

Vergaderjaar 1995–1996

24 400 VIII

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (VIII) voor het jaar 1996

Nr. 46

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 21 november 1995

Bij de behandeling van de begroting van OCenW voor het jaar 1996 heb ik toegezegd u in kennis te stellen van mijn brief aan het Instituut voor Leerplanontwikkeling (SLO) over het opnieuw vaststellen van **de kerndoelen basisonderwijs en basisvorming**. Deze brief van 2 november met bijlagen (kenmerk VO/BOB-95025710) treft u bijgaand aan.¹

Met de nu door mij in gang gezette herziening van de kerndoelen voor het basisonderwijs gaan we een volgende fase in bij de ontwikkeling van een essentieel instrument voor de kwaliteit van het onderwijsaanbod. Helderheid over welke leerresultaten scholen moeten nastreven is een absolute voorwaarde voor goed onderwijs. Kerndoelen zijn daarbij niet alleen richtinggevend voor het onderwijsprogramma van scholen, maar ook voor ontwikkelaars van methoden, voor educatieve uitgevers, voor producenten van toetsen, voor programma's van lerarenopleidingen.

Kerndoelen formuleren de aan het einde van het basisonderwijs te bereiken doelstellingen. Zij geven een beschrijving van kwaliteiten van leerlingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden (WBO, art 9 lid 6). Scholen voor basisonderwijs moeten er naar streven dat zo veel mogelijk leerlingen aan het einde van de basisschool de kerndoelen zo volledig mogelijk beheersen. De verdergaande ontwikkeling van de autonome school maakt het formuleren van inhoudelijke doelen en steeds belangrijker overheidsactiviteit (zie nota «De school als lerende organisatie»).

Het vaststellen van kerndoelen is het sluitstuk van een zeer complex proces. Niet alleen gaat het om een ingewikkeld inhoudelijk vraagstuk, zoals inhoudelijke eenduidigheid en consistentie alsmede afstemming met basisvorming, maar het gaat ook om een breed draagvlak binnen het onderwijsveld en de onderwijsorganisaties. Om dat te bereiken is een aanpak nodig over een breed front waarbij gedegenheid en zorgvuldigheid samen moeten gaan met voortvarendheid. De stap die nu met de opdracht aan de SLO wordt gezet om tot de beoogde herziening te

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

komen, past in een ontwikkelingslijn die met de invoering van basisonderwijs in 1985 is ingezet en die een eerste mijlpaal bereikte met het van kracht worden van het Besluit kerndoelen in 1993 (Staatsblad 1993 nr. 264). De gang van zaken in die periode wil ik hieronder nog eens kort beschrijven.

Terugblik (1985 – 1993)

Met de inwerkingtreding van de Wet op het basisonderwijs (WBO) vervielen de wettelijke voorschriften voor het onderwijsaanbod zoals die vastgelegd waren in de lager onderwijswet (1920) en de kleuter-onderwijswet (1956). De eerste bepaalde dat het onderwijs op de lagere school betrekking had op lezen, schrijven, rekenen, Nederlandse taal, vaderlandse geschiedenis, aardrijkskunde, verkeer, kennis der natuur, zingen, tekenen en lichamelijke opvoeding (LO-wet art 2). Het gaat hier dus om vakken. De tweede gaf aan dat het onderwijs aan een kleuterschool zich richtte op lichamelijke ontwikkeling, zintuiglijke ontwikkeling, taalontwikkeling, muzikale vorming, ontwikkeling van andere middelen tot expressie, sociale vorming en verstandelijke vorming (KO-wet art 16). Hier gaat het niet om vakken, maar om ontwikkelingsgebieden. De integratie van beide schooltypen brengt met zich mee dat vakgericht en ontwikkelingsgericht in lijn worden gebracht. Daarnaast moesten deze voorschriften voor het onderwijsaanbod ook aan de tijd aangepast worden, gemoderniseerd.

Het wettelijk voorschrift voor dat geïntegreerde en gemoderniseerde onderwijsaanbod luidt nu als volgt:

Het onderwijs omvat – waar mogelijk in samenhang – zintuiglijke en lichamelijke oefening, Nederlandse taal, rekenen en wiskunde, Engelse taal, enkele kennisgebieden (waartoe in elk geval behoren: aardrijkskunde, geschiedenis, de natuur waaronder biologie, maatschappelijke verhoudingen waaronder staatsinrichting, geestelijke stromingen), expressie-activiteiten (waartoe in elk geval behoren: bevordering taalgebruik, tekenen, muziek, handvaardigheid, spel en beweging), bevordering sociale redzaamheid waaronder gedrag in het verkeer. Op scholen in Friesland wordt tevens onderwijs gegeven in de Friese taal. (WBO, art 9)

Dit nieuwe voorschrift laat tegelijkertijd zien dat met de introductie van basisonderwijs een brede vorming van leerlingen – een «echte basisvorming» – wordt nagestreefd. In artikel 8 van de WBO is dat nog eens nadrukkelijk onderstreept: het onderwijs richt zich op verstandelijke en emotionele ontwikkeling, op het ontwikkelen van creativiteit, het verwerven van kennis en van sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden.

De nieuwe wet geeft aan de scholen veel ruimte om zelfstandig invulling te geven aan de feitelijke organisatie en inhoud van het onderwijs. Het door elke school op te stellen schoolwerkplan en activiteitenplan laat zien op welke wijze dit binnen het kader van de wet gestalte krijgt. Scholen maken daarbij op grond van hun leerlingenpopulatie eigen afwegingen. Daardoor is het hen mogelijk in te spelen op de verscheidenheid die het leerlingenbestand karakteriseert. In de eerste jaren van het basisonderwijs (van 1985 tot 1993) konden scholen daarbij geen steun ontfangen aan wettelijk vastgelegde doelen voor elk afzonderlijk leer- of vormingsgebied. De discussie over dat soort doelen bij het in de wet globaal omschreven onderwijsaanbod kwam pas goed op gang bij de maatschappelijke discussie over de herziening van het stelsel voor voortgezet onderwijs.

Op weg naar kerndoelen

Dit debat over doelen per leergebied – welke kennis en vaardigheden dient elk onderdeel van het wettelijk verplicht onderwijsaanbod bij leerplichtige jeugd aan te brengen? – krijgt voor het basisonderwijs in 1988 vaste bodem door de opdracht van de toenmalige minister aan de SLO om eindtermen te ontwikkelen. In januari 1989 biedt dit instituut de «voorlopige eindtermen basisonderwijs» aan de opdrachtgever aan. Die worden vervolgens gepubliceerd en becommentarieerd door het onderwijsveld. Op grond van de reacties zijn de voorgestelde eindtermen door de SLO bijgesteld en in juli 1989 opnieuw aan de minister aangeboden. Daarmee was de eerste stap op weg naar in de wet vastgelegde concretisering van het onderwijsaanbod per onderwerp gezet.

Een lange weg van advies, overleg, bijstelling en wijziging zou nog volgen. Een eerste wijziging betreft het vervangen van het begrip «eindtermen» door «kerndoelen». Die naamsverandering geeft aan dat de doelen minder gedetailleerd worden geformuleerd dan de eindtermen waardoor de scholen meer ruimte voor eigen invulling krijgen. Dit is gewenst omdat scholen gezien de samenstelling van hun leerlingenpopulatie eigen afwegingen moeten maken ten aanzien van hun onderwijsaanbod. Een tweede wijziging betreft het overnemen van het advies van de Commissie Herziening Eindtermen die alle voorgestelde eindtermen nogmaals heeft gezien. Daarbij is vooral aandacht geschonken aan de aspecten «omvang» en «mate van specificatie» bij de toen op tafel liggende eindtermen voor basisvorming en basisonderwijs. In juli 1990 brengt deze commissie haar advies uit. Het werd overgenomen en opgenomen in het ontwerp-besluit Kerndoelen basisonderwijs dat vervolgens om advies werd voorgelegd aan de Onderwijsraad.

In april 1991 brengt de Raad zijn advies uit. De toenmalige staatssecretaris zag in dit laatste advies en in de uitkomsten van het toen lopende debat in de Tweede Kamer over de basisvorming (dat eind juni 1991 leidde tot aanvaarding van de Wet basisvorming) aanleiding tot een hernieuwde adviesaanvraag aan de herzieningscommissie. Bij die gelegenheid werd de commissie gevraagd speciale aandacht te schenken aan de «haalbaarheid» van de kerndoelen basisonderwijs. Dit vervoladvies is in oktober 1991 uitgebracht waarbij de kanttekeningen uit het advies van de Onderwijsraad mede zijn verwerkt.

Het aldus tot stand gekomen voorstel voor de kerndoelen basisonderwijs is ongewijzigd opgenomen in het ontwerp-Besluit kerndoelen basisonderwijs. Na opnieuw advies van de Onderwijsraad (mei 1992), na advies van de Raad van State (maart 1993) en na het uitbrengen van het nader rapport van de Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen (april 1993) is in mei 1993 het Besluit kerndoelen basisonderwijs gepubliceerd (Staatsblad 1993 nr. 264).

Kerndoelen verplicht vanaf 1993

Na een traject van vijf jaar zijn met ingang van 1 augustus 1993 de kerndoelen voor het basisonderwijs wettelijk voorgeschreven. Het ligt voor de hand dat scholen niet onmiddellijk hun gehele onderwijsprogramma veranderen. Dat is ook niet nodig. Ten eerste komen de kerndoelen voor een zeer groot deel overeen met wat al in het onderwijsaanbod van scholen zit. Ten tweede wordt onderwijs gegeven met behulp van onderwijsmethoden die voor de afzonderlijke vakken natuurlijk niet volledig in overeenstemming kunnen zijn met wat de nieuwe kerndoelen impliceren. Aan de andere kant is het ook niet zo dat de beschikbare methoden iets totaal anders doen dan wat kerndoelen vragen.

Om scholen de gelegenheid te geven eventuele omissies in hun onderwijsaanbod aan te vullen, krijgen zij vanaf augustus 1993 maximaal vijf jaar de tijd om hun aanbod in overeenstemming te brengen met wat de kerndoelen impliceren (Wet basisvorming, art VI, onderdeel A, eerste lid, onderdeel e). Na deze periode – dus in het jaar 1998 – zullen de kerndoelen worden geëvalueerd. Dan kan blijken of bijstelling gewenst is. Met dit perspectief voor ogen beginnen scholen het schooljaar 1993–1994. Om hen te helpen eventuele omissies in hun onderwijsaanbod op te sporen en binnen vijf jaar weg te werken, ontvangt elke school in het najaar van 1993 een door de SLO ontwikkelde set «Handreikingen kerndoelen». Wat betreft de scholen moet de conclusie dus luiden dat zij van de hen toegemeten periode van vijf jaar op dit moment in feite pas twee jaar hebben kunnen benutten voor aanpassing van hun onderwijsaanbod.

Vijf maanden na inwerkingtreding van het kerndoelenbesluit wordt in januari 1994 het rapport over de evaluatie basisonderwijs gepubliceerd (CEB). De evaluatiecommissie concludeert onder meer dat de kerndoelen in volle omvang en diepte niet haalbaar zijn. Ze zijn te globaal geformuleerd en niet zonder meer door scholen te operationaliseren. Bovendien zijn de meeste onderwijsmethoden niet toereikend om de kerndoelen te realiseren. De uitkomsten van dit rapport geven minister Ritzen aanleiding om in maart 1994 de Commissie Heroverweging Kerndoelen Basisonderwijs te installeren. Opdracht is te adviseren inzake voorstellen tot heroverweging en nadere prioritering van de kerndoelen.

In oktober 1994 stelt de commissie in haar rapport «Doelbewust leren» dat het culturele erfgoed dat is vastgelegd in de kerndoelen een minimum onderwijsaanbod is dat voor elke leerling van belang is. Om die reden adviseert zij geen onderscheid te maken tussen «verplichte» of «naar keuze» kerndoelen. Verder meent de commissie dat van scholen teveel gevraagd wordt als men verwacht dat zij zelfstandig de vertaalslag maken van kerndoelen naar een concreet onderwijsprogramma. Zij stelt voor de nu bestaande ordening naar zestien leer- en vormingsgebieden terug te brengen tot acht: Nederlandse taal, Engelse taal, rekenen-wiskunde, oriëntatie op de maatschappij, oriëntatie op de natuur, lichamelijke oefening en beweging, tekenen en handvaardigheid, muziek. Dit geheel nog aangevuld met Friese taal voor scholen in Friesland. Binnen dit voorstel voor herordening blijft overigens meer dan tachtig procent van de huidige kerndoelen ongewijzigd.

Vooruitblik

Met het uitbrengen van de beleidsnota «Een impuls voor het basisonderwijs» in mei van dit jaar heb ik, na ampele overweging van de adviezen van de evaluatiecommissie en de kerndoelencommissie, het beleid met betrekking tot de inhoudelijke ontwikkeling van basisonderwijs vastgesteld. Twee punten zijn daarbij van belang. Ten eerste blijft dat de basisschool een brede vorming van leerlingen nastreeft. Ten tweede moet rekening gehouden worden met de verscheidenheid van leerlingen. Beperking van het onderwijsprogramma, bijvoorbeeld in de vorm van een kleiner basiscurriculum, doet geen recht aan doelstelling en motief van het basisonderwijs. Het houdt bovendien onvoldoende rekening met begaafdheidsverschillen tussen leerlingen. Alleen met beide uitgangspunten zal het mogelijk zijn de talenten van alle leerlingen tot ontwikkeling te brengen en bij hen een fundament te leggen voor het aansluitende voortgezet onderwijs en de daarop volgende vormen van onderwijs. Dat betekent natuurlijk niet dat uiteindelijk alle leerlingen tot hetzelfde (brede) eindniveau kunnen worden gebracht. Er moet echter wel

naar gestreefd worden in het belang van het vergroten van onderwijskansen.

Wat betreft de kerndoelen basisonderwijs is in «Een impuls» herziening aangekondigd. Mede op grond van overleg met de Kamer bij de begrotingsbehandeling heb ik besloten tot vervroeging daarvan. De herziening van de kerndoelen basisonderwijs en die van de kerndoelen voortgezet onderwijs worden in één gezamenlijke, onderling afgestemde aanpak ondergebracht. Ik volsta met verwijzing naar bijgaande brief van 2 november aan de SLO.

In 1998 moeten scholen weten waar zij aan toe zijn. Om die reden zal eind volgend jaar een voorstel voor een herzien pakket kerndoelen op tafel moeten liggen. Daarna volgt de advies- en overlegronde waarvoor de beschikbare tijd beperkt lijkt, maar met een strak schema kan het leiden tot vaststelling van de herziene doelen in augustus 1997 en tot wettelijk voorschrift in 1998.

Ik hecht er aan nog eens te benadrukken dat het basisonderwijs tot taak heeft het bieden van een kwalitatief sterk onderwijsaanbod. In dat licht spelen kerndoelen een richtinggevende rol. Dat moet ook zo zijn bij de straks herziene kerndoelen. Het gaat mij daarbij om een onderling samenhangend en met basisvorming afgestemd pakket, dat kan bogen op steun in het onderwijsveld. Daarom moeten de herziene kerndoelen het resultaat zijn van een gedegen en zorgvuldige aanpak zoals dat ook gerealiseerd is in de voorgaande periode. Ik wijs er ten overvloede op dat de huidige kerndoelen voor Nederlandse taal en die voor rekenwiskunde, mede gelet op het advies «Doelbewust leren» van de commissie heroverweging (1994), naar verwachting nauwelijks zullen veranderen.

Resumerend

Zo snel mogelijk worden de kerndoelen herzien. Eind 1996 zal een voorstel voor een herzien pakket beschikbaar zijn. Na advies en overleg over dit herziene pakket kan het vastgesteld worden in het najaar van 1997. Wettelijk zal het dan van kracht zijn met ingang van het schooljaar 1998–1999.

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

Overzicht procedure totstandkoming/herziening kern doelen basisonderwijs

- 1985 In augustus wordt Wet op het basisonderwijs van kracht.
- 1988 In het najaar wordt opdracht gegeven tot ontwikkelen van voorstellen voor eindtermen.
- 1989 In januari worden «voorlopige eindtermen» gepubliceerd. Daarop volgt bijstelling van voorstellen voor eindtermen op grond van commentaren uit het onderwijsveld.
- 1990 In juli adviseert Commissie Herziening Eindtermen over bijgestelde voorstellen. De aspecten «omvang» en «mate van specificatie» krijgen daarbij bijzondere aandacht. Het begrip «eindtermen» wordt vervangen door «kerndoelen».
- 1991 In april brengt de Onderwijsraad advies uit over voorgestelde kerndoelen.
In oktober beziet de Commissie Herziening Eindtermen/ Kerndoelen opnieuw het geheel van de kerndoelen en stelt nieuw advies op. Daarbij bijzondere aandacht voor het aspect «haalbaarheid».
In oktober wordt het advies uitgebracht en vervolgens overgenomen in het Ontwerp-besluit kerndoelen basisonderwijs.
- 1992 In mei brengt de Onderwijsraad advies uit over het Ontwerp-besluit Kerndoelen basisonderwijs.
- 1993 In maart brengt de Raad van State advies uit over het Ontwerp-besluit kerndoelen basisonderwijs.
In mei wordt het Kerndoelenbesluit gepubliceerd in het Staatsblad.
Vanaf augustus gelden de kerndoelen als wettelijk voorschrift voor het onderwijsaanbod.
- 1994 In januari rapporteert de Evaluatiecommissie basisonderwijs (CEB) onder meer over kerndoelen.
In maart wordt de Commissie Heroverweging Kerndoelen Basisonderwijs ingesteld.
In oktober brengt de commissie heroverweging het rapport «Doelbewust leren» uit.
- 1995 In mei wordt de beleidsnota «Een impuls» aan de Tweede Kamer aangeboden. Herziening van kerndoelen basisonderwijs wordt in lijn gebracht met herziening kerndoelen basisvorming zodat in augustus 1998 de herziene kerndoelen wettelijk zijn vastgelegd. In november krijgt SLO opdracht een plan van aanpak voor de herziening op te stellen.