Doel en ruimte

Tussenadvies 2 Wetenschappelijke Curriculumcommissie

25 januari 2021

Verantwoording

Auteurs:

Prof. dr. Orhan Ağirdağ
Prof. dr. Gert Biesta
Prof. dr. Roel Bosker
Prof. dr. Roel Kuiper (voorzitter)
Dr. Nienke Nieveen
Prof. dr. Maartje Raijmakers
Prof. dr. Jan van Tartwijk

2021 Curriculumcommissie, Amersfoort

Mits de bron wordt vermeld, is het toegestaan zonder voorafgaande toestemming van de uitgever deze uitgave geheel of gedeeltelijk te kopiëren en/of verspreiden en om afgeleid materiaal te maken dat op deze uitgave is gebaseerd.

Informatie

CurriculumCommissie
Postbus 288, 3800 AM Amersfoort
Internet: www.curriculumcommissie.nl
E-mail: info@curriculumcommissie.nl

Inhoud

Voorwoord 5

Samenvatting 6

Inleiding 8

1. Algemene uitgangspunten 11

2. Hantering van de rationale 13

3.1 Visie op kerndoelen 16

3.2 Naar een gedifferentieerde inzet van kerndoelen 19

3.3 Betekenis voor de werkopdracht aan SLO 21

4. Ontwerpruimte en overladenheid 25

5. Werkwijze en proces 27

6. Verbindende vaardigheden 28

7. Conclusies en adviezen 30

Bijlagen 33

Voorwoord

Met dit rapport presenteert de wetenschappelijke Curriculumcommissie haar tweede tussenadvies. Dit advies heeft betrekking op de concept-werkopdracht aan SLO voor het ontwikkelen van kerndoelen voor het funderend onderwijs. Dit tweede tussenadvies moet in samenhang met het eerste worden gelezen.[1] Dat bevat de algemene reflecties ten aanzien van de opbrengst van Curriculum.nu en het proces om te komen tot periodieke curriculumherijking in Nederland. Vanwege deze onderlinge samenhang worden beide adviezen tegelijkertijd gepubliceerd. In dit tweede tussenadvies gaat het om heldere *doelen* voor het onderwijs, en om de professionele *ruimte* voor scholen om een goed en eigentijds curriculum vorm te geven. De Curriculumcommissie adviseert voortvarende stappen te zetten om te komen tot de noodzakelijke en gewenste herziening van de kerndoelen. Het onderwijs in Nederland heeft daar baat bij.

Namens de Curriculumcommissie,

Prof. dr. Roel Kuiper
Voorzitter Curriculumcommissie

[1] Wetenschappelijke Curriculumcommissie (2020). *Kaders voor de toekomst. Tussenadvies 1*. Amersfoort: Wetenschappelijke Curriculumcommissie.

Samenvatting

Dit tussenadvies van de Curriculumcommissie betreft de concept-werkopdracht aan SLO. De kerndoelen voor het primair en voortgezet onderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs staan daarin centraal. De concept-werkopdracht zet in op een bijstelling van deze kerndoelen, in aansluiting op de opbrengst van Curriculum.nu. De Curriculumcommissie is om advies gevraagd over 'de werkopdracht voor het ontwikkelen van kerndoelen, evenals over de ontwerptijdverdeling en de wijze van formuleren van de kerndoelen die hier onderdeel van zijn'.[2]

Kerndoelen zijn wettelijk vastgelegde leerplankaders voor het onderwijs. Ze vormen een start- en ijkpunt voor curriculumontwikkeling. De ontwikkeling ervan is verbonden met een breder proces van onderwijs- en vakvernieuwing, waar ook scholen en onderwijsprofessionals aan bijdragen. De kerndoelen zijn te beschouwen als de top van een ijsberg. Veel overwegingen en voorafgaande keuzes zijn niet altijd zichtbaar, maar moeten wel meegedacht worden. Voor de beoordeling van de concept-werkopdracht is het belangrijk een aantal algemene uitgangspunten te formuleren met het oog op deze complexe samenhang.

- De bijstelling en actualisering van kerndoelen moeten uitmonden in een samenhangend en geharmoniseerd stelsel;
- De bijstelling en actualisering moeten een gevarieerd spectrum van onderwijsactiviteiten en een breed curriculum mogelijk maken;
- De kerndoelen moeten leraren en schoolleiders handvatten geven voor het maken van goed en eigentijds onderwijs;
- In de wijze van formuleren van de kerndoelen moeten scholen ruimte houden voor hun eigen vrijheid van inrichting.

Om een breed en gevarieerd curriculum mogelijk te maken, adviseert de commissie te werken met een rationale. De commissie beschouwt een rationale als een noodzakelijk ontwerpkader voor het curriculum en daarmee ook voor het ontwerp van de kerndoelen. In aansluiting op haar eerste tussenadvies geeft de commissie hieraan verdere invulling in dit advies. De commissie is voorstander van een sober geformuleerde rationale die de doeldomeinen kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming omvat. Deze rationale geeft richting en maakt beargumenteerde keuzes mogelijk. De rationale kan een toepassing krijgen op schoolniveau (bijvoorbeeld in schoolplannen), in leergebieden (bij het ontwerp van onderwijs) en in de kerndoelen (bijvoorbeeld via handelingswerkwoorden).

Om te komen tot een geharmoniseerd stelsel van kerndoelen is het nodig conceptuele en terminologische helderheid aan te brengen. De commissie constateert dat die helderheid er nu niet is. De commissie bepleit in elk geval drie functies van kerndoelen te hanteren: aanbod, inspanning en beheersing. Deze moeten worden onderscheiden. De commissie

[2] Besluit van 15 juli 2020 houdende de instelling van een Curriculumcommissie (Instellingsbesluit Curriculumcommissie). 27 juli 2020. https://wetten.overheid.nl/BWBR0043948/2020-07-28

ziet goede mogelijkheden deze drie functies onder te brengen in een typologie van kerndoelen die steunt op wetenschappelijke inzichten. Daarbij redeneert de commissie dat aanbodsdoelen een eigen categorie vormen. Ze beschrijven het *wat* van het onderwijs en leggen vast waar leerlingen recht op hebben. Inspannings- en beheersingsdoelen vormen een andere categorie. Zij beschrijven wat de school met haar curriculum bij leerlingen dient te *bereiken*: leerervaringen en leeropbrengsten. De inzet van deze typologie maakt een gevarieerd curriculum mogelijk. De commissie geeft hiervoor enkele handelingsaanwijzingen.

De commissie is gevraagd te adviseren over de relatieve ruimte van de kerndoelen per leergebied in de ontwerpfase (de zogenaamde 'ontwerptijd'). De commissie concludeert dat het aangeleverde model[3] kan functioneren, maar dat het nodig zal zijn het te evalueren en de criteria die gehanteerd worden te blijven toetsen (zie paragraaf 4). De commissie merkt op dat de bepaling van de ontwerpruimte per leergebied niets zegt over de werkelijke onderwijstijd die scholen toekennen in hun lessentabel. Dat hoort bij de inrichtingsvrijheid van scholen. De inspanning om overladenheid in het curriculum te voorkomen, is niet alleen een kwantitatief maar ook een kwalitatief vraagstuk. Een doordachte samenhang tussen kerndoelen en in het beoogde en uitgevoerde curriculum draagt daar sterk aan bij.

Tot slot spreekt de commissie zich uit over vaardigheden en met name 'verbindende vaardigheden' in het onderwijs. Over de betekenis en inzet van domeinspecifieke vaardigheden is wetenschappelijk meer bekend dan over brede, domeinoverstijgende vaardigheden. De commissie beveelt aan terughoudend te zijn met de hantering van domein- of leergebiedoverstijgende vaardigheden. De commissie concludeert dat dit een curriculair vraagstuk is waarnaar meer onderzoek moet worden gedaan. Datzelfde heeft de commissie ook geconcludeerd ten aanzien van kansengelijkheid in het onderwijs, doorlopende leerlijnen en de samenhang tussen leergebieden. De commissie adviseert om deze thema's terug te laten komen in verdiepende studies, behorend bij de tussenadviezen.

Dit rapport sluit af met een aantal conclusies en adviezen. De Curriculumcommissie is van oordeel dat de concept-werkopdracht in het licht van haar bevindingen aanpassingen behoeft en doet daarvoor suggesties en voorstellen in hoofdstuk 4.3. Die aanpassingen raken vooral de formulering en inzet van de rationale, het wegnemen van de ambiguïteit in de definitie en hantering van kerndoelen en het voorstel kerndoelen te onderscheiden naar functie (aanbod, inspanning, beheersing) en ze op deze wijze te operationaliseren voor het funderend onderwijs.

---

[3] Bijlage 2: SLO (2020). *Verdeling van ontwerptijd voor ontwikkeling van kerndoelen. Voorstel vanuit een basismodel***.** Amersfoort: SLO. Zie https://www.slo.nl/ of https://www.curriculumcommissie.nl/documenten

Inleiding

Dit tweede tussenadvies van de wetenschappelijke Curriculumcommissie richt zich op de concept-werkopdracht aan SLO om te komen tot de bijstelling van de kerndoelen voor het primair (speciaal) onderwijs en de onderbouw van het voortgezet (speciaal) onderwijs. Het vertrekpunt voor deze bijstelling is de opbrengst van Curriculum.nu. Over de bruikbaarheid van deze opbrengst – de visies, opdrachten en bouwstenen voor negen leergebieden - heeft de commissie zich uitgesproken in haar eerste tussenadvies. In dat eerste tussenadvies gaf de commissie een aantal algemene reflecties die als uitgangspunt dienen voor de volgende nog uit te brengen adviezen. Deze algemene reflecties werken door of krijgen een uitwerking in dit tweede tussenadvies. De commissie is ingesteld om onafhankelijk advies te geven over proces en inhoud van de curriculumherziening op landelijk niveau.

De definitieve werkopdracht aan SLO wordt verstrekt door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Hieraan voorafgaand adviseert de Curriculumcommissie aan de minister over de concept-werkopdracht (zie bijlage 1 bij dit tweede tussenadvies).[4] De in het instellingsbesluit omschreven taak van de Curriculumcommissie is te adviseren over 'de werkopdracht voor het ontwikkelen van kerndoelen, evenals over de ontwerptijdverdeling en de wijze van formulering van de kerndoelen die hier onderdeel van zijn'. Dit heeft betrekking op vragen als: hoe komen de kerndoelen tot stand, zijn ze adequaat, over welke type doelen gaat het dan en op welke manier geven ze ruimte en richting aan het onderwijs?

Het advies betreft dus niet alleen kerndoelen op zichzelf, maar ook de inbedding ervan in het bredere proces van curriculumherziening en -vernieuwing. De kerndoelen zijn hiervan het formele en meest in het oog springende onderdeel. Met de kerndoelendiscussie komen tal van andere vraagstukken en overwegingen mee. De kerndoelen kunnen worden vergeleken met de top van een ijsberg, waarbij zich onder water en meer buiten zicht een grote hoeveelheid samenhangende overwegingen en voorafgaande keuzes bevindt. Alles is met alles verbonden en wat boven water zichtbaar is, neemt onder water een massa verbonden kwesties en ambities met zich mee.

Naast de kerndoelen, hun wijze van formuleren en de kwestie van de ontwerptijd, is aan de commissie daarom nog een aantal andere vragen voorgelegd. Deze zijn in een bijlage bij de concept-werkopdracht aan SLO opgenomen. Ze betreffen onder meer de thema's overladenheid en verbindende vaardigheden. Op deze thema's zal in dit advies worden ingegaan. Ook is een 'rationale' aan de commissie voorgelegd en wordt in de concept-werkopdracht teruggekomen op het thema kansengelijkheid. Wat de rationale betreft is

[4] Bijlage 1: Concept Werkopdracht aan SLO voor het opstellen van een voorstel voor concept-kerndoelen. Voor primair onderwijs en onderbouw voortgezet onderwijs. Zie https://www.slo.nl/ of https://www.curriculumcommissie.nl/documenten

de commissie in haar eerste tussenadvies al tot de conclusie gekomen dat deze in het voorafgaande traject van Curriculum.nu niet de rol heeft gekregen die nodig is om te komen tot een samenhangend proces van curriculumontwikkeling. Dat deze nu onderdeel is van de concept-werkopdracht, waarbij een concreet voorstel is bijgevoegd, acht de commissie winst. In dit tweede tussenadvies zal de commissie dit voorstel bespreken en aansluitend daarop voorstellen doen om de rationale enigszins anders in te richten. Wat het thema kansengelijkheid betreft, is in het eerste tussenadvies al aangekondigd dat de commissie voornemens is op korte termijn te komen tot een breed beoordelingskader voor het funderend onderwijs.

De wetenschappelijke Curriculumcommissie brengt in de jaren 2020-2023 tussenadviezen uit en adviseert daarbij een aantal verdiepende studies te voegen. De tussenadviezen betreffen de in het Instellingsbesluit geformuleerde adviesaanvragen en de verdiepende studies betreffen thema's die behoren bij het adviseringstraject en die nog nadere bestudering behoeven. Dit alles past binnen de opdracht van de commissie om zich in haar werkzaamheden te richten op het brede proces van curriculumherziening als zodanig.[5] Het is een belangrijke opgave in Nederland uiteindelijk te komen tot een samenhangende periodieke curriculumherijking, ondergebracht in een vaste cyclus. De wetenschappelijke Curriculumcommissie richt zich op een dergelijke, meer systemische aanpak waarbij zijzelf zorgdraagt voor de inbreng van wetenschappelijk oordeel en advies.

De ontwikkeling van kerndoelen en eindtermen vindt uiteindelijk plaats door SLO, het nationaal expertisecentrum leerplanontwikkeling, in opdracht van het ministerie van OCW. De commissie is met de Onderwijsraad van mening dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds het proces van curriculumvernieuwing en anderzijds het proces van het formuleren van kerndoelen en eindtermen.[6] Het eerste proces bestaat uit het vernieuwen van inhouden van vakken en leergebieden en vindt plaats in en vanuit het onderwijsveld zelf. Daarin zijn de onderwijsprofessionals aan zet. Het tweede proces betreft de feitelijke actualisering en bijstelling van kerndoelen en eindtermen in wettelijke kaders en is een taak van de overheid, gehoord het onderwijsveld en de ingewonnen adviezen. Deze leerplankaders leggen enerzijds vast wat het veld aanreikt en sturen op hun beurt het continue proces van curriculumvernieuwing.

Hiervoor is al aangegeven dat curriculumherziening een complex proces is. Er zijn kwesties die zich als bij een ijsberg ogenschijnlijk aan het zicht onttrekken, maar waarover van meet af aan nagedacht moeten worden. Dat zijn voor een belangrijk deel de vragen die leven op de scholen. De wijze waarop kerndoelen worden geformuleerd, regardeert het werk van leraren, schoolleiders, onderwijsondersteuners, methoden- en toetsenmakers. Zij zijn de onderwijsprofessionals die het onderwijs 'maken'.

---

[5] Zie Kaders voor de toekomst, Tussenadvies 1 Wetenschappelijke Curriculumcommissie, november 2020. p. 8.

[6] Onderwijsraad (2014). *Een eigentijds curriculum*. Den Haag: Onderwijsraad. https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2014/05/19/een-eigentijds-curriculum

Curriculumvernieuwing is een samenwerkingsproces, waarbij verschillende posities en rollen te onderkennen zijn.[7] Daarbij doen zich vragen voor over verantwoordelijkheid, sturing, de respectievelijke rol van de overheid en van scholen. Die vragen betreffen ook de status en hantering van de leergebieden, de inrichting van de onderwijstijd en het gebruik van kerndoelen op scholen.

Hoe moet tegen de achtergrond van deze complexiteit de concept-werkopdracht aan SLO worden beoordeeld? Gelet op de complexiteit van de 'ijsberg', acht de commissie het van belang hierbij een aantal algemene uitgangspunten te formuleren. Deze zijn wellicht voor een deel voor de hand liggend, niettemin is het belangrijk dat ze worden vastgesteld om de blikrichting te bepalen. De bijstelling van kerndoelen vraagt om een kader van algemene uitgangspunten die niet omstreden zijn. Dat kader is nodig om een gemeenschappelijke aanpak mogelijk te maken en de operatie succesvol uit te voeren. We onderscheiden vier centrale uitgangspunten. Na de paragraaf over uitgangspunten richt de commissie zich op de hoofdonderwerpen van dit advies: de rationale, kerndoelen, ontwerptijd en het proces van curriculumherziening. Op het thema verbindende vaardigheden komt de commissie aan het eind van dit advies met een korte beschouwing terug.

[7] Kuiper. W. (2017). Ruimte, richting en ruggensteun. In E. Folmer, A. Koopmans-van Noorel & W. Kuiper (Eds.), *Curriculumspiegel* (pp. 11-24). Enschede: SLO.

1. Algemene uitgangspunten

In haar eerste tussenadvies heeft de commissie stilgestaan bij de grote consensus in het onderwijsveld en de politiek om meer samenhang aan te brengen in het proces van curriculumherziening. De analyse is dat de aanpak hiervan te versnipperd is, te weinig is aangestuurd vanuit een gemeenschappelijke benadering of doelstelling en daarom te vaak een ongelijksoortige uitkomst kent in de verschillende leergebieden en vakdomeinen. Het gebrek aan samenhang en coördinatie in het proces ging hand in hand met een gebrek aan samenhang en consistentie in de ontwikkeling en hantering van kerndoelen en eindtermen. Dit zijn gekende en urgente problemen, al vele jaren, en ze vragen om bezinning en een nieuwe benadering. Curriculum.nu was daar al op gericht, en heeft voorstellen maar nog geen oplossingen aangereikt. Het is nodig dat er een samenhangende herziening komt, gericht op harmonisering van alle te ontwikkelen sets kerndoelen in consistente bewoordingen en gelijke uitwerking voor de leergebieden. Dit is het eerste uitgangspunt. De nieuwe sets kerndoelen dienen gezien te worden als basis voor toekomstige herzieningen.

Vervolgens is het nodig dat dit stelsel van kerndoelen (en ook eindtermen) een breed en eigentijds curriculum mogelijk maakt. Eigentijds en hoogwaardig onderwijs is een onbetwiste doelstelling in Nederland. Om dat te bereiken, zo heeft de commissie betoogd, is het van belang een rationale te hanteren, waarin de drie doeldomeinen kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming verankerd zijn. In de toepassing van deze doeldomeinen moet een balans worden gevonden. Onderwijs is niet alleen gericht op leeropbrengsten in de verschillende leergebieden, maar helpt ook nieuwe generaties op weg in onze samenleving met een besef van eigen identiteit en verantwoordelijkheid. Door onderwijs komen leerlingen in aanraking met een beschaving en haar normen en waarden en leren zich daartoe te verhouden. De hantering van zo'n rationale heeft betekenis voor de formulering van een nieuwe generatie kerndoelen. De huidige sets aan kerndoelen worden als deels gedateerd, te globaal en te weinig gevarieerd ervaren. Terecht wordt hiervoor aandacht gevraagd in de concept-werkopdracht. De nieuwe generatie kerndoelen moet een breed spectrum van onderwijsactiviteiten beslaan en een breed curriculum mogelijk maken. [8]

Naast uitgangspunten die voortkomen uit een probleemanalyse en die zien op een breed curriculum van hoge kwaliteit is het van belang de autonomie van onderwijsprofessionals tot uitgangspunt te nemen. Kerndoelen zijn wettelijke kaders voor de inhoudelijke ontwikkeling van het curriculum. Hoewel ze ook dienen als publieke verantwoording en tevens als inhoudelijke aanduiding van waar leerlingen recht op hebben, hebben ze als eigenlijke functie goed en deugdelijk onderwijs mogelijk te maken. Het is van belang dat

[8] Zie Tussenadvies 1 Kaders voor de toekomst p. 20. Het breder opvatten van onderwijsdoelen vindt zijn wortels onder meer in vormingstheoretische benaderingen van onderwijs en didactiek, vgl. Bruner en Klafki (Bruner, J. (1996). *The culture of education*. Cambridge, MA: Harvard University Press; Klafki, W. (2007). *Neue Studien zur Bildungstheorie und Didaktik. Zeitgemäße Allgemeinbildung und kritisch-konstruktive Didaktik***.** Weinheim/Frankfurt: Beltz.)

de positie van leraren en schoolleiders als onderwijsprofessionals door de kerndoelen (en uiteraard ook eindtermen) wordt ondersteund en bevestigd. Zij 'maken' het onderwijs en moeten in de kerndoelen daarvoor een zinvol instrument vinden. De wijze waarop de kerndoelen worden geformuleerd, moet hen de ruimte geven om dat te doen. Het is van essentieel belang dat aan de hand van kerndoelen goed onderwijs ontstaat door op hun taak berekende leraren die zich mede-eigenaren voelen van het curriculum. Omdat alles met alles verbonden is, raakt dit ook de opleiding van leraren.

Met het voorgaande uitgangspunt is ook het laatste gegeven: de inrichtingsvrijheid van scholen. Het benadrukken daarvan heeft niet alleen te maken met een helder besef van wettelijke kaders die ruimte beogen te geven aan het onderwijs, maar ook met het inzicht dat onderwijs daadwerkelijk gemaakt wordt op de werkvloer. Het beoogde curriculum, aan de hand van formele kaders ontworpen op macroniveau, moet uiteindelijk de kwaliteit van het feitelijke curriculum op microniveau dienen. Om scholen de ruimte te geven, sluit de commissie zich aan bij de Nederlandse traditie van terughoudendheid als het gaat om het wettelijk vastleggen van landelijke vereisten met betrekking tot het curriculum. Een sterke mate van juridische centralisering werkt contraproductief als het gaat om het besef van verantwoordelijkheid, de creatieve inrichting en een kwalitatief hoogwaardige vormgeving van het onderwijs. Wat wettelijk is vastgelegd, zijn de minimumvereisten: kerndoelen, eindtermen, de referentieniveaus taal en rekenen, de deugdelijkheidseisen en de omvang van de onderwijstijd. Binnen deze kaders krijgen scholen de ruimte zelf vorm te geven aan hun curriculum.

2. Hantering van de rationale

De concept-werkopdracht aan SLO bevat een voorstel voor een concept-rationale. Een rationale is een onmisbaar start- en ijkpunt in de voorbereiding en uitwerking van ieder curriculumontwerp.[9] Het is goed het aangereikte voorstel in dit advies te bespreken voorafgaand aan het hoofdstuk over de kerndoelen. De concept-kerndoelen dienen volgens de concept-werkopdracht immers te worden uitgewerkt 'in lijn met de overkoepelende rationale'. De commissie heeft in haar eerste tussenadvies een lans gebroken voor de hantering van een rationale, zodat deze gaat functioneren met het oog op de realisering van een breed curriculum op scholen. De formulering, uitwerking en praktische toepassing van die rationale is een thema van dit tweede tussenadvies.

Het voorstel voor een rationale dat in de concept-werkopdracht is meegegeven bevat de drie doeldomeinen kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming. Het voorstel beschrijft de betekenis en functie ervan in brede zin. De rationale is een 'beschrijving van de bedoeling van het funderend onderwijs', geeft 'richting' aan de 'actualisering en kwaliteitsslag' die beoogd wordt met het landelijk curriculum. De rationale zou volgens dit voorstel als inleidende tekst in een 'preambule' kunnen fungeren bij de wettelijke vastlegging van de kerndoelen in een AMvB. Op welke wijze de rationale gehanteerd zou moeten worden en zou moeten doorwerken in onder meer de kerndoelen en het verdere curriculum, wordt met deze formuleringen niet aangegeven. Daarvoor doet de commissie in dit advies suggesties.

Hoewel ook voor de commissie de drie doeldomeinen de kern van de rationale vormen, heeft ze een aantal voorafgaande opmerkingen bij het aangeleverde voorstel in de concept-werkopdracht. Een eerste opmerking die hier past, betreft de formulering als zou de rationale de 'bedoeling' van het onderwijs als geheel tot uitdrukking brengen. Dit is een formulering die niet eerder in relevante documenten van de zijde van OCW of SLO is gehanteerd en zou volgens de commissie aangepast moeten worden. De rationale doet geen uitspraken over de bedoeling van het funderend onderwijs als geheel, maar fungeert als *centraal ontwerpkader* voor de ontwikkeling van het curriculum. Een rationale is een richtinggevend principe, het wijst aan, en geeft inhoudelijke argumentatie bij het ontwerpen van leerplankaders. De rationale geeft aan *waartoe* onderwijsactiviteiten dienen. Tot dusver is niet gesproken in termen van *bedoeling* maar van drie *doeldomeinen* van onderwijs. Daarmee kan de rationale volstaan.

Een tweede voorafgaande opmerking betreft de vrij uitgebreide beschrijving van wat het onderwijs zou moeten realiseren met betrekking tot deze doeldomeinen. Zo wordt bij het doeldomein kwalificatie opgemerkt dat scholen dienen bij te dragen aan een 'innovatieve economie' en bij persoonsvorming aan het 'geluk en welbevinden van individuen en groepen'. Afgezien van de vraag of en hoe deze onderwijsresultaten van scholen beoordeeld kunnen of zouden moeten worden, is het tamelijk verstrekkend deze

[9] Zie Kaders voor de toekomst, Tussenadvies 1 Wetenschappelijke Curriculumcommissie, november 2020. paragraaf 1.2 Noodzaak van verheldering.

bijdragen van scholen te verlangen. Ze plaatsen de school te zeer in functie van concrete doelen of wensbeelden (van de economie, de samenleving of het individu). Als onderdeel van de aanwijzingen voor het landelijk curriculum zouden deze materiële beschrijvingen achterwege moeten blijven. De aanwijzingen die de rationale op dit niveau bevat, betreffen de *vormgeving* van het curriculum, niet het vastleggen van een bepaald oogmerk of van dwingende inhoudelijke bepalingen.

Een rationale is geen superkerndoel. Het gaat in de rationale niet om de expressie van een centraal geformuleerde bedoeling van het onderwijs, waar alle scholen zich aan zouden moeten binden, en de rationale bevat ook geen beschrijving van de onderwijsinhoud. De rationale verwijst naar doeldomeinen en laat zien waar het in het onderwijs om moet gaan. Ze geeft daarmee richting aan curriculumontwikkeling. De commissie meent dat de aangeleverde rationale moet worden herschreven om daaraan te voldoen.

De commissie adviseert de voorgestelde tekst te versoberen en te beperken tot een korte beschrijving van de drie doeldomeinen. Bij *kwalificatie* gaat het om het verwerven van kennis, vaardigheden en houdingen die leerlingen in staat stellen zich te ontwikkelen en een basis te verwerven voor vervolgstudie of beroep. Bij *socialisatie* gaat het om een oriëntatie op verschillende culturen, praktijken en tradities (inclusief de verschillende waarden en normen die daarin een rol spelen) en het vermogen zich te verhouden tot de samenleving. Bij *persoonsvorming* gaat het om het ontwikkelen van een eigen positie en kritisch vermogen om als persoon verantwoordelijk in de wereld te staan. Het is voldoende het bij dergelijke formuleringen te laten en hier geen verdere doelstellingen aan te verbinden. Curriculumontwikkelaars, schoolleiders en leraren kunnen hier zelf mee aan de slag.

De commissie heeft in haar eerste advies al benadrukt dat de rationale *praktisch* ingezet moet kunnen worden. Voorkomen moet worden dat de rationale strijdpunt wordt in een ideologisch debat. Een rationale is een praktisch instrument. Praktisch betekent dit dat de drie doeldomeinen binnen de context van scholen gehanteerd en operationeel gemaakt kunnen worden. De rationale moet daar onderwijsmatig ingezet worden. Dat betekent dat er daadwerkelijk onderwijs mee gemaakt wordt. De rationale maakt duidelijk waar de aandacht van leerlingen voor gevraagd wordt, waar de school haar activiteiten op richt en welke verwachtingen verbonden zijn met het onderwijs. Onderwijs staat niet alleen in functie van het realiseren van leeropbrengsten maar heeft ook een beschavingsopdracht. De school is de plek waar het recht op onderwijs en de plicht tot onderwijs vorm wordt gegeven. De rationale maakt in de praktijk verschillende invullingen en uitwerkingen hiervan mogelijk.

Hoe kan een sober uitgewerkte rationale gehanteerd worden in het onderwijs? De commissie geeft enkele aanwijzingen voor een handelingsperspectief. De rationale wordt op verscheidene niveaus gehanteerd, op het niveau van het ontwerp van het landelijk curriculum, binnen de leergebieden, en op schoolniveau. Voor het *landelijk curriculum* geldt de rationale als formele structuur, ter aanduiding van het *waartoe* van het onderwijs. De rationale geeft aan op welke domeinen het onderwijs functioneert en waar het om gaat in dat onderwijs: kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming. De rationale

werkt vervolgens sturend op de *vormgeving* van onderwijs in de concrete *leergebieden*. Curriculumontwikkelaars en onderwijsprofessionals houden er rekening mee bij de keuzes van de stof en de inrichting van onderwijsactiviteiten. Daarbij biedt de rationale houvast. Tot slot: *scholen* gaan over de inrichting en de pedagogisch-didactische aanpak van hun onderwijs. De rationale is een algemene opdracht aan de school om aan de hand daarvan goed onderwijs vorm te geven. In schoolplannen kan dit worden verantwoord.

De doorwerking van de rationale in kerndoelen vraagt om een exercitie waarop in Curriculum.nu al is ingezet. Daarbij kan gedacht worden aan het ontwerpen van formuleringen die, waar mogelijk en toepasbaar, de beoogde kennis, vaardigheden en houdingen die passen bij de drie doeldomeinen in beeld brengen. Zoals hiervoor al is vastgesteld, dient dat in formele en niet in materiële zin te gebeuren. Formuleringen moeten slechts het 'wat' betreffen, om te voorkomen dat de overheid via de kerndoelen voorschrijft 'hoe' scholen hun onderwijs moeten geven. Is de rationale op deze manier richtinggevend en argumentatief voor de ontwikkeling van kerndoelen, dan vindt er ook doorwerking plaats in de leergebieden. Het is aan scholen, leraren en onderwijsteams om deze doorwerking verder vorm te geven. Over de meer exacte formulering van kerndoelen handelt het volgende hoofdstuk van dit advies.

De door het ministerie aangereikte rationale bevat tot slot een aantal aanwijzingen voor de gewenste opbouw van het curriculum. Deze zou moeten voorzien in:

- Het verschaffen van een brede basis van kennis, vakspecifieke en verbindende vaardigheden en houdingen (zie paragraaf 5);
- Het bieden van oriëntatie op mogelijke en gewenste toekomstperspectieven en keuzes voor (school)loopbanen;
- Het mogelijk maken van verdieping, enige mate van specialisatie en een keuze voor een vervolg (school)loopbaan.

De commissie kan zich vinden in deze algemene principes van opbouw, maar ziet geen bijzondere toegevoegde waarde als het de bedoeling is deze opbouw te verbinden aan de rationale. Bovendien lijken de principes vooral afgestemd te zijn op de kwalificatiefunctie van het onderwijs. Er dient consequent vanuit de rationale geredeneerd te worden, en dat gebeurt nu niet. De commissie adviseert expliciet aandacht te besteden aan principes van opbouw in een verdiepende studie over samenhang en doorlopende leerlijnen in het curriculum.

3.1 Visie op kerndoelen

De beweging die in en met het onderwijsveld sinds 2014 is ingezet (via Onderwijs2032 en Curriculum.nu) beoogt het actualiseren en bijstellen van kerndoelen en eindtermen. Daarop zijn de inspanningen gericht. Drie motieven zijn bij deze operatie in het geding. In de eerste plaats gaat het erom de kerndoelen en eindtermen opnieuw te verbinden met de huidige stand van kennis en inzichten in de vakdomeinen en leergebieden. De huidige kerndoelen dateren van 2006 en behoeven actualisering. Hierover bestaat grote consensus in het onderwijsveld en de politiek. In de tweede plaats is er de wens de kerndoelen te harmoniseren en zodoende de consistentie te bevorderen. Deze operatie brengt ook de wijzigingen die in de loop der jaren op onderdelen zijn aangebracht terug in een gezamenlijk verband. Een samenhangende beschrijving bevordert samenhang in het curriculum en helpt doorlopende leerlijnen tussen po en vo te doen ontstaan. In de derde plaats is er een behoefte aan concretisering van de kerndoelen. Deze zijn in 2006 geformuleerd als *aanbodsdoelen* en hebben een globaal karakter. Geconstateerd is dat leraren en schoolleiders hier onvoldoende houvast aan hebben.[10]

Bovenstaande brengt de commissie tot de voorafgaande vraag welke functie kerndoelen in de praktijk op dit moment hebben en, in meer fundamentele zin, wat ze beogen te zijn als wettelijke kaders voor curriculumontwikkeling. Empirisch onderzoek over het gebruik van kerndoelen op scholen is beperkt voorhanden.[11] In een evaluatie van de wet in 2011 werd geconstateerd dat kerndoelen, ruim vijftien jaar na de invoering ervan, niet veelvuldig door leraren werden geraadpleegd en geen grote rol spelen op de werkvloer. In de praktijk oriënteert men zich op het materiaal van methodenmakers en let men op wat er landelijk getoetst gaat worden. Schoolresultaten en doorstroomcijfers vormen vaak het uitgangspunt bij de beoordeling of het onderwijs al dan niet aan de doelstellingen voldoet.[12] Dat is een situatie die bij de invoering van kerndoelen niet zo werd voorzien. Kerndoelen zijn bedoeld als instrument voor curriculum- en onderwijsontwikkeling en scholen dienen de kerndoelen bij hun onderwijsactiviteiten te hanteren.[13] Ze zijn een onderdeel van de eigen kwaliteitszorg. Daarop zou opnieuw ingezet moeten worden. Scholen kunnen daarbij een ruimer gebruik maken van de inrichtingsvrijheid dan ze nu kennelijk in de praktijk doen. Scholen hebben zelfs de

---

[10] Zie o.a. http://www.pedagogischestudien.nl/download?type=document&identifier=616731). Uit de slotbeschouwing van dit onderzoek: "De complexiteit van de curriculumontwerptaak, de verdeling van zeggenschap, de helderheid van instructies aan de teams, de aanwezigheid van kaders om ontwerpbeslissingen tegen af te zetten, de motivatie en leerplankundige bekwaamheid van de teams, ze beïnvloeden allemaal de werkwijze binnen de scholen.", pp. 260-261.

[11] Er is Schots onderzoek waarin wordt gedocumenteerd wat leraren al of niet doen in reactie op een grootschalige nationale curriculumherziening die precies beoogde om de leraar als 'curriculum maker' in het centrum te plaatsen. Zie: Priestly, M., Biesta, G.J.J. & Robinson, S. (2015). *Teacher agency: An ecological approach*. London: Bloomsburry.

[12] P. 6 GION (2011). *Evaluatie van de nieuwe wetgeving voor de onderbouw voortgezet onderwijs. Eindrapportage*. Groningen: GION.

[13] De formulering in de Wet op het Primair Onderwijs (art. 9) luidt: 'Voor de school geldt de eis dat zij tenminste de kerndoelen bij haar onderwijsactiviteiten…hanteert'.

bevoegdheid eigen kerndoelen te hanteren, mits deze van dezelfde kwaliteit zijn als de wettelijk vastgelegde kerndoelen.[14]

Deze niet-beoogde en zelfs deviante ontwikkeling in het gebruik van kerndoelen is niet alleen scholen aan te rekenen. Vanaf de invoering van de kerndoelen in het funderend onderwijs in 1993 is het concept niet helder gedefinieerd. Eerder sprak men slechts van 'eindtermen'. Op advies van de Commissie Herziening Eindtermen is in 1990 de term 'kerndoel' ingevoerd om niet voor het hele onderwijs alleen gericht te zijn op eindniveaus. In latere adviezen is gewezen op de inherente spanning tussen de woorddelen 'kern' en 'doel', een spanning die enerzijds verwijst naar de aanbodscomponent (inhoud) en anderzijds naar het resultaat of de beheersingscomponent (doel).[15] In wetsteksten, memories van toelichting op diverse onderwijswetten en besluitteksten is deze ambiguïteit te herkennen. De aanbods- en beheersingselementen, het kennen en kunnen, staan naast elkaar vermeld, zonder onderscheid of heldere keuze. Behalve formuleringen over aanbod en beheersing, zijn er overigens ook formuleringen die verwachtingen tot uitdrukking brengen, de inspanning die van leerlingen, leraren en schoolleiders wordt gevraagd. Al met al is er veel onhelderheid te constateren in conceptueel en terminologisch opzicht.

Vergelijken we bijvoorbeeld de Wet op het Primair Onderwijs met het Besluit kerndoelen onderbouw voortgezet onderwijs, dan stelt de wetstekst dat kerndoelen een 'beschrijving' geven 'van kwaliteiten van leerlingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden'. Deze formulering keert ook terug als het gaat om eindtermen en is in de afgelopen decennia niet aangepast. In het Besluit wordt echter niet gesproken over de kwaliteiten van leerlingen, maar worden meerdere betekenissen tegelijkertijd aan de kerndoelen verbonden: 'Het geheel van samenhangende en daarom doorgenummerde kerndoelen geeft een beeld van het inhoudelijk aanbod van het onderwijs. Kerndoelen zijn hier streefdoelen.[16] Ze geven aan wat iedere school in elk geval nastreeft bij leerlingen. In de eerste plaats omschrijven de doelen het eind van een leerproces, niet de wijze waarop ze bereikt worden'. Hier worden dus verschillende karakteristieken van kerndoelen (aanbod, streven en beheersing) door elkaar gebruikt. Deze formuleringen zijn te inconsistent om scholen helderheid en houvast te geven. Ze geven veel interpretatieruimte, maar geen richting. Die ruimte wordt in de praktijk ingevuld door een tweede ring van onderwijsexperts, te weten methodenmakers en toetsontwikkelaars.

De Curriculumcommissie constateert daarom dat het in wet- en regelgeving ontbreekt aan een heldere definiëring van wat kerndoelen zijn. Wel kunnen in gehanteerde formuleringen de onderscheiden functies van kerndoelen worden afgelezen. Ze worden echter niet onderscheiden maar door elkaar gebruikt, ook in de huidige kerndoelen die 'aanbodsdoelen' heten. Wanneer we de belangrijkste functies proberen te identificeren,

---

[14] Dit wordt de substitutiebepaling genoemd. WPO, artikel 9, lid 10.

[15] Commissie-Van Wijnen (2002)*. Verantwoording delen, Herziening van de kerndoelen basisonderwijs met oog op ruimte voor de scholen.*

[16] Besluit onderbouw voortgezet onderwijs. https://wetten.overheid.nl/BWBR0019945/2010-08-01

dan worden er drie zichtbaar. Kerndoelen beschrijven een aanbod, ze beschrijven een verwachting van wat ermee gedaan wordt en ze spreken over de beheersing van eindniveaus. Dit zijn inderdaad centrale functies die ook steun vinden in de wetenschappelijke literatuur. De Curriculumcommissie stelt voor deze functies te benoemen en in onderscheid van elkaar te hanteren. Enerzijds zijn kerndoelen het instrument om een onderwijsaanbod wettelijk vast te leggen, anderzijds geven ze aan wat er in het curriculum bereikt moet worden door middel van onderwijsactiviteiten. Wanneer het uitgangspunt is kerndoelen te harmoniseren, is het van belang te starten met stabiele begrippen. De commissie doet daarvoor suggesties in dit tussenadvies.

De commissie ziet in kerndoelen wettelijk vastgelegde leerplankaders, ingericht op basis van een rationale. Ze hebben primair een functie voor de ontwikkeling van onderwijs en houden een opdracht in voor scholen. In het verleden is ook wel beklemtoond dat kerndoelen primair in verband moeten worden gezien met de sturende functie van de overheid en dus in het teken staan van publieke verantwoording door scholen, maar deze benadering is beslist niet langer dominant.[17] Sinds de commissie-Dijsselbloem wordt de professionaliteit van de leraar en schoolleider benadrukt. De Curriculumcommissie is van oordeel dat kerndoelen de deskundigheid van onderwijsprofessionals op de werkvloer dienen te ondersteunen en ook te bevestigen. Ze vragen iets van onderwijsprofessionals. Hun deskundigheid is nodig bij het maken van onderwijs, temeer daar de kerndoelen nooit volledig het 'wat' van het te geven onderwijs adequaat kunnen omvatten.

Eerder bestond er de opvatting dat kerndoelen uniforme leerresultaten mogelijk moesten maken en specifieke formuleringen moesten bevatten. Bij de herziening van de eerste generatie kerndoelen is die opvatting verlaten met het oog op de inrichtingsvrijheid van scholen. De kerndoelen van 2006 zijn daarom als globale aanbodsdoelen geformuleerd, later aangevuld met referentieniveaus voor taal en rekenen die uitdrukten welk beheersingsniveau verwacht werd. Hoewel deze kerndoelen aan scholen de ruimte moesten bieden om zelf meer te sturen op het eigen onderwijsaanbod, bleek bij de eerste evaluatie in 2011 dat dit niet zo uitpakte. In de huidige herzieningsoperatie is het de bedoeling de kerndoelen concreter te maken. Er is behoefte beheersingscomponenten toe te voegen. Uit internationaal onderzoek is bekend dat deze pendulebeweging ook in andere landen plaatsvindt.[18] Wel kan de fluctuatie in deze beweging worden gemitigeerd door helder te maken welke functie kerndoelen vervullen, welke mate van concreetheid gewenst is en hoe ze flexibel en gedifferentieerd ingezet kunnen worden. Dat maakt het stelsel stabieler en meer toekomstbestendig.

---

[17] Commissie-Van Wijnen en Commissie-Dijsselbloem.

[18] http://www.cidree.org/wp-content/uploads/2018/07/yb_13_balancing_curriculum_regulation_and_freedom.pdf.
Zie ook Nieveen, N.; Kuiper, W. (2012) *European Educational Research Journal, volume 11, issue 3*, pp. 357-368

3.2 Naar een gedifferentieerde inzet van kerndoelen

Onderwijsdoelen zijn nooit alleen maar doelen van een bepaalde soort. Dat zou een te uniforme onderwijsaanpak opleveren of in de praktijk te beperkend werken. In de wetenschappelijke literatuur is de 'complexity of educational aims' een bekend thema.[19] Er zijn allerlei typen onderwijsdoelen. Die verscheidenheid aan doelen wordt in het onderwijsveld herkend. In de opbrengst van Curriculum.nu (en met name in de bouwstenen) is al een grotere variëteit aan uitdrukkingen te vinden. In discussies over goed onderwijs wordt naar voren gebracht dat het onderwijs niet alleen om kwalificatie of leeropbrengsten zou moeten draaien, maar ook om persoonsvorming of wat de samenleving via onderwijs aan een volgende generatie wil meegeven. Voorts is opgemerkt dat kerndoelen minder globaal beschreven dienen te worden en niet alleen beperkt kunnen blijven tot aanbodsdoelen. Hierboven werd uit een analyse van wetsteksten en officiële besluiten duidelijk dat ook in overheidsdocumentatie aan meerdere soorten onderwijsdoelen wordt gerefereerd.

Deze constateringen maken duidelijk dat de discussie over wat kerndoelen zijn en welke er precies gehanteerd moeten worden niet uitgekristalliseerd is in Nederland. Voor een vruchtbaar vervolg en met het oog op de werkopdracht aan SLO moet de conceptuele en terminologische onhelderheid verholpen worden en moet gewerkt worden met stabiele begrippen. De commissie stelt daarom voor drie vaste typen kerndoelen te onderscheiden: aanbodsdoelen, inspanningsdoelen en beheersingsdoelen. Deze typologie bouwt voort op wetenschappelijke inzichten waarin onderscheid wordt gemaakt tussen wat beoogd wordt met het curriculum (aanbod) en wat daarmee bereikt kan worden (beheersing c.q. leerervaringen). Bij wat bereikt dient te worden, gaat het enerzijds om een beheersing van het aanbod, anderzijds om een zodanige kennismaking met het aanbod dat hierdoor leerervaringen en/of expressieve reacties worden opgeroepen.[20] Dit onderscheid keert terug in curriculumtheorieën wanneer wordt aangegeven wat met een beoogd curriculum bereikt zou moeten worden ('attained curriculum').[21] De typologie van doelen die de commissie in dit rapport suggereert gaat hierop terug.

---

[19] Bruner, Het breder opvatten van onderwijsdoelen vindt zijn wortels onder meer in vormingstheoretische benaderingen van onderwijs en didaktiek, vgl. Bruner en Klafki (Bruner, J. (1996). *The culture of education*. Cambridge, MA: Harvard University Press; Klafki, W. (2007). *Neue Studien zur Bildungstheorie und Didaktik. Zeitgemäße Allgemeinbildung und kritisch-konstruktive Didaktik*. Weinheim/Frankfurt: Beltz.)

[20] Elliott Eisner heeft een inmiddels welbekend onderscheid in omloop gebracht tussen 'instructional objectives' en 'expressive objectives'. Het eerste doel ziet op 'mastery', de tweede is meer evocatief en ziet op expressieve reacties. Eisner, E. (1967). 'Educational objectives: Help or hindrance?'. *The School Review 75*, 250-260. Eisner, E. (1969). 'Instructional and expressive educational objectives: Their formulation and use in curriculum'. In: W. Popham, E. Eisner, H. Sullivan & L. Tyler (Eds), *Instructional objectives* (pp. 1-18). Chicago: Rand McNally. Zie ook: Stenhouse, L. (1975). *An introduction to curriculum research and development.* Oxford: Heinemann, 78-79.

[21] Zie hiervoor onder meer Thijs, A., & Akker, J. van den (2009). *Leerplan in ontwikkeling*. Enschede: SLO

Hoe dient gekeken te worden naar deze typologie? Kerndoelen zijn een *opdracht aan de school*. De drie typen geven aan waar een school voor dient te zorgen.
Aanbodsdoelen geven de contouren van het beoogde curriculum en beschrijven waar een school in haar onderwijsaanbod voor heeft te zorgen. Zij beschrijven het 'wat' waar iedere leerling mee in aanraking dient te komen. Aanbodsdoelen zijn altijd impliciet of expliciet aan de orde. Ze kunnen niet gemist worden, omdat ze aangeven waar iedere leerling recht op heeft. Daarmee vormen ze ook een basis voor de bezinning op gelijke kansen in het onderwijs.
Inspannings- en beheersingsdoelen geven aan waar het onderwijs op gericht is en wat er bereikt wil worden. Hierbij wordt dus onderscheid gemaakt tussen het bereiken van leerervaringen en het realiseren van leeropbrengsten ('experienced and learned curriculum´).[22] Dit onderscheid doet zich voor in alle leergebieden. We spreken van een inspanningsdoel (of ervaringsdoel) met het oog op een leerervaring die met het onderwijs bewerkstelligd wordt en we spreken van een beheersingsdoel als er niveaus behaald moeten worden. Inspanningsdoelen geven aan wat er gedaan moet worden door leerlingen in situaties van 'open leren', waarbij het niet primair gaat om de beheersing van kennis of van een vaardigheid maar om een ervaring of een subjectieve respons. Beheersingsdoelen beschrijven de minimale streefwaarden ten aanzien van de te verwerven kennis, inzichten, vaardigheden en houdingen.

Kerndoelen zijn een uitgangspunt voor onderwijsprofessionals ter bepaling van wat er aangeboden, ervaren en beheerst moet worden. In de praktijk zal er altijd samenhang en overlap zijn tussen aanbod, inspanning en beheersing. Het onderscheid tussen aanbod, inspanning (ervaring) en beheersing maakt een gevarieerde onderwijsaanpak mogelijk. Daarbij moet worden bezien welke doelen het beste passen en het meest geëigend zijn in de leergebieden. Het aanleren van een taal, het uitvoeren van proeven of de kennismaking met het cultuurgoed van een samenleving vragen een specifieke benadering en een gedifferentieerde inzet van kerndoelen. Dat is ook aan de orde bij de meer normatieve kanten van het curriculum, bijvoorbeeld waar rondom burgerschap er wel duidelijke verwachtingen kunnen zijn waar iedere leerling mee in aanraking moet komen (aanbod), wat leerlingen moeten weten en welke inspanning daarbij verwacht wordt met het oog op een leerervaring, zonder dat in meetbare termen kan worden aangegeven wanneer burgerschap beheerst wordt.

Deze kerndoelen moeten ook een verbinding hebben met de rationale en de daarin opgenomen doeldomeinen. Kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming zijn echter niet op uniforme wijze onder te brengen bij aanbod, inspanning of beheersing. Voor het kwalificatiedomein zullen aanbod en beheersing belangrijk zijn. Voor het socialisatiedomein aanbod en inspanning en slechts ten dele beheersing. Voor het domein van de persoonsvorming is beheersing geen doel, maar is vooral inspanning, vaak in het licht van een bepaald aanbod, aan de orde. Persoonsvorming is iets kwalitatiefs, speelt

[22] John I. Goodlad e.a., *Curriculum Inquiry. The Study of Curriculum Practice.* Hier wordt onderscheid gemaakt tussen het beoogde curriculum (formal) dat een aanbod beschrijft en het bereikte curriculum (attained) in termen van leerervaringen en leeropbrengsten. Latere auteurs bouwen hierop voort.

zich af in pedagogische relaties en voltrekt zich in het innerlijk van de leerling. Hier passen geen beheersingsniveaus bij, wel de inspanning om te zorgen voor individuele leerervaringen in een vormende omgeving. Per leergebied zal moeten worden beoordeeld op welke wijze de rationale door kan werken in de kerndoelen.

De commissie beveelt een gedifferentieerde inzet van kerndoelen aan. De hantering van een grotere variëteit aan typen kerndoelen stimuleert tot een breder spectrum van onderwijsactiviteiten. Ze geven het onderwijsveld instrumenten voor een benadering waarin het niet alleen gaat om kwalificatie, maar ook om socialisatie en persoonsvorming. Ze maken brede vorming mogelijk en stimuleren tot het ontwerp van een breed en gevarieerd curriculum. Deze gedifferentieerde inzet van kerndoelen vraagt een zekere behendigheid in het hanteren ervan. Een belangrijk praktisch hulpmiddel hierbij is de vaststelling van handelingswerkwoorden die uitdrukken welke onderwijsmatige handeling bij elk van de kerndoelen wordt verwacht. Voor ieder leergebied kunnen kerndoelen worden geformuleerd in het licht van zowel de drie doeldomeinen van de rationale als van de aangereikte drievoudige typologie. Daarmee kan in de ontwerpfase worden bepaald welke keuzes passen bij een gedifferentieerde inzet van kerndoelen per leergebied.

3.3 Betekenis voor de werkopdracht aan SLO

De concept-werkopdracht formuleert ten aanzien van het opstellen van de concept-kerndoelen een aantal uitgangspunten. Ze zijn in punten (bullets) ondergebracht en we lopen deze langs en maken er opmerkingen bij. Het eerste (en belangrijkste) uitgangspunt in de concept-werkopdracht luidt als volgt:

> 'De concept-kerndoelen beschrijven een aanbod, met een opbouw en zo mogelijk een norm. Het gaat om doelen die beschrijven wat alle leerlingen moeten kennen. Ze gelden voor alle leerlingen en scholen in het po, de onderbouw vo en in het (v)so, met uitzondering van zeer moeilijk lerende en ernstig meervoudig beperkte leerlingen'.

In deze formulering is de eerder geconstateerde conceptuele ambiguïteit nog niet overwonnen. De concept-kerndoelen beschrijven enerzijds een 'aanbod' en anderzijds 'wat alle leerlingen moeten kennen'. Duidelijk is dat het idee dat kerndoelen alleen aanbodsdoelen zijn, is verlaten. Er wordt immers gesproken over de toevoeging van een *norm*, 'zo mogelijk'. Er wordt dus toegewerkt naar beheersingsdoelen waar die mogelijk zijn. Deze worden nu geconstrueerd als aanbodsdoelen met een norm. Het zou echter beter zijn beheersingsdoelen te zien als kerndoelen van een eigen soort. Overigens is bij alle doelen (aanbods-, inspannings- en beheersingsdoelen) de vraag aan de orde wanneer er aan het doel is voldaan en is er dus sprake van een standaard. Deze hoeft in het landelijk curriculum overigens niet altijd geëxpliciteerd te worden. Het zijn de scholen die zich dienen te verantwoorden op dit punt.
De concept-werkopdracht stelt dat waar het niet mogelijk of wenselijk is een norm te hanteren, er in elk geval sprake moet zijn van een 'opbouw' (p.5). Met opbouw wordt hier een leerlijn in de stof bedoeld in de overgang van po naar vo. Wat deze opbouw concreet behelst en of ze alleen van toepassing is bij aanbodsdoelen, wordt uit de tekst

niet duidelijk. Po en vo zijn onderscheiden compartimenten met een eigen karakter en dat gegeven zal in deze opbouw verdisconteerd moeten worden.

De commissie stelt voor de formulering aan te passen en in de werkopdracht te werken met heldere definities en eenduidige formuleringen. Wat de concept-kerndoelen betreft moet deze komen te luiden: 'De concept-kerndoelen beschrijven een aanbod, een inspanning, en, waar toepasselijk, een niveau van beheersing. Het gaat om drie typen kerndoelen die aangeven waar leerlingen mee in aanraking moeten komen, welke inspanning van hen wordt verwacht met het oog op leerervaringen, en wat er uiteindelijk beheerst moet worden'.
In het hanteren van zowel beheersingsdoelen als referentiekaders voor taal en rekenen kan een doublure worden gezien. Toch kunnen de referentieniveaus niet worden gemist. In een aantal gevallen zijn er internationale referentieniveaus waarmee vergeleken moet kunnen worden, niet alleen voor taal en rekenen, maar ook het Europees Referentie Kader voor Moderne Vreemde Talen. De referentieniveaus voor taal en rekenen moeten (gefaseerd) mee ontwikkeld worden met de kerndoelen. De praktische reden is dat er anders veel informatie in de kerndoelen moet worden opgenomen. Een meer principiële reden is dat referentiekaders de functie hebben van het bewaken van de eindniveaus en een ijkpunt vormen voor beheersingsdoelen. De aangepaste referentieniveaus moeten dan wel aansluiten bij de kerndoelen. Het voornemen de huidige referentieniveaus te evalueren[23] en vervolgens te herformuleren is zinvol en kan onderdeel zijn van de systemische aanpak van curriculumherijking.

Overigens zijn niet alleen de referentiekaders sturend bij het gebruik van kerndoelen. Door middel van het formuleren van tussendoelen en leerlijnen (de zogenaamde 'tule's') kunnen voorbeelden worden aangereikt die helpen bij de implementatie van kerndoelen in het onderwijs. Dit is ook wenselijk in de nieuwe situatie.

Het tweede uitgangspunt (tweede bullet) gaat over de uitwerking in een set kerndoelen voor het po en een set kerndoelen voor de onderbouw van het vo. Deze dubbele set is van instrumenteel en operationeel belang voor het ontwerpen van doorlopende leerlijnen, mede in verband met de drempelloze overgang tussen po en onderbouw vo. In de uitvoering dient echter rekening te worden gehouden met het eigen karakter en het gevarieerde onderscheid van po en onderbouw vo.
De commissie is het eens met de opmerking in de concept-werkopdracht aan SLO dat de concept-kerndoelen po worden beschreven op één niveau. Voor de onderbouw vo geldt dat naast de concept-kerndoelen voor de eerste twee leerjaren (vmbo/havo/vwo) waar nodig ook concept-kerndoelen worden geformuleerd voor leerjaar drie (havo/vwo). Dit betreft met name kwalificerende/cognitieve doelen. Het is vooral belangrijk voor een goede doorlopende leerlijn van leerjaar drie (havo/vwo) naar de bovenbouw.

[23] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/10/13/kamerbrief-stand-van-zaken-leesoffensief

Wat de opsomming van de negen leergebieden (derde bullet) betreft, merkt de commissie op dat er domeinen zijn die wel in de wet staan, maar in de beschrijving nu niet gedekt zijn. De negen leergebieden wijken dus af van wat elders staat beschreven, bijvoorbeeld in de Wet op het primair onderwijs. Daar wordt onder meer gesproken over 'geestelijke stromingen'. Daaraan wordt nu geen aandacht besteed, evenmin als aan levensbeschouwelijke vorming als generieke opdracht. De opdrachtgever (OCW) dient hierover duidelijkheid te verschaffen. In haar eerste tussenadvies gaf de commissie al aan dat bezinning op de grondslag voor de indeling van de leergebieden in de toekomst nodig is.

De concept-werkopdracht vermeldt vervolgens dat er aandacht moet worden besteed aan de onderwerpen racisme, discriminatie, antisemitisme, koloniaal verleden en migratiegeschiedenis (vierde bullet). De Tweede Kamer heeft gevraagd deze onderwerpen in het curriculum op te nemen. Dergelijke concrete invullingen zijn in het verleden wel als sturend beoordeeld in relatie tot de inrichtingsvrijheid, onder meer door de Raad van State.[24] Het komt de commissie echter voor dat deze onderwerpen regulier aan de orde dienen te komen in het leergebied Mens & Maatschappij. Ze kunnen worden aangeduid in een kerndoel.

Ten aanzien van het uitgangspunt met betrekking tot de rationale (vijfde bullet) adviseert de commissie de volgende formulering: 'De concept-kerndoelen worden uitgewerkt in lijn met een rationale. De rationale omvat de drie doeldomeinen kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming. De doeldomeinen geven een kader voor en richting aan de ontwikkeling van onderwijsinhouden die in het formele landelijke curriculum moeten worden opgenomen'.

De concept-werkopdracht bevat in de paragrafen 2 en 4 verdere aanwijzingen voor de formulering van kerndoelen. De commissie merkt hierbij op dat niet alle kerndoelen een aanbod beschrijven. Het is mogelijk beheersingsdoelen te beschrijven waarbij het aanbod is geïmpliceerd. Verder wordt er gesuggereerd dat er doelen zijn met en doelen zonder een norm. Het stipuleren van een norm is echter niet specifiek voor beheersingsdoelen. De commissie doet de suggestie de aanwijzingen te herzien in het licht van het onderscheid tussen aanbods-, inspannings- en beheersingsdoelen, ieder met eigen standaarden en handelingswoorden.

Vakvaardigheden zijn niet los te leren van inhouden, zo wordt terecht gesteld. Verbindende vaardigheden zouden in alle leergebieden moeten worden uitgewerkt, zo stelt de concept-werkopdracht (4.4.d.). De commissie ziet niet hoe dat met de huidige stand van inzichten kan en heeft ook in het model verbindende vaardigheden hiervoor onvoldoende aanknopingspunten gevonden (zie hoofdstuk 6 van dit advies).

---

[24] Advies van 16 december 2008, no. W05.08.0440/I , Bijvoegsel Staatscourant 9 juni 2009, nr. 103; Advies van 12 maart 2009, no. W05.08.0382/I, Staatscourant 2009, 10317.

De mondiale thema's keren in de concept-werkopdracht terug (4.4.e.). In haar eerste tussenadvies heeft de commissie zich al uitgesproken over de inzet van de mondiale thema's. Haar aanbeveling was deze als sturend ontwerpprincipe voor alle leergebieden te laten vallen en ze te betrekken bij leergebieden waar ze een eigen functie en toegevoegde waarde hebben.

Over het beoordelingskader kansengelijkheid is in het eerste tussenadvies gesproken. In plaats van een beoordelingskader alleen voor taal en rekenen zou een breder beoordelingskader moeten worden ontworpen. De commissie adviseert hierover een verdiepende studie te verrichten, zoals ook genoemd in haar eerste tussenadvies.

4. Ontwerpruimte en overladenheid

Aangezien de kerndoelen per leergebied worden geschreven, is het nodig een maatstaf te kennen voor de bepaling van de relatieve ruimte van ieder leergebied in het beoogd curriculum. Dit wordt in een door SLO aangeleverd basismodel 'ontwerptijd' genoemd.[25] De concept-werkopdracht neemt deze term over en omschrijft hem als 'de hoeveelheid tijd die de te ontwikkelen onderwijsdoelen per leergebied mogen beslaan'. Het gaat hier echter niet om (werkelijke) tijd en al evenmin om de onderwijstijd die wettelijk is toegekend aan scholen, maar om een maatstaf ter bepaling van de omvang en ruimte van leergebieden met hun kerndoelen ten opzichte van elkaar. Ontwerptijd kan gemakkelijk worden verward met onderwijstijd. Om deze verwarring niet te laten ontstaan stelt de commissie voor te spreken van: *ontwerpruimte*.

Het gaat in deze benadering om de ruimte voor de leergebieden, mede ter bepaling van het aantal en de omvang van daarbij te ontwerpen kerndoelen. Die ruimte is per definitie beperkt, zeker als de aanname in aanmerking wordt genomen dat alle kerndoelen in 70% van de onderwijstijd aan de orde moeten kunnen komen. Scholen kunnen hier in de vormgeving van het eigen curriculum van afwijken, aangezien zij gaan over de verdeling van de onderwijstijd, en ook over de eigen accenten die zij daarin willen aanbrengen. De concretisering van het schoolcurriculum in een lessentabel hoort bij de inrichtingsvrijheid van scholen.

In het hierboven genoemde basismodel is de 70-30-procentsverhouding tussen een vast deel en een differentieel deel aangehouden. Deze verhouding ligt niet wettelijk vast, maar wordt als vuistregel aangehouden om overladenheid te voorkomen en scholen ruimte te geven eigen keuzes te maken. Deze ruimte voor eigen keuzes bevestigt de inrichtingsvrijheid van scholen en geeft er een duidelijke eigen dimensie aan. Het is belangrijk dat steeds voor ogen te houden. De inrichting van de feitelijke onderwijstijd door scholen is iets anders dan de bepaling van verhoudingen in het landelijk curriculum, de ontwerpruimte.

De ontwerpruimte wordt gehanteerd als een rekenkundig instrument voor de ontwikkeling van het landelijk curriculum. Het geeft verhoudingsgetallen voor de ruimte van ieder leergebied in het vaste deel. Het verantwoordt daarmee op landelijk niveau het beslag van de kerndoelen zonder de ruimte weg te nemen van scholen om invulling te geven aan het onderwijs dat hen voor ogen staat. Het differentieel deel is bedoeld om scholen deze ruimte te geven. Dat betekent dat overladenheid in het vaste deel moet worden voorkomen. Daarom wordt in de concept-werkopdracht aangegeven dat de kerndoelen per leergebied zich daadwerkelijk tot de kern dienen te beperken. Dat is een belangrijk uitgangspunt bij de herziening van het stelsel van kerndoelen.

---

[25] SLO (2020). *Verdeling van ontwerptijd voor ontwikkeling van kerndoelen. Voorstel vanuit een basismodel***.** Amersfoort: SLO.

Het is niet eenvoudig het vraagstuk van overladenheid in relatie tot het vaste deel van 70% onderwijstijd te overzien. Daarbij zou ook het type onderwijsactiviteit in beeld moeten worden gebracht in termen van aanbod, inspanning en beheersing. Het is echter niet duidelijk wat hiervan precies in de 70% onderwijstijd past en op welk niveau de leerlingen dan zijn gebracht (de concept-werkopdracht spreekt over wat 'alle leerlingen' moeten kennen).

Het is nuttig en nodig een maatstaf te hebben ter bepaling van de relatieve ruimte van kerndoelen. Die maatstaf is nu vergelijkenderwijs tot stand gekomen, de empirische basis ervan kan verder worden versterkt. Ook is het van belang inhoudelijke gronden voor keuzes te expliciteren. Uiteindelijk zal het moeten gaan om het inhoudelijk gewicht dat aan leergebieden en kerndoelen wordt toegekend. Het model kan daarmee voor dit moment volstaan. De Curriculumcommissie zou in de toekomst en als onderdeel van een vaste cyclus van curriculumherijking meer onderzoek willen (laten) doen naar de ontwikkeling en hantering van een dergelijk instrument. Het model of instrument zelf kan daarmee verfijnd worden. Ook met het oog op het thema kansengelijkheid is dat een relevante exercitie. Het zou in dat verband goed zijn een internationale benchmark uit te voeren en ´best practices´ in kaart te brengen.

De toevoeging van twee nieuwe leergebieden Burgerschap en Digitale geletterdheid betekent dat de relatieve ruimte van andere leergebieden afneemt. Het is aan de scholen om te bepalen welke ruimte leergebieden uiteindelijk krijgen in de lessentabel. De komst van nieuwe leergebieden legt echter wel druk op de hoeveelheid kerndoelen.[26] Daardoor is niet uit te sluiten dat het aantal kerndoelen zal toenemen. Deze keuze hoeft op zich niet te leiden tot overladenheid. De inspanning om overladenheid in het curriculum te voorkomen, is niet alleen een kwantitatief maar ook een kwalitatief vraagstuk. Het is van belang dat op landelijk niveau al in de ontwerpfase van het beoogd curriculum wordt nagedacht over mogelijkheden van integratie. Een doordachte samenhang tussen kerndoelen en in het beoogd en uitgevoerd curriculum draagt sterk bij aan het terugdringen van overladenheid.

[26] Zie Tussenadvies 1 paragraaf 3.3.

5. Werkwijze en proces

De concept-werkopdracht bevat een aantal aanwijzingen voor de te volgen werkwijze in de komende fase en het bredere werkproces. De Curriculumcommissie brengt advies uit over de in de concept-werkopdracht genoemde tussenproducten. Voorgesteld wordt als eerste tussenproduct een raamwerk te ontwikkelen per leergebied. Daarin wordt aangegeven welke inhouden per leergebied geïdentificeerd worden met het oog op de ontwikkeling van concept-kerndoelen, gebaseerd op de opbrengst van Curriculum.nu. Die opbrengst bestaat uit visies, grote opdrachten en bouwstenen die als geheel worden gewogen met het oog op dit raamwerk. Deze aanpak, waarbij opnieuw het onderwijsveld, leraren, schoolleiders en deskundigen worden betrokken, gaat vooraf aan het eigenlijk proces van het ontwikkelen van concept-kerndoelen.

De commissie beveelt aan bij deze aanpak de vakwetenschappelijke inbreng een duidelijk eigen plaats te geven. Die zal nodig zijn om de empirische en theoretische onderbouwing van te maken keuzes per leergebied te borgen. Voorts is het van belang dat in de eerste selecties van concept-kerndoelen per leergebied de aanbevolen aanpak in het licht van de rationale en de verschillende typen kerndoelen wordt toegepast en beproefd. Daarvoor is de volgende fase in het proces bedoeld.

De commissie acht een zorgvuldig proces van curriculumontwikkeling van het grootste belang. Tegelijkertijd is het van belang dat er voortgang wordt gemaakt en dat de brede consultaties die SLO voornemens is uit te voeren geen vertragende factor blijken te zijn. Het ontwerpen van concept-kerndoelen behoort tot de expertise van SLO. Dit werk moet op een gegeven moment worden uitgevoerd, de huidige generatie kerndoelen verdient op meerdere onderdelen bijstelling. In het perspectief van een in te richten vaste cyclus van periodieke herijking zal er in de toekomst blijvende betrokkenheid zijn van het veld en alle relevante partners in dit proces. Dat neemt in zekere zin de druk bij deze herziening weg om alles wat zich in de discussie aandient in deze fase te moeten regelen.
De commissie merkt op dat, waar de regie om te komen tot kerndoelen bij OCW en SLO ligt, het niet duidelijk is onder wiens regie het bredere proces van curriculumherijking plaatsvindt. Mogelijke regieverlegenheid moet in de toekomst in een meer systemische aanpak worden opgelost.

6. Verbindende vaardigheden

Aan de concept-werkopdracht is een notitie toegevoegd over verbindende vaardigheden. Deze is door SLO in november 2020 opgesteld, na oplevering van de resultaten van Curriculum.nu. Er is een inhoudelijke verbinding met de kerndoelen. De ontwerpteams van Curriculum.nu hebben al bouwstenen aangeleverd voor kerndoelen met betrekking tot denk- en werkwijzen. Deze teams kregen een 'handreiking brede vaardigheden' mee, waarin negen vaardigheden werden geïdentificeerd, die vervolgens zijn betrokken bij de uitwerking van de visies, grote opdrachten en bouwstenen.

Rond deze handreiking brede vaardigheden zijn steeds veel problemen gesignaleerd. Zo waren er vragen met betrekking tot de definities van de negen vaardigheden die werden onderscheiden. De handreiking bevatte geen argumentatie waarom juist deze negen vaardigheden waren geselecteerd. Een inventarisatie van hoe in andere met Nederland vergelijkbare landen dergelijke vaardigheden in curricula zijn opgenomen, wierp dan ook geen nieuw licht op de zaak. Er is ook discussie geweest over de vraag of deze brede vaardigheden – in een eerder stadium aangeduid als 21^{e-}eeuwse vaardigheden – wel onderwijsbaar zijn. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat domeinspecifieke kennis en vaardigheden aangeleerd kunnen worden, maar dat dit veel minder duidelijk is bij generieke vaardigheden.[27]

In het traject van Curriculum.nu kwam het niet tot een eenduidige hantering van vaardigheden. Zo is geconstateerd dat vijf van de negen ontwikkelteams naast of in plaats van de gegeven brede vaardigheden denk-, werk-, handel- en maakwijzen voor het eigen leergebied hadden ontwikkeld. SLO schrijft daarover: 'In combinatie met de negen al uitgeschreven brede vaardigheden zijn zo voor het gehele curriculum meer dan vijftig verschillende vaardigheden en werkwijzen opgeleverd in de voorstellen van Curriculum.nu. Doordat deze vaardigheden niet in alle gevallen goed van elkaar te (onder)scheiden zijn, leidt dat tot een onoverzichtelijk set aan vaardigheden die de samenhang tussen de leergebieden en van het gehele curriculum niet ten goede komt'.[28]

Deze analyse heeft geresulteerd in een nieuw voorstel van SLO voor een conceptueel kader voor brede vaardigheden. Brede vaardigheden worden nu 'verbindende vaardigheden' genoemd. Dit kader zou herkenbaar en werkbaar voor alle leergebieden moeten zijn.[29] Er worden in het nieuwe voorstel zeven deelcategorieën verbindende vaardigheden onderscheiden: (1) analytisch denken, (2) kritisch denken, (3) creatief denken, (4) communiceren, (5) zelfsturing, (6) praktisch handelen, en (7) sociaal handelen. Deze vaardigheden zouden geoefend moeten worden in de specifieke context van een vak, leergebied of leersituatie.

---

[27] Tricot A. & Sweller J. (2014), Domain-specific Knowledge and Why Teaching Generic Skills Does Not Work'. In *Educational Psychology Review*, 26 (2), 265-283.

[28] Visser, A. (2020) *Verbindende vaardigheden; Synthese vanuit de opbrengsten van Curriculum.nu*. Amersfoort: SLO. p. 5

[29] Visser 2020

Het is goed mogelijk binnen leergebieden vaardigheden, bijvoorbeeld in de vorm van denk- en werkwijzen, te formuleren die in kerndoelen (en eindtermen) opgenomen kunnen worden. Daarbij zou een rationale gehanteerd moeten worden – als voorgesteld in dit advies - om inhoudelijke keuzes te beargumenteren. Het is aan te bevelen bij de bezinning op de plaats van vaardigheden in de kerndoelen deze primair te verbinden aan de stof van de leergebieden. De generalisatie van deze vaardigheden naar andere leergebieden of nieuwe contexten is een ingewikkeld curriculair en onderwijskundig vraagstuk. De commissie adviseert hierover een verdiepende studie te verrichten.

De Curriculumcommissie is van oordeel dat er meer onderzoek nodig is om te komen tot implementatie van verbindende vaardigheden in kerndoelen.[30] Via een beperkt aantal domeinspecifieke vaardigheden is het wellicht mogelijk de verbinding tussen leergebieden te leggen daar waar die leergebieden inhoudelijk verwant zijn (bijvoorbeeld in het geval van Mens & Maatschappij en Burgerschap) en die vaardigheden op een zeker abstractieniveau kunnen worden geformuleerd (bijvoorbeeld in het geval van probleemoplossend denken of bij onderzoeksvaardigheden). Het conceptueel kader, dat vanuit SLO is aangereikt, biedt daarvoor goede aanknopingspunten. Wel is het zo dat ook deze nog niet de boogde conceptuele helderheid biedt die nodig is, ook hierover adviseert de commissie in een verdiepende studie aandacht aan te besteden.

Een vervolgvraag is in hoeverre het mogelijk en nodig is dat *alle* verbindende vaardigheden bij alle leergebieden herkenbaar terugkomen. Verder is er de vraag naar de positionering van die vaardigheden in de opbouw van het curriculum, mede gelet op inzichten uit de ontwikkelingspsychologie. De commissie adviseert nader onderzoek over verbindende vaardigheden. In alle gevallen, zowel binnen als tussen leergebieden, zijn heldere definities, een deugdelijke wetenschappelijke onderbouwing en de hantering van een rationale voor de keuzes van denk- en werkwijzen voorwaardelijk. Het is van belang hierbij ook internationale vergelijkingen te maken.

[30] Barnett S.M. & Koslowski, B. (2002), Adaptive expertise: Effects of type of experience and thelLevel of theoretical understanding it generates. In *Thinking and Reasoning,* 8 (4), 237-267.

7. Conclusies en adviezen

De wetenschappelijke Curriculumcommissie is gevraagd de concept-werkopdracht voor SLO te beoordelen en daarover een advies uit te brengen. De vraag is of de concept-werkopdracht voldoet of aangepast zou moeten worden. De commissie komt tot de conclusie dat deze op onderdelen aangepast moet worden. In haar adviezen geeft de commissie aanbevelingen met betrekking tot de uitvoering van de werkopdracht en overige werkzaamheden in het traject van curriculumherziening. Ook deze dienen te worden gelezen in samenhang met de adviezen uit het eerste tussenadvies.

7.1 Conclusies

1. De concept-werkopdracht bevat een aantal conceptuele problemen en is in de opdrachtformulering niet eenduidig genoeg om in deze vorm als werkopdracht te kunnen dienen. Na herformulering kan de werkopdracht wel voldoen.
2. Het kerndoelenbegrip is (historisch) ambigu en daarmee onhelder en dat probleem moet worden opgelost om te voorkomen dat dit gebrek aan helderheid zich gaat voortzetten in de uitwerking. Dit zijn de voornaamste bevindingen:
    - De concept-werkopdracht bevat geen heldere definitie van wat kerndoelen zijn en welke functie ze vervullen in het onderwijs.
    - Aanbods-, inspannings- en beheersingsdoelen worden in de beschrijvingen van de concept-werkopdracht feitelijk vermengd, waar ze conceptueel onderscheiden moeten worden met het oog op hun onderscheiden functie en betekenis voor het onderwijs.
    - In de huidige formuleringen wordt uitgegaan van aanbodsdoelen, waaraan soms wel en soms niet een beheersingscomponent wordt toegevoegd (een ‘aanbod’ met soms wel en soms niet een ‘norm’). Dat is verwarrend en doet geen recht aan wat er onderwijsmatig met het onderscheid in doelen bedoeld wordt.
    - Deze onhelderheid werkt door in formuleringen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de centrale uitspraak (eerste uitgangspunt in de concept-werkopdracht) dat het bij de concept-kerndoelen moet gaan om ‘wat alle leerlingen moeten kennen’. Dit is niet alleen tegenstrijdig, maar klopt ook niet met een andere centrale uitspraak, namelijk dat er doelen zijn zonder norm.
    - De rationale werkt nog niet door in de concept-werkopdracht met betrekking tot de kerndoelen. Uit bovenstaande en andere uitdrukkingen blijkt dat de kwalificatiefunctie van onderwijs veelal prevaleert. Om meer balans aan te brengen is aanpassing nodig.
3. De commissie is van oordeel dat referentiekaders voor taal en rekenen belangrijk zijn en mee ontwikkeld moeten worden met de kerndoelen. Ze zijn ijkpunt voor de bepaling van beheersingsniveaus. Bij beheersingsdoelen voor taal en rekenen horen referentieniveaus.
4. De werkopdracht moet worden geherformuleerd aan de hand van de bevindingen en correcties die de commissie heeft samengevat in paragraaf 3.3

5. Het is van essentieel belang te werken met een rationale. Het voorstel dat bij de concept-werkopdracht is gevoegd benoemt terecht een drietal doeldomeinen (kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming) als de kern ervan. De voorgelegde formulering is echter te voorschrijvend op inhoud. De rationale is geen superkerndoel en moet praktisch ingezet kunnen worden. De formulering ervan vergt aanpassing en vooral versobering. De commissie doet daarvoor een voorstel in paragraaf 3.3.
6. Kerndoelen worden verbonden aan leergebieden. De commissie concludeert dat daarmee niet al het wettelijk voorgeschreven onderwijs wordt gedekt. Dit vraagt om opheldering bij de aanvang van het proces om te komen tot kerndoelen.
7. Het model voor de bepaling van de ontwerpruimte van de bij de leergebieden behorende kerndoelen kan als voorlopig instrument dienen. Wel dient het instrument geëvalueerd te worden om een meer inhoudelijke weging mogelijk te maken. Het is belangrijk op te merken dat ontwerpruimte de scholen niet voorschrijft hoe ze hun onderwijstijd inrichten.

7.2 Adviezen

1. De commissie adviseert ten aanzien van de opdracht tot curriculumherziening een helder onderscheid te maken tussen twee onderscheiden processen die in de praktijk nauw met elkaar samenhangen. Het gaat om het proces om te komen tot wettelijk vastgelegde kerndoelen en eindtermen, onder aanvoering van de overheid, en om het proces van curriculumontwikkeling in relatie tot vakvernieuwing, ingezet op scholen zelf.
2. De commissie is van oordeel dat de discussie over curriculumherziening gebaat is bij een aantal algemene uitgangspunten, zoals verwoord in paragraaf 2. Die maken duidelijk waar het om gaat: een geharmoniseerd en toekomstbestendig stelsel van kerndoelen, een breed en gevarieerd curriculum, professioneel eigenaarschap van leraren en ruimte daarvoor op scholen. Deze uitgangspunten geven stabiliteit aan het proces.
3. De doorwerking van de rationale op scholen, in leergebieden en kerndoelen en eindtermen vraagt doorwerking in het veld. Hier moet aandacht voor zijn in alle fasen van het proces van curriculumontwikkeling, te beginnen bij de leerplankaders. De commissie adviseert dat hier op cruciale momenten in het ontwikkelproces naar wordt gekeken.
4. De kwestie van overladenheid van het curriculum is zowel een kwantitatief als kwalitatief probleem. Het is deels een gecreëerd en deels een gepercipieerd vraagstuk. De oplossing is echter niet een teruggang in het aantal kerndoelen of leergebieden, maar een meer geïntegreerde benadering van onderwijs, zoals de commissie in haar eerste tussenadvies heeft betoogd. De commissie adviseert een verdiepende studie te verrichten over samenhang tussen leergebieden, als aangekondigd in haar eerste tussenadvies.
5. De commissie adviseert om terughoudend te zijn in het streven naar het formuleren van verbindende of generieke vaardigheidsdoelen (denk- en werkwijzen) als zodanig. Dit vraagstuk is nog onvoldoende uitgekristalliseerd. Wel is het van belang om waar nuttig en mogelijk samenhang

tussen kerndoelen uit (verwante) leergebieden te realiseren. Er is meer conceptuele helderheid nodig met betrekking tot de functie en positie van vaardigheden in het curriculum. Ook over deze curriculaire kwestie adviseert de commissie een verdiepende studie te verrichten.

Bijlagen

De Curriculumcommissie heeft van OCW een aantal documenten aangereikt gekregen met het verzoek deze te betrekken bij haar advisering.
Het betreft de volgende documenten[31]:

- **Concept Werkopdracht aan SLO voor het opstellen van een voorstel voor concept-kerndoelen.** Voor primair onderwijs en onderbouw voortgezet onderwijs. Hierin zijn als bijlagen opgenomen:
  - Samenvatting analyse overladenheid
  - Samenvatting analyse samenhang
  - Voorbeelden van doelformuleringen
  - Verbindende vaardigheden, werkwijzen en loopbaanleren: synthese opbrengsten Curriculum.nu.

- **Verdeling van ontwerptijd voor ontwikkeling van kerndoelen.** Voorstel vanuit een basismodel. SLO juli 2020

[31] Zie https://www.slo.nl/ of https://www.curriculumcommissie.nl/documenten

Bijlage 1

Samenstelling Curriculumcommissie

Prof. dr. Orhan Ağirdağ
Prof. dr. Gert Biesta
Prof. dr. Roel Bosker
Prof. dr. Roel Kuiper (voorzitter)
Dr. Nienke Nieveen
Prof. dr. Maartje Raijmakers
Prof. dr. Jan van Tartwijk

Secretaris
Drs. Jaco Bron

Geraadpleegde deskundigen

Prof. dr. Carla van Boxtel (Universiteit van Amsterdam)
Prof. dr. Perry den Brok (Wageningen Universiteit)
Dr. Petra Fisser (ROC van Twente)
Dr. Marian Hickendorff (Universiteit Leiden)
Prof. dr. ir. Fred Janssen (Universiteit Leiden)
Prof. dr. Gert Rijlaarsdam (Universiteit van Amsterdam)
Dr. Elwin R. Savelsbergh (Hogeschool Utrecht/ Universiteit Utrecht)
Prof. dr. Joke M. Voogt (Universiteit van Amsterdam)