

Samenvatting

Met dit advies reageert de Onderwijsraad op het beleidsplan *Koers Primair Onderwijs: Ruimte voor de school* (verder aan te duiden als *Koers PO*). Hierin geeft de minister haar visie op de toekomst van het primair onderwijs en geeft zij aan welke beleidsmaatregelen in wording zijn of gepland voor de toekomst. De raad oordeelt positief over *Koers PO* en spreekt zijn waardering uit voor het initiatief van de minister om bij de voorbereiding van het beleid met betrokkenen van gedachten te wisselen. Er is duidelijk goed geluisterd naar het veld. Veel gesprekspartners vinden dat scholen te lijden hebben onder een teveel aan centrale regels. Met *Koers PO* is getracht scholen meer ruimte te geven.

De raad is wel van mening dat twee belangrijke zaken meer moeten worden uitgewerkt dan nu is gebeurd. Ten eerste werkt *Koers PO* de visie op het primair onderwijs niet uit in termen van *doelen en opbrengsten* die de overheid mede vanuit de samenleving nastreeft. Ten tweede verdient de *verdeling van verantwoordelijkheden* nadere uitwerking. Tot hoever reikt de autonomie van de school en waaraan zijn scholen gehouden? Ook vraagt de rol van gemeenten aandacht. Hoe worden gemeenten in staat gesteld hun verantwoordelijkheden waar te maken?

Het raadsadvies kadert de voornemens van *Koers PO* in:

- vanuit relevante en recente raadsadviezen;
- vanuit de vraag naar gezamenlijke doelstellingen en de toenemende relevantie van Europese afspraken daarbij;
- vanuit de rolverdeling wat betreft verantwoordelijkheden; en
- vanuit de vraag naar doorlopende leerlijnen en de samenhang tussen de drie koersdocumenten.

Eerdere voorstellen van de raad

De raad is verheugd dat delen van zijn eerdere advisering in het voorgestelde beleid een plek gekregen hebben. Hij wijst ook op twee voorstellen die alsnog uitgewerkt zouden moeten worden.

Aanbeveling 1: neem variatie in autonomie als uitgangspunt van beleid

Het al dan niet adequaat benutten van de autonomie is sterk afhankelijk van het beleidsvoerende vermogen van een school. De raad heeft eerder voorgesteld variëteit aan te brengen in het beleid: scholen kunnen dan kiezen voor meer of minder autonomie, al naar gelang hun beleidsvoerend vermogen. De raad beveelt aan dat dit idee wordt meegenomen in de uitwerking van het koersbeleid.

Aanbeveling 2: omschrijf overheidsrol in vraagfinanciering onderwijsondersteuning

Bij de uitwerking van vraagfinanciering voor schoolbegeleiding moet aandacht zijn voor de overheidsrol bij de totstandkoming, het functioneren en de continuïteit van de verandering. De raad is verheugd dat een aantal van zijn eerdere voorstellen hierover terug te

vinden zijn in de uitwerkingsbrief van de minister over deze kwestie (juli 2004). In aanvulling hierop beveelt de raad aan dat de overheid de situatie ook na het invoeringstraject blijft volgen (monitoren), dat zij samenwerking tussen ondersteuningsorganisaties stimuleert, toezicht houdt op de totstandkoming van zelfregulatie door ondersteuningsorganisaties en grote (innovatie)projecten openbaar aanbesteedt.

Opbrengsten van het primair onderwijs

Een interactieve aanpak is positief te waarderen, maar kent ook grenzen. Het is belangrijk dat de overheid vervolgens zelf duidelijk maakt welke doelen en opbrengsten zij namens de gemeenschap nastreeft.

Aanbeveling 3: neem Lissabon-doelen als uitgangspunt voor gezamenlijke doelstellingen

De raad is van mening dat de Europese afspraken rondom onderwijs (Lissabon-doelen) en de vertaling daarvan in nationale ambities het expliciete uitgangspunt zouden moeten vormen voor de gemeenschappelijke opbrengsten die nagestreefd worden met het primair onderwijs.

Nederland heeft de eigen ambities met betrekking tot de in Europees verband afgesproken benchmarks vastgelegd in een actieplan. Daarin zijn streefwaarden vastgelegd voor voortijdig schoolverlaten, leesvaardigheid, deelname aan bèta- en techniekstudies en aan een leven lang leren. Het primair onderwijs legt de basis voor later schoolsucces of -falen en dus voor het bereiken van de afgesproken richtpunten. De vertaalslag naar het primair onderwijs kan volgens de raad op drie punten gemaakt worden (aanbeveling 4, 5 en 6).

Aanbeveling 4: voer leerstandaarden basisonderwijs in

Om te bepalen wat de bijdrage van het primair onderwijs is aan het bereiken van de Europese richtpunten, moet het eerst mogelijk zijn te bepalen wat het onderwijs opbrengt. De raad stelt voor, mede op basis van zijn eerdere advisering, drie leerstandaarden in te voeren die weergeven op welk niveau (minimum, voldoende, gevorderd) een leerling aan het eind van het primair onderwijs staat. De overheid zou de leerstandaarden bij wet moeten regelen: een resultaatverplichting voor de leerstandaard minimum en een inspannings- en aanbodverplichting voor de leerstandaarden voldoende en gevorderd. Vervolgens kan per school (op basis van het beginniveau van de leerlingpopulatie) een concrete streefwaarde vastgesteld worden voor het percentage leerlingen dat elk eindniveau haalt.

Aanbeveling 5: stimuleer talent via gestructureerd voorzieningenaanbod

Wil het onderwijspeil worden verhoogd, dan is aandacht nodig voor getalenteerde leerlingen. Naast de Lissabon-richtpunten zijn volgens de raad daarom streefcijfers nodig voor het percentage gediplomeerden havo/vwo en hoger onderwijs. Ook kunnen bestaande programma's en initiatieven voor leerlingen met uiteenlopende talenten in het basisonderwijs worden gestroomlijnd tot een structureel aanbod.

Aanbeveling 6: versterk burgerschapsvorming en streef naar resultaatindicatoren

Burgerschapsvorming zou idealiter onderdeel uit moeten maken van de leerstandaarden. De raad is er zich echter van bewust dat het ingewikkeld is te bepalen wat een leerling op dit gebied zou moeten kunnen en kennen aan het eind van de basisschool. De raad stelt voor dat de overheid haar dialoog met het veld op dit punt in eerste instantie toespitst op het formuleren van indicatoren voor het resultaat van burgerschapsvorming.

Verdeling van verantwoordelijkheden

Aanbeveling 7: stel duidelijke grenzen aan de autonomie van scholen

De nationale ambities en andere doelen die de overheid namens de samenleving stelt aan het onderwijs, kunnen samengebracht worden tot één doelstellingenkader. Hiermee stelt de overheid duidelijke grenzen aan de autonomie van scholen. De overheid zou vervolgens periodiek moeten aangeven welk (beperkt aantal) doelen zij prioriteert voor het onderwijs, welke resultaten een school dient te behalen en wanneer de prioriteit vervalt of wordt vervangen.

De kerndoelen vormen ook een belangrijke grens aan de autonomie van onderwijsinstellingen. *Koers PO* kondigt herziening van de kerndoelen aan. De raad heeft in een eerder advies al voorgesteld dit te doen door het curriculum op te delen in een kerndeel en een differentieel deel. De kerndoelen van het kerndeel kunnen precieze voorschriften omvatten, het differentieel deel biedt scholen veel vrijheid. Scholen weten zodoende welke autonomie zij hebben en waaraan zij gehouden zijn.

Door aldus duidelijk te maken welke autonomie scholen hebben en welke niet, wordt tevens voorkomen dat de overheid zich geroepen voelt onmiddellijk met beleidsontwikkeling of regelgeving te reageren op elk maatschappelijk gesignaleerd probleem.

Aanbeveling 8: verhelder de rol van de lokale overheid en de samenwerking met scholen

De taken van de gemeente op het gebied van onderwijs zijn omvangrijk, terwijl voorgestelde maatregelen de regierol van de gemeente op het onderwijsachterstandenbeleid aantasten. De overheid dient hier volgens de raad heldere keuzes te maken. Welke verantwoordelijkheden én bevoegdheden heeft de gemeente op het gebied van onderwijs en welke niet? Hoe legt de gemeente rekenschap af over het resultaat van haar inspanningen?

Aanbeveling 9: bevorder inhoudelijke samenhang tussen onderwijssectoren

De drie koersdocumenten samen doen een goede eerste poging om het begrip doorlopende leerlijnen inhoud en vorm te geven. Het streven naar doorlopende leerlijnen zou echter verder moeten gaan dan een goede schooloverstap. Leerlijnen in verschillende sectoren dienen immers ook *inhoudelijk* op elkaar aan te sluiten, te beginnen bij de kerndoelen. Ook wijst de raad erop dat het streven naar doorlopende leerlijnen niet moet resulteren in inflexibiliteit, waardoor andere overstapmogelijkheden in gevaar komen.