

10 juni 2004

Eindrapport Taakgroep Vernieuwing Basisvorming

2004AVO015

Bijlage(n) Eindrapport *Beweging in de onderbouw*

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
mevrouw Maria J. A. van der Hoeven
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Betreft: Eindrapport Taakgroep Vernieuwing Basisvorming

Mevrouw de minister,

Hierbij bieden we u het eindrapport aan van de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming. In september 2002 zijn we van start gegaan met een complexe opdracht. Achteraf kunnen we zien dat de opdracht overeenkomsten vertoont met de basisvorming zelf: elementen van traditie en vernieuwing, en ook enigszins overladen en versnipperd.

De opdracht om voorstellen te doen voor nieuwe kerndoelen basisvorming is zo'n traditioneel element. Eigenlijk zijn de meeste van de gevraagde adviezen dat: over de positie van de tweede moderne vreemde taal, van maatschappelijke oriëntatie en van het Fries in de Friese scholen, over de wenselijkheid van leerstandaarden en de relatie met leerlingvolgsystemen. Het vernieuwende zit niet zozeer in de adviesvragen zelf, maar in de aanwijzingen over de manier waarop de adviezen tot stand moeten komen. In de opdracht heeft u aangegeven dat er in de uitvoering een nauwe relatie moest zijn met ontwikkelingen en ervaringen in scholen en dat schoolontwikkeling moest worden gestimuleerd. Ook uit de samenstelling van de Taakgroep, vooral leden die direct afkomstig zijn uit het voortgezet onderwijs, bleek de ambitie om de groep iets anders te laten zijn dan een adviescommissie van deskundigen die nieuwe plannen maken voor het voortgezet onderwijs.

De opdracht vertoont ook overladenheid en detaillering: een opsomming van inhoudelijke taken en opdrachten, waarin tussen de regels gelezen zou kunnen worden: 'En als jullie toch bezig zijn, doe dit er dan ook nog even bij'. Uit eerdere brieven en rapportages en zeker ook uit de eindrapportage kunt u opmaken dat we daar geen moeite mee hadden. Het eindrapport bestrijkt een zelfs nog breder terrein dan de opdracht.

De versnippering gaf wel problemen. De aangegeven fasering in de oplevering van deeladviezen bleek te wringen met de geest van het geheel. Zo moesten adviezen en producten gebaseerd zijn op ontwikkelingen in scholen. De eerste deeladviezen werden echter te snel verwacht om daarover nog met de scholen te kunnen communiceren. Maar het was vooral de samenhang tussen de verschillende onderdelen van de opdracht die dwars stond op de opdracht om deeladviezen uit te brengen. Gezien de nadruk op samenhang en schoolontwikkeling was het

niet logisch om adviezen en producten in losse onderdelen te ontwikkelen en uit te brengen. Ook in het denken bleken de onderdelen niet van elkaar los te koppelen. In de school komen al die delen immers ook samen.

We zijn dan ook blij dat we de gelegenheid kregen om naar een integraal eindrapport toe te werken waarin we de resultaten van alle onderdelen van de opdracht bijeen kunnen brengen.

In deze brief willen we op één onderdeel van het eindrapport nader ingaan. In overeenstemming met de opdracht hebben we een brede Adviesraad samengesteld. De raad is drie keer integraal bijeen geweest. In de tussentijd hebben we dankbaar gebruik gemaakt van de standpunten en overwegingen van de Adviesraad. Omdat we de raad de gelegenheid wilden geven te reageren op het vrijwel definitieve eindrapport, hebben we de resultaten van die laatste afweging niet meer kunnen verwerken in het hoofdrapport zelf. We hebben de reactie van de raad daarom integraal opgenomen in het bijlagendeel en hieronder zullen we ingaan op de belangrijkste punten eruit.

De reactie van de raad bevat waardevolle kanttekeningen, adviezen en ook concrete suggesties. De meeste daarvan kunnen we beschouwen als aanvullend op onze eindrapportage en kunnen we dan ook van harte aanbevelen als aandachtspunten en suggesties voor vervolgactiviteiten. Enkele vereisen wellicht nadere overweging in breder verband, zoals de kanttekening bij de mogelijke rol van de inspectie bij de ontwikkeling van nieuwe vormen van verantwoording. In de tenor van het geheel van de reactie komen twee hoofdpunten van zorg naar voren. Deze betreffen de ijkpunten voor sturing en kwaliteit en de intern 'schoolse' oriëntatie.

De raad geeft op verschillende plaatsen in zijn reactie aan een normstellend kader voor sturing en kwaliteit te missen. De Adviesraad spreekt van referentiepunten, ijkpunten en een norm of normstellend mechanisme. De raad acht ruimte voor scholen in beginsel een juiste keuze, mits duidelijk is welk eindresultaat van scholen wordt gevraagd. De raad mist die duidelijkheid in het eindrapport van de Taakgroep.

Naar het oordeel van de Taakgroep gaat de raad daarmee, voor zover het om de onderwijsinhoud gaat, voorbij aan de kracht van de sturende werking van de examenprogramma's en het eindexamen in de scholen. Er is wat dat betreft geen enkele onduidelijkheid over wat er van scholen wordt gevraagd: de leerlingen op een uitdagende manier succesvol naar het eindexamen te begeleiden, ten minste op het niveau dat overeenkomt met het advies van de basisschool.

De Taakgroep ziet daarin voor de onderbouw een specifieke, funderende en oriënterende, functie waarvoor we dan ook specifieke regelgeving voorstellen. De algemene karakteristiek en de kerndoelen zijn daarin belangrijke inhoudelijke ijkpunten.

Maar de onderbouw is geen afsluitende onderwijsfase; er moet een doorlopende lijn zijn van het eerste naar het laatste leerjaar van het voortgezet onderwijs. Ook dat is als belangrijk ijkpunt in onze voorstellen opgenomen. In hoofdstuk 2 van het hoofdrapport onderstrepen we het belang daarvan. Het is daarom niet nodig en zelfs niet gewenst om voor de onderbouw inhoudelijke eisen te formuleren die concreter zijn dan de algemene karakteristiek, de kerndoelen en de overige regelgeving die we hierbij voorstellen.

Vanwege de funderende en oriënterende functie in combinatie met de zorg voor een doorlopende leerlijn moeten in de onderbouw moeilijke afwegingen worden gemaakt over breedte en diepte van het onderwijsaanbod. Die afwegingen moeten in belangrijke mate dicht bij de leerling kunnen worden gemaakt. Leerling en school hebben daarvoor ruimte nodig. We zijn daarom huiverig voor meer gedetailleerde regelgeving of pseudo-regelgeving op het gebied van het onderwijsaanbod.

Als het gaat om normen voor de ontwikkeling die van scholen wordt verwacht, geldt hetzelfde. In onze voorstellen geldt de algemene karakteristiek als norm en als basis voor verantwoording van keuzes en ontwikkeling. In hoofdstuk 3 van het hoofdrapport lichten we toe waarom dat geen vrijblijvende keuze is. We geven daarin ook aan dat de relaties tussen karakteristiek en schoolontwikkeling niet eenduidig zijn en dat ze dat ook niet horen te zijn. Er moet ruimte zijn voor eigen professionele inzichten en ambities van scholen en leraren. Die vormen immers een belangrijke drijfveer voor ontwikkeling van kwaliteit. Ook moet rekening gehouden kunnen worden met heel verschillende omstandigheden en mogelijkheden van scholen. In het eerste werkdocument voor scholen, *Keuzes aan de school*, hebben we het beeld neergezet van vier scenario's van schoolontwikkeling. Dat ontwikkelde zich tot een meerdimensionaal beeld waarin niet alleen ontwikkeling van het ene naar het andere scenario mogelijk is, maar ook de waarde van ontwikkeling *binnen* een scenario wordt onderkend. We denken dat juist die ruimte voor verschillen het beeld zo krachtig heeft gemaakt dat het nu al gemeengoed is geworden. We pleiten er dan ook voor om garanties voor sturing en kwaliteit niet te zoeken in het aanscherpen en concretiseren van de voorgestelde regelgeving, maar in ondersteunings- en vergelijkingsmogelijkheden voor scholen. Om hun positie en hun streefrichting te bepalen en te verantwoorden, hebben scholen behoefte aan referentiegegevens, aan verschillende voorbeelduitwerkingen voor een curriculum, aan gebruiksvriendelijke leerlingvolgsystemen, aan hanteerbare verantwoordingsmodellen, aan flexibele leermiddelen. Het eindrapport bevat aanzetten en voorstellen tot verdere ontwikkeling van deze condities. Deze voorwaarden leiden in hun samenhang tot voldoende houvast voor sturing en garanties voor kwaliteit.

Het andere punt van zorg van de Adviesraad betreft de oriëntatie. De raad geeft aan de voorstellen van de Taakgroep te veel naar binnen gericht te vinden. Hij mist verwijzingen naar de internationale context en acht ook de relatie tussen onderwijs en omgeving onderbelicht.

De raad merkt dit terecht op. Beide aspecten worden in het eindrapport weinig uitgewerkt. In de karakteristiek van het vak Engels betrekken we expliciet Europese ontwikkelingen op het gebied van het onderwijs in vreemde talen. De relatie onderwijs en omgeving is een aantal malen in algemene zin aan de orde waar het gaat over maatschappelijke oriëntatie, beroepskolom en oriëntatie op leren en werken.

Een meer specifieke uitwerking van de relatie onderwijs en omgeving moet in vervolgtactiviteiten zeker aandachtspunt zijn. Binnen de brede opdracht van de Taakgroep was dat nog een brug te ver. Bovendien speelt de voorgeschiedenis van de opdracht een rol: onderwijsbeleid dat te ver van scholen af tot stand kwam. Onze taak was erop gericht onderwijsbeleid en scholen dichterbij elkaar te brengen. Maar het onderwijs is niet het

exclusieve eigendom van de scholen. Het blijft zaak om de relatie met andere sectoren van de samenleving en met de directe omgeving van de school niet uit het oog te verliezen.

In de aanvang van onze werkzaamheden hebben we ons op de internationale context georiënteerd, met inbreng van interne en externe deskundigen. De samenstelling van de Taakgroep, mensen uit de praktijk, stond garant voor een pragmatische benadering. Oriëntatie leidde mede daardoor al snel tot de conclusie dat de omstandigheden in de verschillende landen zo uiteenlopen dat een vergelijking niet goed mogelijk is en dat op het gebied en de schaal van onze opdracht moeilijk lessen te trekken zijn uit ervaringen elders. We hebben de weg van studie en oriëntatie daarom verlaten en ons gericht op een praktische benadering van zoveel mogelijk scholen in Nederland. Dat daarbij de theoretische achtergronden niet buiten beschouwing zijn gelaten, mag duidelijk worden uit werkdocument 3 over schoolontwikkeling dat deel uitmaakt van het eindrapport.

De gehele eindrapportage bestaat uit een hoofdrapport, een bijlagendeel en twaalf afzonderlijke werkdocumenten. Het hoofdrapport bevat de algemene overwegingen en de concrete adviezen. In de bijlagen treft u onderdelen aan die direct samenhangen met de opdracht om bepaalde adviezen uit te brengen, o.a. het voorstel voor nieuwe kerndoelen onderbouw VO en enkele gevraagde specifieke adviezen. Ook het verslag van de Adviesraad en een beschrijving en verantwoording van de werkwijze van de Taakgroep behoren tot de bijlagen. Ten slotte zijn de voorbeelduitwerkingen en aanzetten daartoe en teksten als werkdocumenten toegevoegd, die als achtergrondinformatie hebben gediend bij het uitvoeren van onze opdracht.

Met vriendelijke groet,
namens de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming,

Heim Meijerink
voorzitter