

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Uw brief van	Ons kenmerk	Contactpersoon	Zoetermeer
	VO/BOB/2001/38015		16 oktober 2001
Onderwerp		Doorkiesnummer	
Onderwijsraadadvies Basisvorming			

Hierbij zend ik u, mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, het advies van de Onderwijsraad over de Basisvorming, gedateerd 8 oktober 2001. De Onderwijsraad is gevraagd advies uit te brengen over de ontwikkeling van de basisvorming op de (middel)lange termijn. In deze adviesaanvraag (VO/BOB/2001/4307; 12 februari 2001) waren de kernthema's:

- het garanderen van een gemeenschappelijke basis die alle leerlingen in het vervolgonderwijs, in hun toekomstige beroep en in de maatschappij nodig zullen hebben;
- het recht doen aan verschillen tussen leerlingen door het bieden van differentiatiemogelijkheden;
- het creëren van zo vloeiend mogelijke doorstroommogelijkheden door het onderwijs heen (doorlopende leerlijnen);
- het bieden van meer eigen beleidsruimte aan scholen bij de onderwijskundige inrichting;
- het aanpakken van de geconstateerde overladenheid en versnippering in het programma;
- het actualiseren van het programma.

Met Uw Kamer heb ik op 14 februari van dit jaar over de adviesaanvraag van gedachten gewisseld. Dit overleg heeft geresulteerd in een aanscherping van

deze adviesaanvraag met name wat de differentiatiemogelijkheden betreft (VO/BOB/2001/7592, van 19 februari 2001).

Het advies schetst een perspectief voor de basisvorming voor de lange termijn. Vooruitlopend daarop stelt de Raad een aantal wijzigingen voor op de middellange termijn. Het advies richt zich met name op dit laatste.

In deze brief wordt bij het advies van de Onderwijsraad een reactie op hoofdlijnen gegeven en wordt de procedure beschreven voor een definitieve reactie begin december a.s. Daarmee is de agenda geformuleerd voor het komende overleg. Voorafgaand wordt kort ingegaan op de stand van zaken per 1 augustus jl.

Aanleiding

Vijf jaar na de start in 1993 van de basisvorming in het voortgezet onderwijs heeft de Onderwijsinspectie een evaluatieonderzoek uitgevoerd (*Werk aan de basis, 1998*). Volgens het inspectieonderzoek is het onderwijs in de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs van voldoende kwaliteit en hebben scholen de basisvorming als systeem vormgegeven. De inspectie constateert knelpunten, zoals overladenheid van het programma en versnippering van het aanbod. Ook houdt het programma onvoldoende rekening met verschillen tussen leerlingen.

In de adviesaanvraag is de Raad gevraagd te adviseren over de programmatische invulling van de basisvorming en de eventueel benodigde aanvullende voorwaarden, waarbij de hiervoor genoemde kernthema's het uitgangspunt vormden.

De tijdelijke maatregelen van 1 augustus 2001

De Inspectie constateerde bij de evaluatie van de basisvorming een aantal concrete knelpunten. Om die voor scholen snel weg te nemen, is gekozen voor een pragmatische aanpak in de vorm van een aantal tijdelijke maatregelen. Hierover spraken we in het afgelopen begrotingsjaar met elkaar. De maatregelen zijn met ingang van dit schooljaar van kracht geworden. Ze sluiten aan bij de gegroeide praktijk in scholen en zijn met de bestaande methodes uitvoerbaar. De maatregelen passen in het algehele onderwijsbeleid: ruimte in de programmering om in te spelen op verschillen tussen leerlingen, om overladenheid en versnippering weg te nemen, en ruimte voor eigen schoolbeleid. Met ingang van 1 augustus jl. kunnen scholen voor hun aanbod een keuze maken uit de kerndoelen. Per vak en voor de duur van de basisvorming zijn uren vastgesteld. Voor de basisberoepsgerichte leerweg en het leerwegondersteunend onderwijs kan van deze urenbepalingen afgeweken worden. De toetsverplichting is komen te vervallen.

Het advies van de Onderwijsraad

De Raad gaat in zijn advies uit van twee lijnen: enerzijds

wordt een vergaand perspectief geschilderd voor de langere termijn (horizon: 2010 - 2015). Voor de lange termijn stelt de Raad zich een ontwikkeling voor naar een ordening van het curriculum vanuit competenties en leergebieden. Voor de middellange termijn (de periode 2004 - 2010) stelt de Raad een aantal wijzigingen voor om vanuit de huidige situatie naar dit perspectief te groeien. Op deze laatste set maatregelen richt het advies zich vooral. Overigens hanteert de Raad voor deze maatregelen de aanduiding 'maatregelen op de korte termijn'. Om verwarring te voorkomen met de recente maatregelen (die van 1 augustus jl.) spreek ik liever van 'maatregelen op de middellange termijn'.

Het advies van de Onderwijsraad spreekt op hoofdlijnen aan. Het geeft verdere invulling aan de ontwikkelingen, maatregelen en vragen die aan de orde zijn gekomen sinds het uitbrengen van het evaluatierapport door de Inspectie. Er wordt een aantal belangrijke stappen voorgesteld naar herkenbare onderwijstrajecten in de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs. De kern van het advies beschrijf ik in termen van *opties en keuzen vanuit een gemeenschappelijk kerncurriculum*: voor scholen meer programmamogelijkheden creëren waaruit keuzen gemaakt kunnen worden voor leerlingen. Dit laatste op basis van kenmerken van leerlingengroepen, doorstroomeisen en schoolprofilering. De voorstellen zijn daarmee tevens een antwoord op de vraag hoe vanuit een gemeenschappelijk aanbod een aansprekend en motiverend programma voor vmbo-leerlingen kan worden gerealiseerd.

Belangrijke elementen in het advies zijn het onderscheid tussen kerncurriculum en differentieel curriculum (met een verhouding van 5/8 : 3/8), het terugbrengen van de basisvorming tot twee jaar en het formuleren van kerndoelen op drie niveaus. Het advies heeft consequenties voor onder meer het karakter van de kerndoelen, de positie van vakken, de tijdsduur van de basisvorming en de - werkelijk - vrije ruimte voor scholen. De discussie zal zich onder andere moeten richten op het bijstellen van de kerndoelen, de invoering van niveaudifferentiatie, de beweeglijkheid binnen het systeem voor leerlingen, de wijze waarop wordt getoetst, het werken met clusters van vakken, het invoeringsproces - waarbij de relatie met de bovenbouw van het voortgezet onderwijs punt van aandacht is - , en de aanpak van het ontwikkelingsproces voor een basisvorming na 2010.

Het beleid is erop gericht scholen meer ruimte in de programmering te geven voor eigen keuzen en profilering. Deze inzet moet ook de druk wegnemen van de overladen programmering. Het streven naar meer ruimte voor scholen is onder meer neergelegd in de Onderwijsbeleidsbrieven *Onderwijs*

in stelling, Sterke instellingen, verantwoordelijke overheid en Kwaliteit aan de basis. De Inspectie van het Onderwijs pleitte in haar rapport *Werk aan de basis* voor opdeling van het curriculum in een kerndeel en een optioneel deel. De aanbevelingen van de Inspectie voor een kern- en optioneel curriculum leidden ondermeer tot de gedachte dat het voor de hand zou liggen het aantal vakken te beperken. Dit is genoemd naast de mogelijkheid om het aantal kerndoelen per vak te verminderen. De gedachte aan een kleiner curriculum voor de basisvorming en meer ruimte in scholen voor eigen programmering is ook terug te vinden in het rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau *Scholen onder druk*. In het SCP-rapport wordt opgemerkt dat in een stelsel van een levenlang leren kan worden begonnen met een beperkt curriculum waarin alleen basisvakken zijn opgenomen, dat wil zeggen vakken die essentieel zijn voor de verdere loopbaan. Later volgt dan een verbreding en verdieping van inhoud, op een leeftijd dat jongeren daaraan toe zijn.

De Onderwijsraad beveelt een onderscheid aan in het curriculum: een verplicht curriculum en een differentieel curriculum. Een interessant voorstel dat ook aansluit op bovengeschetste voorstellen en aanbevelingen van de Inspectie en het SCP. Het verplichte curriculum is kleiner dan het huidige. Dit kleinere verplicht curriculum geeft in relatie met een beperking van het aantal kerndoelen mogelijkheden om de programmatische overladenheid aan te pakken.

De keuze van de vakken die deel uit moeten maken van het kerncurriculum motiveert de Raad met een verwijzing naar de maatschappelijke en persoonlijke voorbereiding, de doorstroomrelevantie, het gemeenschappelijk cultureel erfgoed en de internationale aansluiting.

De Onderwijsraad introduceert binnen het kerncurriculum een nieuw vak/leergebied als verplichtend per 2004: science, een samenstel van natuur/ scheikunde, biologie en techniek.

Daarnaast pleit de Onderwijsraad ervoor om op termijn en gefaseerd te komen tot een leergebied 'mens en maatschappij', een samenstel van geschiedenis/staatsinrichting en aardrijkskunde. Voor beide

nieuwe onderdelen volgt de Onderwijsraad een afzonderlijk ontwikkelings- en invoeringsproces. Bezien moet worden wat de invoering van deze vakken voor scholen betekent en hoe de introductie van deze vakken zich verhoudt tot ontwikkelingen op de lange termijn.

Bij de behandeling van de aanpak voor de korte termijn is er in de Tweede Kamer over gesproken binnen het programma meer mogelijkheden te creëren om rekening te houden met verschillen tussen leerlingen. Een meerderheid van de Tweede Kamer sprak zich uit voor een gemeenschappelijk programma waar dit mogelijk is en differentiatie waar dit nodig is. Ik vind dat differentiaties niet zouden moeten leiden tot een situatie waarbij leerlingen beperkt worden in hun doorstroommogelijkheden.

De Onderwijsraad adviseert niveaudifferentiatie in te voeren. Belangrijke overweging van de Raad hierbij is dat de niveaudifferentiatie niet ten koste hoeft te gaan van de beweeglijkheid binnen het systeem: de doorstroommogelijkheden van leerlingen blijven gewaarborgd. De Raad komt tot deze stelling omdat bij het samenstellen van het kerncurriculum rekening is gehouden met de doorstroomrelevantie van vakken. Bovendien geeft de differentiële ruimte mogelijkheden om leerlingen voor te bereiden op een overstap. De Raad verwijst in dit verband ook naar onderzoek waaruit blijkt 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 Onderwijsraad gaat niet in op de vraag hoe de niveaus te

operationaliseren zijn. In het verleden is dat een punt van discussie geweest en ook in de komende tijd verdient dit punt aandacht. Een belangrijke vraag bij operationalisering van drie niveaus is hoe een doorstroomperspectief voor leerlingen gewaarborgd kan worden opdat niveaudifferentiatie uitdaagt het maximale uit leerlingen te halen.

Kerndoelen richten zich naar de mening van de Onderwijsraad op het aansturen van het programma-aanbod op drie niveaus. In termen van kwaliteitszorg, zoals recent geformuleerd, betekent dit dat de inhoudelijke vaststelling van het kerncurriculum bij de overheid ligt en dat scholen er zorg voor dragen dat het kerncurriculum gerealiseerd wordt. De verantwoording van scholen hierover heeft een functie naar ouders, inspectie, en publiek.

In dit verband is de vraag van belang naar de relatie tussen de kerndoelen en de resultaten die minimaal door leerlingen behaald moeten worden. De Onderwijsraad staat een stelsel van schooltoetsverplichtingen voor, van programma's van toetsing en afsluiting, en van toetsvoorbeelden. De nadere beleidsreactie zal een beschrijving bevatten waarin een werkbare en transparante relatie gelegd is tussen kerndoelen en toetsing. Bij de doordenking van dit geheel zal de zienswijze van de commissie-Wijnen op de functie van de kerndoelen van het basisonderwijs betrokken worden. In algemene zin behoeft de relatie van veranderingen in de basisvorming met de situatie in het primair onderwijs, in de bovenbouw vmbo en in de tweede fase havo/vwo expliciete aandacht.

In de evaluatie van de inspectie wordt geconstateerd dat de basisvorming in de praktijk wordt beperkt tot twee jaar, met name in het vmbo. Het specifieke karakter van het bovenbouwprogramma vereist dit.

Als er voor gekozen wordt de basisvorming op twee jaar te normeren dan kan de differentiële ruimte gebruikt worden voor begeleiding en ondersteuning van leerlingen, ook als die gericht zijn op de doorstroom van leerlingen naar een andere route. De ruimte die dan vrijkomt in het derde leerjaar - en die het grootst is in het havo/vwo - versterkt deze inzet. De differentiële ruimte en de ruimte in het derde leerjaar samen maken het verder mogelijk dat scholen de aansluiting op de bovenbouwprogramma's kunnen optimaliseren. Eerder zijn genoemd de mogelijkheden voor het kiezen van een eigen schoolprofiel, waarbij het niet alleen gaat om de inhoud van het onderwijs, maar ook om de inrichting of werkwijze van de school (wanneer en hoe geleerd wordt).

Het is van belang dat scholen, vanuit de ruimte die hen geboden wordt, zelf voor de komende jaren aan een nieuw profiel van hun onderwijsorganisatie werken. Centraal daarbij staan de inhoud van het onderwijs, het onderwijzen en de werkopvatting van de docent, en de school als organisatie. Ik constateer dat in het advies van de Onderwijsraad deze aandachtsgebieden in hun onderlinge samenhang telkens meespelen.

Bij de uitwerking van het advies in wet- en regelgeving en in

de totstandkoming van producten zal een uitdrukkelijke relatie gelegd moeten worden met de innovatieve kracht van scholen. Een fundamentele en consistente innovatiestrategie in dialoog met alle betrokkenen is daarbij een belangrijke voorwaarde.

Procedure

Het advies van de Onderwijsraad heeft ingrijpende consequenties. Een keuze voor een ontwikkeling naar leergebieden op de middellange termijn en naar competenties op de lange termijn heeft onomkeerbare gevolgen - ook in relatie tot de bovenbouw van het voortgezet onderwijs (vmbo en tweede fase havo/vwo) - en vraagt veel van het innovatieve vermogen van scholen. Bij de beslissingen over het advies moet daarom aandacht worden gegeven aan overwegingen met betrekking tot een voortvarende maar realistische implementatiestrategie. Daarom hecht ik eraan bij het vaststellen van mijn beleidsreactie de reacties van veldorganisaties op het advies te peilen. Op korte termijn zal ik met onderwijsorganisaties spreken over het Onderwijsraadadvies.

Begin december zend ik mijn definitieve reactie aan de Tweede Kamer. Op basis van de discussie die we vervolgens met elkaar over de beleidsreactie zullen voeren, kan het resultaat van het overleg in wet- en regelgeving worden vastgelegd.

Ik vertrouw erop u voor dit moment voldoende te hebben geïnformeerd.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur
en Wetenschappen,

(drs. K.Y.I.J. Adelmund)