

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Den Haag
19 maart 2004

Ons kenmerk
PO/KB/04/8526

Onderwerp
herziening kerndoelen basisonderwijs

Bijlage(n)
voorstel herziene kerndoelen basisonderwijs

Bijgaand bied ik u een voorstel voor herziening van de kerndoelen basisonderwijs aan. Na overleg met uw Kamer zal ik het benodigde wetstraject in gang zetten om de herziene kerndoelen zo spoedig mogelijk van kracht te laten zijn.

Deze herziene kerndoelen zijn de uitkomst van een zorgvuldige procedure. In februari 2001 is de commissie kerndoelen basisonderwijs ingesteld. Deze commissie, naar haar voorzitter prof. dr. W.H.F.W. Wijnen ook wel de commissie Wijnen genoemd, is gevraagd de huidige kerndoelen uit 1998 te actualiseren. Kerndoelen beschrijven wat kinderen door de school moet worden bijgebracht om te kunnen functioneren in de maatschappij en om zich verder te kunnen ontwikkelen in het vervolgonderwijs. Een veranderende maatschappij eist een periodieke herziening van de kerndoelen. Uit rapporten van de onderwijsinspectie en de Citogroep blijkt bovendien dat de huidige kerndoelen scholen weinig houvast bieden bij de inrichting van het onderwijsprogramma. De huidige kerndoelen bieden scholen onvoldoende ruimte om recht te doen aan verschillen tussen leerlingen. Evenmin bieden de huidige kerndoelen scholen de kans om zich naar de inhoud van het programma nadrukkelijk te profileren ten opzichte van andere scholen. Meer ruimte om vorm en inhoud te geven aan het eigen onderwijsprogramma past bij een professionele organisatie. Bij minder regels en meer autonomie voor scholen horen ook nieuwe kerndoelen. De commissie is daarom gevraagd de kerndoelen te beperken tot die zaken die van wezenlijke betekenis zijn voor de kansen van kinderen op het succesvol vervolgen van de onderwijsloopbaan na het basisonderwijs.

De commissie Wijnen heeft haar advies in januari 2002 aan de toenmalige staatssecretaris van onderwijs aangeboden (documentnummer: ocw0200099). In het advies wordt onderscheid gemaakt tussen een kerndeel en een differentieel deel. Het kerndeel omvat de voor alle scholen verplichte kerndoelen. In het differentieel deel maakt de school eigen keuzes, die ze verantwoordt in het schoolplan. Voor de leergebieden in het kerndeel heeft de commissie heel precieze kerndoelen beschreven. Voor de leergebieden in het differentieel deel heeft de commissie geen kerndoelen opgesteld. Het differentieel deel is immers bedoeld om te kunnen differentiëren. Het stelt scholen in

staat het onderwijs aan te passen aan verschillen tussen leerlingen: afhankelijk van hun vorderingen zijn sommige leerlingen ermee gebaat dat ze meer tijd besteden aan de leergebieden uit het kerndeel, zodat ook zij de kerndoelen bereiken. Voor andere leerlingen kan de leertijd van het differentieel deel worden benut voor het bereiken van andere doelen dan de kerndoelen. Ook kunnen scholen het differentieel deel benutten om zich (inhoudelijk) te profileren ten opzichte van andere scholen. In het advies is gezocht naar een goede balans tussen samenhang in het onderwijsbestel en beleidsruimte voor scholen. Om na te gaan of het advies van de commissie Wijnen op een breed draagvlak kan rekenen, zijn scholen, organisaties en andere betrokkenen in de gelegenheid gesteld een reactie te geven op de voorstellen van de commissie. Ook de Onderwijsraad is gevraagd te reageren.

Uit de reacties blijkt veel waardering voor het advies van de commissie Wijnen. Men is eensgezind over de voordelen van meer eigen ruimte voor de scholen. Het onderwijs kan worden afgestemd op de behoeften van de leerlingen. Aan de hand van kenmerken van de leerlingpopulatie, wensen van ouders, missie, doelstellingen en identiteit van de school kunnen scholen een beredeneerde keuze maken in het onderwijsaanbod. Maar uit de reacties blijkt dat het advies ook risico's met zich mee brengt. Een aantal leergebieden en domeinen die essentieel zijn voor de ontwikkeling van kinderen in de basisschoolleeftijd ontbreken in het voorgestelde kerndeel. Dit betekent dat scholen ervoor kunnen kiezen hun leerlingen of een deel van hun leerlingen deze lesstof niet aan te bieden. Dit brengt twee zwaar wegende risico's met zich mee:

- o leerlingen missen de aansluiting met het vervolgonderwijs
- o (zwakkere) leerlingen wordt een te beperkt onderwijsaanbod geboden.

Uitgevers hebben in de consultatieronde aangegeven dat zij hun methoden nadrukkelijk baseren op de kerndoelen. Indien voor bepaalde vaardigheden geen kerndoelen worden beschreven, bestaat de kans dat deze vaardigheden niet meer behandeld worden in de methoden. Omdat de methoden richting geven aan het onderwijsaanbod op scholen brengt dit het risico op verschraving van het onderwijsaanbod met zich mee.

Na weging van de ingebrachte argumenten is de Stichting Leerplanontwikkeling (SLO) gevraagd een nieuw advies op te stellen dat recht doet aan het advies van de commissie Wijnen en een oplossing biedt voor de geconstateerde risico's. Het advies van de SLO (mei 2003) is opnieuw besproken met scholen en deskundigen, waarna nog een aantal wijzigingen is aangebracht. Tevens heeft afstemming plaatsgevonden met de werkzaamheden van de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming, die zich onder meer buigt over de herziening van de kerndoelen in de onderbouw van het voortgezet onderwijs, en de Taakgroep Cultuureducatie, die heeft geadviseerd over cultuureducatie in het primair onderwijs. Het voorstel dat ik u nu aanbied is het resultaat van de inbreng van de commissie Wijnen, de SLO en het veld. Het aantal kerndoelen in het voorstel is fors verminderd ten opzichte van de nu geldende kerndoelen. Deze reductie betreft alle leergebieden. Voor alle leergebieden is nagegaan welke doelen essentieel zijn voor de ontwikkeling van een leerling in de basisschoolleeftijd en een goede aansluiting met het voortgezet onderwijs mogelijk maken. Bij de weging van de kerndoelen is ook beoordeeld voor welke kerndoelen variatie in het aanbod een doorgaande leerlijn naar het voortgezet onderwijs niet in de weg staat. Deze afwegingen hebben ertoe geleid dat de reductie van het aantal kerndoelen bij

Nederlands en rekenen/wiskunde beperkter is dan bij de zogenoemde zaakvakken en expressievakken. Ook bieden de kerndoelen in het huidige voorstel voor laatstgenoemde leergebieden meer ruimte voor een eigen invulling door de school dan de kerndoelen voor Nederlands en rekenen/wiskunde.

Het advies doet naar mijn idee zeer goed recht aan de essentiële functies van kerndoelen:

- o waarborging van een doorgaande leerlijn
- o waarborging van een breed onderwijsaanbod voor alle leerlingen
- o referentiekader bij (publieke) verantwoording.

Op welke wijze dit voorstel hieraan tegemoet komt licht ik graag toe. Veel belang hecht ik aan de wijze waarop scholen worden ondersteund bij het in de praktijk nemen van de herziene kerndoelen. Ook hieraan zal ik in deze brief aandacht besteden.

Doorgaande leerlijn

In het nu voorliggende advies is geen sprake meer van een kerndeel en een differentieel deel. Voor de leergebieden die essentieel zijn voor de ontwikkeling van een leerling in de basisschoolleeftijd en die in het vervolgonderwijs aan bod komen zijn kerndoelen geformuleerd. Dit betekent niet dat scholen geen ruimte meer hebben voor eigen keuzes. Er is verschil aangebracht in de mate van precisie van de kerndoelen. Voor sommige leergebieden gelden precieze, gedetailleerde omschrijvingen van de kerndoelen. Voor andere leergebieden zijn de omschrijvingen globaler. Bij de globaal omschreven kerndoelen hebben scholen meer ruimte voor eigen invullingen dan bij de precies omschreven kerndoelen. Om een doorgaande leerlijn naar het vervolgonderwijs te waarborgen is het noodzakelijk voor leergebieden als Nederlandse taal en rekenen /wiskunde zeer precieze kerndoelen te formuleren. Voor leergebieden als kunstzinnige oriëntatie en bewegingsonderwijs kan meer differentiatie in het onderwijsaanbod worden toegelaten. Een doorgaande leerlijn heeft in dit verband niet alleen betrekking op de aansluiting van het basisonderwijs op het voortgezet onderwijs maar ook op de aansluiting tussen basisscholen. De ruimte die scholen krijgen voor eigen keuzes mag niet leiden tot aansluitingsproblemen voor leerlingen bij bijvoorbeeld een verhuizing. Uitsluitend daar waar differentiatie in het onderwijsaanbod de doorgaande leerlijn niet in de weg staat, is volstaan met een globale omschrijving van de kerndoelen.

Voor het waarborgen van een doorgaande leerlijn is inhoudelijke afstemming met de kerndoelen voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs van groot belang. Tijdens de ontwikkeling van de kerndoelen basisonderwijs heeft afstemming plaatsgevonden met de werkzaamheden van de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming. In het definitieve advies dat de Taakgroep in juni 2004 zal uitbrengen, wordt een toelichting op de relatie met de kerndoelen basisonderwijs opgenomen.

Ook de kerndoelen voor het speciaal onderwijs die in ontwikkeling zijn, worden afgestemd op het nu voorliggende voorstel voor kerndoelen basisonderwijs.

Ik ben van mening dat met dit voorstel voor nieuwe kerndoelen basisonderwijs een goede balans is gevonden tussen het bieden van ruimte aan scholen en de waarborging van een doorgaande leerlijn.

Breed onderwijsaanbod

Het voorstel beschrijft kerndoelen voor alle leergebieden die essentieel zijn voor leerlingen in de basisschoolleeftijd. Hiermee wordt een breed en uitdagend onderwijsaanbod voor alle leerlingen

gewaarborgd. De basisschool dient¹ voor alle leerlingen een onderwijsaanbod te verzorgen dat dekkend is voor de kerndoelen. Wel zijn scholen in de gelegenheid om het onderwijsaanbod af te stemmen op de individuele leerling. Zo kan voor leerlingen die meer tijd nodig hebben voor taal en rekenen gekozen worden voor iets minder diepgang bij de zogenoemde zaakvakken, rekening houdend met de behoeften van de leerling. Omgekeerd geldt natuurlijk even goed dat voor leerlingen die de lesstof vrij snel beheersen er ruimte is om het onderwijsaanbod te verbreden, bijvoorbeeld met wat meer aandacht voor kunstzinnige oriëntatie of geschiedenis.

Het voorstel telt niet meer kerndoelen dan het voorstel van de commissie Wijnen. Het voorstel komt dus nog steeds tegemoet aan de wens het aantal kerndoelen te beperken. Beperking van het aantal kerndoelen leidt tot scherpe keuzes. In deze keuze wegen maatschappelijke overwegingen zwaar. De maatschappij stelt haar eisen. Kinderen vervullen nu en straks taken en rollen waarop ze via het onderwijs worden voorbereid. Zo wordt van kinderen verwacht zich redzaam te kunnen gedragen als consument en als verkeersdeelnemer. Kerndoelen over deze rollen mogen daarom niet ontbreken. Maatschappelijke overwegingen hebben er ook toe geleid dat techniek, burgerschap en cultuureducatie een belangrijke plaats in het nieuwe voorstel innemen.

Techniek

Er is een groot tekort aan technici. Nederland ambieert een kenniseconomie. Als er geen deskundigen zijn om de kenniseconomie op gang te brengen, blijft deze ambitie een illusie. Voor het bereiken van onze ambitie is aandacht voor techniek in het basisonderwijs noodzakelijk. Van belang is dat kinderen niet alleen kennis over techniek vergaren maar ook 'zelf leren doen'. De kerndoelen uit voorliggend voorstel beschrijven dan ook zowel kennis als vaardigheden. Het aanleren van technische vaardigheden gebeurt bij voorkeur in samenhang met andere vakgebieden. Om die reden zijn de kerndoelen voor techniek ondergebracht in het leergebied 'oriëntatie op jezelf en de wereld'. Deze ordening maakt 'onderwijs in samenhang' niet alleen mogelijk, maar bevordert dit tevens. Er is minder kans op verkokering van inhouden, die het zicht op betekenisvolle samenhang van inhouden ontnemt. De positie van techniek in de kerndoelen basisonderwijs geeft uitdrukking aan het belang van techniek voor onze samenleving. De kerndoelen ondersteunen het programma Verbreding Techniek basisonderwijs (VTB). In dit programma werken bedrijfsleven en overheid samen aan het stimuleren van techniek in het basisonderwijs.

Burgerschap

Het belang van burgerschap voor onze huidige maatschappij is onomstreden. In mijn visie gaat het bij burgerschap niet alleen om kennisoverdracht, maar evenzeer om ervaringsleren: burgerschap leer je door het te doen, door te ervaren wat het is. De kerndoelen zijn in lijn met deze visie opgesteld. Niet alleen kennis over bijvoorbeeld de rol van de burger in Nederland en Europa is van belang. Maar ook het zich gedragen vanuit respect voor algemeen aanvaarde waarden en normen is expliciet in de kerndoelen opgenomen. In de WRR rapportage *Waarden, normen en de last van het gedrag* (2003) wordt bovendien benadrukt dat de bijdrage van de school voor de overdracht van normen en waarden ook zit in de 'gewone schoolvakken', zoals gymnastiek en geschiedenis. De WRR wijst ook op het belang

¹ De kerndoelen basisonderwijs zijn ook van toepassing op het speciaal basisonderwijs. Waar in de tekst basisschool staat, wordt basisschool of school voor speciaal basisonderwijs bedoeld.

van het goed leren beheersen van het Nederlands. Ook via de kerndoelen voor deze leergebieden wordt dus bijgedragen aan de overdracht van normen en waarden.

Cultuureducatie

Overdracht van normen en waarden vindt ook plaats via cultuureducatie. Bij de kerndoelen voor kunstzinnige oriëntatie gaat het om kennismaking met die aspecten van cultureel erfgoed waarmee mensen in de loop van de tijd vorm en betekenis hebben gegeven aan hun bestaan. Ook zijn deze kerndoelen gericht op het verwerven van kennis van de hedendaagse kunstzinnige en culturele diversiteit. De Taakgroep Cultuureducatie wees in haar advies (documentnummer: ocw0300532) op het belang van interactie met de buitenwereld; daadwerkelijke 'confrontaties' met kunst en cultuur. Met voorliggend voorstel hoop ik scholen hiertoe te stimuleren. Het voorstel biedt scholen de ruimte een eigen invulling te geven aan cultuureducatie, met aandacht voor kunst- en cultuuruitingen die passen bij de school en de leerlingen.

Ik ben van mening dat met de voorgestelde kerndoelen een breed onderwijsaanbod wordt gegarandeerd. Ook wil ik scholen in de gelegenheid stellen onderwijs te geven in leergebieden waar geen kerndoelen voor zijn geformuleerd. Zo wil ik het voor scholen mogelijk maken Duits of Frans aan te bieden. Hierover zijn ook internationaal afspraken gemaakt. Bij de Europese top in Lissabon (2000) en vervolgens in Barcelona (2002) is afgesproken dat de Europese lidstaten het aanbieden van twee vreemde talen op jonge leeftijd gaan stimuleren. Wijziging van de WPO om het geven van Frans en Duits op de basisschool mogelijk te maken, zie ik als een eerste stap om invulling te geven aan deze afspraak. Het gaat nadrukkelijk om buurtalenonderwijs. Zo is het niet de bedoeling dat deze ruimte benut wordt om aan allochtone leerlingen moedertaalonderwijs aan te bieden.

Nederland heeft in economische en culturele zin van oudsher nauwe banden met Duitsland, België (incl. Wallonië) en Frankrijk. Ik vind het belangrijk dat leerlingen zich optimaal kunnen voorbereiden op een beroepsleven waarin zij te maken krijgen met Frans- en Duitstalige handelspartners. Vroeg vreemde-talenonderwijs hoort hierbij. In de grensregio's heeft een aantal scholen al ervaring met het geven van een buurtaal als tweede vreemde taal. Deze scholen is in het kader van een experiment toestemming verleend om een tweede vreemde taal binnen reguliere lestijd aan te bieden. De lessen in de vreemde taal (de zogenaamde ontmoetingstaal, Begegnungssprache of langue de rencontre) worden gegeven door een 'native speaker'. De groepsleerkracht houdt tijdens deze lessen formeel de verantwoordelijkheid. Ook als het voor alle scholen mogelijk wordt Frans en Duits aan te bieden, gaat mijn voorkeur uit naar het inzetten van 'native speakers'. Het Europees Platform, verantwoordelijk voor de genoemde experimenten, zal gevraagd worden een advies uit te brengen over het stimuleren van vreemde talenonderwijs in het basisonderwijs.

In Barcelona is niet alleen afgesproken om het aanbieden van twee vreemde talen te stimuleren. Er is expliciet gesproken over het op jonge leeftijd aanbieden van vreemde talen. Er zijn geen instrumenten ter beschikking die scholen verplichten in een bepaalde groep te beginnen met het aanbieden van een vak. Scholen zijn vrij om hun onderwijsprogramma naar eigen inzicht in te richten. De weg naar het bereiken van de kerndoelen stippelen de scholen zelf uit. Ik wil de scholen deze vrijheid niet ontnemen. Om scholen te stimuleren eerder met het aanbieden van een vreemde taal te beginnen dan nu het geval is, worden alternatieve wegen verkend. De meeste scholen gebruiken methoden voor het

inrichten van hun onderwijsprogramma. Doorgaans zijn de methoden voor Engels afgestemd op een start in groep 7. Met de Groep Educatieve Uitgeverijen (GEU) is gesproken over de mogelijkheden van het ontwikkelen van methoden die ook voorzien in een lesaanbod voor groep 5 en 6. De uitgeverijen hebben zich bereid verklaard deze mogelijkheden met OCW te willen verkennen. Inzet is scholen met de ontwikkeling van een lesaanbod voor groep 5 en 6 te stimuleren ook daadwerkelijk eerder met het aanbieden van Engels te beginnen.

Verantwoording

Kerndoelen bieden een referentiekader bij publieke verantwoording. De commissie Wijnen legt hier in haar advies veel nadruk op. Het betreft zowel de verantwoording die de overheid aflegt over de staat van het basisonderwijs, als de verantwoording die elke basisschool aflegt over de gemaakte keuzes, geleverde inspanningen en gerealiseerde resultaten. De inspectie van het onderwijs beoordeelt of het onderwijsaanbod van een school voldoende garanties biedt voor het realiseren van de kerndoelen. De informatievoorziening van de inspectie zorgt ervoor dat ook ouders de bevindingen van de inspectie kunnen inzien. De verantwoording die de basisschool aflegt dient niet alleen externen maar ook, of beter gezegd in eerste instantie, de school zelf. Met andere woorden de kerndoelen bieden een referentiekader voor de interne kwaliteitszorg; ze helpen scholen hun schoolbeleid te sturen.

De kerndoelen beschrijven een ambitieniveau. Ze beschrijven welke ambitie de samenleving met het basisonderwijs nastreeft. Ze geven weer wat onze samenleving verwacht dat in het basisonderwijs bij alle leerlingen tot stand wordt gebracht. Om het gewenste ambitieniveau te bereiken staan een school ook andere instrumenten dan kerndoelen ter beschikking. In de benadering van de commissie Wijnen zijn kerndoelen een sturingsinstrument, één naast andere. Ik onderschrijf deze benadering, en richt mijn beleid dan ook niet alleen op de kerndoelen maar ook op andere instrumenten, die scholen ondersteunen bij het bereiken van de gestelde ambitie.

Concretisering van de kerndoelen vindt in de praktijk plaats in onderwijsmethoden en leerlijnen en tussendoelen. Scholen geven aan veel belang te hechten aan deze instrumenten. Methoden en leerlijnen en tussendoelen bieden scholen handvatten om de kerndoelen in praktijk te nemen.

Onderwijsmethoden tonen een mate van concretisering die in de kerndoelen zelf niet is te realiseren. Scholen hechten er bij de aanschaf belang aan dat methoden 'dekkend' zijn voor de kerndoelen. De Gids voor onderwijsmethoden voor het basisonderwijs (SLO) biedt hierover informatie.

Leerlijnen beschrijven de belangrijkste stappen die leerlingen zetten in het leerproces op weg naar het bereiken van één of meer kerndoelen aan het einde van de basisschool. Tussendoelen beschrijven de belangrijkste momenten in de ontwikkeling. Leerlijnen en tussendoelen bieden zicht op het leergedrag en de vorderingen van leerlingen. Bovendien kunnen ze worden benut voor de interne kwaliteitszorg van een school; ze bieden zicht op 'de vorderingen' van de school.

Voor de (interne en externe) verantwoording is ook inzicht in het beheersingsniveau van de kerndoelen van belang. Dit niveau is in de formulering van de kerndoelen zelf niet precies uit te drukken, omdat de bekwaamheid die in een kerndoel centraal staat uit een veelheid aan stappen en aspecten bestaat.

Operationalisering van het beheersingsniveau vindt plaats in toetsen. Vrijwel alle scholen maken gebruik van toetsen als diagnostisch instrument. De toetsresultaten worden door veel scholen bijgehouden in een leerlingvolgsysteem. Deze gegevensverzameling stelt scholen in staat de toetsresultaten ook in te zetten ten behoeve van hun interne kwaliteitszorg.

Onderwijsmethoden, leerlijnen, tussendoelen en toetsen ondersteunen scholen bij het vertalen van de kerndoelen naar de praktijk en bieden scholen een referentiekader bij verantwoording. Uit de praktijk blijkt dat scholen veel belang hechten aan deze instrumenten. Het ontwikkelen van deze instrumenten wil ik daarom blijven stimuleren.

Conclusie

De SLO heeft het voorstel voorgelegd aan een beperkt aantal leraren. Men staat zeer positief ten opzichte van het ontwikkelde materiaal. Men herkent in deze doelen heel goed wat de maatschappij belangrijk vindt om in het basisonderwijs aan de orde te stellen. Men ervaart veel vrijheid voor scholen door de globalere formuleringen van sommige leergebieden. Wel geven de scholen aan behoefte te hebben aan ondersteuning bij het 'vertalen' van de kerndoelen naar de lespraktijk. Ik heb aangegeven deze ondersteuning te willen bieden.

Het streven is de herziene kerndoelen per aanvang van het schooljaar 2005/2006 in te voeren. Uit overleg met de Groep Educatieve Uitgeverijen (GEU) blijkt dat het merendeel van de hedendaagse methoden aansluit op het voorstel voor herziene kerndoelen, waardoor invoering per schooljaar 2005/2006 geen problemen hoeft op te leveren. Wel geven de uitgeverijen aan dat de kerndoelen die in het voorstel staan genoemd onder het domein tijd zullen leiden tot herziening van de methoden voor geschiedenis. Het aanpassen van de volledige methoden zal een aantal jaren in beslag nemen. Ook het aanpassen van de methoden voor Engels om de scholen te stimuleren eerder dan in groep 7 met dit vak te beginnen, neemt enkele jaren. De kerndoelen zullen om die reden met een overgangsperiode worden ingevoerd.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

(Maria J.A. van der Hoeven)