
Vergaderjaar 1999–2000

25 065

Groepsgrootte in het basisonderwijs

Nr. 16

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR
EN WETENSCHAPPEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 12 mei 2000

Het project «Groepsgrootte en Kwaliteit» is aangemerkt als groot project in de zin van de procedureregeling van de Tweede Kamer. Bijgaand bied ik u de zesde voortgangsrapportage «Groepsgrootte en Kwaliteit» aan ten behoeve van bespreking in het Algemeen Overleg op 25 mei a.s.

Zoals eerder gemeld aan de Kamer is in deze voortgangsrapportage tevens mijn beleidsreactie op het advies van de Onderwijsraad «Zeker weten; leerstandaarden als basis voor toegankelijkheid» voor het basisonderwijs opgenomen.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
K. Y. I. J. Adelmund

Zesde voortgangsrapportage «Groepsgrootte en kwaliteit», april 2000

In de voorliggende voortgangsrapportage wordt de actuele stand van zaken geschetst van het project «groepsgrootte en kwaliteit». In hoofdstuk 1 wordt een beeld gegeven van de gemiddelde groepsgrootte in het basisonderwijs. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de personeelsvoorziening. In hoofdstuk 3 wordt de situatie rondom de huisvesting geschetst. Hoofdstuk 4 schetst de stand van zaken met betrekking tot het Formatiebesluit WPO. In hoofdstuk 5 volgt een beschrijving van de maatregelen ter bevordering van de kwaliteit van het basisonderwijs. In dit hoofdstuk wordt een reactie gegeven op het advies van de Onderwijsraad «Zeker Weten; leerstandaarden als basis voor toegankelijkheid». In hoofdstuk 6 wordt ten slotte een planning gepresenteerd voor het vervolg van het project.

HOOFDSTUK 1: KWANTITATIEVE VOORTGANGSINFORMATIE

In oktober 1999 is evenals in voorgaande jaren een groepsgrootte-enquête naar de scholen gezonden. Op basis van de gegevens uit deze enquête kan de gemiddelde groepsgrootte op 1 oktober 1999 worden berekend. In paragrafen 1.1 en 1.2 worden de resultaten van de groepsgrootte-enquête 1999 vergeleken met die van 1994, 1997 en 1998.

1.1. Gemiddelde groepsgrootte in oktober 1999

Tabel 1 geeft inzicht in de gemiddelde groepsgrootte in de onder- en bovenbouw van het basisonderwijs op de peildata 1 oktober 1994, 1997, 1998 en 1999.

Tabel 1: Gemiddelde groepsgrootte op 1 oktober 1994, 1997, 1998 en 1999

Gemiddelde groepsgrootte	1 oktober 1994	1 oktober 1997	1 oktober 1998	1 oktober 1999
Onderbouw	23,7	22,9	22,7	22,5
Bovenbouw	25,0	25,1	25,8	25,7

Tabel 1 toont aan dat de eerste financiële stap in de groepsverkleining heeft geleid tot een daling van de gemiddelde groepsgrootte in 1999 ten opzichte van 1994 met $(23,7 - 22,5 =)$ 1,2 leerling. Het grootste effect heeft zich voorgedaan in 1997 toen de middelen voor de groepsverkleining voor het eerst werden ingezet. In dat jaar was sprake van een daling van de gemiddelde groepsgrootte met 0,8 leerling in vergelijking tot 1994. In de jaren daarna blijkt dat scholen de beschikbare middelen steeds effectiever weten in te zetten voor groepsverkleining, wat blijkt uit de lichte daling jaarlijks van de gemiddelde groepsgrootte met 0,2 leerling. De verwachting is dat bij de tweede stap in de groepsverkleining met ingang van 1 augustus 2000 weer een substantiële verlaging van de groepsgrootte zal optreden.

1.2. Extreem grote groepen

Naast inzicht in de ontwikkeling van de gemiddelde groepsgrootte, is het ook van belang inzicht te hebben in de mate waarin het aantal extreem grote groepen verder afneemt. Gekeken wordt naar de stand van zaken op 1 oktober 1999.

Tabel 2: procentuele verdeling van de groepen naar groepsgrootte in oktober 1994, oktober 1997, oktober 1998 en oktober 1999 (gemiddelde over alle groepen 1, 2 en combinatiegroepen 1/2)

Aantal leerlingen	1994	1997	1998	1999
1 – 10	2	3	2	3
11 – 15	8	9	9	10
16 – 20	22	27	27	28
21 – 25	31	35	39	39
26 – 30	27	21	19	17
31 – 35	8	5	4	3
36 – 40	2	0	0	0
41 – 45	0	0	0	0
Totaal (%)	100	100	100	100

Tabel 2 illustreert dat als gevolg van de eerste stap in de groepsverkleining het percentage groepen dat bestaat uit 16–20 leerlingen op de teldatum 1 oktober is gestegen van 22 procent in 1994 naar 28 procent in 1999. Het percentage groepen van 21–25 leerlingen is in diezelfde periode gestegen van 31 procent naar 39 procent. Het percentage extreem grote groepen bestaande uit meer dan 30 leerlingen is in diezelfde periode gedaald van 10 procent in 1994 naar 3 procent in 1999. Wanneer wordt gekeken naar de groepen bestaande uit 26 leerlingen en meer is het percentage over de periode 1994–1999 bijna met de helft verminderd van $(27+8+2+0=)$ 37 procent naar $(17+3+0+0=)$ 20 procent.

Al met al is er dus een duidelijke verbetering waar te nemen waar het gaat om de noodzakelijke daling van de (extreem) grote groepen. Ook hier blijkt de grootste voortgang te zijn geboekt in 1997, het eerste jaar waarin de middelen voor de groepsverkleining beschikbaar kwamen. Verwacht mag worden dat bij de tweede stap met ingang van 1 augustus 2000 weer een substantiële daling optreedt in het aantal grote groepen.

HOOFDSTUK 2: PERSONEELSVORZIENING

Zoals inmiddels bekend brengt de groepsverkleining een aanzienlijke werkgelegenheidsuitbreiding met zich mee. Het hoogtepunt van deze uitbreiding zal naar verwachting in het schooljaar 2002–2003 bereikt worden. Op 1 augustus 2002 zal als gevolg van de laatste investeringsstap de vraag naar personeel met ongeveer 3000 extra fte stijgen. Op 22 maart 2000 is de tweede voortgangsrapportage Maatwerk voor Morgen naar de Tweede Kamer verstuurd, waarin uitgebreid wordt ingegaan op de behoefte aan leerkrachten voor de komende jaren. Op 30 maart heeft over deze voortgangsrapportage Algemeen Overleg in de Tweede Kamer plaatsgevonden. In deze voortgangsrapportage is gemeld dat het Instituut Voor Arbeidsmarktvoorziening (IVA) heeft berekend dat rekening houdend met de toegenomen vraag als gevolg van de groepsverkleining, tot het jaar 2003 in zijn totaliteit jaarlijks ruim 10 000 nieuwe leraren nodig. Daarna zullen tot 2009 jaarlijks circa 8500 nieuwe leraren nodig zijn.

De jaarlijkse uitstroom van de lerarenopleidingen basisonderwijs zal slechts ten dele in deze behoefte kunnen voorzien. Op dit moment komen er jaarlijks ongeveer 4500 nieuwe leraren van de lerarenopleidingen. De verwachting is dat als gevolg van de stijging van de instroom in de lerarenopleidingen basisonderwijs, vanaf het jaar 2003 jaarlijks ongeveer 5500 leraren zullen uitstromen. In de overige vacatures zal er op een andere wijze moeten worden voorzien. In de nota Maatwerk voor Morgen is hiervoor een pakket aan maatregelen voorgesteld. Uitbreiding van onder meer de betrekking van deeltijders, herintreding van de stille reserve en

zij-instroom vanuit andere beroepen moeten in deze vraag voorzien. Voor een volledig overzicht van de stand van zaken met betrekking tot de activiteiten die nu reeds in gang zijn gezet wordt verwezen naar de tweede voortgangsrapportage Maatwerk voor Morgen. Daarnaast heeft de minister tijdens het Algemeen Overleg over de tweede voortgangsrapportage Maatwerk voor Morgen toegezegd voor de zomer met een nieuwe notitie te komen.

HOOFDSTUK 3: HUISVESTING

In de vorige voortgangsrapportage zijn enkele resultaten uit de huisvestingsmonitor toegelicht. Deze monitor had vooral betrekking op de gevolgen van de decentralisatie van de onderwijshuisvesting. Aan de Tweede Kamer is inmiddels toegezegd de monitor de komende twee jaar voort te zetten, zij het op een minder intensieve manier. De voortzetting en inrichting van het vervolgonderzoek zal in nauwe samenwerking met de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën plaatsvinden.

Daarnaast is in de vorige voortgangsrapportage groeps-grootte van december 1999 gemeld dat de VNG in het voorjaar van 1999 een handreiking heeft uitgebracht over de wijze waarop de gemeenten in het kader van de groepsverkleining om kunnen gaan met de ontstane huisvestingsbehoefte. Om meer inzicht te krijgen in hoe gemeenten omgaan met de extra huisvestingsbehoefte als gevolg van de groepsverkleining zal de VNG een aanvullend onderzoek onder haar leden houden. In de volgende voortgangsrapportage zullen naar verwachting de eerste resultaten van dit onderzoek kunnen worden gepresenteerd.

HOOFDSTUK 4: FORMATIEBESLUIT WPO

Het nieuwe Formatiebesluit WPO bevat de uitwerking van de wijziging van de Wet op het primair onderwijs inzake de verkleining van de groeps-grootte voor de 4- tot en met 7-jarige leerlingen van basisscholen. Een dezer dagen wordt het Formatiebesluit WPO in het Staatsblad gepubliceerd.

Om de scholen op de hoogte te brengen van de wijzigingen is in het Gele Katern van Uitleg een voorlichtingspublicatie gepubliceerd. Deze voorlichtingspublicatie biedt de scholen inzicht in de voornaamste veranderingen in het Formatiebesluit. Aan de hand hiervan kunnen zij op een eenvoudige manier hun totale formatie berekenen.

Wetswijziging WPO i.v.m. groei materiële instanthouding (MI)

In verband met de groeiregeling van de materiële instanthouding (MI) die in dit besluit is opgenomen, is gebleken dat er mogelijk een onduidelijkheid kan ontstaan met betrekking tot de grondslag van de bekostiging. In artikel 134 van de WPO wordt de bekostiging van de materiële instanthouding (MI) geregeld. De grondslag voor de MI-berekening is het aantal leerlingen op 1 oktober van het jaar voorafgaand aan het jaar waarover de vergoeding plaatsvindt, verhoogd met drie procent daarvan. In het zesde lid van artikel 134 wordt bepaald dat een school ook in aanmerking kan komen voor groei van de MI. Dat gebeurt volgens de wet indien in de periode tussen 1 oktober en 1 maart *het aantal leerlingen* is toegenomen met een bij AMvB (Bekostigingsbesluit WPO) vastgesteld aantal. Gebleken is dat hier verwarring over kan ontstaan. Men zou hier kunnen lezen dat het aantal leerlingen met een bepaald aantal gegroeid moet zijn ten

opzichte van het feitelijke aantal leerlingen op 1 oktober. Bedoeld wordt echter een groei van het aantal leerlingen ten opzichte van de bekostigingsgrondslag: het aantal leerlingen op 1 oktober vermeerderd met drie procent. Om verwarring hieromtrent te voorkomen zal zo spoedig mogelijk een (zeer kleine) wetswijziging in procedure worden gebracht. Deze wijziging heeft geen betrekking op de groeiregeling voor de personeelsformatie: daarbij geldt wel een stijging van het aantal leerlingen ten opzichte van het feitelijke aantal leerlingen op de teldatum als maat voor de toekenning van groeiformatie.

HOOFDSTUK 5: KWALITEIT

De afgelopen periode is gewerkt aan de ontwikkeling van maatregelen ter bevordering van de kwaliteit van het onderwijs. Zo wordt gewerkt aan de ontwikkeling van leerlijnen en tussendoelen die moeten leiden tot een vernieuwing van het onderwijsaanbod op het gebied van taal en rekenen. In paragraaf 5.1 wordt een overzicht gegeven van de stand van zaken op dit punt.

Voorts is in het najaar van 1999 het advies van de Onderwijsraad «Zeker Weten» verschenen, waarin wordt gepleit voor de wettelijke invoering van «leerstandaarden». In paragraaf 5.2 wordt voor het basisonderwijs een reactie gegeven op dit advies.

5.1. Leerlijnen en tussendoelen

Sinds 1997 werken het Expertisecentrum Nederlands en het Freudenthal Instituut aan een vernieuwing van het onderwijs op het gebied van taal en rekenen via de ontwikkeling van leerlijnen en tussendoelen. Reeds langer is onderkend dat de kerndoelen basisonderwijs te globaal geformuleerd zijn om voldoende richting te geven aan het onderwijs. Met de ontwikkeling van leerlijnen en tussendoelen worden cruciale momenten in het leerproces van kinderen op het gebied van taal en rekenen onderscheiden, waarvan de beheersing van groot belang is willen kinderen een volgende stap in hun ontwikkeling kunnen maken. Onderstaand wordt de stand van zaken met betrekking tot dit ontwikkeltraject geschetst.

5.1.1. Nederlandse taal

Eind 1999 heeft het Expertisecentrum Nederlands een leerlijn opgeleverd voor de «beginnende geletterdheid» in de groepen 1 tot en met 3. Inmiddels is ook de bijbehorende CD-rom uitgebracht. Deze bevat een overzicht van de tussendoelen en leerlijnen met daarbij videofragmenten, voorzien van didactische aanwijzingen. Daarnaast bevat de CD-rom een analyse-instrument voor scholen waarmee zij zelf de sterke en zwakke punten van het taalonderwijs in kaart kunnen brengen. Om de vernieuwing van het taalonderwijs te realiseren kan de school met dit instrument een planning opzetten.

Voorts ontwikkelt het Expertisecentrum Nederlands op dit moment een cursus voor de implementatie van de leerlijn beginnende geletterdheid. Deze cursus is bedoeld voor personeelsleden van nascholingsinstituten en onderwijsbegeleidingsdiensten. De afronding ervan is voorzien in de maand november van dit jaar. Daarnaast wordt samen met de pabo's gewerkt aan de ontwikkeling van een post HBO-opleiding taalcoördinator. De opleiding heeft tot doel leerkrachten uit het basisonderwijs te scholen voor de taak van taalcoördinator op de eigen school of in een netwerk van scholen.

Inmiddels heeft het Expertisecentrum Nederlands een begin gemaakt met de leerlijn gevorderde geletterdheid (lezen en schrijven voor groep 4 tot en met 8). Deze concept-leerlijn is onlangs ter consultatie voorgelegd aan de bezoekers van de jaarlijkse taalconferentie (leraren, begeleiders, opleiders, ontwikkelaars e.d.). Gebleken is dat er voldoende draagvlak aanwezig is om hiermee door te kunnen gaan. De totale leerlijn geletterdheid zal naar verwachting eind augustus van dit jaar in concept gereed zijn. Het boek zal in november a.s. in definitieve vorm verschijnen.

Na de leerlijn op het gebied van «geletterdheid» zullen leerlijnen worden ontwikkeld op het gebied van «mondeline communicatie» (spreken en luisteren) en «taalbeschouwing» (grammatica, metacognitieve vaardigheden en structuur van teksten en zinnen).

5.1.2. Rekenen en wiskunde

Vorig jaar is de leerlijn «hele getallen» in de onderbouw (groep 1 tot en met 4) uitgebracht in de vorm van een boek en een CD-rom. De eerste stappen voor de implementatie van deze leerlijn zijn inmiddels gezet. Er zijn informatiebijeenkomsten gehouden voor schoolteams en er is een zogenaamde NCRC-module (Nationale Cursus Reken Coördinator) ontwikkeld voor reken-coördinatoren, die betrekking heeft op het rekenen en tellen met hele getallen in de groepen 1 en 2. Voor de ontwikkeling van een NCRC-module voor groep 3 en 4 worden momenteel plannen gemaakt. Verder gaat binnenkort een onderzoek van start naar de implementeerbaarheid van de leerlijn gehele getallen.

Op dit moment wordt gewerkt aan het doortrekken van de leerlijn «hele getallen» naar de bovenbouw. Hierbij is gekozen voor een andere opzet dan bij de leerlijn voor de onderbouw. Daar werd uitgegaan van een indeling in getalldomeinen, zoals het rekenen tot 20 en het rekenen tot 100. In de bovenbouw is de indeling gebaseerd op verschillende rekenvormen: hoofdrekenen, kolomsgewijs rekenen en cijferen, schattend rekenen en rekenen met de rekenmachine. Aan deze rekenvormen zullen aparte hoofdstukken worden gewijd in de leerlijn «hele getallen» voor de bovenbouw van de basisschool. Deze leerlijn «hele getallen» zal worden gepresenteerd op de PANAMA-najaarsconferentie, waaraan ondermeer leraren, begeleiders, opleiders en ontwikkelaars deelnemen. Voor de implementatie van de bovenbouwleerlijn «hele getallen» worden informatiebijeenkomsten georganiseerd en worden plannen gemaakt voor de daarbij behorende NCRC-module.

Tenslotte hebben de eerste oriënterende activiteiten plaatsgevonden voor de ontwikkeling van een leerlijn «meten en meetkunde» voor de onderbouw. Deze leerlijn zal eveneens ter consultatie worden voorgelegd aan de bezoekers van de PANAMA-najaarsconferentie.

5.2. Leerstandaarden

In oktober 1999 heeft de Onderwijsraad zijn advies «Zeker weten; Leerstandaarden als basis voor toegankelijkheid» uitgebracht. Het betreft een nader advies naar aanleiding van een verkenning naar de toegankelijkheid van het onderwijsbestel die de Onderwijsraad in 1997 heeft verricht.

De Onderwijsraad constateert in dit advies dat er verschillen zijn in het onderwijsaanbod tussen scholen en daarmee de ontwikkelingsmogelijkheden van leerlingen. Oorzaak van deze verschillen is volgens de Raad gelegen in het feit dat het realiseren van de in de wet vastgelegde kerndoelen in hun volle breedte voor sommige scholen en leerlingen onhaalbaar is. Ook is onhelder wat het gewenste beheersingsniveau is van deze

doelen. Hierdoor komt het voor dat scholen verkeerde keuzes maken en juist op doelen die cruciaal zijn voor verder leren inleveren. Voor met name leerlingen uit achterstandsgroepen kan dit betekenen dat zij onvoldoende bagage meekrijgen voor het vervolgonderwijs. Het onderwijsachterstandenbeleid is aldus de Raad te weinig «gericht» om hiervoor een oplossing te bieden.

De Onderwijsraad pleit dan ook voor de wettelijke invoering van «leerstandaarden» die een omschrijving geven van voor de verdere ontwikkeling van leerlingen cruciale doelen die aan het eind van een bepaalde onderwijsfase beheerst moeten zijn. Deze doelen moeten worden genormeerd door een specificatie van het gewenste beheersingsniveau en worden geoperationaliseerd door middel van concrete opgaven, toetsen en opdrachten. Tot de cruciale doelen rekent de Onderwijsraad in ieder geval doelen op de leergebieden taal en rekenen. De Onderwijsraad stelt voor om aan de hand van de geformuleerde leerstandaarden het niveau van leerlingen op 3 momenten te meten: aan het eind van de onderbouw van de basisschool, aan het eind van het basisonderwijs en aan het eind van de basisvorming. De Onderwijsraad stelt dat scholen een resultaatverplichting hebben om alle leerlingen (minimaal 90 procent) naar een minimumniveau te brengen en een inspanningsverplichting om een groot deel van de leerlingen (70–75 procent) naar een voldoende niveau te brengen. De school legt hierover verantwoording af in de schoolgids. Daarnaast zou het toezicht van de Inspectie op de naleving van de leerstandaarden van toepassing moeten zijn.

Het advies van de Onderwijsraad heeft veel reacties losgemaakt. In paragraaf 5.2.1 zal eerst een overzicht worden gegeven van de belangrijkste voor- en nadelen die naar aanleiding van de voorstellen van de Onderwijsraad naar voren zijn gebracht. Vervolgens zal in paragraaf 5.2.2 een beschrijving gegeven worden van het kwaliteitsinstrumentarium zoals dat nu in het basisonderwijs van toepassing is. In paragraaf 5.2.3 zal ingegaan worden op de meerwaarde die «leerstandaarden» kunnen hebben op het instrumentarium dat nu reeds beschikbaar is. In paragraaf 5.2.4 worden beleidsvoorstellen gedaan, waarbij de meerwaarde van leerstandaarden worden benut op een wijze die past bij het ingezette kwaliteitsinstrumentarium.

5.2.1. Voor- en nadelen van leerstandaarden

Sinds het verschijnen van het advies van de Onderwijsraad zijn veel reacties verschenen op het voorstel om «leerstandaarden» in te voeren. Deze reacties blijken van uiteenlopende aard te zijn. Enerzijds wordt gewaarschuwd voor het gevaar op overbelasting en overregulering van scholen, het creëren van een toetscultuur in het onderwijs en het gevaar op het formuleren van een beperkte en eenzijdige norm voor kwaliteit van het onderwijs. Anderzijds is er de bewustwording dat «leerstandaarden» wellicht een goede manier zijn om scholen de benodigde helderheid en duidelijkheid te bieden omtrent hetgeen zij leerlingen moeten bijbrengen. De belangrijkste naar voren gebrachte voor- en nadelen worden onderstaand in het kort toegelicht.

5.2.1.1. Voordelen

Houvast

Genoemd wordt dat leerstandaarden optimale helderheid bieden aan de scholen omtrent de minimaal noodzakelijke kennis en vaardigheden die kinderen moeten verwerven. De vrijblijvendheid moet verdwijnen. We moeten voorkomen dat kinderen slecht voorbereid aan de volgende onderwijsfase beginnen.

Gelijke kansen

Leerstandaarden bieden een instrument om gelijke onderwijskansen te waarborgen.

Transparantie

De transparantie over de opbrengsten van de school neemt voor de ouders, overheid en andere belanghebbenden toe.

Diagnose

Er kan een meer precieze diagnose gesteld worden bij zwak presterende scholen. Er kan heel precies aangegeven worden welke tekortkomingen hersteld moeten worden.

5.2.1.2. Nadelen

«Teaching to the test»

Er is een risico dat scholen zich in hun aanbod beperken tot datgene wat de toetsen die worden afgeleid van de leerstandaarden vraagt.

Aantasting autonomie

Het voorstel kan haaks staan op het streven naar deregulering en vergroting van de autonomie van scholen.

Minimalisme

Het stellen van een minimum-norm leidt ertoe dat scholen voor bepaalde groepen leerlingen zich nog uitsluitend richten op dat minimaal noodzakelijke niveau, en minder inspanning plegen om boven dat niveau tot maximale opbrengsten te komen.

5.2.2. Het kwaliteitsinstrumentarium

Belangrijke overweging bij de formulering van een beleidsstandpunt bij het advies van de Onderwijsraad, is de mate waarin leerstandaarden inpasbaar zijn in het totale beleidsinstrumentarium waarmee gestuurd wordt op de kwaliteit van het (basis)onderwijs. Bij de inzet van dit kwaliteitsinstrumentarium is daarbij steeds het uitgangspunt geweest dat zelfstandige scholen beter in staat zijn om te werken aan de kwaliteit van het onderwijs. Wel betekent een grotere autonomie dat het kabinet in sterkere mate een publieke verantwoording aan scholen vraagt over de geleverde prestaties. In deze paragraaf wordt eerst een schets gegeven van het reeds ingezette beleid om de eigen verantwoordelijkheid van scholen voor de kwaliteit van het onderwijs te versterken.

5.2.2.1. Instrumenten voor de aansturing van kwaliteit

Tot een jaar of tien geleden was er slechts een beperkt aantal regels waarmee de overheid de kwaliteit van het basisonderwijs probeerde te beïnvloeden. Deze (nog steeds geldende) wettelijke regels hadden met name betrekking op het minimum aantal lessen en op de bevoegdheidsvereiste van leerkrachten, hetgeen wil zeggen dat leraren in het bezit moeten zijn van een diploma van een lerarenopleiding om het vak uit te mogen oefenen. Ten aanzien van inhoud en werkwijze in het onderwijs waren er geen voorschriften en relatief weinig aanvullende maatregelen. Het afgelopen decennium zijn een reeks nieuwe ontwikkelingen en instrumenten in gang gezet.

Kerdoelen

Sinds 1993 zijn er algemeen geformuleerde kerndoelen van kracht, die globaal aangeven waar scholen naar moeten streven als niveau voor het eind van het basisonderwijs. Deze kerndoelen zijn in 1998 herzien. De

kerndoelen gelden als wettelijke verplichting ten aanzien van het onderwijsaanbod van de scholen. Zij geven daarmee niet aan welke resultaten scholen daarin dienen te bereiken.

Leerlijnen en tussendoelen

Sinds drie jaar werken het Freudenthal Instituut en het Expertisecentrum Nederlands aan de ontwikkeling van leerlijnen. Dit vanuit de erkenning dat de kerndoelen basisonderwijs te globaal geformuleerd zijn om voldoende richting te geven aan het onderwijsproces. De ontwikkelde leerlijnen en tussendoelen moeten scholen meer houvast bieden bij de planning en inrichting van het onderwijs. In paragraaf 5.1 is de actuele stand van zaken geschetst.

Kwaliteitszorg

Sinds 1998 zijn scholen verplicht in een schoolplan te beschrijven op welke wijze ze de kwaliteit van het onderwijs bewaken en verbeteren. In een schoolgids dienen zij ouders daarover te informeren.

Eindtoets basisonderwijs

Diverse instituten hebben toetsen ontwikkeld waarmee scholen aan het eind van de basisschool kunnen vaststellen hoeveel de kinderen geleerd hebben. De eindtoets dient ertoe het advies van de basisschool over het meest wenselijke vervolgonderwijs te ondersteunen. De meest gebruikte eindtoets is die van het Cito. Deze wordt op 80 procent van de basisscholen afgenomen, zonder dat voor het gebruik van de eindtoets een wettelijke verplichting geldt. Wel zijn scholen voor voortgezet onderwijs verplicht hun toelating tot mavo, havo en vwo te baseren op «een tweede gegeven» naast het advies van de basisschool. De meeste scholen voor voortgezet onderwijs gebruiken de uitkomst van de eindtoets basisonderwijs als tweede gegeven.

Leerlingvolgsystemen

Om de voortgang van de leervorderingen tussentijds te kunnen vaststellen, zijn er leerlingvolgsystemen ontwikkeld. Deze bestaan doorgaans uit toetsen met een diagnostische functie: er kan vastgesteld worden wat er schort aan de opgedane kennis, zodat het onderwijs daarop aangepast kan worden. Op dit moment wordt zonder wettelijke verplichting volgens eigen opgave door bijna 100 procent van de scholen gebruik gemaakt van een leerlingvolgsysteem. Het leerlingvolgsysteem van het Cito wordt het vaakst gebruikt.

Schooltoezicht

In de nota «Variëteit en Waarborg» die in mei 1999 is uitgebracht, wordt een nieuwe werkwijze van de inspectie bij het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs voorgesteld. De bedoeling is dat elke school periodiek een beoordeling op «kwaliteitskenmerken» krijgt, waaronder de didactische kwaliteit en de opbrengsten. De criteria die de Inspectie bij dit kwaliteitsonderzoek hanteert, worden nader uitgewerkt in een toezichtskader, dat de Inspectie in overleg met betrokkenen vaststelt. Wanneer er na een eerste beoordeling aanleiding is voor zorg over de kwaliteit van het onderwijs, stelt de Inspectie een nader onderzoek in om te achterhalen wat mogelijke oorzaken zijn van de gebreken. Eventueel kan de school worden verzocht een plan te maken ter verbetering van de geconstateerde gebreken; de Inspectie zal de voortgang op de uitvoering van dit plan nauwlettend volgen. Op dit moment wordt gewerkt aan een nieuwe Wet op het Onderwijstoezicht waarin een uitwerking wordt gegeven aan de voorstellen in «Variëteit en Waarborg».

Openbaarheid

Scholen verantwoorden zich in hun wettelijk verplichte schoolgids over de

geleverde kwaliteit. Daartoe behoort ook een rapportage over de opbrengsten van het onderwijs. Verder worden ook de inspectie-oordelen openbaar gemaakt.

5.2.2.2. Kwaliteitsbeleid van scholen

De bovengeschetste instrumenten zijn de afgelopen jaren in werking gezet vanuit de opvatting dat scholen een grotere eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs kunnen dragen. Instrumenten als het schoolplan en de schoolgids zijn vanuit die gedachte ingevoerd om scholen te stimuleren om meer dan voorheen het geval was, expliciet kwaliteitsbeleid te voeren en ouders daarover te informeren. Van scholen wordt verwacht dat zij onder meer systematische aandacht ontwikkelen voor de mate waarin de doelen van de school gerealiseerd worden, gestructureerd werken aan deskundigheidsbevordering van het team, een systeem van interne kwaliteitszorg invoeren en werken aan de verbetering van de «zwakke plekken» die op basis van deze analyse naar voren komen.

Het leerlingvolgsysteem en de cito-eindtoets zijn instrumenten die de basisscholen behulpzaam zijn om de voortgang van de leerling te bewaken en om inzicht te verkrijgen in het eindniveau dat de leerling heeft bereikt. De kerndoelen basisonderwijs die reeds in 1993 zijn ingevoerd, geven daarbij een globale beschrijving van alle doelen die scholen in hun aanbod moeten realiseren. Van meer recente datum is de ontwikkeling van leerlijnen en tussendoelen, die ten behoeve van meer houvast voor scholen een nadere concretisering van deze kerndoelen inhouden.

Waar deze instrumenten erop gericht zijn de school vooral te ondersteunen om haar verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijsproces waar te maken, is er de afgelopen jaren ook een beweging gaande die erop gericht is de omgeving van scholen zodanig in positie te brengen dat deze als externe stimulans op de kwaliteit van scholen kan fungeren.

Op dit moment wordt eraan gewerkt om maatschappelijke actoren die belang hebben bij het onderwijs, zoals ouders en de Inspectie, zodanig in positie te brengen dat zij op basis van kritische oordelen een stimulans kunnen leveren aan scholen om te werken aan de kwaliteit van het onderwijs. Bezien wordt hoe via medezeggenschap de positie van ouders bij de kritische beoordeling van de kwaliteit kan worden versterkt. Het instrument van de schoolgids waarin de school ouders informeert over het onderwijs en de daarin geboekte resultaten, biedt hiervoor uiteraard reeds een voorziening. Voorts neemt de vergroting van de zelfstandigheid van scholen niet weg dat de minister medeverantwoordelijk blijft voor de kwaliteit van het onderwijs. Uitgangspunt in de nota «Variëteit en Waarborg» is dat een krachtig toezicht door de Inspectie ook een krachtige impuls kan geven aan de kwaliteit en de kwaliteitsverbetering in scholen.

Ten slotte wordt een laatste maar niet onbelangrijke stimulans gegeven aan de kwaliteit doordat schoolresultaten breed toegankelijk moeten zijn in openbare documenten. Waar deze openbaarheid in de individuele relatie tussen school en ouders reeds door middel van de schoolgids is vorm gegeven, zijn in de laatste jaren verdergaande pogingen gedaan om de kwaliteit van scholen in de volle breedte inzichtelijk te maken. Zo worden als uitvloeisel van de Wet Openbaarheid Bestuur regelmatig inspectiegegevens van scholen in dagbladen gepubliceerd. In de nieuwe Wet op het Onderwijstoezicht zullen procedures worden opgenomen voor de openbaarmaking van Inspectiegegevens.

5.2.3. De meerwaarde van leerstandaarden

De vraag is vervolgens welke meerwaarde leerstandaarden hebben binnen de bovengeschetste constellatie van kwaliteitsinstrumenten voor het basisonderwijs. Leerstandaarden kunnen scholen meer houvast bieden met betrekking tot het aanbod dat zij minimaal voor hun leerlingen dienen te realiseren. Reeds langer is onderkend dat de huidige kerndoelen basisonderwijs vanwege hun globale en overladen karakter, onvoldoende in deze functie kunnen voorzien.

Inspectierapportages wijzen dat ook uit. In het Onderwijsverslag 1998 heeft de Inspectie vastgesteld dat het leerstofaanbod voor Nederlandse taal en rekenen bij ongeveer de helft van de scholen de kerndoelen in onvoldoende mate dekt. Daarbij blijkt dat met name de kwaliteit van het leerstofaanbod voor de Nederlandse taal achterblijft. Wel blijkt dat bij de implementatie van kerndoelen en de daarvoor noodzakelijke doorvoering van nieuwe methoden scholen prioriteit geven aan de leergebieden taal en rekenen. Het Onderwijsverslag 1999 geeft een vergelijkbaar beeld ten opzichte van 1998. De mate waarin het leerstofaanbod voor Nederlandse taal en rekenen dekkend is voor de kerndoelen, is gestegen naar circa 60 procent. De redenen die scholen volgens de Inspectie blijvend uit het Onderwijsverslag 1998, aandragen als oorzaak voor de onvoldoende aansluiting op de kerndoelen zijn: onvoldoende onderwijstijd om alle kerndoelen aan te bieden (26 procent van de scholen), onbekendheid met en onduidelijkheid over de kerndoelen (33 procent) en te weinig veranderingstijd om bijvoorbeeld nieuwe methoden in te voeren (49 procent).

Naar aanleiding van de kritiek op het globale en onheldere karakter van de kerndoelen, wordt sinds 1997 door het Freudenthal Instituut en het Expertisecentrum Nederlands gewerkt aan de formulering van leerlijnen en tussendoelen die mede tot doel hebben het bestaande onderwijsaanbod op het gebied van taal en rekenen te vernieuwen. Verwacht mag worden dat invoering van deze leerlijnen en tussendoelen en daarmee samenhangend de vernieuwing van methoden een positief effect zal hebben op de kwaliteit van het onderwijsaanbod. Daarmee is de scholen echter nog geen houvast geboden omtrent het niveau dat zij bij de leerlingen geacht worden te realiseren. Ook is hiermee nog geen antwoord gegeven op de door de Onderwijsraad aan de orde gestelde overladenheid van de kerndoelen. De wet schrijft voor dat een school tenminste de kerndoelen bij haar onderwijsactiviteiten als aan het eind van het basisonderwijs te bereiken doelstellingen moet hanteren, zonder onderscheid tussen cruciale en niet-cruciale kerndoelen.

De bevindingen van de Inspectie bevestigen dat scholen kampen met onvoldoende onderwijstijd om alle kerndoelen in het leerstofaanbod te verwerken. De veronderstelling is dat dit probleem zich met name voordoet bij scholen met veel anderstalige kinderen. Daar kan een meer dan gemiddelde concentratie op taal en rekenen noodzakelijk zijn om te garanderen dat deze kinderen basisvaardigheden op het gebied van taal en rekenen verwerven die noodzakelijk zijn voor verder leren. Waar scholen als gevolg van de populatie kinderen waarmee zij te maken hebben, al meer onderwijstijd besteden aan taal en rekenen, kampen zij nu nog met de eis van overheidswege dat zij ook voldoende onderwijstijd vrij dienen te maken voor de overige kerndoelen.

Deze analyse leidt tot de conclusie dat er reden is om de voorstellen van de Onderwijsraad over te nemen, maar dat wel op een wijze die past binnen de eerder ingezette beleidslijnen.

5.2.4. Beleidsvoorstellen

Het voorafgaande leidt tot een uitwerking langs vier lijnen: concretisering van de kerndoelen, ruimte voor prioriteitsstelling door scholen, het volgen van de vorderingen van leerlingen met behulp van toetsen, en het toezicht van de inspectie.

5.2.4.1. Concretisering van kerndoelen

De kerndoelen zullen worden herzien: ze zullen concreet worden geformuleerd. Deze concretisering van de kerndoelen moet ertoe leiden dat scholen grotere helderheid krijgen omtrent hetgeen hun leerlingen aan het eind van de basisschool dienen te bereiken. Gestreefd wordt naar inwerkingtreding van een nieuw Besluit Kerndoelen met ingang van 1 augustus 2002.

5.2.4.2. Prioriteit voor taal, rekenen en sociale competentie

Vanwege het maatschappelijke belang dat wordt gehecht aan het wegwerken van achterstanden in met name scholen met veel allochtone leerlingen, zullen scholen de mogelijkheid krijgen om binnen het totale aanbod van kerndoelen in elk geval voldoende aandacht te geven aan taal en rekenen. Bovendien is van belang dat scholen ook voldoende aandacht schenken aan het verwerven van noodzakelijke sociale vaardigheden (sociale competentie), aangezien het bereiken van doelen op het gebied van taal en rekenen alleen niet voldoende is om in maatschappelijke zin een stevigere positie te verwerven. De mogelijkheid voor scholen om prioriteit te geven aan taal, rekenen en de bevordering van sociale vaardigheden zal in de wet worden vastgelegd. Deze wetswijziging zal in werking kunnen treden met ingang van 1 augustus 2001. Deze wettelijke mogelijkheid zal benut kunnen worden door scholen die anderstalige leerlingen een goede basis moeten geven om verder te kunnen leren en daarom prioriteit moeten geven aan taal, rekenen en sociale competentie. De Inspectie ziet erop toe dat deze scholen hier zorgvuldig mee omgaan.

5.2.4.3. Toetsing van minimumniveau en voldoende niveau

De Onderwijsraad stelt voor scholen wettelijk te verplichten om minstens 90 procent van de leerlingen te brengen tot een minimumniveau. Een dergelijke verplichting heeft in de praktijk weinig betekenis, aangezien het niet voldoen aan zo'n norm onvoldoende grond kan zijn om de bekostiging van zo'n school stop te zetten. Wel moeten achterblijvende resultaten van scholen aanleiding zijn tot een intensief traject om verbeteringen aan te brengen. Het kader daarvoor is geschetst in de nota «Variëteit en Waarborg»: de Inspectie brengt per school in beeld welke sterke en zwakke plekken er zijn in de kwaliteit van de onderwijsprocessen en onderwijsopbrengsten. In dit kader zal de Inspectie voortaan ook per school in kaart brengen hoeveel leerlingen voldoen aan het minimaal noodzakelijke niveau om een redelijke kans op succes in het vervolgonderwijs te kunnen maken. Ook zal de Inspectie aangeven hoeveel leerlingen een hoger, voldoende niveau weten te realiseren. Door ook gegevens te verzamelen over dit hogere niveau, wordt voorkomen dat scholen het minimumniveau als eindniveau gaan hanteren.

Om deze opbrengstgegevens te kunnen vaststellen maakt de Inspectie, conform de werkwijze die nu reeds wordt gehanteerd, gebruik van informatie die voortkomt uit de leerlingvolgsystemen en andere door de school gebruikte toetsen. Deze werkwijze is goed inpasbaar in de huidige praktijk van het inspectietoezicht en sluit goed aan bij de praktijk in het onderwijs: de Inspectie toetst ook nu reeds de opbrengsten van het onder-

wijs en de scholen hanteren ook nu reeds vrijwel allemaal een leerlingvolgsysteem.

5.2.4.4. Het volgen van de vorderingen van leerlingen

Voor de school zal het van belang zijn om tijdig in beeld te hebben of leerlingen aan het eind van het basisonderwijs het gewenste niveau zullen bereiken. Het leerlingvolgsysteem biedt reeds een mogelijkheid om de voortgang van leerlingen te bewaken. Een groot aantal scholen maakt reeds gebruik van een dergelijk instrument. Om te garanderen dat op alle scholen sprake is van een adequate bewaking van de voortgang van leerlingen zal de wettelijke verplichting tot voortgangsregistratie worden aangescherpt. Op dit moment geldt de plicht tot voortgangsregistratie alleen voor zogenaamde «zorgleerlingen». Via een wijziging van de wet zal worden bepaald dat deze plicht voor alle leerlingen zal gelden. Deze wijziging van de wet zal net als de voorrang die scholen aan taal, rekenen en bevordering van de sociale competentie mogen geven, eveneens op zijn snelst met ingang van 2001 in werking kunnen treden.

Er zal daarbij gewaakt moeten worden voor uniformering van de wijze waarop scholen de voortgang bewaken. Daartoe zal gewerkt worden aan de ontwikkeling van een landelijke toetsenbank, waaruit scholen toetsen kunnen putten voor dit doel. ICT biedt nieuwe mogelijkheden om een dergelijke toetsenbank op een aantrekkelijke manier beschikbaar te stellen voor leraren.

5.2.4.5. Samenvatting

Samengevat bestaat deze beleidsreactie uit de volgende vier elementen:

- de kerndoelen worden concreet geformuleerd, zodanig dat het voor scholen helder is wat er aan het eind van de basisschool bereikt moet zijn;
- scholen die niet alle kerndoelen kunnen realiseren in verband met de samenstelling van hun leerlingenpopulatie, moeten voorrang geven aan de (concreet geformuleerde) kerndoelen voor taal, rekenen en sociale competentie. Zij hoeven dan niet meer alle kerndoelen na te streven. De inspectie ziet erop toe dat een school hier zorgvuldig mee omgaat.
- de inspectie gebruikt de toetsgegevens om per school vast te stellen hoeveel leerlingen een minimumniveau gerealiseerd hebben en hoeveel leerlingen een hoger, voldoende niveau weten te bereiken; de inspectie rapporteert hierover in het kader van het schooltoezicht;
- scholen worden verplicht de voortgang van de leerlingen bij te houden; ze kunnen daartoe gebruik maken van toetsen uit een (nog te ontwikkelen) landelijke toetsenbank.

HOOFDSTUK 6: PLANNING

Augustus 2000	Tweede stap in de reductie van de groepsgrootte
Augustus 2000	Concept totale leerlijn Geletterdheid
Zomer 2000	Notitie Personeelsvoorziening
Oktober 2000	(Voorlopige) resultaten van het huisvestingsonderzoek door de VNG
November 2000	Cursus voor de implementatie van de leerlijn Beginnende Geletterdheid door het Expertisecentrum Nederlands
Najaar 2000	Presentatie leerlijn Gehele Getallen Presentatie concept-leerlijn Meetkunde voor de onderbouw

Najaar 2000	Zevende voortgangsrapportage Groepsgrootte en Kwaliteit
Augustus 2001	Derde stap in de reductie van de groepsgrootte
Augustus 2001	Wetswijziging inzake leerlingvolgsysteem en prioriteit voor taal, rekenen en sociale competentie
Augustus 2002	Vierde stap in de reductie van de groepsgrootte