

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

Titel:

Besluit vernieuwde kerndoelen Nederlands en rekenen en wiskunde

∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

Leerlingen, leraren en schoolleiders zijn de directe belanghebbenden. Het gaat om alle sectoren in het funderend onderwijs: po, vo en (v)so. Omdat de vaardigheden lezen, schrijven en rekenen in alle leergebieden van belang zijn, zullen alle betrokkenen in het onderwijs te maken hebben met deze nieuwe kerndoelen. De Inspectie van het Onderwijs is als toezichthouder indirect belanghebbende bij de nieuwe kerndoelen. Leermiddelenmakers en lerarenopleidingen zullen beide naar aanleiding van de herziening zaken moeten aanpassen en gelden ook als indirect belanghebbende.

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

Leraren, leerlingen, schoolleiders, curriculumontwikkelaars van SLO, leermiddelenmakers, lerarenopleiders, onderwijskundigen, wetenschappers op het gebied van taal, rekenen en didactiek. Daarnaast is er ook bij de Inspectie van het Onderwijs relevante kennis en ervaring ten aanzien van het toezicht.

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

SLO, het landelijk expertisecentrum voor het curriculum, heeft de kerndoelen opgesteld in co-creatie met partijen in en om het onderwijs. De ontwikkelteams Nederlands en rekenen en wiskunde bestonden ieder uit acht leraren po/vo, vier vakexperts en twee curriculumexperts. Zij hebben tussenproducten opgesteld en steeds voorgelegd aan een advieskring.

De advieskring bestond uit vertegenwoordigers van (maatschappelijke) organisaties die vakinhoudelijke opvattingen uit de eigen achterban konden inbrengen in de actualisatie van de kerndoelen. Het gaat daarbij om vakverenigingen, lerarenopleidingen, (vak)netwerken/steunpunten en voor de inhoud van het leergebied relevante maatschappelijke organisaties, waaronder de Taalunie, Stichting Lezen en het Expertisepunt rekenen-wiskunde.

Na de ontwikkeling van de conceptkerndoelen zijn deze beproefd op 200 scholen. De feedback van de scholen is verwerkt in de definitieve conceptkerndoelen en de karakteristiek die SLO voor de twee leergebieden heeft opgeleverd.

SLO heeft leermiddelenmakers en toetsaanbieders middels bijeenkomsten op de hoogte gehouden van de inhoud van de geactualiseerde kerndoelen Nederlands en rekenen-wiskunde. Daarnaast vindt maandelijks overleg plaats tussen OCW en de brancheorganisatie van educatieve uitgeverij, waarbij ook de toetsaanbieders aangesloten zijn, over de planning en de voortgang van het ontwikkelproces en het wetstraject.

Ten slotte vindt regelmatig overleg plaats met de Inspectie van het Onderwijs over de implicaties van de actualisering voor het toezicht. De definitieve conceptkerndoelen zijn – net als de eerdere concepten – aangeboden aan de Tweede Kamer.

1. Wat is het probleem?

Hulpvragen

a) Wat is het probleem?

Het landelijke curriculum is aan een gedegen herziening toe. Geconstateerd is dat het huidige curriculum – zoals dat onderwezen wordt – verschillende gebreken kent wat bijdraagt aan dalende onderwijsprestaties. Het landelijke curriculum biedt te weinig houvast voor leraren, mist actuele vakinhoud (zoals digitale vaardigheden en burgerschapsvorming) en biedt geen doorlopende leerlijn van het primair naar het voortgezet onderwijs.

Binnen de leergebieden Nederlands en rekenen-wiskunde bestaan daarnaast leergebiedspecifieke problemen. Voor Nederlands geldt dat de ambities voor taalvaardigheid niet worden gehaald, de PISA-resultaten laten een dalende trend zien en geven reden tot zorg. Er is daarbij sprake van verkaveling en disbalans tussen de verschillende onderwijsdomeinen, waarbij vooral veel onderwijstijd wordt besteed aan de domeinen spelling, begrijpend lezen en woordenschat en veel minder aan gesprekken voeren, spreken, luisteren en schrijfvaardigheid.

Ook voor het leergebied rekenen-wiskunde geldt dat de leerprestaties afnemen. Dat levert met name problemen op in de overgang van po naar vo, omdat het rekenniveau van leerlingen niet aansluit op het voor het vo gewenste rekenniveau. Daarbij is de doorlopende leerlijn niet op orde en zijn er inconsistenties tussen de huidige kerndoelen en de referentieniveaus. Het curriculum vertoont bovendien onvoldoende samenhang tussen rekenen-wiskunde en andere leergebieden.

Ten slotte zijn de huidige kerndoelen niet up-to-date; impactvolle ontwikkelingen als de rol van ICT en Big Data op de samenleving vragen om aandacht in het onderwijs om leerlingen goed op de toekomst voor te bereiden

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

Onder meer de Onderwijsraad¹ heeft aangegeven dat de huidige wettelijke voorschriften voor de lesstof van deze vaardigheden (de huidige kerndoelen Nederlands en rekenen en wiskunde) mede debet zijn aan de daling van de prestaties op lezen, schrijven en rekenen. De huidige kerndoelen geven leraren te weinig houvast om een kwalitatief goed onderwijsprogramma op af te stemmen.

De in diverse besluiten vastgelegde kerndoelen zijn globaal geformuleerd. Dat was destijds (ca. 2006) een bewuste keuze, om scholen en leraren zoveel mogelijk ruimte te bieden om het onderwijs naar eigen inzicht vorm te geven. Dit heeft echter niet uitgekapt zoals bedoeld en verwacht.² Docenten weten niet goed wat ze moeten doen en wat ze niet hoeven te doen. Daarom kunnen de kerndoelen leiden tot een overladen programma waarin leraren voor de zekerheid zo veel mogelijk doen. Dit gaat ten koste van structurele aandacht voor lezen, schrijven en rekenen.

Bovendien zijn de huidige kerndoelen sinds 2006 niet geactualiseerd. Ze sluiten daarom niet meer voldoende aan op de laatste wetenschappelijke inzichten, noch op de huidige samenleving (en die van de toekomst). Dit kan nadelige invloed hebben op het onderwijs in brede zin en specifiek op het onderwijs in de vaardigheden lezen, schrijven en rekenen.

Tot slot missen de kerndoelen een concrete uitwerking. Het is daarom lastig om te sturen op onderwijskwaliteit vanuit de overheid en het is moeilijk te meten wanneer leerlingen het beoogde niveau beheersen.

¹ Onderwijsraad (2022) *Taal en rekenen in het vizier*. Den Haag.

² Volgens de Curriculumspiegel 2017 (SLO) bieden de huidige kerndoelen 'last noch gemak': ze bieden voldoende vrijheid, maar ze zijn niet concreet genoeg om een onderwijsprogramma op te bouwen. Dit geeft onduidelijkheid over wat leraren mogen doen en wat zij moeten doen in hun lessen.

c) Wat is de omvang van het probleem?

Op leesvaardigheid presteren Nederlandse leerlingen onderaan in vergelijking met andere Europese landen. Op het gebied van rekenen presteert Nederland boven het Europees gemiddelde, maar dalen de prestaties wel ten opzichte van onze eerdere prestaties.³

Een goede taalbeheersing is van groot belang voor deelname aan een geletterde, meertalige en pluriforme samenleving en voor succesvolle participatie op school (kwalificatie), onder andere omdat taal een belangrijk middel is om grip op de werkelijkheid en de wereld te krijgen.⁴ Als je niet voldoende kunt lezen, zul je ook bij andere vakken als geschiedenis en biologie niet goed mee kunnen komen.

Eenzelfde probleem doet zich voor bij rekenen. Als je niet kunt rekenen, wordt economie of scheikunde erg moeilijk.

Ook het vervolgonderwijs bouwt voort op een bepaald kennis- en vaardigheidsniveau, waardoor leerlingen daar kunnen uitvallen als ze dat niet beheersen. Daarnaast is het van belang dat leerlingen het basisniveau lezen, schrijven en rekenen beheersen om zich als volwassene goed staande te kunnen houden in de samenleving.

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

Zie: oorzaken van het probleem.

e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Dan blijft het onderwijs werken met verouderde kerndoelen die te weinig richting en houvast bieden om kwalitatief goed onderwijs te bieden in de basisvaardigheden lezen, schrijven en rekenen. De huidige kerndoelen zijn ingevoerd in 2006 en zijn daardoor niet meer (volledig) actueel: zo sluiten zij inhoudelijk niet goed aan op de nieuwste wetenschappelijke inzichten over taal- en rekenonderwijs. Het is van belang om de geconstateerde problemen in het landelijke curriculum aan te pakken om de kwaliteit van onderwijs te kunnen verhogen.

2. Wat is het beoogde doel?

Hulpvragen

a) Wat zijn de beleidsdoelen?

Het overkoepelende beleidsdoel is ervoor zorgen dat leerlingen kwalitatief goed onderwijs krijgen dat hen voorbereidt op een succesvolle deelname aan de maatschappij van het heden en de toekomst. Dit gebeurt mede door het geven van duidelijke handvatten voor leraren, zodat de overladenheid in het onderwijs teruggedrongen kan worden en leraren weten wat ze wel en niet moeten aanbieden in hun lessen.

Voor de leergebieden Nederlands en rekenen en wiskunde komen daar twee specifieke doelen bij:

1. Focus aanbrengen in het onderwijsprogramma met heldere en actuele kerndoelen voor Nederlands en rekenen en wiskunde.
2. Het verbeteren van onderwijskwaliteit in deze leergebieden door kerndoelen die meer sturing geven aan het onderwijs.

³ Meelissen, M. R. M., Maassen, N. A. M., Gubbels, J., van Langen, A. M. L., Valk, J., Dood, C., Derks, I., In 't Zandt, M., & Wolbers, M. (2023). [Resultaten PISA-2022 in vogelvlucht](#). Universiteit Twente – 2023

⁴ SLO (2022) Startnotitie Kerndoelen Nederlands.

- b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\)](#) en [brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

3. goede gezondheid en welzijn: kinderen en jongeren kunnen beter worden voorbereid op hun toekomst
4. kwaliteitsonderwijs
5. gendergelijkheid: in de herziening van de kerndoelen is gendergelijkheid meegenomen. De kerndoelen zijn genderneutraal opgesteld.
10. ongelijkheid verminderen: het verbeteren van de kansengelijkheid is een van de doelen van de curriculumherziening. Kansengelijkheid is als criterium meegenomen in het opstellen van de nieuwe kerndoelen.

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

Hulpvragen

- a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

Het verhelderen van de gestelde doelen en verwachtingen in het funderend onderwijs, meer specifiek ten aanzien van Nederlands en rekenen en wiskunde. Logisch aangrijpingspunt hiervoor is het vastgelegd curriculum. Sturing op de onderwijsinhoud vindt plaats via de kerndoelen. Het onderwijs in taal en rekenen is niet helder, doelgericht en gestructureerd genoeg volgens de Onderwijsraad. Volgens het advies zouden heldere kerndoelen een eerste stap zijn om het tij te keren voor het onderwijs in taal en rekenen. Daarnaast is het van belang om als overheid de leraren te helpen curriculumbewuster te handelen. Hierbij kunnen nieuwe kerndoelen ondersteuning bieden, door deze concreter te formuleren.

- b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

1. Juridisch: het aanpassen van de kerndoelen Nederlands en rekenen en wiskunde door middel van wet- en regelgeving om te komen tot een nieuw beoogd curriculum voor deze leergebieden.
2. Communicatie: het is mogelijk om leraren beter te informeren over wat er van hen verwacht wordt.
3. Toezicht: het intensiveren van het toezicht op de vaardigheden lezen, schrijven en rekenen om zo bij scholen de noodzaak van onderwijs in deze vaardigheden te vergroten. Dit doet de Inspectie van het Onderwijs reeds via OPO. Hiervan zijn effecten te verwachten, maar wellicht zijn die beperkt omdat het onderzoekskader gebaseerd is op de kerndoelen en het referentiekader, waarvan al is gebleken uit evaluaties dat het diverse beperkingen heeft.
4. Bij- en nascholing: het faciliteren van speciale nascholingsmogelijkheden op het gebied van onderwijs in lezen, schrijven en rekenen – mogelijk ook op curriculumbewust handelen.

- c) Wat is de [beleidstheorie \(doelenboom\)](#) per kansrijke beleidsoptie?

De vier hierboven genoemde beleidsopties zijn allen 'sturingsinstrumenten' om leraren te bewegen bepaalde activiteiten te ondernemen. Die sturing kan op verschillende manieren:

1. Leraren informeren over wat van hen verwacht wordt (optie 2: communicatie). Er zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan het periodiek toesturen van leerdoelen waar leraren in hun onderwijs aandacht aan moeten besteden. Dit is een relatief 'softe', maar vooral weinig duurzame, efficiënte en daardoor niet effectieve manier van sturing.

Bovendien is de status van dergelijke informatie onhelder: wat *moeten* leraren er precies mee?

2. Leraren toerusten om te doen wat er van hen verwacht wordt (optie 4: bij- en nascholing).

Idealiter weet elke docent zelf wat er van hem of haar wordt verwacht omdat zij dit in de lerarenopleiding (of later in bijscholingsprogramma's) hebben geleerd. Maar ook dan moet helder zijn en ergens zijn vastgelegd wát er dan van hen verwacht wordt. Bovendien kan dit in de loop der tijd veranderen (de huidige eisen (kerndoelen) stammen uit 2006).

3. Wettelijk verankeren wat er van leerlingen verwacht wordt (optie 1: juridisch, vaststellen (nieuwe) kerndoelen) en hierover communiceren, zodat leraren dáár hun onderwijs op kunnen richten en zij 'bijgestuurd' kunnen worden indien nodig. Opties 2, 3 en 4 zijn nodig en worden ook ingezet, maar het fundament daarvoor is een wettelijke verankering van concrete, actuele en heldere kerndoelen (optie 1), de beleidsoptie die nu voorligt.

Bij iedere beleidsoptie die een beweging vanuit het veld vereist valt op te merken dat deze een curriculumbewustzijn en -bekwaamheid eist van leraren waaraan het juist ontbreekt in Nederland. In de lerarenopleidingen is er nauwelijks aandacht voor curriculumbewust handelen en er is maar beperkte wetenschappelijke kennis aanwezig over dit onderwerp. Het is dus onverstandig om deze beweging als enige beleidsoptie in te zetten en het is juist belangrijk om naast een gekozen beleidsoptie te werken aan deze curriculumbekwaamheid.

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

Hulpvragen

- a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

Als er tot een nieuw beoogd curriculum wordt gekomen, zullen leraren gaan werken met nieuwe kerndoelen. Hierdoor hebben zij meer duidelijkheid over wat er van leerlingen en van hun onderwijs wordt verwacht en kunnen zij hierop hun lessen aanpassen. Dit vergt van leraren, schoolleiders en lerarenteams in het geheel een flinke tijdsinvestering. Leermiddelenmakers gaan nieuwe leermiddelen ontwikkelen die aansluiten op de nieuwe kerndoelen. Leraren kunnen bewuste keuzes maken uit een pluriform aanbod. De Inspectie van het Onderwijs zal haar toezichtskaders bijstellen. SLO en onderwijsontwikkelbedrijven zullen bijscholingsaanbod ontwikkelen om scholen te helpen hun schoolcurriculum te herzien. Deze beleidsoptie heeft naar verwachting de meeste positieve gevolgen.

- b) Welke [verplichte toetsen](#) zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

Uitvoerings- en handhavingstoets, regeldruktoets, doenvermogen. De uitkomsten van de toetsen zijn nog niet bekend.

5. Wat is de voorkeursoptie?

Hulpvragen

a) Wat is het voorstel?

Op AMvB-niveau geactualiseerde en concrete kerndoelen Nederlands en rekenen en wiskunde vastleggen voor het primair, voortgezet en (voortgezet) speciaal onderwijs.

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- [doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#));
- brede maatschappelijke impact?

De gekozen optie is doeltreffend, doelmatig en uitvoerbaar voor alle relevante partijen. Het juridisch vastleggen van nieuwe kerndoelen past binnen de grote context van de curriculumherziening en -actualisatie. Op deze manier gaat het funderend onderwijs als geheel werken met nieuwe kerndoelen. De gekozen optie is ook uitvoerbaar voor alle relevante partijen en vraagt niet te veel van het doenvermogen. Leraren, schoolleiders en leermiddelenmakers zijn in de ontwikkelfase en tijdens de fase van beproeven actief betrokken bij de ontwikkeling van nieuwe kerndoelen om de haalbaarheid en uitvoerbaarheid goed te kunnen bepalen. De gekozen optie ook een brede maatschappelijke impact. Het is de verwachting dat geactualiseerde en concrete kerndoelen bijdragen aan de verhoging van de onderwijskwaliteit in de leergebieden Nederlandse taal en rekenen-wiskunde.

Er zijn regeldrukkosten en implementatiekosten verbonden aan de invoering van deze nieuwe kerndoelen, omdat scholen voorbereid en ondersteund moeten worden bij deze verandering. Deze kosten moeten echter bezien worden in de brede context van de curriculumherziening en het Herstelplan Kwaliteit Onderwijs.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

Het vraagt een gedegen implementatieplan om scholen te helpen te gaan werken met nieuwe kerndoelen, zodat zij tijdig in aanraking komen met nieuwe onderwijsinhouden en het nieuwe curriculum daadwerkelijk gaat landen in de onderwijspraktijk. Het is belangrijk dat er op het moment van invoering een pluriform aanbod leermiddelen beschikbaar is. De nieuwe kerndoelen moeten verwerkt worden in de kennisbases voor de pabo en de lerarenopleidingen. Er moet een bij- en nascholingsaanbod zijn voor leraren. Het is belangrijk dat er draagvlak is in het veld om daadwerkelijk met de nieuwe kerndoelen te gaan werken. De Inspectie van het Onderwijs moet weten hoe zij toezicht moet houden in de eerste jaren na invoering, omdat het een aantal jaren zal duren voordat alle leerlingen met de nieuwe kerndoelen werken.

d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

De nieuwe kerndoelen zullen na een aantal jaar worden geëvalueerd door SLO. SLO is een monitoringsinstrument voor het gehele curriculum (beoogd, uitgevoerd, gerealiseerd) aan het opstellen, waarin ook periodieke herijking van kerndoelen een plek kan krijgen.