



Vlaams
Parlement

ingediend op **970** (2016-2017) – Nr. 1
8 november 2016 (2016-2017)

Verslag van de hoorzitting

namens de Commissie voor Onderwijs
uitgebracht door Jo De Ro

over het rapport
van de Organisatie voor Economische
Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)
'United in Diversity: A Complexity Perspective
on the Role of Attainment Targets
in Quality Assurance in Flanders'

Samenstelling van de Commissie voor Onderwijs:

Voorzitter: Kathleen Helsen.

Vaste leden:

Vera Celis, Paul Cordy, Koen Daniëls, Ingeborg De Meulemeester, Kathleen Krekels, Kris Van Dijck;
Jos De Meyer, Jenne De Potter, Jan Durnez, Kathleen Helsen;
Ann Brusseel, Jo De Ro;
Caroline Gennez, Tine Soens;
Elisabeth Meuleman.

Plaatsvervangers:

Peter Persyn, Grete Remen, Willy Segers, Ann Soete, Miranda Van Eetvelde, Manuela Van Werde;
Caroline Bastiaens, Sabine de Bethune, Vera Jans, Katrien Schryvers;
Jean-Jacques De Gucht, Francesco Vanderjeugd;
Katia Segers, Steve Vandenberghe;
Elke Van den Brandt.

INHOUD

1. Toelichting door Rien Rouw	4
1.1. Situering	4
1.2. Bevindingen	5
1.3. Conclusies	7
2. Vragen en opmerkingen van de leden	7
3. Antwoorden van Rien Rouw en verdere gedachtewisseling	8

Bijlagen: zie [dossierpagina](http://www.vlaamsparlement.be/dossierpagina) op www.vlaamsparlement.be

De Commissie voor Onderwijs hield op 11 oktober 2016 een hoorzitting met Rien Rouw, policy analyst bij het 'Centre for Educational Research and Innovation' van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) over het OESO-rapport 'United in Diversity: A Complexity Perspective on the Role of Attainment Targets in Quality Assurance in Flanders'. De spreker maakte gebruik van een powerpointpresentatie die terug te vinden is op de [dossierpagina](#) van dit document op www.vlaamsparlement.be. Ook het OESO-rapport is daar raadpleegbaar.

1. Toelichting door Rien Rouw

1.1. Situering

Rien Rouw zegt dat het onderzoek past in het project *Governing Complex Education Systems*, dat nagaat hoe overkoepelende doelstellingen te bereiken in complexe onderwijssystemen. Veel politieke analisten laten hun antwoord op die vraag inspireren door de natuur: ze noemen het een ecosysteem. Ter illustratie toont de spreker een dia van een zwerm vogels die zonder centraal gezag louter door zelfsturing toch ingewikkelde figuren maken. Ook trends in de samenleving en het bestuur nopen tot een andere manier van sturing. Niet alle OESO-landen hebben even veel ervaring met decentrale systemen die moeilijker te sturen zijn dan Vlaanderen en België. Het project liep van 2011 tot 2016. Op 17 oktober 2016 wordt het afgesloten met een conferentie in Brussel. De onderzoekers maakten zes casestudies: onder meer de eindtermen in Vlaanderen, het nieuwe toezicht in Polen en een sterke decentralisatie in Zweden. De conclusies zijn samengebracht in twee bundels.

In de zesjarige onderzoeksperiode hebben onderzoekers ontdekt dat er geen ideaal model of structuur bestaat voor sturing in complexe systemen. Niet focussen op structuren maar op processen is dus de boodschap. Specifiek voor de Vlaamse eindtermen bevelen de onderzoekers meer afstemming tussen de onderdelen van het systeem aan, bijvoorbeeld tussen de inhoud, de lerarenopleiding en de manier van toetsing, tussen basis- en secundair onderwijs, tussen de sets van eindtermen onderling. Om het systeem duurzaam te veranderen, zijn de leraren sleutelfiguren, dus is hun professioneel vermogen cruciaal. De ontwikkeling daarvan vergt echter een samenhangende en duurzame inzet van alle spelers in het systeem. De derde aanbeveling is een cultuur van evaluatie en leren met continue en rijke informatie over de resultaten van de eindtermen, op alle niveaus maar zeker op niveau van de scholen en de professionals.

In het project werd niet de historie van de eindtermen onderzocht, zoals de professoren Simons en Kelchtermans deden, maar wel het herzieningsproces van de eindtermen, meer bepaald de herziening van techniek in het basisonderwijs en van natuurwetenschappen in de eerste fase van het secundair onderwijs, ingevoerd in 2010. Het interessante van deze twee hervormingen was dat voor de nieuwe inhoud ook andere pedagogische concepten nodig waren, iets waar de overheid niet over gaat. Eigenlijk moesten leerkrachten de rationale erachter kennen om ze goed te kunnen toepassen.

De onderzoekers baseerden zich op interviews met meer dan zestig personen en literatuurstudie, zowel van primaire bronnen, de officiële documenten over de eindtermen, als secundaire bronnen, onderzoek naar eindtermen. Uiteraard bekeken ze ook de peilingen en conferentieverslagen. Uit internationaal onderzoek blijkt dat landen op heel wat vlakken gelijkaardige problemen kennen. Zo ook in het onderwijs, namelijk een professionaliseringslag in het basisonderwijs, maar ook in het voortgezet onderwijs. De professionalisering mag niet louter vakgericht zijn. De problemen mogen dan wel universeel zijn, de oplossingen zijn in hoge mate contextueel, dus nauw verbonden met de tradities en cultuur, de institutionele

structuren van het land. Onderzoekers kunnen dus wel richting geven, maar zo die volgen, moeten de bewindvoerders, in samenspraak met alle onderwijspartijen, nog steeds een oplossing op maat maken.

Het onderwijs, zeker in Vlaanderen, is geen lineaire organisatie, maar een complex geheel van partijen, belangen en structuren. Het complexiteitsperspectief vergt een andere manier van kijken. Om dergelijk systeem in beweging te krijgen, is het vooreerst belangrijk dat alle partijen betrokken zijn ('collaborative governance'). Voorts prevaleert een 'whole of system'-benadering. In dergelijk systeem is de som meer dan de delen. Interacties kunnen tot onvoorspelbare gevolgen leiden, wat het moeilijk maakt hiërarchisch te sturen. Bewindvoerders moeten dan ook leren uit hun beleidsinterventies ('policy learning'). Daartoe kunnen ze beter eerst in kleine experimenten testen vooraleer het hele systeem te beïnvloeden. Concreet hebben zowel scholen, koepelorganisaties, inspectie, pedagogische begeleidingsdiensten, uitgevers als overheid continu informatie nodig om zo nodig snel te kunnen corrigeren.

1.2. Bevindingen

De onderzoekers hebben hun bevindingen gecentraliseerd in vijf uitgangspunten die nodig zijn om een complex systeem over de hele linie te veranderen.

Gedeeld begrip en overeenstemming

Als het niet mogelijk is hiërarchisch te sturen en alle partners moeten meewerken, zijn ten eerste gedeeld begrip en overeenstemming over de belangrijkste doelen en strategieën wezenlijk, van alle betrokkenen in het onderwijssysteem, van de leraar tot de volksvertegenwoordiger. In de jaren negentig, bij de invoering van de eindtermen, was er geen overeenstemming over de noodzaak ervan. Die is er ondertussen wel, ook omdat er voldoende mogelijkheden tot afwijking zijn. Er zijn wel uiteenlopende en tegenstrijdige perspectieven op de aard en de functie van de eindtermen, bijvoorbeeld of ze bedoeld zijn om scholen te bereiken of individuele leerlingen, of ze bedoeld zijn om diversiteit of uniformiteit te bewerkstelligen, of ze algemeen of specifiek moeten zijn. Dat gebrek aan overeenstemming, schept onduidelijkheid over wat de eindtermen zijn, zowel bij leraren als bij het publiek.

Participatief beleid

Een tweede uitgangspunt is dat participatief beleid belangrijk is om alle perspectieven aan boord te krijgen, maar ook eigenaarschap te creëren, waardoor eindtermen niet alleen meer van de overheid zijn, maar ook van het werkveld. Vlaanderen kent een lange traditie van het betrekken van partijen bij het onderwijsbeleid. Met de Vlaamse Onderwijsraad heeft het een platform waar veel betrokkenen elkaar ontmoeten, niet alleen van onderwijs maar ook van het bedrijfsleven en van maatschappelijke organisaties. Een ander sterk punt is dat er nieuwe vormen van participatie ontstaan zoals over het eindtermendebat maar ook het debat over het referentiekader onderwijskwaliteit. Minder positief is dat er in de Vlaamse Onderwijsraad geen nieuwe spelers bijkomen en dat de raad georganiseerd is volgens het representatieve model waardoor vooral de besturen er een stem in hebben. Eigenlijk moet brede consultatie met meer partijen een structurele vorm krijgen. Voorts moeten leraren en schoolleiders intensiever betrokken worden bij de totstandkoming van de eindtermen. Het is zelfs zo dat er inspraakmogelijkheden geschrapt zijn. De koepels betrekken hen wel veel meer bij de leerplannen. Uit een onderzoek van 2009 blijkt dat meer kennis een opwaartse spiraal ('virtuous circle') teweegbrengt: wat men beter kent, gaat men meer gebruiken, men is er tevredener over, en men leert het vervolgens nog beter kennen enzovoort.

Afstemming en samenhang

Afstemming en samenhang zijn belangrijk om in het volledige complexe systeem een verandering teweeg te brengen. In Vlaanderen zijn er sterke intermediaire organisaties die goed zijn in het verbinden van overheid en werkveld, maar minder goed in samenwerken met elkaar. De koepelorganisaties werken al samen, zoals in de curriculumdossiers en de gezamenlijke verklaring van de publieke netten. Ook op de werkvloer wordt er al samengewerkt, maar die samenwerkingsvormen zijn gefragmenteerd en niet structureel. In de fase van het ontwerp van eindtermen is de overheid met alle partijen in overleg, in de fase van de implementatie wordt die afstand veel groter, dan wordt het een zaak van de koepelorganisaties. De natuurlijke rol van de overheid in een gedecentraliseerd systeem is net met zachte instrumenten als communicatie, met veel overleg en dialoog, partijen bij elkaar te brengen en acties op elkaar af te stemmen. Als de overheid dat niet doet, kunnen andere partijen dat overnemen. In het Vlaamse stelsel doet de overheid dat slechts fragmentarisch. De commissie-Monard heeft in zijn onderzoek naar de pedagogische begeleidingsdiensten op iets soortgelijks gewezen: de samenwerking kan intenser waardoor ze efficiënter wordt.

Professionele ontwikkeling

Zeker in een gedecentraliseerd stelsel met veel verantwoordelijkheid voor scholen en leraren, is de professionele ontwikkeling cruciaal. Vlaamse leraren nemen relatief veel deel aan cursussen, studiedagen en workshops. Maar ze doen dat weinig intensief. Ze volgen losse cursussen, op individuele en vrijwillige basis. In een gedecentraliseerd systeem moeten scholen dat meer gestructureerd aanpakken. Meer samenhangend aan ontwikkeling doen, vergt echter beleidsvoerend vermogen. Ook de opleiding en training voor vernieuwde eindtermen op het niveau van het systeem moet meer samenhangend en intensiever worden aangepakt. Dat afstemming en samenhang nodig zijn, bewijst het voorbeeld van de nieuwe eindtermen techniek en natuurwetenschappen. De andere manier van lesgeven vroeg om meer samenwerking, ook in de schoolgemeenschap, tussen de koepels en in het ruimere systeem. In sommige scholen was zelfs de infrastructuur niet aangepast aan de nieuwe leswijze met veel praktische proeven of het ontbrak aan tijd.

Evaluatie en feedback

Het vijfde uitgangspunt is evaluatie en feedback. Goed is het nationale programma van peilingen dat in 2002 is begonnen en in 2004 systematisch is opgepakt. Elk jaar levert dat twee peilingen op, weliswaar in steekproefvorm, over een brede range van vakken en dus niet alleen over kernvakken, zoals in vele andere landen. Interessant is dat er conferenties op volgen waarop resultaten of de gevolgen die eraan moeten verbonden worden, besproken worden. Uit de interviews bleek ook dat de inspectie een stimulerende rol speelt voor de implementatie en de toepassing van eindtermen. Het huidige nationale programma van peilingen heeft twee nadelen: met slechts twee peilingen geeft het een beperkt beeld per jaar en het duurt heel lang voordat vakken opnieuw worden gepeild. Het longitudinale beeld is echter noodzakelijk om te leren en te verbeteren. Het toets- en evaluatievermogen alsook het beleidsvoerend vermogen is ongelijk verdeeld over de scholen. Het is echter cruciaal dat overal op dezelfde professionele manier geëvalueerd wordt. Nu wordt enkel geremedieerd als er iets misloopt, terwijl een structurele aanpak nodig is.

1.3. Conclusies

De spreker concludeert dat Vlaanderen boven het OESO-gemiddelde scoort maar er zijn ook grote verschillen tussen de leerlingen. Ook tussen de scholen en de leraren zijn de capaciteitsverschillen groot, bijvoorbeeld om nieuwe manieren van lesgeven te adapteren of nieuwe toetsmethodes te ontwikkelen. Op systeemniveau komt het erop aan die laatste verschillen te verkleinen. Daartoe zijn er volgens de onderzoekers platforms nodig voor de continue dialoog met alle partijen, zowel in de breedte, met iedereen die betrokken is bij onderwijs, als in de diepte, met leraren en directeurs.

Leiderschap is cruciaal, daarmee wordt geen centraal leiderschap bedoeld maar een coalitie van sleutelpersonen met een gezamenlijke agenda. Dat vergt het vermogen om strategisch denken te verbinden aan handelen. Voor de professionele ontwikkeling van scholen is krachtig initiatief nodig, gecoördineerd en langdurig. Om continu te leren en te verbeteren hebben ze informatie nodig, dus evaluatie en feedback. Die krijgen ze al, hoewel onvoldoende. Daarbij komt nog dat het vermogen om de data te gebruiken, dient gestimuleerd te worden.

2. Vragen en opmerkingen van de leden

Jo De Ro ontwaart als rode draad dat de decentralisatie, die net de sterkte van het Vlaamse onderwijs uitmaakt, gepaard moet gaan met meer gestructureerde samenwerking op het terrein. Zijn er landen met een decentraal systeem waar de samenwerking beter verloopt? Voorts wil hij weten hoe de onderzoekers het eigen lesmateriaal van school en leerkracht beoordelen. Is eigenaarschap van leerkrachten eigenlijk wel mogelijk als alles al bepaald is in eindtermen, leerplannen en handboeken? De spreker wil ook weten of de onderzoekers denken dat de onduidelijkheid bij leerkrachten en publiek over de eindtermen te wijten is aan gebrekkige informatie van de centrale overheid, het parlement, het ministerie, de koepelorganisaties, of aan incoherente informatie van de verschillende spelers in het decentrale systeem. Is het recente participatietraject over de nieuwe eindtermen voldoende om dat gebrek op te lossen? Kent de spreker internationale voorbeelden waar scholen data over slagen en niet-slagen, over halen of niet-halen van einddoelen goed verwerken? Zo ja, waarom slagen ze daarin? Omdat ze zelf over voldoende pedagogische kwaliteiten beschikken of door het mesoniveau goed begeleid worden? Zo ja, wat is dat mesoniveau, een scholengroep, een pedagogische begeleidingsdienst, een net of een koepel?

Jos De Meyer, die de uiteenzetting heel theoretisch vindt, vraagt hoe in dit complexe proces, met grote soms tegenstrijdige maatschappelijke verwachtingen, leerkrachten het gevoel kunnen krijgen dat ze meer betrokken worden. Wat is de rol van een parlementaire Commissie voor Onderwijs in dit proces? Wat is die in het buitenland?

Koen Daniëls waardeert wat de onderzoekers in zo'n korte tijd hebben kunnen blootleggen. In tegenstelling tot Jos De Meyer ziet hij heel wat praktische aanbevelingen, bijvoorbeeld over de handboeken, over de participatie van leraren, over de inspectie. Hij informeert of de eindtermen van het basisonderwijs volgens de onderzoekers onvoldoende afgestemd zijn op die van het secundair onderwijs, met eventueel overgangsproblemen van leerlingen tot gevolg. Zijn er landen waar de leerlijn coherenter is? Vinden de onderzoekers dat de eindtermen concreter moeten zijn, zodat ze eenduidiger omgezet worden in leerplannen? Uit het onderzoek blijkt de determinerende invloed van uitgevers van handboeken. Is meer sturing nodig om die te verkleinen? Meer details en sturing van bovenuit bemoeilijken de aanpassing aan de context. Hij vraagt de spreker dan ook voorbeelden van concrete doelen die vlot aanpasbaar zijn aan elke leersituatie.

Voorts vraagt hij Rien Rouw de onduidelijkheid bij leerkrachten nader te omschrijven. Kunnen zij geen onderscheid maken tussen wat in de eindterm/ontwikkelingsdoel, het leerplan en het handboek staat, dus dat ze niet bepalen wat ze zeker moeten bereiken? Of is er onduidelijkheid over de inhoud van de eindterm? Of is het beiden? Volgens de onderzoekers fungeren de koepels te veel als paraplu's, waardoor leerkrachten en directies te weinig betrokken worden bij het formuleren van de doelen. Nochtans hebben allen zitting in de Vlaamse Onderwijsraad. Zijn er landen waar dat beter verloopt?

Met een meer samenhangende aanpak van de professionele ontwikkeling op alle scholen, willen de onderzoekers de verschillen tussen leerlingen, leerkrachten en scholen verkleinen. Willen ze dat door een regressie naar het gemiddelde of door progressie naar de sterkste? Is, om de toets- en evaluatiecapaciteit van alle scholen op een hoger plan te brengen, meer centrale peiling nodig zoals de Nederlandse Cito-toetsen of volstaan de peilingsproeven per net zoals in Vlaanderen?

Ann Brusseel informeert of de onderzoekers eerder pleiten voor algemene dan voor specifieke eindtermen. Vermindert de ruimte van het eigenaarschap van leerkrachten niet naarmate eindtermen specifiek worden? En hoe dan kwaliteit garanderen als de eindtermen algemeen zijn? Ook leerplannen die per net opgesteld worden, kunnen te specifiek zijn waardoor ze het eigenaarschap van de leerkracht in het gedrang brengen. Volgens haar is het meerlagige systeem van eindtermen en leerplannen niet altijd een zegen. Nu zijn de verschillen tussen leerlingen en scholen groot, sommige halen de eindtermen zelfs niet. Is dit het beste systeem om ervoor te zorgen dat wat het parlement beslist ook gerealiseerd wordt? Zijn centrale eindexamens, eventueel over slechts een deel van de kennis, beter? Nu kunnen leerkrachten zelf beslissen om een bepaalde bijscholing te volgen. Klopt het dat de onderzoekers vinden dat de professionalisering meer gestuurd moet worden?

Steve Vandenberghe is het in theorie eens met de conclusies, maar niet alles is gemakkelijk te implementeren. Het platform voor continue dialoog is een interessant denkspoor. Collegiale coaching zorgt ervoor dat leerkrachten van elkaar leren en dat leiderschap versterkt wordt. Daar is echter veel te weinig tijd voor. Leiderschap is cruciaal voor het implementeren van de eindtermen en van leerplannen, alsook het vermogen om strategisch denken aan activiteiten te verbinden. Niet alle directies beschikken over die capaciteiten en allen hebben daar, gezien hun uitgebreide takenpakket en de snel op elkaar volgende wijzigingen, onvoldoende tijd voor. Ook voor de zo cruciale professionele ontwikkeling ontbreken middelen en tijd.

De inspectie geeft enkel aanbevelingen over evaluatie en toetsensysteem. Scholen worden daar niet op afgerekend, waardoor ze er niet aan tornen. Ze moeten net gestimuleerd worden ermee te experimenteren. Formele peilingstoetsen die vergelijkingen met andere scholen mogelijk maken, zijn nodig, niet louter als beoordelingssysteem, maar wel om de voortgang te monitoren. Hoe denkt Rien Rouw daarover? Sp.a is niet voor meer regels, elke school moet de vrijheid hebben zelf leiderschap, beleidsvoerend vermogen enzovoort in te vullen. Nieuwe eindtermen mogen scholen niet te veel belasten. Wat kan de overheid leren uit haar fouten op dat vlak?

3. Antwoorden van Rien Rouw en verdere gedachtewisseling

Rien Rouw beaamt dat het moeilijk is leraren te betrekken, temeer daar dé leraar niet bestaat. Uit interviews bleek dat leraren die betrokken waren bij het ontwikkelen van de peilingen dat zagen als een manier om zichzelf professioneel te ontwikkelen, onder meer door de contacten met wetenschappers, met

vertegenwoordigers van de koepels enzovoort. Om hen te betrekken, maar ook meer draagvlak te creëren, komt het er op aan leraren meer gebruik te laten maken van de mogelijkheden die het systeem al biedt, bijvoorbeeld de conferenties na de peilingen, en niet zozeer extra's te creëren. De mogelijkheden om leerkrachten daarvoor uit te nodigen zijn echter beperkter geworden.

Ondanks inspraakprocedures zegden heel wat leerkrachten niet betrokken te zijn bij het ontwerpen van eindtermen. Wat natuurlijk getalsmatig inderdaad zo is, maar het gevoel speelt eveneens een rol. In Noorwegen zijn alle suggesties uit de inspraakprocedure van commentaar voorzien, ook diegene die niet overgenomen zijn. Daardoor voelde iedereen zich serieus genomen. Dat is in ieder geval in Nederland veel te weinig gebeurd. Hij suggereert de parlementsleden dan ook open te zijn over de keuzes en de motieven. Algemeen vindt hij het Noorse eindtermentraject een na te volgen voorbeeld. Voor leraren die zelf hun professionalisering in de hand nemen en datacapaciteit ontwikkelen, is Japan een goed voorbeeld. Daar heerst een cultuur van 'lesson studies': de lessen van een leerkracht worden opgenomen en later becommentarieerd door andere leraren. Dergelijke 'peer evaluation' komt niet zomaar van de grond, er is een systeem, een methode en tijd nodig. Voor elk verandertraject is het belangrijk dat het waarom ook duidelijk is voor de uitvoerders, beter nog: dat zij erover hebben kunnen meebeslissen. Omdat beleidsvoerders op het moment van uitvoering al lang met de zaak bezig zijn, vergeten ze dat weleens. Michael Barber, adviseur van Tony Blair, zag als de grote fout van zijn onderwijshervorming dat er niet gecommuniceerd was met de leraren over de 'moral purpose'. In Singapore, geen gedecentraliseerd systeem trouwens, staat het doel van onderwijs en van verandering wel centraal. Leraren krijgen enkele uren per week om zich te ontwikkelen. Of dat in Vlaanderen mogelijk is zonder aan de vakanties te raken, kan de spreker niet beoordelen.

Hoewel sommige scholen zelfstandig tot dataverwerking in staat zijn, gaat er meestal een interventie aan vooraf. In het Nederlandse voortgezette onderwijs wordt leraren en begeleiders met de methode van datateams systematisch geleerd gebruik te maken van data om een probleem aan te pakken. Doel is dat de teams daar uiteindelijk geen begeleiding meer bij nodig hebben.

Heel wat onderwijssystemen kennen geen strikt onderscheid tussen basis- en secundair onderwijs. In Schotland en Finland is er een samenhangend curriculum doorheen de lagen van het onderwijs. Heel wat van de aanbevelingen zijn gebaseerd op het goede veranderingsproces in Ontario aan het begin van deze eeuw. Ondanks de grootte van het systeem, vergelijkbaar met het Nederlandse, schrikt men daar niet terug voor massabijeenkomsten. Veel van die congressen gaan net over de 'moral purpose'. Ook in Singapore zijn er grote bijeenkomsten. Zo dineert de minister elk jaar met een heleboel leerkrachten. Wat niet zo makkelijk te kopiëren is, is dat iedereen in het onderwijssysteem in Singapore of Ontario ooit leraar geweest is. Daardoor zijn er natuurlijk altijd leraren betrokken bij het ontwerpen van de eindtermen. Het voordeel is niet alleen dat ze de cultuur kennen maar ook heel veel mensen. Dat invoeren in Vlaanderen zou de leerkrachten ook veel meer carrièreperspectief geven.

Ook in landen met centrale toetsing zijn er verschillen tussen scholen. Het grote voordeel is dat scholen en leerlingen goed vergelijkbaar zijn, maar ook dan is de kwaliteit van de toetsen wezenlijk. Het viel de spreker op in de interviews dat niet alle directeurs hun school willen vergelijken met andere, terwijl daar net heel veel uit te leren valt. Niet alleen de kennis en de vaardigheden, maar ook de wil om ze te gebruiken, horen dus tot het beleidsvoerend vermogen. De spreker acht een set eindtermen sowieso nodig om richting te geven aan een systeem. Ook andere systemen hebben ze. Zo heeft de medische wereld protocollen. Die worden doorgaans opgevolgd omdat iedereen het erover eens is dat ze nodig zijn

voor een betere kwaliteit. De uitspraak dat een leraar geen eigenaar kan zijn door specifieke eindtermen, verbaast de spreker dan ook. Ze zouden de creativiteit van de leerkracht beperken. Dat is niet zo als er eensgezindheid bestaat over de rationale achter de eindtermen, over de inhoud van het beroep op zich. Geneesheren voelen zich toch evenmin beperkt door de protocollen, gewoon omdat ze die noodzakelijk achten om goed te werken. In een specifieke eindterm zit de informatie nodig om die toe te passen, in een algemene zit die verborgen in de toelichting, in de ontstaansgeschiedenis, wat een leerkracht niet altijd kent. Dan heeft hij dus veel meer achtergrondinformatie nodig. Heel veel Nederlandse leerkrachten geven aan weinig richting te krijgen door de kerndoelen. Dat kan opgelost worden door ze concreet te maken, of mensen meer informatie te geven.

Als nieuwe eindtermen en leerplannen een ander pedagogisch concept vereisen, is professionalisering onontbeerlijk. Die mag dan niet vrijblijvend zijn. Zeker op schoolniveau moet er meer overeenstemming zijn in het leerkrachtenteam over het onderwijs dat gegeven wordt en de opleidingen die de leerkrachten daartoe moeten volgen. Een diepgaande verandering, bijvoorbeeld van pedagogiek, kan onmogelijk als de opleidingen gefragmenteerd zijn zoals nu. Voorts is er een strategische agenda op systeemniveau nodig zodat eindtermen en leerplannen op een systematische en geplande manier aangepakt worden, waarbij het geheel en de spreiding in de tijd bewaakt worden.

Kathleen Helsen vraagt wat de rol van het parlement kan zijn tijdens de herziening van de eindtermen.

Rien Rouw antwoordt dat wat er uiteindelijk uitkomt van mooie economische modellen en voorspellingen van beleidsbeslissingen op dergelijke complexe systemen, beleidsmakers tot bescheidenheid noopt. Voorts pleit hij voor experimentalisme. Beleidsmakers weten niet precies hoe hun beslissingen uitdraaien. Dus kunnen ze beter op verschillende manieren proberen hun doel te bereiken, maar dan wel zorgvuldig de effecten bewaken, wat hun een beter zicht oplevert op wat er moet gebeuren. Een complex systeem heeft een brandpunt van het maatschappelijke debat nodig. Net als andere bewindvoerders zijn parlementsleden niet zeker dat ze de burgers echt representeren tenzij ze het debat aangaan, niet alleen over inhoud maar ook over de 'moral purpose'. Deze commissie zou dat brandpunt kunnen zijn. Eens inhoud en doel bepaald zijn, moet het parlement nog meer bescheiden zijn en de verdere implementatie overlaten aan deskundigen, waaronder leraren.

Ann Brusseel denkt dat het brede maatschappelijke debat gevoerd is, met het Onderwijsfestival als orgelpunt. Bij de voorstelling van de conclusies is haar duidelijk geworden dat er niet goed uitgelegd is wat eindtermen precies zijn. Daardoor verwachten deelnemers dat er heel veel eindtermen zullen zijn, over heel veel thema's, terwijl de kwestie net is de kerntaken van onderwijs te bepalen. Het doel, de 'moral purpose', is helemaal iets anders dan de inhoud, het ene geeft een richting aan, het andere maakt duidelijk welke onderwijskwaliteit er nagestreefd wordt. Kan iedereen zomaar betrokken worden bij het debat over eindtermen, of is een minimumkennis over onderwijs nodig?

Koen Daniëls heeft uit de antwoorden geleerd dat er geen onderwijssysteem bestaat dat succes garandeert. Ondanks toch wel strikte protocollen, hebben artsen het gevoel dat ze voldoende vrijheid hebben in de uitoefening van hun beroep. Ook piloten hebben doorgedreven opleidingen, ze moeten zich houden aan bergen protocollen, toch is de essentie dat ze het vliegtuig in de lucht houden, ook als er problemen zijn. Hoogopgeleide leerkrachten die een grote mate van vrijheid genieten, hoeft dus niet haaks te staan op uitgeschreven protocollen. Klopt het dat er in landen met algemene doelen een centrale toetsing

is? En in landen met een decentraal systeem de eindtermen concreter zijn, of een legende bevatten hoe ze toe te passen?

Kathleen Krekels weet dat leerkrachten meer vertrouwd zijn met de leerplannen dan met de eindtermen. Is het niet zo dat eindtermen specifiekere moeten zijn in landen waar ze niet geconcretiseerd worden in de leerplannen? Ze informeert hoe dat in andere landen verloopt.

Rien Rouw legt het Nederlandse systeem uit dat brede kerndoelen heeft die richting krijgen in de centrale examinering. Leraren vinden soms dat de kerndoelen wat meer richting moeten geven maar zijn wel blij met de vrijheid. Eigenlijk hoeven regels leerkrachten niet af te schrikken, ze zijn onderdeel van de professionaliteit. Een klas is een complex systeem met allerlei onverwachte wendingen, waar leerkrachten op een creatieve manier op inspelen. Daarin schuilt dus heel veel vrijheid. Een parlement en een maatschappelijk debat geven richting aan het wat, maar kan niet zonder betrokkenheid van de onderwijspartners. Eindtermen zijn voor een deel techniek, dus zijn specialisten onontbeerlijk.

Een systeem zonder leerplannen is heel goed denkbaar. Maar dat stelt wel eisen aan de professionele ontwikkeling van leraren en directeuren. Zonder professionele ontwikkeling van leerkrachten, onder meer hun vermogen om curricula te schrijven, zullen de handboeken nog meer bepalend worden. In Vlaanderen maar ook in Nederland zijn ze dat al. Dat de eindtermen algemeen of specifiek zijn, staat daar los van. De capaciteit en professionaliteit van leraren bepalen dus ook de vrijheidsgraden die ze zelf ervaren en kunnen opeisen.

Kathleen HELSEN,
voorzitter

Jo DE RO,
verslaggever