

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

Den Haag
6 februari 2009

Ons kenmerk
JOZ/ 100755

Onderwerp
Maatschappelijke opdracht van de school

In juli 2008 heeft het SCP het rapport 'De school bestuurd' uitgebracht. Dit rapport gaat onder andere in op de vraag hoe ver volgens de schoolbesturen hun maatschappelijke verantwoordelijkheid reikt en in welke mate ze oog hebben voor maatschappelijk gewenste doelen (hoofdstuk 5 'Maatschappelijke taken en functies van de school'). Per brief van 28 november 2008 'De menselijke maat in het onderwijs' (2008-2009, 31135, nr. 16) is mede gereageerd op dit rapport. In aanvulling hierop heeft uw Kamer in de procedurevergadering van 15 januari j.l. verzocht om een aanvullende beleidsreactie waarin specifiek op hoofdstuk 5 van het SCP-rapport wordt ingegaan. Deze beleidsreactie treft u hierbij. Gezien de directe inhoudelijke relatie met het advies van Onderwijsraad 'Onderwijs en maatschappelijke verwachtingen' (2008-2009, 31 700 VIII, nr. 130) omvat deze brief tevens de beleidsreactie op dit advies. De oorspronkelijke bedoeling was om hierbij tevens de inventarisatie van de lespakketten voor scholen waaraan departementen financieel bijdragen, te betrekken. Aangezien uw Kamer heeft aangegeven de beleidsreactie op het rapport van het SCP uiterlijk 6 februari 2009 te willen ontvangen, is dit niet mogelijk. De inventarisatie van de lespakketten ontvangt uw Kamer daarom separaat dit voorjaar.

De school heeft een maatschappelijke opdracht

Uit het rapport van het SCP en het advies van de Onderwijsraad blijkt dat scholen voor primair-, voortgezet- en middelbaar beroepsonderwijs vinden dat zij een maatschappelijke opdracht hebben. Ze rekenen hiertoe taken als het opvoeden van leerlingen, de zorg voor veiligheid, het bijbrengen van waarden en normen, zorg voor leerlingen met leer- en gedragsproblemen of extra getalenteerde leerlingen, sociale samenhang en de aanpak van voortijdig schoolverlaten. Wel zijn er verschillen tussen schoolbesturen in de mate waarin zij (bereid zijn) gehoor (te) geven aan maatschappelijke opdrachten.

Ook wij erkennen de maatschappelijke functie van de school. Een school is geen eiland, maar maakt onderdeel uit van de samenleving. De leerlingen zijn steeds het uitgangspunt. Om hen toe te rusten voor een goede plek in de samenleving is het van groot belang dat een school niet alleen een kennisinstituut is, maar een instituut dat bijdraagt aan een brede vorming van kinderen en jongeren.

Die brede taak is dan ook vastgelegd in verschillende wetten, verankerd in het toezicht en krijgt vorm in de praktijk.

Het blijkt dat er onduidelijkheid is over wat de maatschappelijke functie precies omvat. Het gaat dan met name om de vraag of de taken die eruit voortvloeien als regulier of als extra moeten worden gezien. Uitgangspunt voor ons is dat kwalificeren en socialiseren de kernfuncties van het onderwijs zijn. In het debat over de maatschappelijke taken van de school passeert een veelheid van thema's de revue waarvan de indruk wordt gewekt dat ze een extra taak voor de scholen betekenen die aanvullend op deze kernfuncties is. Het gaat dan bijvoorbeeld om het bieden van extra zorg aan leerlingen die dat nodig hebben, het bevorderen van een veilig schoolklimaat of het bijdragen aan burgerschap. Naar onze mening vloeien deze taken rechtstreeks voort uit de verantwoordelijkheid van de school voor de kwalificatie- en socialisatie van de leerlingen. Zo komt de kwalificatiefunctie in gevaar als leerlingen met dyslexie geen begeleiding krijgen, als de school niet inzet op achterstandsbestrijding of de veiligheid van leerlingen en leraren niet kan waarborgen. Bovendien kunnen scholen hun socialisatiefunctie niet waarmaken als zij geen bijdrage leveren aan de ontwikkeling van burgerschap, sociale vaardigheden en waarden en normen. De maatschappelijke opdracht van de school is dus naar onze mening niet een taak die bovenop de kwalificatie- en socialisatiefunctie van het onderwijs komt, maar een functie die daar grotendeels binnen past. Dit wordt overigens onderschreven door beide rapporten: de meeste scholen geven aan dat zij vinden dat de hierboven genoemde taken tot hun reguliere takenpakket behoren.

De maatschappelijke opdracht kent zijn grenzen

Iedere school heeft een maatschappelijke opdracht. Dit betekent ons inziens echter niet dat scholen op alle vragen moeten inspelen die vanuit de samenleving op hen afkomen. Uit historisch onderzoek van de Onderwijsraad blijkt dat er, de afgelopen vijftig jaar overziend, steeds druk is uitgeoefend op scholen om hun taken te verbreden, maar dat deze druk vanaf de jaren negentig is toegenomen. Vanaf ongeveer 1990 ziet de Raad bovendien dat de neiging groeit om meer privégerelateerde problemen en onderwerpen (zoals het bevorderen van gezond gedrag en het signaleren seksueel misbruik) onder de aandacht van scholen te brengen. Verder zijn de verwachtingen steeds diverser geworden en soms zelfs tegenstrijdig. Het SCP constateert dat de vragen die uit de samenleving komen bovendien vaak bovenop het bestaande curriculum komen of een heel uitgebreide en specifieke invulling ervan betekenen.

Wij herkennen het beeld dat de samenleving steeds frequenter en indringender een beroep doet op scholen om maatschappelijke problemen aan te pakken en op te lossen. Terwijl de kerndoelen scholen juist veel ruimte bieden om bepaalde thema's of vraagstukken heel breed of juist smal in te vullen, is de maatschappelijke roep duidelijk hoorbaar om aan steeds weer andere thema's extra of heel specifieke aandacht te besteden. Dat blijkt ook uit het grote aantal lespakketten en lesbrieven dat scholen ongevraagd ontvangen. De optelsom van de maatschappelijke verwachtingen wordt dan zo groot dat scholen deze niet kunnen waarmaken. Scholen benadrukken zelf dan ook dat hun maatschappelijke functie niet onbegrensd is. Zij geven aan dat ouders meer verantwoordelijkheid voor hun kinderen moeten nemen, dat eventuele maatschappelijke tekorten niet op de school mogen worden

afgeschoven en dat zij niet alle problemen in de samenleving kunnen oplossen. Dat onderschrijven wij ten zeerste.

Kernvraag is dan natuurlijk waar de grenzen van de maatschappelijke opdracht liggen. Deze vraag is niet zo eenvoudig te beantwoorden. Naar onze mening zijn maatwerk en differentiatie hiervoor de sleutelwoorden. De maatschappelijke opdracht bestaat niet, in die zin dat het niet zo is dat er één maatschappelijke opdracht is die op gelijke wijze voor alle scholen geldt. Het past daarom niet om vanuit het rijk deze opdracht te bepalen zonder oog te hebben voor lokale of regionale verschillen, onderwijstype en samenstelling van de leerlingpopulatie. Scholen zijn zelf aan zet om, natuurlijk met inachtneming van hun wettelijke taken, de nadere invulling van hun maatschappelijke functie vorm te geven. Dit betekent nadrukkelijk dat scholen ervoor kunnen kiezen niet met een bepaald thema aan de slag te gaan en om hen toegezonden lespakketten niet te gebruiken. De Onderwijsraad doet in zijn advies concrete en praktische aanbevelingen om scholen hierbij te ondersteunen (zie hieronder).

Belang van visie, keuzes maken en maatwerk

Hoe de instellingen hun maatschappelijke opdracht vormgeven, behoort tot hun professionele ruimte. Juist bij de invulling van deze ruimte kan de verscheidenheid van opvattingen en overtuigingen tot uitdrukking komen. De Onderwijsraad onderscheidt daartoe de volgende hoofdpunten om scholen houvast te bieden om tot een gefundeerde en afgewogen invulling van de (grenzen van de) maatschappelijke opdracht te komen:

1. *De hoofdfuncties van een school dienen in alle gevallen behouden te blijven.* De uitvoering van maatschappelijke taken mag niet ten koste gaan van de kernfuncties kwalificeren en socialiseren. Wij onderschrijven dit volledig. In de kwaliteitsagenda's voor het primair-, voortgezet en beroepsonderwijs hebben wij dan ook gekozen voor een duidelijke focus op versterking van de basisvaardigheden van leerlingen. Dit vanuit de analyse dat we daarop teveel terrein verliezen, terwijl ze cruciaal zijn voor zowel de individuele ontwikkeling van leerlingen en studenten als de economische en sociale ontwikkeling van de samenleving.
2. *Scholen kiezen zelf hun visie en gebruiken deze in hun afweging bij het al dan niet aannemen van taken.* De Onderwijsraad benadrukt dat scholen de ruimte moeten hebben om zelf te bepalen hoe responsief zij zich opstellen tegenover nieuwe maatschappelijke taken. Wij vinden het van belang dat scholen dit bepalen in samenspraak met leraren en ouders. De Raad reikt scholen drie mogelijke modellen aan, namelijk de multifunctionele school die een brede maatschappelijke instelling is, de sobere school die zich focust op de kwalificerende en socialiserende functie en de netwerkschool die in feite een tussenvariant is. Wij willen hierbij nadrukkelijk aantekenen dat deze modellen onderdeel uitmaken van een continuüm en dat in de werkelijkheid het onderscheid tussen scholen nooit zo scherp zal zijn. Zo kan de keuze voor de minimale variant niet betekenen dat een school geen zorg of begeleiding biedt (vloeit rechtstreeks voort uit de kwalificatiefunctie) of geen zorgdraagt voor de voor- en naschoolse opvang (wettelijke verplichting). Een praktisch hulpmiddel vinden wij het door de Onderwijsraad opgestelde afwegingskader. Dit biedt scholen een kader waarbinnen zij de keuzes kunnen maken al dan niet met (nieuwe) maatschappelijke verwachtingen aan de slag te gaan. De wettelijke taken van het onderwijs staan daarbij niet ter discussie. In aanvulling

daarop is er echter veel ruimte voor eigen keuzes, passend bij de onderwijsvisie, de eigen schoolomgeving, de leerlingpopulatie, onderwijstype en de aanwezige mogelijkheden binnen en buiten de school.

3. *Waardeer en versterk de rol van de schoolleider als 'poortwachter'.* De schoolleiders zijn deskundig in het bepalen welke (hoeveelheid) taken de school aankan. Op basis van de in gezamenlijkheid geformuleerde visie kunnen zij ervoor kiezen om bepaalde zaken niet op te pakken. Scholen betrekken ouders, zodat duidelijk is wat ze van elkaar mogen verwachten.
4. *Handel als overheid probleemspecifiek en activeer andere probleemoplossers.* Wij erkennen dat de overheid een belangrijke rol kan en moet spelen bij het kanaliseren van de maatschappelijke druk op scholen. Dit betekent in ieder geval, zoals reeds aangegeven in onze reactie op het rapport van de Commissie Dijsselbloem (2007-2008, 31007, nr. 17), dat de overheid zelf zeer terughoudend moet zijn met nieuwe opdrachten aan het onderwijs. Ook zijn wij het ermee eens dat scholen niet alles zelf hoeven te doen. De school moet problemen signaleren, bijvoorbeeld als een leerling mogelijk slachtoffer is van kindermishandeling of zonder ontbijt op school verschijnt, maar hoeft ze niet alleen op te lossen. Het oplossen ervan is een zaak van het netwerk rondom de school. Vandaar dat wij bijvoorbeeld sterk investeren in 100% dekking van goed functionerende Zorg- en Adviesteams in alle onderwijssectoren, de ontwikkeling van brede scholen en de realisatie van combinatiefuncties brede school, sport en cultuur.

Tot slot

Scholen hebben een maatschappelijke opdracht, maar die is niet onbegrensd. Scholen kunnen en moeten niet aan alle maatschappelijke verwachtingen tegemoet komen. Om te voorkomen dat scholen overvraagd worden en hun hoofdfuncties onder druk komen te staan, is het van belang dat ze een visie op hun maatschappelijk opdracht ontwikkelen en duidelijke keuzes maken. Tevens is het van belang dat scholen voor de invulling van hun maatschappelijke opdracht samenwerken en afspraken maken met maatschappelijke organisaties op het gebied van onder andere zorg, welzijn, vrije tijd, veiligheid en arbeid. Door deze samenwerking kunnen scholen en maatschappelijke organisaties elkaar aanvullen en versterken en voorkomen dat hun hoofdfuncties in de knel komen. De Onderwijsraad heeft met zijn advies een goed bruikbaar hulpmiddel ontwikkeld. We beseffen echter dat het voor scholen soms moeilijk blijft om de druk uit samenleving en politiek te hanteren en te weerstaan. Graag gaan wij in gesprek met de sectororganisaties van het primair-, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs om te bezien in hoeverre wij scholen hierbij kunnen ondersteunen.

de staatssecretarissen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,