

Vergaderjaar 2014–2015

33 157

Wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet College voor examens in verband met de invoering van een centrale eindtoets, de invoering van een leerling- en onderwijsvolgsysteem en invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten voor speciale scholen voor basisonderwijs en scholen voor speciaal onderwijs en speciaal en voortgezet speciaal onderwijs (centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs)

L

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 januari 2015

In juli 2013 heb ik mijn plan van aanpak voor Engels in het basisonderwijs aan de Tweede Kamer toegezonden. Daarin heb ik een tweede plan van aanpak aangekondigd over de verdere verbetering van de kwaliteit van het aanbod Engels en de aansluiting met het voortgezet onderwijs. Tijdens het debat met uw Kamer over de eindtoets in het basisonderwijs op 3 december 2013 heb ik toegezegd dit vervolg eveneens aan de Eerste Kamer te doen toekomen.

De aangekondigde maatregelen uit het plan van aanpak uit 2013 worden momenteel uitgevoerd. De eerste scholen zijn bijvoorbeeld gestart met de pilot tweetalig primair onderwijs en de Tweede Kamer behandelt mijn wetsvoorstel om tot 15% van de onderwijstijd in het Engels, Duits of Frans te kunnen aanbieden. Ook werkt de SLO een nadere beschrijving uit van zowel de competenties voor leerkrachten als de mogelijk te behalen leerdoelen voor leerlingen bij zowel het reguliere Engels dat in groep 7 en 8 wordt gegeven, als bij vroeg vreemdetalenonderwijs en tweetalig primair onderwijs.

Op 17 november jl. heb ik aan de Tweede Kamer plannen gepresenteerd om de onderwijsinhoud van het primair en voortgezet onderwijs als geheel tegen het licht te houden. Deze verkenning komt voort uit de vraag of we de leerlingen de juiste kennis en vaardigheden meegeven die ze voor de toekomst nodig hebben. Mijn plan voor deze verkenning bied ik hierbij ook aan uw Kamer aan.

In deze verkenning neem ik de vraagstukken over verdere verbetering van de kwaliteit van het Engels en de aansluiting op het voortgezet onderwijs mee. Pas nadat de curriculumherijking is afgerond, bepaal ik welke vervolgstappen ik inzake het Engels ga zetten.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 november 2014

De samenleving en de arbeidsmarkt veranderen. Meer dan vroeger geven mensen aan zelf invulling te willen geven aan hun leven en wordt van hen verwacht dat zij flexibel zijn. Automonteurs moeten niet meer alleen aan auto's kunnen sleutelen, maar ook boordcomputers kunnen uitlezen en softwareproblemen kunnen oplossen om een auto weer op de weg te krijgen. Niet zo lang geleden moest een beurshandelaar snel kunnen hoofdrekenen om op het juiste moment toe te slaan. Nu is de snelheid van de internetverbinding een cruciale factor en wordt vertrouwd op de rekenkracht van de beleggingssoftware. En als iemand tien jaar geleden zou hebben verteld dat hij «apps» ontwikkelt, zouden we hem waarschijnlijk vreemd hebben aangekeken. Nu is dat een heel gewoon beroep.

Technologische ontwikkelingen hebben ons de afgelopen eeuw ontzettend veel gebracht. En de verwachting is dat het tempo waarin technologische ontwikkelingen hun weg vinden naar samenleving en arbeidsmarkt de komende periode nog verder zal toenemen. De veranderingen als gevolg van «big data», «3D-printing» en «robotisering» zullen, net zoals technologie in het verleden steeds voor vooruitgang heeft gezorgd, onze wereld veranderen en ons ongekende mogelijkheden bieden. Het is daarbij zaak de toekomst positief en met een open blik tegemoet te treden. Door veranderingen niet als een bedreiging te zien, maar door ons voortdurend af te vragen hoe we ons zo goed mogelijk kunnen voorbereiden op en aanpassen aan een veranderende wereld.

Dat geldt ook – of misschien wel vooral – voor ons onderwijs. Goed funderend onderwijs legt de basis voor een succesvolle loopbaan.¹ Maakt van de kinderen van nu de competente, zelfbewuste en creatieve volwassenen van de toekomst. Goed onderwijs stoomt leerlingen klaar om te kiezen voor een vervolgstudie of een beroepsopleiding. Levert jonge volwassenen af die actief bijdragen aan de samenleving en economie. Goed onderwijs moet dus meegaan met zijn tijd en inspelen op de wereld die verandert.

De vraag is hoe we de kinderen die vandaag in groep 1 van de basisschool beginnen, goed kunnen voorbereiden op 2032. Want rond 2032 zullen zij hun studie afronden en solliciteren naar hun eerste baan. Als we het onderwijs klaar willen maken voor de toekomst, dan kunnen we ons afvragen of we onze leerlingen vandaag wel de kennis en vaardigheden meegeven die ze voor de toekomst nodig hebben. Of de inhoud van ons onderwijs de dynamiek van onze samenleving voldoende weerspiegelt. Met andere woorden, of het hart van ons onderwijs – het curriculum – nog wel van deze tijd is.

Er is op dit moment alle reden om ons te bezinnen op de brede opdracht van het funderend onderwijs. Ondanks het feit dat de Commissie-Dijsselbloem zes jaar geleden al pleitte voor een herwaardering van de onderwijsinhoud (het «wat»), is de discussie daarover de afgelopen jaren te fragmentarisch en vaak ad hoc gevoerd. Het gesprek over de brede opdracht van het hele funderend onderwijs in zijn totaliteit en samenhang

¹ Onder funderend onderwijs wordt hier verstaan: het primair en voortgezet onderwijs, inclusief het speciaal onderwijs.

– over wat onze kinderen nu eigenlijk moeten «kennen» en «kunnen» aan het eind van hun schoolperiode – heeft in Nederland weinig aandacht gekregen. Mede geïnspireerd door landen als Noorwegen en Schotland, waar een curriculumdiscussie zowel binnen als buiten het onderwijs veel positieve energie heeft losgemaakt, vind ik het tijd om ook hier dit gesprek aan te gaan.

Een toekomstgericht curriculum vraagt om een breed gedragen koers als basis voor de maatschappelijke opdracht van het onderwijs en de onderwijsdoelen die daarbij horen. Vanuit deze opdracht geven overheid, scholen en leraren gezamenlijk vorm aan het curriculum, ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid. De overheid legt vanuit de stelselverantwoordelijkheid voor de onderwijskwaliteit hiertoe kerndoelen en eindtermen vast. De school stelt binnen deze kaders een onderwijsprogramma samen dat optimaal aansluit bij haar visie en de behoeften van leerlingen, ouders en de omgeving van de school. De leraar vertaalt dit onderwijsprogramma naar goed onderwijs in de klas en maakt hierbij de keuzes die nodig zijn om in te spelen op de individuele behoeften van leerlingen.

Veel leraren, schoolleiders en bestuurders geven aan dat er behoefte bestaat aan een meer stabiele, heldere en samenhangende opdracht aan scholen. De fragmentarische discussie over de onderwijsinhoud van de afgelopen jaren wordt niet altijd als positief ervaren en heeft geleid tot overladenheid. De kerndoelen voor het primair onderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs worden daarbij als te weinig richtinggevend ervaren en sluiten onvoldoende aan bij het ambitieniveau van veel scholen, leraren en leerlingen. Er wordt daarnaast door veel mensen binnen het onderwijs aandacht gevraagd voor de balans en samenhang tussen de basisvaardigheden en de brede opdracht van het onderwijs. Doordat de kerndoelen weinig houvast bieden dreigt bovendien een eenzijdige focus te ontstaan op lesmethoden en krijgen maatwerk en vernieuwing van onderop niet altijd voldoende kans.

Tegen deze achtergrond geef ik met deze brief het startsein voor een koersbepaling voor het curriculum in het funderend onderwijs.² Het doel van deze koersbepaling is om vanuit een breed gedragen en samenhangende visie op de functie en opdracht van het funderend onderwijs te komen tot:

1. Een herijking van de kerndoelen en eindtermen, zodat alle leerlingen optimaal zijn voorbereid op de toekomst waarbij de brede opdracht van het onderwijs en samenhang tussen vakgebieden en doorlopende leerlijnen in het vervolgonderwijs optimaal zijn geborgd.
2. Meer houvast voor leraren en scholen om deze gemeenschappelijke ambitie te vertalen naar goed onderwijs in de klas door concrete en meer ambitieuze kerndoelen en meer samenhang in de eindtermen voor het voortgezet onderwijs.
3. De introductie van een systematiek van periodieke herijking van het curriculum op basis van een integrale afweging, zodat de samenhang blijft gewaarborgd en een overladen curriculum wordt voorkomen.

² Dit is in lijn met de afspraken in het Nationaal Onderwijsakkoord (NOA) en in de Sectorakkoorden voor het primair en voortgezet onderwijs om te onderzoeken «hoe we meer structuur kunnen aanbrengen in de herziening van kerndoelen in het po en de curricula in het vo, bijvoorbeeld door een periodieke en samenhangende herijking». Ook reageer ik met deze brief op het in dat kader gevraagde advies aan de Onderwijsraad («Een eigentijds curriculum») en de bijgevoegde notitie door de Stichting Leerplanontwikkeling (SLO).

1. Naar een toekomstgericht curriculum

Elke klas zit vol talent. Kinderen verkennen de wereld, leren iedere dag weer nieuwe dingen en ontdekken wat ze leuk vinden en waar ze goed in zijn. Goed onderwijs inspireert en daagt uit, maar geeft leerlingen ook mee wat ze later nodig hebben. Kunnen zij later met deze kennis en vaardigheden een goede baan vinden? Worden ze uitgedaagd het maximale uit zichzelf te halen? Leren ze de dingen die nodig zijn om straks als kritische burgers de wereld in te stappen? Hieronder schets ik trends en ontwikkelingen die het nadenken over een toekomstgericht curriculum voor het funderend onderwijs noodzakelijk maken.

1.1 Trends en ontwikkelingen: een veranderende wereld

Volgens de WRR ontwikkelt onze economie zich van een kenniseconomie naar een «een lerende economie»; een economie die niet alleen kennis produceert, maar ook optimaal toepast.³ Zoals de Minister ook in haar brief over een leven lang leren heeft aangegeven, wordt in een lerende economie van mensen verwacht dat zij zich kunnen aanpassen aan nieuwe omstandigheden en zich nieuwe competenties snel eigen kunnen maken.⁴ De Nederlandse economie moet in staat zijn om adequaat in te spelen op nieuwe omstandigheden. De WRR noemt dat responsiviteit. Door de toenemende internationale verwevenheid van economieën en het tempo van innovaties neemt de dynamiek immers toe.

In reactie op het WRR rapport *Naar een lerende economie* heeft het kabinet al gewezen op het belang van 21^{ste} eeuwse vaardigheden.⁵ De basis van de ontwikkeling van leerlingen zal altijd een stevige ondergrond van (vak)kennis blijven. Maar naast kennis worden ook andere vaardigheden belangrijker, zoals het constructief kunnen samenwerken en het vermogen om creatief te handelen.

Voor een steeds bredere groep van werkenden hangt hun toegevoegde waarde af van hun generieke cognitieve vaardigheden, ondernemende houding, kritisch denken en probleemoplossend vermogen. Werkenden zullen vaker multidisciplinair moeten kunnen denken en samenwerken. Dit geldt bijvoorbeeld voor de zorgsector, waar het accent verschuift van het verlenen van zorg naar het organiseren van zorg vanuit verschillende disciplines. Een dynamische arbeidsmarkt vraagt om een flexibele beroepsbevolking met de bereidheid en bekwaamheid om te blijven leren. Veel werk zal in de toekomst verbonden zijn met een internationale context en ook de arbeidsmarkt wordt internationaler. Een open blik op de wereld en het spreken van meerdere talen is dan vaak van groot belang.

Verbanden en verhoudingen in de samenleving veranderen. De individualisering zet verder door en maatschappelijke verbanden worden losser. In een geïndividualiseerde samenleving hechten mensen er aan hun eigen leven zelf vorm te kunnen geven. ICT, in het bijzonder sociale media, maakt het creëren van netwerken makkelijker. Actieve participatie aan de samenleving stelt steeds hogere eisen aan mensen. Van mensen wordt verwacht dat zij regie kunnen voeren over hun eigen leven. Het beheersen van basisvaardigheden, rekenen en taal, is een eerste voorwaarde. Om toegang te krijgen tot informatie en om actief te kunnen deelnemen aan de samenleving is digitale geletterdheid een essentiële vaardigheid. Het gaat daarbij om verschillende vaardigheden die de Koninklijke Neder-

³ WRR, *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*, 2013. Zie kabinetsreactie op het WRR-rapport, Tweede Kamer, 27 februari 2014.

⁴ Zie de kabinetsbrief *Leven lang leren*, Tweede Kamer, 4 november 2014.

⁵ Zie kabinetsreactie op het WRR rapport, *Naar een lerende economie*, Tweede Kamer, 27 februari 2014.

landse Akademie van Wetenschappen (KNAW) samenvat als digitaal vaardig (basale ICT-vaardigheden), digitaal denkend (informatievaardigheden, het kunnen zoeken, selecteren en verwerken van informatie) en digitaal verantwoordelijk (mediawijsheid en het verantwoordelijk omgaan met digitale informatie).⁶

In het toenemende belang van persoonlijke netwerken zit veel innovatiekracht, maatschappelijk initiatief en het vermogen tot vernieuwing. Tegelijkertijd kunnen er nieuwe sociale scheidslijnen ontstaan en kunnen sociale verbanden onder druk komen te staan. Bovendien kunnen internationale spanningen en de dreiging die daaruit voortkomt ook in Nederland leiden tot polarisering. Een centrale opdracht van het onderwijs is dan ook het overdragen van de fundamentele waarden van onze democratische rechtsstaat.

1.2 Naar een agenda voor een toekomstgericht curriculum

De hier geschetste ontwikkelingen van de arbeidsmarkt en samenleving hebben niet alleen direct gevolgen voor het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs, maar ook voor het curriculum in het funderend onderwijs. Veel onderzoek laat zien dat de basis voor de cognitieve ontwikkeling, maar ook van houdingen en vaardigheden gelegd wordt in de schoolse periode. De periode van de adolescentie is een belangrijke periode voor het ontwikkelen van sociale vaardigheden.⁷ Op een stevige basis in het funderend onderwijs kan het vervolgonderwijs voortbouwen. Vaardigheden die vandaag verworven zijn, kunnen immers morgen worden ingezet bij het verwerven van nieuwe vaardigheden: *skills beget skills*. Hieronder illustreer ik de gevolgen van trends in economie en samenleving voor het curriculum van het funderend onderwijs.

a. Vervolgonderwijs en de toekomstige arbeidsmarkt

De eerste vraag die aan de orde is, is of leerlingen in het funderend onderwijs voldoende worden voorbereid op het vervolgonderwijs en de toekomstige arbeidsmarkt. Vakkennis blijft de basis, maar daarnaast vraagt in een eigentijds curriculum de ontwikkeling van vaardigheden aandacht. Hoe vinden we in het curriculum een goede balans tussen vakkennis en meer vakoverstijgende vaardigheden? Welke plaats moeten de 21^{ste} eeuwse vaardigheden in het onderwijs krijgen? Hoe kunnen kennisoverdracht en vaardigheden in het onderwijs elkaar versterken? Hoe kan de samenhang in het curriculum worden versterkt, ook tussen verschillende vakdisciplines? Ook de waardering en verbinding van kennis met technische vaardigheden en aandacht voor digitale vaardigheden, waaronder programmeren, vergen een doordenking van het curriculum. De WRR stelt dat de huidige scheiding tussen onderwijs gericht op cognitieve ontwikkeling en onderwijs gericht op praktische vaardigheden te rigide is.⁸ Het curriculum van het funderend onderwijs moet een goede aansluiting en voorbereiding op het vervolgonderwijs – mbo, hbo en wo – garanderen. De ontwikkelingen in dat vervolgonderwijs, zoals bijvoorbeeld geschetst in de visiebrief van de Minister *Ruim baan voor vakmanschap: een toekomstgericht MBO*, behoeven dus ook een vertaling naar het funderend onderwijs.⁹ Een samenhangend en evenwichtig curriculum vraagt bovendien om afstemming tussen leergebieden en vakken en doorlopende leerlijnen tussen sectoren. Dit is ook van belang om kansen

⁶ KNAW (2012). *Digitale geletterdheid in het voortgezet onderwijs. Vaardigheden en attitudes voor de 21ste eeuw*. Amsterdam: KNAW.

⁷ OESO, (2014), *Skills for social progress*. OECD, Paris.

⁸ WRR (2013), *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*.

⁹ Tweede Kamer, 2013–2014, 31 524, nr. 207.

te bieden voor goed presterende leerlingen die willen opstromen van vmbo naar havo of van havo naar vwo.

b. Volwaardige participatie in de samenleving

Actieve participatie in de samenleving vereist een goede beheersing van de basisvaardigheden, rekenen en taal, en digitale geletterdheid. Maar dat is niet genoeg. Burgerschapsonderwijs draagt bij aan de persoonlijke en maatschappelijke vorming van leerlingen. Een vraag is hoe een eigentijdse invulling van burgerschapsonderwijs vorm kan krijgen. Het is van wezenlijk belang dat leerlingen kennis opdoen over het functioneren van onze democratische rechtsstaat en van de fundamentele waarden die daaraan ten grondslag liggen, zoals vrijheid, verantwoordelijkheid, verdraagzaamheid en de gelijkwaardigheid van alle mensen. Dat is niet altijd vanzelfsprekend en eenvoudig. Het is een belangrijke taak van het onderwijs om fundamentele waarden, kennis en een daarbij horende houding en vaardigheden over te dragen. Dit ondersteunt leerlingen in het ontwikkelen van een moreel kompas. Hiermee worden ze geholpen in het leren omgaan met verschillen en zich een oordeel te vormen over wat wel en niet gepast is in een democratische rechtsstaat.

c. Persoonlijke vorming: ontwikkeling van karakter en identiteit

Ook persoonlijke vorming vindt plaats in het funderend onderwijs. Leerlingen moeten de kans krijgen zich breed te ontwikkelen, niet alleen cognitief, maar ook sociaal-emotioneel. Veel recent onderzoek laat zien dat succes op de arbeidsmarkt en maatschappelijke participatie niet alleen worden bepaald door cognitief functioneren, maar dat ook sociale en zelfregulerende vaardigheden daarvoor van grote betekenis zijn.¹⁰ Zelfregulering kan verder worden versterkt door aandacht voor een gezonde levensstijl en bewegingsonderwijs. Een kind ontwikkelt zich immers niet alleen cognitief, maar ook motorisch en sociaal. Culturele ontwikkeling is van belang om besef van een culturele identiteit te bevorderen en om een algemene ontwikkeling te verwerven waar leerlingen de rest van hun leven baat bij hebben. De uitdagingen van de toekomst vragen om mensen die stevig in hun schoenen staan, initiatief kunnen nemen en zich kunnen aanpassen aan snel veranderende omstandigheden. Daarom moet ruimte zijn voor het ontdekken van eigen talenten, ook in het perspectief van beroepskeuze en loopbaan. Waar wil je goed in worden? Wat zijn je persoonlijke drijfveren? Het onderwijs moet een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van een zelfbewuste en eigen identiteit van leerlingen.

Mijn voorstel is om samen met de onderwijssector en maatschappelijke partners een maatschappelijke dialoog over de opdracht voor het funderend onderwijs te voeren. De basis voor deze maatschappelijke dialoog is een gedegen analyse van de uitdagingen in de samenleving en op de arbeidsmarkt. Dit moet uiteindelijk uitmonden in een koersbepaling – een integrale visie op het curriculum van het funderend onderwijs – die de basis vormt voor een herijking van met name de kerndoelen. Ik zie hierbij de volgende drie kernvragen:

- a. Welke kennis en vaardigheden moeten een plek krijgen in het curriculum zodat leerlingen optimaal worden voorbereid op het vervolgonderwijs en de toekomstige arbeidsmarkt?
- b. Welke kennis en vaardigheden moeten worden verankerd in het curriculum zodat leerlingen volwaardig leren te participeren in een pluriforme democratische samenleving?

¹⁰ OESO, (2014), *Skills for social progress*. OECD, Paris.

- c. Welke bijdrage moet het onderwijs leveren aan persoonsvorming en talentontwikkeling en hoe moet dit tot uitdrukking komen in het curriculum?

2. Naar een curriculum dat inspireert en houvast biedt

Het samenspel tussen leraar en leerling is bepalend voor de kwaliteit van het onderwijs. Daarom moeten leraren en scholen zo goed mogelijk in staat worden gesteld om het curriculum op een eigentijdse manier vorm te geven in de klas. Dit vraagt om een richtinggevende gezamenlijke koers om het curriculum op schoolniveau te kunnen vormgeven. Dit vraagt ook om leraren en scholen die optimaal in positie worden gebracht deze gezamenlijke ambitie te vertalen in een divers onderwijsprogramma en maatwerk in de klas. Want uiteindelijk reken ik op de professionaliteit van de onderwijsteams in de scholen om goed onderwijs in de praktijk vorm te geven.

2.1 Gebrek aan richting en houvast in het curriculum

Het formele curriculum bestaat in het primair onderwijs en in de onderbouw van het voortgezet onderwijs uit kerndoelen en referentieniveaus. Voor de bovenbouw van het voortgezet onderwijs omvat het formele curriculum exameneisen die zijn geformuleerd in de vorm van eindtermen. De kerndoelen en eindtermen worden door de overheid vastgesteld. De Stichting Leerplanontwikkeling (SLO) werkt de kerndoelen uit in leerlijnen en tussendoelen. Deze hebben geen verplichtend karakter en moeten gezien worden als handreikingen. Daarnaast maakt het College voor Toetsen en Examens (CvTE) examensyllabi. Deze syllabi hebben wel een formele status en worden vastgesteld door de overheid. Zowel de leerlijnen als de examensyllabi vormen het uitgangspunt voor uitgevers van onderwijsmethoden en voor toetsontwikkelaars.

Veel schoolleiders en leraren geven aan dat de kerndoelen weinig richting geven over wat wij in Nederland willen dat leerlingen leren. De kerndoelen leveren nauwelijks een concreet beeld op van het beoogde niveau aan het einde van de basisschool of de onderbouw in het voortgezet onderwijs. De kerndoelen sluiten daarmee onvoldoende aan bij het ambitieniveau van veel scholen en leraren. In de notitie *Samen Leren: aanbevelingen uit het onderwijs*, geven de initiatiefnemers aan dat behoefte is aan een curriculum waarin is uitgewerkt wat verwacht wordt van een leerling en daarmee van een leraar.¹¹ De Organisatie voor Europese Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) wijst er op dat het Nederlandse stelsel voor funderend onderwijs aan kracht kan winnen door te komen tot breed gedragen en concreet gedefinieerde onderwijsdoelen die de basis vormen van het curriculum.

Veel leraren en scholen wijzen erop dat er in de kerndoelen en referentieniveaus terecht aandacht uitgaat naar taal en rekenen. Deze leergebieden vormen een belangrijk onderdeel van de (eind)toetsen en het onderwijs-toezicht. De inspanningen en resultaten van scholen op andere leergebieden en de brede opdracht van het onderwijs verdienen ook waardering en aandacht. Hierbij is ook van belang dat doorlopende leerlijnen en een goede aansluiting tussen het primair en voortgezet onderwijs worden gerealiseerd. Zo is Engels in de onderbouw van het voortgezet onderwijs een kernvak, terwijl voor dit in het basisonderwijs voorgeschreven leergebied slechts zeer globaal geformuleerde kerndoelen gelden die geen enkele indicatie geven over het gewenste beheersingsniveau. Er zijn dan ook enorme verschillen in de beheersing van het Engels bij leerlingen

¹¹ Samen Leren: aanbevelingen uit het onderwijs (2014), p. 3.

die vanuit het primair onderwijs instromen in het voortgezet onderwijs. Tussen de bovenbouw en onderbouw in het voortgezet onderwijs is sprake van een disbalans. Voor de onderbouw geldt de systematiek van globaal geformuleerde kerndoelen, terwijl voor de bovenbouw wel duidelijke eindtermen zijn geformuleerd. Hierdoor zijn doorlopende leerlijnen tussen onderbouw en bovenbouw niet optimaal geborgd. De bovenbouw kent, in tegenstelling tot de onderbouw, veel verschillende vakken met bijbehorende eindtermen. Een terugkerende discussie is of de bovenbouw hierdoor niet te versnipperd is geraakt, de samenhang tussen de verschillende vakken wel voldoende tot zijn recht komt en voldoende verdieping kan worden gerealiseerd.

De kerndoelen bieden «last noch gemak bij het maken van een vertaalslag naar het primaire proces».¹² De uitwerkingen die ontwikkeld zijn om leraren te ondersteunen bij de vertaling naar de dagelijkse lespraktijk bieden hierbij eveneens onvoldoende ondersteuning. Voor leraren is de status en samenhang van deze handreikingen niet altijd duidelijk. Nu de kerndoelen en handreikingen in de praktijk weinig houvast bieden, zijn leraren vaak aangewezen op door uitgeverijen ontwikkelde lesmethoden. Zo is een situatie ontstaan waarbij niet de overheid en leraren dominant zijn in het vormgeven van het curriculum, maar vooral educatieve uitgeverijen aan de onderwijsinhoud invulling geven. Het zou goed zijn als leraren bij de vertaling van het kerncurriculum naar de dagelijkse lespraktijk een sterkere positie krijgen. Een nieuwe kijk op de functie en inhoud van het curriculum kan daarbij helpen. Leraren kunnen meer betrokken worden bij het ontwerpen en de doorvertaling van het curriculum. De discussie onder vakgenoten versterkt de beroepsgroep en brengt individuele leraren meer in positie om eigen keuzes en afwegingen te maken in de toepassing van methoden.

2.2 Meer houvast en ambitie in het curriculum

Een herijking van de kerndoelen en eindtermen vergt niet alleen een samenhangende visie op wat het onderwijs leerlingen in Nederland wil meegeven. Ook de wijze waarop de onderwijsdoelen zijn opgesteld en hoe scholen en leraren in positie worden gebracht om hier vorm en inhoud aan te geven, is van belang. Hierbij wil ik de volgende uitgangspunten hanteren:

1. De kerndoelen moeten fungeren als een richtinggevende basis voor het curriculum. Dit betekent dat de kerndoelen concreter worden geformuleerd en een duidelijke ambitie neerleggen voor de te bereiken beheersingsniveaus.
2. De brede opdracht van het onderwijs moet in het curriculum volop tot uiting komen. Zo zorgen we ook voor aangrijpingspunten om de inspanningen en resultaten van scholen op andere leergebieden dan taal en rekenen inzichtelijk te maken.
3. Leraren en scholen moeten beter in positie worden gebracht om invulling te geven aan vernieuwing van onderop en de vertaalslag te maken van de kerndoelen naar inspirerend en uitdagend onderwijs in de klas. Eigenaarschap van leraren en scholen is hierbij een belangrijke voorwaarde. Daarom is het nodig leraren en scholen beter dan nu te betrekken bij de totstandkoming en uitwerking van kerndoelen. Hierbij moeten we toe naar een curriculum dat ruimte biedt voor maatwerk en diversiteit, maar wel een samenhangend geheel vormt.

¹² SLO (2014), *Leerplan voor het funderend onderwijs voor de toekomst*, Enschede.

3. Naar een stabiele en responsieve opdracht aan scholen

Goed onderwijs beweegt mee met maatschappelijke en economische ontwikkelingen. Maar voor goed onderwijs is het ook nodig dat er continuïteit is in wat de overheid van scholen vraagt. Voor een toekomstgericht curriculum is het daarom niet alleen nodig dat er de komende periode een koersbepaling en herijking van de kerndoelen en eindtermen plaatsvindt. Mijn voorstel is ook voor de lange termijn vast te leggen op welke wijze curriculumvernieuwing wordt vormgegeven door een systematische periodieke herijking. Deze herijking moet zo worden vormgegeven dat de samenhang wordt gewaarborgd en overladenheid en instabiliteit binnen het curriculum worden voorkomen.

3.1 Het belang van een samenhangende en stabiele opdracht

Het funderend onderwijs legt de basis voor de ontwikkeling van alle jongeren. Het is dan ook niet verwonderlijk dat er vaak naar het onderwijs wordt gekeken als er maatschappelijke problemen worden gesignaleerd: kan het onderwijs bijdragen aan de oplossing daarvan? Al deze «claims on aims» leiden tot een wensenlijst aan doelen en inhouden. Hoewel alle afzonderlijke pleidooien beslist legitiem kunnen zijn, kan niet elke wens gehonoreerd worden. Onderwijs heeft een breed maatschappelijk belang, maar kan niet alle maatschappelijke problemen oplossen. Voor scholen is het niet eenvoudig de vele aanspraken te verenigen in een samenhangend aanbod.

Ook de overheid balanceert steeds tussen maatschappelijke ontwikkelingen en continuïteit in de opdracht aan scholen. Voor het primair onderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs geldt hierbij dat niet snel gekozen wordt voor aanpassingen in het formele curriculum.¹³ Wel is er in het beleid aandacht voor de kwaliteit van de verschillende leergebieden. Het gaat bijvoorbeeld om het beleid ten aanzien van taal en rekenen, bewegingsonderwijs, techniekonderwijs, cultuuronderwijs en de versterking van het Engels in het po. Voor taal en rekenen heeft dit geleid tot de introductie van referentieniveaus. Voor de overige thema's heeft dit niet geleid tot aanpassing van het formele curriculum, maar worden wel nieuwe uitwerkingen van het curriculum ontwikkeld en actief verspreid. Dit kan het beeld versterken dat van scholen telkens weer iets nieuws wordt verwacht.

Voor de bovenbouw van het voortgezet onderwijs geldt dat curriculumvernieuwing plaatsvindt langs de lijn van de afzonderlijke vakken. Zo heeft ter bevordering van het bèta- en techniekonderwijs vernieuwing plaatsgevonden voor de vakken natuurkunde, scheikunde, biologie, wiskunde en het vak Natuur Leven en Technologie (NLT). Hoewel geregeld vernieuwing langs de lijn van de vakinhoud noodzakelijk is om deze bij de tijd te houden, kan het ontbreken van een integrale afweging er ook toe leiden dat de samenhang uit het oog wordt verloren. Vernieuwing vanuit een breder perspectief van ontwikkelingen in samenleving, arbeidsmarkt en vervolgonderwijs komt dan niet tot stand en het risico bestaat dat het curriculum overladen en versnipperd raakt.

Vanuit het streven naar meer samenhang in curriculumvernieuwing ligt het in de rede een aantal actuele discussies rond leergebieden binnen het

¹³ De huidige kerndoelen voor het funderend onderwijs zijn van kracht sinds 2006. Sindsdien zijn de kerndoelen slechts op twee punten gewijzigd: de vensters van de Canon van Nederland zijn in 2010 toegevoegd als uitgangspunt ter illustratie van de tijdvakken voor het geschiedenisonderwijs en in 2012 is het belang van respectvolle omgang met seksualiteit en (seksuele) diversiteit in één van de kerndoelen geëxpliciteerd.

curriculum te betrekken in de brede herijking. Dit geldt bijvoorbeeld voor de vraag of het niet goed zou zijn ook voor het Engels in het basisonderwijs referentieniveaus vast te stellen, vergelijkbaar met die voor taal en rekenen. In de tussentijd blijf ik, zoals ik heb aangekondigd in mijn brief van 10 juli 2013 over Engels in het primair onderwijs, stappen zetten om de kwaliteit van het vak Engels te verbeteren. Dat doe ik onder andere door modernisering van wetgeving en de pilot tweetalig primair onderwijs in het po.¹⁴ Ook de lopende discussie over de verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen wil ik onderdeel laten zijn van de brede herijking.¹⁵ Relevante en noodzakelijke vakvernieuwing die reeds in gang is gezet – zoals de vernieuwing van de vakken management & organisatie, geschiedenis, Culturele en Kunstzinnige Vorming (CKV) en informatica – in de bovenbouw van het havo en vwo, en de vernieuwing van de beroepsgerichte examenprogramma's in het vmbo wil ik doorzetten omdat dit noodzakelijke vernieuwingen zijn die eerder in gang zijn gezet en kunnen rekenen op draagvlak. Van belang is wel om deze vernieuwingen in de toekomst nog meer in samenhang te laten plaatsvinden.

3.2 Een integrale periodieke herijking

Voor een evenwichtig en samenhangend curriculum moet zoals gezegd de afstemming tussen verschillende vakgebieden en onderwijssectoren gewaarborgd zijn. Er dient sprake te zijn van een overkoepelende koers die de basis vormt voor de uitwerking per vakgebied. Het doel van een periodieke herijking is om het onderwijs bij de tijd te houden. Maar de periode tussen de herijkingen moet wel voldoende tijd bieden voor scholen en leraren om de aanpassingen te vertalen naar de lespraktijk en de vernieuwing landelijk systematisch te evalueren. Daarom moet een integrale herijking niet vaker dan eens in de vijf tot tien jaar plaatsvinden. Om daadwerkelijk meer continuïteit in de opdracht aan scholen te realiseren is bovendien een belangrijk uitgangspunt dat in de tussenliggende periode het curriculum zoveel mogelijk stabiel blijft. Dit betekent concreet dat wijzigingen in het formele curriculum in de tussenliggende perioden in principe niet aan de orde zijn. De ervaringen en opbrengsten van de koersbepaling wil ik betrekken bij de vormgeving van de systematiek voor de periodieke herijking. Ik neem hierin ook de suggestie van de Onderwijsraad mee om hiertoe, indien nodig, een overkoepelend orgaan in het leven te roepen.

Tot slot is het van belang bij de vormgeving van de periodieke herijking te leren van goede voorbeelden uit andere onderwijsstelsels. Ik denk daarbij bijvoorbeeld aan Schotland waar onlangs een proces van integrale herijking is afgerond. De basis voor de herijking vormt een breed gedragen visie op wat er van een goed opgeleide Schot in de 21^{ste} eeuw wordt verwacht. Ook in Noorwegen loopt een goed georganiseerde dialoog over het curriculum. Hierbij is een breed samengestelde commissie in het leven geroepen, die een onafhankelijk advies opstelt. Van leraren tot de koepels, van leerlingen en ouders tot vervolgonderwijs en bedrijfsleven: iedereen wordt gehoord en kan meedenken. Het proces is zeer transparant en toegankelijk ingericht, met een eigen website en openbare stukken. Hierdoor is het draagvlak voor de commissie groot, zowel in de politiek en de samenleving als in het onderwijsveld. Ook de Finnen hebben elke vijf tot tien jaar een maatschappelijke discussie over hun curriculum en passen het curriculum aan op grond van deze discussie.

¹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 31 293, nr. 179.

¹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2013, 33 750 VIII, nr. 80.

4. Van een koersbepaling naar een toekomstgericht curriculum

De les van Finland, Noorwegen en Schotland, dat het denken over en vormgeven van het curriculum te belangrijk is om over te laten aan één partij, neem ik ter harte. Het curriculum is immers het hart van ons onderwijs, het legt het fundament onder onze samenleving en is om die reden van ons allemaal. De ambitie is om tot een gebalanceerde, uitdagende en toekomstgerichte opdracht voor het onderwijs te komen, die zowel op maatschappelijk als politiek draagvlak kan rekenen.

Samen met de PO-Raad en VO-Raad start ik daarom begin komend jaar een proces waarbij we breed de dialoog aan zullen gaan over de inhoud van een toekomstgericht curriculum voor het funderend onderwijs. Dat vraagt om een actieve inbreng en betrokkenheid van ouders, leerlingen, leraren, vakverenigingen, vervolgonderwijs, wetenschappers, (toekomstige) werkgevers, mensen uit de wereld van de sport en cultuur, en ga zo maar door. Gesprekken over een toekomstgericht curriculum vinden niet alleen plaats op conferenties, bijeenkomsten en debatten in het land, maar bijvoorbeeld ook via de sociale media. Ik wil dit gesprek inrichten op een manier die recht doet aan het specifieke karakter van het primair onderwijs en voortgezet onderwijs. Ik kijk hierbij ook naar de ervaring die is opgedaan bij de VO-2020 tour van de VO-Raad en de Strategische Agenda van de PO-Raad. Dit alles moet uiteindelijk resulteren in een koersbepaling voor het onderwijs: wat moeten onze leerlingen op school leren om in de 21^{ste} eeuw goed beslagen ten ijs te komen? In het najaar van 2015 zou ik deze visie op een toekomstgericht curriculum voor het onderwijs graag met uw Kamer bespreken.

Hierna volgt een verdiepingsslag. In deze fase – de ontwerpfase – is het zaak de visie op een toekomstgericht curriculum door te vertalen naar vernieuwde kerndoelen en eindtermen voor het onderwijs. Nauwe samenwerking met leraren en schoolleiders vind ik in deze fase van groot belang. Zij hebben immers de expertise hoe de globale opdracht voor het onderwijs concreet kan worden uitgewerkt in het formele deel van het curriculum, dat meer dan nu richting en houvast moet bieden. Het is mijn intentie om uiterlijk in 2017 de ontwerpfase af te ronden.

Tot slot

De wereld verandert, de economie verandert, en onze samenleving verandert mee. Als we de effecten van ons onderwijs zo krachtig willen houden, dan zal dat wat we onze kinderen leren, moeten meebewegen met de tijd. Ik zie er naar uit om met uw Kamer, en iedereen die het onderwijs een warm hart toedraagt, in gesprek te gaan over een relevant en toekomstgericht curriculum. Zodat de kinderen die vandaag hun eerste letters op school leren, straks zo goed mogelijk op hun toekomst zijn voorbereid.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker