



Structuur en regelmaat

**Naar een systeem voor periodiek curriculumonderhoud
van het funderend onderwijs**

**Tussenadvies 4
Wetenschappelijke
Curriculumcommissie**

29 juni 2022

Verantwoording

Auteurs:

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



2022 Curriculumcommissie, Amersfoort

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

Informatie

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

Inhoud

Voorwoord	5
Samenvatting	7
Inleiding	11
1. Verkennende analyse.....	15
1.1 Hoe het proces nu verloopt	16
1.2 Grote complexiteit en de vraag naar regie	19
1.3 Structuur en bevoegdheden	20
2. Hoofdfuncties en werkprocessen in de curriculumketen.....	25
2.1 Richten – inrichten - verrichten	25
2.2 Functies en taken	28
2.3 Werkprocessen rond een informatie-infrastructuur.....	29
3. Rollen en taken in de curriculumketen.....	35
3.1 Onafhankelijk college voor het curriculum.....	36
3.2 OCW	37
3.3 De organisaties in de curriculumketen	38
3.4 Rol en positie van het college.....	39
4. Naar een systeem van periodieke herijking	43
4.1 Vaste stappen in een cyclische benadering.....	43
4.2 Duur van de cycli.....	44
4.3 Tot slot: versterking van curriculumexpertise	45
5. Conclusies en aanbevelingen	47
5.1 Conclusies	47
5.2 Aanbevelingen.....	48
Bijlagen.....	49
Bijlage 1 Nadere adviesaanvraag OCW.....	49
Bijlage 2 Systematiek van periodieke herijking	53
Bijlage 3 TALIS - Internationaal vergelijkend onderzoek.....	57
Bijlage 4 Gevoerde gesprekken	59
Bijlage 5 Samenstelling Curriculumcommissie.....	61

Voorwoord

Nederland kent achterstallig curriculumonderhoud in het funderend onderwijs. Al jaren wordt geconstateerd dat de actualisering van de kerndoelen, eindtermen, examenprogramma's en referentieniveaus stagneert. Herzieningen gaan te traag en worden te incidenteel uitgevoerd. Er schort iets in de aanpak van werk dat onmisbaar en noodzakelijk is. Dat komt de kwaliteit van het onderwijs niet ten goede. Er moet een verbeterde systematiek komen voor de periodieke herijking van het curriculum voor het funderend onderwijs.

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

Bij de instelling van de Curriculumcommissie is ook de opdracht verstrekt te adviseren over een verbeterde en meer 'systemische aanpak' van curriculumonderhoud. Voor een dergelijke aanpak is het nodig dat regelmatige patronen van werken worden ingericht, waarin alle direct betrokkenen hun rol spelen in een transparant verlopend proces. Nederland kan zich niet veroorloven dat het onderhoud van het curriculum niet op orde is. Er moet een verbeterde aanpak komen om periodiek curriculumonderhoud meer gestructureerd te laten plaatsvinden. Daarover gaat dit vierde tussenadvies van de wetenschappelijke Curriculumcommissie.

Namens de Wetenschappelijke Curriculumcommissie,

Prof. dr. Roel Kuiper
Voorzitter Curriculumcommissie

Samenvatting

Een land dat zich richt op goed en eigentijds onderwijs heeft vaste structuren nodig om het bestaande curriculum bij de tijd te houden en regelmatig te herzien. Daaraan ontbreekt het in Nederland. Het permanente onderhoud van het formele in landelijke wetgeving vastgelegde curriculum stagneert. Herzieningen vinden te traag en slechts incidenteel plaats. Nederland kent achterstallig curriculumonderhoud en dat raakt uiteindelijk de kwaliteit van het onderwijs. Er is geen ingeregeld systeem van periodieke herijking met vaste momenten van monitoring, evaluatie en gestructureerde besluitvorming rond noodzakelijke herzieningen in een regelmatig werkproces.

Deze gebrekkige situatie wordt al jaren onder ogen gezien, maar wordt niet opgelost. Het ontbreekt aan helder omschreven functies, aan duidelijke rollen en taken in een transparant verlopend proces. Er is onvoldoende sprake van een gericht samenspel van alle betrokken actoren, zowel uit de zogenaamde curriculumketen (zoals SLO, CvTE, Cito) als uit het onderwijsveld. Geen van deze actoren is verantwoordelijk voor het geheel of kan beslissend optreden. Een centrale tafel waar alles samenkomt en waar alle stemmen worden gehoord om daarna het werk te richten en tot samenhangende uitvoering van curriculumonderhoud te komen, is hard nodig. Het ontbreekt ook aan een georganiseerde informatie-infrastructuur.

Met betrekking tot de aanpak rond periodiek curriculumonderhoud kent Nederland een inrichtings- en een sturingsprobleem. Er ontbreken schakels, een aantal functies is niet goed ingevuld en er is te weinig coördinatie en regie in de curriculumketen. In de curriculumketen zijn alle werkzaamheden georganiseerd die in samenhang moeten worden verricht om te komen tot een gestandaardiseerd stelsel van curriculumonderhoud. Meerdere actoren hebben hun rol te spelen in die keten. De eindverantwoordelijkheid voor zowel het curriculum en de periodieke herijking ervan als voor een goed functionerende curriculumketen ligt bij de rijksoverheid. Die overheid is aan zet om het inrichtings- en sturingsprobleem tot een oplossing te brengen.

Het *inrichtingsprobleem* vraagt een helder beeld van de functies die moeten worden vervuld in de curriculumketen. Die keten vertoont vacante en zwakke plekken, niet alle functies worden op dit moment goed ingevuld. Mede op basis van vergelijking met andere landen onderscheidt de commissie drie hoofdfuncties die moeten worden vervuld in de curriculumketen.

De eerste functie betreft het periodiek voorzien in richtinggevende aanwijzingen voor de ontwikkeling en actualisering van het landelijk curriculum op basis van gewogen informatie. Hierbij hoort het monitoren van het hele beoogde, uitgevoerde en gerealiseerde curriculum en het wegen van de stemmen uit onderwijs, samenleving, wetenschap en politiek. De tweede functie betreft het ontwerpen van leerplankaders (kerndoelen, examenprogramma's met bijbehorende eindtermen, syllabi en referentieniveaus) voor de scholen. De derde functie betreft het uitvoeren en evalueren van deze leerplankaders in het onderwijs zelf, waar beoordeeld wordt of er goed en eigentijds onderwijs mee gemaakt kan worden. Deze drie functies duiden we aan met de termen: richten, inrichten, verrichten. In andere landen met een vergelijkbaar onderwijsstelsel zien we deze functies ook terug.

Eerste functie: richten

In Nederland wordt met name deze eerste functie niet goed ingevuld en is in feite vacant. Uiteraard verzamelt het ministerie informatie, maar het is niet duidelijk op welke wijze die wordt ingezet en omgezet naar keuzes voor het landelijk vastgelegde curriculum. Er is een sterke roep deze richtende functie te beleggen bij een onafhankelijk adviesorgaan op enige

afstand van de politiek. Het curriculum is niet van de overheid alleen of van de wettelijke ketenpartners, maar evengoed van scholen, ouders, het beroepenveld en de samenleving. Om al deze stemmen te kunnen wegen rond besluitvorming over het wettelijk vastgelegde curriculum, is het van belang een centrale tafel in te richten, waar alle informatie onafhankelijk kan worden gewogen en gerichte adviezen worden voorbereid aan de minister. Deze adviezen kunnen vervolgens worden besproken en omgezet naar concrete besluiten. Daarmee wordt de richtende functie beter ingevuld dan nu het geval is.

Tweede functie: inrichten

De tweede functie wordt ingevuld door de wettelijke ketenpartners die werken op basis van opdrachten die het ministerie verstrekt. Er is bij SLO, CvTE en Cito veel hoogwaardige expertise en ervaring aanwezig. Zij zorgen voor het ontwerp van leerplankaders, examenprogramma's en examens en staan scholen bij om deze te implementeren in het onderwijs. De wettelijke ketenpartners hebben een eigen specifieke bevoegdheid en rol. Zij zijn niet stelselverantwoordelijk, maar hebben een constructieve taak bij de ontwikkeling van het beoogde curriculum en de verdere realisatie daarvan. Aangezien zij zijn opgezet als rechtspersoon met een wettelijke taak (SLO en Cito) of als zelfstandig bestuursorgaan (CvTE), worden ze gerekend tot de overheidskolom. Daarom kunnen zij niet de onafhankelijke richtende taak vervullen, maar, als opdrachtnemer van de rijksoverheid, de inrichtende functie.

Derde functie: verrichten

De derde functie wordt in Nederland op een zwakke manier ingevuld. De ervaringen van leraren en schoolleiders met het curriculum worden betrokken bij herzieningstrajecten, maar dit gebeurt onvoldoende systematisch of op basis van een geborgde stem. Bij leraren en scholen berust echter wel de belangrijkste kennis over het uitgevoerde curriculum en wat ermee verricht en bereikt wordt in de klas en in de schoolloopbaan van leerlingen. Om de stem van de professie beter te articuleren bij landelijk curriculumonderhoud, dienen er representatieve platforms te komen, waar deze wordt gehoord. Leraren en scholen dienen een duidelijk omschreven functie te krijgen in de curriculumketen.

College voor het curriculum

In dit advies wordt voorgesteld een onafhankelijk en permanent college voor het curriculum in te stellen. Dat college heeft als taak het monitoren van alle informatie uit onderwijs, politiek, wetenschap en samenleving, deze te wegen, te signaleren wat ermee moet gebeuren en hierover aan de minister te adviseren. Op deze manier wordt stuurinformatie gegeven over de stappen die in een systeem van periodieke herijking van het landelijk curriculum moeten worden gezet. De adviezen zijn concreet en gericht op realisatie van keuzes rond periodieke herzieningstrajecten. Dit college behartigt elementaire curriculumvragen over samenhang en doorlopende leerlijnen in het curriculum en de betekenis daarvan voor de uiteenlopende schoolsoorten, vakken en leergebieden. Het college waakt ook over een soepel verloop van werkprocessen in de gehele curriculumketen en adviseert daarover aan de minister. Er is een overstijgend belang van goede samenwerking en afstemming. Opereren betrokken actoren alleen vanaf eigen terrein, dan blijft het risico bestaan dat processen stagneren.

Informatie-infrastructuur

Met de instelling van dit college wordt tegemoetgekomen aan een belangrijk inrichtingsprobleem. Het college bewaakt de curriculumketen zodat iedere functie wordt vervuld en het systeem van periodieke herijking zich gaat ontwikkelen. Daarbij is tevens het overleg met omliggende partners en met name ook lerarenopleidingen en uitgeverijen nodig.

Het is belangrijk dat informatie en kennis rond het beoogde, uitgevoerde en gerealiseerde curriculum beschikbaar is en komt. Het college bewaakt een in te richten informatie-infrastructuur rond curriculumonderhoud.

De leraar

Het onderwijs heeft meer curriculumbewuste leraren en schoolleiders nodig. Landelijke leerplankaders worden door onder andere SLO en educatieve uitgeverijen vertaald naar voorbeeldmatige uitwerkingen en schoolmiddelen. Deze kunnen gemakkelijk een eigen leven gaan leiden en de professionele omgang van leraren met leerplankaders vervangen. Dit is een gekend probleem dat onder ogen moet worden gezien en aangepakt. Met het oog daarop dient de professionele kwaliteit van leraren en schoolleiders versterkt te worden.

Sturing

Het *sturingsprobleem* heeft te maken met gebrekkige doorzettingsmacht bij actoren in de curriculumketen. Er wordt voortdurend gevraagd om regie en coördinatie in een complex speelveld. Gaat het om het landelijk curriculum dat wettelijk wordt vastgelegd (het formele curriculum), dan is de rijksoverheid aan zet. De overheid stuurt de wettelijke ketenpartners aan. Dat zou meer gericht en coherent moeten gebeuren. De werkzaamheden en adviezen van het college voor het curriculum leggen de basis daarvoor. De minister kan coördinerende taken voor de werking van de complete curriculumketen neerleggen bij dit college.

Systeem van periodiek herijking

Het is urgent dat het inrichtings- en sturingsprobleem wordt opgelost en er een goed lopend systeem van periodieke herijking ontstaat. Naar het oordeel van de commissie moeten leergebieden, vakken en examenprogramma's eens in de tien jaar worden beoordeeld op actualisering en 'groot onderhoud'. Naast vaste cycli van 'groot onderhoud', zijn er kortere cycli van 'klein onderhoud'. Aangezien het gaat om een grote hoeveelheid vakken en leergebieden, moeten herzieningstrajecten (groot en klein) over de jaren gespreid worden. Het college neemt ze op in een werkprogramma waarin alle schoolsoorten, leergebieden en vakken ingepast zijn in een gedifferentieerd systeem van periodieke herijking. Het college zal jaarlijks een advies uitbrengen aan de minister over noodzakelijk geacht curriculumonderhoud. Op deze manier worden structuur en regelmaat aangebracht en kan Nederland toegroeien naar een hoogwaardig proces van curriculumonderhoud ten dienste van de kwaliteit van het funderend onderwijs.

Inleiding

Het curriculum van het funderend onderwijs (het primair en voortgezet onderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs) omvat een groot aantal vakken en leergebieden waarvan de kerndoelen, referentieniveaus, examenprogramma's en eindtermen met enige regelmaat moeten worden herzien.¹ In de loop van de tijd ontstaan steeds weer nieuwe maatschappelijke, onderwijskundige en wetenschappelijke inzichten die hun vertaling moeten vinden in het onderwijs. Ook de ervaringen van leraren en scholen vragen om periodieke evaluatie van de landelijke leerplankaders die richting geven aan het onderwijs. Van tijd tot tijd dient landelijk te worden vastgesteld wat van scholen in het funderend onderwijs wordt verwacht als het gaat om het aanbieden van goed en eigentijds onderwijs. Een vlot lopend systeem van periodieke herijking kent een vaste cyclus met regelmatige momenten van monitoring, herziening en evaluatie en dient uiteindelijk de kwaliteit van het onderwijs.

Al jaren wordt vastgesteld dat zo'n systemische benadering van het formele curriculum in Nederland onvoldoende functioneert. Curriculumonderhoud komt te langzaam, te laat, te incidenteel en te versnipperd tot stand. In 2013 wees een veldonderzoek uit dat er onder betrokkenen bij de totstandkoming van het landelijk curriculum veel onvrede bestaat over de vigerende aanpak.² Het ontbreekt aan een ingeregeld proces van werken dat zorgt voor periodieke reflectie op het formele ofwel in landelijke wetgeving vastgelegde curriculum als geheel. Anders gezegd: het ontbreekt aan een proces met vaste ijk- en beslismomenten en een goed samenspel van alle actoren. Op dit moment worden bijstellingen 'te hyperig' en ad hoc uitgevoerd, zo werd gesteld.³ Ditzelfde onderzoek legde er ook de vinger op dat er geen directe verantwoordelijkheid van het leraren en schoolleiders is voor periodiek curriculumonderhoud, waardoor herzieningen van de leerplankaders op te grote afstand van de scholen plaatsvinden.

Er is een roep vanuit het brede onderwijsveld om een effectieve en meer bevredigende werkwijze, duidelijkheid in aanpak en structuur van werken en vooral om regelmatige voortgang en resultaat. Betrokken actoren zijn tot nu toe niet bij machte geweest verandering in de situatie aan te brengen. Het ministerie van OCW en SLO zijn de belangrijkste regisseurs van het huidige proces en zoeken naar aanpassingen. Die vinden echter vooral op onderdelen plaats binnen de huidige constellatie. SLO is het nationaal expertisecentrum en is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van landelijke leerplankaders, maar heeft geen verantwoordelijkheid voor de curriculumketen als geheel.⁴ Het proces rond periodieke herijking hapert en er lijken schakels te ontbreken in de curriculumketen. Nederland kent een inrichtings- en een sturingsprobleem als het gaat om periodiek curriculumonderhoud.

De Onderwijsraad constateerde in 2014 en in 2018 dat het proces van curriculumherziening in Nederland beter georganiseerd moet worden. Gebrekkig curriculumonderhoud maakt het Nederlandse onderwijs 'kwetsbaar'.⁵ Het veroorzaakt problemen op scholen en raakt de schoolloopbaan van leerlingen. De Onderwijsraad bepleitte dat curriculumontwikkeling meer van 'onderaf' zou moeten gebeuren. Dit advies was mede een impuls voor Onderwijs2032 (2015 - 2016) en Curriculum.nu (2018-2020). Dat laatste traject betrof leraren en

¹ Deze landelijke wettelijke leerplankaders worden ook wel het formele curriculum genoemd.

² CED (2013). *De jeugd heeft de toekomst, het onderwijs ook?* Rotterdam: CED. p. 37 e.v.

³ ibidem

⁴ Voor de wettelijke taken van SLO en Cito zie [wet SLOA](#).

⁵ Onderwijsraad (2014). *Een eigentijds curriculum*. Den Haag: Onderwijsraad. p. 18

Onderwijsraad (2018). *Briefadvies Curriculumvernieuwing*. Den Haag: Onderwijsraad.

schoolleiders uit het primair en voortgezet onderwijs bij de ontwikkeling van een toekomstig curriculum volgens het principe 'teacher in the lead'. Curriculum.nu was sterk inhoudelijk gericht, bezig met de vernieuwing van visies op leergebieden en vakken, maar niet op een systeem van curriculumherziening.⁶ De vraag hoe te komen tot een aanpak waardoor het curriculum als geheel in een vaste structuur regelmatig tegen het licht wordt gehouden, bleef tot dusver onbeantwoord.

Bij de instelling van de wetenschappelijke Curriculumcommissie in 2020 is aangegeven dat deze een advies heeft uit te brengen over de inrichting van een verbeterde aanpak. In de nadere adviesaanvraag wordt gevraagd 'hoe een systemische curriculumbijstelling als functie kan worden ingepast in de curriculumketen en welke vorm hiervoor het meest geschikt is'.⁷ De commissie zou bij de uitwerking aandacht dienen te besteden aan de inrichting van variabele en vaste cycli van werken, zou curriculumontwikkelingen vanuit een breed perspectief (wetenschappelijk, maatschappelijk) hebben te bezien, samenhang en doorlopende leerlijnen in de onderwijsinhoud moeten bevorderen, moeten bijdragen aan transparantie van keuzes, en tevens rekenschap moeten geven van de hele keten met het oog op een heldere rolverdeling tussen alle betrokkenen. Ook diende de commissie rekening te houden met het voornemen van de rijksoverheid een 'compacte en krachtige overheid' te zijn en de wens nieuwe functies zoveel als mogelijk in de huidige keten op te nemen.

De Onderwijsraad adviseerde in 2014 te komen tot een permanent college voor het curriculum.⁸ Over de eigen specifieke rol en functie van een permanent college, mede in relatie tot de overheid en de hele curriculumketen, zal dit advies zich hebben uit te spreken. Een toekomstig orgaan als genoemd kan, in geval van een wettelijke borging van haar onafhankelijkheid en deskundigheid, een schakelfunctie vervullen tussen overheid en onderwijsveld. Zij kan adviseren over noodzakelijk geachte aanpassingen en toezien op een wetenschappelijk gevalideerde systemische aanpak van curriculumonderhoud. De vraag of en waarom een dergelijk college nodig is, zal in dit advies expliciet worden beantwoord.

Dit advies is als volgt opgebouwd. Eerst zal worden ingegaan op knelpunten in de huidige aanpak. Veel processen zijn niet gedefinieerd en rollen en bevoegdheden van betrokken actoren ontbreken of zijn niet helder. Dit verklaart mede waarom pogingen tot bijstelling van het curriculum over het algemeen vastlopen.⁹ Vervolgens zal in dit advies worden vastgesteld welke functies, taken en processen nodig zijn voor een goed ingeregeld proces van curriculumherijking en -ontwikkeling. In dat verband maakt de commissie vergelijkingen met voorbeelden en praktijken uit het buitenland. Voor een meer toekomstbestendig stelsel zal worden bezien welke rollen en functies waar belegd dienen te worden. Tot slot zal een voorstel worden gedaan over de inrichting van een cyclisch meerjarig proces van periodieke curriculumherijking en -herziening.

Een enkel woord over de werkwijze van de commissie. Tijdens de voorbereiding van dit advies heeft de commissie met veel betrokkenen gesproken. Dat zijn de wettelijke ketenpartners SLO, CvTE en Cito, en ook vertegenwoordigers van sectorraden en lerarenorganisaties, curriculumexperts uit binnen- en buitenland, de Onderwijsraad, de

⁶ Wetenschappelijke Curriculumcommissie (2020). *Kaders voor de toekomst. Tussenadvies 1*. Amersfoort: Wetenschappelijke Curriculumcommissie.

⁷ Brief minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, 14 oktober 2021. Zie bijlage

⁸ Aansluitend bij adviezen van de Onderwijsraad uit 2014 en 2018. Onderwijsraad (2014). *Een eigentijds curriculum*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2018). *Briefadvies Curriculumvernieuwing*. Den Haag: Onderwijsraad.

⁹ Een gunstige uitzondering hierop is de invoering van profielen in het vmbo in 2016.

Inspectie en diverse wetenschappers. In tientallen gesprekken zijn analyses, opties en alternatieven besproken. Het was belangrijk stakeholders en experts te horen over hun ervaring met en hun visie op curriculumonderhoud en het functioneren van de curriculumketen. De commissie kon daardoor komen tot een gewogen beeld over wat nu nodig is.¹⁰ Dit was temeer van belang aangezien wetenschappelijke literatuur over het vraagstuk spaarzaam voorhanden is. Uiteraard is de commissie zelf verantwoordelijk voor dit advies.

Een goed functionerend systeem van periodieke herijking is sterk afhankelijk van het vermogen de kennis die bij alle betrokkenen aanwezig is te mobiliseren en op elkaar te betrekken.¹¹ Een van de huidige problemen is de versnipperde organisatie van de informatie- en kennisinfrastructuur die nodig is voor curriculumonderhoud en -ontwikkeling. Daardoor komt die informatie niet op een punt samen. Vandaar dat de commissie in dit advies ook expliciet aandacht besteedt aan de vraag welke kennis zich waar bevindt en hoe deze gemobiliseerd kan worden in dienst van de periodieke herijking van het formele curriculum. Goed geordende werkprocessen helpen bij het mobiliseren en hanteren van informatie die bij alle partners in de curriculumketen en in het onderwijsveld aanwezig is. De inrichting hiervan ziet de commissie als sleutelkwesitie zowel voor de ontwikkeling van een goed en eigentijds landelijk curriculum als voor de kwaliteit van het systeem van periodieke herijking als zodanig.

De casus Vlaanderen¹²

In Vlaanderen wordt sinds 1998 gezocht naar een verbeterde aanpak rond de zorg voor het curriculum van het funderend onderwijs. Na de Grondwetswijziging in België richtte Vlaanderen een Dienst voor Onderwijsontwikkeling (DVO) op. Deze werd onderdeel van de Inspectie en kreeg met name de zorg voor de eindtermen. De keuze voor deze inbedding ging in tegen de aanbeveling van de Commissie Monard (1990) die had geadviseerd te komen tot een onafhankelijke, beleidsvoorbereidende dienst met een wetenschappelijk statuut.

De inbedding van DVO bij de Inspectie bevorderde niet de acceptatie door het onderwijsveld en bleek geen gelukkige keuze. Nog geen jaar later werd besloten DVO onder te brengen bij het ministerie. Ook deze constructie ontmoette veel kritiek. Een onafhankelijke positie kon binnen het departement niet goed worden vormgegeven en zorgde voor spanning met het onderwijsveld. Uiteindelijk werd besloten curriculumontwikkeling minder centraal te organiseren en over te laten aan de onderwijsorganisaties. DVO werd ondergebracht in een agentschap aangestuurd door een administrateur-generaal en werd een beleidsuitvoerende organisatie, hiërarchisch ondergeschikt aan de minister.

De voorbereiding van nieuwe kerndoelen lag nu bij de organisaties en netwerken van het onderwijsveld. Dit heeft geleid tot een versnippering in de aanpak, gebrek aan samenhang in de uitwerking, en tenslotte tot de opstelling van een zeer uitgebreide lijst aan kerndoelen die in het onderwijs behartigd moeten worden. Dit resultaat leidt tot veel problemen voor scholen bij de realisatie en uitvoering van het curriculum. Men spreekt er over 'curriculumoverload'.

¹⁰ Er zijn gesprekken gevoerd met organisaties uit de curriculum- en examenketen, diverse onderwijsorganisaties en wetenschappers. Zie bijlage 4.

¹¹ Walter Humes, 1e Internationale Expertmeeting Curriculumcommissie, 20 april 2022.

¹² Roger Standaert, 2e Internationale Expertmeeting Curriculumcommissie, 20 mei 2022. Standaert, R. (2022). *Historiek Dienst voor Onderwijsontwikkeling in Vlaanderen Van onafhankelijkheid tot politieke speelbal*.

Vlaanderen kent net als Nederland een wettelijke verankering van de onderwijsvrijheid, maar de vormgeving van de samenwerking tussen overheid en onderwijs is een vraagstuk op zichzelf. Dit spanningsveld tussen politiek en onderwijs doet zich internationaal overal voor, aangezien het curriculum uiteindelijk door de politiek wordt vastgelegd. In Vlaanderen doet zich de situatie voor dat de nadrukkelijke poging tot centrale sturing curriculumherzieningen op nationaal niveau heeft geblokkeerd. Een centraal curriculum komt er moeizaam tot stand. Die situatie is niet uniek voor Vlaanderen.

Zeer recent is na gerechtelijke uitspraak besloten dat het hele proces over moet worden gedaan. Intussen wordt teruggegrepen op het advies van de commissie Monard en wordt een onafhankelijk orgaan bepleit dat kan staan voor continuïteit, niet bedreigende monitoring en observatie, onpartijdige kennis en dienstverlening. Dat orgaan zou moeten bestaan uit een beperkte groep geselecteerde practici, wetenschappers en pedagogische en onderwijskundige experts. Het idee van een onafhankelijk orgaan dat de geluiden van de verschillende partners op eenzelfde tafel bij elkaar weet te brengen en daarover kan adviseren is in Nederland bepleit door de Onderwijsraad (2014).

1. Verkennende analyse

Curriculumonderhoud stagneert in Nederland. Veel betrokkenen geven aan dat het onvoldoende lukt progressie te boeken. Hoe is deze stagnatie ontstaan en wat houdt haar in stand? Dit hoofdstuk bevat een verkennende analyse waarin de voornaamste knelpunten worden benoemd. Het is van belang deze helder voor ogen te hebben, omdat gewenning aan de status quo ertoe kan leiden dat de urgentie van het vraagstuk niet meer dagelijks wordt gevoeld. In vergelijking met andere landen is het curriculumbewustzijn bij Nederlandse schoolleiders en leraren niet sterk ontwikkeld en besteden leraren en schoolleiders in Nederland betrekkelijk weinig aandacht aan het formele curriculum. Nederlandse leraren zijn daarin relatief minder bekwaam dan hun collega's elders (zie onderstaand kader). Pas de laatste jaren, nu discussies ontstaan over leeropbrengsten en een haperend herzieningsproces, begint hier meer aandacht voor te komen, ook in de lerarenopleidingen.¹³

Het landelijk in kerndoelen, referentieniveaus, eindtermen en examenprogramma's wettelijk vastgelegde curriculum, ook wel het formele curriculum genoemd, vormt de ruggengraat van het funderend onderwijs. Hier maken scholen hun onderwijs mee. Het curriculum op schoolniveau dient een afgeleide te zijn van wat landelijk is vastgelegd. Het is van belang erop te wijzen dat een gebrek aan houvast of samenhang in het formele curriculum zich doorgaans vertaalt naar problemen in het onderwijs. Kwesties als gebrekkige samenhang, zowel horizontaal als verticaal, en afnemende vaardigheden op het terrein van reken- en taalvaardigheden vinden hier deels hun oorsprong.¹⁴ Daar lopen scholen en leerlingen concreet tegenaan. Het vraagstuk is urgent en moet zeer ernstig worden genomen.¹⁵ Achterlopend curriculumonderhoud raakt rechtstreeks de kwaliteit van het onderwijs. De verkennende analyse in dit hoofdstuk begint bij problemen in het curriculum zelf om daarna enkele knelpunten in het systeem nader te schetsen.

Internationaal vergelijkend onderzoek¹⁶

De werk- en leeromgeving van leraren in het basisonderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs staan centraal in de *Teaching and Learning International Survey* (TALIS) van de OESO. TALIS geeft leraren en schoolleiders de kans zich uit te spreken over hun vak en hun school en levert door (internationale) vergelijkingen waardevolle inzichten op. Leraren in 50 landen over de gehele wereld, waaronder Nederland, deden mee aan TALIS 2018. Dit gaf onder meer de volgende resultaten (zie voor een nadere toelichting bijlage 3):

1. Schoolleiders in het voortgezet onderwijs maken/hebben weinig tijd voor curriculum en beschikbare tijd voor het curriculum daalt in de loop der jaren ten koste van tijd voor administratieve taken.
2. Schoolleiders in het primair onderwijs besteden relatief meer tijd aan het curriculum dan schoolleiders in het voortgezet onderwijs.
3. Meer dan de helft van leraren kregen bijscholing over de kerndoelen/het leerplan.
4. Nederlandse leraren hebben weinig behoefte aan bijscholing over kennis van de kerndoelen/het leerplan.

¹³ Nieveen, N. Schalk H. & Van Tuinen, S. (2017). Aandacht binnen lerarenopleidingen voor schooleigen curriculumontwikkeling. *Tijdschrift voor lerarenopleiders* (38 (4), 5-20.

¹⁴ Waslander, S., Hooge, E.H. & Theisens, H.C. (2017). [Zicht op sturingsdynamiek](#). Tilburg: TIAS School for Business and Society.

¹⁵ Curriculumcommissie (2020). Tussenadvies 1

¹⁶ [TALIS 2018 Results](#) (2020). *Teachers and school leaders as lifelong learners and valued professionals*. Paris: OECD.

5. Nederlandse leraren begrijpen doelen van het lesplan minder goed dan in andere landen.
6. Nederlandse leraren slagen er niet goed in om het lesplan te implementeren.
7. Nederlandse schoolleiders in het voortgezet onderwijs zien de leraar als de verantwoordelijke voor bepaling van de inhoud en vormgeving van het curriculum. In mindere mate zichzelf.
8. Nederlandse schoolleiders in het primair onderwijs zien zichzelf als de verantwoordelijke voor bepaling van de inhoud en vormgeving van het curriculum. In mindere mate ook de leraar.

1.1 Hoe het proces nu verloopt

De inhoud van het curriculum voor het funderend onderwijs wordt op verschillende niveaus ontworpen en uitgevoerd. Het curriculumgebouw kent drie lagen of niveaus waarop het curriculum zichtbaar wordt. Op landelijk niveau is er het formele curriculum, wettelijk vastgelegd in kerndoelen, referentieniveaus, examenprogramma's met daarin de eindtermen per vak. Dit zijn de 'leerplankaders' die een opdracht bevatten voor de school: het eerste niveau (het *beoogde* curriculum). Scholen in het primair en voortgezet onderwijs ontwerpen hun curriculum aan de hand van deze leerplankaders die door SLO worden ontwikkeld, en maken ook gebruik van onderwijsmethoden die worden aangereikt door uitgevers. Dit zijn instrumenten om op schoolniveau direct of indirect de kerndoelen en eindtermen te implementeren in het schoolcurriculum met suggesties voor didactiek en toetsing: het tweede niveau (het *uitgevoerde* curriculum). Het derde niveau waarop het curriculum verschijnt is in de praktijk van het onderwijs zelf. Dat betreft de realisatie van het beoogde curriculum in de klas en de mate waarin daarmee het beoogde resultaat wordt geboekt bij de leerlingen (het *gerealiseerde* curriculum).¹⁷

De commissie heeft in haar adviezen steeds benadrukt dat het onderwijs uiteindelijk gemaakt wordt op scholen, door leraren en schoolleiders. Daarom moet de ontwikkeling van het eigenlijke curriculum in het onderwijsveld onderscheiden worden van de wettelijke kaders voor het curriculum. In Nederland is de vrijheid van onderwijs een groot goed. Nederland kent geen gecentraliseerd onderwijsstelsel en geen uitgewerkt curriculum op nationaal niveau. Wat inhoudelijk in wetgeving is vastgelegd zijn kaders en deugdelijkheidseisen. De overheid voorziet in leerplankaders, het formele curriculum waarmee scholen onderwijs maken. Wat in het onderwijs wordt bereikt met leerlingen in de klas, is de uiteindelijke test van de deugdelijkheid en kwaliteit van dat formele curriculum. Dat betekent echter ook dat het curriculum, zoals het wordt uitgewerkt en uitgevoerd op scholen, divers en gevarieerd kan zijn. Het is niet de bedoeling via het landelijk curriculum greep te krijgen op scholen om alle onderwijsprocessen te beheersen. Goed en eigentijds onderwijs is in Nederland belegd in een stelsel met gedeelde verantwoordelijkheden. Dit alles neemt echter niet weg dat

¹⁷ Net als in eerdere tussenadviezen worden ook in dit tussenadvies drie inhoudelijke verschijningsvormen van het curriculum onderscheiden, het gaat om:

- *Het beoogde curriculum*: het curriculum zoals dat in formele documenten staat beschreven en wettelijk is vastgelegd (kerndoelen, eindtermen, referentieniveaus taal en rekenen)
- *Het uitgevoerde curriculum*: het curriculum zoals dat binnen scholen is vertaald en aangevuld en tot uitvoer is gebracht binnen het onderwijsleerproces
- *Het gerealiseerde curriculum*: het curriculum zoals dat tijdens de uitvoeringspraktijk is ervaren en de leeruitkomsten die ermee zijn bereikt

curriculumontwikkeling op alle niveaus gebaat is bij heldere en goed georganiseerde processen die landelijk worden ingericht.¹⁸

De drie niveaus van het curriculumgebouw vallen samen met (a) landelijk beleid, waar de politiek over gaat, (b) het ontwerp van de leerplankaders op basis daarvan en (c) de realisatie van het curriculum op scholen. De samenwerking tussen deze niveaus is in Nederland niet gestandaardiseerd. Er is een functionele samenwerking, er zijn beleidsoverleggen op het ministerie van OCW, maar er is ook veel onduidelijk. Er zijn nauwelijks duidelijk beschreven procedures die gevolgd kunnen worden en die aangeven welke beslissingen op welk moment genomen moeten worden. De periodieke herijking van het curriculum verloopt niet volgens een vast patroon en leidt tot problemen als er urgente herzieningsvragen zijn en het moet komen tot een samenhangende aanpak. Deze situatie lokt daardoor (te) vaak politieke interventies uit. Het is van groot belang te voorzien in een generieke, gestandaardiseerde en meer geïntegreerde aanpak.

Curriculumherzieningen in het primair en voortgezet onderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs) vinden in Nederland meestal per leergebied of vak plaats. Op signalen uit het onderwijsveld of politiek dat een bepaald leergebied, vak of examenprogramma aanvulling of bijstelling behoeft, wordt door het ministerie actie ondernomen. In samenspraak met ketenpartners als SLO en CvTE wordt vervolgens een herzieningstraject gestart.¹⁹ Daarbij worden leraren uit het betreffende leergebied of vak betrokken. Komen hier nieuwe voorstellen uit voort, dan worden die gewogen en omgezet naar nieuwe leerplankaders, de kerndoelen of eindtermen voor een leergebied of vak. Dit proces verloopt doorgaans ad hoc en is voor derden niet transparant.²⁰ De signalen uit onderwijs, wetenschap, samenleving of politiek kunnen van velerlei aard zijn en hebben geen gedefinieerde vorm. Ook is niet duidelijk hoe het besluitvormingsproces verloopt, waarom bepaalde keuzes worden gemaakt en welke stadia in het werkproces onderscheiden worden.

Gelet op deze situatie kan een verandering ervan alleen van buitenaf worden bewerkstelligd. Het initiatief hiervoor moet van de rijksoverheid komen. De overheid heeft echter de laatste decennia geen grote stappen gezet. Ze heeft wel het veld gestimuleerd, maar vanuit betrokken actoren kan een systeemverandering niet worden bewerkstelligd. Dat geldt ook voor de wettelijke ketenpartners. Het ontbreekt hen aan aanstuuringsmogelijkheden of doorzettingsmacht. Geen van de betrokken actoren heeft een verantwoordelijkheid voor de hele curriculumketen of heeft de aangewezen rol om processen in te richten, op elkaar te betrekken of nieuwe keuzes te maken die de situatie veranderen. Het niet of onvoldoende gedefinieerd zijn van rollen speelt hier ook in mee. Er zijn vacante plekken in het systeem. Als tegelijkertijd vaste kaders en procedures ontbreken, krijgen processen rond periodieke herijking niet de juiste vorm en structuur.

Een ander groot knelpunt dat samenhangt met een gebrek aan inrichting en structuur, is het ontbreken van effectieve kenniscirculatie en gemeenschappelijke informatiebenutting. Hoewel het belang van gericht onderzoek en brede monitoring al jaren wordt erkend, ontbreekt het hieraan. Zo is er een beperkt aantal instrumenten voor evaluatie en monitoring van het beoogde en uitgevoerde curriculum. Kennis over het functioneren van het curriculum als geheel of van toepassing en gebruik van kerndoelen en overige leerplankaders in de klas is heel beperkt. Er was een leermiddelenmonitor die werd uitgevoerd door SLO. De meest

¹⁸ Commissie Dijsselbloem (2008). *Tijd voor onderwijs*. Den Haag: SDU. p. 143

¹⁹ Het ministerie hanteert hiervoor een 'Integraal afwegingskader curriculum'.

²⁰ De overeenkomst met de bevindingen van de commissie Dijsselbloem dringt zich op, hoewel Dijsselbloem sprak over het geheel van onderwijsvernieuwing. Commissie Dijsselbloem (2008), p. 130

recente dateert van 2017/2018. Er wordt intensief gemonitord op onderwijsopbrengsten via onderzoeken als PIRLS, TIMSS en dataverzamelingen als PISA. Deze opbrengsten worden (internationaal) gemeten aan de hand van eigen raamwerken, op initiatief van onder meer de OECD. SLO gebruikt deze resultaten evenals de Inspectie in de peilrapporten voor eigen analyses. Voor de politiek zijn met name tegenvallende uitkomsten van internationaal vergelijkend onderzoek naar onderwijsopbrengsten dikwijls redenen om te interveniëren. Het bredere probleem is hier dat de inbreng van wetenschappelijke en maatschappelijke inzichten niet is geborgd in het proces van curriculumontwikkeling, al hanteert SLO wetenschappelijke inzichten bij het ontwerp van kerndoelen en eindtermen. Het CvTE heeft behoefte aan resultaten van wetenschappelijk onderzoek om beter te kunnen bepalen wat en hoe er geëxamineerd moet worden in Nederland. Het is evident dat er in het complete herzieningsproces meer wetenschappelijke en maatschappelijke inzichten moeten worden geïntegreerd, onder meer in de eerste stadia van denken over de aard, inrichting en ontwikkeling van het formele curriculum. Op dit moment is die aanpak incompleet.²¹

In dit verband is het ook opvallend dat de kennis die bij de Inspectie aanwezig is over de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs geen vaste plaats heeft in het denken over curriculumontwikkeling. Ook dat maakt de aanpak incompleet. De Inspectie kent een eigen cyclus van meerjarig onderzoek en zou, hoewel onafhankelijk, meer betrokken moeten worden bij de bezinning op curriculumontwikkeling in Nederland. De peilrapporten van de Inspectie leveren interessante informatie voor processen van vakvernieuwing en curriculumontwikkeling en zouden daar nog meer op gericht kunnen zijn, zowel inhoudelijk als procesmatig. Wat hier opnieuw ontbreekt, zijn gedefinieerde werkprocessen en een infrastructuur op landelijk niveau waarin al deze inzichten worden samengebracht met het oog op het actualiseren van het formele curriculum. Er is met andere woorden geen centrale tafel waar alles samenkomt. Curriculumbeleid berust in onvoldoende mate op systematische kennisvergaring en weging. Er moeten meer en betere bruggen geslagen worden tussen beleid, wetenschap en praktijk.²²

Het bovenstaande illustreert dat curriculumherzieningsprocessen in Nederland niet worden opgezet vanuit een heldere informatiepositie en ook niet vanuit een vooraf doordachte samenhang of rationale. Er wordt ergens begonnen waar de behoefte aan herziening evident is geworden. Inhoudelijke of curriculaire problemen die zich in andere leergebieden of vakken voordoen, worden daardoor niet of nauwelijks geadresseerd. Met de Onderwijsraad wees de commissie erop dat deze aanpak leidt tot 'onevenwichtigheden tussen vakgebieden', het niet aansluiten van vakken op elkaar en gebrekkige mogelijkheden van transfer tussen leergebieden en vakken, bijvoorbeeld ook als het gaat om digitale geletterdheid of reken- en leesvaardigheid.²³ Het is van belang herzieningen vanuit samenhang uit te denken en er richting aan te geven.

Samengevat: het curriculumherzieningsproces kent stevige inrichtings- en sturingsproblemen. Enerzijds is curriculumonderhoud niet ondergebracht in een gestandaardiseerd werkproces met vaste momenten van monitoring, analyse, evaluatie en besluitvorming. De vigerende werkwijze is niet transparant voor derden, er is te weinig informatie, of informatie komt niet op het juiste moment op de juiste tafel. Niet alle stemmen worden op een deskundige manier gewogen bij de keuzes die gemaakt worden, waardoor de

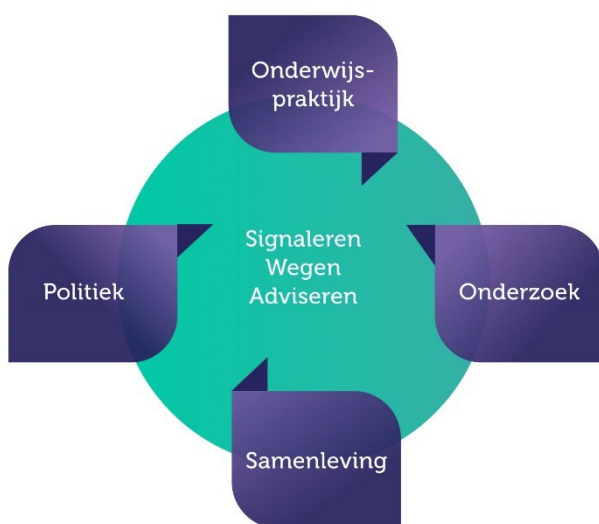
²¹ De overeenkomst met de bevindingen van de commissie Dijsselbloem dringt zich op. Dijsselbloem sprak over het geheel van onderwijsvernieuwing. Commissie Dijsselbloem (2008), p.130

²² Akker, J. van den, Nieveen N., Kuiper, W., [Bruggen tussen beleid, wetenschap en praktijk](#). *Pedagogische Studiën*, 2012(89) 399-410

²³ Onderwijsraad (2014). *Een eigentijds curriculum*, p. 17. Curriculumcommissie (2020). *Tussenadvies 1*

aanpak van curriculumherzieningen incompleet blijft. Ook wordt er niet gewerkt met en vanuit een beeld van het curriculum als geheel. Anderzijds zijn bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor dat geheel niet helder belegd. De sturingsdynamiek die hieruit ontstaat, is verwarrend en helpt betrokken actoren onvoldoende en leidt niet tot de gewenste uitkomsten. Dit alles houdt een onevenwichtige praktijk in stand met suboptimale condities voor goed en eigentijds onderwijs. Daarmee blijven hardnekkige problemen in het onderwijs zich herhalen. Zolang er niet voldoende vanuit een goed ingeregeld stelsel wordt gedacht blijft de status quo zoals deze is. Dit zal de onvrede in het onderwijs en de politiek over curriculumherzieningen en behaalde onderwijsresultaten blijvend voeden.

Informatiestromen



1.2 Grote complexiteit en de vraag naar regie

Er zijn in de afgelopen tien jaar diverse pogingen gedaan de stagnatie te doorbreken. Initiatieven vanuit het veld en vanuit de politiek hadden als inzet de beoogde herzieningen met nieuwe impulsen op gang te brengen. Het tempo van lopende herzieningen van het curriculum is echter nog steeds niet hoog. Een groot deel van de kerndoelen stamt uit 2006 en is niet herzien. Ook examenprogramma's zijn slechts ten dele herzien.²⁴ In 2014 probeerde staatssecretaris Dekker hierin versnelling aan te brengen. In een poging daarbij alle partijen te betrekken is gebleken hoe complex deze opgave is.²⁵ Bij gebrek aan een ingeregeld systeem van periodieke herijking is gekozen voor een route via inhoudelijke vernieuwingstrajecten als *Onderwijs2032* en *Curriculum.nu*. Ook dit bleek een weg met veel (bestuurlijke) complexiteit. Het vertrouwen dat het met nieuwe initiatieven of de bestaande werkwijze gaat lukken, lekt in de praktijk snel weer weg. Zolang onderliggende tekorten in de generieke aanpak van het landelijk curriculum niet 'systemisch' worden opgelost, lukt het niet

²⁴ Curriculumcommissie (2020). *Tussenadvies 1*

²⁵ Hooge, E.H. (2017). *Sturingsdynamiek in onderwijs op stelselniveau door de overheid: lenige netwerksturing*. Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University. p. 32

Humes, W. (2020) [Re-Shaping the Policy Landscape in Scottish Education](#), 2016-20: The Limitations of Structural Reform. *Scottish Educational Review* 52(2)

verder te komen. Er zal eerst gewerkt moeten worden aan de systeemfouten die deze stagnatie oproepen en in stand houden.²⁶

Curriculumherziening moet het resultaat zijn van een dialogisch samenspel van alle betrokken actoren.²⁷ Dat is een opgave op zichzelf, mede omdat er veel actoren zijn: wettelijke ketenpartners (SLO, CvTE, Cito), de overheid, sectororganisaties, vakbonden, lobbygroepen schoolbesturen, schoolondersteuningsdiensten, vakverenigingen, onderzoekers, Inspectie, lerarenopleiders, educatieve uitgeverij, leraren en schoolleiders. Dat maakt dat samenspel complex. Werken deze actoren niet samen volgens een ingeregeld systeem, dan komen signalen, inspanningen, ambities en visies niet bij elkaar.

De stagnatie in de voortgang van curriculumherzieningsprocessen wordt door actoren in het veld vaak geweten aan het gebrek aan regie. Maar wie is eigenlijk de regisseur van het formele curriculum? Wie kan een complex veld met actoren laten functioneren zoals het zou moeten? De rijksoverheid is stelselverantwoordelijk in generieke zin, maar stelt zich doorgaans terughoudend op. Er is per definitie sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid. Er zijn ook rollen te vervullen door SLO in de curriculumketen, CvTE/Cito in de examenketen en door scholen. Dit vraagt om een meer uitgelijnde werkstructuur met duidelijke doelen, waarin iedere actor een rol heeft te spelen, soms meer aansturend, soms meer uitvoerend. Waar deze structuur ontbreekt, wordt de complexiteit te machtig. De stelselverantwoordelijkheid van de rijksoverheid betekent volgens de commissie dat de rijksoverheid aan zet is de knelpunten op te lossen. Er moet een gestandaardiseerde aanpak van periodieke herijking komen en ontbrekende functies moeten worden ingevuld. Hierin heeft de rijksoverheid te voorzien zoals in de volgende paragrafen zal worden uitgewerkt.

1.3 Structuur en bevoegdheden

Om te komen tot een goed lopend systeem van periodiek herijking is het nodig in beeld te hebben over welke bevoegdheden de belangrijkste actoren beschikken. De stagnatie in de voortgang van curriculumherzieningsprocessen kan immers ook een grond vinden in ontbrekende of incomplete bevoegdheden. In Nederland is het zo dat de verantwoordelijkheid voor landelijke leerplankaders berust bij de rijksoverheid. De verantwoordelijkheid voor het ontwerp van dat formele curriculum is door de overheid belegd bij aangewezen ketenpartners. SLO is een rechtspersoon met een wettelijke taak (rwt), CvTE is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) en stuurt Cito (rwt) aan die de centrale examens maakt. Voor het proces van curriculumherziening is de overheid verder afhankelijk van het onderwijsveld, dat weliswaar geen formele bevoegdheden heeft, maar wel kan sturen (via onder andere sectororganisaties en vakverenigingen). Curriculumherziening is in de praktijk het resultaat van 'netwerksturing'.²⁸ Hoe de aansturing precies verloopt en wanneer welke beslissing door wie wordt genomen, is daarin niet helder vastgelegd. In een netwerk kunnen meerdere actoren tegelijkertijd sturen.

Niemand van de ketenpartners heeft een verantwoordelijkheid voor het geheel. De ketenpartners hebben een belangrijke rol, maar zijn gebonden aan hun wettelijke positie en opdracht. SLO is formeel gericht op het 'ontwikkelen en onderhouden van leerplankaders' en het 'ondersteunen en adviseren' van de minister 'met betrekking tot leerplanontwikkeling'.²⁹

²⁶ Waslander, Hooge, Theisens (2017). *Zicht op sturingsdynamiek*. p. 18

²⁷ Curriculumcommissie (2020). *Tussenadvies 1*. p. 21

²⁸ Hooge E.J. (2017). *Sturingsdynamiek in onderwijs op stelselniveau door de overheid: lenige netwerksturing*. p. 153.

²⁹ Ibidem 3

Ook kan SLO onderzoek initiëren ter ondersteuning van de eigen taak. SLO maakt voorstellen voor leerplankaders en is dus verantwoordelijk voor een specifiek deel van het stelsel, heeft een begrensde wettelijke taak, kan adviseren op basis van de kennis waarover zij beschikt en is uitvoeringsverantwoordelijk. SLO is niet stelselverantwoordelijk; zij regisseert wel de processen op haar eigen domein, maar niet de gehele curriculumketen. Dat geldt eveneens voor de twee andere wettelijke ketenpartners, CvTE en Cito. SLO, CvTE en Cito regisseren de processen die onder hun competentie vallen.

Het onderwijsveld heeft evenmin unieke stelselverantwoordelijkheid, maar wel een informele sturende rol; vakverenigingen, sectororganisaties, leraren en schoolleiders worden betrokken bij herzieningsprocessen. Zij beschikken over het inzicht, de kennis en kunde om invulling te geven aan de wettelijke kaders op hun eigen school. Ook zijn zij in staat te monitoren hoe het beoogde curriculum uitwerkt voor de leerling en of daarmee de kwaliteit van het leerproces gediend is. Zij worden nu door OCW functioneel betrokken bij vakvernieuwingsprocessen.³⁰ Dat is een belangrijke rol. De positie van leraren en schoolleiders in de curriculumketen is echter niet voorzien van eigenstandige bevoegdheden of verantwoordelijkheden. Dat maakt de rol en taak van leraren en schoolleiders onduidelijk. Het toekennen van een eigen verantwoordelijkheid in het evalueren van leerplankaders is naar het oordeel van de commissie wezenlijk voor het versterken van een curriculumbekwaam onderwijsveld. De positie van leraren en schoolleiders vraagt om een geborgde stem in het landelijke proces.³¹

Het valt op dat het ministerie van OCW tot nu toe niet sterk heeft gestuurd op een nieuwe inrichting van curriculumherzieningsprocessen op landelijk niveau. Dat had wel kunnen gebeuren, maar de rijksoverheid kiest tot nu toe voor een terughoudende rol. Deze terughoudendheid hangt samen met de Nederlandse onderwijscultuur en het Nederlandse onderwijsstelsel. In het Nederlandse stelsel wordt een al te grote bemoeienis met het onderwijs door de overheid niet toegejuicht. Scholen hebben traditioneel veel ruimte en vrijheid bij het inrichten van het onderwijs. De overheid kan, als het moet, direct sturen, maar kiest ervoor dit bij voorkeur te doen via de netwerken van het onderwijsveld. In het huidige netwerk van betrokken actoren en partners rond het curriculum is dat echter onvoldoende. Deze staan niet goed opgesteld, waardoor er op dit moment te weinig gemeenschappelijke richting ontstaat.³² Opereren actoren en partners vooral vanaf eigen terrein, dan komen belangrijke keuzes niet tot stand. De rijksoverheid is verantwoordelijk voor deugdelijk onderwijs.

De deugdelijkheidseisen vormen een belangrijk instrument om de kwaliteit van het onderwijs te toetsen. Deugdelijk onderwijs impliceert dat de overheid heeft te voorzien in een actueel wettelijk leerplankader en let op de uitvoering en uitwerking van het formele curriculum. Dat heeft ze te meer te doen als blijkt dat achterlopend curriculumonderhoud leidt tot suboptimale condities voor het onderwijsveld, waardoor ook de condities voor deugdelijk onderwijs in het geding zijn. Om die reden zal de overheid een stap vooruit moeten zetten om te voorzien in een betere inrichting en aansturing van het proces van curriculumherziening. In de analyse van de commissie is er versterking nodig 'bovenin' het stelsel om met vertrouwen van het onderwijsveld en de samenleving meer gestructureerd te kunnen werken aan noodzakelijk

³⁰ Waslander en Hooge gebruiken hiervoor de term 'geresponsabiliseerd', *Sturingsdynamiek op stelselniveau*. p. 7 e.v.

³¹ Dit is ook een belangrijke bevinding van internationaal vergelijkend onderzoek op dit punt. Zie: Nieveen, N., McKenney, S., Visscher, A., Spiele, S., Wakamiya, R., & Frissen, J. (2022). [Perspectives on curriculum change: An overview study to provide insights for the Dutch context](#). Enschede: University of Twente.

³² Waslander, Hooge, Theisens (2017). *Zicht op sturingsdynamiek*. p. 9

periodiek curriculumonderhoud, te beginnen met de oplossing van het inrichtingsprobleem en vervolgens het sturingsprobleem.

Gelet op de situatie zoals deze nu is zijn er ruwweg twee modellen om het haperende systeem vlot te trekken en tot een betere inrichting en sturing van de curriculumketen te komen. Het eerste model bestaat uit het beleggen van een grotere verantwoordelijkheid bij een van de bestaande ketenpartners die de verantwoordelijkheid voor alle herzieningsprocessen en het functioneren van de hele keten op zich neemt en coördinerend optreedt. Het tweede model is een orgaan in het leven te roepen dat in staat is de hele keten te overzien en tot taak heeft centrale keuzes voor te bereiden en als het ware van buitenaf de werkprocessen in de curriculumketen in het oog houdt. De eerste route voert naar SLO die beschikt over veel expertise en ook over het apparaat om curriculumherzieningen te begeleiden. De tweede route voert naar een orgaan dat vanuit een meer onafhankelijke positie de minister adviseert over noodzakelijk geachte curriculumherzieningen en over het functioneren van de curriculumketen. De eerste route zou een oplossing kunnen zijn voor het aansturingsprobleem, maar creëert een nieuw inrichtingsprobleem. De tweede route is een oplossing voor zowel het aansturingsprobleem als het inrichtingsprobleem. We lichten dit toe.

SLO heeft een lange geschiedenis in het onderwijsveld. SLO is in 1975 opgericht en leverde modellen aan scholen voor onderwijsleerplannen. Het onderwijsveld had eerder een belangrijke stem bij SLO in een zogenaamde Bestuursraad. Deze gaf legitimiteit aan wat SLO deed, maar zorgde ook voor een breed overlegcircuit dat verdragend werkte op de planvorming en uitvoering. De Bestuursraad werd in 1997 afgeschaft, onderwijsvertegenwoordigers kwamen daarmee op grotere afstand te staan van de ontwikkeling van leerplannen. Vanaf 2013 is SLO een rechtspersoon met een wettelijke taak (rwt) met belangrijke door het rijk gesubsidieerde functies voor het ontwikkelen van leerplankaders in Nederland. Zij kan op dit terrein regie voeren met betrekking tot leerplankundige vernieuwingen in vakken en leergebieden.

Hoewel SLO sinds 2013 over deze nieuwe bevoegdheid beschikt, is SLO niet uitgegroeid tot de centrale regisseur van curriculumherzieningen in Nederland. De belangrijkste reden is dat SLO *opdrachtnemer* is van de overheid (in het vigerende *principal-agent*-model). SLO maakt niet de centrale afwegingen rond het curriculum; die positie is voorbehouden aan het ministerie van OCW. Zou SLO een regisserende rol over het geheel krijgen, dan bereidt ze zowel centrale keuzes voor en voert deze vervolgens ook zelf uit. Dat is bestuurlijk niet zuiver. SLO heeft vervolgens ook een eigen relatie met het onderwijsveld. De expertise van SLO wordt daar alom gewaardeerd. SLO staat scholen bij en adviseert over de realisatie van het formele curriculum. Het vertrouwen daarin zou kunnen afnemen als SLO in een positie komt waarin ze de uitvoering van deze taak ook zelf beoordeelt. Dat is onwenselijk en vindt geen steun in het veld, zo is de commissie gebleken. SLO heeft een belangrijke functie te vervullen, maar zou niet alle keuzes moeten maken, voorbereiden en evalueren, gelet op de uitvoeringsverantwoordelijkheid die zij heeft.³³ De optie om SLO te voorzien van richtende en sturende bevoegdheden compliceert met andere woorden het inrichtingsvraagstuk.

De andere route voorziet dus in de instelling van een orgaan dat het overzicht over de hele keten heeft, zich breed informeert en vanuit een onafhankelijke positie kan adviseren aan de minister met betrekking tot de inrichting en werking van het formele curriculum. Een dergelijk model, waarmee op landelijk niveau voorzien wordt in een afgewogen en gedragen oordeel over de wettelijke leerplankaders, wordt ook in verschillende andere landen gevolgd,

³³ Zie ook de casus beschrijvingen van Vlaanderen en Schotland.

zoals in Finland. In Vlaanderen is hier in een belangrijk advies aan de regering sterk voor gepleit. Een belangrijke reden om hiervoor te kiezen is om centrale keuzes rond het landelijk curriculum te laten voorbereiden vanuit een onafhankelijke positie, op enige afstand van de politiek, en van daaruit de inrichting en sturing van het hele proces te bewaken.³⁴ Een centraal orgaan dat hierin voorziet, informeert zich breed, luistert naar signalen uit onderwijs, samenleving, wetenschap en politiek, en richt zich op alle vragen die moeten worden behandeld rond de deugdelijkheid en ontwikkeling van het in wetgeving vastgelegde curriculum. Naar het oordeel van de commissie is dit wat er moet worden toegevoegd. Als het gaat om monitoring, signalering, evaluatie en advisering rond het beoogde curriculum is er sprake van een vacante plek in de curriculumketen, die hiermee kan worden ingevuld.³⁵ Dit orgaan functioneert als een college voor het curriculum.

Dat college moet, zoals betoogd, niet samenvallen met een wettelijke partner in de curriculumketen met uitvoeringstaken. Kan zo'n college ook samenvallen met een bestaande organisatie buiten de curriculumketen? Hierbij zou gedacht kunnen worden aan de Onderwijsraad of aan het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO). De vraag wordt gesteld, omdat een zelfstandig college een toevoeging wordt aan een veld met bestaande organisaties. Zijn dit alternatieven voor een nieuw in te richten orgaan? De commissie heeft hier grondig naar gekeken en ziet zo'n alternatief niet. De Onderwijsraad heeft een generieke adviserende taak en zou een ander profiel krijgen als deze taak daarbij wordt gevoegd. Het jaarlijks rapporteren over specifieke curriculumkwesties brengt de Onderwijsraad daarnaast in een andere rol ten opzichte van het onderwijsveld in het funderend onderwijs. Het NRO richt zich op onderzoek en niet op advisering en is niet specifiek betrokken bij de curriculumketen. De commissie komt op bovenstaande gronden tot de conclusie dat een college voor het curriculum ingericht dient te worden als zelfstandig orgaan. Dat is geen vreemde figuur: in diverse sectoren in Nederland functioneren colleges als deze om de overheid te adviseren over specifieke keuzes die gemaakt moeten worden. Ook in het buitenland zijn voorbeelden van dergelijke colleges te vinden, zoals in Ierland en Finland.

Om het stelsel rond curriculumonderhoud te verbeteren dient de overheid de leiding te nemen vanuit haar stelselverantwoordelijkheid. De rijksoverheid is aan zet om te voorzien in een beter werkende aanpak. Vacante verantwoordelijkheden en ontoereikende sturings- en doorzettingsmogelijkheden binnen de huidige aanpak moeten worden opgelost. Het gebrek hieraan zorgt voor een suboptimale samenwerking, een complexe sturingsdynamiek en stagnatie in het proces. De oplossing is niet dat de rijksoverheid zeggenschap en verantwoordelijkheid bij ketenpartners en andere actoren wegneemt, maar deze juist benadrukt en in een transparant ingericht samenspel onderbrengt. Een permanent college kan hierin een belangrijke rol vervullen, met een onafhankelijk oordeel over keuzes die gemaakt moeten worden rond het landelijk vastgelegde curriculum en met een opdracht het gehele proces van curriculumonderhoud blijvend te monitoren. Wat deze rol behelst, mede in samenhang met die van wettelijke ketenpartners en het onderwijsveld, zet de commissie in de volgende hoofdstukken uiteen.

³⁴ Ibidem

Zie ook casus beschrijvingen van Ierland en Finland.
Humes, W. (2020)

³⁵ Zie ook het advies van de Onderwijsraad (2014). *Een eigentijds curriculum*. p. 29.

De casus Finland

Finland heeft al decennia een stabiel werkend systeem van curriculumherziening. Centrale keuzes met betrekking tot het onderwijs zijn belegd bij *The Finish Agency for Education*. Dit is een autonome autoriteit bestaande uit onderwijsdeskundigen die politieke besluitvorming voorbereidt en regie voert. Onder de *Agency for Education* ressorteert een afdeling *National Curriculum Development*. Net als in Nederland worden in Finland leerplankaders centraal vastgesteld en is het aan de scholen om uitvoering te geven aan onderwijsdoelen. Lokale gemeenten en scholen geven verder vorm aan het curriculum op basis van landelijke richtlijnen met betrekking tot het beoogde curriculum.

De *Agency for Education* speelt een centrale rol in het initiëren en voorbereiden van herzieningstrajecten. Die zijn in Finland ondergebracht in cycli van tien jaar. In 1972 werden eerste stappen gezet om tot een nationaal curriculum te komen. In 1985 werd een landelijk 'core curriculum' ingevoerd. In 1994, 2004 en 2014 werd dit herzien. Aan deze herzieningsoperaties ging een politiek weegmoment vooraf. De *Agency for Education* voorziet het ministerie en het parlement van informatie op basis waarvan keuzes kunnen worden gemaakt. Aan curriculumherzieningen worden doelen verbonden, op advies van het agentschap. Daarmee wordt het onderwijs van een rationale voorzien.

Ook voor de inrichting van een goed lopende kennisinfrastructuur heeft het agentschap een leidende rol. Er wordt onderzoek gedaan naar de inrichting en werking van het curriculum. Daarvoor stelt de overheid middelen beschikbaar. Deze onderzoeken ondersteunen de expertise en het deskundigenoordeel van het agentschap. Resultaten van onderzoek en monitoring met betrekking tot het uitgevoerde en bereikte curriculum worden eveneens centraal verzameld en geëvalueerd. Uiteraard hebben de landelijke politiek en het ministerie van onderwijs het laatste woord, maar er is een cultuur gegroeid waarin de voorbereiding van te maken keuzes wordt overgelaten aan deskundigen.

De *Agency for Education* heeft een sterke monitoringfunctie en orkestreert het proces van curriculumontwikkeling. Wat in Nederland SLO is, vormt een onderdeel van dit agentschap. Het feitelijke ontwerp- en ontwikkelwerk vindt plaats als onderdeel van deze autoriteit. Aansturings- en inrichtingsproblemen zijn daarmee opgelost binnen dit systeem. De kracht van het Finse systeem is dat er goed wordt samengewerkt op alle niveaus, dat onderscheiden werkprocessen goed op elkaar zijn afgestemd, en dat er gedurende meerdere decennia in een vaste patroon wordt gewerkt. Dat schept duidelijkheid, rust en regelmaat in het systeem. Vergelijken we deze situatie met die in Nederland, dan valt op dat in Nederland geen centraal orgaan is waar alle grote afwegingen met betrekking tot het landelijk curriculum worden gemaakt. Wel is er een dienst die vorm kan geven aan leerplankaders, maar voorafgaande keuzes komen niet volgens een vast patroon tot stand. Een ander verschil is de grote autonomie van lokale overheden en hun onderwijsdiensten bij het vormgeven van het schoolcurriculum. In Nederland hebben scholen eveneens deze vrijheid, maar ze missen de curriculumdeskundigheid die in Finland op lokaal niveau is georganiseerd.

2. Hoofdfuncties en werkprocessen in de curriculumketen

Een land dat zich richt op goed en eigentijds onderwijs heeft vaste structuren nodig om het bestaande curriculum bij de tijd te houden en regelmatig te herzien. Uit de verkennende analyse bleek dat het daaraan in Nederland ontbreekt. Het permanente onderhoud van het formele curriculum kent geen vaste vorm. Het voorbeeld van Finland geeft aan hoe regelmatig verlopende processen vanuit een vaste rolverdeling eruit kunnen zien. Regelmatig curriculumonderhoud vraagt om duidelijk beschreven functies en rollen in het proces. Aan de Curriculumcommissie is door de minister gevraagd de 'functies van periodieke herijking' te beschrijven en aan te geven hoe deze kunnen worden ingepast in de 'bestaande structuur van de curriculumketen'.³⁶ Dat doet de commissie in dit en het volgende hoofdstuk. De vraag is nu eerst welke functies in dat proces behartigd moeten worden en wat ze behelzen. In het volgende hoofdstuk krijgen ze een plaats in de bestaande structuur.

Spreeken over de *functies* die behartigd moeten worden in de curriculumketen is iets anders dan spreken over de inhoud van herzieningen op de niveaus van het beoogde, uitgevoerde en gerealiseerde curriculum. Het gaat nu over de noodzakelijke werkprocessen om tot inhoudelijke actualisering en bijstelling van het formele curriculum te komen. In dit hoofdstuk gaat het over de aanpak van curriculumonderhoud, de werkwijze die gevolgd kan worden om in een complex veld van actoren en betrokkenen vanuit samenleving, politiek, wetenschap en onderwijs te komen tot een goed lopend proces. Om dat proces goed in te richten is het belangrijk eerst de functies die vervuld moeten worden in de curriculumketen helder te onderscheiden.

De keten omvat een reeks van onderscheiden werkzaamheden die worden ingevuld door organisaties die betrokken zijn bij het ontwerp, de uitwerking en uitvoering van de landelijke leerplankaders. Dat zijn het ministerie, wettelijke ketenpartners, Inspectie, leraren, schoolleiders en de organisaties van leraren en schoolleiders zoals vakbonden, sectororganisaties en vakverenigingen. In de curriculumketen vindt het officiële gesprek plaats over het curriculum. Daarnaast zijn er educatieve uitgeverijen en lerarenopleidingen met een informele of ondersteunende rol. In dit hoofdstuk gaat het nu eerst over de functies die in ieder geval moeten worden vervuld. Welke zijn dat om tot een goed functionerende, complete curriculumketen te komen? Hoe wordt dit in andere landen gedaan en welk beeld is er van de internationale benchmark op dit punt?³⁷

2.1 Richten – inrichten - verrichten

Er zijn drie hoofdfuncties te onderscheiden die behartigd moeten worden in een compleet proces van periodieke herijking van het curriculum.

De eerste functie betreft het periodiek voorzien in aanwijzingen voor de ontwikkeling van het landelijk curriculum op basis van gewogen informatie en het monitoren van de hele keten.³⁸ De functie wordt nationaal belegd, de rijksoverheid is immers verantwoordelijk voor het formele curriculum en de deugdelijkheidseisen. Het formele curriculum wordt wettelijk

³⁶ Nadere adviesaanvraag. Zie bijlage 1.

³⁷ Ieder land heeft een eigen context die specifiek is, niettemin is er wel een beeld uit internationale vergelijkingen te destilleren van de functies die overal worden behartigd.

³⁸ Commissie Dijsselbloem (2008), p. 139
Onderwijsraad (2018). *Briefadvies Curriculumvernieuwing*.
Nieveen, N. et al (2022) p. 72

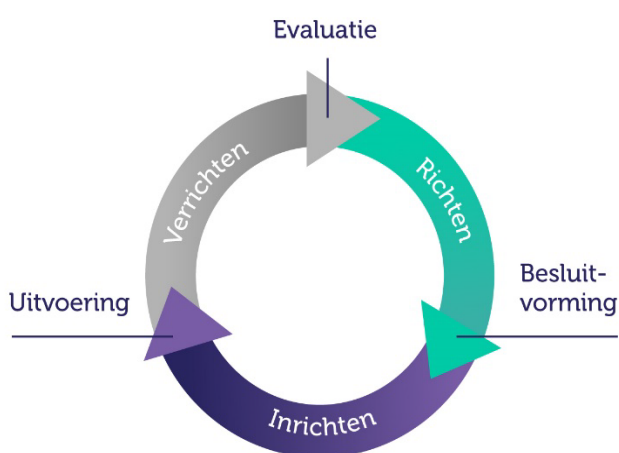
vastgelegd. De daadwerkelijke zorg voor dit formele curriculum zelf beleggen overheden vaak bij diensten of organisaties die periodieke aanpassingen voorbereiden en waken over het curriculumgebouw als geheel.³⁹

De tweede functie betreft het voorzien in leerplankaders voor het beoogde curriculum. Dat zijn wettelijke leerplankaders en onderwijsmiddelen die scholen helpen bij de realisatie van het formele curriculum. De functie is meer constructief en operationeel van aard en wordt vervuld door specifieke organisaties die zorgen voor de uitwerkingen van leerplankaders en examens en daarbij scholen voorzien van exemplarisch materiaal.

De derde functie betreft de realisatie van het door de overheid en scholen beoogde curriculum. Het curriculum moet vorm kunnen krijgen op scholen en aan haar doel beantwoorden. Leraren moeten succesvol kunnen werken met die leerplankaders met het oog op het geven van goed onderwijs.

Bij de drie hoofdfuncties horen gestandaardiseerde werkprocessen, ieder met een eigen aanpak van werken. In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de genoemde functies en werkprocessen de situatie geschetst zoals die zou moeten ontstaan om tot een meer complete inrichting van de keten te komen. Voor deze functies gebruiken we de woorden *richten*, *inrichten*, *verrichten*.

Werkprocessen



Er worden drie hoofdfuncties bij het proces van periodieke herijking onderscheiden. Voor deze functies gebruiken we de woorden:

Richten	<ul style="list-style-type: none"> • Verzamelen van informatie voor het bepalen van keuzes voor periodiek curriculumonderhoud • Richtinggevend advies over inhoud en proces van curriculumonderhoud <ul style="list-style-type: none"> > Kader voor het formele curriculum wordt op landelijk niveau vastgelegd
Inrichten	<ul style="list-style-type: none"> • Inrichten en ontwerpen van leerplankaders voor het beoogde formele landelijke curriculum • Het faciliteren en monitoren van het proces van uitvoering en realisatie van het formele curriculum <ul style="list-style-type: none"> > Het curriculum kan worden uitgevoerd
Verrichten	<ul style="list-style-type: none"> • Realisatie en gebruik van het formele curriculum op schoolniveau <ul style="list-style-type: none"> > Ervaringen van docenten met het gerealiseerde curriculum worden verzameld

Het eerste werkproces (*richten*) richt zich op het initiëren van curriculumonderhoud, de voorbereiding van periodieke herijking van het landelijk vastgelegde curriculum. Dit gebeurt vanuit een brede informatiepositie. Het gaat hier om de vraag wat het onderwijs nodig heeft, aan welke ontwerpprincipes en doelstellingen het landelijk curriculum moet voldoen en wat daarmee wordt beoogd in het onderwijs als geheel. Dit werkproces is gericht op het verzamelen van relevante informatie, het aanreiken van richtinggevende voorstellen en inhoudelijke kaders en het adviseren over herzieningstrajecten, mede aan de hand van een rationale. Hierover wordt de minister geadviseerd.

Het tweede werkproces (*inrichten*) richt zich op het ontwikkelen van het formele curriculum en overige leerplankaders. Het gaat hier om de manier waarop landelijke leerplankaders (de kerndoelen, referentieniveaus en examenprogramma's met eindtermen) ontworpen worden, hoe ze moeten functioneren in het onderwijs en hoe ze feitelijk

³⁹ Waar overheden dit zelf doen ontstaan in de praktijk vanuit het onderwijsveld vrijwel altijd weerstanden tegen een te centrale sturing. Zie de casus beschrijving Vlaanderen.

functioneren, mede in relatie tot de beoogde kwaliteit van het onderwijs. Hiervoor is het mobiliseren van informatie uit wetenschap en onderwijs van belang.

Het derde werkproces (*verrichten*) betreft alles rond het gebruik van leerplankaders op scholen en de evaluatie daarvan door leraren en schoolleiders. Hierbij gaat het om het verzamelen van informatie uit de praktijk van het onderwijs. Uiteindelijk gaat het om het signaleren van de werking van het curriculum en van verbetermogelijkheden, gevoed door de praktijk.

Bij de werkprocessen horen dus eigen vormen van kennis, wetenschappelijke, maatschappelijke en onderwijsmatige inzichten, werkwijzen en overlegstructuren die in een gemeenschappelijke werkcyclus op elkaar betrokken moeten worden. Ze vormen eigen 'tafels' waar het gesprek wordt gevoerd dat hoort bij de betreffende hoofdfunctie.

Aan de eerste tafel (*richten*) moeten op geaggregeerd niveau kennis en inzichten vanuit onderwijs, samenleving, wetenschap en beleid bij elkaar komen met het oog op gewogen keuzes met betrekking tot curriculumonderhoud. Hierbij is een onafhankelijk oordeel van wezenlijk belang, en ook het vermogen boven de partijen te staan, gelet op de veelheid aan stemmen die hier klinken.

Aan de tweede tafel (*inrichten*) komen kennis, kunde en inzichten samen met betrekking tot de concrete inrichting en het ontwerp van het formele landelijke curriculum.

Aan de derde tafel (*verrichten*) moeten ervaringen en opbrengsten uit het onderwijs ter sprake komen om de stem van de professie te horen en in te kunnen brengen in herzieningsoperaties.⁴⁰

Deze tafels representeren de verschillende verantwoordelijkheden en werkprocessen in de curriculumketen en dienen op elkaar betrokken te worden in een dialogisch proces. Om deze functies en werkprocessen te kunnen samensmeden tot een goed lopend geheel, is niet alleen een goed doordacht systeem van periodieke herijking nodig maar ook effectieve coördinatie.

Het onderscheiden in de drie hoofdfuncties helpt om in te zien welke werkzaamheden in ieder geval georganiseerd moeten worden in de curriculumketen. Bij het overzien van deze drie hoofdfuncties wordt duidelijk waar het in Nederland aan ontbreekt.

De eerste functie (*richten*) is niet goed belegd en nagenoeg vacant. Als het gaat om de voorbereiding van curriculumherzieningen op basis van een gewogen en onafhankelijk oordeel, is er een gat in de keten. Dat maakt de keten op dat punt incompleet. Hierin moet worden voorzien.

De tweede functie (*inrichten*) wordt vervuld door de wettelijke ketenpartners SLO, CvTE en Cito. De ketenpartners beschikken samen met de Inspectie over belangrijke kennis en inzichten met betrekking tot het curriculum die ook betrokken moet worden bij de afwegingen rond herzieningstrajecten.

De derde functie (*verrichten*) is wel herkenbaar aanwezig, maar is zwak belegd. Het stimuleren van curriculumbewustzijn en -bekwaamheid dient gepaard te gaan met een geborgde stem van leraren en schoolleiders. Het is van belang dat zij een signaleringsrol krijgen en deze zelfstandig kunnen inbrengen aan de eerste tafel als onderdeel van de gemeenschappelijke werkcyclus. Daar wordt dit geluid gewogen op basis van een onafhankelijk oordeel. Uiteraard dient deze signalering vanuit het veld ook de wettelijke ketenpartners aan de tweede tafel te bereiken.

Om rust en regelmaat in het proces te bewaren is het wenselijk de bijstelling van het formele curriculum in een regelmatig proces en in alle rust voor te bereiden met het onderwijsveld en SLO. Uit internationale vergelijkingen blijkt dat directe bemoeienis van de politiek met

⁴⁰ Nieveen, N., et al (2022) p. 71

herzieningstrajecten of de inhoud van het curriculum verlamdend werkt op het proces.⁴¹ Een te sterk sturende aanpak van bovenaf organiseert dan haar eigen weerstand. In democratische landen met een eigen ruimte voor de 'civil society' en waardering voor professionele standaarden, worden verantwoordelijkheden voor het curriculum in of bij het veld gelegd. De professie (in brede zin) zou leidend moeten zijn. Dat kan ook in Nederland, waar vanouds veel verantwoordelijkheid is toegekend aan het veld en aan de professie. Het staat scholen in Nederland vrij kleur en uitwerking te geven aan het landelijk curriculum, op basis van pedagogische en levensbeschouwelijke inzichten.⁴²

In het voorgaande is aangegeven welke hoofdfuncties vervuld dienen te worden om te komen tot een complete curriculumketen, waarin alle werkzaamheden rond curriculumonderhoud goed kunnen worden georganiseerd. Om die hoofdfuncties nog wat verder in te vullen, worden hieronder de taken nader aangeduid. Bij de definitieve inrichting van een nieuwe constellatie kunnen deze een beeld geven van de taken en werkzaamheden die georganiseerd moeten worden in de curriculumketen.

2.2 Functies en taken

De 'richtende' functie bestaat uit monitoren, signaleren, adviseren, initiëren en coördineren.

Het monitoren van:

- actuele wetenschappelijke informatie met betrekking tot alle aspecten van curriculumontwikkeling
- informatie uit het onderwijsveld met betrekking tot het uitgevoerde curriculum
- informatie uit evaluaties van SLO, CvTE en Cito met betrekking tot het uitgevoerde en bereikte curriculum
- informatie vanuit de Inspectie
- informatie vanuit maatschappelijke kringen en beroepenvelden
- wensen en opvattingen vanuit de politiek en OCW
- informatie uit het vervolgonderwijs

Het signaleren van:

- ontwikkelingen die hun vertaling moeten vinden in het landelijk curriculum
- deficiënties die moeten leiden tot noodzakelijke bijstellingen en herzieningen van het landelijk curriculum

Het adviseren van:

- OCW en de Tweede Kamer over de ontwikkeling van het landelijk curriculum vanuit de volgende invalshoeken:
 - De inrichting van een systeem van periodiek curriculumonderhoud en de werking van dat systeem met het oog op de kwaliteit van het funderend onderwijs
 - De inrichting van het stelsel van leerplankaders in alle schoolsoorten van het funderend onderwijs op basis van onderwijsdoelen
 - Voorstellen voor periodieke herzieningen van leergebieden en vakken in het funderend onderwijs
- wettelijke ketenpartners met het oog op de ontwikkeling en het gebruik van leerplankaders en de standaarden die daarvoor kunnen worden gehanteerd in het funderend onderwijs

Het (voorbereidend) initiëren van:

⁴¹ Humes, W. (2020)

Onderwijsraad (2018). *Briefadvies Curriculumvernieuwing*.
Zie casusbeschrijvingen Vlaanderen en Schotland

⁴² Zie de casus beschrijving Vlaanderen en Ierland.

- herzieningstrajecten door de minister te voorzien van een herzieningsplan op basis waarvan een besluit kan worden genomen
- onderzoek, zowel monitoronderzoek als wetenschappelijk onderzoek, in overleg met belangrijke partners (als bijvoorbeeld NRO)
- overleg met ketenpartners om te komen tot een gelijkgericht proces van curriculumonderhoud
- een signaleringssysteem rond periodieke herijking van het curriculum, met inbreng van leraren en schoolleiders

Het coördineren van:

- de curriculumketen met het oog op een soepel verloop en de effectiviteit van het proces, waarin alle functies tot hun recht komen

De 'inrichtende' functie bestaat uit monitoring en evaluatie, ontwerpen, informeren, adviseren en initiëren.

Het monitoren en evalueren van:

- het uitgevoerde en bereikte curriculum in het funderend onderwijs
- wetenschappelijke informatie over curriculumontwerp en -uitvoering in de praktijk

Het ontwerpen van:

- kerndoelen, referentieniveaus en examenprogramma's met eindtermen voor het landelijk curriculum
- voorbeeldmatige uitwerkingen (zoals tussendoelen en leerlijnen) ter ondersteuning van het gebruik van kerndoelen en eindtermen in het funderend onderwijs

Het informeren en adviseren van:

- het college voor het curriculum en de ketenpartners
- OCW en de Tweede Kamer over het beoogde, uitgevoerde en bereikte curriculum

Het initiëren van:

- onderzoek met het oog op het ontwikkelen van leerplankaders voor scholen en het functioneren van die kaders in de praktijk
- overleg met ketenpartners in zowel de examen- als curriculumketen over het uitgevoerde curriculum

De 'verrichtende' functie bestaat uit monitoring en evaluatie, signaleren en informeren.

Het monitoren en evalueren van:

- docentervaringen met landelijke kerndoelen en examenprogramma's met het oog op wat er is bereikt met het curriculum

Het signaleren van:

- omissies en gewenste verbeteringen in de aangereikte leerplankaders
- noodzaak tot actualisering van de curriculumherziening

Het informeren van:

- het college voor het curriculum en de ketenpartners
- leraren- en onderwijsorganisaties

Het spreekt voor zich dat deze functies samen een geheel vormen. In het beoogde functioneren van de complete curriculumketen vindt onderlinge afstemming plaats. Daarom is er sprake van werkprocessen die weliswaar van elkaar onderscheiden dienen te worden, maar die samen een groter werkproces vormen, waarin veel uitwisseling en dialoog dient plaats te vinden. Hiervoor moeten in de praktijk vaste patronen van overleg en samenwerking worden afgesproken. Die patronen dienen in een volgend stadium te worden beschreven.

2.3 Werkprocessen rond een informatie-infrastructuur

Bij de bezinning op de werkprocessen die nodig zijn, hoort ook een goed functionerende informatie-infrastructuur en aandacht voor de werkprocessen die daaromheen georganiseerd

moeten worden. Het mobiliseren van kennis en informatie met betrekking tot het beoogde, uitgevoerde en gerealiseerde curriculum is cruciaal voor de actualisering van de landelijke leerplankaders. Hoe is de huidige stand van zaken en welke situatie zou moeten worden nagestreefd? Er is een aantal vragen te stellen die leidend moeten zijn en zicht geven op de gewenste inrichting van een dergelijke informatie-infrastructuur. Die komen in deze paragraaf aan de orde.

Welke actuele maatschappelijke en wetenschappelijke ontwikkelingen doen zich voor die vragen om herijking van het curriculum?

In de samenleving en in de wetenschap doen zich voortdurend ontwikkelingen voor die relevant zijn voor het curriculum van het funderend onderwijs. Voorbeelden uit de samenleving zijn de digitalisering en de roep om meer burgerschapsvaardigheden. Een voorbeeld uit het domein van de wetenschap is de sterke opkomst van de psychologie als wetenschappelijke discipline die (nog) geen herkenbare plaats heeft in het curriculum. Deze en vergelijkbare ontwikkelingen in samenleving en wetenschap worden op dit moment onvoldoende gemonitord en systematisch betrokken bij de actualisering van het curriculum. Dat heeft te maken met een ontbrekende informatie-infrastructuur op dit punt.

Binnen het onderwijs spelen (vak)verenigingen van leraren en SLO een rol in het signaleren van dergelijke ontwikkelingen, maar het signaleringsproces is niet gesystematiseerd en het proces van de doorvertaling ervan naar adviezen aan de politiek voor de actualisering en bijstelling van het formele curriculum is niet structureel verankerd in het stelsel. Het proces van informatievergaring en zorgvuldige weging om bovenstaande vraag te kunnen beantwoorden zou vooraf moeten gaan aan beslissingen tot curriculumvernieuwing. Met dat doel voor ogen zouden bijvoorbeeld relevante onderzoeksvragen uitgezet kunnen worden bij het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO). In dat proces kan ook de rol van het vervolgonderwijs, werkgevers en werknemers en wetenschappers belegd worden. Om die situatie te bereiken is meer overleg, sturing en coördinatie nodig.

Hoe wordt het curriculum ontworpen en uitgevoerd?

Ter beantwoording van deze vraag is op internationaal niveau enige informatie beschikbaar uit de TALIS- en TIMSS-onderzoeken. TALIS richt zich echter uitsluitend op de onderbouw van het voortgezet onderwijs, terwijl in de TIMSS-studies de aandacht vooral uitgaat naar vak- of leergebied specifieke didactiek in het bèta-domein. De vraagstellingen van dergelijke internationaal vergelijkende studies zijn niet gekoppeld aan de inhoud van de kerndoelen en eindtermen voor het Nederlandse onderwijs. De opbrengst van deze onderzoeken is voornamelijk de internationale vergelijking waarmee bijvoorbeeld onderdelen in het curriculum gedetecteerd kunnen worden die internationaal standaard zijn maar ontbreken in het Nederlandse curriculum.

Over hoe het formele curriculum wordt ingevuld door scholen, uitgeverijen, en andere partijen, op basis van de kerndoelen en eindtermen en de leerplankaders/TULE van SLO,⁴³ is weinig systematische informatie beschikbaar op nationaal niveau.⁴⁴ Er is wel informatie over hoe het curriculum wordt uitgevoerd, waarbij de Inspectie een centrale positie heeft. Ze maakt daarbij ten eerste gebruik van de schoolbezoeken die haar inspecteurs afleggen. Daarnaast is informatie beschikbaar uit bijvoorbeeld onderzoeken die in opdracht van het ministerie onder regie van het NRO worden uitgevoerd. De Inspectie rapporteert ook jaarlijks

⁴³ TULE inhouden en activiteiten. Hierin heeft SLO voor ieder leergebied van het primair onderwijs de inhoud geformuleerd in de vorm van aanbodsdoelen.

⁴⁴ Bij de invulling van het schooleigen curriculum wordt sterk geleund op de methoden zoals die worden gepubliceerd door de educatieve uitgeverijen. De educatieve uitgeverijen mobiliseren daarbij overigens wel de expertise van leraren.

Zie ook: Commissie Dijsselbloem (2008), p. 137

over (onder meer) de uitvoering van het curriculum in de "Staat van het Onderwijs". Daarin richt de Inspectie zich met name op de algemene didactiek. De uitvoering van het curriculum per vak of leergebied krijgt in de Staat van het Onderwijs minder aandacht. Dergelijke informatie verschijnt wel in peilrapporten die door de Inspectie vervaardigd worden.

Voor de peilrapporten worden in opdracht van de Inspectie doelgerichte onderzoeken geïnitieerd bij leraren, schoolleiders, leerlingen en vakinhoudelijke specialisten. Die peilrapporten hebben tot nu toe met name betrekking op het primair onderwijs en alle inhoudelijke domeinen. Voor de basisvaardigheden worden recent ook peilonderzoeken uitgevoerd bij het s(b)o en het tweede jaar vo in alle sectoren. De frequentie waarmee ze verschijnen varieert tussen de vier en acht jaar.

Ten behoeve van bijvoorbeeld het rapport Peil.burgerschap einde basisschool 2019-2020 maakte SLO een domeinbeschrijving van het burgerschapsonderwijs,⁴⁵ waarin wordt aangegeven hoe de wettelijke eisen van het burgerschapsonderwijs terugkomen in uitwerkingen daarvan, zoals de voorbeeldmatig leerplankader van SLO (ontwikkeld tussen 2006 en 2012), de kennisbasis burgerschap voor de pabo (2018) en lesmethoden. Voor het in kaart brengen van het onderwijs op het gebied van burgerschapsvorming ondervroeg de Inspectie bovendien leerkrachten en schoolleiders. Ook werd in opdracht van de Inspectie enig wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd naar kenmerken van effectieve processen in het burgerschapsonderwijs in relatie tot leerling- en leraar kenmerken.

De peilrapporten zijn een goed voorbeeld van het systematisch in kaart brengen van de uitvoering (en vaak ook de realisatie) van het curriculum, direct gekoppeld aan specifieke kerndoelen. Resultaten van peilrapporten worden gebruikt door OCW, SLO, educatieve uitgeverijen en werden bijvoorbeeld ook bij Curriculum.nu. Praktische implicaties van peilonderzoeken verschijnen in reflectiewijzers voor het onderwijs waarin de belangrijkste punten als vragen over het eigen onderwijs geformuleerd staan. De intermediërende structuur om de informatie uit de peilonderzoeken effectief te gebruiken binnen scholen mist evenwel op dit moment.

Op regionaal of lokaal niveau hebben de schoolbesturen een taak waar het gaat om de monitoring van de kwaliteit van het uitgevoerde curriculum. In de meeste gevallen wordt daarover jaarlijks het gesprek gevoerd met de schoolleiding, die op haar beurt weer gesprekspartner is van docententeams en specialisten in de scholen.

Inzicht in de manier waarop het curriculum wordt ontworpen en gerealiseerd binnen de school, is niet alleen van belang voor advies over het ontwerpen, uitvoeren en realiseren zelf, maar ook voor beslissingen over het bijstellen van het landelijk curriculum. De observatie van problemen die zich daar voordoen, bijvoorbeeld een overmatige hoeveelheid tijd die besteed wordt aan een specifiek curriculumonderdeel, zou moeten kunnen leiden tot een herziening van het formele landelijke curriculum.

Worden de kerndoelen en eindtermen in voldoende mate gerealiseerd?

Om deze vraag te beantwoorden is op internationaal niveau informatie beschikbaar uit bijvoorbeeld de PISA-, TIMSS- en PIRLS-onderzoeken, waarin op basis van gestandaardiseerde toetsing onderwijsresultaten tussen landen worden vergeleken. Hiervoor is al aangegeven dat de resultaten lastig te vertalen zijn naar nationaal niveau. Een complicatie bij het interpreteren van de resultaten van dergelijke internationale onderzoeken is ten eerste dat wat wordt gemeten niet volledig aansluit op eindtermen en kerndoelen die richting geven aan het Nederlandse curriculum.⁴⁶ Daarnaast lenen niet alle leerdoelen en

⁴⁵ [peil.burgerschap-einde-basischool 2019-2020](#) en [domeinbeschrijving van het burgerschapsonderwijs](#)

⁴⁶ SLO maakt wel leerplankundige analyses om te bepalen in hoeverre het Nederlandse beoogde curriculum aansluit bij bijvoorbeeld de PISA-toets. TIMSS werd in 2019 door de Inspectie gecombineerd met Peil.Rekenen-wiskunde.

eindtermen zich voor gestandaardiseerde toetsing.⁴⁷ Doelen met betrekking tot socialisatie en persoonsvorming zijn dan ook (over het algemeen) geen onderwerp van dergelijk vergelijkend internationaal onderzoek.⁴⁸

Op nationaal niveau heeft de Inspectie een belangrijke rol in de informatieverzameling om de vraag te kunnen beantwoorden of kerndoelen en eindtermen in de praktijk voldoen en ook worden uitgevoerd en uitgewerkt. In de peilrapporten brengt de Inspectie niet alleen de uitvoering van het onderwijs in kaart, maar ook de kennis, houding en vaardigheden van leerlingen in het primair onderwijs op verschillende leergebieden. Daarnaast kan informatie over het gerealiseerde curriculum in het primair onderwijs worden afgeleid uit data uit leerlingvolgsystemen en uit de eindtoetsen zoals die door verschillende marktpartijen worden aangeboden.⁴⁹ In het voortgezet onderwijs zijn leerlingvolgsystemen minder gangbaar. Daar zijn de meeste tussentijdse data over het bereikte curriculum methodegebonden of schoolspecifiek. Alleen het centrale eindexamen biedt gestandaardiseerde informatie. Ter voorbereiding en normering van de eindexamens in het voortgezet onderwijs maakt CvTE een analyse van de beoogde vaardigheidsniveaus van leerlingen waarvoor leraren, schoolleiders en examensecretarissen geraadpleegd worden. Op regionaal en lokaal niveau wordt binnen schoolbesturen en scholen ook steeds vaker gebruik gemaakt van data over het bereikte curriculum. Een groeiend aantal scholen investeert daarbij in de ontwikkeling van de expertise van leraren in de analyse van die data.

Op dit moment is met name informatie beschikbaar die van belang is voor het antwoord op de vraag of kerndoelen en eindtermen in voldoende mate zijn gerealiseerd. De nadruk ligt daarbij echter op beheersingsdoelen die betrekking hebben op kennis en vaardigheden. Met betrekking tot het realiseren van overige kerndoelen en eindtermen is het nodig om meer systematisch onderzoek te doen. Onderzoek onder regie van het NRO zou daarbij een rol kunnen spelen, evenals onderzoek door organisaties als Cito en SLO. De peilonderzoeken van de Inspectie zijn nuttig om inzicht te krijgen in vragen over het ontwerp, de uitvoering en ook de realisatie van het curriculum en zouden kunnen worden opgeschaald naar het gehele funderend onderwijs.

Wanneer de vraag of kerndoelen en eindtermen in voldoende mate worden bereikt negatief zou worden beantwoord, wordt de vraag actueel hoe het curriculum is ontworpen en uitgevoerd. Het ligt voor de hand om de Inspectie een centrale plaats te geven in een infrastructuur die de informatie biedt waarmee een antwoord kan worden gegeven op deze vraag. De Inspectie heeft hierin niet alleen een grondwettelijk taak, maar is ook zodanig gepositioneerd dat ze het best toegang heeft tot die informatie. In de stuurgroep voor de peilonderzoeken zijn momenteel de sectorraden, SLO, OCW en de Inspectie vertegenwoordigd. Het is dan wel van belang om de peilonderzoeken te verbreden en om in overleg met NRO, SLO en onafhankelijke wetenschappers verdiepend thematisch onderzoek uit te laten voeren.

Er bestaat geen ingerichte infrastructuur waarmee systematisch informatie wordt geleverd ten behoeve van de beantwoording van de vraag of actuele maatschappelijke en

⁴⁷ Gestandaardiseerde toetsing richt zich met name op het zichtbaar maken of de beheersingsdoelen zijn gerealiseerd, en daarbinnen dan in het bijzonder op kennis en toepassing.

⁴⁸ Er is wel internationaal vergelijkend onderzoek beschikbaar naar burgerschapscompetenties van leerlingen maar dergelijk vergelijkend onderzoek wordt tot dusver niet periodiek uitgevoerd. Zie bijvoorbeeld: Munniksma, A., Dijkstra, A. B., Veen, I. van der, Ledoux, G., Werfhorst, H. van de, & Dam, G. ten (2017). *Burgerschap in het voortgezet onderwijs. Nederland in vergelijkend perspectief*. Amsterdam: University Press.

⁴⁹ Een probleem daarbij is de beperkte vergelijkbaarheid van de verschillende aanbieders. Zie Inspectie van het Onderwijs (2018). *De staat van het onderwijs: Onderwijsverslag 2016/2017*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. p. 53

wetenschappelijke ontwikkelingen voldoende terugkeren in het curriculum. Die infrastructuur moet naar het oordeel van de commissie ontwikkeld worden.

De casus Schotland

In Schotland bestonden tot 2016 32 *Local Education Authorities*. Zij hadden een bepalende invloed op de inrichting van het onderwijs en curriculumonderhoud. Die aanpak werkte versnipperend en legde veel macht bij onderwijsbestuurders. In 2016 is de bestuurlijke structuur rond het onderwijs in Schotland sterk gewijzigd door het instellen van verschillende nieuwe organisaties ter ondersteuning van het door de regering geformuleerde *National Improvement Framework*.⁵⁰ Er werden zes regionale organisaties ingesteld, de zogenaamde *Regional Improvement Collaboratives* (RICs), met de bedoeling om in grotere clusters te werken aan onderwijsverbetering.

In 2017 is vervolgens de *Curriculum and Assessment Board* (CAB) opgericht, met als doel het beleid ten aanzien van curriculum en toetsing te verbeteren, en advies te geven aan de Schotse regering.⁵¹ De CAB werd ingericht als forum met vertegenwoordigers van een groot aantal organisaties, en twee wetenschappelijke leden. Na de oprichting van de RICs en de CAB volgden ook nog de oprichting van de *National Advisory Group* en de *Academic Reference Group*, *Education Leaders Forum* en *Teacher Panel*.

Hoewel de Schotse regering de verbetering van het onderwijs op lokaal niveau en de aansturing en coördinatie hiervan op nationaal niveau voortvarend ter hand heeft genomen, bleken de nieuwe organen niet bij machte om de werking van oude culturen en werkwijzen te doorbreken. De belangen van onderwijsorganisaties kregen ook in de nieuwe situatie de overhand. In kritische beleidsanalyses werd opgemerkt dat de cultuur van een *inner circle* die als vanouds de invloedrijke posities wisten te bezetten intact bleef.⁵² De invloed van stakeholders bleek in de loop der jaren alleen maar groter te zijn geworden. Voor alternatieve ideeën, inbreng van de wetenschap en ervaringen uit het onderwijsveld werd onvoldoende plaats ingeruimd en de bemoeienis van de overheid had in deze constellatie contraproductief gewerkt.⁵³

De ervaringen in Schotland ondersteunen het belang van een onafhankelijk richtinggevend orgaan dat niet gerelateerd is aan de bestaande onderwijsorganisaties en zo onafhankelijk mogelijk van de overheid en het veld van onderwijsbelangen kan opereren. Daarbij moet worden gezorgd voor een goede maatschappelijke verankering, voor de stem van de professie en de betrokkenheid van de leraren en voor een duidelijke plaats en inbreng van wetenschappelijke experts.⁵⁴

Een centraal orgaan dat hierin voorziet, moet boven de partijen staan en kan zo vanuit een onafhankelijk opstelling de richting aangeven voor het werk in de curriculumketen en voor periodiek curriculumonderhoud.

⁵⁰ [National Improvement Framework](#)

⁵¹ <https://www.gov.scot/groups/curriculum-and-assessment-board/>. Door een wetwijziging kunnen de verschillende delen van Groot-Brittannië zelf invulling geven aan hun onderwijsbeleid. Hierdoor was Schotland in staat in te zetten op een meer 'horizontaal' georganiseerde onderwijs.

⁵² Humes, W. (2020.)

⁵³ Walter Humes, 1e Internationale Expertmeeting Curriculumcommissie, 20 april 2022.

⁵⁴ Hooge, E.H., Waslander, S., & Theisens, H.C. (2021): [The many shapes and sizes of meta-governance](#). An empirical study of strategies applied by a well-advanced meta-governor: the case of Dutch central government in education. *Public Management Review*. DOI: 10.1080/14719037.2021.1916063
Waslander, Hooge, Theisens (2017). *Zicht op sturingsdynamiek*.

3. Rollen en taken in de curriculumketen

Hoe kunnen de hiervoor genoemde functies en werkprocessen worden ingepast in de opzet van de curriculumketen? Van de drie hoofdfuncties blijkt dat de eerste (het richten) niet helder is belegd en de derde functie (het verrichten) onvoldoende effectief kan worden ingezet binnen de huidige opzet. Er is geen geborgde plek voor de stem van de professie, voor leraren, schoolleiders en vakdidactici. De tweede functie (het inrichten) wordt vervuld door de wettelijke ketenpartners SLO, CvTE en Cito. Bij deze organisaties is veel deskundigheid aanwezig, maar zij bestrijken ieder slechts een eigen deel van de curriculumketen. Zij kunnen zonder voorafgaande keuzes niet zelfstandig de richting bepalen voor het totale proces en kunnen ook niet zelf voorzien in belangrijke omissies in het stelsel, bijvoorbeeld met betrekking tot onderzoek en monitoring die verder reiken dan hun eigen deeldomein.

Een beter ingeregelde keten van werkzaamheden is nodig, uitgewerkt naar een patroon van werken waarin rollen en taken zijn afgestemd op het vervullen van de drie hoofdfuncties. Er is nu sprake van zowel een inrichtings- als een sturingsprobleem in de curriculumketen, waardoor het proces van periodieke herijking niet goed functioneert. Over het inrichtingsprobleem is hiervoor het nodige gezegd. De vraagstukken van sturing komen nu aan de orde. Die kunnen voor een deel worden opgelost door samenwerking tussen alle betrokken actoren en partners vanuit een duidelijke rol en taak verder te stimuleren, voor een ander deel zal er sturing moeten zijn vanuit OCW met duidelijke opdrachten en transparante procedures. Daarnaast zal coördinatie van werkzaamheden nodig zijn om een effectief en doelgericht verloop van curriculumonderhoud te bevorderen.

Om de samenwerking rond het curriculum goed te laten lopen is een extra orgaan nodig, een landelijk college voor het curriculum. Dat college opereert zelfstandig en verhoudt zich tot partners in en buiten de curriculumketen. Vanuit dit college wordt het geheel van werkzaamheden overzien. Hier worden de stemmen uit samenleving, wetenschap, politiek en onderwijs gehoord en op elkaar betrokken, worden adviezen voorbereid voor het ministerie en de politiek, en wordt erop toegezien dat de curriculumketen als geheel goed functioneert. Het is nodig voor Nederland om de infrastructuur rond curriculumonderhoud op orde te hebben en te versterken. De jaren die achter ons liggen laten bovendien zien dat nieuwe dynamiek nodig is om processen op gang te houden. Het is onwenselijk als die dynamiek de vorm heeft van directe politieke interventies. Die dynamiek moet behoren bij een vaste werkcyclus, een structuur waarin regelmaat en voorspelbaarheid van werkzaamheden een georganiseerd beloop hebben.

Welke rol en taak moet worden toegekend aan dit landelijk college voor het curriculum? De commissie is van oordeel dat ingezet moet worden op een sterke adviesrol met daarbij de taak oog te houden op de richting van het totale curriculumonderhoud en het functioneren van de curriculumketen. Daartoe behoort ook een coördinerende taak in opdracht van de minister. Het college geeft daaraan vorm door het organiseren van overleg met wettelijke ketenpartners, wetenschappelijke partners, onderwijsorganisaties, het beroepenveld, ouders van leerlingen, uitgeverijen en lerarenopleidingen. Het college heeft hiermee naast een inhoudelijke ook een procesmatige functie. Het organiseren van op overeenstemming gericht overleg, waarover rapportage plaatsvindt, zal in de praktijk voldoende zijn om invulling te geven aan die procesmatige functie. Van de minister wordt gevraagd het college zo te positioneren dat het kan letten op alle processen rond curriculumonderhoud, coördinerend op kan treden met betrekking tot de uitvoering van alle hiermee bedoelde werkzaamheden en daarover aan hem en de Tweede Kamer te rapporteren. Het college adviseert de minister en

de Tweede Kamer, de minister heeft ten principale de doorzettingsmacht en het bestuurlijk vermogen om ketenpartners van een opdracht te voorzien en daarmee ontwikkelingen in gang te zetten.

Het beoogde college zal besluiten voorbereiden, de ketenpartners in hun rol laten functioneren en ook het veld beter betrekken bij processen van curriculumherziening. Dat vraagt om een verbindende, relationele en waar nodig coördinerende rol zowel met betrekking tot alle betrokken partners in de curriculumketen als met het onderwijsveld. Het college coördineert niet de concrete werkzaamheden van de verschillende actoren en ketenpartners, maar het samenspel van alle werkzaamheden met het oog op een gelijkgericht proces. Dat hoort bij de richtende taak van het college, waarbij vooraf vastgestelde onderwijsdoelen (rationale) leidend zijn. Zo ontstaat samenhang in het proces.

Rollen van het college voor het curriculum



Monitoren



Signaleren



Adviseren



Coördineren

Om rechtstreeks te kunnen communiceren met leraren en schoolleiders moeten nieuwe representatieve vormen van overleg worden ingericht. Deze inbreng van onderaf, georganiseerd in 'platforms', staat los van de huidige sectorraden of belangenorganisaties in het veld. Belangrijk is dat de selectie van deze stem van de professie objectief en representatief gebeurt, waarbij enige screening plaatsvindt en scholen en onderwijsorganisaties zich herkennen in dergelijke platforms. Leraren die hun inbreng leveren, moeten kunnen gelden als vertegenwoordigers van de beroepsgroep. De representatie van leraren en schoolleiders is inhoudelijk gericht en beoogt de ontwikkeling en verbetering van het curriculum, maar ook de versterking van de curriculumbekwaamheid. Hieraan zal bij de opbouw van een systemische aanpak nadere uitwerking moeten worden gegeven. Vakverenigingen en andere lerarencollectieven kunnen hierin een belangrijke rol spelen.

Wordt het curriculumstelsel ingericht volgens deze opzet, dan ontstaat een curriculumketen die compleet is en recht doet aan ieders rol en positie. De toevoeging van een permanent college voor het curriculum aan dit landschap dient te worden gezien als bijdrage aan een meer samenhangend, effectief en efficiënt werkend stelsel, waarmee ook het sturingsprobleem kan worden opgelost. De overheid zal moeten voorzien in (wettelijke) maatregelen om deze structuur verder in te richten. In het vervolg van dit hoofdstuk worden de taken van de belangrijkste actoren beschreven. Tot slot komt de vraag aan de orde hoe te kijken naar de positie van het beoogde college voor het curriculum in meer juridische zin.

3.1 Onafhankelijk college voor het curriculum

In de toekomst kent Nederland een college voor het curriculum dat monitort, signaleert en de minister adviseert over de inhoudelijke ontwikkeling, samenhang en werking van het formele curriculum en over de momenten waarop kleinere of grotere herzieningen dienen plaats te vinden. Het college betreft informatie uit wetenschap, samenleving, politiek en het

onderwijsveld bij keuzes die gemaakt moeten worden. Het college heeft adviestaken op zowel de inhoud als op het proces. Van deze monitor-, signalerings- en adviesrol zal een richtende en coördinerende werking uitgaan die kan worden beschouwd als een vorm van governance. De minister draagt daar naar eigen inzicht aan bij in beleidsreacties op de rapportages van het college en door verzoeken neer te leggen bij het college.

Het college is breed samengesteld en bevat zowel wetenschappers als curriculumexperts. Wetenschappers kunnen worden gerekruteerd uit uiteenlopende disciplines. Onder curriculumexperts worden gerekend deskundigen uit de opleidings- en onderwijspraktijk. Het college is niet bedoeld als afspiegeling van de samenleving en bevat geen vertegenwoordigers van sectoren of belangenorganisaties. In de casus van Vlaanderen en Schotland bleek de verlamme werking wanneer particuliere onderwijsbelangen behartigd worden via de centrale curriculumtafel. De omvang hoeft niet groter te zijn dan 10-15 leden.

Het college is onafhankelijk en verwerft legitimiteit door de manier waarop hij informatie uit wetenschap, samenleving en het onderwijsveld betreft en weegt in zijn oordeelsvorming. Uiteraard moet de inzet zijn dat adviezen van zodanige kwaliteit zijn dat ze als gezaghebbend gelden en breed kunnen worden omarmd. De doorzettingsmacht berust geheel bij de minister. Bij de aanvang van zijn werkzaamheden richt het college in overleg met de ketenpartners en het ministerie gestandaardiseerde werkprocessen in. Deze zorgen voor heldere procedures die gevolgd gaan worden en die het college, de ketenpartners en het onderwijsveld verbinden in een gelijkgericht werkproces.

Het college heeft een permanente status en komt vier tot zes keer per jaar bijeen. Er dient een infrastructuur te worden ingericht die monitoring op alle niveaus mogelijk maakt. Met inbreng van de monitoring door SLO monitort het college het beoogde curriculum. Over het bereikte curriculum brengen leraren en schoolleiders onafhankelijk informatie op de tafel van het college. Het college brengt jaarlijks een rapport uit. Er wordt een cyclus ingericht die het mogelijk maakt om eens in de tien jaar het hele curriculum voor het funderend onderwijs tegen het licht te houden. Het college bewaakt deze cyclus, monitort de werking van de curriculumketen, verbindt de functies die vervuld moeten worden aan de diverse tafels en voert regelmatig overleg met alle partners in de keten.

Het college rapporteert aan de minister en de Tweede Kamer. In zijn reactie geeft de minister aan hoe hij de adviezen van het college weegt, welke besluiten hij neemt op basis van die adviezen en welke verzoeken hij neerlegt bij het college of bij een van de wettelijke ketenpartners. Het college beschikt over middelen voor eigen aanvullend onderzoek en wordt ondersteund door een bureau met medewerkers. Dat bureau ondersteunt het college door het verzamelen van informatie, het inrichten van het werkproces van het college, en bij de voorbereiding van curriculumherzieningstrajecten. Ook zal het college zich verstaan met uitgeverij en lerarenopleidingen en de kring aan omliggende systeempartners. Het college zal proberen tot afspraken te komen over wat er nodig is ter versteviging van het uitgewerkte en uitgevoerde curriculum en het opleiden van curriculumbewuste leraren en schoolleiders.

3.2 OCW

De minister is verantwoordelijk voor het formele curriculum: de wettelijk vastgelegde kerndoelen, eindtermen, examenprogramma's en referentieniveaus die ook als deugdelijkheidseisen gelden. De minister stuurt de wettelijke ketenpartners aan die een specifieke taak hebben in het gereed maken van deze leerplankaders voor gebruik en verdere uitwerking in het onderwijs. De wettelijke ketenpartners en het college voor het curriculum dienen een eigen plaats te hebben in de wet. Het college adviseert de minister en moet het

proces 'richten' en zorgen dat die richting, bepaald na politieke besluitvorming, gevolgd wordt. De ketenpartners moeten het proces inrichten, zodat scholen met wettelijk vastgelegde leerplankaders kunnen werken.

De rijksoverheid is verantwoordelijk voor deugdelijk onderwijs. De deugdelijkheidseisen vormen een belangrijk instrument om de kwaliteit van het onderwijs te toetsen. Deugdelijk onderwijs impliceert dat de overheid heeft te voorzien in een actueel wettelijk leerplankader en de uitvoering en uitwerking daarvan bewaakt. Daartoe richt de overheid het college voor het curriculum in om in samenspraak met de samenleving, de wetenschap en het onderwijsveld te zorgen voor het maken van goede en transparante keuzes met betrekking tot de leerplankaders, voor het voorzien in goede procedures en voor een soepel en doelgericht beloop van alle werkzaamheden rond het onderhoud van het formele curriculum.

3.3 De organisaties in de curriculumketen

SLO

De positie van SLO verandert in beginsel niet. Aan de bevoegdheden van SLO hoeft ook niets te worden gewijzigd. De inpassing van een college voor het curriculum is bedoeld om wettelijke ketenpartners te laten doen waar ze goed in zijn. Voor SLO is dat de ontwikkeling van leerplankaders voor het onderwijs en het adviseren daarover, mede op basis van eigen monitoring en evaluaties van leerplankaders en -middelen. SLO ontwikkelt wat uiteindelijk door de minister wettelijk moet worden vastgelegd in het landelijk curriculum. Alle kennis die daarvoor nodig is kan SLO zelfstandig mobiliseren. Leerplanontwikkeling kent een eigen veld van deskundigheid en dat is in Nederland belegd bij SLO. Ook heeft SLO een eigen evaluatie- en monitorfunctie en dan met name met betrekking tot het uitgevoerde curriculum. Kennis van de manier waarop het formele curriculum wordt ingezet op scholen en daar ten uitvoer wordt gebracht is momenteel te beperkt voorhanden. SLO moet meer armslag krijgen om ook dit type evaluatie en monitoring uit te voeren en kennis over het uitgevoerde curriculum te verzamelen.

SLO ontvangt opdrachten vanuit het ministerie van OCW en onderhoudt een werkrelatie met het college voor het curriculum, met de andere wettelijke ketenpartners en met het onderwijsveld.

CvTE en Cito

Ook de positie van CvTE en Cito verandert in beginsel niet. Het CvTE is een college dat de minister adviseert met het oog op diens verantwoordelijkheid voor de examenprogramma's. Cito maakt de examens.⁵⁵ Zowel Cito als CvTE doen zelf onderzoek ondersteunend aan hun werk en maken ook gebruik van ander onderzoek. In het ontsluiten van wetenschappelijk onderzoek kunnen deze organisaties en een landelijk college voor het curriculum elkaar vinden. Informatie uit de examenketen dient te worden meegewogen bij besluitvorming in de curriculumketen en vice versa.

Curriculumplatforms (leraren en schoolleiders)

Om leraren en schoolleiders een gestructureerde inbreng te geven in de curriculumketen worden er platforms ingericht per leergebied of (cluster van) vakken per schoolsoort. Deze platforms verzamelen evaluaties met betrekking tot het gerealiseerde curriculum op scholen en brengen deze in op de andere tafels. Deze evaluaties hebben een signaleringswaarde op

⁵⁵ Cito maakt jaarlijks de centrale eindtoets po en de centrale examens in het vo en mbo. Onderdeel van deze taak is het onderzoek doen en advies uitbrengen over onderwerpen die raken aan centrale toetsen en examens, zoals de curriculumvernieuwing, overgang po naar vo, maatwerk en flexibilisering. Jaarlijks voert Cito onderzoeks- en innovatieprojecten uit die meet- en volginstrumenten opleveren voor in de klas.

grond waarvan het college voor het curriculum advies kan voorbereiden ter verbetering of herijking van het formele curriculum. De inrichting van dergelijke platforms valt onder verantwoordelijkheid van het ministerie of van het college voor het curriculum. De vragen die aan deze platforms worden voorgelegd gaan uit van het landelijke college voor het curriculum dat hierover overleg voert met SLO.

Om daadwerkelijk invulling te kunnen geven aan de inbreng van leraren en schoolleiders, worden voor dit werk tijd en gelegenheid beschikbaar gesteld. Er dient een professionele structuur te ontstaan als functie van het onderwijsveld ter versterking van collectief curriculumbewustzijn. De casus Ierland laat zien dat deze aanpak al elders gevolgd wordt en ook werkt. De inrichting van dergelijke platforms kan de minister opdragen aan het college voor het curriculum. In dit systeem keren ervaringen van leraren en schoolleiders vanuit hun domein terug op de centrale tafel van het college waar gelet wordt op de ontwikkeling van het curriculumgebouw als geheel.

Overige actoren in het veld

Naast formele partners in de curriculumketen zijn er ook andere actoren in het veld, waarmee afstemming nodig is. Allereerst moet hierbij worden gedacht aan de Inspectie. De Inspectie heeft een onafhankelijke positie en een eigen opdracht. Zoals we geconstateerd hebben in paragraaf 2.3 raakt het werk van de Inspectie aan het werk van het college als het gaat om het inrichten van een goede curriculum informatie-infrastructuur.

Ook moet er aandacht zijn voor de rol van de educatieve uitgeverijen die hun methodes baseren op kerndoelen, eindtermen, examenprogramma's, syllabi en referentieniveaus. Het is goed hierover van tijd tot tijd overleg te voeren om door alignment meer effect te sorteren. Datzelfde geldt voor de lerarenopleidingen. Het is van groot belang dat opleidingen aandacht besteden aan curriculumbekwaamheid en 'curriculum leaders' opleiden.

Tot slot is het van belang relaties te onderhouden met onderzoeksinstituten als NRO en onderzoekscentra op hogescholen en universiteiten. In deze contacten speelt de vraag naar gewenste onderzoeksgegevens voor zowel het college voor het curriculum als voor organisaties als SLO en CvTE.

3.4 Rol en positie van het college

De vraag zal zijn welke vorm en wettelijke basis aan het college voor het curriculum moeten worden toegekend. Het antwoord op die vraag hangt direct samen met de aard en toegekende taken van zo'n college. Voorop staat de adviestaak. Het college wordt geacht de minister en de Tweede Kamer, gevraagd en ongevraagd, te adviseren over keuzes met betrekking tot de inrichting en werking van het formele curriculum. Dit vraagt om een zekere autoriteit en initiërend vermogen. Het is echter onwenselijk om een nieuw orgaan met bestuurlijke bevoegdheden toe te voegen. Dat zou bijdragen aan de complexiteit van het veld en ook de rol die de rijksoverheid heeft te spelen onduidelijk maken. Wel is het nodig dat er meer samenhang in de werkzaamheden komt van alle betrokken actoren en partners en dat die werkzaamheden worden gecoördineerd, voor zover er sprake is van wettelijke bevoegdheden.

De commissie bepleit de instelling van een onafhankelijk adviescollege voor het curriculum om op afstand van de politiek de periodieke herijking van het curriculum voor te kunnen bereiden en te bewaken.⁵⁶ Dit college moet onafhankelijk opereren van alle belangen en stemmen die er zijn rond het curriculum. Daarom pleit de commissie niet voor een extra dienst op het ministerie. Dat komt het draagvlak van de voorstellen in het veld niet ten

⁵⁶ Dit sluit aan bij de observatie van de Onderwijsraad, herhaald in de nadere adviesaanvraag, dat zo'n college tegemoetkomt aan de wens curriculumonderhoud op enige afstand van de politiek en het ministerie te doen plaatsvinden.

goede. Voorbeelden uit andere landen (onder meer Vlaanderen, Schotland en Ierland) illustreren dit. Wat door de commissie wordt beoogd is een college als adviesorgaan met als bijkomende taak de complete curriculumketen in zijn werking te bewaken. Daartoe dient het college relevante informatie te kunnen monitoren op basis waarvan problemen en trends kunnen worden gesignaleerd en vervolgens de noodzakelijk geachte aanpassingen in (onderdelen van) het beoogde curriculum kunnen worden geïnitieerd.

Van welk type zou dit college moeten zijn? Binnen het spectrum aan organisatievormen binnen de rijksoverheid zijn er verschillende mogelijkheden. Bij beschouwing daarvan worden de volgende randvoorwaarden in acht genomen: het college dient een zelfstandige onafhankelijke positie te krijgen en moet kunnen adviseren over de noodzakelijk geachte curriculumbijstellingen, curriculumbeleid in brede zin en moet kunnen toezien op het functioneren van het systeem van periodieke herijking. Alleen vanuit een zelfstandige onafhankelijke positie kan het college bijdragen aan een onpartijdig en breed gedragen proces van curriculumvernieuwing. Internationale voorbeelden en deskundigen ondersteunen deze redenering en geven aan dat een systeem van periodieke herijking van het curriculum alleen kans van slagen heeft als het wordt georganiseerd buiten het bestaande speelveld van gevestigde onderwijsbelangen.

Een eerste mogelijkheid is het college te beschouwen als een orgaan zoals de Onderwijsraad dat is. Er zijn echter enkele belangrijke verschillen tussen het beoogde college en de Onderwijsraad. De Onderwijsraad is weliswaar een adviescollege maar adviseert over het algemeen breed over onderwijsbeleid en is niet ingericht voor de functie die nu voor het college voor het curriculum is voorzien. Zijn adviezen zijn van andere aard dan de adviezen van het college die meer toegespitst, technisch, operationeel en repeterend van karakter zullen zijn. Ook de omvang van de werkzaamheden en van het beoogde college is moeilijk in te passen in de huidige organisatiestructuur van de Onderwijsraad.

Daarnaast zijn er drie opties die overwogen kunnen worden. De eerste optie is een orgaan volgens de Kaderwet Adviescolleges. Dat onderstreept dat adviseren de primaire taak is van het college. Ook kan de onafhankelijke positie op deze manier goed geborgd worden. Een tweede optie neemt de mogelijkheid van sturing als uitgangspunt en leidt bijvoorbeeld tot de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan (zbo), zoals het CvTE dat is op het terrein van de examens. Het CvTE adviseert de minister en kan uitvoeringsbesluiten nemen met rechtsgevolgen op basis van een wettelijke opdracht. In deze optie is er wel zelfstandigheid, ook is er bestuurlijk vermogen, maar geen volstrekt onafhankelijke positie ten opzichte van de minister en geen mogelijkheid te adviseren over beleidszaken. Een derde optie is de instelling van een rechtspersoon met een wettelijke taak (rwt). In dat geval voert het college een beperkte taak uit die in wet- of regelgeving is omschreven en waarbij het accent ligt op uitvoering. De precieze taken van het college voor het curriculum op het gebied van monitoring, signalering en advisering worden in dat geval vastgelegd in de wet. Bij de tweede en derde optie wordt niet voldaan aan de hiervoor geformuleerde randvoorwaarden.

Naar het oordeel van deze commissie dient er geen bestuurlijk orgaan (optie 2) te worden ingericht, net zomin als een uitvoeringsorgaan met een wettelijke taak (optie 3). Optie 1, een orgaan volgens de Kaderwet Adviescolleges, ligt het meest voor de hand. Deze optie doet recht aan de belangrijkste functies van het in te richten college, te weten: monitoren, signaleren en adviseren. Daarnaast doet het recht aan de noodzakelijk geachte eigenstandige en onafhankelijke positie.

De casus Ierland

Ierland heeft, net als Finland, een staande organisatie voor curriculumontwikkeling: *Irish National Council for Curriculum and Assessment*. Dit is geen agentschap, maar een raad. In deze raad is het onderwijsveld vertegenwoordigd en vallen de belangrijkste beslissingen. Vervolgens worden die beslissingen uitgewerkt in het formele curriculum voor scholen.

Een dergelijke constructie zorgt vanzelfsprekend voor veel legitimiteit van onderop. Dat wat het *Irish National Council* besluit, samen met stakeholders, heeft een breed draagvlak.⁵⁷ Dit was ook de situatie in Nederland tot midden jaren 1990, toen er bij SLO gewerkt werd met een Bestuursraad, waarin het veld vertegenwoordigd was. Het nadeel van deze constructie is dat overleg stroperig kan worden en het lang duurt voordat herzieningen tot stand komen.

Een ander probleem is dat in deze constellatie, waar veel onderwijsbelangen gediend moeten worden, het moeilijk is de samenhang in het curriculum te bewaken. Curriculumherziening in Ierland richt zich, net als in Nederland, op losse vakken en trajecten. Ook deze processen verlopen traag. Recent heeft de Ierse minister van Onderwijs gevraagd op welke manier hierin verandering kan worden aangebracht. In Ierland overweegt men momenteel over te gaan tot stelselwijziging om sneller en efficiënter te kunnen werken.

In de Ierse situatie wordt verder gezocht naar manieren om leraren toe te rusten en meer curriculumbekwaam te maken. Dit is verwoord in een gezamenlijk document 'Joint Statement on Principles and Implementation':

"All teachers of each subject involved in teaching and assessing the classroom-based components in the school will engage in Subject Learning and Assessment Review meetings where they will share and discuss samples of their assessments of students' work and build common understanding about the quality of students' learning."⁵⁸

De hier bedoelde meetings bieden een platform voor curriculumontwikkeling binnen de school.⁵⁹ Voor de bijeenkomsten krijgen scholen tijd, persoonlijke steun en materiële ondersteuning in de vorm van uitgewerkte voorbeelden. De bijeenkomsten spelen een sleutelrol bij het ontwikkelen van een collegiale en professionele cultuur en het opbouwen van expertise met betrekking tot het curriculum en de inpassing ervan binnen de school.

⁵⁷ Om de Ierse context te kunnen duiden is het van belang te weten dat het creëren van draagvlak een stevige opdracht was vanwege de bijzonder sterke positie van de lerarenvakbonden.

⁵⁸ [Junior Cycle Joint Statement Principles and Implementation 22 May 2015 \(assets.gov.ie\)](https://assets.gov.ie). p. 5

⁵⁹ Dempsey, M., Doyle, A., & Looney, A. (2021). [The craft of curriculum making in lower secondary education in Ireland](#). In M. Priestley, T. Soini-Ikonen, S. Alvunger, & S. Philippou (Eds.), *Curriculum making in Europe: Policy and practice within and across diverse contexts* (pp. 199-222). Bingley: Emerald.

4. Naar een systeem van periodieke herijking

Hoe ziet een systeem van periodieke herijking van het curriculum voor het funderend onderwijs eruit? Na het beschrijven van de inrichtings- en sturingsvraagstukken in de curriculumketen is er een beeld nodig van het proces van periodieke herijking zelf. Er moet in de komende jaren toegewerkt worden naar een cyclische aanpak, met vaste beslismomenten en duidelijke doelstellingen. Er moet een werkwijze komen die over een lange reeks van jaren consequent volgehouden kan worden om zo structuur, rust en regelmaat in het onderwijs te brengen. Hiervoor is een wettelijke verankering vereist.⁶⁰ De invoering van een dergelijke systemische aanpak is noodzakelijk om de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs te kunnen borgen en om voorbij te komen aan de ad-hoc-aanpak die kenmerkend is voor de huidige werkwijze. Een dergelijke cyclische aanpak stelt alle betrokken actoren in staat het curriculum van het hele funderend onderwijs met een vaste regelmaat en transparante procedures de revue te laten passeren en tijdig van noodzakelijke bijstellingen te voorzien.

Deze aanpak kent een aantal vaste elementen of stappen die samen de cyclus vormen. In internationaal vergelijkend perspectief keren deze vaste elementen terug in landen met een ontwikkeld onderwijsstelsel die al langer vertrouwd zijn met deze structurele aanpak van het landelijk curriculum. Dit hoofdstuk beschrijft deze stappen. De nadere vormgeving ervan en coördinatie dient -zoals eerder bepleit- bij een centraal orgaan te worden belegd, in de Nederlandse situatie bij een landelijk college voor het curriculum. Dat is de plek waar alle relevante informatie samenkomt, overzicht bewaard kan worden en weloverwogen besluiten voorbereid kunnen worden. Vervolgens wordt in dit hoofdstuk beschreven hoe periodiek onderhoud, verdeeld in cycli van verschillende lengte eruit kan zien. Tot slot volgt een aantal opmerkingen over de betekenis hiervan voor de kwaliteit van het onderwijs. Uiteraard kan dit slechts een schets op hoofdlijnen zijn en zal dit voorstel verder moeten worden uitgewerkt.

4.1 Vaste stappen in een cyclische benadering

In een compleet proces van periodieke curriculumherziening worden de volgende stappen systematisch doorlopen (zie voor een nadere uitwerking bijlage 2, paragraaf 2.2):

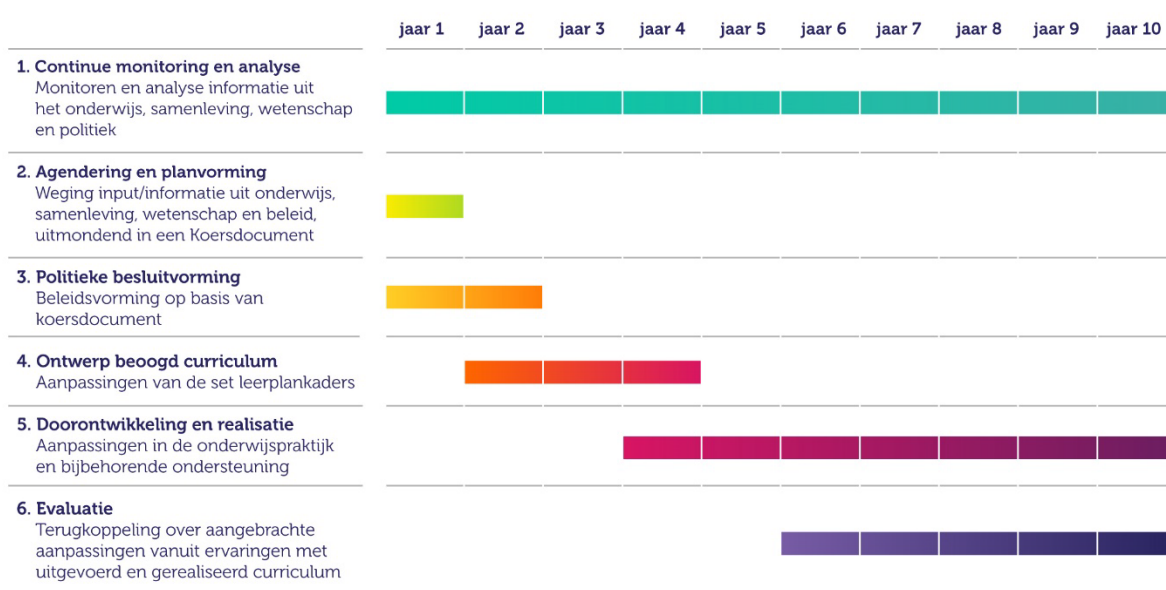
1. Continue monitoring en analyse van het beoogde, uitgevoerde en gerealiseerde curriculum en informatieverzameling c.q. trendanalyse vanuit onderwijs, wetenschap, samenleving, politiek, mede in afstemming met de Inspectie, SLO en het CvTE.
2. Signalering en planvorming met betrekking tot noodzakelijk geachte wijzigingen in het beoogde curriculum, zorgvuldig redenerend vanuit de beoogde samenhang van dat beoogde curriculum. Aan de hand van een vooraf vastgesteld repertoire aan interventies kan gekozen worden voor een plan van aanpak. Voorstellen worden vastgelegd in een koersdocument dat als advies aan de minister wordt voorgelegd. Voorstellen worden mede gewogen in het licht van langetermijndoelstellingen met betrekking tot de ontwikkeling van het curriculum als geheel (mede aan de hand van een rationale).
3. Politieke besluitvorming op basis van dit advies met betrekking tot herzieningstrajecten. Instemming van de minister met voorgestelde herzieningen, toekenning van (extra) middelen om deze te realiseren, opdrachten aan SLO en het college voor het curriculum.
4. Ontwikkeling of bijstelling van onderdelen van het beoogde curriculum (kerndoelen, referentieniveaus, eindtermen en examenprogramma's). Deze leerplankaders worden

⁶⁰ Onderwijsraad (2018). Briefadvies curriculumvernieuwing

in concept ontwikkeld door SLO in samenspraak met het onderwijsveld, voorgelegd aan het college voor advies en vervolgens voorgelegd aan de minister ter finale besluitvorming.

5. Doorontwikkeling en realisatie. Op basis van genomen besluiten zorgt SLO in opdracht van OCW en in samenspraak met andere ketenpartners voor de daadwerkelijke bijstelling van het beoogde curriculum. Steun van ketenpartners en diverse andere partners in de educatieve infrastructuur (denk aan educatieve uitgeverij, lerarenopleidingen, etc.) is nodig voor de realisatie daarvan in het onderwijs.
6. Evaluatie van de uitvoering en realisatie van de curriculumbijstelling binnen de onderwijspraktijk. Hierbij gaat het om een specifieke vorm van informatieverwerking, gericht op de aangebrachte veranderingen in het curriculum, met het oog op tussentijdse bijstellingen.

Tijdpad periodieke herijking uitgaande van een cyclus van tien jaar ('bij groot onderhoud')



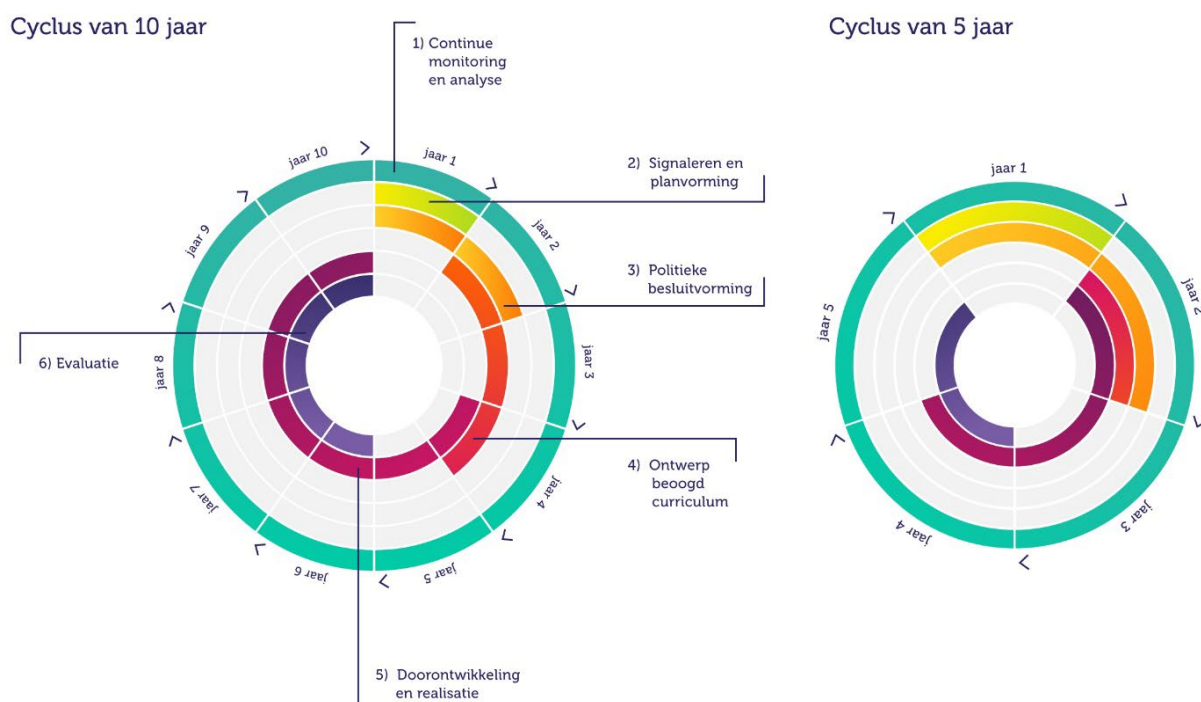
4.2 Duur van de cycli

In een complete curriculumaanpak zou een algehele herziening ('groot onderhoud') van een leergebied of vak – als daartoe besloten wordt - neerkomen op een te doorlopen cyclus van ongeveer tien jaar. Dit is nodig vanwege de ontwikkel-, realisatie- en doorlooptijd. Het veld moet ervaring kunnen opdoen met het nieuwe curriculum en dat betekent dat in elk geval alle cursusjaren van een schoolloopbaan er minimaal een jaar mee gewerkt moeten hebben.⁶¹ Dat zou dan bijvoorbeeld voor het primair onderwijs acht jaar zijn en voor het vmbo vier jaar. Vervolgens moet rekening worden gehouden met ontwikkel- en implementatietijd. Daarmee komt een vaste cyclus tot stand in een complete aanpak van periodieke curriculumherijking.

⁶¹ Akker, J. van den (2018). *Developing curriculum frameworks: a comparative analysis. Overview report of a study commissioned by the Irish Council for Curriculum and Assessment (NCCA)*. p. 6-9

Op basis van de evaluatie en analyse wordt dus bepaald wat er periodiek moet gebeuren. Naast 'groot onderhoud', ondergebracht in een vaste cyclus per leergebied of vak, kunnen er kortere cycli nodig zijn met dezelfde zes stappen waarin op basis van monitoring (stap 1), signalering en advies (stap 2), tot tussentijdse kleine aanpassingen wordt besloten (stap 3). In dat geval kunnen tussentijds door SLO aanpassingen worden ontwikkeld (stap 4) die vervolgens worden uitgewerkt en uitgevoerd in het onderwijs (stap 5). Ook deze kleinschaliger herzieningen vragen om gerichte curriculumevaluatie (stap 6). Dit zal onderdeel uitmaken van de rapportage van het college aan de minister.

Tijdpad periodieke herijking



Voor de inrichting en consequente uitvoering van deze cycli is regie nodig. Cycli voor groot onderhoud hoeven niet allemaal op hetzelfde moment te beginnen. Er moet consequent gelet worden op en gewerkt worden vanuit samenhang binnen het geheel aan leerplankaders en binnen de herzieningstrajecten, met het oog op de bevordering van consistentie in het uitgewerkte en uitgevoerde curriculum. Een intelligente spreiding over de tijd is nodig, mede om differentiatie in aanpak mogelijk te maken. Het is goed mogelijk te differentiëren en de cycli van het primair onderwijs, vmbo, havo/vwo op verschillende momenten te laten aanvangen, mits de samenhang en doorlopende leerlijnen daarbij in het oog worden gehouden. Daarbinnen kan nog worden gelet op clusters van vakken, waarvoor het nuttig is dat zij herzieningstrajecten in samenhang doorlopen. Deze spreiding en werkverdeling moeten worden opgenomen in een overkoepelend werkplan waarin voor een langere termijn een aanpak wordt beschreven. Op den duur zal deze aanpak zich inregelen en ontstaan structuur, regelmaat en daarmee een zekere voorspelbaarheid van het herzieningsprogramma.

4.3 Tot slot: versterking van curriculumexpertise

De inrichting van een systeem van periodieke herijking is een noodzakelijke stap. De invoering hiervan is broodnodig en urgent, want Nederland leeft op dit punt al te lang onder haar stand. Een goed verzorgd curriculum is de ruggengraat van goed onderwijs. Hoewel een noodzakelijke en urgente stap, is het ook slechts het begin. Goed en eigentijds onderwijs omvat uiteraard veel meer. Ook de bezinning op een goed ingericht curriculum omvat veel meer. Er is meer kennis en gerichte expertise nodig van wat een goed curriculum behelst en hoe en met wie een curriculum op alle niveaus het beste ontwikkeld kan worden. In die doordenking zou een landelijk college voor het curriculum het voortouw moeten nemen en een initiërende rol moeten spelen.

Vraagstukken rond doorlopende leerlijnen en samenhang en andere grote curriculumthema's vragen om bredere expertise dan nu in Nederland voorhanden is. Curriculumontwikkeling heeft raakvlakken met onderwijskundige, pedagogische, organisatorische en leerpsychologische inzichten. Die worden nu niet of slechts stuksgewijs betrokken bij vraagstukken van curriculumontwerp en -ontwikkeling. Hier is nog veel winst te boeken, mede in samenspraak met bijvoorbeeld het NRO en onderzoekers in het hoger onderwijs en onderzoeksinstituten. Het richten en organiseren van een kennis- en informatie-infrastructuur op deze terreinen met allerhande partners dient behartigd te worden de komende jaren. Hierin kan het college voor het curriculum een coördinerende rol spelen.

Het college voor het curriculum dient het tot zijn taak te rekenen de 'state of the art' te bewaken als het gaat om het ontwerpen en ontwikkelen van het curriculum. Daartoe organiseert het monitoronderzoek - indien nodig met eigen aanvullend onderzoek - en geeft door middel van adviezen impulsen ter verbetering van aanpak en uitvoering. In het onderwijs hangen veel didactische en onderwijskundige aanpakken samen met een goed ingericht curriculum. Het is belangrijk dat curriculumdeskundigheid op scholen toeneemt. Dat zal helpen om de kwaliteit van het onderwijs op alle lagen en niveaus een impuls te geven. Het college voor het curriculum ondersteunt dat in de toekomst door het gesprek hierover te initiëren en partners op dit punt bij elkaar te brengen. Curriculumbekwaamheid op alle niveaus van curriculumonderhoud levert een sterke impuls op voor de kwaliteit van het onderwijs.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

1. Onderhoud van het wettelijk vastgelegde landelijk curriculum (kerndoelen, eindtermen en examenprogramma's en referentieniveaus) stagneert. Herzieningsprocessen duren te lang, de aanpak is te versnipperd. Er is geen sprake van een goede dynamiek, waardoor steeds interventies van buitenaf nodig zijn om voortgang te boeken. Dit alles komt de kwaliteit van het onderwijs niet ten goede.
2. De aanpak van curriculumonderhoud kent ernstige systeemtekorten. Het ontbreekt aan gestandaardiseerde processen van werken, waardoor niet duidelijk is wie wanneer wat moet doen. Leraren, schoolleiders, ketenpartners, educatieve uitgeverijen en andere actoren hebben zelf onvoldoende bevoegdheid of doorzettingsmacht om de stagnatie te doorbreken. Het werk rond curriculumonderhoud kent een inrichtingsprobleem en een sturingsprobleem.
3. Studie van (internationale) curriculumontwikkelprocessen levert op dat er steeds drie hoofdfuncties worden behartigd binnen een complete curriculumketen. Deze kunnen worden samengevat in de drieslag: richten - inrichten - verrichten. Het gaat om de voorbereiding van curriculumonderhoud, het ontwerpen van nieuwe curriculumkaders en het realiseren van goed onderwijs door leraren met leerlingen. Deze functies vormen een cyclus. De eerste functie is in Nederland vacant, de derde is zwak ontwikkeld. Deze systeemtekorten illustreren het inrichtingsprobleem rond curriculumonderhoud.
4. Om te voorzien in de richtende functie is het van belang over te gaan tot de instelling van een permanent college voor het curriculum. Dat college is nodig om de voorbereiding van curriculumonderhoud op enige afstand van de politiek en het ministerie te laten plaatsvinden. In dat proces moeten stemmen uit de samenleving, wetenschap en onderwijs worden gehoord en onafhankelijk gewogen. Zo'n college is ook nodig om een permanent proces van curriculumonderhoud gaande te houden en te richten vanuit breed geaccepteerde onderwijsdoelen. Dat kan niet gedaan worden door bestaande organisaties.
5. Het nieuw in te richten college dient te worden onderscheiden van zowel de wettelijke ketenpartners (SLO, CvTE en Cito), die geen stelselverantwoordelijkheid hebben en een specifieke wettelijke taak vervullen, als van de scholen en onderwijsorganisaties die een belang vertegenwoordigen. Het college moet kunnen functioneren als onafhankelijk adviesorgaan om de curriculumketen met alle relevante partners goed te laten functioneren. De dynamiek die hierdoor ontstaat, beantwoordt het huidige sturingsprobleem.
6. Leraren en schoolleiders hebben op dit moment geen geborgde inbreng in het proces van landelijk curriculumonderhoud. De stem van de professie wordt niet structureel ingebracht. Dat is een omissie. Leraren, schoolleiders en didactici hebben ervaring met het curriculum zoals het wordt gerealiseerd op scholen. Die ervaring moet systematisch worden ingebracht op alle niveaus van het systeem van periodieke herijking.

7. Om te voorzien in een systeem van periodieke herijking moeten er vaste en variabele cycli van groot en klein onderhoud worden ingericht. Voor de ontwikkel-, realisatie- en doorlooptijd van kerndoelen en eindtermen moet met een cyclus van ongeveer tien jaar worden gerekend. Het college voor het curriculum adviseert over noodzakelijke herzieningen en ziet toe op de inrichting en werking van dit systeem van periodieke herijking.

5.2 Aanbevelingen

De rijksoverheid is stelselverantwoordelijk, ook voor de werking van een deugdelijk stelsel van curriculumonderhoud van het funderend onderwijs, en wordt aanbevolen dit stelsel opnieuw in te richten. Het is nodig zowel het inrichtings- als sturingsprobleem aan te pakken op basis van voorgaande analyse.

1. Richt een permanent en onafhankelijk college voor het curriculum in met een taak om te adviseren over periodiek curriculumonderhoud en over het functioneren van de curriculumketen.
2. Richt een systeem in voor periodieke herijking en veranker dit systeem in wet- en regelgeving. Een systemische, cyclische aanpak zorgt voor regelmaat en kent transparante procedures, waardoor alle betrokken actoren in staat gesteld worden een functionele bijdrage te leveren aan noodzakelijk geachte bijstellingen van het landelijk curriculum. Een dergelijk systeem geeft structuur, rust en regelmaat en dient daarmee de kwaliteit van onderwijs.
3. Geef het college tot taak alle stemmen uit onderwijs, wetenschap, samenleving en politiek en de monitorgegevens over het curriculum (zowel het beoogde als uitgevoerde) aan één tafel bij elkaar te brengen, te signaleren wat nodig is en vervolgens de minister en de Tweede Kamer te adviseren. Landen als Australië, Ierland en Finland kennen een dergelijk orgaan dat als belangrijke schakel opereert tussen het onderwijs en de politiek.
4. De wettelijke ketenpartners vervullen een cruciale rol in het ontwerpen van leerplankaders, examenprogramma's en de implementatie hiervan in het onderwijs, zodat hiermee goed onderwijs gemaakt kan worden. Zij moeten als experts in zowel de curriculum- als examenketen goed kunnen functioneren en daartoe uitgerust worden.
5. Geef leraren en schoolleiders ruimte en tijd om hun curriculumbewustheid en -bekwaamheid verder te ontwikkelen. Daaraan schort het in Nederland, ook in internationaal vergelijkend perspectief. Het is belangrijk dat de stem van de professie meer gaat klinken in zowel de uitwerking als evaluatie van het landelijk curriculum. Geef het college de taak te zorgen dat er lerarenplatforms worden ingericht.
6. Geef het college de taak een informatie-infrastructuur in te richten die dekkende informatie geeft over het te ontwerpen, het uit te voeren en het te realiseren curriculum. Dit vraagt gericht (monitor)onderzoek en het mobiliseren van al bestaande kennis met betrekking tot het curriculum. Het college voor het curriculum moet hierin een coördinerende rol vervullen en kan desgewenst zelf onderzoek initiëren.

Bijlagen

Bijlage 1 Nadere adviesaanvraag OCW



>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

Wetenschappelijke curriculumcommissie
T.a.v. de heer voorzitter prof. dr. Roel Kuiper
Postbus 288
3800 AG AMERSFOORT

**Primair Onderwijs
Voortgezet Onderwijs**
Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon
Tessa van Dorp
T +31 6 52 36 75 10
t.vandorp@minocw.nl

Onze referentie
29862171

Datum **14 OKT. 2021**
Betreft Nadere adviesaanvraag

Geachte leden van de wetenschappelijke curriculumcommissie,

Conform het startdocument met de taak- en opdrachtomschrijving van de wetenschappelijke curriculumcommissie d.d. 21 september 2020, ontvangt u hierbij een nadere specificering van de adviesaanvraag voor een tussenadvies gericht op de inrichting van het systemisch bijstellen van het curriculum van het funderend onderwijs. Sinds uw start in september 2020 heeft u uw taak voortvarend opgepakt en drie relevante tussenadviezen en een verdiepende studie over het curriculum uitgebracht. Met deze vier rapportages heeft u invulling gegeven aan de drie eerstgenoemde taken a, b en c uit het instellingsbesluit. Deze nadere adviesaanvraag voor het vierde tussenadvies is onderdeel van taak e van het instellingsbesluit.

Met uw adviezen en aanbevelingen legt u een fundament voor een gemeenschappelijke curriculumarchitectuur. Het vierde tussenadvies dat ik u vraag, ziet toe op het onderhouden van deze architectuur en daarmee op het zorgdragen voor een toekomstbestendig curriculum.

1. Nadere adviesaanvraag voor het vierde tussenadvies: systemische curriculumbijstelling

De commissie wordt gevraagd om te adviseren hoe een systemische curriculumbijstelling als functie kan worden ingepast in de curriculumketen en welke vorm hiervoor het meest geschikt is.

De Onderwijsraad heeft in 2014 en 2018 geadviseerd om een structuur van periodieke herijking van het curriculum in te richten. De Onderwijsraad adviseerde om hiervoor een permanente commissie voor periodieke herijking van het curriculum in te stellen.¹² In haar adviezen heeft de Onderwijsraad aangeraden een systeem van periodieke herijking in te richten als oplossing om curriculumvernieuwing minder ad hoc plaats te laten vinden. Het advies van de Onderwijsraad om voor de periodieke herijking een permanente commissie in te stellen is ingegeven door de wens de herijking van het curriculum meer op afstand van politiek en het ministerie te plaatsen dan nu het geval is.

¹ Onderwijsraad (2014) Een eigentijds curriculum.

² Onderwijsraad (2018) Curriculumvernieuwing.

De systematiek van het bijstellen dient erop gericht te zijn om het curriculum toekomstgericht te onderhouden, waardoor jongeren worden opgeleid, toegerust en gevormd (kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming), in staat worden gesteld om deel te nemen aan de steeds veranderende maatschappij én waarmee ze goed voorbereid zijn op de eisen die het vervolgonderwijs aan hen stelt. In de systematiek wordt een zorgvuldige balans gezocht tussen dynamische curriculumbijstelling en continuïteit zodat het onderwijs ook rust en regelmaat in zijn maatschappelijke opdracht ervaart. Dat betekent ook dat er rekening wordt gehouden met de uitvoeringsconsequenties en doorlooptijden van curriculumbijstelling. Ook bestaat binnen de systematiek aandacht voor vaste en variabele doorlooptijden en voor korte en langere cycli. Ik vraag u hierbij ook aandacht te hebben voor periodieke curriculumbijstellingsaanpakken die in andere landen operationeel zijn.

Criteria

Graag geef ik de commissie enkele criteria mee als basis voor haar advisering waarbij zij ook gevraagd wordt om te reflecteren op deze criteria. Deze criteria zijn gericht op een systemische aanpak voor het bijstellen van het curriculum. Het zijn niet de concrete doelstellingen van een (lopende) curriculumbijstelling.

De inrichting van een systematiek voor curriculumbijstelling dient...

1. ...erop gericht te zijn om ruimte te laten om leergebieden/vakken/schoolsoorten met een wisselend tempo bij te stellen, aangezien niet alle maatschappelijke en wetenschappelijke ontwikkelingen gelijk oplopen (variabele cyclus) en daarnaast met een vaste tijdsinterval het gehele curriculum voor het funderend onderwijs toekomstgericht te evalueren (vaste cyclus).
2. ...curriculumontwikkelingen vanuit de rationale van het onderwijs (persoonsvorming, socialisatie en kwalificatie) en vanuit een breed maatschappelijk perspectief te bezien: onder andere vanuit het funderend onderwijs, het vervolgonderwijs³, het bedrijfsleven, de maatschappij en de wetenschap.⁴
3. ...samenhang en doorlopende leerlijnen in de onderwijsinhoud te bevorderen, en ten goede te komen aan de uitvoerbaarheid van de onderwijsinhoud.⁵
4. ... bij te dragen aan transparantie in keuzes die worden gemaakt in het bijstellen van het beoogde curriculum.
5. ... rekenschap te geven van de gehele keten van curriculumontwikkeling waaronder ook uitvoering, implementatie en toetsing van het curriculum. Heldere eisen aan de curriculumketen en een heldere rolverdeling tussen alle betrokken partijen zijn de standaard.
6. ... rekening te houden met het voornemen van de rijksoverheid om een compacte en krachtige overheid te zijn. Bij voorkeur krijgt de functie van een periodieke herijking een plek in de huidige keten van curriculumontwikkeling. De commissie wordt dan ook gevraagd in haar advies alternatieven aan te dragen voor het bij wet instellen van een nieuwe commissie voor de functie van het systemisch bijstellen.

³ O.a. aansluiting tussen sectoren en opleidingen, juist ook bij curriculaire bijstellingen in het vervolgonderwijs.

⁴ Meer structurele aandacht voor wetenschappelijke validering en internationaal perspectief.

⁵ Waaronder het voorkomen van overladenheid.

Onderdelen nadere adviesaanvraag

Onze referentie
29862171

De commissie wordt gevraagd:

1. te reflecteren op bovenstaande criteria;
2. de *functies* van periodieke herijking te beschrijven en hierbij te adviseren hoe deze functies kunnen worden ingepast in de bestaande structuur van de curriculumketen en;
3. te adviseren over verschillende mogelijke *vormen* voor de inrichting van een systeem voor het bijstellen van het beoogde curriculum, met aandacht voor de positie van actoren die al een wettelijke taak hebben in de curriculumketen; bij de uitwerking van meerdere inrichtingsopties wordt u gevraagd uw voorkeur onderbouwd aan te geven. U wordt hierbij ook verzocht te reflecteren op de eigen werkwijze en eigen positie binnen de huidige curriculumketen.

2. Tijdpad en gevraagde tussenadviezen

Respectievelijk 27 januari en 30 juni jongstleden heeft uw commissie mij haar eerste drie tussenadviezen en een eerste verdiepende studie aangeboden. Met de demissionaire status van het kabinet is het bijstellen van kerndoelen nog niet gestart. De bijstelling van een eerste tranche examenprogramma's gaat begin 2022 daadwerkelijk van start. Dit heeft consequenties voor het moment waarop de curriculumcommissie diverse gevraagde tussenadviezen kan uitbrengen. De termijn die u hier vindt, is dan ook aangepast ten opzichte van het startdocument uit 2020.

Zomer/ medio 2022: tussenadvies om te komen tot het systemisch bijstellen van het curriculum.

Q2 2023: tussenadvies over de ontwikkelde kerndoelen voor *po/* onderbouw *vp*, voordat deze kerndoelen in de praktijk worden getoetst op uitvoerbaarheid. *NB Het tijdpad voor dit tussenadvies is afhankelijk van het verloop van politieke besluitvorming. Voor de ontwikkeling van concept kerndoelen wordt een periode van twaalf maanden uitgetrokken.*

Q4 2023 – Q2 2024: tussenadvies over de eerste tranche (Nederlands, moderne vreemde talen, wiskunde, maatschappijleer en bètavakken) bijgestelde concept examenprogramma's voor de bovenbouw van het *vo*: *vmbo*, *havo* en *vwo*. *NB niet elk vak en examenprogramma kent dezelfde doorlooptijd.*

Het tijdpad voor het eindadvies van de commissie is afhankelijk van het verloop van politieke besluitvorming. Pas nadat de bijstelling van kerndoelen is gestart, kan worden aangegeven wanneer het eindadvies wordt verwacht over de bijgestelde kerndoelen *po* en onderbouw *vo* nadat een praktijktoets heeft plaatsgevonden. In dit eindadvies reflecteert de commissie ook op haar eigen taakuitoefening en op haar eerdere tussenadvies om te komen tot een aanpak voor het systemisch bijstellen van het curriculum.

Met vriendelijke groet,

de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,

Arie Slob



Pagina 3 van 3

Bijlage 2 Systematiek van periodieke herijking

Deze bijlage bevat een uitwerking en uitgebreider beeld van de systematiek voor periodieke herijking van het curriculum voor het funderend onderwijs, als gepresenteerd in hoofdstuk 4 van dit rapport. Naast algemene uitgangspunten voor een dergelijk proces worden de zes voorgestelde stappen uitgewerkt.

1. Uitgangspunten voor herijking

De herijking van het curriculum van het funderend onderwijs verloopt via een vast patroon van zes stappen. De stappen vormen een cyclus die zowel van toepassing is op groot onderhoud met langere tijdsduur, als op kleinere aanpassingen. Er kunnen dus op gecoördineerde wijze meerdere cycli parallel aan elkaar plaatsvinden.

Voor de herijking van het curriculum gelden de volgende algemene uitgangspunten:

- **Samenhang:** De herijking van het curriculum kent een integrale aanpak waarbij de curriculaire samenhang (horizontaal en verticaal) steeds het vertrekpunt vormt.
- **Verbinding met lopende initiatieven:** Voor het hele proces is het van belang dat er wederzijdse verbindingen worden gezocht tussen diverse lopende en te initiëren beleidsinitiatieven (zoals Techniekpact, Herziening Toezichtskader Inspectie, etc.)
- **Participatie en eigenaarschap:** De systematiek van curriculumherziening en gehanteerde werkwijzen moeten in alle stadia gericht zijn op participatie en eigenaarschap van alle betrokken partijen (incl. leraren).
- **Transparantie:** Voor de herijking van het curriculum bestaat een transparant proces met een heldere rol- en verantwoordelijkheidsverdeling. Dit vraagt ook om een goed doordacht communicatieplan met bijvoorbeeld werkconferenties, start- en eindconferenties, een overzichtelijke website, etc.
- **Combinatie van systematische en relationele benadering.** Systematische benadering ter bevordering van de interne consistentie van alle ontwikkelingen (afstemming alle onderdelen); relationele benadering ter bevordering van de externe consistentie (afstemming met alle stakeholders).
- **Helderheid:** Voor het ontwerp en realisatie van het nieuwe, toekomstgerichte curriculum is helderheid over de uitgangspunten en het proces essentieel; immers, vele personen en instanties zullen (veelal in netwerken) meewerken aan het ontwerp en de realisatie ervan. Interpretatieverschillen liggen op de loer en daarmee ook de kans dat uiteindelijk alles bij het oude blijft.
- **Differentiatie (diversiteit naar vak-en leergebied, sector):** Binnen de gekozen ontwerp- en realisatiestrategie zal gedifferentieerd moeten kunnen worden. De nadere invulling van de strategie zal mede afhangen van het al dan niet verplichtende karakter van de vernieuwing, de gevoelde urgentie, het draagvlak en de mate waarin de vernieuwing dicht bij de huidige praktijk staat of juist een grote verandering vergt van betrokkenen. Deze vragen kunnen per sector, per vak/leergebied, thema anders uitpakken. Dit betekent dat een scherp beeld gevormd dient te worden van het type verandering dat de vernieuwing impliceert voor de onderwijspraktijk (dus ook: hoever ligt de verandering af van de huidige praktijk) en dat er op grond van die typering een realisatiestrategie geformuleerd zal moeten worden waarin helder wordt welke actoren/partners op welk moment wat moeten doen om de vernieuwing kans van slagen te geven. Het betreft dus een getrapte werkwijze gericht op synergie.

2. Uitwerking voorgestelde fasering

Het vaste patroon voor een herijkingscyclus verloopt via de volgende zes stappen:

1. Continue monitoring en analyse
2. Signaleren en planvorming
3. Politieke besluitvorming
4. Ontwerp beoogd curriculum
5. Doorontwikkeling en realisatie
6. Evaluatie

In de volgende paragrafen wordt de voorgestelde werkwijze per stap beschreven.

Stap 1: Continue monitoring en analyse

De stap van monitoring en analyse heeft een brede focus maar ook een proportioneel karakter. Dat laatste omdat een systematische monitoring en analyse van alle mogelijk denkbare generieke en vakspecifieke thema's en aspecten – alleen al uit kostenoverwegingen – onhaalbaar is. Op dit punt is prioritering daarom noodzakelijk.

Werkwijze stap 1:

1. Monitoren van trends, ontwikkelingen en/of problemen in onderwijs, samenleving, wetenschap en beleid via het kennismaken van gegevens van verschillende instanties, relevante (inter)nationale bronnen, publicaties en websites, wetenschappelijke resultaten, stemmen uit de samenleving, beroepenvelden, beleid. Tot welke actualisering en herziening moet worden besloten op grond van nieuwe maatschappelijke, wetenschappelijk, beleidsmatige, onderwijs gerelateerde ontwikkelingen? Wat betekenen deze voor de rationale, doelen en inhoud?
2. Het systematisch en op basis van een variëteit aan methoden analyseren en synthetiseren en soms ook initiëren van gegevensverzameling over opbrengsten, praktijken en/of intenties. Inzicht in en duiding van relatie c.q. spanning tussen opbrengsten (bereikt), praktijken (uitgevoerd) en intenties (beoogd)
3. In combinatie met het maken van een inschatting van de mogelijke betekenis van die signalen voor curriculumontwikkeling, in generieke of vakspecifieke zin ('niet alle problemen zijn curriculumproblemen').
4. Indien nodig een nadere probleemanalyse als een meer indringende analyse en duiding van redenen, kansen en bedreigingen voor curriculumbijstelling en/of -herziening, generiek dan wel vakspecifiek, gewenst is.
5. De analyses leiden naar beargumenteerde keuzes voor curriculumherijking in stap 2.

Stap 2: Signaleren en planvorming

In deze stap vindt aan de hand van de opbrengsten van stap 1 de uiteindelijk agendabepaling plaats waarin beargumenteerde en samenhangende keuzes worden gemaakt over ter hand te nemen herijking van (onderdelen van) het curriculum.

Werkwijze stap 2:

Voorlopige weging van opbrengsten continue monitoring en analyse

Het organiseren en reguleren van 'conversatie en debat' (Cras, 2009), zowel publiek als professioneel, over de resultaten van een uitgevoerde probleemanalyse en de implicaties daarvan voor te maken keuzes

1. Bevindingen van overleg en debat leiden tot voorlopige agendering curriculumbijstelling en/of -herijking
2. Agendering leidt tot koersdocument met voorstel herijking met duiding van urgentie en rationale: waartoe en wat zouden leerlingen moeten leren?

Stap 3: Politieke besluitvorming

In de derde stap vindt aan de hand van het koersdocument politieke besluitvorming plaats.

Werkwijze stap 3:

Met het koersdocument als input vindt bij OCW interne beleidsvorming plaats over de benodigde inhoudelijke aanpassingen in curriculum (bijv. welke inhouden erbij, welke eraf) en benodigde sturing (o.a. aard van de landelijke leerplankaders, toetsing, toezicht). In deze fase zal OCW ongeveer de volgende acties tot uitvoer brengen.

1. Afstemming met het onderwijsveld (indien nodig)
2. Afstemming Tweede Kamer
3. Terugkoppeling gesprekspartners
4. Definitieve beleidsreactie
5. Werkopdracht van ministerie OCW aan SLO voor ontwerp leerplankaders

Stap 4: Ontwerp beoogd curriculum

Via een transparante cyclische aanpak werkt SLO in samenspraak met vele betrokkenen (incl. leraren en systeempartners) aan gemeenschappelijke beelden en uitwerkingen van het te herijken beoogde curriculum (kerndoelen, eindtermen referentieniveaus). Binnen die aanpak van stap 4 spelen formatieve evaluaties (ook internetconsultaties) een belangrijke rol. De evaluaties zijn gericht op het bepalen van de kwaliteit (relevantie, consistentie, bruikbaarheid en effectiviteit) van tussenproducten en het genereren van verbeteringsvoorstellen. De aard en omvang van de formatieve evaluaties worden afgestemd op de voorgenomen vernieuwing. Soms is een evaluatie van bescheiden omvang voldoende, soms is een uitgebreidere praktijktoets nodig. Bij de uitvoering van de formatieve evaluatie wordt ook meer zicht verkregen op de voorwaarden die realisatie kunnen bevorderen en de daarbij gewenste/noodzakelijke ondersteunende maatregelen.

Werkwijze stap 4:

1. De opdracht voor het inhoudelijk ontwikkelen van (onderdelen van) het beoogde curriculum wordt door OCW bij SLO belegd. OCW zorgt voor een heldere opdracht waarin de gewenste uitkomsten, de vorm waarin de uitkomsten gepresenteerd moeten worden en de geldende randvoorwaarden worden beschreven (opbrengst stap 3).
2. SLO geeft op transparante wijze weer op welke wijze het ontwerp van het beoogde curriculum zal plaatsvinden. Voor de herziening van examenprogramma's in het voortgezet onderwijs bestaat een systematiek.⁶² Dat proces wordt uitgevoerd door de volgende groepen: stuurgroep, ontwikkelgroepen per vak-/leergebied, adviescommissies per sector, en klankbordgroep, met afspraken over samenstelling en opdrachten per groep.
3. Ontwerp Besluit landelijke leerplankader po en vo (vervanging of aanpassing kerndoelen, eindtermen, referentieniveaus)
4. Een opbrengstdocument t.b.v. afspraken met partners, scholen en leraren
5. Parlementaire behandeling van het ontwerp besluit landelijke leerplankader (afhankelijk van de gekozen regelgeving).
6. Vaststelling vernieuwd Besluit landelijke leerplankaders
7. Deze stap wordt afgesloten met een klap op de vernieuwde leerplankader via een AMvB (afhankelijk van de gekozen regelgeving).

Stap 5. Doorontwikkeling en realisatie

De realisatie van curriculumherzieningen begint al voor aanvang van het ontwikkeltraject en duurt tijdens het ontwikkeltraject voort. Na vaststelling van de landelijke leerplankaders (fase 4) breekt de fase aan waarin doorontwikkeling/realisatie in volle omvang plaatsvindt. Het realisatieproces is een samenspel van uiteenlopende (f)actoren: mate van consensus en helderheid over de visie van de vernieuwing, mate waarin uitwerkingen beschikbaar zijn,

⁶² Systematiek herziening examenprogramma's

mate waarin schoolbeleid aansluit bij de vernieuwing, mate waarin leerlingen, ouders en andere betrokkenen enthousiast zijn en leerlingen overeenkomstige resultaten realiseren. In deze fase is er niet alleen sprake van de realisatie van de landelijk leerplankaders, maar ook van de doorontwikkeling daarvan in de vorm van niet-verplichtende concretisering. Ook vindt doorontwikkeling plaats op de scholen: scholen concretiseren de landelijke leerplankaders op schoolniveau (meso) vanuit hun eigen visie. Ook vullen zij de landelijke leerplankaders vanuit hun eigen visie aan.

Werkwijze stap 5:

1. Het besluit dat in stap 4 met betrekking tot de actualisering van leerplankaders wordt gegeven is het startsein voor de curriculumherziening op alle scholen en het ontwikkelen van ondersteunende producten, diensten en processen door de systeempartners.
2. De set leerplankaders en de onderliggende rationale dienen als houvast en verantwoordingskader voor scholen en leraren. De betrokken instanties/partners zullen ieder aan de slag gaan met hun eigen producten/diensten (denk bijv. aan uitwerkingen in de vorm van leermiddelen, nascholing, toetsen, toezichtkaders, etc.). Ook voor deze instanties dienen de leerplankaders als houvast en verantwoording.
3. Vele partijen zullen willen bijdragen, goed gecoördineerd zal leiden tot een gecombineerde aanpak: top-down, bottom-up en steun van opzij; allemaal gericht op het in positie brengen van leraren, schoolleiders om het curriculum op meso- en micro-niveau voor hun school te doordenken en uit te werken.
4. De ondersteuning en professionalisering die hiervoor nodig is dient georganiseerd te worden (door scholen en ondersteuningsinstanties zelf, aangemoedigd via overheidsbeleid).
5. De mate van overeenstemming tussen de uitwerkingen (incl. professionaliseringsactiviteiten) en de essentie van het nieuwe beoogde curriculum zal steeds aandacht behoeven.

Stap 6: Evaluatie

Tijdens de ontwikkel- en realisatiefase en ook nog een periode daarna zal op gezette tijden nagegaan moeten worden in hoeverre het beoogde curriculum wordt uitgevoerd en gerealiseerd in de onderwijspraktijk en in hoeverre de systeempartners de steun bieden die nodig is. De resultaten kunnen aanleiding geven tot optimalisatie of bijsturing van het ontwikkel- en realisatieproces.

Bijlage 3 TALIS - Internationaal vergelijkend onderzoek

De werk- en leeromgeving van leraren in het basisonderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs staan centraal in de Teaching and Learning International Survey (TALIS) van de OESO. TALIS geeft leraren en schoolleiders de kans zich uit te spreken over hun vak en hun school en levert door (internationale) vergelijkingen waardevolle inzichten op. Leraren in 50 landen over de gehele wereld, waaronder Nederland, deden mee aan TALIS 2018.⁶³

Resultaat 1: schoolleiders VO maken/hebben weinig tijd voor curriculum

Als we de tijdsbesteding van **schoolleiders** in TALIS 2018 bekijken, dan zien we dat voor het **VO** bijna nergens in de wereld schoolleiders minder bezig zijn met het curriculum dan in Nederland: ongeveer 10 % van hun tijd gaat naar taken en vergaderingen met betrekking tot het curriculum en het lesgeven. Vijf jaar eerder, bij TALIS 2013, was dat nog 18% (dat is een daling van 8% van hun tijd).

Resultaat 2: schoolleiders PO besteden relatief meer tijd aan curriculum dan schoolleiders VO

Schoolleiders PO in Nederland spenderen relatief meer tijd aan taken en vergaderen met betrekking tot het curriculum dan in het VO. Ongeveer 17% van hun tijd besteden PO schoolleiders hun tijd aan taken en vergaderingen met betrekking tot het curriculum. In vergelijking met andere landen in TALIS 2018 data, is Nederland eerder een middenmoot en vergelijkbaar met andere Europese landen.

Resultaat 3: Meer dan de helft van leraren kregen bijscholing over de kerndoelen/het leerplan

In TALIS 2018 werd er aan de leraren gevraagd of kennis over de kerndoelen/het leerplan aan bod is gekomen tijdens de professionele ontwikkelingsactiviteiten waaraan leraren de afgelopen 12 maanden hebben deelgenomen. 61% van de Nederlandse docenten in VO en 69% van leraren in PO geven aan van wel. Nederlandse VO docenten lijken daarmee op heel wat andere Europese landen en in PO doen ze het zelfs iets beter.

Resultaat 4: Nederlandse docenten hebben weinig behoefte aan bijscholing over kennis van de kerndoelen/het leerplan

In TALIS 2018 werd er aan leraren gevraagd of ze momenteel behoefte hebben aan professionele ontwikkeling over kennis over de kerndoelen/het leerplan. Er waren vier antwoord-mogelijkheden: (1) Geen, (2) Weinig, (3) Redelijk en (4) Veel. Gemiddeld gezien hebben Nederlandse docenten in VO en PO weinig behoefte aan bijscholing over kennis van de kerndoelen/het leerplan. Wel is deze behoefte onder PO leraren groter in vergelijking met EU-landen.

Resultaat 5: Nederlandse docenten (PO en VO) begrijpen doelen van het lesplan minder goed dan in andere landen.

In TALIS 2018 werd er aan schoolleiders gevraagd of leraren op **begrijpen** wat de doelen zijn van het lesplan van de school. Er waren vier antwoordmogelijkheden, gescoord op een schaal van 1 tot 4: namelijk: (1) geheel niet; (2) Enigszins; (3) Nogal; en (4) Zeer. Hoewel de score voor VO (2.93) en PO (3.24) op zich niet laag is, is het in vergelijking met andere landen wel aan de lage kant. Voor VO hebben we de laagste score van de 47 deelnemende

⁶³ [2018 TALIS Results](#): Teachers and School Leaders as Lifelong Learners and Valued Professionals

landen. Kortom, Nederlandse docenten (PO en VO) blinken volgens hun schoolleiders niet uit in het begrijpen van de doelen van het lesplan.

Resultaat 6: Nederlandse docenten slagen er niet goed in om het lesplan te implementeren

In TALIS 2018 werd er aan de schoolleiders gevraagd of leraren op hun school **erin slagen om** het lesplan van de school **implementeren**. Er waren vier antwoordmogelijkheden gescoord op een schaal 1-4: (1) geheel niet (2) Enigszins (3) Nogal en (4) Zeer. De score voor Nederlandse VO docenten is alarmerend laag (2.77) en dit is laagste score van alle landen in de TALIS sample. De situatie is iets beter voor PO docenten (3.10), maar nog steeds laag in vergelijking met andere landen.

Resultaat 7: Nederlandse VO schoolleiders zien de leraren als de verantwoordelijke voor bepaling van de inhoud en vormgeving van het curriculum. In mindere mate zichzelf.

Aan schoolleiders in VO werd gevraagd wie ze als medeverantwoordelijke zien voor "het bepalen van de inhoud en vormgeving van het lesprogramma, inclusief landelijk vastgestelde curricula". Onder 'medeverantwoordelijk' werd verstaan: een actieve rol spelen in de besluitvorming. 91 procent van Nederlandse VO schoolleiders geeft aan dat leraren medeverantwoordelijk zijn (d.i. hoogste score van alle landen) en slechts 19 procent ziet ook een medeverantwoordelijkheid voor de gemeente of OCW. 50 procent van VO-schoolleiders ziet zichzelf als medeverantwoordelijke.

Resultaat 8: Nederlandse PO schoolleiders zien zichzelf als de verantwoordelijke voor bepaling van de inhoud en vormgeving van het curriculum. In mindere mate ook de leraren.

Dezelfde vraag als bij "resultaat 7" werd gesteld aan PO schoolleiders. In PO zien we dat Nederlandse PO schoolleiders bijna allen (96 procent) zichzelf als (mede-)verantwoordelijk zien (d.i. hoogste score van alle landen) en in mindere mate – meer relatief nog altijd hoog – als (mede-)verantwoordelijkheid zien voor hun leraren. Ook hier valt op dat slechts 21 procent ook een medeverantwoordelijkheid toeschrijft aan de gemeente of OCW (bijna laagste score van alle landen).

Bijlage 4 Gevoerde gesprekken

Geraadpleegde deskundigen

C. van Boxtel	Universiteit van Amsterdam
M. Hickendorff	Universiteit Leiden
F. Janssen	Universiteit Leiden
G. Rijlaarsdam	Universiteit van Amsterdam
E. Savelsbergh	Hogeschool/Universiteit Utrecht
P. Fisser	ROC Twente
P. den Brok	Wageningen Universiteit
M. de Vries	TU Delft
J. Voogt	Universiteit van Amsterdam
A. Jonk	Stichting Samen tussen Amstel en IJ
S. Waslander	Universiteit van Tilburg
M. Honingh	Radbouduniversiteit Nijmegen
R. Noppe	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
J. van den Akker	Universiteit Twente
R. Standaert	Universiteit Gent
I. Halinen	Finnish Curriculum Institute, Finland
W. Humes	University of Stirling, Schotland

Organisaties

Onderwijsraad	E. Hooge M. van Leeuwen
PO-raad	B. Beerman F. Wijma S. Temmer
VO-raad	A. Thijs H. Hagoort I. Brummelman M. Harink
CNV	S. Wels
AOb	J. Evers K. van Strien S. Fomenko M. Jansma
FVOV	J. Veenstra H. van der Ree J.J. Witsema
AVS	K. Straus I. Doornbos
Ouders & Onderwijs	L. Vlaming

LAKS	I. Maas
	E. Verhaar
Platform VVVO	H. Tiggelaar
	S. Ockeloen
	E. Storck
	J. Kerkhoffs
Platform vmbo-tl	I. Munter
SLO	R. Abbenhuis
Lerarencollectief	B. Staijen
Uitgeverijen - Media voor	S. de Valk
Educatie Vak en Wetenschap	K. Karremans
Inspectie van het Onderwijs	R. Pol
	M. van der Lubbe
	R. Westendorp

Ketenorganisaties

CvTE	M. Spierings
	J. van Miert
	J. Raap
Cito	A. Blok
	H. van Twillert
	P. van der Molen
SLO	J. Divis
	S. Tromp
	B. Teunis

Bijlage 5 Samenstelling Curriculumcommissie

Prof. dr. Orhan Ağirdağ

Prof. dr. Gert Biesta

Prof. dr. Roel Bosker

Prof. dr. Roel Kuiper (voorzitter)

Dr. Nienke Nieveen

Prof. dr. Maartje Raijmakers

Prof. dr. Jan van Tartwijk

Secretaris

Drs. Jaco Bron
