

Commentaar op het 4^{de} Tussenadvies van de Wetenschappelijke Curriculumcommissie

Structuur en regelmaat. Naar een systeem voor periodiek curriculumonderhoud van het funderend onderwijs (29 juni, 2022)

Jaap Scheerens, Ton van Haperen, Paul Kirschner en Greetje van der Werf

Inleiding

De wetenschappelijke Curriculumcommissie is door de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) in 2020 ingesteld om de ministers en de Tweede Kamer te adviseren over het curriculum voor het funderend onderwijs. Eerdere tussenadviezen betroffen de bruikbaarheid van de opbrengsten van het traject Curriculum.nu (november 2020), de hantering van kerndoelen voor het primair onderwijs en de onderbouw voortgezet onderwijs (januari 2021) en de vernieuwing van examenprogramma's voor de bovenbouw voortgezet onderwijs (juni 2021). Ook publiceerde de commissie verdiepende studies over kansengelijkheid (juni 2021) en samenhang in het curriculum van het funderend onderwijs (november 2021).¹

Op 29 juni verscheen een vierde "Tussenadvies" van de Curriculumcommissie, dat ingaat op permanent "curriculumonderhoud". Hiervoor wordt een systemische werkwijze voorgesteld, waarbij sprake is van "regelmatige patronen van werken". Een belangrijk deel van het Tussenadvies analyseert het complexe geheel van organisaties in het Nederlandse onderwijssysteem dat bij het curriculumonderhoud zou moeten worden betrokken.

Hoewel de intentie van het rapport om de "werkbaarheid" van het conglomeraat van organisaties te vergroten goed is, lijkt de uitwerking eerder contraproductief en de organisatorische complexiteit en bestuurlijke drukte alleen maar groter te worden. Bovendien is het de vraag of permanent "curriculumonderhoud" als een apart belegde functie wel nodig is. Wat wij daar tegenoverstellen is het zoeken naar efficiëntere oplossingen, door oog te hebben voor synergie in het proces van curriculumontwikkeling en mogelijkheden tot sanering van het geheel aan betrokken organisaties.

Voor een goed begrip is het van belang om de praktijk van het curriculum voor het funderend onderwijs in Nederland af te zetten tegen het theoretische concept dat de Commissie hanteert. Zie het onderstaande kader.

Theorie en praktijk van het curriculum in Nederland

Terecht gaat de Curriculumcommissie uit van het gangbare model, waarin het curriculum uiteen wordt gelegd als een beoogd, geïmplementeerd en gerealiseerd curriculum.

In de praktijk bestaat het door de regering vastgestelde curriculum voor het PO en de onderbouw VO echter enkel uit de kerndoelen per vak, verdeeld over een aantal leerdomeinen (bv mondeling Nederlands, schriftelijk Nederlands, taalbeschouwing e.d.) en voor de bovenbouw VO uit de eindtermen per vak (met daarbinnen eveneens leerdomeinen) en daarnaast een syllabus voor de

¹ Deze passage is geciteerd uit het voorwoord van het Advies in kwestie.

domeinen, die in het CE (Centraal Examen) worden geëxamineerd². Deze syllabi zijn door het CVTE nader gespecificeerd als hulpmiddel voor docenten en producenten van leermiddelen. Echter ze bieden geen houvast voor leraren wat betreft de vraag welke leerinhouden wanneer en in welke volgorde aan bod moeten komen. Voor het schoolexamen zijn er helemaal geen syllabi, maar alleen handreikingen van de SLO. In de praktijk betekent dit dat de meeste leraren gebruik maken van commercieel uitgegeven leermethoden of leerboeken.

De discrepantie tussen theorie en praktijk is aanzienlijk. Als we het curriculum zien als een planmatig kader, dan is dit in Nederland beperkt tot algemene doelen (beoogd curriculum) en instrumenten om leeropbrengsten vast te stellen (gerealiseerd curriculum) in de vorm van examens en referentieniveaus. De verdere uitwerking van het aanbod, in de vorm van expliciete leerdoelen en leerlijnen, is aan de autonome scholen.

Deze omstandigheden moeten in aanmerking worden genomen bij de invulling van een permanente monitoring. Dit wordt verderop nader toegelicht.

Kritiek

Hoezo curriculumonderhoud?

Een algemene wet is dat als je iets wilt herzien – neem hier een curriculum als voorbeeld - je moet analyseren wat in het curriculum werkt/van waarde is en dan ook wat niet werkt/niet langer van waarde is. In alle recentelijke herzieningen, van basisvorming en tweede fase, naar onderwijs2032 en curriculum.nu heeft dit ontbroken. De eerste conclusie van de Commissie Dijsselbloem was: De analyse van problemen schoot tekort. Hier is dat ook het geval!

In het advies blijkt ‘curriculumonderhoud’ op twee manieren te worden uitgelegd. Enerzijds als temporele bijstelling, het advies spreekt van “regelmatige herziening”, waarbij “regelmatig” verwijst naar 10-jarige cycli. Maar anderzijds wordt de term “curriculumonderhoud” ook gebruikt om te verwijzen naar het beter doen functioneren van de bestaande structuren. In dit verband wordt ‘denken vanuit een beter ingeregeld stelsel’ bepleit (p 19).

Hieronder bekijken we zowel het voorstel tot temporele herziening als de voorstellen om te komen tot een beter ingeregeld stelsel nader.

Tienjarige herzieningscycli

Het proces van curriculumherziening dat begon met “onderwijs 2032” in 2015, vermoedelijk over een of twee jaar zijn eerste producten opleveren. Dat zijn herziene eindtermen voor de eindexamens in basisvakken. Een proces dat zo ongeveer 10 jaar heeft gekost; maar aanzienlijk langer is, wanneer wij ook de basisvorming en de tweede fase in aanmerking nemen. Als het aan de Curriculum Commissie ligt, wordt dit proces voortaan iedere 10 jaar herhaald. Uitgaand van het tijdspad dat wordt geschetst voor de nieuwe 10-jarencyclus, wordt na 1 jaar monitoring van de in 10 jaar “bevochten” leerplankaders, alweer begon met de planvorming van een herziening hiervan. Met andere woorden, het nieuwe leerplankader heeft nauwelijks zijn intrede gemaakt of er wordt al aan een herziening gewerkt. Alle veranderingen, goed of slecht, moeten de tijd hebben en krijgen om ‘standaard’ te worden alvorens men kan beginnen

² <https://open.overheid.nl/repository/ronl-40676439-50d2-4e02-824e-8a42ce6b96f8/1/pdf/bijlage-2-werkopdracht-bijstellen-kerndoelen-po-onderbouw-vo.pdf>

met analyseren en evalueren. Daarnaast zijn er vragen te stellen over de scope van het voorgestelde curriculumonderhoud: wil men daadwerkelijk het beoogde, het geïmplementeerde en het gerealiseerde curriculum monitoren?

Noodzaak

Van de centrale “leerplankaders”, waar men nu al jaren aan werkt, mag juist een zekere permanentie verwacht mag worden. Kennis in basisvakken verandert niet zo snel. Het moeten herzien van een curriculum omdat onze kennis zo snel verandert is een drogredenering. Wiskunde, de natuurwetenschappen, geschiedenis, economie, Nederlands, moderne vreemde talen... veranderen nauwelijks. Wij zien hooguit toevoegingen en vervanging van weerlegde feiten en theorieën door nieuwe. Dit is minimaal!

Haalbaarheid

Terecht wordt in het Tussenadvies het curriculum geschetst als een gelaagd en in fasen opgedeeld complex gebeuren, met autonomie op de verschillende uitvoeringsniveaus. Het geheel van beoogd, geïmplementeerd en gerealiseerd curriculum (voor 4 tot 18-jarigen) omvat alles: het hele onderwijs, inclusief de door leerling gerealiseerde uitkomsten. Wil men dit werkelijk allemaal monitoren? Zonder nadere invulling (wie beoordeelt wat met welk doel) is het planningsschema en de 10-jarige cyclus een losse flodder. De beknopte beschrijving van de cyclus van curriculumonderhoud wekt de indruk dat er wordt uitgegaan van een hiërarchische uitlijning van het curriculum van beoogd naar geïmplementeerd. De leerplankaders zijn in Nederland echter tot nu toe (bewust) algemeen. Dit compliceert het streven om de landelijke leerplankaders bij te stellen op basis van gegevens uit de monitoring van het geïmplementeerde curriculum.

Conclusie: ‘Curriculumonderhoud’ is op zichzelf een nuttige term om de aandacht te vestigen op monitoring en periodieke bijstelling van curriculumelementen. Maar men moet de noodzaak tot permanente verandering niet overschatten en de scope in relatie zien tot de Nederlandse praktijk (zie kader in de inleiding). Dit pleit voor een pragmatische en sobere invulling.

Een beter ingeregeld stelsel

Het Advies legt de vinger op enkele zere plekken van de organisatie van het Nederlandse onderwijsbestel:

- Te weinig regie aan de top
- Gebrek aan doelmatige samenwerking tussen de vele organisaties op het middenveld, qua bestuur, ondersteuning en de ‘techno structuur’ rondom het curriculum (CITO, CvTE en SLO)
- Onvrede over de daadwerkelijke inbreng van leraren en scholen (ondanks een opgetuigde polder van werkgevers en werknemers).

De oplossingen die hiervoor worden aangedragen zijn, respectievelijk:

- Een permanent Commissie die de overheid adviseert en daarnaast een coördinerende functie heeft.
- Beter geregelde functie-afbakening en samenwerking tussen de vele betrokken organisaties.

- Een nader geformaliseerde regeling van de inbreng van leraren en scholen.

Aan deze oplossingen zijn echter nadelen verbonden:

- De permanente commissie maakt de structuur nog complexer en gaat voorbij aan de functie van het Ministerie van OC&W, zowel wat betreft de technische beleidsvoorbereiding als de relatie met de politiek. Weer wordt de regie uit handen gegeven.
- Als men het geheel aan organisaties op het middenveld wil handhaven en verbeteren, nemen de coördinatielasten toe.
- Over de inbreng van leraren en scholen bij de ontwikkeling en constructie van centrale examens bestaat veel onvrede.³ Dit ondanks het feit dat zij altijd worden ingeschakeld bij de constructie van kerndoelen en eindtermen. Optimalisering van bestaande praktijken is hier wellicht een efficiëntere aanpak dan het creëren van nieuwe structuren in de vorm van ‘representatieve platforms’.

Conclusie: Wij vrezen dat de voorstellen van de commissie voor ‘een beter ingeregeld stelsel’ voor een deel zodanig contraproductief zijn dat de organisatiestructuur alleen maar complexer wordt en de samenwerking en coördinatie nog stroperiger. Hieronder presenteren wij een alternatieve aanpak.

Discussie

Wij zijn van mening dat een meer effectieve aanpak van curriculumherziening en monitoring mogelijk is op basis van de volgende gezichtspunten:

- Een overheid die zijn statutaire bestuursmacht doet gelden
- Een alternatieve organisatie analyse die meer oog heeft voor synergie, afslanking en sanering niet schuwt.
- Een combinatie van zowel “meer overheid” als “meer markt”
- Een soberder visie op curriculumonderhoud

De taken die de Curriculumcommissie voorstelt voor een op te richten Permanent College voor het Curriculum zijn al volledig belegd; enerzijds bij het Ministerie van Onderwijs, en anderzijds bij bestaande Adviesorganen als de Onderwijsraad, de SER, en organen als de NRO, het CPB en het SCP. Een nieuwe Centrale Commissie is daarom overbodig en onnodig complicerend. Er is genoeg potentieel om de “richtende functie” van het curriculum naar behoren uit te voeren.

Als het gaat om “de inrichtende functie” van het curriculum hebben we het over de uitwerking van algemene uitgangspunten en algemene doelen van het onderwijs. Op dit terrein zijn er in Nederland, zoals eerder aangegeven, drie organisaties actief: CITO, CvTE en SLO. Een inhoudelijke analyse van het proces dat hierin centraal staat kan men, volgens een conceptueel model van A.D. de Groot (1986)⁴ beschrijven als evaluatieve en didactische specificatie van uitgangspunten en algemene doelen. Echter,

³ Zie bijvoorbeeld Kaart examens Team Red het Onderwijs <https://redhetonderwijs.com/rode-kaart-voor-het-college-voor-toetsing-en-examens-cvte/>

⁴ Groot, A.D. de (1986) *Begrip van Evalueren*. Vuga.

de leerplankaders die op deze manier in Nederland geconstrueerd worden zijn vrij algemeen en bestaan uit kerndoelen, eindtermen en examensyllabi. Alleen bij de toets constructie is er sprake van verdergaande specificatie op basis van opbouw en uitsplitsing van kennisinhouden en gewenste cognitieve niveaus. De “inrichtende functie” door semi- overheidsinstellingen kan beter⁵, door verder doorgevoerde evaluatieve specificatie (zo dekkend mogelijke domeinen en item banken). Maar hiervoor zijn er geen drie verschillende organisaties nodig. Kwaliteitsverbetering zowel als efficiency is gebaat bij concentratie in een organisatie, waarin ook de inbreng van leraren en scholen zo mogelijk verbeterd zou moeten worden.

Het 4^{de} Tussenadvies bepleit daadkrachtiger sturing en coördinatie van curriculumontwikkeling, maar wijst (terecht) op de grote autonomie van besturen en scholen. Men wil aan beide recht doen, zonder wezenlijk aan de structuur te tornen. Dat is tot mislukken gedoemd. In plaats daarvan zou, bij meer overheidsregie, de ontwikkeling van nationale leerplankaders zich kunnen toespitsen op meer in detail uitgewerkte specificatie van kerndoelen en examenprogramma’s (zie het pleidooi hierboven). Deze verder uitgewerkte specificatie faciliteert ontwikkeling van tussendoelen en leerlijnen door marktpartijen⁶ en biedt tevens aangrijpingspunten voor benchmarking en kwaliteitscontrole door de overheid.

Het manco van dit Tussenadvies is dat het een organisatie-analyse is die de kwaliteit van het proces van curriculumherziening en onderhoud en de verhoopte opbrengsten daarvan buiten beschouwing laat. De kwaliteit van een curriculum wordt bepaald door een goede aansluiting van doelen, daadwerkelijk gerealiseerd aanbod en de toetsing en evaluatie daarvan⁷. De hier bepleitte zo dekkend mogelijke evaluatieve specificatie van de algemene doelen is hiervoor het beste uitgangspunt. Hiermee doet men zowel recht aan de wens tot meer overheidsregie als aan de autonomie van scholen en ondersteunende marktpartijen. In lijn hiermee kan ook een afgeslankte monitoring en curriculumonderhoud worden uitgewerkt.

Samenvatting
<p><i>Wat wij afraden</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Het instellen van een permanente curriculumcommissie - Het instellen van representatieve platforms van leraren en scholen - Permanent curriculum-onderhoud, zoals voorgesteld (wel afgeslankt) <p><i>Wat wij aanbevelen</i></p>

⁵ Herhaalde kritiek van de OECD op het punt van te algemene nationale onderwijsdoelen. OECD (2016). Netherlands 2016. Reviews of National Policies for Education. OECD Publishing, Paris

⁶ Voorbeelden van goede praktijken: Muijs, D. (2022) Het Nederlands Kenniscurriculum <https://rss.com/podcasts/duidenmetdemuijs/470110/> Meester, E. (2021) *Wetenswaardig* . <https://www.uitgeverijpica.nl/titels/nieuw/wetenswaardig-pica>

⁷ De technische term hiervoor is curriculum-alignment

- Ontwikkeling van verder doorgevoerde, meer gedetailleerde evaluatieve specificatie van kerndoelen en eindtermen en de toepassing hiervan als handreiking voor de ontwikkeling van tussendoelen, voortgangstoetsen, leerlijnen, en benchmarks voor door het particulier initiatief uitgewerkte kenniscurricula
- Afslanking van de centrale infrastructuur voor curriculum- en toetsontwikkeling (1 instituut)
- Het uitwerken van een aanvullende optiek ten aanzien van curriculumherziening, waarin verbetering van de inhoudelijke kwaliteit van het curriculum de focus is.