

# Kerdoelen rekenen-wiskunde in een politiek krachtveld

J.H.F.M. Klep  
SLO, Enschede

*De Commissie Herziening Kerndoelen (2002) heeft met haar voorstellen nogal wat losgemaakt in de wereld van reken-wiskunde-didactici. Terecht hadden velen kritiek op de inhoudelijke keuzen en de terminologie die de commissie maakte. In het tumult over de didactische 'ins' en 'outs' blijven andere aspecten van de voorstellen van de commissie onderbelicht.*

*De kerndoelen horen in de eerste plaats begrepen te worden in een onderwijs-politieke context, waarin belangrijke thema's als bestuurlijke autonomie, decentralisering en marktwerking een rol spelen. Maar markt of niet: onderwijs is ook een zorg van de samenleving. We kunnen jeugd en toekomst van onze samenleving niet zomaar aan marktwerking uitleveren. Politiek bewustzijn is belangrijk in verband met de manier waarop didactiek in het onderwijs ontwikkeld en geïmplementeerd wordt.*

## 1 Inleiding

De Commissie Herziening Kerndoelen, naar haar voorzitter ook kort de Commissie Wijnen genoemd, heeft een aantal politieke thema's uitgewerkt, die voor het basisonderwijs van direct belang zijn. Bij de uitwerking van die thema's heeft de commissie een eigen weg gevolgd. De insteek van de Commissie Wijnen is voor mij intrigerend en roept veel vragen op, waar naar mijn mening de rekenwereld niet aan voorbij kan gaan.

De commissie ziet de kerndoelen vooral als contract tussen overheid en samenleving.<sup>1</sup> Het contract betreft een afspraak op hoofdlijnen over wat kinderen in het basisonderwijs moeten leren. De commissie heeft daarbij niet zondermeer vastgehouden aan de klassieke vakindeling, al is die indeling nog wel herkenbaar.<sup>2</sup> Het is overigens noodzakelijk de kerndoelen rekenen-wiskunde in samenhang met de andere kerndoelen te lezen, omdat de commissie juist geprobeerd heeft overlap te vermijden. Daarom zijn enkele doelen die vroeger onder rekenen-wiskunde stonden nu onder andere leergebieden te vinden.

Bij het denken over de doelen heeft de commissie zich niet alleen laten leiden door wat wenselijk is, maar ook door wat er feitelijk gebeurt. Inspectierapportages, PPO en resultaten van Cito-toetsen zijn in de overwegingen betrokken.

Ik werk zes thema's uit om de lezer uit te dagen zich een mening te vormen hoe het met de kerndoelen verder zou kunnen gaan. De thema's zijn: bestuurlijke autonomie, overlappendheid, centraal versus decentraal aansturen van onderwijs, verantwoordelijkheid voor onderwijs, economisch belang van onderwijs en de vraag of het bij on-

derwijs om een markt of een zorg gaat. Met de bespreking van deze thema's problematiseer ik een belangrijk deel van de context waarin de kerndoelen staan. Deze stellingname is bedoeld als bijdrage aan het verdere denken over de kerndoelen rekenen-wiskunde.

## 2 Bestuurlijke autonomie van scholen

In de politiek en in het maatschappelijk krachtenveld is er een stroming die streeft naar grotere bestuurlijke autonomie van scholen. De gedachte is dat ouders en samenleving scholen moeten kunnen aanspreken op 'educatieve prestaties'. Het gaat om kwaliteitsverbetering van onderwijs door concurrentie en eigen verantwoordelijkheid. Dat heeft weinig kans als je van buitenaf scholen voorschrijft wat ze moeten doen. In dat geval kan een school zich altijd verschuilen achter de regelgeving.

Zo'n gedachtegang doet recht aan de professionaliteit van teams. Het zorgt ervoor dat teams niet denk-lui worden. Een gevaar dat zeker in de rekenwereld niet ondenkbaar is, omdat methodeschrijvers en ontwikkelaars zoveel kant en klaar denken op tafel leggen en omdat de meningen in het reken-wiskunde veld door de eigen organisaties zo dicht bij elkaar gehouden worden. Kwaliteitsstimulering van onderwijs door het toestaan van grotere inhoudelijke en bestuurlijke vrijheid heeft relaties met *ownership*, en de daarmee samenhangende 'motivatie'. Te veel voorschrijvendheid ontnemt de professional 'de zin in onderwijzen' en de leerling 'de zin in leren' (vgl. Stevens, 2002).

Hoe zit dat eigenlijk met de professionaliteit, het zelfstandig denken en dus autonomie in rekenen-wiskunde?

### 3 Overladenheid

Scholen klagen dat er te veel leerstofaanbod is. Dat blijkt bijvoorbeeld uit feiten als dat ze hun methoden niet 'af' krijgen, dat er veel overlap tussen vakken is, en dat er een grote groep leerlingen is, die voor rekenen niet verder dan het niveau van groep 7 komt. Dat zijn feiten die ook voor ons vak gelden.

Voor mij is het heel intrigerend hoe je over overladenheid kunt denken. Ik geef een denkwijze aan waarbij het begrip 'educatieve beslissingen' centraal staat.

In eerder werk over generatief plannen en onderwijs op maat (Klep, 1998, hoofdstuk 4) heb ik al aangegeven dat het idee van differentiatie op basis van een uitgelijnd curriculum onderwijs in de problemen kan brengen. Dat zit in mijn perceptie zó: in elk onderwijs volgt elke leerling strikt genomen zijn eigen leerweg. Aan de hand van een uitgelijnd curriculum kan een leraar een bepaalde bandbreedte van leerwegen van kinderen coachen. Coachen van een leerling op zijn leerweg kost de leraar méér energie, naarmate hij of zij zich méér in de eigenheid van de leerling verdiept en dus vaker gedetailleerde beslissingen moet nemen. Die beslissingen kosten ook méér energie naarmate het denken van de leraar pedagogisch en didactisch genuanceerder en vakinhoudelijker en qua vorm rijker is. Dat energieprobleem is de kern van de zaak: dat is de overladenheid die de leraar voelt. De vraag is hoe je dat probleem wilt oplossen. Mooi rekenonderwijs vraagt in deze zin veel energie. Teams moeten daar hun weg in zoeken. Traditionele en vernieuwingsscholen laten daarbij een heel spectrum van oplossingen zien. Plato en de Rekenpiegel is een voorbeeld van een computerprogramma dat een deel van de coachingstaak voor de leraar uitvoert. Methoden bieden allerlei differentiatie-modellen aan. Uiteindelijk moeten scholen zelf aangeven wat een in hun school bruikbare curriculumvorm is. Ze moeten een balans vinden tussen wat idealiter kan en wat naar menselijke maat (Klep, 2001) mogelijk is. Hetzelfde geldt voor methodeschrijvers, die dat overigens ook met veel aandacht doen. Hoe je de balans moet bepalen is mij nog steeds niet echt duidelijk.

### 4 Centraal versus decentraal

Het overladenheidsprobleem kun je vermoedelijk niet op centraal niveau oplossen. Daarvoor verschillen scholen te veel. Een decentraal denken over onderwijsaan-

bod maakt het aan de andere kant moeilijk ervoor te zorgen dat kinderen voldoende kwaliteit aan onderwijsaanbod krijgen. Hoe zorg je er als overheid voor dat scholen niet telkens hun onderwijsniveau naar beneden bijstellen? In het decentraal denken over onderwijsaanbod zijn in plaats van directe aansturing andere instrumenten nodig. Veel voorstellen die genoemd worden betreffen educatieve randvoorwaarden.

Ik wil twee typen educatieve randvoorwaarden of *constraints* onderscheiden. De eerste soort randvoorwaarden zijn uitdrukkingen van de maatschappelijke wensen waaraan onderwijs moet voldoen, en die vertaald zijn in indirecte stuurmiddelen die gebruikt worden om inhoud, niveau en vorm van onderwijs aan af te meten. Die stuurmiddelen geven maatschappelijke wensen ten aanzien van onderwijs weer. Het zijn bijvoorbeeld: leerstandaarden, leermiddelen, landelijke toetsen waarmee scholen vergeleken kunnen worden, inspectiestandaarden voor onderwijsaanbod, kwaliteitscriteria voor methoden, school-zelfevaluatie en interne kwaliteitszorg. Een tweede soort randvoorwaarden is de professionaliteit van scholen als opbrengst van initiële opleidingen en nascholing. Daarnaast vormen functiedifferentiatie en inhoudelijk beleid in school, zoals rond de rekencoördinator, pedagogisch klimaat en pedagogische betrokkenheid van ouders randvoorwaarden. Beide soorten bepalen indirect wat er in school gebeurt en bepalen indirect het onderwijsaanbod. In het centrale denken handhaaf je de kwaliteit door inhoudelijk sturende regelgeving en inspectie op uitvoering van die regels. In het decentraal denken probeer je de professionaliteit, de creativiteit en het verantwoordelijkheidsgevoel van teams te prikkelen, zodat een school gezien de omstandigheden tot optimale resultaten komt. Handhaving van kwaliteit doe je door scholen te stimuleren en in de context van de educatieve randvoorwaarden verantwoording af te laten leggen (accountability) over de manier waarop ze zelf beslissingen nemen, uitvoeren en evalueren (Goffree & Frowijn, 2000).

In het decentraal model hoeft de overheid dus geen standpunt in te nemen over didactiek, (indeling van) onderwijsaanbod, en zelfs niet over het eindniveau.

Het voordeel van de decentrale benadering is dat je scholen niet meer in het nauwe keurslijf van centrale curricula hoeft te drukken. Ook het probleem van leerlingen die 'maar' tot groep 7 komen is dan in bepaalde opzichten 'weg'. De overlap tussen vakken kan door scholen zelf op basis van de eigen methoden en aanpakken bekeken worden. Het nadeel is dat er ook veel wisselgeld betaald moet worden. Er moeten allerlei educatieve keuzen gemaakt worden op het meso- en macro-niveau in school: leraren moeten veel gezamenlijke beslissingen nemen en dat vraagt ook veel coördinatie in het team. De bestuurlijke schaalvergroting biedt daar enig soelaas voor, maar het tekort aan personeel doet daar weer afbreuk aan. Vrijheid kost energie!

---

## 5 Verantwoordelijkheid voor het onderwijs

Het decentraal denken roept ook fundamentele tegenwerpingen op. De Nederlandse samenleving moet in stand gehouden worden! Dat betekent dat er genoeg geschoolde mensen moeten zijn en dat er voldoende culturoverdracht moet plaatsvinden. Hoe bewaak je dat als overheid en samenleving? Je kunt je op het liberaal standpunt stellen dat ‘wat niet in ere gehouden wordt’ kennelijk ook niet de moeite van het bewaren en doorgeven waard is. Dat is niet mijn idee. Een cultuur die zijn wortels niet kent raakt ontworteld en in de war. Ik wil geen conservatisme, alsjeblieft niet, maar wel goed doordachte voortgang, waarbij de leringen en verworvenheden van het verleden net zoveel recht van spreken hebben als stemmen uit het heden.

Als je vindt dat een samenleving ter wille van het eigen voortbestaan zeggenschap moet hebben over de hoofdlijnen van onderwijsaanbod (vgl. Letschert 2001), dan heb je zoets als kerndoelen nodig en een financierings-systematiek voor onderwijs. Je kunt ook vinden dat een samenleving deze zeggenschap niet heeft. Dan wordt de school een private zaak. Dat heeft ook gevolgen voor de financiering. Want waarom zou een samenleving iets betalen waar ze geen verantwoordelijkheid voor heeft? Bij de vraag ‘centraal versus decentraal’ speelt de vraag waar de overheid verantwoordelijkheid voor neemt, een belangrijke rol. Kerndoelen hebben dus te maken met waar de overheid verantwoordelijkheid voor neemt. Als je je erover beklaagt dat de overheid te weinig didactiek in de kerndoelen vastlegt, dan vind je dus dat didactiek iets is waar de overheid verantwoordelijkheid voor moet nemen. Dat is niet mijn opvatting. Ik vind dat de overheid scholen wél mag vragen goed verantwoorde didactische keuzen te maken. En als de overheid dat eist, moet ze er ook voor betalen.

Ik vind het interessant dat de Commissie Wijnen de kerndoelen voorstelt als contract tussen overheid en samenleving. De commissie zegt in mijn perceptie: de overheid rekent het tot haar verantwoordelijkheid dat kinderen onder andere leren ‘een niet in wiskundige taal gesteld probleem in wiskundige termen omzetten’ (kerndoel 20 van de Commissie Wijnen). Over hoe ze dat leren, en met wat voor kwaliteit ze dat leren, gaat dit contract tussen overheid en samenleving niet. Dat kan ook niet, want daar kun je als overheid geen verantwoordelijkheid voor nemen. De overheid kan wel een andere verantwoordelijkheid nemen: ze kan afspreken om scholen verantwoording af te laten leggen omtrent hun onderwijsaanbod.

Kerndoelen gaan dus over het stuk van wat kinderen leren in school, waar de overheid verantwoordelijkheid voor neemt. Dat scholen ook andere dingen doen is prima. Daar wil de overheid ook best voor betalen, mits

scholen hun aanbod op een aannemelijke manier kunnen verantwoorden. En daarmee ligt het idee van 70-30 procent voor de hand. Of, en in hoeverre dat ook voor rekenen moet gelden is een volgende vraag.

---

## 6 Economisch belang van het onderwijs

Het internationale bedrijfsleven kijkt bij het zoeken naar vestigingsplaatsen onder andere naar de beschikbaarheid van goed opgeleid personeel. Nederland heeft er dus belang bij goed te scoren op TIMMS- en PISA-toetsen, omdat die gebruikt worden om de scholingsniveaus van landen te vergelijken. Het is dus politiek van belang ervoor te zorgen dat Nederlands onderwijs hoog blijft scoren in deze vergelijkingen (vgl. ook Van Die, 2001). Er is dus een politiek belang om eisen te stellen aan het onderwijsniveau. Die eisen kun je op verschillende manieren laten gelden. De overheid kan vooralsnog de inhoudelijke autonomie van scholen opgeven, of ze kan deze handhaven en meer aandacht besteden aan de educatieve randvoorwaarden die ik eerder benoemde.

Overigens is het mij niet duidelijk wat ‘het bedrijfsleven’ ten aanzien van opleiding vraagt. In de pers komen verschillende leeropbrengsten naar voren, zoals sociale vaardigheden, flexibele kennis en vaardigheden, gedegen kennis en vaardigheden, fundamentele kennis, creativiteit en communicatieve vaardigheden. Die leeropbrengsten zijn onder andere van belang voor stabiliteit in de leefomgeving van personeel en in de bevolking, flexibele inzetbaarheid van personeel, vakmanschap, beschikbaarheid van specialisten, innovatieve capaciteit en marktgerichtheid. Ik benadruk dit om te laten zien dat economisch belang niet noodzakelijk betekent dat onderwijs gereduceerd moet worden tot schoolvakken.

---

## 7 Onderwijs: markt of zorg?

In de discussie over kerndoelen speelt het ‘marktdenken’ een belangrijke rol. Er zijn mensen die onderwijs zien als marktproduct: scholen bieden onderwijs aan; ouders en leerlingen zijn afnemers en die kiezen zelf wat ze nodig denken te hebben en zoeken daar een onderwijs-leverende school bij. Dat betekent dat scholen in die zienswijze marktgericht moeten zijn: ze moeten leveren wat ouders en kinderen vragen. Een andere zienswijze komt voort uit pedagogische betrokkenheid. Ouders en pedagogen zijn betrokken bij het welzijn en passende ontplooiing van de leerlingen en denken en reddenen vanuit zorg en verantwoordelijkheid. Ik ben er

trots op dat we in de rekenwereld alle belangrijke projecten, zorg en verantwoordelijkheid serieus nemen. Hoe zit het met de overheid? Ik heb het idee dat op overheidsniveau marktdenken, verantwoordelijkheid en zorg niet onverenigbaar zijn. Of dat ideale plaatje met de werkelijkheid overeenkomt is voor mij de vraag. Als aan alle educatieve randvoorwaarden voldaan is, zou je kunnen vermoeden dat het ideale plaatje ook werkelijkheid kan zijn. Maar als je een school hebt in een achterstandswijk, met een tekort aan professioneel personeel en met een matig management? Dan ligt de verleiding op de loer om lippendienst te bewijzen aan de educatieve randvoorwaarden die aan de school gesteld zijn. Het accent komt dan gemakkelijk te liggen op een overlevingspakket voor de school: leuke dingen voor de kinderen, goede scores op de Cito-toets en goede beveiligingsmaatregelen in en om de school.

Vanuit verantwoordelijkheid en zorg is het voor mij de vraag of de overheid dit soort situaties wel aan de marktwerking kan overlaten. Ik wil terughoudend zijn met marktwerking in deze situaties, zeker als dat betekent dat schoolresultaten in de krant komen te staan om die marktwerking op gang te helpen.

Als je marktwerking wilt en tegelijk je verantwoordelijkheid wilt nemen, dan is er een compromis mogelijk door de marktwerking goed te organiseren. Het is dan wel zaak de educatieve randvoorwaarden op elkaar af te stemmen.

---

## 8 Slotsom

Terug naar de kerndoelen. De Commissie Wijnen stelt kerndoelen voor als een contract - op hoofdlijnen - tussen overheid en samenleving over wat kinderen leren op school. In dit voorstel is daarom zoveel mogelijk publieksgerichte terminologie gebruikt. Deze kerndoelen hebben daardoor heel ruime interpretatiemogelijkheden. Dat betekent dat de kerndoelen geen afspraken bevatten over de didactiek en opvattingen over het vak, al stralen die wel een beetje door in de karakteristiek van het vak. Dat is voor betrokken en zorgzame reken-wiskundedidactici een probleem. Scholen hebben immers de vrijheid 'slechte' didactieken te hanteren. In marktdenken bestaat 'slecht' niet, want de markt maakt uit wat goed of slecht is. Vanuit betrokkenheid en zorg spe-

len waarden wél een rol: en dan is er wél een 'slecht'. Ik heb het gevoel dat de oplossing voor het vinden van een passende symbiose tussen markt-denken en (inhoudelijke) betrokkenheid niet kan zijn dat je de kerndoelen uitbreidt tot een didactiekboek. Didactische keuzen horen wel, net als de kerndoelen zelf, in de didactische randvoorwaarden thuis. Het is daarom zaak de didactische randvoorwaarden waar nodig met elkaar in verband te brengen vanuit het perspectief van zorg. Dat betekent dat er een mechanisme of instantie moet zijn die nagaat of de educatieve randvoorwaarden niet in tegenspraak met elkaar zijn en dat er geen 'gaten vallen', doordat je met randvoorwaarden in plaats van inhoudelijke aansturing werkt. De markt kan het probleem van gebrekkige randvoorwaarden zelf niet gemakkelijk oplossen, tenzij je toestaat dat scholen en daarmee leerlingen door de markt worden 'afgestraft'.

### Noot

- 1 De volledige tekst van de plannen van de Commissie Wijnen is te vinden op de site van het Ministerie van OCenW: <http://www.minocw.nl/brief2k/2002/doc/1342a.doc> en de tekst zonder context van de voorgestelde kerndoelen voor rekenen-wiskunde staan op de site van de NVORWO: <http://www.nvorwo.nl>
- 2 Zie voor meer aspecten en de historie van het formuleren van kerndoelen: Letschert 1998.

### Literatuur

- Commissie Herziening Kerndoelen (2002). *Verantwoording delen. Herziening van de kerndoelen basisonderwijs met het oog op beleidsruimte voor scholen*. Den Haag: <http://www.minocw.nl/brief2k/2002/doc/1342a.doc>.
- Die, H. van (2001). *Rekenen/wiskunde in het primair onderwijs van Engeland en Nederland. Een vergelijking van programma's en uitgangspunten in de context van nationale ontwikkelingen ten behoeve van evaluaties door de onderwijsinspectie*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
- Goffree, F. & R. Frowijn (2000). *ZEBO-rw. Zelfevaluatie Basisonderwijs rekenen/wiskunde*. Enschede: SLO.
- Klep, J.H.F.M. (1998). *Arithmeticus, Simulatie van wiskundige bekwaamheid*. Tilburg: Zwijsen (proefschrift).
- Klep, J.H.F.M. (2001): De menselijke maat. *Mensen Kinderen. Tijdschrift voor Jenaplanonderwijs*, 16(5), 16-19.
- Letschert, J.F.M. (1998). *Wieden in een geheime tuin*. Enschede: SLO (proefschrift).
- Letschert, J.F.M. (2001). What really counts! *Turning the perspective. Cidree Jaarboek*. Enschede/Brussel: SLO/CIDREE, 271-290.
- Stevens, L.M. (2002). *Zin in leren*. Apeldoorn: Garant (afscheidsschoolcollege).