

KOERS PRIMAIR ONDERWIJS: WERKEN AAN GEZAMENLIJKE DOELEN

advies



ONDERW|JS raad

KOERS PRIMAIR ONDERWIJS: WERKEN AAN GEZAMENLIJKE DOELEN

Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht.

De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast initieert de raad seminars en websitediscussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

De raad bestaat uit zeventien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Advies *Koers primair onderwijs: werken aan gezamenlijke doelen*, uitgebracht aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Nr. 20040329/786, september 2004.

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2004.
ISBN 90-77293-29-9

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag
email: secretariaat@onderwijsraad.nl
(070) 310 00 00 of via de website: www.onderwijsraad.nl

Ontwerp en opmaak:

Maarten Balyon grafische vormgeving

Drukwerk:

Drukkerij Artoos

© Onderwijsraad, Den Haag
Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

KOERS PRIMAIR ONDERWIJS: WERKEN AAN GEZAMENLIJKE DOELEN

Advies over Koers Primair Onderwijs: Ruimte voor de school

BES NEDERL
20040529/786

VOZ NEDERL
VO/BenB/33033

CONTACTPERSOON

DOORGESCHIKKER

PLAATS / DATUM
Den Haag, 29 september 2004

ONDERWERP
Advies *Koers primair onderwijs:
werken aan gezamenlijke doelen*

Aan de minister van
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw M.J.A. van der Hoeven
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Mevrouw de minister,

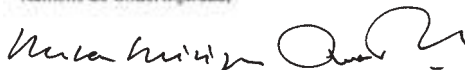
Op 9 juli 2004 heeft u de Onderwijsraad advies gevraagd
over het beleidsplan *Koers Primair Onderwijs: Ruimte
voor de school*.

Het doet de raad genoegen u hierbij het advies *Koers
primair onderwijs: werken aan gezamenlijke doelen* aan
te bieden. De raad geeft op uw verzoek zijn reactie op
het beleidsplan en de koers die daarin voor het primair
onderwijs wordt voorgesteld.

Een belangrijk referentiekader vormde voor de raad,
evenals dat het geval was bij zijn advisering over de
beleidsdocumenten *Koers VO* en *Koers BVM*, de groeiende
aanwezigheid van Europa in het onderwijs en in het
bijzonder de zogenoemde Lissabon-doelstellingen.

De raad hoopt met dit advies een positieve bijdrage te
leveren aan de beleidsvorming voor de middellange
termijn in de sector van het primair onderwijs.

Namens de Onderwijsraad,



Prof.dr. A.M.L. van Wieringen
Voorzitter

drs. A. van der Rest
Secretaris

ONDERWIJS **raad**

BESDOELING
2514 JS DEN NEDERL
TELEFOON 070 310 80 00
FAX 070 356 14 74
E-MAIL SECRETARIAAT@ONDERWIJSRAAD.NL
WEBSITE WWW.ONDERWIJSRAAD.NL

Inhoudsopgave

Samenvatting	9
1 Inleiding	12
1.1 Aanleiding en adviesvraag	12
1.2 Opbouw advies	13
2 Algemene reactie op Koers PO	14
2.1 Hoofdlijn van <i>Koers PO</i>	14
2.2 Advieskader: uitgangspunt voor de verdere analyse	17
2.3 <i>Koers PO</i> vanuit eerdere adviezen en verkenningen van de raad	18
2.3.1 Deregulering en autonomievergroting	19
2.3.2 Zorgtrajecten en achterstandsbeleid	19
2.3.3 Samenwerking tussen school en omgeving	20
2.4 Conclusie	22
3 Doelstellingen en opbrengsten	24
3.1 Lissabon en nationale ambities voor het onderwijs	25
3.2 Vertaling van de ambities naar het primair onderwijs	27
3.2.1 Bepalen resultaten primair onderwijs via leerstandaarden	27
3.2.2 Bijdrage onderwijs aan sociale cohesie via burgerschapsvorming	29
3.2.3 Verhogen onderwijspeil: stimuleren en uitdagen van talent	30
3.3 Conclusie	30
4 Verdeling van verantwoordelijkheden	32
4.1 Verdeling van verantwoordelijkheden in <i>Koers PO</i>	32
4.2 Grenzen aan de autonomie van scholen	34
4.3 Rol en verantwoordelijkheid van de gemeente	37
4.4 Conclusie	39
5 Samenhang koersdocumenten als garantie voor doorlopende leerlijnen	41
5.1 Kader voor vergelijking koersdocumenten <i>PO</i> , <i>VO</i> en <i>BVE</i>	41
5.2 Doorlopende leerlijnen in de koersdocumenten	41
5.3 Conclusie	43

6	Conclusies en aanbevelingen	45
6.1	Algemene reactie	45
6.2	Ruimte voor gezamenlijke doelen	46
6.3	Verantwoordelijkheden en autonomie	48
6.4	Doorlopende leerlijnen	48

Literatuur	50
-------------------	----

Bijlagen

Bijlage 1: Adviesvraag	B.1-53
Bijlage 2: Europese doelstellingen en nationale ambities	B.2-57
Bijlage 3: Afkortingen	B.3-61

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 beleidsvoerende 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 leerlingenpopulatie) 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 signaleerd probleem.

Aanbeveling 8: verhelder de rol van de lokale overheid en de wisselwerking 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.

1 Inleiding

Op 18 juni 2004 heeft de minister van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) *Koers Primair Onderwijs: Ruimte voor de school* (aan te duiden als *Koers PO*) en *Koers Voortgezet Onderwijs: de leerling geboeid, de school ontketend* (*Koers VO*) aangeboden aan de Tweede Kamer, samen met een beleidsnotitie onderwijspersoneel (*Een goed werkende onderwijsarbeidsmarkt*). In deze documenten geeft de minister de voorgenomen richting en de hoofdlijnen van het overheidsbeleid voor de beide sectoren aan. Eerder al was het koersdocument voor het bve-veld (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie) aangeboden aan de Tweede Kamer.

De minister heeft de Onderwijsraad gevraagd, in het kader van zijn taakstelling advisering op hoofdlijnen van het beleid advies uit te brengen over de koersdocumenten. De raad brengt aparte adviezen uit over *Koers VO* en *Koers BVE*, het voorliggende advies handelt over *Koers PO*.

1.1 Aanleiding en adviesaanvraag

Koers PO en *Koers VO* zijn het resultaat van een andere manier van totstandkoming van overheidsbeleid: interactieve beleidsvorming door gesprekken met degenen die in de dagelijkse praktijk met onderwijs bezig zijn. De koersdocumenten bevatten een beleidsagenda en een concreet actieplan. Zij zijn bedoeld als meerjarig beleidskader waarbinnen instellingen en professionals hun rol zelf kunnen invullen.

De minister vraagt de raad om zijn reactie op de visie zoals deze in *Koers PO* omschreven is. Waar mogelijk en wenselijk dient de raad verbanden te leggen met zijn eerdere verkenningen en adviezen. Ook vraagt de minister de raad om de relatie tussen *Koers PO* en *Koers VO* in de advisering te betrekken en verbanden te leggen met *Koers BVE*. Bieden de koersdocumenten samen voldoende waarborg voor doorlopende leerlijnen?

Een belangrijk thema in de koersdocumenten is deregulering en autonomievergroting. De Onderwijsraad zal dit thema behandelen in een apart advies over de aansturing van het onderwijs (werktitel *Degelijke Onderwijsbestuur*, verwachte tijdstip van verschijning: november 2004). Dat advies zal ingaan op de wenselijke vorm en inhoud van bestuurlijke relaties binnen en rond onderwijsinstellingen en enige consequenties hiervan voor de bestuurlijke relaties met de overheid. Het voorliggende advies volstaat met een bespreking van eerdere adviezen van de raad en een beschouwing over de wijze waarop de verantwoordelijkheidsverdeling in *Koers PO* aan bod komt.

1.2 Opbouw advies

Hoofdstuk 2 geeft een algemene reactie op *Koers PO*, waarbij ook de relatie met eerdere raadsadviezen aan de orde komt. In de hoofdstukken 3 en 4 gaat de raad in op twee aspecten waarop *Koers PO* aanscherping verdient. In hoofdstuk 5 staat de samenhang tussen de drie koersdocumenten centraal en hoofdstuk 6 bevat conclusies en aanbevelingen.

2 Algemene reactie op *Koers PO*

2.1 Hoofdlijn van *Koers PO*

Koers PO schetst de actuele ontwikkelingen rondom het onderwijs, beschrijft aan welk overheidsbeleid het onderwijsveld behoefte heeft, en geeft weer welke beleidsmaatregelen in ontwikkeling of gepland zijn voor de (nabije) toekomst. Het document is opgebouwd uit zes thema's met als motto meer ruimte voor de school. Per hoofdstuk staat een thema centraal:

- (1) de school van vandaag en de school van morgen;
- (2) kwaliteit en innovatie;
- (3) onderwijspersoneel en organisatie;
- (4) leerlingen en ouders;
- (5) school en omgeving: samenhang en samenwerking; en
- (6) verantwoordelijkheid en verantwoording.

Voordat hieronder de zes hoofdstukken kort samengevat worden als opmaat naar het raadsadvies, wil de raad het volgende opmerken. *Koers PO* hanteert de termen waarmee actoren aangeduid worden op een vrij losse manier. Zo gebruikt het de termen Rijk, kabinet en overheid voor dezelfde verantwoordelijke actor. Lastiger is dat het begrip school op verschillende manieren gehanteerd wordt. Zo wordt het gebruikt in de zin van het scholenveld (de school meer ruimte geven); een rechtspersoon (de school of het schoolbestuur dient verantwoording af te leggen), als verzamelterm voor schoolleiding en onderwijsteam, en als term waarmee het geheel van betrokkenen bij de school (leraren, ouders, leerlingen) wordt aangeduid. De raad is van mening dat er in de gehanteerde terminologie in elk geval onderscheid gemaakt zou moeten worden tussen het schoolbestuur als juridisch rechtspersoon (verantwoordelijk voor de uitoefening van bevoegdheden) en andere betekenissen van de term school. In het in november 2004 uit te brengen advies *Degelijk Onderwijsbestuur* zal de raad hierop terugkomen. Het voorliggende advies gaat hier verder niet op in en sluit zich aan bij het losse begripsgebruik van *Koers PO* door 'school' als verzamelterm te gebruiken.

De school van vandaag en de school van morgen

Scholen voor primair onderwijs willen zelf inhoud geven aan onderwijs en onderwijsvernieuwing. De minister wil hen deze ruimte geven via deregulering en (een systeem van) verantwoording achteraf. Dit betekent een andere rol voor de Onderwijsinspectie. De overheid beperkt de sturing tot hoofdlijnen van opbrengst en kwaliteit en blijft (kern)doelen stellen. Scholen geven aan hoe hun ambities binnen de kerndoelen passen (via visieontwikkeling) en welke resultaten zij behalen (via verslaglegging). De minister wil scholen daarnaast stimuleren aan te geven hoe zij inhoud geven aan de ruimte die het nieuwe beleid biedt en zij wil onderlinge visitaties en vergelijking (via benchmarking) bevorderen. Ten slotte geeft de minister aan dat de sector zelf meer initiatief moet tonen.

Samengevat luidt de visie op besturing van *Koers PO*: meer autonomie voor scholen en transparante verantwoording achteraf. De minister geeft echter niet aan tot hoever de autonomie van scholen reikt. In het koersdocument is te lezen dat de overheid zelf alge-

mene doelen zal stellen aan het onderwijs. Het document geeft echter minder duidelijk aan welke opbrengsten worden verwacht van het primair onderwijs. Ook stelt *Koers PO* dat er meer duidelijkheid moet komen over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen school, overheid, leerlingen, ouders en andere partners. Het is vooralsnog niet helemaal helder hoe dit moet gebeuren.

Kwaliteit en innovatie

Kwaliteit en innovatie zijn volgens *Koers PO* een zaak van de onderwijsinstellingen zelf. Als aanvulling hierop geeft de minister aan een innovatiestrategie te voeren, met als belangrijkste actie het stimuleren van de totstandkoming van een brancheorganisatie voor schoolontwikkeling en innovatie. De overheid zal vervolgens gerichte afspraken maken met het bestuur van deze brancheorganisatie.

Verder is in *Koers PO* te lezen dat de minister netwerkvorming van scholen onderling en met wetenschappers en andere ondersteuners wil stimuleren en vraagfinanciering voor schoolbegeleiding wil invoeren. Aansprekende innovatieve projecten worden gesubsidieerd. Daarbij zullen wettelijke kaders indien wenselijk en mogelijk tijdelijk verruimd worden om innovatieve projecten de ruimte te geven. De kerndoelen worden herzien zodat er meer ruimte voor scholen ontstaat. Het koersdocument geeft niet precies aan op welke manier dit zal gebeuren. Worden de kerndoelen minder specifiek geformuleerd? Vervalt een deel van de kerndoelen zodat scholen meer vrije ruimte krijgen?

In *Koers PO* is ook aandacht voor doorlopende leerlijnen. De nadruk ligt daarbij op de momenten van overgang van school naar school en de aangedragen verbeteringen zijn vooral instrumenteel van aard (portfolio's en dergelijke).

Onderwijspersoneel en organisatie

Het onderwijsveld heeft volgens *Koers PO* behoefte aan andere competenties van onderwijspersoneel, een andere wijze van scholing en een betere aansluiting van lerarenopleidingen op de praktijk. Scholen zijn zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van hun personeel. De nieuwe Wet beroepen in het onderwijs biedt scholen volgens het koersdocument straks meer ruimte zelf personeelsbeleid te voeren met wettelijke bekwaamheideisen als richtpunt. Scholen moeten hun keuzes wel kunnen uitleggen aan ouders en Inspectie. *Koers PO* vraagt van scholen dat zij in hun schoolplan aangeven hoe de bekwaamheden van het onderwijspersoneel op peil gehouden worden. De overheid creëert volgens het koersdocument de noodzakelijke randvoorwaarden. Het tegelijkertijd met *Koers PO* en *Koers VO* verschenen *Beleidsplan Onderwijspersoneel* beschrijft specifieke maatregelen. Hoofdelementen hiervan zijn: afstemming binnen de regio, samenhang in de kwalificatiestructuur en het opleidingsstelsel, en aandacht voor de kwaliteit van schoolleiders.

Leerlingen en ouders

De minister is van mening dat elke school de vraag naar de optimale verdeling van taken tussen ouders en school zelf moet beantwoorden. Er komt dus geen landelijk kader waarin staat waar de verantwoordelijkheid van de een begint en die van de ander ophoudt (zoals sommige gespreksdeelnemers vanuit het onderwijsveld wilden). Volgens *Koers PO* is er geen centraal vast te stellen grens aan wat een school moet kunnen. De school is, zo stelt het koersdocument, in elk geval verantwoordelijk voor het betrekken van ouders bij de school, het aantonen welke acties ondernomen zijn en zo nodig beargumenteren waarom verdere actie van de school niet zinvol is. En vervolgens moeten scholen volgens

het koersdocument een beroep kunnen doen op andere instanties. De minister wil scholen verplichten in het schoolplan aan te geven wat de rechten en plichten van de ouders zijn. Goede contacten beginnen immers met een visie op deze contacten in het schoolplan, aldus het koersdocument.¹ Ten slotte geeft *Koers PO* aan dat de Inspectie scholen zal aanspreken als er onvoldoende aandacht is voor de relatie met ouders, en scholen zal stimuleren beleid te ontwikkelen. De wijze waarop de Inspectie deze taak moet waarmaken is nog niet beschreven.

School en omgeving: samenhang en samenwerking

De minister is van mening dat een school een beroep moet kunnen doen op een netwerk van voorzieningen rond de school. Zij verwijst in dit verband naar het interdepartementale project Operatie JONG, dat tot doel heeft samenhang in jeugdbeleid te versterken en verkokering te bestrijden: een speciaal deelproject richt zich op de leeftijdsgroep 0-12 jaar. Verder wordt de gemeente in *Koers PO* als belangrijke partner van de school benoemd. De gemeente draagt onder andere zorg voor afstemming tussen lokale onderwijsinstellingen en andere maatschappelijke instanties. De overheid (Operatie JONG) wil, zo stelt het koersdocument, inzetten op beleid dat gemeenten ondersteunt bij hun eigen ambities ten aanzien van samenhang en samenwerking tussen voorzieningen (bijvoorbeeld de ambitie van gemeenten om het aantal brede scholen te verdubbelen). Maar hoe zijn daarbij verantwoordelijkheden verdeeld tussen gemeenten en onderwijsinstellingen?

Een ander onderwerp dat binnen het thema school en omgeving aan bod komt in *Koers PO*, is integratie en veiligheid. Communicatie met allochtone ouders verloopt volgens het koersdocument vaak moeizaam en het gebrek aan spreiding van bevolkingsgroepen over scholen is een algemeen maatschappelijk probleem. Er moeten meer mogelijkheden zijn om binnen een gemeente afspraken te maken over het 'mengen' van scholen, aldus het koersdocument. Veiligheid wordt op de meeste scholen als een knelpunt gezien, meldt *Koers PO*. In dit verband verwijst de minister in *Koers PO* naar haar recente plan van aanpak veiligheid.²

Het koersdocument gaat ook in op het streven naar samenhangende zorgtrajecten. Dit najaar is een evaluatie van de leerlinggebonden financiering en de werking van de drie bestaande zorgtrajecten gepland. Vervolgens is er, aldus *Koers PO*, een uitvoeriger beschouwing mogelijk over de toekomst van zorg- en achterstandsbeleid. Het koersdocument kondigt een beleidsnotitie aan, die de samenhang tussen achterstandsbeleid en zorgbeleid nader zal uitwerken.

Verantwoordelijkheid en verantwoording

Koers PO stelt dat een school aan ouders en omgeving moet (kunnen) laten zien wat hij heeft gepresteerd en hoe dat zich verhoudt tot de gestelde doelen (ook wel horizontale verantwoording genoemd). Daarnaast dient verantwoording aan de overheid plaats te vinden via de Inspectie en via het financiële jaarverslag (verticale verantwoording). De minister wil, zo stelt het koersdocument, zorg dragen voor een helder en eenduidig kader waarbinnen scholen verantwoording afleggen. Zij zoekt daarbij naar evenwicht tussen ruimte en rekenschap en wil bureaucratie tot een minimum beperken. Verder stelt *Koers PO* dat kerngegevens beschikbaar moeten zijn voor de overheid en voor onderlinge uitwisseling. In overleg met het onderwijsveld wordt hieraan gewerkt.

¹ De raad onderschrijft deze gedachte over een visie op oudercontacten, maar is van mening dat rechten en plichten van ouders al voldoende vastgelegd zijn in de klachtenregeling en de medezeggenschap.

² Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2004a.

Rekenschap gaat, aldus *Koers PO*, in de toekomst op basis van verdiende autonomie: als de verantwoording en de resultaten op orde zijn, is er geen reden voor verder overheids-optreden. De Inspectie richt zich dan vooral op de eigen ambities van een school. Wanneer resultaten niet in orde zijn is er indringender toezicht nodig, waarbij ook naar de werkprocessen wordt gekeken. Als dan blijkt dat er sprake is van blijvend zwak functioneren, volgt een bestuurlijk traject. De minister zal deze gedachten over toezicht op maat en verdiende autonomie dit najaar verder uitwerken. De raad wil in 2005 advies uitbrengen over het inspectietoezicht.

Het koersdocument kondigt aan dat stelselindicatoren worden ontwikkeld die het mogelijk maken het primair onderwijs te beoordelen op toegankelijkheid, kwaliteit, rechtmatigheid en doelmatigheid. Stelselindicatoren geven echter nog niet aan welke ambities met betrekking tot het primair onderwijs worden nagestreefd – op dit punt is volgens de raad verheldering nodig. Ten slotte komt er een verplicht jaarverslag voor het primair onderwijs.

2.2 Advieskader: uitgangspunt voor de verdere analyse

Bij het vorm geven aan en uitvoeren van onderwijs en onderwijsbeleid zijn steeds vier zaken van belang:

- de doelstellingen en opbrengsten die nagestreefd worden;
- de aansturing door de overheid en de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en andere actoren;
- de opzet en uitvoering van onderwijsprocessen; en
- de randvoorwaarden (middelen, huisvesting).

In *Koers PO* is veel te lezen over het (voorgenomen) beleid op het gebied van *onderwijsprocessen* (onderwijs vorm geven, contacten met ouders, zorgprocessen, enzovoort) en *randvoorwaarden*. Doordat aan ieder thema een beleidsplan en -maatregelen gekoppeld zijn, geeft het koersdocument concrete handvatten voor de richting van het beleid. Daarbij is het goed dat al ingezet en voorgenomen beleid een plek krijgt binnen het koersdocument, zodat voor alle betrokkenen duidelijk is welke stappen gezet worden in de richting van autonomie en deregulering. Ook is *Koers PO* een handzaam, praktisch document voor de onderwijsinstellingen, dat handvatten biedt voor het opstellen van een eigen (meerjaren)planning.

Twee belangrijke zaken kunnen echter meer reliëf krijgen: de *doelstellingen en opbrengsten* die de landelijke overheid nastreeft met betrekking tot het primair onderwijs en de *verdeling van verantwoordelijkheden* tussen de landelijke overheid, gemeenten en scholen.

Doelstellingen en opbrengsten

De interactieve opzet waarbij betrokkenen uit het veld hebben meegepraat en meegeacht over de totstandkoming van het koersdocument, is positief te waarderen. In zijn advies *Een voorwerp van aanhoudende zorg* (2003a) heeft de raad erop gewezen dat de overheid zich systematisch op de hoogte zou moeten laten stellen van de meningen en wensen van betrokkenen bij het onderwijs (ouders, leerlingen, leraren, enzovoort). Een interactieve aanpak kent echter ook zijn grenzen: het is van groot belang dat de over-

heid, na consultatie van alle betrokkenen, zelf duidelijk maakt welke de gemeenschappelijk doelen en opbrengsten zijn die zij namens de gemeenschap met het primair onderwijs nastreeft. In hoofdstuk 3 doet de raad hiertoe een voorzet.

Verdeling van verantwoordelijkheden

Koers PO geeft goed weer welke beleidsmaatregelen in ontwikkeling zijn of gepland zijn voor de (nabije) toekomst. De belangrijkste ideologische keuze in het koersdocument is die van de autonome school die achteraf rekenschap aflegt. Autonomie is altijd relatief. De raad is daarom niet alleen geïnteresseerd in de autonomie, maar ook in de begrenzing van de autonomie. Tot hoe ver reikt de autonomie van de school? Hoe zijn verantwoordelijkheden verdeeld? Hierover wordt in *Koers PO* slechts in algemene termen gesproken. Zo moet “de school meer ruimte krijgen om eigen keuzes te maken over de inrichting van het primaire proces” (pagina 15), maar wordt niet aangegeven waar en op welke wijze deze autonomie begrensd is. En: “over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de scholen, de overheid de leerlingen en hun ouders dient duidelijkheid te bestaan” (pagina 15). Over deze duidelijkheid had de raad graag meer willen lezen in *Koers PO*. De rol van lokale overheden (gemeenten) vraagt in het bijzonder aandacht. Hoofdstuk 4 gaat hier nader op in.

Focus van dit advies

De nadruk van dit advies ligt op het inkaderen van de voornemens uit *Koers PO* op verschillende manieren.

- Vanuit relevante en recente raadsadviezen (paragraaf 2.3).
- Vanuit de vraag naar gezamenlijke doelstellingen vanuit de gemeenschap en de toenemende relevantie van Europese afspraken daarbij (hoofdstuk 3).
- De rolverdeling wat betreft verantwoordelijkheden (hoofdstuk 4). Waar liggen grenzen aan de autonomie van onderwijsinstellingen en in welke verhouding staan gemeenten en scholen tot elkaar (hoofdstuk 4)? Hierbij wordt eveneens een aantal eerdere adviezen en verkenningen van de raad naar voren gehaald die (mede) betrekking hebben op de genoemde thema's, namelijk *Zeker weten: Leerstandaarden als basis voor toegankelijkheid* (1999), *Dereguleren met beleid* (2000), *Kern van het doel* (2002d), *Europese richtpunten voor het Nederlandse onderwijs* (2003b), *Onderwijs en Burgerschap* (2003c) en *Hoe kan het onderwijs meer betekenen voor jongeren?* (2004).
- Vanuit de vraag naar doorlopende leerlijnen en de samenhang tussen de drie koersdocumenten (hoofdstuk 5).

In hoofdstuk 6 doet de raad aanbevelingen voor de verdere invulling van het *Koers-PO*-traject.

2.3 Koers PO vanuit eerdere adviezen en verkenningen van de raad

De Onderwijsraad heeft in de afgelopen vier jaar diverse adviezen uitgebracht die (mede) betrekking hebben op het primair onderwijs. Een aantal hiervan raakt aan thema's die ook in *Koers PO* centraal staan (buiten de hiervoor genoemde thema's doelen en opbrengsten en verdeling van verantwoordelijkheden):

- deregulering en autonomievergroting: *Dereguleren met beleid* (2000) en *Wat Scholen vermogen* (2002a);

- zorgtrajecten en achterstandsbeleid: *Wat 't zwaarste weegt* (2001a), *De rugzak gewogen* (2001b) en *Over leerling gewichten en schoolgewichten* (2002b); en
- samenwerking tussen school en omgeving: *Ten dienste van de school* (2001c), *Spelenderwijs* (2002c) en *Hoe kan onderwijs meer betekenen voor jongeren?* (2004).

Hierna wordt kort weergegeven wat de strekking van de advisering was en op welke wijze aanbevelingen van de raad terug te vinden zijn in *Koers PO*.

2.3.1 Deregulering en autonomievergroting

Dat onderwijsinstellingen meer ruimte zouden moeten krijgen voor eigen keuzes en de overheid op hoofdlijnen zou moeten sturen, onderschrijft de raad. Door deregulering en autonomievergroting is winst te behalen, zowel wat betreft de kwaliteit als wat betreft de toegankelijkheid van het onderwijs. In de studie *Dereguleren met beleid* (2000) heeft de raad er tegelijkertijd op gewezen dat deregulering nooit volledig zal zijn: er is een evenwichtige mix nodig van regulering en deregulering. De overheid dient bij de verdere uitwerking van het dereguleringsbeleid alert te blijven op de volgende kansen en bedreigingen.

- De zogenoemde *reguleringsreflex*: de neiging van de overheid om via wet- en regelgeving te 're-reguleren' op het moment dat deregulering niet direct het gewenste effect heeft. Dit kan de vorm aannemen van incidentenpolitiek waarbij de media, het onderwijsveld of belangengroepen een probleem neerleggen bij de overheid, die reageert met het aankondigen van overheidsmaatregelen.
- Het *substitutie-effect*: intermediaire actoren nemen de regulerende rol van de overheid over en kunnen daarmee de effecten frustreren of juist faciliteren.
- Toename of afname van *interne samenhang* binnen een sector: wanneer een sector zich als geheel weet te profileren en zich manifesteert als goede gesprekspartner van de overheid, zal deze beter in staat zijn het beleid te beïnvloeden. Wanneer een sector hiertoe niet in staat is, zullen onderwijsinstellingen hun eigen gang gaan en neemt de interne samenhang af.

Verder is het al dan niet adequaat benutten van de autonomie sterk afhankelijk van het *beleidsvoerende vermogen* van een school. Een voldoende beleidsvoerend vermogen biedt kansen: versterking van de eigen identiteit van instellingen, meer variatie tussen instellingen en meer innovatie. Er zijn verschillende manieren om dit vermogen te vergroten zoals competentieverhoging van schoolleiders en verbetering van communicatie en overleg met personeel, ouders en externe instanties. Dit zijn zaken die in *Koers PO* en het bijbehorende beleidsplan over onderwijspersoneel voldoende aan bod komen. Desondanks zal de ene school beter uit de voeten kunnen met de toegenomen ruimte dan de andere. In het advies *Wat scholen vermogen* (2002a) stelt de raad daarom voor, variëteit aan te brengen in de mate van autonomie van een school. Scholen kunnen dan kiezen voor meer of minder autonomie, al naar gelang hun beleidsvoerend vermogen. De raad acht het van belang dat het idee van variëteit in autonomie wordt meegenomen in de verdere beleidsontwikkelingen op dit terrein.

2.3.2 Zorgtrajecten en achterstandsbeleid

Voor leerlingen met laagopgeleide ouders en leerlingen van allochtone afkomst kunnen basisscholen extra formatie ontvangen via de gewichtenregeling. In de adviezen *Wat het zwaarste weegt* (2001a) en *Over leerling gewichten en schoolgewichten* (2002b) heeft de

raad aangegeven dat de gewichtenregeling modernisering behoeft. Veel beter zou het zijn als niet etniciteit maar de feitelijke leerachterstand van een leerling het uitgangspunt vormt van de financiering. Ook zouden scholen zelf moeten kunnen beslissen hoe zij het extra geld inzetten. *Koers PO* kondigt een aanpassing van de gewichtenregeling aan. Dit is verder uitgewerkt in de beleidsbrief *Uitwerking toekomstige onderwijsachterstandenbeleid*.³ Voorgesteld wordt het opleidingsniveau van de ouders als criterium voor de toekenning van het gewicht te nemen, aangevuld met een extra gewicht voor allochtone leerlingen in de onderbouw die qua taalontwikkeling ver achterblijven. Voorts blijft de 9%-drempel gehandhaafd. Deze nieuwe regeling – zo heeft de raad tot zijn genoegen kunnen vaststellen – sluit nauw aan bij het advies van de Onderwijsraad, zij het dat het advies van de raad pleit voor afschaffing van de 9%-drempel. Ook is in de adviezen van de Onderwijsraad de vraag gesteld of de middelen die beschikbaar zijn voor onderwijsachterstanden, voldoende zijn afgestemd op de resultaten die behaald moeten worden. De raad pleit hier opnieuw voor een onderzoek naar deze verhouding tussen middelen en geformuleerde doelstellingen.

In *De rugzak gewogen* (2001b) is nagegaan of de verschillende regelingen voor kinderen die extra zorg behoeven (kinderen met een leerachterstand, gehandicapte kinderen en vroegtijdige schoolverlaters), tot één regeling gebundeld zouden moeten worden. De conclusie was dat één vervangende regeling geen recht zou doen aan de verschillen tussen de betrokken groepen en de benaderingen die daar het beste bij passen. *Koers PO* bespreekt eveneens het probleem van de verschillende regelingen rondom zorg- en achterstandsbeleid (Weer Samen Naar School, leerlinggebonden financiering en het gemeentelijke achterstandenbeleid) en sluit aan bij deze gedachtegang. Maar ook is te lezen dat het onderwijsveld bevreesd is voor een nieuwe ronde van herstructurering van de arrangementen rondom zorg en dat de minister hiervan afziet. De raad ziet uit naar de in *Koers PO* aangekondigde beleidsnotitie over de samenhang tussen achterstandenbeleid en zorgbeleid en is verheugd dat de minister het recente raadsadvies *Hoe kan het onderwijs meer betekenen voor jongeren?* (2004) hierin zal betrekken.

2.3.3 Samenwerking tussen school en omgeving

In het advies *Spelenderwijs* (2002c) is voorgesteld de huidige ordening in het voorzieningenniveau voor jonge kinderen te wijzigen. Peuterspeelzalen en kinderopvanginstellingen moeten naar elkaar toe groeien om kindercentra te vormen, die samenwerken met de basisschool. Jammer genoeg refereert *Koers PO* weinig aan dit idee. Wel geeft het koersdocument aan dat gemeenten zorg moeten dragen voor het lokale vve-beleid (voor- en vroegschoolse educatie), dat verbindingen legt tussen diverse voorzieningen, waaronder basisscholen. Bovendien zullen lokale partners worden ondersteund in hun ambitie om het aantal brede basisscholen te verdubbelen in 2010. Of en hoe gemeenten in staat worden gesteld deze ambities waar te maken, is in hoofdstuk 4 aan de orde.

Koers PO kondigt vraagfinanciering voor schoolbegeleiding aan en op een later moment wellicht ook vraagfinanciering voor lerarenopleiders (pagina 25). In de brief *Stand van zaken vraagfinanciering schoolbegeleiding* werkt de minister dit voorstel verder uit (2004h). Vanaf 2005 zal geleidelijk een nieuw regiem worden ingevoerd, waarbij de middelen die voor onderwijsondersteuning beschikbaar zijn niet aan schoolbegeleidingsdiensten gegeven worden, maar rechtstreeks aan de school. De raad onderschrijft vraagfinan-

3 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2004f.

ciering in principe, maar is van mening dat de overheid dan nog steeds een rol te vervullen heeft in het afstemmen van vraag en aanbod.⁴ Uitgangspunt voor de raad is dat marktwerking niet vanzelf ontstaat en in veel opzichten georganiseerd en onderhouden moet worden door de overheid. De kwaliteit van zowel de vraag als het aanbod is voor de overheid van belang. Ondersteunende instanties zouden geneigd kunnen zijn snelle, gemakkelijk in te voeren (maar kwalitatief inferieure) oplossingen aan te bieden. En scholen verschillen in de mate waarin ze in staat zijn hun ondersteunings- en scholingsbehoeften te bepalen en verwoorden.

Voorbeeld

Scholen worstelen om vorm te geven aan onderwijs gericht op het verwerven van *sociale competentie*. In de praktijk nemen scholen vaak hun toevlucht tot snelle en makkelijk inzetbare instrumenten zoals korte vaardigheidstrainingen. Deze worden als een snelle en effectieve oplossing aan het onderwijs verkocht, maar leveren op langere termijn nauwelijks iets op. Onderzoekers pleiten daarom voor een geïntegreerde, schoolbrede aanpak gericht op het aanleren van een sociaal competente levenshouding. Dit is veel moeilijker te verkopen aan het onderwijs vanwege de nodige investeringen in geld en tijd en wordt slechts moeizaam opgepakt door het onderwijs.

Bron: Kennis van Onderwijs (Onderwijsraad, 2003d)

In *Ten dienste van de school* (2001c) is betoogd dat de overheidsrol ligt in het proces van optimale afstemming tussen de betrokkenen. De markt fungeert als coördinatiemechanisme en de overheid interenieert ten gunste van de totstandkoming, het functioneren en de continuïteit ervan. Voordat vraagfinanciering kan worden ingevoerd, zal de overheid moeten zorgen voor een gelijk speelveld van ondersteuningsinstellingen, bijvoorbeeld via activiteiten gericht op kennisuitwisseling. Wanneer dit bereikt is, moet de overheid erop toezien dat de situatie gehandhaafd blijft. In samenhang hiermee heeft de overheid een monitorfunctie te vervullen om te bezien welke problemen zich voordoen en waar verbeteringen nodig zijn. Voorts is de vraagarticulatie van belang om te voorkomen dat het onderwijs onvoldoende beroep doet op de geboden ondersteuning (door een eventueel gebrek aan vraagbekwaamheid bij scholen). Ook dient de overheid kennisuitwisseling tussen instanties te bevorderen en erop toe te zien dat aanbieders via zelfregulatie tot integrale product- en dienst informatie komen (scholen moeten van aanbieders voldoende bruikbare, controleerbare en consistente informatie krijgen over de geboden dienst of het aangeboden product).

Ten slotte besteedt de raad in zijn advies aandacht aan de overheid in haar rol als marktpartij. Daarvan is sprake bij het in gang zetten van grote en kostbare (innovatie)projecten. Voor deze projecten beveelt de raad openbare aanbesteding aan. Een belangrijk toewijzingscriterium zou moeten zijn de zeggenschap van scholen in de ontwikkeling en de uitvoering van zulke innovaties.

In de brief *Stand van zaken vraagfinanciering schoolbegeleiding* is voorzien in 500.000 euro voor het monitoren van het invoeringstraject en het ondersteunen en begeleiden van de vraagfinanciering door de brancheorganisatie EDventure. In de voorstellen van

deze organisatie komen enkele punten die hierboven aan de orde zijn geweest, eveneens aan de orde. Er is sprake van:

- monitoring van het invoeringstraject;
- geven van voorlichting over vraagfinanciering aan betrokkenen;
- kwaliteitsborging via de implementatie van competentie management, van kwaliteitsstandaarden voor adviseurs en van methoden voor het opstellen van persoonlijke ontwikkelingsplannen;
- verzamelen, systematiseren en verspreiden van kennis over onderwijsadviesring; en
- werken aan een nieuwe positie van schoolbegeleidingsdiensten in een concurrerende markt.

De raad wijst er in dit verband op dat het monitoren niet beperkt dient te blijven tot het invoeringstraject, maar ook na de invoering noodzakelijk zal blijven om steeds te kunnen bepalen of de gewenste situatie in stand blijft. Wanneer het gaat om de nieuwe positie van ondersteuningsorganisaties in een concurrerende markt, vraagt de raad tevens aandacht voor het stimuleren van de onderlinge samenwerking en kennisuitwisseling door ondersteuningsorganisaties. Ten slotte is toezicht nodig op het marktwerkingsproces en de zelfregulatie door ondersteuningsorganisaties.

In het advies *Hoe kan onderwijs meer betekenen voor jongeren?* gaat de Onderwijsraad mede in op manieren om, vooral via samenwerking tussen het onderwijs en andere instanties en professionals, beter dan nu in de gevarieerde vraag van jongeren te voorzien. Verschotting, gebrek aan afstemming tussen scholen en hulpverleners, uiteenlopende wijzen van bekostiging en wettelijke regelingen zorgen ervoor dat de onderwijspraktijk vaak weinig effectief kan omgaan met probleemleerlingen. De raad ziet in de totstandkoming van samenwerking tussen onderwijs en externe deskundigen in een uitvoeringsteam (zorgteam) een belangrijke ontwikkeling, die steeds vaker voorkomt en verder gestimuleerd moet worden.

Waar het gaat om samenwerking tussen scholen en hulpverleners, verwijst *Koers PO* naar het interdepartementale project Operatie JONG. *Koers PO* gaat niet in op de aanpak en tijdsplanning van dit project en de nagestreefde resultaten. De raad steunt het streven naar een meer integraal voorzieningenaanbod van harte en is daarom erg benieuwd naar de verdere uitwerking van het project, waarmee ministeries gezamenlijk de verkokering te lijf willen gaan. Tot op heden lijkt het Operatie JONG echter zowel te ontbreken aan resultaatafspraken als aan bestuurlijke middelen om deze te bereiken. De raad spreekt hierbij de zorg uit dat Operatie JONG niet zal slagen in het streven meer samenhang in het voorzieningenaanbod te brengen, wanneer niet in deze voorwaarden wordt voorzien.

2.4 Conclusie

Twee belangrijke zaken verdienen meer aandacht: de *doelstellingen en opbrengsten* die de landelijke overheid nastreeft met betrekking tot het primair onderwijs en de *verdeling van verantwoordelijkheden* tussen landelijke overheid en scholen (waar liggen de grenzen van de autonomie?) en tussen lokale overheid en onderwijsinstellingen.

In dit hoofdstuk is eerst ingegaan op een drietal andere thema's die in eerdere adviezen en verkenningen van de raad centraal stonden en ook in *Koers PO* aan bod komen: deregulering en autonomievergroting, zorgtrajecten en achterstandsbeleid, en samenwerking tussen school en omgeving. *Koers PO* sluit inhoudelijk goed aan op enkele voorstellen die de raad in het recente verleden heeft gedaan. Zo zal de etnische factor niet langer deel uitmaken van de gewichtenregeling, is Operatie JONG te zien als antwoord op de gesignaleerde problemen rondom samenwerking met derden en wordt vraagfinanciering ingevoerd voor onderwijsondersteuning. De raad is verheugd met deze ontwikkelingen, maar vraagt alsnog aandacht voor enkele zaken die minder geprononceerd in *Koers PO* naar voren komen. Ten eerste zou de raad graag zien dat het idee van variëteit in autonomie verder wordt uitgewerkt. Ten tweede zullen grenzen aan de autonomie van instellingen gesteld moeten worden en voorts is de rol van de gemeente met betrekking tot onderwijs nog niet helder. Ten slotte moet de rol van de overheid bij de totstandkoming en het onderhoud van deze marktwerking verder worden gespecificeerd. Ook steunt de raad het streven naar een meer integraal voorzieningenaanbod voor jongeren, dat via het interdepartementale project Operatie JONG wordt nagestreefd. Wel dringt hij aan op het maken van resultaatafspraken voor dit project en het aanreiken van de bestuurlijke middelen (bevoegdheden) om deze te bereiken.

3 Doelstellingen en opbrengsten

Op verschillende plaatsen in *Koers PO* is te lezen hoe de overheid aankijkt tegen de organisatie en inhoud van het primair onderwijs. Centraal in deze visie staat “het streven naar meer beleidsruimte voor de school opdat zij kan werken aan onderwijs dat kinderen een optimale start geeft om uiteindelijk als volwaardig democratisch burger in onze samenleving te kunnen functioneren”. Daarbij zijn volgens het koersdocument van belang: onderwijskundige profilering en vernieuwing van onderop, scholen die van elkaar leren, de school als eigentijdse en professionele organisatie, goede relaties met leerlingen en hun ouders, en onderwijs op maat voor iedere leerling (pagina 9).

Koers PO geeft hiermee een beeld van de richting waarin het onderwijs vorm gegeven zou moeten worden. De uitwerking van deze richting in nagestreefde *doelen en opbrengsten* is nog betrekkelijk open. De raad is van mening dat het denken en spreken in termen van onderwijsopbrengsten essentieel is in het uitzetten van een heldere koers voor de toekomst. Het is daarom opvallend dat *Koers PO* (in tegenstelling tot de andere koersdocumenten) weinig zegt over de ambities die in Europees verband zijn afgesproken met betrekking tot onderwijs: de zogenoemde Lissabon-doelen. De minister heeft de Lissabon-doelen vertaald in een nationaal actieplan.⁵ Nu kan uiteraard niet elk beleidsprogramma een plaats krijgen in *Koers PO*. Een koppeling van nationaal actieplan aan *Koers PO* lijkt de raad echter wenselijk. De Lissabon-doelen lijken op het eerste gezicht vooral betrekking te hebben op het voortgezette en tertiaire onderwijs. De raad is echter van mening dat de Lissabon-doelen en de nationale ambities wel degelijk vertaald kunnen worden naar het primair onderwijs.

Koers PO refereert niet expliciet aan de Lissabon-doelen of het nationale actieplan. Een aantal van de genoemde acties is echter wel afgeleid van deze Europese afspraken. Zo stelt *Koers PO* dat Nederland meedoet aan internationale vergelijkingen en benchmarking. Ook wordt gesteld dat het agenderen van techniek via de kerndoelen niet volstaat om aan de eisen van de kenniseconomie te voldoen. Daarom wordt het programma Verbreding Techniek Basisonderwijs uitgevoerd. Hiermee wordt indirect gerefereerd aan het (Europese en Nederlandse) streven de uitstroom uit bèta- en technische opleidingen te verhogen. Ook de doorgaande leerlijnen zijn in *Koers PO* een actiepunt, zonder dat direct een verband wordt gelegd met het Europese streven voortijdig schoolverlaten terug te dringen.

In dit hoofdstuk gaat de raad in op de totstandkoming van de Lissabon-doelen, de vertaling ervan in nationale ambities en de mogelijkheden om deze ambities ook te vertalen naar het primair onderwijs.

⁵ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2003.

3.1 Lissabon en nationale ambities voor het onderwijs

Tijdens de Europese raad in Lissabon (2000) stelden de Europese regeringsleiders zich een concurrerende en sociaal hechte kennissamenleving ten doel en stelden ze enkele algemene strategische doelen voor het onderwijs vast. In een volgende ronde (Barcelona 2002) is een gedetailleerd werkprogramma opgesteld met dertien subdoelen. Vervolgens zijn vijf benchmarks (richtpunten) voorgesteld, met daaraan gekoppeld concrete streefwaarden voor 2010. Als instrument om de doelen te bereiken is gekozen voor de open coördinatiemethode. Dat wil zeggen dat lidstaten gemeenschappelijke doelen vaststellen en hun vorderingen op weg naar deze doelen meten met behulp van gezamenlijk afgesproken indicatoren. Het gaat om doelstellingen voor de EU (Europese Unie) als totaal. Iedere lidstaat bepaalt zelf welke bijdrage hij daaraan wenst te leveren en op welke wijze de richtpunten worden vertalen in nationaal beleid.

Om het proces te ondersteunen zijn negen werkgroepen ingesteld. Zij verkennen thema's, stellen indicatoren op om de voortgang te volgen en doen beleidsaanbevelingen. Tot nu toe lopen de opbrengsten van deze werkgroepen uiteen. De werkgroep Sleutelcompetenties en Lerarenprofiel heeft een voorstel ontwikkeld voor een Europees referentiekader met acht sleutelcompetenties waar leerlingen aan het eind van het leerplichtig onderwijs aan moeten voldoen.⁶ Ook heeft deze werkgroep een voorstel gedaan voor een kader voor de competenties van leraren. Andere werkgroepen houden zich bezig met beleid rond een leven lang leren, het informele leren, het waarborgen van de kwaliteit en het bevorderen van de internationale mobiliteit.⁷ Op Europees niveau is verder afgesproken dat de lidstaten basisscholen zullen stimuleren om vreemde talen aan te bieden. Nederland heeft in economische en culturele zin van oudsher nauwe banden met Duitsland, België en Frankrijk. De minister wil het voor basisscholen daarom mogelijk maken Duits of Frans aan te bieden.⁸

De Europese afspraken zijn juridisch niet bindend, maar door het formuleren van een nationale ambitie is wel politiek commitment ontstaan.⁹ Het Nederlandse onderwijsbeleid heeft zich zodoende al gericht naar de Europese doelstellingen. In het raadsadvies *Europese richtpunten voor het Nederlandse onderwijs* (2003b) is gesteld, dat Europese benchmarks nuttig zijn voor de operationalisering van de ambitieuze doelstellingen op het gebied van de kenniseconomie. De overheid deelt deze gedachtegang, zoals blijkt uit het feit dat de streefnormen, de inzet van instrumenten en de wijze van verzamelen van betrouwbare gegevens onderdeel zijn van nieuwe beleidstrajecten zoals *Koers VO*, *Koers BVE* en het HOOP (Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan).

Nationale ambities

De Europese onderwijsdoelstellingen zijn te splitsen in twee hoofddoelen: verhoging van het algemene onderwijspeil van de bevolking en het leveren van een bijdrage door onderwijs aan sociale cohesie in de samenleving. De concrete richtpunten hebben echter allemaal betrekking op het eerste hoofddoel. Nederland heeft de eigen ambities met

6 De acht sleutelcompetenties zijn: communicatie in de moedertaal; communicatie in een vreemde taal; kennis van wiskunde en basiskennis van de natuurwetenschappen en technologie; bekwaamheid in ict; bekwaamheid in het leren leren; interpersoonlijke en sociale competenties; ondernemerszin; en culturele sensibiliteit.

7 Europese Commissie, 2004.

8 Zie de brief van 19 maart 2004 over herziening kerndoelen, Kamerstukken II 2003-2004, 294888, nr. 1.

9 Onderwijsraad, 2003a.

betrekking tot de vijf Europese benchmarks zoals gezegd vastgelegd in een nationaal actieplan.¹⁰ Ook hierin zijn alleen de Europese doelen ten aanzien van het verhogen van het algemene onderwijspeil uitgewerkt (zie ook bijlage 2).

- Verlaging van het aantal voortijdige schoolverlaters (en daarmee verhoging van het aantal startkwalificaties). Streefwaarde: 30% minder voortijdige schoolverlaters in 2006 en 50% minder in 2010 (ten opzichte van 2001). Het percentage 18-24-jarige jongeren dat geen onderwijs meer volgt en voortijdig schoolverlater is, moet in Nederland in 2010 op ten hoogste 8% liggen. Startkwalificaties: in 2010 heeft ten minste 85% van de 22-jarigen binnen Nederland hoger secundair onderwijs gevolgd (dit is gelijk aan de EU-doelstelling).
- Voor 2007 een toename van de instroom bij bèta- en techniekopleidingen met 15%. Vervolgens in 2010: een verhoging van het aantal afgestudeerden in exacte vakken met 15%. Streefwaarde: het aantal afgestudeerden neemt toe met 15%, met een evenwichtigere verdeling tussen mannen en vrouwen, en 6,7 afgestudeerden/promovendi in de bèta- en techniekvakken per 1000 inwoners van 20-29 jaar.
- Vermindering van het aantal 15-jarigen met een lage leesvaardigheid. Streefwaarde: ten hoogste 9% van de 15-jarigen in 2010 beschikt over lage leesvaardigheden (nu is het 9,6%).
- Een leven lang leren: ten minste 20% van de 25-64-jarigen neemt deel aan leeractiviteiten.

Bij het bepalen van deze Nederlandse inzet heeft de minister zich laten leiden door de prioriteiten in de OCW-beleidsagenda en door de sterke en zwakke kanten van het Nederlandse onderwijsstelsel. Op bepaalde benchmarks scoort Nederland in vergelijking met andere Europese landen nog niet zo goed (voortijdig schoolverlaten, afgestudeerden in technische studies), op andere wel (leesvaardigheid van leerlingen, deelname aan een leven lang leren). Op een aantal richtpunten heeft de overheid daarom een hogere streefwaarde bepaald dan de Europese (zie bijlage 2). Terwijl een Europees richtpunt bijvoorbeeld is dat het voortijdig schoolverlaten tot 10% moet zijn gedaald in 2010, stelt het nationale actieplan de streefwaarde op 6%. Ook de Nederlandse streefwaarde ten aanzien van een leven lang leren ligt veel hoger dan de Europese.

Aan de tweede Europese onderwijsdoelstelling, *bijdragen aan sociale cohesie*, is in het Europese werkprogramma vooralsnog alleen als indicator gekoppeld: het percentage jongeren (18-24 jaar) met alleen lager secundair onderwijs dat geen onderwijs of opleiding meer volgt. In 2010 moet dit percentage gehalveerd zijn. De Nederlandse ambitie is te streven naar een deelname van 85% van jongeren aan het hoger secundair onderwijs. Het is inderdaad aannemelijk dat een langere schoolduur bijdraagt aan de sociale ontwikkeling van jongeren. Maar de doelstelling reikt veel verder, al is het zeer moeilijk te bepalen welke resultaten het onderwijs op dit terrein zou moeten behalen. In paragraaf 3.2 komt de raad hierop terug.

¹⁰ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2003.

3.2 Vertaling van de ambities naar het primair onderwijs

Aansluiting bij de Europese streefnormen ligt ook bij het primair onderwijs voor de hand. Hoewel de doelen in eerste instantie alleen van toepassing lijken te zijn op het voortgezet en tertiair onderwijs, is dat niet zo. Immers, het primair onderwijs legt de basis voor later schoolsucces of -falen en dus voor het bereiken van de streefwaarden ten aanzien van voortijdig schoolverlaten, leesvaardigheid en de keuze voor bèta- en technische studies. Problemen en leermoeilijkheden die in het voortgezet onderwijs tot uiting komen, zijn vaak al te signaleren en aan te pakken in het primair onderwijs. Wanneer het primair onderwijs zo wordt ingericht en aangeboden dat het leerlingen enthousiasmeert, motiveert en stimuleert, zal dit hoogstwaarschijnlijk leiden tot minder schooluitval in het voortgezet onderwijs en een hogere deelname aan vervolgonderwijs. Op drie punten zou de vertaalslag naar het primair onderwijs in elk geval gemaakt moeten worden:

- vaststelling van de resultaten van het basisonderwijs via leerstandaarden (paragraaf 3.2.1);
- burgerschapsvorming (paragraaf 3.2.2); en
- stimulering en uitdaging van bijzonder talent (paragraaf 3.2.3).

3.2.1 Bepalen resultaten primair onderwijs via leerstandaarden

Wil het algemene onderwijspeil van de bevolking daadwerkelijk worden verhoogd, dan zal dit al op de basisschool moeten worden voorbereid. Allereerst moet duidelijk worden tot welke (kwalificerende) eindniveaus het basisonderwijs opleidt: wat is de *opbrengst* van het primair onderwijs? De invoering van zogenoemde leerstandaarden in het primair onderwijs is een belangrijk instrument om dit te verduidelijken. In het advies *Zeker weten: Leerstandaarden als basis voor toegankelijkheid* (1999) heeft de raad hierover aanbevelingen gedaan. Uit verschillende onderzoeken en evaluaties was gebleken dat de bestaande kerndoelen van het basisonderwijs niet door alle leerlingen gehaald werden. Het niveau van de kerndoelen bleek voor sommige leerlingen te hoog. Doordat de doelen niet altijd gehaald werden (en er ook geen duidelijkheid was over wat wel en wat niet gehaald werd), was er geen goed inzicht in wat een leerling daadwerkelijk allemaal kon en wist aan het eind van de basisschool. Deze situatie is volgens de raad nog steeds actueel.

De raad stelde in het genoemde advies voor, de situatie te verbeteren door de invoering van twee leerstandaarden. Onder de kerndoelen die leerlingen uiteindelijk niet beheersen, liggen bepaalde *cruciale* doelen die voorwaardelijk zijn voor de verdere onderwijsloopbaan van de leerling. De raad stelde voor deze doelen te identificeren en onder te brengen in leerstandaarden. Een leerstandaard werd omschreven als een geoperationaliseerde en genormeerde omschrijving van cruciale doelen die aan het eind van een onderwijsfase beheerst moeten worden. In feite gaat het om het achterhalen van een subset van kerndoelen die cruciaal zijn én haalbaar voor (bijna) alle leerlingen. De introductie van leerstandaarden ziet de raad als een manier om de toegankelijkheid van het onderwijs te verbeteren. De raad stelde destijds voor twee leerstandaarden in te voeren: een standaard *minimum* en een standaard *voldoende*.

- De leerstandaard minimum geeft het niveau aan waarop doelen ten minste beheerst moeten worden. Het is het niveau dat in principe volstaat om – zij het misschien met vertraging en extra hulp – het verdere reguliere voortgezet onderwijs (basisberoepsgerichte leerweg van het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs, vmbo) te volgen. Dit niveau zou door praktisch alle leerlingen bereikt moeten worden (90-95%).

- Leerlingen die de leerstandaard voldoende halen, zouden zonder meer in staat moeten zijn het onderwijs (vmbo kaderberoepsgerichte leerweg of hoger) met succes te volgen. Dit niveau zou haalbaar moeten zijn voor 70-75% van de leerlingen.

In het advies is ook ingegaan op de mogelijkheid van een derde, hogere leerstandaard: *gevorderd* of *excellent*. Omdat een hogere standaard voor de toegankelijkheid van het onderwijs (waar het in het toenmalige advies om ging) slechts beperkte betekenis heeft, legde de raad destijds de prioriteit bij de invoering van de leerstandaarden minimum en voldoende. Echter, in de actuele situatie is de invoering van een derde leerstandaard van groot belang. Wil Nederland het streven naar een concurrerende kennissamenleving waar maken, dan zal ze moeten inzetten op meer doorstroom naar havo/vwo. Dat betekent dat de basisschool ernaar moet streven alle leerlingen die daarvoor de capaciteiten bezitten, ook daadwerkelijk tot een hoog eindniveau te brengen. Een leerstandaard gevorderd laat zien hoe vaak een school hierin slaagt.

Constructie van de leerstandaarden

De raad ging in het advies over de invoering van leerstandaarden uitgebreid in op de constructie van leerstandaarden. Voor de domeinen rekenen en wiskunde en Nederlandse taal heeft hij een eigen constructieproeve laten uitvoeren. Wanneer besloten wordt tot de invoering van leerstandaarden, biedt dit voorwerk een uitstekende basis voor de verdere ontwikkeling. Tevens is het belangrijk om daarbij de kennis te benutten van de Lissabon-werkgroep die zich met sleutelcompetenties bezighoudt.

Wettelijke verankering

In het advies *Zeker weten: Leerstandaarden als basis voor toegankelijkheid* (2002) beval de raad aan, de invoering van leerstandaarden bij wet te regelen door ze als volgt op te nemen in de deugdelijkheidseisen (toezicht bij de Inspectie):

- een resultaatverplichting voor de leerstandaard minimum;
- een inspannings- en aanbodsverplichting voor de leerstandaard voldoende; de raad zou daar eenzelfde verplichting voor de derde leerstandaard (gevorderd) aan willen toevoegen; en
- vastlegging in de sectorwet primair onderwijs van de verplichting om in de schoolgids resultaten van het leerstandaardenonderzoek weer te geven: haalt de school de standaard minimum; in welke aantallen bereikt de school de standaarden voldoende en gevorderd.

Opbrengst basisonderwijs meten via leerstandaarden

Wanneer de standaarden zijn ingevoerd, wordt het mogelijk het eindpeil van de basisschool te meten en tevens het percentage leerlingen te bepalen dat de basisschool verlaat op elk leerstandaardenniveau. De leerprestaties echter die een school weet te bereiken, hangen samen met het beginniveau van de leerlingenpopulatie.¹¹ Daarom moet na een nulmeting van het beginniveau een streefwaarde *per school* worden vastgelegd, in plaats van een landelijke. De overheid zou nader moeten verkennen hoe deze streefwaarden bepaald kunnen worden en hoe de voortgang op weg ernaartoe kan worden bewaakt. Ook is het nodig na te gaan hoe scholen op andere manieren gestimuleerd kunnen worden, een zo hoog mogelijk aantal leerlingen op het gevorderde niveau te brengen.

¹¹ *Onderwijsraad, 2003e.*

3.2.2 Bijdrage onderwijs aan sociale cohesie via burgerschapsvorming

Wanneer het onderwijs een goede bijdrage levert aan de versterking van de sociale cohesie, kan dat leiden tot aanzienlijke besparingen op de uitgaven aan sociale zekerheid, zorg en criminaliteit.¹² Echter, het onderwijs en onderzoekers worstelen met het begrip sociale cohesie, de vertaling ervan naar de sociale, morele en maatschappelijke ontwikkeling van jongeren en de bijdrage van het onderwijs hieraan. Het is moeilijk te bepalen welk resultaat de inspanningen van het onderwijs op dit terrein zouden moeten hebben. Hoe kan de bijdrage van onderwijs aan de sociale, morele en persoonlijke ontwikkeling van jongeren worden gemeten? Gedacht zou kunnen worden aan het in kaart brengen van uiteenlopende indicatoren die duiden op sociaal wenselijke houding en gedrag: het aantal jongeren dat participeert in vrijwilligerswerk, actief is in de politiek of gebruikmaakt van het stemrecht. Uiteraard zou ook de omvang van normoverschrijdend gedrag in het indicatorenstelsel moeten worden opgenomen. Het gaat dan om diverse vormen van sociaal en maatschappelijk betrokken gedrag. Dergelijke gedragsvormen zijn echter niet eenduidig terug te voeren op de invloed van het onderwijs. Ook diverse andere factoren spelen een rol: persoonlijke kenmerken, woonomstandigheden, economische situatie, bebouwde omgeving, enzovoort.

De Onderwijsraad heeft de diverse taken van het onderwijs op het gebied van de sociale, morele en maatschappelijke ontwikkeling van leerlingen in navolging van diverse deskundigen samengevat als *burgerschapsvorming*. Onder burgerschapsvorming in het onderwijs wordt in algemene zin verstaan: het stimuleren van de bereidheid en het vermogen onderdeel uit te maken van een gemeenschap en daaraan bij te dragen. In het advies *Onderwijs en Burgerschap* (2003c) heeft de raad drie niveaus van burgerschapsvorming op school onderscheiden:

- interne relaties binnen school (*microniveau*), gericht op het deel uitmaken van de microgemeenschap die de school is; burgerschapsvorming komt dan tot uitdrukking in het naleven en (waar mogelijk) aanvaarden van en vorm geven aan basisnormen en doelen in de school;
- de plaatselijke gemeenschap (*mesoniveau*), in de vorm van participatie in maatschappelijke activiteiten door leerlingen; de leerling wordt dan gezien in zijn rol van toekomstige deelnemer in de maatschappij in relatie tot medeburgers; en
- de maatschappelijke en politieke praktijken van de samenleving (*macroniveau*); het gaat dan in het bijzonder om kennis en begrip van de democratische rechtsstaat en het stimuleren van de bereidheid daaraan in de toekomst mee te doen (staatsburgerlijke vorming).

De raad is verheugd dat *Koers PO* aankondigt dat het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie als opdracht aan het onderwijs zal worden vastgelegd (pagina 41). *Koers PO* geeft aan dat burgerschap onderdeel uit zal maken van de nieuwe kerndoelen en het toezichtkader van de Inspectie. Vanuit het advies *Onderwijs en Burgerschap* heeft de raad de volgende suggesties voor de wijze waarop burgerschap kan worden versterkt.

- De *centrale overheid* kan een doelbepaling op het gebied van burgerschap in de diverse sectorwetten laten opnemen, burgerschapsvorming verankeren in het schoolplan of het leerlingenstatuut en dit in de kerndoelen nader specificeren;
- *Gemeenten* kunnen worden toegerust om initiatieven van onderwijsinstellingen te coördineren en faciliteren. Verder kan burgerschapsvorming in en buiten

- school via gemengde financiering (gemeente en scholen) worden bevorderd; en *Onderwijsinstellingen* kunnen ondersteund worden via aanvullende middelen, informatieverschaffing en uitwisseling van good practices.

Idealiter kan gesteld worden dat burgerschap ook als cruciaal kerndoel zou moeten worden aangemerkt en als zodanig opgenomen in de leerstandaarden. De raad begrijpt echter goed dat hier nog een stevig ontwikkeltraject moet worden afgelegd. Of het eindresultaat op dezelfde manier als andere onderdelen van het curriculum tot leerstandaard verwerkt kan worden, is onderdeel van dat traject. De raad beveelt aan dat de overheid de dialoog aangaat met het veld over indicatoren voor het resultaat van burgerschapsvorming. Daarin zouden tevens centraal moeten staan: de mogelijkheden die scholen zien om aan burgerschapsvorming te werken, de voorwaarden en kaders die noodzakelijk zijn om burgerschapsvorming te versterken en de wijze waarop scholen verantwoording gaan afleggen over burgerschapsvorming. De raad verwijst in dit verband naar de beleidsbrief *Onderwijs, integratie en burgerschap* (april 2004). De aanbeveling tot een wettelijke verankering van de burgerschapsvorming wordt voor het primair en voortgezet onderwijs daarin overgenomen.

3.2.3 Verhogen onderwijspeil: stimuleren en uitdagen van talent

Opvallend is dat de onderwijsdoelstellingen van Lissabon en de eigen nationale ambities zich vooral richten op het verhogen van het peil aan de onderkant van het systeem (tegengaan voortijdige schooluitval en lage leesvaardigheid). De raad is van mening dat er ook indicatoren zouden moeten zijn gericht op meer havo- en vwo-gediplomeerden en gediplomeerden in het hoger onderwijs. Voor het basisonderwijs betekent dit in elk geval, dat er naast leerstandaarden op de niveaus minimum en voldoende ook een leerstandaard zou moeten worden ingevoerd op het niveau gevorderd/excellent (zoals in paragraaf 3.2.1 is voorgesteld). Maar er is meer nodig, wil het onderwijssysteem bijzonder talent voldoende stimulans en uitdaging bieden om uit te blinken.¹³ Vooralsnog is het Nederlands onderwijs doorgaans sterk gericht op de gemiddelde leerlingen en te weinig op uitblinkers. De raad heeft in het advies *Hoe kan onderwijs meer betekenen voor jongeren* (2004) bestaande voorzieningen voor jongeren met diverse talenten geïnventariseerd. Daaruit bleek dat er uiteenlopende initiatieven en projecten bestaan gericht op jongeren met talenten op cognitief gebied, op het gebied van kunst en cultuur en op dat van sport, maar dat er geen sprake is van een structureel aanbod. Er moeten randvoorwaarden geschapen worden om te zorgen dat het aanbod structureel wordt. Allereerst zou moeten worden nagegaan of bestaande beleidsinspanningen op diverse terreinen, zoals de cultuurprofielschool, de LOOT-licentie (Landelijk Overleg Onderwijs Topsport) en het Informatiepunt Hoogbegaafden, kunnen worden gebundeld tot één gemeenschappelijke regeling voor onderwijs aan leerlingen met bijzondere talenten.

3.3 Conclusie

Koers PO biedt nog weinig zicht op het gewenste resultaat van het primair onderwijs. In dit hoofdstuk is voorgesteld om de Lissabon-doelen (en de nationale ambities hierover) als uitgangspunt te nemen voor het bepalen van de wenselijke opbrengsten van het

¹³ Ook kan gedacht worden aan het aanbieden van een tweede vreemde taal aan jongeren die zeer gemakkelijk door de lesstof heenkomen.

basisonderwijs. Vervolgens is aanbevolen om drie leerstandaarden in te voeren. De leerstandaarden geven aan welk eindniveau een leerling heeft gehaald (minimum, voldoende, gevorderd). Voorts kan per school (op basis van de beginsituatie van de leerlingenpopulatie) een concrete streefwaarde worden vastgesteld voor het percentage leerlingen dat per niveau gehaald dient te worden. Deze gelden dan als uitwerking van de Lissabon-doelstelling verhogen algemeen onderwijspeil. Wanneer besloten wordt tot de invoering van leerstandaarden, biedt het voorwerk dat verricht is in het kader van het raadsadvies *Zeker weten: Leerstandaarden als basis voor toegankelijkheid* (1999) een basis.

Burgerschapsvorming, als bijdrage van het onderwijs aan sociale cohesie, zou idealiter onderdeel uit moeten maken van de leerstandaarden. De raad is zich er echter van bewust dat hier nog een ontwikkeltraject af te leggen is. In elk geval is de raad verheugd dat het bevorderen van burgerschap als opdracht aan het onderwijs zal worden vastgelegd en ook onderdeel zal uitmaken van de nieuwe kerndoelen. De raad beveelt aan dat de overheid de dialoog aangaat met het veld over indicatoren voor het resultaat van burgerschapsvorming.

Wil Nederland de eigen ambities ten aanzien van het verhogen van het onderwijspeil waarmaken, dan is er aandacht nodig voor het stimuleren en uitdagen van talent. In de Lissabon-doelstellingen is dit thema vertaald in indicatoren voor afgestudeerden in de bèta- en technische vakken, maar daarnaast zijn volgens de raad ook streefcijfers over het aantal havo- en vwo-gediplomeerden en universitair afgestudeerden van belang. Vertaald naar het primair onderwijs betekent dit, dat de diverse bestaande programma's en initiatieven voor leerlingen met uiteenlopende talenten (cognitief, kunstzinnig, sportief, enzovoort) moeten worden gestroomlijnd tot een structureel aanbod. In het recent verschenen advies *Hoe kan onderwijs meer betekenen voor jongeren?* (2004) heeft de raad daarom het voorstel gedaan één gemeenschappelijke regeling te treffen voor voorzieningen voor getalenteerde leerlingen.

4 Verdeling van verantwoordelijkheden

Ook de raad onderschrijft het uitgangspunt dat scholen meer ruimte moeten hebben om het onderwijs zelf in te richten en uit te voeren. Er zijn echter grenzen aan de autonomie van scholen. In dit hoofdstuk geeft de raad weer hoe verantwoordelijkheden in *Koers PO* worden verdeeld. Vervolgens geeft de raad enkele zaken aan die de autonomie van scholen zouden moeten afbakenen.

4.1 Verdeling van verantwoordelijkheden in *Koers PO*

Verspreid door het koersdocument zijn aanwijzingen te vinden voor de wijze waarop de overheid aankijkt tegen de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, gemeente en onderwijsinstellingen. Het koersdocument maakt duidelijk waar bepaalde verantwoordelijkheden liggen, maar geeft geen integrale visie op de verdeling van verantwoordelijkheden. Het beleidsplan over onderwijspersoneel, dat tegelijkertijd met *Koers PO* en *Koers VO* aan de Tweede Kamer is gezonden, kan dienen als voorbeeld van de manier waarop deze verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden gestructureerd uitgewerkt kan worden.¹⁴ Ten aanzien van personeels- en arbeidsmarktbeleid geeft dit plan helder weer hoe verantwoordelijkheden verdeeld zijn tussen diverse actoren zoals onderwijsinstellingen, opleidingen, sociale partners, werkgevers- en werknemersorganisaties, gemeenten en het ministerie van OCW.

De raad heeft geanalyseerd wat in *Koers PO* is aangegeven over de verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van doelen, randvoorwaarden en onderwijsprocessen, en over de wijze waarop het verdelen en afleggen van verantwoordelijkheid zal worden geregeld. Deze exercitie leverde – onder een tweeledig voorbehoud, namelijk dat *Koers PO* niet primair een bestuurlijk document beoogt te zijn en dat de interpretatie soms voor discussie vatbaar is – het volgende globale beeld op.

¹⁴ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2004e.

Tabel 1: Verdeling verantwoordelijkheden in *Koers PO*

	Overheid	Gemeente	School(bestuur)
Doelen stellen			
Doelen en visie vaststellen	*		*
Randvoorwaarden			
Kaders voor verantwoording, toereikende middelen	*		
Eigentijdse en professionele schoolorganisatie			*
Professionaliteit en kwaliteit van personeel waarborgen	*		*
Transparant systeem van medezeggenschap op school- en bovenschools niveau	*		
Bestrijden verkokering (betere aansluiting school, hulpverleningsinstanties en dergelijke)	*	*	
Werken aan een veilig schoolklimaat	*	*	*
Huisvestiging, naleven leerplicht		*	
Regie van het jeugdbeleid	*	*	
Lokaal vve-beleid en bovenschoolse schakelklassen		*	
Onderwijsprocessen			
Organiseren en aanbieden van onderwijs van voldoende kwaliteit: eigentijds, maatwerk, vernieuwend			*
Afzonderlijke scholen in een instelling stimuleren en ondersteunen bij onderwijskundige ontwikkeling, kaders vaststellen in het belang van de school; overblijven mogelijk maken			
Goede contacten tussen school, ouders en leerlingen			*
Goede aansluiting tussen schoolsoorten	*		*
Organiseren en uitvoeren onderwijsachterstandenbeleid		*	*
Kennis over leerling uitwisselen, overdracht vervolgschool			*
Functioneren onderwijsbestel waarborgen: kwaliteit, toegankelijkheid, bekostiging; bevorderen open onderwijsarbeidsmarkt.	*	*	
Verantwoordelijkheden verdelen			
Verantwoordelijkheden vastleggen en regeldruk verminderen; ruimte aan scholen geven	*		
Verantwoordelijkheden van personeel en partners van de school vastleggen			*
Zorgen voor een efficiënt en transparant systeem van verantwoording, sturing op opbrengsten en kwaliteit	*	*	*
Afleggen van verantwoording			
Verantwoording afleggen over ambities en resultaten onderwijs (via publieke verantwoording en visie)	*	*	*

Toelichting

Koers PO stelt dat er ruimte moet zijn voor de school om eigen beleid te ontwikkelen en het onderwijs deels naar eigen inzichten in te richten. Hiermee is de school verantwoordelijk voor de eigen microgemeenschap: het onderwijs, de schoolorganisatie en de kwaliteit en kwantiteit van het personeelsbestand. De raad onderschrijft de keuze om deze verantwoordelijkheden bij scholen zelf neer te leggen. Ook ondersteunt hij de gedachte dat een transparant en goed werkend systeem van verantwoording afleggen over resultaten noodzakelijk is bij toegenomen autonomie. Voor de ontwikkeling en uitvoering daarvan is de overheid verantwoordelijk. Met dit streven komt de rol van de overheid volgens de raad vooral te liggen bij resultaatregelgeving en het stellen van randvoorwaarden. Bij het afspreken van te behalen resultaten moet er sprake zijn van een wederzijdse verplichting: niet alleen de school, ook de overheid legt verantwoording af over de beleidsvoering. Voorts laat de tabel zien dat de verantwoordelijkheid voor bepaalde zaken over verschillende actoren verdeeld is. Dit vraagt om heldere afspraken over de taakafbakening tussen actoren.

Koers PO geeft aan dat ook de gemeente verantwoordelijkheden heeft die raken aan het onderwijs. Naast huisvesting en het naleven van de leerplicht gaat het om voor- en vroegschoolse educatie, het ontwikkelen en coördineren van bovenschoolse schakelklassen in de regio en het stimuleren en aanzetten tot samenwerking van partners in de jeugdzorg. De wijze waarop de gemeente haar rol dient uit te oefenen en de samenwerking tussen gemeente en school vraagt meer aandacht. De raad komt hier in paragraaf 4.3 op terug.

4.2 Grenzen aan de autonomie van scholen

De Grondwet omschrijft de verantwoordelijkheden van de rijksoverheid voor het onderwijs. Deze hebben in elk geval betrekking op de zorg voor het openbaar onderwijs, de deugdelijkheid van het openbaar en bijzondere onderwijs, de bekwaamheid van leraren, het waarborgen van de vrijheid van het bijzonder onderwijs en het toezicht onder ministeriële verantwoordelijkheid. Kortom: deregulering en autonomievergroting betekenen niet dat de overheid alle verantwoordelijkheden loslaat. Dat de overheid, ondanks de toegenomen autonomie van scholen, eigen verantwoordelijkheden behoudt betreffende het onderwijs is niet alleen logisch en wenselijk, maar is ook in de wet verankerd.

In de studie *Dereguleren met beleid* (2000) stelt de raad dat de overheidsverantwoordelijkheid het gehele bekostigde initiële onderwijs betreft. De interventies van de overheid worden vooral gelegitimeerd vanuit de algemene criteria deugdelijkheid, doeltreffendheid, doelmatigheid, toegankelijkheid, keuzevrijheid en sociale samenhang. In dit licht heeft de overheid in elk geval de volgende taken:

- het bewaken en stimuleren van de kwaliteit van het onderwijs;
- het zorg dragen voor en bewaken van de samenhang tussen de leerlijnen en een breed, gevarieerd en toegankelijk aanbod (voldoende keuzevrijheid);
- het voorzien in een basisbekostiging die voldoet voor een kwalitatief goed en toegankelijk funderend onderwijs;
- het bewaken van een doelmatige besteding van de publieke middelen; en
- het bevorderen van burgerschapsvorming.

Ook *Koers PO* benoemt overheidsverantwoordelijkheden die de autonomie van scholen begrenzen. Maar het blijft moeilijk hieruit af te leiden waar grenzen aan de autonomie van scholen liggen. De raad doet in deze paragraaf een poging enkele grenzen vast te stellen. Deze hebben enerzijds betrekking op nationale onderwijsambities en anderzijds op de kerndoelen.

Nationale ambities en waarmaken internationale afspraken: resultaatregelgeving

Koers PO geeft aan dat de overheid de verantwoordelijkheid heeft om algemene doelen te stellen met betrekking tot het primair onderwijs (pagina 8). Deze doelen worden mede gebaseerd op de wensen en behoeften van de maatschappij in brede zin. De overheid wil er zo op toezien dat het onderwijs een bijdrage levert aan het oplossen of voorkomen van bepaalde maatschappelijke problemen. Als recente voorbeelden noemt *Koers PO*: bevordering van burgerschap en een veilig schoolklimaat. Omdat niet alle ambities tegelijk te realiseren zijn, zo stelt het koersdocument, zal de overheid keuzes maken en soms nieuwe prioriteiten stellen. In het kader van Europese ontwikkelingen heeft de overheid er in het afgelopen decennium een verantwoordelijkheid bij gekregen: het vertalen en operationaliseren van Europese en internationale ambities naar het eigen onderwijsbestel.

De raad is van mening dat de algemene doelen en de nationale ambities die voortvloeien uit internationale afspraken het beste samengebracht kunnen worden tot één doelstellingskader, zodat het voor scholen helder is welke bijdrage van hen wordt verlangd. Daarbij moet worden gewaakt voor beleidsaccumulatie: het onderwijs overvragen door te veel doelen te stellen. Om dit te vermijden zou de overheid zich moeten beperken tot enkele prioriteiten binnen de ambities en tot resultaatregelgeving. Veel van de maatregelen die momenteel in *Koers PO* worden aangekondigd, zijn nog te veel gericht op het beïnvloeden van processen. Beter is het als de overheid aangeeft welke resultaten verwacht worden op welke termijn en de nadere invulling van de acties en processen die noodzakelijk zijn om het resultaat te behalen, aan het veld zelf overlaat. De overheid blijft zorg dragen voor de noodzakelijke randvoorwaarden en het toezicht op de voortgang en resultaten.

Het geheel van nationale ambities stelt een duidelijke grens aan de autonomie van scholen. Willen de ambities waargemaakt worden, dan zullen individuele scholen uitgedaagd moeten worden een bijdrage te leveren. De school wordt gevraagd de eigen ambities helder te maken en aan te geven hoe deze passen binnen de nationale ambities. Scholen hebben dan de verplichting eigen beleid te ontwikkelen ten aanzien van het bereiken van deze ambities. Het is daarbij zaak dat de overheid helder en tijds (periodiek) aangeeft (na overleg met het veld):

- welke en hoeveel ambities zij vaststelt voor het onderwijs;
- welke verplichtingen en mogelijkheden voor scholen hieraan vastzitten;
- welk resultaat een school dient te behalen ten aanzien van de ambitie;
- binnen welke termijn het resultaat gerealiseerd moet zijn; en
- wanneer de ambitie vervalt of wordt vervangen door een nieuwe beleidsprioriteit.

Door een dergelijke werkwijze wordt tevens voorkomen dat de overheid zich geroepen voelt, onmiddellijk met beleidsontwikkeling of regelgeving te reageren op elk door maatschappij of onderwijsveld gesignaleerd probleem.

Kerdoelen

Naast bovenstaande nationale ambities stelt de overheid de kerndoelen vast, die momenteel leidend zijn voor het hele curriculum. De kerndoelen vormen hiermee een belangrijke grens aan de autonomie van scholen. In *Koers PO* is aangekondigd dat de kerndoelen zullen worden herzien, om meer ruimte te creëren voor scholen om zelf invulling te geven aan het onderwijsprogramma. Het koersdocument geeft nog niet aan op welke wijze dit zal gebeuren. De raad is van mening dat herziening *niet* zou moeten betekenen dat kerndoelen in meer abstracte termen worden geformuleerd. Hiermee wordt het voor scholen namelijk niet duidelijker welke ruimte zij hebben om een eigen interpretatie aan doelen te geven. De raad neemt de vrijheid om een eerder pleidooi uit 2002 te herhalen: splits het curriculum in een kerndeel en een differentieel deel. Met het advies *Kern van het doel* (2002d) reageerde de raad op voorstellen van de commissie-Wijnen in deze richting. Het *kerndeel* van het curriculum zou minimaal 70% van de onderwijstijd in beslag moeten nemen. De kerndoelen van dit verplichte deel van het curriculum zouden moeten bestaan uit vrij precieze voorschriften. Het *differentiële deel* zou ongeveer 30% van het curriculum omvatten, maar in elk geval zo veel zijn dat basisscholen voldoende beleidsruimte krijgen om zich te kunnen profileren op basis van hun eigen visie. Voor sommige scholen zal het, gegeven de leerlingpopulatie, meer tijd kosten (meer dan 70% van het curriculum) om de kerndoelen van het kerndeel te halen. Deze scholen kunnen een deel van de differentieële ruimte benutten om hieraan extra aandacht te besteden. Andere scholen kunnen de volle 30% differentieële ruimte benutten voor aanvullende lesstof, bijvoorbeeld het aanbod van een extra vreemde taal aan kinderen die zeer snel leren. Scholen weten zo hoeveel autonomie zij hebben bij de invulling van het curriculum en waaraan zij precies gehouden zijn. In het beleidsvoorstel tot herziening van de kerndoelen (maart 2004) wordt het onderscheid tussen kerndeel en differentieel deel genuanceerd. Het verschil is gezocht in de mate van precisie van de beschrijving van de kerndoelen, waarbij globaal omschreven kerndoelen ruimte voor eigen invulling bieden.

Eerder is de raad ingegaan op de wenselijkheid van de invoering van drie leerstandaarden in het basisonderwijs (zie hoofdstuk 3). De leerstandaarden minimum en voldoende zijn geënt op het kerndeel van het curriculum, dat immers alle kerndoelen omvat die als cruciaal worden aangemerkt voor de verdere ontwikkeling van de leerling. De leerstandaard gevorderd kan daarnaast ook gebaseerd zijn op de verworvenheden binnen het differentieële aanbod.

Afleggen van verantwoording

Scholen dienen zoals gezegd via het formuleren van een eigen visie aan te geven, welke ambities zij zelf hebben en hoe deze passen binnen de gestelde overheidsambities. *Koers PO* maakt op diverse plekken melding van deze 'visieplicht'. Zo dient een school helder aan te geven hoe hij onderwijskundig en organisatorisch inhoud wil geven aan de beleidsruimte (pagina 20), een visie te hebben op de wijze waarop hij aan vernieuwing wil werken (pagina 24) en een visie te hebben op schoolorganisatie en personeelsbeleid (pagina 32) en op de contacten met ouders (pagina 39). Het bijbehorende beleidsplan spreekt daarnaast van een visie op de onderwijskundige inrichting van waaruit een school integraal personeelsbeleid kan vormgeven.¹⁵ Naar de mening van de raad is het beter als iedere school één overkoepelende visie formuleert en in het schoolplan ver-

¹⁵ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2004e.

woordt (zoals nu al gebruikelijk is). Daarnaast is het hebben en formuleren van een visie niet voldoende om (eigen en nationale) doelstellingen te bereiken: een school zou ook duidelijk moeten maken hoe hij deze visie vertaalt naar doelstellingen, welke resultaten hij daarbij nastreeft en op welke wijze hij het onderwijs hiertoe zal vernieuwen. Tevens moet een school via cijfers inzichtelijk maken in hoeverre hij zijn streven waarmaakt. Een dergelijk gebondenheid aan transparantie en het afleggen van verantwoording over de invulling van de visie vormt eveneens een grens aan de autonomie van onderwijsinstellingen. Verder moeten de afgesproken ambities wederzijds verplichtend zijn: ook de opdrachtgever (overheid) is verplicht te werken aan het behalen van de ambities, onder meer via het vervullen van de noodzakelijke randvoorwaarden (middelen, het scheppen van een positief klimaat, monitoring, ruimte in wetgeving, enzovoort).

4.3 Rol en verantwoordelijkheid van de gemeente

Onlangs zijn belangrijke veranderingen voorgesteld, die de gemeente in haar regierol met betrekking tot onderwijs buitenspel zetten. De scholen zijn in het vervolg als eerste verantwoordelijk voor de kwaliteit van het bestrijden van onderwijsachterstanden. Deze beleidskeuze is te begrijpen tegen de achtergrond van het streven naar grotere autonomie van scholen. Dat neemt niet weg dat er ook nadelen aan verbonden zijn. In *Koers PO* en de recente *Uitwerkingsbrief toekomstig onderwijsachterstandenbeleid*¹⁶ wordt deze verandering, die gepaard gaat met een bezuiniging van 100 miljoen euro op het gemeentelijke onderwijsachterstandenbudget, vertaald in concreet beleid. Daaruit blijkt dat ook de in vele gemeenten opgezette overlegstructuur met scholen aan betekenis inboet. Nu is er nog sprake van op overeenstemming gericht overleg tussen gemeenten en scholen over het onderwijsachterstandenbeleid, dat moet uitmonden in een gemeentelijk achterstandenplan.¹⁷ In de uitwerkingsbrief wordt echter aangekondigd dat het op overeenstemming gerichte overleg en de planverplichting per 2006 komen te vervallen. Gemeenten en scholen dienen nog wel te overleggen, maar er is geen controle meer op de resultaten hiervan.

Tegelijkertijd is in *Koers PO* te lezen dat de gemeente een belangrijke partner van de school is. "De gemeente is niet alleen verantwoordelijk voor voorzieningen zoals huisvesting en het naleven van de Leerplichtwet, zij is ook de regisseur van het jeugdbeleid. Dat betekent dat de gemeente zorgt voor de afstemming tussen onderwijs en andere maatschappelijke instituties zoals jeugdzorg, kinderopvang en maatschappelijk werk. De belangrijkste rol van de gemeente is het zorgdragen voor een goede lokale infrastructuur van samenhangende voorzieningen" (pagina 45). *Koers PO* maakt geen melding van het complicerende feit dat de provincie doorgaans voorzieningen voor jeugdzorg aanstuurt en financiert. Hierdoor heeft de gemeente vaak onvoldoende zeggenschap over de (samenhangende) inzet van deze voorzieningen in de regio om daadwerkelijk zorg te kunnen dragen voor afstemming.

Uit de uitwerkingsbrief blijkt verder dat gemeenten en schoolbesturen samen verantwoordelijk blijven voor het terugdringen van voortijdig schoolverlaten. Instrument is volgens de uitwerkingsbrief het aangaan van resultaatverbintenissen tussen gemeente en overheid.

16

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2004f.

17

In het advies *Onderwijs en Burgerschap (2003c)* heeft de raad voorgesteld de gemeentelijke regierol ook in te zetten bij de bevordering van maatschappelijke (lokale) burgerschapsvorming.

Kortom: de gemeenten houden aanzienlijke taken met betrekking tot het onderwijs. Tegelijkertijd verliezen ze hun regierol en worden ze geconfronteerd met bezuinigingen. De raad vraagt zich af of gemeenten onder deze omstandigheden nog wel in staat zijn en blijven om een 'belangrijke partner' te zijn voor het onderwijs.

De minister stelt in de uitwerkingsbrief dat – als scholen niet tot afspraken komen met gemeenten – de gemeenten deze scholen publiekelijk kunnen wijzen op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Het is echter de vraag of dit middel voldoende zal zijn om scholen alsnog over de streep te trekken. Omgekeerd zouden scholen tekortschietende gemeenten publiekelijk kunnen wijzen op hun verantwoordelijkheid (al wordt daar in *Koers PO* niet expliciet over gesproken), maar het is evenzeer de vraag of een gemeente hierdoor in actie zal komen. Scholen kunnen tot actie worden aangezet via het inspectie-toezicht. Maar welke middelen hebben scholen om tekortschietende *gemeenten* op hun verantwoordelijkheid te wijzen?

De opbrengsten van het gemeentebestuur zijn bovendien moeilijk te bepalen, gezien de zwakke procedures van gegevensverzameling en evaluatie bij veel gemeenten.¹⁸ Ook in de recent gewijzigde beleidsopzet worden geen betere procedures ingevoerd. Gemeenten dienen zich slechts te verantwoorden voor de inzet van middelen, niet voor de opbrengsten. Hiermee blijft het onhelder welke actor (school, gemeente) voor welk deel van de uitkomsten verantwoordelijk is.

Koers PO wil "de rolverdeling tussen gemeenten en onderwijsinstellingen op een aantal onderdelen tegen het licht houden" (pagina 45). De voorgestane rolverdeling komt er veelal op neer dat scholen en gemeenten een gezamenlijke verantwoordelijkheid toebedeeld krijgen, waarbij echter niet helder gemaakt wordt wie – school of gemeente – eindverantwoordelijk is, en of er bevoegdheden zijn om die eindverantwoordelijkheid waar te maken. School- en gemeentebesturen worden in de nota's als gelijkwaardige partners gezien, maar gemeenten hebben veelal geen middelen om scholen aan te zetten tot actie; evenzo hebben scholen geen middelen om gemeenten hiertoe aan te zetten.

Voorbeeld

In *Koers PO* is aangegeven dat de overheid lokale partners zal ondersteunen in hun ambitie het aantal brede scholen te verdubbelen. De overheid wil daarom belemmeringen in regelgeving aanpakken en de mogelijkheden voor lokale regie versterken, aldus *Koers PO*. De gemeente heeft door de recente bezuinigingen op het onderwijsachterstandsbeleid hiervoor echter veel minder geld ter beschikking dan voorheen. De voor onderwijsvernieuwing (bijvoorbeeld brede scholen) bestemde gelden zijn niet geoormerkt en de gemeente legt geen directe verantwoording af over het bestede geld. Hierdoor krijgen scholen geen garantie dat de voorgestelde ambitie op lokaal niveau (meer brede scholen) actief wordt nagestreefd. In de praktijk (bijvoorbeeld in Gouda) zijn voorbeelden te vinden van plannen voor brede scholen die niet doorgegaan zijn wegens onvoldoende financiële middelen. Staat dit niet haaks op de ambities van *Koers PO*?

¹⁸ Karsten, 2004.

Conclusie

In de studie *Dereguleren met beleid* (2000) heeft de raad gewezen op het risico van substitutie door intermediaire actoren die de regulerende plaats van de overheid innemen en de beoogde effecten kunnen frustreren. Aan de andere kant kan substitutie ook kansen bieden wanneer acties van de intermediaire organisatie beoogde effecten juist faciliteren. In elk geval is het van groot belang dat helder wordt hoe verantwoordelijkheden verdeeld zijn en welke gemeentelijke substitutie aanvaardbaar of zelfs wenselijk is.

In *Koers PO* ontbreekt het voornamelijk op een aantal punten aan duidelijke keuzes ten aanzien van bevoegdheden, verantwoordelijkheden en taken van school en gemeente op het gebied van lokale onderwijsvraagstukken. Als de keuze wordt gemaakt voor het afschaffen van de gemeentelijke regierol en voor daaraan gekoppelde bezuinigingen op het terrein van het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid, roept dat het risico op aantasting van de in achterliggende jaren opgebouwde overlegstructuur en de gecoördineerde bestrijding van onderwijsachterstanden.

4.4 Conclusie

Koers PO geeft aan een heldere verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en scholen van groot belang te achten. De raad voegt hieraan toe ook veel belang te hechten aan een heldere afbakening van de autonomie van scholen en aan een verdere verheldering van de rol en taken van de gemeente. De raad stelt voor dat algemene overheidsdoelen en ambities die voortvloeien uit internationale afspraken, samengevoegd worden tot één doelstellingenkader dat bepalend is voor de reikwijdte van de autonomie van onderwijsinstellingen. Om te vermijden dat scholen overvraagd worden, zou de overheid zich steeds moeten beperken tot enkele prioriteiten binnen de ambities en tot resultaatregulering. Daarbij wordt periodiek en bijtijds met het veld afgesproken, welke resultaten verwacht worden op welke termijn. De invulling van de acties en processen die noodzakelijk zijn om het resultaat te behalen worden zo veel mogelijk aan het veld zelf overgelaten, waarbij de overheid zorg draagt voor de noodzakelijke randvoorwaarden.

Daarnaast vormen de kerndoelen een belangrijke afbakening van de autonomie van scholen. *Koers PO* kondigt herziening van deze kerndoelen aan. Vanuit een oogpunt van autonomie van onderwijsinstellingen en een heldere demarcatie ligt het volgens de raad voor de hand, het curriculum op te delen in een kerndeel en een differentiële deel. De kerndoelen van het kerndeel (70% van het curriculum) kunnen precieze voorschriften omvatten, het differentiële deel (30%) biedt scholen veel vrijheid om het onderwijs zelf in te richten. Zo wordt helder welke autonomie scholen hebben ten aanzien van de invulling van het curriculum en waar zij precies aan gehouden zijn. Wanneer (zoals in hoofdstuk 3 is voorgesteld) de overheid overgaat tot de invoering van drie leerstandaarden in het basisonderwijs, zijn de leerstandaarden minimum en voldoende gebaseerd op het kerndeel van het curriculum. De leerstandaard gevorderd kan daarnaast ook gebaseerd zijn op de verworvenheden binnen het differentiële aanbod.

Voorts moeten inhoudelijke zaken die buiten de nationale ambities en kerndoelen liggen, ook daadwerkelijk worden overgedragen aan de onderwijsinstellingen. Dat betekent dat de overheid geen directe (inhoudelijke) actie meer onderneemt wanneer zich problemen voordoen die raken aan deze verantwoordelijkheden, maar dit zo veel mogelijk overlaat aan de scholen zelf.

In *Koers PO* ontbreekt het vooralsnog op een aantal punten aan duidelijke keuzes ten aanzien van bevoegdheden, verantwoordelijkheden en taken van school en gemeente over lokale onderwijsvraagstukken. De taken van de gemeente zijn omvangrijk, zonder dat de gemeente daarbij over voldoende bestuurlijke instrumenten beschikt. Als de keuze gemaakt wordt voor het afschaffen van de gemeentelijke regierol en voor daaraan gekoppelde bezuinigingen op het terrein van het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid, roept dat het risico op van aantasting van de in achterliggende jaren opgebouwde overlegstructuur en van de gecoördineerde bestrijding van onderwijsachterstanden.

5 Samenhang koersdocumenten als garantie voor doorlopende leerlijnen

5.1 Kader voor vergelijking koersdocumenten *PO*, *VO* en *BVE*

De Onderwijsraad brengt afzonderlijke adviezen uit over de koersdocumenten en besteedt daarin aandacht aan de relatie tussen de koersdocumenten. Naar de mening van de raad zouden de drie documenten in elk geval samenhang moeten vertonen wat betreft:

- de visie op aansturing;
- de doelstellingen voor de sector, die mede gebaseerd zijn op nationale ambities (vertaling van Lissabon-doelen); en
- het beleid betreffende de samenhang tussen de onderwijssectoren (doorlopende leerlijnen).

De koersdocumenten betreffen elk een eigen sector met zijn specifieke kenmerken. Zij zijn dan ook niet op dezelfde manier ingedeeld en opgebouwd. De visie op besturing van de drie sectoren is echter gelijk, de afspraken in het regeerakkoord (meer ruimte, minder regels) zijn vertaald naar elke sector. In de ene sector gaat deregulering sneller en verder dan in de andere (primair onderwijs). Dat is niet verwonderlijk gezien het verschillende karakter van de drie onderwijssectoren en de mate waarin er al sprake is van deregulering en autonomie per sector.

De Lissabon-doelen zijn genoemd en uitgewerkt in *Koers VO* en *Koers BVE*, maar niet in *Koers PO*. In het vorige hoofdstuk is uitgebreid ingegaan op de wenselijkheid van het vertalen van Lissabon- en nationale ambities naar het primair onderwijs.

In de koersdocumenten worden verschillende beleidsmaatregelen aangekondigd om doorlopende leerlijnen van leerlingen te waarborgen. De volgende paragraaf gaat hierop in.

5.2 Doorlopende leerlijnen in de koersdocumenten

In *Koers VO* is het thema doorlopende leerlijnen het meest geëxpliciteerd.¹⁹ Paragraaf 3.1.1 van *Koers VO* beschrijft het voortgezet onderwijs als schakel in de leerloopbaan van de leerling. De subthema's die het koersdocument benoemt in het bereiken van doorlopende leerlijnen zijn:

- (1) gezamenlijke verantwoordelijkheid van scholen in het primaire en voortgezet onderwijs om gegevens over de leerling uit te wisselen (instrumenten hiervoor: doorlopende leerlingvolgsystemen en digitale portfolio's);

¹⁹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2004c.

- (2) verschillen in de systematiek van de schakels primair, voortgezet en vervolgonderwijs ten aanzien van de bekwaamheden van onderwijspersoneel, de indicatiestelling voor zorgarrangementen en de bekostiging; deze stelsels worden volgens *Koers VO* niet gelijkgeschakeld omdat zij met reden verschillen, maar belemmeringen voor een vloeiende overgang zullen zo veel mogelijk worden weggenomen;
- (3) verbetering van de aansluiting tussen de onderwijsinhoudelijke programma's door de kerndoelen zo veel mogelijk op elkaar af te stemmen.

Koers PO wijdt binnen het hoofdthema kwaliteit en innovatie een korte paragraaf aan doorlopende leerlijnen; de punten 1 en 2 komen daarbij ook aan bod. Ook is de raad verheugd dat *Koers PO* aankondigt (pagina 27) dat aansprekende innovatieve projecten zullen worden gesubsidieerd, waarbij wettelijke kaders indien nodig en mogelijk tijdelijk verruimd zullen worden. De raad kan zich voorstellen dat een deel van deze innovatieve projecten betrekking heeft op experimenten die op andere manieren omgaan met de overgang tussen schoolsoorten (kopklassen, verkorte basisonderwijs).

Het streven naar inhoudelijk afstemming (punt 3) wordt in *Koers PO* niet uitgebreid besproken. Wel is er aandacht voor het feit dat het advies van de basisschool richtinggevend moet zijn voor de toelating tot het voortgezet onderwijs (en pas in tweede instantie toetsen zoals die van het Cito). *Koers BVE²⁰* gaat niet in op het primair onderwijs, maar stelt dat een leerloopbaan binnen een doorlopende leerlijn vmbo-mbo-hbo aantrekkelijker moet worden (pagina 35) en noemt daarvoor een aantal maatregelen.

Concrete acties

Koers VO maakt melding van een plan van aanpak dat op basis van een (bestaande) inventarisatie van de trendbreuken tussen en binnen verschillende sectoren vóór eind 2004 op de agenda staat, met een pakket maatregelen dat vanaf 2005 wordt uitgevoerd. In *Koers PO* wordt nog geen melding gemaakt van dit plan. Vooralsnog wordt in *Koers VO* gedacht aan de volgende acties.

- (1) Algemeen.
 - faciliteren van voorbeeldprojecten;
 - aansluiting tussen sectoren opnemen in kwaliteitszorgsysteem;
 - instellen van een benchmark gericht op informatiebeleid; en
 - het Rijk draagt zorg voor afstemming tussen beleid van verschillende sectoren.
- (2) Specifiek voor aansluiting po-vo.
 - (a) inventarisatie van doorlopende leerlingvolgsystemen/onderwijskundige rapporten en onderzoek naar de mogelijkheden van een zorg- en een toetsdossier die in beide sectoren gebruikt kunnen worden; mede op basis hiervan wordt de ontwikkeling van doorlopende leerlingvolgsystemen en digitale portfolio's gefaciliteerd; en
 - (b) de Inspectie wordt gevraagd er nadrukkelijk op toe te zien dat de school (conform het inrichtingsbesluit) haar overweging over de toelating en plaatsing van een leerling in eerste instantie baseert op het advies van de basisschool en pas daarna op een onderzoek naar geschiktheid (Cito-toets).

In *Koers PO* staan de twee concrete acties uit *Koers VO* (2a en 2b) eveneens genoemd. Algemene acties komen echter weinig aan bod (punt 1). Verder wordt in *Koers PO* melding gemaakt van een speciaal programma bedoeld om technische vakken te introduceren in het basisonderwijs. In *Koers BVE* wordt een Deltaplan Techniek aangekondigd. Daarbij ontbreekt een verwijzing naar het primair en voortgezet onderwijs, ofschoon het wekken van interesse in bètavakken en techniek al op jonge leeftijd moet gebeuren, aldus *Koers BVE*. De beide beleidslijnen zouden in een breder kader geplaatst en beschreven kunnen worden en expliciet op elkaar moeten aansluiten.

Koers PO gaat niet in op doorlopende leerlijnen die verder gaan dan het voortgezet onderwijs, namelijk naar het mbo (middelbaar beroepsonderwijs) en verder op weg naar een leven lang leren. Toch is aandacht voor deze leerlijnen noodzakelijk en nuttig. Zo zijn gedragsproblemen (die leiden tot voortijdige schooluitval) die in het mbo tot uiting komen, vaak al op de basisschool te voorspellen en wellicht te verhelpen of verzachten.²¹ Ook de voorbereiding op een beroepskeuze en een leven lang leren begint in deze periode. De beroepskeuze zou voor veel jongeren wellicht vergemakkelijkt kunnen worden, wanneer het primair onderwijs al aandacht besteedt aan studie- en beroepskeuzevoorlichting en het onderwijs zorg draagt voor een doorlopende beleidslijn op dit gebied.

De raad merkt ten slotte op dat het direct aansluitend maken van leerlijnen niet ten koste mag gaan van latere overstapmogelijkheden. Als voorbeeld dient de wijze waarop verticale afstemming in de beroepskolom wordt nagestreefd. Dit verbetert de mogelijkheid van een doorlopende leerlijn (vmbo-mbo-hbo). Maar aan de andere kant wordt de overgang van vmbo naar onderwijs buiten de beroepskolom (havo/vwo) moeilijker, omdat het vmbo sterk gericht is op aansluiting op het mbo. Er is hierdoor een sterkere scheiding ontstaan tussen havo/vwo en vmbo en de doorstroom vanuit vmbo-tl (theoretische leerweg) naar havo/vwo is sterk afgenomen. Kortom: hoe meer er geregeld wordt om de doorlopende lijnen binnen een kolom op elkaar af te stemmen, des te meer kans er bestaat dat een overstap naar andere onderwijssoorten wordt bemoeilijkt. De gezamenlijke opdracht van de overheid en het onderwijs is om de architectuur van de leerlijnen binnen een kolom niet ten koste te laten gaan van de interne flexibiliteit van het geheel en daarmee van de mogelijke leerlingenstromen van de ene naar de andere onderwijssoort. Ook op het eerste gezicht ondoelmatige leerwegen moeten mogelijk blijven. Voorheen streefde de overheid (in het kader van de bevordering van gelijke kansen) uitstel van opleidings- en beroepskeuze na, via de instandhouding van brugklassen en uiteenlopende individuele routes door het onderwijsstelsel. De raad is van mening dat dit nog steeds het streven dient te zijn.

5.3 Conclusie

De koersdocumenten gaan uit van dezelfde grondgedachten over de gewenste wijze van aansturing: deregulering en autonomievergroting. Ook doen de koersdocumenten een goede eerste poging om het begrip doorlopende leerlijnen nader inhoud en vorm te geven. Er is duidelijk inhoudelijke overeenstemming tussen het voorgenomen beleid van *Koers PO* en *Koers VO*, al is het jammer dat de beide documenten niet expliciet en inhoudelijk naar elkaar verwijzen. Beleidslijnen en acties die zich op het grensvlak tussen twee sectoren afspelen, komen overeen in de verschillende koersdocumenten onder de noemer

21 Zie ook Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2004.

waarborgen van doorlopende leerlijnen. De raad is blij met de aangekondigde subsidiëring van aansprekende innovatieve projecten, waarbij wettelijke kaders eventueel tijdelijk verruimd zullen worden. De raad kan zich voorstellen dat een deel van deze innovatieve projecten betrekking zal hebben op nieuwe manieren om de overgang tussen schoolsoorten vorm te geven (kopklassen, verkorte basisonderwijs).

Voorts valt op dat veel van de beleidsacties die genoemd worden in het kader van doorlopende leerlijnen, instrumenteel en vrij beperkt van aard zijn. Ook de Onderwijsraad onderschrijft van harte het belang van een goede informatieoverdracht tussen scholen en heldere, gezamenlijke instrumenten voor beslissingen aangaande de overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs. Voor doorlopende leerlijnen is echter meer nodig dan een goed moment van overgang. Het gaat dan om *inhoudelijk* doorlopende leerlijnen, te beginnen bij kerndoelen die op elkaar aansluiten en voortbouwen. Verder vindt de raad het van belang dat er aandacht is voor leerlijnen die verder lopen, namelijk naar het mbo en het hoger onderwijs. Problemen die later leiden tot voortijdige schooluitval, zijn vaak al op de basisschool te onderkennen en aan te pakken. Ten slotte wijst de raad erop dat het streven naar doorlopende leerlijnen niet moet resulteren in inflexibiliteit waardoor andere overstapmogelijkheden binnen het stelsel in gevaar komen. De raad hoopt niet dat de overheid met het verleggen van de prioriteit naar doorlopende leerlijnen het streven naar uitstel van beroepskeuze expliciet heeft verlaten.

6 Conclusies en aanbevelingen

Met *Koers PO* is een belangrijke stap gezet naar een nieuwe werkwijze, waarbij het luisteren naar wensen en problemen in het veld uitgangspunt vormt voor het overheidsbeleid. In dit advies heeft de raad zijn reactie gegeven op de visie op (de toekomst van) het primair onderwijs, zoals deze in *Koers PO* omschreven is. Daarbij zijn conform de adviesvraag van de minister verbanden gelegd met eerdere verkenningen en adviezen. Ook is ingegaan op de samenhang tussen *Koers PO*, *Koers VO* en *Koers BVE*. Dit laatste hoofdstuk geeft conclusies weer en doet aanbevelingen over verdere aanscherping van het *Koers-PO*-traject op drie punten:

- verhelderen van de doelstellingen en opbrengsten die de overheid namens de gemeenschap met het primair onderwijs nastreeft;
- nader verhelderen van de verdeling van verantwoordelijkheden tussen landelijke overheid, gemeenten en onderwijsinstellingen; en
- aandacht voor de (inhoudelijk) samenhang tussen het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en de bve-sector; een dergelijke samenhang is een voorwaarde voor het bereiken van doorlopende leerlijnen.

6.1 Algemene reactie

Koers PO geeft helder weer welke ontwikkelingen zich momenteel afspelen in en om het onderwijs, aan welk beleid het veld behoefte heeft en welk beleid in ontwikkeling is. Het is toe te juichen dat leerlingen, ouders, docenten en besturen actief betrokken zijn bij de totstandkoming van visie en beleid. De raad onderschrijft het uitgangspunt dat basisscholen toe zijn aan meer autonomie en is het eens met de verschillende maatregelen die daar samen voor moeten zorgen. Hij is verheugd te merken dat aspecten van zijn eerdere advisering in het voorgestelde beleid een plek gekregen hebben. De raad steunt ook het streven naar een meer integraal aanbod van jeugdvoorzieningen dat nagestreefd wordt binnen het interdepartementale project Operatie JONG. Het project zou wel aan resultaatafspraken gehouden moeten worden en de bestuurlijke middelen moeten hebben (bevoegdheden) om deze te bereiken.

Voorts wijst de raad vanuit eerdere adviezen en verkenningen op twee andere belangrijke zaken:

Aanbeveling 1: variatie in autonomie als uitgangspunt van beleid

Er zou aandacht moeten zijn voor de verschillende snelheden waarmee instellingen hun beleidsvoerend vermogen vergroten. Het idee van variatie in autonomie²² zou alsnog kunnen worden meegenomen in de verdere uitwerking van beleid.

Aanbeveling 2: overheidsrol in vraagfinanciering onderwijsondersteuning

Bij de uitwerking van vraagfinanciering zou er voldoende aandacht moeten zijn voor de overheidsrol op het gebied van de totstandkoming, het functioneren en de continuïteit van de marktwerking. De raad heeft kennisgenomen van de brief *Stand van zaken invoering vraagfinanciering*²³ en is verheugd te merken dat een aantal van zijn voorstellen vanuit het advies *Ten dienste van de school* (2001c) hierin terug te vinden is. Echter:

- het monitoren kan beter niet beperkt blijven tot het invoeringstraject, maar blijft ook daarna noodzakelijk om de gewenste situatie te handhaven;
- wanneer gewerkt wordt aan de nieuwe positie van ondersteuningsorganisaties in een concurrerende markt, is tevens aandacht nodig voor het stimuleren van de onderlinge samenwerking en kennisuitwisseling tussen deze organisaties; en
- in aanvulling op wat er in de brief staat over kwaliteitsborging, is toezicht nodig op de totstandkoming van marktwerking en zelfregulatie door ondersteuningsorganisaties.

Ten slotte beveelt de raad wederom aan, grote en kostbare (innovatie)projecten openbaar aan te besteden. Een belangrijk toewijzingscriterium zou moeten zijn de medezeggenschap van scholen in de ontwikkeling en de uitvoering van zulke innovaties.

6.2 Ruimte voor gezamenlijke doelen

De raad ondersteunt van harte het motto van *Koers PO* meer ruimte voor de school, maar geeft tegelijkertijd aan dat het koersdocument meer inzicht zou kunnen geven in de gezamenlijke doelen die de overheid namens de gemeenschap nastreeft met betrekking tot het primair onderwijs.

Aanbeveling 3: Lissabon-doelen als uitgangspunt voor gezamenlijke doelstellingen

De overheid zou meer kunnen verhelderen welke opbrengsten zij met het primair onderwijs nastreeft. De Lissabon-doelen en de vertaling daarvan in nationale ambities kunnen daarbij volgens de raad als uitgangspunt worden genomen.

Aanbeveling 4: invoering leerstandaarden basisonderwijs

Het primair onderwijs legt de basis voor later schoolsucces of -falen en speelt dus een belangrijke rol bij het bereiken van een hoger algemeen onderwijspeil. Om het primair onderwijs te kunnen beoordelen op de bijdrage die hij hieraan levert, zal duidelijk moeten worden naar welke (kwalificerende) eindniveaus het basisonderwijs opleidt: wat is de opbrengst van het basisonderwijs. De invoering van drie leerstandaarden in het basisonderwijs (minimum, voldoende en gevorderd) is een belangrijk instrument om deze opbrengsten te verduidelijken. Een leerstandaard geeft aan wat een leerling aan het eind van de basisschool moet kunnen en kennen. Het voorstel is de leerstandaarden bij wet te regelen door een resultaat voor de leerstandaard minimum als deugdelijkheidseis op te nemen, evenals een inspannings- en aanbodverbintenis voor de leerstandaarden voldoende en gevorderd.

Vervolgens kan per school (mede op basis van het beginniveau van de leerlingenpopulatie) een streefwaarde worden afgesproken voor het aantal leerlingen dat het hoogste

23 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2004h.

eindniveau (gevorderd) haalt. In de sectorwet primair onderwijs zou een bepaling vastgesteld kunnen worden om de resultaten van het leerstandaardenonderzoek op te nemen in het schoolplan. De overheid zou nader moeten verkennen hoe zij streefwaarden kan bepalen en hoe scholen gestimuleerd kunnen worden een zo hoog mogelijke aantal leerlingen op het gevorderde niveau te brengen.

Bij de ontwikkeling van de leerstandaarden vormen enerzijds de kerndoelen, anderzijds de nationale ambities het referentiekader. Wanneer besloten wordt tot invoering, biedt het voorwerk zoals verricht in het advies *Zeker weten: Leerstandaarden als basis voor toegankelijkheid* (1999) een basis voor de verdere ontwikkeling van de standaarden.

Aanbeveling 5: stimulering bijzonder talent via gestructureerd voorzieningenaanbod

Om zorg te dragen voor een verhoging van het onderwijspeil, dient het onderwijsstelsel voldoende stimulerend en uitdagend te zijn voor getalenteerde leerlingen. Dat begint al op de basisschool, als het onderwijsaanbod leerlingen enthousiast maakt om te leren en hen motiveert en stimuleert. Vooralsnog echter is het Nederlandse onderwijs doorgaans sterk gericht op gemiddelde leerlingen en te weinig op 'uitblinkers'.²⁴ Wel bestaan er uiteenlopende initiatieven en projecten in verschillende onderwijssectoren, gericht op jongeren met talenten op cognitief gebied, op het gebied van kunst en cultuur en op dat van sport. Om dit aanbod te stroomlijnen en te structureren zijn randvoorwaarden nodig. Als eerste stap stelt de raad voor, na te gaan of bestaande beleidsinspanningen op diverse terreinen (cultuurprofielschool, LOOT-licentie, enzovoort) kunnen worden gebundeld tot één gemeenschappelijke regeling voor onderwijs aan leerlingen met bijzondere talenten.

Aanbeveling 6: versterking burgerschapvorming: streven naar resultaatindicatoren

Het primair onderwijs legt de basis voor burgerschap door te werken aan de sociale, morele en maatschappelijke ontwikkeling van leerlingen. Deze belangrijke taak kan worden samengevat als burgerschapvorming. Idealiter zou burgerschapvorming, als cruciaal kerndoel, een plaats moeten hebben in de leerstandaarden van het basisonderwijs. Het is echter de vraag of dit gezien de aard van het doel haalbaar is, het ontwikkeltraject hiervoor is nog maar net gestart. De raad is opgetogen dat het bevorderen van burgerschap als opdracht aan het onderwijs zal worden vastgelegd en ook onderdeel zal uitmaken van de nieuwe kerndoelen. Hij stelt voor om op verschillende niveaus kaders en voorwaarden te scheppen voor burgerschapvorming. De overheid kan een doelbepaling op het gebied van burgerschap in de diverse sectorwetten laten opnemen en burgerschapvorming verankeren in het schoolplan en aanscherpen in de kerndoelen. Gemeenten kunnen worden toegerust om initiatieven van onderwijsinstellingen te coördineren en faciliteren, en burgerschapvorming in en buiten school kan via gemengde financiering (gemeente en scholen) worden bevorderd. Onderwijsinstellingen kunnen ondersteund worden via extra middelen, informatie en uitwisseling van good practices. Hiertoe zijn beleidsvoorstellen en maatregelen in ontwikkeling.

De raad stelt voor dat de overheid haar dialoog met het veld op dit punt toespitst op het formuleren van indicatoren voor het resultaat van burgerschapvorming.

6.3 Verantwoordelijkheden en autonomie

De belangrijkste keuze in het koersdocument is die voor de autonome school die achteraf rekenschap aflegt. De afbakening van deze autonomie is echter ook belangrijk.

Aanbeveling 7: stel duidelijke grenzen aan de autonomie van scholen

De raad stelt voor dat algemene overheidsdoelen en ambities die voortvloeien uit internationale afspraken, samenkomen in één doelstellingenkader dat bepalend is voor de reikwijdte van de autonomie van onderwijsinstellingen. Om te vermijden dat scholen overvraagd worden, zou de overheid zich steeds moeten beperken tot resultaatregulering. Daarbij wordt periodiek en bijtijds met het veld afgesproken welke prioriteiten gesteld worden, welke resultaten verwacht worden en op welke termijn. De verdere uitwerking wordt zoveel mogelijk aan het veld zelf overgelaten, waarbij de overheid zorg draagt voor de noodzakelijke randvoorwaarden en het toezicht op de voortgang en resultaten.

Ook de kerndoelen vormen een belangrijke grens aan de autonomie van scholen. De raad benadrukt nogmaals de wenselijkheid om, als een demarcatie tussen autonomie en gebondenheid, 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 om het onderwijs zelf in te richten. Scholen weten zodoende welke autonomie zij hebben bij de invulling van het curriculum en waaraan zij gehouden zijn. Het recente beleidsvoorstel over de kerndoelen basisonderwijs sluit de mogelijkheid van dit onderscheid niet uit.

Voorts moeten inhoudelijke zaken die buiten de afgesproken nationale ambities en kerndoelen liggen, ook daadwerkelijk worden overgedragen aan de onderwijsinstellingen. Dat betekent dat de overheid geen onmiddellijke (inhoudelijk) actie meer onderneemt wanneer zich problemen voordoen die raken aan deze verantwoordelijkheden, maar dit zo veel mogelijk overlaat aan de scholen zelf.

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

De taken van de gemeente op het gebied van onderwijs zijn omvangrijk, zonder dat gemeenten daarbij van de nodige bestuurlijke instrumenten worden voorzien. De voorgestelde maatregelen tasten de regierol van de gemeente op het onderwijsachterstandenbeleid aan en stellen de gemeente minder goed in staat een belangrijke partner te zijn voor het onderwijs, zoals *Koers PO* stelt. School- en gemeentebesturen worden in de nota's expliciet als gelijkwaardige partners gezien, die gezamenlijk verantwoordelijk zijn. Waar de eindverantwoordelijkheid ligt en wat de bevoegdheden van de verschillende actoren zijn, is niet zonder meer duidelijk. Kortom, de overheid moet hier heldere keuzes maken: welke verantwoordelijkheden én bevoegdheden heeft de gemeente op het gebied van onderwijs (en hoe worden deze gefinancierd) en welke niet?

6.4 Doorlopende leerlijnen

De drie koersdocumenten gaan uit van dezelfde grondgedachten over deregulering en autonomievergroting. Ook is er inhoudelijke overeenstemming tussen het voorgenomen beleid van *Koers PO* en *Koers VO* ten aanzien van doorlopende leerlijnen. De koersdocumenten verwijzen weinig naar het beleid in de andere sectoren. Wel onderschrijft de raad

de keuze om innovatieve projecten te subsidiëren, waartoe wettelijke kaders eventueel tijdelijk verruimd kunnen worden. Hij kan zich voorstellen dat een deel van deze projecten betrekking zal hebben op nieuwe manieren om de schoolovergang vorm te geven (kopklassen, verkort basisonderwijs).

Aanbeveling 9: bevorder samenhang tussen onderwijssectoren

Koers VO, Koers VO en Koers BVE zijn belangrijke documenten bij het goed inhoud en vorm geven aan het begrip doorlopende leerlijnen. Er is duidelijk inhoudelijke overeenstemming wat betreft het voorgenomen beleid. Echter, het streven naar doorlopende leerlijnen kan verder gaan dan een goede schooloverstap. Leerlijnen in verschillende sectoren dienen immers ook *inhoudelijk* op elkaar aan te sluiten, te beginnen bij de kerndoelen. De raad vraagt verder aandacht voor verder lopende leerlijnen naar mbo en hoger onderwijs. Ten slotte wijst de raad erop dat het streven naar doorlopende leerlijnen niet moet resulteren in inflexibiliteit, waardoor andere overstapmogelijkheden binnen het stelsel in gevaar komen.

Literatuur

- Europese commissie (2001). *Gedetailleerd werkprogramma voor de follow-up inzake de doelstellingen voor de onderwijs- en opleidingsstelsels in Europa*, COM (2001), 501 definitief. Brussel: Europese Commissie.
- Europese commissie (2004). *Implementation of 'Education & Training 2010' in 2004-2006. Progres report*. Brussel: Europese Commissie
- Groot, W., Maassen van den Brink, H. (2003). *Investeren en terugverdienen. Kosten en baten van onderwijsinvesteringen*. Den Haag: SBO.
- Karsten, S. (2004). Recente ontwikkelingen in het beleid. In W. Meijnen (red.), *Onderwijsachterstandenbeleid. Update van een review*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2003). *Actieplan EU-benchmarks Onderwijs*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004a). *Veiligheid en de opvang van risicoleerlingen. Plan van aanpak*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004b). *Koers Primair Onderwijs: Ruimte voor de school*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004c). *Koers Voortgezet Onderwijs: de leerling geboeid, de school ontketent*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2004d). *Koers BVE: het regionale netwerk aan zet*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004e). *Een goed werkende onderwijsarbeidsmarkt. Beleidsplan Onderwijspersoneel*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004f). *Uitwerkingsbrief toekomstig onderwijs achterstandenbeleid*. (Brief PO/OO/2004/33616, op 2 juli 2004 aan de voorzitter van de Tweede Kamer gestuurd).
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004g). *Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2004*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004h). *Stand van zaken vraagfinanciering schoolbegeleiding*. (Brief PO/KB/04-26625, op 12 juli aan de voorzitter van de Tweede Kamer gestuurd).
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004i). *Kerndoelen onderwijs. Brief minister bij aanbidding voorstel voor herziening kerndoelen basisonderwijs*. TK 2003-2004, 29 488, nr. 1.
- Onderwijsraad (1999). *Zeker weten: Leerstandaarden als basis voor toegankelijkheid*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2000). *Dereguleren met beleid. Studie naar de effecten van deregulering en autonomievergroting*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2001a). *Wat 't zwaarste weegt*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2001b). *De rugzak gewogen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2001c). *Ten dienste van de school*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2002a). *Wat scholen vermogen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2002b). *Over leerling gewichten en schoolgewichten*. Den Haag: Onderwijsraad.

- Onderwijsraad (2002c). *Spelenderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2002d). *Kern van het doel*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2003a). *Een voorwerp van aanhoudende zorg*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2003b). *Europese richtpunten voor het Nederlandse onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2003c). *Onderwijs en burgerschap*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2003d). *Kennis van onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2004). *Hoe kan onderwijs meer betekenen voor jongeren?* Den Haag: Onderwijsraad.
- Spijkerboer, J. & Klarus, R. (2001). *Beroepsonderwijs en opleidingsplannen in Denemarken*. Verslag van een werkbezoek.

Bijlage 1

Adviesvraag

De Onderwijsraad
 t.o.v. Prof. dr A.M.L. van Wieringen
 Nassaulaan 6
 2514 JS Den Haag

Den Haag
 9 - JUL 2004

Orde kenmerk
 VO/BenB/2004/33033

Onderwerp
 Koers PO en VO

Bijgevoegd
 Koers PO "Ruimte voor de school"
 Koers VO, "De leerling gebouwd, de school
 ontketend"

Geachte heer Van Wieringen,

Op 18 juni 2004 heb ik Koers Primair Onderwijs en Koers Voortgezet Onderwijs aan de Tweede Kamer aangeboden. Daarin geef ik tot aan 2010 de richting en de hoofdlijnen van het beleid voor deze sectoren aan. Eerder al had ik de Tweede Kamer het koersdocument voor het bre-veld aangeboden (Koers BVE).

Koers PO en Koers VO zijn de tastbare resultaten van de andere manier van werken die ik heb aangekondigd: meer en beter luisteren naar diegenen die in de dagelijkse praktijk met het onderwijs bezig zijn. De koersdocumenten bevatten een beleidsagenda en een concreet actieplan, en zijn bedoeld als stabiel, meerjarig beleidskader voor de beide sectoren, waarbinnen de instellingen en professionals hun rol zelf kunnen invullen.

In het kader van zijn taakstelling 'advisering op hoofdlijnen van het beleid' vraag ik de Onderwijsraad advies uit te brengen over de beide koersdocumenten.

Adviesvraag

Graag vraag ik de raad om zijn reactie op:

- de visie op (de toekomst van) het primair onderwijs, en de koers die wordt voorgesteld voor het primair onderwijs in de komende jaren
- de visie op (de toekomst van) het voortgezet onderwijs en de koers die wordt voorgesteld voor het voortgezet onderwijs in de komende jaren

De advisering voor Koers PO en Koers VO kan apart of gezamenlijk geschieden. Wel vraag ik de raad nadrukkelijk de relatie tussen de twee koersdocumenten in de reactie te betrekken. Ook vraag ik de raad waar nodig en wenselijk verbanden te leggen met Koers BVE. De raad vraag ik daarbij in het bijzonder te kijken naar de vraag of de drie plannen voldoende waarborg bieden voor doorlopende leerlijnen en of er sprake is van voldoende samenhang tussen de koersdocumenten.

Specifieke deelvraag is op welke thema's scholen binnen randvoorwaarden meer in positie gebracht zouden moeten worden om het onderwijs zelf vorm te geven en de leerling optimaal te kunnen bedienen.

De minister verzoekt de raad ten slotte waar mogelijk en wenselijk verbanden te leggen met zijn eerdere verkenningen en adviezen over het primair en voortgezet onderwijs (bijvoorbeeld "Wat scholen vermogen (2002); Examinering in ontwikkeling (2002); Een voorwerp van aanhoudende zorg (2003)).

Een belangrijk thema in de koersdocumenten is de besturingsfilosofie van de overheid ten aanzien van de beide sectoren. Hoe ligt de relatie tussen autonomie en toezicht, zowel intern als extern? Vervolgens is de vraag wat binnen de besturingsfilosofie de taken, de verantwoordelijkheden en de bevoegdheden van de onderwijsinstellingen, de overheid en andere partijen zijn. De Onderwijsraad is gevraagd over dit onderwerp in oktober/november 2004 een apart, sectoroverstijgend advies uit te brengen voor het gehele onderwijsveld. Dit advies zal algemene aanbevelingen bevatten en aanbevelingen per onderwijssector. Bij de advisering wordt rekening gehouden met beleidsontwikkelingen van OCW, inclusief de koersdocumenten.

De advisering over Koers PO en Koers VO kan t.a.v. dit thema, zo nodig volstaan met verwijzing naar dit nog te verschijnen advies 'Educational Governance'.

Vanuit het departement is de heer mr R.K. Filppo van de directie voortgezet onderwijs aanspreekbaar als contactpersoon voor dit onderwerp.

Ik verzoek u uw advies zo mogelijk vóór 1 oktober 2004 uit te brengen.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,



(Maria J.A. van der Hoeven)

Bijlage 2

Europese doelstellingen en nationale ambities

EU-benchmarks	Nederlandse doelstelling	Voorgenomen actie	Betrokkenheid instellingen/instrumenten
In 2010 niet meer dan 10% van de 18-24 jarigen in de EU voortijdig schoolverlater	In 2006 30% minder voortijdig schoolverlaters dan in 1999 In 2010 50% minder voortijdig schoolverlaters dan in 2001 (in 2010 ten hoogste 8% voortijdig schoolverlaters)	(in combinatie met arbeidsmarktbeleid SZW) <ul style="list-style-type: none"> ▪ meer maatwerk in de regio ▪ meer onderwijs op maattrajecten ▪ versterken samenwerken in de regio ▪ registratie (onderwijsnummer) en meldplicht ▪ \primair onderwijs zou schakelklassen moeten inzetten 	VO, MBO, RMC en andere partijen in de regio zijn 'cruciaal' voor realisatie van doelstellingen. Instrument: Onderschrijven van nulmeting en committeren aan streefwaarden dmv prestatieafspraken.
Aantal afgestudeerden en promovendi wiskunde/exacte vakken/techniek moet binnen de EU tussen 2000-2010 met 15% stijgen, met een betere balans in m/v verhouding.	Vóór 2007 toename instroom opleidingen HO bèta/techniek met 15%, met beter evenwicht m/v. In 2010 15% meer uitstroom uit hogere bèta/techniekopleidingen t.o.v. 2000. In 2010 6.7 afgestudeerden/promovendi in bèta/techniek per 1000 inwoners van 20-29 jaar.	Deltaplan bèta/techniek: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aantrekkelijker onderwijs ▪ Aantrekkelijker banen ▪ Aantrekkelijker keuzes ▪ Aantrekkelijke vestiging Betekent o.a.: Verbreding techniek basisonderwijs, vernieuwing in het VO, differentiatie collegeleden	Overheid, instellingen (PO tot HO), bedrijfsleven, platform bèta/techniek Instrument: prestatiecontracten waarin instellingen aangeven hoe zij willen bijdragen aan de ambities.
In 2010 ten minste 85% van de 22-jarigen binnen de EU hoger secundair onderwijs.	Gelijk aan EU doelstelling	Zie eerste benchmark.	Zie eerste benchmark.

In 2010 moet het percentage 15-jarigen in de EU met lage leesvaardigheden met 20% gedaald zijn ten opzichte van 2000	Ten hoogste 9% van de 15-jarigen beschikt in 2010 over lage leesvaardigheden	Lopende maatregelen zoals Expertisecentrum Nederlands, onderwijsachters-tandbeleid. Maatregelen komende jaren m.n. richten op allochtone leerlingen in het PO	Betrokkenen: Basisscholen Instrument: Monitoring
Leven lang leren: in 2010 12.5% van de 25-64 jarigen in de EU neemt deel aan leeractiviteiten	Ten minste 20%	Versnelde implementatie van EVC, vermindering aantal mensen zonder startkwalificatie, onderzoek naar effectiviteit	OCW, andere departementen, 'relevante partijen'. Instrument: Consultatie en monitoring

Bron: Onderwijsraad (tabel samengesteld op basis van het nationale actieplan EU-benchmarks, Ministerie van OCW, 2003).

Bijlage 3

Afkortingen

bve	beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
EU	Europese Unie
hbo	hoger beroepsonderwijs
HOOP	Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan
ict	informatie- en communicatietechnologie
LOOT	Landelijk Overleg Onderwijs Topsport
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
po	primair onderwijs
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
tl	theoretische leerweg
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vo	voortgezet onderwijs
vve	voor- en vroegschoolse educatie
wo	wetenschappelijk onderwijs