

# De canon voor het onderwijsaanbod in het basisonderwijs

J.C. VAN BRUGGEN

R.J. GORTER

*Stichting voor de Leerplanontwikkeling,  
Enschede*

## Samenvatting

*De term 'canon' (richtsnoer) duidt aan het geheel van als bindend ervaren voorschriften voor de keuze van vakken en inhouden daarvan.*

*In Nederland is het niet vanzelfsprekend dat de centrale overheid gedetailleerde voorschriften geeft omtrent het onderwijsaanbod. In het artikel wordt die discussie in verband met de WBO (Wet op het Basisonderwijs; Ministerie van O en W; 1984) – en de uitkomst daarvan – beknopt weergegeven en geanalyseerd. De conclusie is dat de WBO de canonvorming voor een groot deel overlaat aan anderen.*

*De voorschriften vertonen een vrij grote mate van continuïteit sinds 1920. Veel minder geldt dat in de lijn Lankamp-Leidraad-Nutsseminarium-SLO (niet-verplichte voorstellen).*

*Wel gaat de Wet ver met het verplichten van de school tot het zelf kiezen van het onderwijsaanbod in het verplichte schoolwerkplan. De principiële variatie in onderwijsaanbod convergeert door het aanbod van uitgeverij, SLO en CITO en door de werkzaamheden van schoolbegeleiders, opleiders en inspecteurs.*

*De eindconclusie is dat de WBO geen gedetailleerd richtsnoer geeft voor het onderwijsaanbod, maar wel een hoofdrichting en een verplichting tot controlebaar kiezen, waarbij een systeem van impulsen en controles geleidelijke wijziging van de traditie mogelijk maakt.*

*Ten slotte signaleren we enige door ons verwachte problemen bij het verdere verloop van het autonome proces van canonvorming.*

## 1 Inleiding

In 'School' van oktober 1984 heeft Van Kemenade nog eens geschetst hoe het proces van wetgeving voor en innovatie in het basisonderwijs sinds 1960 is verlopen en betrekkelijk ongevoelig is geweest voor politieke wisselingen. Er is weinig diepgaande politieke discussie geweest over de taken die het basisonderwijs in onze samenleving zou moeten vervullen. Eén voorbeeld: over het 'verwerven van culturele vaardigheden' (WBO art. 8.2) is nauwelijks gedebatteerd, terwijl toch het begrip 'cultuur' veelzinnig is en over cultuurpolitiek uiteenlopende opvattingen bestaan. En die opvattingen worden ook weerspiegeld in standpunten over het type cultuur, waarin de school leerlingen heeft in te leiden (cf. Hoogveld, 1984), de aspecten van de cultuur en de werkwijze van de school. Die standpunten raken niet alleen het onderwijs in muziek (wèl genoemd in art. 9.1.) of architectuur (niet genoemd), maar ook het onderwijs in de geschiedenis, de maatschappelijke verhoudingen en de geestelijke stromingen (alle genoemd); de literatuur, de omgangsvormen, de instituties, de ruimtelijke ordening, etc. (niet genoemd); en ook de onderwerpen waaraan bij bijvoorbeeld Engels of rekenen/wiskunde aandacht wordt besteed.

Een andere cultuurpolitieke uitspraak vinden we in art. 8.3. dat stelt 'het onderwijs gaat er mede vanuit dat de leerlingen opgroeien in een multiculturele samenleving'. Maar ook daarbij wordt niet aangegeven wat dat nu betekent voor het onderwijsaanbod en voor de invulling van bijvoorbeeld het onderwijs in 'spel en beweging' (genoemd in art. 9).

Het voorbeeld geeft aan dat de taken die art. 8 aan de basisscholen opdraagt, niet scherp zijn geformuleerd en zeker niet uitputtend op hun consequenties voor het onderwijsaanbod zijn geanalyseerd en in de wet uitgewerkt. Of staat er toch meer dan er – op het eerste gezicht – staat? Betekent de taak 'richten op het verwerven van culturele vaardigheden' iets voor de inrichting van het onderwijs in 'bevordering van sociale redzaam-

heid' (art. 9.1.g) of 'geestelijke stromingen' (art. 9.2.e) of 'bevordering van het taalgebruik' (art. 9.3.) of voor de wijze waarop 'de groepen worden ingedeeld' (volgens art. 11.2.e te vermelden in het schoolwerkplan?) De WBO laat zich er niet over uit.

Men kan stellen dat de WBO weinig 'canon' (voorschriften over doelen, vakken, onderwerpen, leerstof...) geeft. Waarom niet? En wat dan wèl?

In dit artikel proberen we de volgende vragen te beantwoorden:

1. Welk beleid wordt in Nederland nu eigenlijk gevoerd aangaande het geven van inhoudelijke voorschriften voor het onderwijs? Anders gevraagd: hoe verloopt in Nederland canonvorming en welke ontwikkeling is er in dat proces?
2. Welke canon geeft de WBO? Wat staat erin? Hoe is het geformuleerd? Waarom staat het er zoals het er staat?
3. Welke ontwikkeling is er sinds 1920 geweest in het proces van canonvorming? Welke andere 'canonvormers' zijn er naast de wet?
4. Welke problemen zijn in het proces van canonvorming te signaleren?

Het artikel bevat vooral feiten en analyses van feiten betreffende het proces van canonvorming. In par. 5 worden enige inhoudelijke canonproblemen gesignaleerd.

## 2 De vaststelling van de canon in Nederland

### 2.1 De canon als vakkenlijst

De term 'canon' wordt veelal aangetroffen in de samenstelling 'vakkencanon'. En dan meestal in discussies over wettelijke regelingen, die getroffen gaan worden, zoals de laatste jaren over het MDGO, het KMBO, de PABO. Ook het debat over het onderwijsaanbod in het eventuele voortgezet basisonderwijs c.q. middenschoolonderwijs illustreert dit:

- moet 'verzorging' een apart vak zijn?
- moet 'informatica' een apart vak zijn of behoort het bij andere vakken als 'algemene technieken', 'natuurwetenschap', 'wiskunde'?

Vergelijkbare discussies zijn rond de WBO gevoerd over het apart in art. 9 noemen van 'zwemmen' (niet gedaan), 'verkeer' (wel),

'dans' (niet), 'geestelijke stromingen' (wel), audio-visuele vorming (niet), 'vredesonderwijs' (niet), 'computergebruik' en dergelijke.

Zo'n discussie gaat niet over termen, maar over al of niet reeds gepraktiseerde invullingen van zo'n 'vak' in leerstof, doelen, activiteiten.

Een 'vaknaam' functioneert dus in die discussies als etiket voor bepaalde opvattingen omtrent stukjes van de inhoud van het onderwijsaanbod.

We gebruiken de term 'onderwijsaanbod' als aanduiding voor het geheel van activiteiten van leraren en anderen binnen de school, gericht op het tot stand brengen van 'leren' in brede zin. Ook het 'zich vormen' door leerlingen - voorzover 'bedoeld' door het treffen van voorzieningen (concert, kletsboek, kledingstijl, schoolkamp) - is daar in begrepen. 'Onderwijsaanbod' is dus voor ons een 'technische' term.

De inhoud ervan wordt soms aangeduid in min of meer traditioneel gebruikelijke leerstofaanduidingen als: 'volksdans', 'lichaamshygiëne', 'hoofdzaken van Nederlandse staatsinrichting', 'administratieve toepassingen van de microcomputer', etc. Soms ook door formuleringen, waarin een dergelijke inhoud verbonden wordt met gedragsaanduidingen (al of niet met gebruikmaking van taxonomieën uit de 'officiële' onderwijskundige literatuur of van eigen maaksel).

Deze etiketfunctie van 'vaknamen' is er altijd geweest. Als we bijvoorbeeld lezen dat vanaf 1920 in het lager onderwijs aandacht moest worden geschonken aan 'kennis der natuur', zegt dat iets. Maar... nog niet zoveel. Gaat het dan om een betrekkelijk losse samenvoeging van onderwerpen uit de natuurkunde en biologie? Of om realisering van ideeën van onder andere Ligthart, Heimans, Thijsse omtrent excursies, observaties, proeven, etc.? In een recente publikatie over doel, structuur en inhoud van sociale wereldoriëntatie illustreren Annink, Greven en Van Vliet (1984) hoe verschillend zo'n etiket 'kennis der natuur' kan worden geïnterpreteerd.

Dezelfde interpretatieproblemen doen zich in de USA voor in de discussies over onder andere het voorstel betreffende de vijf 'New Basics' in het rapport 'A Nation at Risk' (Gardner et. al. 1983) (zie voor een samen-

vatting De Reus, 1984) en een achttal andere rapporten en boeken (zie voor een – alweer gedateerd – overzicht Griesemer en Butler, 1983). Veel discussie en kritiek richt zich niet zo zeer op de benoeming van de vakken als zodanig, maar meer op de inkleuring ervan die men meent te proeven uit bepaalde rapporten (cf. Tanner, 1984).

### 2.2 Meer dan een vakkenlijst

Een vakkenlijst alleen is kennelijk onvoldoende voor een meer gedetailleerde discussie over het onderwijsaanbod en ook voor een meer gedetailleerde voorschrijvende of richtinggevende bepaling ervan. Veel wetten, 'leerplannen' of 'guidelines' specificeren dan door vakdoelstellingen (veelal geordend in een of andere taxonomie), door lijsten van onderwerpen of thema's of door leerstofop-somming. Het geheel wordt soms gepresenteerd als bindende richtlijn (vanuit de overheid), soms als suggestie. Een ook in ons land nogal bekend voorbeeld is het nieuwe leerplan voor de Zweedse Grundskola (De Reus, 1981).

Het interpretatieprobleem blijft echter bestaan. Zie voor onthutsende illustraties Goodlad (1984).

Treffers (1978) benadert richtlijnleerplannen vooral vanuit innovatieperspectief en heeft een voorstel ontwikkeld voor het werken met driedimensionale doelbeschrijvingen, die vollediger – en inspirerender – duiden welk onderwijsaanbod de leerplanschrijver voor ogen staat. In diverse Nederlandse leerplanpublicaties van de laatste jaren is deze methode gehanteerd, onder andere in SLO-publicaties over algemene technieken, scheikunde mavo, leesonderwijs. Engels en andere. Ook in 'Wat krijgen ze op de basisschool?' (Kuiper, Letschert en Gorter; 1984) – waar we verderop op terugkomen – wordt ten dele deze richting van beschrijving van het onderwijsaanbod ingeslagen.

Kan men nu ook dit type – vrij uitgebreide – beschrijvingen van het onderwijsaanbod nog aanduiden als 'canon'? Dat is natuurlijk een kwestie van omschrijving.

### 2.3 Wat bedoelen we met 'canon'?

Wij menen dat met de term 'canon' (dat wil zeggen: richtsnoer, norm!) in ieder geval wordt aangeduid een stelsel uitspraken over het onderwijsaanbod, dat als richtinggevend

is bedoeld en als zodanig ook wordt ervaren door iedereen of nagenoeg iedereen die bij de keuze en realisering van het onderwijsaanbod is betrokken.

In deze omschrijving wordt bewust in het midden gelaten of het effect van de uitspraken (namelijk het richting geven aan de keuze en realisering van het onderwijsaanbod in de scholen) door degene die de uitspraken heeft gedaan, kan worden afgedwongen of niet. Daarachter ligt het probleem wie degene is die de canon 'geeft' en met welke bedoeling. In Nederland is geaccepteerd – en grondwettelijk vastgelegd – dat het niet de overheid is die een gedetailleerd richtsnoer geeft voor de inhoud van het onderwijsaanbod. Maar: hoe ver gaat 'gedetailleerdheid'? Elders (Van Bruggen; 1982 en 1984) hebben we erop gewezen dat de ontwikkeling van de laatste jaren verschillend verloopt in verschillende schooltypen (MDGO, KMBO, Basisonderwijs, PABO, HBO, VBaO).

De laatste tijd gaat het voor wat betreft de mate van gedetailleerdheid vooral over de eventuele eindtermen voor het eventuele VBaO. Van den Brink (1984) heeft de problemen die hier rijzen verder geanalyseerd.

### 2.4 Waarom geeft de WBO weinig 'canon'?

Voor het basisonderwijs is in de wet een summier canon vastgelegd. Eigenlijk alleen door algemene doelaanduidingen, een lijstje vakken en nog enige aanvullende verscherpingen. In paragraaf 3. gaan we daar verder op in. Er is géén wettelijke grondslag voor een AmvB die nadere richtlijnen zou geven. Er is in het laatste stadium van het wetgevingsproces nog wel gediscussieerd over de vraag of het toch niet wenselijk zou zijn nadere eindtermen voor het basisonderwijs vast te leggen (in verband met niveaugaranties, mobiliteit, aansluiting voortgezet onderwijs). Daarvan is afgezien en dat is nog eens bevestigd als conclusies van een conferentie van juni 1983 tussen de besturen van de onderwijskoepels en staatssecretaris Van Leijenhorst (Ministerie van O en W; 1983).

Wij menen dat uit de verslagen van de parlementaire debatten en van CCOO-besprekingen, uit beleidsnotities bij ICB- en ARBO-adviezen, uit correspondentie tussen bewindslieden en SLO en uit persoonlijke communicatie valt af te leiden dat er vier motieven worden gehanteerd om voor basison-

derwijs géén preciezere canon te geven, en wel:

- a. De politieke huiver om stappen te zetten die de vrijheid van inrichting van het onderwijs zouden inperken.
- b. De taxatie dat nadere canonvorming 'vanzelf' wel zal plaatsvinden en geen voorschrijven behoeft, vanwege de werking van het autonome proces (zie 2.5.).
- c. De vrees dat het moeilijk zal zijn op politiek niveau overeenstemming te verkrijgen over nadere detaillering.
- d. De vrij sterk overheersende gedachte dat basisonderwijs vooral een 'vrijplaats' moet zijn voor individuele ontplooiing, wel mede in dialoog met de samenleving en de wetenschappen, maar zonder duidelijke, vooraf bepaalde, uitkomsten in termen van vaardigheden of kennis.

Toch is de discussie niet echt gesloten. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de adviezen van de ARBO over zorgverbreding (ARBO;1984a) en over schoolwerkplanontwikkeling (ARBO, 1983) en uit de reacties van de staatssecretaris daarop. Ook uit het debat tussen Haddingh en Van Bruggen in 'School' van januari 1984 (Ahlers, 1984) en uit het pleidooi van de NGL-voorzitter in november 1984 voor eindtermen in het basisonderwijs (NGL, 1984) komt dit naar voren.

Duidelijk is dat de wetgever in Nederland voor het basisonderwijs niet op korte termijn een nadere canon zal bepalen. Uitdrukkelijk wordt dat nog eens duidelijk gemaakt in de circulaire van mei 1984 over het schoolwerkplan onder de WBO. Zowel in de circulaire als in de reactie van staatssecretaris Van Leijenhorst op 21 mei 1984 bij de presentatie van 'Wat krijgen ze op de basisschool?' is nog eens duidelijk gemaakt dat de overheid géén nadere inhoudelijke uitspraken zal doen, ook niet door aanbevelingen of attenderingen op 'canonachtige' publikaties van anderen (bijvoorbeeld de SLO...).

Canonvorming zal dus in ons land een proces blijven – althans voorlopig – waarbij de overheid alleen dat proces stimuleert en overigens toeschouwt. Wij achten dat in principe en vooralsnog een goede zaak. Niet alleen of vooral vanuit onderwijspolitieke overwegingen, maar ook vanuit innovatiedenken.

2.5 *Het autonome proces van canonvorming*  
Er zijn echter andere 'canonvormers' dan de landelijke overheid. We noemen:

1. Grotere schoolbesturen c.q. gemeenten die 'raamplannen' of dergelijke maken (veelal met hulp van schoolbegeleidingsdiensten en mede op basis van onder andere SLO-materiaal). Voorbeelden: Den Haag, Enschede, Groningen, etc. (zie o.a. het Basisbulletin van het Informatiepunt Basisonderwijs (1984).
2. Individuele scholen die hun eigen schoolwerkplan – of een deel daarvan – publiceren via het Informatiepunt Basisonderwijs in Amsterdam.
3. Individuele auteurs die door middel van beschouwende publikaties of onderwijsleerpakketten bijdragen.
4. SLO en CITO die door leerplanpublicaties en toetsen bijdragen.
5. De inspectie moet de schoolwerkplannen toetsen aan de wet en overleggen met de school. In dat overleg vindt regionaal canonvorming plaats. En door de procedure van art. 13 kan nationaal de Onderwijsraad jurisprudentie geven.

Met sommige factoren in dit proces heeft de overheid subsidiërende, toezichhoudende of min of meer programmerende bemoeienis. We noemen:

- adviesaanvragen bij ARBO, Onderwijsraad en anderen;
- uitzetten van ontwikkelingsprojecten basisschool;
- aanvragen bij en subsidiëring van SLO, CITO (LPC en SVO);
- ideeën over trendrapporten van de inspectie.

De verschillende soorten overheidsbemoeienis worden meestal breed bediscussieerd (CCOO, pers, parlement), zodat snelle, onverhoedse of – naar de mening van de meerderheid – te vergaande initiatieven zo goed als uitgesloten zijn. Bovendien besturen koepele en overheid samen SLO en CITO (en SVO), zodat ook de impulsen van deze instituten onder controle blijven.

## 2.6 *Samenvatting*

We kunnen stellen dat de hoofdlijn van het denken in ons land over een canon voor het basisonderwijs er een is, waarin weinig nadruk ligt op verplichtende richtlijnen van de landelijke overheid, maar veel vertrouwen

bestaat in canonvorming door een proces van voortdurende discussie en beïnvloeding. Constructieve onderwijspolitiek bestaat – op dit punt! – dan ook niet in regelgeving, maar in het bevorderen van het proces van meningsvorming en -beïnvloeding. Een gedetailleerde canon voor het basisonderwijs wordt dus niet door de overheid ‘gegeven’ via een proces van wet- en regelgeving, maar de totstandkoming van een als canon ‘ervaren’ detaillering van de WBO wordt – ten dele – wel door de overheid bevorderd. Echter, zonder dat de overheid zichzelf over de inhoud van die canon uitspreekt.

### 3 Canonelementen in de wetgeving

In deze paragraaf gaan we na welke taken, functies, opdrachten, doelen en inhouden tijdens het proces van wetgeving aan de orde komen, hoe deze worden geformuleerd en waarom dat op die manier gebeurt. We baseren ons daarbij op de wetsteksten zelf, op de toelichtingen daarop en op de parlementaire behandeling daarvan.

#### 3.1 Uit welke elementen is de canon opgebouwd?

Zonder de WBO volledig te citeren, herkennen we in de wet:

- uitgangspunten (art. 8.1 en 8.3);
- algemene of integrale doelen (art. 8.2);
- een aanduiding van de inhoud van het onderwijs, uitgedrukt door de term ‘het onderwijs omvat’ en nader door drie soorten termen:

- activiteiten (‘zintuiglijke en lichamelijke oefening’, ‘expressie-activiteiten’);
- vakken of leergebieden (‘Nederlandse taal’, ‘enkele kennisgebieden’ en dergelijke);
- taken of opdrachten voor de school (‘bevordering van sociale redzaamheid’, ‘aandacht besteden aan geschiedenis’, etc.).

Ook wanneer we de Memories van Toelichting en Antwoord en de Handelingen analyseren, constateren we dat de wetgever formele aanduidingen blijft gebruiken, maar geen concretere inhoudscategorieën en/of algemene doelen per vak of activiteit vermeldt. We wijzen hier vooral op de passages die niet limitatief zijn bedoeld. Zo vinden we in art.

9, lid g. de omschrijving ‘bevordering van sociale redzaamheid, *waaronder* (cursivering onzerzijds) gedrag in het verkeer’. In de Memorie van Antwoord geeft de wetgever meer voorbeelden van sociale redzaamheid, zoals consument zijn, participant in groepsprocessen, vertrouwd zijn met eenvoudige automatiseringsapparaten. Maar er is geen behoefte die andere voorbeelden zelf in de wet op te nemen.

#### 3.2 Aard van de formuleringen

Het gaat er nu niet om te analyseren wat de wet voorschrijft, maar wel om aan te geven hoe dit voorschrift wordt geformuleerd. We constateerden in 3.1. dat de wet, wanneer het om de inhoud van de activiteiten, vakken en taken of opdrachten gaat, formele aanduidingen geeft.

Daarnaast bevat de wet allereerst interessante formuleringen die verband houden met het *innoverend* karakter van de wet. Sprekend hiervoor is de formulering ‘Het onderwijs omvat, waar mogelijk in samenhang’.

In de tweede plaats vallen formuleringen op die inspireren tot méér doen dan alleen in de wet staat aangegeven en die het *niet-limitatieve* karakter van die voorschriften onderstrepen. De WBO gebruikt hiervoor de formuleringen (...) waaronder (...), (...) wordt in elk geval aandacht besteed aan (...). Het zal duidelijk zijn dat de wetgever hier ook een aantal kwaliteiten aanduidt van het onderwijsaanbod: integratie en verbreding van de vigerende doelen.

Raadplegen we de documenten waarin verslag wordt gedaan van de parlementaire discussie, dan valt op dat weinig suggesties zijn gedaan voor andere formuleringen. Interessant in dit opzicht is de stukkenwisseling betreffende de verduidelijking van het kennisgebied ‘geestelijke stromingen’. De Memorie van Toelichting op het wetsontwerp zegt onder andere: ‘Ook voor de leerlingen van het basisonderwijs is het gewenst dat zij (...) in aanraking worden gebracht met wat zich zowel in binnen- als buitenland afspeelt op het terrein van het geestelijk leven’. De cursieve formulering is als het ware een alternatief voor ‘aandacht besteden aan’, welke term (art. 9.2) geldt voor alle kennisgebieden. De Nota van Wijzigingen en de Memorie van Antwoord voeren op dit punt nog twee termen in ter nadere aanduiding van wat wordt

bedoeld, namelijk: 'een meer objectieve benadering' in tegenstelling tot een subjectieve benadering bij godsdienstoverdracht of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs, en 'kennisoverdracht'. (Zie voor nadere gegevens over dit stuk discussie: Westerman, 1984).

We zouden kunnen stellen dat deze formuleringen een *toelichtend* karakter hebben en dat men er verder geen uitgesproken theorie over de precieze invulling of wijze van realisering van het onderwijsaanbod achter moet zoeken. Niemand is er ook over gevallen dat in art. 9.4 'gewoon' staat dat in Friesland onderwijs wordt gegeven in de Friese taal en dus wordt afgeweken van de formulering in art. 9.1. 'het onderwijs omvat ... Nederlandse taal'.

### 3.3 De fundering van de formuleringen

Tijdens de parlementaire behandeling van de WBO is de aard van de formulering van de eisen van deugdelijkheid herhaaldelijk aan de orde geweest. Enige ordening levert het volgende beeld op.

Wat betreft de *volledigheid* van de canon (zowel wat het geheel betreft als wat de onderdelen betreft) geeft de wetgever de volgende argumenten:

- iets (bijvoorbeeld zwemmen) wordt weggelaten, omdat het gemeengoed is geworden;
- volledige beschrijving is onmogelijk door de veelheid van activiteiten (naar aanleiding van expressie);
- een aanduiding (bijvoorbeeld wiskunde) wordt toegevoegd, omdat de wetgever zich niet wenst te beperken tot een traditionele inhoud (i.c. rekenen);
- bepaalde zaken (bijvoorbeeld attitudes en functies) blijven onvermeld, omdat een nadere aanduiding beperkingen zou kunnen opleggen aan de vrijheid van inrichting van het onderwijs;
- er moet ruimte gelaten worden voor nieuwe ontwikkelingen (naar aanleiding van de niet-limitatieve aanduidingen).

*Formuleringen op zich* worden als volgt gerechtvaardigd:

- andere omschrijvingen kunnen een bepaalde gevoelswaarde hebben die soms geassocieerd zou kunnen worden met bepaalde doelstellingen en vormgevingen (kennisgebieden in plaats van wereld-

oriëntatie);

- voorkomen moet worden dat te zware accenten worden gelegd of bepaalde interpretaties worden gekozen (geestelijke stromingen versus geestelijk leven);
- er wordt gekozen voor een logische formulering. Zo zou het begrip ontwikkeling (bij uitgangspunten) gekozen zijn, omdat daaronder de begrippen vorming en opleiding zouden vallen;
- 'eindtermen' worden onder andere niet geformuleerd, omdat de wetgever door het stellen van minimumeisen bij wet zou kunnen suggereren dat ook de begaafde leerling niet 'verder' zou mogen gaan. Wel zou men kunnen stellen dat de wet scholen uitnodigt in hun schoolwerkplan eindniveaus te formuleren. Art. 11.2.a eist immers dat het schoolwerkplan de 'leer- en ontwikkelingsdoelen van de school' vermeldt. De term wordt niet nader omschreven, ook niet in de circulaire van mei 1984 'Het schoolwerkplan onder de Wet op het Basisonderwijs' (Ministerie van O en W; mei 1984). Ook de herhaalde pleidooien van de ARBO vast te leggen dat in de schoolwerkplannen z.g. tussen- en einddoelen moeten worden vastgelegd, zijn niet overgenomen.

Over het *concept op onderwijzen en leren* worden geen vragen gesteld en licht de wetgever zijn standpunt niet toe. We doelen hier op de hantering van begrippen als bijbrengen, aankweken, vormen, stimuleren, ontwikkelen, verwerven, onderwijs geven, opvangen en oefenen die in de artikelen worden gehanteerd. Waarschijnlijk mogen we niet aannemen dat deze termen bewust als richtlijn gekozen zijn en derhalve tot de canon gerekend moeten worden.

In paragraaf 5 gaan we overigens nog in op pogingen van de voormalige ICB en van de SLO dergelijke concepten wel met de canon te verbinden.

We trekken de *voorlopige conclusie* dat door de aard van de formuleringen een groot deel van de nadere canonvorming bewust wordt overgelaten aan anderen en in de eerste plaats aan de scholen zelf.

Dit standpunt van de wetgever houdt overigens niet in dat het canonraamwerk van de WBO niet enige belangrijke veranderingen bevat, vergeleken met de situatie tot nu toe. We benaderen die veranderingen - in de vol-

gende paragraaf – vanuit een schets van de ontwikkeling van de canon in Nederland.

#### 4 *Ontwikkelingen in de canon in Nederland*

In feite is in de wetgeving aan het eind van de negentiende (1900, Leerplichtwet) en aan het begin van de twintigste eeuw (1917, 'Plannen tot herziening van de wetten tot regeling van het lager onderwijs en bewaarschoolonderwijs') alleen aandacht voor de pacificatie. Ook de Lager Onderwijswet van 1920 – waarin ook het ULO geregeld wordt – ademt zeker nog die sfeer, al worden in deze wet twaalf vakken aangeduid: lezen, schrijven, rekenen, Nederlandse taal, vaderlandse geschiedenis, aardrijkskunde, kennis der natuur, zingen, tekenen, lichamelijke oefening, nuttige handwerken voor meisjes en, indien scholen dit zelf wensen, Frans, Duits, Engels, wiskunde en handelskennis. Na vaststelling van de wet vinden vele, vaak technische wijzigingen plaats. Enkele malen (1920, 1933, 1951) betreft zo'n wijziging de invoering van een nieuwe activiteit of van een nieuw vak.

Het proces van wetgeving heeft zich dus steeds beperkt tot een aanduiding van vakgebieden en tot enkele technische regelingen met betrekking tot het leerplan. Wel werden reeds in de twintiger jaren voorbeeldleerplannen – de scholen moesten een leerplan hebben – gepubliceerd.

Nogal bekend werd het voor PC-scholen bedoelde 'Leerplan van Lankamp', vooral doordat op nogal wat kweekscholen er de aandacht op werd gevestigd. In de reeds eerder genoemde studie van Annink, Greven en Van Vliet (1984) wordt de ontwikkeling in de canonvorming bij aardrijkskunde, vaderlandse geschiedenis en kennis der natuur samengevat. Daarbij baseert men zich niet alleen op leerplannen, maar ook op leerboeken en op discussies in de vakbondspers. Deze methode stoelt op de onzes inziens juiste opvatting dat in Nederland de canon meer een 'aanvaarde ongeschreven wet' is dan een reeks voorschriften.

Al in de dertiger jaren werd het werk van Kohnstamm c.s. een factor in de canonvorming. Kohnstamm constateerde dat 'in ons land met een zekere geringschatting wordt neergezien op onderzoekingen naar de vraag

welke schoolkennis werkelijk een rol speelt in het latere leven' (geciteerd in 'Proeve van een leerplan' van het Nutsseminarium voor Pedagogiek; 1968). In de Proeve is veel onderzoek en sterk praktisch gericht ontwikkelwerk uit de jaren 1935 tot 1965 verwerkt.

Dit eerste 'leerplanmodel, dat gericht is op het formuleren van die leerstof, die als basisstof zou moeten dienen voor het kind dat op de lagere school vrijwel zijn eindpunt aan vormingsmogelijkheden vindt' (Deen; 1969) verschijnt naast de op dat moment in gebruik zijnde schoolboeken (waarop men zich in de Proeve ook sterk baseert) en naast de Leidraden uit het ambtsgebied van de derde hoofdinspectie. In 1963 werd de laatste (achtste) druk van deze documenten gepubliceerd. Volgens de auteurs van de Proeve vervulden de Leidraden een 'richtinggevende' functie (Inleiding, p. 14) die zeker mede bepaald zal zijn door de vele praktici die een bijdrage aan de totstandkoming ervan geleverd hadden. De Leidraden waren ook sterk verbonden met het gebruik van leerboeken uit die tijd. Deze richtinggevende functie is trouwens ook bepaald door de inspectorale status van de samenstellers: van de zeventien personen, waaruit de leerplancommissie bestond die de productie van de Proeve begeleidde, oefenden zeven leden het ambt van inspecteur uit, onder andere de inspecties van de vier grote steden vertegenwoordigend.

Niemand zal ontkennen dat ook deze Proeve een grote invloed heeft gehad op onder andere de ontwikkeling van leermiddelen (vooral nog door onderwijspraktici) en daarmee op de onderwijspraktijk. We constateren dat door toedoen van de inspectie en van wetenschappelijk onderzoek een canon tot stand kwam, die tot op de dag van vandaag vooral nog in vele schoolboeken zichtbaar is.

Na het baanbrekend werk van het Nutsseminarium en van de derde hoofdinspectie wordt toegewerkt naar de voorbereiding op de WBO, door onderzoek (Opstaan tegen het zitten blijven; Doornbos, 1969) en nieuw onderwijsbeleid dat constructief wordt genoemd (Contourennota, 1975). Degene die de uitkomsten vergelijkt met de LO-wet van 1920 moet echter tot de conclusie komen dat er niet veel veranderd is wat de formulering van de eisen van deugdelijkheid zelf betreft. Ook al is de geest van de WBO een geheel andere dan die van de voorafgaande wetten.

Wel zijn er diverse pleidooien geweest voor het versterken van de 'inhoudelijke lading' in de WBO zelf of in daarmee in relatie staande documenten met voorschrijvende status. In de zeventiger jaren is door diverse auteurs gepleit voor de ontwikkeling van een zogenaamd 'onderwijsleerplan' (COLONOTA, Bijl, De Groot, Doornbos, Contourenota, Structuurnota). De term staat voor zoiets als een kernleerplan dat inhoudelijke richtlijnen zou geven voor alle scholen. De term wordt opgenomen in de statuten van de SLO en de minister verzoekt de SLO in 1977 een voorstel voor een dergelijk onderwijsleerplan voor het basisonderwijs te ontwikkelen. Dit resulteert in een tweedelige discussienota 'Naar het Onderwijsleerplan Basisschool', door de SLO begin 1980 gepubliceerd.

Hierop komt zeer veel kritiek los (gebundeld en geanalyseerd in vervolgdelen), zowel op de inhoud als op de status. Inmiddels is rond en binnen de SLO ook in het algemeen de discussie over het begrip 'onderwijsleerplan' opgeblaasd. Bevreesd voor 'staatspedagogiek' neemt de Bestuursraad in 1980 het standpunt in dat alleen in duidelijke contracten tussen overheid en SLO gewerkt zal worden aan leerplanvoorstellen die op een of andere wijze voorbereidend zijn voor regelgeving. Nog geruime tijd blijft onduidelijkheid bestaan over wat de bewindslieden nu eigenlijk willen. Uiteindelijk trekt de SLO zelf begin 1983 de conclusie dat er voor basisonderwijs wél behoefte is aan een uitgewerkt voorstel betreffende het onderwijsaanbod als 'helpend kader' voor de ontwikkeling van schoolwerkplannen, maar niet aan een functie van zo'n leerplan in de richting van regelgeving. De SLO deelt die conclusie mee aan de bewindslieden en vraagt bevestiging of ontkenning. In de zomer van 1983 bevestigt de staatssecretaris de conclusie van de SLO.

In mei 1984 wordt dan 'Wat krijgen ze op de basisschool? Een kijk op doelen en inhoud van het basisonderwijs in het schoolwerkplan' gepubliceerd. De kern ervan zijn de boekjes, waarin voor alle vakken of aandachtsgebieden die de WBO noemt, een overzicht wordt gegeven van de te kiezen doelen en inhouden. In ieder geval is – sneller dan na 1920 – een uitwerking in leerplan-terminen van het wettelijk kader beschikbaar.

Kenmerkend voor alle drie de pogingen

(Leidraad, Proeve van een Leerplan, Wat krijgen ze op de basisschool?) is dat deze weliswaar een vastgesteld wettelijk kader uitwerken, maar op zich geen bijdrage tot regelgeving leveren.

Op zich mag het echter niet uitgesloten worden geacht dat de laatstgenoemde bijdrage een rol kan spelen bij de opstelling van een systematisch overzicht van einddoelen en tussendoelen van het basisonderwijs. Hiervoor is door de ARBO herhaaldelijk een pleidooi gevoerd (ARBO, 1983; 1984 a; 1984 b), zelfs met een voorzichtige vooronderstelling dat die doelen wel eens vastgesteld zouden kunnen worden als verplicht kader voor schoolwerkplannen...

### *5 Bijdragen aan de inhoudelijke discussie over de canonvorming*

Opvallend is dat in Nederland nauwelijks een discussie van betekenis wordt gevoerd over de functies, taken, doelen en inhoud van het onderwijs. Althans, de discussie voltrekt zich niet in de samenleving, zeker niet waar het om het basisonderwijs gaat. Dit neemt niet weg dat in de tweede helft van de 20e eeuw in de pedagogische provincie wel een aantal aanzetten tot discussie zijn geleverd.

De 'vernieuwing van het onderwijs' had tussen 1950 en 1970 voor een groot deel betrekking op de praktische didactiek (aanvankelijk lesonderwijs, audiovisuele hulpmiddelen, klasgesprek, projectonderwijs). Tegen het eind van de zestiger jaren komt er ook meer belangstelling voor veranderingen in de inhoud van het onderwijsaanbod (het Wiskobasproject start, de wereldoriëntatiebeweging wordt vanuit het KPC sterk gestimuleerd, er komt nogal wat beweging in de expressievakken). In het midden van de zeventiger jaren ontwikkelen enkele Commissies Modernisering Leerplan plannen voor basisonderwijsprojecten. De meeste daarvan worden pas daadwerkelijk gestart door de SLO in de periode tussen 1976 en 1979, soms op basis van eerdere aanzetten (Engels, gezondheidseducatie, Fries), soms als nieuwe projecten (natuuronderwijs, werken met boeken, muziek, audiovisuele vorming, tekenen, dans, mime en drama, sociale wereldoriëntatie, dialect in de school, bewegingsonderwijs). Deze – vooral vakinhoudelijke –



ontwikkelingen zijn veelal van vakinterne aard en laten de structuur van het onderwijsaanbod in de meeste gevallen onaangetast.

Ook in enkele door de overheid uitgezette ontwikkelingsprojecten en in activiteiten van schoolbegeleidingsdiensten is er aandacht voor veranderingen in het onderwijsaanbod zelf. Toch constateert Koster nog in 1981 in de bundel 'Educatie en Welzijn' (Van den Bosch e.a.; 1981) van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, dat 'zelfs in vernieuwingsscholen nog veel nadruk ligt op het instrumentele leren' (blz. 59), hoewel hij ook klaagt dat er weinig gegevens zijn over de feitelijke veranderingen in het onderwijsaanbod (blz. 66). Uit een inventariserend onderzoek naar de opbrengst van de ontwikkelingsprojecten basisschool (Gorter, 1981) kan zelfs voorzichtig worden geconcludeerd dat de vernieuwingen voor de helft het onderwijsaanbod betreffen en 50% daarbinnen betrekking heeft op taal en wereldoriëntatie. Een enquête van het CITO over de invulling van dat laatste vormingsgebied doet vermoeden dat de vakinhoudelijke validiteit daarvan gering moet worden geschat (Vinjé, Moelands, 1984).

Bijdragen tot een structurele verandering van het onderwijsaanbod in het basisonderwijs kennen we ten onzent nauwelijks. Wel voerde Bijl (1973) een pleidooi voor de herbezinning over de onderwijs- en vormingstaken op basis van een analyse van de levenstaken van de opgroeiende mens. Er zijn weinig pogingen bekend, waaruit blijkt dat zijn pleidooi wordt vertaald naar een herwaardering van de keuze van de onderwijsinhoud en van de ordening daarvan. In feite is daarvan alleen iets terug te vinden in het in paragraaf 3. aangehaalde 'Naar een onderwijsleerplan Basisschool' (1980) en in de meer recente SLO-publikatie 'Zo mogelijk in samenhang' (Annink, e.a.; 1984).

## 6 Slotbeschouwing

In Nederland is tot nu toe geen systematische discussie gevoerd over de pro's en contra's van meer regelgeving met betrekking tot het onderwijsaanbod van de WBO op dit moment biedt. Dit hangt voor een belangrijk deel samen met een intensieve interactie tussen de overheid en andere canonvormende

instanties. Wij zijn van mening dat een dergelijk samenspel goed past in de Nederlandse traditie en dat er genoeg vertrouwen mag bestaan in de zelfregulerende kracht van het systeem, althans zolang het over het basisonderwijs gaat.

Toch zijn er wel enkele problemen zichtbaar. We noemen:

- a. In het systeem is weinig ruimte voor vormen van maatschappelijke legitimering in sectoren buiten de 'pedagogische provincie'. Een sterk beroep wordt gedaan op ouders en schoolbesturen als vertegenwoordigers van 'de' maatschappij. In feite is het basisonderwijs nauwelijks instrumenteel voor bewuste cultuurpolitiek. De aanzetten die de WBO geeft (bijvoorbeeld intercultureel onderwijs, geestelijke stromingen, maatschappelijke verhoudingen, maar niet: informatietechnologie, techniek), zijn erg globaal. Af en toe opblaiende discussies in de pers (grammatica, rekenvaardigheid, verkeersgedrag, vandalisme, etc.) blijven incidenten.
- b. De coördinatie tussen de verschillende instanties en groepen die mede de canon beïnvloeden, is niet sterk en soms in het geheel niet aanwezig. En misschien is dat ook wel een belangrijke karakteristiek van ons labiele evenwicht! Er is veel vertrouwen dat men 'vanzelf' wel inspeelt op bijvoorbeeld onderzoeksresultaten naar het moedertaalonderwijs, dat de inspectie 'vanzelf' wel aan het werk gaat met 'Wat krijgen ze op de basisschool?', etc.
- c. Er is veel vertrouwen in de plannings- en beslissingscapaciteit van scholen zelf. Ze worden geacht in hun schoolwerkplan zelf op basis van de globale wettelijke kaders en onder bewust gebruik van steunpublikaties als die van de SLO en onderwijsleerpakketten, te komen tot precisering van het onderwijsaanbod. Het lijkt ons de vraag of dit vertrouwen geheel gerechtvaardigd is, gezien het geringe succes van veel grote leerplanontwikkelingsprojecten en gezien de resultaten van het op gang komende onderzoek naar planningsgedrag van leerkrachten. Waarschijnlijk zullen beschikbare leerboeken de 'ervaren canon' sterk blijven vormen. En op zich is daar niets tegen, mits nieuwe generaties boeken in voldoende mate de intenties van de WBO weerspiegelen.

En juist op dit punt – de traditionele vrijheid van leermiddelkeuze (die wij toejuichen!) – zijn er weinig garanties voor inhoudelijke vernieuwing.

- d. Het is de vraag of we er in Nederland in zullen slagen voldoende zicht te krijgen op de ontwikkeling in de 'ervaren canon' door onderzoek naar de praktijk, peiling van aanbod en resultaten (PPON en vervolg), analyse van leerboeken. En dan adequaat reageren vanuit andere canonvormende instanties dan de scholen zelf.

In de Nederlandse canonontwikkeling in de komende jaren staat het schoolwerkplan centraal, en wel als uitdrukking van de beslissingen van de relatief autonome school aangaande ook het onderwijsaanbod. De tijd zal moeten leren of schoolwerkplannen in voldoende mate handen en voeten gaan geven aan de 'rompcanon' in de WBO. De tijd zal ook moeten leren of de wijze waarop we met bovengenoemde problemen zijn omgegaan, de wenselijkheid van een sterkere canon in de vorm van een nationaal leerplan voor het basisonderwijs zal hebben beïnvloed. Daarbij zal zeker een factor zijn of de geboden hulp aan scholen tot dan toe effectief zal zijn geweest.

### Literatuur

- Adviesraad voor Basisonderwijs, speciaal onderwijs en opleidingen, *Van tekenafel tot levend geheel*. Zeist: Onderwijscentrum, 1983.
- Adviesraad voor basisonderwijs, speciaal onderwijs en opleidingen, *Het moet ons een zorg zijn*. Zeist: Onderwijscentrum, 1984 a.
- Adviesraad voor basisonderwijs, speciaal onderwijs en opleidingen, *Nieuw, concreet en zichtbaar*. Zeist: Onderwijscentrum, 1984 b.
- Ahlers, J., Met alleen wat papier in de kast is het basisonderwijs mislukt. *School*, januari 1984, Culemborg, Educaboek, 1984.
- Annink, H., J. Greven, E. van Vliet, *Zo mogelijk in samenhang*. Enschede: SLO, 1984.
- Bijl, J., *Over onderwijskundige theorie*. 's Hertogenbosch: Malmberg, 1972.
- Bosch, L.J. van den e.a., *Educatie en Welzijn*. 's Gravenhage: Staatsuitgeverij, 1981.
- Brink, G.J. van den, *Eindtermen en leerplanontwikkeling*. Enschede: SLO, 1984.
- Bruggen, J.C. van, Het onderwijsleerplan als instrument-in-ontwikkeling voor bepaling van eisen van deugdelijkheid. In: J.M.G. Leune en A.M.L. van Wieringen (Ed). *Onderwijsplanning als middel van onderwijsbeleid*. SVO-reeks 55, Harlingen: Flevodruk, 1982.
- Bruggen, J.C. van, De dans om de PABO-eindtermen. In: R. Rutten en P. Dekkers, *Maak het nou III*, B-delen PABO. Enschede: SLO, 1984.
- Contourennota... *Contouren van een toekomstig onderwijsbestel; discussienota*. Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 's Gravenhage: Staatsuitgeverij, 1975.
- Deen, N., *Een halve eeuw onderwijsresearch in Nederland*. Groningen: Wolters-Noordhoff, 1969.
- Doornbos, K., *Opstaan tegen het zittenblijven*. 's Gravenhage: Staatsuitgeverij, 1969.
- Gardner, D.P. e.a., *A Nation at Risk: The Imperative for Educational Reform*. Washington: US Government Printing Office, 1983.
- Goodlad, J.I., *A Place called School, Prospects for the Future*. New York: McGraw-Hill, 1983.
- Gorter R.J., *Enkele vakinhoudelijke ontwikkelingen*. Hoevelaken: CPS (03), 1983.
- Griesemer, J.L. en C. Butler, *Education under Study, an Analysis of Recent Major Reports on Education*. Chelmsford: USA, The North-east Regional Exchange Inc., 1981.
- Hoogveld, B. *Cultuur Mee-maken*. Enschede: SLO, 1984.
- Informatiepunt Basisonderwijs, *Basisbulletin*. Amsterdam: APS, december 1984.
- Kemenade, J.A. van, Het eind van het begin. *School*, oktober 1984, Culemborg, Educaboek, 1984.
- Kuiper, W., J. Letschert, R. Gorter, *Wat krijgen ze op de basisschool*. Enschede: SLO, 1984.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Hoe verder na 1985? Verslag van de conferentie op 29 en 30 juni 1983 te Utrecht*. Ministerie, december 1983.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Wetten voor de basisschool*. Ministerie, februari 1984.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Het schoolwerkplan onder de Wet op het Basisonderwijs*. Ministerie, mei 1984.
- Nederlands Genootschap van Leraren, Overheid moet duidelijke richtlijnen geven. *NGL-weekblad*, 1984, 17, nr. 14.
- Nuttsseminarium voor Pedagogiek, *Proeve van een leerplan voor het basisonderwijs. Deel A*. Groningen: Wolters, 1968.
- Reus, J. de, *Nieuw leerplan voor de Zweedse Grundskola*. Amsterdam: VSLPC, 1981.
- Reus, J. de, Amerikaans onderwijs opnieuw onder de loupe, *Pedagogische Studiën*, 1984, 61, 458-466.
- Stichting voor de Leerplanontwikkeling, *Naar het onderwijsleerplan basisschool* (twee delen). Enschede: SLO, 1980.

Tanner, D., *The American Highschool at the Crossroads. Educational Leadership*, maart 1984, 4-13.

Treffers, A., *Wiskobas Doelgericht*. Utrecht: IO-WO, 1978.

Vinjé, M.P. en A.H.J. Moelands, *Een enquête naar wereldoriëntatie in de praktijk van de lagere school*. Arnhem: CITO, 1984.

Westerman, W.E. (red.), *Geestelijke stromingen*. Kampen: 1984.

### *Curricula vitae*

J.C. van Bruggen (1942) werkte als leraar wiskunde en Frans, van 1971-1976 als medewerker van het Wiskobas-project bij het IOWO en is sinds

1976 directeur Leerplanzaken van de SLO. Hij publiceerde over wiskunde-onderwijs, over leerplanontwikkelingsstrategie en -theorie en diverse daarmee verband houdende onderwerpen.

R.J. Gorter (1947) werkte als onderwijzer buitengewoon onderwijs, schoolbegeleider (1973-1978) en sinds 1978 als projectleider van de projectgroep Leerplanontwikkeling Basisschool bij de SLO. Sinds 1982 is hij coördinator Primair Onderwijs en Opleidingen bij de SLO. Hij publiceerde over taal-didactiek en over het leerplan basisonderwijs.

*Adres:* Stichting voor de Leerplanontwikkeling, Postbus 2041, 7500 CA Enschede

*Manuscript aanvaard 14-1-'85*

### **Summary**

Bruggen, J.C. van & R.J. Gorter. 'Regulations and Guidelines for the Curriculum Offering in the Dutch Primary School'. *Pedagogische Studiën*, 1985, 62, 184-194.

It is demonstrated that the Primary Education Act (1983) states a bit more curricular regulations than previous laws, but nevertheless is very open. This has apparently been done for political reasons and with trust in the autonomous process of building a nation-wide consensus by schools, publishers, the Institute for Curriculum Development SLO and other partners. The political reasons are analyzed as well as the implications of the few legal regulations and the obligation for schools to develop a school-based curriculum.

The autonomous process of the last 40 years is summarized; the latest step is the SLO-publication of a 800 pages, primary curriculum with aims, goals, objectives and subject matter. (A summary in English is available.) Finally some expectations about future problems in the autonomous process of building a core curriculum are mentioned.