

RUIMTE, RICHTING EN RUGGENSTEUN

“Je weet pas waar de ruimte ligt als duidelijk is waar de grenzen liggen.”



De geregelde ruimte

De overheid heeft een grondwettelijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs op stelselniveau. Inhoudelijke normstelling in de vorm van landelijke leerplankaders wordt echter gecombineerd met het in ruime mate bieden van professionele ruimte aan scholen om het onderwijs vanuit een eigen verantwoordelijkheid en een eigen visie vorm en inhoud te geven. De Onderwijsraad (2012) omschrijft deze dualiteit als de 'geregelde ruimte': "De geregelde ruimte geeft scholen een kader voor hun handelen. Hierbinnen kunnen scholen een eigen invulling geven aan het onderwijs vanuit hun visie op kwaliteit en de weg daar naartoe" (p. 7). In de context van Curriculum.nu dienen zich rond dit beleidsconcept enkele prangende vragen aan: Wat wordt er eigenlijk inhoudelijk geregeld, hoe gebeurt dat en in hoeverre voldoet dat alles? In hoeverre wordt de geboden ruimte ook herkend, gezien en benut? Waar liggen curriculaire knelpunten, waar worden die door veroorzaakt en waar liggen mogelijke oplossingen? De beantwoording van deze vragen in dit hoofdstuk mondt uit in een aanzet tot aanscherping van het begrip 'geregelde ruimte'. De kerngedachte daarbij is dat een (meer) gebalanceerde combinatie noodzakelijk is van ruimte, richting en ruggensteun.

1. Ruimte, richting en ruggensteun

Wilmad Kuiper

1.1 Landelijke leerplankaders

Drie hoofddoelen van het onderwijs

De maatschappij vraagt van het onderwijs dat het leerlingen door middel van kennisontwikkeling en maatschappelijke vorming toerust voor het vervolgonderwijs, de arbeidsmarkt en participatie in de samenleving. Ook moet er ruimte zijn voor persoonlijke ontplooiing, hetgeen ook nadrukkelijk bepleit wordt door het Platform Onderwijs2032 (2016). Vanuit haar verantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel stelt de overheid, met het oog op realisering van de hoofddoelen van het onderwijs, inhoudelijke kaders. Die kaders hebben primair betrekking op kennisontwikkeling en maatschappelijke vorming. Op het punt van persoonsvorming stelt de overheid zich terughoudend op. Dat werd recentelijk (juni 2017) wederom over het voetlicht gebracht bij de politieke besluitvorming over de procesgang rond de voorgenomen curriculumherziening in po en vo (Onderwijs2032/Curriculum.nu). Persoonsvorming, zo is de redenering, raakt aan de vrijheid van inrichting van scholen en daarmee aan pedagogische en didactische keuzes die bepaald worden op bestuurs- en schoolniveau.

Wettelijke documenten

Inhoudelijke kaders worden geboden in zogenaamde landelijke leerplankaders: documenten waarin wettelijk is vastgelegd wat de relevant geachte doelen en inhouden van het onderwijs zijn. Hieraan ligt idealiter een gemeenschappelijke visie ten grondslag waarin te maken keuzes worden beargumenteerd. Daarmee wordt 'aan de voorkant van het onderwijsgebouw' het inhoudelijke speelveld afgebakend. In een door hem uitgevoerde reconstructie van de totstandkoming van de kerndoelen voor het po in de jaren '70 tot en met '90 van de vorige eeuw heeft Letchert (1998, p. 13) het in dit verband over "*bewegwijzering in de tuin van de onderwijsinhoud*". Doel van een en ander is enig inhoudelijk houvast te bieden aan scholen, leraren en alle educatieve partners in landelijk beleid en schoolpraktijk. Bij het bepalen van wat tot het inhoudelijk speelveld wordt gerekend, is relevantie het leidende criterium. De centrale vraag daarbij is: 'Wat is, met het oog op het heden en de toekomst, het meest de moeite waard om te leren?' De hoeveelheid tijd die daarvoor beschikbaar is, geldt als belangrijke randvoorwaarde. Een andere principiële vraag is hoe de verantwoordelijkheid voor onderwijs- en opvoedingstaken tussen school, thuisomgeving en overige maatschappelijke actoren afgegrensd en

afgestemd dient te worden. De genoemde discussie over de rol van de overheid ten aanzien van persoonsvorming kan onder deze vraag worden gerangschikt.

Verschijningsvormen

De in een landelijk leerplankader beschreven doelen en inhouden betreffen een vak, vakkencluster of leergebied en hebben daarmee een smal of breed bereik. Doelen kunnen geformuleerd zijn in termen van 'aanbod' of 'beheersing'. Aanbodsdoelen weerspiegelen een inspanningsverplichting voor scholen om er binnen de geboden ruimte voor te zorgen dat leerlingen zich de globaal aangeduide kennis, inzichten, vaardigheden en houdingen eigen maken. De school bepaalt hoe, hoe diepgaand en tot op welk niveau. Kenmerkend voor aanbodsdoelen is de formulering die start met: "*De leerling leert...*". De Engelse term voor dit type doelen is *goals to strive for*. Beheersingsdoelen - ook wel aangeduid als eindtermen - geven in veel concretere bewoordingen aan wat leerlingen moeten kennen, kunnen en begrijpen, eventueel ook tot op welk niveau van beheersing. Kenmerkend voor beheersingsdoelen is de formulering die start met: "*De leerling kan...*". Engelse termen voor dit type doelen zijn onder meer *standards*, *achievement standards*, *performance expectations* en *goals to attain*. Beheersingsdoelen zijn er in alle maten en soorten van specificatie en vormen over het algemeen de grondslag voor toetsing en examinering.

Wat op dit moment vervat is in verplichtende landelijke leerplankaders laat zich als volgt samenvatten:

- Voor po, so en onderbouw vo zijn er kerndoelen (Ministerie van OCW, 2006a en b; SLO, 2016). Die zijn als globale aanbodsdoelen geformuleerd, dekken de meeste vakken en leergebieden en bieden veel ruimte voor schooleigen keuzes, prioritering en profilering. De huidige twee sets van elk 58 kerndoelen dateren uit 2006 en zijn sindsdien alleen op onderdelen aangevuld. Zo is in 2009 voor geschiedenis de canon van Nederland als uitgangspunt aan de kerndoelen voor het vak geschiedenis toegevoegd, ter illustratie van de behandeling van de tijdvakken. In 2012 zijn de kerndoelen aangescherpt op het gebied van seksualiteit en seksuele diversiteit.
- Voor po, so, vo en mbo zijn er referentieniveaus voor taal en rekenen (Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen, 2009). Dat zijn beheersingsdoelen die aangeven wat leerlingen moeten kennen en kunnen als het gaat om Nederlandse taal en rekenen/wiskunde. De referentieniveaus zijn vastgelegd in een vanaf augustus 2010 van kracht geworden wet, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen fundamentele niveaus en streefniveaus. Doel van de referentieniveaus is het verbeteren van de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen en het ontwikkelen van een samenhangend, efficiënt en effectief curriculum binnen en over sectoren heen. De doelen zijn in een doorlopende lijn po-vo-mbo beschreven. Hierdoor kunnen overgangen tussen schooltypen worden geborgd. Het referentiekader kan ook door scholen worden gebruikt als instrument bij het ontwikkelen en evalueren van taal- en rekenonderwijs.

- Voor de bovenbouw vmbo en voor de tweede fase vormen vakspecifieke examenprogramma's de inhoudelijke kaders waarbinnen het onderwijs vorm krijgt. Hoewel specifiek uitgewerkt dan de kerndoelen, zijn ook de eindtermen in de examenprogramma's per 2007 globaler van opzet. Doel van de aanpassingen was scholen meer ruimte te bieden voor eigen keuzes.
- De centraal te examineren eindtermen uit de examenprogramma's worden gespecificeerd in syllabi. Die hebben tot doel de constructie van centrale examens inhoudelijk aan te sturen en leraren te ondersteunen bij de examenvorbereiding van leerlingen. Bij de globaliseringslag van 2007 zijn de syllabi onverminderd gedetailleerd en daarmee sterk inhoudelijk sturend gebleven.

1.2 Uitwerkingen van landelijke leerplankaders

Uit de door de vaksecties van SLO uitgevoerde vakspecifieke trendanalyses (waarvan samenvattingen in deze Curriculumspiegel zijn opgenomen) en de vele contacten met schoolleiders, leraren en uitgevers blijkt de behoefte aan meer inhoudelijk houvast, vooral ter aanvulling op de kerndoelen. Die blijken door hun globale karakter 'last noch gemak' te bieden bij het maken van een vertaalslag naar de onderwijspraktijk. Er is behoefte aan meer richting aan het curriculum, in combinatie met voldoende vrijheid voor schooleigen uitwerkingen. De behoefte aan meer richting - in de vorm van inspirerende uitwerkingen, concretisering en voorbeelden op landelijk niveau, op het niveau van de school en daar waar het de lespraktijk betreft - heeft zich ook vertaald in beleidsacties (zie bijvoorbeeld de actieplannen *Basis voor presteren* en *Beter presteren*; Ministerie van OCW, 2011a en b). SLO, ons daartoe hier even beperkend, heeft de afgelopen jaren met en voor leraren, lerarenopleiders en vakexperts diverse concretisering en voorbeelduitwerkingen ontwikkeld, alle niet-verplichtend van aard. Voorbeelden hiervan zijn:

- uitwerkingen van alle vakgebieden in het po, in de vorm van tussendoelen en leerstoflijnen (zie tule.slo.nl). Deze tussendoelen en leerlijnen beogen scholen een beeld te geven van wat er onder de globale kerndoelen kan worden verstaan;
- concretisering van de referentieniveaus voor taal en rekenen;
- uitwerkingen in de vorm van kernprogramma's voor een deel van de vakgebieden van het po en bijna alle vakgebieden van de onderbouw vo. Dat zijn compacte beschrijvingen (in termen van beheersingsdoelen) per vak of leergebied waarin de kern van een vak en keuzemogelijkheden worden benoemd in een doorlopende leerlijn, ontsloten via de website *Leerplan in Beeld*;
- concept-tussendoelen, in de vorm van beheersingsdoelen, voor de kernvakken Nederlands, Engels en wiskunde/rekenen in de onderbouw vo (zie www.slo.nl). Deze tussendoelen zijn van belang met het oog op de voorgenomen afname van diagnostische tussentijdse toetsen voor deze kernvakken;

- leerplanvoorstellen voor *Cultuuronderwijs 4-18* (Van der Hoeven, Jacobse, Van Lanschot Hubrecht, Rass, Roozen, Sluijsmans, & Van de Vorle, 2014), *Wetenschap en Technologie* voor het po en so (Van Graft, Klein Tank, & Beker, 2016), *Kunstzinnige Oriëntatie* voor het po (2014, zie <http://kunstzinnigeorientatie.slo.nl>) en voor *Natuurwetenschappen en Technologie* voor de onderbouw vo (Ottevanger, Oorschot, Spek, Boerwinkel, Eijkelfhof, De Vries, & Kuiper, 2014). In het verlengde van deze leerplanvoorstellen zijn exemplarische lesmaterialen ontwikkeld. Het leerplanvoorstel *Natuurwetenschappen en Technologie* voor de onderbouw vo is een van de opbrengsten van het eerder genoemde actieplan *Beter presteren* (Ministerie van OCW, 2011b).

1.3 Geregelde ruimte: probleemanalyse

Curriculum.nu

Met de Kamerbrief *Toekomstgericht funderend onderwijs* is in november 2014 (Ministerie van OCW, 2014) het startsein gegeven voor een koersbepaling voor het curriculum in het funderend onderwijs. Het doel daarvan is om vanuit een breed gedragen en samenhangende visie op de functie en opdracht van het funderend onderwijs te komen tot:

- een herijking van de kerndoelen en eindtermen in het perspectief van een optimale voorbereiding van leerlingen op de toekomst;
- meer houvast voor leraren en scholen om deze ambitie te vertalen naar goed onderwijs in de klas.

In de beoogde visie in de brief is geprobeerd te voorzien door Platform Onderwijs2032 (2016). Het eindadvies van het Platform maakte een rijke verscheidenheid aan reacties los, van zeer waarderend tot uiterst kritisch. Dit bracht staatssecretaris Dekker tot het besluit een 'verdiepingsfase' in te gelasten, bestaande uit een door de Onderwijscoöperatie georganiseerde dialoog over curriculumvernieuwing onder leraren en een verkenning door de zogenaamde regiegroep (PO-raad, VO-raad, AVS, Ouders & Onderwijs en LAKS). Onderwerp van de verkenning is de vraag wat de visie van het platform concreet betekent voor de onderwijspraktijk (zie *e-zine* op <http://magazine.onderwijs2032.nl>; Ministerie van OCW, 2016; Onderwijscoöperatie, 2016). De verdiepingsfase liet zien, zo rapporteert de staatssecretaris aan de Kamer (Ministerie van OCW, 2016, p. 4), dat er zorgen bestaan over de inhoud van het advies en het gevolgde proces. Voor wat betreft het advies wordt geconcludeerd: *“Zo zijn leraren in het vo zeer kritisch over de door het Platform voorgestelde indeling in kennisdomeinen en pleiten zij voor het behoud van bestaande vakken, omdat zij vrezen dat anders belangrijke vakkennis verloren gaat. Daarnaast blijkt dat veel thema's uit het advies weliswaar herkend of gedeeld worden, maar dat er behoefte is aan inhoudelijke verdieping en concrete uitwerking van de voorstellen. Dit*

geldt bijvoorbeeld voor inhoudelijke thema's als burgerschap en digitale geletterdheid, maar ook voor de tweedeling tussen kerncurriculum en keuzeruimte." Ten aanzien van het proces wordt, op aanbeveling van de Onderwijscoöperatie, ingestoken op een vervolgaanpak "waarbij de uitwerking van het curriculum op landelijk niveau wordt gevoed door de praktijk. Op die manier worden leraren actiever betrokken bij de totstandkoming van de actualisatie." De verdiepingfase heeft inmiddels plaatsgemaakt voor een ontwikkelfase (tot eind 2018). Deze vervolgfase heeft tot doel om bouwstenen te ontwikkelen op basis waarvan in een volgende fase geactualiseerde kerndoelen en eindtermen geformuleerd kunnen worden. Ontwikkelteams van leraren en schoolleiders ontwikkelen de bouwstenen die in de onderwijspraktijk op ontwikkelscholen beproefd worden, met ondersteuning van de vakverenigingen en andere partijen (Ministerie van OCW, 2017).

Knelpunten in geregelde ruimte

Een belangrijke vraag bij het vormgeven van de inhoudelijke herijking is wat verwacht mag worden van de overheid en het scholenveld. De overheid stelt inhoudelijke kaders die aangeven wat moet. In combinatie met deze inhoudelijke normstelling krijgen scholen veel professionele ruimte om het onderwijs vanuit een eigen verantwoordelijkheid en een eigen visie vorm en inhoud te geven en daarmee hun werk goed te doen. Vanuit deze dualiteit wordt invulling gegeven aan de 'geregelde ruimte' (Onderwijsraad, 2012), maar dat gaat niet zonder problemen (Diephuis & Kuiper, 2016; Kuiper, 2016; Nieveen & Kuiper, 2012; Van Silfhout, 2016).

Onbalans aan de voorkant

Een eerste probleem is dat de overheid bij het stellen van inhoudelijke kaders verschillendsoortige sturingsdocumenten hanteert: kerndoelen, referentieniveaus, examenprogramma's en syllabi. De aard en mate van specificering van doelen en inhouden varieert in deze documenten van heel globaal in de kerndoelen tot zeer specifiek in syllabi. Dat maakt dat er op het punt van wet- en regelgeving sprake is van onbalans aan de voorkant.

Geboden ruimte wordt onvoldoende benut

Een tweede probleem is dat de geboden ruimte lang niet altijd wordt herkend, gezien en benut. Dat blijkt onder meer uit een door het GION uitgevoerd onderzoek (Spijkerboer, Maslowski, Keuning, Van der Werf, & Béguin, 2011). Het niet herkennen, zien en benutten van de geboden ruimte heeft aan aantal oorzaken. Allereerst bieden met name de kerndoelen door hun globale formuleringen weinig concreet houvast en aan dat laatste bestaat veel behoefte. Het repeterende patroon hierbij is treffend verwoord door een Noorse beleidsmaker met de uitspraak "*Teachers cry for freedom and call for specification*". Anders gezegd, de vraag om houvast (hetgeen wordt bevorderd door

specifiek geformuleerde leerdoelen) gaat hand in hand met het claimen van vrijheid (die juist door specifiek geformuleerde leerdoelen en andere mechanismes wordt beknot). De behoefte aan houvast verklaart ook dat leraren bij de invulling van hun lessen ruimschoots steun zoeken en ervaren bij lesmethodes. Die zijn (veelal onbedoeld) dermate sturend voor de onderwijspraktijk dat er min of meer sprake is van 'zelf opgelegde vorm van voorschrijvendheid' (Leat, Livingston, & Priestley, 2013). Daarbij doen ook percepties van overladenheid een duid in het zakje. De andere kant van de medaille is dat als leraren minder afhankelijk van methodes willen werken, hen over het algemeen weinig houvast wordt geboden. De perceptie van ruimte is bovendien zeer afhankelijk van het vermogen van scholen en leraren om flexibel om te gaan met landelijke leerplankaders en beschikbare leermiddelen. Het blijft voor veel scholen lastig eigen keuzes te maken, al geldt dat zeker niet voor elke school. Deskundigheidsbevordering van leraren en schoolleiders in curriculumzaken is dan ook van groot belang (zie het hoofdstuk over schooleigen curriculumontwikkeling in deze Curriculumspiegel).

Ruimte-inperkend effect van toetsing, examinering en toezicht

Ook sturing aan de achterkant in de vorm van toetsing, examinering en inspectietoezicht beperkt de ruimte die scholen ervaren om eigen inhoudelijke keuzes te maken (Kuiper & Berkvens, 2013; Van Silfhout, 2016). Formeel wordt leerplanvrijheid in het toezichtkader voluit gerespecteerd, maar de Inspectie beïnvloedt de werkwijze en aanpak wel degelijk. Scholen ervaren deze druk sterk. Ook toetsing en examinering dragen bij aan de perceptie van druk en gebrek aan ruimte. Immers, dat wat getoetst wordt, wordt in de lespraktijk bemind (zie het hoofdstuk over curriculum en toetsing in deze Curriculumspiegel). De voortdurende discussie over de invoering van de verplichte, aan de referentieniveaus gekoppelde rekentoets in het vo en het mbo maakt duidelijk dat toetsing ook welbewust als stok achter de deur wordt ingezet, in dit geval om de rekenvaardigheid van leerlingen stapsgewijs op een hoger niveau te krijgen. De sterk sturende en voorafschaduwende werking van toetsing, examinering en toezicht aan de achterkant - ook in andere landen een welbekend fenomeen (zie bijvoorbeeld Leat et al., 2014) - maakt tevens duidelijk dat er niet alleen sprake is van onbalans aan de voorkant. Die is er ook tussen de voor- en de achterkant. Toetsing, examinering en toezicht dienen het curriculum te volgen, en niet andersom. Bovendien zou de aandacht daarbij zich niet alleen moeten richten op het 'meetbare' maar ook het 'merkbare' (Platform Onderwijs2032, 2016).

Te nauwe opvatting van ruimte

Dat er een probleem is met de professionele ruimte komt ook naar voren in een recent advies van de Onderwijsraad (2016). De professionele kwaliteit en expertise van leraren, zo betoogt de raad, scheppen én vereisen een zekere professionele ruimte, vrij van de invloed van de overheid en ook, tot op zekere hoogte, van de hiërarchische (arbeids)relatie met het bevoegd

gezag en de schoolleiding. Deze professionele ruimte is niet vrijblijvend of onverplicht, maar moet altijd ingevuld worden ten dienste van de onderwijskwaliteit. Ondanks beleid gericht op het optimaliseren van deze professionele ruimte, zijn er signalen dat deze ruimte wordt aangetast door factoren als te hoge ervaren werkdruk en te weinig ervaren zeggenschap. De onvrede onder leraren brengt de Onderwijsraad tot de vraag hoe de professionele ruimte van leraren optimaal kan worden gecreëerd, benut en verantwoord. De conclusie is dat een ander perspectief nodig is op het begrip professionele ruimte, waarbij 'enkelvoudige' beleidsvorming en -implementatie worden verruild voor een integrale beleidsvorming en -implementatie. Deze integrale benadering wordt gevonden in het concept 'handelingsvermogen' dat direct ontleend is aan de wetenschappelijke literatuur over *teacher agency* (Priestley, Biesta, & Robinson, 2015). Handelingsvermogen ontstaat als mensen hun werk zelf mede vorm kunnen geven doordat drie dimensies op elkaar zijn afgestemd: competenties, structuur en cultuur. Handelingsvermogen gaat dus niet alleen over wat leraren zelf moeten meebrengen en doen (competenties), maar ook over condities waaronder zij werken (structuur en cultuur). Op dit moment is daarvoor onvoldoende aandacht in beleid en uitvoering, zo constateert de raad. De meeste aandacht gaat uit naar het ontwikkelen van competenties van individuele leraren via scholing. Om handelingsvermogen te versterken adviseert de raad meer en betere samenwerking in teamverband (verdere versterking van competenties van leraren vanuit de kracht van het team) en meer aandacht voor structuren en cultuur die handelingsvermogen ondersteunen.

Is de ruimte niet te groot?

Daar waar het de professionele ruimte betreft is ook nog een ander geluid te horen. Dat komt erop neer dat de geboden ruimte misschien wel te groot is. Een en ander klinkt door in uitspraken van hoogleraar Jaap Scheerens (2011) die Nederland in een interview in *Plein Primair* kenschetste als 'wereldkampioen autonomie'. Zeer recentelijk liet de Onderwijsinspectie zich ook niet onbetuigd in een interview in de Volkskrant (Vogelenzang, 2017) naar aanleiding van de jongste jaarlijkse rapportage van de Onderwijsinspectie (2017). Uit dat rapport blijkt dat scholen in Nederland veel talent onbenut laten. Twee scholen kunnen in dezelfde straat staan, ze kunnen een vergelijkbare groep kinderen binnenkrijgen en toch kan het gebeuren dat de ene school veel betere resultaten boekt dan die andere. Dat staat in lijn met de resultaten van recent OECD-onderzoek (2016) waaruit blijkt dat de kwaliteitsverschillen nergens in de wereld zo groot zijn als in Nederland. Gevraagd naar de reden daarvan, wordt vanuit de Onderwijsinspectie aangegeven dat *“veel landen werken met een nationaal curriculum. De inhoud van het onderwijs en hoe dat onderwezen wordt, is overal hetzelfde. Hier kennen we dat niet. (...) De vrijheid van onderwijs heeft ons veel gebracht. Er is variatie en dit systeem biedt kansen voor onderwijsvernieuwing. Nu zien we ook de keerzijde. Als scholen hun leerlingen niet goed volgen en geen ambitieuze doelen voor zichzelf stellen, dan halen ze er niet alles uit wat erin zit.”*

1.4 Balans tussen ruimte, richting en ruggensteun: drie principes

Aanscherping van de geregelde ruimte

In zijn epiloog bij de Nederlandse bewerking van Sahlbergs boek *Finnish lessons* omschrijft Heijmans (2013) het balanceren tussen richting en ruimte als 'de paradox van sturing en autonomie'. Hij licht dat als volgt toe: *"Deze paradox raakt de 'regieverlegenheid' van de overheid. Te veel sturing levert geen eigenaarschap of professionele betrokkenheid op; te weinig sturing geeft onvoldoende richting en resultaat. Uitsluitend vertrouwen op de autonomie van de professional biedt niet zonder meer de garantie dat het onderwijs beter wordt en dat gewenste maatschappelijke ontwikkeling op gang komen. Onvoldoende ruimte bieden aan de professional holt het vakmanschap uit en tast het imago van het beroep aan. Kortom, de 'richting' dient van boven te komen, de 'ruimte' dient van onderop genomen en professioneel met 'resultaat' ingevuld te worden. De 'positieve rekenschap' - in de zin van 'kijk eens wat het onderwijs bijdraagt aan de samenleving' - dient van beide kanten te komen."* (p. 223).

Hoe beleidsmatig een eigentijdse invulling te geven aan deze paradox blijkt voor menig land een worsteling. Uit een analyse van die worstelpartijen zijn leerzame lessen te leren. Dat bleek onder meer tijdens de jaarlijkse conferentie in november 2013 van curriculuminstituten in Europa, met als centraal thema *Balancing curriculum regulation and freedom across Europe* (Kuiper & Berkvens, 2013). Ervaringen in Finland en Schotland laten zien dat heldere en inspirerende landelijke leerplankaders uitstekend samen kunnen gaan met professionele ruimte voor leraren. Sleutelwoorden daarbij zijn: voortdurende dialoog en samenwerking tussen alle spelers, streven naar consensus, stimuleren van betrokkenheid en eigenaarschap (onder andere door netwerkvorming), vertrouwen hebben in de professionaliteit van schoolleiders en leraren, verantwoordelijkheid laten prevaleren boven rekenschap, stimuleren van differentiatie en koesteren van diversiteit (tussen leerlingen, scholen en werkwijzen), en duurzaam en gedeeld leiderschap (Halinen & Holappa, 2013; Hargreaves & Shirley, 2009; zie ook Van Leeuwen, 2014). Een algemene les uit nationale en internationale ervaringen (Kuiper et al., 2013) is ook dat het bieden van meer inhoudelijk houvast door nadere concretisering en specificering van doelen en inhouden en het geven van inspirerende, voorbeeldmatige uitwerkingen daarvan - aan te duiden als *"support by specification and exemplification"* (p. 158) - veel weg heeft van het balanceren op een dunne draad. Onbedoeld kunnen niet-verplichtende concretisering en specificeringen door leraren en anderen gezien worden als iets dat moet en daarmee als iets dat inbreuk doet op hun professionaliteit. *Enige* specificering voorziet in de door leraren gewenste steun bij het maken van eigen keuzes - zo weten we uit Finland (Halinen & Holappa, 2013). Maar *overspecificering* geeft leraren het onaangename gevoel van een keurslijf en dat werkt juist contraproductief - zo leren de ervaringen in Engeland (Kuiper

et al., 2013; Leat et al., 2013), Zweden (Lundgren, 2013) en ook elders (Hargreaves, 2003; Hargreaves & Shirley, 2009). Een ander mogelijk risico is dat specificatie in de vorm van gedetailleerd uitgewerkte beheersingsdoelen gemakkelijk kan leiden tot een nog sterkere outputregulering in de vorm van toetsing, toezicht en verantwoording. Tal van ervaringen in binnenland (centrale examens vmbo, havo en vwo; eindtoets primair onderwijs; diagnostische tussentijdse toetsen onderbouw vo; rekentoets vo en mbo) en buitenland (zie bijvoorbeeld Leat et al., 2013) laten zien hoe invloedrijk dergelijke vormen van sturing 'aan de achterkant' kunnen zijn.

Al deze ervaringen en zeker ook die in de context van de voorbereiding en uitvoering van de beoogde curriculumherziening Curriculum.nu maken duidelijk dat er behoefte is aan een eigentijdse aanscherping van de 'geregelde ruimte'. De centrale vraag daarbij is hoe je een voor scholen en leraren transparante, stimulerende leerplanruimte creëert zonder alles inhoudelijk dicht te timmeren. Hoe eenvoudig de vraag ook luidt, eenduidige beantwoording ervan is lastig. *Quick fixes* voor de gesignaleerde knelpunten zijn er niet. Het kan echter helpen ons bij het maken van principiële keuzes te laten leiden door de gedachte dat een (meer) gebalanceerde combinatie noodzakelijk is van (zie Kuiper, 2009, 2016; Kuiper, Nieveen, & Berkvens, 2013; Onderwijsraad 2016; SLO, 2015a, b en c):

- ruimte bieden voor bouwen van onderop en voor eigen in teamverband te maken keuzes (*ruimte*);
- richting en houvast verschaffen van bovenaf (*richting*);
- ondersteunen van opzij bij schooleigen in- en aanvullingen (*ruggensteun*).

Als we deze denkrichting aanhouden bij het herdefiniëren van de 'geregelde ruimte', dan doemen drie nauw verweven principes op (Diephuis & Kuiper, 2016; Kuiper, 2016). Bij ieder van die principes dienen zich uitdagingen aan die passen bij de beoogde rol van SLO als verbinder op curriculumgebied (SLO, 2017).

Ruimte, richting en ruggensteun binnen en door landelijke leerplankaders

De overheid biedt ruimte en richting binnen en door eigentijds geformuleerde landelijke leerplankaders onder het motto: als bekend is wat de inhoudelijke grenzen zijn, is ook duidelijk waar de te benutten ruimte ligt. Die grenzen zijn op dit moment lang niet altijd duidelijk, zeker waar het de kerndoelen betreft. 'Ruimte voor scholen' vraagt om een nadere afbakening mede in het licht van het perspectief dat de Onderwijsraad schetst op de professionele ruimte in het onderwijs. Die komt tot stand in een proces van wederzijdse afstemming van verwachtingen: wat verwacht de overheid van de school of, nog beter, wat verwachten wij met z'n allen van de school? Wat verwacht de school van de overheid? Hoe ontstaat een inhoudelijk landelijk kader dat uitnodigt en inspireert tot nadere in- en aanvulling? De overheid geeft richting door meer helderheid en houvast te verschaffen in de vorm van een concretisering, specificering, scherpere afbakening en

actualisering van doelen en inhouden in bestaande landelijke leerplankaders. Helderheid en houvast bieden door concretiseren, specificeren en voorbeelden geven is bepaald niet hetzelfde als dichttimmeren (zie Sahlberg, 2011). Meer duidelijkheid over de afgrenzing van *wat moet* (realiseren kerncurriculum en invullen keuzecurriculum) en van *wat mag en kan* (realiseren keuzecurriculum) gaat hand in hand met nadrukkelijke erkenning én ondersteuning van de professionele ruimte voor schooleigen keuzes en de professionaliteit van schoolleiders en leraren. Dat impliceert fors investeren in de curriculaire deskundigheid van alle spelers, eerst en vooral leraren en schoolleiders. Pas dan - en op voorwaarde dat niet in de val wordt getrapt van overspecificering - kan de enigszins begrensde ruimte beter worden benut. Inspiratie gevende, heldere leerplankaders dienen hun legitimering te vinden in een heldere, breed geaccepteerde en politiek bekrachtigde visie op het waartoe van het onderwijzen en leren. Niets minder, maar zeker ook niet meer. En er is bewijs dat zo iets mogelijk is: In Finland wordt het nationale curriculum voor de negenjarige *comprehensive school* gezien als *'the expression of our common will'* (Halinen & Holappa, 2013; Van Leeuwen, 2014).

Curriculum in drie perspectieven

Het traditionele onderscheid tussen het curriculum op het niveau van het stelsel (macro), de school (meso) en de klas (micro) begint wat van gedaante te veranderen. Nu nog werken we formeel met het concept van leerplanniveaus met steeds afnemende beleidsruimte: de overheid ontwikkelt landelijke kaders, de scholen zorgen binnen die kaders voor in- en aanvulling, leraren werken een en ander uit tot op het niveau van de les, al dan niet via lesmethoden. Productiever lijkt het evenwel macro, meso en micro te zien als gelijkwaardige perspectieven (Diephuis, 2017). Het curriculum komt tot stand door het 'zwaluwstaarten' van die drie perspectieven. Het curriculum moet immers maatschappelijk verantwoord zijn en moet scholen uitdagen en inspireren tot het maken van keuzes, moet passen bij de school in de eigen regio en bij de klaspraktijk en moet voldoen aan de professionele standaarden van de leraren als beroepsgroep. De essentie van ontwikkelen en uitvoeren is cocreatief pendelen tussen die drie perspectieven, waarbij perspectieven en betrokkenen elkaar voeden en door elkaar worden gevoed. Zo iets vraagt al in de ontwerpfase om een wisselwerking tussen scholen en overheid (zie ook SLO, 2017). En voor het in- aan aanvullen op schoolniveau zijn inhoudelijke leerplangesprekken op school nodig (SLO, 2015a, b en c), vanzelfsprekend met aandacht voor de curriculaire verandercapaciteit van scholen en, meer algemeen, het bestuurlijk vermogen (Waslander, Hooge, & Theisens, 2017). Die leerplangesprekken vragen om forse investeringen in het stimuleren en ondersteunen van de curriculaire bekwaamheid van schoolleiders en leraren. Anders gezegd, *"there can be no curriculum change without teacher change"* (Stenhouse, 1975) en *"and school development"* (Diephuis, 2017).

Andere accenten in toetsing, verantwoording en toezicht

De overheid kiest voor accentverschuivingen in het beleid rond toetsing, verantwoording en toezicht. Het centrale motto voor wat betreft toetsing is niet méér, maar anders en beter. Daarmee wordt bedoeld: meer formatief en minder summatief, meer schoolgebonden toetsing en centrale toetsing wat minder prominent, meer aandacht voor kwaliteitsborging in termen van betrouwbaarheid én validiteit, met ook hier de erkenning dat forse investeringen nodig zijn in de bevordering van toetsdeskundigheid in de schoolpraktijk. Het toezicht zou niet alleen gericht moeten zijn op controle (op basiskwaliteit) maar ook op inhoudelijke stimulering (van eigen keuzes in het licht van zelf geformuleerde ambities) met een steviger accent op horizontale verantwoording in de breedte van wat gedaan, gerealiseerd en 'merkbaar' is. Dit derde principe wordt nader uitgewerkt en toegelicht in het hoofdstuk curriculum en toetsing in deze Curriculumspiegel.

Referenties

- Diephuis, R. (2017). *SLO en schoolontwikkeling*. Enschede: SLO.
- Diephuis, R., & Kuiper, W. (2016). *Landelijke leerplankaders nader bekeken*. Enschede: SLO.
- Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen (2009). *Referentiekader taal en rekenen*. Enschede: Expertgroep doorlopende leerlijnen Taal en Rekenen.
- Graft, M. van, Klein Tank, M., & Beker, T. (2016). *Wetenschap & technologie in het basis- en speciaal onderwijs. Richtinggevend leerplankader bij het leergebied Oriëntatie op jezelf en de wereld*. Enschede: SLO.
- Halinen, I., & Holappa, A-S. (2013). Curricular balance based on dialogue, cooperation and trust – The case of Finland. In W. Kuiper & J. Berkvens (Eds.), *Curriculum deregulation and freedom across Europe. CIDREE Yearbook 2013* (pp. 39-62). Enschede: SLO.
- Hargreaves, A. (2003). *Teaching in the knowledge society. Education in the age of insecurity*. New York, NY: Teachers College Press.
- Hargreaves, A., & Shirley, D. (2009). *The fourth way. The inspiring future for educational change*. Thousand Oaks, CA: Corwin.
- Heijmans, J. (2013). Epiloog: En nu Nederland. In P. Sahlberg, *Finnish lessons. Wat kan Nederland leren van het Finse onderwijs* (pp. 207-233). Helmond: Uitgeverij Onderwijs Maak Je Samen.
- Hoeven, M. van der, Jacobse, A., Lanschot Hubrecht, V. van, Rass, A., Roozen, I., Sluijsmans, L., & Vorle, R. van de (red.) (2014). *Cultuur in de Spiegel. Een leerplankader voor cultuuronderwijs*. Enschede: SLO.
- Inspectie van het Onderwijs (2017). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2015/2016*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Kuiper, W. (2009). *Verantwoorde vernieuwing van bètaonderwijs*. Oratie. Enschede/Utrecht: SLO/Universiteit Utrecht.
- Kuiper, W. (2016). *Ruimte, richting en ruggensteun. Voorstel landelijk leerplankader Onderwijs2032*. Enschede: SLO.

Kuiper, W., & Berkvens, J. (eds.) (2013). *Balancing curriculum regulation and freedom across Europe. CIDREE Yearbook 2013*. Enschede: SLO.

Kuiper, W., Nieveen, N., & Berkvens, J. (2013). Curriculum regulation and freedom in the Netherlands – A puzzling paradox. In W. Kuiper, & J. Berkvens (eds.), *Curriculum deregulation and freedom across Europe. CIDREE Yearbook 2013* (pp. 239-162). Enschede: SLO.

Leat, D., Livingston, K., & Priestley, M. (2013). Curriculum deregulation in England and Scotland - Different directions of travel? In W. Kuiper, & J. Berkvens (eds.), *Curriculum deregulation and freedom across Europe. CIDREE Yearbook 2013* (pp. 229-248). Enschede: SLO.

Leeuwen, A.B. van (2014). *Sturen op onderwijskwaliteit: Over sterke verhalen en samenraapsels. Wat kan Nederland leren van Finland?* Enschede: SLO.

Letschert, J. (1998). *Wieden in een geheime tuin. Een studie naar kerndoelen in het Nederlandse basisonderwijs*. Proefschrift. Enschede: SLO.

Lundgren, U.P. (2013). Sweden – From governing with curricula to steering with outcomes. In W. Kuiper, & J. Berkvens (eds.), *Curriculum deregulation and freedom across Europe. CIDREE Yearbook 2013* (pp. 269-285). Enschede: SLO.

Ministerie van OCW (2006a). *Kerndoelen primair onderwijs*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van OCW (2006b). *Besluit kerndoelen onderbouw vo*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van OCW (2011a). *Actieplan 'Basis voor presteren'*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van OCW (2011b). *Actieplan 'Beter presteren'*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van OCW (2014). *Toekomstgericht funderend onderwijs*. [Kamerbrief] Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2014/11/17/kamerbrief-over-toekomstgericht-funderend-onderwijs>.

Ministerie van OCW (2016). *Curriculumherziening in het primair en voortgezet onderwijs*. [Kamerbrief]. Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/12/22/kamerbrief-over-curriculumherziening-in-het-primair-en-voortgezet-onderwijs>.

Ministerie van OCW (2017). *Vervolgproces curriculumherziening primair en voortgezet onderwijs*. [Kamerbrief]. Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/07/07/kamerbrief-over-vervolg-curriculumherziening-primair-en-voortgezet-onderwijs>.

Nieveen, N., & Kuiper, W. (2012). Balancing curriculum freedom and regulation in the Netherlands. *European Educational Research Journal*, 11(3), 357-369.

OECD (2016). *Education at a glance*. Paris: OECD.

Onderwijscoöperatie (2016). *Geef leraren de hoofdrol bij curriculumontwikkeling*. Utrecht: Onderwijscoöperatie.

Onderwijsraad (2012). *Geregelde ruimte*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2016). *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Ottevanger, W., Oorschot, F., Spek, W., Boerwinkel, D.J., Eijkelhof, H., Vries, M., de, & Kuiper, W. (2014). *Kennisbasis natuurwetenschappen en technologie voor de onderbouw vo*. Enschede: SLO.

Platform Onderwijs2032 (2016). *Ons Onderwijs2032. Eindadvies*. Den Haag: Bureau Platform Onderwijs2032.

Priestley, M., Biesta, G., & Robinson, S. (2015). *Teacher agency: An ecological approach*. London: Bloomsbury Publishing.

Sahlberg, P. *Finnish lessons. What can the world learn from educational change in Finland?* New York, NY: Teachers College Press.

Scheerens, J. (2011). Overheidssturing op het onderwijs via toetsen en examens. Interview. *Plein Primair*, 6, 16-18.

Silfhout, G. van (2016). *Ruimte en sturing in het onderwijssysteem*. Enschede: SLO.

SLO (2015a). *In gesprek over funderend onderwijs*. Enschede: SLO.

SLO (2015b). *Kaders voor een toekomstbestendig leerplan*. Enschede: SLO.

SLO (2015c). *Het leerplangesprek op school*. Enschede: SLO.

SLO (2016). *Karakteristieken en kerndoelen onderbouw vo*. Enschede: SLO.

SLO (2017). *Curriculum in beweging. Strategische agenda SLO 2017-2020*. Enschede: SLO.

Spijkerboer, A., Maslowski, R., Keuning, J., Werf, M. van der, & Béguin, A. (2012). *Evaluatie van de nieuwe wetgeving voor de onderbouw voortgezet onderwijs*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen/GION.

Stenhouse, L. (1975). *An introduction to curriculum research and development*. London: Heinemann Books.

Vogelenzang, M. (2017). Scholen laten veel talent van leerlingen liggen. Interview. *De Volkskrant*, 13 april.

Waslander, S., Hooge, E., & Theisens, H. (2017). *Zicht op sturingsdynamiek*. Tilburg: Tilburg University/TIAS.

