat het voor leraren lastig, zo niet onmogelijk maakt om maatwerk te bieden. Dit draagt niet bij aan de transparantie en efficiëntie van de doorlopende leerlijn.

Ook de status van de concretiseringen en de relatie tot de kerndoelen zijn onduidelijk. Het zijn richtinggevende kaders van verplichte kerndoelen, deels geformuleerd in (specifieke) beheersingsdoelen, terwijl de kerndoelen zijn geformuleerd als (globale) streefdoelen. De concretiseringen bieden meer specificatie van doelen en inhouden en zijn daarmee bedoeld als richtinggevende kaders, maar fungeren in de praktijk niet altijd als zodanig. De concretiseringen worden niet vanzelfsprekend benut door andere actoren voor uitwerkingen in leermiddelen, toetsen of professionaliseringsaanbod.

**Smal of breed**

Hoewel de kerndoelen een breed aanbod beogen, geven de bevindingen uit de door SLO uitgevoerde veldverkenning de indruk dat het aanbod met name in het primair onderwijs niet de gewenste breedte beslaat c.q. eenzijdiger is dan beoogd. Scholen hebben de neiging om vakgebieden waarop getoetst wordt of waarnaar door de Inspectie vanuit het toezichtkader gekeken wordt, veel aandacht te geven of denken dat ze dat moeten doen. Door de beleidsaandacht voor taal en rekenen en de nadruk op verbetering van prestaties in deze domeinen, hebben scholen hier de afgelopen jaren prioriteit aan gegeven. Onderzoek van de Inspectie (2013) wijst weliswaar uit dat de tijd die aan taal en rekenen wordt besteed niet is toegenomen, maar dit betreft alleen de feitelijke onderwijstijd in de klas. Wanneer ook gekeken wordt naar de aandacht en tijd die er aan wordt besteed in lesvoorbereiding, nascholing en schoolontwikkeling, dan ontstaat een ander beeld. Verder speelt ook de perceptie van de leraar een rol, de druk die gevoeld wordt door toetsen en de aandacht voor de kernvakken in het toezichtkader. De aandacht voor taal en rekenen neemt hierdoor toe, met als gevolg dat (bij een deel van) de scholen een beeld van verschraling van het onderwijsaanbod ontstaat.

> "*Er is ruimte, maar je wordt door de Inspectie afgerekend op taal en rekenen; daardoor krijg je het gevoel dat het onderwijs verschraald is*." (Leraar po, Veldverkenning SLO, oktober 2013)
> "*We zijn alleen maar met taal en rekenen bezig*." (Bestuurder po in gesprek met SLO, maart 2014)

Daar waar er voor taal en rekenen precieze voorschriften bestaan voor gewenste opbrengsten, is dat voor andere onderdelen van het brede aanbod minder of niet het geval. Ook dit maakt het lastig voor scholen om de brede opdracht gestalte te geven. Het is onduidelijk wat van de scholen verwacht wordt. Doelen en inhouden voor burgerschapsvorming bijvoorbeeld zijn niet helder omschreven. En als scholen er wel aandacht aan besteden, is het niet duidelijk hoe ze verantwoording kunnen afleggen en er erkenning voor krijgen. De Onderwijsraad (2013 ) bevestigt dit beeld en constateert dat er behoefte is aan aandacht voor en waardering van een brede en algemene vorming naast meetbare doelen van de kernvakken taal en rekenen. De Raad vindt dat er gezamenlijk indicatoren ontwikkeld moeten worden voor de opbrengsten van het brede vakkenaanbod, maar ook van burgerschapsvorming en aandacht voor generieke 21$^{e}$ eeuwse vaardigheden.

**Overladenheid en uitvoerbaarheid**

Er kunnen velerlei aanleidingen zijn om over (onderdelen van) het onderwijsaanbod na te denken. Er is een lastig te onderdrukken neiging allerlei maatschappelijke signalen en problemen terecht te laten komen op het bord van het onderwijs. Maatschappelijke signalen en problemen zijn er continu: opinieleiders schrijven stukken of treden op in de media; Kamerleden vragen aandacht voor een thema; themaorganisaties vragen aandacht voor hun specifieke belang; verschillende ministeries nemen initiatieven; wetenschappers geven commentaar op ontwikkelingen; er is publiciteit rond internationaal onderzoek. Naast echte problemen spelen ook incidenten, uitvergroot in de media, een belangrijke rol. In reactie op wensen en behoeften van de samenleving worden beleidsbeslissingen vaak ad hoc genomen. Maatschappelijke actoren wenden zich niet alleen tot de politiek, maar richten zich met hun visie op wat wenselijk is vaak ook rechtstreeks tot scholen. Met uitgebreide, aantrekkelijk ogende lespakketten proberen ze hun visie op wenselijke onderwijsthema's onder de aandacht te brengen, of zorgen ervoor dat hun thema een plek krijgt in bestaande methodes. Naast deze maatschappelijke wensen worden er met regelmaat vanuit de vakdisciplines eisen tot actualisering en uitbreiding (zelden reductie!) geformuleerd, met alle risico van overvolle programma's. Steeds vaker ook wordt de behoefte geuit aan vakoverstijgende competenties, zoals de 21e eeuwse vaardigheden en digitale geletterdheid.

Al deze '*claims on aims'* leiden tot een wensenlijst aan doelen en inhouden, waarvan lang niet altijd duidelijk is hoe het een zich verhoudt tot het ander en dat in zijn totaliteit de hoeveelheid beschikbare onderwijstijd (verre) overschrijdt. Voor scholen is het niet eenvoudig de vele aanspraken te verenigen in een samenhangend aanbod. In de huidige praktijk draagt dit bij aan (een gevoel van) overladenheid van het curriculum en beleidsmoeheid of onrust in scholen. Dit beeld wordt bevestigd door de uitgevoerde veldverkenning.

De eerder opgeworpen vraag wat voor leerlingen in het funderend onderwijs met het oog op de toekomst (het meest) relevant is om te leren, impliceert de misschien nog wel lastiger te beantwoorden vraag: wat is *niet* relevant en waarom? Beantwoording vergt zorgvuldige afwegingen, alle inhoudelijke wensen integraal en in samenhang beschouwend. Natuurlijk is ook zorgvuldige afweging gewenst van de verhouding tussen (verplichte) kern en keuzeopties. Immers, de beschikbare hoeveelheid tijd is per definitie beperkt. Een goede systematiek en een heldere maatstaf om prioriteiten te kunnen stellen ontbreken. Het effect is dat er steeds meer bij komt of lijkt te komen. Een duurzame en toekomstgerichte systematiek voor periodieke en samenhangende herijking van het curriculum en aanverwante sturingsfilosofie kan een dam opwerpen tegen ad hoc beleid en tegen ongerichte druk op het beoogde en uit te voeren curriculum.

**Toekomstbestendigheid**

*"The most important factor in preparing young people for the future is a broad and balanced curriculum"* en *"The most important skill is to know what you do, when you don't know what to do"* (Citaten van Dylan William tijdens de Kennismarkt van het ministerie van OCW, 11 maart 2014)

"*Al hebben we geen idee hoe de wereld er over 30 jaar uitziet, we kunnen ervan uitgaan dat het aankomt op 'astronautenvaardigheden'. Dat geldt voor jonge mensen, maar ook voor volwassenen. We leren immers niet meer voor een loopbaan, maar voor het leven. Om de koers van het ruimteschip onderwijs te bepalen, zullen we in gesprek moeten over ons doel, onze bestemming. En over de route daar naartoe*." (Uitspraak van Minister Jet Bussemakers tijdens KNAW-symposium, 17 maart 2014)

Met het razendsnelle tempo van veranderingen in de samenleving is het uitermate moeilijk het onderwijs bij de tijd te houden. Hoe rusten we leerlingen toe voor een toekomst die nauwelijks te voorspellen is? We weten niet welke kennis en vaardigheden voor de toekomst relevant zijn. Wel weten we dat het voor leerlingen belangrijk is dat ze zodanig worden toegerust dat ze handelingsbekwaam zijn wanneer ze in situaties terecht komen die nieuw en onbekend zijn. Hier ligt een rol voor het onderwijs: Wat moet de school van de 21e eeuw jongeren leren aan kennis, vaardigheden en houdingen? Welke daarvan zijn met oog op de toekomst vooral van belang? In hoeverre kan het onderwijs bijdragen aan de ontwikkeling van die doelen en wat is haalbaar? Hoe kunnen de uiteenlopende vakgebieden hieraan een bijdrage leveren? Bij het beantwoorden van deze vragen past ook een heroriëntatie op het (te) ver doorgevoerde onderscheid tussen onderwijs gericht op vaardigheden en onderwijs gericht op cognitie. Het is niet een kwestie van of het een of het ander, maar van het vinden van een goede balans in de combinatie.

In de discussie over het onderwijs van de toekomst gaat het vaak om het belang van meer aandacht voor generieke, 21e eeuwse vaardigheden. In de kern lijkt het te gaan om acht vaardigheden die lang niet altijd nieuw zijn voor het onderwijs maar wel aan belang hebben gewonnen voor alle leerlingen. Dat wordt onder meer benadrukt in het WRR-rapport *Naar een lerende economie*. SLO onderzoekt momenteel in opdracht van OCW in hoeverre er aandacht is voor 21e eeuwse vaardigheden in onderwijsbeleid en –praktijk. Het onderzoek bestaat uit een analyse van kerndoelen, referentieniveaus en van leermiddelen. Ook wordt de aandacht voor de vaardigheden in de onderwijspraktijk onderzocht door middel van een vragenlijst en gevalsstudies.

SLO heeft op basis van literatuuronderzoek een notitie opgeleverd met betrekking tot de verheldering van de begrippen 21e eeuwse vaardigheden en digitale geletterdheid en is daarbij gekomen tot een conceptueel kader waarmee deze vaardigheden geduid kunnen worden. Deze acht vaardigheden zijn lang niet altijd nieuw voor het onderwijs maar hebben wel aan belang gewonnen.

- *Creativiteit*: het bedenken van nieuwe ideeën en deze kunnen uitwerken en analyseren.
- *Kritisch denken*: het kunnen formuleren van een eigen, onderbouwde visie of mening.
- *Probleemoplosvaardigheden*: het (h)erkennen van een probleem en tot een plan kunnen komen om het probleem op te lossen.
- *Communiceren*: het effectief en efficiënt overbrengen en ontvangen van een boodschap.
- *Samenwerken*: het gezamenlijk realiseren van een doel en anderen daarbij kunnen aanvullen en ondersteunen.
- *Digitale geletterdheid*: het effectief, efficiënt en verantwoord gebruiken van ICT, waarbij digitale geletterdheid een combinatie is van basiskennis ICT, mediawijsheid en informatievaardigheden.
- *Sociale en culturele vaardigheden*: het effectief kunnen leren, werken en leven met mensen met verschillende etnische, culturele en sociale achtergronden.
- *Zelfregulering*: het kunnen realiseren van doelgericht en passend gedrag.

De kwestie van toekomstbestendigheid is niet alleen inhoudelijk, maar ook procedureel van aard. Er bestaat in Nederland op dit moment geen duurzame en toekomstgerichte systematiek voor periodieke en samenhangende herijking van het curriculum. Om in te kunnen spelen op veranderingen in de samenleving, is een grote mate van flexibiliteit in het onderwijsaanbod van belang. Tegelijkertijd is curriculumbeleid ook gebaat bij een zekere rust en continuïteit. Uit buitenlandse voorbeelden (onder meer Finland, Zweden, Noorwegen) blijkt dat een transparante systematiek van periodieke herijking van het curriculum kan zorgen voor stabiliteit en flexibiliteit. Verschillende landen - met Finland en Zweden als aansprekende voorbeelden - kiezen voor stabiele termijnen van periodieke herijking, voorafgegaan door intensief nationaal debat. Het debat wordt breed gevoerd, vaak met intensief gebruik van digitale mogelijkheden voor discussie en consultatie, en met duidelijke regie vanuit de overheid.

**Enkele voorlopige conclusies**

- Er heerst bij vele actoren een (gepercipieerd) gebrek aan overzicht en helderheid over de huidige sturing en ruimte met betrekking tot de inhoud van het funderend onderwijs.
- Terwijl er nu al veel zorgen zijn over overladenheid, leven er allerlei wensen tot actualisering en 'toekomstgereed' maken van het onderwijsaanbod.
- Zowel in beleid als praktijk is er te weinig sprake van systematische, integrale, samenhangende afweging van wensen en alternatieven. Dat betreft zowel de inhoudelijke richting zelf als de wijze waarop dat gezamenlijke koersgevoel bevorderd kan worden.

## 4. EEN MOGELIJKE OPLOSSINGSRICHTING

Er zijn grofweg drie keuzes mogelijk om het hoofd te bieden aan de geschetste uitdagingen: het huidige beleid handhaven, initiatief nemen tot een radicale curriculumhervorming, of daar een tussenweg in zoeken. Vasthouden aan het huidige curriculumbeleid (zowel qua inhoud als sturing) lijkt weinig effectief om de geschetste problemen op te lossen. De onduidelijkheid en het onbehagen dreigen dan slechts toe te nemen. 'Alles op de schop' is daarentegen ook geen aantrekkelijke optie; daar zit vrijwel niemand op te wachten en lijkt ook onnodig. Tussen volstrekt passief of juist hyperactief opereren ligt echter veel ruimte. Een heroriëntatie van het huidige beleid lijkt wenselijk. Hieronder volgt een beknopte verkenning van zo'n aanpak.

In de afgelopen jaren zijn al verschillende ontwikkelingen in gang gezet (onder andere referentieniveaus taal en rekenen, ontwikkelingen rondom de eindtoets en de diagnostische tussentijdse toets) en ook spelen er nieuwe dossiers (onder andere Engels, Wetenschap & Technologie, Kunst & Cultuur, Burgerschap, Bewegen & Sport, 21e eeuwse vaardigheden). Het lijkt een geschikt moment een pas op de plaats te maken en deze ontwikkelingen

doelgericht in een samenhangende koers te plaatsen. Niet alles hoeft opnieuw ontwikkeld te worden. Wel is het wenselijk bestaande en gewenste kaders te herordenen vanuit een heldere visie op de inhoud van het onderwijs en de daarbij gewenste sturingsfilosofie. Rigoureuze vernieuwingspogingen zijn dikwijls contra-productief; vruchtbaarder is investeren in een breed gedragen visie en in continue verbetering van het curriculum.

Hoe zou een dergelijk proces om te komen tot een herijking van het curriculum eruit kunnen zien? Een herijking vraagt een grondige inventarisatie van de huidige situatie, de ervaren knelpunten en wensen voor verbeteringen en een grondige weging van alternatieven. Een integrale analyse van het beoogde, uitgevoerde en gerealiseerde curriculum ('BUG-analyse') over de volle breedte van het funderend onderwijs kan hierin voorzien. De opbrengsten daarvan kunnen input vormen voor een voorzet voor een overkoepelend visiedocument, waarin duidelijk wordt wat algemene uitgangspunten kunnen zijn voor de herijking van het curriculum van het funderend onderwijs. Zo'n visie kan richting, inspiratie, houvast en tegelijk ook ruimte bieden aan de onderwijspraktijk. In aansluiting op de visie kan concretisering van de leerplankaders plaatsvinden.

De argumenten voor zo'n benadering nog eens op een rijtje gezet:

- Er blijkt nadrukkelijk behoefte aan een gezamenlijk gedefinieerd en nader gespecificeerd, gemeenschappelijk richtingsgevoel - over de volle inhoudelijke breedte (dus niet louter de 'basics') en de samenhang benadrukkend - als dat alles maar niet het karakter krijgt van een keurslijf en als een overmaat aan specificering maar wordt vermeden.
- Het biedt de mogelijkheid om de brede opdracht van het onderwijs duidelijker zichtbaar te maken dan nu het geval is.
- Een specificering van het 'wat & waartoe' geeft alle ruimte voor eigen invulling door scholen en leraren ten aanzien van 'hoe' daar te komen.
- Op schoolniveau helpt het te komen tot een gebalanceerd, samenhangend en toekomstgericht curriculum, waarbij scholen de ruimte krijgen om hun professionaliteit in te zetten, ruimte kan worden benut en scholen zich kunnen verantwoorden over gemaakt keuzes.
- Het schept niet alleen (meer) duidelijkheid over wat relevante doelen en inhouden van het funderend onderwijs zijn (waarmee leraren, ouders, maar ook methodemakers zijn gediend), het geeft tevens richting aan wat ‘aan de achterkant’ getoetst, geïnspecteerd en verantwoord zou moeten worden.
- Meer transparantie in het beoogde curriculum in de volle breedte, draagt bij aan het verkrijgen van een breed beeld van de onderwijskwaliteit (zowel op school- als stelselniveau).
- Voor beleidsmakers (zeker landelijk, maar ook op schoolniveau) biedt zo'n integraal leerplandocument ook een kader voor enigszins stabiel curriculumbeleid, waarin ook beargumenteerd met frequente, nieuwe claims kan worden omgegaan, werkdruk kan worden verminderd en financiële middelen optimaal kunnen worden ingezet.

De functie van het visiedocument is dus richtingsgevoel en samenhang te bieden voor verdere curriculumuitspraken. Met betrekking tot de mate en aard van specificering van doelen en inhouden in een landelijk leerplankaders zelf zijn vervolgens (combinaties van) drie varianten denkbaar: Hard (specifiek, verplichtend van aard, ook te toetsen), Medium (concreet houvast, niet-verplichtend van aard, keuzes zichtbaar makend) en Zacht (open doelen, globaal, inspanningsverplichting). Criteria voor de kwaliteit van een dergelijk overkoepelend leerplandocument zijn: relevantie van doelen en inhouden (met het oog op kennis, maatschappelijke voorbereiding en persoonlijke ontwikkeling), consistentie van het aanbod (longitudinaal en horizontaal), praktisch haalbaarheid, effectieve opbrengsten, en schaalbare en duurzame resultaten.

Er zijn dus verschillende knoppen waaraan gedraaid kan worden:

- mate van richting en ruimte (voorschrijvend, richtinggevend, open);
- smal of breed (alle vakken, beperkt aantal vakken);
- de wijze van verantwoorden.

Dit laat ruimte voor verschillende scenario's. Enigszins behoudend, uitvoerbaar binnen huidige wettelijke kaders waarbij de kerndoelen en de referentieniveaus als gegeven worden beschouwd. Maar het kan ook wat vergaander, waarbij het instrument kerndoelen ter discussie wordt gesteld en wordt toegewerkt naar een nieuwe uitwerking van landelijk leerplankaders.

In elk scenario is het van belang dat er een conceptuele en terminologische opschoning en verheldering plaatsvindt van de wirwar die nu aan de orde is in het curriculumbeleid, -debat en schoolpraktijk, zowel binnen als over sectoren.

Een voorzet voor een visiedocument zou in het schooljaar 2014-2015 in debat kunnen worden gebracht. Zo'n debat kan breed, danwel smal worden aangevlogen. Bezien vanuit het belang van gezamenlijk koersgevoel gaat de voorkeur uit naar participatie van een breed palet aan betrokkenen: OCW, sectorraden, inspectie, bedrijfsleven, leraren (via onder andere de Onderwijscoöperatie), opleidingen, uitgevers, ouders, leerlingen, etc. Op basis van de uitkomsten van het debat kan het visiedocument worden bijgesteld en vastgesteld.

Een dergelijk breed gedragen visiedocument kan voor een langere periode (ergens tussen de 5 en 10 jaar) richtinggevend zijn voor het curriculumbeleid, waarbij alle partners binnen en rondom het onderwijs gezamenlijk uitvoering geven aan dit beleid. In zo'n periode kan op basis van systematische monitoring en trendanalyse (onder andere peilingen Inspectie en activiteiten van SLO op vlak van vakspecifieke en generieke monitoring en trendanalyses en internationaal vergelijkende studies) worden nagegaan in hoeverre het boogde curriculumbeleid tot uitvoering komt, welke knelpunten worden ervaren en wat wensen zijn voor verbeteringen. Indien er aanleiding toe is, kan hierover tussentijds nadere consultatie en bescheiden bijstelling plaatsvinden. Belangrijke trends en opbrengsten uit de monitoring en trendanalyses worden systematisch verzameld en vormen na een nader te bepalen periode (tussen de 5-10 jaar) het vertrekpunt voor een groter curriculumdebat waarin de ambities voor het curriculumbeleid voor de volgende periode opnieuw worden vastgesteld. Door dit in een cyclisch proces te vervatten, wordt een bijdrage geleverd aan de behoefte aan meer rust en systematiek in de nu soms wel erg grillige debatten over de inhoud en sturing van het funderend onderwijs. Een gestructureerde systematiek voor periodieke en samenhangende herijking draagt bij aan de gewenste 'beleidsrust' binnen het funderend onderwijs, terwijl er toch voldoende recht wordt gedaan aan de dynamiek van de samenleving en wetenschap.

Een mogelijke (globaal, nader te concretiseren) route:

1. Voorwerk om te komen tot een voorzet voor een integraal visie-document, plus een samenvattend BUG-rapport als onderlegger (april tot september 2014)
2. Breed, nationaal debat (discussie/gesprek/conversatie) over integrale visie (bijvoorbeeld in schooljaar 2014-2015)
3. Vaststellen visiedocument als richtinggevend kader voor curriculumbeleid en -praktijk voor een langere periode (5-10 jaar) periode, wellicht aangevuld met een Plan van Aanpak met concrete ontwikkel- en verbeteragenda voor komende vijf jaar.
4. Uitwerking geven aan gewenst curriculumbeleid: ontwikkeling, monitoring en trendanalyse. De tweejaarlijkse Curriculumspiegel van SLO kan daarbij periodiek evaluatiegegevens aanreiken.
5. Voorbereiden en initiëren van een volgend nationaal debat curriculumbeleid volgende periode.

## REFERENTIES


Diephuis, R. & Thijs, A. (2014). *Het leerplangesprek op school.* Brochure 3 'Curriculumvensters'. Enschede: SLO.

GION (2011). *Evaluatie van de nieuwe wetgeving voor de onderbouw voortgezet onderwijs*. Groningen: GION.

Inspectie van het Onderwijs (2013). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2011-12*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Kuiper, W., & Berkvens, J. (Eds.). (2013). *Balancing curriculum regulation and freedom. CIDREE Yearbook 2013.* Enschede: SLO.

NAO (2013). *Nationaal Onderwijsakkoord: De route naar geweldig onderwijs.* Den Haag: Stichting van het Onderwijs.

Onderwijsraad (2013). *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit*. Den Haag: Onderwijsraad.

SLO (2014). *Curriculummonitor*. Enschede: SLO

Thijs, A., & Diephuis, R. (2014). *Kaders voor een toekomstig leerplan.* Brochure 2 'Curriculumvensters'. Enschede: SLO.

WRR (2013*). Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland.* Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.