

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Den Haag

29 oktober 2003

Ons kenmerk

PO/OO/2003/51484

Onderwerp

Koers PO

In de Memorie van Toelichting bij de OCW-begroting 2004 staat de Koers Primair Onderwijs (Koers PO) aangekondigd. Hierin staat beschreven dat in de sectoren primair onderwijs en voortgezet onderwijs het onderwijsveld meer en directer wordt betrokken bij de totstandkoming van het beleid. In navolging van soortgelijke documenten voor de bve-sector en het hoger onderwijs zullen meerjarenbeleidsplannen voor het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs worden opgesteld. Het gaat om documenten die op hoofdlijnen de koers in de komende jaren voor deze sectoren schetsen. Beide sectoren zullen bij het opstellen van die documenten worden betrokken.

In deze brief wil ik u informeren over hoe ik tot de Koers Primair Onderwijs wil komen. Daarbij ga ik in op de aanleiding en het doel van de Koers PO en de planning van het interactieve traject dat in gang wordt gezet om in juni 2004 met de Koers Primair Onderwijs te komen. Daarnaast noem ik in deze brief enkele inhoudelijke thema's en onderwerpen die wat mij betreft tijdens het interactieve traject aan de orde zijn.

Aanleiding en doel

De positie van de rijksoverheid verandert. Binnen het onderwijs en daar buiten veranderen de bestuurlijke verhoudingen. In het Hoofdlijnenakkoord 'Meedoen, meer werk, minder regels' van het kabinet staan ook voor onderwijs en kennis voorbeelden genoemd die verwijzen naar de nieuwe besturing van onderwijs, cultuur en wetenschap. Ook in de OCW-begroting 2004 is ingegaan op de gewenste nieuwe relatie van de rijksoverheid met de scholen en (culturele) instellingen in het land. Deze nieuwe aanpak bestaat uit een aantal elementen die samen leiden tot een moderne manier van besturen.

Eén van deze elementen betreft 'minder regels'. Door minder regels ontstaat meer ruimte en tijd voor onderwijs- en cultuurinstellingen om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. Deze grotere autonomie of 'meer ruimte' vormt het tweede aspect van de besturingsfilosofie. Maar autonomie dient gepaard te gaan met duidelijke afspraken over kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid. Een goede verantwoording is nodig van instellingen naar de overheid en de omgeving van de instelling, en van overheid tegenover samenleving en politiek: dit vormt het derde onderdeel van de bestuurlijke aanpak.

Voor OCW heeft de nieuwe besturingsfilosofie consequenties voor de taak en positie ten opzichte van de sector. De verantwoordelijkheid van de rijksoverheid ligt op stelselniveau: de overheid zorgt ervoor dat de ordening van het stelsel zodanig is dat scholen in staat zijn als professionele organisaties verantwoordelijk te zijn voor het onderwijs. De stelselverantwoordelijkheid leidt tot de volgende taakvelden:

- Vaststelling van de maatschappelijke doelstellingen van het primair onderwijs, waarbij ruimte wordt gelaten aan de scholen om eigen doelstellingen te realiseren.
- Financiële toerusting van scholen door middel van een globaal bekostigingsstelsel.
- Evaluatie van de verantwoording van scholen over hun resultaten.
- Waarborgen dat er een systematiek is om problemen binnen het bestel op te lossen.

Uiteindelijk gaat het erom dat alle kinderen goed onderwijs krijgen op goed toegeruste scholen. Het stelsel moet onderwijs toegankelijk maken, kwalitatief goed zijn en voldoende toegerust om de eerste twee doelstellingen te kunnen realiseren.

Vertalen van de besturingsfilosofie

De nieuwe besturingsfilosofie heeft vergaande gevolgen voor de wijze waarop de verantwoordelijkheid van de overheid voor het onderwijs wordt ingevuld, en voor de ruimte die scholen krijgen om eigen keuzen te maken. Het gaat erom een omslag te maken van een bestel dat gekenmerkt wordt door sterke centrale sturing, naar een bestel dat uitgaat van krachtige, professionele instellingen met een grote eigen beleidsruimte en heldere verantwoordingslijnen binnen de vooraf gestelde kaders. De eerste stappen zijn al gezet. Ik verwijs hierbij onder andere naar het recente voorstel voor het wijzigingen van de schooltijden en naar het traject lumpsum dat scholen meer bestedingsvrijheid geeft. De besturingsfilosofie dient echter ook bij alle andere beleidsonderwerpen een concrete vertaling te krijgen in de dagelijkse praktijk van de scholen, van de besturen, van de gemeenten en het ministerie. Daarom is het van belang een gemeenschappelijk kader te schetsen wat betreft de toekomst van de sector.

Over de uitwerking van dat kader ga ik de komende maanden graag het gesprek aan met het veld, de organisaties en vervolgens de Tweede Kamer. Ondertussen gaat de beleidsontwikkeling door. Lopende trajecten worden gecontinueerd en zullen steeds meer op een interactieve wijze tot stand komen.

Na het verschijnen van het Koersdocument Primair Onderwijs in juni 2004 houdt het interactieve gesprek over de verschillende thema's niet op. De interactieve manier van beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering zal de komende jaren verder gestalte krijgen. Het Koerstraject van dit jaar is mede bedoeld om uit te vinden welke vormen van interactiviteit het beste werken. Voor het voortgezet onderwijs loopt er een soortgelijk traject. Daar waar thematisch directe raakvlakken liggen tussen primair en voortgezet onderwijs zal dit in de documenten tot uitdrukking worden gebracht.

Doel Koers Primair Onderwijs

Het doel van de Koers Primair Onderwijs is een visie te formuleren en een beleidsprogramma voor de komende jaren op te stellen. De visie zal bestaan uit een nadere invulling en concretisering van de hiervoor geschetste besturingsfilosofie. Uitgaande van die visie is aan de orde welke onderwerpen in voorwaardelijke en inhoudelijke zin moeten worden gerealiseerd om de gewenste toekomst te realiseren. Hierbij wordt onderscheid gemaakt

tussen de korte termijn (kabinetsperiode) en de lange termijn (10 jaar). De Koers PO biedt daarnaast een meerjarig beleidsprogramma en betreft een cyclisch proces.

Dit is de eerste keer dat de Koers PO tot stand komt. Het is de bedoeling om elke vier jaar een Koers PO uit te brengen. Zonodig wordt deze ook tussentijds bijgesteld. In de beleidsagenda bij de begroting staat jaarlijks aangegeven wat de concrete voornemens zijn. De Koers PO krijgt een financiële vertaling in de begroting.

Deze brief geeft allereerst een beschrijving van het traject om tot het Koersdocument Primair Onderwijs te komen. Daarna schets ik het inhoudelijk kader voor het gesprek met de organisaties en het veld.

Proces en Planning

De Koers Primair Onderwijs komt tot stand in interactie met het veld. Het is uitdrukkelijk de bedoeling in samenspraak met betrokkenen in het veld thema's en onderwerpen uit te werken en samen na te denken over de toekomst van het primair onderwijs, uitgaande van de nieuwe besturingsfilosofie. Er wordt zodoende ruimte geboden voor een goed gestructureerd en niet vrijblijvend gesprek. Dit houdt tenminste in dat de door het veld ingebrachte opvattingen zorgvuldig worden gewogen in de uiteindelijk, onder verantwoordelijkheid van de politiek, vast te stellen Koers. Daar waar in het overleg tussen veld en rijk op onderdelen grote mate van overeenstemming bestaat, zal dat ook worden vastgesteld. Het gaat niet om een proces van onderhandelen totdat alle partijen elkaar vinden in een akkoord.

In de maanden november tot en met januari worden met verschillende partijen en personen gesprekken gevoerd over de vertaling van de besturingsfilosofie ten aanzien van de thema's en onderwerpen die door mij en door het veld - na de eerste consultatieronde - zijn geïdentificeerd. Het doel van de gesprekken is goed inzicht te krijgen in meningen die er zijn en kennis en ideeën boven tafel krijgen over de thema's die aan de orde worden gesteld. In ieder geval zullen gesprekken plaatsvinden met schooldirecteuren, leraren, ouders en leerlingen, de besturenorganisaties, de vakorganisaties, de schoolleidersorganisaties en de ouderorganisaties. Daarnaast worden gesprekken gevoerd met betrokkenen rondom de school, zoals vertegenwoordigers van gemeenten, voorzieningen voor de jeugd en buurtbewoners. Ook is er de mogelijkheid voor deskundigen en geïnteresseerde burgers en organisaties een bijdrage te leveren aan de gesprekken over de inhoudelijke thema's.

De uitkomsten van de gesprekken met de partijen zullen worden weergegeven in een zogenaamd 'Opbrengstdocument'. Op basis van een analyse van de gesprekken geef ik in het opbrengstdocument de richting aan voor de uitwerking van de besturingsfilosofie in de concrete beleidsthema's en onderwerpen. Het opbrengstdocument wordt eind maart 2004 aan de Tweede Kamer gestuurd. Ik stel het op prijs hierover met de Tweede Kamer van gedachten te wisselen.

Uiteindelijk resulteert de uitkomst van het gesprek met de Tweede Kamer in de Koers Primair Onderwijs. De Koers PO wordt in juni 2004 door het kabinet aangeboden aan de Tweede Kamer. De vastgestelde Koers PO geeft richting aan de implementatie van de besturingsfilosofie. Daarbij wordt per thema aangegeven wat de te zetten stappen zijn op de korte termijn (komende 4 jaar) en/of de lange termijn (8 tot 10 jaar). Het overleg met het veld over deze stappen en maatregelen en de implementatie daarvan vindt op interactieve wijze plaats.

Thema's

Afbakening

De Koers Primair Onderwijs geeft voor de komende jaren de richting aan voor de verschillende beleidsonderwerpen. Sommige thema's en onderwerpen worden tijdens het Koerstraject verder uitgewerkt. Of lumpsum bijvoorbeeld moet doorgaan is geen discussiepunt. Wel is aan de orde hoe de nieuwe mogelijkheden van lumpsum door scholen goed kunnen worden opgepakt. Hoe leggen scholen de verbinding tussen de grotere bestedingsvrijheid en de verbetering van de onderwijskwaliteit? Over dergelijke zaken wil ik graag met het veld van gedachten wisselen.

De **thema's** die in het traject Koers PO centraal staan, zijn:

1. Onderwijskwaliteit en innovatie
2. Onderwijspersoneel en organisatie
3. De maatschappelijke opdracht van de school in relatie tot de omgeving

Naast deze drie thema's kunnen er tijdens het interactieve gesprek met de organisaties en het veld andere thema's worden aangedragen ter bespreking. Dit zal in de eerste ronde met betrokkenen in het veld en de organisaties duidelijk worden.

Aandachtspunten

Per thema wordt hierna een eerste aanzet gegeven voor de discussie over de vragen die centraal staan bij de omslag van centrale sturing naar de autonome school. Welke gevolgen heeft deze omslag voor de drie genoemde thema's?

Bij alle thema's wordt aangegeven wie waarvoor verantwoordelijk is. De bestuurlijke verhoudingen worden per thema verhelderd. Daarbij dient te worden opgemerkt dat het scholenveld wordt gekenmerkt door variëteit; zoveel scholen, zoveel verschillen. Ook varieert de snelheid waarmee scholen veranderingen invoeren. Bij de uitwerking van de thema's en tijdens de gesprekken zal rekening worden gehouden met deze verschillen. Wel wordt vooraf verduidelijkt wat de bandbreedte is waarbinnen de autonome school kan opereren. De ruimte die scholen hebben en de grenzen aan de variëteit spelen bij elk van de thema's een rol. Tot slot komt bij elk thema het onderwerp rekenschap aan de orde.

Thema 1: onderwijskwaliteit en innovatie

Hoe staan we er voor?

De kwaliteit van ons primair onderwijs is heel behoorlijk, ook internationaal gezien. De leerlingen krijgen voldoende tijd om zich de leerstof eigen te maken in een veilig en ondersteunend pedagogisch klimaat. Dit gebeurt onder begeleiding van leraren die pedagogisch didactisch goed zijn. Scholen hebben goede contacten met ouders en vaak ook met instellingen die eveneens een functie vervullen bij de opvoeding en vorming van kinderen. Ouders en leerlingen zijn over het algemeen tevreden over het primair onderwijs (Onderwijsmeter 2003).

Dit alles is geen reden om achterover te leunen, want het kan altijd beter. We moeten oog hebben voor minder sterke punten van scholen en het bestel waarvan ze deel uitmaken. Bij de aanpak van deze punten moeten we niet schromen om nieuwe wegen in te slaan en te verkennen. Dit betekent innoveren, niet in de zin van een nieuw 'grand design' voor het onderwijs; daar zit niemand op te wachten. Wel innovatie die vanuit en door de scholen wordt

vorm gegeven. Om dit te bereiken moet ook ten aanzien van een thema als kwaliteit en innovatie een omslag worden gerealiseerd van centrale overheidssturing naar meer ruimte voor scholen.

Van centrale sturing...

Tot nu toe is het zo dat bij tekorten in de kwaliteit de overheid primair aan zet is. Naast het instrument van wetgeving staat de overheid een reeks van landelijke instituten ter beschikking, die de door de overheid bedachte vernieuwingen uitwerken en 'overdragen' aan de scholen. Wat die scholen daar zelf van vinden, komt vaak pas aan het eind van de keten aan het licht, namelijk bij de evaluatie van de beoogde vernieuwing.

De aanpak resulteert zelden in het stellen van inhoudelijke prioriteiten. Vanuit het perspectief van de rijksoverheid zijn alle leergebieden belangrijk en elk onderzoek dat wijst op tekorten in de kwaliteit van een willekeurig leergebied geldt als startpunt voor een vernieuwingstraject. Ook de discussie over de kerndoelen voor het basisonderwijs kenmerkte zich door een voortdurende stapeling van verwachtingen, zonder dat aangegeven werd welke zaken nu meer of minder belangrijk waren.

Ten aanzien van het onderwijsproces formuleert de overheid onverminderd hoge ambities: de school moet voor alle leerlingen maatwerk gaan leveren, elke leerling moet met een op maat gesneden programma een ononderbroken ontwikkeling kunnen doormaken.

In dit beeld is de laatste jaren ook ten aanzien van het veelomvattende kwaliteitsdossier een kentering gaande die tot uiting komt in de besturingsfilosofie van Richting, Ruimte en Rekenschap. De eerste en derde 'R' duiden nog steeds op een betrokkenheid van de overheid; maar de middelste 'R' geeft aan dat diezelfde overheid meer wil loslaten en meer wil overlaten aan de professionals in de scholen. Het loslaten blijkt lastig te zijn. Het gegeven dat goed onderwijs een zaak van nationale zorg en belang is, heeft daarmee te maken. Wanneer zaken niet goed gaan, wordt de overheid daar immers nadrukkelijk op aangesproken.

... naar de autonome school

De ingezette verandering in het overheidsbeleid heeft voor het domein 'onderwijskwaliteit en innovatie' verstrekkende gevolgen. Het initiatief voor de bewaking en verbetering van de kwaliteit en voor het beproeven van vernieuwingen komen nadrukkelijk bij de school te liggen. De school formuleert duidelijke doelen, en kiest daarin een eigen profiel waarmee ze zich onderscheidt van andere scholen. De school vertaalt die doelen in een voor haar doelgroep aantrekkelijk onderwijsprogramma. Daarbij gaat ze na welke sterke en zwakke punten zich voordoen in de uitvoering van dat programma. Op grond daarvan stelt de school haar beleid bij. In dit cyclische proces van kwaliteitsbepaling, uitvoering, kwaliteitsbewaking en verbetering wordt stapsgewijs gewerkt aan steeds hogere kwaliteit. Op scholen die hun interne kwaliteitszorg op orde hebben, zal het toezicht van de inspectie minder intensief kunnen zijn ('proportioneel toezicht'). Over de gerealiseerde kwaliteit legt de school verantwoording af, zowel naar haar directe omgeving (ouders), als naar de overheid (inspectie). Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling om door het toezicht achteraf de autonomie van de school te ondergraven.

Teruggrijpend op wat eerder is opgemerkt over de rol van de overheid gaat het bij de omslag naar de autonome school om het vinden van een nieuwe en betere balans. Vertrekkend vanuit de optiek van de school gaat het hierbij om het vinden van een goede balans tussen de autonomie van scholen en de rol van de overheid. Een overheidsrol die kan bestaan uit sturen (stellen van heldere kaders) en stimuleren, maar ook uit het bewust niet ingrijpen en het verminderen van regels om zo scholen ruimte te bieden voor meer eigen initiatief en verantwoordelijkheid.

Onderwerpen ter bespreking

Het geschetste beeld van ruimte voor de autonome school die zelf haar kwaliteit bewaakt, vraagt om een gesprek over de volgende onderwerpen:

- Verbeteren van de kwaliteitszorg.
- Ondersteuning bij het ontwikkelen en verspreiden van vernieuwingen van onderop.
- Ruimte voor 'maatwerk' vanuit het perspectief van de school en grenzen aan variëteit tussen scholen.
- Verantwoordelijkheden rijk, Inspectie van het onderwijs, schoolbestuur, schoolleider, leraar en ouders ten aanzien van kwaliteit en innovatie, waaronder de verantwoordelijkheid voor een goede aansluiting van de basisschool naar het voortgezet onderwijs (doorlopende leerlijnen).
- De wijze van verantwoording afleggen over kwaliteitsbeleid, en de rol die leerlingvolgsystemen en toetsen daarbij spelen.

Thema 2: onderwijspersoneel en organisatie

Hoe staan we er voor?

Een belangrijke bedreiging voor het realiseren van de doelstellingen in het primair onderwijs is een tekort aan personeel. De scholen staan nu en de komende jaren voor het probleem dat het aantal afgestudeerden ontoereikend is om in de vraag naar leraren te voorzien. Tot 2006 zijn er op de basisscholen zeker 28.000 nieuwe leraren nodig, waarvan slechts maximaal een derde door de reguliere opleidingen geleverd kan worden. De afgelopen jaren zijn daarom diverse maatregelen genomen om de instroom van nieuw (en andersoortig) personeel in de scholen te bevorderen: onderwijsassistenten, leraarondersteuners, zij-instromers en herintreders. Tevens zijn maatregelen genomen om de uitstroom uit het beroep te verkleinen, zoals terugdringen van het ziekteverzuim.

De instroom van nieuwe doelgroepen in de scholen, stelt - evenals de onderwijskundige ontwikkelingen zoals 'onderwijs op maat' - nieuwe eisen aan de schoolorganisatie en het personeelsbeleid van scholen. Immers, de scholen moeten vorm geven aan de begeleiding en opleiding van zij-instromers en nadenken over herschikking van taken door het inzetten van onderwijsondersteunend personeel of het werken in teams.

Kwalitatief goed onderwijs staat of valt met voldoende kwalitatief goed onderwijspersoneel. De omslag van centrale sturing naar meer ruimte voor scholen zal de rol van de overheid op het gebied van personeelsbeleid beïnvloeden.

Van centrale sturing...

De omslag van centrale sturing naar de autonome school betekent veel voor de organisatie van de school en voor het op de school werkzame personeel. De overheid heeft een verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de organisatie en het personeel. Via wetgeving heeft de overheid veel sturing gegeven aan de inrichting van de onderwijsorganisatie. Via de centraal vastgestelde arbeidsvoorwaarden heeft de rijksoverheid ook een groot aandeel gehad in het personeelsbeleid van scholen.

Deze aanpak heeft als gevolg dat scholen tot voor kort weinig eigen beslissingsruimte en mogelijkheden hadden om hun eigen personeelsbeleid te voeren. Schoolleiders waren daardoor niet gewend of werden niet gestimuleerd om eisen te stellen aan de kwaliteit van hun personeel of om na te denken over verbetering van de professionaliteit van hun personeel. Evenmin zijn scholen gewend om eisen te stellen aan de kwaliteit en de inhoud van de opleidingen. Sinds het ontstaan van het lerarentekort een aantal jaren geleden, is deze centrale sturing steeds meer gaan wringen. Scholen die voor de troepen uitlopen en een visie

hebben ontwikkeld op hun school als organisatie en een daarmee samenhangend eigen personeelsbeleid hebben, hebben vaak weinig problemen bij het werven, opleiden, begeleiden en professionaliseren van personeel. Het gros van de scholen daarentegen heeft nooit de kans gekregen en gegrepen om deze pro-actieve houding te ontwikkelen en loopt tegen allerlei organisatorische problemen aan.

... naar de autonome school

De ingezette verandering in de sturing door de overheid heeft voor het beleid over de kwaliteit van personeel en organisatie grote consequenties. De reeds ingezette decentralisatie van secundaire arbeidsvoorwaarden maakt meer keuzevrijheid voor de scholen mogelijk, daarnaast zal de invoering van lumpsumbekostiging leiden tot een sterke verruiming van de financiële keuzemogelijkheden van de school.

De autonome school werkt vanuit een eigen onderwijskundige visie. Aan de hand van deze visie richt de school haar organisatie in en voert de school een eigen personeelsbeleid. De schoolleider speelt hierin een bepalende factor. De school zal steeds meer bepalen welke competenties zij eist van het personeel. De kwalificatie-eisen die de rijksoverheid op voorstel van de beroepsgroep vaststelt, vormen hiervoor een globale richtlijn. De scholen zijn in staat om passende opleidingen, coaching en begeleiding te organiseren via de pabo's, roc's en schoolbegeleidingsdiensten dan wel in de eigen organisatie.

De school heeft een sterke organisatiestructuur die haar in staat stelt in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen en onderwijskundige vernieuwingen.

Onderwerpen ter bespreking

Het geschetste beeld van een school die zelf bepaalt hoe de organisatie en het personeelsbeleid vorm krijgen, vraagt om een gesprek over de volgende onderwerpen:

- Versterken van de school als professionele organisatie en de schoolleider als professional.
- Wijze van ondersteunen scholen bij versterking onderwijsorganisatie en verspreiden van vernieuwende ideeën.
- Ruimte voor scholen om anders te organiseren en de grenzen aan de verschillen tussen scholen ten aanzien van personeelsbeleid.
- Verantwoordelijkheden rijk, schoolbestuur, schoolleider, leraar, ouders en de opleidingen ten aanzien van onderwijspersoneel en organisatie.
- Verantwoording over de inrichting van de organisatie en het personeelsbeleid

Thema 3: de maatschappelijke opdracht van de school in relatie tot de omgeving

Hoe staan we er voor?

Na het gezin is de school de belangrijkste voorziening die de ontwikkeling en ontplooiing van kinderen bevordert. Veel problemen komen met het kind de school binnen. De vraag is of de school al deze problemen zelf kan en moet oplossen. Enerzijds moet de school een beroep kunnen doen op instellingen die geëquipeerd zijn om een bepaald probleem aan te pakken. Anderzijds moet de school ook eisen kunnen stellen aan ouders om er voor zorg te dragen dat er bepaalde minimumvoorwaarden in de opvoeding worden vervuld opdat de school adequaat haar taak kan vervullen. Naast de school spelen ook het consultatiebureau, de jeugdarts, de peuterspeelzaal, de kinderopvang, de gastouderopvang, sport-, en cultuurvoorzieningen een rol bij het bevorderen van ontwikkelingskansen van kinderen. Drie maatschappelijke ontwikkelingen zijn hierbij van belang.

De eerste maatschappelijke ontwikkeling betreft de onderwijsachterstanden. Via het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid zijn gemeenten in positie gebracht om lokaal

regie te voeren op samenwerking tussen scholen en andere voorzieningen, opdat onderwijsachterstanden tijdig gesignaleerd en aangepakt worden. Vanaf 2000 is daar de intensivering van de voor- en vroegschoolse educatie bij gekomen. Over de effectiviteit van het onderwijsachterstanden is veel ophef ontstaan: lopen kinderen hun achterstanden wel in? Is er niet teveel bureaucratie en planlast ontstaan?

De tweede maatschappelijke ontwikkeling heeft te maken met de werklast van ouders door de combinatie van arbeid en zorg. Vanuit nationaal economisch belang wordt de arbeidsparticipatie van beide ouders bevorderd. Dit heeft de roep van ouders om kinderopvang en om een sluitend arrangement van opvang, zorg en onderwijs voor hun kinderen doen toenemen.

Beide maatschappelijke ontwikkelingen - in combinatie met het gevoerde decentralisatiebeleid - hebben lokaal geleid tot het ontstaan van brede scholen, waarbinnen verschillende voorzieningen samenwerken om de ontwikkelingskansen van kinderen te vergroten.

De derde maatschappelijke ontwikkeling betreft de integratie van leerlingen met beperkingen in de basisschool. Met de invoering van de basisschool in 1985 is een belangrijke stap gezet om alle leerlingen optimale ontplooiingskansen te bieden. Scholen bieden adaptief onderwijs en een doorlopende leerlijn aan de leerlingen van 4 tot 12 jaar. De zorg voor leerlingen met beperkingen is uitgebreid binnen de basisschool, zodat leerlingen met leer- en opvoedingsproblemen beter opgevangen kunnen worden. Ook het aantal leerlingen met een handicap of stoornis op de basisschool blijft groeien (op dit moment zit 20% van de leerlingen met een handicap in het regulier onderwijs).

Van centrale sturing...

De knelpunten die lokaal worden ervaren zijn voor een deel terug te voeren op de verkokerde centrale sturing per stelsel: kwaliteitseisen, verantwoordingseisen, bekostigingsregels en toegankelijkheidsmaatregelen zijn voor scholen anders dan voor kinderopvanginstellingen, en die zijn weer afwijkend voor die van peuterspeelzalen, consultatiebureaus, instellingen voor jeugdhulpverlening en aansturing van de politie en justitie. Het doorbreken van die verkokering zoals die met name in het grote stedenbeleid is opgepakt, lijkt soms tot extra bureaucratie te leiden.

De overheid heeft met centrale regels ook getracht alle leerlingen optimale ontplooiingskansen te bieden. Enerzijds omdat de belangen van vele betrokkenen (scholen, ouders, zorginstellingen) niet altijd gelijk opliepen, en anderzijds om de structuren in het onderwijs (zorg, achterstanden) in het gehele land gelijkelijk vorm te geven.

... naar de autonome school

Vanuit het perspectief van kinderen en hun ouders zal lokaal maatwerk nodig zijn: een voor hen sluitend arrangement van onderwijs, zorg, opvang, sport en cultuur. Dit veronderstelt keuzemogelijkheden voor kinderen en ouders.

Vanuit het perspectief van de school betekent dit, dat de school de autonomie moet hebben om in goed overleg met partijen in haar omgeving tot gezamenlijke sluitende arrangementen te kunnen besluiten. Autonomie dus niet in de zin van op zichzelf, vrij van banden met anderen, maar in de zin van eigen beleidsvoerend vermogen, zelf vormgevend aan zinvolle verbanden om aan de vraag naar sluitende arrangementen tegemoet te komen.

Hier zitten meerdere aspecten aan:

- De school die weet welke kwaliteiten geboden worden door voorzieningen in de buurt, en daar een adequaat beroep op doet.

- De school die ook open staat voor de leerervaringen die kinderen buiten de school opdoen, en deze ervaringen benut bij de inrichting van de eigen educatieve opdracht en meerwaarde voor kinderen genereert door zinvolle verbanden te leggen.
- De school die deel uit maakt van een lokale samenleving, en één van de partijen is die naar vermogen en expertise bijdraagt aan de oplossing van gezamenlijk gevoelde knelpunten (bijvoorbeeld ten aanzien van de veiligheid in en rondom de school).
- De school die in overleg met de ouders bepaalt op welke wijze zij haar leerlingen optimale ontplooiingskansen wil bieden.
- De school die bepaalt welke leerlingen extra zorg behoeven en wat er nodig is om deze zorgleerlingen op maat te bedienen. De school weet welke deskundigheid zij daarvoor zelf in huis moet hebben en welke expertise zij buiten de school kan verkrijgen.

Onderwerpen ter bespreking

Het beter positioneren van de school in haar omgeving vraagt om een gesprek over de volgende onderwerpen:

- Verantwoordelijkheden van ouders en de school ten aanzien van de opvoedende taak en waarden en normen, en de rol van de school ten aanzien van het oplossen van maatschappelijke problemen.
- Ondersteunen van scholen bij de invulling van de maatschappelijke opdracht.
- Verantwoordelijkheid van de scholen ten aanzien van leerlingen met beperkingen danwel achterstanden.
- Ruimte voor scholen om zorg voor leerlingen te verbeteren en de reikwijdte van de zorgplicht van een school. De rol van de gemeente ten aanzien van de samenwerking tussen scholen en andere maatschappelijke instituties
- Verantwoordelijkheden rijk, gemeente, schoolbestuur, schoolleider, leraar en ouders ten aanzien van de maatschappelijke opdracht van de school in relatie tot de omgeving.
- De wijze waarop over de maatschappelijke opdracht rekenschap wordt afgelegd.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

(Maria J.A. van der Hoeven)