

Vergaderjaar 1994–1995

**21 630**

**Evaluatie van de Wet op het basisonderwijs**

**Nr. 12**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 1 mei 1995

Hierbij bied ik u het beleidsplan «Een impuls voor het basisonderwijs» aan. Dit beleidsplan is de kabinetsreactie op het evaluatierapport «Zicht op kwaliteit» van de Commissie Evaluatie Basisonderwijs (CEB) en de naar aanleiding hiervan uitgebrachte nadere adviezen en rapporten. Het beleidsplan is voor advies toegezonden aan de Onderwijsraad en voor overleg aan het Onderwijsoverleg Primair Onderwijs.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,  
T. Netelenbos

<b>Inhoudsopgave</b>	blz.
<b>Inleiding en samenvatting</b>	<b>3</b>
<b>1. De kwaliteit van het basisonderwijs: knelpunten en aanbevelingen</b>	<b>4</b>
1.1. De Commissie Evaluatie Basisonderwijs	5
1.2. De direct betrokkenen	5
1.3. De Commissie Heroverweging Kerndoelen Basisonderwijs	5
1.4. Deskundigen over het taalonderwijs	6
1.5. De Adviesraad voor het Onderwijs	6
1.6. Reken-wiskunde-onderwijs	6
1.7. Het Onderwijsverslag 1993	7
1.8. Hoofdlijn van de aanpak	7
<b>2. Versterking van het beleidvoerend vermogen en bevordering van een opbrengstbewuste cultuur</b>	<b>7</b>
2.1. Naar een opbrengstbewuste cultuur	8
2.2. Leraren en lerarenopleidingen	8
2.3. De schoolleider	9
2.4. Kwaliteitszorg	9
2.5. De omvang van het onderwijsaanbod	9
2.6. Planverplichtingen	10
<b>3. Ondersteuning van scholen bij het vertalen van de doelen van de Wet op het Basisonderwijs in onderwijsleerprocessen</b>	<b>11</b>
3.1. Vertaling van kerndoelen in een onderwijsprogramma	11
3.2. Omgaan met verscheidenheid	12
3.3. Taalonderwijs	14
3.4. Onderbouw	15
<b>4. Verbetering van de samenhang en stabiliteit in de aansturing van het basisonderwijs</b>	<b>16</b>
4.1. Eenheid in de landelijke aansturing	17
4.2. Coördinatie op lokaal en regionaal niveau	17
<b>5. Financieel kader</b>	<b>18</b>
5.1. Inzet opbrengst Toerusting en Bereikbaarheid	18
5.2. Totaaloverzicht	18
<b>6. Verder onderzoek naar het functioneren van het basisonderwijs</b>	<b>19</b>

## Inleiding en samenvatting

Goed basisonderwijs legt de grondslag voor al het daarop volgend onderwijs. Waar het basisonderwijs slaagt, is een goed fundament gelegd; waar het leemten achterlaat, zijn die in een latere fase moeilijk weg te werken. Kwalitatief sterk basisonderwijs is van wezenlijk belang voor individu en samenleving.

Om een goed beeld te krijgen van de kwaliteit van het basisonderwijs is periodiek systematische evaluatie nodig. De Commissie Evaluatie Basisonderwijs (CEB) heeft in het rapport «Zicht op kwaliteit» (januari 1994) een prikkelend beeld geschetst van die kwaliteit. Dit rapport, de bevindingen uit de intensieve discussies over dit rapport met het onderwijsveld, alsmede enkele andere rapporten vormen de basis voor mijn oordeel over de kwaliteit van het basisonderwijs. Ik formuleer mijn visie op die kwaliteit kernachtig als volgt: het Nederlandse basisonderwijs is kwalitatief heel behoorlijk, maar kent enkele knelpunten die – gezien het grote belang van dit onderwijs – aangepakt moeten worden.

Met de invoering van de basisschool in 1985 is een ontwikkeling in gang gezet gericht op modern onderwijs. Deze ontwikkeling, waarin door het onderwijspersoneel veel energie is gestoken en waarin ook veel is bereikt, wordt voortgezet. De koers wordt niet verlegd. De bevindingen van de evaluatiecommissie illustreren mijns inziens vooral dat de invoering van de basisschool een proces van lange adem is, waarvoor vanuit een stabiele beleidsvisie de nodige tijd genomen moet worden. De periode waarop de evaluatie betrekking heeft – tot 1993 – is tegen deze achtergrond nog betrekkelijk kort.

Het blijft van belang dat de basisschool een brede vorming van leerlingen nastreeft. Daarmee wordt onderwijs bedoeld dat:

- \* zich richt op verstandelijke en emotionele ontwikkeling, op het ontwikkelen van creativiteit, het verwerven van kennis en van sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden;
- \* een ononderbroken ontwikkelingsproces mogelijk maakt en afgestemd is op de voortgang van leerlingen, daarbij rekening houdend met de verscheidenheid van leerlingen;
- \* voorbereidt op deelname aan een multiculturele samenleving.

De belangrijkste knelpunten die nu om een aanpak vragen, zijn:

- het taalonderwijs;
- het onderwijs in de onderbouw van de basisschool en
- de wijze waarop wordt omgegaan met verschillen tussen leerlingen.

Deze punten zijn niet nieuw. In diverse ontwikkelingsactiviteiten wordt aan deze punten ook reeds aandacht geschonken, maar er is een gerichte aanvullende impuls nodig om de kwaliteit van de basisschool op deze aspecten te versterken. Deze aanvullende impuls moet gezien worden in samenhang met andere beleidsonderdelen, zoals de activiteiten gericht op versterking van het leraarschap, het project Weer Samen Naar School en het achterstandenbeleid. De samenhang tussen al deze activiteiten en de nieuwe in deze nota opgenomen activiteiten dient verzekerd te zijn. Daarom zal **één omvattend procesmanagement basisonderwijs** worden ingesteld.

De aanvullende impuls voor de versterking van de kwaliteit bestaat voorts uit de volgende onderdelen.

### 1. Instellen van een **expertisecentrum taalonderwijs**.

In het onderwijsaanbod neemt Nederlandse taal een bijzondere positie in. Het is een afzonderlijk leergebied, maar tegelijkertijd ook voorwaarde

voor succes bij andere leergebieden en voor optimale doorstromingskansen. De opbrengsten op het gebied van taal blijven achter bij de verwachtingen. Vooral de opbrengsten bij allochtone leerlingen baren zorg.

Het expertisecentrum, dat verbonden zal worden aan een (nader te bepalen) universiteit, zal zich vooral richten op het ontwikkelen van goede methoden voor het taalonderwijs en het wegwerken van tekortkomingen in de opleiding en begeleiding van leraren.

## 2. Opzetten van een **actieprogramma onderbouw**.

De hernieuwde aandacht voor onderwijs aan jonge kinderen dient vertaald te worden naar de onderwijspraktijk. Uit onderzoek is inmiddels gebleken dat het onderwijs in de onderbouw cruciaal is voor het voorkomen van leerachterstanden en van verwijzing naar het speciaal onderwijs.

3. Inzetten van de opbrengsten van Toerusting en Bereikbaarheid voor **extra formatie in de onderbouw** ten behoeve van gerichte instructie aan leerlingen met specifieke behoeften. Deze formatie kan bijvoorbeeld worden benut voor verkleining van de groepsgrootte in één of enkele groepen in de onderbouw, of voor aanstelling van een remedial teacher of voor onderwijsassistenten. De basisschool wordt zo meer toegerust voor onderwijs op maat.

4. **Beoordeling van methoden** en publicatie van de resultaten daarvan. Dit maakt voor scholen meer dan voorheen duidelijk of het onderwijsaanbod in de methoden voldoet aan wat de kerndoelen vragen.

5. Maatregelen ter versterking van de kwaliteitszorg, waaronder de ontwikkeling van **toetsen** waarmee scholen resultaten van hun onderwijs kunnen vaststellen en vergelijken met resultaten van andere scholen. Door deze toetsen ter beschikking te stellen worden scholen geholpen meer opbrengstbewust te handelen.

## **1. De kwaliteit van het basisonderwijs: knelpunten en aanbevelingen**

In januari 1994 verscheen «Zicht op kwaliteit», het eindrapport van de Commissie Evaluatie Basisonderwijs (CEB) die onder voorzitterschap stond van de inspecteur-generaal voor het onderwijs drs. A.J.C. Stekelenburg. In dit rapport en de vier deelrapporten die eraan ten grondslag lagen, schetst de commissie een beeld van de toestand van het basisonderwijs in Nederland. Na de publicatie van de rapportage van de Evaluatiecommissie is veel aandacht besteed aan de zwakke plekken in het basisonderwijs. Dat ligt besloten in de aard van een dergelijke evaluatie. Het zou de indruk kunnen wekken dat het met de kwaliteit van het Nederlandse basisonderwijs droevig gesteld is. De kwaliteit van het Nederlandse basisonderwijs is echter heel behoorlijk. Dat neemt niet weg dat de geconstateerde knelpunten serieuze aandacht behoeven. Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van deze knelpunten aan de hand van het rapport van de Commissie Evaluatie Basisonderwijs, de ervaringen van de direct betrokkenen (ouders, schoolleiders, leraren) en de adviezen en rapportages van anderen. Het hoofdstuk sluit af met een schets van de aanpak op hoofdlijnen en een overzicht van de overige hoofdstukken in dit beleidsplan.

### *1.1. De Commissie Evaluatie Basisonderwijs*

De Commissie Evaluatie Basisonderwijs constateert de volgende knelpunten:

- \* Een te omvangrijk onderwijsprogramma.
- \* Tegenvallende opbrengsten op het gebied van taalvaardigheden.
- \* Het doel van een ononderbroken ontwikkelingsgang van de leerlingen wordt nog onvoldoende waargemaakt. Scholen slagen er nog onvoldoende in om voor iedere leerling onderwijs op maat te realiseren.
- \* Het ontbreken van mogelijkheden om het onderwijs flexibel en doelgericht te organiseren.
- \* Onvoldoende ruimte voor de schoolleider om leiding te geven aan de ontwikkeling van de school.
- \* Te weinig mogelijkheden voor leraren om zich verder te bekwamen.
- \* Inconsistenties en verkokering in het overheidsbeleid.
- \* Te weinig doelgericht onderwijs, met name in de onderbouw (groepen één tot en met vier).

De Commissie Evaluatie Basisonderwijs ziet als beste aanpak voor deze knelpunten:

- \* Scholen te stimuleren tot een meer opbrengstgerichte cultuur, dat wil zeggen een cultuur gericht op het bereiken van zo hoog mogelijke opbrengsten voor alle leerlingen.
- \* Vermindering van het wettelijk verplichte onderwijsaanbod door binnen de kerndoelen een onderscheid te maken tussen verplichte kerndoelen en kerndoelen naar keuze.
- \* Ondersteuning van de implementatie van de kerndoelen door tussendoelen, voorbeeldcurricula en toetsing van methoden.
- \* Stimulering van het onderwijs in de Nederlandse taal; ontwikkeling van een actieprogramma taal.
- \* Het beschikbaar stellen van middelen die schoolleiders in staat moeten stellen om leiding te geven aan de ontwikkelingen in de school (onderwijskundig leiderschap).
- \* Het beschikbaar stellen van extra middelen voor onderwijs op maat, met name voor gerichte instructie aan leerlingen die extra zorg behoeven op het gebied van taal en rekenen in de onderbouw.
- \* Scholen te verplichten om de kwaliteit van het onderwijs te bewaken en die kwaliteit zichtbaar te maken voor ouders.
- \* Meer samenhang en stabiliteit te brengen in het beleid.

### *1.2. De direct betrokkenen*

Leraren, schoolleiders en ouders zijn in het voorjaar van 1994 in de gelegenheid gesteld hun visie op de problemen in het basisonderwijs naar voren te brengen in regionale bijeenkomsten. Zij vroegen met name aandacht voor de overbelasting van de school, waarvan in hun visie de (combinatie van) de omvang van het onderwijsaanbod, de maatschappelijke problemen die op de scholen afkomen en de planverplichtingen oorzaken zijn. Ook pleitten zij voor verkleining van de groepen. Vanuit het veld krijgt bovendien de analyse van de Evaluatiecommissie steun dat er dringend behoefte is aan meer continuïteit en stabiliteit in het beleid: met name leraren en schoolleiders wijzen erop dat een ingrijpende vernieuwing zoals beoogd met de Wet op het Basisonderwijs een proces van lange adem is. Zij pleiten voor meer samenhang tussen de beleidsoperaties en dringen aan op heldere doelen en concrete hulpmiddelen voor de vormgeving van de onderwijsactiviteiten.

### *1.3. De Commissie Heroverweging Kerndoelen Basisonderwijs*

Op onderdelen heeft de minister nader advies gevraagd aan de

Commissie Heroverweging Kerndoelen Basisonderwijs (CHKB). Deze commissie onder voorzitterschap van drs. S.J.C. van Eijndhoven was van mening dat de overbelasting van de school niet zozeer voortkomt uit een overladen onderwijsprogramma (teveel kerndoelen), als wel uit een te zware organisatorische belasting van de school. De Kerndoelencommissie stelt voor de kerndoelen te herordenen en de plan- en verslagverplichtingen van de school aanzienlijk te verminderen. Verder ziet de commissie perspectief in het versterken van de ondersteuningsstructuur voor basisscholen: zij adviseert een landelijk procesmanagement basisonderwijs in te stellen en de samenwerking tussen verzorgingsinstellingen en lerarenopleidingen te versterken. Ook vindt de commissie dat van scholen te veel gevraagd wordt als men verwacht dat zij zelfstandig de vertaalslag maken van de kerndoelen naar een concreet onderwijsprogramma. Deze vertaalslag zou ondersteuning moeten krijgen door het Instituut voor Leerplanontwikkeling (SLO) de kerndoelen te laten uitwerken in voorbeeldleerplannen.

#### *1.4. Deskundigen over het taalonderwijs*

Over de tegenvallende resultaten van het taalonderwijs is nader advies uitgebracht door een groep deskundigen onder voorzitterschap van dr. C.A. Aarnoutse. Zij constateren tekorten in de gangbare taal- en leesmethoden, alsmede tekorten in de scholing en begeleiding van leraren. Zij stellen voor de beschikbare expertise te bundelen in een landelijk platform. Dit platform zou ideeën moeten aandragen en methoden moeten ontwikkelen, gericht op een aanpak van de geconstateerde tekorten.

#### *1.5. De Adviesraad voor het Onderwijs*

De Adviesraad voor het Onderwijs (ARO) gaat in het advies «Ruimte voor leren» verder dan genoemde commissies. Met betrekking tot de kerndoelen stelt de Adviesraad een drastische vermindering voor: de overheid zou zich in de wetgeving moeten beperken tot doelen op de gebieden taalverwerving, rekenen/wiskunde, natuur en techniek, en mens en maatschappij. Binnen die gebieden zou de nadruk niet moeten liggen op kennisoverdracht, maar op «kennis als gereedschap». De Adviesraad stelt voor om voor elk van de vier genoemde gebieden expertisecentra op te richten.

#### *1.6. Reken-wiskunde-onderwijs*

In het najaar van 1994 zijn nieuwe gegevens beschikbaar gekomen over de opbrengsten van het reken-wiskunde-onderwijs. De inspectie heeft begin november 1994 gerapporteerd dat de kwaliteit van het onderwijs in hoofdrekenen zich in de goede richting ontwikkelt. De eind november 1994 gepubliceerde uitkomsten van de Periodieke Peiling naar het Onderwijsniveau aan het einde van de basisschool in 1992 laten een verbetering zien ten opzichte van de uitkomsten van 1987. Op het gebied van basisvaardigheden, toepassingen, hoofdrekenen en schattend rekenen geeft deze peiling een significant betere score te zien dan de eerste peiling.

Uit deze rapporten blijkt een gunstiger beeld dan werd aangenomen na het verschijnen van het rapport van de Commissie Evaluatie Basisonderwijs. De vernieuwing van het reken-wiskunde-onderwijs werpt zijn vruchten af. Wel blijken de resultaten van meisjes op de meeste domeinen achter te blijven bij die van jongens.

### 1.7. Het Onderwijsverslag 1993

Het Onderwijsverslag over 1993, opgesteld door de inspectie, geeft een nadere uitwerking van de knelpunten met betrekking tot het onderwijs in de onderbouw. Ook constateert de inspectie in dit Onderwijsverslag dat scholen nog onvoldoende slagen in het opzetten van een systematische registratie, evaluatie en planning.

### 1.8. Hoofddlijn van de aanpak

Het aanpakken van de gesignaleerde knelpunten is natuurlijk primair een verantwoordelijkheid van de scholen: zij zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs, op hen wordt dan ook een beroep gedaan om de geconstateerde tekortkomingen tot speerpunt van hun schoolbeleid te maken. Het is de taak van de overheid om de scholen daarbij te ondersteunen. Dat betekent dat in dit beleidsplan een beleid uitgestippeld is dat

- a. gericht is op het versterken van het vermogen van scholen om zelfstandig werk te maken van kwaliteitsverbetering;
- b. de scholen ondersteunt bij de vertaling van de doelen van de Wet op het Basisonderwijs in concrete processen in de klas;
- c. betere garanties moet bieden voor de samenhang en stabiliteit in de landelijke aansturing van het basisonderwijs.

Uit deze opsomming komt duidelijk naar voren dat de signalen uit het onderwijsveld zwaar hebben gewogen bij het bepalen van de te varen koers. Hier worden met andere woorden de contouren geschetst van een beleid dat aansluit bij de ervaringen van de mensen in het onderwijsveld. De analyses en adviezen van de Commissie Evaluatie Basisonderwijs, de Commissie Heroverweging Kerndoelen Basisonderwijs, de taaldeskundigen, de Adviesraad voor het Onderwijs en de inspectie zullen hierbij worden benut.

De nu te zetten aanvullende stappen zijn al aangekondigd in de reactie op hoofddlijnen die op 12 januari 1994 aan de Tweede Kamer werd aangeboden. In die reactie wordt bepleit een actieplan voor het taalonderwijs, versterking van het onderwijskundig leiderschap, aanvullende middelen voor onderwijs op maat – met name bij de eerste groepen van het basisonderwijs – en vermindering van de belasting die het gevolg is van planverplichtingen.

Deze aanvullende stappen moeten uiteraard gezien worden in samenhang met stappen die de afgelopen jaren al gezet zijn. In de volgende hoofdstukken zullen de oude en nieuwe stappen in samenhang gepresenteerd worden. Daarbij is een indeling in drie thema's gehanteerd (hoofdstukken 2 tot en met 4). Een overzicht van de nieuwe stappen vindt men in de samenvatting aan het begin van dit beleidsplan.

Hoofdstuk 5 bevat het financiële kader. Hoofdstuk 6 behandelt de wijze waarop in de naaste toekomst geëvalueerd zal worden of de doelen van het basisonderwijs gerealiseerd worden.

## **2. Versterking van het beleidvoerend vermogen en bevordering van een opbrengstbewuste cultuur**

Uit de regionale bijeenkomsten komt naar voren dat de direct betrokkenen zich overbelast voelen door de omvang van het onderwijsaanbod en de planverplichtingen. De omvang van het onderwijsaanbod betreft in

hun ogen zowel de kerndoelen als de lespakketten die de scholen ongevraagd krijgen aangeboden. Het probleem van overbelasting moet nadrukkelijk gezien worden in samenhang met het vermogen van de school om haar taken goed uit te voeren: versterking van het beleidsvoerende vermogen van scholen kan evenzeer een bijdrage leveren aan vermindering van gevoelens van overbelasting.

In dit hoofdstuk geven we eerst een overzicht van de maatregelen die de afgelopen jaren getroffen zijn om dat beleidsvoerende vermogen van scholen te versterken. Daarbij staat de vraag centraal hoe op de scholen de aandacht voor leeropbrengsten versterkt kan worden. In de paragrafen 2.5 en 2.6 ga ik in op de belasting veroorzaakt door de kerndoelen en de planverplichtingen.

### *2.1. Naar een opbrengstbewuste cultuur*

Om de doelen van de Wet op het Basisonderwijs naderbij te brengen is het van groot belang op de scholen een opbrengstbewuste cultuur tot stand te brengen. Hiermee wordt bedoeld dat de betrokkenen in en om de school zich maximaal inspannen om alle leerlingen optimale mogelijkheden tot ontplooiing te bieden. Een opbrengstbewuste school bewaakt en bevordert dat alle leerlingen tot zo hoog mogelijke leeropbrengsten komen: «alles uit ze halen wat in ze zit».

Gelukkig valt deze doelstelling van een opbrengstbewuste school in vruchtbare bodem: ook zonder dat de overheid dit van scholen vraagt, blijken scholen deze visie als belangrijk richtsnoer van hun handelen te zien. De problemen die de Commissie Evaluatie Basisonderwijs heeft geconstateerd, komen dan ook niet voort uit verwarring over doelen of gebrek aan inzet of enthousiasme. De commissie legt onder meer de bal op de stip bij de overheid: zijn de condities waaronder de scholen de doelen van de Wet op het Basisonderwijs moeten realiseren wel zodanig dat zij deze doelen ook waar kunnen maken? In de volgende paragrafen onderzoeken we in welke mate de overheid bij kan dragen aan versterking van het vermogen van de school om een beleid te voeren gericht op voortdurende bewaking en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Het overheidsbeleid op deze punten richt zich op de beroepsvoorbereiding en beroepsuitoefening van leraren, op het onderwijskundig leiderschap van schoolleiders en op het bevorderen van kwaliteitszorg binnen de school.

### *2.2. Leraren en lerarenopleidingen*

Essentieel voor de kwaliteit van het onderwijs is de kwaliteit van de beroepsuitoefening van leraren. De afgelopen jaren is van overheidswege een belangrijke injectie gegeven aan de professionalisering van deze beroepsgroep.

Die injectie behelst verhoging van de lerarensalarissen, meer aandacht en ruimte voor nascholing, introductie van nieuwe instrumenten voor personeelsbeleid en verruiming van de mogelijkheden tot specialisatie.

De lerarenopleiding wordt beter toegesneden op de schoolpraktijk, bijvoorbeeld door de specialisaties voor het jonge en het oudere kind, de versterking van de aandacht voor onderwijs op maat, en een geleidelijker overgang van opleiding naar praktijk door de functie van leraar in opleiding. De ontwikkeling van beroepsprofielen en – in het verlengde daarvan – bekwaamheidseisen biedt lerarenopleidingen een houvast bij de verbetering van hun opleidingsprogramma's. Over de verdere ontwikkeling van de lerarenopleidingen zal de Tweede Kamer binnenkort een notitie ontvangen.



### *2.3. De schoolleider*

Voor versterking van de positie van de schoolleider zijn ook reeds diverse initiatieven genomen. In augustus 1994 is de opleiding tot schoolleider voor het primair onderwijs van start gegaan. Veel scholen benutten het schoolprofielbudget om de schoolleider meer ruimte te geven voor de taken die voortvloeien uit het schoolleiderschap. Vanaf 1995 zijn bovendien extra financiële middelen beschikbaar om deze ruimte voor de uitoefening van het schoolleiderschap te vergroten. Al deze maatregelen dragen bij aan het versterken van het onderwijskundig leiderschap op de basisscholen.

De indruk bestaat dat binnen de basisscholen de taken niet altijd evenwichtig verdeeld zijn. Gewerkt wordt aan het ontwikkelen van instrumenten voor taakbeleid: methoden om de taken binnen een school systematisch te inventariseren, op grond daarvan prioriteiten te stellen, en een evenwichtige verdeling van taken over leraren te bewerkstelligen. Dergelijke instrumenten ondersteunen de schoolleider bij het invullen van het onderwijskundig leiderschap.

### *2.4. Kwaliteitszorg*

Een opbrengstbewuste school voert een actief beleid gericht op het bewaken en verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs. Om dat mogelijk te maken zal elke school een systeem van interne kwaliteitszorg moeten hanteren. In het Schevenings Beraad zijn hierover afspraken gemaakt met de onderwijskoepelorganisaties. Over enkele maanden zal dit thema uitvoeriger aan de orde komen in een separate nota over de zorg voor de kwaliteit. Bij die gelegenheid kan de presentatie van het beleid op dit terrein in samenhang met het beleid voor de kwaliteitszorg in het voortgezet onderwijs plaatsvinden.

Onderdeel van de kwaliteitszorg is het systematisch volgen van de leerresultaten van de leerlingen. Toetsing van de leerresultaten van leerlingen aan het eind van de basisschool is breed ingeburgerd. Daarnaast maken scholen gebruik van leerlingvolgsystemen. Systematische schoolzelfevaluatie vindt echter nog maar op bescheiden schaal plaats. Het Instituut voor Toetsontwikkeling (Cito) wordt gevraagd haast te maken om een peilingsinstrument te ontwerpen, zodat scholen periodiek de kwaliteit van hun onderwijs kunnen meten en vergelijken met het landelijk niveau. Uiteraard komt ook dit thema nader aan de orde in de uit te brengen nota over de zorg voor de kwaliteit.

### *2.5. De omvang van het onderwijsaanbod*

De vraag of het onderwijsaanbod te omvangrijk is, is niet eenvoudig te beantwoorden. Het wettelijk verplichte deel van het onderwijsaanbod is neergelegd in het Besluit kerndoelen. Deze kerndoelen vormen de uitdrukking van datgene wat de samenleving belangrijke doelen van het basisonderwijs vindt. Een drastische vermindering van het aantal kerndoelen doet onvoldoende recht aan het belang van

\* samenhang binnen het onderwijsbestel: overstappen tussen scholen mag niet tot onoverkomelijke problemen leiden en de aansluiting tussen opeenvolgende schoolsoorten mag geen nadelige gevolgen ondervinden door een te grote variëteit van de kennis en vaardigheden van leerlingen die een school binnenstromen;

\* het garanderen van gelijke kansen op ontplooiing voor leerlingen op alle scholen.

Een vermindering van het aantal kerndoelen zou al snel het risico met zich mee brengen dat er in de wetgeving een eenzijdig accent komt te liggen op de cognitieve doelstellingen van het basisonderwijs. Van belang blijft dat de basisschool een brede vorming van leerlingen aanbiedt, zoals tot uitdrukking is gebracht in de regelgeving voor het basisonderwijs.

Vanuit het onderwijsveld is aangedrongen op stabiliteit in het beleid. In dat licht is het op dit moment niet opportuun tot wijziging van de kerndoelen over te gaan: scholen zijn nog volop bezig met het vertalen van de kerndoelen in hun onderwijsprogramma. Een dergelijk proces kost jaren. Als twee jaar na invoering van de kerndoelen tot wijziging overgegaan zou worden, zou dat in sterke mate bijdragen aan het gevoel bij scholen dat het onderwijsbeleid van de rijksoverheid geen betrouwbare richtsnoer is voor de inrichting van het onderwijsprogramma.

In het voorstel van de Kerndoelencommissie om de kerndoelen te herordenen blijft de inhoud van het overgrote deel van de kerndoelen ongewijzigd. Dat geldt zeker voor de leergebieden Nederlandse taal en rekenen-wiskunde. Wijziging van het Besluit kerndoelen zou de continuïteit van het proces waarin scholen hun onderwijsprogramma afstemmen op de kerndoelen, in gevaar kunnen brengen.

De commissie komt in haar voorstel tot herordering van de kerndoelen met heldere ideeën over het in samenhang aanbieden van leer- en vormingsgebieden.

Bij veel scholen is dit al de onderwijspraktijk; andere scholen kunnen er wellicht hun voordeel mee doen.

Samenvattend wordt heroverweging van de kerndoelen niet op haar plaats geacht vóór de evaluatie van de invoering, het gebruik en de haalbaarheid van de kerndoelen. Deze evaluatie wordt uitgevoerd in het schooljaar 1997–1998, in samenhang met de evaluatie van de kerndoelen voor de basisvorming.

### *Lespakketten*

Het programma van de basisschool beperkt zich niet tot wat de kerndoelen impliceren. Scholen wordt gevraagd ook aandacht te besteden aan het Jaar van de Verenigde Naties, het Rode Kruis, techniek, ontwikkelingssamenwerking, natuur- en milieu-educatie en drugspreventie. Veel maatschappelijke vraagstukken komen op het bord van de basisschool terecht met het verzoek daarvoor onderwijstijd vrij te maken. De rijksoverheid betracht op dit punt grote terughoudendheid en voorkomt zoveel mogelijk de toezending aan scholen van ongevraagde lespakketten. Anderzijds moet de overheid hier ook niet te paternalistisch zijn. Scholen zijn vrij om aan deze maatschappelijke onderwerpen aandacht te besteden. Hierbij speelt het onderwijskundig leiderschap een rol. Bij de afweging van wat belangrijk is kunnen de scholen de kerndoelen als filter gebruiken.

### *2.6. Planverplichtingen*

Uit de raadpleging van het onderwijsveld kwam naar voren dat scholen zich ook overbelast voelen door de planverplichtingen: met name schoolleiders voelen zich overbelast door de veelheid aan verplichtingen op dit terrein. Eerder is reeds aan de Tweede Kamer gemeld dat een wetsvoorstel in voorbereiding is voor een aanzienlijke beperking van de verplichtingen met betrekking tot het schoolwerkplan en het activiteitenplan. De nota over de zorg voor de kwaliteit (zie paragraaf 2.4) bevat – in het verlengde van de afspraken die daarover gemaakt zijn in het Schevenings Beraad – voorstellen voor verdergaande vermindering van de planlast.

### **3. Ondersteuning van scholen bij het vertalen van de doelen van de Wet op het Basisonderwijs in onderwijsleerprocessen**

#### *3.1. Vertaling van kerndoelen in een onderwijsprogramma*

De belasting die uitgaat van de kerndoelen heeft niet op de eerste plaats te maken met het aantal kerndoelen: probleem is veeleer dat de school teveel aan haar lot overgelaten wordt als het gaat om het vertalen van de kerndoelen in een onderwijsprogramma. Scholen zouden erop moeten kunnen vertrouwen dat de door de educatieve uitgevers aangeboden lesmethoden uitdrukking vormen van de kerndoelen. De Commissie Evaluatie Basisonderwijs heeft geconstateerd dat bij vrijwel geen enkel leer- of vormingsgebied sprake is van een aanbod aan methoden dat toereikend is voor het realiseren van de kerndoelen.

Voorgesteld wordt dit probleem langs twee kanten aan te pakken:

\* Aan het Instituut voor Leerplanontwikkeling (SLO) wordt gevraagd om voorbeelden te ontwikkelen van de wijze waarop de kerndoelen verdeeld zouden kunnen worden over het onderwijsprogramma van de acht leerjaren van de basisschool. Deze voorbeelden kunnen educatieve uitgevers gebruiken om het onderwijsaanbod concreet vorm te geven in onderwijsmethoden.

\* Het voorgaande initiatief mag en zal er niet toe leiden dat alle onderwijsmethoden geüniformeerd worden: er zal voor scholen voldoende te kiezen over blijven. Bij die keuze ontvangen zij vaak hulp, bijvoorbeeld in de vorm van adviezen van de schoolbegeleidingsdienst. Voor de school en de schoolbegeleidingsdienst is het van belang te weten in hoeverre methoden voldoen aan kwaliteitscriteria, zoals het criterium «toereikendheid voor de kerndoelen». Dat belang doet zich niet alleen gelden bij de aanschaf van een nieuwe methode, maar ook bij de beslissing wel of niet aanvullend materiaal te gebruiken. Het Instituut voor Leerplanontwikkeling krijgt het verzoek het initiatief te nemen voor het beoordelen van bestaande en nieuw uit te brengen onderwijsleermiddelen. De inspectie voert de regie bij het opstellen van de criteria voor deze beoordeling. De beoordeling heeft betrekking op de vraag in hoeverre de methoden bijdragen aan de doelen van het basisonderwijs zoals in de wet vastgelegd. Vanzelfsprekend zullen leraren en vakdidactici een rol spelen bij deze beoordeling. Aspecten die aan de orde komen zijn toereikendheid voor de kerndoelen, afstemming met basisvorming, mogelijkheden om het aanbod af te stemmen op verschillen tussen leerlingen en het intercultureel gehalte. De resultaten van deze beoordeling worden periodiek gepubliceerd en ter beschikking gesteld van scholen en schoolbegeleidingsdiensten, in de vorm van een «gids voor onderwijsmethoden».

Beide trajecten zullen educatieve uitgevers in staat stellen om onderwijsmethoden te ontwikkelen die beter afgestemd zijn op de kerndoelen. Indien mocht blijken dat de uitgeversmarkt hiaten blijft vertonen met betrekking tot leermethoden voor bepaalde leer- of vormingsgebieden, zal dat aanleiding zijn tot het treffen van aanvullende maatregelen voor het opheffen van deze hiaten.

Op het vlak van de onderwijsmethoden is een groeiende aandacht voor gebruik van elektronische media. Ook de evaluatiecommissie vraagt aandacht voor leermaterialen die gebruik maken van informatietechnologie. Op grond van de evaluatie van het COMENIUS-project is reeds aangekondigd dat de ontwikkeling van computerprogramma's voor het basisonderwijs, met name voor Nederlandse taal en rekenen-wiskunde, gestimuleerd wordt. Het procesmanagement basisonderwijs (zie

paragraaf 4.1) zal het verzoek krijgen de ontwikkeling en het gebruik van dergelijke programma's te stimuleren.

### *3.2. Omgaan met verscheidenheid*

Een essentieel onderdeel van de opdracht aan basisscholen is het omgaan met de verschillen tussen leerlingen. Dat betreft onder meer verschillen in culturele herkomst, sociaal-economische achtergrond, sexe, begaafdheid en behoeften aan specifieke hulp. De basisschool wordt gevraagd alles in het werk te stellen om het onderwijs af te stemmen op die verschillen. Dat is geen gemakkelijke opgave. Het verschijnsel zittenblijven en het hoge aantal verwijzingen naar het speciaal onderwijs laten zien dat het omgaan met leerlingen die speciale zorg vragen een knelpunt is.

Het belangrijkste risico-moment in het basisonderwijs ligt in de onderbouw. De allochtone leerlingen lopen daar onvoldoende hun achterstand in. De verwijzing naar het speciaal onderwijs (van autochtone en allochtone leerlingen) vindt met name in deze periode plaats.

Het taalonderwijs blijkt het belangrijkste risico-vak te zijn. Taalproblemen zijn een belangrijke oorzaak voor achterstand en verwijzing naar het speciaal onderwijs. De opbrengsten, met name die van allochtone leerlingen, blijven achter bij de verwachtingen.

#### *Lopende beleidsmaatregelen*

Veel lopende beleidsmaatregelen zijn bedoeld om scholen hulp te bieden bij het omgaan met verscheidenheid. Daarbij is te denken aan het onderwijsvoorrangsbeleid, Weer Samen Naar School, intercultureel onderwijs, Nederlands als Tweede taal (NT2) en het onderwijs-emancipatiebeleid. Deze maatregelen hebben elk betrekking op een aspect van de verscheidenheid van leerlingen. Scholen worden echter niet geconfronteerd met afzonderlijke aspecten van verscheidenheid, maar met leerlingen bij wie deze aspecten samenkomen. Beleidsthema's als Weer Samen Naar School, Nederlands als Tweede taal en het onderwijsvoorrangsbeleid moeten dan ook niet los van elkaar gezien worden, maar dienen in samenhang bij te dragen aan ondersteuning van scholen bij het omgaan met verschillen tussen leerlingen.

Het onderwijsvoorrangsbeleid beoogt achterstanden te bestrijden en gelijke kansen te stimuleren. Speciale aandacht krijgt Nederlands als tweede taal, gericht op het voorkomen van taalproblemen bij allochtone leerlingen. Ook zijn initiatieven genomen op het gebied van vroeg- en voorschoolse vorming om achterstanden van met name allochtone leerlingen zo vroeg mogelijk aan te pakken.

De beleidsoperatie Weer Samen Naar School is erop gericht meer leerlingen met leer- en gedragsproblemen binnen de basisschool te helpen. Dat kan verwijzing naar het speciaal onderwijs voorkomen. Ook in dit kader zijn maatregelen genomen om scholen te helpen het onderwijs beter af te stemmen op verschillen tussen leerlingen. Daarbij gaat het niet alleen om leerlingen die vanwege leer- en opvoedingsmoeilijkheden buiten de boot dreigen te vallen, maar ook om een zodanige inrichting van het basisonderwijs dat het is aangepast aan en zich schikt naar de leerling. Daarbij hoort ook aandacht voor hoogbegaafde leerlingen.

Het onderwijs-emancipatiebeleid richt zich op de vermindering van ongelijkheid van kansen tussen jongens en meisjes. Daartoe wordt gewerkt aan het versterken van de zorgzelfstandigheid van jongens en van de sociaal-economisch-culturele zelfstandigheid en weerbaarheid van meisjes. Om de gelijkheid van kansen te realiseren, moet het onderwijs

beter aansluiten bij de belevingswereld van zowel jongens als meisjes. Uit de evaluatie van het basisonderwijs blijkt dat scholen op dit punt goede vorderingen maken. In het reken- en wiskunde-onderwijs blijven de resultaten van meisjes echter nog achter bij die van jongens. Het Freudenthal Instituut zal het verzoek krijgen een initiatief te ontplooien dat gericht is op het wegwerken van die achterstand. Bij het beoordelen van methoden (zie paragraaf 3.1) zal de vraag of methoden aansluiten bij de belevingswereld van meisjes aandacht krijgen.

#### *Meer samenhang*

Het onderwijsveld dringt aan op meer samenhang tussen Weer Samen Naar School en het onderwijsvoorrangsbeleid. Door het procesmanagement WSNS, door prof. Doornbos en door de Stuurgroep Evaluatie WSNS is erop gewezen dat het proces Weer Samen Naar School bijstelling behoeft, en dat het versterken van de samenhang met het achterstandsbeleid en de gewichtenregeling nodig is. Alleen dan zal het mogelijk zijn om het percentage leerlingen dat op een speciale school onderwijs krijgt tot – ook internationaal gezien – een aanvaardbaar getal terug te brengen. Een vermindering van het percentage verwijzingen tot 2 procent moet mogelijk zijn voor het jaar 2000. Dat is overigens nog steeds flink boven de één procent die de OESO als doelstelling heeft geopperd. Ook bij het (georganiseerde) onderwijsveld is het besef aanwezig dat het proces niet onveranderd kan worden voortgezet.

Het is mijn inzet om in de komende maanden met het onderwijsveld tot hernieuwde afspraken over deze problematiek te komen, binnen de voor het primair onderwijs beschikbare middelen. Ik denk dat het nodig is om in dit verband te komen tot afspraken over

- \* zodanige financiële incentives dat het binnen de basisschool houden van potentiële «speciaal-onderwijsleerlingen» merkbaar ten goede komt aan de basisscholen;
- \* bestuurlijke arrangementen waardoor de werkgelegenheid van leraren die thans in het speciaal onderwijs werken bij een verkleining van het speciaal onderwijs niet in het geding is, door inzet van deze leraren in het basisonderwijs;
- \* verdere instrumentatie voor onderwijs op maat door scholing en geavanceerde hulpmiddelen;
- \* verregaande integratie van de gewichtengelden en de middelen voor het speciaal onderwijs. Ontkokering van achterstandsbeleid en van Weer Samen Naar School kan een effectieve besteding ten goede komen.

Het gesprek met het onderwijsveld kan gelukkig plaatsvinden tegen de achtergrond van een breed gedragen intentie om Weer Samen Naar School tot een succes te maken.

#### *Grote groepen*

Het onderwijsveld ervaart de groepsgrootte als één van de oorzaken voor het in ons land relatief grote aantal leerlingen dat een verwijzing krijgt naar het speciaal onderwijs. Grote groepen dragen ook bij aan het gevoel van overbelasting van leraren.

De gemiddelde groepsgrootte in het basisonderwijs bedraagt thans 24,3. De spreiding is echter zeer groot. Zestien procent van de kinderen zit in groepen van dertig leerlingen of meer. Met name de grotere scholen hebben een groter aantal leerlingen per leraar. Dit komt allereerst door de formatieregelingen, die verschillend uitwerken op scholen van uiteenlopende omvang. Zo heeft elke basisschool, ook de zeer kleine, recht op een minimum van twee formatieplaatsen, de zogenoemde vaste voet. Dit leidt

tot een lager aantal leerlingen per leraar bij scholen met minder dan honderd leerlingen.

Daarnaast worden door de gewichtenregeling extra formatieplaatsen verdeeld op grond van maatschappelijke achterstanden. Deze extra formatieplaatsen zijn ongelijk over de scholen verdeeld.

Ook binnen een school tellen niet alle groepen evenveel kinderen. Voor een deel is dit het gevolg van fluctuaties in de instroom van leerlingen. Ook kan de school bewust beleid voeren op de verdeling van de groepsgrootten. Zo kan een school er bijvoorbeeld voor kiezen om meer formatie in te zetten in de groepen drie en vier: het aantal leerlingen per leraar kan dan lager uitvallen in deze cruciale fase in de ontwikkeling van kinderen. Dat heeft dan wel tot gevolg dat er grotere groepen zijn in de andere leerjaren.

Dat er sprake is van groepen met meer dan 30 leerlingen is niet het gevolg van de hoeveelheid middelen die van rijkswege voor personeel in het primair onderwijs beschikbaar wordt gesteld. Als het totaal aantal basisschoolleerlingen wordt gedeeld door de totale personeelsformatie, bedraagt de verhouding tussen het aantal leerlingen en het aantal personeelsleden in ons land ongeveer 20.

Daarbij speelt mee dat in Nederland naar verhouding veel leerlingen naar scholen voor speciaal onderwijs gaan. Zouden meer leerlingen in het basisonderwijs kunnen blijven en de daardoor vrijkomende middelen ten goede komen aan het basisonderwijs, dan zou dit tot verkleining van groepen in het basisonderwijs kunnen leiden.

Ook is er sprake van een wachtgeldproblematiek; in het basisonderwijs gaat het om circa 2,5 procent van het totale personeelsbestand. Gelden voor wachtgeld worden niet ingezet voor verkleining van de groepsgrootte in het basisonderwijs. In dit verband zij nog eens gewezen op de mogelijkheden van de zogenoemde «vooraanstelling» en die van de inzet van vrijwilligers «met behoud van uitkering». Bij de vooraanstelling gaat het om wachtgelders die een vaste toezegging voor een baan hebben en de periode van bijvoorbeeld een half jaar daaraan voorafgaand reeds kunnen worden ingezet in het onderwijs. Bij de vrijwilligers gaat het om moeilijk bemiddelbare en niet-sollicitatieplichtige wachtgelders die door hun inzet geen regulier werk verdringen maar wel een bijdrage leveren aan het onderwijsproces.

De inspectie verricht momenteel onderzoek naar de feitelijke keuzen die scholen – binnen de randvoorwaarden van de formatieregelingen – maken ten aanzien van de groepsgrootte. Naar verwachting zal zij in augustus 1995 over haar bevindingen rapporteren. Het ligt in de bedoeling om snel daarna, mede in het licht van de conclusies uit het hernieuwde overleg met het onderwijsveld over Weer Samen Naar School, te bezien of naast de besteding van de T&B-middelen nadere beleidsmaatregelen met betrekking tot de groepsgrootte in het primair onderwijs noodzakelijk zijn.

### *3.3. Taalonderwijs*

De praktijk van het taalonderwijs blijkt niet goed aan te sluiten op de kerndoelen. De kerndoelen impliceren een communicatieve aanpak, terwijl de aanpak in de taalmethoden en de taaldidactiek meer grammaticaal van karakter is. Om de kerndoelen te realiseren is daarom een omslag nodig die vergelijkbaar is met de omslag die in het reken- en wiskunde-onderwijs heeft plaatsgevonden. Dit vereist onder andere uitwerking van een breed gedragen visie op taalonderwijs, aanpassing van methoden, ontwikkeling van handleidingen voor leraren en maatregelen op het gebied van opleiding, nascholing en begeleiding. De methoden bevatten onvoldoende samenhangende en op elkaar

afgestemde leerlijnen en mogelijkheden tot differentiatie. Er is niet genoeg afstemming tussen reguliere taalmethoden en methoden voor Nederlands als tweede taal (NT2). De geraadpleegde deskundigen (zie paragraaf 1.4) pleiten voor meer systematische aandacht voor de ontwikkeling van luisteren, spreken en woordenschat in de onderbouw.

Al deze problemen vragen om een geïntegreerde aanpak. Daarvoor wordt een actieplan ontwikkeld, dat moet leiden tot:

- \* taalmethoden die de toets der kritiek kunnen doorstaan;
- \* een verbeterde opleiding en begeleiding van leraren wat betreft taalonderwijs.

De met de vernieuwing van het reken- en wiskunde-onderwijs opgedane ervaringen kunnen hieraan een belangrijke bijdrage leveren. De omslag die zich op dit leergebied heeft voorgedaan werd gedragen en ondersteund door een netwerk waarin betrokkenen uit de opleidingen, de begeleiding, de universitaire wereld en de scholen activiteiten op elkaar afstemden en ervaringen uitwisselden. Een dergelijke bundeling van expertise heeft katalyserend gewerkt op de vernieuwing van dit onderwijs.

Nu moet de totstandkoming van een omslag bij het taalonderwijs op gang gebracht worden. Als eerste stap geldt het opzetten van een Expertisecentrum Taalonderwijs, verbonden aan een (nader te bepalen) universiteit. Dit centrum zal de expertise bijeen moeten brengen met betrekking tot taalverwerving in de basisschool. Het centrum zal zich met name richten op de geconstateerde tekorten in de methoden en in de opleiding, nascholing en begeleiding van leraren. Om de samenhang in de ontwikkeling van nieuwe activiteiten te bevorderen, zal het centrum een raamplan ontwikkelen. Hierin zal de samenhang tussen het onderwijs in Nederlands als moedertaal en het onderwijs in Nederlands als tweede taal aandacht krijgen.

Het raamplan fungeert als inhoudelijk kader voor verdere activiteiten. Het is van belang dat het onderwijsveld het raamplan breed onderschrijft. Vanzelfsprekend zal het centrum het verzoek krijgen de initiatieven af te stemmen met andere activiteiten die gericht zijn op de versterking van het taalonderwijs, zoals activiteiten op dit terrein in het kader van Weer Samen Naar School, het onderwijsvoorrangsbeleid en Nederlands als Tweede Taal.

Uit de evaluatie en het nadere rapport over taalonderwijs blijkt dat veel scholen methoden gebruiken die niet volledig dekkend zijn voor de kerndoelen. De eerste stappen om dit te verhelpen zijn beoordeling en aanpassing van methoden. Daarover is in paragraaf 3.1 reeds gesproken.

De beschikbaarheid van goede methoden is één. De scholen moeten deze methoden echter ook kunnen aankopen. Daarom zullen, zodra toereikende taalmethoden beschikbaar zijn, uit de structurele opbrengst van Toerusting en Bereikbaarheid middelen beschikbaar komen om vervanging van ontoereikende taalmethoden te bespoedigen.

### *3.4. Onderbouw*

De eerste jaren na de invoering van het basisonderwijs is te weinig gerichte aandacht uitgegaan naar het onderwijs in de onderbouw. De laatste jaren is daarin een kentering zichtbaar. Het onderwijs aan jonge kinderen staat in toenemende mate in de belangstelling. Dit is mede veroorzaakt door de groei van het aantal anders- en meertalige leerlingen.

De aandacht voor het jonge kind heeft ook een plaats in het lopende beleid. Daarbij gaat het met name om het bestrijden en voorkomen van achterstanden en het voorkomen van verwijzing naar het speciaal onderwijs. Allochtone leerlingen komen vaak al met een achterstand de

basisschool binnen. Veel leerlingen in groep drie krijgen een verwijzing naar het speciaal onderwijs. Zoals onder andere prof. Stevens (Universiteit van Utrecht) herhaaldelijk heeft opgemerkt, groeien in deze fase van de schoolloopbaan school en leerling soms snel uit elkaar. Dat moet zoveel mogelijk voorkomen worden.

Door scholen, schoolbegeleidingsdiensten, landelijke verzorgingsinstellingen en opleidingen zijn vanuit verscheidene invalshoeken initiatieven genomen: op het gebied van de vergroting en uitwisseling van kennis (Schakeldagen jonge kind), de ontwikkeling van didactieken en materialen, de aandacht voor het jonge kind in het programma van de lerarenopleiding, scholing van leraren.

Deze activiteiten hebben echter nog onvoldoende doorwerking gevonden in de onderwijspraktijk en het schoolbeleid. De Commissie Evaluatie Basisonderwijs en het Onderwijsverslag 1993 bevestigen dit. Sterke kanten van het onderwijs aan jonge kinderen zijn de organisatie en de leeromgeving. Het onderwijs kent voldoende variatie in werkvormen en het pedagogisch klimaat biedt voldoende veiligheid en geborgenheid. Grote verschillen blijken zich voor te doen tussen de groepen één en twee enerzijds en groep drie anderzijds. Er is onvoldoende sprake van een ononderbroken ontwikkeling. De kennis van ontwikkelingen in het denken over dit onderwijs en de didactische vertaling daarvan zijn bij veel leraren niet voldoende actueel en breed. Ook is de doelbewustheid van het onderwijs in de onderbouw voor verbetering vatbaar. Het schoolbeleid ten aanzien van jonge kinderen is op de meeste scholen ontoereikend.

Er is gezien de evaluatieresultaten volop aanleiding voor extra maatregelen. Daarom wordt initiatief genomen voor een actieprogramma voor de onderbouw. Dit programma mikt op

- \* meer aandacht voor de onderbouw in het schoolbeleid;
- \* het versterken van de doelbewustheid van het onderwijs in de onderbouw;
- \* een betere aansluiting tussen groep twee en groep drie.

Het nieuw in te stellen landelijk procesmanagement basisonderwijs (zie paragraaf 4.1) zal de uitwerking van dit programma coördineren. Van belang is dat er ruimte is voor meer didactische concepten. Voor de concretisering wordt aangesloten bij lopende initiatieven als de Schakeldagen, waarvan het secretariaat is ondergebracht bij het Algemeen Pedagogisch Studiecentrum (APS).

Het grootste deel van de structurele opbrengst van Toerusting en Bereikbaarheid zal worden ingezet voor versterking van het onderwijs in de onderbouw. De scholen kunnen deze extra middelen inzetten voor gerichte extra instructie aan en oefening van leerlingen met specifieke behoeften in de onderbouw. Zij kunnen dat op verscheidene manieren uitgewerken: bijvoorbeeld door de groepsgrootte in de onderbouw te verkleinen, door de inzet van een remedial teacher of van onderwijsassistenten. Bij dat laatste valt te denken aan assistentie door personeel dat is geschoold op het niveau van middelbaar beroepsonderwijs. Langs deze weg is er ook de mogelijkheid om tweetaligheid in de klas te versterken.

#### **4. Verbetering van de samenhang en stabiliteit in de aansturing van het basisonderwijs**

De beleidsoperaties in het basisonderwijs moeten elkaar meer versterken. De samenhang tussen deze beleidsoperaties blijkt voor de direct betrokkenen onvoldoende duidelijk. Met name aan een betere afstemming van het achterstandsbeleid en de WSNS-activiteiten is grote



behoefte; in het vorige hoofdstuk is hier al op ingegaan. Dit hoofdstuk bevat het voorstel om de samenhang in de begeleiding van vernieuwingen te versterken.

#### *4.1. Eenheid in de landelijke aansturing*

Op dit moment voeren afzonderlijke organisaties, zoals het Procesmanagement WSNS, Forum Vitaal Leraarschap, het Procesmanagement Natuur- en Milieu-educatie, de Stuurgroep Techniek Primair Onderwijs, het Projectmanagement NT2, de regie over het invoeren van de landelijke onderwijsvernieuwingen. Het is de bedoeling om deze organisaties geleidelijk te laten opgaan in één landelijk procesmanagement basisonderwijs, om zo te komen tot één samenhangende aansturing van de innovatieprocessen in het basisonderwijs. Het procesmanagement krijgt tot taak binnen door de rijksoverheid gestelde kaders de ontwikkeling van het basisonderwijs te regisseren en de verscheidene aspecten van deze ontwikkeling op elkaar af te stemmen. Het procesmanagement moet aldus gaan bijdragen aan ontkokering van de beleidstrajecten. Ook kan het als landelijke vraagbaak dienen voor scholen. Verder zal het procesmanagement – binnen door de rijksoverheid vastgestelde kaders – zorg dragen voor de aansturing en coördinatie van de ondersteunende activiteiten van schoolbegeleidingsdiensten op thema's en problemen die tot het landelijk innovatiebeleid gerekend worden.

De eerste opdracht voor het nieuwe procesmanagement basisonderwijs is het ontwikkelen van het actieprogramma voor de onderbouw (zie paragraaf 3.4). Het begeleiden van de overige vernieuwingsprocessen zal in de komende jaren geleidelijk ondergebracht worden bij dit procesmanagement, door een stapsgewijze integratie van de activiteiten van de overige landelijke vernieuwingsorganisaties in het procesmanagement.

#### *4.2. Coördinatie op lokaal en regionaal niveau*

Op lokaal en regionaal niveau vindt de afstemming over het schoolbeleid plaats tussen scholen onderling en tussen scholen en de gemeente. In de beleidsoperatie Weer Samen Naar School zijn samenwerkingsverbanden van reguliere basisscholen en scholen voor speciaal onderwijs tot stand gebracht. In deze samenwerkingsverbanden vindt de ontwikkeling plaats van de impulsen om op regionaal niveau tot onderwijs op maat te komen.

De problemen die te maken hebben met de onderwijsachterstand van bepaalde groepen zijn alleen effectief aan te pakken als we rekening houden met de samenhang met achterstandsproblemen op andere terreinen, zoals de werkgelegenheid, welzijn en huisvesting. De samenhang en effectiviteit van de maatregelen gericht op het aanpakken van deze achterstanden zijn gebaat bij een sterke regierol voor de gemeenten. Om hen in staat te stellen die regierol waar te maken, vindt per 1 augustus 1997 overheveling van de middelen voor de onderwijsvoorrangsgebieden plaats naar de gemeenten. Vanaf dat moment zullen scholen en gemeente in een lokaal achterstandsplan vastleggen hoe de middelen voor achterstandsbestrijding worden ingezet. Op deze wijze wordt op lokaal niveau een betere afstemming bewerkstelligd in de aanpak van problemen.

Bij de invoering van vernieuwingen (de implementatie van het beleid) speelt op lokaal/regionaal niveau de schoolbegeleidingsdienst een centrale rol. Naast begeleiding van leerlingen en scholen kan de schoolbegeleidingsdienst ook het initiatief nemen tot uitwisseling van expertise en ervaringen tussen scholen. Aldus vervult de dienst op regionaal niveau de functie van vraagbaak voor scholen.

## **5. Financieel kader**

### *5.1. Inzet opbrengst Toerusting en Bereikbaarheid*

Bij het akkoord Toerusting en Bereikbaarheid zijn afspraken gemaakt over de bestemming en procedure met betrekking tot de inzet van de op termijn vrijkomende financiële middelen. De opbrengsten zouden met name worden benut voor fusiestimulering, proportionalisering en versterking van het beleid Weer Samen Naar School.

De evaluatiecommissie heeft aangegeven dat voor de versterking van de kwaliteit vooral investering in de personele capaciteit van belang is, met name op het gebied van het onderwijskundig leiderschap en onderwijs op maat in de onderbouw. De commissie heeft de kosten van de facilitering voor de onderbouw geschat op 173 miljoen gulden en die voor de extra investering in de schoolleiding op 44,5 miljoen gulden.

In het kader van convenant II is reeds geïnvesteerd in personele capaciteit ten behoeve van onderwijskundig leiderschap (10 miljoen gulden). Daarnaast heeft dit kabinet zeer recent structureel 35 miljoen gulden extra ter beschikking gesteld voor managementtaken van de schoolleider. Daarmee wordt een substantiële bijdrage gegeven aan de versterking van het onderwijskundig leiderschap. Door de wijze waarop deze middelen worden ingezet, wordt bijgedragen aan fusiestimulering en proportionalisering en wordt samenwerking van kleine scholen gestimuleerd.

De bruto-opbrengst van Toerusting en Bereikbaarheid (T&B) wordt geraamd op circa 200 miljoen gulden. Dit is in lijn met een eerdere raming van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP). Als hierop de eerder afgesproken structurele herbestedingen (onder meer het onder bepaalde voorwaarden volledig doorvergoeden van de stichtingskosten van buiten gebruik gestelde gebouwen) in mindering worden gebracht, wordt het uiteindelijk vrij besteedbare deel geraamd op 100 à 120 miljoen gulden.

De aanbeveling van de evaluatiecommissie om te investeren in de onderbouw sluit nauw aan bij de bestedingsoptie «versterken beleid Weer Samen Naar School» uit het T&B-akkoord. In dat perspectief wordt voorgesteld het overgrote deel van de T&B-opbrengst aan te wenden voor extra formatie in de onderbouw om scholen nog meer mogelijkheden te bieden voor extra hulp aan leerlingen die speciale zorg behoeven (zie paragraaf 3.4). Dat kan bij voorbeeld door het inzetten van onderwijs-assistenten op m.b.o.-niveau. Daarnaast zal een klein deel van de opbrengst beschikbaar worden gesteld voor de aanschaf van kwalitatief goede taalmethoden (zie paragraaf 3.3).

Het formele overleg over de nu voorliggende nota wordt beschouwd als de eerste stap in de eerder met de onderwijsorganisaties overeengekomen overlegronde over de herbesteding van de T&B-opbrengst. Fijnmaziger voorstellen zullen worden gedaan op het moment dat feitelijke zekerheid bestaat over de omvang.

### *5.2. Totaaloverzicht*

Voor het realiseren van de doelstellingen van het basisonderwijs wordt naast de (ongewogen) basisformatie en de materiële bekostiging een aanzienlijk aanvullend budget ter beschikking gesteld. Daarbij valt te denken aan de gewichtsgelden, het schoolprofielbudget, de gebiedsmiddelen van het onderwijsvoorrangsbeleid en de faciliteiten voor Weer Samen Naar School. Daarnaast worden ook via de onderwijsverzorging

middelen ingezet die ten goede komen aan de scholen. Het aanvullende budget zal in de jaren 1996 en volgende nog aanzienlijk toenemen door de groei in bovengenoemde budgetten, en door de inzet van de T&B-opbrengst.

Voor de maatregelen die in dit beleidsplan aangekondigd worden, komt los van de T&B-opbrengst een bedrag beschikbaar van 8 miljoen gulden in 1995, oplopend tot 11 miljoen gulden in 1998 (zie onderstaand overzicht).

**Financieel overzicht (x 1 miljoen gulden; bron: begroting 1995)**

	1995	1996	1997	1998
<b>A. Basisbekostiging</b>				
Formatie	4 608	4 678	4 739	4 794
Materiële instandhouding <sup>1</sup>	1 156	1 036	1 049	1 059
Huisvesting <sup>2</sup>	925	(via gemeentefonds)		
<i>subtotaal</i>	<i>6 689</i>			
<b>B. Aanvullende bekostiging</b>				
Gewichten/OVB/NT2	436	468	492	515
Schoolprofielbudget <sup>3</sup>	139	223	240	238
Weer Samen Naar School	46	59	70	77
Schoolleiding	35	35	35	35
Schoolbegeleiding	91	93	93	94
Maatregelen «Een impuls»	8	10	11	11
<i>subtotaal</i>	<i>755</i>	<i>888</i>	<i>941</i>	<i>970</i>
<b>C. Opbrengst T&amp;B</b>	100 à 120 miljoen gulden op jaarbasis			

<sup>1</sup> Daling in 1996 ten gevolge van het decentraliseren van materiële vergoedingen die aan de huisvestingsuitgaven zijn gelieerd.

<sup>2</sup> Huisvesting vanaf 1996 niet ten laste van het hoofdstuk VIII (OCenW) van de Rijksbegroting.

<sup>3</sup> Inclusief budget voor arbeidsmarktknelpunten.

Naar verwachting zal op termijn een aanvullend budget ten gevolge van T&B ingezet kunnen worden van 100 à 120 miljoen gulden op jaarbasis (exclusief structurele herbestedingen).

## 6. Verder onderzoek naar het functioneren van het basisonderwijs

Bij de werkzaamheden van de Commissie Evaluatie Basisonderwijs bleek dat voor onderdelen van de evaluatie onvoldoende recente onderzoeksresultaten beschikbaar waren. Bovendien bevatten de beschikbare onderzoeksgegevens een aantal «witte vlekken». Daarom zullen het verzamelen van kwantitatieve en kwalitatieve gegevens en de programmering van onderzoek voor het primair onderwijs meer systematisch en gecoördineerd worden opgezet en uitgevoerd. Daartoe worden de volgende maatregelen getroffen.

Om de afstemming te bevorderen op het gebied van gegevensverzameling en onderzoek naar het primair onderwijs zal een platform worden samengesteld, waarin het ministerie, de inspectie en onderzoeksinstituten vertegenwoordigd zijn. Om meer samenhang te krijgen in de programmering van onderzoek, zal op basis van een meerjaren-programmeringsstudie, die op dit moment wordt uitgevoerd, een geïntegreerd meerjarig onderzoeksplan voor het primair onderwijs worden opgesteld. De onderzoeksvragen voor de volgende evaluatie basisonderwijs zullen worden besproken in het platform.

In dit verband is vermeldenswaard dat bij het begin van het schooljaar 1994–1995 het zogenoemde Prima-cohort is gestart met het doel systematisch gegevens te verzamelen bij een steekproef van scholen voor primair onderwijs.

Met het bovenstaande wordt zeker gesteld dat voldoende gegevens beschikbaar zijn bij de volgende evaluatie van het basisonderwijs. Deze zal door de inspectie worden uitgevoerd.