

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500AE DEN HAAG

Den Haag                      Ons kenmerk  
29 september 2004        PO/PJ/2004/46516

Onderwerp  
Koers Primair Onderwijs, advies Onderwijsraad

Met het oog op het nota-overleg van 4 oktober a.s. over *Koers PO*, bied ik u hierbij aan het op 29 september 2004 door de Onderwijsraad uitgebrachte advies *Koers Primair Onderwijs: werken aan gezamenlijke doelen*.

Allereerst ben ik de raad erkentelijk voor dit advies waarin waardevolle aanbevelingen worden gedaan voor de beleidsontwikkeling voor de middellange termijn in de sector van het primair onderwijs. In deze brief geef ik een korte reactie op de conclusies en de negen aanbevelingen van de Onderwijsraad, zoals deze zijn opgenomen in hoofdstuk 6 van het advies.

### **Algemene reactie**

De Onderwijsraad geeft aan dat met *Koers PO* een belangrijke stap is gezet naar een nieuwe werkwijze waarbij het luisteren naar de wensen en problemen in het veld uitgangspunt is voor het overheidsbeleid. Het is toe te juichen dat leerlingen, ouders, docenten en besturen actief betrokken zijn bij de totstandkoming van visie en beleid, zo stelt de raad, en dat er duidelijk naar het veld is geluisterd. Dit resulteert in een beleidsdocument dat concrete handvatten biedt voor de richting van het beleid.

De raad onderschrijft daarbij het uitgangspunt dat scholen toe zijn aan meer autonomie en is het eens met de verschillende maatregelen die daar samen voor moeten zorgen. Doordat alle al in gang gezette en voorgenomen maatregelen een plaats hebben gekregen in het beleidsplan en het overzicht van maatregelen, is *Koers PO* volgens de Onderwijsraad ook een handzaam en praktisch document voor de onderwijsinstellingen, dat ook aanknopingspunten biedt voor het opstellen van een eigen (meerjaren)planning.

Deze laatste constatering strookt overigens met geluiden die ik ontvang vanuit scholen en schoolbesturen. Verder beschouw ik de hiervoor beschreven kwalificaties als een aansporing om bij de

verdere uitvoering van de beleidskoers het instrument van interactieve beleidsvorming met partijen die in de praktijk vorm en inhoud geven aan het onderwijs, voluit te blijven benutten.

In zijn algemene reactie wijst de raad op de volgende twee aspecten:

### *1. Variatie in autonomie als uitgangspunt van beleid*

Er zou aandacht moeten zijn voor de verschillende snelheden waarmee instellingen hun beleidsvoerend vermogen vergroten. In zijn advies *Wat scholen vermogen* (2002) stelt de raad voor om meer 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.

Bij de uitwerking van Koers PO is dit zeker een aandachtspunt. Dit hangt samen met de terecht door de raad geconstateerde en soms grote verschillen in beleidsvoerend vermogen waarvan sprake is in het primair onderwijs. Voor een belangrijk deel is dit te verklaren uit de verschillen in de omvang van besturen (van bestuurlijke éénpitters tot grote meerschoolse besturen). Aan deze verschillen moet recht worden gedaan. Vandaar dat binnen de kaders van regelgeving en toezicht voldoende ruimte moet zijn voor schoolbesturen om keuzes te maken en prikkels in te bouwen die recht doen aan deze verschillen. In Koers PO komt dit bijvoorbeeld terug in het begrip 'verdiende autonomie' bij de inrichting van het inspectietoezicht. Naar de mate waarin een school of schoolbestuur erin slaagt zijn eigen ambities duidelijk te maken en weet waar te maken zal de inspectie in het toezicht daarop aansluiten.

### *2. Overheidsrol in vraagfinanciering onderwijsondersteuning*

De raad stelt dat bij de uitwerking van vraagfinanciering, die als zodanig wordt ondersteund, er voldoende aandacht moet zijn voor de overheidsrol bij de totstandkoming, het functioneren en de continuïteit van de marktwerking. Ik stel voor om dit aspect verder te betrekken in het overleg met uw Kamer over het door het kabinet aangekondigde wetsvoorstel inzake de invoering van de vraagfinanciering voor schoolbegeleidingsdiensten.

### **Ruimte voor gezamenlijke doelen**

De raad ondersteunt het motto van *Koers PO* 'meer ruimte voor de school' van harte, maar geeft daarbij aan dat de beleidskoers meer inzicht zou moeten geven in de gezamenlijke doelen die de overheid daarbij namens de gemeenschap nastreeft voor het primair onderwijs. Met betrekking tot de uitwerking van de visie in termen van doelen en opbrengsten doet de Onderwijsraad de volgende aanbevelingen.

### *3. Neem Lissabon-doelen als uitgangspunt voor gezamenlijke doelstellingen*

De raad is van mening dat de Europese afspraken rondom onderwijs en de vertaling daarvan in nationale ambities het expliciete uitgangspunt zouden moeten vormen voor de gemeenschappelijke opbrengsten die nagestreefd worden met het primair onderwijs. In *Koers PO* worden de Lissabon doelen niet expliciet als uitgangspunt genomen. Dit betekent niet dat de beleidsvoornemens in *Koers PO* niet mede gericht zijn op het bereiken van deze doelen. Ik deel de mening van de raad dat wanneer het primair onderwijs zo wordt ingericht en aangeboden dat het leerlingen enthousiasmeert, motiveert

en stimuleert, dit hoogstwaarschijnlijk zal leiden tot minder schooluitval in het voortgezet onderwijs en een hogere deelname aan vervolgonderwijs. Met meer ruimte voor de school hoop ik scholen in de gelegenheid te stellen het onderwijs op deze wijze in te richten.

Ook bij de uitwerking van beleidsvoornemens uit *Koers PO* worden de Lissabon-doelen zeer zeker niet vergeten. Zo vormen de Europese afspraken een belangrijk uitgangspunt bij de herziening van de kerndoelen basisonderwijs. Aandacht voor vroeg vreemde talenonderwijs en techniek zijn daarom belangrijke pijlers van dit voorstel.

#### 4. Invoering leerstandaarden basisonderwijs

Om de Lissabon-doelen te vertalen naar het primair onderwijs stelt de raad voor leerstandaarden in te voeren. Om te bepalen wat de bijdrage van het primair onderwijs is aan het bereiken van Europese richtpunten, moet het eerst mogelijk zijn te bepalen wat het onderwijs opbrengt. De raad stelt voor drie leerstandaarden in te voeren die weergeven op welk niveau een leerling aan het eind van het primair onderwijs staat. Per school zou een streefwaarde vastgesteld moeten worden voor het percentage leerlingen dat elk eindniveau haalt.

Ik deel de mening van de raad dat inzicht in de opbrengsten van het onderwijs wenselijk is. Niet alleen om de bijdrage van het onderwijs aan Europese afspraken te bepalen maar ook om zicht te krijgen op mogelijke verbeterpunten van het onderwijs.

Individuele scholen dienen hun opbrengsten in beeld brengen en daarover verantwoording af te leggen aan bijvoorbeeld de ouders van de leerlingen en de inspectie. Zij zijn zo beter in staat hun onderwijsprogramma af te stemmen op de behoeften van de leerlingen. Veel scholen doen dit ook al. Van een groot aantal scholen is bekend dat zij gebruikmaken van leerlijnen en tussendoelen om de door de overheid vastgestelde kerndoelen te concretiseren. Scholen gebruiken leerlijnen en tussendoelen om de doelen die zij met het onderwijs nastreven inzichtelijk te maken. Vrijwel alle scholen maken in het kader van een leerlingvolgsysteem gebruik van toetsen om periodiek de vorderingen per leerling op de gestelde doelen in beeld te brengen. Toetsresultaten geven scholen inzicht in wenselijke aanpassingen van het onderwijsprogramma.

Scholen gebruiken toetsresultaten ook om zich te verantwoorden over de opbrengsten op schoolniveau. Opbrengsten op schoolniveau maken onderdeel uit van het toezichtskader van de inspectie van het onderwijs. Veel scholen maken gebruik van de Cito-eindtoets, waardoor deze toets zich in de praktijk heeft ontwikkeld tot een belangrijke indicator voor de opbrengsten. Indien een school geen gebruik maakt van de Cito-eindtoets, moet de school de opbrengsten op andere wijze inzichtelijk maken.

Het huidige systeem biedt scholen ruimte om met de door hen gekozen instrumenten het onderwijs zo goed mogelijk af te stemmen op de behoeften van de leerlingen en zich te verantwoorden over de opbrengsten. Het inspectietoezicht waarborgt dat scholen die deze ruimte onvoldoende benutten, hierop worden aangesproken. Het invoeren van een verfijnd en bewerkelijk systeem van leerstandaarden zou een beperking van die ruimte betekenen. Bovendien zal het invoeren van leerstandaarden een aanzienlijke uitvoeringslast voor scholen betekenen. Dit is moeilijk te rijmen met mijn beleid de lasten voor de scholen te verminderen.

### *5. Stimulering bijzonder talent via gestructureerd voorzieningenaanbod*

De raad stelt dat aandacht voor getalenteerde leerlingen nodig is om het onderwijspeil te verhogen. De raad constateert dat de Lissabon-doelen en de eigen nationale ambities zich vooral richten op het verhogen van het peil aan de onderkant van het systeem. Het Nederlands onderwijs is volgens de raad doorgaans sterk gericht op de gemiddelde leerlingen en te weinig op uitblinkers. De raad refereert op dit punt naar zijn advies *Hoe kan onderwijs meer betekenen voor jongeren* (2004). In een eerste korte reactie op dit advies (d.d. 4 juni 2004) heb ik aangegeven ingenomen te zijn met dit advies, omdat het belangrijke aangrijpingspunten bevat voor een goede en sluitende relatie tussen onderwijs en andere voorzieningen die op de jeugd zijn gericht. Het advies biedt ook een belangrijke bijdrage aan het debat over de maatschappelijke opdracht van de school. In november kunt u een meer uitgebreide Kabinetsreactie op dit advies ontvangen, waarin ook wordt ingegaan op de aandacht in het funderend onderwijs voor bijzonder talent.

### *6. Versterking burgerschapsvorming: streven naar resultaatindicatoren*

De raad benadrukt nogmaals het belang van burgerschapsvorming in het onderwijs. Burgerschap zou als cruciaal kerndoel moeten worden aangemerkt en als zodanig moeten worden opgenomen in de leerstandaarden. De raad is zich ervan bewust dat het bepalen van het resultaat ingewikkeld zal zijn. Het belang van burgerschapsvorming in het onderwijs onderschrijf ik. Dit heb ik in mijn brief *Onderwijs, integratie en burgerschap* van 23 april 2004, uiteengezet. De maatregelen die ik in deze brief heb aangekondigd, zal ik spoedig omzetten in een wetsvoorstel. Tijdens het algemeen overleg met de vaste kamercommissie voor onderwijs over het voorstel herziene kerndoelen basisonderwijs heb ik inmiddels toegezegd burgerschap als cruciaal kerndoel op te nemen. Het ontwikkelen van een resultaatindicator zal, zoals de raad ook aangeeft, zeer lastig zijn. Waar het mij om gaat is dat alle scholen actief burgerschap in hun onderwijsprogramma opnemen. Scholen kunnen zich hierover verantwoorden in schoolplan en schoolgids. De inspectie kan steekproefsgewijs nagaan op welke wijze scholen hier invulling aangeven. De wenselijkheid van het opstellen van een resultaatindicator wil ik laten afhangen van de inzichten die deze vormen van toezicht opleveren.

### **Verantwoordelijkheid en autonomie**

Naast de keuze in *Koers PO* voor de autonome school die achteraf verantwoording aflegt, is de afbakening van de autonomie volgens de Raad eveneens belangrijk. Dit leidt tot de volgende twee aanbevelingen.

### *7. Stel duidelijke grenzen aan de autonomie van scholen*

De raad stelt voor de algemene overheidsdoelen en ambities die voortkomen uit internationale afspraken samen te brengen in één doelstellingenkader dat bepalend is voor de reikwijdte van de autonomie van onderwijsinstellingen. Om te vermijden dat scholen overvraagd worden dient periodiek met het veld te worden afgesproken welke prioriteiten gesteld worden, welke resultaten verwacht worden en op welke termijn.

*Koers PO* geeft de ambities aan die het kabinet de komende jaren heeft ten aanzien van de verdere beleidsontwikkeling. Deze ambities zijn geconcretiseerd in het bij het beleidsplan gevoegde overzicht van beleidsacties. Deze acties zijn gericht op het scheppen van condities waaronder scholen,

schoolbesturen en de overheid de komende jaren de omslag kunnen maken naar meer ruimte, binnen duidelijke kaders en met heldere verantwoordingslijnen. Daarbij moet realisme worden betracht in de tijd die nodig is om dit alles te realiseren. Niet alles hoeft én kan tegelijk. Voorkomen moet worden dat scholen en schoolbesturen worden overbelast. Bij de verdere uitwerking van *Koers PO* is dat - ook in het overleg met het veld - een belangrijk uitgangspunt. Met dit uitgangspunt houd ik al rekening. Zo is duidelijk dat de invoering van lumpsum een grote krachtsinspanning vergt van scholen en schoolbesturen. Vandaar dat ik heb besloten de verandering van de gewichtenregeling niet gelijktijdig met de invoering van lumpsum te laten plaatsvinden. Ook de herziening van het Vervangingsfonds en het Participatiefonds wordt opgeschoven tot 2007 en de invoering van het onderwijsnummer in het primair onderwijs is niet eerder dan het schooljaar 2007/2008 aan de orde.

De kerndoelen vormen volgens de raad een belangrijke grens aan de autonomie van scholen. De raad benadrukt de wenselijkheid om het curriculum op te delen in een kerndeel en een differentieel deel, waarbij het kerndeel precieze voorschriften omvat en het differentieel deel veel ruimte biedt aan scholen voor een eigen invulling. Het onlangs met de Tweede Kamer besproken en breed ondersteunde voorstel voor herziene kerndoelen basisonderwijs is naar mijn oordeel hiermee in overstemming.

#### *8. Verhelder de rol van de lokale overheid en de wisselwerking met scholen*

De raad beveelt aan dat het rijk heldere keuzen moet maken ten aanzien van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van gemeenten op het gebied van onderwijs. De raad constateert dat terwijl de taken van gemeenten op het gebied van onderwijs omvangrijk zijn, het aan de benodigde bestuurlijke instrumenten ontbreekt. Hierbij wordt gewezen op de regierol van gemeenten bij het onderwijsachterstandenbeleid.

Naar aanleiding van deze constatering en aanbeveling dient opgemerkt te worden dat verheldering van de regierol van gemeenten ten aanzien van het jeugdbeleid reeds een ambitie van het kabinet is. In het kader van de operatie JONG (thema "gemeentelijke taken") wordt hieraan uitwerking gegeven. Op het terrein van het bestrijden van onderwijsachterstanden zijn onderscheiden taken van gemeenten en scholen verder aangescherpt, door aan gemeenten de regie over voor- en vroegschoolse educatie, schakelklassen en voortijdig schoolverlaten toe te delen (inclusief bijbehorende budgetten), en de verantwoordelijkheid voor taalbeleid primair bij de school te beleggen.

De raad stelt terecht de instrumentatie van zowel gemeenten als scholen aan de orde. Dat is niet per definitie een vraag naar regelgeving. In het voorbeeld van de ontwikkeling van brede scholen dat de raad aanhaalt is bekend dat gebrek aan geld om samenwerking te regisseren als grootste knelpunt wordt ervaren (Jaarbericht Brede Scholen, 2003). Hierin wordt voorzien door € 60 miljoen ESF 3 – middelen ter beschikking te stellen voor co-financiering van lokale coördinatie van 'dagarrangementen'.

Natuurlijk vergt lokale samenwerking goede afspraken tussen gemeente en betrokken instellingen. Daarbij wordt de landelijke sturing verlegd van sturen op processen (overleg) naar sturen op resultaat (bijvoorbeeld doelgroepbereik bij voor- en vroegschoolse educatie).

### **Doorlopende leerlijnen**

Op verzoek van OCW heeft de raad ook aandacht besteed aan de relatie tussen de koersdocumenten voor PO, VO en BVE. De raad concludeert dat de koersdocumenten uitgaan van dezelfde grondgedachten over de gewenste wijze van aansturing: deregulering en autonomievergroting. De koersdocumenten doen volgens de raad ook een goede eerste poging om het begrip doorlopende leerlijnen nader inhoud en vorm te geven. De raad merkt daarbij wel op dat veel van de beleidsacties die genoemd worden in het kader van doorlopende leerlijnen instrumenteel en vrij beperkt van aard zijn. Deze constatering leidt tot de laatste aanbeveling.

#### *9. Bevorder samenhang tussen onderwijssectoren*

Voor doorlopende leerlijnen is meer nodig dan een goed moment van overgang. Leerlijnen in verschillende sectoren dienen inhoudelijk op elkaar aan te sluiten, zo stelt de raad, te beginnen bij de kerndoelen. Het belang van inhoudelijke doorlopende leerlijnen onderschrijf ik. Om die reden heeft tijdens de ontwikkeling van de kerndoelen basisonderwijs afstemming plaatsgevonden met de werkzaamheden van de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming, die geadviseerd heeft over de kerndoelen voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs.

Ik hoop u hiermee voor dit moment voldoende te hebben geïnformeerd over de reactie op het advies van de Onderwijsraad.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

(Maria J.A. van der Hoeven)