

Vergaderjaar 1985–1986

19551**Basisvorming in het Onderwijs****Nr. 2****KABINETSTANDPUNT****I.1. Algemeen**

Het Kabinet heeft gemeend dat bepaling en herdefiniëring van de basisvorming bij uitstek een probleem is dat een algemeen maatschappelijk kader behoeft. In dat licht heeft het Kabinet in 1983 de WRR gevraagd een rapport over dit onderwerp op te stellen. Daarnaast is het van belang de vooral op de structuur gerichte discussie over het voortgezet onderwijs om te buigen in meer inhoudelijke richting ten einde een grotere overeenstemming over de ontwikkeling van het voortgezet onderwijs te bereiken.

Het Kabinet is tot de conclusie gekomen dat het de analyse van de WRR betreffende de basisvorming in het onderwijs in hoofdlijnen deelt. De algehele verhoging van het onderwijspeil en de herwaardering van het beroepsonderwijs die de WRR bepleit, worden ook door het Kabinet noodzakelijk geacht.

Het Kabinet ziet drie hoofdredenen om een verruiming van de basisvorming voor alle leerlingen te bevorderen. Die redenen betreffen achtereenvolgens de economie, de maatschappij en de samenlevingsverbanden.

De plaats van Nederland in de internationale arbeidsverdeling verschuift in de richting van hoogwaardige, met name kennisintensieve productie van goederen en diensten. Uit deze ontwikkeling vloeien zwaardere eisen aan het onderwijs voor allen voort: zowel aan de beroepskwalificerende opleidingen als aan de algemene vorming die de noodzakelijke basis daarvoor legt. Tot de eisen behoort ook een vergroting van de deelname aan hoger onderwijs. Andere grote maatschappelijke belangen stellen eveneens eisen aan de basisvorming. De samenleving zoals die zich nu ontwikkelt zal in de noodzaak verkeren al het menselijk kapitaal te benutten dat beschikbaar en te activeren zal zijn. Voorts is er een toenemende culturele verscheidenheid: verschillen in culturele achtergrond in engere zin, in sociaal-economische achtergrond en in thuissituaties. Tegengestelde tendensen in de kwalitatieve ontwikkeling van de arbeid leiden tot een spanning in de eisen aan de basisvorming. Enerzijds is een goede voorbereiding op een verdere opleiding voor gespecialiseerde arbeid van groot belang. Anderzijds vraagt de spreiding van kundigheden over de bevolking de aandacht. Met alle kracht moet worden voorkomen dat er delen van de bevolking achterblijven die bij voorbaat voorbestemd lijken voor het niet-gekwalificeerde deel van de arbeidsmarkt.

Een uitgebreider basisvorming voor de totaliteit van de leerlingen versterkt de gemeenschappelijke culturele basis van de leden van de samenleving en kan een uiteengroeien van bevolkingsgroepen tegengaan.

De derde overweging betreft de samenlevingsverbanden. De basisvorming is bij uitstek van belang voor de ontwikkeling van het besef van waarden en normen. Behalve de waarde van sociale integratie, die zojuist is benadrukt, moet de algemene vorming ruimte bieden voor onderwijskundige vormgeving van specifieke normen en waarden die in de thuissituatie van wezenlijk belang worden geacht.

De hier gepresenteerde overwegingen vormen voor het Kabinet de hoofdredenen om het rapport van de WRR te aanvaarden in het kader van het beleid met betrekking tot het verhogen van de kwaliteit van het onderwijs.

Aan de minister van onderwijs en wetenschappen is opdracht gegeven een actieplan op te stellen ter uitvoering van het in deze brief opgenomen beleidsstandpunt.

2. Het voorstel voor de basisvorming

De kern van het voorstel van de WRR is de aanbeveling om in de eerste jaren van het voortgezet onderwijs voor alle leerlingen op alle scholen een *kerncurriculum* in te voeren. De inhoud ervan is beschreven in een aantal van veertien vakken.

Vanuit de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor de deugdelijkheid van het onderwijs worden zowel het voorstel betreffende de invoering van een kerncurriculum als het voorstel betreffende de nadere bepaling van de inhoud ervan door het Kabinet overgenomen.

Het formuleren van deugdelijkheidseisen als de hier genoemde laat de grondwettelijke vrijheid van inrichting onverlet. Bedacht moet worden dat de overheid ook nu vanuit de zorg voor de kwaliteit van het onderwijs examenprogramma's en exameneisen vaststelt. Er zal een grote mate van vrijheid worden gelaten bij de invulling van de vakken van het kerncurriculum. Verder is er de vrije ruimte van ongeveer twintig procent van de onderwijstijd.

De WRR heeft bij het doordenken van de relatie tussen (toekomstige) maatschappelijke ontwikkelingen en eisen te stellen aan het onderwijs, vastgesteld dat niet zozeer nieuwe kennis of vaardigheden nodig zijn, maar dat vooral een groter beroep zal worden gedaan op bestaande vaardigheden. Daarom is gekozen voor vakken die ook nu veelal in het voortgezet onderwijs voorkomen, zij het binnen de verschillende leerroutes niet in de voorgestelde breedte en combinatie. De WRR stelt dat dit waarschijnlijk moet leiden tot enige verlenging van de duur van de basisvorming.

Het Kabinet aanvaardt een dergelijke consequentie die voor een deel van de leerlingen inherent is aan de gemaakte keuze voor de inhoud van de basisvorming. Niet alleen dient het gemiddelde opleidingsniveau te worden verhoogd met het oog op de toekomstige samenleving; de samenleving kan zich ook niet veroorloven individuele talenten ongebruikt te laten. Overigens wordt het vanuit emancipatorisch oogpunt toegejuicht dat het voorstel mede behelst dat alle leerlingen, dus ook de meisjes, onderwijs in het vak techniek zullen krijgen.

Terecht merkt de WRR op dat een splitsing in cognitieve en praktische vakken minder gewenst is omdat binnen vele vakken beide elementen kunnen voorkomen. Het opnemen van praktische onderdelen in het onderwijsprogramma van de basisvorming is noodzakelijk om de ontwikkelingsmogelijkheden van alle leerlingen tot hun recht te laten komen.

Toch heeft de WRR gemeend dat het nodig is een aparte differentiatie te ontwikkelen voor die leerlingen voor wie een verlengde algemene basisvorming met uitstel van de beroepsvoorbereiding niet de juiste weg is.

Hoewel er sprake is van een zekere spanning tussen het idee van een gemeenschappelijke basisvorming en deze aparte differentiatie, lijkt het het Kabinet een goede zaak dit onderdeel van het WRR-advies over te nemen. Deze «combinatievariant» heeft een sterke beroepsvoorbereidende functie en past in het beleid van herwaardering van het beroepsonderwijs.

De WRR stelt voor de basisvorming te beëindigen met een formele afsluiting in de vorm van een examen.

Het Kabinet is van oordeel dat het wezenlijk tot de verantwoordelijkheid van de overheid behoort aan te geven wat iedere leerling aan het einde van de algemene basisvorming aan kennis, vaardigheden en inzichten moet hebben verworven. Het Kabinet neemt het voorstel voor centraal vastgestelde eindtermen daarom over.

Daarbij merkt het Kabinet op dat het niet noodzakelijk kan blijken te zijn om voor alle vakken een formele afsluiting vast te stellen. Er zou daarom een begin kunnen worden gemaakt met het ontwikkelen van eindtermen voor een beperkt aantal vakken.

De WRR stelt voor een formele afsluiting te maken op twee niveaus: een algemeen streefniveau en een niveau dat hoger ligt.

Het Kabinet is het eens met het voorstel en wil dat doel op termijn bereiken.

Het is echter de vraag of het zinvol is daarbij een vergelijking met de niveaubepaling in het huidige stelsel van voortgezet onderwijs te maken. De inhoud van het basispakket zal immers niet uitsluitend worden afgeleid uit de bestaande vakkenpakketten. Het gaat veeleer om het bepalen van een voor allen noodzakelijk niveau waarmee een algehele verhoging van het onderwijspeil wordt nagestreefd.

Uitstijgen boven dit niveau, op onderdelen of over de volle breedte van het programma, moet in principe voor alle leerlingen mogelijk zijn: alle capaciteiten van leerlingen moeten tot ontwikkeling kunnen worden gebracht. Het staat de scholen c.q. scholengemeenschappen overigens volstrekt vrij te beslissen op welke wijze zij de leerlingen groeperen.

Het bepalen van een hoger niveau zal moeten plaatsvinden in relatie tot het gewenste beginniveau van het vervolgonderwijs.

Het invoeren van een kerncurriculum zoals hiervoor omschreven kan met wijziging van de regelgeving op een aantal aspecten van de inrichting via de bestaande schooltypen worden gerealiseerd. Zulks betekent dat de bestaande (categoriale) schooltypen als zodanig kunnen blijven bestaan. Dit impliceert dat de wet- en regelgeving met betrekking tot de bestaande scholenstructuur niet wordt gewijzigd.

Dit betekent in de praktijk dat bijvoorbeeld in een zelfstandig gymnasium de leerlingen geen of vrijwel geen gebruik zullen maken van het laagste niveau in het pakket basisvorming. Het omgekeerde zal wellicht gelden voor bijvoorbeeld een zelfstandige IBO-school.

Tot slot van dit onderdeel wordt kort ingegaan op de vraag of ook aan het einde van de *basisschool* een formele afsluiting noodzakelijk is. Immers ook het basisonderwijs hoort tot de periode van basisvorming. Hoewel dit niet is opgenomen in de lijst van aanbevelingen, adviseert de WRR om ook voor het basisonderwijs centraal geregelde eindtermen te overwegen.

Het Kabinet is van oordeel dat het vaststellen op centraal niveau van na te streven resultaten richtinggevend moet zijn voor de inrichting van het basisonderwijs. Voor het basisonderwijs is gekozen voor een verplichting van zelfevaluatie. De rol van de centrale overheid bestaat er dan in te voorzien in een adequaat instrumentarium om de school te doen bepalen hoever de leerlingen zijn gevorderd ten opzichte van de na te streven resultaten.

Verder heeft het periodiek peilingsonderzoek ten doel het niveau van het basisonderwijs (niet van de afzonderlijke school) te bewaken.

Bij de evaluatie van de Wet op het Basisonderwijs in 1988 kan worden gezien of het voorgaande ook wettelijk geregeld moet worden.

3. Invoering van de basisvorming

Het Kabinet stemt in met een wettelijke regeling van de basisvorming. Het is nodig om nu definitief aan te geven in welke richting scholen zich moeten gaan ontwikkelen. Een wettelijke regeling lijkt daarvoor het meest geschikte instrument. Het gaat daarbij om regels op hoofdzaken vanuit de veranderende bestuurlijke visie van de overheid om de scholen een grotere mate van vrijheid te laten.

De Wet op het Voortgezet Onderwijs en het voorstel Ontwikkelingswet Voortgezet Onderwijs zullen hiertoe worden aangepast met inachtneming van het eerder gestelde met betrekking tot de scholenstructuur. Na het vaststellen van een duidelijk einddoel is het mogelijk het proces van invoering zo geleidelijk te laten verlopen als uitvoerbaar is. Vanzelfsprekend zullen de ervaringen die worden opgedaan bij de invoering, kunnen leiden tot heroverweging op onderdelen. Het Kabinet streeft ernaar dat de invoering van het kerncurriculum in een periode van tien jaar zal zijn voltooid.

Zoals de WRR stelt, dient er veel werk te worden verricht om de voorwaarden waaronder het onderwijsveld uitvoering van de basisvorming gestalte kan geven, zo goed mogelijk te laten zijn. Het is nodig om aangepaste leerplannen te doen ontwikkelen, te bevorderen dat er adequaat lesmateriaal wordt gemaakt, docenten zich verder te laten bekwamen om het onderwijs zo effectief mogelijk te laten zijn en om scholen ook de materiële voorzieningen te geven om het kerncurriculum goed te kunnen uitvoeren.

Aan leerplanontwikkeling en nascholing zal veel aandacht worden geschonken.

Met de WRR is het Kabinet van oordeel dat deze werkzaamheden in principe door de bestaande organisaties kunnen worden uitgevoerd.

4. Financieel-economische aspecten

De WRR stelt aan het slot van zijn advies, dat de aan de invoering van de basisvorming verbonden extra kosten aanvaard dienen te worden als uitvloeisel van de noodzaak om te komen tot een algehele verhoging van het onderwijspeil. Het advies bevat geen indicatie over de omvang van de extra kosten die met de invoering van de basisvorming zijn gemoeid.

Het Kabinet is van oordeel dat het onderwijs door invoering van de voorgestelde basisvorming structureel niet duurder mag zijn dan thans het geval is.

Wel zal gedurende de tien jaar dat de basisvorming in het voortgezet onderwijs wordt geïmplementeerd, rekening moeten worden gehouden met aanvullende ontwikkelings- en invoeringskosten.

Vanuit deze achtergrond zal de minister van onderwijs en wetenschappen in het door hem op te stellen actieplan een analyse van de kosten die samenhangen met de invoering van basisvorming in de eerste fase van het voortgezet onderwijs, laten uitvoeren. Dit ten behoeve van de verdere besluitvorming over de uitvoering van het in deze brief opgenomen beleidsstandpunt.

II. De organisatie van de uitvoering

Het Kabinet is van oordeel dat omvang en complexiteit van de invoering van basisvorming het noodzakelijk maken een afzonderlijk beheersinstru-

ment in het leven te roepen. Gezien het feit dat er een groot aantal organisaties en belangengroeperingen betrokken zullen zijn – elk met eigen taken en verantwoordelijkheden – is het goed op externe deskundigheid in de vorm van project-management een beroep te doen.

Het project-management dat met voorbereiding en implementatie van de basisvorming zal worden belast, dient onder meer zorg te dragen voor:

- het coördineren van activiteiten in onderwijsveld, verzorgingsinstellingen en nascholingsinstellingen;
- het initiëren van activiteiten en het vervaardigen van taakstellingen;
- het bewaken van de voortgang;
- het vervaardigen van basisdocumentatie ten behoeve van de departementale beslissingsvoorbereiding/besluitvorming;
- het creëren van condities, waaronder nadere harmonisering van bekostigingsvoorwaarden, ter verhoging van de acceptatiegraad van wijzigingen in de regelgeving binnen het onderwijsveld;
- het voorzien in de beheersing en oplossing van gerezen conflicten tussen belangengroeperingen.

In de projectopdracht worden de condities waaronder de activiteiten worden uitgevoerd, duidelijk vastgelegd. Het gaat daarbij vooral om het vastleggen van verantwoordelijkheden, de positie van het project-management ten opzichte van de betrokken departementen en de adviesorganen, instellingen en organisaties.

Verdere uitwerking van het project-management voor deze uitvoeringsoperatie kan plaatsvinden nadat de politieke besluitvorming over dit kabinetsstandpunt is afgerond.