



Vlaanderen
is onderwijs & vorming

EINDTERMEN IN ACTIE

WERKING, DOELTREFFENDHEID EN TOEKOMST
VAN EEN BELEIDSINSTRUMENT IN VLAANDEREN

Maarten Simons
Geert Kelchtermans
Joyce Leysen
Margo Vandenbroek

KU LEUVEN

Laboratorium voor
Educatie en Samenleving
&
Centrum voor Onderwijsbeleid,
- vernieuwing en lerarenopleiding

INHOUD

Lijst van figuren

Figuur 1. Eindtermen binnen het assenstelsel	11
Figuur 2. Weergave van het werkingsmodel	13
Figuur 3. Vier scenario's binnen het assenstelsel	25

Lijst van tabellen

Tabel 1. <i>Definiëring van de gebruikscriteria van het werkingsmodel</i>	19
Tabel 2. <i>Definiëring van de mogelijkheidsvoorwaarden van het werkingsmodel</i>	20
Tabel 3. <i>Definiëring van de randvoorwaarden van het werkingsmodel</i>	21

Inleiding	3
1. Eindtermen in de Vlaamse onderwijscontext: een korte terugblik	5
2. Een onderzoek naar de werking en doeltreffendheid van de eindtermen vandaag	9
3. Het werkingsmodel van de eindtermen	11
3.1. Situering en raamwerk	11
3.2. De gebruikscriteria in vogelvlucht	14
Inschaalbaarheid van de eindtermen	14
Vergelijkbaarheid van de eindtermen	14
Toetsbaarheid van de eindtermen	15
Evalueerbaarheid van de eindtermen	15
Operationaliseerbaarheid van de eindtermen	16
Realiseerbaarheid van de eindtermen	16
Differentieerbaarheid van de eindtermen	17
Hanteerbaarheid van de eindtermen	18
Leerbaarheid van de eindtermen	18
3.3. De werking van de eindtermen in context	19
3.4. Het spanningsveld rond eindtermen	22
4. Scenario's: naar een meer doeltreffende werking van de eindtermen?	24
4.1. Hoe werden de scenario's opgebouwd?	24
4.2. Scenario 1: Eindtermen als instrument voor kwaliteitsbewaking	27
4.3. Scenario 2: Eindtermen als instrument voor kwaliteitszorg	31
4.4. Scenario 3: Eindtermen als hanteerbaar instrument voor leerkrachten	36
4.5. Scenario 4: Eindtermen vanuit het perspectief van de leerlingen	40
4.6. Naar doeltreffende scenario's?	44
5. Bij wijze van besluit: in de schaduw van de eindtermen	47
Bibliografie	52

Inleiding

Kinderen en jongeren hebben recht op kwaliteitsvol onderwijs. Om dat recht te garanderen en te bewaken in alle Vlaamse scholen doet de Vlaamse overheid een beroep op decretaal vastgelegde minimumdoelen: “eindtermen”.

Sedert hun invoering in 1991 zijn de eindtermen steeds in ontwikkeling geweest. Ze werden regelmatig herzien, maar vooral aangevuld en uitgebreid. Gaandeweg werden ze ook voor steeds meer verschillende doeleinden en door steeds meer verschillende onderwijsactoren gebruikt. Deze evolutie riep steeds meer vragen op naar de feitelijke werking van de eindtermen en hun doeltreffendheid, en naar een overzicht van de verschillende manieren waarop ze in het Vlaamse onderwijslandschap functioneren. Om hier zicht op te krijgen werd door de Minister van Onderwijs een onderzoeksopdracht uitgeschreven voor een *Wetenschappelijke review naar de doeltreffendheid van de eindtermen* (Vlaamse Ministerie van Onderwijs en Vorming, 2015). Gedurende zes maanden (najaar 2015-voorjaar 2016) voerden we het onderzoek uit aan de KU Leuven en brachten we daarover verslag uit in een uitvoerig eindrapport (Simons, Kelchtermans, Leysen & Vandenbroeck, 2016). In deze brochure presenteren we de belangrijkste inzichten uit het onderzoek. We beginnen met het scherp stellen van de probleemstelling en de onderzoeksvragen, tegen de achtergrond van een beknopte schets van

de Vlaamse onderwijscontext. Daarna bespreken we in twee stappen onze bevindingen. Het eerste resultaat is een model waarmee we de feitelijke werking van de eindtermen in kaart brengen. Daarom noemen we dit ook het “werkingsmodel”. Het werkingsmodel maakt meteen een aantal spanningen duidelijk tussen de diverse manieren waarop de eindtermen functioneren. Spanningen die in belangrijke mate voortvloeien uit de verschillende verwachtingen ten aanzien van de eindtermen, zoals die leven bij verschillende gebruikers. Het tweede resultaat is een reeks scenario’s voor toekomstig gebruik van de eindtermen. In die scenario’s laten we zien dat de verschillende doelen waarvoor de eindtermen moeten dienen niet zonder meer verzoenbaar zijn met elkaar en dat heeft gevolgen voor de vorm en inhoud van de eindtermen. Om eindtermen goed te laten werken, zal men dus keuzes moeten maken. Op die manier formuleren we met de scenario’s een agenda voor beleidsmakers. We laten zien wat de mogelijkheden, grenzen en vooral ook gevolgen zijn van bepaalde keuzes.

Leuven, 30 juni 2016

Maarten Simons
Geert Kelchtermans
Joyce Leysen
Margo Vandenbroek

1. Eindtermen in de Vlaamse onderwijscontext: een korte terugblik

Voor een goed begrip van het statuut van de eindtermen in het Vlaamse onderwijsbestel, is het nodig een aantal mijlpalen in de Belgische en Vlaamse onderwijsgeschiedenis onder de aandacht te brengen. Volgens Roger Standaert (2011) gaan de wortels van de eindtermen terug tot de Schoolpactwet van 1959. Die wet verankerde onder andere de zogenaamde actieve en passieve vrijheid van onderwijs die grondwettelijk gegarandeerd is voor het Belgische onderwijssysteem sedert 1830. De actieve vrijheid heeft betrekking op de vrijheid om zelf onderwijs in te richten, en op de speelruimte die de inrichtende macht of het schoolbestuur heeft om inhoud en richting te geven aan die vrijheid (bijvoorbeeld het hanteren van een eigen pedagogisch project, een eigen methode). Zeker in vergelijking met andere landen hebben schoolbesturen in Vlaanderen een ruime vrijheid en verantwoordelijkheid om hun scholen pedagogisch en organisatorisch vorm te geven. De passieve vrijheid heeft betrekking op de vrije schoolkeuze en dus het recht van ouders (of leerlingen) om een school te kiezen die aansluit bij hun eigen voorkeuren. De schoolkeuze is natuurlijk maar vrij voor zover er in de nabijheid ook feitelijk verschillende scholen zijn waartussen men kan kiezen én voor zover er geen financiële obstakels zijn. Daarom zette de Schoolpactwet belangrijke stappen om de financiering van het onderwijs gelijkjer te trekken over de verschillende netten heen.

Op basis van het type van inrichtende macht en de aard van de financiering werden drie netten onderscheiden: het toenmalige rijksonderwijs en nu GO! Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap, het officieel gesubsidieerd onderwijs (ingericht door steden, gemeenten en provincies, maar gesubsidieerd door de hogere overheid) en het vrij gesubsidieerd onderwijs (ingericht door een natuurlijk persoon of rechtspersoon, bestaande uit confessionele en niet-confessionele scholen, en gesubsidieerd door de overheid). Gekoppeld aan dat nieuwe financieringsbeleid, legde de Schoolpactwet echter een

belangrijke voorwaarde op aan de netten: zij zouden zich aan een wettelijk bepaald minimumleerplan en minimumlessenrooster moeten onderwerpen. Over de leerinhouden en pedagogisch-didactische methodes konden ze nog vrij beslissen, maar ze dienden zich wel te baseren op de (door de minister goedgekeurde) leerplannen en lessenroosters. Op dat moment was er nog geen sprake van formele eindtermen in de vorm waarin we ze vandaag kennen. Wel vermeldde de wet onder andere het "peil der studiën". Via de minimumleerplannen en -lessenroosters legde de overheid dus bepaalde kwalitatieve minimumnormen op die in het verstrekte onderwijs moesten worden geverifieerd en geëvalueerd.

De eindtermen doen pas vanaf 17 juli 1991 hun intrede in het Vlaamse onderwijs met het *Decreet betreffende Inspectie, Dienst voor Onderwijsontwikkeling en Pedagogische Begeleidingsdiensten*. Eindtermen verwijzen naar datgene wat de samenleving minimaal van alle leerlingen in het (erkende) onderwijs verwacht en worden decretaal vastgelegd. Met andere woorden, de eindtermen functioneren als een instrument om de minimale kwaliteit van het onderwijs te garanderen. Eindtermen worden echter geformuleerd op het niveau van de leerlingenpopulatie: te bereiken door het merendeel van de leerlingen. Men houdt er dus rekening mee dat ze niet door elke leerling gerealiseerd (kunnen) worden. Het zijn geen individueel verifieerbare leerresultaten, maar doelen die gelden voor iedereen binnen een bepaalde populatie van leerlingen. De decretaal vastgelegde eindtermen moeten vervolgens op een herkenbare manier worden opgenomen in de leerplannen die door de onderwijsverstrekkers worden opgesteld. Het is de inspectie die de bevoegdheid heeft om enerzijds die leerplannen te toetsen aan de eindtermen en anderzijds om aan de hand van de eindtermen de onderwijskwaliteit te evalueren via schooldoorlichtingen. In Vlaanderen werd dus uitdrukkelijk niet gekozen voor een nationaal curriculum en centrale examens, maar voor een combinatie van eindtermen en leerplannen. Eindtermen drukken minima uit. De vrijheid van onderwijs geeft de onderwijsverstrekkers de mogelijkheid om in de leerplannen eigen doelen op te nemen en een eigen methode te kiezen. Daardoor ligt de verantwoordelijkheid voor het uiteindelijke curriculum grotendeels bij hen. In principe zijn dat

de schoolbesturen, maar feitelijk delegeren zij het ontwikkelen van de leerplannen naar het niveau van het onderwijsnet of de koepelverenigingen. Tot de vrijheid van onderwijs behoort ook de autonomie van de (delibererende) klassenraad, die de eindverantwoordelijkheid draagt voor certificeren, attesteren of diplomeren.

Met het formuleren van eindtermen in 1991 duiken er naast de overheid en de inspectie ook andere actoren op met elk hun verwachtingen naar de eindtermen. Het gaat om diverse actoren die vanuit specifieke criteria de eindtermen zijn gaan gebruiken en de waarde en werking ervan zijn gaan beoordelen. Hier volgt een kort overzicht. In de jaren negentig van de vorige eeuw waren er allereerst discussies over de mate waarin de eindtermen de verwachtingen van de samenleving effectief weerspiegelen, over wie uiteindelijk beslist over de eindtermen en hoe de eindtermen zich precies verhouden tot de leerplannen. Daarnaast dook de vraag naar de grondwettelijkheid van de eindtermen op (in het kader van de vrijheid van onderwijs) en werd er een afwijkingsprocedure voorzien, zoals voor de Steinerscholen, om eigen eindtermen te mogen formuleren. Nog later zijn er actoren op het toneel verschenen die vroegen dat de eindtermen toetsbaar zouden zijn aan de hand van periodieke peilingstoetsen, dat scholen voor zichzelf de realisatie van de eindtermen zouden kunnen nagaan en dat eindtermen ook feitelijk leerbaar zijn voor alle leerlingen (om te vermijden dat bepaalde groepen systematisch uit de boot zouden vallen). Gaandeweg kwam ook de leerkracht explicieter in beeld als de professional, die voor zijn/haar praktijk de eindtermen diende te gebruiken. En dat riep meteen de vraag op naar de gebruiksvriendelijkheid van de eindtermen (bijvoorbeeld in vergelijking met leerplannen, handboeken of didactische methodes). Met het in voege treden van de Vlaamse kwalificatiestructuur kwam de vraag naar de relatie tussen de eindtermen en onderwijskwalificaties. En tenslotte kwam er, onder andere onder impuls van het M-decreet, ook toenemende aandacht voor het gebruik van de eindtermen in het omgaan met een meer diverse leerlingenpopulatie.

Dit summiere overzicht maakt duidelijk dat eindtermen als instrument voor kwaliteitsbewaking deel uitmaken van een specifieke onderwijscontext waarin de vrijheid van onderwijs centraal staat. Voor zover er discussies waren en zijn rond de vrijheid van onderwijs, zal dit uiteraard ook zijn weerslag hebben op de eindtermen. Bovendien maakt dit overzicht duidelijk dat er telkens nieuwe gebruikers van eindtermen zijn bijgekomen, dat de eindtermen dus ook bijkomende functies hebben gekregen of dat er nieuwe verwachtingen naar de eindtermen zijn bijgekomen. Ons onderzoek richtte zich expliciet op de huidige werking van de eindtermen en maakte in die zin abstractie van deze voorgeschiedenis. Deze voorgeschiedenis is echter belangrijk om in het achterhoofd te houden omdat ze duidelijk maakt wat er met de eindtermen allemaal op het spel staat.

2. Een onderzoek naar de werking en doeltreffendheid van de eindtermen vandaag

Het korte historische overzicht brengt ons bij de centrale vraag voor ons onderzoek: wat doen de eindtermen? Op welke manier werken ze feitelijk in de huidige Vlaamse onderwijscontext? Onderzoek dat een antwoord biedt op die vraag is eerder schaars. Er werd al onderzoek verricht naar bijvoorbeeld de percepties van directies en leerkrachten over de eindtermen (Van Petegem et al., 2010), de uitdagingen rond vakoverschrijdende eindtermen (Elchardus et al., 2008), de leerlingenprestaties met betrekking tot de eindtermen (Ameel et al., 2014; Van Nijlen et al., 2011; 2012a; 2012b; 2013a; 2013b), enzoverder. Daarnaast zijn er verschillende evaluerende, situerende en beschrijvende studies (o.m. Steensels, 2013; Van Hessche, 2013; Vermeulen, 2012; Verstegen & Verbeeck, 2011; Verstegen, 1997; Wielemans, 1995). We wezen al op het werk van Standaert (2011) dat een historisch overzicht geeft van de voorlopers en van de ontwikkelingen van de eindtermen in de voorbije 20 jaar. Een onderzoek dat de algemene werking van de eindtermen als beleidsinstrument bestudeert en expliciet rekening houdt met de verschillende gebruikers van die eindtermen, was nog niet voorhanden. Dit werd de specifieke inzet van ons onderzoek: de vraag naar de doeltreffendheid van de huidige eindtermen beantwoorden door na te gaan door wie en hoe die eindtermen in het Vlaamse onderwijs worden gebruikt. Zowel theoretisch als methodologisch bouwt deze studie verder op ons onderzoek over beleidsanalyse in het algemeen en over de sturende werking en effecten van beleidsinstrumenten in het bijzonder: Vlaamse en Europese beleidsinstrumenten (Simons, 2007; Simons, 2015; Simons & Kelchtermans, 2008), digitale beleidsinstrumenten (Decuyper, Ceulemans & Simons, 2014), (beroeps)standaarden (Ceulemans, Struyf & Simons, 2012; Ceulemans, 2015), informatie- en communicatiemiddelen (Verckens, Simons & Kelchtermans, 2010) en lokale zorgfiches (März, Kelchtermans, Vermeir & Appeltans, 2015). Deze onderzoekslijn laat toe om de eindtermen te benaderen als een beleidsinstrument waarin verschillende onderwijsvraagstukken samenkomen, en waarrond spanningen ontstaan omdat verschillende gebruikers van het instrument uiteenlopende verwachtingen hebben.

In de vraag naar de doeltreffendheid van de eindtermen komen drie verschillende onderwijsvraagstukken samen: 1) een vraagstuk van effectief onderwijsbeleid, 2) een pedagogisch-didactisch vraagstuk, 3) een vraagstuk van democratische politiek. In die drie vraagstukken zien we meteen al drie verschillende groepen, met drie verschillende interesses in de werking van de eindtermen: de overheid en scholen (koepels, inrichtende machten, schoolleiding, zorgteams), leerkrachten en leerlingen, en de samenleving (met daarbij ook het Vlaams Parlement).

Gezien de korte looptijd van het onderzoek (6 maanden), maakten we vooral gebruik van literatuur en documentenanalyse. Een empirische studie om het feitelijke gebruik van de eindtermen in de praktijk te documenteren, was niet mogelijk. Daarenboven moesten we de focus van de studie scherp houden. De problematiek van de eindtermen raakt immers aan een hele reeks andere onderwijsvraagstukken, zoals de werking van de leerplannen, het statuut en de werking van handboeken, de rol van eindtermen in de lerarenopleidingen, enzoverder. Wij beperkten ons echter tot de werking van de eindtermen, al komen die andere vraagstukken zijdelings ook aan bod.

We willen nog beklemtonen dat het onderzoek betrekking heeft op de *werking* van de eindtermen en dus uitdrukkelijk niet ingaat op de vraag hoe eindtermen tot stand komen of *ontwikkeld* (kunnen) worden, evenmin op de *inhoudelijke* bepaling van de eindtermen. Bijgevolg gaan we niet in op de actoren die in de ontwikkeling of de inhoudelijke bepaling een belangrijke rol spelen (zoals bijvoorbeeld het Vlaams Parlement, Vlaamse Onderwijsraad, Departement Onderwijs, AHOVOKS,...).

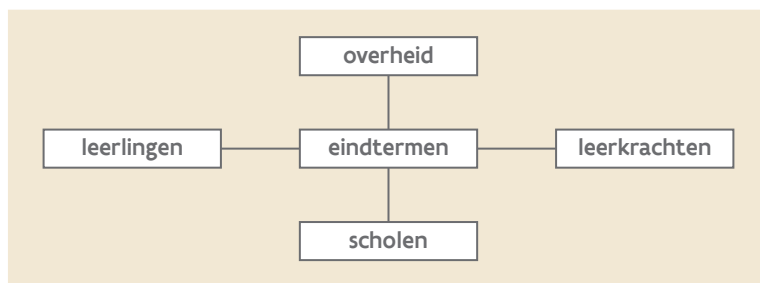
Tenslotte is het belangrijk te vermelden dat we in deze brochure de term “eindtermen” op een generieke wijze gebruiken. De term verwijst dus zowel naar eindtermen als ontwikkelingsdoelen, en zowel naar de eindtermen in het basisonderwijs als in het secundair onderwijs. Het is ons immers te doen om de werking en doeltreffendheid van de eindtermen in het Vlaamse onderwijslandschap als geheel.

3. Het werkingsmodel van de eindtermen

3.1. Situering en raamwerk

Verschillende actoren maken gebruik van de eindtermen. Die gebruikers van de eindtermen brengen we in kaart door middel van een '**werkingsmodel**', een overzicht van hoe de eindtermen 'werken' voor en door de verschillende gebruikers. Het uitgangspunt van het werkingsmodel is dat de gebruikers van de eindtermen elk hun eigen verwachtingen hebben over wat goed functionerende eindtermen zijn en dus uiteenlopende criteria gebruiken om eindtermen te beoordelen. Met andere woorden, het feit dat er verschillende gebruikers zijn met eigen verwachtingen betekent dat er meer dan één criterium is om de vraag naar een doeltreffende werking van eindtermen te beantwoorden. Afhankelijk van wie de eindtermen gebruikt, zal het criterium voor goed werkende eindtermen anders zijn.

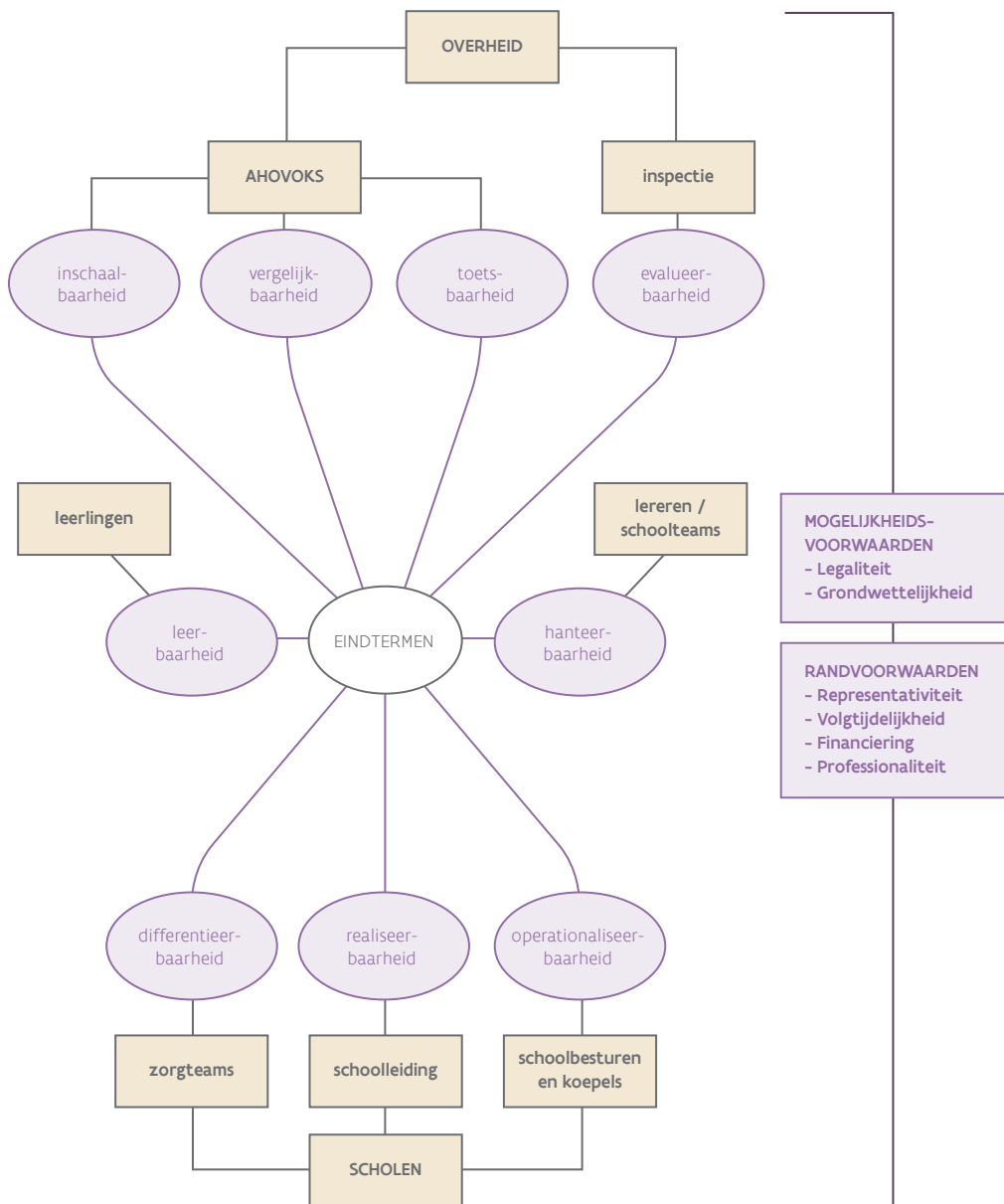
Om de gebruikers van de eindtermen overzichtelijk te ordenen, plaatsen we ze binnen een eenvoudig assenstelsel (zie Figuur 1). Aan de ene kant is er de verticale **beleidsas**, met aan de bovenkant de overheid en aan de onderkant de scholen. Zowel de overheid als de scholen voeren immers een beleid dat gebaseerd is op de eindtermen. Voor de overheid gaat het daarbij over kwaliteitsbewaking, voor de scholen om kwaliteitszorg. Aan de andere kant is er de **pedagogisch-didactische as** die het dagelijkse handelen in de onder-



Figuur 1. Eindtermen binnen het assenstelsel

wijspraktijk omvat. Hier situeren zich de leerkrachten en de leerlingen: leerkrachten gaan concreet met de eindtermen aan de slag en leerlingen dienen eindtermen te bereiken alvorens ze een diploma of attest kunnen behalen.

Voor elke gebruiker hebben we geïnventariseerd op welke wijze ze de eindtermen gebruiken en aan welk **gebruikscriterium** de eindtermen voor hen moeten voldoen (zie Figuur 2). Merk op dat de eindtermen steeds deel uitmaken van specifieke procedures, zoals de schooldoorlichting in het geval van de inspectie en van specifieke instrumenten zoals leerplannen of handboeken in het geval van leerkrachten. In het werkingsmodel komen we tot negen verschillende gebruikscriteria. Dit wil dus zeggen: negen criteria op basis waarvan de doeltreffendheid van de eindtermen vandaag kan worden beoordeeld. Maar de eindtermen functioneren natuurlijk niet in het luchtledige. Er zijn een aantal voorwaarden die in orde moeten zijn vooraleer de eindtermen überhaupt kunnen functioneren. In het werkingsmodel verwijzen we hiernaar met **mogelijkheidsvoorwaarden** en **randvoorwaarden**. Hieronder volgt een korte toelichting van het werkingsmodel.



Figuur 2. Weergave van het werkingsmodel

3.2. De gebruikscriteria in vogelvlucht

Inschaalbaarheid van de eindtermen

We beginnen bovenaan de beleidsas. Aan de kant van de overheid is AHOVOKS (Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen) een actieve gebruiker van de eindtermen. Drie criteria staan hier voorop. Het eerste criterium heeft te maken met de inschaalbaarheid van de eindtermen. Dit is een complexe zaak. Eindtermenpakketten (en voor het beroepsonderwijs zijn ook beroepskwalificaties van belang) zijn een essentieel onderdeel voor het vastleggen van onderwijskwalificaties. Deze onderwijskwalificaties, die opgebouwd zijn uit eindtermenpakketten, zijn decretaal ingeschaald in de Vlaamse kwalificatiestructuur. Dit wil zeggen dat aan elke onderwijskwalificatie een niveau is toegekend (gaande van 1 tot 8). De eindtermen moeten dus op één of andere manier gerelateerd worden aan de niveaurescriptoren van de Vlaamse kwalificatiestructuur. Maar de zaken zijn nog complexer. De eindtermen worden ook gebruikt voor de opleidingenstructuur waarin de eigenheid van de onderwijsvormen en onderwijsniveaus wordt vastgelegd. Bovendien is een afstemming nodig tussen de opleidingenstructuur en de Vlaamse kwalificatiestructuur.

Vergelijkbaarheid van de eindtermen

Vergelijkbaarheid is een tweede criterium dat AHOVOKS hanteert. Het is onlosmakelijk verbonden met de vraag naar inschaalbaarheid. Zoals gesteld, zijn de onderwijskwalificaties opgebouwd uit onder meer de eindtermenpakketten en die moeten voor de betrokken actoren transparant en onderling vergelijkbaar zijn. De eindtermen en onderwijskwalificaties moeten voldoende transparant zijn om diploma's, Elders Verworven Competenties/Kwalificaties (EVC's/EVK's), opleidingen en instellingen te kunnen vergelijken en hun gelijkwaardigheid te kunnen beoordelen en garanderen. Ingeschaalde onderwijskwalificaties zijn een voorwaarde voor transparantie en vergelijking. Omwille van deze onderlinge verwevenheid zullen de criteria inschaalbaarheid en vergelijkbaarheid in het vervolg steeds samen aan bod komen.

Toetsbaarheid van de eindtermen

Een derde criterium dat voor AHOVOKS voorop staat, is de toetsbaarheid van de eindtermen. Het is immers belangrijk dat aan de hand van de eindtermen getoetst kan worden of (het merendeel van) de leerlingen de eindtermen feitelijk bereiken. Die toetsing gebeurt aan de hand van peilingsproeven die worden uitgevoerd door het Steunpunt Toetsontwikkeling en Peilingen aan de KU Leuven.¹ Een peiling tracht een beeld te schetsen van de kwaliteit van het Vlaamse onderwijs op systeemniveau (het Vlaamse onderwijsveld in zijn geheel) zodat de kwaliteit van het gehele onderwijssysteem geëvalueerd, bewaakt en verbeterd kan worden (Vlaamse overheid, 2015). Toetsbare eindtermen zijn eindtermen die het mogelijk maken om peilingsvragen en –toetsen op te stellen of die zich optimaal laten vertalen in toetsvragen in verschillende toetssituaties (schriftelijke toetsen en praktische proeven).

Evalueerbaarheid van de eindtermen

Aan de bovenkant van de beleidsas is er tot slot ook de onderwijsinspectie. Voor de inspectie staat de evalueerbaarheid van eindtermen voorop. Dit betekent allereerst dat eindtermen bruikbaar zijn voor de evaluatie van scholen. Concreet bekend dit dat de eindtermen moeten kunnen functioneren als referentiekader voor de schooldoorlichtingen. Het verschil tussen toetsbaarheid en evalueerbaarheid is belangrijk. Toetsbaarheid verwijst naar het kunnen *meten* van de minimale (inhoudelijke) onderwijskwaliteit op het niveau van het Vlaamse *onderwijssysteem*. Vanuit het perspectief van de inspectie gaat het om het *kwalitatief beoordelen* van minimale inhoudelijke onderwijskwaliteit op *schoolniveau*. De inspectie geeft daarnaast op basis van de eindtermen ook een advies over de goedkeuring van leerplannen die zijn opgesteld door schoolbesturen of koepelorganisaties. Van de leerplannen wordt verwacht dat de eindtermen er op een herkenbare manier in zijn opgenomen.

¹ Voor het Steunpunt Toetsontwikkeling en Peilingen, zie:
<https://ppw.kuleuven.be/home/onderzoek/peilingsonderzoek/>

Operationaliseerbaarheid van de eindtermen

Aan de onderkant van de beleidsas bevinden zich de scholen. Meer bepaald gaat het om alle actoren die in het kader van het schoolbeleid elk op hun manier gebruik maken van eindtermen. De schoolbesturen en koepels verwachten dat de eindtermen geoperationaliseerd of geïntegreerd kunnen worden in de leerplannen. Dit wil zeggen dat de eindtermen een plaats moeten kunnen krijgen in concrete leerplannen en in de leerplandoelstellingen. Daarnaast is het ook zo dat de eindtermen een plaats moeten krijgen in procedures en criteria voor attestering en diplomering van leerlingen. Dit raakt natuurlijk ook aan het criterium evalueerbaarheid: de eindtermen moeten op een herkenbare wijze verwerkt of vertaald zijn in de leerplannen. Op die manier kan de onderwijsinspectie de leerplannen goedkeuren en kunnen de eindtermen in attestering en diplomering een rol spelen.

Realiseerbaarheid van de eindtermen

De schoolleiding gebruikt de eindtermen in het kader van het interne kwaliteitsbeleid en de kwaliteitszorg op school. Voor de schoolleiding staat de realiseerbaarheid van de eindtermen voorop. Dit wil zeggen dat het voor de school van belang is dat eindtermen in de concrete schoolcontext te realiseren zijn bij de leerlingen. In het kader van kwaliteitszorg spelen naast de leerplannen ook de schoolwerkplannen een rol. In deze werkplannen lichten de scholen de werking van de school toe, waaronder hun pedagogisch project en methode, hun organisatiemodel en procedures en processen rond deliberatie. Sommige scholen zullen in het kader van hun interne kwaliteitszorg ook instrumenten gebruiken om de feitelijke realisatie van de eindtermen in de eigen school na te gaan. De overheid biedt bijvoorbeeld paralleltoetsen (gebaseerd op de periodieke peilingen) aan scholen aan om zicht te krijgen op de mate waarin ze de eindtermen realiseren.

Differentieerbaarheid van de eindtermen

Een laatste criterium dat aan de onderkant van de beleidsas speelt, is het criterium differentieerbaarheid. Dit criterium weerspiegelt de wens om de eindtermen maximaal af te stemmen op de diversiteit van de leerlingenpopulatie in een klas of school. Differentiatie is natuurlijk een erg breed begrip. Zo zijn er verschillende motieven om te differentiëren: je kan rekening houden met verschillen tussen leerlingen die te maken hebben met interesse of belangstelling, maar je kan ook rekening houden met verschillen rond leerstatus (waar staan leerlingen in het leerproces?) of het leerprofiel (hoe leren leerlingen?) (Struyven, 2015). In het onderwijs zijn er bovendien verschillende manieren om die differentiatie te organiseren, bijvoorbeeld differentiatie op basis van leertijd, op basis van werkvormen, op basis van (al dan niet permanente) niveaugroepen, maar ook op basis van de doelen die men wil realiseren en/of de beheersingsniveaus die men wil bereiken. In het onderzoek heeft het criterium differentieerbaarheid enkel betrekking op differentiatie op het niveau van de doelen: kan of moet de inhoud of het niveau van de eindtermen worden aangepast aan specifieke leerlingenkarakteristieken? Vanuit dit perspectief op differentiatie is het de bedoeling eindtermen maximaal af te stemmen op verschillen tussen leerlingen. Concreet betekent dit dat niet alle leerlingen alle eindtermen moeten leren en/of dat niet alle leerlingen eenzelfde niveau van beheersing van de eindtermen moeten bereiken. Dit criterium rond doeldifferentiatie is relatief recent. Het sluit deels aan bij de ontwikkelingen rond inclusief onderwijs en bij het heterogener worden van de leerlingenpopulatie.

Hanteerbaarheid van de eindtermen

We zijn aanbeland bij de pedagogisch-didactische as, met aan de ene kant de leerkrachten. Zij hanteren de eindtermen, of vertalingen ervan in leerplannen, handboeken en handleidingen, in de dagelijkse klaspraktijk. Vanuit het perspectief van de leerkrachten staat de hanteerbaarheid van eindtermen voorop. Dit betekent dat de eindtermen inpasbaar moeten zijn binnen enerzijds de inhoudelijke en anderzijds de didactische deskundigheid van leerkrachten en leerkrachtenteams. We gaan er dus van uit dat leerkrachten inhoudelijke expertise en pedagogische vrijheid hebben, en dat de eindtermen recht doen aan die expertise en vrijheid. Daarnaast is het uitgangspunt dat leerkrachten beschikken over didactische deskundigheid. Dit betekent dat leerkrachten via allerlei materiaal en methodes ook effectief aan de slag kunnen met de eindtermen.

Leerbaarheid van de eindtermen

Aan de andere kant van de pedagogisch-didactische as staan de leerlingen: leerlingen moeten de eindtermen kunnen leren. Via hun leerresultaten, en aan de hand van een examen, toets en beslissing van de klassenraad, kan een uitspraak worden gedaan over het al dan niet bereiken van de eindtermen. Natuurlijk zijn leerlingen geen actieve gebruikers van de eindtermen. Eindtermen worden door andere actoren gebruikt met als doel om hen iets te laten leren. Vandaar dat het hier gaat om het *perspectief* van de leerling. Het gaat om het belang dat leerlingen hebben bij al dan niet leerbare eindtermen. Vanzelfsprekend is die leerbaarheid ook voor alle andere actoren van belang. Maar leerbaarheid is geen direct gebruikscriterium vanuit het perspectief van die andere actoren.

Tabel 1. Definiëring van de gebruikscriteria van het werkingsmodel

GEBRUIKSCRITERIA	DEFINIËRING
inschaalbaarheid	vanuit AHOVOKS: eindtermen (als onderdeel van onderwijs-kwalificaties) kunnen plaatsen in opleidingenstructuur en inschalen in kwalificatiestructuur
vergelijkbaarheid	vanuit AHOVOKS: transparante eindtermen in functie van onderlinge vergelijkbaarheid
toetsbaarheid	vanuit AHOVOKS: eindtermen zijn bruikbaar om te toetsen op systeemniveau (bv. via peilingen)
evalueerbaarheid	vanuit inspectie: kunnen beoordelen van scholen op basis van een evaluatie van eindtermen (bv. via doorlichtingen) en kunnen adviseren over leerplannen op basis van eindtermen
operationaliseerbaarheid	vanuit schoolbesturen en koepels: eindtermen kunnen vertalen in concrete materialen (bv. leerplannen) en eindtermen herkenbaar kunnen verwerken in leerplannen
realiseerbaarheid	vanuit de schoolleiding: eindtermen zijn realiseerbaar in de schoolcontext (bv. schoolwerkplan, paralleltoetsen, deliberatie)
differentieerbaarheid	vanuit de zorgteams: eindtermen laten doeldifferentiatie toe op basis van de diversiteit in de leerlingenpopulatie
hanteerbaarheid	vanuit de leerkrachten: eindtermen zijn hanteerbaar in de dagelijkse klaspraktijk (bv. via handboeken)
leerbaarheid	vanuit de leerlingen: eindtermen zijn effectief leerbaar (bv. leerresultaten)

3.3. De werking van de eindtermen in context

Het werkingsmodel van de eindtermen brengt de verschillende actoren met elk hun criteria in kaart. Die actoren functioneren natuurlijk steeds in een bepaalde context. Vandaar dat we opnieuw willen beklemtonen dat de eindtermen nooit op zichzelf staan. De eindtermen maken steeds deel uit van specifieke processen (bijvoorbeeld schooldoorlichtingen, peilingen), procedures (bijvoorbeeld leerplanontwikkeling) of instrumenten (bijvoorbeeld leerplannen, handboeken). Het gevolg hiervan is dat het moeilijk is om na te gaan of bepaalde actoren (bijvoorbeeld leerkrachten of scholen) vooral gebruik maken van de eindtermen dan wel van andere instrumenten waar die eindtermen deel van uitmaken (bijvoorbeeld handboeken of leerplannen).

Uit ander onderzoek blijkt alvast dat leerkrachten vooral gebruik maken van leerplannen en dat ze vooral de leerplandoelstellingen kennen en niet zozeer de eindtermen (Van Petegem et al., 2010).

Daarnaast is het belangrijk om aan te stippen dat dit model geen rekening houdt met evoluties doorheen de tijd. Zoals eerder aangegeven, zijn er geregeld nieuwe gebruikers en dus nieuwe gebruikscriteria bijgekomen. In het begin ging het vooral om de evalueerbaarheid (schooldoorlichtingen) en de operationaliseerbaarheid (leerplannen) van de eindtermen. Daarna kwam de vraag naar toetsbare eindtermen (peilingstoetsen) of inschaalbare eindtermen (kwalificatiestructuur). Dit werkingsmodel velt geen oordeel over welke verwachtingen of criteria legitiem zijn. Het doet ook geen uitspraak over welke actoren en welke criteria belangrijker zijn dan andere.

Wanneer het over de context gaat, willen we tenslotte onder de aandacht brengen dat het werkingsmodel niet alleen bestaat uit gebruikscriteria, maar ook uit een aantal mogelijkhedenvoorwaarden. Vooraleer eindtermen kunnen functioneren, moeten ze eerst bestaan. Of preciezer, ze moeten via wettelijke regelgeving (decreet) zijn vastgelegd en niet in conflict zijn met de grondwettelijke bepalingen over de vrijheid van onderwijs. Daarom spreken we over twee mogelijkhedenvoorwaarden: legaliteit en grondwettelijkheid (zie Tabel 2). Zonder deze politieke en juridische verankering is er geen sprake van eindtermen waarmee de andere actoren aan de slag kunnen gaan.

Tabel 2. *Definiëring van de mogelijkhedenvoorwaarden van het werkingsmodel*

MOGELIJKHEIDSVoorwaarden	DEFINIëRING
legaliteit	<i>goedkeuring en bekrachtiging van de eindtermen als decretaal vastgelegde minimumdoelen</i>
grondwettelijkheid	<i>toetsing van eindtermen aan rechtsregels en de grondwet (bv. via arrest)</i>

Naast deze mogelijkhedenvoorwaarden zijn er een aantal randvoorwaarden waaraan voldaan moet zijn om concreet gebruik te kunnen maken van de

eindtermen: representativiteit, financiering, volgtijdelijkheid en professionaliteit (zie Tabel 3). Via eindtermen drukt de samenleving uit wat ze inhoudelijk van het onderwijs verwacht. De eindtermen moeten daarom die verwachtingen ook weergeven of representeren. Een andere randvoorwaarde is dat de verschillende eindtermen (bijvoorbeeld voor basisonderwijs en secundair onderwijs) voldoende op elkaar zijn afgestemd om de doorstroom van leerlingen optimaal toe te laten. Verder is het belangrijk dat de nodige financiële middelen en professionele deskundigheid voorhanden zijn om de eindtermen te realiseren.

Tabel 3. *Definiëring van de randvoorwaarden van het werkingsmodel*

RANDVOORWAARDEN	DEFINIËRING
representativiteit	– inhoudelijk: eindtermen zijn inhoudelijk representatief voor verwachtingen vanuit de samenleving – inhoudelijk-procedureel: eindtermen hebben een breed maatschappelijk draagvlak
financiering	<i>financieren van scholen is afgestemd op het kunnen realiseren van de eindtermen</i>
volgtijdelijkheid	<i>onderlinge afstemming binnen het geheel van eindtermen zodat ze toelaten dat leerlingen tussen en binnen onderwijsniveaus en -gehelen kunnen doorstromen</i>
professionaliteit	<i>deskundigheid van een personeelslid of andere actor laat toe de eindtermen te kunnen hanteren</i>

Het werkingsmodel laat op twee manieren de werking van de eindtermen zien. Het model brengt ten eerste de complexiteit van de werking van de eindtermen in kaart. Dit betekent dat het model laat zien dat de vraag naar de doeltreffendheid van de eindtermen niet eenduidig, maar net meervoudig is. De vraag is immers: doeltreffend voor wie, en dus ten aanzien van welke gebruikscriteria? Ten tweede is het model een bril of heuristisch kader om systematisch op zoek te gaan naar mogelijke spanningen rond het gebruik van de eindtermen. Niet iedereen verwacht immers hetzelfde van de eindtermen. Het ligt dan ook voor de hand dat er zich spanningen kunnen voordoen.

3.4. Het spanningsveld rond eindtermen

In de werking van de huidige eindtermen kunnen we twee soorten spanningen onderscheiden, namelijk interne en externe spanningen. Het is mogelijk dat de huidige eindtermen niet of onvoldoende effectief zijn voor een bepaalde gebruiker. Dit zijn zogenaamde interne spanningen. Het zijn spanningen die op de één of andere manier signaleren dat de huidige eindtermen voor een bepaalde actor niet optimaal zijn. Het kan ook zijn dat een criterium dat de ene actor gebruikt niet of moeilijk verzoenbaar is met een criterium dat een andere actor gebruikt. In dit geval spreken we van externe spanningen.

Onze analyses tonen aan dat er voor elk van de criteria een aantal interne spanningen zijn. Dit betekent dat de huidige eindtermen voor geen enkele gebruiker helemaal beantwoorden aan de verwachtingen. Zo blijkt bijvoorbeeld dat de inspectie problemen heeft met sommige al te abstracte eindtermen. De inspectie heeft met andere woorden nood aan voldoende concrete eindtermen die houvast bieden voor een kwaliteitsbeoordeling. Een andere spanning duikt op wanneer eindtermen te talrijk en te specifiek zijn en de scholen dus te weinig ruimte hebben voor een optimale operationalisering in eigen leerplannen. Nog een andere spanning heeft te maken met abstracte eindtermen die voor leerkrachten niet hanteerbaar zijn. Er zijn ook spanningen rond het feit dat de huidige eindtermen niet toelaten om te werken met beheersingsniveaus gericht op doeldifferentiatie.

Naast deze interne spanningen tonen onze analyses een behoorlijk aantal externe spanningen. Dit wil zeggen dat de criteria die verschillende gebruikers van de eindtermen hanteren niet verzoenbaar zijn. Opnieuw een aantal voorbeelden om dit te verduidelijken. Voor de schooldoorlichting is er nood aan voldoende concrete eindtermen die alle inhoudelijke domeinen afdekken en een beoordeling mogelijk maken. Dit is niet gemakkelijk te verzoenen met de vraag naar eenduidig meetbare leerresultaten die voor toetsing en peilingen nodig zijn. Een ander voorbeeld is dat de verwachtingen van leer-

planmakers naar minimale eindtermen niet echt verzoenbaar zijn met de vraag van leerkrachten naar voldoende concrete eindtermen.

Er zijn dus tal van spanningen in hoe de eindtermen vandaag functioneren. Dit wil niet automatisch zeggen dat er tussen alle gebruikers conflicten zijn. Verder is het vanzelfsprekend dat bepaalde gebruikers van eindtermen ook belang kunnen hechten aan de criteria van andere gebruikers. Wat deze resultaten vooral tonen, is dat het niet voor de hand ligt om eindtermen te hebben die voor alle gebruikers doeltreffend zijn. Er zijn heel uiteenlopende verwachtingen rond goed functionerende eindtermen. Hier stelt zich dus in alle scherpte het probleem: hoe omgaan met de veelheid aan verwachtingen? Dit raakt meteen aan de volgende vragen: welke gebruikscriteria zijn prioritair of legitiem, welke verwachtingen kunnen gedeeld worden of zijn onderling verzoenbaar, en met welke gebruikscriteria moet rekening worden gehouden in een eventuele herziening van de huidige eindtermen? Elke actor zal echter ook voor zichzelf moeten nagaan hoe de eigen verwachtingen naar eindtermen te koppelen zijn aan of te verzoenen zijn met de verwachtingen van andere actoren. Dit is bij uitstek een prangende kwestie bij de ontwikkeling van (nieuwe) eindtermen en voor de actoren (zoals het Vlaams Parlement, AHOVOKS, ...) die daarvoor verantwoordelijk zijn: welke gebruikscriteria en verwachtingen zijn legitiem, prioritair, realistisch, verzoenbaar enzoverder? Dit zal altijd betekenen dat verwachtingen naar de eindtermen toe moeten worden bijgesteld. Om zicht te krijgen op de verschillende mogelijkheden om met deze spanningen om te gaan, werd in dit onderzoek gekozen om te werken met vier scenario's.

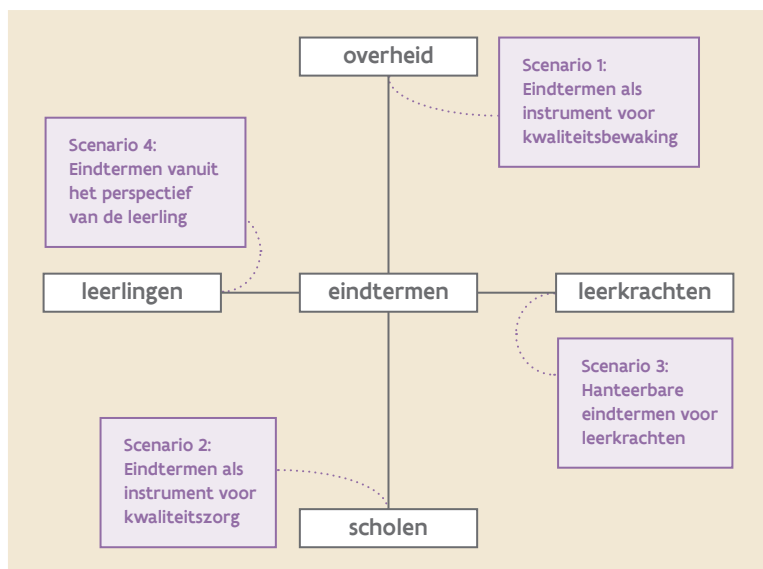
4. Scenario's: naar een meer doeltreffende werking van de eindtermen?

In de voorgaande delen hebben we laten zien hoe de eindtermen werken in Vlaanderen. Ook toonden we dat er heel uiteenlopende verwachtingen leven, en dat verschillende criteria worden gebruikt om de doeltreffendheid van de eindtermen te beoordelen. Die verwachtingen en criteria zijn niet altijd zomaar te verzoenen en leiden tot spanningen. Om die reden hebben we voor het toekomstig beleid rond de eindtermen aanbevelingen geformuleerd in de vorm van scenario's: we laten zien waar men uitkomt als men bepaalde criteria of verwachtingen laat primeren op andere, zodat er een heldere basis ontstaat voor het maken van concrete beleidskeuzes. De scenario's laten zien welke opties er zijn om eindtermen doeltreffend te maken. Ze hebben niet de bedoeling een bepaalde oplossing of uitweg voor te schrijven. Ze beogen beleidsmakers en andere belanghebbenden inzicht te geven in mogelijke opties en vooral in de gevolgen van die opties. De scenario's maken het daarnaast voor de gebruikers van de eindtermen mogelijk om na te gaan hoe hun eigen verwachtingen zich verhouden tot de verwachtingen van andere gebruikers. Ze krijgen een antwoord op de vraag of verwachtingen verzoenbaar zijn dan wel heel ver uit elkaar liggen.

4.1. Hoe werden de scenario's opgebouwd?

Een belangrijke les uit onze analyse luidt dat eindtermen onmogelijk kunnen voldoen aan alle verwachtingen die er leven. Indien men dit toch zou trachten te realiseren, krijgt men in alle opzichten minimale en weinig-zeggende compromis-eindtermen. Daarom zijn wij vertrokken van het uitgangspunt dat het er niet om gaat de eindtermen aan de verwachtingen aan te passen, maar wel – omgekeerd – om de verwachtingen aan te passen aan de eindtermen. Dit betekent dat er keuzes moeten worden gemaakt en dat bepaalde criteria in een scenario prioriteit krijgen over andere. Concreet werden er per scenario één of twee criteria centraal geplaatst. Om te prioriteren, maakten we gebruik van het assenstelsel dat aan de basis ligt van het werkingsmodel. Op die manier onderscheiden we uiteindelijk vier scenario's

(zie Figuur 3). Het eerste scenario ziet eindtermen eerst en vooral als een instrument in het kader van **kwaliteitsbewaking**. Daartegenover staat een scenario waarin de rol van scholen centraal staat en de eindtermen in eerste instantie een rol spelen binnen de **kwaliteitszorg**. Ook op de horizontale as kunnen we twee scenario's onderscheiden: een scenario waarin de eindtermen een instrument zijn in handen van de **leerkrachten** en een scenario waarin het perspectief van de **leerlingen** centraal staat.



Figuur 3. Vier scenario's binnen het assenstelsel

Elk van de scenario's vertrekt dus vanuit één of twee gebruikscriteria uit het werksysteem. Voor elk scenario hebben we ook een antwoord gezocht op de vraag met welke andere gebruikscriteria de centraal geplaatste verwachtingen al dan niet combineerbaar zijn. Dit is immers cruciaal: tot op welke hoogte zijn eindtermen, die optimaal zijn voor één bepaalde gebruiker (bijvoorbeeld de inspectie) ook geschikt voor andere gebruikers? Als antwoord op deze vraag werden in elk van de scenario's situaties geïdentificeerd waar-

in verwachtingen niet of zeer moeilijk combineerbaar zijn. Dit zijn belangrijke vaststellingen. Ze maken immers duidelijk welke verwachtingen moeten worden bijgesteld wanneer men voor een bepaald scenario kiest.

Uiteraard is het belangrijk om bij het formuleren van de scenario's de oorspronkelijke ambitie van de eindtermen niet uit het oog te verliezen: het streven van de overheid om voor alle leerlingen, ongeacht naar welke school zij gaan, een minimale onderwijskwaliteit te garanderen en dus een minimale basisvorming voor iedereen waar te maken. Deze ambitie naar gelijkheid en minimale kwaliteit is fundamenteel verweven met het statuut van de eindtermen in de Vlaamse onderwijscontext. Vandaar dat we voor elk van de scenario's ook zijn nagegaan of die ambitie kan worden gerealiseerd.

Bij het lezen van de vier scenario's is het belangrijk de volgende drie zaken in het achterhoofd te houden. In elk van de scenario's gebruiken we de term "eindtermen", maar afhankelijk van het scenario zullen die eindtermen een wat ander statuut en vorm hebben. Ten tweede is er de moeilijkheid dat naast de eindtermen ook andere instrumenten gebruikt worden. Daarbij moet in de eerste plaats gedacht worden aan de leerplannen en de leerplandoelstellingen. Afhankelijk van het scenario zal de verhouding tussen die instrumenten verschillend zijn. De scenario's proberen zo goed mogelijk recht te doen aan deze complexiteit. Het zal echter duidelijk zijn dat de verhouding tussen eindtermen en leerplannen een blijvend aandachtspunt is. Tenslotte hebben we ervoor gekozen om in de scenario's niet alle criteria uit het werkingsmodel aan bod te laten komen. Het gaat enkel om een aantal essentiële zaken.

De scenario's zijn systematisch en analytisch uitgewerkt en daardoor ook complex. Voor deze brochure hebben we er bewust voor gekozen om de complexiteit te behouden. Enkel op deze manier is het mogelijk om recht te doen aan wat er allemaal op het spel staat. De scenario's kunnen ook niet gelezen worden als een opsomming van concrete standpunten. Maar hopelijk bieden ze wel een vertrekpunt om tot een geïnformeerd en beargumenteerd standpunt te komen.

4.2. Scenario 1: Eindtermen als instrument voor kwaliteitsbewaking

Het eerste scenario leunt het dichtst aan bij de oorspronkelijke betekenis van de eindtermen. Centraal staat de bekommernis van de overheid die de eindtermen wil gebruiken als een instrument om de kwaliteit van het onderwijs te bewaken. Het uitgangspunt voor dit scenario luidt als volgt: garanderen dat alle leerlingen op een minimale inhoudelijke onderwijskwaliteit kunnen rekenen, ongeacht in welke Vlaamse school ze onderwijs volgen. Deze doelstelling kan alleen worden waargemaakt indien ze ook wordt bewaakt (evalueerbaarheid). Daarom zal in dit scenario het perspectief van de inspectie voorop staan.

Verwachtingen

In een scenario dat kwaliteitsbewaking voorop stelt, kunnen vier verwachtingen omtrent de eindtermen worden onderscheiden. Eindtermen moeten ten eerste **beoordeeld kunnen worden** tijdens doorlichtingen van scholen. Daarnaast moeten eindtermen **te herkennen** zijn in de leerplannen die ter goedkeuring worden ingediend bij de inspectie. De eindtermen vormen in dit scenario dus het referentiekader dat de inspectie hanteert bij zowel de evaluatie van scholen als de advisering rond de goedkeuring van leerplannen. Hieruit volgt, ten derde, dat eindtermen voldoende **concreet** worden geformuleerd. Het is voor de onderwijsinspectie namelijk van belang om tijdens het doorlichten van scholen te kunnen terugvallen op voldoende tastbare eindtermen. Ten slotte is er in dit scenario nood aan **substantiële** eindtermen. Substantieel verwijst naar twee zaken. Aan de ene kant moeten de eindtermen voldoende ambitieus aangeven welk inhoudelijk *niveau* er wordt verwacht van scholen. Dit wil zeggen dat duidelijk is waar “de lat” ligt voor elk van de vakken of domeinen. Enkel op die manier kan een uitspraak over de basiskwaliteit van scholen en leerplannen worden gedaan. Aan de andere kant moeten de eindtermen *in de breedte* voldoende domeinen afdekken. Er moeten eindtermen zijn voor voldoende vakken, domeinen en thema’s. Enkel op die manier geven de eindtermen weer wat de brede ba-

sisvorming voor alle leerlingen inhoudt. Substantiële eindtermen zijn met andere woorden nodig om de gelijkheid voor leerlingen en tussen scholen te waarborgen. In de huidige situatie betekent dit dat de eindtermen een resultaatsverplichting (en eventueel een inspanningsverplichting naar specifieke doelen toe) uitdrukken voor het “merendeel van de leerlingen”.

Een essentiële vraag in dit scenario is of de eindtermen haalbaar moeten zijn voor het merendeel van de leerlingen (niveau van de leerlingenpopulatie) dan wel of ze bereikt moeten worden door elke leerling (individueel niveau). Het antwoord op deze vraag is onder andere afhankelijk van hoe men de toevoeging “het merendeel van de leerlingen” begrijpt. Er zijn twee mogelijkheden. Ofwel gaat men uit van de gedachte dat er altijd bijzondere omstandigheden zijn die maken dat een aantal leerlingen de eindtermen niet behalen. Een tweede mogelijkheid is dat men ervan uitgaat dat een aantal leerlingen per definitie de eindtermen niet kunnen behalen. In het eerste geval gelooft men dat in principe iedereen de eindtermen kan bereiken, maar houdt men rekening met het feit dat dit niet altijd mogelijk is. Er zijn altijd omstandigheden die men niet in de hand heeft. In deze optie geeft men speelruimte aan scholen, maar ook aan leerlingen. In de tweede optie gaat men er vanuit dat niet alle leerlingen in staat zijn de eindtermen te behalen. Dit laatste motief staat natuurlijk haaks op de betekenis van eindtermen als instrument voor het bewaken van de basiskwaliteit voor alle leerlingen over alle scholen heen. Door ervan uit te gaan dat een aantal leerlingen het toch niet kunnen, worden zij structureel uitgesloten. De tweede optie heeft daarenboven mogelijk als consequentie dat scholen niet (meer) ten volle de nodige inspanningen zullen leveren voor het effectief bereiken van eindtermen bij alle leerlingen.

In dit scenario zou men kunnen overwegen om de toevoeging “voor het merendeel van de leerlingen” te vervangen door “te realiseren door alle leerlingen”. Op die manier kan men allicht beter garanderen dat scholen daartoe maximale inspanningen leveren. Het gevolg is wel dat de speelruimte voor scholen en leerlingen verdwijnt, en dat voor elke leerling een resultaatsverplichting van kracht is. Bovendien heeft deze invulling als risico dat men de

ambities in het niveau van de eindtermen naar beneden gaat aanpassen om op die manier de resultaatsverplichting haalbaar te maken.

In beide gevallen – “merendeel van de leerlingen” en “alle leerlingen” – zijn er voor- en nadelen. Indien in dit scenario gekozen wordt voor eindtermen als door elke individuele leerling te behalen resultaten, dan zijn er een aantal zaken die opheldering vereisen: wat met leerlingen die niet slagen, welke ruimte hebben de scholen en leerkrachten, en hoe kunnen scholen en leerkrachten omgaan met omstandigheden die men niet helemaal in de hand heeft?

Problematische afstemming

Eindtermen die functioneren als een instrument voor kwaliteitsbewaking zijn moeilijk of niet te verzoenen met twee andere verwachtingen.

Ten eerste is het moeilijk om substantiële en concrete eindtermen te hebben en tegelijkertijd eindtermen die niet door alle leerlingen op eenzelfde niveau moeten worden bereikt (differentieerbaarheid/leerbaarheid). Indien er verschillende maatstaven zijn, is het voor de inspectie immers onmogelijk om uitspraken te doen over de gelijkheid tussen scholen en over het al dan niet realiseren van een minimale basiskwaliteit voor iedereen. Alleen als de overheid de garantie op een minimale inhoudelijke kwaliteit voor alle leerlingen zou opheffen, kunnen binnen dit scenario eindtermen met verschillende beheersingsniveaus bestaan. Dit is echter erg problematisch omdat het fundamenteel raakt aan de oorspronkelijke betekenis en opzet van de eindtermen. Een mogelijkheid is dat binnen eindtermen met verschillende beheersingsniveaus toch een soort minimumniveau wordt vastgelegd dat te bereiken is door alle leerlingen. Maar dit betekent dat het minimumniveau eigenlijk de functie heeft die de eindtermen momenteel vervullen en dat de term ‘eindtermen’ in die zin wat wordt uitgehold.

Een tweede problematische afstemming is het verzoenen van concrete eindtermen, die voor schooldoorlichtingen nodig zijn, met de verwachting van

leerkrachten naar bruikbare eindtermen. Dit is allereerst problematisch omdat de vraag rijst of eindtermen wel onmiddellijk hanteerbaar *moeten* zijn voor leerkrachten. Men kan er bijvoorbeeld vanuit gaan dat leerkrachten leerplannen (en andere instrumenten) gebruiken. Uiteraard stelt zich dan de vraag naar de mate waarin leerplannen te hanteren zijn door leerkrachten. Dit is een belangrijk aandachtspunt, maar gefundeerde uitspraken over de werking van de leerplannen vielen buiten het opzet van dit onderzoek. Indien we toch uit zouden gaan van eindtermen die onmiddellijk te hanteren zijn door leerkrachten, dan luidt de vraag als volgt: zijn de concrete en substantiële eindtermen, die nodig zijn voor de inspectie, geschikt voor de maximale pedagogische ambities van leerkrachten? Een instrument dat dient om de kwaliteit te bewaken op het niveau van scholen, lijkt niet verzoenbaar met een pedagogisch-didactisch instrument op het niveau van de klaspraktijk. De verwachting naar pedagogisch bruikbare eindtermen voor leerkrachten kan dan allicht beter gegarandeerd worden via de leerplannen.

Conclusie

Wanneer eindtermen in eerste instantie moeten functioneren als een instrument voor kwaliteitsbewaking, dan moeten ze evalueerbaar zijn. Dit betekent dat die eindtermen voldoende concreet zijn (ze moeten de inspectie een houvast bieden) en dat ze voldoende substantieel zijn (ze moeten minimale kwaliteit en gelijkheid helpen garanderen). Onder bepaalde voorwaarden zijn dit soort eindtermen te combineren met periodieke peilingen en de kwaliteitszorg bij de scholen. Dat vereist dan wel de nodige uitklaring en onderlinge afstemming, maar deze verwachtingen zijn verzoenbaar.

Substantiële en concrete eindtermen zijn echter moeilijk tot niet te verzoenen met eindtermen die ook voor leerlingen en leerkrachten bevredigend zijn. Gelijkheid en kwaliteit voor iedereen garanderen is niet verzoenbaar met de idee om binnen de eindtermen meerdere beheersingsniveaus te onderscheiden. En leerkrachten zullen weinig houvast vinden in eindtermen die bedoeld zijn voor het bewaken van kwaliteit. Natuurlijk is er in theorie verzoening denkbaar tussen kwaliteitsbewaking en de verwachtingen van

leerlingen en leerkrachten. Maar dat zou verregaande gevolgen hebben: men moet dan zowel de kwaliteitsbewaking en de minimale basisvorming voor alle leerlingen opgeven, als de idee van pedagogische vrijheid voor leerkrachten radicaal herzien. In dit geval ondergraaft het scenario eigenlijk zichzelf.

De problematische afstemming in dit eerste scenario maakt duidelijk dat de eindtermen die dienen voor kwaliteitsbewaking niet tegelijkertijd geschikt zijn voor leerkrachten of leerlingen. Dit wil niet zeggen dat leerkrachten of leerlingen onbelangrijk zijn. Dit wil vooral zeggen dat ze in dit scenario niet de directe gebruikers van de eindtermen zullen zijn.

4.3. Scenario 2: Eindtermen als instrument voor kwaliteitszorg

In het tweede scenario kijken we naar de eindtermen vanuit het perspectief van de scholen. Het vertrekpunt is niet het perspectief van de controlerende overheid, maar dat van de scholen die instaan voor kwaliteitszorg. Naast de leerplanmakers (en de koepels of schoolbesturen) staat eveneens de schoolleiding, met haar behoefte aan operationaliseerbare en realiseerbare eindtermen, centraal. De schoolleiding heeft immers de verantwoordelijkheid om de eindtermen via leerplannen en het schoolwerkplan in haar school te realiseren.² In dit scenario vormen de leerplannen met andere woorden het ultieme referentiekader. Merk op dat in dit scenario meteen ook het huidige werkingsmodel van de eindtermen verandert. Momenteel geldt immers het omgekeerde: de eindtermen vormen het referentiekader en niet de leerplannen. Nog anders gezegd: op dit moment vormen de kwaliteitsbewaking en de eindtermen het vertrekpunt en niet de kwaliteitszorg en de leerplannen.

² Een problematiek die hier niet verder wordt uitgediept, is de onderlinge relatie tussen de schoolbesturen, leerplanmakers en koepels.

Verwachtingen

Aangezien bij de kwaliteitszorg de verwachtingen van de leerplanmakers en van de schoolleiding primeren, is de cruciale vraag: als de leerplannen centraal staan, wat is dan idealiter het statuut en de vorm van de eindtermen? Scholen die eindtermen in hun leerplannen willen operationaliseren of integreren, willen ten eerste **minimaal** geformuleerde eindtermen. Voldoende ruimte voor de leerplandoelstellingen is immers essentieel. Ten tweede, en in lijn met het voorgaande, moeten de eindtermen voldoende **open zijn voor verdere interpretatie**. Dit impliceert vervolgens dat de eindtermen ook **pedagogisch inzetbaar** en **methodisch vertaalbaar** zijn. Leerplanmakers moeten bijvoorbeeld de ruimte krijgen om met een set van minimale eindtermen aan de slag te gaan. Ze moeten de leerplannen primair vanuit hun eigen pedagogische visie en onderwijsmethode kunnen invullen en de eindtermen hierin integreren.

Naast deze verwachtingen zijn er ook nog drie verwachtingen vanuit de scholen die geacht worden de eindtermen te realiseren via de leerplannen. Voor de scholen moeten de eindtermen staan voor een **haalbare set** van doelen en dus worden geformuleerd op populatieniveau en niet op individueel niveau. Dit wil zeggen dat men eindtermen wil die bereikbaar zijn voor het **merendeel van de leerlingen**. Om als school met de eindtermen zo gericht mogelijk aan de slag te kunnen gaan, is het daarnaast van belang dat de eindtermen **voldoende specifiek** zijn geformuleerd. Te algemene eindtermen geven scholen immers weinig houvast of richting om ermee aan de slag te gaan in de leerplannen.

Problematische afstemming

In het scenario waarin eindtermen in eerste instantie afgestemd zijn op de kwaliteitszorg, duiken er twee problematische afstemmingen op.

Ten eerste zijn de verwachtingen van schoolbesturen en/of leerplanmakers niet verzoenbaar met de vraag om te differentiëren naar het niveau waarop

verschillende (groepen van) leerlingen eindtermen moeten bereiken. Eindtermen afstemmen op kwaliteitszorg is met andere woorden onverzoenbaar met het inbouwen van verschillende beheersingsniveaus in die eindtermen (differentieerbaarheid). Daarmee zou men immers het statuut van de eindtermen én van de leerplannen relativeren. Toelaten dat leerlingen op een verschillend niveau de eindtermen en/of leerplandoelstellingen mogen behalen, betekent dat leerplanmakers beperkt worden in hun ruimte om die eindtermen volgens een eigen visie te integreren in de leerplannen. Het kan natuurlijk zijn dat scholen in hun eigen visie belang hechten aan differentieerbare eindtermen en/of leerplandoelstellingen. In dit geval is de vraag dan hoe de ambitie naar minimale kwaliteit voor alle leerlingen en over alle scholen heen gegarandeerd kan worden. De lat ligt dan immers niet gelijk voor alle leerlingen. We willen wel opmerken dat het problematische zich hier beperkt tot differentiatie in de doelen en niet geldt voor andere vormen van differentiatie (bijvoorbeeld in didactische werkvormen of methodes).

Een tweede problematische afstemming in dit scenario is die met de taak van de inspectie (goedkeuring van leerplannen en schooldoorlichtingen). In dit tweede scenario staat de kwaliteitszorg voorop en dit betekent logischerwijs dat de leerplannen centraal staan. Dat is problematisch voor de onderwijsinspectie die moet adviseren over het goedkeuren van de leerplannen en die schooldoorlichtingen moet uitvoeren. De vraag is immers: op basis waarvan zal de onderwijsinspectie haar advisering en doorlichting kunnen funderen? Om die taken goed uit te voeren, heeft de inspectie nood aan concrete, substantiële eindtermen, en dit is dus net niet het soort eindtermen dat de scholen verwachten. De vraag is dan welke andere instrumenten (of welk soort eindtermen) de inspectie voorhanden heeft om haar taak van kwaliteitsbewaking uit te voeren. Twee pistes lijken hier in principe mogelijk.

Een eerste piste is dat de leerplannen niet alleen een instrument zijn voor kwaliteitszorg, maar dat die leerplannen meteen ook het basisinstrument zijn voor de kwaliteitscontrole door de overheid. Men kan zich dan echter vragen stellen bij het samenkomen van een logica van kwaliteitszorg enerzijds en van kwaliteitscontrole anderzijds in eenzelfde instrument. Leerplan-

nen worden dan een instrument in handen van zowel de overheid als de scholen. Daarenboven stelt zich meteen de vraag hoe voldoende gelijkheid te garanderen tussen de verschillende leerplannen. Het is immers onduidelijk op basis van welke criteria de inspectie in dit scenario leerplannen kan goedkeuren en scholen kan doorlichten. Verder zullen binnen deze optie de huidige functies van de eindtermen eigenlijk worden overgenomen door de leerplannen. De vraag stelt zich dan of er eigenlijk nog wel eindtermen nodig zijn. En die vraag stellen, werpt meteen ook de volgende fundamentele vraag op: hoe kan de samenleving en haar vertegenwoordiging in het Vlaams Parlement zich nog uitspreken over haar verwachtingen ten aanzien van het onderwijs?

Een tweede piste is dat de eindtermen zodanig geformuleerd worden dat ze geschikt zijn om de leerplannen goed te keuren en schooldoorlichtingen uit te voeren. Hoe eindtermen die dat mogelijk maken eruit moeten zien is evenwel een open vraag. Aangezien de leerplannen het referentiepunt vormen in dit scenario kunnen die eindtermen niet anders dan minimale toetsingscriteria zijn. Substantiële eindtermen zouden immers de ruimte beperken voor de leerplannen. En dus blijft de prangende vraag of die minimale toetsingscriteria kunnen volstaan voor een gedegen systeem van kwaliteitsbewaking. Tenslotte blijft ook hier de vraag of die criteria voldoende zijn om de maatschappelijke verwachtingen naar onderwijs toe te kanaliseren.

Samengevat komt de problematische afstemming tussen kwaliteitszorg en kwaliteitsbewaking op het volgende neer. Ofwel moeten de leerplannen op een of andere manier ook een instrument voor kwaliteitsbewaking worden, maar dan is de vraag of er nog eindtermen nodig zijn. Ofwel moet men de eindtermen binnen dit scenario zo herdefiniëren dat ze geschikt zijn om de leerplannen op hun kwaliteit te toetsen. Daarbij stelt zich de vraag hoe de eindtermen er dan zouden moeten uitzien.

Conclusie

Wanneer het perspectief van de schoolbesturen en de schoolleiding voorop staat, is het vertrekpunt niet de kwaliteitsbewaking (zie scenario 1), maar de kwaliteitszorg. Het gevolg is dat de leerplannen of andere instrumenten voor kwaliteitszorg centraal staan.

Er is in dit scenario een problematische afstemming met verwachtingen vanuit de pedagogisch-didactische as. Eindtermen die functioneren als minimale criteria voor kwaliteitszorg (voor de scholen) en ook voor kwaliteitsbewaking (voor de inspectie), zijn heel moeilijk te verzoenen met de mogelijkheid tot differentiatie. Met andere woorden, de ambitie om een minimale kwaliteit te garanderen en bewaken voor alle leerlingen, is niet te verzoenen met differentiaties in het beheersingsniveau van de eindtermen.

Het is in dit scenario waar de leerplannen centraal staan niet evident om de kwaliteitsbewaking een adequate rol te geven. De kwaliteitsbewaking zou zich natuurlijk exclusief kunnen richten op de leerplannen, maar dan komt de ruimte en vrijheid voor kwaliteitszorg onder druk te staan. De vraag blijft dan ook welke criteria voor de goedkeuring van leerplannen gebruikt kunnen worden. Een andere piste is dat de eindtermen het statuut krijgen van minimale toetsingscriteria voor de goedkeuring van leerplannen en de doorlichting van scholen. De vraag is echter hoe aan de hand hiervan een gelijke kwaliteit over verschillende scholen (onderwijsnetten) heen kan worden gegarandeerd.

Hoe dan ook, in dit scenario krijgen zowel de eindtermen als de leerplannen wellicht een ander statuut en dit heeft gevolgen voor de juridische omkadering. In dit scenario waar de scholen een centrale rol innemen, zal bovendien in alle scherptheit de vraag opduiken naar hoe de samenleving haar minimale verwachtingen naar het onderwijs als geheel kan formuleren. De omkering van het vertrekpunt – kwaliteitszorg eerst en dan kwaliteitscontrole – heeft met andere woorden fundamentele gevolgen voor het huidige

werkingsmodel van de eindtermen en voor de verhouding tussen onderwijs(beleid) en samenleving.

4.4. Scenario 3: Eindtermen als hanteerbaar instrument voor leerkrachten

Het derde scenario vertrekt vanuit één van de polen van de pedagogisch-didactische as: de leerkracht. De leerkracht wil eindtermen die in eerste instantie optimaal hanteerbaar zijn. Ook dit scenario wijkt af van de eindtermen die we momenteel kennen. Zij zijn immers niet expliciet geformuleerd om direct te worden gebruikt door leerkrachten. Zij gebruiken nu vooral de leerplannen en – in het verlengde daarvan – handboeken.

Verwachtingen

Ook vanuit het perspectief van leerkrachten kunnen we specifieke verwachtingen onderscheiden naar doeltreffende eindtermen. We gaan daarbij uit van de pedagogische en didactische deskundigheid bij de leerkracht en maken in die zin dus abstractie van verschillen tussen leerkrachten.

Leerkrachten vragen om **didactisch werkbare eindtermen**. Dit betekent dat eindtermen zich goed laten vertalen in allerlei didactisch materiaal waarmee leerkrachten in de praktijk aan de slag kunnen gaan. Daaraan gekoppeld impliceert deze verwachting een zekere **concreetheid** van de eindtermen. Te abstract geformuleerde eindtermen geven misschien een richting aan en drukken daarmee ook een verwachting uit naar leerkrachten, maar ze bieden geen houvast. Daarnaast moeten eindtermen in dit scenario inhoudelijk ook **voldoende algemeen** zijn. Te specifieke eindtermen kunnen immers gaan functioneren als voorschriften en nog weinig ruimte laten aan leerkrachten om vanuit hun inhoudelijke expertise zelf een vertaalslag te maken. Dit laatste betekent dat leerkrachten naast didactisch werkbare ook **pedagogisch bruikbare** eindtermen verwachten. Ze willen vanuit het pedagogisch project van hun school of vanuit de eigen vakinhoudelijke deskun-

digheid de eindtermen kunnen specificeren. Anders gesteld: leerkrachten verwachten eindtermen die hun pedagogische, inhoudelijke en didactische deskundigheid erkennen, en dus geen eindtermen die willen compenseren voor een gebrek aan dergelijke deskundigheid.

Problematische afstemming

In een scenario waarin eindtermen in de eerste plaats gebruiksvriendelijk zijn voor leerkrachten, zijn er drie problematische afstemmingen.

Ten eerste zijn hanteerbare eindtermen moeilijk verzoenbaar met de verwachtingen van leerplanmakers of schoolbesturen (operationaliseerbaarheid). Een afstemming is immers alleen mogelijk indien leerplanmakers zich eerst en vooral richten op de verwachtingen van leerkrachten naar didactisch werkbare en pedagogisch bruikbare eindtermen. Dit impliceert dat leerplanmakers niet tegelijkertijd zowel minimale eindtermen kunnen verwachten (zodat ze zelf voldoende ruimte hebben) als concrete eindtermen die tegemoet komen aan verwachtingen van leerkrachten. In dit scenario moet in feite de vraag worden gesteld of leerplannen nog nodig of zinvol zijn. Aangezien in dit scenario de eindtermen direct bruikbaar zouden zijn, maken ze leerplannen overbodig. Meer nog: het naast elkaar bestaan van zowel hanteerbare eindtermen als leerplannen, zou het voor leerkrachten erg moeilijk maken om te weten wat er van hen wordt verwacht. Het gevolg is natuurlijk dat in dit scenario de relatie tussen scholen en leerkrachten radicaal verandert. Zo wordt de ruimte voor scholen om te werken vanuit een eigen project ingeperkt ten voordele van de vrijheid van leerkrachten.

Ten tweede zijn algemene eindtermen die ruimte laten voor de pedagogische vrijheid van leerkrachten erg moeilijk te combineren met eindtermen die geschikt zijn voor peilingen (toetsbaarheid). Toetsbare eindtermen zijn eindtermen die eenduidig zijn opgesteld en waar weinig variatie is naar inhoud en niveau. De ruimte die leerkrachten krijgen, komt met andere woorden in conflict met de ambitie om het realiseren van eindtermen op een valide manier te toetsen. Tenzij de focus en ambitie van dergelijke peilingen

worden herzien, is dit een zeer moeilijk haalbare afstemming. Bovendien kan hier een fundamentele spanning ontstaan tussen het systeemniveau waarover peilingen een uitspraak willen doen enerzijds en de verantwoordelijkheid die leerkrachten in dit scenario krijgen voor het realiseren van de eindtermen anderzijds. Het gevolg kan immers zijn dat zowel de kwaliteitsbewaking (via peilingen, maar ook inspectie) als de kwaliteitszorg (door school) de prestaties en het rendement van individuele leerkrachten centraal gaat plaatsen. Dit hoeft op zichzelf niet problematisch te zijn, maar het illustreert de fundamentele verschuivingen die optreden in dit scenario.

Hanteerbare eindtermen voor leerkrachten zijn, ten derde, moeilijk verzoenbaar met de vraag naar differentieerbare eindtermen. Stel dat het uitgangspunt is dat niet alle leerlingen alle eindtermen op eenzelfde niveau moeten behalen. Dit is een uitdaging voor leerkrachten die de eindtermen willen gebruiken als richtsnoer voor het garanderen van het minimum dat maatschappelijk voor alle leerlingen wordt verwacht. Dit is een spanning die – op andere manieren – ook opduikt in de twee voorgaande scenario's. In dit derde scenario is er nog een bijkomende moeilijkheid omdat de leerkracht in pedagogisch-didactisch opzicht een dubbele boodschap krijgt. Er wordt enerzijds van leerkrachten een optimale didactische inspanning gevraagd om via methode, werkvorm, extra leertijd of andere hulpmiddelen te zorgen dat de omstandigheden ideaal zijn opdat elke leerling de eindtermen kan behalen. Anderzijds geeft men van meet af aan ook de boodschap dat het behalen van de eindtermen door iedereen niet mogelijk of realistisch is en dat de doelen dus mogen worden aangepast. Het gaat hier om een fundamentele spanning tussen twee verschillende vertrekpunten. Aan de ene kant een soort pedagogisch-didactisch geloof dat alle leerlingen de doelen kunnen bereiken, en dat alle mogelijke middelen voorzien worden die daartoe nodig zijn. Aan de andere kant het geloof dat er fundamentele verschillen zijn tussen leerlingen die maken dat niet alle leerlingen de eindtermen kunnen behalen, en dat bijgevolg van meet af aan beheersingsniveaus moeten worden onderscheiden.

In de marge, maar daarom niet onbelangrijk, raakt dit laatste ook aan de problematiek van de oriëntatie van leerlingen (B-stroom) en van de ambitie voor het realiseren van maximaal inclusief onderwijs dat via het M-decreet wordt beoogd. Vertrekken vanuit eindtermen die door iedereen moeten worden bereikt, kan leiden tot een situatie waarin meer leerlingen (moeten) worden georiënteerd naar de B-stroom. Deze beweging naar de B-stroom kan worden versterkt indien de leerlingenpopulatie in het regulier onderwijs meer divers wordt. Differentiatie aan de hand van beheersingsniveaus kan dan ingeroepen worden om die beweging een halt toe te roepen of minstens binnen te perken houden. Leerlingen kunnen dan immers de eindtermen – weliswaar op hun niveau – bereiken en kunnen in het regulier onderwijs blijven. Een tegenargument is dat hierdoor het pedagogisch-didactische geloof dat iedereen de doelen kan realiseren, naar de achtergrond verdwijnt of minstens minder belangrijk wordt. Dit betekent ook dat de vraag naar welke pedagogische en didactische middelen daartoe noodzakelijk zijn, minder op de voorgrond staat. Uiteindelijk raakt dit aan de fundamentele discussie tussen een inclusief onderwijssysteem en een gesegregeerd onderwijssysteem: welke prijs – zowel in financiële termen als in termen van niveau van eindtermen – is men bereid te betalen voor het samenhouden van alle leerlingen? En misschien vooral de vraag: wat is uiteindelijk het meest in het belang van de leerling?

Conclusie

In dit scenario zijn de eindtermen in de eerste plaats afgestemd op de verwachtingen van leerkrachten. Uiteraard wijkt dit af van hoe de eindtermen vandaag functioneren. Eindtermen zijn in dit scenario didactisch werkbaar en pedagogisch bruikbaar. Het gevolg is dat de kwaliteitsbewaking door de overheid en de kwaliteitszorg vanwege de scholen grondig moeten worden herzien. Zo zal de verhouding tussen het beoordelen van de kwaliteit van de school en de beoordeling van de leerkracht moeten worden herbekeken. De leerkracht, en niet de school, is in dit scenario de eerste verantwoordelijke voor de kwaliteit.

Eindtermen die vlot hanteerbaar zijn voor leerkrachten, zijn zeer moeilijk te gebruiken door een aantal andere actoren. Zo maken direct bruikbare eindtermen de leerplannen overbodig, en plaatsen ze ook de scholen en schoolbesturen in een andere positie. Daarnaast ligt het niet voor de hand om die hanteerbare eindtermen meteen ook te gebruiken in het kader van bijvoorbeeld peilingstoetsen. Het risico is immers dat een systeem van kwaliteitszorg of kwaliteitscontrole ontstaat waarin de leerkracht afgerekend wordt op het al dan niet realiseren van de eindtermen. Dit staat in spanning met de erkenning van de deskundigheid van de leerkracht. Tenslotte is het moeilijk eindtermen te hebben die zowel hanteerbaar zijn voor leerkrachten als tegemoet komen aan verschillen tussen leerlingen. De vraag naar eindtermen met beheersingsniveaus plaatst de leerkracht immers in een moeilijke positie: moeten leerkrachten uitgaan van het geloof in het bereiken van eindtermen door iedereen of moeten ze vertrekken vanuit verschillende capaciteiten van leerlingen waardoor eenzelfde niveau voor iedereen niet mogelijk is?

4.5. Scenario 4: **Eindtermen vanuit het perspectief van de leerlingen**

Het laatste scenario vertrekt vanuit het andere uiteinde van de pedagogisch-didactische as: de leerlingen. Dit betekent dat de eindtermen in eerste instantie moeten garanderen dat leerresultaten steeds en effectief door alle leerlingen worden behaald (leerbaarheid). Ook dit vertrekpunt leidt tot verregaande wijzigingen in de manier waarop de eindtermen momenteel functioneren. Het idee dat eindtermen door alle leerlingen moeten worden behaald, wijkt af van de huidige omschrijving dat “het merendeel van de leerlingen” de eindtermen moet bereiken. In dit scenario wordt ervoor gekozen om meteen ook de verwachting naar doeldifferentiatie mee op te nemen (differentieerbaarheid). De vraag naar een resultaatsgarantie bij elke leerling wordt in discussies immers vaak automatisch gekoppeld aan de vraag om verschillende beheersingsniveaus te kunnen hanteren, en zo recht te doen aan verschillen tussen leerlingen (qua behoeften of qua capaciteiten). Het combineren van beide criteria – leerbaarheid en differentieerbaar-

heid – is bovendien gerechtvaardigd omdat telkens het perspectief van de leerling centraal blijft staan. Het gaat om de realisatie van eindtermen door elke leerling, weliswaar op voorwaarde dat men variaties mag hebben in het niveau van realisatie.

Verwachtingen

Er zijn een vijftal verwachtingen naar eindtermen die voor elke leerling leerbaar zijn. De eindtermen moeten ten eerste het verwachte leerresultaat formuleren. Ze worden dus **resultaatsgericht** opgesteld. Daarnaast wordt er van die eindtermen verwacht dat ze **individueel en voor elke leerling haalbaar** zijn. Daartoe is het van belang – en dit is een derde verwachting – dat het mogelijk is om de realisatie van de eindtermen vast te stellen of met andere woorden **te examineren**. Dit laatste wil zeggen dat het examen of een andere evaluatie een uitspraak kan doen over het al dan niet behalen van de leerresultaten. Ten vierde is het van belang dat de eindtermen voldoende **algemeen** zijn zodat er gewerkt kan worden met **beheersingsniveaus**. Leerlingen kunnen met andere woorden de eindtermen op een aangepast niveau behalen. Dit betekent tenslotte dat in dit scenario de eindtermen feitelijk het statuut hebben van (ontwikkelings)**doelen** zodat afhankelijk van de ontwikkeling van leerlingen de realisatie op verschillende niveaus kan worden vastgesteld.

Problematische afstemming

Eindtermen die – mits niveaudifferentiatie – steeds door alle leerlingen kunnen worden geleerd, zijn erg moeilijk te verzoenen met drie verwachtingen van andere gebruikers van eindtermen.

Om te beginnen zijn de eindtermen in dit scenario moeilijk te combineren met de substantiële eindtermen die de onderwijsinspectie nodig heeft om over alle scholen heen en voor alle leerlingen een kwaliteitsoordeel uit te spreken (evalueerbaarheid). Er is in dit scenario immers niet langer één lat voor alle leerlingen. Dit betekent dat zowel de goedkeuring van de leerplan-

nen als de schooldoorlichting problematisch worden. De vraag is immers: welke zijn de ijkpunten die de inspectie voor alle scholen en in functie van het belang van alle leerlingen kan hanteren om de kwaliteit te controleren en te garanderen? Een mogelijke piste is om de leerplannen centraal te stellen (zoals in scenario 2 waar kwaliteitszorg centraal staat). Maar dit betekent dat de inspectie eindtermen nodig heeft om de leerplannen al dan niet goed te keuren. Omwille van de ingebouwde niveaudifferentiatie in de eindtermen is een algemene toetssteen van minimale inhoudelijke onderwijskwaliteit voor alle leerlingen dan niet meer voorhanden. Dit geldt overigens ook voor de criteria van de inspectie tijdens de schooldoorlichting. De inspectie kan in dit scenario wellicht wel een oordeel vellen over de kwaliteit van de leerplannen en over het kwaliteitszorgsysteem dat de school hanteert, maar het zal moeilijk zijn om een kwaliteitsbeoordeling te organiseren die nagaat of in alle scholen en voor alle leerlingen de minimale kwaliteit is gewaarborgd.

Een tweede problematische afstemming heeft te maken met de verwachting naar kwaliteitscontrole op basis van de peilingen (toetsbaarheid). Een scenario dat het perspectief van de leerlingen voorop stelt, richt zich in eerste instantie naar wat individuele leerlingen behalen. De vraag is welk niveau de peilingen gaan meten wanneer het niveau waarop eindtermen succesvol worden gerealiseerd, structureel variabel is. Men kan natuurlijk gaan pleiten voor een systeem van variabele peilingen. De vraag blijft dan wel hoe dit concreet te organiseren valt, en wat de informatieve waarde van die metingen is voor een overheid die de onderwijskwaliteit over verschillende scholen heen en voor alle leerlingen wil bewaken.

Tenslotte is er een problematische afstemming tussen eindtermen met verschillende beheersingsniveaus en de ambitie rond kwaliteitszorg op schoolniveau (realiseerbaarheid). Een schoolleiding die voor haar school het realiseren van de eindtermen wil nagaan (bijvoorbeeld via paralleltoetsen) en die een coherent systeem van diplomeren en certificeren wil opbouwen, staat in dit scenario voor een uiterst moeilijk opgave. Ze zal allereerst een adequaat systeem van monitoring moeten uitbouwen om een zicht te krijgen

(en te houden) op de leervorderingen van alle leerlingen. Niet alleen moet de vraag worden gesteld hoe scholen dit effectief kunnen organiseren. Ten tweede is de vraag ook op welke manier de school haar ambities rond het realiseren van de eindtermen kan evalueren: welke normen moet een school hanteren? Wie beslist over hoeveel en welke leerlingen bepaalde niveaus moeten behalen? Ten slotte stelt zich een bijzondere uitdaging naar certificaten en diploma's. Die zijn er in dit scenario ofwel in verschillende maten en gewichten afhankelijk van het behaalde niveau, ofwel zijn het allemaal dezelfde certificaten en diploma's maar dan met een verschillend soortelijk gewicht. Het gevolg is dat hierdoor de afstemming tussen bijvoorbeeld onderwijsniveaus, graden en scholen niet eenvoudig is. De certificaten, attesten of diploma's kunnen immers voor heel verschillende zaken staan, afhankelijk van het gerealiseerde niveau.

Conclusie

Dit laatste scenario vertrekt vanuit het perspectief van de leerlingen. In dit scenario moeten leerkrachten hun gerichtheid op "eenzelfde lat voor elke leerling" opgeven en rekening houden met de verschillende capaciteiten van leerlingen. Vanzelfsprekend heeft dit ook gevolgen voor de leerplannen. Ook de leerplannen moeten immers de beheersingsniveaus overnemen.

Eindtermen die zich allereerst richten op de verwachtingen van leerlingen zijn bijzonder moeilijk te verzoenen met alle verwachtingen die te maken hebben met kwaliteitsbewaking en gedeeltelijk ook met kwaliteitszorg. Als er niet langer één lat is, is het moeilijk om na te gaan of een minimaal niveau voor alle scholen gegarandeerd is. Problematisch is ook hoe de inspectie kan adviseren over het goedkeuren van de leerplannen zonder een duidelijk criterium. Ten slotte is het niet evident om in een systeem met beheersingsniveaus gebruik te maken van peilingen die uitgaan van één niveau van realisatie. Dit is allemaal erg problematisch, tenzij de kwaliteitsbewaking een heel andere invulling krijgt en met name de ambitie opgeeft om een minimale kwaliteit in naam van alle leerlingen en voor alle scholen te garanderen.

Dit scenario combineert eigenlijk twee criteria: zowel leerbare als differentieerbare eindtermen. Het is natuurlijk mogelijk om de vraag naar eindtermen met beheersingsniveaus buiten dit scenario te houden. Dat zou betekenen dat de eindtermen verwijzen naar leerresultaten die door alle leerlingen op eenzelfde niveau moeten worden bereikt. Voorstanders zullen argumenteren dat dit mogelijk is mits voldoende en adequate middelen worden ingezet (zoals bijvoorbeeld binnenklasdifferentiatie en remediëring). Tegenstanders zullen vragen wat de gevolgen zijn voor leerlingen of scholen die door omstandigheden de leerresultaten niet hebben verworven. Een ander tegenargument is dat dit automatisch zal leiden tot een niveauverlaging om zeker te zijn dat elke leerling over de lat geraakt. Deze optie zal dan, zo stelt men, tegemoet komen aan de noden van de “zwakste” leerlingen maar niet aan de noden van de “sterkste” leerlingen.

4.6. Naar doeltreffende scenario's?

We hebben vastgesteld dat er vandaag tal van verwachtingen zijn naar de eindtermen toe. Die verwachtingen liggen niet allemaal in dezelfde lijn. Dit maakt dat er heel wat mogelijke spanningen zijn rondom de eindtermen. Eindtermen formuleren die gebruiksvriendelijk zijn voor iedereen, is onbegonnen werk. Eindtermen kunnen niet iedereen tevreden stellen. Om die reden hebben we scenario's opgesteld waarin de eindtermen telkens zijn afgestemd op specifieke gebruikers. In elk van de scenario's krijgen de andere gebruikers ook een plaats, maar zullen een aantal gebruikers van de eindtermen hun verwachtingen moeten bijstellen.

In het eerste scenario zijn de eindtermen allereerst een instrument in het kader van het bewaken van de onderwijskwaliteit. Dit scenario ligt helemaal in het verlengde van wat de eindtermen nu ambiëren: het garanderen van een basiskwaliteit voor alle leerlingen over alle scholen heen. Dit is een haalbaar scenario. De voorwaarde is wel dat de verwachtingen vanuit de pedagogisch-didactisch as – vanuit leerlingen en leerkrachten – worden bijgesteld. Leerkrachten kunnen niet verwachten dat die eindtermen onmiddellijk bruikbaar zijn. Een andere voorwaarde om dit scenario doeltreffend

te laten zijn, is dat er een optimale afstemming komt tussen kwaliteitsbewaking en kwaliteitszorg. Dit betekent dat de verhouding tussen eindtermen en leerplannen (doelstellingen) wordt uitgeklaard, en dat duidelijk wordt waar de inspectie zich op richt: wat is precies het referentiekader en wat zijn de criteria die de inspectie gebruikt? Tenslotte is het belangrijk om in dit scenario te verhelderen welke rol de eindtermen spelen in de interne kwaliteitszorg van scholen. De vraag is immers welke criteria scholen hanteren in procedures rond certificeren, attesteren en diplomeren: hoe verhouden de eindtermen en de leerplandoelstellingen zich hier ten opzichte van elkaar?

Tegenover het eerste scenario staat het scenario waarin de kwaliteitszorg, en dus het perspectief van scholen, centraal staat. De grote uitdaging in dit scenario is hoe de kwaliteitsbewaking van de kant van de overheid kan worden georganiseerd: welke criteria zijn voorhanden om te garanderen dat er een minimale kwaliteit is over alle scholen heen en voor alle leerlingen? De vraag is immers of minimale eindtermen, die functioneren als toetsingscriteria voor de leerplannen, die ambitie kunnen waarmaken. Een andere optie in dit scenario is dat de eindtermen als dusdanig verdwijnen en er alleen gewerkt wordt met leerplannen of andere instrumenten die de onderwijsverstrekkers daartoe ontwikkelen. Maar dan nog blijft de vraag op grond van welke criteria de overheid de leerplannen kan beoordelen en welke vrijheid de onderwijsverstrekkers hebben in het opstellen van die leerplannen. In het scenario van de kwaliteitszorg is dus een relatief fundamentele hertekening van het huidige werkingsmodel vereist: een nieuw soort eindtermen (toetsingscriteria), leerplannen die ook een instrument ter kwaliteitscontrole zijn, nieuwe rolinvullingen voor de inspectie en een nieuwe procedure om de maatschappelijke verwachtingen naar het onderwijs toe te kanaliseren. De meest kritische vraag in dit scenario is wellicht hoe een systeem van kwaliteitsbewaking er moet uitzien dat de maatschappelijke verwachting inzake minimale inhoudelijke kwaliteit voor alle leerlingen en over alle scholen heen wil bewaken of garanderen. Anders gesteld: welke instrumenten zal de overheid vanuit het perspectief van kwaliteitscontrole ontwikkelen om minimale kwaliteit in scholen en minimale uniformiteit over scholen heen

te beoordelen en te garanderen dat de leerplannen (inhoudelijk) de maatschappelijke vragen naar basisvorming weerspiegelen?

In de twee scenario's die vertrekken vanuit de pedagogisch-didactische as is het moeilijk om zowel de kwaliteitszorg als de kwaliteitsbewaking een plaats te geven. Gesteld dat de eindtermen volledig ten dienste staan van leerkrachten, dan stelt zich de vraag of leerplannen nog wel nodig zijn en is het een hele uitdaging om kwaliteitszorg op schoolniveau te organiseren. Eindtermen die in eerste instantie volledig afgestemd zijn op leerlingen en die verschillende niveaus van beheersing toelaten, maken het bijzonder moeilijk om een systeem te organiseren dat minimale kwaliteitsgarantie mogelijk maakt over alle scholen heen en in naam van alle leerlingen. Er wordt in dit scenario immers niet langer gewerkt met één lat voor alle leerlingen. Al deze spanningen zijn enigszins voor de hand liggend omdat de eindtermen in eerste instantie een beleidsinstrument zijn. Wellicht is het daarom niet aanbevolen om de eindtermen van meet af aan te zien als een instrument dat direct pedagogisch en didactisch bruikbaar moet zijn. Integendeel, dit kan verwarrend werken. Je kan van leerkrachten niet verwachten dat ze werken met een instrument voor kwaliteitszorg en kwaliteitscontrole dat niet aan hun noden is aangepast. Daarom moet het statuut van de eindtermen voor leerkrachten en leerlingen heel duidelijk zijn. En vooral: de eindtermen en de daaraan gekoppelde systemen van kwaliteitszorg- en bewaking moeten optimale pedagogische-didactische processen mogelijk en niet onmogelijk maken.

5. Bij wijze van besluit: in de schaduw van de eindtermen

Het onderzoek waarover we in deze brochure rapporteren, maakt duidelijk dat er van de eindtermen niet alleen erg veel wordt verwacht, maar dat die verwachtingen ook vaak tegenstrijdig zijn. Eindtermen kunnen geen multifunctioneel wondermiddel zijn. Eindtermen die zo geherformuleerd worden dat ze tegemoet komen aan de verwachtingen van alle gebruikers, verliezen hun doeltreffendheid helemaal, omdat ze in dat geval in alle opzichten minimaal moeten zijn. Eindtermen willen formuleren die én een adequaat beleidsinstrument (kwaliteitszorg en kwaliteitsbewaking) zijn én onmiddellijk doeltreffend kunnen werken in het concrete pedagogisch-didactische gebeuren blijkt hoogst problematisch en onrealistisch. Vandaar dat prioritering nodig is. De vraag is dan wellicht of kwaliteitsbewaking dan wel kwaliteitszorg het vertrekpunt moet vormen voor het herdenken van de eindtermen. Ongetwijfeld zijn ze allebei van belang. Het scenario rond kwaliteitszorg toont echter dat dit een fundamentele herdenking vraagt van het systeem van kwaliteitsbewaking.

Als de kwaliteitsbewaking wil blijven garanderen dat alle scholen voor alle leerlingen een minimale basiskwaliteit verstrekken (zodat ouders en leerlingen ook hierop kunnen vertrouwen), zijn er in het scenario van de kwaliteitszorg nieuwe instrumenten nodig voor kwaliteitsbewaking. Dat zouden centrale examens kunnen zijn. Maar de onderzoeksliteratuur heeft uitvoerig en overtuigend gedocumenteerd welke de negatieve gevolgen zijn. Om het probleem van centrale toetsen visueel voor te stellen: vervang de eindtermen in het werkingsmodel door centrale examens. Onmiddellijk zal duidelijk zijn dat het instrument van centrale examens aan heel veel verschillende verwachtingen moet voldoen. Ook hier kan je vermoeden: centrale examens die iedereen tevreden stellen, zijn onmogelijk. En gezien de hoge impact van examens kan je ook vermoeden welke sturende (bij)werking ze zullen hebben op alle actoren. Zo kunnen centrale examens onmiddellijk beslag leggen op de pedagogisch-didactische as, en met name op leerlingen en leerkrachten. Wat centrale examens hopen te winnen op het vlak van kwali-

teitsbewaking, verliezen ze onmiddellijk omwille van hun dwingende impact op het handelen van leerkrachten en leerlingen. Het blijft dus onduidelijk welke andere realistische opties er kunnen zijn voor het verzoenen van kwaliteitszorg en kwaliteitsbewaking in de ambitie van de eindtermen.

Bij wijze van besluit willen we tenslotte nog kort ingaan op twee kwesties die opduiken in elk van de scenario's en daarom wat naar de achtergrond dreigen te verdwijnen: de kwestie rond differentiatie en beheersingsniveaus en de kwestie rond wat 'minimaal' betekent in het kader van de eindtermen.

Opvallend is dat in elk van de vier scenario's de verwachting naar eindtermen met beheersingsniveaus voor belangrijke problemen zorgt. Dit kan misschien als volgt worden verklaard. Niveaudifferentiatie vertrekt vanuit de gedachte dat leerlingen feitelijk van elkaar verschillen met betrekking tot capaciteiten of andere eigenschappen die zorgen voor een verschil in leervermogen. Men gaat dus uit van de gedachte: niet alle leerlingen kunnen eenzelfde niveau bereiken. Het vertrekpunt van de eindtermen is daarentegen dat op voorhand bepaalde doelen of resultaten moeten worden vastgelegd die een uitdrukking zijn van (minimale) maatschappelijke verwachtingen naar alle leerlingen toe. Dan gaat men uit van de gedachte: alle leerlingen moeten in principe een bepaald niveau bereiken. Het gaat hier niet alleen om twee verschillende vertrekpunten maar om twee verschillende logica's: een logica die *ontwikkeling* centraal plaatst en een logica waarin *leren* voorop staat. Wat de discussie zo moeilijk maakt, is dat beide logica's zich erop beroepen het belang van de leerling te verdedigen.

De logica van de niveau- en doeldifferentiatie stelt dat de ontwikkeling van de individuele leerling centraal staat, dat die ontwikkeling doelgericht is in functie van maatschappelijke verwachtingen, maar dat het niveau van de behaalde leerresultaten weliswaar niet onbelangrijk, maar uiteindelijk toch secundair is. Het is secundair omdat je altijd rekening moet houden met de groei- of ontwikkelingsmogelijkheden van elke leerling. De logica van de eindtermen stelt dat bepaalde resultaten voor alle leerlingen van belang zijn, dat dit belangrijk is omdat het een maatschappelijke basisvorming

weerspiegelt die essentieel is voor elke leerling, en dat alle leerlingen dit kunnen leren mits adequate pedagogisch-didactische middelen.

Dat beide logica's moeilijk verzoenbaar zijn, blijkt uit het soort argumenten dat vanuit elk van beide logica's geformuleerd wordt om de zinvolheid van de andere logica te bekritisieren. Tegen de logica van "leren" wordt vaak ingebracht dat men geen rekening houdt met verschillen in leervermogen tussen leerlingen, dat persoonlijke groei en ontwikkeling ondergeschikt is aan leren en resultaten, dat een samenleving niet van elke jongere hetzelfde moet of kan verwachten, en dat door onrealistische verwachtingen over het te behalen niveau haast structureel leerlingen worden uitgesloten. De kritiek op de logica van "ontwikkeling" is dan dat het geloof in de mogelijkheden van leren en onderwijs wordt opgegeven, dat men het verstrekken van onderwijs verwacht met het verlenen van zorg, dat door een zogenaamd realistische inschatting van capaciteiten en verschillen de (leer)toekomst van leerlingen eigenlijk van meet af aan wordt vastgelegd, dat leerlingen vastgepind worden op hun verschillen, en dat leerlingen uiteindelijk een diploma of attest krijgen dat realiteitswaarde mist omdat er geen gelijke lat is.

De huidige eindtermen vertrekken tot op zekere hoogte vanuit de "leer"-logica. Dit verklaart waarom een verzoening met de "ontwikkelings"-logica erg moeilijk is. De spanning wordt op de spits gedreven wanneer vanuit de logica van de individuele ontwikkeling niet alleen gevraagd wordt om te differentiëren in de ondersteuning van leerlingen (dit ligt trouwens ook of evenzeer in de lijn van de logica van het leren) maar ook om te differentiëren in de resultaten die van welke leerlingen mogen worden verwacht.

Er is nog een tweede kwestie waarop we de aandacht willen vestigen. Het onderzoek beperkte zich tot de vorm en het statuut van de eindtermen. De inhoud van de (toekomstige) eindtermen is hier buiten beschouwing gelaten en maakt bovendien deel uit van onder andere het maatschappelijke debat (gestart in februari 2016). Het is echter belangrijk een kwestie te vermelden die raakt aan zowel het statuut/vorm als aan de inhoud van de eindtermen: wat is de precieze betekenis van veelvuldige gebruikte termen zoals

“minimale kwaliteit”, “maatschappelijke verwachtingen naar basisvorming” en “minimale verwachtingen”? Precies omdat deze vragen raken aan zowel de inhoud als het statuut van eindtermen is het risico reëel dat die vragen eigenlijk niet aan bod komen. Daarom halen we ze hier naar de voorgrond, weliswaar in erg beperkte zin omdat ze grotendeels buiten het opzet vielen van het onderzoek.

Afhankelijk van de gebruiker van de eindtermen lijken er verschillende invullingen te circuleren rond de betekenis van termen zoals “minimaal”. Verkennend kunnen de volgende twee invullingen worden onderscheiden. Vanuit de samenleving, zoals dat ook voorop staat in het maatschappelijk debat rond de inhoud van de eindtermen, verwijzen de eindtermen in eerste instantie naar de basisvorming die voor elke leerling (ongeacht de gekozen school) essentieel is om goed voorbereid deel te kunnen nemen aan het maatschappelijke leven (of toegang te hebben tot andere onderwijsniveaus). De term “minimaal” verwijst hier dus naar een concrete invulling van *basisvorming*. De vraag is dan of vanuit het perspectief van de kwaliteitszorg (scholen, koepels) eenzelfde omschrijving wordt gehanteerd. In de kwaliteitszorg ligt de nadruk op de leerplannen. Vanuit dit perspectief is er allereerst nood aan criteria om de kwaliteit te beoordelen. Bijgevolg ligt het vanuit dit perspectief voor de hand om de eindtermen te zien als criteria die mogelijk moeten maken de basisvorming (en eventueel ook de meer specifieke vorming) te beoordelen. “Minimaal” verwijst dan naar *minimumcriteria* voor leerplanontwikkeling en –beoordeling.

Uiteindelijk gaat het opnieuw om de vraag naar de precieze relatie tussen de eindtermen en de leerplannen. Vertrekkend vanuit de kwaliteitszorg, en dus vanuit een maximale ruimte voor leerplannen, lijkt er allereerst een behoefte aan eindtermen die functioneren als toetsingscriteria. De eindtermen moeten vanuit deze invalshoek zelf geen inhoudelijke en substantiële invulling geven aan de basisvorming. Vanuit het perspectief van de kwaliteitsbeveiliging, en voor zover de inspectie de maatschappelijke verwachtingen naar basisvorming wil bewaken, is er nood aan eindtermen die voldoende substantieel zijn zodat de eindtermen die maatschappelijke basisvorming voor

alle scholen en leerlingen concreet verwoorden. Deze kwestie heeft dus in essentie te maken met de “taakverdeling” tussen eindtermen en leerplannen. Evident raakt deze kwestie uiteindelijk ook aan de fundamentele vraag wie welk mandaat heeft om de doelen van het onderwijs te formuleren en om de eindtermen en andere instrumenten te ontwikkelen. Deze kwestie gaat met andere woorden om deels onuitgesproken verwachtingen op het raakvlak van de inhoud, de vorm en de ontwikkeling van de eindtermen. Deze verwachtingen verdienen het om meer uitgesproken te worden, en bijgevolg ook om de inzet van debat of onderzoek te kunnen zijn.

Bibliografie

- Ameel, E., Van Nijlen, D., Denis, J., Crynen, M., Van Gorp, K. & Janssen, R. (2014). *Peiling Nederlands (Lezen – Luisteren) in het basisonderwijs – Eindrapport*. Leuven: KU Leuven, Steunpunt Toetsontwikkeling en Peilingen.
- Ceulemans, C., Simons, M., Struyf, E. (2012). Professional standards for teachers: how do they 'work'? An experiment in tracing standardisation in-the-making in teacher education. *Pedagogy, Culture and Society*, 20(1), 29-47.
- Ceulemans, C. (2015). *Beroepsprofiel van de leraar als black box: over de werking van onderwijsstandaarden*. Antwerpen: Garant.
- Decuyper, M., Ceulemans, C., Simons, M. (2014). Schools in the making. Mapping digital spaces of evidence. *Journal of Education Policy*, 29(5), 617-639.
- Elchardus, M., Op de Beeck, S., Duquet, F., & Roggemans L. (2008). *Vakoverschrijdende eindtermen in het secundair onderwijs. Een onderzoek naar de relevantie en de haalbaarheid van de vakoverschrijdende eindtermen in het secundair onderwijs*. Brussel: Vrije Universiteit Brussel, Sociologie, Onderzoeksgroep TOR.
- März, V., Kelchtermans, G., Vermeir, K., & Appeltans, A. (2015). Artefacten als onderwijsvernieuwers. De casus van de BaSO-fiche in de zorgcontinuïteit tussen basis- en secundair onderwijs. *Pedagogiek*, 35, 64-84.
- Simons, M. (2007). 'To be informed': Understanding the role of feedback information for Flemish/European policy. *Journal of Education Policy*, 22, 531-548.
- Simons, M. (2015). Governing education without reform: The power of the example. *Discourse Studies in Cultural Politics of Education*, 36(5), 712-731.
- Simons, M., & Kelchtermans, G. (2008). Teacher professionalism in Flemish policy on teacher education. A critical analysis of the Decree on Teacher Education (2006) in Flanders (Belgium). *Teachers and Teaching: Theory and Practice*, 14(4), 283-294.
- Simons, M., Kelchtermans, G., Leyens, J., & Vandenbroeck, M. (2016). *De actuele werking en doeltreffendheid van de eindtermen als beleidsinstrument in Vlaanderen*. Retrieved from http://www.ond.vlaanderen.be/obpwo/rapporten/ReviewEindtermen/Eindrapport_ProjectET.pdf
- Standaert, R. (2011). Twintig jaar eindtermen: een terugblik. *Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 1, 2-22.
- Steensels, L. (2013). *Studie naar de betekenis van EDO in de vakoverschrijdende eindtermen van het secundair onderwijs* (Unpublished master's thesis). KU Leuven, Faculteit Psychologie en Pedagogische Wetenschappen, Leuven, België.
- Struyven, K. (2015). 8 mythes over differentiëren. Klasse, September 2015. Retrieved from: September <https://www.klasse.be/9557/8-mythes-differentieren/>

Van Hessche, R. (2013). *Nieuwe eindtermen natuurwetenschappen in de eerste graad A-stroom* (Unpublished master's thesis). KU Leuven, Faculteit Psychologie en Pedagogische Wetenschappen, Leuven, België.

Van Nijlen, D., Denis, J., Crynen, M., De Meyst, M., Willems, J., & Janssen, R. (2012b). *Peiling wiskunde in de tweede graad van het algemeen secundair onderwijs – Eindrapport*. Leuven: KU Leuven, Centrum voor Onderwijseffectiviteit en –Evaluatie.

Van Nijlen, D., Denis, J., Crynen, M., Desmet, P., & Janssen, R. (2013a). *Peiling Frans in de derde graad van het secundair onderwijs (aso, kso, tso) – Eindrapport*. Leuven: KU Leuven, Centrum voor Onderwijseffectiviteit en –Evaluatie.

Van Nijlen, D., Willem, L., Crynen, M., Clarebout, G., Gielen, S., van Braak, J., Van Dooren, W., & Janssen, R. (2013b). *Peiling informatieverwerking en –verwerking met praktische proef ICT in het basisonderwijs – Eindrapport*. Leuven: KU Leuven, Centrum voor Onderwijseffectiviteit en –Evaluatie.

Van Nijlen, D., Willem, L., Crynen, M., De Meyst, M., & Janssen, R. (2012a). *Peiling informatieverwerking en –verwerking in de eerste graad van het secundair onderwijs (Astroom) – Eindrapport*. Leuven: KU Leuven, Centrum voor Onderwijseffectiviteit en –Evaluatie.

Van Nijlen, D., Willem, L., Gielen, S., Crynen, M., De Meyst, M., & Janssen, R. (2011). *Peiling wereldoriëntatie (domeinen tijd, ruimte, maatschappij en brongebruik) in het basisonderwijs – Eindrapport*. Leuven: K.U.Leuven, Centrum voor Onderwijseffectiviteit en –Evaluatie.

Van Petegem, P., Engels, N., De Maeyer, S., Simons, M., & Hotton, G. (2010). *Ontwikkelingsdoelen en eindtermen: Hoe gaan scholen er mee om?* Leuven: Acco.

Verckens, A., Simons, M., & Kelchtermans, G. (2010). Een kritische discoursanalyse van het onderwijstijdschrift *Klasse*: ontwikkelen van een analytisch kader. *Pedagogische Studiën*, 87, 183-201.

Vermeulen, N. (2012). *De totstandkoming van de eindtermen geschiedenis in het Vlaamse geschiedenisonderwijs* (Unpublished master's thesis). KU Leuven, Faculteit Letteren, Leuven, België.

Verstegen, R. (1997). Eindtermen getoetst aan de grondwet. *Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 1997(4), 223–235.

Verstegen, R., & Verbeeck, B. (2011). Onderwijsinspectie, onderwijsontwikkeling en kwaliteitszorg in een bestuurlijke hervorming. Een evenwichtsoefening tussen autonomie en integratie. *Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 1, 23–35.

Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming (2015). *Onderzoeksopdracht: Wetenschappelijke review naar de doeltreffendheid van de eindtermen*. Brussel: Ministerie van Onderwijs en Vorming, Afdeling Strategische Beleidsondersteuning.

Vlaamse overheid (2015). *Peilingen. Algemene informatie. Wat en waarom?* Retrieved from <http://www.ond.vlaanderen.be/curriculum/peilingen/algemeen/index.htm#waarom-peilingen>

Wielemans, W. (1995). Eindtermen. *Impuls voor onderwijsbegeleiding*, 25(4), 33–38.

Depotnummer
D/2016/3241/200

Verantwoordelijke uitgever
Departement Onderwijs en Vorming
Koning Albert II-laan 15
1210 Brussel
www.onderwijs.vlaanderen.be