

Samen vorm geven aan een geactualiseerd beleidskader voor eindtermen, leerplannen en kwaliteitstoezicht. Oriënterend advies

Vlaamse Onderwijsraad

Kunstlaan 6 bus 6
BE-1210 Brussel

T +32 2 219 42 99
F +32 2 219 81 18

www.vlor.be
info@vlor.be

Wijs beleid door overleg

Advies op eigen initiatief

Uitgebracht door de Algemene Raad op 8 oktober 2015 met eenparigheid van stemmen. Er waren 4 onthoudingen.

Vorbereiding:

Inhoudelijk is dit advies voorbereid op basis van een seminarie op 28 mei 2015 met input van prof. dr. Geert Devos (UGent), prof. dr. Geert Kelchtermans (KU Leuven) en prof. dr. Maarten Simons (KU Leuven).

Het advies is besproken op de werkgroep Modernisering Einddoelen op 10 maart, 25 maart, 28 april, 9 juni 2015, 24 augustus 2015 en 15 september 2015 onder voorzitterschap van Geert Schelstraete.

Voor het advies was er ook input van de Raad Levenslang en Levensbreed Leren op 21 april 2015 en 12 mei 2015, de commissie Buitengewoon Basisonderwijs op 23 april 2015, de commissie Buitengewoon Secundair Onderwijs op 23 april 2015, de Raad Secundair Onderwijs op 2 april en 5 mei 2015 en de Raad Basisonderwijs op 1 april en 6 mei 2015.

Dossierbeheerder(s): Roos Herpelinck

INHOUDSOPGAVE

1 KRACHTLIJNEN VAN HET ADVIES - SAMENVATTING	3
2 WAAROM EEN ADVIES?	4
2.1 DE BELEIDSCONTEXT	4
2.2 EEN ORIËTEREND ADVIES	6
3 TERMINOLOGIE	7
3.1 'EINDDOELEN': CONTAINERBEGRIIP VOOR BESTAANDE DOELEN	7
3.2 'KERNDOELEN': EEN ANDERE LADING, OOK EEN ANDERE VLAG	7
4 EEN GEACTUALISEERD CONCEPTUEEL KADER VOOR KERND OELEN	8
4.1 WAAROM NADENKEN OVER KERND OELEN?	8
4.1.1 De einddoelen gaan te veel uit van een ideaalbeeld van de lerende	8
4.1.2 Een groeiende klemtoon op individuele leerresultaten in plaats van op systeemgerichte kenmerken	11
4.1.3 De einddoelen zijn een juridisch kluwen	12
4.1.4 Kwaliteit in onderwijs: tussen vertrouwen en verantwoording	13
4.1.5 Geëngageerde professionaliteit van leerkrachten en schoolteams erkennen en bevorderen	14
4.2 KERND OELEN STAAN IN VERHOUDING TOT ANDERE BOUWSTENEN VOOR KWALITEIT IN ONDERWIJS	15
4.2.1 De maatschappelijke opdracht van een onderwijsniveau / onderwijsvorm omschrijven	16
4.2.2 Kerndoelen als centraal begrip	17
4.2.3 Een duidelijke positionering van leerplannen	18
4.2.4 Een goed evenwicht tussen intern kwaliteitsbeleid op school en het kwaliteitstoezicht door de inspectie	20
4.3 EEN PERSPECTIEFWISSEL OP DIVERSE DIMENSIES	20
4.3.1 Een ontwikkelingsgerichte, ambitieuze én doelgerichte benadering	21
4.3.2 De kerndoelen een positieve invulling geven	23
4.3.3 Een duurzame invulling van een breed vormingsconcept	24
4.3.4 Een betere balans tussen professionaliteit en sturing	26
4.4 BIJ WIJZE VAN TUSSENTIJDSE CONCLUSIE	27
4.4.1 Elementen voor een definitie	27

4.4.2	Het gehele kader moet essentiële balansen garanderen	28
4.4.3	Een afwijkingsprocedure blijft mogelijk als balansen niet worden gerespecteerd	28
5	HET BELEIDSPROCES VOOR KERNDOELEN: REALISTISCH, TRANSPARANT, GELEGITIMEERD EN PARTICIPATIEF	29
5.1	BELEIDSSTAPPEN IN DEZE LEGISLATUUR	29
5.1.1	Een debat over de wenselijke situatie (inhoudelijk en legistiek)	29
5.1.2	Uitwerken van een gemeenschappelijke (decretale?) basis voor diverse niveaudecreten	30
5.1.3	Een gestructureerde ontwikkel-, advies- en beslisprocedure voor de (her)formulering van kerndoelen	30
5.1.4	Afspraken over het transitieproces	31
5.2	EEN DUURZAAM SYSTEEM OP DE LANGE TERMIJN	31
5.2.1	Inbouwen van een PDCA-cyclus	31
5.2.2	Garanties voor maatschappelijke en wetenschappelijke onderbouwing	32
5.2.3	Een gesystematiseerd checkmoment voor kerndoelen?	33

1 Krachtlijnen van het advies - samenvatting

Sinds de invoering van de eindtermen en ontwikkelingsdoelen in het laatste decennium van de 20^{ste} eeuw is het doelenpalet dat scholen met hun leerlingen moeten bereiken omvattend en complex geworden. Gaandeweg groeit de overtuiging dat we toe zijn aan het herdenken van de gekozen werkwijze. De Commissie Onderwijs van het Vlaams Parlement zal er in het najaar van 2015 over debatteren.

De Vlor pleit ervoor om een geactualiseerd denkkader voor de ontwikkeling van einddoelen uit te werken. Eindtermen en ontwikkelingsdoelen wilden ten aanzien van onderwijsgebruikers helderheid creëren en werden ook gepercipieerd als de inhoudelijke maat van onderwijskwaliteit. Intussen groeit bij onderwijsbetrokkenen de overtuiging dat een denkkader rond onderwijskwaliteit moet worden uitgewerkt vanuit een visie op alle instrumenten voor kwaliteit en curriculumontwikkeling, en niet op de door de overheid gelegitimeerde doelen alleen. Dit laat toe dat kerndoelen¹ een eenduidige functie krijgen, met name een referentiekader dat scholen toelaat hun kwaliteit te verantwoorden ten aanzien van de overheid (inspectie). Maar daarnaast zijn andere kwaliteitsinstrumenten mee in het geding die worden ingezet om hoogstaand onderwijs tot stand te brengen. De Vlor brengt zo de kerndoelen in verhouding tot andere bouwstenen voor kwaliteit in onderwijs. In hoofdstuk 4.2 behandelen we dit punt in groter detail.

Het door de Vlor voorgestelde alternatieve design voor einddoelen omvat samengevat een drietal samenhangende elementen:

- Een set van kerndoelen (voor het einde van een onderwijstraject, bv. basisonderwijs, eerste graad secundair of secundair onderwijs) die de huidige einddoelen reduceert om ze op die manier overzichtelijker te maken bij kwaliteitscontrole. De gereduceerde set van einddoelen moet niettemin duidelijk en concreet geformuleerd worden en blijk geven van ambitie. Ze houden rekening met een aantal erkende internationale en Vlaamse referentiekaders en houden rekening met maatschappelijke verwachtingen. De kerndoelen moeten hanteerbaar zijn voor de gebruikers. De Vlor pleit ervoor dat de kerndoelen toelaten ermee te werken in een ontwikkelingsgericht perspectief. De overheid legt de kerndoelen vast.
- Professionele schoolteams hebben nood aan hanteerbare leerplannen die ook pedagogisch-didactisch richting geven en inhoudelijke keuzes maken, op basis van de door de overheid gelegitimeerde kerndoelen. De Vlor vindt het raadzaam de regelgeving inzake leerplannen, o.m. de criteria voor de goedkeuring van leerplannen als kader voor de curriculumontwikkeling, met de vertegenwoordigers van de onderwijsverstrekkers te herbespreken.

¹ Voor een korte bespreking van gebruikte termen: zie punt 3. Voor elementen van een definitie zie punt 4.4.1

Een belangrijk element bij die herbespreking kan de figuur van het studierichtingsprofiel zijn. Om helderheid te bieden aan lerenden is het nodig om na de eerste graad secundair onderwijs per studierichting in studierichtingsprofielen aan te geven hoe alle vormings- en opleidingselementen samenhangen met het oog op de realisatie van de geambieerde doelen. Studierichtingsprofielen omvatten kerndoelen maar voegen er geen nieuwe toe. Wel verwijzen ze naar bepaalde andere doelenkaders. De onderwijsverstrekkers leggen binnen afgesproken contouren zelf gezamenlijk vast wat het profiel is van de sterk gereduceerde studierichtingen, in overleg met de overheid, en ze sluiten daarover met mekaar protocols af. De studierichtingsprofielen worden niet legistiek verankerd.

- Overeenkomstig de geest van het decreet over de kwaliteit van het onderwijs, werkt ieder schoolteam een integraal kwaliteitsbeleid uit voor het onderwijskundig handelen met zowel betrekking tot de ontwikkelingsprocessen als de leerresultaten. Daarmee beogen we een versterking van de kwaliteitszorg en de systematiek voor kwaliteit in iedere school. Dit garandeert een evenwicht tussen de autonomie van scholen en de kwaliteitsborging door de overheid (onderwijsinspectie). De onderwijsinspectie van haar kant zet bij haar taak meer in op een controle van het kwaliteitsbeleid van iedere school, wat overigens al de richting is die zowel regeerakkoord als beleidsnota aangeven.

De Vlor pleit voor een beleidsproces met de volgende kenmerken:

- Een beleidsplanning voor deze legislatuur (tot 2019) die volgende stappen omvat
 - een inhoudelijk en legistiek debat over de wenselijke situatie;
 - de uitwerking van een gemeenschappelijke decretale basis;
 - een structurele ontwikkelings-, advies- en beslisprocedure;
 - afspraken over het transitieproces.
- Een duurzaam systeem voor aanpassing en actualisering van kerndoelen op de lange termijn rekening houdend met de implementatie van de modernisering van het secundair onderwijs en in het levenslang en levensbreed leren.

2 Waarom een advies?

2.1 De beleidscontext

Zowel het regeerakkoord als de beleidsnota onderwijs verwoorden de ambitie van deze regering om zowel het statuut en het design van het eindtermenkader grondig te herbekijken als om een nieuwe en geactualiseerde set eindtermen voor te leggen aan het Parlement. Dit spoort met de vraag van de Vlor om een fundamentele reflectie over het concept en het statuut van de einddoelen, gekoppeld aan de rol van de overheid. De Vlor vroeg om dit debat te voeren met alle belanghebbenden. Inhoudelijk is een (ver)nieuw(d)e set einddoelen gebaseerd op een reflectie

over wat brede vorming vandaag inhoudt en op een evenwichtig samenspel met de ontwikkeling van onderwijskwalificaties.²

Het regeerakkoord stelt:

We evalueren de eindtermen met het oog op een reductie en duidelijkere formulering ervan. We geven scholen meer vrijheid voor het invullen van hun curriculum. De vakkenlijsten blijven bestaan en het zijn de leerplanmakers die beslissen welke competenties in welke vakken of vakkenclusters behaald moeten worden. Daarbij moet ook duidelijk zijn welke leraar verantwoordelijk is voor de uitwerking en de realisatie ervan.

De beleidsnota concretiseert dit politieke voornemen als volgt

Leerdoelen scherpstellen om sterke persoonlijkheden te vormen

Eindtermen, ontwikkelingsdoelen en kwalificaties concretiseren datgene wat de samenleving als leerresultaat van een onderwijsloopbaan verwacht. Hierbij beperkt de overheid zich tot het 'wat'. De invulling ervan, het 'hoe', behoort tot de autonomie van scholen en leraren. De huidige set aan einddoelen kwam organisch tot stand in reactie op maatschappelijke ontwikkelingen. Ik zal daarom de huidige eindtermen en ontwikkelingsdoelen evalueren, bijsturen en waar nodig reduceren. Ik formuleer ze duidelijk en ambitieus zodat ze voldoen aan de behoeften van de 21^{ste} eeuw. Zoals in het ontwerpdoelstellingenkader van het Jeugd- en kinderrechtenplan wordt bepleit, moet onderwijs jongeren voorbereiden op een volwaardige participatie in (alle facetten van) de samenleving. Ik focus hierbij op de vraag welke vorming iedereen in het onderwijs dient mee te krijgen. Ik voer hierover een grondig debat met onderwijsverstrekkers en -partners, hoger onderwijsinstellingen, arbeidsmarktactoren, middenveldorganisaties en de overheid.

In het secundair onderwijs kan dit zowel gaan over de einddoelen binnen de basisvorming (bv. Nederlands, wiskunde, ...), studierichtingsspecifieke elementen als over einddoelen die momenteel vakoverschrijdend benaderd worden (bijvoorbeeld eerste hulp, cultuur-, herinnerings-, verkeers- en mobiliteitseducatie, ondernemingszin, ...).

Globaal wil ik de aspecten zoals het begrippenkader, de procedure en de evaluatie eenduidiger maken en vereenvoudigen. Bij de evaluatie wil ik een zekere mate van concreetheid en evalueerbaarheid van de einddoelen nastreven. Daarnaast wil ik de scholen voldoende ruimte geven om naar eigen inzicht deze doelen te implementeren.

Er is vooreerst nood aan een meer systematische en coherente wijze van het beschrijven van einddoelen over alle onderwijsniveaus heen. Scholen krijgen alle autonomie om zelf invulling te geven aan de wijze waarop ze die einddoelen nastreven. In dat kader ga ik het gesprek aan met de leerplanmakers. In de leerplannen moeten zij eigen doelen kunnen

² Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [14 fiches voor de onderhandelaars van de nieuwe Vlaamse regering](#), fiche 5 einddoelen, 22 mei 2014.

ontwikkelen, maar moet er ook voldoende vrije ruimte zijn voor de eigen keuze van de school en de leraar bij het invullen van het curriculum.

Beide beleidsverklaringen zijn ambitieus en de doelstellingen kunnen met elkaar in een gespannen verhouding staan: minder eindtermen, duidelijker eindtermen, eindtermen evalueerbaar maken, eindtermen die de lat hoog leggen voor lerenden, autonomie geven aan schoolteams, de maatschappelijke relevantie van de eindtermen versterken, een samenhangend begrippenkader hanteren over de onderwijsniveaus heen. Het zijn ieder op zich waardevolle maar ook moeilijk te verzoenen doelen. Daarenboven verbindt de beleidsnota deze beleidsprioriteiten terecht met andere kwaliteitsgaranties in het Vlaamse onderwijssysteem zoals de professionaliteit van leerkrachten en schoolteams, de functie van leerplannen en de goedkeuring ervan, de wijze waarop de overheid het kwaliteitstoezicht in scholen organiseert.

2.2 Een oriënterend advies

De Vlor brengt over deze delicate materie in een vroeg stadium van de beleidsvorming 'oriënterend' advies uit.

Dit advies beoogt om binnen de doelen uit de beleidsnota de belangrijke keuzes te duiden die volgens de onderwijswereld moeten worden gemaakt. Dit advies is bestemd als insteek vanuit de onderwijsgeledingen van de Vlor voor het parlementaire debat over eindtermen. De raad wil ook voor het vervolg van dit debat zijn rol blijven opnemen en gaat hierover graag in dialoog met de Vlaamse Parlementsleden, de minister en haar administratie.

De Vlor ziet dit advies als een 'oriënterend advies': de raad probeert de richting te verwoorden waarin dit beleidsproces moet vorm krijgen. De raad ambieert in deze fase niet dé sluitende en volledig uitgewerkt concrete invulling te geven. Het advies formuleert de basisprincipes waarover alle groepen in de Vlor het eens zijn. Deze geven aan een eindtermenkader stabiliteit maar laten ook ruimte aan de geledingen van de Vlor om verschillende accenten en benaderingen te leggen. Beide elementen met name een consensus over basisprincipes én ruimte voor diverse invullingen en pedagogische projecten zijn essentieel voor onderwijskwaliteit. Ze vormen daarom een essentieel kenmerk van ons onderwijs. Ze geven invulling aan de grondwettelijke actieve (recht om onderwijs in te richten) en passieve onderwijsvrijheid (recht om onderwijs te kunnen volgen).³ Dit advies vlakt uiteenlopende visies zeker niet uit. De basisprincipes laten daarenboven toe dat er over verschillende onderwijsvormen en onderwijsniveaus heen een balans zal groeien tussen transparantie over onderwijsniveaus heen én ruimte voor de specificiteit van dat onderwijsniveau: leerplichtonderwijs (basisvorming, specifieke vorming) versus het niet-leerplichtonderwijs (deeltijds kunstonderwijs, volwassenenonderwijs).

Dit advies moet wel een kader bieden om een diepgaand gesprek met het Vlaams Parlement en de overheid te voeren.

³ Van Orshoven, P. (s.a.). *Het onderwijs is vrij. Het recht op onderwijs in het nieuwe artikel 17 van de Belgische Grondwet*. Geraadpleegd op 7 september 2015, via <https://www.law.kuleuven.be/jura/art/26n4/vanorshoven.pdf>.

Vanuit deze uitgangspunten geeft het advies antwoord op drie deelvragen die meteen de grote structuur van het advies weergeven:

- Welke grote principes moeten ten grondslag liggen aan een geactualiseerd kader voor de eindtermen:
 - Waarom moet het juridisch kader voor de einddoelen worden hervormd?
 - Vanuit welke (inhoudelijke) denkkaders kan de hervorming worden aangevat? De raad geeft hier de denkpistes en scenario's weer die in een later proces van beleidsontwikkeling moeten worden uitgewerkt, grondig overlegd met de verschillende betrokkenen en technisch en juridisch worden onderbouwd.
 - Welke zijn essentiële bouwstenen voor een geactualiseerd concept?
- Welke evenwichten zijn noodzakelijk om een coherent, kwaliteitsvol en duurzaam systeem uit te werken dat inspeelt op diverse invullingen en verantwoordelijkheden?
- Hoe ziet de Vlor het beleidsproces binnen deze legislatuur, wie neemt waarvoor verantwoordelijkheid en hoe moeten beleidsprocessen vorm krijgen en wie controleert het eindresultaat?

3 Terminologie

3.1 'Einddoelen': containerbegrip voor bestaande doelen

Dit advies bekijkt het geheel van de door de overheid opgelegde doelen voor alle onderwijsniveaus. Het gaat onder meer om de ontwikkelingsdoelen in het kleuteronderwijs, de leergebiedgebonden en leergebiedoverstijgende eindtermen in het lager onderwijs, de vakgebonden eindtermen, de vakoverstijgende thema's, de specifieke eindtermen en de ontwikkelingsdoelen in het secundair onderwijs, de ontwikkelingsdoelen voor het buitengewoon onderwijs. In het volwassenenonderwijs gaat het om (basis)competenties.

In deze tekst vatten we onder het woord "einddoelen" alle bovenvermelde begrippen zoals die sinds 1991 zijn uitgewerkt en nu de basis vormen voor de curriculumontwikkeling in de verschillende onderwijsniveaus en onderwijsvormen.

3.2 'Kerndoelen': een andere lading, ook een andere vlag

Dit advies pleit voor een perspectiefwisseling op einddoelen zowel als element van een kwaliteitssysteem als inhoudelijk. Om dit duidelijk te maken in het onderwijsveld, bij de beleidsmakers en in de publieke opinie gebruikt de Vlor vanaf nu het woord "kerndoelen" als het gaat om doelen die nieuwe evenwichten en balansen tussen diverse spanningsvelden (zie punt 4.4.2) moeten vormgeven.

Samengevat: het woord einddoel verwijst naar de bestaande situatie; de term kerndoel verwijst naar de gewenste situatie.

4 Een geactualiseerd conceptueel kader voor kerndoelen

4.1 Waarom nadenken over kerndoelen?

De Vlor ziet vijf belangrijke redenen om het bestaande kader voor einddoelen te evalueren en te herdenken. Deze spanningen bestonden al vanaf de eerste debatten over einddoelen maar door recente maatschappelijke en beleidsontwikkelingen zijn diverse evenwichten verschoven.

4.1.1 De einddoelen gaan te veel uit van een ideaalbeeld van de lerende

De Vlor is van oordeel dat de huidige set einddoelen die de laatste 20 jaar vorm kreeg, een spanning genereert tussen een ideaaltypische benadering van lerenden en hun reële ontwikkelingsprocessen. Ook al geldt die ideaaltypische benadering in eerste instantie voor de doelen die de school zich moet stellen, dan nog leidt ze tot een hoge studiedruk bij de lerenden en verantwoordingsdruk bij de onderwijsverstrekkers. Ze leidt ertoe dat meer lerenden afhaken omdat didactische processen onvoldoende op hun maat zijn geformuleerd.

Een geactualiseerd kader voor einddoelen moet meer ruimte laten voor een actieve inbreng van de lerende (zelfsturing en actief leren) en voor trajecten op maat. Het is een uitdaging voor een geactualiseerd kader kerndoelen om een hoog ambitieniveau te combineren met een brede zorg én met ruimte voor de inbreng van jongeren zelf. Een lerende is geen lijdend voorwerp maar maakt actief deel uit van de school, de schoolcultuur en de didactische processen. Hij is gaandeweg mee verantwoordelijk voor zijn eigen leerproces. Leertrajecten gaan het best uit van de ontwikkelingspsychologische processen die jongeren doormaken.

Deze spanning tussen de voorgeschreven competentieniveaus en de reële competenties kan onderbouwd worden door verschillende elementen:

Peilingen en PISA / PIAAC

Uit de Vlaamse peilingen over het behalen van eindtermen blijkt er een duidelijke spanning tussen het wenselijke en het reële prestatieniveau van lerenden. Tussen de 10 en 15 % van de populatie (of een nog hoger percentage) haalt de einddoelen niet en kampt ook in het latere leven met ernstige geletterdheidstekorten. Binnen dit bestek van een oriënterend advies kunnen we geen grondige en volledige analyse maken van deze onderzoeken. De voornaamste conclusies van de onderzoeken zijn terug te vinden als bijlage.

In deze alinea reflecteren we op enkele algemene vaststellingen.

- De grootste verschillen in competentieniveaus worden bepaald door het profiel van de lerenden en achtergrondkenmerken: (thuis)taal, gender, sociaaleconomische situatie (SES), leerproblemen/leerstoornissen, schoolse achterstand. Er is ook een samenhang met een positieve kijk van de lerenden op de eigen leercapaciteiten en op het leerinhouden.
- Vooral einddoelen die transfer, creatief verwerken van het geleerde en alternatieven bedenken betreffen, zijn lastig te bereiken. Dit geldt voor diverse leergebieden en vakken.
- De einddoelen voor de basisvorming in het secundair onderwijs zijn te sterk gericht op het profiel van de aso-leerling.

- De einddoelen gaan te sterk uit van een consecutief leerproces terwijl een grote meerderheid van de lerenden leert door herhalen, verdiepen en verbreden (cyclisch leren).
- De methodologie voor de peilingen vraagt interpretatie en duiding.
 - De peilingen meten vooral de cognitieve competenties omdat die gemakkelijker te meten zijn.
 - Ze meten de competenties op een bepaald moment. Ze zeggen daarom niets over de mate waarin lerenden later of via andere benaderingen toch de vereiste competenties behalen.
 - De peilingen vragen om een ijkpunt, een cesuurbepaling over de mate waarin een einddoel wordt bereikt. Deze cesuurbepaling is bij de peilingtoetsen meer doorslaggevend voor het bereiken of niet bereiken van de eindtermen dan wat de decreetgever vastlegde in de einddoelen.
- De surveys van de OESO over de competenties van 15-jarigen (PISA) en de surveys over de geletterdheidsniveaus van volwassenen (PIAAC) bevestigen deze trends. Hoewel Vlaamse leerlingen het behoorlijk goed doen in PISA, zijn de resultaten tegelijk verontrustend: ongeveer 15 % van de 15 jarigen behaalt niet het internationaal erkende basisniveau voor geletterdheid. Het PIAAC-onderzoek bevestigt deze trend voor de volwassen populatie. Het daaropvolgende onderwijstraject verandert niet veel aan die vaststelling.

Einddoelen vertrekken niet van een globale inschatting van de studiebelasting van lerenden

We stellen vast dat er heel veel einddoelen zijn en dat ze in verschillende fases werden aangevuld en versterkt:

- In het basisonderwijs kwam er in 2009 een versterking van de leergebieden die verband houden met wereldoriëntatie natuur en techniek en met talen (Nederlands en Frans). In 2007 werden leergebiedoverschrijdende einddoelen voor ICT door het parlement bekrachtigd.
- In het secundair onderwijs werden in 2009 de einddoelen van zowel de eerste als de tweede en derde graad van het secundair onderwijs fundamenteel aangepast. Ook hier beoogde de overheid zowel de componenten natuurwetenschappen en/of fysica, biologie, wetenschappelijk werk, technologische opvoeding als de talige competenties van lerenden (Nederlands – Frans – Engels) in de eerste graad van het secundair onderwijs te versterken. Bij die gelegenheid werden ook de vakoverschrijdende eindtermen conceptueel anders ingevuld. Intussen zijn ook de einddoelen voor vakken gerelateerd aan STEM (aardrijkskunde, natuurwetenschappen) in de tweede en de derde graad van het secundair onderwijs herzien (2012 en 2014).

Al deze ingrepen waren de vertaling van maatschappelijke evoluties die de onderwijsraad op zich niet in vraag stelt. Maar tegelijk moeten we beseffen dat de beschikbare onderwijstijd en de leermogelijkheden van de leerlingen beperkt zijn. In de adviezen over de aanpassing van de einddoelen in 2008 werd de vraag naar een impactmeting van de studiebelasting aan de orde

gesteld. Voor de Vlor moet impact op studiebelasting van lerenden een uitgangspunt zijn voor de herziening van einddoelen.⁴

De Vlor betreurt daarom dat tijdens de voorbije jaren geen gestructureerd onderzoek is gebeurd naar de invloed van deze veranderingen op de globale studiebelasting voor lerenden zowel in het basis- als in het secundair onderwijs. Voor het secundair onderwijs moet die meting van studiebelasting rekening houden met samenhang tussen vakken, het samenspel van einddoelen basisvorming en einddoelen voor het doorstroomgericht en/of kwalificatiegerichte deel van de opleidingen (specifieke eindtermen/beroepscompetenties). De oefening die voorligt binnen de matrix biedt hiervoor zeker opportuniteiten.

Ambitie en zorgbreedte in het leerplichtonderwijs

Uit de discussies rond de peilingen blijkt alvast dat einddoelen vaak uitgaan van de gemiddelde leerling en de gemiddelde schoolcontext zonder rekening te houden met de verschillen tussen leerlingen. De einddoelen voor het secundair onderwijs houden geen rekening met de leerlingenprofielen in de verschillende opleidingsonderdelen van het secundair onderwijs (bijv. basisopties in de eerste graad, verschillen binnen leerlingenprofielen in onderwijsvormen).

Daarenboven percipiëren scholen de einddoelen (en de erop gebaseerde leerplannen) nog te vaak als een monolithisch gegeven dat weinig ruimte laat voor diversiteit.

De Vlor wil nadenken over een concept voor einddoelen en curriculumontwikkeling dat scholen ertoe aanzet nog sterker te investeren in de groep lerenden die de einddoelen niet of slechts met grote moeite halen. Dit is tegelijk een krachtig instrument om de ongekwalificeerde uitstroom te verminderen. Dit is echter geen pleidooi voor middelmatigheid. Einddoelen staan in een spanningsveld tussen uitdagende doelen die leerlingen uit een comfortzone en een 'zesjescultuur' halen enerzijds en anderzijds om de hele populatie van leerlingen mee te nemen in het onderwijstraject.⁵ Ook de OESO breekt al langer een lans om ambitieuze doelen te zien als een noodzakelijke voorwaarde voor gelijke kansen.⁶ Einddoelen moeten alle lerenden een voldoende geletterdheidsniveau kunnen garanderen, zowel uit rechtvaardigheidsoverwegingen als om maatschappelijke redenen.⁷

Het recente M-decreet is een bijkomende aanleiding om over het verband tussen differentiatie en eindtermen na te denken. Het decreet stimuleert scholen om leerlingen met specifieke onderwijs- en opvoedingsnoden te integreren in een gewone klas en met hen zoveel als mogelijk het gemeenschappelijke curriculum te behalen. Leerlingen met specifieke onderwijs- en opvoedingsnoden hebben hierbij recht op 'redelijke aanpassingen'. Het gemeenschappelijk curriculum wordt uitgedrukt in de leerplannen die op hun beurt de eindtermen bevatten. De

⁴ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Basisonderwijs, Raad Secundair Onderwijs, Raad Levenslang en Levensbreed Leren. [*Advies over de herziening van de eindtermen en ontwikkelingsdoelen voor wereldoriëntatie \(BAO\) en natuurwetenschappen, techniek en vakoverschrijdende eindtermen \(SQ\)*](#), 9 september 2008.

⁵ De volledige bijdrage van M. Volman is terug te vinden bij: Vlaamse Onderwijsraad (2012). *Startdag 2012. Talenten voor de toekomst*. Geraadpleegd op 7 september 2015, via <http://www.vlor.be/startdag/2012>.

⁶ OESO (2013). *Pisa 2012 Results. Excellence through Equity - Giving Every Student the Chance to Succeed Volume II*. Paris: OESO.

⁷ OESO (2015). *Universal Basic Skills what Countries stand to Gain*. Geraadpleegd op 7 september 2015, via <http://www.oecd.org/edu/universal-basic-skills-9789264234833-en.htm>.

eindtermen bepalen daarom in sterke mate de eisen die het gemeenschappelijke curriculum aan lerenden stelt. Ten tweede bepalen de einddoelen ook de ruimte die de school kan gebruiken om redelijke aanpassingen toe te staan.

4.1.2 Een groeiende klemtoon op individuele leerresultaten in plaats van op systeemgerichte kenmerken

Eindtermen en studiesanctionering

De overheid legt steeds meer een band tussen de einddoelen en het individueel leerresultaat van een lerende. Het themadecreet dat op 18 januari 2002 een vrij woelige periode van publiek debat over einddoelen afsloot, stelde zeer duidelijk dat de einddoelen moesten functioneren als kader voor de doorlichting van een school als organisatie. Een historisch overzicht van de evoluties is terug te vinden als bijlage.

In het leerplichtonderwijs in het algemeen stellen we een trend vast om te focussen op leerresultaten en individuele meetbare leervorderingen. De einddoelen worden hier vaak verkeerdelijk gebruikt voor een doel waarvoor ze niet ontwikkeld werden.

Het recent herziene artikel 53 van het decreet basisonderwijs stelt dat *‘de klassenraad autonoom oordeelt of een regelmatige leerling in voldoende mate die doelen uit het leerplan die het bereiken van de eindtermen beogen, heeft bereikt om een getuigschrift basisonderwijs te bekomen’*. Op zich is de formulering van dit artikel erg genuanceerd maar toch legt deze formulering een rechtstreekse band tussen eindtermen en het ‘slagen’ van een lerende. Deze bepaling ziet eindtermen als het referentiekader dat de klassenraad toelaat te oordelen of een leerling voldoende de curriculumelementen beheerst om een getuigschrift basisonderwijs uit te reiken.

Eenzelfde beweging gebeurt in het secundair en het volwassenenonderwijs door de uitrol van de kwalificatiestructuur. De Vlaamse kwalificatiestructuur en de onderliggende beroepskwalificatiedossiers beschrijven vereisten voor functioneren op de arbeidsmarkt. Dat is zeker erg relevante informatie voor curriculumontwikkeling. Maar de vraag wordt al langer gesteld om die doelstellingen niet te beschouwen als het enige referentiekader om een diploma of getuigschrift (een onderwijskwalificatie) uit te reiken. De Vlor vroeg daarom al meerdere keren om art. 14 en 15 van het decreet op de Vlaamse kwalificatiestructuur te herschrijven.

Eindtermen en studievoortgang in het volwassenenonderwijs

In het volwassenenonderwijs vormen einddoelen de ruggengraat van de opleidingsprofielen. Een opleidingsprofiel is het geheel van eindtermen, specifieke eindtermen en basiscompetenties waartoe een opleiding in het volwassenenonderwijs (op)leidt. In een opleidingsprofiel worden naast de einddoelen ook het minimale aantal lestijden van een opleiding en het aantal modules binnen een opleiding aangegeven. De eindtermen, de specifieke eindtermen en basiscompetenties worden erin verdeeld over de modules. In die zin zijn de einddoelen in het volwassenenonderwijs een toetsingskader om de studievoortgang van de lerende te sturen.

Eindtermen als instrument om overgangen tussen onderwijsniveaus te stroomlijnen

De overheid wil ook al vele jaren einddoelen hanteren als instrument om de overgangen en scharniermomenten in het onderwijs beter te stroomlijnen (basis naar secundair, binnen het secundair onderwijs en van het secundair naar het hoger onderwijs). Einddoelen zouden ook een belangrijk communicatie-instrument vormen voor de studiekeuze van lerenden omdat ze verduidelijken wat men waar kan leren.

Een internationale trend

Eenzelfde druk op einddoelen als een referentiekader voor de beoordeling van de leerresultaten van een lerende gaat uit van de internationale referentiekaders zowel van het Europese referentiekader voor talen als van het European qualifications framework. Hoewel deze kaders geconcipieerd werden als kader om individuele (leer)mobilititeit te stimuleren, kregen ze een bredere betekenis voor curriculumontwikkeling, ook in Vlaanderen (zie bijlage 7.3.). Maar vanuit een andere ontstaansreden verleggen ze sterker dan voorheen de focus op het verworven competentieniveau van de lerende en op leerresultaten / 'learning outcomes' op het niveau van een lerende; niet op het niveau van een schoolsysteem.

4.1.3 De einddoelen zijn een juridisch kluwen

We stellen vast dat einddoelen momenteel een erg omvattend kader zijn. We willen geen simpele optellingen maken van einddoelen doorheen de onderwijsniveaus en soorten. In de bijlage 8.2. geven we een erg tentatief overzicht om de problematiek te illustreren. Soms zijn de einddoelen nodeloos opgesplitst en nodeloos gedetailleerd. Deze mate van detail gaat soms voorbij aan de doelstelling en stelt zich in de plaats van andere instrumenten om het curriculum te sturen zoals leerplannen, lesvoorbereidingen en didactische materialen en toetsopgaven.

Bovendien hebben einddoelen momenteel veel verschillende statuten: vakgebonden eindtermen moeten door de school bereikt worden met een meerderheid van de leerlingen, attitudes zijn na te streven. Ontwikkelingsdoelen in het kleuteronderwijs en in de B-stroom zijn na te streven; ontwikkelingsdoelen in het buitengewoon onderwijs zijn na te streven en ze worden geselecteerd in de handelingsplanning. De specifieke eindtermen moeten worden bereikt.

Leergebiedoverschrijdende eindtermen in het basisonderwijs worden nagestreefd. Elke basisschool heeft de maatschappelijke opdracht de leergebiedoverschrijdende eindtermen bij de leerlingen na te streven. Ze toont aan dat ze met een eigen planning hieraan werkt.

Vakoverschrijdende thema's (secundair onderwijs) moeten herkenbaar zijn in de verschillende vakken en/of in de schoolcultuur ingebed. De ingewikkelde juridische architectuur achter de huidige einddoelen kan wellicht vereenvoudigd worden als ze niet relevant is voor de onderwijspraktijk.

Bovendien zijn er momenteel diverse beleidswerven die een fundamentele hervorming voorstaan van onderwijsniveaus en onderwijsvormen. De discussie over nieuwe niveaudecreten heeft gevolgen voor de einddoelen. In de eerste plaats denken we aan de discussie over de **modernisering van het secundair onderwijs**. De invulling van de matrix secundair onderwijs, de afstemming tussen de beroepskwalificatiedossiers en de curriculumontwikkeling voor beroepsgerichte trajecten én de vraag naar een afstemming tussen einddoelen in het secundair onderwijs en de begintermen van het hoger onderwijs, zullen de oefening over actualisering van

de einddoelen sterk beïnvloeden. De Vlor wil hierbij de uitgangspunten van eerdere standpunten nog eens oproepen:

- De vraag om een koppeling tussen de niveaus van de kwalificatiestructuur en de niveaus van de onderwijskwalificaties op te heffen via de opheffing van artikel 14 van het decreet. Dat betekent dat er ruimte komt om de beroepskwalificatiedossiers naar onderwijsopleidingen en curricula te vertalen;
- De vraag naar gezamenlijk ontwikkelde leerlijnen voor leercompetenties van het secundair en het hoger onderwijs.

Ook het beleidsdesign voor een nieuw decreet op het **deeltijds kunstonderwijs** vraagt om afstemming op een actueel begrippenkader voor de einddoelen. Ditzelfde geldt voor de modernisering van het **volwassenenonderwijs**.

4.1.4 Kwaliteit in onderwijs: tussen vertrouwen en verantwoording

Ook hier verwijzen we naar de beleidsnota onderwijs. In de beleidsnota stelt de minister:

Elke school draagt de verantwoordelijkheid om onderwijs van een goede kwaliteit aan te bieden en haar eigen kwaliteit systematisch te bewaken. De school kiest voor de bewaking van de kwaliteit haar eigen instrumenten, aangepast aan haar specifieke situatie en lokale context. Scholen kunnen bij het uittekenen van een kwaliteitsbeleid en de ontwikkeling van een cultuur van zelfevaluatie rekenen op de ondersteuning van de pedagogische begeleidingsdiensten. De overheid kan daarin faciliterend optreden door gegevens uit onderwijsdatabanken, wetenschappelijk onderzoek, periodieke peilingen, internationaal vergelijkend onderzoek (...) aan scholen ter beschikking te stellen. Aan de inspectie zal ik vragen om met de scholen in dialoog te gaan over de data die ze in het kader van haar kwaliteitstoezicht verzamelt en gebruikt, om de scholen te stimuleren tot datagebruik in het kader van hun interne kwaliteitszorg. Ik blijf achter de principes van het Kwaliteitsdecreet van 2009 staan inzake de kwaliteitscontrole op scholen. Bij de toepassing ervan geef ik de eigen verantwoordelijkheid van scholen een belangrijke plaats. Zo wil ik de klemtoon meer leggen op kwaliteitsbeleid dat scholen zelf ontwikkelen. Zodoende stel ik het interne kwaliteitsbeleid van de school centraler in de externe kwaliteitsbewaking van het onderwijs.

Ik maak duidelijke afspraken over welke normen door de inspectie gehanteerd worden bij de vaststelling van tekorten met betrekking tot de decretale kwaliteitseisen en welke instrumenten bij de scholen kunnen opgevraagd worden ter verantwoording. In overleg met het onderwijsveld zorg ik voor een aanvulling van het referentiekader voor onderwijskwaliteit door duidelijke kwaliteitscriteria, normen en/of ontwikkelingsschalen op te stellen. Op die manier kunnen de bevindingen van de kwaliteitsbewaking door de school zelf het startpunt zijn van een doorlichting door de onderwijsinspectie. Dit zal leiden tot een nog meer gedifferentieerde doorlichting, zowel wat betreft intensiteit als frequentie. Ik schep duidelijkheid over de verwachte output en het gewicht ervan bij het kwaliteitstoezicht door de inspectie. De inspectie vraag ik om in de toekomst nog meer in te zetten op transparantie en een participatieve aanpak van de doorlichting.

De minister heeft het verder over het geven van verantwoordelijkheid aan de onderwijsinstellingen, ondersteund door de koepels en het GO!, de pedagogische begeleidingsdiensten en de middenveldorganisaties uit het onderwijs. Zij ziet de rol van de overheid als ondersteunend, motiverend en stimulerend. Gepassioneerde leerkrachten vormen de ruggengraat van het kwaliteitsbeleid.

Einddoelen spelen een centrale rol bij het vormgeven van de kernelementen uit een kwaliteitsbeleid zoals de minister hierboven schetst: ze vormen een referentiekader voor de ontwikkeling van leerplannen, ze vormen een referentiekader voor scholen én voor de overheid om te communiceren over kwaliteit van onderwijs. We kunnen daarom niet discussiëren over een geactualiseerd kader voor einddoelen zonder ook te reflecteren over het geheel van de kwaliteitszorg en het kwaliteitstoezicht.

4.1.5 Geëngageerde professionaliteit van leerkrachten en schoolteams erkennen en bevorderen

Geëngageerde professionaliteit van leerkrachten is de kern van onderwijskwaliteit want ze is een van de doorslaggevende factoren om het leren van een lerende in de klas te stimuleren. Deze professionaliteit wordt onderbouwd door gezamenlijke visie-ontwikkeling in de school. In het secundair onderwijs speelt vakgroepwerking een rol hierin. De professionaliteit van de leraar krijgt geen vorm op een eiland maar wel in collegiaal overleg binnen het schoolteam (en de vakwerkgroep).

Het huidige systeem van eindtermen en leerplannen gaat te weinig uit van een goede balans tussen duidelijkheid en ruimte voor professionaliteit in het pedagogische en didactische proces. Opvoeden en onderwijs is een relationeel en dynamisch proces tussen een leerkracht, een leerling in een bepaalde klas en de omgeving van de lerende. Oplossingen om het leren van een lerende te stimuleren, zijn niet uniform; ze vragen aanpassingen aan de noden van de lerenden, creativiteit en vooral het vermogen om te oordelen over wat, in een specifieke situatie, pedagogisch en didactisch wenselijk is voor deze context, deze leerling op dit moment. Ze vragen om het kwetsbare te erkennen en ruimte te geven. Daarom moeten leerkrachten ruimte hebben om te reageren op het onverwachte, op dat wat gebeurt. De Vlor wijst op het gevaar van een te instrumentele visie op hoe onderwijs vorm krijgt. 'Hyperrationalisering' van het onderwijs- en van het pedagogische beleid uit zich in de veronderstelling dat er een rechtlijnig verband bestaat tussen vooropgestelde beleidsdoelen en de dagelijkse praktijk in de school en in de klassen. In de dagelijkse praktijk echter moeten leerkrachten zich flexibel opstellen en kiezen voor aanpassing, aanpassingen aan de noden van de lerenden en leerresultaten voortdurend herbevragen. Omdat de pedagogische relatie er een is tussen mensen, is ze niet helemaal inzichtelijk, stuurbaar, voorspelbaar of instrumentaliseerbaar. Ze vraagt om een ethisch en dus kwetsbaar engagement.

Dit alles gebeurt echter niet door een leraar als solist. Het professioneel handelen van een leerkracht past in een beleid van schoolontwikkeling. In hun basiswerk 'Professional capital' schrijven Hargreaves en Fullan: 'Teaching like a professional means planning teaching, improving teaching, and often doing teaching not as an isolated individual but as part of a high-performing

team. It means developing shared professional capital within an organization and community. (...) Teaching like a professional is not about yet more individual accountability, but about powerful collective responsibility.’⁸

4.2 Kerndoelen staan in verhouding tot andere bouwstenen voor kwaliteit in onderwijs

Kerndoelen zijn een van de instrumenten die een globaal kader voor kwaliteit in het onderwijs schragen maar er zijn er ook andere. De verschillende instrumenten samen vormen een caleidoscoop waarin verschillende perspectieven op kwaliteit, diverse functies en verschillende vormen van concretisering op elkaar worden afgestemd. Telkens is het belangrijk voor ogen te houden welke bouwsteen / instrument waartoe moet dienen en relevant is voor welke actor. De Vlor pleit ervoor om de verschillende perspectieven niet dooreen te mengen en niet te veel (soms tegenstrijdige) doelen na te streven met eenzelfde instrument. Bovendien draagt een duidelijk profiel van de verschillende instrumenten bij tot een duidelijker kijk op wat de overheid moet vastleggen en waar de overheid beter vertrouwen geeft aan de professionaliteit van onderwijsverstrekkers en schoolteams. In de balans tussen resp. verantwoordelijkheid van de school en deze van de overheid zullen instrumenten die dichter bij het schoolbeleid staan, meer geconcretiseerd zijn dan andere.

Door een helder conceptueel onderscheid over de verschillende bouwstenen wordt overregulering vermeden (geen twee keer hetzelfde regelen) en worden de onderscheiden rollen van de verschillende partners duidelijker. Hierdoor kan aan de school en het lerarenteam meer beleidsruimte worden gegeven.

Alle instrumenten moeten samen ook de volgende principes garanderen:

- het debat met de samenleving én met de arbeidsmarkt over de wenselijke leerinhouden voor maatschappelijke integratie;
- een basis voor het realiseren van een eigen project van de school dat de pedagogische missie van onderwijs vormgeeft binnen de actieve en passieve onderwijsvrijheid;
- de rechten van een lerende garanderen (geïnformeerde studie- en schoolkeuze, goede overgangen tussen onderwijsniveaus en onderwijsvormen, transparantie van de studiesanctionering, actieve partner in het eigen leerproces, maximale ontplooiing van talenten en tekorten overstijgen, ontwikkelingsgerichte trajecten);
- een basis om de professionaliteit van leerkrachten en schoolteams (kwaliteitsvolle didactische processen) vorm te geven (onderwijskundige kaders, didactische materialen).

We belichten in dit punt telkens de bouwsteen, de doelstelling ervan, de criteria waaraan de bouwsteen moet beantwoorden en de belanghebbenden.

⁸ Hargreaves, A. & Fullan, M. (2012). *Professional Capital. Transforming teaching in every School*. New York, London: Teachers College Press. p. 22-23.

We werken met twee dimensies:

- een eerste continuüm tussen maatschappelijke verwachtingen (en bijhorend kwaliteitstoezicht) en de pedagogische vrijheid en het beleidsvoerend vermogen van een school (en de interne organisatieontwikkeling);
- een tweede continuüm tussen leerresultaten, het leren van een lerende en de uitbouw van een adequate didactische setting in de klas. In dit tweede continuüm zijn competenties van leerkrachten erg cruciaal.

Alle bouwstenen die we hieronder overlopen zullen onder meer rekening houden met maatschappelijk gelegitimeerde bronnen, zonder ermee samen te vallen. De bouwstenen laten toe en stimuleren dat onderwijsdoelen gebruik maken van o.m. de volgende referentiekader:

- het Europese kader voor sleutelcompetenties;
- het Europees kader voor talen;
- het Europese kwalificatiekader (EQF) en de Vlaamse kwalificatiestructuur (VKS);
- de beroepskwalificatiedossiers;
- de opbouw van een bepaald wetenschaps- of kennisdomein.

4.2.1 De maatschappelijke opdracht van een onderwijsniveau / onderwijsvorm omschrijven

De eerste stap voor een evenwichtig beleid gericht op kwaliteit is volgens de Vlor een debat en een consensus over de algemene maatschappelijke opdrachten voor een onderwijsniveau, een onderwijsvorm of een opleiding/structuuronderdeel. Deze vormen een balans tussen maatschappelijke verwachtingen, onderwijskundige inzichten, de finaliteit en de eigenheid en de algemene generieke 'competenties'. Ze garanderen op die manier het recht van de lerende op leren zoals verankerd in het verdrag op de kinderrechten.

Ze verwoorden de algemene doelen van een onderwijsniveau, een onderwijsvorm of een opleiding/structuuronderdeel en het globale niveau van de verworven competenties. Ze herformuleren de competenties uit het Europese kader voor kwalificaties en de ISCED-niveaus in onderwijsdoelstellingen vergelijkbaar met de Dublin-descriptoren voor het hoger onderwijs (art. II.58 van het decreet op het hoger onderwijs). Ze bepalen op een generiek en zeer algemeen niveau de competenties van leerlingen die een bepaald onderwijsniveau volgen. Dit los van leergebieden, vakken, structuuronderdelen. Ze geven in een of twee alinea's aan welk algemeen niveau van studiesanctionering wordt bereikt en vormen op die manier een alternatief voor een koppeling van descriptorelementen aan individuele kerndoelen. Ze vormen zo een waarborg voor de algemene erkenning van de studiebewijzen, ook in een internationale context.

Deze maatschappelijke opdrachten sturen de ontwikkeling van de andere bouwstenen die we in dit luik benoemen aan; ze zorgen voor coherentie tussen die bouwstenen maar ze vallen er niet mee samen.

De Vlor vindt dat deze maatschappelijke opdrachten best deel uitmaken van ieder niveaudecreet zoals nu al voor een aantal onderwijsniveaus het geval is. Deze maatschappelijke opdrachten valoriseren inzichten uit de lopende maatschappelijke discussies over de rol van het basisonderwijs, de modernisering van het secundair onderwijs, de hervorming van het volwassenenonderwijs en het deeltijds kunstonderwijs en ze worden verankerd in de respectievelijke niveaudecreten.

Ze baseren zich op relevante bronnen die maatschappelijke verwachtingen voor onderwijs verhelderen zonder dat deze helemaal normerend zijn voor de onderwijsdoelen.

4.2.2 Kerndoelen als centraal begrip

De maatschappelijke doelen worden verder ingevuld door 'kerndoelen'. De kerndoelen vormen een referentiekader voor het kwaliteitstoezicht voor de overheid (in casu de onderwijsinspectie). De kerndoelen zijn de basis voor de concrete uitwerking van leerdoelen in leerplannen en in het beleid van iedere school. Ze bieden een kader voor de school om verantwoording af te leggen over het gevoerde interne kwaliteitsbeleid. Hun kwaliteitskenmerk is hun legitimeerbaarheid.

Kerndoelen hebben betrekking op het einde van het onderwijs- en opleidingstraject waardoor een cyclische benadering meer kansen krijgt. De kerndoelen in Nederland focussen op het leren van de leerlingen. Hierdoor wordt al het op niveau van de formulering duidelijk dat de leerprocessen en de praktijk in de school van doorslaggevend belang zijn. Ze zijn geformuleerd in termen van leerlingengedrag vanuit een schoolse context ('de leerlingen leren om ...'). Ze zijn systeemgericht geformuleerd en geven daardoor minder aanleiding tot een aftoetsing als leerresultaten voor iedere leerling. Ze verwoorden beter het engagement van de school ten aanzien van de lerende. De attitudes die de school aan lerenden aanleert, worden in deze formulering ook adequater gevat. Dit biedt meer mogelijkheden om de filosofie van het M-decreet en de modernisering van het secundair onderwijs in de doelen te vertalen. De garanties voor de studievoortgang en de overgangen van lerenden zitten vervat in de studierichtingsprofielen die we hieronder belichten.

Kerndoelen worden geformuleerd in termen van grotere generieke clusters en ontwikkelingsdomeinen zoals bij voorbeeld de domeinen waarin de Europese sleutelcompetenties zijn ingedeeld maar dan wel aangevuld voor de ontbrekende domeinen (zoals historisch bewustzijn, lichamelijke en fysieke ontwikkeling, ...). De verkaveling van leerinhouden binnen leergebieden of vakken kan gebeuren op het niveau van leerplannen en andere elementen die de onderwijsorganisatie sturen (structuuronderdelen, studierichtingsprofielen, opleidingsprofielen volwassenenonderwijs). De formulering van kerndoelen in clusters of ontwikkelingsdomeinen houdt voor het secundair onderwijs geen uitspraak in over de inzetbaarheid van leraren. Dit biedt meer kansen om projectmatig of geïntegreerd te werken. De kerndoelen moeten ook zoveel mogelijk als een integraal geheel worden aangeboden aan de lerenden zonder een onderscheid te maken tussen basisvorming en specifieke vorming zodat beide elkaar kunnen versterken. De Vlor is ervan overtuigd dat actieve leervormen door deze aanpak meer gestimuleerd worden.

Het is de moeite waard om in het komende beleidsproces te onderzoeken of alle kerndoelen eenzelfde statuut kunnen krijgen. Dit betekent het opheffen van het onderscheid tussen de inspanningsverplichting en de resultaatsverbintenis.

Generiekere formuleringen van kerndoelen verhinderen duidelijkheid over de leerresultaten niet vermits ze deel uitmaken van een geheel aan instrumenten die samen de overgangen tussen studierichtingen, tussen onderwijsniveaus en van de ene school naar de andere garanderen (zie punt 4.2 en specifiek de studierichtingsprofielen). Er is immers een onderscheid tussen de kerndoelen die een referentiekader zijn voor de school om de eigen kwaliteit tegen af te zetten o.m. als verantwoording ten aanzien van de inspectie en de communicatie-instrumenten tussen de school en de leerlingen (en hun ouders).

4.2.3 Een duidelijke positionering van leerplannen

Maar de kerndoelen volstaan niet om scholen toe te laten een onderbouwd beleid voor interne kwaliteitszorg uit te bouwen. Om de perspectiefwissels te realiseren moet er een betere afstemming bestaan met de leerplannen. Interne kwaliteitszorg vraagt immers dat scholen ondersteund worden in het formuleren van hun pedagogische beleidskeuzes. De Vlor denkt dat de leerplannen hiervoor een uitstekend instrument zijn en blijven. Hun kwaliteitskenmerk is dat ze operationaliseerbaar zijn binnen de school en vooral ondersteuning geven aan het didactisch en pedagogisch handelen van leerkrachten en vakwerkgroepen (in het secundair onderwijs).

De leerplannen beantwoorden aan andere criteria dan de kerndoelen. De leerplannen belichamen binnen het spanningsveld tussen maatschappelijke verantwoording en de pedagogische missie van het onderwijs vooral deze laatste dimensie. Ze moeten daarom ondersteunend werken voor de vormgeving van een kwaliteitscultuur in een school. Ze zetten professionele schoolteams aan tot flexibel handelen binnen een pedagogische relatie. De leerplannen incorporeren de kerndoelen en maken ze hanteerbaar voor professionele schoolteams. Dit is cruciaal om scholen en schoolteams kaders te bieden voor een intern kwaliteitsbeleid en hen de kans te bieden dit om te zetten in concrete leerresultaten. Daarom bevatten de leerplannen suggesties voor de pedagogisch-didactische vertaling van de kerndoelen.

De leerplannen tekenen leerlijnen uit. Om die reden is er ook een rechtstreekse band met de leerresultaten van de lerenden.

De Vlor is ervan overtuigd dat in het verlengde hiervan een heroverweging van het **kader met criteria voor de goedkeuring van leerplannen** noodzakelijk is.

- De leerplannen moeten transparantie bieden over de leerresultaten die de basis vormen voor de studiesanctionering. Ze waarderen de lerende als een actieve partner om leerprocessen vorm te geven. Ze bevatten ook concrete leerlijnen;
- De leerplannen moeten meer concrete en bruikbare handvatten bieden aan leerkrachten, schoolteams en in het secundair onderwijs voor vakwerkgroepen om pedagogische en didactische processen vorm te geven en hiervoor een visie te ontwikkelen;
- De leerplannen bevatten eveneens de ontwikkelingsgerichte benadering die de Vlor bepleit voor de kerndoelen zelf. Ze laten ruimte voor de lerende om te ontwikkelen en zijn leren mee vorm te geven. Haalbaarheid voor de lerende moet eveneens een criterium zijn bij het ontwikkelen en beoordelen van leerplannen;
- In het secundair onderwijs: een afstemming op het studierichtingsprofiel.

De Vlor pleit voor 'studierichtingsprofielen' op grond van afspraken tussen leerplanmakers over de omzetting van kerndoelen in de leerplannen (o.a. cesuurbepalingen en ijkpunten) in de tweede en de derde graad van het secundair onderwijs en in het volwassenenonderwijs.⁹ Het bestaan en toepassen van een netoverstijgend protocol over een studierichtingsprofiel zou een belangrijke voorwaarde kunnen zijn voor de goedkeuring van de leerplannen.

Deze profielen:

- geven concretere invulling aan de kerndoelen door specifieke doelen voor de finaliteit en het algemene maatschappelijke doel van een opleiding. Ze concretiseren de algemene maatschappelijke doelen in concrete opleidingsdoelen. Waar relevant garanderen ze de instroom op de arbeidsmarkt. De beroepskwalificatiedossiers vormen een van de belangrijkste bronnen hiervoor. In die zin geven de studierichtingsprofielen invulling aan de matrix secundair onderwijs;
- maken een integratie tussen de kerndoelen voor de basisvorming, de doorstroomgerichte vorming en de beroepsgerichte vorming;
- garanderen de leertrajecten en de overgangen van een lerende doorheen het secundair onderwijs en bevatten daarom 'ijkingspunten' voor de doelen in de tweede en de derde graad;
- geven duidelijkheid aan de lerenden over de doelen die ze in de opleiding zullen bereiken;
- moeten net als de kerndoelen en de leerplannen ondersteunend zijn voor het professioneel handelen van leerkrachten en om interne kwaliteit van de school vorm te geven. Ze laten tevens ruimte voor de lerende om te ontwikkelen en zijn leren mee vorm te geven.

De studierichtingsprofielen/opleidingsprofielen bevatten een gemeenschappelijke kern die geldt voor alle netten en ze zijn dus bepalend voor het uitwerken van leerplannen. Ze worden ontwikkeld volgens een format waarover de onderwijsverstrekkers en de overheid het eens worden. Ze zijn een van de voorwaarden voor de goedkeuring van leerplannen.

De profielen komen tot stand in overleg tussen de onderwijsverstrekkers en de overheid. Deze protocollen zijn noodzakelijk om een balans te realiseren tussen enerzijds de noodzakelijke ruimte voor een schoolinterne werking en anderzijds de duidelijkheid en transparantie over de netten en scholen heen. Deze transparantie is een noodzakelijke voorwaarde voor de studiekeuzeprocessen en de studiekeuzebegeleiding in het secundair en het volwassenenonderwijs.

⁹ Het kan gaan om onderwijskwalificatiedossiers in het secundair onderwijs, om opleidingsprofielen in het volwassenenonderwijs.

4.2.4 Een goed evenwicht tussen intern kwaliteitsbeleid op school en het kwaliteitstoezicht door de inspectie

De Vlor is vragende partij om mee na te denken over het referentiekader van waaruit de inspectie scholen doorlicht. Dit kader is immers een sluitstuk voor het optimaal functioneren van de verschillende hefboomen die we hierboven hebben beschreven. Het stuurt mee de wijze waarop scholen hun interne kwaliteitszorg organiseren, de wijze waarop professionalisering in scholen vorm krijgt en uiteindelijk ook de leerresultaten die leerlingen kunnen voorleggen.

Essentieel in dit geheel is echter de interne kwaliteitszorg binnen de school. Dit integraal beleid vertaalt zich in leerresultaten voor lerenden die de basis vormen om hun een studiesanctionering toe te kennen. Deze leerresultaten die de school wil bereiken moeten haalbaar en relevant zijn voor de lerenden. De Vlor is van oordeel dat scholen de plicht hebben om over de verwachte leerresultaten duidelijk te communiceren met de lerenden (en hun ouders). Dit is immers de basis voor een geïnformeerde studie- en schoolkeuze. Ook bij veranderen van school moeten de rechtsgevolgen duidelijk zijn. De verschillende bouwstenen die we hierboven hebben geschetst, vormen hiervoor het kader.

De professionaliteit van de leerkracht en het schoolteam en een pedagogische relatie tussen de lerende en de leerkracht spelen doorslaggevende rollen voor goede leerresultaten. De professionaliteit leidt tot het totstandkomen van een kwaliteitscultuur in iedere school. De kwaliteit van schoolleiderschap is cruciaal in de uitbouw van dergelijke kwaliteitscultuur. In even grote mate is het pedagogisch-didactisch handelen van iedere leerkracht van belang. Hiervoor bestaan er verschillende materialen die het professioneel handelen van de lerenden ondersteunen en stimuleren: handboeken maar ook andere didactische materialen. Het centrale kwaliteitscriterium is de hanteerbaarheid voor leerkrachten en schoolteams in hun klaspraktijk. De leerplanwerking is hiervoor essentieel maar ook de initiële opleiding en vooral de in-service professionaliseringstrajecten voor leerkrachten.

4.3 Een perspectiefwissel op diverse dimensies

De Vlor pleit ervoor om in het beleidstraject te vertrekken vanuit vijf centrale principes en hiervoor een perspectiefwissel te realiseren ten opzichte van de huidige set aan einddoelen. Deze principes vormen uitgangspunten die in het verdere beleidsproces moeten worden verfijnd en technisch uitgewerkt.

Om deze perspectiefwissel duidelijk te maken, is de Vlor voorstander van een nieuwe terminologie. We gebruiken daarom vanaf nu de term 'kerndoelen' als het over het geactualiseerde concept gaat.

We vragen om kerndoelen

- beter te positioneren tussen een ontwikkelingsgerichte en een resultaatgerichte benadering;
- een positieve invulling te geven die kerndoelen ontwikkelingsgericht invult waardoor er een kader wordt geschetst waarin de leerling onder de beste omstandigheden kan leren;
- in te vullen vanuit een toekomstgerichte en duurzame invulling van maatschappelijk functioneren;

- een balans te laten zijn tussen sturing/duidelijkheid voor leerkrachten enerzijds en ruimte voor hun professionaliteit anderzijds;
- te plaatsen in een globaal kader van kwaliteitszorg en kwaliteitstoezicht (verantwoording) (zie hierover punt 4.2).

We lichten de verschillende perspectiefwisselingen een voor een toe.

4.3.1 Een ontwikkelingsgerichte, ambitieuze én doelgerichte benadering

Bij het uitwerken van kerndoelen wil de Vlor veel nadrukkelijker de lerende en zijn ontwikkeling centraal zetten. Kerndoelen moeten garanderen dat een school de lerende uitdaagt (doelgericht werken) én inspeelt op de ontwikkelingsnoden van een lerende, zijn profiel en zijn kenmerken. De lerende moet daarenboven meer kansen krijgen om actor te zijn in zijn leer- en ontwikkelingsproces. Er moet binnen de leer- en ontwikkelingsprocessen meer ruimte blijven voor de eigen betekenisgeving van de jongere.

We willen daarom een ontwikkelingsgerichte benadering meer kansen geven maar wel met een behoud van een sterke ambitie en doelgerichtheid. We leggen beide uitzichten uit aan de hand van enkele relevante kenmerken ervan.

Enkele kenmerken van een ontwikkelingsgerichte benadering

De Vlor vindt het belangrijk dat de kerndoelen vertrekken **vanuit de ontwikkelings- en leernoden van de lerende tussen 2,5 en 18 jaar** enerzijds en de leerbehoeften van **volwassenen** anderzijds. We koppelen dit voor jongeren bewust nog niet aan een debat over welke doelen in welke leersetting worden gerealiseerd. Het kan in het formele of niet-formele leren zijn; het kan in de verschillende onderwijsniveaus en onderwijsvormen.

De kerndoelen laten ruimte voor een **cyclische benadering van leren** ('leerlussen'). In een dergelijke benadering zijn doelen niet zozeer consecutief (het ene na het andere behandeld) maar ze worden herhaald, opgefrist, verbreed of verdiept en ze zetten de lerende aan om verder te leren. Een leerinhoud kan worden getransfereerd naar een andere context. Er kan kritisch worden op gereflecteerd of gezocht naar alternatieve benaderingen. Deze cyclische benadering laat leerkrachten en schoolteams toe om terug te komen op een bepaald doel of om er meer tijd voor uit te trekken. Dit versterkt het werken aan een concept voor 'goed onderwijs' voor alle leerlingen zoals bedoeld door het M-decreet en het decreet op gelijke onderwijskansen. Dit spoort ook met inzichten uit de leer- en ontwikkelingspsychologie.

De kerndoelen laten ruimte voor leerlingen om **actief te leren** en om te leren onafhankelijk te denken en zelfstandig rationele beslissingen te nemen. Ze moeten ook een brede waaier aan competenties stimuleren waardoor leerlingen kunnen ontdekken wie ze zijn, waar hun echte talenten en ambities liggen, welke van hun beperkingen ze kunnen overstijgen (en hoe ze dat

kunnen doen) en welke onderwijsloopbaan de meest geschikte is om het maximale uit hun leervermogen te halen.¹⁰

Om kerndoelen ontwikkelingsgericht te formuleren, zouden ze beter geordend worden in bredere **ontwikkelingsdomeinen** van een lerende (basisonderwijs) of **cultuurdomeinen** (in het secundair onderwijs). De wijze waarop het basisonderwijs werkt met leergebieden is zeker een stap in de goede richting maar het zou misschien nog verder kunnen gaan. Werken met grotere domeinen voorkomt overload aan doelen die anders voor meerdere leergebieden of vakken worden geformuleerd maar met andere inkleuringen. Dit ordeningskader houdt geen stellingname in over een vakkenstructuur in het secundair onderwijs of in het dko.

Enkele kenmerken van een ambitieuze en doelgerichte benadering

De kerndoelen moeten ook ambitie en doelgericht handelen in scholen stimuleren. Ze schetsen daarom een **optimaal leertraject** voor de lerenden van een bepaalde leerlingenpopulatie. Kerndoelen moeten aanzetten om 'het beste' uit leerlingen te halen en te werken aan ambitieuze doelen die leerlingen uit hun comfortzone halen. Dit optimale leertraject moet waarborgen dat lerenden zich ontwikkelen als **persoon** in alle aspecten, zich **kritisch-creatief integreren in de samenleving** opnemen, ook **op de arbeidsmarkt**.

De resolute klemtoon op het ontwikkelingsgerichte karakter van de kerndoelen hoeft niet haaks te staan op de eraan verbonden resultaatsverbintenis op systeemniveau. De leerplandoelstellingen zijn minimaal de concretisering van de kerndoelen en zij vormen de basis voor de sanctionering van de studies. Vandaar dat we het moment waarop de doelen bereikt moeten zijn consequenter naar het einde van een onderwijstraject brengen (bijv. einde basisonderwijs). Een andere consequentie is dat het om optimaal te realiseren kerndoelen gaat die haalbaar zijn en bereikt worden door een bepaalde onderwijspopulatie. Dat is vandaag precies één van de knelpunten: de als minimumdoelen gedefinieerde eindtermen zijn de facto maximaal in hun ambitie voor een groot deel van iedere leerlingengroep.

Deze benadering laat de school toe met alle lerenden het hoogste ambitieniveau na te streven en uitdagende doelen te stellen die passen bij hun ontwikkeling. Hiervoor moet de school ruimte hebben om cyclisch te werken, geïntegreerd, leerling- en ontwikkelingsgericht te werken.

Leerlingen zijn hierbij ook actieve partners die mee hun leerproces mogen sturen.

Dit ontslaat de school niet van duidelijke communicatie met lerenden (en hun ouders) om transparantie te bieden in het aanbod en instrumenten aan te reiken om keuzes te maken.

De Vlor wil ontwikkelingsgerichte kerndoelen koppelen aan een sterk kwaliteitsbeleid en (gemeenschappelijke) visie-ontwikkeling op curriculum en zorg binnen de school (zie punt hierboven). Duidelijke criteria voor goedkeuring leerplannen en een goed kader voor verantwoording vanuit de school naar de inspectie vormen de andere kant van deze medaille.

¹⁰ Van den Branden, K. (2013). *Duurzaam onderwijs voor de 21^{ste} eeuw*. Geraadpleegd op 7 september 2015, via <https://duurzaamonderwijs.files.wordpress.com/2012/05/duurzaam-onderwijs-voor-de-21ste-eeuw3.pdf>.

Pleiten voor ontwikkelingsgerichte kerndoelen mag geenszins geïnterpreteerd worden als een pleidooi om met handelingsplanning te werken voor alle leerlingen. Handelingsplanning biedt kansen voor individualisering, differentiatie, flexibilisering, kortom voor zorgbreed onderwijs. Maar ze houdt ook gevaren in: onduidelijkheid over de outcome van een leerproces, hoge eisen aan de competenties van leerkrachten. Vorming en leren is ook een collectief en relationeel gebeuren: de leerlingengroep geeft jongeren kansen om te leren van en door elkaar. Leren krijgt een meerwaarde, leren wordt leuk door samen te werken, samen te leren, samen te (onder)zoeken, door elkaar te steunen en conflicten op te lossen. Daarom is een strikt individueel leerproces ook onmogelijk. Lerenden leren door betekenisvolle en constructieve relaties te ontwikkelen en te onderhouden met leeftijdgenoten en met volwassenen. Dit sluit differentiatie zeker niet uit. Een hoge mate van flexibiliteit en differentiatie op het vlak van werkvormen, groeperingsvormen en de ondersteuning voor verschillende leerlingen moet sporen met een goede groepsdynamiek.

4.3.2 De kerndoelen een positieve invulling geven

De einddoelen zijn nu minimumdoelen die de overheid noodzakelijk en bereikbaar acht voor een bepaalde leerlingenpopulatie. Met minimumdoelen wordt bedoeld een minimum aan kennis, vaardigheden en attitudes bestemd voor de leerlingenpopulatie. Bij de ontwikkeling van einddoelen ging men er destijds van uit dat de doelen haalbaar moeten zijn voor 75 % van de leerlingenpopulatie. Dit principe leidt tot ongewenste effecten. Maatschappelijk en vanuit het streven naar sociale gelijkheid is het niet wenselijk dat 25 % van de lerenden de einddoelen niet (kan) behalen.

De Vlor pleit ervoor om te zoeken naar **andere en meer inhoudelijke referentiekaders** die structuur bieden voor de school om optimale leertrajecten uit te tekenen:

- Niet alle competenties worden of kunnen verworven worden tijdens het initieel (leerplicht)onderwijs. Er zijn kennis, vaardigheden en attitudes die de meeste mensen pas in het hoger onderwijs of tijdens de volwassenheid integreren in hun handelen. Het leerplichtonderwijs moet de jongere toelaten om door te groeien en dus de eigen ontwikkeling vorm te geven maar niet alle noodzakelijke competenties willen aanbieden. We moeten bij het bepalen van het 'minimum' realistischer kijken naar de al te strikte **cesuur** tussen het **leerplichtonderwijs en het levenslang en levensbreed leren (met inbegrip van het hoger onderwijs)**.
- Een positievere invulling van een kerndoel moet vertrekken vanuit de vraag wat de toekomstige burger minimaal moet kennen / kunnen om **duurzaam te functioneren** in de **samenleving** en voor zichzelf hiertegenover een **houding / identiteit** te bepalen. We verwijzen hiervoor ook naar het brede vormingsconcept dat we hieronder in het punt 4.3.3 beschrijven.
- Een kerndoel vertrekt vanuit een **breed geletterdheidsconcept** zoals verwoord in de adviezen van de Vlor over het plan geletterdheid: *'Geletterdheid omvat de competenties om informatie te verwerven, te verwerken en gericht te gebruiken. Dit betekent met taal, cijfers en grafische gegevens kunnen omgaan en gebruik kunnen maken van ICT. Geletterd zijn is belangrijk om zelfstandig te functioneren en participeren in de samenleving en nodig om zich persoonlijk te kunnen ontwikkelen en bij te kunnen leren'*.

Maar geletterdheid mag zeker niet eng geïnterpreteerd worden in termen van een onmiddellijke handelingsbekwaamheid in concrete situaties. Het is onmogelijk vorming enkel in termen van handelingsbekwaamheid te definiëren. Geletterdheid moet hierbij een doelgerichte als een inhoud- en domeingerichte invulling krijgen. Daarom opteert de werkgroep hier voor de term 'basisgrammatica'.¹¹ Leerlingen moeten de 'basisgrammatica's' beheersen die de basis vormen voor geletterdheid en dus moeten ze inhouden, identificatiebronnen en achterliggende referentiekaders verwerven om functioneel te handelen en om een identiteit te bouwen / een houding te bepalen ten opzichte van de hen omringende wereld gericht op de verwerving van samenhangende basisgrammatica's (zie punt 4.3.3).

- De kerndoelen moeten worden ontwikkeld vanuit het concept van een **overlappende consensus**¹² over de maatschappelijke principes, ontwikkelingsdomeinen en cultuurdomeinen waar alle lerenden moeten mee kennis maken, ongeacht de veelheid aan filosofische, culturele en maatschappelijke visies. En niet vanuit de breedst mogelijke consensus-visie op onderwijs, op de ontwikkeling van de persoon of op leer- en ontwikkelingspsychologie. De kerndoelen vertrekken vanuit het recht van de jongere om te leren en zich te ontwikkelen (zoals verwoord in het kinderrechtenverdrag). Door te vertrekken vanuit de overlappende consensus bieden ze een betere balans tussen een gedragen gemeenschappelijke kern aan kennis, vaardigheden en attitudes en de vrijheid voor de verschillende onderwijsverstrekkers om hun pedagogische, onderwijskundige en maatschappelijke visie vorm te geven in hun pedagogisch project.

4.3.3 Een duurzame invulling van een breed vormingsconcept

De Vlor wil dat kerndoelen op een duurzame en toekomstgerichte wijze scholen stimuleren om invulling te geven aan een breed vormingsconcept. We gebruiken in het vervolg van de tekst het woord 'brede vorming' om de verwarring met bestaande structuuronderdelen in het secundair onderwijs of volwassenenonderwijs te vermijden.

Brede vorming is de ontwikkeling van kennis, vaardigheden en houdingen die bijdragen tot de persoonlijke ontwikkeling van elk individu en die hem toelaten om autonoom en interactief in de samenleving te functioneren en er een bijdrage aan te leveren. Ze laat de lerende toe zichzelf te 'verhouden' tot wat hem beïnvloedt. Ze omvat de overdracht van kennis, inzichten en waarden tussen generaties en overstijgt kritisch de momentane belangen van de samenleving.

Voorbereiden op maatschappelijk functioneren is meer dan een statische benadering waarin een mens zich als individu in de samenleving kan handhaven. Brede vorming draagt ertoe bij dat een mens zich leert te verhouden tot wat hem of haar beïnvloedt.¹³ Vorming is 'zichzelf in vorm, in conditie brengen' om deel te nemen aan het maatschappelijk leven en zich er kritisch in te engageren (met inbegrip van de arbeidsmarkt/vervolgonderwijs). Brede vorming is daarom niet enkel persoonsvorming, maar ontwikkeling van een identiteit in verhouding tot de samenleving.

¹¹ De term werd gehanteerd door prof. M. Simons tijdens een seminarie ter stoffering van dit advies.

¹² Dit is een visie gedefinieerd door J. Rawls. Ze houdt in dat alle groepen in de samenleving het over de meest essentiële zaken eens zijn en moeten zijn (o.a. de basiswaarden verwoord in de verklaring voor de rechten van de mens). Dit is noodzakelijk om stabiliteit te geven aan het maatschappelijk systeem of subsysteem. Maar over alles wat niet essentieel is, kunnen en mogen mensen van mening verschillen. Ze kunnen en mogen verschillende invullingen geven.

¹³ De definitie is uitgewerkt door M. Simons tijdens een seminarie ter stoffering van dit advies.

Wanneer einddoelen hiervan uitgaan, zullen ze eerder aanzetten tot doelgericht dan resultaatgericht werken (zie ook punt 4.2.1).

Brede vorming is essentieel voor alle opleidingen in het onderwijs, ook voor het beroepsgericht onderwijs en/of het volwassenenonderwijs. De onderscheiden facetten van een brede vorming zijn geen onafhankelijke gehelen die aan elkaar geplakt kunnen worden, zoals nu wordt gesuggereerd in het decreet Vlaamse kwalificatiestructuur.¹⁴ Ze vormen één geïntegreerd geheel. Daarom moet het debat over einddoelen / kerndoelen voldoende ruimte laten voor een geïntegreerde benadering van de lerende waardoor overlappende kerndoelen die in alle onderdelen uit de kerndoelen voorkomen, worden vermeden.

Brede vorming heeft betrekking op het geheel van de vorming en dus op alle domeinen van een opleidingsprofiel. Ze bestaat uit:

- **basisvorming** die zich richt op een brede geletterdheid (zie het punt hierboven).¹⁵ Voor het basisonderwijs valt het geheel van de vorming onder deze 'basisvorming'.¹⁶ Basisvorming wordt in alle opleidingen en onderwijsniveaus aangeboden (zeker ook in de opleidingsvormen 3 en 4 van het buitengewoon secundair onderwijs).
- **educaties** die omvatten maatschappelijk betrokken inhouden, thema's, attitudes en denkstructuren die de invulling van meerdere vakken of leergebieden overstijgen. Ze garanderen dat de school functioneert als een oefenplaats voor leerdoelen die in nauwe relatie staan met de maatschappij/realiteit van vandaag en morgen).¹⁷
- **doorstroomgerichte vorming** die een lerende toelaat om door te stromen naar vervolgonderwijs, hoger onderwijs, levenslang en levensbreed leren. Essentieel is jongeren te motiveren tot leren, hen een breed repertoire aan leerstrategieën aan te reiken en hen ertoe aan te zetten bewust na te denken over het eigen leren en het bij te sturen. Doorstroomgerichte vorming wordt in alle opleidingen en onderwijsniveaus aangeboden.
- Voor sommige opleidingen in het secundair en het volwassenenonderwijs: **kwalificatiegerichte beroepsvorming** die duurzame integratie toelaat in een snel evoluerend beroepsveld. De beroepsgerichte vorming geeft de lerenden de vaardigheden (en achterliggende inhoudelijke referentiekaders) die zij nodig hebben om economisch productief te worden, om in een duurzaam levensonderhoud te voorzien en zich te verhouden ten opzichte van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Deze vaardigheden omvatten functionele en momentane inzetbaarheid maar ze zijn er niet toe beperkt. Leervermogen, openheid voor permanente vorming en loopbaanbeheer zijn cruciaal voor de duurzaamheid van de integratie op de arbeidsmarkt en maken deel uit van beroepsgerichte vorming.

¹⁴ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over het Rekenhofrapport over de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt](#), 26 maart 2015.

¹⁵ Geletterdheid omvat de competenties om informatie te verwerven, te verwerken en gericht te gebruiken. Dit betekent met taal, cijfers en grafische gegevens kunnen omgaan en gebruik kunnen maken van ICT. Geletterd zijn is belangrijk om zelfstandig te functioneren en participeren in de samenleving en nodig om zich persoonlijk te kunnen ontwikkelen en bij te kunnen leren.

¹⁶ Vlaamse Onderwijsraad (2015). *De basisschool als fundament voor ontwikkelen en leren. Een strategische verkenning over de missie en de troeven van het basisonderwijs in Vlaanderen*. Leuven / Den Haag: Acco.

¹⁷ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Raamadvis over educaties](#), 26 november 2009.

Inhoudelijk denkt de Vlor dat dit breed vormingsconcept moet vorm krijgen door zeer sterk te focussen op generieke sleutelvaardigheden. De wijze waarop deze worden verwoord in de visietekst over 'duurzaam onderwijs' biedt hiervoor heel wat perspectieven.¹⁸

De invulling van de brede vorming komt tot stand in een dialoog tussen onderwijs en de samenleving. Deze dialoog moet leiden tot een evenwicht tussen het vernieuwen van de samenleving, het borgen van de cultuur en het erkennen van de pedagogische opdracht van het onderwijs. Kennis, vaardigheden, culturele en maatschappelijke referentiekaders worden van generatie op generatie doorgegeven, kritisch bevraagd, getoetst, in vraag gesteld en verrijkt. Deze werkwoorden geven de spanning weer tussen het borgen van culturele en maatschappelijke kaders en de vernieuwing van cultuur en samenleving.

Elementen uit het cultureel erfgoed doorgeven is noodzakelijk om jongeren een kader te bieden voor individuele en maatschappelijke ontplooiing. Ze vormen de toetssteen waartegenover de lerende zich verhoudt. De keuze van waardevolle elementen in de spanning tussen het borgen van cultuur en het vernieuwen ervan vergt een voortdurende dialoog tussen generaties en tussen verschillende groepen in een samenleving. Binnen onze zeer diverse samenleving gekenmerkt door globalisering, connectiviteit en superdiversiteit is dit proces geen eenduidig proces maar verwijst borgen en vernieuwen van cultuur naar meerdere referentiekaders. Tegelijk is het noodzakelijk om te zoeken naar de gemeenschappelijke kern zoals mensenrechten, democratisch samenleven, omgaan met diversiteit, ... Dit leidt tot onderwijsleerprocessen waarin cultuuroverdracht, cultuurproductie, identificatie en identiteitsvorming kunnen gestimuleerd worden.

In deze dialoog ziet de Vlor onderwijs niet als een passieve ontvanger van de verwachtingen van de samenleving. Onderwijs zelf is een maatschappelijke sector die maatschappelijk relevant is en thema's op de maatschappelijke agenda zet. Dialoog met de samenleving gebeurt vanuit respect voor de eigen pedagogische missie van onderwijs. De raad plaatst deze dialoog ook in het bredere kader voor kwaliteit in onderwijs dat we hieronder verder verduidelijken.

4.3.4 Een betere balans tussen professionaliteit en sturing

De Vlor vindt, net als de minister in de beleidsnota, dat kerndoelen nog sterker moeten vertrekken vanuit respect voor de verantwoordelijkheid van schoolteams en vanuit respect voor de professionaliteit van leerkrachten. Schoolteams en leerkrachten bouwen aan pedagogische relaties tussen de lerende en zichzelf en dit is de motor van ieder leerproces.

Scholen moeten over de mogelijkheid beschikken om een sterke beleidskracht te ontwikkelen. Externe sturing en bijhorende controle of verantwoording blijven per definitie aan de rand van een leerproces. Kerndoelen moeten een dynamiserend effect ressorteren op de essentie van het leren van de lerende. Kerndoelen garanderen transparantie en de essentiële leerinhouden maar daarbuiten geven ze scholen vertrouwen om de voor hen relevante aanpak te kiezen, rekening te houden met hun eigen leerlingen en hun pedagogische visie. Ditzelfde geldt voor leerkrachten.

¹⁸ Van den Branden, K. (2013). *Duurzaam onderwijs voor de 21^{ste} eeuw*. Geraadpleegd op 7 september 2015, via <https://duurzaamonderwijs.files.wordpress.com/2012/05/duurzaam-onderwijs-voor-de-21ste-eeuw3.pdf>. Deze visietekst omschrijft duurzame competenties voor jongeren als volgt: kennis toepassen en voor hen doen werken, hun verbeelding doen werken, sociale relaties doen werken, technologie voor hen doen werken, verandering voor hen doen werken, hun "leer-kracht" voor hen doen werken, hun leven doen werken.

Als ze vertrouwen en ruimte krijgen als geëngageerde professionals met een eigen expertise, kunnen ze leerprocessen van lerenden intenser maken, ambitieus en effectiever maken inspelend op de ontwikkelingsnoden en de vragen van lerenden. Dit vormt de basis voor effectieve en begeisterende pedagogische relaties waarin de leerkracht en de jongere tot hun recht komen.

Maar deze autonomie en professionele ruimte staan niet op zichzelf en vormen geen vrijbrief voor willekeurig handelen. Daarom belichten we in het punt 4.2 de samenhang tussen deze autonomie en professionaliteit en de kwaliteitszorg en kwaliteitsbewaking. Beide elementen staan met elkaar in balans.

4.4 Bij wijze van tussentijdse conclusie

4.4.1 Elementen voor een definitie

Omdat het hier om een oriënterend advies gaat, geven we nog geen juridisch sluitende definitie.

Maar voor de Vlor moet **een definitie van kerndoelen zeker de volgende elementen bevatten:**

Kerndoelen zijn doelen die de overheid noodzakelijk en bereikbaar acht voor een bepaalde leerlingenpopulatie. De kerndoelen zijn kaders voor verantwoording door de school over de geboden onderwijskwaliteit en vormen het (inhoudelijke) kader voor de leer- en onderwijsactiviteiten (het wat en niet het hoe). Ze laten de school toe om met hun leerlingenpopulatie een leertraject af te leggen. Kerndoelen benadrukken de ontwikkelingsgerichtheid voor elk kind/elke leerling. Ze vatten de essentie op een voldoende generiek niveau maar ze zijn tegelijk duidelijk.

Toelichting

De nadruk ligt niet op afvinkbare doelen of op een leerresultatenplan, wel op een onderwijs- en leerplan. Bepaalde curriculumelementen worden aan de leerlingen aangeboden en de schoolteams kiezen er de voor hen geschikte didactische werkvormen voor. Zo krijgen leerkrachten vertrouwen en ruimte en kunnen scholen keuzes maken die passen bij het eigen profiel. Want elke school is uniek, elke leerling is uniek, elke leerling telt. Dat spoort met de gevraagde flexibiliteit die o.m. het M-decreet meebrengt. Kerndoelen zijn precies waar het moet en ruim waar het kan. Dit geeft de mogelijkheid om tegemoet te komen aan de leer- en ontwikkelingsnoden van de lerenden.

Hét operationeel werkwoord is meer 'leren' dan 'kunnen', omdat het perspectief van ontwikkeling en de niet-lineariteit die typisch is voor leren zo meer tot hun recht komen. Het gaat om de formulering van een onderwijs- en leeractiviteit waarbij de leerkracht zijn leerlingen iets wil bijbrengen en waarbij een bepaald leertraject wordt afgelegd. De leerlingen maken een substantiële leerontwikkeling door, eerder dan dat ze met zijn allen eenzelfde leerdoel op dezelfde wijze bereiken. De inspectie van haar kant gaat bij de uitvoering van haar opdracht na of het leerdoel werd aangeboden, of het schoolteam de nodige inspanningen deed zodat alle lerenden de leerplandoelen kunnen bereiken.

4.4.2 Het gehele kader moet essentiële balansen garanderen

Het bovenstaande model beoogt om de verschillende instrumenten, bouwstenen en de verschillende verantwoordelijkheden voor een kwaliteitsvol onderwijs en curriculumbeleid uit te tekenen. Dit is nooit een of - of verhaal maar wel een verhaal van evenwichten zoeken binnen de volgende spanningsvelden:

- ontwikkelingsgericht versus doelgericht werken;
- persoonsgericht versus systeemgericht;
- beheersen van kennis en (theoretische) referentiekaders versus vaardigheden en attitudes;
- generieke formuleringen versus specifieke formuleringen;
- vrijheid van de aanbieders versus sturing en controle door de overheid;
- vernieuwen van cultuur versus het borgen van cultuur;
- haalbare studiebelasting en welbevinden van lerenden versus maatschappelijke relevantie van doelen;
- beleidsvoerend vermogen van scholen versus eenduidigheid in verantwoording naar de overheid;
- professionaliteit van schoolteams versus duidelijke klijtlijnen en beperken van 'planlast'.

Om een optimaal evenwicht tussen de bovengeschetste balansen te bereiken moeten de verschillende beleidsniveaus hun rol (kunnen) opnemen. Het is noch door overheidssturing noch door louter autonomie dat het optimale evenwicht wordt bereikt.

Het is al evenmin wenselijk om alle evenwichten te realiseren door middel van kerndoelen. De kerndoelen, de goedkeuringscriteria voor de leerplannen en de controle op de kwaliteit van de school door de onderwijsinspectie vormen samen één geheel van hefboomen voor kwaliteitsvol onderwijs.

4.4.3 Een afwijkingsprocedure blijft mogelijk als balansen niet worden gerespecteerd

Het formuleren van kerndoelen en het garanderen van de nodige evenwichten blijft een delicate aangelegenheid. Om de onderwijsvrijheid op een sluitende wijze te waarborgen, dient de principiële mogelijkheid tot het bekomen van een afwijking behouden te blijven. Het Grondwettelijk Hof oordeelde in haar arrest van 18 december 1996 immers dat het niet voorzien van een afwijking een schending van de onderwijsvrijheid inhoudt.

Zo kunnen onderwijsverstrekkers zelf beoordelen in welke mate de kerndoelen verzoenbaar zijn met en voldoende ruimte laten voor de eigen pedagogische en onderwijskundige opvattingen.

Kerndoelen zullen hun brede gedragenheid kunnen aantonen, als achteraf kan vastgesteld worden dat geen enkele onderwijsverstrekker behoefte had aan het aanvragen van afwijkingen.

5 Het beleidsproces voor kerndoelen: realistisch, transparant, gelegitimeerd en participatief

In dit laatste gedeelte van het oriënterend advies geeft de Vlor enkele principes weer om het beleidsproces zelf vorm te geven.

De Vlor vraagt ook om een **realistisch en planmatig proces** op te zetten waarin een met de partners op voorhand afgesproken strategie wordt uitgetekend. De strategie heeft betrekking op zowel de korte termijn (deze legislatuur) als de lange termijn. De Vlor pleit op de lange termijn voor een verankerde strategie waardoor kerndoelen relevant én duurzaam blijven.

Belangrijk voor de onderwijspartners is dat het debat én het beleidsproces dat eraan gekoppeld wordt **transparant** verlopen, met duidelijke opdrachten en afspraken tussen de betrokken actoren in dit beleidsproces.

Zorgen voor de nodige **legitimiteit** onder de vorm van duidelijke legistieke kaders en parlementaire gedragenheid is een ander uitgangspunt.

Participatief wil zeggen dat de Vlor als uitgangspunt neemt dat zowel de samenleving als de onderwijsgeledingen vanuit hun eigen rollen en verantwoordelijkheden in het beleidsproces betrokken worden. De Vlor biedt een kader om het overleg over een te bepalen onderdeel van het proces tussen de onderwijsgeledingen op te nemen.

5.1 Beleidsstappen in deze legislatuur

De Vlor vindt dat de volgende stappen zeker noodzakelijk zijn:

5.1.1 Een debat over de wenselijke situatie (inhoudelijk en legistiek)

De Vlor vindt dat de actualisering van einddoelen zowel betrekking moet hebben op de gewenste concepten en denkkaders als op de gewenste inhoud. In het advies hierboven werkte de Vlor al de basisprincipes hiervoor uit. Dit oriënterend advies schetst daarom ook een mogelijk kader voor de vragen voor het debat.

Conceptuele vragen zijn: waarvoor dienen kerndoelen? Hoe verhouden ze zich tot andere essentiële kenmerken van ons onderwijsbestel? Hoe kunnen kerndoelen het best worden ingevuld om iedere actor op het veld te vatten vanuit een kwaliteitsconcept?

Inhoudelijke vragen zijn: hoe vullen we een brede vorming in die we alle leerplichtige jongeren en alle lerenden in het kader van levenslang en levensbreed leren willen garanderen? Welke elementen behoren tot de basisgeletterdheid en de basisgrammatica voor iedere burger? Hoe garanderen we de doorstroming naar hoger onderwijs én naar levenslang en levensbreed leren? Hoe kan het beroepsgerichte een plaats krijgen in een geïntegreerde kijk op brede vorming? In de ogen van de Vlor moet hier ook de band tussen de kerndoelen en de functie van de Vlaamse

kwalificatiestructuur en de functie van beroepskwalificatiedossiers om kerndoelen vorm te kunnen geven worden verbeterd en geherformuleerd in termen van onderwijsdoelen.¹⁹

5.1.2 Uitwerken van een gemeenschappelijke (decretale?) basis voor diverse niveaudecreten

Voor de Vlor is het regelgevend proces dat volgt na het maatschappelijk debat van cruciaal belang en de start voor de inhoudelijke aanpassingen.

De Vlor hoopt dat het Vlaams Parlement, na een participatief proces, de gemeenschappelijke referentiekaders waarop kerndoelen zijn gebaseerd tegen het midden van de legislatuur kan goedkeuren. Hierbij is het belangrijk om een optimale afstemming te realiseren tussen het decreet dat de basis legt voor de modernisering van einddoelen en andere belangrijke vernieuwingsprocessen in het onderwijslandschap zoals de modernisering van het secundair onderwijs, de uitrol van het M-decreet, het decreet dko en het decreet volwassenenonderwijs. De Vlor pleit zeker ook voor afstemming op de herpositionering van het interne kwaliteitszorgsysteem en het kwaliteitstoezicht door de inspectie.

5.1.3 Een gestructureerde ontwikkel-, advies- en beslisprocedure voor de (her)formulering van kerndoelen

Na het goedkeuren van de decretale basis vraagt de Vlor om **een overlegde agenda** voor de herformulering van kerndoelen. De Vlor vraagt naar een overlegde prioritering voor het formuleren van kerndoelen binnen onderwijsniveaus, onderwijsvormen en structuuronderdelen.

Het is voor de Vlor ook belangrijk dat de formulering plaatsvindt op grond van **wetenschappelijke evidentie, maatschappelijke verwachtingen** die naar voren komen vanuit het maatschappelijk debat en de **professionaliteit** en inbreng van het **middenveld** uit het onderwijs. Binnen dit gesprek moeten de balansen die we hierboven geschetst hebben tot stand worden gebracht. Vanuit dit perspectief is de inbreng vanuit de onderwijspartners een must. Ze dragen immers verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van verwante hefbomen (zie punt 4.2).

Daarom pleit de Vlor ervoor dat de beschikbare gegevens vanuit peilingen, het maatschappelijk debat en nieuwe wetenschappelijke inzichten het startmateriaal vormen (**'evaluatiedossier'**). De Vlor zou graag binnen deze eerste fase eveneens reflecteren over de gewenste richting waarin de kerndoelen voor een bepaald onderwijsniveau, onderwijsvorm of structuuronderdeel moet worden ontwikkeld (wat leren we uit evaluatiegegevens en welke is de gewenste richting voor een modernisering?).

De overheid werkt aan een **globaal kader met de basisprincipes** voor de ontwikkeling van kerndoelen: wat wenst de overheid te veranderen, waarom? Welke principes streeft ze na? De Vlor vindt de studieprofielen die ooit werden ontwikkeld voor aso en die de basis vormden voor de specifieke eindtermen een goed werkinstrument. De Vlor wil ook in de toekomst op het conceptuele niveau met de overheid over deze startdocumenten kunnen overleggen. Hierdoor is

¹⁹ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [14 fiches voor de onderhandelaars van de nieuwe Vlaamse regering](#), fiche 5 einddoelen, 22 mei 2014.

het ook mogelijk pro-actief te adviseren vooraleer er geïnvesteerd wordt in de ontwikkeling van de kerndoelen zelf binnen de administratie.

De advisering over de ontwikkelde eindtermen zelf kan vanuit dit kader een beperkte marginale toetsing zijn.

5.1.4 Afspraken over het transitieproces

De Vlor beseft dat de herformulering van einddoelen naar kerndoelen en de ontwikkeling en/of finetuning van de andere hefbomen een ingrijpende en omvattende operatie is. Niet alleen op het niveau van de centrale diensten van de onderwijspartners maar ook en vooral in scholen. Daarom vraagt de Vlor om in het overlegproces afspraken te maken over de ingangsdatum waarop veranderingen ingaan binnen de school. Dit kan best gegroepeerd worden en gestructureerd. De Vlor wil geen stuksgewijze aanpassing van de kerndoelenpakketten in scholen.

Uiteraard is dit ook gebonden aan specifieke ondersteunings- en professionaliseringsinitiatieven. Een en ander is ook gekoppeld aan de veranderingen binnen het kwaliteitstoezicht vanuit de overheid.

5.2 Een duurzaam systeem op de lange termijn

De Vlor vindt dat een geactualiseerd decreet op kerndoelen zeker garanties moet bevatten om de kerndoelen zowel duurzaamheid als relevantie te garanderen op lange termijn. Hiervoor zijn de volgende principes noodzakelijk.

5.2.1 Inbouwen van een PDCA-cyclus

De overheid moet werk maken van een coherent en gefaseerd vernieuwingsproces van einddoelen, rekening houdend met de gangbare kwaliteitscyclus. De Vlor pleit ervoor om die een decretale basis te geven en in te schrijven in de decretale teksten. De Vlor vindt dat evaluatie en gefaseerde en transparante uitvoering hand in hand moeten gaan en elkaar versterken. Daarom moeten einddoelen worden aangepast volgens een vooraf afgesproken en overlegde kalender.

- **Evaluatie van kerndoelen** op grond van onderzoek (zowel peilingen als andere aspecten). Het huidige schema voor het opzetten van peilingen biedt hiervoor zeker waardevolle aanknopingspunten maar voor een grondige evaluatie van einddoelen is dit onvoldoende: de peilingen betreffen niet alle domeinen en alle eindtermen maar een selectie eruit, de resultaten van de peilingen worden sterk bepaald door de 'cesuur' die wordt bepaald en vooral de peilingen geven geen inzicht in de totale studiebelasting voor de leerlingen. De Vlor pleit dan ook voor het systematisch opzetten van reviewonderzoek dat de resultaten van peilingen correleert aan andere peilingen en een indicatie geeft over de studiebelasting voor lerenden.
- **Duiding en interpretatie van de evaluaties:** De Vlor wil de conclusies van de evaluaties kunnen bespreken. Ook rechtstreeks betrokkenen vanuit de praktijk kunnen hierin best worden gehoord. Deze 'evidentie' laat toe om met kennis van zaken te oordelen over de wenselijkheid om bepaalde kerndoelen aan te passen. De conclusie van deze reflectie is

een beleidsbeslissing om kerndoelen al dan niet aan te passen en welke principes daarbij richtinggevend zijn.

- **Aanpassingen van kerndoelen** maar dan wel als een geheel ingevoerd, begeleid en gecoacht in de scholen om volgende redenen:
 - Partiële wijzigingen veranderen de opbouw van een studietraject waardoor partiële aanpassingen breuklijnen kunnen veroorzaken in het studietraject en/of het evenwicht binnen de studiebelasting verstoren;
 - Leerkrachten krijgen tijd om een duurzame verandering in hun handelen in de schoolcultuur en de organisatie van de school te realiseren en bij te sturen. Partiële en ongeplande bijsturingen ondergraven een professioneel vernieuwingsproces in een school;
 - Het vermijden van een overaanbod aan onderwijsvernieuwing (naast andere vernieuwingsprocessen) waardoor leerkrachten steeds weer andere klemtonen leggen zonder dat de vorige veranderingen al zijn verankerd;
 - Partiële wijzigingen leiden tot extra kosten bij het uitwerken van studiematerialen.

5.2.2 Garanties voor maatschappelijke en wetenschappelijke onderbouwing

De Vlor vindt het belangrijk dat het moderniseringsproces garanties inhoudt voor een voortdurende dialoog tussen

- wetenschappelijke inzichten over leerinhouden, vakdidactiek en didactisch onderwijskundige inzichten;
- gesystematiseerde ervaringskennis;
- maatschappelijke ontwikkelingen en ontwikkelingen inzake duurzame arbeidsmarkttrends.

De kerndoelen (en de andere hefbomen uit het curriculumbeleid) moeten vanuit de drie verschillende bronnen vorm krijgen. Een kerndoelendebat dat voorbij gaat aan het wetenschappelijke, schiet zijn doel voorbij. Ditzelfde geldt voor de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in de samenleving. Deze moeten echter ook worden gerelateerd en verbonden met de gesystematiseerde en gedeelde ervaringskennis van professionals in onderwijsinstellingen.

In vernieuwingsliteratuur heeft men het over ‘uninformed prescription’ versus ‘informed prescription’ (Barber, 2004)²⁰. Bij het formuleren van kerndoelen is het belangrijk om gesystematiseerde ervaringskennis die zeker aanwezig is in het onderwijs, te verbinden met diepgaande wetenschappelijke inzichten. We vermoeden dat de vraag naar de wetenschappelijke onderbouw van kerndoelen in relatie met reflectie over ervaringen vanuit de praktijk te weinig wordt gesteld. Het doel van de kerndoelen is in elk geval om bij te dragen tot het ‘professional judgement’ waar Barber het over heeft.

²⁰ BARBER, M. (2004). ‘The Virtue of Accountability: System Redesign, Inspection, and Incentives in the Era of Informed Professionalism’ *Journal of Education* 185(1): 7-38 <http://www.bu.edu/journalofeducation/files/2011/06/BUJOE-185.1Barber.pdf>

5.2.3 Een gesystematiseerd checkmoment voor kerndoelen?

Kerndoelen mogen geen statisch gegeven worden maar ze moeten ook duurzaamheid hebben. De duurzaamheid is noodzakelijk opdat scholen de kans krijgen om een strategisch beleid op een bepaalde termijn uit te bouwen. Leerkrachten moeten een voldoende coherente leerlijn kunnen vormgeven met eenzelfde leerlingengroep. Een strategisch beleid betekent dat een generatie lerenden met dezelfde set kerndoelen een onderwijscyclus moet kunnen afronden.

De andere kant van het spanningsveld houdt in dat de kerndoelen ook actueel en relevant blijven zoals in het punt 5.2.2 hierboven vermeld.

Daarom pleit de Vlor ervoor om de bovenstaande punten met betrekking tot de PDCA-cirkel en het garanderen van maatschappelijke, wetenschappelijke en onderwijskundige relevantie te koppelen aan een checkmoment (geen vervaldatum!) voor kerndoelen. De check-up betekent dat de overheid garandeert dat eenzelfde cohorte leerlingen een onderwijsniveau kan afwerken met eenzelfde set aan kerndoelen vooraleer te evalueren en bij te sturen. Vooraleer een volledige cohorte leerlingen een onderwijstraject heeft doorlopen met bepaalde kerndoelen, is een controle op effecten ook wetenschappelijk problematisch.

In deze optie zouden kerndoelen basisonderwijs om de zes jaar worden geëvalueerd en bijgestuurd en kerndoelen in het secundair onderwijs na 2, resp. 4 jaar. In het volwassenenonderwijs bestaat er al een traditie om de opleidingsprofielen na drie jaar te evalueren en waar nodig bij te sturen. De check-up heeft vooral betekenis in de interne reflectie over prioriteiten bij de overheid en hoeft niet noodzakelijk te leiden tot grondige veranderingen.

Mia Douterlungne
administrateur-generaal

Harry Martens
voorzitter

Bijlage

1 Bronnen

Het is duidelijk dat er binnen de Vlor al goed denkwerk werd verzet en in die zin heeft dit dossier een geschiedenis.

- Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Concept van eindtermen en ontwikkelingsdoelen, een stand van zaken](#), 22 juni 2006.
- Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Einddocument: Standpunt over de wijze van aanpassingen van de eindtermen](#), 10 januari 2008.
- Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Raamadvies over educaties](#), 26 november 2009.
- Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over een format voor einddoelen](#), 20 december 2012.
- Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [14 fiches voor de onderhandelaren van de nieuwe Vlaamse regering](#), fiche 5 einddoelen, 22 mei 2014. Vlaamse Onderwijsraad, Raad Secundair Onderwijs. [Visietekst over algemene vorming in het secundair onderwijs](#), 12 januari 2012.
- Vlaamse Onderwijsraad (2015). *De basisschool als fundament voor ontwikkelen en leren. Een strategische verkenning over de missie en de troeven van het basisonderwijs in Vlaanderen*. Leuven / Den Haag: Acco.

2 Historische verschuivingen in het concept van eindtermen en ontwikkelingsdoelen: enkele mijlpalen

Het recht op onderwijs is, volgens de grondwet art. 24, een fundamenteel recht zowel in de actieve als de passieve betekenis van het woord.¹ De burger heeft het recht om onderwijs in te richten volgens de eigen levensbeschouwelijke inzichten. In de loop van de tijd tussen de eerste grondwet (1831) en de laatste wijzigingen werd een beter evenwicht nagestreefd tussen de 'actieve' vrijheid om te onderwijzen op grond van een levensbeschouwelijke keuze² en de 'passieve' vrijheid: het recht van een lerende op onderwijs. Beide zijn volgens het Belgische grondwettelijke recht onlosmakelijk met elkaar verbonden.

In de loop van de tijd werden de verantwoordelijkheden van resp. de inrichters van onderwijs en van de overheid verduidelijkt en verrijkt. Deze verrijkingen groeiden onder meer uit het inzicht

¹ Een goede analyse van het grondwettelijk recht op onderwijs is terug te vinden in de volgende publicaties: Van Orshoven, P. (s.a.). *Het onderwijs is vrij. Het recht op onderwijs in het nieuwe artikel 17 van de Belgische Grondwet*. Geraadpleegd op 10 september 2015, via <https://www.law.kuleuven.be/jura/art/26n4/vanorshoven.pdf>; Craenen, G. (s.a.). *Vrijheid in gebondenheid. Het onderwijs in België*. Geraadpleegd op 10 september 2015, via <https://www.law.kuleuven.be/jura/art/26n4/craenen.pdf>.

² Sedert het Hibernia-arrest van de Raad van State dat dateert van 31 mei 1985 is de onderwijsvrijheid zowel in de regelgeving als in de rechtspraak niet verengd tot vrijheid van levensbeschouwing. Levensbeschouwing wordt vaak verengd tot de erkende godsdiensten of vrijzinnigheid. In internationale verdragen is meestal sprake van filosofische overtuigingen.

dat welbegrepen onderwijsvrijheid niet zonder input van de overheid en van publieke middelen kan. Naarmate het verstrekken van onderwijs steeds meer kosten met zich bracht die de vrije instellingen of de (ouders van de) lerenden niet langer zelf helemaal konden dragen, kwam de onderwijsvrijheid zelf in het gedrang.

Deze verhouding kreeg een praktische uitvoering in het schoolpact uit 1958 dat de erkennings- en de subsidiëeringsvoorwaarden bepaalde. Het schoolpact garandeerde subsidiëring van het onderwijs in ruil voor de verantwoording vanuit de gesubsidieerde instellingen in de vorm van kwaliteitseisen en -controle. De regels voor de subsidiëring van scholen in de schoolpactwet leggen daarom op dat de scholen zich organiseren naar de bepalingen van de wet / decreet en bovendien een vastgestelde structuur aannemen, een leerplan eerbiedigen dat door de minister is goedgekeurd en zich aan de kwaliteitscontrole en inspectie onderwerpen. Een cruciale stap hierin was ook de oprichting van het gemeenschapsonderwijs en de autonome raad voor het gemeenschapsonderwijs (ARGO, nu GO!) in 1988. De ARGO nam de uitoefening van de inrichtende macht over voor het 'rijksonderwijs' van de Vlaamse minister van Onderwijs. Daarmee werd een einde gesteld aan de vroeger moeilijke situatie van een minister die de functies van inrichter én beleidsmaker moest combineren en was het mogelijk om erkenning, financierings- en subsidiëeringsvoorwaarden efficiënter toe te passen.

Het debat over einddoelen past in de discussie over de erkenningsvoorwaarden/financierings- en subsidiëeringsvoorwaarden. Een cruciaal punt in dit debat is de vraag naar wie bepaalt 'wat de kinderen leren'. Het algemene principe in het Vlaamse onderwijsrecht is het recht van de onderwijsverstrekker om de pedagogische methodes te bepalen (het wat). Zij het dat de vrijheid van onderwijs niet mag worden verengd tot de 'vrijheid om bepaalde pedagogische methodes' te gebruiken. Maar de overheid stuurt minimale onderwijsinhouden vanuit zowel maatschappelijke belangen (verwachtingen vanuit de samenleving en de arbeidsmarkt) als vanuit onderwijskundige principes (leertrajecten van leerlingen, transparantie van de studiesanctionering).

In de eerste periode na het schoolpact garandeerde de overheid het evenwicht tussen vrijheid en sturing van onderwijsinhouden aan de hand van een minimumleerplan enerzijds en goedkeuring van de leerplannen anderzijds. De goedkeuring van de leerplannen in het secundair onderwijs gebeurde vanaf 1971 (de facto 1977) op advies van een onafhankelijke commissie voorgezeten door de inspecteur-generaal. Men baseerde zich hiervoor inhoudelijk op de leerplannen van het rijksonderwijs.

In 1988 ontstond na de bevoegdheidsoverdracht van onderwijs naar de Vlaamse Gemeenschap een nieuw onderwijslandschap. De Vlaamse gemeenschap maakte in het kader van het ARGO-decreet het Rijksonderwijs autonoom en richtte het Gemeenschapsonderwijs op. De advisering van het onderwijsbeleid (en ook van de eindtermen) werd toevertrouwd aan de Vlor (1991) en het decreet inspectie en begeleiding hertekende het kwaliteitsbeleid ten aanzien van het Vlaamse onderwijs (1991).

In die context ontstond ook het idee dat de overheid eindtermen zou vastleggen die gelden voor alle onderwijsverstrekkers en de basis vormen voor leerplanontwikkeling die de actieve onderwijsvrijheid vorm geeft. Het concept van 'eindtermen' was nauw verbonden met het kwaliteitstoezicht van de overheid (i.c. de inspectie) op de kwaliteit van scholen van alle netten.

Vanaf 1990 tot op heden gaf deze constructie aanleiding tot een debat over de mate van sturing door de overheid van onderwijsinhouden in verhouding tot de vrijheidsmarges die noodzakelijk zijn om zowel de actieve onderwijsvrijheid als om het beleidsvoerend vermogen van scholen vorm te geven.

Dit leidde tot een voortdurend debat over de definitie van het begrip 'eindterm' en het ontstaan van andere parallelle begrippen zoals ontwikkelingsdoelen, vakoverschrijdende thema's, competenties. Het resultaat van deze spanningen is een vrij ingewikkeld en voor niet direct betrokkenen moeilijk te vatten juridisch kluwen. We lichten hieronder de voornaamste elementen en stappen in het proces toe.

1990. Het concept 'eindterm' dook voor het eerst op in de rapporten van de commissie Monard (1990) en werd omschreven als 'minimumdoelen waarvan men verwacht dat ze door alle leerlingen bereikt kunnen worden, mits optimaal onderwijs, omdat ze noodzakelijk zijn om het vormingsproces te kunnen voorzetten of omdat ze maatschappelijk onmisbaar geacht worden. [...] Eindtermen bepalen wat de leerling moet kennen, kunnen en zijn aan het einde van het onderwijs als geheel, aan het einde van een onderwijsniveau'.³

1991. Het decreet betreffende inspectie en pedagogische begeleidingsdiensten (1991) introduceerde het concept eindtermen in de schoolpactwet. 'De Vlaamse executieve bepaalt, op eensluidend advies van de Vlaamse Onderwijsraad, de eindtermen: dit wil zeggen de minimumdoelstellingen die op het einde van het kleuter-, lager, secundair en hoger onderwijs van het korte type moeten worden bereikt en [...]'.
Voor het secundair onderwijs worden de eindtermen vastgesteld per onderwijsvorm, per graad en per cyclus; aanvullend kunnen deze eindtermen gespecificeerd worden rekening houdend met het fundamenteel gedeelte van de optie [...].

Voor het buitengewoon onderwijs worden de eindtermen vastgesteld per type en per opleidingsvorm.

Voor het hoger onderwijs van het korte type worden de eindtermen vastgesteld per categorie [...]; aanvullend kunnen die eindtermen worden gespecificeerd per afdeling [...].

Hetzelfde decreet bepaalde de relatie tussen de eindtermen en de leerplannen. 'Met inachtneming van de eindtermen en van het door of krachtens het decreet bepaalde minimumlessenrooster beschikt elke inrichtende macht voor haar onderwijsinstellingen over de vrijheid de lessenroosters en de leerplannen vast te stellen en kiest zij vrij haar pedagogische methodes. Met het oog op het waarborgen van het studiepeil moet de Vlaamse Executieve evenwel de leerplannen goedkeuren'.

³ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs (1998). *Kerdoelen en eindtermen. Resultaten van een vergelijkende analyse van de Nederlandse kerndoelen basisvorming en de Vlaamse eindtermen eerste graad secundair onderwijs*. Enschede, Brussel: SLO, DVO, p. 12.

1993. In 1993 werd verduidelijkt dat er geen eindtermen zouden worden vastgelegd voor de levensbeschouwelijke vakken. Een tweede aanpassing betrof het feit dat de Vlaamse Regering de leerplannen moest goedkeuren voor de vakken waarvoor de eindtermen in acht moeten worden genomen.

1995. In 1995 werd naast het begrip eindterm ook het begrip ‘ontwikkelingsdoel’ ingevoerd.

Ten tweede werd nogmaals gesleuteld aan de ‘studieonderdelen’ waarvoor leerplannen worden ontwikkeld. Sinds 1995 moeten de leerplannen worden goedgekeurd voor de onderwijsactiviteiten en de vakgebieden waarvoor ontwikkelingsdoelen en eindtermen in acht worden genomen.

1996. In 1996 vernietigde het Arbitragehof de ontwikkelingsdoelen voor het kleuteronderwijs en de eindtermen voor het lager onderwijs. De kern van de argumentatie van onder meer de Steinerscholen en de vzw De Vrije Ruimte was dat ze dermate omvattend, uitvoerig en stringent waren geformuleerd dat er geen ruimte werd gelaten voor een eigen onderwijskundige opvatting en voor creatieve relatie tussen het kind en de leerkracht.⁴ De kritiek lag dus minder bij het concept op zich dan wel bij de invulling die er door de overheid aan werd gegeven.

Omwillen van die reden legde het decreet van **1997** de afwijkingsprocedure voor eindtermen vast. Hiermee werd tegemoet gekomen aan de juridische bedenkingen van het Arbitragehof.

In het decreet van 18 januari **2002** (het zogenoemde themadecreet) werd een nieuw globaal concept voor eindtermen in het secundair onderwijs uitgewerkt. Het themadecreet vatte alle bepalingen en afspraken over de verschillende einddoelen in het secundair onderwijs en de afdwingbaarheid ervan samen.

Tussen **2010-2015** keurde het Vlaams Parlement nieuwe eindtermenpakketten goed voor zowel het basisonderwijs als het secundair onderwijs. Ze beoogden een versterking van het talenonderwijs en van wetenschappen. Voor het secundair onderwijs werd de versterking van de STEM-vakken pas dit jaar afgerond. Een derde opzet van de herziening was het realiseren van een betere overgang tussen het basis- en het secundair onderwijs. In het secundair onderwijs ging deze vernieuwing gepaard met een nieuwe invulling van de vakoverschrijdende thema's.

Intussen blijft er een moeilijk debat bestaan over de ontwikkeling van de ‘einddoelen’ voor het specifiek gedeelte van de opleiding. Voor het aso zijn er specifieke eindtermen beschikbaar die geordend worden volgens ‘poolen’. Voor het beroepsgericht gedeelte is er hier een koppeling gemaakt met de ontwikkeling van de Vlaamse kwalificatiestructuur en de beroepskwalificatiedossiers. Voor de onderwijsverstrekkers blijft hier een principieel probleem bestaan over de te sterke koppeling tussen arbeidsmarktinformatie en de opleidingsstructuur. In het memorandum voor de volgende regering vroeg de Vlor nog eens de aanpassing van het decreet over een Vlaamse kwalificatiestructuur en vooral de opheffing van de koppeling tussen de niveaus van de kwalificatiestructuur en de niveaus van de onderwijskwalificaties via de opheffing van artikel 14 van het decreet. Dat betekent ook dat de koppeling tussen het niveau

⁴ Van Valckenborgh, K. (1997). *Kwaliteit, vrijheid en gelijkheid in de eindtermendiscussie in Vlaanderen en Nederland. Een vergelijkende studie*. Leuven: faculteit der psychologische en pedagogische wetenschappen, p. 79.

van beroepskwalificaties en de niveaus van onderwijskwalificaties, zoals bepaald in het uitvoeringsbesluit voor de onderwijskwalificaties 1 t/m 4, vervalt. De Vlor opteert als alternatief voor een opleidingsstructuur waarin de relaties tussen de opleidingen en de beroepskwalificaties verduidelijkt worden. Alle opleidingen in onderwijs moeten leiden tot een onderwijskwalificatie. Dit moet ruimte laten om de beroepskwalificaties naar onderwijsopleidingen te vertalen. De descriptorelementen mogen niet richtinggevend zijn voor het formuleren van einddoelen.

Voor het volwassenenonderwijs wordt de facto sinds 2007 gewerkt met specifieke referentiekaders voor het volwassenenonderwijs. Deze krijgen vorm in opleidingsprofielen. Een opleidingsprofiel is het geheel van eindtermen, specifieke eindtermen en basiscompetenties waartoe een opleiding (op)leidt. In een opleidingsprofiel wordt onder meer het minimale aantal lestijden van een opleiding en het aantal modules binnen een opleiding aangegeven. De eindtermen, de specifieke eindtermen en basiscompetenties worden erin verdeeld over de modules. Dergelijk profiel is steeds gebaseerd op een referentiekader zoals een beroepscompetentieprofiel, het Europese referentiekader voor vreemde talen, een studieprofiel of een ander referentiekader. Dit maakt het mogelijk om opleidingen af te stemmen op breed maatschappelijke tendensen.

3 De huidige set einddoelen: opbouw en omvang

Ontwikkelingsdoelen kleuteronderwijs

Leergebied	Sub-leergebied	Aantal doelen
Lichamelijke opvoeding	Motorische competenties	40
	Gezonde en veilige levensstijl	10
	Zelfconcept en sociaal functioneren	13
Muzische vorming	Beeld	5
	Muziek	5
	Drama	5
	Beweging	6
	Media	4
	Attitude	5
Nederlands	Luisteren	6
	Spreken	13
	Lezen	4
	Schrijven	3
	Taalbeschouwing	5
Wetenschapsoriëntatie ⁵	Natuur	13
	Techniek	10

⁵ Sinds 2015 is dit leergebied opgesplitst in twee leergebieden: natuur en techniek enerzijds en mens en maatschappij anderzijds.

	Mens	11
	Maatschappij	8
	Tijd	6
	Ruimte	12
Wiskundige initiatie	Getallen	5
	Meten	9
	Ruimte	4
TOTAAL		202

Eindtermen Lager onderwijs

Leergebied	Sub-leergebied	Aantal doelen
Frans		27
Lichamelijke opvoeding	Motorische competenties	33
	Gezonde en veilige levensstijl	5
	Zelfconcept en sociaal functioneren	7
Muzische vorming	Beeld	6
	Muziek	5
	Drama	7
	Beweging	6
	Media	5
	Attitude	5
Nederlands	Luisteren	10
	Spreken	10
	Lezen	7
	Schrijven	8
	Strategieën	4
	Taalbeschouwing	7
	(Inter)culturele gerichtheid	1
Wetenschapsoriëntatie ⁶	Natuur	26
	Techniek	18
	Mens	7
	Maatschappij	17
	Tijd	10
	Ruimte	16
	Brongebruik	1
Wiskundige initiatie	Getallen	29
	Meten	12
	Meetkunde	7
	Strategieën	3

⁶ Sinds 2015 is dit leergebied opgesplitst in twee leergebieden: mens en maatschappij enerzijds en natuur en techniek anderzijds.

	Attitudes	4
Leergebiedoverstijgend	ICT	8
	Leren leren	6
	Sociale vaardigheden	11
TOTAAL		328

**Eindtermen 1e graad secundair
A-stroom**

Vakgebonden		Aantal
	Aardrijkskunde	38
	Artistieke opvoeding	36
	Geschiedenis	26
	Lichamelijke opvoeding	35
	Moderne vreemde talen	40
	Natuurwetenschappen	27
	Nederlands	26
	Techniek	29
	Wiskunde	47
Vakoverschrijdend		
Leren leren		17
Gemeenschappelijke stam		27
Contexten	lichamelijke gezondheid en veiligheid	15
	mentale gezondheid	8
	socio-relatieve ontwikkeling	11
	omgeving en duurzame ontwikkeling	6
	politiek juridische samenleving	13
	socio-economische samenleving	9
	socioculturele samenleving	7
ICT		10
TOTAAL		427

**Eindtermen 2e graad secundair
A-stroom**

Vakgebonden		Aantal
	Aardrijkskunde	23
	Geschiedenis	30
	Lichamelijke opvoeding	30
	Moderne vreemde talen	46
	Natuurwetenschappen	53
	Nederlands	40
	Wiskunde	51
Vakoverschrijdend		

	Gemeenschappelijke stam	27
Contexten	lichamelijke gezondheid en veiligheid	15
	mentale gezondheid	8
	socio-relatieve ontwikkeling	11
	omgeving en duurzame ontwikkeling	6
	politiek juridische samenleving	13
	socio-economische samenleving	9
	socioculturele samenleving	7
Leren leren		15
Technisch technologische vorming		10
TOTAAL		394

Specifieke eindtermen

Humane wetenschappen		40
Economie		31
Grieks Latijn		41
Wetenschappen		36

4 Benchmarking

4.1 Kerndoelen in Nederland

Historiek en huidige regelgeving

In het basisonderwijs en in de onderbouw van het voortgezet onderwijs bestaat het formele curriculum uit **kerndoelen** en referentieniveaus.

Voor de bovenbouw van het voortgezet onderwijs staat het formele curriculum in **eindtermen**. De kennis en vaardigheden die leerlingen aan het eind van hun schooltijd moeten hebben, staan in eindtermen.

Kerndoelen van het onderwijs zijn een aantal door het Nederlands ministerie van Onderwijs vastgestelde streefdoelen voor het basisonderwijs en de basisvorming in Nederland. De kerndoelen geven richtlijnen en minimumeisen voor het onderwijsaanbod en het niveau van kennis en vaardigheden dat kinderen opdoen. Basisscholen kiezen zelf een methode om de kerndoelen te halen.

De eerste kerndoelen ('core objectives') dateren van 1993. Het waren er 122. De kerndoelen van 1993 gingen vooral over vakgebieden.

Al twee jaar na de vaststelling van de eerste kerndoelen ontstond er de behoefte ze weer te wijzigen. In 1998 werd de tweede generatie kerndoelen van kracht. Het aantal doelen was teruggebracht tot 103 doelen. Die van 1998 gingen over soms wat grotere leergebieden. Bovendien waren er leergebiedoverstijgende kerndoelen toegevoegd. Die laatste doelen gingen vooral over zelfstandigheidsontwikkeling, de ontwikkeling van het zelfbeeld van leerlingen, het ontwikkelen van leerstrategieën en het omgaan met ICT. Vooral de leergebiedoverstijgende

doelen werden door leraren erg gewaardeerd, omdat ze naar hun oordeel vooral het beeld van basisonderwijs uitstraalden. Veel sterker dan in 1993, kwam er bij de vaststelling van de kerndoelen in 1998 een maatschappelijke discussie op gang over de vraag waarover onderwijs nu precies zou moeten gaan.

Sinds 2006 is de derde generatie kerndoelen van kracht.⁷ Met ingang van het schooljaar 2009-2010 zijn deze kerndoelen volledig ingevoerd binnen de basisscholen. Het zijn er nog maar 58. De leergebiedoverstijgende doelen zijn als aparte kerndoelen verdwenen en waar mogelijk geïntegreerd in de kerndoelen per leergebied. De kerndoelen zijn geformuleerd voor grotere leergebieden, zoals: de talen, rekenen/wiskunde, oriëntatie op jezelf en wereld, kunstzinnige oriëntatie en bewegingsonderwijs.

Uit de inleiding van het 'kerndoelenboekje'.⁸

'De kerndoelen zijn streefdoelen die aangeven waarop basisscholen zich moeten richten bij de ontwikkeling van hun leerlingen. Scholen mogen zelf bepalen hoe de kerndoelen binnen bereik komen. Kerndoelen zorgen ervoor dat kinderen zich in het schoolperiode blijven ontwikkelen en ze garanderen bovendien een breed en gevarieerd onderwijsaanbod. Daarnaast dienen de kerndoelen als referentiekader voor (publieke) verantwoording. Er kan door dit kader beter worden vastgesteld of doelen wel of niet bereikt worden. (...)

De overheid geeft scholen meer ruimte bij het eigentijds vormgeven van onderwijs; daarom zijn de huidige kerndoelen met medewerking van het onderwijsveld teruggebracht van 115 naar 58. Bovendien zijn ze precies waar het moet en ruim waar het kan. Dat geeft scholen de mogelijkheid om meer eigen keuzes te maken over de wijze waarop ze aan de kerndoelen voldoen. (...)

De kerndoelen gaan over de hoofdlijnen. Zo wordt elk leergebied voorafgegaan door een karakteristiek waarin staat waar het leergebied op hoofdlijnen over gaat en wat de essenties daarvan zijn. '

Voor de basisschool is er een **inzetverplichting** van de school, geen resultaatverplichting.

Dialog 'Onderwijs 2032'

De overheid is eind 2014 een dialoog begonnen over de inhoud van het basisonderwijs en voortgezet onderwijs (funderend onderwijs). Na een brainstorm op sociale media is in februari

⁷ Rijksoverheid (2005). *Besluit van 8 oktober 2005, houdende de vaststelling van vernieuwde kerndoelen voor het basisonderwijs (Besluit vernieuwde kerndoelen WPO) en houdende wijziging van het Besluit trekkende bevolking WPO in verband met de vaststelling van vernieuwde kerndoelen voor het basisonderwijs*. Geraadpleegd op 10 september 2015, via http://wetten.overheid.nl/BWBR0018843/geldigheidsdatum_14-04-2015;

Rijksoverheid (2006). *Besluit van 7 juni 2006, houdende vaststelling van de kerndoelen voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs alsmede aanpassing van het Inrichtingsbesluit W.V.O. (Besluit kerndoelen onderbouw VO)*. Geraadpleegd op 10 september 2015, via http://wetten.overheid.nl/BWBR0019945/geldigheidsdatum_14-04-2015.

⁸ National Expertisecentrum Kerndoelen (2015). *Kerndoelen*. Geraadpleegd op 10 september 2015, via <http://www.slo.nl/primair/kerndoelen/>.

2015 het Platform Onderwijs2032 gestart. De platformleden gaan in gesprek met leraren, leerlingen, ouders, ondernemers, wetenschappers en andere belanghebbenden.

De 3 belangrijkste vragen bij deze maatschappelijke dialoog zijn:

- Welke kennis en vaardigheden moeten een stevigere plek krijgen in het curriculum zodat leerlingen optimaal worden voorbereid op het vervolgonderwijs en de toekomstige arbeidsmarkt?
- Hoe kan het curriculum eraan bijdragen dat leerlingen optimaal kunnen functioneren in hun rol van burger in een diverse en snel veranderende maatschappij?
- Welke bijdrage moet het onderwijs leveren aan persoonsvorming en talentontwikkeling? En hoe moet dit tot uitdrukking komen in het curriculum?

Veel leraren, schoolleiders en schoolbestuurders vinden dat het huidige curriculum overladen dreigt te raken. De kerndoelen van het basisonderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs geven volgens hen te weinig richting. Ook sluiten ze niet genoeg aan bij het ambitieniveau van veel scholen, leraren en leerlingen.

Uit de brainstormfase van het project, bij de rubriek 'Maatwerk: onderwijs dat aansluit bij de leerlingen':

Ieder kind is uniek, ontwikkelt anders en heeft eigen sterke en zwakke kanten. Dit vraagt om onderwijs **dat meer gericht is op het kind zelf**. Zo kunnen we het beste uit kinderen te halen en talenten ontwikkelen en benutten. Hiervoor moet niet één curriculum worden vastgesteld, maar is diversiteit nodig om **maatwerk** te kunnen leveren.

Er worden verschillende suggesties gedaan om het onderwijs beter aan te laten sluiten bij leerlingen. Voorbeelden zijn kleinere klassen, onderwijs op niveau en tempo van het kind en beter afstemmen van onderwijs op leerlingen die bijvoorbeeld introvert of hoogbegaafd zijn. Ook wordt er gesproken over het beperken van de 'toetscultuur' om zo algemene normeringen tegen te gaan en **meer diversiteit** mogelijk te maken.

Eind 2015 brengt het Platform Onderwijs2032 een advies uit aan het kabinet. Hierin zullen de resultaten van de dialoog beschreven staan.

Onderwijsraad werkt aan advies zomer 2015.

Een toenemend aantal scholen flexibiliseert het onderwijs om leerlingen meer maatwerk te bieden. Deze scholen geven echter aan dat eindtoetsen en examens de mogelijkheden voor maatwerk beperken. Op verzoek van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap gaat de Onderwijsraad na of verruiming van de wettelijke kaders rondom de eindtoetsing wenselijk is.

4.2 National Curriculum in het Verenigd Koninkrijk

Het **Nationaal Curriculum** (NC) werd ingevoerd door de 'Education Reform Act 1988' voor basis- en secundaire staatsscholen. De Reform Act stipuleert ook dat alle leerlingen aan staatsscholen een basiscurriculum aangeleerd krijgen voor godsdienstonderwijs, naast het NC.

In november 2010 publiceerde de overheid het witboek 'The importance of teaching'.⁹ Het bevat voorstellen over het curriculum, over kwalificaties en over 'accountability' van scholen. Het beschrijft de intentie van de overheid om het volledige NC te herzien en te hervormen, met als belangrijkste doelstellingen de inhoud te beperken, en de planlast te verminderen, zodat het NC zou kunnen fungeren als een 'benchmark and not a straitjacket'.

Op 11 september 2013 heeft de overheid de gefinaliseerde documenten met betrekking tot het NC gepubliceerd.¹⁰ Het nieuwe curriculum geldt voor leerlingen basisonderwijs tot 11 jaar, en voor leerlingen secundair tot 14 jaar. Voor 15- en 16-jarigen wordt een nieuw curriculum van kracht vanaf september 2015.

Het NC is een set van onderwerpen en standaards gebruikt door basis- en secundaire scholen, zodat leerlingen dezelfde dingen leren. Er staat in welke onderwerpen worden onderwezen, en welke standaarden de kinderen zouden moeten bereiken voor elk onderwerp.

Doelstellingen van het NC:

- Leerlingen krijgen een inleiding tot de essentiële kennis die ze nodig hebben om opgeleide burgers te worden. Het brengt leerlingen op de hoogte van het beste dat wordt onderwezen en gezegd; het draagt bij tot het appreciëren van menselijke creativiteit en verwezenlijkingen.
- Het NC is slechts één element in het onderwijs van elk kind. Elke schooldag, -week, -jaar is er tijd en ruimte om verder te gaan dan wat in het NC staat. Het NC biedt een overzicht van basiskennis; daarrond kunnen leraren boeiende en stimulerende lessen aanbieden om de kennis, het begrip en de vaardigheden van de leerlingen te ontwikkelen, als onderdeel van het bredere schoolcurriculum.

Elke school die door de staat wordt gefinancierd moet een breed, evenwichtig **schoolcurriculum** aanbieden. Het schoolcurriculum

- bevordert de geestelijke, morele, culturele, mentale en fysieke ontwikkeling van de leerlingen op school en in de maatschappij;
- bereidt op school de leerlingen voor op de kansen, verantwoordelijkheden en ervaringen in het latere leven.

⁹ Department for Education (2010). *The Importance of Teaching The Schools White Paper 2010*. Geraadpleegd op 15 september 2015, via https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/175429/CM-7980.pdf.

¹⁰ Department for Education (2014). *The National Curriculum for England to be Taught in all Local Authority-maintained schools*. Geraadpleegd op 10 september 2015, via <https://www.gov.uk/government/collections/national-curriculum>.

Het schoolcurriculum omvat alle leer- en andere ervaringen die elke school plant voor de leerlingen. **Het NC is een onderdeel van het schoolcurriculum.**

Het NC is georganiseerd in blokken of jaren die 'key stages' genoemd worden. Aan het eind van elke 'key stage' zal de leraar formeel de prestaties van de leerling evalueren om zijn/haar vooruitgang te meten.

De overheid stelt dat het nieuwe NC de leraren niet zegt hoe les te geven, maar dat het focust op de essentiële kennis en vaardigheden die elk kind zou moeten hebben. **Leraren hebben de vrijheid om het curriculum aan te passen aan de noden van de leerlingen.**

4.3 Core curriculum in Finland

In Finland is elk district (of gemeente) verantwoordelijk voor een eigen curriculum, dat garandeert dat nationale wetten en onderwijsrichtlijnen adequaat worden toegepast. In de praktijk hebben de districten deze verantwoordelijkheid doorgegeven aan de scholen, weliswaar met dien verstande dat bepaalde cruciale aspecten van het curriculum lokaal in evenwicht zijn. Dit omvat vreemdetalenonderwijs, speciaal onderwijs, welzijn van leerlingen, en op veel plaatsen ook de organisatie van onderwijs voor kinderen met een migrantenachtergrond. Het is dus juist te stellen dat **Finse scholen het recht en de verantwoordelijkheid hebben om hun eigen curriculum vorm te geven, rekening houdend met nationale raamwerken en lokale vereisten.**

Nationale curriculumraamwerken coördineren deze schoolcurricula. Er zijn vier bindende nationale documenten die richtlijnen bevatten voor voorschools onderwijs, basisonderwijs (negen jaar) en secundair onderwijs (met afzonderlijke documenten voor algemeen en beroepsonderwijs). Deze documenten beschrijven algemene doelstellingen en basisinhoud die de basis vormen voor de schoolcurricula. **Deze nationale richtlijnen fungeren eerder als strategische richtlijnen dan als voorgeschreven targets die iedere leraar moet trachten te bereiken.** Scholen zijn relatief vrij om hun eigen curriculum vorm en stijl te geven. De Finse nationale curriculumraamwerken specificeren geen standaarden maar enkel brede objectieven en basisinhouden.

Momenteel bereidt de overheid (Finnish National Board of Education) het nieuwe nationale curriculum voor voor basis- en voorschool onderwijs OPS2016) (gebaseerd op Government Decree 422/2012). Het hernieuwde curriculum was klaar eind 2014; de lokale curricula die erop gebaseerd zijn, zouden in werking treden begin schooljaar 2016-2017.

Leraren spelen een centrale rol bij de vormgeving van de nationale curriculumraamwerken. De werkgroepen die die hervorming voorbereiden bestaan uit ervaren leraren uit heel het land. De raamwerken worden bovendien getest op het veld en geëvalueerd door leraren, zodat zeker is dat ze implementeerbaar zijn in de scholen.¹¹

¹¹ Ravitch, D. (2014). *How are Finnish national standards different from CCSS? Interview with Pasi Sahlberg*, geraadpleegd op 10 september 2015, via (<http://dianeravitch.net/2014/06/03/pasi-sahlberg-how-are-finnish-national-standards-different-from-ccss>).

Doelstellingen van de vernieuwing

- Voortbouwen op sterke punten en ontwikkelen overeenkomstig veranderende noden;
- Scholen die meer participatief zijn, meer fysiek actief, creatiever en taalrijker;
- Geïntegreerd onderwijzen en leren;
- Zinvol leren voor alle leerlingen;
- De school wordt ontwikkeld zowel als een groeigemeenschap als een leeromgeving;
- Definieren van waarden en principes (om de veelzijdige groei en identiteit van de leerlingen te ondersteunen, via interactieve methoden die duurzame ontwikkeling bevorderen);
- Bevorderen van samenwerking tussen verschillende onderwerpen;
- Structureren van onderwijsinhouden om te focussen op het essentiële.¹²

In het nieuwe nationaal curriculum worden de leerdoelen van de transversale competenties beschreven in zeven competentiegebieden. De basiscurricula voor de vakken zijn zodanig geschreven dat hun leerdoelen de competenties bevatten die belangrijk zijn voor de zeven gebieden. De competenties zullen geëvalueerd worden als onderdeel van de evaluatie van de vakken. Op deze manier draagt elk vak bij tot ontwikkeling in de zeven competentiegebieden. Dit is een nieuwe manier om competentiegebaseerd en vakgebaseerd onderwijzen en leren te combineren. De traditionele schoolvakken blijven bestaan, maar met minder tussenschotten en met meer onderlinge samenwerking.

De nadruk ligt op samenwerkende klaspraktijk; verschillende leraren werken tegelijk met verschillende groepen leerlingen samen in multidisciplinaire projecten. Volgens het nieuw nationaal curriculum moeten alle scholen minstens één dergelijke studieperiode per schooljaar organiseren voor elke leerling; leerlingen worden verondersteld deel te nemen aan de planning van dergelijke projecten. Verschillende schoolvakken zullen elk op hun eigen manier bijdragen aan de projecten vanuit hun eigen invalshoek en methode. Rond welk thema deze projecten worden georganiseerd, en hoe ze worden uitgewerkt, wordt beslist op lokaal en schoolniveau.

Verder ligt in de hervorming ook de nadruk op formatieve evaluatie. De bedoeling van evaluatie is de leerling aan te moedigen en leren te bevorderen. Het is belangrijk dat leerlingen stap voor stap hun eigen leerprocessen leren begrijpen en analyseren, en meer en meer de verantwoordelijkheid opnemen voor hun eigen leren.

5 Internationale referentiekaders en de impact op Vlaams beleid

¹² Halinen, I. (2014). 'Curriculum reform 2016. Building the Future Together' paper presented at the *Enirdelm Conference*, Vantaa, 18-20 september 2014. Geraadpleegd op 10 september 2015, via <https://enirdelm2014.files.wordpress.com/2013/11/irmeli-halinen-2014-pptx.pdf>.

5.1 Europese sleutelcompetenties

Het Europees Parlement en de Raad aanvaardden in 2006 een aanbeveling over een raamwerk van Europese sleutelcompetenties, nodig voor zelfontplooiing, actief burgerschap, sociale cohesie en inzetbaarheid.¹³

Definitie

Competenties worden gedefinieerd als een combinatie van kennis, vaardigheden en attitudes die in een bepaalde context adequaat zijn. Sleutelcompetenties zijn de competenties die elk individu nodig heeft voor zijn zelfontplooiing en ontwikkeling, actief burgerschap, sociale integratie en zijn werk.

Dit Europese kader beschrijft basisvaardigheden die door een leven lang leren worden verschaft. De Europese sleutelcompetenties voor een leven lang leren (een aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad uit 2006):

- 1 Communicatie in de moedertaal
- 2 Communicatie in vreemde talen
- 3 Wiskundige competentie en basiscompetenties op het gebied van exacte wetenschappen en technologie
- 4 Digitale competentie
- 5 Leercompetentie
- 6 Sociale en burgerschapscompetentie
- 7 Ontwikkeling van initiatief en ondernemerszin
- 8 Cultureel bewustzijn en culturele expressie

Achtergrond en doelstellingen

Elke burger moet beschikken over een breed scala van sleutelcompetenties om zich flexibel te kunnen aanpassen aan een snel veranderende wereld. Aangezien onderwijs een tweeledige functie heeft, sociaal en economisch, speelt het een cruciale rol bij de verwerving van de sleutelcompetenties. Derhalve zijn de voornaamste doelstellingen van het referentiekader:

- Sleutelcompetenties vast te stellen en te omschrijven die in een kennismaatschappij nodig zijn voor zelfontplooiing, actief burgerschap, sociale cohesie en inzetbaarheid;
- Lidstaten te helpen bij hun inspanningen om ervoor te zorgen dat jongeren hun sleutelcompetenties op een zodanig peil hebben gebracht dat zij toegerust zijn voor verder leren, het werkzame leven en het leven als volwassenen en dat volwassenen hun sleutelcompetenties gedurende hun hele leven kunnen ontwikkelen en bijwerken;
- De beleidsmakers, onderwijsaanbieders, werkgevers en lerenden een Europees referentie-instrument aan de hand te doen;
- Een kader te verschaffen voor verdere maatregelen.

Kritische elementen¹⁴

¹³ Aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake sleutelcompetenties voor een leven lang leren (2006/962/EG), Publicatieblad van de Europese Unie, publicatiedatum 30.12.2006, L 394/12.

De Europese sleutelcompetenties hebben een economische grondtoon. De focus ligt op mobiliteit en inzetbaarheid op de arbeidsmarkt, met toevoeging van een persoonlijke en sociale dimensie. In de vertaalslag naar onderwijsdoelen moet ook aandacht geschonken worden aan de culturele en historische dimensie.

De definities zijn generiek geformuleerd. De essentiële kennis, vaardigheden en attitudes kunnen niet rechtstreeks aan een niveau gekoppeld worden.

De sleutelcompetenties hebben een andere betekenis naarmate ze aan een andere context en gradaties van autonomie en complexiteit gekoppeld worden.

Ontbrekende elementen zijn:

- historisch bewustzijn;
- lichamelijke en motorische ontwikkeling;
- zingeving (via leerplannen in VL);
- een algemene focus op de ontwikkeling van de persoon.

De vaststelling dat deze elementen ontbreken in het Europese kader is geen vraag om die elementen via Europa te bepalen; wel een vraag om hieraan in de Vlaamse context voldoende ruimte voor te laten aan de onderwijsverstrekkers.

5.2 Europees talenkader

De Raad van Europa ontwikkelde het Europees Referentiekader voor Talen¹⁵, resultaat van decennia onderzoek. Bij het uitwerken van het referentiekader werd gekozen voor een opdeling in communicatieve taalcompetenties: begrijpen (onderverdeeld in luisteren en lezen), spreken (interactie en productie) en schrijven.

Bovendien doet men de inschaling van de competenties op basis van gemeenschappelijke referentieniveaus of beheersingsschalen, van A. Basisgebruiker (onderverdeeld in A1 Breakthrough en A2 Waystage), B. Onafhankelijke gebruiker (onderverdeeld in B1 Threshold en B2 Vantage) tot C. Vaardige gebruiker (C1 Effective Operational Proficiency en C2 Mastery). Binnen elke competentie en elk referentieniveau is nauwkeurig omschreven wat je kan in dit niveau.

Doelstellingen

Het aanbieden van een transparante, coherente en omvattende basis voor het ontwikkelen van taalcursussen, curriculumrichtlijnen, leer- en onderwijsmaterialen en voor het evalueren van

¹⁴ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Secundair Onderwijs. *Visietekst over algemene vorming in het secundair onderwijs*, 12 januari 2012.

¹⁵ Council of Europe (s.a.). *Common European framework of reference for languages: learning, teaching, assessment*. Geraadpleegd op 10 september 2015, via http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/source/framework_en.pdf.

talenkennis. Het kader biedt een basis voor het erkennen van taalkwalificaties, en vergemakkelijkt leer- en werkmobiliteit.

Kritische elementen

Het kader dient, volgens de Raad van Europa, steeds aangepast te worden aan de specifieke contexten. De noodzaak aan voorzichtige interpretatie en aanpassing is in het bijzonder acuut wanneer het kader aangewend wordt bij het beoordelen van de talenkennis van lerenden met een migrantenachtergrond.

In het advies over de talennota uit 2007¹⁶ werden kritische bedenkingen geformuleerd.

Het ERK is ontstaan in functie van het bedrijfsleven om de talige competenties van sollicitanten te evalueren. Het hecht vooral belang aan het utilitaire karakter van taal en is in de eerste plaats ontworpen voor de beoordeling van de talige competenties van volwassenen in een vreemde taal. De literaire en esthetische componenten van een taal komen niet aan bod. De doelen van ERK zijn geformuleerd op een operationeel niveau, wat een pluspunt is, maar bevatten geen attitudes of culturele elementen.

5.3 Europees kwalificatieraamwerk

Op voorstel van de Europese Commissie werd het *European Qualifications Framework* (EQF) op 23 april 2008 goedgekeurd door het Europees parlement. Men wil vergelijkbare kwalificatienormen voor alle opleidingsniveaus. Het EQF stelt 8 niveaus voor:

- basisonderwijs
- 1e graad secundair onderwijs
- (gedeeltelijk) voortgezet of secundair onderwijs
- afgeronde studie op secundair niveau
- beroepsgerichte post-secundaire opleiding
- bachelor
- master
- doctor

Belangrijkste doelen van het EQF:

- levenslang leren stimuleren;
- internationale mobiliteit van lerenden en werkenden bevorderen;
- transparantie en uitwisselbaarheid van kwalificaties versterken.

Het kwalificatieraamwerk beschrijft de opleiding zowel in termen van niveau, als van 'learning outcomes': vaardigheden, kennis en competenties. De lidstaten worden uitgenodigd hun bestaande opleidingen binnen dit raamwerk te situeren.

¹⁶ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over de talennota 'De lat hoog voor talen in iedere school'](#), 11 januari 2007.

In Vlaanderen werd op 30 april 2009 een [decreet](#) goedgekeurd om dit te vertalen naar een 'Vlaamse kwalificatiestructuur', mede naar aanleiding van de invoering van het nieuwe [HB05](#)-niveau vanaf 2009-2010. De Vlaamse kwalificatiestructuur (VKS) verzamelt alle erkende kwalificaties op 8 niveaus. Elk niveau is vastgelegd op basis van 5 elementen: kennis, vaardigheden, context, autonomie en verantwoordelijkheid.

De implementatie van het EQF impliceert dat alle kwalificaties beschreven worden in termen van learning outcomes: welke kennis, vaardigheden en competenties heeft de lerende verworven aan het einde van het leerproces?

Kritische elementen

De koppeling tussen beroepskwalificaties en onderwijskwalificaties. Een beroepskwalificatie bepaalt wat je moet kennen en kunnen om een bepaald beroep uit te oefenen. Een onderwijskwalificatie geeft weer wat je moet kennen en kunnen om verdere studies aan te vatten, te functioneren in onze maatschappij of een bepaald beroep uit te oefenen.

6 Wat leren ons de peilingen, PISA en PIAAC?

6.1 Conclusies uit peilingen

Sinds 2002 peilt de overheid naar de mate waarin een representatief staal van de leerlingen de einddoelen bereikt. Deze peilingen moeten vooral bruikbaar zijn als instrument om het debat over haalbaarheid van de einddoelen te onderbouwen. De peilingen hebben betrekking op onderdelen van de leergebieden. Er dient opgemerkt dat slechts een selectie van de einddoelen wordt opgenomen in de peilingen. Meten van attitudes en bredere sleutelcompetenties is nu eenmaal een complex gegeven. In die zin geven de peilingen maar een partieel beeld maar de zaken die wel gepeild kunnen worden bieden op zich al relevante stof voor dit debat.

De peilingen maken een onderscheid tussen leerlingen uit het basisonderwijs, de 1^{ste}, 2^{de}, 3^{de} graad van het secundair onderwijs en de verschillende onderwijsvormen van het secundair onderwijs. Cruciaal hierin is een cesuurbepaling die een bepaalde norm naar voren schuift voor de mate waarin de geteste leerlingen de einddoelen beheersen.

De peilingen geven een genuanceerd beeld over de mate waarin de einddoelen realistisch en haalbaar zijn voor een representatieve populatie van leerlingen. We stellen hier vast dat er belangrijke verschillen zijn tussen onderwijsniveaus en vooral tussen de verschillende (onderdelen van) leergebieden waarnaar gepeild wordt.¹⁷ We stellen ook vast dat er globaal genomen meer reden is tot zorg over de mate waarin alle leerlingen uit het secundair onderwijs de einddoelen bereiken dan in het basisonderwijs. Maar dit is een te generieke benadering

¹⁷ AKOV (2012) maakte hiervan een zeer goed overzicht waaruit we onderstaande informatie putten: <http://www.ond.vlaanderen.be/curriculum/peilingen/10-jaar-peilingen/files/PPT-10-jaar-peilingen.ppt>.

waarbij het wenselijk is om meer in detail te kijken naar de verschillende leergebieden en onderwijsvormen binnen een onderwijsniveau.

Basisonderwijs

Voor het basisonderwijs wordt er sinds 2002 gepeild naar wiskunde, begrijpend lezen, wereldoriëntatie (domein natuur), lezen en luisteren, Frans, wereldoriëntatie (domein tijd, ruimte, maatschappij en brongebruik) en informatieverwerking en -verwerking. Voor de (onderdelen van de) leergebieden wiskunde (2002 en 2009), lezen (2002, 2007 en 2013) en luisteren (2007 en 2013) werden de peilingen ook al herhaald.

Uit het peilingonderzoek voor **luisteren en lezen** (leerdomein Nederlandse taal) blijkt dat 91 % van de leerlingen uit de onderzochte scholen de eindtermen voor lezen beheerst en 87 % de eindtermen voor luisteren. Maar anders gesteld, 10 % van de leerlingen uit de zesdeklassers basisonderwijs haalt die zeer functionele einddoelen (Nederlands lezen en luisteren) niet. Voor Frans scoren leerlingen erg goed op lezen (99 %), schrijven (94 %) en woordenschat (92 %). Luisteren gaat iets minder vlot maar 88 % van de lerenden presteren hier toch op niveau.

Voor **wiskundige competenties** is het beeld nog genuanceerder dan voor taal. Het best scoren leerlingen in het beheersen van begrippen en symbolen die in verband staan met maateenheden en in verband met meetkunde (87 / 90 %). Bij het maken van betekenisvolle herleidingen (41 % behalen de einddoelen), afronden, schatten (63 % behalen de einddoelen) en oppervlaktes bepalen (68 % behalen de einddoelen) scoren leerlingen heel wat minder goed.

Ook de peiling **wereldoriëntatie** uit 2010 laat zien dat heel wat leerlingen moeite hebben met de doelstellingen. 53 % van de leerlingen uit het basisonderwijs bereikt de doelen die verband houden met het domein maatschappij, 74 % bereikt de doelen uit het domein persoonlijke tijd en 69 % de doelen uit het domein historische tijd. Drie kwart van de leerlingen kan de doelen uit het domein ruimte naar behoren uitvoeren (oriëntatie- en kaartvaardigheid en ruimtegebruik en verkeer en mobiliteit).

Informatieverwerking en verwerking werd getoetst in 2012. Hieruit bleek dat de leerlingen vrij goed presteren op informatieverwerken en verwerven maar niet uitzonderlijk goed. 88 % van de lerenden gaat vlot om met tabellen en grafieken. Plannen en tekeningen lezen en interpreteren gaat goed voor 77 % van hen. Hieruit blijkt opnieuw dat leerlingen bij duidelijke instructies en gestructureerde opdrachten heel wat vaardigheden beheersen. Wanneer ze zelf keuzes moeten maken of structuur aanbrengen wordt het moeilijker. Communiceren met ICT is sterk afhankelijk van de context (beschikbaarheid van structuur en kapstokken).

Secundair onderwijs

De peiling Nederlands (lezen, luisteren en spreken) afgenomen bij leerlingen op het einde van de 3de graad aso, tso en kso (2010) leert dat 83 % van de lerenden de eindtermen over lezen en luisteren beheerst. Er zijn belangrijke en significante verschillen tussen de onderwijsvormen van het secundair onderwijs: in aso gaat het 93 %, in kso om 75 % en in tso om 70 % van de leerlingenpopulatie. Opnieuw kan gesteld worden dat een meerderheid de einddoelen haalt maar ook hier blijft een relevante groep lerenden vooral uit het tso en kso onder het verwachte niveau van presteren voor essentiële talige competenties.

Voor wiskunde zien we eveneens zorgwekkende trends. Schrijnend is bijv. de vaststelling dat maar ongeveer 10 % van de leerlingen humane wetenschappen in de tweede graad de vastgestelde eindtermen haalt.

De resultaten van het domein Informatieverwerving en –verwerking in de eerste graad van het secundair onderwijs A-stroom in 2011 tonen aan dat 76 % van de lerenden de doelen over het raadplegen van referentiewerken beheerst, 60 % kan verbale informatie structureren, 45 % raadpleegt vlot tabellen en grafieken, 46 % raadpleegt correct plannen, tekeningen en kaarten. De resultaten voor deze twee laatste toetsen waren ook al slecht in 2004, maar nog significant slechter in 2011.

We willen hier ook de aandacht vestigen op de verontrustende resultaten van de peiling voor PAV in de derde graad van het beroepssecundair onderwijs. Voor lezen blijken 38 % van de lerenden de einddoelen te behalen. Voor luisteren gaat het om 39 % van de lerenden. Idem voor rekenen. Bij informatieverwerving en verwerking is het resultaat weliswaar duidelijk beter. Maar 62 % van de leerlingen die de einddoelen behalen blijft onrustwekkend vooral omdat het hier gaat om functionele vaardigheden die absoluut noodzakelijk zijn om maatschappelijk te kunnen (blijven) functioneren.

6.2 Conclusies uit PISA (2012)¹⁸

Voor **wiskundige geletterdheid** scoort Vlaanderen significant lager dan de topgroep met 6 Aziatische landen. We scoren op een vergelijkbaar niveau in de subgroep hieronder waartoe Japan, Zwitserland, Nederland en Lichtenstein behoren. We zien hier een significante daling in vergelijking met 2003. Een op de vier Vlaamse leerlingen presteert op het hoogste niveau voor wiskundige geletterdheid terwijl dit voor de meeste landen maar 1 op de acht is. Dit zegt ook dat 15,4 % van de leerlingen het internationaal erkende basisniveau niet haalt.

Voor **leesvaardigheid** moet Vlaanderen vijf andere (Aziatische) landen laten voorgaan. In Vlaanderen zitten 13,2 % van de lerenden aan een topniveau. Maar ook hier is er een grote groep die presteert onder het basisniveau voor leesvaardigheid, met name 13,7 %. In de meeste andere landen is dat 18 %.

Wetenschappelijke geletterdheid scoort in Vlaanderen significant hoger dan in de meeste OESO-landen maar ook hier gaan Aziatische landen ons vooraf. In Vlaanderen zijn er 12,2 % toppresterders waarmee we boven het OESO-gemiddelde van 8,2 % zitten. 15,2 % van de lerenden haalt het basisniveau niet voor wetenschappelijke geletterdheid.

Vlaamse leerlingen scoren voor **probleemoplossend vermogen** in de subgroep onder de best scorende Aziatische landen. Landen/regio's die op hetzelfde niveau presteren, zijn Canada (526), Australië (523), Finland (523), Verenigd Koninkrijk (517) en de Duitstalige gemeenschap (520). Binnen de OESO-landen presteren 11,4 % van de leerlingen op het topniveau voor

¹⁸ Vakgroep Onderwijskunde Universiteit Gent (2012). *Pisa2012*. Geraadpleegd op 10 september 2015, via <http://www.pisa.ugent.be/nl/resultaten/vlaanderen/pisa-2012-2>.

probleemoplossend vermogen (niveau 5 of 6). In Vlaanderen gaat dit om 18,0 % van de leerlingen. Over de OESO-landen presteert 21,4 % van de leerlingen onder het basisniveau voor probleemoplossend vermogen. In Vlaanderen gaat dit om 16,2 % van de leerlingen.

Vlaanderen scoort zeer goed voor **financiële geletterdheid** en staat daarmee tweede in de rangschikking. Geen van de andere deelnemende landen presteert op hetzelfde niveau als Vlaanderen voor financiële geletterdheid. In Vlaanderen presteert 19,7 % van de leerlingen op niveau 5 of hoger voor financiële geletterdheid of levert met andere woorden een topprestatie. Dit is dubbel zoveel als gemiddeld in de OESO-landen, waar 9,7 % van de leerlingen op dit niveau presteren. In Vlaanderen haalt 8,7 % van de leerlingen dit basisniveau niet. Gemiddeld in de OESO-landen gaat dit om 15,3 % van de leerlingen.

6.3 PIAAC – onderzoek (2014)

Nog steeds bereikt 15 % van de ondervraagden in PIAAC de benchmark van niveau 2 niet en is dus ook in 2011 één Vlaamse volwassene op 7 laaggeletterd. Opmerkelijke verschuivingen doen zich wel voor bij de leeftijdsgroepen en tewerkstellingscategorieën. Terwijl in 2011 in de oudste leeftijdscohort veel minder personen onder niveau 2 presteren, neemt het percentage laagpresteerders in de jongste categorie net toe en bereiken in 2011 ook minder jongeren het hoogste geletterdheidsniveau. Bij de werkzoekenden zitten in 2011 dubbel zoveel hoogpresteerders als in 1996 en daalde het aantal laagpresteerders met 6 procent.

Tenslotte bevestigt de vergelijking tussen IALS en PIAAC de toenemende scholarisatie van de beroepsbevolking in de laatste decennia. In 2011 is de groep volwassenen zonder diploma secundair onderwijs gehalveerd (van 42,5 % in 1996 naar 20,5 % in 2011) en zijn zowel het percentage personen met een diploma secundair onderwijs als met een diploma hoger dan secundair onderwijs met ongeveer 10 % toegenomen. Helaas gaat deze stijging gepaard met een significante daling van de prestaties van de laagstpresterenden in de groepen met een diploma secundair onderwijs of hoger onderwijs.