

**De onderwijsverzorging
in de toekomst**

40

1991

SDU uitgeverij, 's-Gravenhage 1991

4^e ex.

Bibliotheek Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Plein 1813 nr. 2 2514 JN 's-Gravenhage
Postbus 20004 2500 EA 's-Gravenhage
Telefoon 070 - 564100 toestel 4452/4454

**Wetenschappelijke Raad
voor het Regeringsbeleid**



CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Onderwijsverzorging

De onderwijsverzorging in de toekomst / Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. – 's-Gravenhage: SDU uitgeverij. – (Rapporten aan de regering ISSN 0169-6734 : 40)

ISBN 90-399-0155-4

NUGI 722

Trefw.: onderwijsverzorging; onderwijsvernieuwing; kwaliteitszorg; onderwijs-wetgeving

**Wetenschappelijke Raad
voor het Regeringsbeleid**



Aan de Minister-President
Minister van Algemene Zaken
De heer drs. R.F.M. Lubbers
Postbus 20001
2500 EA 's-Gravenhage

Kantooradres: Plein 1813, nr. 2
Postbus 20004
2500 EA 's-Gravenhage
Telefoon 070 - 3 564 600
Telefax 070 - 3 564 685

Uw brief

Ons kenmerk

Datum

901502/AN/SW

15 november 1991

Onderwerp

Doorkiesnummer

rapport nr. 40

070-3564467

De onderwijsverzorging in de toekomst

Hierbij zenden wij u het rapport 'De onderwijsverzorging in de toekomst'.

Bij brief van 15 november 1990 verzocht de regering aan de raad advies uit te brengen over de Wet op de onderwijsverzorging. De aanleiding tot deze adviesaanvraag is het expireren van de wet met ingang van 1 januari 1995.

De raad adviseert deze wet niet te verlengen. Het huidige wettelijke kader kan worden vervangen door een alternatief. Bij de keuze voor dit alternatief heeft de raad zich laten leiden door de wenselijkheid dat het systeem van onderwijsverzorging flexibeler wordt. In dat verband past de aanbeveling om de middelen voor schoolgerichte onderwijsverzorging aan de scholen voor primair en secundair onderwijs toe te kennen. Er zijn overgangsmaatregelen geboden om de continuïteit van de dienstverlening te waarborgen. Voorgesteld wordt het budget te verbreden tot een budget voor verzorging, nascholing, en innovatie.

Volgens de procedure die in de Instellingswet WRR is vastgelegd, ziet de raad graag het bericht van kennisneming door en de bevindingen van de Raad van Ministers tegemoet.

De voorzitter,

De secretaris,

Prof.dr. F.W. Rutten

Dr. A.P.N. Nauta

Inhoudsopgave

	Samenvatting	7
	Ten geleide	15
1.	Inleiding	19
2.	Een beschrijving van de onderwijsverzorging	25
3.	De Wet op de onderwijsverzorging	29
3.1	De periode voor de Wet op de onderwijsverzorging	29
3.2	Behoeftte aan wetgeving	30
3.3	Basisprincipes	31
3.4	De parlementaire behandeling	36
3.5	Mogelijkheden voor vereenvoudiging van de WOV	39
3.6	Het beroepsonderwijs en de onderwijsverzorging	41
3.7	De vraag naar de noodzaak van een wet op de onderwijsverzorging	45
4.	De invloed op de onderwijsverzorging van de centrale overheid en de gemeenten	49
4.1	Rijksinnovatiebeleid in brede zin	49
4.2	De aansturing binnen de WOV als innovatie-instrument van de rijksoverheid	52
4.3	Innovatiebeleid: een verschuiving richting school	55
4.4	De medefinanciering van schoolbegeleidingsdiensten door gemeentelijke overheden	59
5.	Het zichtbaar maken van kwaliteit	65
5.1	Inleiding	65
5.2	Meting en correctiefactoren	66
5.3	Openbaarmaking van schoolprestaties door het bevoegd gezag	68
5.4	Stappen in de richting van brede vergelijkbaarheid	71
5.5	De betrokkenheid van de onderwijsverzorging	75
6.	Vergelijking van de Wet op de onderwijsverzorging met een alternatief	77
6.1	Verlenging versus expiratie van de WOV	77
6.2	Toetsing aan de uitgangspunten voor de advisering	84
6.3	Toetsing aan de aandachtspunten	87
6.4	Conclusie	89
Bijlage I:	Tekst van de adviesaanvraag 'Evaluatie Onderwijsverzorging' van 15 november 1990	91
Bijlage II:	De voorzieningen voor onderwijsverzorging: een informatief overzicht	93

Samenvatting

Bij brief van 15 november 1990 verzocht de regering aan de raad advies uit te brengen over de Wet op de onderwijsverzorging (WOV).

De directe aanleiding tot deze adviesaanvraag is het expireren van deze wet met ingang van 1 januari 1995. De in de wet opgenomen horizonbepaling markeert dat ten tijde van de totstandkoming van de wet medio jaren tachtig de behoefte werd gevoeld om het gekozen wettelijk kader in een later stadium nader te bezien.

De vraag aan de WRR betreft de toekomstige wetgeving inzake de onderwijsverzorging. Het vraagstuk van het wettelijk kader dient te worden bezien tegen de achtergrond van een aantal algemene ontwikkelingen die zich op het terrein van het onderwijs voordoen (zie de adviesaanvraag die als Bijlage I bij dit rapport is opgenomen). Het gaat met name om vergroting van de autonomie van de scholen, een terughoudender opstelling van de rijksoverheid en de eigen koers van het beroepsonderwijs.

De adviesaanvraag aan de WRR laat ruimte voor een mogelijke verandering van de bestuurlijke structuur en de wetgeving op het gebied van de onderwijsverzorging.

Om een aantal redenen meent de raad dat een wezenlijke verandering van het juridische en bestuurlijke kader voor de onderwijsverzorging overweging verdient.

De raad heeft verlenging van de werkingsduur van de Wet op de onderwijsverzorging (WOV) vanaf 1 januari 1995 gesteld tegenover een alternatief, waarin de regelgeving sterk is beperkt, en waarin het geld voor schoolgerichte onderwijsverzorging rechtstreeks naar de scholen gaat. De school heeft dan een veel grotere vrijheid om in de behoefte aan verzorging te voorzien.

De raad concludeert dat zowel bij continuering van de WOV als bij het alternatieve model recht kan worden gedaan aan het eigen karakter van het beroeps-onderwijs door dit deel van het onderwijs ook bij de verzorging ruimte te laten voor een eigen beleid.

In het OESO-review 1990 (Review van het onderwijsbeleid in Nederland) is gesignaleerd dat de effectiviteit van de verzorgingsstructuur zou kunnen worden vergroot door bepaalde schotten weg te nemen die het werkgebied van de voorzieningen beperken. Meer in het algemeen gesproken bevat de WOV procedurele omslachtigheden die voor deregulering in aanmerking komen. De raad stelt een gestroomlijnde WOV tegenover een beleidsalternatief. Het alternatieve model kenmerkt zich door zo min mogelijk regulering en zoveel mogelijk keuzevrijheid voor (het bevoegd gezag van) de scholen. Zo kunnen de scholen optimaal gestalte geven aan hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en de vernieuwing van het onderwijs.

Stroomlijning van de WOV

Voor een evenwichtige vergelijking van het hieronder beschreven beleidsalternatief en de optie van verlenging van de WOV dient een aantal wijzigingen van de WOV in de verlengingsoptie te worden betrokken. Deze wijzigingen zijn ten dele erop gericht de keuzeruimte van scholen te vergroten.

Te denken valt onder meer aan:

- het buiten de reikwijdte van de WOV plaatsen van de onderwijsverzorging ten behoeve van het beroepsonderwijs;
- het toegankelijk maken van schoolbegeleidingsdiensten voor scholen voor voortgezet onderwijs; het toegankelijk maken van landelijke pedagogische centra voor scholen voor basisonderwijs en scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs;
- scholen de mogelijkheid bieden om bij een hogeschool in de eigen regio

- diensten op het gebied van de onderwijsverzorging te betrekken; tegelijkertijd krijgen de schoolbegeleidingsdiensten en de landelijke pedagogische centra de gelegenheid nascholing te verzorgen;
- het toegankelijk maken van de specifieke onderwijsverzorging voor groepen scholen;
 - het laten vervallen van de beperking van de leerplanontwikkeling tot modellen, zodat SLO ook producten kan maken die rechtstreeks bruikbaar zijn voor scholen;
 - vereenvoudigen van het declaratiesysteem voor de voorzieningen voor onderwijsverzorging.

Het beleidsalternatief bij expiratie van de WOV

Vanaf 1 januari 1995 zijn twee opties denkbaar: de werkingsduur van de WOV wordt verlengd, of de WOV expireert. Bij expiratie van de WOV ontstaat er ruimte voor een beleidsalternatief. Dit kan als volgt worden geconcretiseerd.

1. De rijksoverheid verstrekt in het kader van de bekostigingswetten inzake het basisonderwijs, het (voortgezet) speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs aan de scholen formatie-eenheden bedoeld voor schoolgerichte onderwijsverzorging. Externe besteding en interne besteding (binnen de school) zijn mogelijk. Ten behoeve van externe besteding dient het budget verzilverbaar te zijn. Het budget wordt aan scholen voor primair en secundair onderwijs toegekend, naar rato van het aantal leerlingen. Het bedrag per leerling hoeft niet voor alle soorten onderwijs gelijk te zijn. Denkbaar is dat voor het basisonderwijs, het (voortgezet) speciaal onderwijs, het voortgezet onderwijs en eventueel het (voltijd) middelbaar beroepsonderwijs verschillende bedragen per leerling worden vastgesteld. Scholen kunnen afspraken maken over gebundelde besteding van de middelen om versnippering tegen te gaan en de effectiviteit te vergroten.
2. Aan het budget voor onderwijsverzorging worden de zogenaamde vernieuwingsgelden voor het basisonderwijs, het (voortgezet) speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs toegevoegd. Deze middelen dienen op termijn te worden gecombineerd met het budget voor nascholing, tot een breed budget voor verzorging, nascholing en vernieuwing. Een dergelijk breed budget geeft betere mogelijkheden voor een optimale benutting van de financiële middelen door de scholen. Zo wordt bijvoorbeeld een betere afweging mogelijk tussen enerzijds nascholing en voortgezette scholing van docenten en anderzijds externe verzorgingsdiensten. Versnippering met als gevolg een minder effectieve aanwending van de gelden kan door deze verbreding van het budget worden vermeden. Uitgaande van de budgettaire middelen in de jaren 1991 tot en met 1995 heeft het gecombineerde budget voor de afzonderlijke scholen een reële betekenis.
3. Gemeentelijke overheden die ook na de expiratie van de WOV financieel aan de onderwijsverzorging willen bijdragen, kunnen onder meer aan een schoolbegeleidingsdienst middelen verstrekken, bijvoorbeeld gericht op bepaalde projecten. Het verdient aanbeveling dat dit in goed overleg met de schoolbesturen binnen de gemeente geschiedt, mede gelet op de doorberekingsregel. Met dien verstande hebben de gemeentelijke overheden directe en volledige invloed op de besteding van hun financiële bijdragen.
4. De voorzieningen voor schoolgerichte onderwijsverzorging kunnen een belangrijke functie behouden. Beperkingen in de keuzevrijheid van scholen bij het betrekken van onderwijsverzorging vallen weg. Indien scholen dat willen, bundelen zij hun verzoeken aan de regionaal en landelijk werkende instellingen. De pluriformiteit van het aanbod kan toenemen. Fusies, opsplitsingen en

onderlinge specialisatie van de huidige verzorgingsinstellingen kunnen tot die pluriformiteit bijdragen. Ook komt er ruimte voor de organisatie van interne onderwijsverzorging binnen scholen (of binnen groepen van scholen). Voorts kan bij de onderwijsverzorging gebruik worden gemaakt van het aanbod dat lerarenopleidingen kunnen ontwikkelen. Ook commerciële instellingen kunnen desgewenst bij de dienstverlening aan scholen worden betrokken.

De toenemende zelfstandigheid van scholen en een vergroting van de keuzevrijheid met betrekking tot de onderwijsverzorging vergen management van voldoende niveau. Aan de management-vaardigheden van de schooldirectie en het bevoegd gezag wordt in dit advies slechts terloops aandacht besteed.

5. Voor de continuïteit van de dienstverlening dienen gedurende een overgangsperiode maatregelen te worden getroffen. Indien in 1992 besluiten worden genomen over de toekomstige wijze van financiering van de onderwijsverzorging, dan zijn er ruim twee jaar beschikbaar voor oriëntatie op de nieuwe mogelijkheden.

Daarenboven bestaat er behoefte aan een langere overgangsperiode onder meer in verband met het voorkomen van wachtgeldproblemen. Daarvoor zijn diverse modaliteiten denkbaar, zoals het model dat onlangs voor de nascholing is ontworpen. Dit komt erop neer dat het budget, dat is geormerkt voor onderwijsverzorging, gedurende de overgangsperiode, ten minste voor een trapsgewijs afnemend gedeelte bij de bestaande instellingen dient te worden besteed. Voor de verzorging ten behoeve van het beroepsonderwijs zou gedurende deze overgangsperiode de bestedingsverplichting bij bestaande instellingen niet hoeven te gelden.

De WRR meent niet in detail over de inrichting van de overgangsfase te hoeven adviseren. Het is aan het ministerie van O&W om in overleg met het onderwijsveld en met de betrokken verzorgingsinstellingen passende modaliteiten te ontwikkelen. Daarbij zij aangetekend dat het lopende tijdvak voor de gemeentelijke subsidiëring van schoolbegeleidingsdiensten en voor de begeleidingsovereenkomsten tussen scholen en schoolbegeleidingsdiensten op 1 januari 1994 ten einde loopt.

6. De schoolgerichte verzorging wordt gefinancierd op basis van de effectieve vraag van de scholen. Dit geldt in de eerste plaats voor de diensten, zoals die door de schoolbegeleidingsdiensten aan de scholen worden aangeboden. Voor aanbodfinanciering van de schoolbegeleidingsdiensten door de centrale overheid bestaat in het beleidsalternatief onvoldoende aanleiding. Wel is te verwachten dat de lokale overheden bijdragen zullen blijven geven.

De werkzaamheden van de landelijke pedagogische centra hebben ten dele een schooloverstijgende betekenis. Dit geldt in nog sterkere mate voor de specifieke instellingen (CITO, SLO en SVO). Voor dit soort werk blijft aanbodfinanciering in de vorm van subsidie van de rijksoverheid het meest efficiënt, mede in het belang van de kwaliteitsbevordering en de innovatie.

De landelijke pedagogische centra zullen voor het grootste deel – zeg 60 à 70 procent – hun inkomsten moeten verwerven op basis van de koopkrachtige vraag van de scholen. Vanwege hun schooloverstijgende activiteiten (de denktankfunctie en de landelijke bijdrage aan innovatie, ontwikkeling en kwaliteit) is er reden om na expiratie van de WOV, ook los van de overgangsmaatregelen, aan de landelijke pedagogische centra een beperkte bodemfinanciering toe te kennen. Voor deze bodemfinanciering dienen vergelijkbare landelijke instellingen, die in de toekomst op soortgelijke titel aanspraak zouden kunnen maken op een bodemfinanciering, eveneens in aanmerking te komen.

7. De toetsontwikkeling, de leerplanontwikkeling en het onderzoek van het onderwijs blijven in het alternatieve model uit een oogpunt van doelmatigheid en uit oogpunt van kwaliteitsbeleid in hoofdzaak aanbodgefinancierd, dat wil zeggen dat zij grotendeels rechtstreeks door het ministerie van O&W zullen worden bekostigd.

De afstand tussen de specifieke instellingen en de scholen zou kunnen worden verkleind. Dit is te realiseren door deze instellingen – al dan niet tegen betaling of vouchers – toegankelijk te maken voor de verzoeken van groepen scholen, en door de taakuitoefening sterker te richten op de ondersteuning van de kwaliteitsbewaking.

Het toenemende belang van de kenbaarheid van de prestaties van scholen en van de bewaking van het eigen prestatieniveau door de scholen, zal leiden tot een taakverzwaring voor het CITO, onder meer als gevolg van een meer algemeen gebruik van de eindtoets basisonderwijs.

SLO kan door de voorgestelde toegankelijkheid voor groepen scholen en door opheffing van de beperking dat zij alleen modellen voor leerplannen kan aanbieden aan praktische betekenis voor de scholen winnen. Overigens is concentratie op de kerntaak, te weten leerplanontwikkeling van een hoog gehalte, aangewezen. Een op den duur te overwegen optie is het overhevelen van de leerplanontwikkeling naar de landelijke pedagogische centra, waarbij zowel de leerplanontwikkeling voor groepen scholen als de (model)leerplanontwikkeling voor de rijksoverheid op projectbasis, tegen betaling, geschiedt. Tussen deze centra kan dan een taakverdeling plaatsvinden, zoals thans in andere opzichten al in praktijk geschiedt. De inbreng van de vakdidactici in de onderscheiden disciplines dient gewaarborgd te blijven.

Wat de activiteiten op onderzoekgebied (SVO) betreft, wordt in dit advies het belang van onderzoek op het niveau van de scholen beklemtoond. Dit is mede van belang om beter inzicht te verkrijgen in de factoren die het niveau van de schoolprestaties bepalen, en om de kennis omtrent de effectiviteit van scholen te vergroten.

8. Budgettaire neutraliteit wat betreft de rijksbijdrage aan de onderwijsverzorging is uitgangspunt van dit advies. De vernieuwingsgelden dienen – in lijn met concentratie op kerntaken van de rijksoverheid, met name op wetgeving en generieke verstrekking van middelen voor innovatie – voor het overgrote deel aan de scholen te worden toegekend (zie hierboven onder de punten 1 en 2). Deze vernieuwingsgelden worden toegevoegd aan het verzorgingsbudget. Dit budget dient te zijner tijd te worden samengevoegd met het budget voor nascholing tot een budget voor onderwijsverzorging, nascholing en vernieuwing. De scholen krijgen aldus een bedrag dat voor hun beleid van reële betekenis is. Op het niveau van de school kan met behulp van dit brede budget een goede afweging van activiteiten ter handhaving en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs worden gemaakt. Voor dit verbrede budget dient in de bekostigingswetten een structureel bedrag te worden uitgetrokken. Incidentele financiering van innovatie, zoals in het verleden, is niet langer een passende vorm. Deze gelden worden aan de schoolbesturen verstrekt naar rato van het aantal leerlingen. Het bedrag per leerling hoeft voor de diverse schoolsoorten (basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs, en het beroepsonderwijs) niet gelijk te zijn. In de bekostigingswetgeving voor het basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs kan de wijze waarop het brede budget voor verzorging, nascholing en innovatie wordt besteed, worden opgenomen als onderwerp voor het schoolwerkplan. In de Wet medezeggenschap onderwijs kan ‘verzorging, nascholing en innovatie’ worden opgenomen als één van de bijzondere medezeggenschapsaangelegenheden.
9. De WOV expireert per 1 januari 1995. Een ‘zware’ wettelijke regeling voor de onderwijsverzorging, zoals de WOV, is niet noodzakelijk. Dit geldt met name indien voor het beleidsalternatief van de WRR wordt gekozen. De instellingen voor schoolgerichte onderwijsverzorging (schoolbegeleidingsdiensten en landelijke pedagogische centra) behoeven geen publiekrechtelijke regeling. Zij kunnen de privaatrechtelijke beheersvorm (stichting) behouden. De faciliteiten voor de scholen worden dan in de bekostigingswetten van het primair en secundair onderwijs geregeld. Ook voor de instellingen voor speci-

fieke onderwijsverzorging (CITO, SLO en SVO) is geen aparte wet nodig. Zij kunnen als privaatrechtelijke organisaties door het ministerie van O&W bekostigd worden (zoals vóór de WOV het geval was); de budgettaire verantwoording vindt dan plaats via posten van de O&W-begroting. Indien zulks in het kader van een geïntegreerd subsidiebeleid wenselijk wordt geacht, kan de (gedeeltelijke) aanbodfinanciering van de landelijke pedagogische centra en de aanbodfinanciering van de specifieke instellingen in enkele eenvoudige wettelijke bepalingen worden vastgelegd.

Overwegingen

In verband met de ontstaansgeschiedenis van de WOV is in de adviesaanvraag onder meer genoemd de overeenkomstige toepassing van artikel 23 van de Grondwet op de verzorgingsstructuur. In het alternatieve model is artikel 23 rechtstreeks van toepassing op de keuze van onderwijsverzorging door de school.

Wat betreft de aansturingsmogelijkheden door de centrale overheid in verband met het landelijk innovatiebeleid die een overweging hebben gevormd bij de totstandkoming van de WOV, is van belang dat het invoeren door de overheid van veranderingsprocessen in het onderwijs thans anders wordt beoordeeld dan in het verleden. Een ambitieus innovatiebeleid van de centrale overheid wordt vervangen door een voorwaardenscheppend beleid. De kerntaak van de centrale overheid bestaat in wetgeving en eventueel in voorbereidende experimenten. In deze beleidsbenadering past dat de rijksoverheid generieke faciliteiten voor de invoering van vernieuwingen aan de scholen verstrekt. Daarnaast wordt het belang van innovatie en kwaliteit tot uiting gebracht door subsidiëring van de specifieke instellingen en een deel van het werk van de landelijke pedagogische centra. De concentratie op kerntaken heeft mede consequenties voor de werkwijze en de personele bezetting ten departemente. Bij de ontstaansgeschiedenis van de WOV heeft het aanmerken van de onderwijsverzorging als basisvoorziening voor het onderwijs een belangrijke rol gespeeld. Dit begrip stamt uit de tijd van de Kaderwet specifiek welzijn. De raad is van mening dat de centrale overheid inderdaad is gehouden om te waarborgen dat scholen kunnen voorzien in hun behoeften aan onderwijsverzorging. Zulke waarborgen behoeven naar de mening van de raad echter niet de vorm te hebben van het beschikbaar stellen van personeel en gebouwen via aanbodfinanciering. De rijksoverheid kan ook volstaan met het verstrekken van middelen voor schoolgerichte onderwijsverzorging aan de scholen, in combinatie met aanbodfinanciering van schooloverstijgend werk van de landelijke pedagogische centra en de specifieke instellingen.

De raad heeft conform de adviesaanvraag ook aandacht besteed aan de samenwerking en afstemming tussen de instellingen op het gebied van de onderwijsverzorging. Natuurlijk is een zekere samenhang tussen de organisaties die onderwijsverzorging aanbieden, nodig. Dit is echter geen dwingend argument voor het bijeenhouden van de voorzieningen in één wettelijk kader. Denkbaar is dat deze organisaties een eigen verantwoordelijkheid voor de onderlinge afstemming dragen.

Een ander aspect betreft de gerichtheid op het probleemoplossend vermogen van de scholen. In het beleidsalternatief zijn scholen zelf verantwoordelijk voor de aansluiting van de dienstverlening op de behoeften van de school. De grotere flexibiliteit van het alternatieve model lijkt, in vergelijking met het wettelijk kader dat de WOV biedt, gunstig voor deze aansluiting.

Voorts zijn de benodigde garanties voor handhaving van de kwaliteit en de continuïteit van de dienstverlening van belang. De ervaringen van scholen met de bestaande instellingen zijn redelijk gunstig. Men kan stellen dat een redelijk werkend systeem in beginsel voor continuering in aanmerking komt, zij het met actualisering op onderdelen. In het alternatieve model ligt de nadruk niet op continuering van de status quo van de instellingen, maar op

Ten geleide

Bij brief van 15 november 1990 verzocht de regering de WRR advies uit te brengen over de Wet op de Onderwijsverzorging (WOV) ¹.

De directe aanleiding tot deze adviesaanvraag is het feit dat deze wet met ingang van 1 januari 1995 expireert. De in de wet opgenomen horizonbepaling geeft aan dat ten tijde van de totstandkoming van de wet medio jaren tachtig behoefte werd gevoeld om het gekozen wettelijke kader in een later stadium nader te bezien in het licht van inmiddels opgedane ervaringen en van mogelijke nieuwe ontwikkelingen.

Staatssecretaris Wallage stelde bij de behandeling van de begroting van O&W voor 1991 met betrekking tot de adviesaanvraag aan de WRR: 'Indien wij in de komende jaren geen knopen weten door te hakken, komt de WOV aan haar eind zonder dat er politieke en bestuurlijke helderheid is geschapen over het tijdperk na de WOV. En dat vind ik niet verantwoord. Het is niet verantwoord tegenover de mensen die werken in die sectoren en tegenover de maatschappelijke betekenis van de verzorging. Om die reden lijkt het mij verantwoord dat wij die aanvraag doen.' ².

De vorige adviesopdracht die met betrekking tot de onderwijsverzorging was verstrekt, was de opdracht aan de Taakgroep uitwerking programmavoorstel evaluatie onderwijsverzorging (TEVON). Inmiddels is de TEVON, na het uitbrengen van twee adviezen, en een derde rapport in december 1990, opgeheven. De informatie die door de TEVON was verzameld met het oog op verdere advisering, is voor de WRR toegankelijk gemaakt.

Voorafgaand aan de advisering door de TEVON had de commissie-Carpay in 1987 advies uitgebracht over een samenhangend programma van onderzoek met betrekking tot de evaluatie van de onderwijsverzorging.

De TEVON, ingesteld in 1988, kreeg tot opdracht een meerjarig samenhangend programma van evaluatie-activiteiten uit te werken, daarbij onder meer rekening houdend met het advies van de commissie-Carpay. De nadruk lag daarbij op advisering binnen het raam van de WOV.

Het stelsel van de WOV als zodanig stond niet ter discussie.

De adviesaanvraag aan de WRR daarentegen houdt verband met een mogelijke verandering van de bestuurlijke structuur en de wetgeving op het gebied van de onderwijsverzorging.

De vraag aan de WRR betreft de toekomstige wetgeving inzake de onderwijsverzorging. Het vraagstuk van het wettelijk kader dient te worden bezien tegen de achtergrond van een aantal algemene ontwikkelingen die zich op het terrein van het onderwijsbeleid voordoen. Het gaat met name om vergroting van de autonomie van de scholen, een terughoudender optreden van de rijksoverheid en een eigen koers voor het beroepsonderwijs.

De Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten, de OESO-Reviewers die in 1990 hebben gerapporteerd over het onderwijsbeleid in Nederland, en de Tijdelijke adviescommissie onderwijs en arbeidsmarkt hebben kritische kanttekeningen geplaatst bij de aansluiting tussen onderwijs en onderwijsverzorging. Een diepere doordenking van deze kanttekeningen tegen de achtergrond van de genoemde ontwikkelingen van het onderwijsbeleid vormt een belangrijk element van de adviesaanvraag. Daarbij dient onder meer te worden gelet op garanties voor handhaving van de kwaliteit en de continuïteit van de dienstverlening.

¹] Wet van 18 december 1986, Stb. 635.

²] Handelingen Tweede Kamer, 1990-1991, 7 november 1990.

De raad sluit aan bij het model van de zelfstandige school. Dit model berust op veronderstellingen die niet in dit rapport worden uitgewerkt, maar die in een ander kader ten principale nader dienen te worden gezien. Dit geldt ook voor de vraag naar de mogelijkheden van en de grenzen aan een verder toenemende zelfstandigheid van scholen. Behandeling van dit omvangrijke vraagstuk gaat echter het kader van de advisering over het wettelijke kader voor de onderwijsverzorging te buiten.

Opzet van het rapport

De opzet van dit rapport is als volgt. In hoofdstuk 1 wordt nader ingegaan op de adviesaanvraag en op de uitgangspunten voor de advisering. De tekst van de adviesaanvraag is opgenomen in Bijlage I.

Een summier beschrijving van de onderwijsverzorging is te vinden in Hoofdstuk 2. Daarbij behoort Bijlage II: een meer uitvoerig informatief overzicht met betrekking tot de voorzieningen voor onderwijsverzorging.

Hoofdstuk 3 en Hoofdstuk 4 betreffen het wettelijk kader voor de onderwijsverzorging. Hoofdstuk 3 gaat onder meer in op de basisprincipes achter de Wet op de onderwijsverzorging, de verzorging ten behoeve van het beroepsonderwijs, en de wenselijkheid van een aparte wet voor de onderwijsverzorging. Hoofdstuk 4 is gewijd aan de invloed van de rijksoverheid met name op het gebied van de innovatie, en de rol van de gemeenten.

In hoofdstuk 5 worden, in aansluiting op het beleid van de rijksoverheid gericht op de vergroting van de zelfstandigheid en verantwoordelijkheid van de scholen, suggesties gedaan voor het beter zichtbaar maken van de prestaties van scholen. Hiervan gaat een stimulans uit tot kwaliteitsverbetering. Scholen kunnen de vraag naar onderwijsverzorging daardoor beter formuleren.

Met de accentuering van het belang van het zicht op de feitelijke prestaties van scholen wordt de reikwijdte van het advies verbreed ten opzichte van de vraag naar het wettelijk kader voor de onderwijsverzorging. Ook wat de onderwijsvernieuwing betreft heeft dit advies een bredere strekking dan alleen de activiteiten binnen het kader van de WOV.

Het rapport wordt afgesloten met een balans van het huidige wettelijke kader, vergeleken met een beleidsalternatief (hfdst.6). In dit alternatieve model experimenteert het huidige wettelijk kader per 1 januari 1995, en wordt ruimte gemaakt voor pluriformiteit en aanpassing aan veranderende omstandigheden; in verband daarmee worden de middelen voor schoolgerichte onderwijsverzorging aan de scholen toegekend.

Ten tijde van de vaststelling van dit rapport bestond de projectgroep die het advies voorbereidde, uit:

mevrouw drs. S. Boef-van der Meulen (externe deskundige, werkzaam bij het Sociaal en cultureel planbureau), de heer mr. J.P.H. Donner, de heer drs. P. Den Hoed, de heer mr. F.J.P.M. Hoefnagel, de heer prof.dr. A.M.J. Kreukels, de heer dr. G.J. Kronjee, de heer mr. D.Q.R. Mulock Houwer (secretaris en lid van de Commissie voor sociaal en cultureel beleid van de WRR), de heer dr. A.P.N. Nauta, mevrouw M.J.H. Den Ouden-Dekkers (lid van de Commissie voor sociaal en cultureel beleid), de heer prof.dr. F.W. Rutten (projectvoorzitter), mevrouw mr.ir. N.A. Stegerhoek (projectsecretaris), en mevrouw drs. M.H.J. Van Wieringen-Wagenaar (lid van de Commissie voor sociaal en cultureel beleid en extern deskundige, werkzaam bij de dienst Onderwijs van de gemeente Den Haag).

In opdracht van de WRR heeft het Instituut voor Toegepaste Sociale wetenschappen (ITS) te Nijmegen ten behoeve van de voorbereiding van dit rapport aan de regering een inventarisatie uitgevoerd met betrekking tot de meting van prestaties van scholen.

Het verslag van de werkzaamheden uitgevoerd door het ITS, wordt afzonderlijk uitgebracht, met als titel 'Scholen toetsen op kwaliteit'.

De tekst van dit rapport aan de regering werd op 5 november 1991 door de raad vastgesteld.

De WRR dankt allen die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van dit rapport.

Inleiding

De onderwijsverzorgingsstructuur

Voor een goed begrip van dit hoofdstuk is hier zeer in het kort enige informatie over de onderwijsverzorgingsstructuur opgenomen¹. Een uitvoeriger beschrijving van de verzorgingsstructuur is te vinden in hoofdstuk 2 van dit rapport en in de daarbij behorende Bijlage II.

De verzorgingsstructuur omvat instellingen die het vermogen van scholen moeten versterken om problemen op te lossen die zij bij de verwezenlijking van hun doelstellingen ondervinden.

Verzorgingsinstellingen ontwikkelen en verbeteren bovendien op systematische wijze de kwaliteit van het onderwijs. De bijdrage van de instellingen bestaat uit dienstverlening op pedagogisch, didactisch, vakinhoudelijk, psychologisch en schoolorganisatorisch terrein, alsmede op het terrein van innovatie.

Op 1 januari 1987 is de Wet op de onderwijsverzorging van kracht geworden. De wet onderscheidt algemene verzorgingsinstellingen en specifieke verzorgingsinstellingen.

Algemene verzorgingsinstellingen verlenen diensten gericht op het bevorderen van het functioneren van de school als geheel.

Specifieke verzorgingsinstellingen verlenen diensten die betrekking hebben op het onderwijsonderzoek, de toetsontwikkeling en de leerplanontwikkeling. Tot de algemene verzorgingsinstellingen behoren de schoolbegeleidingsdiensten en de landelijke pedagogische centra.

Er zijn 64 schoolbegeleidingsdiensten. Zij verrichten hun werkzaamheden grotendeels op plaatselijk en regionaal niveau. Er zijn 5 landelijke diensten naar richting.

De taak van een schoolbegeleidingsdienst bestaat uit het ondersteunen van de school als geheel (de systeembegeleiding) en het ondersteunen van het lesgeven aan individuele leerlingen (de leerlingbegeleiding). Verder werken de diensten mee aan projecten van de landelijke pedagogische centra en/of van de specifieke verzorgingsinstellingen. Daarnaast kunnen zij meewerken aan het uitvoeren van nascholingsprogramma's van de initiële lerarenopleidingen.

Schoolbegeleidingsdiensten richten hun werkzaamheden primair op het basisonderwijs en op een aantal schooltypen van het speciaal onderwijs.

De dienstverlening voor het speciaal onderwijs omvat uitsluitend systeembegeleiding.

Er zijn drie landelijke pedagogische centra: het Algemeen Pedagogisch Studiecentrum, het Christelijk Pedagogisch Studiecentrum en het Katholiek Pedagogisch Centrum. De drie centra verrichten op landelijk niveau werkzaamheden op het gebied van begeleiding en ontwikkeling, advisering, informatieverstrekking en evaluatie voor het voortgezet onderwijs. Voorts verlenen zij diensten aan de lerarenopleidingen, hebben zij een speciale coördinerende taak bij de uitvoering van het landelijk onderwijsinnovatiebeleid en ondersteunen zij zo nodig de regionale en landelijke schoolbegeleidingsdiensten.

De centra leveren geen leerlingbegeleiding en richten zich het algemeen niet op scholen voor basisonderwijs en voor speciaal onderwijs.

Tot de specifieke verzorgingsinstellingen behoren het Instituut voor Onderzoek van het Onderwijs, het Instituut voor Toetsontwikkeling en het Instituut voor Leerplanontwikkeling. Het bestuur van de instituten bestaat uit vertegenwoordigers van de koepelorganisaties, deskundigen en waarnemers van de ministeries van Onderwijs en Wetenschappen en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

¹] Deze passage is grotendeels ontleend aan de brochure 'Het Koninkrijk der Nederlanden, Feiten en cijfers, Onderwijs en Wetenschappen', Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1990.

Het Instituut voor Onderzoek van het Onderwijs (SVO) heeft tot taak het bevorderen en coördineren van onderzoek ten dienste van het basis-, het voortgezet en het speciaal onderwijs en de lerarenopleidingen. Het instituut verricht zelf geen onderzoek, maar programmeert en subsidieert het onderwijs-onderzoek.

Het Instituut voor Toetsontwikkeling (CITO) heeft tot taak het ontwikkelen van toetsen voor het basis-, het voortgezet en het speciaal onderwijs en de lerarenopleidingen. Tevens omvat de taak van het instituut het op verzoek van de minister ontwikkelen van toetsen voor examens en het verlenen van aanvullende diensten in verband met examens. Tot de taak van CITO behoort voorts het bevorderen van de coördinatie op het terrein van de toetsontwikkeling.

Het Instituut voor Leerplanontwikkeling (SLO) heeft tot taak het ontwikkelen van onderwijsleerplannen en van modellen voor schoolwerkplannen voor het basis-, voortgezet en speciaal onderwijs en de lerarenopleidingen. De coördinatie op het terrein van de leerplanontwikkeling behoort ook tot de taak van SLO.

De adviesaanvraag

De adviesaanvraag aan de WRR betreft het wettelijk kader voor de onderwijsverzorging (zie Bijlage I). Aan het wettelijk kader ligt mede een bestuurlijke opvatting ten grondslag. Gevraagd wordt daarom om een in hoofdzaak juridisch en bestuurlijk advies. Daarmee is dit advies anders van aard dan een advies dat in eerste instantie een onderwijs-inhoudelijk karakter draagt, of een advies dat de effectiviteit van de afzonderlijke voorzieningen tot onderwerp heeft.

Aan de WRR is gevraagd om de benodigde afwegingen te maken in het licht van de ontstaansgeschiedenis van de WOV, waarbij de adviesaanvraag als aandachtspunten noemt:

- de toepassing van artikel 23 van de Grondwet;
 - de aansturingsmogelijkheden van de centrale overheid, met name op het gebied van innovatie;
 - de onderwijsverzorging als basisvoorziening.
- Tevens dient het advies rekening te houden met de benodigde garanties voor:
- de handhaving van kwaliteit van de dienstverlening;
 - de continuïteit van de dienstverlening;
 - de gerichtheid op de versterking van het probleemoplossend vermogen van scholen;
 - de samenwerking en afstemming tussen de instellingen.
- Verder met de bestaande situatie dat:
- de onderwijsverzorging uit de openbare kas wordt bekostigd;
 - commercialisering achterwege blijft.

In de adviesaanvraag wordt gerefereerd aan de rapporten van drie externe adviescommissies op onderwijsgebied: het advies Verantwoordelijkheid voor onderwijs van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten, het OESO-Review van het onderwijsbeleid in Nederland 1990, en het rapport van de Tijdelijke adviescommissie onderwijs en arbeidsmarkt (de Commissie-Rauwenhoff).

Het advies van de Toetsingscommissie betreft de discussienotitie *De school op weg naar 2000*². In de discussienotitie is een bestuursfilosofie met betrekking tot autonomievergroting van scholen neergelegd, en wordt voorgesteld het huidige systeem van declaratiebekostiging te vervangen door een lump-sum systeem. Bedoeling van deze notitie was, een 'ideaalbeeld' te schetsen van een autonome school voor basisonderwijs of voortgezet onderwijs, die in veel mindere mate dan thans aan wettelijke regels gebonden is en die zelf verant-

^{2]} Discussienotitie *De school op weg naar 2000*. Een bestuursfilosofie voor de negentiger jaren, Ministerie van O&W, 1988.

woordelijk is voor de wijze van besteding van een als totaalbedrag uit te keren financiering van overheidswege.

Tegenover de traditionele vormen van onderwijsregelgeving stelt de notitie De school op weg naar 2000 een tweeledig alternatief:

1. Bijkomende waarborgen voor deugdelijk onderwijs (eindtermen, kwaliteitsonderzoek, bekostigings sancties).
2. Lump-sum bekostiging met vergroting op instellingsniveau van de zelfstandigheid bij en eigen verantwoordelijkheid voor het personeelsbeleid.

Over de onderwijsverzorging stelt de Tbetsingscommissie dat op dit moment onvoldoende zekerheid is te verkrijgen of de bestaande verzorgingsstructuur (Wet op de onderwijsverzorging) voldoende berekend is op de eisen die een veranderingsproces, gericht op grotere verantwoordelijkheid van scholen, stelt.

Het OESO-Review gaat expliciet in op de onderwijsverzorging, waarbij naast verdiensten ook een aantal manco's van het systeem onderkend worden.

De Commissie-Rauwenhoff beklemtoont vooral het belang van een medeverantwoordelijkheid van het bedrijfsleven voor het beroepsonderwijs.

De gemeenschappelijke teneur van de uitspraken in deze rapporten over de onderwijsverzorging is, dat de effectiviteit kan worden vergroot door een verbetering van de aansluiting van de onderwijsverzorging bij de behoeften van scholen.

Gehanteerde uitgangspunten

De aard van de materie die in de adviesaanvraag aan de orde wordt gesteld, vereist dat van te voren een bepaalde invalshoek wordt gekozen. Zo heeft de Taakgroep uitwerking programmavoorstel evaluatie onderwijsverzorging (TEVON) zich vooral gericht op de doelmatige en efficiënte afstemming tussen vraag en aanbod. De Taakgroep had zich voorgenomen om de vraag te toetsen in hoeverre de WOV als samenwerkingsverband een meerwaarde opleverde. Daartoe was het nodig allereerst het werk van de afzonderlijke instellingen te beoordelen, bijvoorbeeld in de vorm van een procesevaluatie. Met de procesevaluatie zou worden gepoogd een antwoord te vinden op de vraag hoe de activiteiten van de dienstverlenende instellingen tot stand komen, en op de vraag naar de efficiëntie van het werk en de doorwerking van de onderwijsverzorging in het onderwijs. Vervolgens zou de aandacht worden gericht op de beoordeling van samenwerkingspatronen van onderwijsverzorgingsinstellingen met elkaar, de overheid, het onderwijsveld en andere betrokkenen. De aandacht ging uit naar het handelen van de instellingen en de doelgerichtheid ervan. Men kan zich bij een dergelijke probleemstelling voor een groot deel door de empirie laten leiden.

De bestuurlijke vragen die aan de WRR gesteld zijn omtrent het wettelijk kader voor de onderwijsverzorging vereisen, dat een visie wordt ontwikkeld waarin de verschillende elementen in onderling verband worden geplaatst, en dat in het licht daarvan de uitgangspunten worden geformuleerd op grond waarvan het huidige wettelijke kader voor de onderwijsverzorging kan worden beoordeeld, en op grond waarvan voorstellen voor verandering kunnen worden geëvalueerd.

De uitgangspunten die de WRR bij de advisering heeft gehanteerd worden hier beknopt beschreven; een nadere toelichting hierop wordt gegeven in hoofdstuk 6.

- Er bestaat blijvend behoefte aan een zekere externe ondersteuning van scholen, zij het dat de behoefte sterk kan verschillen per school en schoolsoort.
- Het is gewenst consistentie binnen het onderwijsbeleid te betrachten. De gekozen hoofdlijnen van de bestuurlijke benadering (meer autonomie voor scholen, minder regulering van de 'input', meer aandacht voor de 'output', en minder centralistische innovatie) dienen ook door te werken naar het deelterrein van de onderwijsverzorging. Wat het innovatiebeleid betreft impliceert dit dat de centrale overheid zich beperkt tot strategische beleidsvorming met name via wetgeving en eventueel via voorbereidende experimenten; voor het overige past decentralisatie van de innovatie-activiteiten.

- Het is gewenst stimulansen te geven aan de handhaving en verbetering van de kwaliteit, in de zin van de 'output' van het onderwijs (de prestaties van scholen). Ter bevordering van de kwaliteit acht de raad een beter zicht op de 'output' van scholen wenselijk.
Hiervan gaat een activerende werking uit op de vraag naar onderwijsverzorging. Accentuering van de kwaliteit op het niveau van de scholen past bij de hoofdlijnen van het onderwijsbeleid.
- De keuzen en beslissingsmogelijkheden dienen zo veel mogelijk bij het decentrale niveau, i.c. de school, gelegd te worden. Hiermee wordt gekozen voor deregulering en pluriformiteit, en wordt aangesloten bij het terughoudender optreden van de centrale overheid dat in de adviesaanvraag als beleidsoriëntatie is vermeld.

De WRR gaat ervan uit dat het algemeen-toegankelijke karakter van de facilitering van de onderwijsverzorging behouden dient te blijven. De invulling van het begrip kwaliteit mag niet worden beperkt tot het opheffen van leerachterstanden en het begeleiden van leerlingen met leermoeilijkheden.

Deze activiteiten kennen een eigen facilitering: de achterstandsformatie gerelateerd aan de leerlinggewichten³, het onderwijsvoorrangsbeleid c.q. de sociale vernieuwing, en de extra faciliteiten voor het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs in vergelijking met het gewone onderwijs.

In beginsel dienen alle scholen voor primair en secundair onderwijs naar rato van het aantal leerlingen faciliteiten voor 'algemene' onderwijsverzorging te ontvangen.

Het karakter van het advies

De WRR beziet de wettelijke en bestuurlijke vormgeving van de verzorgingsstructuur in het licht van een gewijzigde bestuurlijke context. De wijzigingen vloeien voort uit ontwikkelingen en intenties op het gebied van het onderwijsbeleid, zoals het beleid gericht op de vergroting van de zelfstandigheid en verantwoordelijkheid van scholen.

Om zicht te krijgen op het vraagstuk van het wettelijk kader voor de onderwijsverzorging in de toekomst, dienen onder meer de volgende vragen te worden bezien:

- dient de centrale overheid waarborgen te scheppen dat scholen (op een sober niveau) kunnen voorzien in hun behoefte aan onderwijsverzorging?
Zoals nader zal worden toegelicht is het antwoord van de raad hierop bevestigend. Hiervan uitgaande zijn de volgende vragen relevant:
- dient de huidige aanbodfinanciering van de verzorgingsinstellingen te worden gecontinueerd dan wel grotendeels te worden vervangen door financiering vanuit de vraagzijde, i.c. de scholen;
- welke consequenties dienen te worden verbonden aan de overgang van een ambitieus innovatiebeleid van de centrale overheid naar een terughoudende opstelling, waarbij de centrale overheid zich – middels wetgeving en generieke faciliteiten – concentreert op de bevordering van een gunstig klimaat voor innovatie door de scholen;
- hoe dient de aanneming, ten tijde van de totstandkoming van de WOV gedaan, dat onderwijsverzorging een basisvoorziening is, in de toekomst beleidsmatig te worden vertaald: in hoeverre dient de centrale overheid daarvoor fysieke voorzieningen in stand te blijven houden c.q. in hoeverre kan met het verstrekken van faciliteiten door de overheid aan de scholen worden volstaan;
- welke vrije beleidsmarge dienen de scholen te krijgen voor de keuze tussen intern en extern georganiseerde begeleiding;
- wat is de toekomstige rol van de gemeenten bij de onderwijsverzorging;
- is de beschermende werking van de WOV jegens de bestaande instellingen

^{3]} Zie voor de omschrijving van de leerlinggewichten artikel 6 van het Formatiebesluit WBO (Besluit van 20 juni 1985, Stb. 337).

- gewenst, of dient voor de scholen ook een beroep op andere deskundigen of op nieuwe organisaties, waaronder ook commerciële organisaties, mogelijk te zijn;
- is de reikwijdte van de WOV adequaat (te denken valt aan het beroepsonderwijs, en aan bepaalde soorten speciaal onderwijs);
 - bestaat de noodzaak de voorzieningen voor algemene en specifieke onderwijsverzorging, zoals thans, binnen één wettelijk kader te regelen; in hoeverre is het wenselijk in de toekomst de onderscheiden faciliteiten en instellingen op het gebied van de onderwijsverzorging in de wetgeving te regelen;
 - hoe kunnen de continuïteit en de kwaliteit van de verzorgingsactiviteiten worden gewaarborgd, indien de WOV niet wordt verlengd; in hoeverre is er behoefte aan overgangsregelingen?

Gezien de vragen die aan de orde zijn, is het advies in de eerste plaats overwegend juridisch en bestuurlijk van aard. Voorts treedt de raad niet in bijzonderheden, maar beperkt zich tot het aangeven van hoofdlijnen.

Nadere uitwerking zal nodig zijn, in overleg met scholen en WOV-instellingen, onder meer op het punt van de gevolgen in de personele sfeer van een verandering van het wettelijk kader voor de onderwijsverzorging.

Gezien het generale en bestuurlijke karakter vormt noch empirisch onderzoek noch een evaluatie van de afzonderlijke voorzieningen de kern van advies. Wel is uiteraard gebruik gemaakt van de beschikbare informatie over de onderwijsverzorgingsstructuur.

Er zijn onderwerpen die onderdeel vormen van de problematiek van de onderwijsverzorging, of die daar zijdelings mee verbonden zijn, maar die geen plaats in dit advies krijgen.

Ten eerste zal niet aan de orde komen: de inhoud van het werk van de instellingen voor onderwijsverzorging en de inhoud van hun 'produkt'.

In de tweede plaats zal de raad geen aandacht schenken aan vraagstukken van personele en rechtspositionele aard in het onderwijs. In de situatie van grotere schoolautonomie zullen bevoegd gezag en schooldirectie meer armslag krijgen ten aanzien van de formatie en van de mogelijkheden voor een eigen personeelsbeleid. Ontwikkelingen in die richting zijn onder meer gaande in het primair onderwijs: invoering van het formatiebudgetsysteem, met als perspectief lump-sum financiering. Meer algemeen behoort bij de ontwikkeling van zelfstandige scholen versterking van het management van de school. Aan dit wezenlijke punt wordt in dit advies slechts terloops aandacht besteed.

In de derde en vierde plaats moeten het onderwijsachterstandsbeleid en de in- en uitstroom naar en van het speciaal onderwijs worden genoemd. Het opheffen van leerachterstanden en het begeleiden van leerlingen met leerproblemen zijn beide onderwerpen die inhoudelijk te maken hebben met de onderwijsverzorging. Om aan het belang van deze onderwerpen recht te doen zou echter aparte en uitvoerige studie nodig zijn.

In dit rapport wordt de optie van verlenging van de werkingsduur van de WOV (mogelijk in gewijzigde vorm) na 1 januari 1995 vergeleken met een concreet beleidsalternatief. Dit alternatief kenmerkt zich door ruimte voor pluriformiteit en flexibiliteit en een minimum aan centrale sturing en regulering.

De WRR ziet het in de eerste plaats als zijn taak de voor- en nadelen te schetsen van continuering van de WOV versus het pluriforme alternatief.

Voor een evenwichtige vergelijking is nodig dat met de mogelijkheid van amendementen van de WOV rekening wordt gehouden. Er zijn aanwijzingen dat de WOV op onderdelen onbedoeld als een keurslijf werkt.

Er bestaat een scala van mogelijkheden lopend van de WOV in zijn huidige vorm, via een gewijzigde WOV, naar het beschreven pluriforme alternatief tot het uiterste, waar de rijksoverheid afziet van iedere bemoeienis met de onderwijsverzorging.

In dit rapport staat de vergelijking tussen de verlengingsoptie en het beleids-

alternatief bij expiratie van de WOV voorop; vervolgens geeft de WRR zijn eigen voorkeur aan.

Daarbij gaat het niet om een zwart-wit keuze tussen verlenging van de huidige aparte wetgeving voor de onderwijsverzorging, of een situatie waarin de onderwijsverzorging geheel niet in de regelgeving voorkomt. De wenselijkheid van een goede verankering van de onderwijsverzorging staat niet ter discussie. Op het gebied van de wetgeving dient een evenwicht te worden gezocht voor meer ruimte voor de eigen verantwoordelijkheden van scholen, maatschappelijke organisaties en lagere overheden enerzijds en de kerntaken van de centrale overheid anderzijds.

Kernvragen

Dit rapport behandelt blijkens het bovenstaande twee kernvragen.

1. Wat zijn de voor- en nadelen van een – eventueel gewijzigde – WOV, vergeleken met een alternatief gekenmerkt door pluriformiteit en flexibiliteit, en door verstrekking van middelen voor de schoolgerichte onderwijsverzorging en verwante activiteiten aan het bevoegd gezag van scholen?
2. Welke stappen kunnen worden gezet om de feitelijke kwaliteit (de toegevoegde waarde) van scholen beter zichtbaar te maken met het oog op de handhaving en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs?

Een beschrijving van de onderwijsverzorging

2

De onderwijsverzorgingsstructuur

Het bestaande wettelijk kader voor de onderwijsverzorging kwam tot stand per 1 januari 1987.

De onderwijsverzorging beoogt een bijdrage te leveren aan de handhaving en verbetering van de deugdelijkheid van het onderwijs, aldus artikel 2 lid 1 van de Wet op de onderwijsverzorging (WOV).

Er is sprake van twee componenten. De ene component, de algemene onderwijsverzorging, is direct gericht op de bevordering van het functioneren van de school als geheel.

De andere component, de specifieke onderwijsverzorging, is gericht op het systematisch ontwikkelen en verbeteren van het onderwijs, en omvat onderzoek, toetsontwikkeling en leerplanontwikkeling.

Onderwijsverzorging is: datgene wat in de Wet op de onderwijsverzorging is geregeld inzake het stelsel van voorzieningen ten dienste van het onderwijs (artikel 1 van de WOVI).

Het ging bij de invoering van de Wet op de onderwijsverzorging vooral om de versterking van het vermogen van de scholen tot het oplossen van de kleinere problemen van alledag die zich voordoen in de klas en in de school. Daarnaast moest het vermogen van scholen tot het realiseren van meer fundamentele aanpassingen en veranderingen die nodig zijn binnen de klas en in de school, worden versterkt ¹.

De onderwijsverzorging had ten tijde van de invoering van de WOVI al een voor­ geschiedenis (zie paragraaf 3.1). In de periode vóór de WOVI werden de voor­ zieningen voor onderwijsverzorging bekostigd door middel van subsidies. Voor de schoolbegeleidingsdiensten en de landelijke pedagogische centra bestond een rijkssubsidieregeling. Ook de specifieke instellingen werden door de rijksover­ heid gesubsidieerd.

De onderwijsverzorgingsstructuur kent drie soorten voorzieningen:

- schoolbegeleidingsdiensten (59 regionale diensten ² en 5 landelijke diensten naar richting ³), die ondersteuning bieden aan scholen voor basisonderwijs en aan scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs;
- een drietal landelijke pedagogische centra (één algemeen centrum, het Algemeen Pedagogisch Studiecentrum, één protestants-christelijk centrum, het Christelijk Pedagogisch Studiecentrum, en één katholiek centrum, het Katholiek Pedagogisch Studiecentrum), die vooral ondersteuning bieden aan scholen voor voortgezet onderwijs (ten dele in de sfeer van het lager en middelbaar beroepsonderwijs) en verder aan schoolbegeleidingsdiensten en aan lera­ renopleidingen; de landelijke pedagogische centra vervullen voorts een coördi­ nerende functie bij het volwassenenonderwijs;
- een drietal specifieke (gespecialiseerde) landelijke instellingen: het Instituut voor onderzoek van het onderwijs (SVO), het Instituut voor toetsontwikkeling (CITO) en het Instituut voor leerplanontwikkeling (SLO).

^{1]} Aldus de Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wet op de onderwijsverzorging, TK, 1984-1985, 18 770, nrs. 1-3, blz. 77-78.

^{2]} De regio's worden bij ministeriële regeling vastgesteld (artikel 24 lid 1 van de WOVI).

^{3]} De landelijke schoolbegeleidingsdiensten naar richting zijn:

- Het Ds. G.H. Kerstenonderwijscentrum te Veenendaal;
- De Landelijk Protestants Christelijke Schoolbegeleidingsdienst Centraal Nederland te Nunspeet;
- De Landelijke Schoolbegeleidingsdienst voor het Vrije Schoolonderwijs te Driebergen;
- De Stichting Gereformeerd Schoolonderwijs te Ridderkerk;
- De Stichting Gereformeerd Pedagogisch Centrum te Wezep.

- Omgerekend in voltijd-equivalenten bedraagt de personele omvang:
- van de schoolbegeleidingsdiensten: ongeveer 2.345,
 - van de landelijke pedagogische centra: ongeveer 430,
 - van de specifieke instellingen: ongeveer 570.
- In totaal bedraagt de personele omvang van de onderwijsverzorging ongeveer 3.345 voltijd-equivalenten.

De Wet op de onderwijsverzorging maakt het mogelijk om perifere instituten te erkennen. Een perifeer instituut houdt zich, met een andersoortige doelstelling, gedeeltelijk bezig met aspecten van de onderwijsverzorging. Deze instituten zijn niet in de Wet op de onderwijsverzorging geregeld. Zij behoren niet tot de verzorgingsstructuur. Wel is een regeling getroffen voor de wijze waarop zij met de verzorgingsinstellingen kunnen samenwerken ⁴.

Het innovatiebeleid

De Wet op de onderwijsverzorging geeft bepalingen voor een procedure voor het opstellen en voeren van onderwijsinnovatiebeleid door de minister van Onderwijs en Wetenschappen.

Deze procedure omvat de aansturing van de rijksfunctie van alle voorzieningen voor onderwijsverzorging door de minister, en – daaraan voorafgaand – het opstellen van uitvoeringsplannen in het kader van het vastgestelde landelijke innovatiebeleid door één of meer instellingen voor onderwijsverzorging.

De aansturing van de rijksfunctie geschiedt jaarlijks door middel van programmeringsvoorschriften voor de verzorgingsinstellingen.

Voor de schoolbegeleidingsdiensten maakt dit overheidsgestuurde gedeelte maximaal 30 procent van de activiteiten uit. Voor de landelijke pedagogische centra en de specifieke instellingen maakt dit gedeelte maximaal 50 procent van de activiteiten uit; in de praktijk is dit ongeveer 40 procent.

De inhoudelijke bemoeienis van de minister van Onderwijs en Wetenschappen met het werk van de drie landelijke pedagogische centra en de drie specifieke instellingen is dus relatief sterk in vergelijking met de inhoudelijke bemoeienis met de schoolbegeleidingsdiensten.

Los van het landelijk onderwijsinnovatiebeleid staat de zogenaamde additionele financiering, die in het kader van de Wet op de onderwijsverzorging (artikel 73 e.v. van de WOV) plaatsvindt.

Het gaat om aanvullende toekenning door de minister van Onderwijs en Wetenschappen van faciliteiten voor bepaalde activiteiten, die buiten het landelijk innovatiebeleid vallen.

Daarnaast worden – buiten het kader van de WOV – nog projectgebonden innovatiesubsidies aan scholen en instellingen verstrekt.

Functionies, diensten en inkomsten

De bekostiging van de onderwijsverzorging uit de openbare kas geschiedt ten behoeve van de uitvoering van drie wettelijk omschreven functies (artikel 3 van de WOV):

- a. de veldfunctie: het verlenen van diensten aan het onderwijs, voornamelijk aan scholen;
- b. de overheidsfunctie: het adviseren over het landelijke onderwijsinnovatiebeleid en het meewerken aan de uitvoering daarvan;

⁴] Instellingen die inmiddels erkend zijn als perifeer instituut:

1. Het landelijk Ondersteuningsinstituut Kunstzinnige Vorming (LOKV) te Utrecht (erkend in juli 1989);
2. Het Landelijk Centrum Gezondheidsvoorlichting en -opvoeding (LCGVO) te Utrecht (erkend in april 1991);
3. De Stichting Kunstzinnige Vorming Groningen, te Groningen (erkend in september 1991);
4. De Stichting Kunstzinnige Vorming Den Helder e.o. te Den Helder (erkend in september 1991).

- c. de eigen ontwikkelingsfunctie: het ten dienste van de functies a) en b) versterken van de eigen deskundigheid en het bevorderen van een eigen ontwikkelingsbeleid.
- De verdeling over deze functies van de uit de openbare kas bekostigde activiteiten van de voorzieningen is wettelijk voorgeschreven.
- Voor de schoolbegeleidingsdiensten is dit respectievelijk: ten minste 60 procent, ten hoogste 30 procent en ten hoogste 10 procent.
- Voor de landelijke pedagogische centra en de specifieke instellingen is dit respectievelijk: ten minste 40 procent, ten hoogste 50 procent en ten hoogste 20 procent.

De dienstverlening vindt grotendeels plaats aan scholen, op verzoek van die scholen (de vraaggerichtheid van de onderwijsverzorging). Scholen zijn niet verplicht om onderwijsverzorging te ontvangen.

De dienstverlening aan scholen is voor die scholen gratis.

De schoolbegeleidingsdiensten en de landelijke pedagogische centra leveren diensten aan scholen zoals:

- de begeleiding van de school bij het formuleren van schooldoelstellingen en de evaluatie van onderwijsleerprocessen,
- ondersteuning van het schoolteam, en begeleiding van leerkrachten bij het scheppen van nieuwe leersituaties,
- begeleiding van leerkrachten op basisscholen bij het omgaan met leerlingen met leerproblemen (de zogenaamde leerlingbegeleiding, door de schoolbegeleidingsdiensten).

Verder behoren tot de onderwijsverzorging aan scholen:

- het bieden van hulp bij het oplossen van problemen die zich op de school voordoen,
- het bieden van ondersteuning bij veranderingsprocessen op het gebied van de onderwijsinhoud en de schoolorganisatie.

De betrokken disciplines zijn opgesomd in artikel 2 lid 1 van de WOV. Het gaat om dienstverlening op pedagogisch, didactisch, vakinhoudelijk, psychologisch, schoolorganisatorisch en veranderingskundig terrein.

De verzorgingsstructuur wordt voornamelijk door de rijksoverheid bekostigd, waar het gaat om de landelijke instellingen. De schoolbegeleidingsdiensten ontvangen van de centrale overheid en van de lagere overheden financiële bijdragen van ongeveer gelijke omvang.

Het bedrag van de financiering van de verzorgingsvoorzieningen door het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen ligt in de orde van grootte van f 190 miljoen per jaar.

Daarvan gaat f 82 miljoen naar de schoolbegeleidingsdiensten, f 41 miljoen naar de landelijke pedagogische centra, en f 67 miljoen naar de specifieke instellingen ⁵.

Daarnaast verstrekt het ministerie van O&W in verband met innovatie en nascholing subsidies aan het primair en secundair onderwijs. In totaal is voor 1991 voor verzorging, innovatie en nascholing ongeveer f 384 miljoen begroot ⁶.

^{5]} Begroting O&W voor 1991, TK, 1990-1991, 21 800, hoofdstuk VIII, nr. 2, blz. 212-213.

Voor 1992 zijn deze bedragen: f 85 miljoen respectievelijk f 36 en f 65 miljoen (Begroting O&W voor 1992, TK, 1991-1992, 22 300 hoofdstuk VIII, nr. 2, blz. 279-280).

^{6]} Dit bedrag bestaat uit de posten:

– nascholing in technologieën	f 82 miljoen
– sectorvorming en vernieuwing MBO	f 10 miljoen
– vernieuwingsactiviteiten	f 61 miljoen
– instellingssubsidies WOV	f 190 miljoen
– nascholing	<u>f 41 miljoen</u>
Totaal	f 384 miljoen.

Deze bedragen zijn ontleend aan de begroting van O&W voor 1991, TK, 1990-1991, 21 800, hoofdstuk VIII, nr. 2; zie ook par. 4.1.

De WOV geeft de mogelijkheid dat gemeentelijke overheden subsidie verstrekken aan schoolbegeleidingsdiensten. Het totaalbedrag aan subsidies die door gemeentelijke overheden aan de schoolbegeleidingsdiensten worden verstrekt, is ongeveer gelijk aan de rijksbijdrage aan die regionale diensten (in de orde van grootte van 80 miljoen per jaar).

In tegenstelling tot de rijksbijdrage zijn de gemeentelijke bijdragen echter in beginsel facultatief. Zij behoren tot de autonome financiële en beleidsruimte van de gemeentelijke overheid.

De mede-financiering van schoolbegeleidingsdiensten door de gemeentelijke overheden heeft gevolgen in het geval dat subsidiërende gemeentebesturen ontslaguitkeringskosten veroorzaken die hoger zijn dan de vaste jaarlijkse bijdrage aan de uitkeringskosten die de gemeenten betalen. In dat geval betalen zij een bijdrage die evenredig is aan de kosten van de wachtgelduitkeringen. De regeling is te vinden in het Uitvoeringsbesluit behorend bij de Wet op de onderwijsverzorging.

Alle voorzieningen voor onderwijsverzorging kunnen tegen betaling contractactiviteiten verrichten voor derden. Hierbij geldt de voorwaarde voor de instellingen dat het aandeel in de inkomsten van de instelling niet hoger mag zijn dan 50 procent ⁷.

De belangrijkste bronnen van inkomsten van de verzorgingsinstellingen zijn dus: de instellingssubsidie van de rijksoverheid, de additionele financiering van activiteiten, de betaling van contractactiviteiten, en daarnaast voor de schoolbegeleidingsdiensten: de gemeentelijke subsidies.

Informatie over de soorten voorzieningen

Een handzaam overzicht van feiten en cijfers met betrekking tot de voorzieningen die behoren tot de onderwijsverzorgingsstructuur, bestaat niet. Met uitzondering van twee overzichtsstudies met betrekking tot de schoolbegeleiding (zie Bijlage II) is geen systematisch overzicht beschikbaar van (evaluatie)gegevens.

De WRR heeft in het kader van dit rapport geen nieuw onderzoek verricht naar het functioneren van de verzorgingsinstellingen. Wel heeft de WRR kennis genomen van het beschikbare materiaal.

In Bijlage II bij dit rapport is enige nadere informatie opgenomen over de instellingen die onder de WOV vallen. Dit overzicht is verre van uitputtend en beoogt slechts ter illustratie voor de geïnteresseerde lezer een selectie van de beschikbare documentatie op een rij te zetten.

⁷] Dit in verband met de pensioen-aanspraken van het personeel werkzaam bij de privaatrechtelijke instellingen. Zie artikel 83 lid 2 van de WOV.

De Wet op de onderwijs- verzorging

3

3.1 De periode voor de Wet op de onderwijsverzorging

De schoolbegeleidingsdiensten zijn op initiatief van gemeenten en van het onderwijsveld opgericht, veelal met adviserende medewerking van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. Ook bij de instandhouding van de schoolbegeleidingsdiensten hebben de gemeenten een grote rol gespeeld. De eerste schoolbegeleidingsdiensten waren gemeentelijke instellingen en ook de financiering van schoolbegeleidingsdiensten die later zijn opgericht, is veelal bij gemeenten begonnen. De gelden bleven in belangrijke mate van gemeenten komen, zij het dat het aandeel van de rijksoverheid in de loop van de tijd sterk is toegenomen.

De groei van het aantal schoolbegeleidingsdiensten heeft zich met name voltrokken in de periode tussen 1970 en 1980.

De bekostiging van de schoolbegeleidingsdiensten door de rijksoverheid vond tot 1981 plaats op basis van interne ministeriële richtlijnen. In de discussienota Schoolbegeleiding van 1975¹ werd onderscheid gemaakt in twee typen rijkssubsidies: basissubsidies met een permanent karakter, en project-subsidies met een tijdelijk karakter. Per 1 januari 1981 is een bekostigingsregeling van kracht geworden (de Rijksregeling Subsidiëring Schoolbegeleidingsdiensten).

De landelijke pedagogische centra zijn opgericht door de schoolbesturen en de gemeenten als bevoegd gezag. Hun werkzaamheden richtten zich op: het geven van cursussen, introductie van nieuwe pedagogische-didactische inzichten, begeleiding in de praktijk en begeleiding van experimenten, conferenties voor schoolleiding en later ook ondersteuning van de schoolbegeleidingsdiensten. Het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen heeft actief meegewerkt aan de verdere ontwikkeling van de drie landelijke pedagogische centra. Nadat deze eerst geruime tijd ad hoc door de rijksoverheid waren bekostigd, werden zij gefinancierd op basis van de in 1966 vastgestelde Rijksregeling Subsidiëring Pedagogische Centra.

Tot 1965 werden de kosten voor onderwijsonderzoek grotendeels door de universiteiten gedragen, in de vorm van het ter beschikking stellen van menskracht en outillage voor de beoefening van de onderwijsresearch. Behalve via de 'eerste geldstroom' bestond de mogelijkheid subsidie te verkrijgen voor projecten via de 'tweede geldstroom'. Ook werd in een aantal gevallen door het ministerie van O&W rechtstreeks subsidie verleend. Op 9 juni 1965 werd de Stichting voor Onderzoek van het onderwijs (SVO) opgericht.

SVO is geregeld in, en werd vóór de WOV bekostigd op basis van, door de minister vastgestelde statuten, die sedert 1966 van kracht zijn. In 1981 zijn deze tamelijk ingrijpend gewijzigd, waarmee onder meer werd beoogd de invloed van het onderwijsveld in het beleid van de stichting te vergroten.

Op 4 september 1968 werd het CITO opgericht. Daarvóór was in 1965 de eerste Nederlandse schooltoets (voor het lager onderwijs) tot stand gekomen. In het begin van de jaren zestig nam het gebruik van toetsen toe. In 1966 beraadde het bestuur van SVO zich mede op verzoek van de toenmalige minister van O&W over een permanente centrale voorziening ten behoeve van het onderzoek naar en de ontwikkeling van school- en studietoetsen voor het onderwijs. In mei 1967 werd door het bestuur van SVO de nota 'Oprichting Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling' aangeboden.

¹] Discussienota Schoolbegeleiding, Ministerie van O&W, april 1975, blz. 42.

In het voorjaar 1968 werd een Commissie CITO in oprichting geformeerd die de oprichting van het nieuwe instituut zou voorbereiden. Het CITO werd geregeld en bekostigd op basis van statuten die in 1968 door de minister van O&W waren vastgesteld. Deze zijn in 1977 op enkele punten gewijzigd, voornamelijk om de invloed van het onderwijsveld op het beleid van het CITO te vergroten.

Op 10 januari 1975 werd SLO opgericht. Daarmee werd een periode van circa 15 jaar discussie over de organisatie van de leerplanontwikkeling afgesloten. Twee belangrijke nota's hebben bij de totstandkoming van SLO een rol gespeeld: de discussienota Organisatie leerplanontwikkeling van de Commissie organisatie leerplanontwikkeling (van 1971), en de nota Stichting voor de leerplanontwikkeling (van 1974).

Naast de vele studies en ontwikkelingen in de jaren zestig, begonnen bovendien vanaf 1961 ministeriële commissies voor de modernisering van leerplannen met hun werkzaamheden. Ook de totstandkoming van de Wet op het voortgezet onderwijs deed de vraag naar longitudinale leerstofplanning toenemen. SVO subsidieerde in die tijd ook veel projecten op het terrein van het leerplanonderzoek.

Het rapport van de Commissie organisatie leerplanontwikkeling eindigde met drie alternatieve voorstellen voor de coördinatie van onderwijsleerplannen, onderwijsleermaterialen en schoolwerkplannen.

In 1974 werden door de toenmalige minister van O&W definitieve keuzen gemaakt: de commissies voor de modernisering van leerplannen werden omgezet in adviescommissies voor de leerplanontwikkeling. Deze adviescommissies werden gekoppeld aan SLO. In de periode vóór de Wet op de onderwijsverzorging werd SLO bekostigd op basis van statuten die in 1975 door de minister van O&W waren vastgesteld.

3.2 Behoeftte aan wetgeving

Het wetgevingsproces dat heeft geresulteerd in de Wet op de onderwijsverzorging (WOV), is in gang gezet door de volgende politieke uitspraken.

1. Een passage in de regeringsverklaring van het eerste kabinet-Van Agt (16 januari 1978): 'Ten aanzien van de dienstverlenende instellingen ten behoeve van het onderwijs vormt de eigen verantwoordelijkheid van de scholen en de vrijheid van inrichting ons uitgangspunt. Een wettelijke regeling van de verzorgingsstructuur vraagt zorgvuldige voorbereiding en grondig overleg met alle betrokkenen'.
2. Een (door de Tweede Kamer aangenomen) motie, op 11 december 1979 ingediend door de leden Deetman en Evenhuis: '(...) voorts overwegende dat deze wet in ieder geval betrekking zal hebben op de schoolbegeleidingsdiensten en de landelijke pedagogische centra, de SLO, het CITO en de SVO; verder overwegende dat terzake van het beheer, de taakstelling en de bekostiging van deze instellingen reeds veel ook voor de wetgeving van belang zijnde werkzaamheden zijn verricht; van oordeel dat op korte termijn kan worden gekomen tot een wetsontwerp dat beperkt is tot tenminste de genoemde instellingen (...), nodigt de Regering uit voor 1 januari 1981 een in opzet beperkt wetsontwerp op de onderwijsverzorging bij de Kamer in te dienen'.
3. Een passage in de regeringsverklaring van het tweede kabinet-Van Agt (11 september 1981): 'In nauwe samenhang met de Hoger beroepsonderwijswet en de Wet-onderwijsverzorging zullen meer specifieke wettelijke regelingen met betrekking tot de lerarenopleidingen worden voorgesteld'.
4. Een passage in de regeringsverklaring van het eerste kabinet-Lubbers (22 november 1982): 'Om meer samenhang te brengen in het geheel van verzorgingsinstellingen zal een ontwerp van Wet op de onderwijsverzorging worden ingediend.'

Met betrekking tot de regelgeving op het terrein van de onderwijsverzorging kon niet worden gesproken van een samenhangend stelsel. In een analyse van

- de bestaande situatie kwamen drie hoofdthema's naar voren:
 - de inschakeling van de verzorgingsinstellingen in het landelijk onderwijs-innovatiebeleid;
 - de onsamenhangendheid van bestaande regelgeving;
 - een aantal niet geregelde zaken.
- Het eerste punt werd gezien als een knelpunt; velen ervoeren de wijze van inschakeling en de procedures die bij het innovatiebeleid werden gevolgd als problematisch. De verhouding tussen de werkzaamheden in dit kader en de werkzaamheden op verzoek van het onderwijsveld vergde verdere regeling. De bekostiging, die op twee manieren plaatsvond (regulier en additioneel), gaf de instellingen allerlei problemen met betrekking tot de rechtspositie van het personeel.
- Het tweede punt leidde tot niet-gelijke vormen van taakomschrijving, tot overlappingen, ongelijke financiering en ongelijke programmering. Het tekort aan coördinatie tussen de instellingen werd hiermee in verband gebracht.
- Onder het derde punt vielen: uiteenlopende bekostigingssystemen, onduidelijke reikwijdte, onduidelijke verhouding tussen scholen en instellingen, en een gebrek aan samenhang in het personeelsbeleid.

Naast een aantal praktische zaken waren er tevens meer fundamentele overwegingen die de aanleiding vormden voor de behoefte aan nieuwe wetgeving. Met het indienen van het wetsvoorstel WOV werd erkend dat het Nederlandse onderwijs – ondanks het uitgangspunt dat elke school in principe over een eigen probleemoplossend vermogen beschikt – min of meer regelmatig externe ondersteuning nodig heeft. Deze behoefte bestaat niet slechts incidenteel of voor kortere duur.

Daarbij was relevant dat de landelijke pedagogische centra en de schoolbegeleidingsdiensten uit het onderwijsveld zelf zijn voortgekomen. Geconstateerd kon worden dat het beroep op de dienstverlening door deze instellingen blijvend en omvangrijk was. De uitbreiding van de onderwijsverzorging met de specifieke instellingen SVO, SLO en het CITO werd nodig geacht om een totale dienstverlening aan het onderwijs kwalitatief zo hoogwaardig mogelijk te doen zijn.

3.3 Basisprincipes

In de Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel WOV² wordt melding gemaakt van een viertal basisprincipes. 'Deze principes hebben te maken met:

- artikel 23 van de Grondwet;
 - het constructief onderwijsbeleid;
 - de probleemoplossende school;
 - het begrip basisvoorziening.
- Deze vier punten staan niet op zich zelf, doch werken op allerlei wijzen op elkaar in.'
1. Artikel 23 van de Grondwet. Volgens de Memorie van toelichting is de vrijheid van inrichting van het onderwijs uitgangspunt voor de relatie tussen de scholen en de instellingen. 'Dit betekent in concreto dat het de scholen volledig vrij staat om al of niet verzoeken om dienstverlening aan de instellingen te doen en om al of niet of slechts gedeeltelijk of incidenteel van de diensten die de onderwijsverzorging aanbiedt, gebruik te maken.'
 2. Het constructief onderwijsbeleid. De rol van de overheid bij de invoering van onderwijsinnovatie-projecten is terughoudend; zij schrijft scholen en instellingen niet voor hoe zij de innovatie moeten invullen, maar laat hen daarin grote vrijheid, aldus de Memorie van toelichting. 'Bij de ontwikkeling en vaststelling van landelijk innovatiebeleid ligt de verantwoordelijkheid uiteraard bij de landelijke overheid, bij de uitvoering van dat beleid speelt het onderwijs, georganiseerd in landelijke organen, eveneens een rol. De betekenis van dit lande-

^{2]} TK, 1984-1985, 18 770, nrs. 1-3, blz. 59-62.

lijk onderwijsinnovatiebeleid voor het onderhavige ontwerp ligt daarin dat de instellingen uit de verzorgingsstructuur een belangrijke rol (kunnen) spelen bij de uitvoering daarvan.^{3]}

3. De probleemoplossende school. 'Het is de laatste jaren steeds duidelijker geworden dat veranderingsvoorstellen die van buitenaf komen veelal weinig doorwerking in het eigenlijke schoolgebeuren geven. Geleidelijk aan is het begrip van de relatief autonome school, die zijn eigen probleem-oplossend vermogen bezit, erkend.'
4. Het begrip basisvoorziening. 'De onderwijsverzorging is dermate wezenlijk voor het onderwijs, dat zij evenals het onderwijs zelf als een basisvoorziening dient te worden aangemerkt.' Slechts één bestuurslaag, namelijk de rijksoverheid, bepaalt het beleid met betrekking tot de onderwijsverzorging, aldus de Memorie van toelichting.

Het uitgangspunt van de vrijheid van het bevoegd gezag van scholen om het onderwijs in te richten, en het streven naar een centraal geregelde samenhang in de onderwijsverzorging hebben geleid tot een wet die een reeks van vrijheid-waarborgende bepalingen én een reeks van samenhangwaarborgende bepalingen bevat.

Vrijheid

Met de vrijheid van richting is op verschillende manieren rekening gehouden:

- dienstverlening door een landelijk pedagogisch centrum of een schoolbegeleidingsdienst geschiedt op verzoek van het bevoegd gezag van een school (in geval van een schoolbegeleidingsdienst worden de verzoeken gedaan in het kader van een overeenkomst met het bevoegd gezag van een school, die een looptijd heeft van vier jaar ^{3]});
- het jaarprogramma op basis waarvan de dienstverlening aan scholen door schoolbegeleidingsdiensten en landelijke pedagogische centra plaatsvindt, wordt opgesteld door middel van de inwilliging van verzoeken van scholen ^{4]};
- in de mogelijkheid van regionale en landelijke schoolbegeleidingsdiensten naar richting ^{5]};
- in de mogelijkheid van landelijke pedagogische centra op godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag ^{6]};
- in de evenredige vertegenwoordiging van de betrokken openbare scholen en de betrokken bijzondere scholen naar hun onderscheiden richtingen in het bestuur van een samenwerkingsdienst ^{7]} voor schoolbegeleiding ^{8]};
- in de vertegenwoordiging van landelijke organisaties van gemeentebesturen of schoolbesturen en ten minste één landelijke ouderorganisatie in het bestuur van een landelijk pedagogisch centrum ^{9]};
- in de voordracht van leden voor de bestuursraad van een specifieke instelling, waarvan de verdeling evenredig dient te zijn aan de grootte van groepen van onderwijsorganisaties vertegenwoordigd in de Centrale Commissie voor Onderwijsoverleg ^{10]};
- in de regel dat, indien een vierde deel van het bestuur van een samenwerkingsdienst (een niet-verzuilde schoolbegeleidingsdienst) dat wenst, verzoeken om

^{3]} De artikelen 26-28 van de WOV.

^{4]} Artikel 66 lid 1 van de WOV.

^{5]} Artikel 20 lid 2-4 van de WOV.

^{6]} Artikel 11 van de WOV.

^{7]} Een samenwerkingsdienst is een schoolbegeleidingsdienst die regionaal werkzaam is ten behoeve van openbare en bijzondere scholen (artikel 1 van de WOV).

Alle regionale schoolbegeleidingsdiensten zijn samenwerkingsdiensten, dus niet-verzuild.

Daarnaast zijn er vijf landelijke schoolbegeleidingsdiensten naar richting.

^{8]} Artikel 20 lid 5 van de WOV.

^{9]} Artikel 12 lid 2 van de WOV.

^{10]} Artikel 47 lid 3 van de WOV.

- in het jaarprogramma ¹¹ één of meer alternatieve onderdelen op te nemen worden ingewilligd; deze verzoeken houden verband met het openbare of bijzondere karakter van het desbetreffende onderwijs ¹²;
- in de regel dat, indien een vierde deel van het bestuur van het Instituut voor leerplanontwikkeling (SLO) dat wenst, verzoeken om in het meerjarenplan en/of het jaarprogramma één of meer alternatieve onderdelen op te nemen, of een alternatief model voor een schoolwerkplan of een deelwerkplan te ontwikkelen, worden ingewilligd; deze verzoeken houden verband met het openbare of bijzondere karakter van het desbetreffende onderwijs ¹³;
 - de taak van een landelijk pedagogisch centrum kan omvatten: het verlenen van diensten ten behoeve van de vormgeving van de godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag in het onderwijs, en het mee uitvoeren van leerplanontwikkelingswerk op het terrein van de godsdienstige of levensbeschouwelijke vorming ¹⁴;
 - de taak van een schoolbegeleidingsdienst kan omvatten: het verlenen van diensten ten behoeve van de vormgeving van de godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag in het onderwijs ¹⁵.

Samenhang

Een aantal bepalingen in de WOV is gericht op het tot stand brengen van samenhang tussen voorzieningen binnen en buiten de WOV. De WOV geeft regels voor:

1. samenhang tussen de WOV-voorzieningen onderling ¹⁶;
2. samenhang tussen WOV-voorzieningen en voorzieningen bekostigd door andere ministeries indien deze volgens de WOV als perifeer instituut zijn erkend ¹⁷;
3. samenhang tussen WOV-voorzieningen en de volwasseneducatie ¹⁸;
4. samenhang tussen WOV-voorzieningen en de lerarenopleidingen wat betreft een neventaak van de lerarenopleidingen: de nascholing ¹⁹;
5. samenhang in de vorm van de mogelijkheid dat een schoolbegeleidingsdienst en een lerarenopleiding bij wijze van experiment samen gaan in een regionaal onderwijscentrum ²⁰.

Daarnaast is er in een aantal opzichten sprake van beperkingen in de werksrelaties tussen scholen en instellingen.

De WOV laat niet toe:

- dat schoolbegeleidingsdiensten diensten verlenen aan scholen voor voortgezet onderwijs ²¹, en aan scholen voor (voortgezet) onderwijs anders dan: scholen voor langdurig zieke kinderen, scholen voor moeilijk lerende kinderen, scholen voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen, en scholen voor kinderen met leer- en

^{11]} Schoolbegeleidingsdiensten hoeven geen meerjarenplannen te maken (artikel 68 van de WOV).

^{12]} Artikel 69 lid 2 van de WOV en artikel B.5. van het Uitvoeringsbesluit W.O.V. (Besluit van 21 maart 1988, Stb. 128).

^{13]} Artikel 69 lid 2 van de WOV en artikel B.5. van het Uitvoeringsbesluit W.O.V.

^{14]} Artikel 13 lid 3 van de WOV.

^{15]} Artikel 21 lid 3 van de WOV.

^{16]} Bijvoorbeeld in de artikelen 6 lid 2 sub e, 9, 11 sub a, 19 sub a en 67 van de WOV.

^{17]} De minister van Onderwijs en Wetenschappen kan 'instellingen' erkennen als perifere instituten in de zin van de Wet op de onderwijsverzorging.

Erkenning maakt twee geldstromen mogelijk (art. 78 van de WOV):

- een vergoeding uit te keren door een landelijk pedagogisch centrum of door een specifieke instelling, en
- een projectsubsidie, in bijzondere gevallen te verlenen door de minister van Onderwijs en Wetenschappen.

^{18]} Artikel 76 van de WOV.

^{19]} Artikel 10 van de WOV, het Besluit afstemming onderwijsverzorging/nascholing (Besluit van 16 juli 1987, Stb. 372) en artikel 112 van de Wet op het hoger beroepsonderwijs (Wet van 10 januari 1985, Stb. 80).

^{20]} Artikel 75 van de WOV.

^{21]} Uitgezonderd via artikel 73 van de WOV.

- opvoedingsmoeilijkheden, voorzover zij niet bestemd zijn voor interne leerlingen ²²;
- dat landelijke pedagogische centra diensten verlenen aan individuele scholen voor basisonderwijs, of aan individuele scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs ²³;
 - dat schoolbegeleidingsdiensten bekostiging van de rijksoverheid ontvangen voor dienstverlening aan scholen voor basisonderwijs of voor (voortgezet) speciaal onderwijs die niet met die schoolbegeleidingsdienst een begeleidingsovereenkomst hebben gesloten ²⁴; de duur van een begeleidingsovereenkomst is vier jaar ²⁵;
 - dat een school voor basisonderwijs of voor (voortgezet) speciaal onderwijs die niet gevestigd is in de regio van een regionale schoolbegeleidingsdienst of een aangrenzende regio, met die regionale schoolbegeleidingsdienst een overeenkomst sluit ²⁶;
 - dat SVO onderzoek doet uitvoeren op verzoek van een school, of van scholen ²⁷;
 - dat het CITO toetsen (doet) ontwikkelen op verzoek van een school, of van scholen ²⁸;
 - dat SLO (modellen voor) schoolwerkplannen of deelwerkplannen (doet) ontwikkelen op verzoek van een school, of van scholen ²⁹;
 - dat voorzieningen voor onderwijsverzorging leerlingbegeleiding verzorgen voor scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs ³⁰;
 - dat voorzieningen voor onderwijsverzorging leerlingbegeleiding verzorgen voor scholen voor voortgezet onderwijs ³¹.

De WOV kent dus een flink aantal bepalingen die de aansluiting tussen de diverse elementen van vraag en aanbod regelen. Precies is vastgelegd, welk schooltype bij welke soort instelling diensten kan betrekken.

In de OESO-rapportage *Review van het onderwijsbeleid in Nederland* ³² worden de restricties die de WOV oplegt, aangewezen als oorzaak voor een minder doeltreffend functioneren van de onderwijsverzorging.

Deze twee principes achter de WOV – de vrijheid van richting, en de wettelijke geregelde samenhang tussen de voorzieningen – leveren een wet met drie gezichten op:

- naar de scholen toe de eigen verantwoordelijkheid,
- naar de voorzieningen én de scholen toe voorschriften voor de samenhang,
- naar de voorzieningen én de scholen toe voorschriften die beperkend zijn voor hun handelingsvrijheid.

Vraaggerichtheid

De constructie van de WOV is gebaseerd op de verzoeken die van de scholen uitgaan. Ondanks deze vraaggerichtheid van de onderwijsverzorging is het bevoegd gezag van een school niet vrij in het kiezen van de (soort) WOV instelling waaraan hij zijn verzoeken om onderwijsverzorging richt.

²²] Artikel 19 sub b van de WOV.

²³] Artikel 11 sub b van de WOV.

²⁴] Artikel D.4. lid 4 van het Uitvoeringsbesluit W.O.V.

²⁵] Artikel 28 lid 1 van de WOV.

²⁶] Artikel 27 lid 4 van de WOV.

²⁷] Artikel 35 lid 1 sub a van de WOV.

²⁸] Artikel 39 lid 1 sub a van de WOV.

Wel heeft het CITO tot taak om op verzoek van scholen aanvullende diensten te verlenen in verband met het gebruik door die scholen van door het CITO ontwikkelde toetsen (artikel 39 lid 2 sub a van de WOV).

²⁹] Artikel 43 lid 1 sub a sub 1' van de WOV.

³⁰] Artikel 5 van de WOV.

³¹] Artikel 5 van de WOV.

³²] *Review van het onderwijsbeleid in Nederland*, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1990, blz. 59-60.

De WOV beperkt de keuzevrijheid van scholen voor basisonderwijs en scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs op drie manieren.

Ten eerste wat betreft de keuze van schoolbegeleiding: de keuze is beperkt tot de schoolbegeleidingsdienst van de regio waarin de school ligt, en de schoolbegeleidingsdiensten in de aangrenzende regio's (artikel 13 lid 4 van de WOV), en eventueel een schoolbegeleidingsdienst naar richting.

Ten tweede wat betreft de verandering van keuze van jaar tot jaar: schoolbegeleiding vindt slechts plaats op basis van een begeleidingsovereenkomst tussen de school en de schoolbegeleidingsdiensten. De overeenkomsten hebben een looptijd van vier jaar.

Ten derde wat betreft het maken van een keuze per begeleidingsvraag: de school ontvangt alle begeleiding van één schoolbegeleidingsdienst, en is niet vrij om bijvoorbeeld tegelijkertijd sommige begeleidingsvragen aan de dienst in de regio te stellen, en andere begeleidingsvragen aan een verder weg gelegen dienst (waarvan het aanbod beter aansluit bij de vraag die de school heeft), of aan een landelijk pedagogisch centrum³³. In de schoolbegeleiding is een 1-op-1 relatie voorgeschreven.

Voor de keuzevrijheid van scholen voor voortgezet onderwijs – en van de lerarenopleidingen – kent de WOV alleen de derde beperking: in het tegelijkertijd stellen van vragen aan twee of drie landelijke pedagogische centra voorziet de bekostigingssystematiek niet. Ook kunnen deze scholen geen verzoeken richten tot schoolbegeleidingsdiensten.

Basisvoorziening

Een ander principe achter de WOV is de aanname dat onderwijsverzorging aan te merken is als een basisvoorziening. Het predikaat basisvoorziening behoort tot de materie van de Kaderwet specifiek welzijn³⁴. De Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel WOV zegt hierover:

'De onderwijsverzorging is dermate wezenlijk voor het onderwijs, dat zij evenals het onderwijs zelf als een basisvoorziening dient te worden aangemerkt. Onder een basisvoorziening wordt hier - op overeenkomstige wijze als dat met betrekking tot de Kaderwet Specifiek Welzijn (Stb. 1982, 539) werd gedefinieerd - verstaan 'een voorziening waarvan via het democratische besluitvormingsproces is vastgesteld, dat deze voor een ieder die daaraan behoefte heeft, beschikbaar en in redelijkheid bereikbaar moet zijn en waarvan de kwaliteit en kwantiteit centraal moet worden geregeld en gefinancierd'. (...)

De Onderwijsraad stelt in zijn advies met betrekking tot het onderhavige ontwerp van wet 'De Tweede Kamer heeft daarbij indertijd naar het oordeel van de raad terecht uitgesproken, dat deze voorziening bij formele wet moet worden aangewezen en geregeld, omdat het hier gaat om voorzieningen van zo elementaire betekenis dat aanwijzing en regeling ervan niet door de wetgever gedelegeerd mogen worden'. Wij handelen in overeenstemming met dit uitgangspunt.

Dit aanmerken als basisvoorziening hangt samen met het feit dat de onderwijsverzorging qua doelstelling moet worden gezien als een van de instrumenten, die de instandhouding en de bevordering van de kwaliteit van het onderwijs in Nederland beoogt. Dit houdt in dat het onderwijs overal in den lande van de diensten van de onderwijsverzorging gebruik moet kunnen maken. Wij menen dat het niet toelaatbaar zou zijn dat de kwaliteit van het onderwijs in de verschillende delen van het land uiteenlopende potentiële mogelijkheden zou worden geboden.

Voor de landelijke instellingen betekent dit dat hun werkingssfeer zich over het gehele land daadwerkelijk dient uit te strekken. Voor de regionale instellingen

^{33]} Wel behoort tot de taken van de landelijke pedagogische centra om thematische projecten uit te voeren, op verzoek van tenminste 25 scholen. Dit kunnen ook scholen voor basisonderwijs en scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs zijn (artikel 13 lid 2 sub d en 11 sub c van de WOV).

^{34]} In de Wet op het basisonderwijs wordt nog naar plannen ingevolge de Kaderwet specifiek welzijn verwezen, zie de artikelen 50 en 68.

(i.c. de schoolbegeleidingsdiensten) houdt dit in dat overal in het land over de diensten van dergelijke instellingen beschikt moet kunnen worden. Het bovenstaande houdt onder meer in dat slechts één bestuurslaag nl. de rijksoverheid, het beleid met betrekking tot de onderwijsverzorging bepaalt.’

Aan het aanmerken van onderwijsverzorging als basisvoorziening is in deze zienswijze de consequentie verbonden dat een centrale regeling nodig was om de beschikbaarheid, de bereikbaarheid, de kwaliteit en de kwantiteit te garanderen.

3.4 De parlementaire behandeling

Bij de parlementaire behandeling van de WOV liepen de meningen over de toepasselijkheid van artikel 23 van de Grondwet, en over de toepasselijkheid van het predikaat basisvoorziening uiteen.

Uit de eerste aanname vloeit voort dat de keuzevrijheid van bijzondere en openbare scholen voorop dient te staan, uit de tweede aanname dat de rijksoverheid zorgt voor de beschikbaarheid en de kwaliteit van de onderwijsverzorging³⁵.

Artikel 23

In PvdA-kringen werd het samenwerkingskarakter – dat wil zeggen het niet verzuild zijn – van de schoolbegeleidingsdiensten beschouwd als belangrijke verworvenheid, en als uitgangspunt voor het toenmalige subsidiebeleid³⁶.

Het kabinet dat het wetsontwerp in 1985 indiende³⁷, nam het standpunt over dat de organisaties voor bijzonder onderwijs in 1973 hadden ingenomen.

Volgens dit standpunt staat schoolbegeleiding in zo nauw verband met het geven van onderwijs, dat artikel 23 van de Grondwet analoge toepassing verdient. Daarom zou het overheidstoezicht niet verder mogen gaan dan het toezicht op de deugdelijkheid, en zou de publiekrechtelijke beheersvorm moeten worden afgeschaft.

In het wetsvoorstel werd voorgesteld dat de publiekrechtelijke beheersvorm voor de samenwerkingsdiensten (de onverzuiilde schoolbegeleidingsdiensten) zou worden afgeschaft. Verder werd voorgesteld dat in de lijn van artikel 23 de mogelijkheid zou worden geopend om schoolbegeleidingsdiensten naar richting voor bekostiging van rijkswegen in aanmerking te laten komen, en om de landelijke pedagogische centra verzuild naast elkaar voort te laten bestaan³⁸.

De PvdA kwalificeerde dit als een instrumentele invulling van artikel 23, en nam er nadrukkelijk stelling tegen³⁹.

Het feit dat voor de gemeenten slechts de rol van bevoegd gezag restte, vond de PvdA zeer onlogisch, gezien het gegeven dat de gemeenten in ruime mate aan de onderwijsbegeleidingsdiensten bijdragen.

Basisvoorziening

De leden van de CDA-fractie namen met veel waardering kennis van het wetsvoorstel WOV. Een van de uitgangspunten van het wetsvoorstel, waarin zij zich zeer wel konden vinden, was de vastlegging van het begrip basisvoorziening⁴⁰.

De VVD wees het principe ‘basisvoorziening’ aanvankelijk af. De kwantiteit en de kwaliteit van de dienstverlening worden bepaald door de behoefte van scholen, en niet door de centrale overheid. De bekostiging zou deels via de

^{35]} TK, 1984-1985, 18 770, nrs. 1-3.

^{36]} Sociaal en cultureel rapport, Sociaal en cultureel planbureau, Rijswijk, 1982, blz. 129.

^{37]} Het eerste kabinet-Lubbers (4 november 1982 - 14 juli 1986).

^{38]} TK, 1984-1985, 18770, nrs. 1-3, blz. 101 en 70.

^{39]} TK, 1984-1985, 18 770, nr. 4, blz. 2-4.

^{40]} TK, 1984-1985, 18770, nr. 4, blz. 11.

scholen dienen te verlopen en deels via de opleidingen in verband met de nascholing (regionale onderwijscentra).

Verder is volgens de VVD het principe 'basisvoorziening' in strijd te achten met het probleemoplossend vermogen van de school, omdat door het versterken van het probleemoplossend vermogen van de school een situatie zal intreden dat de scholen geen behoefte meer hebben aan onderwijsverzorging.

Door het kabinet werd deze stelling bestreden: de ondersteuning zou geenszins overbodig worden ⁴¹.

De VVD stelde de man of de vrouw voor de klas centraal. Gekoppeld daaraan is de kwaliteit van de opleiding van de onderwijsgeevenden. In regionale onderwijscentra kunnen onderwijsgeevenden worden opgeleid en kunnen fungerende onderwijsgeevenden worden bij- en nageschoold, en kan aan scholen met problemen hulp worden geboden. In dit licht dient ook de relatie met de landelijke pedagogische centra herzien te worden ⁴².

In de visie van D66 op de structuur van de wet stonden de behoeften van de school centraal. De scholen dienen een doeluitering te krijgen om externe ondersteuning te bekostigen.

Daarnaast dient de overheid een beperkte infrastructuur te financieren. De verzorgingsinstellingen kunnen worden geprivatiseerd. D66 pleitte voor grote regionale centra op provinciaal niveau, naar Amerikaans voorbeeld ⁴³.

De PvdA had bezwaren tegen de confessionele en de professionele verzuiling in de structuur.

De PvdA wilde een regionale samenwerkingsdienst gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen met een publiekrechtelijke beheersvorm.

Verder wilde de PvdA samenvoeging van de landelijke pedagogische centra en de drie specifieke instellingen. Van gemeenten kan niet gevraagd worden de 50 procent die het rijk niet financiert, bij te passen ⁴⁴.

Het CDA vroeg zich af of de resterende 50 procent niet aan het gemeentefonds zou kunnen worden onttrokken, en zou kunnen worden overgeheveld naar de rijksuitgavenpost voor de schoolbegeleidingsdiensten ⁴⁵.

Samenhang met de nascholing

Gedurende de behandeling van de WOV in de Tweede en de Eerste Kamer is aandacht gevraagd voor de samenhang tussen het wetsvoorstel WOV en de eerder aangenomen wetgeving met betrekking tot de lerarenopleidingen ⁴⁶.

Dit naar aanleiding van een bepaling met betrekking tot het experiment onderwijscentrum, dat per amendement in het wetsvoorstel was opgenomen.

Het ging om amendementen van de leden van de Tweede Kamer Hermes en Franssen. De toelichting op de amendementen luidt:

'Deze amendementen beogen door middel van experimenten artikelen in de WOV en de WHBO het samengaan van SBD's en PABO's tot onderwijscentra te onderzoeken en te bevorderen. De horizonbepalingen in de WOV en in de WHBO strekken ertoe in de toekomst een wettelijke regeling op de onderwijs-ondersteuning (lerarenopleiding en verzorgingsinstellingen) mogelijk te maken.' ⁴⁷

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel WOV maakten de leden van de CDA-fractie bezwaar tegen het ontstaan van een grijs gebied op de grens tussen verzorging en nascholing ⁴⁸.

⁴¹] TK, 1984-1985, 18 770, nr. 5, blz. 16.

⁴²] TK, 1984-1985, 18770, nr. 4, blz. 18-19.

⁴³] TK, 1984-1985, 18 770, nr. 4, blz. 31-34, en nr. 6, blz. 4-9.

⁴⁴] TK, 1984-1985, 18770, nr. 4, blz. 1-10.

⁴⁵] TK, 1984-1985, 18770, nr. 4, blz. 15.

⁴⁶] De lerarenopleidingen zijn geregeld in de Wet op het hoger beroepsonderwijs.

⁴⁷] De amendementen zijn ingediend op 17 maart 1986 (TK, 1985-1986, 18 770, nr. 64) en aangenomen op 7 mei 1986.

⁴⁸] TK, 1984-1985, 18 770, nr. 4, blz. 12-13.

Zij wezen erop, dat in de Memorie van toelichting (blz. 72-73) wordt geconstateerd, dat afbakening van nascholing enerzijds en verzorging anderzijds problemen oplevert, en dat scheidslijnen moeilijk te trekken zijn in verband met de verwevenheid van beide vormen van dienstverlening aan de onderwijsgeevenden en de school. Er is als het ware een grijze zone ontstaan waarin niet goed meer is uit te maken waar nascholing ophoudt en verzorging begint en omgekeerd. De CDA-fractie stelde, dat de regering daaruit de conclusie heeft getrokken dat een en ander alleen opgelost kan worden door afstemming via procedures. Deze leden vonden dit een uiterst zwakke constructie. Zelfs al zou er sprake kunnen zijn van een grijze zone, dan nog vonden de leden van de CDA-fractie, dat hetgeen wat zwart of wit is zowel voor de initiële opleidingen als voor de verzorgingsinstellingen geregeld had kunnen worden.

Het huidige artikel 75 van de WOV stelt dat een onderwijscentrum ontstaat uit het samengaan van een schoolbegeleidingsdienst en 'een studierichting die voorbereidt op het beroep van leraar basisonderwijs, daaronder mede begrepen de daarmee verbonden nascholing'⁴⁹.

Het doel van het scheppen van de mogelijkheid tot experimenteren⁵⁰ hangt samen met de gedachte te komen tot een wet op de onderwijsondersteuning, die zowel de onderwijsverzorgingsinstellingen als de lerarenopleidingen zou omvatten. Daartoe zouden de lerarenopleidingen losgemaakt moeten worden uit de Wet op het hoger beroepsonderwijs, die kort voor de behandeling van het wetsvoorstel WOV was aangenomen.

In de Nadere Memorie van antwoord die deel uitmaakte van de behandeling in de Eerste Kamer⁵¹, wordt de discussie als het ware opgeschort tot 1 januari 1995⁵².

Dit werd van de zijde van de regering zo toegelicht: de horizonbepaling betekende dat er te zijner tijd een discussie moet worden gehouden en een beslissing moet worden genomen over de positie van het hoger pedagogisch onderwijs; de horizonbepaling als zodanig liep niet op die beslissing vooruit⁵³.

In de discussie in de Eerste Kamer is door PvdA, CDA en VVD aangetekend, dat te twijfelen valt aan de wenselijkheid de pedagogische academies als zodanig van wettelijke basis te doen veranderen, naar aanleiding van een neventaak: de nascholing⁵⁴.

Recent beleid

Eind 1990 was er nog geen enkel verzoek tot bekostiging van een experiment onderwijscentrum bij de minister van Onderwijs en Wetenschappen binnengekomen.

In de brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer over het streefbeeld voor educatieve faculteiten en de stimuleringsmaatregelen voor het groeiproces naar educatieve faculteiten, stelde de staatssecretaris van Onderwijs en

⁴⁹] Artikel 75 lid 1 van de WOV.

Bij beëindiging van het experiment valt het onderwijscentrum uiteen in een schoolbegeleidingsdienst en een studierichting leraar basisonderwijs inclusief de nascholing (artikel 75 lid 8).

⁵⁰] Zie ook artikel 103a van de Wet op het hoger beroepsonderwijs. Deze experimenteer-artikelen zijn overigens van geringe praktische waarde, omdat dit samengaan leidt tot een nieuwe rechtspersoonlijkheid, wat voor de fusie-partners grote onzekerheden met zich mee zou brengen.

⁵¹] EK, 25 november 1986.

⁵²] In de Wet op het hoger beroepsonderwijs is een horizonbepaling voor het pedagogisch onderwijs opgenomen (bij Wet van 18 december 1986, Stb. 635, in werking getreden per 1 januari 1987), parallel aan de horizonbepaling voor de WOV. Artikel 301 lid 3 van de Wet op het hoger beroepsonderwijs luidt: 'Met ingang van 1 januari 1995 zijn de voorschriften, gegeven bij of krachtens deze wet, niet meer van toepassing op het hoger pedagogisch onderwijs, daaronder mede begrepen de daarmee verbonden nascholing.'

⁵³] EK, 1986-1987, 18 770, nr. 47a, blz. 10.

⁵⁴] Handelingen Eerste Kamer, 9 december 1986, blz. 445, 457 en 461.

Wetenschappen vanaf 1992 gedurende 3 jaar in totaal f 3 miljoen beschikbaar om initiatieven van instellingen te ondersteunen ⁵⁵.

Blijkens de brief omvat de gedachte van educatieve faculteiten onder meer:

- de samenwerking tussen schoolbegeleidingsdiensten en lerarenopleidingen (zoals in de gedachte van onderwijscentra);
- de samenwerking tussen de universitaire lerarenopleidingen (de ULO's) en de lerarenopleidingen van het hoger beroepsonderwijs;
- de samenwerking tussen de universitaire lerarenopleidingen en de nieuwe lerarenopleidingen (de NLO's; deze leiden op tot leraar voor het voortgezet onderwijs).

Afstemming tussen schoolbegeleidingsdiensten en landelijke pedagogische centra enerzijds en pedagogische academies en NLO's anderzijds wat betreft de onderwijsverzorging en de nascholing ⁵⁶, is volgens de WOV en de Wet op het hoger beroepsonderwijs verplicht ⁵⁷.

De stimuleringssubsidie kan het ontstaan van samenwerking tussen een schoolbegeleidingsdienst en een lerarenopleiding als zodanig bevorderen (dus niet alleen de samenwerking wat betreft de nascholing), zonder dat meteen sprake is van een fusie ('samengaan') tot een onderwijscentrum zoals bedoeld in artikel 75 van de WOV.

3.5 Mogelijkheden voor vereenvoudiging van de WOV

In hoofdstuk 6 van dit advies zal een vergelijking worden gemaakt tussen de merites van continuering van de WOV na 1 januari 1995 en de merites van een beleidsalternatief waarin de WOV expireert.

Voor een zuivere vergelijking dienen onvolkomenheden van de WOV, die door amendering kunnen worden verholpen zonder de grondgedachte van de WOV aan te tasten, buiten beschouwing te blijven. Bepaalde beperkende bepalingen en omslachtige procedures zouden kunnen worden geëlimineerd. Daarom wordt in deze paragraaf aandacht besteed aan mogelijkheden tot vereenvoudiging van de WOV.

Op basis van de voorafgaande paragrafen is een aantal mogelijkheden voor deregulering van de WOV aan te wijzen. De Wet op de onderwijsverzorging bevat restricties voor de werkrelaties tussen scholen en voorzieningen voor onderwijsverzorging. In geval van een keuze voor verlenging van de werkingsduur van de wet, verdient het overweging om restricties weg te nemen die kunnen vervallen zonder dat de structuur van de Wet op de onderwijsverzorging geweld wordt aangedaan.

Te denken valt aan de volgende mogelijkheden voor het vergroten van de keuzevrijheid van scholen.

- Het opnemen van het beroepsonderwijs, inclusief het landbouwonderwijs, in de lijst van onderwerpen die buiten de Wet op de onderwijsverzorging vallen (in artikel 5 van de WOV).

Dit zou betekenen dat het beroepsonderwijs wat betreft de keuze van onderwijsverzorging een eigen koers kan varen. De voorgestane nauwe samenwerking op het gebied van het beroepsonderwijs tussen scholen en bedrijven kan dan ook wat betreft de onderwijsverzorging gestalte krijgen. Dit betekent dat

⁵⁵] Brief van 31 oktober 1990, kenmerk DI/VZ-90095267.

⁵⁶] Over de samenwerking worden in de loop van 1991 twee inspectierapporten verwacht: één ter evaluatie van de afstemming onderwijsverzorging/nascholing, en één over de bijdrage van onderwijsverzorging en nascholing aan het zogenaamde Comenius/Printproject (invoering nieuwe technologieën), aldus de Brief educatieve faculteiten.

⁵⁷] Artikel 10 van de WOV en artikel 112 van de Wet op het hoger beroepsonderwijs; daarop is het Besluit afstemming onderwijsverzorging/nascholing gebaseerd.

ten behoeve van het beroepsonderwijs aan de scholen een budget voor onderwijsverzorging wordt toegekend, met de vrijheid voor scholen om dit budget desgewenst in de commerciële sfeer te besteden (verzorging bij een bedrijf te kopen). De regeling van dit budget zou deel uit kunnen maken van een nieuw op te stellen Wet op het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie⁵⁸. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de verzorging van dit deel van het beroepsonderwijs.

- Het opheffen van de niet-toegankelijkheid van voorzieningen voor algemene onderwijsverzorging voor (bepaalde soorten) scholen.
 - Voorzieningen voor onderwijsverzorging kunnen tegen betaling diensten verlenen aan derden. Het is echter niet mogelijk dat scholen uit eigen middelen onderwijsverzorging kopen. Deze bepaling zou kunnen worden geschrapt (uit artikel 1 van de WOV, de definitie van ‘derden’).
 - De verzorgingsstructuur zou toegankelijk kunnen worden gemaakt voor die categorieën scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs die nu formeel niet van de voorzieningenstructuur gebruik mogen maken. De praktijk wijst uit dat ook onder die categorieën scholen behoefte bestaat aan schoolbegeleiding⁵⁹.
 - De uitsluiting van leerlingbegeleiding aan scholen voor voortgezet onderwijs en scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs zou opgeheven kunnen worden.
 - Het ‘schot’ tussen de schoolbegeleidingsdiensten en de landelijke pedagogische centra zou weggenomen kunnen worden. Desgewenst zouden scholen voor basisonderwijs en scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs dan gebruik kunnen maken van de landelijke pedagogische centra, en zouden scholen voor voortgezet onderwijs – bijvoorbeeld LBO- en MAVO-scholen – gebruik kunnen maken van schoolbegeleidingsdiensten.
 - Het laten vervallen van de vier jaar durende begeleidingsovereenkomsten als voorwaarde voor dienstverlening door een schoolbegeleidingsdienst; daardoor zou ruimte voor korter lopende overeenkomsten ontstaan.
 - Het toelaten van de lerarenopleidingen als voorziening die bevoegd is onderwijsverzorging te leveren. Scholen krijgen dan de mogelijkheid om deze diensten bij een hogeschool in de eigen regio te betrekken. Binnen de systematiek van de WOV zou dit betekenen dat instellingen voor hoger beroepsonderwijs die voorbereiden op het beroep van leraar, aanspraak kunnen maken op aanbodfinanciering van de door hen geleverde verzorgingsactiviteiten door de rijksoverheid. Bij een gelijk blijvend totaalbudget voor de schoolgerichte onderwijsverzorging zou deze financiering in mindering komen op de instellingssubsidies voor de schoolbegeleidingsdiensten en de landelijke pedagogische centra. De mate waarin dit zich voordoet, zal afhankelijk zijn van het aantal scholen voor basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs dat de voorkeur zou geven aan verzorging geleverd door een lerarenopleiding boven verzorging geleverd door een schoolbegeleidingsdienst of een landelijk pedagogisch centrum. Het aantal aanbieders is nu 64, en zou dan maximaal met ongeveer 40 uitgebreid worden. Tegelijkertijd zouden de schoolbegeleidingsdiensten en de landelijke pedagogische centra dan de mogelijkheid moeten krijgen nascholing te verzorgen.
- Het opheffen van de niet-toegankelijkheid van voorzieningen voor specifieke onderwijsverzorging voor scholen.
 - Het zou het onderzoeken waard zijn of, onder voorwaarde van een zekere bundeling van de vraag⁶⁰, de specifieke onderwijsverzorging direct toegankelijk te

⁵⁸] Zie de kabinetsreactie op het rapport van de Tijdelijke adviescommissie onderwijs en arbeidsmarkt (de Commissie-Rauwenhoff), Brief van de minister van Onderwijs en Wetenschappen aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, brief van 16 oktober 1990, blz. 54.

⁵⁹] J. Van Gennip en J. Claessen, *Begeleiding onderzocht*, ITS, Nijmegen, 1990.

⁶⁰] Zoals nu het geval is voor de thematische projecten door landelijke pedagogische centra op verzoek van ten minste 25 scholen (artikel 13 lid 2 sub d van de WOV) c.q. voor de dienstverlening aan onderwijsorganisaties. Dienstverlening aan een onderwijsorganisatie is volgens de WOV mogelijk door een landelijk pedagogisch centrum, een schoolbegeleidingsdienst, SVO, CITO en SLO.

maken is voor groepen scholen. Nu bereikt de expertise van de instellingen voor specifieke onderwijsverzorging de scholen overwegend via de landelijke pedagogische centra of de schoolbegeleidingsdiensten.

- In het verlengde hiervan ligt opheffing van de beperking die opgelegd is aan de activiteiten van SLO: de beperking tot het (doen) ontwikkelen van model-leerplannen, terwijl een school een schoolwerkplan c.q. onderwijsleerplan gebruikt, en niet een model. De taken van SLO zouden minder ver van de behoeften van school afstaan, indien het SLO toegestaan zou zijn om ook schoolwerkplannen, deelwerkplannen en onderwijsleerplannen voor groepen scholen te (doen) ontwikkelen.

Verder kan gedacht worden aan deregulering op de volgende punten.

- Het verwijderen van enkele vrijwel ‘loze’ bekostigingsartikelen uit de WOV: wetsartikelen die bekostiging van activiteiten mogelijk maken, maar die in de praktijk niet of nauwelijks worden gebruikt.
Bijvoorbeeld: het experiment onderwijscentrum (artikel 75); de mede-financiering van de erkende perifere instituten (artikel 77); de vergoedingen aan erkende perifere instituten door een landelijk pedagogisch centrum of een specifieke instelling (artikel 78 lid 2); de projectsubsidies in bijzondere gevallen aan een perifeer instituut (artikel 78 lid 3).
- Vereenvoudiging van het declaratiestelsel voor de voorzieningen (overgang naar lump-sum financiering).
Dit zou een verschuiving in de aandacht van het bekostigende ministerie van Onderwijs en Wetenschappen betekenen van de ‘input’ naar de ‘output’ van de voorzieningen voor onderwijsverzorging: van de programmering naar de jaarverslagen.
- Vereenvoudiging van de regels voor de opstellings- en vaststellingsprocedure van het landelijk onderwijsinnovatiebeleid.
- Vereenvoudiging in de sfeer van de vele overlegverplichtingen voor de minister van Onderwijs en Wetenschappen die in de WOV zijn vastgelegd.

3.6 Het beroepsonderwijs en de onderwijsverzorging

Het beroepsonderwijs valt slechts ten dele binnen de reikwijdte van de WOV. Het gaat hier vooral om het middelbaar beroepsonderwijs (MBO). Daarnaast valt een deel van het hoger beroepsonderwijs binnen de reikwijdte van de WOV, namelijk de lerarenopleidingen.

Er bestaat het voornemen dat er vanaf 1 januari 1996 een nieuwe wetgeving komt op het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie, waaronder dan het MBO, het leerlingwezen en de volwasseneneducatie zullen vallen. Dit heeft ermee te maken dat de wetgeving en de wetsvoorstellen die er nu liggen een expiratedatum kennen (n.l. 1 januari 1996).

De dienstverlening aan het MBO vanuit verzorgingsinstellingen wordt verricht door de landelijke pedagogische centra (o.m. onderwijskundige vormgeving van MBO en management), door SLO (leerplanontwikkeling t.b.v. de sectororganisaties, eindtermen) door SVO (onderwijsonderzoek) en door CITO (toetsen, eindtermen). De genoemde instellingen leveren eveneens bijdragen voor de volwasseneneducatie.

De verzorging van het leerlingwezen en de volwasseneneducatie vindt nu plaats door het Centrum van Innovatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (CIBB) en de Stichting Volwasseneneducatie (SVE).

De volwasseneducatie valt in het algemeen buiten de reikwijdte van de WOV, maar in artikel 76 van de WOV is bepaald dat de minister activiteiten voor verzorgingsinstellingen ten behoeve van de educatie van volwassenen in bijzondere gevallen (additioneel) kan bekostigen.

De verschillende onderwijssectoren die vallen binnen de voorgenomen wet zouden bij verlenging van de WOV dus op verschillende manieren ondersteund worden: het MBO binnen het kader van de WOV, het leerlingwezen en de volwasseneneducatie los van de WOV.

De Commissie onderwijs-arbeidsmarkt (Commissie-Rauwenhoff) heeft ter verbetering van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt gekozen voor een benadering die uitgaat van een wisselwerking tussen de verschillende actoren – individuen, bedrijven, (semi)overheidsinstellingen, scholen en overheid – op het gebied van onderwijs en arbeidsmarkt. De belangrijkste conclusie is dat elk van hen beperkt is in zijn mogelijkheden om effectief en flexibel te reageren op veranderingen in de omgeving en op behoeften en wensen van de andere actoren. Een oplossing voor de problemen is slechts te vinden in een verbeterde samenwerking tussen alle actoren.

Het advies concentreert zich op het beroeps(vorbereidend)onderwijs aan 16-jarigen en ouder, dus vooral op: het leerlingwezen, het deeltijds en voltijds kort en lang middelbaar beroepsonderwijs, het hoger beroepsonderwijs (volletijds en deeltijds) en de opleidingen in de eerste fase van het wetenschappelijk onderwijs. Op onderdelen worden ook andere onderwijsvormen in beschouwing genomen.

De centrale probleemstelling is door de commissie als volgt geformuleerd: 'Hoe komen we tot optimale 'bewegingsvrijheid' van betrokkenen, waardoor onderling zodanig wordt gecommuniceerd en ervaringen worden teruggekoppeld, dat onderwijs en arbeidsmarkt in hun onderlinge wisselwerking beter functioneren in een perspectief van levenslang leren'.

De commissie geeft aan dat de problemen in de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt in de jaren negentig bijzonder urgent worden. Het gaat daarbij om drie belangrijke doelstellingen:

- een meer gelijke deelname aan onderwijs en scholing, in elk geval tot uitdrukking komend in een voortdurend aanbod tot en stimulering van een zekere startkwalificatie waarmee een ieder het beroepsleven kan intreden en de basis heeft om daarin verder te leren;
- een beroepsonderwijs waarin de relatie met de praktijk van het werken op een niet-vrijblijvende wijze voor elke leerling vorm heeft gekregen. De commissie noemt dit 'dualisering';
- een zelfstandige school die eigen beslissingen kan nemen, actief inspeelt op veranderingen en daardoor niet alleen een substantieel deel van de educatieve markt behoudt, maar ook de kwaliteit blijft leveren die ons land nodig heeft.

De commissie gaat er van uit dat er een grondige herziening van rollen moet komen, en dat er nieuwe arrangementen moeten komen. Aangegeven wordt welke vrijheden elk der actoren moet krijgen om tot een grotere beweeglijkheid te komen, en welke onderlinge rechten en plichten noodzakelijk zijn.

Zelfstandige school

In het advies wordt vervolgens een pragmatische uitwerking aan deze doelstellingen gegeven. Daarin speelt het concept zelfstandige school een belangrijke rol. De Commissie-Rauwenhoff ziet een zelfstandige school als een professionele instelling die op het gebied van management, onderwijsontwikkeling, leerlingbegeleiding, studie- en beroepskeuzevoorlichting, bedrijfseconomisch handelen en personeelsbeleid in hoge mate zelfstandig opereert. Noodzakelijke condities zijn verbreding van het onderwijsaanbod, bedrijfseconomische verzelfstandig en een gedecentraliseerd arbeidsvoorwaardenbeleid.

Een onderdeel van deze condities betreft de ontwikkeling en ondersteuning:

De commissie meent dat scholen zelf verantwoordelijk moeten zijn voor het (verder) ontwikkelen van hun aanbod en onderwijskundige dienstverlening. Zeker wanneer scholen (gezamenlijk) in willen spelen op regionale arbeidsmarktontwikkelingen is die ontwikkelingstaak noodzakelijk. Dat houdt in dat centrale project- en vernieuwingsgelden in de lump-sum bekostiging moeten zijn opgenomen. Professionaliteit moet ook hier voorop staan.

Scholen zullen derhalve naast eigen deskundigheid voor bepaalde zaken ook

beroep moeten kunnen doen op dienstverlenende instellingen zoals onder meer geregeld in de Wet op de Onderwijsverzorging (WOV) ter ondersteuning van hun ontwikkelingstaak. De commissie meent dat financiering van die instellingen meer vraag-afhankelijk moet zijn. De scholen, en voor welomschreven projecten ook de overheid, zijn dan opdrachtgevers.'

De commissie doet in dit verband de volgende aanbeveling (aanbeveling 33): 'Grote zelfstandigheid van scholen is er bij gebaat financiering van de verzorgingsinstellingen (WOV) vraag-afhankelijk te maken. Dit dient te geschieden door het beroepsonderwijs uit de Wet op de Onderwijsverzorging te halen.'

In het arrangement tussen rijksoverheid en scholen zullen in de visie van de Commissie-Rauwenhoff de volgende wettelijke plichten en rechten aan de orde moeten komen:

1. de instellingen die bekostigd worden;
2. de aangewezen instellingen;
3. de omschrijving van het toegangsrecht tot het door de instelling te verzorgen aanbod;
4. het niveau van het aanbod;
5. het systeem van kwaliteitszorg dat gehanteerd wordt;
6. de kwaliteitseisen die aan docenten worden gesteld, en de scholingsverplichting;
7. de maximale bekostigingsduur van onderwijsgebruikers;
8. de wijze van bekostiging: genormeerde lump-sum bekostiging met output-financiering voor het hoger onderwijs en de tweede fase voortgezet onderwijs. Aanvullend daarop moet het volgens de commissie mogelijk zijn dat overheid en scholen beleidsmatige convenanten overeenkomen. In elk geval is dit nodig voor de hoogte van de genormeerde bekostiging, maar ook voor andere onderdelen, zoals vernieuwing en ontwikkelingsdoelen.

In het voorgestelde actieprogramma wordt vermeld: 'Consequentie van de voorstellen van de Commissie is tevens dat het beroepsonderwijs buiten de reikwijdte van de Wet op de Onderwijsverzorging (WOV) wordt gebracht'.

In de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie-Rauwenhoff wordt gesteld dat de regering niet negatief staat tegenover het voorstel het beroepsonderwijs buiten de reikwijdte van de WOVI te brengen.

In een nadere toelichting is verduidelijkt dat de regering een definitief standpunt pas zal formuleren in het licht van het WRR-advies over de WOVI (zie ook de adviesaanvraag, Bijlage I).

Integratie

Op basis van de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie-Rauwenhoff zijn inmiddels verschillende ontwikkelingen op het terrein van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie in gang gezet. In zijn reactie op het Ontwikkelingsplan Beroepsonderwijs Innovatie en Kwaliteit (TK, 19 790, nr. 42), heeft de minister van O&W zijn visie op het te voeren ontwikkelingsbeleid voor de komende vijf jaren neergelegd. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is de samenhang tussen de leerwegen in het MBO en de leerwegen in het leerlingwezen. Het beleid moet uitmonden in één stelsel van opleidingen.

De afronding van de wetgevingstrajecten Kaderwet Volwasseneneducatie, Voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (VAVO) en Cursorisch beroepsonderwijs (WCBO) legt daarbij een bredere bestuurlijke basis voor de vernieu-

wing van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie⁶¹. Het vernieuwingsproces in deze onderwijssoorten zal uitmonden in verdere integratie. Het proces zal leiden tot de vorming van regionale opleidingscentra (ROC's) en sectoropleidingen centra (SOC's), die een geïntegreerd leeraanbod zullen kennen. In september 1991 is door de minister van O&W en de instellingen voor secundair beroepsonderwijs een onderhandelingsconvenant 1991-1994 gesloten, waarin de instellingen de ontwikkeling van ROC's onderschrijven en ondersteunen. Voor wat betreft de ondersteuning wordt gestreefd naar afstemming van de veldaanvragen. De minister neemt in het convenant kennis van de opvatting van de instellingen dat zij in de toekomst volledig vrij zullen moeten zijn om zelf diensten bij verzorgings- en andere ondersteuningsinstellingen in te kopen, waartoe dan de noodzakelijke middelen door reallocatie aan de lumpsum bekostiging van de instellingen moeten worden toegevoegd.

In het beroepsonderwijs is veelal sprake van een zeer specifieke vakinhoudelijke expertise. Onder het regime van de WOV moet de ondersteuning van deze expertise worden gevonden bij de WOV-instellingen. Deze is niet altijd voorhanden, en moet daarom worden ingehuurd, ingekocht of zelf worden ontwikkeld.

De ontwikkelingen in het veld van het beroepsonderwijs in de richting van regionale opleidingscentra en sectoropleidingen centra – bundeling van het aanbod van alle vormen van voltijd- en deeltijd-beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie – brengen delen van de onderwijsondersteuning bij elkaar die deels wel (landelijke pedagogische centra, SLO, CITO) en deels niet (Stichting Volwasseneneducatie, Centrum voor Innovatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven) onder het regime van de WOV vallen.

Daarbij komt dat de wijze van aansturing van deze ondersteuningsvormen verschillend is. In de volwasseneneducatie is deze al meer vraagafhankelijk, daarbij kunnen de regionale opleidingscentra en sectoropleidingen centra er ook voor kiezen bepaalde vormen van onderwijsondersteuning zelf in huis te halen. Door het MBO en de volwasseneneducatie uit de WOV te halen, wordt aan de instelling voor beroepsonderwijs de nodige vrijheid van handelen gegeven en krijgen de scholen betere mogelijkheden te komen tot een bij hun totale leeraanbod passende integrale ondersteuning. De nieuwe instellingen voor beroepsonderwijs moeten snel kunnen inspelen op veranderende eisen en omstandigheden. Juist voor deze schoolsoort is een grote flexibiliteit nodig in de keuze van onderwijsverzorging, zowel wat betreft de inhoud van de innovatie, als wat betreft de leverancier van de verzorging.

De raad meent dat het beroepsonderwijs zijn eigen koers moet kunnen varen, ook terzake van ondersteuning. De Commissie-Rauwenhoff heeft hiervoor valide argumenten geformuleerd en de daarop volgende ontwikkelingen onderstrepen dit.

Bedacht zij daarbij dat in het beroepsonderwijs een sterke toename is te zien van de omvang van de scholen, de schaal waarop ze opereren, en de verant-

⁶¹] Het wetsvoorstel VAVO herzielt de regeling in de Wet op het voortgezet onderwijs voor avondscolen en dag-avondscolen voor voorbereidend wetenschappelijk en algemeen voortgezet onderwijs. Het gaat hierbij om de inrichting van het onderwijs en de planning en bekostiging van instellingen. Bovendien is in dit wetsvoorstel de schaalvergroting en de daarmee samenhangende vergroting van de autonomie aan de orde.

De functies van het VAVO betreffen het tweede-kansonderwijs en de (daaraan toegevoegde functie) oriëntatie en schakeling. De Wet op het cursorisch beroepsonderwijs (WVBO) geeft een samenhangende regeling voor (de structuur, de kwaliteit en de financiering van) het leerlingwezen, het deeltijd MBO en de specifieke scholing. Een en ander in nauwe aansluiting op de nieuwe wetgeving voor het voltijd MBO. Hiermee wordt beoogd het bestaande netwerk van voorzieningen in het onderwijs intensief te benutten voor de uitvoering van scholing en opleiding voor werkenden, werkzoekenden en met werkloosheid bedreigden. Ook hierbij gaat het om schaal- en autonomievergroting.

Voor de activiteitenplanning deeltijd MBO en specifieke scholing verwijst de WCBO naar de Kaderwet Volwasseneneducatie (KVE) en de Arbeidsvoorzieningswet. De WCBO is onderdeel van het wetgevingsprogramma volwasseneneducatie. De WCBO vervangt de Wet op het leerlingwezen en onderdelen van de Wet op het voortgezet onderwijs.

woordelijkheid die hen wordt toevertrouwd. Het beleid is gericht op toenemende vrijheid van de besteding van middelen (lump-sum financiering, overheveling nascholingsbudgetten, bundeling deelbudgetten van de scholen als samenstellende delen van grotere instellingen).

Een vrije besteding van de middelen in plaats van de huidige 'gedwongen winkelnering' in het kader van de WOV is een logische consequentie van de schaalvergroting en de verzelfstandiging van de scholen.

3.7 De vraag naar de noodzaak van een wet op de onderwijsverzorging

In verband met de vergelijking – in hoofdstuk 6 – van verlenging van de WOV na 1 januari 1995 met een beleidsalternatief waarin de onderwijsverzorging niet of slechts voor een bescheiden deel in een afzonderlijke wet wordt geregeld, is een prealabele vraag, of een afzonderlijke wet voor de onderwijsverzorging onmisbaar is. Het antwoord houdt verband met de beoogde inrichting van de onderwijsverzorging. Een aanbodgefinancierde inrichting van onderwijsverzorging, waarbij de scholen rechtens aanspraak kunnen maken op dienstverlening, en waarin de centrale overheid via het onderwijsinnovatiebeleid sturend kan optreden, vraagt een relatief 'zware' wet, waarin veel wordt geregeld.

In het beleidsalternatief van de WRR met een overwegend vraaggefinancierde onderwijsverzorging en een afstandelijk innovatiebeleid van de centrale overheid ligt het vraagstuk van de wettelijke vormgeving anders. De financiering wordt dan grotendeels onderdeel van de directe bekostiging van het reguliere onderwijs, zij het dat de gelden worden geormerkt voor de onderwijsverzorging. De basis daarvoor zal gelegen zijn in de algemene bekostigingswetten voor het onderwijs. Daarmee wordt tevens voldaan aan de eis van artikel 23, leden 3 en 7, van de Grondwet.

Voorzover in het beleidsalternatief nog van aanbodfinanciering sprake is, kan de verantwoording plaatsvinden in de begrotingswetten van O&W dan wel op een eenvoudig, al dan niet afzonderlijk, wettelijk voorschrift worden gebaseerd.

Bij het beleidsalternatief kan in de zienswijze van de raad worden volstaan met een wettelijke vormgeving die veel 'lichter' is dan het huidige stelsel. Omdat de vraag zou kunnen rijzen of er bij het beleidsalternatief geen dwingende argumenten zijn voor een 'zware' afzonderlijke wettelijke regeling van de onderwijsverzorging, wordt hieronder aandacht besteed aan enkele mogelijke overwegingen die in die richting zouden kunnen wijzen.

- a. Een rechtstreekse verplichting tot het wettelijk regelen van de onderwijsverzorging zou, althans in theorie, te vinden kunnen zijn in de Grondwet of een voor Nederland geldend verdrag (vergelijk artikel 106 van de Grondwet: De wet regelt het geldstelsel). Voorzover valt vast te stellen, bestaat een dergelijke verplichting niet. De parlementaire stukken met betrekking tot de huidige wet bevatten ook geen enkele aanwijzing in die richting.
- b. Ook langs meer indirecte weg zou vanuit de Grondwet geconcludeerd kunnen worden tot een verplichting om wettelijke regels met betrekking tot de onderwijsverzorging vast te stellen. Dat geval doet zich voor indien het stelsel van de onderwijsverzorging in betekenende mate moet berusten op bevoegdheden van overheidsorganen om dwingend op te treden ten opzichte van burgers of particuliere instellingen. Denk bijvoorbeeld aan het opleggen van straffen, het binnentreden van woningen of het aantasten van de lichamelijke integriteit. Voor zulke bevoegdheden eist de Grondwet een wettelijke basis (vergelijk de artikelen 16, 12 en 11 van de Grondwet). Indien dergelijke elementen een belangrijke rol spelen in het gehele stelsel ligt regeling van dat stelsel bij wet voor de hand, omdat op die manier een juiste inbedding en afweging van bedoelde bevoegdheden kunnen worden verzekerd. Deze situatie doet zich bij de onderwijsverzorging, zo moge blijken uit de huidige wet, niet voor.
- c. In een enkel geval kan ook uit een gewone wet de verplichting voortvloeien om over te gaan tot het stellen van wettelijke regels. Het bekendste voorbeeld

- hiervan levert artikel 40 van de Comptabiliteitswet 1976, dat voor oprichting door de staat van een privaatrechtelijke rechtspersoon machtiging bij de wet vereist. Ook dit geval is hier, naar het voorkomt, niet aan de orde (alle verzorgingsinstellingen waren er al vóór de Wet op de onderwijsverzorging).
- d. Zoals in paragraaf 3.3 reeds gesignaleerd werd, is bij de totstandkoming van de Wet op de onderwijsverzorging in aanmerking genomen dat onderwijsverzorging aangemerkt werd als een basisvoorziening. Over de vraag of de hoedanigheid van basisvoorziening aanleiding kan of moet zijn voor het treffen van een wettelijke regeling terzake kan het volgende worden opgemerkt.
- Met de term ‘basisvoorziening’ wordt niet gerefereerd aan een in onze wetgeving vastgelegde formeel-juridische notie, die op zichzelf reeds zou dwingen tot een bepaalde wijze van regeling. Het gaat om een begrip dat in het verleden – met name bij de totstandkoming van de Kaderwet specifieke welzijn – wel werd gehanteerd. Het begrip ‘basisvoorziening’ is in beginsel van politieke aard. Met dit begrip werd het prioritaire belang van bepaalde voorzieningen tot uitdrukking gebracht. Naar die aard zijn daarbij in ieder geval gradaties denkbaar, en is het zeker niet mogelijk aan de hand van de eenvoudige vaststelling of het al dan niet om een basisvoorziening gaat, te concluderen of er wel of geen wetgeving nodig is.
- Bovendien verwijst het begrip in de destijds gehanteerde definitie, zoals die in paragraaf 3.3 is weergegeven, zelf naar het democratische besluitvormingsproces. Het wetgevingsproces is één van de belangrijkste vormen daarvan. Spreken over een basisvoorziening betekent dan ook niet meer dan het tot uitdrukking brengen van een zienswijze over het belang van een bepaalde voorziening zoals dat door de wetgever gewaardeerd zou moeten worden. Het begrip verwijst dus ook inhoudelijk niet naar een gegeven waaraan de wetgever zich bij voorbaat te houden heeft.
- Gelet op het bovenstaande behoeft het geen verwondering te wekken dat het begrip basisvoorziening zeker geen algemene ingang heeft gevonden als toetssteen voor de vraag of een bepaald onderwerp bij de wet dient te worden geregeld. Na de totstandkoming van de – inmiddels ingetrokken – Invoeringswet Kaderwet specifiek welzijn, is het nog slechts sporadisch gebruikt. Terecht lijkt meer belang te worden gehecht aan de vraag of, alle omstandigheden in aanmerking genomen, de aanwezigheid van een bepaalde voorziening kwalitatief en kwantitatief voldoende gewaarborgd is, dan aan de vraag of de wet die waarborgen biedt. Zo bestaat bijvoorbeeld voor de eerste-lijns gezondheidszorg – stelling van voldoende betekenis om te worden aangemerkt als een basisvoorziening in de destijds gebruikte terminologie – geen wettelijke garantie voor een kwantitatief voldoende aanbod. Gelet op de feitelijke situatie wordt dit niet als bezwaarlijk ervaren.
- Een en ander leidt tot de conclusie dat het aanmerken van de onderwijsverzorging als basisvoorziening niet, los van hetgeen elders in dit advies wordt opgemerkt over de wenselijkheid van een wettelijke regeling, richtinggevend kan zijn voor de beantwoording van de vraag naar het wettelijk kader voor de onderwijsverzorging in de toekomst.
- e. Tenslotte is denkbaar dat een algemeen rechtsbeginsel gepostuleerd wordt, inhoudende dat maatschappelijk belangrijke onderwerpen, waarmee de overheid zich bemoeit, wettelijke regeling behoeven, althans wat die bemoeienis van de overheid betreft. Dit is zeker geen algemeen aanvaard, laat staan algemeen toegepast, beginsel (er is bijvoorbeeld geen Wet op de sport). Het onderwijs zou men als een dergelijk onderwerp kunnen zien, en ook los van artikel 23 van de Grondwet zijn er goede argumenten om onderwijswetgeving tot stand te brengen. Dat betekent echter zeker niet dat ook voor alle deelaspecten van het onderwijs, zoals de onderwijsverzorging, regeling bij wet nodig is. Zou er al behoefte bestaan aan enkele bepalingen, dan ligt het voor de hand eerst te overwegen of het mogelijk is die te incorporeren in de reguliere onderwijswetgeving, alvorens tot regeling bij een afzonderlijke wet over te gaan.

Conclusie

Het bovenstaande rechtvaardigt de conclusie dat een 'zware' wettelijke regeling van de onderwijsverzorging geen noodzaak is, indien wordt gekozen voor het beleidsalternatief van de WRR.

Die conclusie wordt ondersteund door de beschouwingen in de Memorie van toelichting bij het ontwerp voor de huidige wet over de reikwijdte van de regeling⁶². De verzorging van het hoger beroepsonderwijs met uitzondering van het hoger pedagogisch onderwijs, en de verzorging van de volwasseneneducatie blijken zonder bezwaar in beginsel buiten de wet te kunnen worden gelaten.

Indien wordt gekozen voor het beleidsalternatief wordt aan de scholen voor primair en secundair onderwijs na 1 januari 1995 een budget toegekend voor de financiering van de schoolgerichte onderwijsverzorging (zie hoofdstuk 6); zoals gezegd kunnen de algemene bekostigingswetten daarvoor de basis vormen.

In de beheersvormen van de schoolbegeleidingsdiensten en de landelijke pedagogische centra (stichting) komt dan geen wijziging.

De specifieke instellingen blijven in dit alternatieve model (overwegend) aanbodfinancierd.

Als wettelijke basis voor deze uitgaven kunnen de begrotingswetten van O&W dienen. Daarin kunnen afzonderlijke posten voor de financiering van de specifieke instellingen en voor een gedeeltelijke financiering van de landelijke pedagogische centra worden opgenomen.

Met het voorgaande wil niet zijn gezegd dat de raad principieel bezwaar zou hebben tegen een al dan niet aparte wettelijke regeling van de subsidiëring van de laatstgenoemde onderdelen van de onderwijsverzorging.

De beschouwingen van de raad zijn in harmonie met de nota *Zicht op wetgeving van de minister van Justitie de dato 5 maart 1991*⁶³.

In lijn met een geïntegreerd subsidiebeleid kan het eventueel opportuun zijn dat een bestuursorgaan slechts subsidies verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift. Van dit beleid maakt het uitgangspunt deel uit, dat de hoofdlijnen en algemene bepalingen van subsidiebeleid dat een zekere mate van bestendigheid vertoont, voor zover mogelijk bij wet moeten worden vastgelegd⁶⁴.

De aanbodfinanciering in de vorm van subsidiëring van de specifieke instellingen en van een deel van de werkzaamheden van de landelijke pedagogische centra kan eventueel worden gebaseerd op afzonderlijke wettelijke bepalingen met een globaal karakter. Het is denkbaar dat deze wettelijke bepalingen een aparte wet vormen, die heel summier kan zijn.

De raad ziet geen reden in een dergelijke wet ook de financiering van de schoolgerichte verzorging te regelen; de bekostigingswetten van het primair en secundair onderwijs zijn hiervoor de aangewezen plaats.

^{62]} TK, 1984-1985, 18 770, nr. 3, blz. 81 e.v.

^{63]} TK, 1990-1991, 22 008, nrs. 1-2, blz. 7, 8 en 19.

^{64]} Zie het kabinetsstandpunt bij het rapport *Orde in de regelgeving van de Commissie toetsing wetgevingsvraagstukken* (1985), TK, 1986-1987, 20 038, nrs. 1-2, blz. 9 en 10.

De invloed op de onderwijs- verzorging van de centrale overheid en de gemeenten

4

4.1 Rijksinnovatiebeleid in brede zin

'De realisering van het landelijk onderwijsinnovatiebeleid geschiedt met behulp van een groot aantal instrumenten zoals: experimenten, faciliteiten aan de deelnemende scholen, nascholingsprogramma's, wetgeving en onderwijsverzorging.' Aldus de Memorie van toelichting bij de Wet op de onderwijsverzorging¹.

Voor de invoering van door de rijksoverheid voorgestane vernieuwingen zal het veelal zo zijn dat de desbetreffende onderwijswetten moeten worden gewijzigd. Dit is bijvoorbeeld nodig voor de invoering van de verplichting van het bevoegd gezag een schoolwerkplan vast te stellen, of voor de invoering van kerndoelen voor het basisonderwijs en voor de basisvorming in de eerste fase van het voortgezet onderwijs.

Het innovatiebeleid in brede zin bestaat voor een groot deel uit het voorbereiden van wetswijzigingen.

Ten tweede is er innovatiebeleid via de Experimentenwet. Voor de invoering door scholen van innovaties die niet passen binnen de geldende wetgeving, zoals het geval was met de experimenten middenschool, en de fusering van kleuteronderwijs en lager onderwijs tot basisonderwijs, is een gedeeltelijke ontheffing van de wetgeving nodig.

De minister van Onderwijs en Wetenschappen beslist of dit onderwijs, dat 'valt buiten de kaders van de afzonderlijke onderwijswetten', op grond van de Experimentenwet uit openbare kas wordt bekostigd².

Ten derde is er het innovatiebeleid dat niet bestaat uit wijziging van wetgeving of toepassing van de Experimentenwet: het innovatiebeleid in enge zin.

Het gaat om veranderingen in het onderwijs die door de rijksoverheid worden voorgestaan, waarvoor de rijksoverheid extra faciliteiten verstrekt, en die door het bevoegd gezag van de school te realiseren zijn binnen de geldende wettelijke voorschriften.

Voor het voeren van rijksinnovatiebeleid in enge zin worden drie instrumenten ingezet³.

Het eerste instrument is het verstrekken van projectgebonden vernieuwings-subsidies aan scholen en instellingen.

Het tweede is de aansturing van de rijksfunctie van de onderwijsverzorging.

Het derde instrument is de nascholing: het bekostigen van nascholingsprogramma's uit te voeren door lerarenopleidingen⁴.

Hierbij moet worden aangetekend, dat op veel van deze uitgaven bezuinigingen plaatsvinden (de onderstaande bedragen zijn, tenzij anders vermeld, ontleend aan de Begrotingstoelichting 1991).

^{1]} TK, 1984-1985, 18 770, nrs. 1-3, blz. 75.

^{2]} Artikel 2 lid 1 van de Experimentenwet onderwijs (Wet van 9 juli 1970, Stb. 370).

^{3]} Bedoeld wordt het landelijk onderwijsinnovatiebeleid gevoerd door de minister van Onderwijs en Wetenschappen.

^{4]} In de vormgeving van dit instrument komt verandering: zie de beleidsnotitie Nascholing in het primair en secundair onderwijs (TK 21 318).

Onder de vernieuwingssubsidies zijn te rekenen:

- a. de bekostiging van NABONT en OPSTAP⁵ (begrotingsartikel 12.07) ten bedrage van f 82 miljoen.
Het betreft nascholing in technologieën. De gelden worden hoofdzakelijk in de commerciële sfeer besteed. De toekenning van de gelden loopt deels via artikel 73 van de WOV (de additionele financiering van aanvullende activiteiten die vallen buiten het kader van het landelijk innovatiebeleid).
- b. de onderwijsinnovatie in het kader van de Sectorvorming en vernieuwing in het middelbaar beroepsonderwijs (de zogenaamde SVM-operatie), ten bedrage van f 10 miljoen aan scholen te verstrekken subsidies⁶.
Deze operatie betreft het volledig dagonderwijs.
Eén van de uitgangspunten voor de aanwending van het bij het ministerie beschikbare budget is dat geen verzorgingsactiviteiten mogen worden gekocht door scholen die vallen onder de reikwijdte van de WOV⁷. Het kopen van onderwijsverzorgingsactiviteiten door scholen zou immers in strijd zijn met de systematiek van de WOV: scholen zijn geen derden ten behoeve van wie de voorzieningen voor onderwijsverzorging tegen betaling activiteiten kunnen verrichten⁸.
- c. vernieuwingsactiviteiten:
 - ongeveer f 34 miljoen ten behoeve van vernieuwings- en ontwikkelingsprojecten voor het voortgezet onderwijs (de f 134 miljoen genoemd in begrotingsartikel 04.10 minus ongeveer f 90 miljoen onderwijsvoorrangsbeleid-gelden en f 10 miljoen examengelden),
 - ongeveer f 7 miljoen begroot ten behoeve van het (voortgezet) speciaal onderwijs⁹ (begrotingsartikel 03.04),
 - ongeveer f 20 miljoen voor het basisonderwijs¹⁰ (begrotingsartikel 02.05)¹¹.
Voor de vernieuwingsactiviteiten sub a, b en c geldt dat zij niet berusten op wetgeving¹². Hierin zou overigens op verschillende manieren zijn te voorzien¹³.

⁵] Nascholing leerkrachten beroepsonderwijs nieuwe technologieën (NABONT) en nascholing in onderwijs- en informatietechnologie (OPSTAP, niet alleen voor het beroepsonderwijs).

Van OPSTAP maken deel uit: Print (ongeveer f 70 miljoen), POCO en Comenius.

⁶] 'Per 1 augustus 1990 zal voor ca. 130 scholen de SVM-regelgeving grotendeels van kracht worden.' (TK, 1990-1991, 21 800 hoofdstuk VIII, nr. 2, blz. 120).

'Dit moet in samenhang worden gezien met de opschorting tot 1991/1992 van de 10 mln. voor onderwijsinnovatie (SVM) (...).' (TK, 1990-1991, 21 800 hoofdstuk VIII, nr. 2, blz. 134).

⁷] Brief van de staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen aan de Tweede Kamer van 8 maart 1990, TK, 20 646, nr. 90) over de invoering van het middelbaar beroepsonderwijs nieuwe stijl (SVM).

⁸] Zie artikel 1 en artikel 83 lid 1 sub c van de WOV.

⁹] De Begrotingstoelichting 1991 (blz. 101) vermeldt met betrekking tot de vernieuwingsgelden voor het (voortgezet) speciaal onderwijs: 'Het doel van de vernieuwingsactiviteiten is gericht op een verhoging van de kwaliteit van het primair onderwijs, waarbij op korte termijn geen directe prestatie aanwijsbaar is. De effecten zijn uitsluitend op langere termijn meetbaar.'

¹⁰] De Begrotingstoelichting 1991 (blz. 89) vermeldt met betrekking tot de vernieuwingsgelden voor het basisonderwijs: 'Op dit onderdeel komen de uitgaven voor diverse publicaties en voorlichtingsactiviteiten. In het kader van de uitvoering van het Zorg op Maatbeleid.'

¹¹] Begroting van uitgaven, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, TK, 1990-1991, 21 800 hoofdstuk VIII, nr. 2, blz. 88.

¹²] Extra faciliteiten die wel op wetgeving berusten, zijn bijvoorbeeld:

– voor het basisonderwijs: de zogenaamde achterstandsformatie (de gewichtsgelden); de formatie voor vakonderwijs (zintuiglijke en lichamelijke oefening, tekenen, muziek, handvaardigheid en Fries); de formatie voor onderwijs in eigen taal en cultuur (volgens het Formatiebesluit WBO);

– voor het (voortgezet) speciaal onderwijs: de formatie voor onderwijs in eigen taal en cultuur; de formatie voor het onderwijs aan leerlingen met een niet-nederlandse culturele achtergrond (volgens het Formatiebesluit ISOVSO).

¹³] Zie: D. Mentink, 'Ordering in onderwijswetgeving en onderwijsvernieuwing', in: *Zorg voor onderwijs*, (red.) P.W.C. Akkermans, Raad voor het Binnenlands Bestuur, 's-Gravenhage, 1989, blz. 49-50.

De rijksfunctie als innovatie-instrument

De aansturing van de rijksfunctie van de voorzieningen voor onderwijsverzorging geschiedt op basis van het landelijk vastgesteld onderwijsinnovatiebeleid.

De 'financiële omvang' van de aansturing bedraagt globaal:

- 35 procent van f 190 miljoen (de begrotingsartikelen 12.9 en 12.10), dat is globaal f 66 miljoen per jaar.

Nascholing als innovatie-instrument

Het gaat om:

- de bekostiging van activiteiten om- en nascholing (begrotingsartikel 12.06) ten bedrage van f 41 miljoen; dit zijn budgetten voor de om- en nascholing van leraren in het primair en voortgezet onderwijs.

De nascholing is voor de scholen die ervan gebruik maken, in beginsel gratis. Dit innovatie-instrument wordt geleidelijk omgezet in het verstrekken van faciliteiten voor nascholing aan scholen. Over de periode na deze overgangsfase stelt de beleidsnotitie Nascholing in het primair en het voortgezet onderwijs: 'De rijksoverheid blijft verantwoordelijkheid dragen voor de mogelijkheid van nascholing door het scheppen van randvoorwaarden, maar ziet als regel af van een sturende rol bij de bepaling van de inhoud van de nascholing.'¹⁴

Het totaal aan uitgaven voor het innovatiebeleid in enge zin (t.w. vernieuwingsgelden, de rijksfunctie van de onderwijsverzorging plus de additionele financiering, en de nascholing) is dus voor 1991 op ongeveer f 260 miljoen begroot.

Een additioneel innovatie-instrument is het instellen van een onafhankelijke stuurgroep, die de veranderingsprocessen in het onderwijs op de scholen die projectgebonden vernieuwings-subsidies ontvangen, volgt, en daarover aan de minister rapporteert¹⁵.

Uiteraard zijn combinaties mogelijk, bijvoorbeeld het instellen van een stuurgroep en het ter beschikking stellen van projectgebonden vernieuwings-subsidies aan scholen en reservering van een deel van de rijksfunctie-ruimte van verzorgingsinstellingen voor de betreffende voorgestane verandering, gevolgd door een wetwijziging.

Een breed budget

Het toekennen van de middelen aan scholen past in de gedachte dat onderwijsvernieuwing en handhaving en verbetering van de deugdelijkheid van het onderwijs beter op schoolniveau uitgevoerd kunnen worden.

Voor de toekenning van een breed budget aan de scholen voor verzorging, vernieuwing en nascholing zou conform de begroting in 1991 circa f 303 miljoen beschikbaar zijn. Dit bedrag bestaat uit de posten:

- nascholing in technologieën	f 82 miljoen
- sectorvorming en vernieuwing MBO	f 10 miljoen
- vernieuwingsactiviteiten	f 61 miljoen
- subsidie schoolbegeleidingsdiensten	f 82 miljoen
- ongeveer 65% subsidie landelijk pedagogische centra	f 27 miljoen
- nascholing	<u>f 41 miljoen</u>
Totaal	f 303 miljoen.

^{14]} TK, 1989-1990, 21 318, nrs. 1-2, blz. 9.

^{15]} Zoals:

- de stuurgroep INSP en de projectmanagers van de verschillende clusters van het INSP,
- het projectmanagement SVM (sectorvorming en vernieuwing middelbaar beroepsonderwijs),
- het projectmanagement voor effectieve stimulering technologie en het onderwijs (Presto, ter invoering nieuwe technologieën in het middelbaar beroepsonderwijs),
- het procesmanagement-team Basisvorming (ter opstelling van de actieplannen ter uitwerking van het Invoeringsplan Basisvorming).

Hierin is verdisconteerd dat de subsidies aan de specifieke instellingen en een gedeelte van de subsidies aan de landelijke pedagogische centra (30 à 40 procent) niet voor versleuteling naar de scholen beschikbaar zijn.

De aldus rechtstreeks aan de scholen toe te delen middelen zijn op het niveau van de afzonderlijke scholen voor primair en secundair onderwijs van reële betekenis.

Indien – bij wijze van rekenvoorbeeld – het budget per leerling voor alle scholen voor primair en secundair onderwijs op gelijke hoogte wordt vastgesteld, wordt de f 303 miljoen verdeeld over de leerlingen in ¹⁶:

– het basisonderwijs	1.400.000
– het (voortgezet) speciaal onderwijs	110.000
– het voortgezet onderwijs	900.000
– het MBO, MBO/SVM, LBO en LBO/SVM	<u>245.000</u>
Totaal	2.655.000.

Het bedrag per leerling komt zo op f 115 per jaar.

Voor een school met 200 leerlingen zou dit een budget van f 23.000 per jaar betekenen, voor een school met 500 leerlingen een budget van f 57.500 per jaar.

Hierbij dient te worden aangetekend dat de geraamde bedragen voor 1995 lager zullen zijn. Voor de toekenning van middelen voor verzorging, innovatie en nascholing zijn volgens deze raming beschikbaar ¹⁷:

– nascholing in technologieën	f 48 miljoen
– vernieuwing basisonderwijs	f 53 miljoen
– vernieuwing (voortgezet) speciaal onderwijs	f 6 miljoen
– vernieuwing voortgezet onderwijs (de geraamde f 100 miljoen minus ongeveer f 75 miljoen onderwijsvoor-rangsbeleid-gelden en examengelden)	f 25 miljoen
– subsidie aan de schoolbegeleidingsdiensten	f 80 miljoen
– ongeveer 65% van de subsidie aan de landelijke peda-gogische centra (65% van 35 miljoen)	f 23 miljoen
– nascholing	<u>f 50 miljoen</u>
Totaal	f 285 miljoen.

Dit bedrag zal voor 1995 beschikbaar kunnen zijn voor de versleuteling over scholen.

4.2 De aansturing binnen de WOV als innovatie-instrument van de rijks-overheid

Het aangrijpingspunt voor de sturing via de rijksfunctie is de programmering van alle voorzieningen voor onderwijsverzorging die onder de WOV vallen.

Deze sturing is gericht op de invoering van onderdelen van het landelijk onderwijsinnovatiebeleid ¹⁸ zoals dat door de minister van Onderwijs en Wetenschap-pen is vastgesteld na overleg met de Centrale commissie voor onderwijsoverleg en met de Tweede Kamer ¹⁹.

Een deel van het aanbod van de gratis dienstverlening aan scholen door de schoolbegeleidingsdiensten en de landelijke pedagogische centra, die kunnen terugvallen op de deskundigheid van de specifieke instellingen, kan door de minister worden gestuurd. Op deze wijze kan hij tot op zekere hoogte ontwikke-lingen in het onderwijs in de voorgestane richtingen sturen.

¹⁶] Leerlingaantallen ontleend aan: TK, 1991-1992, 22 300, hoofdstuk VIII, nr. 2, blz. 110, 130, 146 en 170.

¹⁷] Bedragen ontleend aan: TK, 1991-1992, 22 300, hoofdstuk VIII, nr. 2, de begrotingsartikelen 12.07, 04.10, 03.04, 02.05, 12.09 en 12.06.

¹⁸] Landelijk onderwijsinnovatiebeleid is gedefinieerd als: de opzet en uitvoering van door de rijksoverheid voorgestane veranderingen binnen het onderwijs (artikel 1 van de WOV).

¹⁹] Artikel 6 lid 1 van de WOV.

Doelmatigheid

De constructie van de Wet op de onderwijsverzorging maakt het moeilijk om kosten en resultaten van de rijksfunctie van de onderwijsverzorging als innovatie-instrument met elkaar in verband te brengen.

Ten eerste omdat geen sprake is van afzonderlijke bekostiging van de rijksfunctie van de voorzieningen als innovatie-instrument. Deze is ingevlochten in de bekostiging van de voorzieningen als leveranciers van gratis dienstverlening aan scholen, die wordt verleend op verzoek van die scholen.

Ten tweede omdat de programmeringsregel terzake voor de rijksfunctie slechts een maximum aangeeft: ten hoogste 30 procent (voor de schoolbegeleidingsdiensten) respectievelijk 50 procent (voor de overige voorzieningen)²⁰.

Ten derde omdat de grens tussen de rijksfunctie-activiteiten en de veldfunctie-activiteiten op het niveau van de uitvoering zo concreet of vaag is als de voorzieningen zelf willen²¹.

Ten vierde omdat bij onderwijsverzorging het primaat ligt bij het bevoegd gezag van de school, zowel in de rijksfunctie als in de veldfunctie. Het is dus mogelijk dat scholen voor primair of secundair onderwijs wel vragen om onderwijsverzorging, maar niet om de diensten die verband houden met het landelijk onderwijsinnovatiebeleid.

De Wet op de onderwijsverzorging schrijft een ingewikkelde procedure voor, die moet garanderen dat het voorgestane onderwijsinnovatiebeleid ook daadwerkelijk via de rijksfunctie in het onderwijs wordt geïmplementeerd, èn dat de onderwijsvrijheid wordt eerbiedigd.

Voordat implementatie een feit is, moeten vier fasen worden doorlopen.

Ten eerste de vaststellingsfase:

1. overleg met de Centrale Commissie voor Onderwijsoverleg;
2. overleg met de Tweede Kamer;
3. vaststelling van het landelijk onderwijsinnovatiebeleid door de minister²².

Ten tweede de planningsfase, met de volgende stappen:

1. de minister verzoekt één of meer instellingen een uitvoeringsplan op te stellen (artikel 6 lid 1 van de WOV); hierin staat aangegeven op welke wijze instellingen, binnen het kader van door de minister gegeven voorschriften, meewerken aan de uitvoering van het innovatiebeleid;
2. een instelling stelt een uitvoeringsplan op, in overleg met scholen²³;
3. in het uitvoeringsplan wordt de wijze aangegeven waarop daarvoor in aanmerking te brengen scholen bij de uitvoering worden betrokken²⁴;
4. de minister stelt het uitvoeringsplan vast (artikel 6 lid 3);
5. de instellingen voeren de uitvoeringsplannen (mee) uit²⁵, als onderdeel van de rijksfunctie²⁶.

In de planningsfase worden scholen bij de opstelling en uitvoering van de uitvoeringsplannen betrokken.

^{20]} Hoe de verhouding tussen de drie functies uitgedrukt in percentages van het totaal aan activiteiten ten laste van de openbare kas dient te zijn, is aangegeven in artikel B.2. van het Uitvoeringsbesluit W.O.V. (op grond van artikel 69 lid 1 van de WOV).

^{21]} Het onderscheid komt in de praktijk van het werk (deels) neer op een bepaalde systematiek in het tijdschrijven door de betrokkenen.

^{22]} Artikel 6 lid 1 van de Wet op de onderwijsverzorging.

^{23]} Deze scholen kunnen voor hun medewerking extra faciliteiten toegekend krijgen door de minister van Onderwijs en Wetenschappen.

^{24]} Artikel 6 lid 2 sub d van de WOV.

^{25]} Door de landelijke pedagogische centra en door schoolbegeleidingsdiensten geschiedt dit uitvoeren met de daarbij betrokken scholen (artikel 13 lid 1 sub b en artikel 21 lid 1 sub b); door het Instituut voor onderzoek van het onderwijs geschiedt dit uitvoeren door onderzoeksinstituten (artikel 35 lid 1 sub b).

^{26]} Het andere deel van de rijksfunctie is het op verzoek van de minister adviseren over het landelijk onderwijsinnovatiebeleid en het (mee) opstellen van de uitvoeringsplannen.

Ten derde de programmeringsfase:

1. volgens de algemene maatregel van bestuur met betrekking tot de programmering (op grond van artikel 69 lid 1 van de Wet op de onderwijsverzorging) wordt in de jaarlijkse programmering voor de voorzieningen een bestedingsindicatie gegeven per voorgestane beleidsontwikkeling (bijv. de beleidsontwikkeling Onderwijs op maat) of per uitvoeringsplan (bijv. het Uitvoeringsplan HAVO/VWO); de bestedingsindicatie geschiedt voor de landelijke pedagogische centra, de SLO en het CITO door middel van een bedrag, en voor de schoolbegeleidingsdiensten door middel van een percentage van de rijksfunctie; de programmering van SVO geschiedt afzonderlijk;
2. de schoolbegeleidingsdiensten, de landelijke pedagogische centra en de specifieke instellingen stellen een jaarprogramma op volgens welke de dienstverlening plaatsvindt ²⁷;
3. de minister keurt het jaarprogramma (en het meerjarenplan) goed.
Ten vierde het handelen van scholen:
 1. het bevoegd gezag van scholen – dat volledig vrij is om van de (gratis) diensten van voorzieningen voor onderwijsverzorging gebruik te maken – maakt van die diensten gebruik;
 2. de scholen – die volledig vrij zijn in de mate van feitelijke implementatie van datgene aan landelijk onderwijsinnovatiebeleid wat de voorzieningen voor onderwijsverzorging middels dienstverlening in het kader van de rijksfunctie aan de scholen hebben geleverd – implementeren de door de rijksoverheid voorgestane innovatie in het onderwijs zoals dat op die school wordt gegeven.

De procedures zijn blijkens het voorgaande ingewikkeld. Aan de rijksfunctie van de voorzieningen voor onderwijsverzorging kan – gezien de vrijheid van handelen die voorzieningen en scholen hebben – slechts in beperkte mate een waarborgfunctie voor de minister worden toegekend: de waarborg dat het vastgestelde landelijke onderwijsinnovatiebeleid inderdaad in het onderwijs wordt ingevoerd.

Overigens zou de vraag naar de doelmatigheid bij ieder van de bovengenoemde ‘veranderingstechnieken’ te stellen zijn: de projectgebonden subsidies, de stuurgroepen, de ministeriële regelgeving, en de experimenten volgens de Experimentenwet.

In vergelijking met andere innovatie-instrumenten (waarbij moet worden aangetekend dat de WOV slechts wat betreft de rijksfunctie als zodanig kan worden aangemerkt) schept de Wet op de onderwijsverzorging voor de minister van Onderwijs en Wetenschappen allerlei verplichtingen tot het voeren van overleg en het vaststellen van stukken over beleidsaangelegenheden.

In de Wet op de onderwijsverzorging is vastgelegd dat de minister:

- het landelijk onderwijsinnovatiebeleid vaststelt na overleg met de Centrale commissie voor onderwijsoverleg, en na overleg met de Tweede Kamer (artikel 6 lid 1);
- de uitvoeringsplannen, opgesteld door één of meer instellingen, vaststelt (artikel 6 lid 3);
- jaarlijks een overzicht opstelt met betrekking tot het landelijk onderwijsinnovatiebeleid, en dat overlegt aan de beide Kamers van de Staten-Generaal (artikel 7 lid 1);
- tenminste twee maal per jaar overleg pleegt met vertegenwoordigers van de besturen van de gemeenten die aan een schoolbegeleidingsdienst subsidie verlenen, over aangelegenheden die de ontwikkeling en het functioneren van de diensten betreffen (artikel 23);
- regio’s vaststelt ten behoeve van de regionale schoolbegeleidingsdiensten, na overleg met de besturen van de betrokken provincies en de betrokken gemeenten, de Onderwijsraad gehoord (artikel 24);
- tenminste twee maal per jaar overleg pleegt met daartoe door de instellingen

^{27]} Artikel 66 lid 1 van de WOV.

- aangewezen vertegenwoordigers over aangelegenheden die de ontwikkeling en het functioneren van de onderwijsverzorging betreffen; hij zendt het verslag van het overleg toe aan beide Kamers van de Staten-Generaal (artikel 65);
- het jaarprogramma en het meerjarenplan van de instellingen goedkeurt (artikel 70 lid 1);
 - bij het verstrekken van subsidies ex artikel 73 WOV met de Tweede Kamer overleg pleegt (artikel 73).

Conclusie

Uit het bovenstaande blijkt dat de rijksfunctie van de Wet op de onderwijsverzorging een omslachtig innovatie-instrument is, waarvan de effectiviteit moeilijk te verifiëren is.

De WOV biedt procedures voor vervlechting van het (vernieuwings)beleid van de rijksoverheid, van de scholen en van de voorzieningen voor onderwijsverzorging, in een bepaalde onderlinge verhouding (in de orde van grootte van 35 procent – 50 procent – 15 procent).

De waarde die wordt gehecht aan de vervlechting van overheidsbeleid en schoolbeleid wat betreft de innovatie, en de waarde die wordt gehecht aan het feit dat de inhoudelijke sturing door de rijksoverheid op een wet berust (de legaliteitseis), zijn van betekenis voor de beoordeling van de WOV.

Indien het beleid gericht op vergroting van de autonomie van scholen ten opzichte van de rijksoverheid, wordt doorgetrokken naar de onderwijsinnovatie, en het rijksbeleid ook wat betreft het innovatiebeleid terughoudender wordt, neemt het bestaansrecht van allerlei voorschriften terzake binnen de WOV af.

4.3 Innovatiebeleid: een verschuiving richting school

Landelijk onderwijsinnovatiebeleid wordt gevoerd met behulp van wetswijziging (en in mindere mate door gebruik te maken van de Experimentenwet). Daarnaast is er het innovatiebeleid in enge zin: het verstrekken van projectgerichte vernieuwingssubsidies, het aansturen van de rijksfunctie van de voorzieningen voor onderwijsverzorging (plus de additionele financiering van activiteiten), en het bekostigen van nascholingsprogramma's.

De verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijksoverheid en scholen is voor deze vormen van innovatiebeleid verschillend.

Bij het verstrekken van vernieuwingssubsidies bepaalt de rijksoverheid tot dusverre de inhoudelijke koers van de vernieuwing: de scholen en instellingen dienen zich te richten naar de voorwaarden die de rijksoverheid stelt.

Voor de nascholing is wetswijziging in voorbereiding die de middelen voor nascholing via de scholen (de vraagzijde) doet lopen in plaats van via de lerarenopleidingen (de aanbodzijde). Wat betreft de inhoud van de nascholing treedt een verschuiving op van de centrale overheid naar de scholen²⁸.

De Wet op de onderwijsverzorging geeft weer een andere constructie voor de innovatie. Van ongeveer 35 procent van de activiteiten van de voorzieningen voor onderwijsverzorging wordt de inhoud bepaald door het landelijk onderwijsinnovatiebeleid. Of de scholen om juist deze activiteiten vragen, is echter aan henzelf.

Daarnaast biedt de WOV aan scholen en onderwijsorganisaties de ruimte om eigen (innovatie)vragen te stellen: de veldfunctie.

Verder biedt de WOV aan de voorzieningen voor onderwijsverzorging de ruimte om aan de eigen innovatie te werken binnen de zogenaamde eigen ontwikkelingsfunctie.

²⁸] TK, 1989-1990, 21 318, nr. I.

Het innovatiebeleid van de overheid en het (innovatie)beleid van het onderwijsveld zijn in de WOV met elkaar verweven.

Uit paragraaf 4.2 komt naar voren dat de manier waarop het vernieuwingsbeleid van de rijksoverheid en het beleid van de scholen, onderwijsorganisaties en verzorgingsinstellingen in de Wet op de onderwijsverzorging verweven zijn, niet zonder problemen is. De rijksfunctie van de Wet op de onderwijsverzorging is een omslachtig innovatie-instrument, en de effectiviteit is moeilijk te bepalen. Meer in het algemeen gesproken is het in lijn met het beleid gericht op autonomievergroting van scholen en een terughoudend optredende rijksoverheid, dat bij het innovatiebeleid een verschuiving plaatsvindt van centraal vernieuwingsbeleid naar de vernieuwende capaciteit van scholen, met een bijbehorende verandering van financiële arrangementen.

Kerntaken

Bij het innovatiebeleid zijn ook in een ruimer kader dan de WOV belangrijke beleidsvragen aan de orde. Wat zijn de kerntaken van de rijksoverheid, en wat dient aan het eigen initiatief van de scholen te worden overgelaten?

In de algemene filosofie van het onderwijsbeleid in de toekomst past dat de centrale overheid zich bij de innovatie concentreert op het instrument wetgeving (en eventuele voorbereidende experimenten). Ten tweede is een generieke toekenning van middelen voor de invoering van vernieuwingen aan scholen op zijn plaats, om het de scholen ook praktisch mogelijk te maken hun verantwoordelijkheid waar te maken.

Ten derde spelen de specifieke instellingen en de landelijke pedagogische centra een belangrijke rol in het tussengebied tussen het centrale niveau van de rijksoverheid en het decentrale niveau van de school. Deze rol wint aan betekenis bij concentratie op kerntaken door de centrale overheid. De wetgeving op centraal niveau en de invoering van de vernieuwingen op de scholen dekken immers niet het hele innovatietraject.

Door de rijksoverheid hoeven geen bedragen rechtstreeks te worden besteed aan het stimuleren van vernieuwingen anders dan door middel van wetgeving. De concrete invoering dient te geschieden op decentraal niveau door de scholen. De bijbehorende gelden kunnen daarom grotendeels in generieke vorm aan de scholen worden toegekend.

Daarnaast dienen ter bevordering van innovatie en kwaliteit voldoende gelden beschikbaar te zijn voor subsidiëring van de specifieke instellingen en voor subsidiëring van een deel van het werk van de landelijke pedagogische centra.

De specifieke instellingen

De instellingen CITO, SLO en SVO worden thans gefinancierd door de rijksoverheid. Ook in het alternatieve model bij expiratie van de WOV blijft de specifieke onderwijsverzorging – overwegend – aanbodgefinancierd (door de rijksoverheid).

Niettemin is enige verandering in de positionering van de genoemde instellingen te overwegen.

De voortzetting van de aanbodfinanciering houdt verband met overwegingen van efficiëntie, en ligt in het verlengde van het streven naar kwaliteitsverbetering. Het is niet doelmatig de toetsen, de leerplannen en het onderzoek af te stemmen op de specifieke eigenschappen en vragen van individuele scholen. Een meer generieke benadering waarvan een breed spectrum van scholen profijt heeft, is het meest doeltreffend.

Directe toegankelijkheid

In het verlengde van het beleid gericht op vergroting van de autonomie van scholen ten opzichte van de overheid, en van een grotere verantwoordelijkheid van (het bevoegd gezag van) de school voor de handhaving en verbetering van

de kwaliteit van het onderwijs, verdient het overweging om ook de specifieke onderwijsverzorging tot op zekere hoogte toegankelijk te maken voor de vragen van groepen scholen.

Daarbij zal een zekere bundeling van de vragen nodig zijn (voor de zogenaamde thematische projecten van de landelijke pedagogische centra geldt nu een drempel van 25 scholen²⁹).

In overleg met de instellingen en de scholen zouden verschillende varianten voor de directe toegankelijkheid van de specifieke onderwijsverzorging voor scholen kunnen worden verkend, zoals:

- drempel-aantallen voor het doen van groepsgewijze verzoeken door scholen (of een andere wijze van bundeling van de vraag),
- de eventuele introductie van betaling van specifieke dienstverlening aan scholen door die scholen.

De toegankelijkheid van de specifieke instellingen voor het onderwijsveld is nu beperkt tot:

- de mogelijkheid tot het indienen van verzoeken tot onderzoek van het onderwijs (SVO), of toetsontwikkeling (CITO), of model-schoolwerkplannen (SLO), door:
 - onderwijsorganisaties,
 - andere WOV-instellingen, erkende perifere instituten (zie artikel 77 van de WOV), en de instelling zelf,
 - de lerarenopleidingen (ten behoeve van de nascholing);
- de mogelijkheid tot het verzoeken om informatie door: scholen en andere WOV-instellingen.

Daarnaast kunnen de onderzoeksinstituten bij SVO verzoeken indienen tot het doen verrichten van onderzoek.

Scholen kunnen verzoeken indienen bij CITO tot het verlenen van aanvullende diensten in verband met het gebruik van de toetsen.

Onderwijsorganisaties die zijn vertegenwoordigd in de Centrale commissie voor onderwijsoverleg kunnen verzoeken indienen bij SLO tot het (doen) ontwikkelen van model-leerplannen.

SVO

Indien de lijn van concentratie op kerntaken door de centrale overheid en de lijn van vergroting van de verantwoordelijkheid van scholen voor de kwaliteit en de vernieuwing van het onderwijs, doorgetrokken worden naar het onderzoek van het onderwijs, dan betekent dit een versterking van het onderscheid in:

- het onderzoek dat strategisch van aard is, en gericht op verandering en evaluatie van de onderwijswetgeving (de overheidsfunctie),
- het onderzoek dat het functioneren van de scholen tot object heeft (de veldfunctie),
- het onderzoek van wetenschappelijke aard, zoals dat thans in samenwerking met de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek (NWO) wordt uitbesteed aan onderzoeksinstituten van universiteiten.

Wat de organisatorische vormgeving betreft zijn meerdere mogelijkheden aanwezig. Geleiding van deze drie soorten onderzoek via één organisatie is niet noodzakelijk. Mede gelet op de forse bezuinigingen op het SVO-budget op middellange termijn, kan het zijn dat bij deze organisatie een kritische ondergrens wordt gepasseerd.

Het past niet binnen het kader van dit advies organisatiemodellen op dit gebied te ontwikkelen. Met het oog op de onderwijsverzorging wordt hier volstaan met beklemtoning van het belang van het veldonderzoek op het niveau

^{29]} Zie artikel 13 lid 2 sub d van de WOV.

van scholen, om meer inzicht te verkrijgen in de factoren die de kwaliteit, de 'output' en de doelmatigheid van scholen beïnvloeden. Bij de doelmatigheidsaspecten is te denken aan onderzoek naar de effectiviteit van bepaalde organisatorische, personele en didactische 'inputs'. In het algemeen wordt het belang van kennis over de kosteneffectiviteit onderstreept.

CITO

Het is aan te bevelen dat in het onderwijsbeleid in toenemende mate aandacht wordt besteed aan het zichtbaar maken van – en het bewaken van – de feitelijke kwaliteit van het onderwijs. Dit thema is aan de orde in hoofdstuk 5.

Dit betekent een taakverzwaring voor CITO, onder meer als gevolg van een meer algemene toepassing van de eindtoets basisonderwijs, en de bewerking van resultaten van eindtoetsen en eindexamens met het oog op een verheldering van de bijdrage van de school aan de leerlingprestaties, alsmede de eventuele uitbreiding van de periodieke peiling van het onderwijsniveau (PPON).

SLO

Teneinde de leerplanontwikkeling directer toegankelijk te maken voor scholen, zou de beperking dat SLO alleen modellen voor schoolwerkplannen en leerplannen mag ontwikkelen, moeten worden opgeheven. Dan kunnen ook schoolwerkplannen en leerplannen op verzoek van groepen scholen aan die scholen geleverd worden.

Nu wordt de begeleiding bij de concretisering door scholen van de door SLO ontwikkelde modellen ter hand genomen door de landelijke pedagogische centra en de schoolbegeleidingsdiensten. In een beleid dat meer ruimte laat voor flexibiliteit en minder reguleert, past dat leerplannen worden ontwikkeld in een vorm die scholen direct kunnen gebruiken. Het laten voortduren van de bestaande kloof tussen het aanbod van SLO (modellen) en de behoeften van scholen (concrete schoolwerkplannen, deelwerkplannen en onderwijsleerplannen) zou voortzetting betekenen van een inproductieve situatie.

Uit een oogpunt van doelmatigheid komt leerplanontwikkeling voor afzonderlijke scholen niet in aanmerking. Het moet dus gaan om dienstverlening aan groepen van scholen. Wat de financiering van SLO betreft kan dit aanleiding vormen tot zekere aanpassingen. Te denken is aan een vouchersysteem voor groepen van scholen, dan wel aan een andere manier om prioriteit te geven aan de behoeften van groepen van scholen.

Overigens zal een meer praktijkgerichte werkwijze van SLO niet mogen leiden tot een minder duidelijke taakafbakening tussen SLO en de commerciële uitgeverijen. Vermeden dient te worden dat concurrentievervalsing gaat optreden met behulp van overheidssubsidies. De resultaten van onderzoek en ontwikkeling van SLO zijn ten dele vrij beschikbaar. Voorzover particuliere uitgeverijen hier specifiek voordeel van ondervinden, zijn royalties op hun plaats.

Een sterkere verbinding tussen de ontwikkeling van onderwijsleerplannen en de ontwikkeling van 'bijbehorende' toetsen zou in de lijn liggen van een meer op de kenbaarheid van de leerresultaten gerichte benadering van het onderwijs. Dit zou pleiten voor nauwere samenwerking tussen CITO en SLO.

Een mogelijk alternatief voor handhaving van een apart instituut voor leerplanontwikkeling is het opdragen van de rijksfunctie van SLO aan de (samenwerkende) landelijke pedagogische centra. Daarbij dient de inbreng van de vakdidactici op het gebied van de onderscheiden disciplines veilig te worden gesteld respectievelijk te worden versterkt.

De rijksoverheid zou op basis van projecten, via de samenwerkingsorganisatie voor de landelijke pedagogische centra, verzoeken tot leerplanontwikkeling kunnen verstrekken die op projectbasis worden gefinancierd. Daarbij ligt in de rede dat de rijksoverheid zich wat onderwijsvernieuwing betreft concentreert

op kerntaken, en dat de landelijke pedagogische centra komen tot een bepaalde werkverdeling.

De landelijke pedagogische centra

De werkzaamheden van de landelijke pedagogische centra hebben ten dele een schooloverstijgende betekenis. Voor dit soort werk blijft aanbodfinanciering in de vorm van subsidie van de rijksoverheid het meest efficiënt.

De landelijke pedagogische centra zullen voor het grootste deel – zeg 60 à 70 procent – hun inkomsten moeten verwerven door middel van dienstverlening aan de scholen. Vanwege hun schooloverstijgende activiteiten (de denktankfunctie en de landelijke bijdrage aan innovatie, ontwikkeling en kwaliteit) is er reden om na expiratie van de WOV, ook los van de overgangsmaatregelen, een beperkte bodemfinanciering toe te kennen aan de landelijke pedagogische centra. Voor deze bodemfinanciering dienen vergelijkbare landelijke instellingen, die in de toekomst op soortgelijke titel aanspraak zouden kunnen maken op een bodemfinanciering, eveneens in aanmerking te komen.

Wettelijke basis

De bovengenoemde mogelijkheden voor een directere gerichtheid van de specifieke onderwijsverzorging op de (toekomstige) taken en verantwoordelijkheden van scholen, zijn zowel realiseerbaar bij verlenging van de WOV vanaf 1 januari 1995, als bij expiratie van de WOV.

Bij expiratie van de WOV kan de bekostiging van de specifieke onderwijsverzorging door de rijksoverheid worden voortgezet. De bekostiging geschiedt dan op dezelfde wijze als in de periode voordat de WOV in werking trad.

De wettelijke basis voor deze uitgaven, en voor de bodemfinanciering van de landelijke pedagogische centra (en andere organisaties die op een dergelijke bodemfinanciering aanspraak kunnen maken), wordt dan gevormd door de begrotingswetten van O&W. Daarin kunnen de financiering van de stichtingen voor specifieke onderwijsverzorging en de gedeeltelijke financiering van de landelijke pedagogische centra afzonderlijk worden vermeld. Een heldere markering van de taken en bevoegdheden van deze instellingen kan ook zonder wettelijke regeling veilig worden gesteld. Indien zulks in het kader van de verdere ontwikkeling van een geïntegreerd subsidiebeleid – het voor zover mogelijk bij wet vastleggen van de hoofdlijnen en algemene bepalingen van subsidiebeleid dat een zekere mate van bestendigheid vertoont – wenselijk wordt geacht, kan de subsidiëring van de specifieke instellingen en de gedeeltelijke financiering van de landelijke pedagogische centra ook op een – al dan niet afzonderlijk – wettelijk voorschrift worden gebaseerd.

4.4 De medefinanciering van schoolbegeleidingsdiensten door gemeentelijke overheden

Gemeentelijke overheden spelen thans een belangrijke rol in de financiering van schoolbegeleidingsdiensten. Met name de grote gemeenten leveren een aanzienlijke bijdrage aan de inkomsten van de schoolbegeleidingsdiensten. De geaggregeerde bijdrage van gemeenten aan schoolbegeleidingsdiensten ligt in de orde van grootte van f 85 miljoen per jaar³⁰.

Dit bedrag is ongeveer even groot als de rijksbijdrage aan de schoolbegeleidingsdiensten (ongeveer f 82 miljoen).

De gemeentelijke subsidiëring van schoolbegeleidingsdiensten geschiedt uit de autonome financiële ruimte van de gemeente. De subsidiëring van voorzieningen voor onderwijsverzorging is geen medebewindstaak.

^{30]} Bron: WPRO-enquête 1988 (Werkverband plaatselijke en regionale onderwijsbegeleidingsdiensten, gevestigd te 's-Gravenhage).

De WOV laat slechts in beperkte mate toe dat de besteding van deze gelden in het teken staat van de realisering van eigen gemeentelijke doelstellingen van onderwijsbeleid (de invulling van de autonome beleidsruimte van de gemeente)³¹.

De WOV biedt de gemeentelijke overheden drie varianten³².

1. De gemeentelijke overheid subsidieert een schoolbegeleidingsdienst³³. De subsidieverstreking is alleen toegestaan indien de gemeentebesturen een bedrag per leerling aan subsidie verstrekken dat hoger is dan 60 procent van de rijksbijdrage aan die dienst (de drempel voor subsidiëring).

De rijksbijdrage bedroeg de afgelopen jaren ruim *f* 50 voor iedere leerling die op een bij die dienst aangesloten school is ingeschreven.

De gemeentelijke bijdrage aan de dienst moet dus hoger zijn dan het aantal leerlingen dat is ingeschreven op de scholen in die gemeente die aangesloten zijn bij die dienst, vermenigvuldigd met ongeveer *f* 30. Gemeentelijke medefinanciering voor een bedrag dat lager is dan deze drempel, is niet toegestaan. De tweede voorwaarde is dat de gemeentelijke subsidie wordt verleend voor één of meer tijdvakken van vier jaar³⁴.

Door de medefinanciering doet het gemeentebestuur mee aan de aanbodfinanciering van het voorgeschreven activiteitenpakket van de schoolbegeleidingsdienst. Dat activiteitenpakket bestaat uit drie functies: de veldfunctie, de rijksfunctie en de eigen ontwikkelingsfunctie.

Het gemeentebestuur bekostigt zo de realisering van doelstellingen van de scholen voor basisonderwijs en voor (voortgezet) speciaal onderwijs die met de **gesubsidieerde dienst** een begeleidingsovereenkomst hebben gesloten, en die **vervolgens** om onderwijsverzorging verzoeken. Voorts bekostigt het gemeentebestuur **zo de realisering van doelstellingen van de rijksoverheid, en van doelstellingen van de schoolbegeleidingsdienst zelf.**

Behalve in variant 3 (zie hieronder) biedt het huidige systeem aan het gemeentebestuur geen instrumenten om de realisering van eigen gemeentelijke doelstellingen te bekostigen door subsidiëring van een regionale schoolbegeleidingsdienst (om aan autonoom beleid gestalte te geven), tenzij deze doelstellingen overeen zouden komen met die van scholen, de rijksoverheid of de schoolbegeleidingsdienst.

Met uitzondering van het onder 3. aangeduide 'meer-personeel', geldt dat de gemeente de besteding niet kan (mede)sturen.

Er is sprake van gemeentelijke medeaanbodfinanciering, maar niet van gemeentelijke medeaanbodsturing.

Wel is de minister van Onderwijs en Wetenschappen volgens de WOV verplicht om ten minste twee maal per jaar met vertegenwoordigers van de besturen van de gemeenten die aan een dienst subsidie verlenen, overleg te plegen over aanlegenheden die de ontwikkeling en het functioneren van de diensten betreffen³⁵. Dit overleg heeft al geruime tijd alleen op ambtelijk niveau plaatsgevonden.

Ook zendt het bestuur van de schoolbegeleidingsdienst de jaarverslagen aan de gemeenten die aan de dienst subsidie verlenen³⁶.

³¹] Bedoeld wordt het onderwijsbeleid van het gemeentebestuur als lokale overheid, niet het beleid van het college van burgemeester en wethouders in de hoedanigheid van het bevoegd gezag van de openbare scholen.

³²] De WOV sluit voorts niet uit (artikel 1), dat een gemeentebestuur als een derde (tegen betaling) diensten zou kopen bij een landelijk pedagogische centrum of een specifieke instelling.

³³] Artikel 82 lid 3 van de WOV noemt: de 'desbetreffende' dienst: de dienst waarbij één of meer scholen in die gemeente zijn aangesloten.

³⁴] Artikel 82 lid 3 en artikel 28 van de Wet op de onderwijsverzorging.

³⁵] Artikel 23 van de WOV.

³⁶] Artikel 72 van de WOV.

2. Het gemeentebestuur verbindt personeel aan de schoolbegeleidingsdienst, waarvan de kosten ten laste komen van de gemeentekas. De kosten van het personeel kunnen ten laste komen van één of meer gemeenten. De gelden worden – evenals bij 1. – besteed om doelstellingen te realiseren van de scholen, de rijksoverheid en de schoolbegeleidingsdienst; formeel zijn er geen instrumenten om ervoor te zorgen dat de gelden worden besteed om afzonderlijke gemeentelijke onderwijsdoelstellingen te realiseren. Ook hier is sprake van gemeentelijke mede-aanbodfinanciering, maar niet van gemeentelijke mede-aanbodsturing. Dit is het gevolg van het ontbreken van een aparte maatregel van bestuur met betrekking tot de functies van het personeel dat door de gemeente wordt bekostigd (op grond van artikel 53 lid 2 van de WOV). Ook voor het door de gemeente bekostigde personeel gelden nu de algemene regels met betrekking tot de formatie van het personeel die staan in het Uitvoeringsbesluit W.O.V.
3. Het gemeentebestuur verbindt personeel aan de schoolbegeleidingsdienst, waarbij deze subsidie de rijksbijdrage aan die dienst overschrijdt (deze bedraagt ruim 50 per jaar voor iedere leerling ingeschreven op een bij die dienst aangesloten school)³⁷. Alléén voor dit ‘meer-personeel’ – voor het overige door de gemeenten bekostigde personeel geldt 2. – geldt dat het gemeentebestuur voorschriften kan geven. De voorschriften voor de subsidiëring van dit ‘meer-personeel’ kunnen slechts betrekking hebben op de functies waarin dit personeel aan de dienst wordt verbonden, en op het doel waarvoor dit personeel wordt ingezet (artikel 53 lid 3 van de WOV).

Voorwaarden

De voorwaarden voor de subsidiëring van schoolbegeleidingsdiensten zijn restrictief:

- mede-financiering onder een bepaalde drempel per leerling die is ingeschreven op een school in die gemeente, die is aangesloten bij de schoolbegeleidingsdienst, is niet mogelijk;
- mede-financiering is alleen mogelijk voor één of meer tijdvakken van 4 jaar;
- voor mede-sturing biedt het geldende systeem geen instrumenten, behalve voor sturing van de inzet van het ‘meer-personeel’ (boven 100 procent van de rijksbijdrage per leerling) dat uit de gemeentekas wordt betaald;
- het gemeentebestuur is als zodanig (wel als bevoegd gezag van een of meer openbare scholen) niet vertegenwoordigd in het bestuur van een schoolbegeleidingsdienst³⁸.

De positie van de gemeentebesturen in het kader van de WOV is te verklaren uit het feit dat het wetsvoorstel WOV aanvankelijk in het geheel niet voorzag in een rol voor de gemeenten; deze is ‘er in geamendeerd’³⁹.

Verder uit het ontbreken van een ‘gemeente-amvb’ op grond van artikel 53 lid 2 van de WOV.

Het lopende tijdvak voor de gemeentelijke subsidiëring komt ten einde een jaar vóór de expiratiedatum van de WOV, te weten op 1 januari 1994. Dit is dezelfde datum als die waarop alle schoolbegeleidingsovereenkomsten tussen schoolbegeleidingsdiensten en scholen voor basisonderwijs en voor (voortgezet) speciaal onderwijs aflopen⁴⁰.

^{37]} Dit is geregeld in artikel 53 lid 3 van de WOV.

In deze bepaling lijkt een fout te zitten. In plaats van ‘(...) voorzover daarmee het niveau van een sobere dienstverlening wordt overschreden (...)’ lijkt er te moeten staan: ‘(...) voorzover daarmee het niveau van de helft van de sobere dienstverlening wordt overschreden (...)’.

^{38]} Artikel 20 de leden 5 en 6 van de WOV.

^{39]} De amendementen van de leden Hermes en Franssen, TK, 1985-1986, 18 770, nr. 30.

^{40]} Artikel 82 lid 3 en artikel 28 lid 1 van de WOV.

Zonder gemeente-bijdragen zouden de inkomsten van schoolbegeleidingsdiensten uit de openbare kas gemiddeld gesproken worden gehalveerd.

Wachtgelden

De minister van Onderwijs en Wetenschappen draagt in beginsel de kosten van uitkeringen in geval van ontslag van personeel van schoolbegeleidingsdiensten.

De subsidiërende gemeenten dragen jaarlijks verplicht in de ontslaguitkeringskosten bij, naar verhouding van de hoogte van de verstrekte subsidie, tot ten hoogste 3% daarvan.

Deze gemeente-bijdrage in de kosten van uitkeringen loopt door gedurende vier jaar na beëindiging van de subsidie.

Als bepaalde gemeenten hogere uitkeringskosten veroorzaken dan deze vaste jaarlijkse bijdrage, dan wordt aan de subsidiërende gemeenten door de minister een extra bijdrage opgelegd ⁴¹. Een wijziging van dit arrangement is in voorbereiding ⁴².

Deze regeling kan van actueel belang worden nu sprake is van voornemens tot bezuiniging op de onderwijsverzorging door de rijksoverheid, en ook wel door gemeentelijke overheden.

Met name in grote gemeenten is de bijdrage aan de plaatselijke schoolbegeleidingsdienst omvangrijk.

Het lopende subsidie-tijdvak voor de gemeentelijke overheden eindigt per 1 januari 1994, maar de financiële verplichtingen in verband met ontslaguitkeringen reiken over die datum heen.

Bij expiratie van de WOV

Eén van de opties na 1 januari 1995 is het laten expireren van de Wet op de onderwijsverzorging, waarbij de middelen voor schoolgerichte onderwijsverzorging direct aan de scholen wordt toegekend.

De schoolbegeleidingsdiensten kunnen dan in beginsel blijven voortbestaan als organisaties voor schoolbegeleiding, maar de aanbodfinanciering (door de rijksoverheid) wordt omgezet in vraagfinanciering (door de scholen voor primair en secundair onderwijs).

Voor de gemeenten (als gemeentelijke overheden, niet als bevoegd gezag) die dat wensen, blijft de vrijheid bestaan om organisaties voor onderwijsverzorging financieel te steunen bijvoorbeeld op basis van projecten.

Een belangrijk verschil met de huidige situatie is, dat de gemeenten dan de besteding van het gehele bedrag direct kunnen sturen. Nu hebben zij formeel slechts sturingsbevoegdheid indien en voor zover zij per leerling meer bijdragen dan 100 procent van de rijksbijdrage aan de schoolbegeleidingsdienst.

Een ander verschil is, dat gemeenten niet langer gebonden zijn aan een drempel voor de financiële bijdrage (de drempel voor subsidiëring ligt nu bij 60 procent van de rijksbijdrage aan die dienst per leerling, ongeveer 30 per leerling per jaar).

Verder vervalt het tijdvak van vier jaar voor de gemeentelijke bijdrage.

In dit model hebben de gemeenten dus meer mogelijkheden voor het voeren van beleid. De flexibiliteit van de financiële steun aan de schoolbegeleiding is groter: de gemeente kan desgewenst bijdragen aan de organisatie voor schoolbegeleiding, of geld geven aan de scholen.

Bij de optie van expiratie van de WOV zullen de arrangementen tussen de rijksoverheid en de gemeenten inzake de wachtgelden moeten worden herzien.

^{41]} Zie de artikelen E.10 en E.11 van het Uitvoeringsbesluit bij de Wet op de onderwijsverzorging.

^{42]} Het gaat om een zogenaamde voorhangprocedure bij de Tweede Kamer. Zie: Onderwijs en Welzijn, VNG-uitgave, 2 september 1991, nr. 6.

Overleg

Van groot belang is het overleg tussen de gemeentelijke overheden en de bijzondere en openbare scholen over de lokale problemen die zich in het onderwijs voordoen. Het belang van dit overleg hangt tevens samen met de zogenaamde doorberekingsregel.

De doorberekingsregel maakt deel uit van de bekostigingswetgeving voor scholen, en is kenmerkend voor de positie van de gemeentebesturen bij het voeren van beleid met betrekking tot het onderwijs⁴³.

Indien gemeentelijke overheden extra geld verstrekken aan de openbare scholen, moeten zij ieder extra bedrag dat aan een openbare school is verstrekt, in principe ook aan de bijzondere scholen verstrekken.

Daarbij zijn de bijzondere scholen vrij om dit bedrag naar eigen inzicht te besteden.

Indien gemeentelijke overheden bij het financieel steunen van de schoolbegeleiding een beleid voeren waarbij de gelden hoofdzakelijk ten goede komen aan openbare scholen, kunnen de bijzondere scholen zich beroepen op de doorberekingsregel. In het geval dat op openbare scholen relatief meer leerlingen uit onderwijsachterstands-categorieën ingeschreven zijn, kan zich een spanningsveld voordoen tussen het voeren van achterstandsbeleid en het principe achter de doorberekingsregel.

Het gemeentelijke beleid dient dus in overleg met de schoolbesturen tot stand te komen om, ook indien dit spanningsveld zich voordoet, overeenstemming te bereiken over de inhoud van het gemeentelijk beleid met betrekking tot de schoolbegeleiding en de afstemming tussen dit beleid en het beleid van de scholen.

Gemeentelijk onderwijsverzorgingsbeleid hangt voor een groot deel samen met onderwijsachterstanden (onderwijsvoorrangsbeleid, sociale vernieuwing). In een schoolbegeleidingsregio zal de verdeling van leerlingen met leerachterstanden over de scholen ongelijk zijn.

Binnen de WOV is er ruimte voor informele herverdeling van begeleidingscapaciteit tussen scholen onderling.

Indien een school voor basisonderwijs of (voortgezet) speciaal onderwijs met een schoolbegeleidingsdienst een overeenkomst sluit, ontvangt die dienst mede voor de leerlingen van die school bekostiging: de bekostiging geschiedt naar rato van het aantal 'aangesloten' leerlingen.

De WOV geeft aan scholen de ruimte om gedeeltelijk of geheel af te zien van de aanspraken op dienstverlening door de schoolbegeleidingsdienst (altruïstisch gedrag van scholen waar weinig achterstandsleerlingen zijn ingeschreven).

Als een bepaalde school niet of nauwelijks van de dienstverlening door de schoolbegeleidingsdienst gebruik maakt, kan het betreffende deel van de bekostiging ten goede komen aan andere bij die dienst aangesloten scholen (met een hogere concentratie leerlingen met leerachterstanden).

In het alternatieve model van expiratie van de WOV zal in het overleg tussen gemeentelijke overheden en scholen over de besteding van gemeentelijke gelden kunnen worden aangesloten bij deze in de praktijk voorkomende situatie, om de lokale problemen op onderwijsgebied het hoofd te kunnen bieden.

^{43]} Zie onder meer de Wet op het basisonderwijs (Wet van 2 juli 1981, Stb. 468), artikel 102.

Het zichtbaar maken van kwaliteit

5

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de onderwijsverzorging gezien in het licht van de bewaking van de kwaliteit van scholen, met name van de feitelijke 'output'. Hiermee wordt de reikwijdte van het advies verbreed ten opzichte van de vraag naar het wettelijk kader voor de onderwijsverzorging.

Bij het benadrukken van het kwaliteitsaspect, en daarbinnen de feitelijke kwaliteit van het onderwijs, heeft de WRR een aantal overwegingen gehad.

In de eerste plaats wordt het primair en secundair onderwijs overwegend gevolgd door leerlingen in de leerplichtige leeftijd. Gelet op het fundamentele belang van dit verplichte onderwijs voor de toerusting van de leerlingen voor deelneming aan het maatschappelijk leven, rust op de regering een zekere verantwoordelijkheid met betrekking tot de kwaliteitsbewaking.

In de tweede plaats is er een nauwe verwantschap tussen onderwijsverzorging en kwaliteitshandhaving en -verbetering. De WOV stelt, dat onderwijsverzorging tot doel heeft een bijdrage te leveren aan de handhaving en verbetering van de deugdelijkheid van het onderwijs. De zorg voor de kwaliteit van het onderwijs is bij uitstek de context waarin de onderwijsverzorging dient te worden gezien.

In de derde plaats wil de WRR de aandacht vragen voor de relatie met het beleid gericht op een vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van scholen. Zelfregulering zal bevorderd moeten worden, maar van essentieel belang een klimaat te scheppen dat ertoe bijdraagt dat de kwaliteit van het onderwijs wordt gehandhaafd en waar nodig wordt verbeterd.

Dit hoofdstuk gaat niet in op bestanddelen van de kwaliteitszorg, zoals de opleiding van docenten, het personeelsbeleid in het onderwijs, de versterking van het management van scholen, de bepaling van de inhoud van de vakken, of de positie van de inspectie.

Het beperkt zich tot enkele elementen van een gunstig klimaat voor kwaliteitsbewaking, namelijk:

- het goed zichtbaar maken van de kwaliteit van de 'output' van scholen ter ondersteuning van het leiding geven aan de school; dit kan mede bijdragen tot een gerichte formulering van verzoeken om schoolgerichte onderwijsverzorging;
- de wijze waarop (het bevoegd gezag van) de school desgewenst het niveau van de eigen 'output' kan vergelijken met dat van andere scholen van dezelfde soort (bijv. andere scholen voor basisonderwijs, of andere LBO/MAVO-scholen);
- de rol van de specifieke onderwijsverzorging hierin.

De strekking van dit hoofdstuk is het belang te benadrukken van een klimaat waarin scholen worden gestimuleerd tot waarneming van, en zo nodig verbetering van, de feitelijke kwaliteit van het onderwijs. Dit in het kader van de overgang die in het OESO-Review 1990¹ wordt aangeduid als de overgang van besturing van procedures naar de besturing van de resultaten.

De richting voor het toekomstige beleid die de WRR in dit advies aanbeveelt, houdt een tweeslag in:

- meer armslag voor de scholen om een beroep te doen op onderwijsverzorging die zoveel mogelijk past bij hun pluriforme en veranderende behoeften aan ondersteuning;
- meer stimulansen voor scholen om zich rekenschap te geven van eventuele tekortkomingen in het onderwijs op die school, en om hierin verbetering te brengen, onder meer door benutting van de schoolgerichte en specifieke onderwijsverzorging.

¹] Review van het onderwijs in Nederland, Ministerie van O&W, 1990, blz.30.

5.2 Meting en correctiefactoren

Het goed zichtbaar maken van de prestaties van scholen vergt meting van die prestaties in één of andere vorm. Daartoe moeten prestatie-indicatoren worden gekozen. Het is zaak deze prestatie-indicatoren zo te kiezen dat zij een voldoende breed en gedifferentieerd beeld van de school geven. Verderop worden een aantal van mogelijke indicatoren – namelijk die bij het Centraal Bureau van de Statistiek reeds beschikbaar zijn – aangegeven.

Eén van deze indicatoren, overigens een zeer belangrijke, is de prestatie van de individuele leerling zoals die uit een test of examen kan worden afgelezen. Deze uitslagen kunnen in een gesommeerde vorm dienst doen als één van de aanwijzingen voor de prestaties van de school. Aan dit gegeven wordt in dit advies speciaal aandacht geschonken.

De schoolprestaties worden onder meer uit de leerlingprestaties afgeleid. Meting van de leerlingprestaties is dus een vereiste, maar niet het enige vereiste. De taak van de scholen beperkt zich niet tot louter cognitieve elementen. Ook pedagogische en culturele elementen zijn van wezenlijk belang. Meer in het algemeen vormen toets- en examenresultaten slechts een onderdeel van een breder geheel van indicatoren inzake de prestaties van scholen.

Het voortgezet onderwijs kent eindexamens, maar een wettelijk geregelde eindtoets voor het basisonderwijs (en het speciaal onderwijs) ontbreekt. Ook het wetsvoorstel ter invoering van de basisvorming voorziet niet in toetsing van de leerlingen aan het eind van het basisonderwijs.

Een argument dat wel tegen een algemeen te hanteren eindtoets basisonderwijs wordt ingebracht, is dat een toetsing van de leerlingen pas plaats dient te vinden na afloop van de periode van basisvorming². Deze argumentatie doet echter geen recht aan het gegeven dat de scholen voor basisonderwijs (en speciaal onderwijs) zelfstandige scholen zijn (zij maken geen deel uit van scholen voor basisvorming), met een eigen schoolteam, schoolleiding en bevoegd gezag, en met een eigen verantwoordelijkheid.

Voor het lesgeven en het leidinggeven zal goede ondersteunende informatie nodig zijn. In dit verband is vermeldenswaard dat in 1989 55 procent van de basisscholen aan de CITO-toets deelnam³. De CITO-eindtoets heeft betrekking op de toetsgebieden taal, rekenen en informatieverwerking. Op de scholen die niet deelnemen aan de CITO-toets wordt een verscheidenheid van andere toetsingsmiddelen gebruikt, zoals tests van bureaus voor school- en beroepskeuze en door schoolbegeleidingsdiensten ontwikkelde toetsen.

Een inventarisatie van beschikbare instrumenten voor de meting van schoolprestaties is te vinden in het betreffende hoofdstuk van de ITS-studie 'Scholen toetsen op kwaliteit'⁴.

Leerlingen verschillen in aanleg en achtergrond. Daarom doet zich het vraagstuk voor van de technische mogelijkheden om de prestaties van scholen af te leiden uit de resultaten van de meting van de prestaties van de leerlingen. Op termijn lijken – in het licht van de ITS-studie Scholen toetsen op kwaliteit – mogelijkheden aanwezig om toets- en examenresultaten te corrigeren voor schoolexterne factoren, en zo te komen tot een vergelijkbaarheid van schoolprestaties.

Een algemene toepassing van correctiefactoren op de meetresultaten zal enige taakverzwaring voor het CITO kunnen betekenen⁵.

²] Memorie van toelichting bij de begroting van O&W voor 1992, TK, 1991-1992, 22 300 hoofdstuk VIII, nr. 2, blz. 56.

³] Jaarverslag van het Instituut voor toetsontwikkeling over 1989, Arnhem, CITO, 1990.

⁴] 'Inventarisatie van beschikbare instrumenten' (G. Vrieze en J. Claessen); Scholen toetsen op kwaliteit, ITS, Nijmegen, 1991.

⁵] Onder meer in het kader van artikel 39 lid 2 van de WOV: 'Het instituut heeft voorts tot taak:

a. het op verzoek van scholen verlenen van aanvullende diensten in verband met het gebruik door die scholen van door de instelling ontwikkelde toetsen; (...).'

Door correctie voor schoolexterne invloeden wordt in beginsel het niveau van de prestaties van de leerlingen zichtbaar dat door de school wordt beïnvloed. In de ITS-studie Scholen toetsen op kwaliteit wordt aandacht besteed aan het gedeelte van de variantie in de leerlingprestaties dat aan de school is toe te rekenen⁶. Daarin wordt aangetoond dat scholen aanzienlijk kunnen verschillen in prestatieniveau.

Het toepassen van correctiefactoren voor schoolexterne invloeden is bepaald geen zaak die methodologisch en technisch uitgekristalliseerd is. Het is een aandachtsgebied in ontwikkeling, een aandachtsgebied dat van groot belang is voor de bewaking van de kwaliteit van het onderwijs. Nader wetenschappelijk onderzoek rond dit thema zal nodig zijn.

In termen van de specifieke onderwijsverzorging zal dit onderzoeksthema aandacht behoeven van SVO en van CITO.

Afgaande op de inventariserende studie van het ITS lijkt de verwachting gerechtvaardigd dat gebruik van een systeem van prestatiemeting voor leerlingen als één van de indicaties voor de prestaties van scholen, zowel technisch als wat betreft de maatschappelijke acceptatie op termijn een begaanbare weg is.

De voor schoolexterne factoren gecorrigeerde gegevens over de leerlingprestaties hebben in eerste instantie een functie voor het bevoegd gezag van de school, de schooldirectie en het schoolteam. Het is een spiegel die de school – c.q. de scholen indien het bevoegd gezag van de school een aantal scholen onder zijn hoede heeft – zichzelf van jaar tot jaar voor kan houden.

Ook ligt het voor de hand dat de oudergeleding in de medezeggenschapsraden te zijner tijd over deze informatie kan beschikken.

De onderwijsresultaten kunnen door het bevoegd gezag worden vergeleken met de doelen van de school en de doelen die bij of krachtens de wet zijn gesteld. Tbt de soorten beslissingen van bevoegd gezag en schooldirectie die door deze gegevens kunnen worden ondersteund, behoren de keuze van onderwijsverzorging en de keuze van nascholing. Deze beslissingen kunnen met behulp van een beeld van de prestaties van de school een betere feitelijke onderbouwing krijgen. Verzoeken om onderwijsverzorging en nascholing kunnen aan de hand van de gegevens worden gespecificeerd. Ook kunnen verzorgings- en nascholingsplannen goed gemotiveerd worden opgesteld.

Overwogen zou kunnen worden om in het kader van het onderzoek van het onderwijs (SVO) een grotere prioriteit te verlenen aan het veldonderzoek op het niveau van de scholen. Dit onderzoek zou onder meer dienen te leiden tot een beter inzicht van bevoegd gezag en schooldirectie in de systematische factoren die het niveau van de prestaties van de school bepalen.

Voorts is onderzoek ten behoeve van de verdere ontwikkeling van beoordelings-technieken van belang. Met name zijn bevindingen uit onderzoek in de Verenigde Staten relevant, bijvoorbeeld onderzoek in het kader van 'technology assessment' (OTA) en het onderzoek van het Learning Research and Development Center van de Universiteit van Pittsburgh naar 'performance-based assessment'.

Belangrijk is tevens de evaluatie van vernieuwingen en ingevoerde maatregelen in het onderwijs, zoals het onderwijsvoorrangsbeleid en het beleid gericht op schaalvergroting.

Materiaal voor de verdere ontwikkeling van correctiefactoren voor schoolexterne invloeden zou voorts kunnen worden ontleend aan een enquête onder

⁶] 'Prestatieverschillen tussen basisscholen' (P. Jungbluth); Scholen toetsen op kwaliteit, ITS, Nijmegen, 1991.

leerlingen in het voortgezet onderwijs die wordt gehouden op initiatief van het Nationaal instituut voor budgetvoorlichting (NIBUD) te Den Haag. Het NIBUD organiseerde in 1990 in samenwerking met de Rijksuniversiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam het Nationaal Scholieren Onderzoek. Hierbij werd over ongeveer 15.000 leerlingen tussen 12 en 19 jaar, geclusterd in schoolklassen, een enquête uitgezet. De bij de leerlingen zelf verzamelde informatie heeft betrekking op attitude, tijdsbesteding, geldbesteding en verwachtingen van leerlingen. De gegevens worden als gemiddelde per klas terug gerapporteerd aan de deelnemende scholen en vergeleken met landelijke verdelingen. Bij de scholen is veel enthousiasme voor deelneming. Het is de bedoeling dit onderzoek tweejaarlijks te doen plaatsvinden ⁷.

5.3 Openbaarmaking van schoolprestaties door het bevoegd gezag

Een stap verder gaat het opnemen van de (voor schoolexterne factoren gecorrigeerde) toets- en examenresultaten, als één van de indicaties voor de kwaliteit van de school, in een schooljaarverslag, dat aan de ouders en de inspectie ter beschikking kan worden gesteld.

De discussie over een gestructureerde wijze van verantwoording afleggen door scholen is in volle gang, deels in de vorm van een discussie over de functies van het – wel wettelijk verplichte – schoolwerkplan. Dit thema kwam uitgebreid aan de orde in het kader van de behandeling in de vaste Commissie voor onderwijs en wetenschappen van de Tweede Kamer van de nota Evaluatie van de Wet op het basisonderwijs ⁸.

Een voorbeeld van een recente publikatie waarin de nadruk wordt gelegd op de maatschappelijke plicht van scholen tot het afleggen van verantwoording, is 'De noodzaak tot verantwoording; beschouwingen over autonomie en evaluatie in het onderwijs' ⁹. Verschillende auteurs gaan hierop in, onder wie W.C.M. van Lieshout, die stelt: 'Openbaarheid, toegankelijkheid van relevante informatie en publieke verantwoording zijn in onze maatschappij direct gekoppeld aan de grotere vrijheidsgraad die een school heeft'.

Ook in het OESO-Review 1990 is aandacht besteed aan het vraagstuk van verantwoording in het onderwijs (blz. 34 e.v.).

In een recent inspectie-rapport ¹⁰ wordt geconstateerd dat in de dagelijkse praktijk de realiteitswaarde en de functionaliteit van het schoolwerkplan beperkt zijn. De inspectie adviseert het schoolwerkplan te splitsen in drie documenten:

- een schoolwerkplan van beperkte omvang, als beschrijving en verantwoording naar onder andere de bekostigende overheid;
 - een ontwikkelingsplan als instrument voor de ontwikkeling van de school zelf;
 - een jaarverslag, als verantwoording naar betrokkenen in de schoolomgeving.
- Het huidige schoolwerkplan functioneert niet of nauwelijks als verantwoording van de school naar de ouders. De inspectie pleit voor de invoering van een schooljaarverslag gericht op de 'onderwijsgebruikers', met name de ouders. De verantwoordelijkheid voor inhoud en vormgeving berust bij het schoolbestuur. Invoering van het jaarverslag kan volgens de inspectie een nieuwe impuls geven aan de relatie tussen 'aanbieders' en 'gebruikers'. De taak van de inspectie zou dan bestaan uit: vaststelling van de ontvangst, en controle van de reali-

⁷] Voor nadere informatie zie de publicaties Gedrag en gezondheid van scholieren uit het voortgezet onderwijs en Resultaten, naar aanleiding van het Scholierenonderzoek 1990, NIBUD, Den Haag.

⁸] Handelingen Tweede Kamer, UCV 27, 28 januari 1991, behandeling van de nota Evaluatie van de Wet op het basisonderwijs (TK, 1990-1991, 21 630, nrs. 1-2).

⁹] J.H.G.I. Giesbers, P.M.E.F. Adriaens e.a., De noodzaak tot verantwoording; beschouwingen over autonomie en evaluatie in het onderwijs, 's-Gravenhage, Algemeen Bureau voor Katholiek Onderwijs, 1990.

¹⁰] Een functioneler schoolwerkplan/activiteitenplan, Inspectie van het basisonderwijs, Ministerie van O&W, december 1990.

teitswaarde. De drie documenten kunnen een rol spelen bij de stimulerende taak van de inspectie ten behoeve van de individuele school, en de adviserende taak van de inspectie aan de minister.

Voor het middelbaar beroepsonderwijs is kort geleden een regeling ingevoerd dat schooljaarverslagen zullen worden opgesteld¹¹. Deze jaarverslagen bevatten doorstroomgegevens. Dit met het oog op een in de toekomst te leggen relatie met de bekostiging door de rijksoverheid.

Voor het primair onderwijs en het overige secundair onderwijs is deze aanwending van schoolprestatie-gegevens niet aan de orde.

Voor het overig voortgezet onderwijs (VWO, HAVO, MAVO en VBO) is, in het kader van de invoering van de basisvorming, onlangs door de Tweede Kamer besloten een schooljaarverslag verplicht te stellen. Dit verslag moet een beschrijving bevatten van de algemene gang van zaken, waaronder de wijze waarop uitvoering is gegeven aan het schoolwerkplan. In het schoolwerkplan moet onder andere vermeld worden de wijze waarop wordt nagegaan of en in hoeverre door de organisatie en de inhoud van het onderwijsleerproces de gewenste resultaten worden bereikt¹². Het jaarverslag moet in het gebouw ter inzage worden gelegd, en moet aan de inspectie worden toegezonden. Uitvoeringsvoorschriften met betrekking tot het schoolwerkplan en het jaarverslag zijn in voorbereiding¹³.

Voor het basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs zijn dergelijke voorschriften nog niet gegeven.

Het huidige schoolwerkplan, dat verplicht is voor de scholen voor basisonderwijs en de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs, heeft op een enkel onderdeel na¹⁴ een intentioneel karakter en geen verantwoordingskarakter.

Een geleidelijke overgang van het plankarakter naar een verslagkarakter – waarbij het schoolwerkplan op den duur komt te vervallen – is denkbaar, maar zou een vrij ingrijpende omwenteling wat betreft de procedure, de inhoud en het gebruik vereisen. De verantwoordingsplicht van de scholen voor primair en secundair onderwijs dient naar de mening van de raad geleidelijk meer reliëf te krijgen.

In geval van publikatie van de gegevens dient de presentatie van de gecorrigeerde examen- en toetsresultaten en van andere relevante gegevens met grote zorgvuldigheid jegens de leerlingen, de onderwijsgeevenden en de school te geschieden. Dit ter vermindering van onjuiste interpretaties en dysfunctionele reacties, en ter bescherming van de privacy.

Een verantwoorde vorm van (actieve of passieve) informatieverstrekking gebaseerd op examen- en toetsresultaten van leerlingen aan derden vereist daarom nog veel voorbereiding. Met de verslaggeving voor interne doeleinden zal eerst ervaring moeten worden opgedaan.

De gebruikers van het onderwijs kunnen te zijner tijd gegevens over de feitelijke kwaliteit van de school benutten voor het maken van de schoolkeuze¹⁵ en voor het contact dat zij na de schoolkeuze met de school onderhouden¹⁶.

^{11]} Uitleg, 3 juli 1991, nr. 18, blz. 36.

De regeling Jaarverslag MBO is opgenomen in: Uitleg O&W-regelingen, nr. 18, 3 juli 1991, blz. 7 e.v.

^{12]} TK, 1990-1992, 20 381, nr. 141.

^{13]} Brief van de bewindsliden van O&W aan de CCOO (nr. CCOO 91096, de dato 14 oktober 1991), ter beantwoording van vragen gesteld tijdens de bijeenkomst van 23 september 1991.

^{14]} Zie artikel 11 lid 2 sub d van de Wet op het basisonderwijs. Het schoolwerkplan vermeldt onder meer: de kwalitatieve en kwantitatieve resultaten die gedurende de periode waarvoor het vorige schoolwerkplan gold, zijn bereikt met de voorzieningen voor leerlingen die belemmeringen ondervinden in het leer- en ontwikkelingsproces en de betrekkingen die bestaan met scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs.

^{15]} Artikel 2 van de Leerplichtwet (Wet van 30 mei 1968).

^{16]} Zie onder meer artikel 11 lid 2 sub h van de Wet op het basisonderwijs.

De inspectie kan deze gegevens gebruiken bij het uitoefenen van de volgende wettelijke taken ¹⁷:

- de taak, bekend te blijven met de toestand van het basisonderwijs, onder meer door bezoek aan de scholen;
- de taak de ontwikkeling van het onderwijs te bevorderen door overleg met het bevoegd gezag, het personeel van de scholen en de besturen van gemeente en provincie;
- de taak voorstellen te doen aan de minister van Onderwijs en Wetenschappen die de inspectie in het belang van het onderwijs nodig acht.

Voorts zouden de gegevens te gebruiken zijn voor het wettelijk verplichte jaarlijkse onderwijsverslag van de regering ¹⁸. Zij zouden onder meer kunnen worden gebruikt bij evaluatie van getroffen maatregelen en ingevoerde vernieuwingen.

De in de adviesaanvraag aan de WRR vermelde beleidsontwikkelingen in de richting van autonomievergroting en een terughoudende opstelling van de rijksoverheid, nopen tot een discussie over de verdeling van de verantwoordelijkheden voor de feitelijke kwaliteit van het onderwijs in de toekomst.

Ook de vernieuwingen die te verwachten zijn op het gebied van het onderwijs aan leerlingen met leerachterstanden (de extra facilitering van scholen aan de hand van de leerlinggewichten) en op het gebied van het onderwijs aan leerlingen met leerproblemen (het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs), het beleid gericht op sociale vernieuwing, en de wetgeving ter invoering van de basisvorming hebben invloed op die verantwoordelijkheidsverdeling.

De Memorie van toelichting op de begroting van O&W voor 1991 zegt over de bestuurlijke relatie tussen rijksoverheid en onderwijsveld onder andere:

‘Wat absoluut noodzakelijk blijft, is dat de rijksoverheid de doelen aangeeft die zij wil bereiken en daarbij de middelen ter beschikking stelt die onderwijsinstellingen of overige publiekrechtelijke organen nodig hebben om deze doelstellingen te realiseren (...).

Een en ander betekent wel dat van de rijksoverheid andersoortige bemoeienissen worden verlangd dan vroeger: van controle op de juiste naleving van gedragsvoorschriften zal het accent verschuiven naar evaluatie, het verzamelen en toegankelijk maken van gegevens met betrekking tot relevante ontwikkelingen in het onderwijs- en onderzoeksveld, het helder formuleren van kerndoelen en eindtermen, enz.’ ¹⁹

De Memorie van toelichting op de begroting van O&W voor 1992 sluit hierop aan:

‘Met name in het hoger onderwijs en in toenemende mate in het voortgezet onderwijs, worden de voorschriften voor de inrichting van het onderwijs sterk verminderd. Deze ontwikkelingen vragen om een tegenwicht. Dan gaat het om toezicht op en sturing van doelmatige besteding van middelen, en om waarborgen voor de kwaliteit van het onderwijs. Dit moeten in wet- en regelgeving zijn verankerd.’ ²⁰

Een aanzienlijke vergroting van de bestedingsvrijheid (en dus de beleidsvrijheid) van scholen impliceert dat de verantwoordingslast die op scholen rust, toeneemt. Noch de bekostigingswetgeving noch het onderwijsbeleid biedt tot dusver een duidelijk perspectief wat betreft de wijze waarop de nieuwe verantwoording in de toekomst gestalte krijgt. De WRR wil in aanvulling hierop globaal een beleidsrichting voor de toekomst schetsen.

¹⁷] Zie artikel 5 van de Wet op het basisonderwijs (Wet van 2 juli 1981, Stb. 468) en van de Interimwet speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs (Wet van 15 december 1982, Stb. 730), alsmede artikel 116 van de Wet op het voortgezet onderwijs (Wet van 14 februari 1963, Stb. 40).

¹⁸] De regering doet jaarlijks van de staat van het onderwijs verslag aan de Staten-Generaal (artikel 23 lid 8 van de Grondwet).

¹⁹] TK, 1990-1991, 21 800, hoofdstuk VIII, nr. 2, blz. 12.

²⁰] TK, 1991-1992, 22 300 hoofdstuk VIII, nr. 2, blz. 55-56.

5.4 Stappen in de richting van brede vergelijkbaarheid

Een volgende denkbare stap is het streven naar onderlinge vergelijkbaarheid van schoolprestaties binnen een schoolsoort, bijvoorbeeld binnen het basisonderwijs, of binnen de MAVO/HAVO-scholen. Voorts is denkbaar dat gestreefd wordt naar een landelijke vergelijking. Daarbij is een landelijk voorgeschreven vormgeving van de meting van de prestaties van scholen en van de openbaarmaking van de meetresultaten niet de enige mogelijkheid. Een andere mogelijkheid is dat de belangrijkste stromingen binnen het openbaar en bijzonder onderwijs ervoor zorgen dat vergelijkbaarheid tussen de gegevens over prestaties van de bij hen aangesloten scholen tot stand komt.

In het OESO-Review 1990²¹ worden een nationaal systeem voor prestatie-meting en -vergelijking, een gediversificeerd systeem waarin scholen zelf de gegevens verzamelen en interpreteren, en een combinatie van deze systemen naast elkaar gezet. De voorkeur van de OESO-Reviewers gaat gezien de bestaande verhoudingen tussen school en centrale overheid uit naar het gemengde systeem.

Tot op zekere hoogte zullen soortsgewijze, stromingsgewijze en landelijke vergelijkingen stroomlijning vergen van de eindtoetsen basisonderwijs en van de toepassing van correctiefactoren op toets- en examenresultaten.

Zoals gezegd is een conclusie uit de ITS-studie Scholen toetsen op kwaliteit dat algemene invoering van een eenvoudig systeem van prestatie-meting van leerlingen als één van de indicaties voor de prestaties van scholen, op termijn een redelijk begaanbare weg moet worden geacht. Het gaandeweg ontwikkelde, momenteel beschikbare meetinstrumentarium voor leerlingprestaties is aanzienlijk. De meerderheid van de scholen is gewend geraakt aan het uitvoeren van metingen.

Uniformiteit van toetsen is geen vereiste voor vergelijkbaarheid van resultaten. Na verloop van tijd is het soms mogelijk om de resultaten die met verschillende toetsen zijn verkregen, onderling met elkaar in verband te brengen, en onderling vergelijkbaar te maken.

Zoals gezegd kan een prestatie-meting van leerlingen waarbij vergelijkbaarheid tussen scholen mogelijk is, op termijn één van de indicaties voor het prestatieniveau van scholen vormen. Daarnaast dient de nodige aandacht aan de ontwikkeling van diverse indicatoren te worden besteed.

Niet-schoolgebonden problemen

Het voordeel van een brede vergelijking van schoolprestaties, is dat (het bevoegd gezag van) de school zo beter inzicht krijgt in het relatieve prestatieniveau van de schoolpopulatie, als indicator voor het prestatieniveau van de school. Dit is van belang omdat de verschillen tussen scholen qua leerresultaten aanzienlijk kunnen zijn.

Van belang is ook het inzicht dat zo kan ontstaan in niet-schoolgebonden problematieken in het onderwijs.

De ontwikkeling van de feitelijke kwaliteit van het onderwijs kan over een zekere breedte worden gevolgd (althans indien het bevoegd gezag van de school daaraan medewerking verleent). Algemeen voorkomende knelpunten in de kwaliteit van het onderwijs kunnen worden gesignaleerd en in de tijd worden gevolgd. Dit kan van waarde zijn met het oog op wetswijzigingen om algemeen voorkomende knelpunten weg te nemen.

Een dergelijke wijze van signalering van knelpunten zou ook materiaal voor de specifieke onderwijsverzorging kunnen opleveren, bijvoorbeeld voor de leerplanontwikkeling door SLO.

²¹] Review van het onderwijsbeleid in Nederland, Ministerie van O&W, 1990, blz. 39.

Deelname

Gezien de periode die gemeoid is geweest met de invoering van de (steekproefsgewijze) periodieke peiling van het onderwijsniveau (PPON), die sinds 1983 in opdracht van de minister van O&W door CITO in samenwerking met SVO wordt uitgevoerd, moeten een brede vergelijkbaarheid van schoolprestaties en een landelijk beeld van de ontwikkelingen in de 'output' van het onderwijs beschouwd worden als kwesties van lange adem.

Indien een systeem van gegevensverzameling met het oog op een brede vergelijkbaarheid van schoolprestaties zou worden opgestart, dan zou dit een taakverzwaring betekenen voor de instelling(en) voor specifieke onderwijsverzorging die hierbij betrokken zou(den) worden.

Naarmate het ambitieniveau wat betreft de deelname aan een systeem van brede vergelijkbaarheid hoger wordt gesteld, zullen voor de lange termijn vragen inzake eventuele verplichtstelling van eindtoetsen basisonderwijs en inzake eventuele verplichtstelling van de openbaarmaking van schooljaarverslagen onder ogen moeten worden gezien.

Verplichtstelling is niet de enige weg naar een meer algemene hantering van eindtoetsen basisonderwijs en schooljaarverslagen. Sociale druk – van de kant van ouders en ouderverenigingen bijvoorbeeld – kan op termijn leiden tot een wijd verbreide toepassing.

Verplichte deelname is geen noodzakelijke voorwaarde voor de ontwikkeling van een breed, schooloverstijgend systeem voor kwaliteitsbewaking, indien een voldoende aantal scholen bereid is hierin te participeren. Op de criteria waaraan een dergelijk systeem zou moeten voldoen, wordt ingegaan in de studie 'Scholen toetsen op kwaliteit' ²².

De waarde die naar de mening van de WRR in de toekomst gehecht dient te worden aan de kenbaarheid van de prestaties van scholen en aan de bewaking van de prestaties, leidt ook tot extra werkzaamheden voor het bevoegd gezag en de schooldirectie.

Niet los te zien van de haalbaarheid van een breed opgezette vergelijking van schoolprestaties, is de vraag naar het directe nut dat scholen ondervinden van het verzamelen en ter beschikking stellen van prestatiegegevens, in vergelijking tot de inspanning die ermee is gemeoid.

Enkele output-indicatoren

Er zijn al diverse indicatoren voor de prestaties van scholen beschikbaar. Het Centraal Bureau voor de Statistiek is één van de organisaties die output-gegevens op leerlingniveau voorradig heeft in de vorm van indicatoren. Niet alle indicatoren zijn echter geschikt als vergelijkingsbasis voor individuele scholen. Hieronder volgen een aantal indicatoren die ook eenvoudig voor en door een afzonderlijke school zijn te berekenen, ter vergelijking van de eigen gegevens met het landelijk gemiddelde.

Het merendeel van deze indicatoren kan worden uitgesplitst naar zowel schoolsoort als geslacht. Eventueel kunnen ook leeftijdgegevens worden gebruikt als indicatie voor de verblijfsduur (bijv. binnen het basisonderwijs).

1. Het percentage verwijzigingen naar het speciaal onderwijs.
Hoeveel procent van het totaal aantal leerlingen dat zich in een bepaald jaar in het basisonderwijs bevindt, bevindt zich in het daaropvolgende jaar in het (voortgezet) speciaal onderwijs?
2. De verdeling van de uitstroom uit het speciaal onderwijs naar bestemming.
Hoeveel procent van de totale uitstroom uit het (voortgezet) speciaal onderwijs in een bepaald jaar, bevindt zich het daaropvolgende jaar (1) in het gewone

²²] 'Uitgangspunten voor de inrichting van een op te zetten prestatie-metingsysteem voor scholen' (J. Pouwels); Scholen toetsen op kwaliteit, ITS, Nijmegen, 1991.

- onderwijs, (2) in het individueel beroepsonderwijs, (3) in het overige onderwijs c.q. volgt geen onderwijs meer?
3. De verdeling van de uitstroom uit het basisonderwijs naar bestemming. Hoeveel procent van de totale uitstroom uit het basisonderwijs in een bepaald jaar, bevindt zich het daaropvolgende jaar (1) in het (voortgezet) speciaal onderwijs, (2) in het lager beroepsonderwijs, (3) in het algemeen voortgezet onderwijs, (4) in het overige onderwijs c.q. volgt geen onderwijs meer?
 4. Het percentage zittenblijvers. Hoeveel procent van het totaal aantal leerlingen dat zich in een bepaald schooljaar in een bepaald leerjaar van een bepaalde schoolsoort van het voortgezet onderwijs bevindt, bevindt zich het daaropvolgende schooljaar in hetzelfde leerjaar van dezelfde schoolsoort?
 5. Het percentage drop-out. Hoeveel procent van het totaal aantal leerlingen dat zich in een bepaald schooljaar in een bepaald leerjaar van een bepaalde schoolsoort van het onderwijs bevindt, bevindt zich het daaropvolgende schooljaar niet meer op dezelfde schoolsoort, zonder dat van de betreffende schoolsoort het diploma is behaald?
 6. Het percentage geslaagden. Hoeveel procent van het totaal aantal leerlingen dat zich in een bepaald schooljaar in het laatste leerjaar van een bepaalde schoolsoort bevindt, heeft aan het eind van dat schooljaar het diploma behaald?
 7. De eindexamencijfers per vak. Wat is het gemiddelde eindexamencijfer per vak, per schoolsoort (schoolonderzoek/centraal examen/eindcijfer)?
 8. Het doorstroompercentage van gediplomeerden binnen het voltijd onderwijs. Hoeveel procent van de leerlingen die in een bepaald jaar het diploma van een bepaalde schoolsoort hebben behaald, bevindt zich het daaropvolgende jaar nog steeds binnen het voltijd onderwijs?
 9. De leerling/leraar-ratio. Hoeveel leerlingen volgen gemiddeld per (voltijd-equivalent) leerkracht voltijd onderwijs? Deze output-indicatoren op het gebied van het onderwijs kunnen scholen inzicht kunnen geven in de verhouding tussen de schoolprestaties en het landelijk gemiddelde.

Voor nadere beschrijvingen van indicatoren-stelsels verwijst de WRR naar de bespreking van de OESO-indicatoren in de ITS-studie Scholen toetsen op kwaliteit²³, en naar het werk van J. Scheerens²⁴.

Enkele ervaringen in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië

De afgelopen tien jaar is in het buitenland zowel de discussie als het gebruik van prestatie-indicatoren en toetsen sterk toegenomen. Dit is met name het geval in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië.

De achtergrond daarvan is in beide landen verschillend²⁵. In de Verenigde Staten is deze bepaald door de behoefte het niveau van het Amerikaanse onderwijs als zodanig te verhogen. Na de publicatie van de nota *A Nation at Risk* is de oorspronkelijk vrijwillige minimum competency test (MCT) nu in bijna alle staten verplicht gesteld. De ervaringen daarmee zijn gemengd. Er treden vaak onverwachte neveneffecten op in die zin dat de betrokken scholen strategisch gedrag gaan vertonen. Bekend is dat sommige scholen zich sterk gingen richten op het behalen van hoge (uiteraard zeer eenzijdige) testcores²⁶. Een groot

²³] Scholen toetsen op kwaliteit, ITS, Nijmegen, 1990, blz. 51-53.

²⁴] Wat maakt scholen effectief?, J. Scheerens, 1989, SVO, Den Haag.

²⁵] Zie 'Lessen uit het buitenland' (G. Vrieze en J. Claessen), Scholen toetsen op kwaliteit, ITS, Nijmegen, 1991.

²⁶] Kwaliteitsverbetering in het Amerikaanse onderwijs, Gemeentelijke Inspectie bij het Onderwijs, Rotterdam, 1985.

probleem lijkt ook te zijn dat na de constatering van een manco geen wegen en middelen bestaan om dat manco te verhelpen ²⁷.

De Education Reform Act 1988 in England en Wales vraagt uitdrukkelijk aandacht voor prestatie-indicatoren ²⁸. In een speech van Minister Angela Rumbold zijn de gedachten over indicatoren nader uiteengezet. Anders dan in in de Verenigde Staten is deze oriëntatie vooral ingegeven door de wens de competitie tussen scholen te bevorderen en de ouders van de leerlingen inzicht te geven in de prestaties van de school.

Om het initiatief in eigen hand te houden hebben scholen zelf informatiesystemen ontwikkeld, die meer op het eigen karakter van de school zijn gericht. Scholen zien de bruikbaarheid van indicatoren voor het eigen management in het algemeen in.

De weerstand lijkt vooral de publicatie van gegevens die een onvolledig beeld geven, te betreffen.

Het Department of Education and Science biedt een lijst van mogelijke indicatoren aan de scholen aan; het staat scholen vrij deze te accepteren of af te wijzen. Centraal in deze lijst staan de inputvariabele 'kosten per leerling' en de outputvariabele 'assessment van het nationale curriculum'.

Het gebruik van prestatie-indicatoren is geen verplichting en het is ook nog niet algemeen. Men hoopt dat van onderop een consensus over een landelijk systeem van prestatie-indicatoren zal groeien.

De inspectie heeft voor eigen gebruik ook een stelsel van indicatoren ontwikkeld. De inspectie ziet indicatoren vooral als instrument voor rapportage, niet voor direct gebruik. Tenslotte bestaan ook door de Local Educational Authorities ontwikkelde proefprojecten.

Signalering

Indien de beleidslijnen gericht op vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van scholen, een terughoudende overheidsrol die zich concentreert op het scheppen van een goed wettelijk kader en een gunstig klimaat, en verminderde regulering van de 'input' van scholen verder worden doorgetrokken, is ook de vraag aan de orde naar de wijze waarop een minimum-niveau van schoolprestaties wordt gewaarborgd. Het is immers van wezenlijk belang dat alle leerlingen tenminste de vaardigheden verwerven die nodig zijn om deel te kunnen nemen aan het economische en sociale leven.

Het onlangs door de Tweede Kamer aanvaarde wetsvoorstel ter invoering van de basisvorming voorziet daarin door formulering bij algemene maatregel van bestuur van kerndoelen voor de basisvorming in het voortgezet onderwijs.

De oorspronkelijke ontwerpen voor de eindtermen zijn op een hoger globaliteitsniveau geformuleerd, maar de functionele specificaties zijn gehandhaafd ²⁹.

Daarmee is een evenwicht bereikt binnen de dubbele functie van de kerndoelen: zowel voor de overheid als voor de individuele school.

De kerndoelen zijn zodanig geformuleerd, dat per vak een minimum-niveau gegarandeerd is, terwijl er voor alle scholen voldoende ruimte voor differentiatie is binnen het gemeenschappelijke kerncurriculum voor de basisvorming.

De nodige ervaring met het hanteren van de kerndoelen moet nog in de praktijk worden opgedaan, zowel in de schoolpraktijk als in het inspectiewerk.

^{27]} Corbett, 1990, 'The role of stakes and pressure in determining local responses to state-mandated minimum competency testing', in: *Journal of Research and Development in Education*, vol 23, nr 4.

^{28]} *Onderwijsindicatoren in Groot-Brittannië* (G.J. Korevaar; F.J.M. de Rijke, J. Scheerens), Verslag van een studiebezoek, Ministerie van O&W, 1990.

^{29]} *Advies kerndoelen voor de basisvorming in basisonderwijs en voortgezet onderwijs*, Commissie herziening eindtermen (de Commissie-Den Ouden), 20 juni 1990.

Afstemming met de examenprogramma's binnen het vigerende categorale stelsel heeft reeds enigermate plaatsgevonden ³⁰.

Ook voor het basisonderwijs zijn thans kerndoelen ontworpen.

Een systeem van signalering van slecht presterende scholen (na correctie voor schoolexterne factoren) zou in deze ontwikkeling eventueel kunnen passen, met daaraan gekoppeld een systeem van reageren op gesignaleerde slechte prestaties. Denkbaar is dat scholen met relatief slechte prestaties van de inspectie gericht advies zouden krijgen over de wijze waarop de prestaties kunnen worden verbeterd. Ook wat betreft de signalering van en de reactie op het slecht presteren van scholen pleit de WRR voor een discussie over de bewaking van de feitelijke prestaties van scholen, alsmede over de verdeling van verantwoordelijkheden voor de feitelijke kwaliteit van het onderwijs.

Voorts is in dit verband de taak van de inspectie van belang, voorstellen te doen aan de minister van O&W die de inspectie in het belang van het onderwijs nodig acht ³¹.

5.5 De betrokkenheid van de onderwijsverzorging

Een beter zicht op de feitelijke kwaliteit van het onderwijs op een school kan enerzijds leiden tot een gericht beroep op de onderwijsverzorging, anderzijds noopt toekenning van een budget voor onderwijsverzorging aan scholen – zeker als dit te zijner tijd een breed budget wordt voor onderwijsverzorging, nascholing en vernieuwing – tot een goede onderbouwing van de aanwending van dit budget.

Zo beïnvloeden de kwaliteitszorg door de school en de onderwijsverzorging elkaar in positieve zin.

Scholen die besluiten tot openbaarmaking van de prestaties van de school, zullen behalve feitelijke gegevens ook informatie willen opnemen die de school in meer kwalitatieve zin kenmerkt. Scholen 'presteren' immers meer dan hetgeen in meetbare leerlingprestaties tot uitdrukking komt. Ook de culturele, levensbeschouwelijke en pedagogische aspecten zijn van groot belang.

Denkbaar is dat hieruit verzoeken om ondersteuning voortvloeien gericht aan bijvoorbeeld de landelijke pedagogische centra.

Wat betreft de specifieke onderwijsverzorging zijn in het bovenstaande verschillende mogelijke accenten en taakverzwaringen genoemd:

- een meer algemene toepassing van een eindtoets basisonderwijs zal een taakverzwaring voor CITO betekenen;
- hetzelfde geldt voor het vertalen van leerlingprestaties (toets- en examenresultaten) in schoolprestaties;
- het eventueel opstarten van een systeem van gegevensverzameling met het oog op breed opgezette vergelijkingen van schoolprestaties, zou een taakverzwaring betekenen voor de specifieke instelling(en) die hierbij zou(den) worden ingeschakeld;
- een signalering van knelpunten op grond van een breed opgezette vergelijking van schoolprestaties zou materiaal kunnen opleveren voor de leerplanontwikkeling door SLO;
- het onderzoeksthema 'correctiefactoren voor schoolexterne invloeden' zal aandacht behoeven van SVO en van CITO;
- overwogen zou kunnen worden om aan onderzoek ten behoeve van het bevoegd gezag en de directie van scholen omtrent de factoren die bepalend zijn voor het prestatieniveau van scholen, een grotere prioriteit te verlenen in het kader van het onderzoek van het onderwijs (SVO).

³⁰] Advies examenprogramma's in vergelijking met kerndoelen, Commissie herziening eindtermen (Commissie-Den Ouden), 18 september 1990.

³¹] Zie onder meer artikel 5 lid 2 sub e van de Wet op het basisonderwijs.

Bij een budgettair neutrale aanpak betekent dit dat òf (groepen van) scholen voor de extra dienstverlening zullen moeten gaan betalen, òf de specifieke onderwijsverzorging doelmatiger zal moeten worden ingericht, òf binnen de specifieke onderwijsverzorging taken zullen moeten verdwijnen. Dit klemmt te meer gelet op de forse bezuinigingen die het kabinet onlangs voor de middellange termijn heeft voorgesteld.

De voorstellen die in dit hoofdstuk zijn gedaan, houden niet alleen in dat de zwaartepunten in de specifieke onderwijsverzorging verschuiven in de richting van het ondersteunen van de bewaking van de kwaliteit door (het bevoegd gezag van) de school, maar ook dat de specifieke onderwijsverzorging dichter bij de concrete belangen van de school komt te staan.

Scholen verschillen in kwaliteit, maar de beschikbare kennis over de mate waarin, en de redenen waarom, is nog betrekkelijk gering. Een algemeen gehanteerde eindtoets basisonderwijs en algemene hantering van een schooljaarverslag als instrument om goed zicht te krijgen op de onderwijsresultaten kunnen ertoe bijdragen dat in deze kennislacune wordt voorzien.

De functies van de specifieke onderwijsverzorging die daarmee verband houden, zijn van grote betekenis voor het inzicht van scholen in de schoolprestaties, en voor de kwaliteit van het primair en secundair onderwijs in de toekomst.

Vergelijking van de Wet op de onderwijsverzorging met een alternatief

6

6.1 Verlenging versus expiratie van de WOV

In dit hoofdstuk wordt de optie van verlenging van de Wet op de onderwijsverzorging na 1 januari 1995 vergeleken met een beleidsalternatief. Dit alternatief kenmerkt zich door ruime mogelijkheden voor pluriformiteit en flexibiliteit, en door een minimum aan centrale sturing en regelgeving.

In dit alternatief worden de middelen voor de schoolgerichte verzorging en voor innovatie toegekend aan de scholen voor primair en secundair onderwijs, naar rato van het aantal leerlingen. De toekenning wordt geregeld in de bekostigingswetten voor het primair en secundair onderwijs. De bedragen per leerling kunnen voor de onderscheiden schooltypen (basisonderwijs, speciaal onderwijs, diverse vormen van voortgezet onderwijs) afzonderlijk worden vastgesteld.

De WRR beschouwt het in de eerste plaats als zijn taak de voor- en nadelen van beide opties te beschrijven.

De raad heeft niet de pretentie de beste beleidskeuze tussen beide opties, die in de praktijk ook te maken heeft met politieke opvattingen en met gevestigde belangen, 'op wetenschappelijke gronden' te kunnen 'bewijzen'. Niettemin wil de raad duidelijk zijn voorkeur voor één van de opties uitspreken, en de keuze motiveren. Daartoe wordt een aantal uitgangspunten gehanteerd die in dit hoofdstuk nader worden toegelicht, en worden de aandachtspunten in aanmerking genomen die in de adviesaanvraag zijn vermeld.

Aanleiding

De WOV berust mede op de verantwoordelijkheid van de overheid voor het deugdelijk functioneren van het onderwijs en de erkenning dat die deugdelijkheid niet alleen verzekerd kan worden door de expertise van de in de school aanwezige leerkrachten, maar dat tevens externe expertise nodig is.

Aanleiding voor de totstandkoming van de WOV waren:

- de kosten van de ongecoördineerde ontwikkeling van een groot aantal instellingen voor onderwijsverzorging die alle hun eigen subsidierelatie hadden met de rijksoverheid (tegenaan van wildgroei);
- de overlapping tussen de werkzaamheden en expertise van de verschillende instellingen en het gebrek aan coördinatie (rationalisatie);
- het omstreden gebruik van de instellingen onderwijsverzorging ten behoeve van onderwijsinnovatie door de rijksoverheid.

De wettelijke regeling voor de onderwijsverzorging, zoals die in de WOV is neergelegd, moet tegen deze achtergronden worden gezien. In verband met de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid werd de onderwijsverzorging aangemerkt als basisvoorziening.

Eén en ander leidde tot een ingewikkeld gedifferentieerd stelsel van vraagafhankelijke aanbodfinanciering, van instellingen met ieder een eigen wettelijk vastgelegd werkterrein waarvan het bestuur tot in detail wordt geregeld, en van een inkadering van de onderwijsinnovatie. Het is geen toeval dat de regelgeving, die in de WOV besloten ligt, complex is en niet zonder meer bevorderlijk is voor een effectief en dynamisch beleid (zie de hoofdstukken 3 en 4).

Omschakeling

Vastgesteld kan worden dat in de afgelopen jaren de aandacht van de wetgever en van de overheid op het punt van de deugdelijkheid van het onderwijs is verlegd van aandacht voor de 'input' in het onderwijs (de deugdelijkheidseisen), naar aandacht voor het feitelijk functioneren van de scholen als instellingen voor onderwijs, de kwaliteit van dat onderwijs (de 'output') en de specifieke problemen die zich daarbij voordoen.

Kern van het streven naar beheersing van de kosten van onderwijs is een omschakeling van financiering op basis van de afzonderlijke activiteiten en werkzaamheden in de scholen, naar een systeem van financiering van de school op basis van de omvang daarvan. Daarin is ruimte ingebouwd voor autonome besteding door de school ten behoeve van de specifieke eigen problemen en activiteiten: ruimte voor eigen beleid. Die omschakeling in de financiering van het onderwijs wordt begeleid door maatregelen die de voorwaarden moeten scheppen voor een grotere draag- en bestuurskracht van de afzonderlijke scholen (schaalvergroting).

Daarnaast wordt ernaar gestreefd om de problematiek van de leerproblemen van bepaalde leerlingen, welke tot een explosieve instroom in het speciaal onderwijs heeft geleid, op te vangen in een bestuurlijk en financieel kader voor het gewone en het speciale onderwijs (zie de notitie *Weer samen naar school*)¹.

De aanpak van de leerachterstanden bij bepaalde groepen leerlingen wordt gefinancierd door middel van de achterstandsformatie en in het kader van het onderwijsvoorrangsbeleid c.q. de sociale vernieuwing.

De toekomstige ontwikkeling van de onderwijsverzorging moet tegen de achtergrond van deze veranderingen en beleidsdoelstellingen gezien worden. De onderwijsverzorging vervult in het totaal van het primair en secundair onderwijs een aanvullende functie van beperkte omvang (hetgeen ook blijkt uit de daarvoor beschikbare middelen). De structuur van de onderwijsverzorging zal dan ook naar conceptie en uitwerking moeten aansluiten bij de meer algemene structurele ontwikkelingen in dit onderwijs. Het is niet vruchtbaar de onderwijsverzorging in te richten op grond van concepten met betrekking tot de ontwikkeling van het onderwijs die van de hoofdlijnen van het onderwijsbeleid afwijken. In dit advies over de onderwijsverzorging in de toekomst gaat de WRR dan ook van deze algemene hoofdlijnen uit.

Voorwaarden

Gegeven is dat de huidige WOV mede uitdrukking vormt van de verantwoordelijkheid van de overheid voor de deugdelijkheid van het onderwijs. Het streven naar een autonome, verantwoordelijke school betekent dat de overheid afstand doet van een aantal instrumenten van sturing van de 'input'. Het houdt tevens de erkenning in dat het vooral de scholen zijn, althans het bevoegd gezag daarvan, die in het licht van de specifieke omstandigheden en problemen aan hun verantwoordelijkheid inhoud en vorm moeten geven. De rijksoverheid dient zich, naast het toezicht op de deugdelijkheid, te richten op het scheppen van de daarvoor noodzakelijke voorwaarden. In dat kader past dat de scholen een sterkere zeggenschap krijgen over de wijze waarop zij in hun behoefte aan onderwijsverzorging voorzien. Verder past in dat kader dat de centrale overheid zich bij de innovatie concentreert op de wetgeving en dat de financiële middelen voor schoolgerichte onderwijsverzorging en innovatie in hoofdzaak rechtstreeks ter beschikking komen van scholen. Daarnaast wint bij concentratie op kerntaken door de centrale overheid de innovatieve rol van landelijke organisaties – zoals de specifieke instellingen en de landelijke pedagogische centra – aan betekenis.

¹] Hoofdlijnennotitie *Weer samen naar school*, Ministerie van O&W, 1990 (TK, 1990-1991, 21 860, nrs. 1-2).

De gewenste vergroting van de armslag voor de scholen valt niet in voldoende mate te realiseren door het slechten van een aantal schotten tussen de instellingen voor onderwijsverzorging met betrekking tot hun werkzaamheden. Wanneer de onderwijsinnovatie (en de financiering daarvan) consequent op de nieuwe leest wordt geschoeid, bestaat aan een wettelijke regeling van de plaats en invloed van de onderwijsverzorging en het rijksinnovatiebeleid, alsmede aan de wettelijke regeling van het bestuur van de instellingen van onderwijsverzorging, minder behoefte.

Gunstig klimaat

Indien de rijksoverheid een beleid wil voeren gericht op de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs, is het scheppen van een grotere financiële en inhoudelijke vrijheid voor de scholen niet voldoende. Tevens zullen voorwaarden moeten worden geschapen om de scholen te stimuleren tot een optimaal gebruik van de geboden beleidsvrijheid. Die voorwaarden zullen zich vooral moeten richten op het zichtbaar maken van de onderwijsprestaties van scholen, op prikkels en instrumenten die een gunstig klimaat scheppen voor de kwaliteitszorg door scholen. Met het oog daarop is in hoofdstuk 5 de mogelijkheid van een eindtoets basisonderwijs en een schooljaarverslag besproken. De financiering van de bestaande instellingen voor toetsontwikkeling (CITO), leerplanontwikkeling (SLO), en onderzoek van het onderwijs (SVO) zou in toenemende mate dienstbaar gemaakt kunnen worden aan het ontwikkelen van deze en andere mogelijke prikkels. Rechtstreekse financiering van deze instellingen door de rijksoverheid ligt in het verlengde van het streven naar kwaliteitsverbetering, gelet op overwegingen van efficiëntie. Deze activiteiten overstijgen immers het niveau van de afzonderlijke scholen.

Tegen de achtergrond van een zo begrepen rol van de overheid bij het bevorderen van de deugdelijkheid en de kwaliteit van het onderwijs, past het om ook de onderwijsverzorging tot een veel flexibeler stelsel om te vormen, waarvan de inhoud vooral wordt bepaald door de vraag van de scholen.

Daartoe kan de financiering lopen via een speciaal daarvoor geormerkt budget voor de scholen. Gegeven het feit dat de schoolexterne variabelen die van invloed zijn op het prestatieniveau van de scholen, te weten de achterstandsproblematiek en de problematiek van de leermoeilijkheden van individuele leerlingen, ieder in een apart kader worden gefinancierd, kan de omvang van het aan de scholen ter beschikking te stellen budget afhankelijk gemaakt worden van de omvang van de scholen (het aantal leerlingen).

Het is gewenst om het budget te oormerken voor onderwijsverzorging, en voor een overgangperiode te bepalen dat de scholen ten minste een in de tijd afnemend deel van het budget besteden bij de bestaande instellingen voor onderwijsverzorging. Het is wenselijk om de expertise van duidelijk schooloverstijgende aard op het terrein van de onderwijsverzorging niet geheel afhankelijk te maken van de vraag van de scholen. Dit geldt in de eerste plaats voor de specifieke instellingen op het gebied van toetsontwikkeling, leerplanontwikkeling en onderzoek. Daarnaast is er reden om een aantal instellingen op dit terrein permanent een beperkte bodemfinanciering te verstrekken; met name is te denken aan de landelijke pedagogische centra en eventuele andere instellingen die op een dergelijke bodemfinanciering aanspraak kunnen maken. Het motief hiervoor ligt bij de denktankfunctie van landelijke betekenissen die deze centra hebben, en bij hun bijdrage aan kwaliteit, vernieuwing en ontwikkeling. Bij de huidige verhoudingen zouden de landelijke pedagogische centra dan voor 30 à 40 procent door de rijksoverheid kunnen worden gesubsidieerd. Voor het grootste deel zullen de landelijke pedagogische centra aangewezen zijn op de vraagfinanciering vanuit de scholen.

- Resumerend is er dus aanleiding tot gedifferentieerde financieringsmodaliteiten.
- a. De schoolbegeleidingsdiensten worden gefinancierd op basis van de vraag van scholen.
Daarnaast kunnen gemeentelijke overheden aan deze organisaties subsidie verstrekken. Thans zijn de gemeentelijke bijdragen in totaal ongeveer gelijk aan de rijkssubsidie. Het is te verwachten dat de gemeentelijke bijdragen worden gecontinueerd, zeker indien de invloed van de gemeenten op de aanwending van de gelden wordt vergroot.
Bodemfinanciering door de centrale overheid is hier niet aangewezen, aangezien de schoolbegeleidingsdiensten over het algemeen geen landelijke functie hebben.
 - b. De landelijke pedagogische centra worden grotendeels vraaggefinancierd vanuit de scholen. Daarnaast ontvangen zij een aanbodfinanciering van de rijksoverheid in verband met hun denktank-functie en hun schooloverstijgende bijdrage aan kwaliteit, innovatie en ontwikkeling.
 - c. De specifieke instellingen worden grotendeels aanbodgefinancierd door de rijksoverheid op grond van overwegingen van efficiëntie en bevordering van kwaliteit, innovatie en ontwikkeling op landelijk niveau.

Het beleidsalternatief

Verlenging van de WOV na 1 januari 1995 wordt in dit hoofdstuk vergeleken met het expiratie-alternatief. Dat alternatief kenmerkt zich door ruime mogelijkheden voor pluriformiteit en flexibiliteit, en door een minimum aan centrale sturing en wet- en regelgeving.

In dit alternatief worden de middelen voor de schoolgerichte verzorging en innovatie toegekend aan de scholen voor primair en secundair onderwijs, naar rato van het aantal leerlingen.

Het opheffen van leerachterstanden en het begeleiden van leerlingen met leerproblemen kennen een eigen facilitering: de achterstandsformatie gerelateerd aan de leerlinggewichten², het onderwijsvoorrrangsbeleid c.q. de sociale vernieuwing, en de extra faciliteiten voor het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs in vergelijking met het gewone onderwijs.

De toekenning van de formatie-eenheden voor schoolgerichte onderwijsverzorging wordt geregeld in de bekostigingswetten voor het primair en secundair onderwijs. Ten behoeve van externe besteding dient het budget verzilverbaar te zijn.

De hoogte van het bedrag per leerling kan per soort onderwijs (basisonderwijs, speciaal onderwijs, de soorten scholen voor voortgezet onderwijs) verschillen. Scholen kunnen onderling afspraken maken om versnippering tegen te gaan en de effectiviteit te vergroten.

In het beleidsalternatief (bij expiratie van de WOV) houden de schoolbegeleidingsdiensten een belangrijke functie, met de mogelijkheid van fusies, opsplitsingen en onderlinge specialisatie. Op lokaal en regionaal niveau – en voor de diensten naar richting op landelijk niveau – zal hieraan uitwerking moeten worden gegeven. Ook samenwerking met hogescholen op het gebied van verzorging en nascholing is in dit model mogelijk. Verder kunnen hogescholen op eigen kracht verzorgingsdiensten gaan verlenen; daartegenover dienen de organisaties voor onderwijsverzorging de vrijheid te hebben om nascholing te leveren.

In dit model kunnen gemeentelijke overheden de organisaties voor schoolbegeleiding financieel steunen op basis van projecten. De sturing van de gemeente kan dan de besteding van het gehele bedrag betreffen. Overleg met de schoolbesturen zal nodig zijn om inhoudelijke consensus over het beleid terzake te bereiken (rekening houdend met de doorberekeningsregel).

^{2]} Zie voor de omschrijving van de leerlinggewichten artikel 6 van het Formatiebesluit WBO (Besluit van 20 juni 1985, Stb. 337).

De landelijke pedagogische centra blijven bestaan. Zij ontvangen een bodemfinanciering in verband met hun schooloverstijgende werk op het gebied van kwaliteit, innovatie en ontwikkeling, en in verband met hun algemene denk-tank-functie. Het grootste deel van hun inkomsten zullen zij echter niet langer uit hoofde van aanbodfinanciering verkrijgen, maar zullen zij van de scholen dienen te verwerven. Voor deze bodemfinanciering dienen vergelijkbare landelijke instellingen, die in de toekomst op soortgelijke titel aanspraak zouden kunnen maken op een bodemfinanciering, eveneens in aanmerking te komen.

Wat de activiteiten van de specifieke instellingen betreft, blijft de rijksoverheid middelen voor toetsontwikkeling, leerplanontwikkeling en onderzoek van het onderwijs ter beschikking stellen.

Bij SLO valt een directer contact met de praktische behoeften van clusters van scholen – bijvoorbeeld in de vorm van een vouchersysteem – te overwegen. Het werk van SVO is slechts ten dele gerelateerd aan de verzorging en de kwaliteit van de scholen, de zaken waarop dit advies zich concentreert. In het kader van dit advies is vooral van belang dat onderzoek wordt verricht naar effectiviteitsaspecten van scholen, zoals mogelijkheden van scholen om de eigen kwaliteit te verhogen. Daarnaast zal het materiaal dat door metingen van de prestaties van scholen naar boven komt, zeer goed op een algemeen en gegeneraliseerd niveau geanalyseerd kunnen worden en kunnen leiden tot algemene inzichten die voor het onderwijsbeleid en de onderwijswetgeving van belang zijn.

Voor de subsidiestromen ten behoeve van de specifieke instellingen en de landelijke pedagogische centra is een afzonderlijke wettelijke regeling niet strikt nodig. De uitgaven kunnen worden verantwoord op de begroting van het ministerie van O&W. De wettelijke basis voor de uitgaven wordt dan gevormd door de begrotingswetten, waarin de financiering van de stichtingen voor specifieke onderwijsverzorging en van de landelijke pedagogische centra afzonderlijk kan worden vermeld. Indien dit in het kader van een geïntegreerd subsidiebeleid wenselijk wordt geacht, kan de subsidiëring van de genoemde instellingen eventueel ook worden gebaseerd op een – al dan niet afzonderlijke – wet (zie par. 3.7). De bepalingen behoeven evenwel veel minder gedetailleerd te zijn dan de bepalingen in de WOV.

Indien de overgang van de huidige aanbodfinanciering van de schoolgerichte onderwijsverzorging naar een model waarin de middelen voor schoolgerichte onderwijsverzorging aan de scholen worden toegekend, een abrupte overgang is, kan de continuïteit van de dienstverlening in gevaar komen.

Om de continuïteit van de dienstverlening te bevorderen, en om eventuele wachtgeldproblemen op te vangen, dienen gedurende een overgangperiode maatregelen te worden getroffen. De geormerkte middelen dienen tijdens de overgangperiode voor onderwijsverzorging ten minste voor een trapsgewijs afnemend deel door de scholen bij de bestaande schoolbegeleidingsdiensten en landelijke pedagogische centra te worden besteed.

Gedurende deze overgangperiode kunnen de scholen geleidelijk meer ervaring opdoen met het benutten van de nieuwe bestedingsvrijheid.

Voor de verzorging ten behoeve van het beroepsonderwijs zou gedurende deze overgangperiode de bestedingsverplichting bij bestaande instellingen niet hoeven te gelden.

In de overgangperiode dient geleidelijk te werk te worden gegaan. De raad schetst enkele elementen van een overgangperiode, maar gaat daar niet uitvoerig op in. Het is aan het ministerie van O&W om in overleg met de direct betrokken instellingen en het onderwijsveld in het licht van een langetermijn-strategie de stappen op korte en middellange termijn te zetten die nodig zijn om discontinuïteit in de dienstverlening te vermijden.

Daarbij zij aangetekend dat het lopende tijdvak voor de gemeentelijke subsidiëring van schoolbegeleidingsdiensten en voor de begeleidingsovereen-

komsten tussen scholen en schoolbegeleidingsdiensten op 1 januari 1994 ten einde loopt.

Indien in 1992 besluiten worden genomen over de toekomstige wijze van financiering van de onderwijsverzorging, dan zijn er ruim twee jaar beschikbaar voor oriëntatie op nieuwe mogelijkheden.

Aan het verzorgingsbudget kunnen de vernieuwingsgelden voor het basisonderwijs, het (voortgezet) speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs worden toegevoegd. Dit budget kan op den duur worden gecombineerd met het nascholingsbudget, zodat een breed budget voor onderwijsverzorging, nascholing en innovatie ontstaat.

Gelet op de inhoudelijke verwantschap tussen de diverse bestemmingsrichtingen is dit van groot belang voor een effectieve aanwending van de gelden. Grotere inspanningen op het gebied van nascholing of verlengde scholing van docenten kunnen bijvoorbeeld de behoefte aan externe onderwijsverzorging doen verminderen. De omvang van het brede budget is mede van belang om een minder doelmatige besteding in de vorm van versnippering te vermijden, onder meer door activiteiten te concentreren in een bepaalde tijdsperiode. Het gevaar van versnippering wordt ook geringer bij schaalvergroting en samenwerking tussen scholen. Het gecombineerde budget heeft een zodanige omvang, dat dit van reële betekenis is voor het beleid van de scholen.

In de bekostigingswetgeving voor het basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs kan de wijze waarop het brede budget voor verzorging, nascholing en innovatie wordt besteed, worden opgenomen als onderwerp voor het schoolwerkplan. In de Wet medezeggenschap onderwijs kan 'verzorging, nascholing en innovatie' worden opgenomen als één van de bijzondere medezeggenschapsaangelegenheden. In dit beleidsalternatief kan een school het budget desgewenst voor een deel ook besteden in de commerciële sfeer. Adviesering bij managementvraagstukken is daarbij een voor de hand liggend voorbeeld, zij het dat enkele bestaande verzorgingsinstellingen op dit terrein gewaardeerd werk doen. Meer in het algemeen is er geen reden om de commerciële sector buiten te sluiten. Dit is geen fundamentele wending, gelet op onder meer de bijdragen die de commerciële uitgeverijen al sinds lange tijd leveren in de vorm van leerboeken en dergelijke.

Stroomlijning van de WOV

Voor een evenwichtige vergelijking tussen beide opties dient in aanmerking te worden genomen dat bij verlenging van de WOV zich de wenselijkheid van veranderingen aan kan dienen. Zo is bij een keuze voor de verlengingsoptie het volgende te overwegen:

- het opnemen van het beroepsonderwijs, inclusief het landbouwonderwijs, in de lijst van onderwerpen die buiten de Wet op de onderwijsverzorging vallen (in artikel 5 van de WOV);
- het opheffen van de niet-toegankelijkheid van voorzieningen voor algemene onderwijsverzorging voor (bepaalde soorten) scholen:
 - toelaten dat scholen uit eigen middelen onderwijsverzorging kopen;
 - toegankelijk maken van de verzorgingsstructuur voor die categorieën scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs die nu formeel niet van de voorzieningenstructuur gebruik mogen maken;
 - opheffing van de uitsluiting van leerlingbegeleiding aan scholen voor voortgezet onderwijs en scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs;
 - toelaten dat scholen voor basisonderwijs en scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs gebruik maken van de landelijke pedagogische centra, en dat scholen voor voortgezet onderwijs – bijvoorbeeld LBO-en MAVO-scholen – gebruik maken van schoolbegeleidingsdiensten;
 - scholen de mogelijkheid bieden bij een hogeschool in de eigen regio diensten op het gebied van onderwijsverzorging te betrekken; tegelijkertijd zouden schoolbegeleidingsdiensten en de landelijke pedagogische centra dan ook de gelegen-

- heid krijgen nascholing te verzorgen;
- het toegankelijk maken van de specifieke onderwijsverzorging voor groepen scholen;
- het opheffen van de beperking die opgelegd is aan de activiteiten van SLO: de beperking tot het (doen) ontwikkelen van model-leerplannen, terwijl scholen een schoolwerkplan c.q. onderwijsleerplan gebruiken, en niet een model; SLO zou, bijvoorbeeld via een vouchersysteem, kunnen voldoen aan de praktische behoeften van clusters van scholen;
- het verwijderen van enkele ‘loze’ bekostigingsartikelen uit de WOV: wetsartikelen die bekostiging van activiteiten mogelijk maken, maar die in de praktijk niet worden gebruikt (met name de bijzondere bepalingen);
- vereenvoudiging van het declaratiestelsel voor de voorzieningen (overgang naar lump-sum financiering);
- vereenvoudiging van de regels voor de opstellings- en vaststellingsprocedure van het landelijk onderwijsinnovatiebeleid, en van de vele overlegverplichtingen voor de minister van Onderwijs en Wetenschappen die in de WOV zijn vastgelegd.

Verschillen tussen de twee opties

De belangrijkste verschillen tussen de twee opties van verlenging (met stroomlijning) respectievelijk expiratie van de WOV (het beleidsalternatief) zijn:

- De WOV concretiseert de gedachte dat onderwijsverzorging aan te merken is als een basisvoorziening door het scheppen van fysieke voorzieningen in de vorm van het aanbod van diensten. Het beleidsalternatief volstaat voor de schoolgerichte voorziening in beginsel met toekenning van middelen aan de scholen. De vraagfinanciering geldt met name voor de schoolbegeleidingsdiensten en ook voor de landelijke pedagogische centra, behoudens voor het deel van hun werk dat landelijke betekenis heeft. Voor deze activiteiten van landelijke betekenis evenals voor de toetsontwikkeling, de leerplanontwikkeling en het onderzoek van het onderwijs blijft aanbodfinanciering (rijkssubsidie) althans in hoofdzaak aangewezen. De leerplanontwikkeling wordt meer vraaggestuurd. Een deel van het onderzoek wordt meer gericht op het vergroten van het inzicht in de factoren die bepalend zijn voor de prestaties van scholen.
- De WOV heeft een beschermende werking jegens de bestaande instellingen voor schoolgerichte onderwijsverzorging (schoolbegeleidingsdiensten en landelijke pedagogische centra). In het beleidsalternatief is dit, afgezien van een overgangsperiode, niet c.q. slechts in beperkte mate het geval. In deze optie kunnen ook hogescholen en commerciële organisaties (bijv. managementadviesbureaus) betaalde diensten aan scholen verlenen.
- De WOV stoelt onder meer op de gedachte van een ambitieus innovatiebeleid van de centrale overheid met de bijbehorende procedurele waarborgen voor de vrijheid van onderwijs. Aan het rijksinnovatiebeleid in brede zin wordt vorm gegeven door wetgeving, door middel van de rijksfunctie van de onderwijsverzorging, door bekostiging van nascholing en door het verstrekken van vernieuwingsgelden voor de verschillende soorten onderwijs aan scholen. Het beleidsalternatief gaat uit van een kaderscheppende opstelling van de centrale overheid waarbij vernieuwing op landelijk niveau vooral door wetgeving tot stand komt. Voor het overige legt het alternatief de verantwoordelijkheid voor invoering van vernieuwing bij de scholen; dit impliceert ook toedeling van de innovatiegelden aan de scholen. Daarnaast blijft in het innovatietraject een belangrijke taak bestaan voor de specifieke instellingen en de landelijke pedagogische centra.
- De gemeenten hebben volgens de WOV formeel geen sturingsinstrumenten met betrekking tot hun subsidies aan de schoolbegeleidingsdiensten, behalve voorzover deze subsidies de rijksbijdrage per leerling te boven gaan. In het alternatief kunnen gemeenten de organisaties voor onderwijsverzorging financieel steunen, met dit verschil dat de gemeentelijke overheid rechtstreeks zeggenschap heeft over het gehele bedrag dat zij verstrekt. Het gemeentelijk

beleid in deze dient in goed overleg met de bijzondere en openbare scholen tot stand te komen. De doorberekenningsregel blijft terzake van kracht.

- De WOV vormt één wettelijk kader voor alle verzorgingsinstellingen; deze zijn in één wet samengebracht ter bevordering van de onderlinge samenhang. Tevens ligt in deze wet een evenwicht besloten tussen sturingsmogelijkheden van de centrale overheid enerzijds en de bescherming van de vrijheid van onderwijs anderzijds. In het alternatieve model is er geen behoefte aan een gedetailleerd wettelijk kader voor de onderwijsverzorging. De toekenning van gelden aan de scholen wordt in de bekostigingswetten geregeld. De subsidies van activiteiten van landelijke betekenis (de specifieke instellingen en een deel van het werk van de landelijke pedagogische centra) worden verantwoord op de begroting van het ministerie van O&W, dan wel gebaseerd op een – al dan niet afzonderlijk – wettelijk voorschrift. Deze wettelijke bepalingen kunnen veel eenvoudiger zijn dan de gedetailleerde regelingen in de WOV.

6.2 Toetsing aan de uitgangspunten voor de advisering

Behoeft aan externe ondersteuning

Het eerste uitgangspunt dat de WRR bij advisering hanteert is, dat er blijvend behoefte bestaat aan een zekere externe ondersteuning van scholen, zij het dat de behoefte sterk kan verschillen per school en schooltype.

Eén van de argumenten pro die worden aangevoerd in discussies over schaalvergroting, luidt dat het bij grotere scholen respectievelijk bij meer samenwerking tussen scholen mogelijk is om een aantal ondersteunende functies binnen de school te halen. Dit kan de differentiatie van functies binnen het schoolverband bevorderen.

Op termijn zullen schaalvergroting en meer samenwerking tussen scholen ertoe leiden dat op ondersteuning vanuit externe instellingen minder een beroep hoeft te worden gedaan. De omvang van de schaalvergroting moet overigens niet worden overschat. In het basisonderwijs zullen vele kleine scholen blijven bestaan (wel kunnen deze kleine scholen samenwerkingsverbanden aangaan).

De vraag of scholen de onderwijsverzorging geheel zelfvoorzienend zullen moeten uitvoeren, daarmee schoolexterne instellingen voor onderwijsverzorging overbodig makend, beantwoordt de raad negatief.

Er dient ruimte te zijn voor variëteit. Verder zullen de kleinere scholen niet altijd over een voldoende draagvlak beschikken om de verzorgingsfuncties in eigen beheer uit te voeren. Maar ook grote scholen dienen de gelegenheid te houden om desgewenst hulp van buiten in te roepen.

Daarvoor zijn goede argumenten aan te voeren:

- er zullen altijd specialismen zijn (bijv. management-ondersteuning) die een zo groot draagvlak vereisen dat het duur en inefficiënt zou zijn deze binnen de school uit te doen voeren;
- externe ondersteuning door gespecialiseerde toeleveranciers geeft de gebruiker de mogelijkheid om van keuze te veranderen, terwijl opname van een ondersteunende functionaris in de eigen formatie de keuzevrijheid beperkt;
- maatschappelijk en beleidsmatig gezien kan de handhaving van een zekere mate van externe ondersteuning gunstig zijn, in de zin dat buiten het schoolstelsel gesitueerde organisaties een eigen inbreng kunnen hebben wat betreft veranderingen in onderwijs en schoolmanagement.

Voorts is indicatief dat ook in de meeste met Nederland vergelijkbare landen behoefte blijkt te bestaan aan 'hulp van buiten de school'. Daarop wijst het feit dat systemen voor de externe ondersteuning van scholen algemeen voorkomen³.

^{3]} E. Köllen, A review of education systems, teacher training courses and external educational support in Belgium, Germany, England and Wales, Sweden, France and the Netherlands, Ministerie van O&W, 1990.

Consistentie van beleid

Het tweede uitgangspunt voor de advisering is, dat de hoofdlijnen van het onderwijsbeleid die door regering en parlement worden vastgesteld, dienen door te werken naar de onderwijsverzorging.

De verzorgingsactiviteiten vormen binnen het onderwijs een betrekkelijk klein onderdeel binnen een groot geheel. De onderwijsverzorging is door de WRR daarom niet als een op zichzelf staand verschijnsel beschouwd. Zij is mede gezien in het licht van de verdeling van verantwoordelijkheden met betrekking tot de kwaliteit en de innovatie van het onderwijs in de toekomst.

Uitgangspunt van consistentie van beleid dienen de hoofdlijnen van de bestuurlijke benadering (meer autonomie voor de scholen, minder regulering van de 'input', meer accent op de 'output' en concentratie op de kerntaken bij het innovatiebeleid van de centrale overheid), ook consequenties te hebben voor de inrichting van de onderwijsverzorging.

Wat het innovatiebeleid betreft is de kerntaak van de centrale overheid strategische beleidsvorming, met name via wetgeving en eventueel via voorbereidende experimenten. Voor het overige past decentralisatie van de innovatieactiviteiten naar de scholen en naar de instellingen voor onderwijsverzorging met een landelijke functie. Beperking tot de kerntaak van de centrale overheid heeft consequenties voor de geldstromen en de personele bezetting ten departemente.

Stimulering van kwaliteit

Het derde uitgangspunt van de WRR is, dat de zorg voor de feitelijke kwaliteit van het primair en secundair onderwijs van groot belang is.

Het is gewenst stimulansen te geven aan de handhaving en verbetering van de kwaliteit, in de zin van de 'output' van het onderwijs (de prestaties van scholen). Ter bevordering van de kwaliteit acht de raad een beter zicht op de 'output' van scholen wenselijk. Hiervan gaat een activerende werking uit op de vraag naar onderwijsverzorging. Accentuering van de kwaliteit op het niveau van de scholen past bij de hoofdlijnen van het onderwijsbeleid.

In de onderwijsverzorging dient een zwaar accent te liggen op de bijdrage aan de kwaliteitszorg in het onderwijs, met name de zorg voor het niveau van de feitelijke prestaties van de school.

De voorwaarden voor de bewaking van de 'output' van scholen zijn voor het basisonderwijs minder gunstig dan voor het voortgezet onderwijs: de eindexamens voor het voortgezet onderwijs zijn wel wettelijk geregeld, maar een eindtoets voor het basisonderwijs niet. Wel wordt gestalte gegeven aan de formulering van kerndoelen.

Brede vergelijkbaarheid van de resultaten van scholen in het basisonderwijs wordt beter mogelijk, naarmate een eindtoets basisonderwijs meer algemeen wordt toegepast. Hieraan kan landelijk vorm worden gegeven; het is ook mogelijk dat de belangrijkste stromingen bij het openbaar en bijzonder onderwijs dit zelf organiseren voor de aangesloten scholen.

Traditioneel tracht de overheid haar zorg voor de kwaliteit van het primair en secundair onderwijs te realiseren door de 'input' van scholen te reguleren. Bij een toename van de autonomie van scholen ten opzichte van de rijksoverheid en een toename van de eigen verantwoordelijkheid van scholen past, dat het zicht op de kwaliteit van scholen en de toegevoegde waarde die zij leveren aan de leerlingen, in ieder geval voor de verantwoordelijke actoren (bevoegd gezag/schooldirectie/schoolteam/oudergeleding in de medezeggenschapsraad/inspectie) verbeterd wordt. De meting van leerlingprestaties op de basisschool vergt toepassing van de eindtoets basisonderwijs of een soortgelijke toets. Indien op termijn de nodige correcties voor schoolexterne factoren kunnen worden aangebracht, kunnen examen- en toetsresultaten als een belangrijk onderdeel van

een breder samenstel van indicatoren worden beschouwd voor de prestaties van de school.

Een schooljaarverslag is een voor de hand liggende vorm van vastlegging van gegevens over de school, waartoe onder meer de voor schoolexterne factoren gecorrigeerde toets- en examenresultaten gerekend kunnen worden. Indien na verloop van tijd hiermee voldoende ervaring is opgedaan, kan het bevoegd gezag van de school tot publikatie hiervan besluiten. De raad meent dat de verantwoordingsplicht van de scholen geleidelijk meer reliëf dient te krijgen.

Op minder gunstige ontwikkelingen in de 'output' moet – in de eerste plaats door het bevoegd gezag en de directie van de school – tijdig kunnen worden gereageerd. Eén van de instrumenten die hen ter beschikking staat, is de keuze van de onderwijsverzorging en de nascholing.

Beslissing dichter bij de school

Het vierde uitgangspunt van de WRR is, dat de keuzen en beslissingsmogelijkheden steeds zo dicht mogelijk bij het decentrale niveau, i.c. de school, gelegd dienen te worden.

Het leggen van meer keuze- en beslissingsmogelijkheden bij (het bevoegd gezag van) de school sluit aan bij de tendens tot vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van scholen, die in de adviesaanvraag als beleidsoriëntatie is genoemd.

Bij deze ontwikkeling wil de raad aansluiten door de formulering van een pluriform model voor de onderwijsverzorging, waarin de beslissingsmogelijkheden dichter bij (het bevoegd gezag van) de school komen te liggen dan nu het geval is.

Een kanttekening is hier overigens op zijn plaats. Op het gebied van het personeelsbeleid treedt voorlopig slechts graduele autonomievergroting op. De autonomie waarover (het bevoegd gezag van) de school beschikt, is betrekkelijk. Bij een consistent beleid zal de school van de toekomst uitgerust worden met meer mogelijkheden tot het voeren van een eigen beleid op materieel en personeel gebied, en zal de school belast zijn met meer verantwoordelijkheden. Versterking van het management van de scholen is daartoe onmisbaar.

Het is gewenst dat de bewaking van de kwaliteit van het onderwijs versterking krijgt in de vorm van een meer systematische verzameling van informatie over de prestaties van de school, waarvoor (voor schoolexterne factoren gecorrigeerde) toets- en examenresultaten één van de indicaties zijn.

De belangrijkste motieven voor de schoolkeuze zijn de bereikbaarheid en de denominatie, zowel voor het basisonderwijs als voor het voortgezet onderwijs. De kwaliteit ('de naam') van de school is de derde categorie onder de keuzemotieven⁴. De raad beperkt zich in dit advies tot één aspect, namelijk de systematische verzameling van informatie over de prestaties (de 'output') van de school. Deze gegevens kunnen voor ouders en leerlingen van belang zijn bij het maken van een schoolkeuze, en daarna bij het onderhouden van contact met de school.

Tbetsing aan de uitgangspunten

Tbetsing van de verlengingsoptie en het beleidsalternatief aan de bovengenoemde vier uitgangspunten leidt tot de volgende uitkomsten.

1. Beide opties – te weten verlenging dan wel expiratie van de WOV – voldoen aan het uitgangspunt dat er bij scholen een blijvende behoefte aan externe ondersteuning bestaat. Het beleidsalternatief voldoet echter beter aan de wens van pluriformiteit van het aanbod (om tegemoet te komen aan de gedifferentieerde

⁴] School en schaal, Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk, 1990, blz. 62 en 186.

behoeften van scholen). De keuzemogelijkheid voor scholen om desgewenst van aanbieder te veranderen dan wel het aanbod geheel of ten dele intern te organiseren komt in deze optie beter tot zijn recht.

2. Gezien de wenselijkheid van consistentie binnen het onderwijsbeleid dienen de uitgestippelde beleidslijnen (meer verantwoordelijkheid en verantwoordingsplicht voor scholen, minder regulering van de 'input', meer aandacht voor de 'output', en minder centralistische innovatie) ook door te werken naar de onderwijsverzorging. Toepassing van dit uitgangspunt leidt tot een voorkeur voor het beleidsalternatief, dus voor expiratie van de WOV, gezien de vergroting van de eigen verantwoordelijkheid en keuzevrijheid van de scholen die het beleidsalternatief met zich meebrengt.
3. Er dient een sterke nadruk te liggen op de handhaving en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs (de 'output' van scholen); deze nadruk dient door te werken in de onderwijsverzorging. De expiratie-optie biedt meer ruimte voor pluriformiteit en flexibiliteit; de bedoeling is dat hiervan een gunstige invloed uitgaat op de kwaliteit van de dienstverlening en daarmee van het onderwijs. In beide opties kunnen de voorstellen om de 'output' van de scholen beter zichtbaar te maken, en aldus kwaliteitsbevordering te stimuleren, worden gerealiseerd. In het beleidsalternatief hebben de scholen meer armslag om extern of intern in hun behoefte aan verzorgingsdiensten te voorzien.
4. De expiratie-optie voldoet beter aan het uitgangspunt dat de keuzen en beslismogelijkheden zo dicht mogelijk bij de school dienen te worden gelegd, dan de optie van verlenging van de WOV. De inhoudelijke sturing van de rijksoverheid door middel van de rijksfunctie van de schoolgerichte verzorging wordt niet gecontinueerd. De schoolgerichte verzorgingsgelden en de vernieuwingsgelden worden naar de scholen geleid. Bij samenvoeging met het nascholingsbudget ontstaat een brede doeluitkering voor onderwijsverzorging, nascholing en vernieuwing. Dit brede budget geeft armslag voor het eigen beleid van (het bevoegd gezag van) de school.

6.3 Toetsing aan de aandachtspunten

De regering heeft de WRR in de adviesaanvraag verzocht de afwegingen te maken mede in het licht van de volgende aandachtspunten:

1. de toepassing van artikel 23 van de Grondwet;
2. de aansturingmogelijkheden van de centrale overheid (in het kader van het landelijk innovatiebeleid);
3. de onderwijsverzorging als basisvoorziening. Tevens dient rekening te worden gehouden met de benodigde garanties voor:
4. de handhaving van de kwaliteit van de dienstverlening;
5. de continuïteit van de dienstverlening;
6. de gerichtheid op de versterking van het probleemoplossend vermogen van scholen;
7. de samenwerking en afstemming tussen de instellingen. Verder met de bestaande situatie dat:
8. de onderwijsverzorging uit de openbare kas wordt bekostigd;
9. commercialisering achterwege blijft.

Ad 1. In verband met artikel 23 van de Grondwet zij vermeld, dat hiermee bij het ontstaan van de WOV is bedoeld dat 'het de scholen volledig vrij staat om al of niet verzoeken om dienstverlening aan de instellingen te doen en om al of niet of slechts gedeeltelijk of incidenteel van de diensten die de onderwijsverzorging aanbiedt gebruik te maken'⁵.

^{5]} TK, 1984-1985, 18 770, nrs. 1-3, blz. 60.

In het beleidsalternatief (bij expiratie van de WOV) vindt toekenning aan scholen plaats van middelen voor schoolgerichte onderwijsverzorging en innovatie. De beslissingen over de besteding van dit budget zijn aan (het bevoegd gezag van) de school. Dit is zeker niet in strijd met artikel 23 van de Grondwet.

Ad 2. Het past in de huidige beleidsbenadering de financiële aansturingsmogelijkheden in verband met landelijk innovatiebeleid van de centrale overheid in financiële zin te verminderen, ten gunste van de invoering van de vernieuwingen door middel van eigen initiatief van de scholen.

Ad 3. Wat het element basisvoorziening betreft zij opgemerkt, dat deze term deel uitmaakt van het gedachtengoed achter de Kaderwet specifiek welzijn⁶. Bij dit begrip gaat het niet om een helder zwart/wit onderscheid, waaraan dwingende concrete beleidsconsequenties dienen te worden verbonden. Het betreft veeleer een glijdende schaal, waaraan beleidsimplicaties van uiteenlopende aard kunnen worden ontleend. Zoals gezegd is de WRR van mening, dat de centrale overheid is gehouden om waarborgen te scheppen dat scholen kunnen voorzien in hun behoefte aan onderwijsverzorging. Zulke waarborgen hoeven naar de mening van de raad echter niet de vorm te hebben, zoals volgens de WOV het geval is, van het fysiek beschikbaar stellen van personeel en gebouwen via aanbodfinanciering. Ook het toekennen van middelen aan de scholen, bedoeld voor onderwijsverzorging, doet aan deze wenselijkheid recht (zie hiervoor verder par. 3.7).

Ad 4. en 5. Over de aandachtspunten 4 en 5, de waarborgen voor de kwaliteit en de continuïteit van de dienstverlening, zij allereerst opgemerkt dat de ervaringen van scholen met de bestaande instellingen redelijk gunstig zijn (zie het OESO-Review 1990, en de zelfevaluaties van de instellingen). Men kan als argument voor de verlenging van de WOV aanvoeren, dat redelijk werkende methoden en instellingen in beginsel voor continuïteit in aanmerking komen, zo nodig met actualisering en bijstelling op onderdelen.

Het alternatieve model is uit een oogpunt van continuïteit van de instellingen minder duidelijk te prefereren, zij het dat na expiratedatum (1 januari 1995) gedurende een overgangperiode maatregelen zijn te treffen waardoor discontinuïteit van de schoolgerichte onderwijsverzorging te vermijden is. Zo is het mogelijk te bepalen dat de geoordeelde middelen voor onderwijsverzorging die de scholen in het alternatieve model ontvangen, in een overgangperiode in trapsgewijs afnemende mate bij de bestaande organisaties dienen te worden besteed. De instellingen voor schoolgerichte onderwijsverzorging hadden in de afgelopen tijd – en hebben ook in de komende jaren tot aan 1995 – binnen het kader van de WOV de gelegenheid hun waarde te bewijzen. Na afschaffing van de beschermende werking van de WOV hoeft, zeker met inachtneming van extra waarborgen in een overgangperiode, niet te worden gevreesd dat levensvatbare, kwalitatief hoogwaardige organisaties zullen verdwijnen. Daarmee wordt niet ontkend dat zich overgangs- en aanpassingsproblemen kunnen voordoen. Om die goed op te vangen is een actieve opstelling van de betrokkenen op lokaal, regionaal en landelijk niveau van groot belang.

Ad 6. Over de garanties voor de gerichtheid op de versterking van het probleemoplossend vermogen van scholen zij opgemerkt, dat de grotere ruimte voor pluriformiteit en flexibiliteit die de expiratie-optie biedt, gunstig zal uitwerken op het probleemoplossend vermogen van de scholen. Dit mits scholen goed gebruik weten te maken van de nieuwe bestedingsvrijheid. Gedurende de voorgestelde overgangperiode kunnen scholen in geleidelijk toenemende mate ervaring daarmee opdoen. Het is te verwachten dat aanbieders van onderwijsverzorging meer aandacht gaan besteden aan de afstemming van de diensten op de behoeften van scholen.

⁶] TK, 1984-1985, 18 770, nrs. 1-3, blz. 61.

Ad 7. Tussen de instellingen van onderwijsverzorging dient een zekere samenwerking en afstemming te bestaan. De regeling hiervan in de WOV is ingenieus, maar heeft in de praktijk niet louter voordelen. De gedetailleerde wettelijke bepalingen over wat afzonderlijke instellingen wel en niet mogen, werken voor een deel als een keurslijf (zie de hoofdstukken 3 en 4). Aan samenwerking en samenhang is zeer wel vorm te geven zonder wettelijke regeling. De wenselijkheid van samenhang is geen dwingend argument voor het bijeenhouden van voorzieningen in één wettelijk kader. Het beleidsalternatief steekt zeker niet ongunstig af bij continuering van de WOV. Het beleidsalternatief biedt in dit opzicht meer ruimte voor souplesse en flexibiliteit.

Ad 8 en 9. Het is gewenst dat de onderwijsverzorging op een sober niveau uit de openbare kas wordt bekostigd. In het beleidsalternatief wordt hieraan, voorzover het schoolgerichte activiteiten betreft, voldaan door toekenning van middelen aan de scholen, die geormerkt zijn voor onderwijsverzorging. Bij de besteding van die middelen kunnen de scholen desgewenst ook van commerciële dienstverlening gebruik maken. Een voorbeeld daarvan betreft advisering omtrent versterking van het management van de scholen, die onmisbaar is voor de verwerkelijking van zelfstandige scholen. Ook intern georganiseerde en gezamenlijk georganiseerde onderwijsverzorging behoren tot de mogelijkheden.

Gedurende een overgangperiode wordt voorgeschreven dat ten minste een geleidelijk afnemend deel van de middelen die scholen hiervoor ontvangen, bij de bestaande instellingen wordt besteed.

6.4 Conclusie

Al met al meent de WRR dat de balans van plussen en minnen niet ten gunste van verlenging van de WOV uitvalt. Daarbij is mede in aanmerking genomen dat:

- een gedetailleerde wettelijke regeling van de onderwijsverzorging negatief kan uitwerken op de wenselijke pluriformiteit en op de keuzevrijheid van scholen (verandering van aanbieder, voorkeur voor intern of gezamenlijk georganiseerde onderwijsverzorging);
- het mogelijk is om onwenselijke discontinuïteiten in de dienstverlening door middel van overgangsregelingen te vermijden.

In een wet zoals de WOV stollen als het ware bepaalde opvattingen en instituties, zoals die in een zekere periode bestaan.

Gegeven de termijnen gemoeid met wetswijziging is een gedetailleerde wettelijke regeling niet bevorderlijk voor snelle aanpassing aan veranderende omstandigheden en zienswijzen.

Op basis van de bekostigingswetten van het basisonderwijs, het (voortgezet) speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs kan het budget voor schoolgerichte verzorging voor de scholen worden geregeld, als berekeningspost van de personele formatie. Het bedrag per leerling kan per schoolsoort verschillen. De subsidiëring van de specifieke instellingen en de landelijke pedagogische centra kan in de begrotingswet van het ministerie van O&W worden verantwoord, dan wel op een – al dan niet afzonderlijk – wettelijk voorschrift worden gebaseerd.

Wat de politieke elementen van het evenwicht tussen onderwijsvrijheid en overheidssturing betreft: de zienswijze van het alternatief betekent geen verstoring van het huidige en toekomstige evenwicht. Het innovatiebeleid van de centrale overheid – anders dan door wetgeving – dient veel afstandelijker te zijn dan voorheen. Het zwaartepunt bij de verwerkelijking van innovatie en kwaliteitsbewaking ligt uitdrukkelijk bij de scholen, die hun eigen verantwoordelijkheid waar moeten maken. Op gemeentelijk niveau wordt de gelijke behandeling van openbaar en bijzonder onderwijs gewaarborgd door de door-

berekeningsregel. Voor het bewaren van het evenwicht tussen onderwijsvrijheid en overheidssturing is geen aparte wet zoals de Wet op de onderwijsverzorging nodig.

Bijlage I

Tekst van de adviesaanvraag 'Evaluatie Onderwijsverzorging' van 15 november 1990, adviesaanvraag aan de WRR van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken.

Op 1 januari 1987 is de Wet op de Onderwijsverzorging (WOV) van kracht geworden.

In deze Wet is een bepaling opgenomen die inhoudt dat de WOVI met ingang van 1 januari 1995 vervalt.

In verband met de voorbereiding van een standpunt over de herziening van dit wettelijk kader voor de periode na 1 januari 1995 verzoekt de Regering u hierbij haar over deze kwestie te adviseren.

Met het oog op de voorbereiding voor de situatie na 1995 is indertijd een traject uitgezet dat de gegevens op zou moeten leveren voor het maken van beleidskeuzen.

Door een tweetal opeenvolgende adviescommissies is een opzet voorbereid voor evaluatie van de WOVI. Van de laatste commissie, de Taakgroep Evaluatie Onderwijsverzorging TEVON, onder voorzitterschap van Prof. dr. S. Wiegersma, is recent een programmavoorstel voor deze evaluatie ontvangen. De langs deze weg gedane voorstellen voorzien weliswaar, conform de geldende opdracht, in nadere studies naar de activiteiten en het functioneren van de verzorgingsinstellingen, maar niet alle beleidsvragen zullen voldoende belicht worden.

Daarbij wordt met name gedoeld op een aantal WOVI-aspecten die alsnog dienen te worden gezien en doordacht in relatie tot huidige en toekomstige ontwikkelingen in het onderwijs teneinde te kunnen bepalen op welke wijze onderwijsverzorgingsactiviteiten voor de periode na 1 januari 1995 zo effectief mogelijk kunnen worden geregeld.

In een aantal recente rapporten en adviezen is op deze aspecten gewezen.

De Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten (Cie Hirsch Ballin) geeft in het advies 'Verantwoordelijkheid voor onderwijs' over de ontwikkeling van onderwijswetgeving in de jaren negentig de aanbeveling na te gaan '... aan welke (gewijzigde) eisen de verzorgingsstructuur moet voldoen en in hoeverre de bestaande structuur aan de eisen voldoet. Het is denkbaar dat dit tot wijzigingen in de bestaande structuur noopt.' (par. 7.3).

De OESO-rapportage 'Review van het onderwijsbeleid in Nederland' stelt, naast positieve uitspraken over de onderwijsverzorging: 'Naar onze mening is de doeltreffendheid van het systeem minder dan zijn potentieel. Dit is te wijten aan problemen van organisatorische identiteit en systeemgrenzen die ietwat kunstmatig zijn gedefinieerd.' (148, pag. 59).

De Tijdelijke adviescommissie onderwijs en arbeidsmarkt (Cie Rauwenhoff) doet in het advies 'Onderwijs-arbeidsmarkt: naar een werkzaam traject' de aanbeveling om het beroepsonderwijs uit de reikwijdte van de WOVI te halen, omdat grotere zelfstandigheid van scholen er bij gebaat is de financiering van de verzorgingsinstellingen (WOVI) vraag-afhankelijk te maken (aanbeveling 33).

Het kabinetsstandpunt terzake moet zo begrepen worden dat dat pas plaats kan vinden als het advies van de WRR ontvangen is en over de realisatie ervan consensus zal bestaan.

Een diepere doordenking van deze opmerkingen tegen de achtergronden van de beleidsintenties rond de vergroting van de autonomie van scholen, een selectiever optredende overheid en de zich manifesterende eigen koers van het beroepsonderwijs acht ik wenselijk.

Daarbij ligt het voor de hand dat de benodigde afwegingen worden gedaan in het licht van de ontstaansgeschiedenis van de onderwijsverzorging: de toepassing van artikel 23 van de Grondwet, de aansturingsmogelijkheden door de centrale overheid en de onderwijsverzorging als basisvoorziening.

Tevens is rekening te houden met de benodigde garanties voor de handhaving van de kwaliteit, de continuïteit van de dienstverlening, de gerichtheid op de versterking van het probleemoplossend vermogen van scholen en de samenwerking en afstemming tussen de instellingen. Dit alles vanuit de bestaande situatie dat de onderwijsverzorging uit de openbare kas wordt bekostigd en commercialisering achterwege blijft.

In verband met de te doorlopen procedures acht ik advisering rond de zomer van 1991 gewenst.

Voor wat betreft de beschikbare en mogelijk nog op te leveren gegevens valt aansluiting te overwegen bij het reeds uitgevoerde en – waar wenselijk – nog uit te voeren onderzoek op basis van het onderzoeksprogramma zoals dat staat vermeld in het tweede advies van TEVON, kan het zijn in overleg met de leden van de commissie.

Bijlage II

De voorzieningen voor onderwijsverzorging: een informatief overzicht

Deze bijlage behoort bij Hoofdstuk 2 'Een beschrijving van de onderwijsverzorging'. In het onderstaande wordt een globaal overzicht gegeven van informatie over de voorzieningen die vallen onder de Wet op de onderwijsverzorging. Deze informatie is illustratief bedoeld en beoogt geen volledig beeld te geven.

In Hoofdstuk 1 van dit rapport is gesteld, dat de WRR het niet tot zijn taak heeft gerekend om de evaluatie-werkzaamheden die op de agenda stonden van de Taakgroep uitwerking programmavoorstel evaluatie onderwijsverzorging (TEVON), na de opheffing van de Taakgroep alsnog uit te voeren.

Het advies is vooral gericht op het toekomstig wettelijk kader voor de onderwijsverzorging.

Er is geen nieuw empirisch onderzoek gedaan naar het functioneren van de afzonderlijke instellingen.

Wel heeft de WRR zich rekenschap willen geven van de beschikbare informatie over het functioneren van de voorzieningen. Deze bijlage bevat een selectie uit het beschikbare materiaal.

De Wet op de onderwijsverzorging bevat bepalingen die de voorzieningen als het ware aanzet tot zelfevaluatie. Dit zijn artikel 6 en de artikelen in Hoofdstuk VI van de WOV (Programmering instellingen).

Deze bijlage bestaat uit:

- een deel A. De stand van zaken met betrekking tot de evaluatie van de voorzieningenstructuur;
- een deel B. Feiten en cijfers;
 - a. de landelijke pedagogische centra;
 - b. de schoolbegeleidingsdiensten;
 - c. SVO (het Instituut voor onderzoek van het onderwijs);
 - d. CITO (het Instituut voor toetsontwikkeling);
 - e. SLO (het Instituut voor leerplanontwikkeling).
- een deel C. Informatie over (evaluatie van) de voorzieningen;
 - a. de landelijke pedagogische centra;
 - b. de schoolbegeleidingsdiensten;
 - c. SVO (het Instituut voor onderzoek van het onderwijs);
 - d. CITO (het Instituut voor toetsontwikkeling);
 - e. SLO (het Instituut voor leerplanontwikkeling).
- een deel D. Geraadpleegde documenten.

Deel A. De stand van zaken met betrekking tot de evaluatie van de voorzieningenstructuur

In 1987 bracht de Commissie programmavoorstel evaluatie onderwijsverzorging (de commissie-Carpay) een advies uit over een programmavoorstel inzake de evaluatie van de onderwijsverzorging. In dit advies worden door de commissie vier gezichtspunten gehanteerd waaraan afwegingen in het kader van een beoordeling van de onderwijsverzorging als een basisvoorziening minstens moeten voldoen. Deze zijn: respect voor de behoeften van alle betrokkenen, behoud van datgene wat zijn waarde heeft bewezen, evenwichtige afweging, en realistische waardebeoordeling van bestaande en denkbare alternatieven.

Ook wordt, voorafgaand aan het programmavoorstel, een uitvoerige analyse gegeven van de context van de opdracht (historische achtergronden van de verzorgingsstructuur; de wenselijkheid van evalueren in een verschuivend perspectief op onderwijsbeleid). Verder wordt een analyse gegeven van de ideeën achter de Wet op de onderwijsverzorging als uitgangspunt voor evaluatie (de WOV met de overeenkomst als juridische figuur, en evaluatie van de onderwijsverzorging in termen van het contract tussen dienstverlener en de afnemer van de diensten) en van de mogelijkheden en beperkingen van effectiviteitsevaluatie.

De minister van O&W neemt het advies van de commissie-Carpay in hoofdlijnen over, zoals blijkt uit de beleidsnotitie die in maart 1988 aan de Tweede Kamer werd aangeboden.

Ook de aanbeveling een kleine taakgroep van onafhankelijke deskundigen in te stellen ten behoeve van de nadere uitwerking van het onderzoekprogramma wordt overgenomen.

De bij beschikking van 8 maart 1988 ingestelde Taakgroep uitwerking programmavoorstel evaluatie onderwijsverzorging (TEVON, de commissie-Wiegersma) kreeg de opdracht concrete voorstellen te doen met betrekking tot het te verrichten onderzoek, de voorbereiding en uitvoering daarvan te begeleiden en een eindevaluatie op te stellen.

In het eerste advies, van maart 1989, werd een onderzoeksmodel gepresenteerd dat als raamwerk moet dienen voor het genereren van onderzoeksvragen en voor een systematische beschrijving van verkregen gegevens ten behoeve van een eindoordeel.

Met name vond de TEVON het belangrijk om bij de evaluatie te kijken naar de mate van afstemming van vraag en aanbod.

Daarnaast werd het volgende onderzoeksvoorstel gedaan:

1. het laten maken van een inventariserende studie van rapporten en andere documenten over eerdere studies die op het schoolbegeleidingswerk betrekking hebben;
2. het laten uitvoeren van een veldonderzoek dat zich richt op de landelijke pedagogische centra (LPC's) waarbij de kernvraag is de mate van afstemming van de geleverde diensten op de bij aanvragers bestaande behoeften;
3. het voorbereiden van een studie over de drie specifieke instellingen. TEVON stelde zich voor zelf een deel van dit onderzoek uit te voeren aan de hand van analyses van beschikbare stukken en door contacten met representanten van de drie instellingen;
4. op basis van de uitkomsten van de studies over de schoolbegeleidingsdiensten (SBD's) zou de TEVON nagaan in hoeverre een veldstudie over nader te bepalen aspecten van het werk van de SBD's wenselijk was.

In het tweede advies van de TEVON, van januari 1990, wordt gerapporteerd over de bij het Instituut voor toegepaste sociale wetenschappen (het ITS te Nijmegen) aanbestede inventariserende studie met betrekking tot het schoolbegeleidingswerk (zie bovenstaand onderzoeksvoorstel sub 1). Daarnaast wordt voorgesteld eenzelfde soort inventariserende studie uit te laten voeren met betrekking tot de LPC's en de drie specifieke instellingen op basis van reeds bestaand materiaal. Daaruit zou moeten blijken op welke punten nader onderzoek wenselijk was.

Tenslotte werd een analyse door een gebruikerspanel voorgesteld met betrekking tot de bekendheid, het gebruik en de gebruikswaarde van produkten van de specifieke instellingen en hun toegankelijkheid en ontvankelijkheid voor wensen uit het veld. Deze analyse zou geschieden op basis van een nog te ontwikkelen vragenlijst; uitkomsten zou worden getoetst aan het zelfbeeld c.q. aan de zelfevaluatie van de specifieke instellingen. De TEVON stelde voor om deze activiteiten grotendeels zelf ter hand te nemen.

De schoolbegeleidingsdiensten

De eerste studie die in opdracht van de Taakgroep is uitgevoerd, betrof de dienstverlening aan het basisonderwijs (J. van Gennip, Onderwijsbegeleiding onderzocht: taken, werkwijzen en resultaten, ITS, Nijmegen, maart 1990).

De tweede betrof de dienstverlening aan het (voortgezet) speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs (J. van Gennip en J. Claessen, Begeleiding onderzocht, ITS, Nijmegen, december 1990).

In beide rapporten wordt een overzicht gegeven van de stand van zaken van de beschikbare kennis uit onderzoeksrapporten en -artikelen, overzichtsartikelen en relevante beleidsstukken.

Enkele bevindingen uit de inventarisatie van de activiteiten van schoolbegeleidingsdiensten gericht op scholen voor basisonderwijs (J. van Gennip, 1990) zijn:

- Typerend bij overheidsgebonden taken en dienstverlening is dat er veelal sprake is van meerdere, opeenvolgende 'lagen': de rijksoverheid – de LPC – het WPRO (Werkverband Plaatselijke en Regionale Onderwijsbegeleidingsdiensten) – de SBD – de individuele begeleider – de school. In een aantal gevallen heeft naast de SBD ook de PABO een uitvoerende taak. De koppeling die nodig is tussen de diverse niveaus, verloopt niet altijd probleemloos; iedere instelling geeft naar eigen inzicht en professionaliteit een eigen draai aan de beoogde innovatie. Op ieder niveau moet ook weer gepland worden. Het is niet duidelijk of deze planning ook altijd functioneel is. Op het niveau van de school lijkt het veranderingsplan bij het werken met een invoeringsprogramma wel functioneel te zijn.
- De deelname aan beleidsmaatregelen van de rijksoverheid door SBD's en scholen is aanzienlijk. Er is ruime medewerking aan de uitvoering van dit beleid, ook wanneer daar voor de SBD's geen extra honorering tegenover staat. De satisfactie bij de scholen is bovendien in het algemeen redelijk tot groot. In de regel blijken beleidsmaatregelen geïmplementeerd te worden zoals bedoeld.
- Hulpverlening met betrekking tot probleemleerlingen is een omvangrijk activiteitengebied van SBD's dat in het algemeen in hoge mate gewaardeerd wordt door onderwijsgeevenden. Schattingen van het aantal aangemelde kinderen op het totaal aantal leerlingen in het verzorgingsgebied van de SBD variëren van 1.96 tot 2.5 procent. De meeste van deze kinderen komen uit de onderbouw van het basisonderwijs. Ongeveer 20 à 25 procent van de aangemelde kinderen krijgt het advies 'speciaal onderwijs'. Wanneer de hulp van een SBD is ingeroepen, worden veelal de volgende stappen doorlopen: signalering en aanmelding; onderzoek; rapportage en advies; hulp in de klas of verwijzing naar het speciaal onderwijs; evaluatie, nazorg.
- Over de effectiviteit van de hulpverlening met betrekking tot probleemleerlingen, het specifieke nut voor de aanpak van leerkrachten en het rendement voor

de verdere schoolloopbaan van de kinderen over wie geadviseerd is, is relatief weinig bekend. Wel is gebleken dat de satisfactie van leerkrachten over deze hulpverlening aanzienlijk is.

- Scholen maken veel gebruik van schoolspecifieke begeleiding en zijn hier in het algemeen tevreden over.
- De leerkrachtgerichte begeleiding (klasseconsultatie) is arbeidsintensief en komt relatief weinig voor.
- De SBD is een belangrijke informant voor scholen.
- Ieder van de drie functies die in de WOV genoemd zijn kent een ander primair sturingsmechanisme: voor de overheidsfunctie is dat het landelijk onderwijsinnovatiebeleid en de daaruit voortvloeiende uitvoeringsplannen en voor de veldfunctie is dat het mechanisme van vraag en aanbod. De kennis over de activiteiten binnen de eigen ontwikkelingsfunctie is fragmentarisch en er is maar ten dele zicht op de mate waarin deze functie dienstbaar is aan de andere twee functies.
- De SBD is niet de enige ondersteuningsinstelling waar scholen mee te maken krijgen. Voor scholen voor basisonderwijs is de SBD wel het eerste aanspreekpunt. De SBD maakt onderdeel uit van een lokaal ondersteuningsnetwerk. Dat vereist samenwerking en een goede taakafbakening tussen de diverse instellingen. Uit onderzoek blijkt dat er onduidelijkheden zijn in de taakafbakening tussen SBD en ROPO (Regionaal Overleg Primair Onderwijs).
- Begeleiding is niet langer een globaal begrip: in toenemende mate is er sprake van een verfijning van het aantal onderscheiden interventies, zowel door SBD's zelf (in verband met het streven naar de juiste interventie in de juiste situatie) als door onderzoekers.

Enkele bevindingen uit de inventarisatie van de activiteiten van schoolbegeleidingsdiensten gericht op scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs (J. van Gennip en J. Claessen, 1990) zijn:

- Bijna alle schoolbegeleidingsdiensten begeleiden scholen voor speciaal onderwijs. Met 94 procent van de scholen voor speciaal onderwijs die volgens de Wet op de onderwijsverzorging begeleid mogen worden, zouden schoolbegeleidingsovereenkomsten afgesloten zijn.
- Ruim 90 procent van de scholen voor speciaal onderwijs heeft in enigerlei vorm contact met een schoolbegeleidingsdienst.
- Ook de categorieën scholen voor speciaal onderwijs, die volgens de Wet op de onderwijsverzorging buiten de dienstverlening door de schoolbegeleidingsdiensten vallen, maken van die diensten gebruik.
- Anders dan in de Wet op de onderwijsverzorging staat, zijn de schoolbegeleidingsdiensten ook betrokken bij de begeleiding van individuele leerlingen.
- Veel voorkomende begeleidingsonderwerpen zijn: leerlingbegeleiding (signaleren en diagnostiseren van individuele leerlingen, handelingsplan, registratiesystemen, rapportage ouders); veranderingen in de klas (pedagogisch-didactische vaardigheden, nieuwe leermethoden en materialen, nieuwe leerinhouden); de organisatie van de school en het teamfunctioneren (inclusief schoolwerkplanontwikkeling).
- Scholen voor voortgezet onderwijs blijken behoefte te hebben aan begeleiding van SBD's.

In deze twee studies naar de beschikbare kennis over schoolbegeleidingsdiensten worden ook onderwerpen aangegeven waarover uit onderzoek nog weinig kennis beschikbaar is.

Genoemd worden onder meer:

- De functionaliteit van de landelijke uitvoeringsplannen (op verzoek van de overheid) voor de werkuitvoering van SBD's.
- De planning en evaluatie door begeleiders van hun werk op de scholen. Hoe gebeurt dit precies en hoe functioneel is het?
- De mate van continuïteit en progressie in de begeleiding van afzonderlijke scholen: is er in de innovatie sprake van continuïteit in de begeleiding van een individuele school?

- Onderzoek naar de effectiviteit van hulpverlening met betrekking tot probleemleerlingen, mede in relatie tot zorgverbreding is nodig. De uitkomsten van tot nu toe verricht onderzoek gaven vooral informatie over de procedurele afwikkeling en de tevredenheid van de leerkracht. Onderzoek over onder andere de aard van de problemen bij leerlingen is nodig.
- Onderzoek naar het functioneren van de schooloverstijgende begeleiding en de vakbekwaamheidsvergroting van leerkrachten is nodig.
- De opzet van uitvoering, deelname en doorwerking van de interne en externe professionalisering.
- De eigen handelingsruimte voor schoolbegeleiders, hoe daar inhoud aan wordt gegeven en de mechanismen die daar invloed op hebben.
- Onderzoek naar grootschalige beleidsmaatregelen voor het (voortgezet) speciaal onderwijs en begeleidingsactiviteiten die door SBD's worden verricht op verzoek van scholen voor speciaal onderwijs is gewenst.

De overige voorzieningen

De Taakgroep uitwerking programmavoorstel evaluatie onderwijsverzorging had een onderzoeksprogramma met betrekking tot de landelijke pedagogische centra en de specifieke instituten opgesteld (aangeduid als 'factfinding').

Voorts had de TEVON het voornemen om een rapport (een tussenrapport) op te stellen, waarin, op basis van de dan beschikbare gegevens, een evaluerend overzicht op hoofdlijnen zou worden gegeven van het werk van de verzorgingsinstellingen. Tenslotte zou een eindoordeel worden gegeven.

Als gevolg van de opheffing van de TEVON zijn deze voornemens niet gerealiseerd.

Dit betekent dat er met uitzondering van de schoolbegeleiding geen systematisch overzicht beschikbaar is van evaluatiegegevens.

Deel B. Feiten en cijfers

a. De landelijke pedagogische centra

De landelijke pedagogische centra (LPC's) leveren algemene verzorging (begeleidingsactiviteiten, ontwikkelingsactiviteiten, advisering, informatieverstrekking en evaluatie ten behoeve van de school). Zij adviseren in het kader van het landelijk onderwijsinnovatiebeleid en ondersteunen de uitvoering van dat beleid via het (mee)opstellen en (mee) uitvoeren van uitvoeringsplannen met de daarbij betrokken scholen. De LPC's dragen zorg voor de coördinatie van de opstelling en uitvoering van deze uitvoeringsplannen.

Voorts omvat hun taak het ondersteunen van de SBD's, het uitvoeren van projecten die betrekking hebben op een thema van algemene betekenis voor het onderwijs en het ondersteunen of mee uitvoeren van de nascholing. Daarbij kunnen zij meewerken aan projecten van andere verzorgingsinstellingen en gebruik maken van de deskundigheid van deze instellingen. Zij zijn landelijk werkzaam.

Er zijn drie landelijke pedagogische centra:

- het Algemeen Pedagogisch Studiecentrum (het APS), gevestigd te Amsterdam,
 - het Katholiek Pedagogisch Centrum (het KPC), gevestigd te Den Bosch,
 - het Christelijk Pedagogisch Studiecentrum (het CPS), gevestigd te Hoevelaken.
- Op de Rijksbegroting 1991 staat voor de landelijke pedagogische centra een bedrag van f 41,1 miljoen ¹.

Volgens het Uitvoeringsbesluit WOV (artikel B.2.) besteedt een landelijk pedagogisch centrum tenminste 40 procent van de activiteiten aan de veldfunctie, ten hoogste 50 procent van de activiteiten aan de rijksfunctie (innovatiebeleid), en ten hoogste 20 procent aan de eigen ontwikkelingsfunctie.

De personele omvang bedraagt – omgerekend in voltijd-equivalenten – in totaal ongeveer 432 (opgave O&W):

- 145 bij het APS,
- 163 bij het KPC,
- 124 bij het CPS.

Het Jaarverslag van het APS over 1990 vermeldt, dat er eind 1990 167 personen werkzaam waren.

Hiervan is 54 procent inhoudelijk personeel en 46 procent ondersteunend personeel.

Het Jaarverslag van het KPC over 1989 vermeldt dat er in 1989 176 personen werkzaam waren.

In 1989 waren 144 personen bij het CPS werkzaam. De verdeling inhoudelijk – ondersteunend personeel bedroeg respectievelijk 56 procent en 44 procent.

Het denominatieve aspect in de taakuitoefening bestaat uit:

- het ontwikkelen en uitvoeren van de thematische projecten op verzoek van een onderwijsorganisatie waarop het centrum stoelt;
- het verlenen van diensten ten behoeve van de vormgeving van de godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag in het onderwijs;
- het mee uitvoeren van leerplanontwikkelingswerk op het terrein van de godsdienstige of levensbeschouwelijke vorming.

De dienstverlening vindt plaats op verzoek van:

- de minister van Onderwijs en Wetenschappen;
- scholen voor voortgezet onderwijs (formeel: het bevoegd gezag van een school);

¹] TK, 1990-1991, 21 800 hoofdstuk VIII, nr.2, blz. 213.

- schoolbegeleidingsdiensten;
- tenminste 25 scholen (voor basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs of de lerarenopleidingen), of twee of meer schoolbegeleidingsdiensten, of een onderwijsorganisatie waarop het centrum stoelt;
- lerarenopleidingen;
- derden.

b. De schoolbegeleidingsdiensten

De schoolbegeleidingsdiensten (SBD's) leveren algemene verzorging (begeleidingsactiviteiten, ontwikkelingsactiviteiten, advisering, informatieverstrekking en evaluatie ten behoeve van de school, alsmede activiteiten ten behoeve van de bevordering van een optimale schoolloopbaan van leerlingen van scholen voor basisonderwijs). Zij adviseren in het kader van het landelijk onderwijsinnovatiebeleid en ondersteunen de uitvoering daarvan via het meeopstellen en mee-uitvoeren van uitvoeringsplannen met de daarbij betrokken scholen.

Voorts omvat hun taak het mee-uitvoeren van de nascholing en het verlenen van diensten ten behoeve van de vormgeving van de godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag. Daarbij kunnen zij meewerken aan projecten van andere verzorgingsinstellingen en gebruik maken van de deskundigheid van de landelijke pedagogische centra en de specifieke instellingen.

Zij zijn regionaal of (in bijzondere gevallen) landelijk werkzaam.

Er zijn 64 schoolbegeleidingsdiensten, waarvan 59 regionale samenwerkingsdiensten en 5 landelijke diensten naar richting.

Een samenwerkingsdienst is een schoolbegeleidingsdienst die regionaal werkzaam is ten behoeve van openbare en bijzondere scholen. De regionale indeling wordt vastgesteld door de minister van Onderwijs en Wetenschappen.

De landelijke schoolbegeleidingsdiensten naar richting zijn:

- het Ds. G.H. Kerstenonderwijscentrum te Veenendaal.
In 1990 bestonden er met 18 schoolbesturen begeleidingsovereenkomsten. In totaal zitten er 4.242 leerlingen op die scholen (Bron: Jaarverslag 1990).
- De Landelijk Protestants Christelijke Schoolbegeleidingsdienst Centraal Nederland te Nunspeet.
In 1990 heeft Centraal Nederland ten behoeve van 234 scholen met 41.924 leerlingen gewerkt (Bron: Jaarverslag 1990).
- De Landelijke Schoolbegeleidingsdienst voor het Vrije Schoolonderwijs te Driebergen.
Het leerlingenaantal per 16-1-1991 is 14.734.
Het aantal scholen: 75 vrije basisscholen, 2 jenaplanscholen en 6 scholen voor speciaal onderwijs, waarvan 5 Tbiasscholen (Bron: Jaarprogramma 1992).
- De Stichting Gereformeerd Schoolonderwijs te Ridderkerk.
In 1990 werden 141 scholen begeleid met 28.424 leerlingen (Bron: Jaarverslag 1990).
- De Stichting Gereformeerd Pedagogisch Centrum te Wezep.
Per 16 januari 1990 ging het om 116 scholen met 19.847 leerlingen (Bron: Jaarverslag 1990).

De personele omvang van de schoolbegeleidingsdiensten bedraagt in totaal ongeveer 2345 voltijd-equivalenten.

In 1988 waren er bijna 3000 personen werkzaam bij de schoolbegeleidingsdiensten.

De verhouding inhoudelijk personeel: ondersteunend personeel was ongeveer 4:1.

De rijksoverheid bekostigt de schoolbegeleidingsdiensten naar rato van het aantal leerlingen dat is ingeschreven bij de scholen die met de schoolbegeleidingsdienst een begeleidingsovereenkomst hebben gesloten.

De minister van Onderwijs en Wetenschappen stelt jaarlijks een bedrag per leerling vast voor de zogenaamde 'sobere dienstverlening'.

De rijksoverheid keert aan de schoolbegeleidingsdiensten 50 procent van dit bedrag uit, vermenigvuldigd met het aantal 'aangesloten' leerlingen. In 1988 bedroeg dit uitgekeerde bedrag f 51 per leerling ².

Op de Rijksbegroting 1991 is een bedrag voor schoolbegeleidingsdiensten opgenomen van f 82,5 miljoen ³.

Het Uitvoeringsbesluit WOV schrijft voor dat van de activiteiten uit de openbare kas ten minste 60 procent dient te worden besteed aan de veldfunctie, ten hoogste 30 procent aan de overheidsfunctie (innovatiebeleid), en ten hoogste 10 procent aan de eigen ontwikkelingsfunctie.

Gemeentelijke overheden kunnen aan schoolbegeleidingsdiensten subsidie verstrekken. Voorwaarde is dat de gemeentelijke subsidie per leerling geschreven op de scholen in die gemeente die bij de dienst zijn aangesloten, 30 procent van de 'sobere dienstverlening' of meer bedraagt, dat is 60 procent of meer van de rijksbijdrage (dus ongeveer 30 of meer per leerling).

De meeste schoolbegeleidingsdiensten hebben te maken met verschillende gemeenten, die subsidies per leerling van verschillende hoogte kunnen verstrekken.

Gegevens uit 1988 wijzen op een niveau van gemeentelijke subsidiëring dat gemiddeld iets hoger ligt dan de bijdrage van het rijk.

De 62 schoolbegeleidingsdiensten ontvingen toen samen:

- f 90 miljoen van de rijksoverheid, waarvan 84 procent dienstsubsidie en 16 procent op grond van artikel 73 van de Wet op de onderwijsverzorging,
- f 93 miljoen van gemeenten,
- f 14 miljoen uit dienstverlening aan derden ⁴,
- f 1 miljoen aan overige inkomsten.

Een onderzoek van de inspectie uit 1990 ⁵ wees uit dat van de 58 onderzochte schoolbegeleidingsdiensten er:

- 20 een gemeentelijke subsidie ontvangen die ligt tussen de 60 en 100 procent van de bijdrage van het rijk,
- 6 een gemeentelijke subsidie ontvangen die even hoog is als de bijdrage van het rijk,
- 32 een gemeentelijke subsidie ontvangen die meer is dan 100 procent van de bijdrage van het rijk.

Uit dit onderzoek bleek verder, dat bijna de helft van de schoolbegeleidingsdiensten in 1990 verlagingen van de gemeentelijke subsidies verwachtte van gemiddeld 8 procent.

Verdere verlagingen zijn aannemelijk. Dit zal zijn weerslag vinden in een verlaging van het aantal formatieplaatsen.

Schoolbegeleidingsdiensten werken op verzoek van scholen voor basisonderwijs, en scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs, maar van deze formeel alleen scholen voor langdurig zieke kinderen, moeilijk lerende kinderen, zeer moeilijk opvoedbare kinderen en kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden, voor zover deze scholen niet zijn bestemd voor interne leerlingen.

De dienstverlening aan scholen vindt plaats op basis van vierjarige contracten, de begeleidingsovereenkomsten. In het verlengde van de vierjaarlijkse begelei-

^{2]} De 'sobere dienstverlening' bedroeg toen f 102.

^{3]} TK, 1990-1991, 21 800 hoofdstuk VIII, nr. 2, blz. 212.

^{4]} Uit de WPRO-enquête 1990 bleek dat SBD's voor 'derden' een ruimer begrip hanteren dan de WOV in feite doet. Het hier genoemde bedrag is hierdoor enigszins vertekend.

^{5]} Gemeentelijk subsidiegedrag voor Schoolbegeleidingsdiensten, Een rapportage van de inspectie van het onderwijs, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1990.

dingsovereenkomsten maken SBD's jaarlijks begeleidingsafspraken met de scholen, waarbij de lopende activiteiten worden geëvalueerd en nieuwe activiteiten worden geïnventariseerd.

In 1988 waren er contracten met 96 procent van de basisscholen, die een even groot percentage van de leerlingen omvatten (Van Gennip, 1990).

De dienstverlening vindt verder plaats op verzoek van:

- de minister van Onderwijs en Wetenschappen;
- onderwijsorganisaties;
- lerarenopleidingen;
- derden.

c. SVO (het Instituut voor onderzoek van het onderwijs)

SVO levert specifieke verzorging op het gebied van het onderzoek ten dienste van het onderwijs, zonder daarbij zelf onderzoek te verrichten. SVO adviseert in het kader van het landelijk onderwijsinnovatiebeleid en ondersteunt de uitvoering daarvan via het mee-opstellen van uitvoeringsplannen, alsmede via het doen (mee)uitvoeren van deze plannen door onderzoeksinstituten. Voorts heeft SVO tot taak het evalueren van onderzoek ten dienste van het onderwijs, het verstrekken van informatie omtrent lopend of voltooid onderzoek, het verspreiden van onderzoeksresultaten, het meewerken aan leerplanevaluatie in samenwerking met SLO, het ondersteunen van de nascholing en het bevorderen van de coördinatie op het terrein van het onderwijsonderzoek.

SVO is gevestigd te 's Gravenhage en is landelijk werkzaam. De personele omvang bedraagt ongeveer 35 voltijd-equivalenten (opgave O&W).

Het Jaarverslag van SVO over 1989 vermeldt dat er aan het eind van dat jaar 50 medewerkers in dienst waren.

Op de rijksbegroting 1991 staat voor het Instituut voor onderwijsonderzoek f 19,8 miljoen genoteerd ⁶.

De jaarrekening van SVO 1990 vermeldt aan inkomsten:

- f 19,3 miljoen dienstsubsidie (van het rijk),
- f 4,5 miljoen door het rijk toegekend op grond van artikel 73 van de Wet op de onderwijsverzorging,
- f 1,4 miljoen overige activiteiten en inkomsten van derden.

Het Uitvoeringsbesluit WOV schrijft voor dat van de activiteiten uit de openbare kas ten minste 40 procent dient te worden besteed aan de veldfunctie, ten hoogste 50 procent aan de overheidsfunctie (innovatiebeleid), en ten hoogste 20 procent aan de eigen ontwikkelingsfunctie.

Volgens de Jaarrekening van SVO over 1990 was de verhouding:

- 45% overheidsfunctie,
- 39% veldfunctie,
- 16% eigen ontwikkelingsfunctie.

De dienstverlening vindt plaats op verzoek van:

- de minister van Onderwijs en Wetenschappen;
- onderwijsorganisaties, andere verzorgingsinstellingen en erkende perifere instituten;
- scholen (het verstrekken van informatie over lopend en voltooid onderzoek);
- lerarenopleidingen;
- onderzoeksinstituten;
- derden.

⁶] TK, 1990-1991, 21 800 hoofdstuk VIII, nr. 2, blz. 213.

d. CITO (het Instituut voor toetsontwikkeling)

CITO levert specifieke verzorging op het gebied van toetsontwikkeling. CITO adviseert in het kader van het landelijk onderwijsinnovatiebeleid en ondersteunt de uitvoering daarvan via het (mee)opstellen van uitvoeringsplannen alsmede via het (mee)uitvoeren van deze plannen met de daarbij betrokken scholen. Voorts heeft CITO tot taak het verlenen van aanvullende diensten aan scholen in verband met het gebruik van toetsen, het verstrekken van informatie, het verspreiden van resultaten van toetsontwikkeling, het meewerken aan leerplanevaluatie in samenwerking met SLO, het ondersteunen van de nascholing en het bevordering van de coördinatie op het terrein van de toetsontwikkeling.

Tevens heeft CITO taken op het gebied van de examens.

CITO is gevestigd te Arnhem en is landelijk werkzaam. De personele omvang bedraagt ongeveer 296 voltijd-equivalenten (opgave O&W).

Het Jaarverslag van CITO over 1990 vermeldt dat er aan het eind van dat jaar 344 medewerkers in dienst waren.

Op de rijksbegroting 1991 staat voor het Instituut voor toetsontwikkeling f 20,3 miljoen genoteerd ⁷.

De CITO-begroting voor 1991 vermeldt aan de inkomstenkant in totaal ongeveer f 34,5 miljoen (bron: Notitie CITO, 7 juni 1990), waarvan:

- f 20,5 miljoen dienstsubsidie (van het rijk),
- f 14 miljoen overige inkomsten.

De f 20,5 miljoen dienstsubsidie bestaat uit:

- f 8,7 miljoen voor eindexamens voortgezet onderwijs,
- f 11,8 miljoen voor reguliere WOV-taken.

Deze f 11,8 miljoen wordt als volgt besteed:

- f 4 miljoen uitvoeringsplannen (overheidsfunctie),
- f 5,8 miljoen producten en diensten voor het veld (veldfunctie),
- f 2 miljoen voor eigen ontwikkelingswerk (ontwikkelingsfunctie).

De f 14 miljoen overige inkomsten betreffen:

- f 3,8 miljoen: gelden die worden toegekend door het rijk op grond van artikel 73 van de WOV,
- f 6,7 miljoen: inkomsten uit het werken voor derden (artikel 41 van de WOV),
- f 3,5 miljoen: toetsverkoop en overige activiteiten.

Het Uitvoeringsbesluit WOV schrijft voor dat van de activiteiten uit de openbare kas ten minste 40 procent dient te worden besteed aan de veldfunctie, ten hoogste 50 procent aan de overheidsfunctie (innovatiebeleid), en ten hoogste 20 procent aan de eigen ontwikkelingsfunctie. In 1990 was de verhouding van de bestede middelen als volgt (bron: Jaarverslag 1990):

• dienstverlening veld	48%
• ondersteuning innovatie	35%
• onderzoek en ontwikkeling	17%
Totaal	100%.

De dienstverlening vindt plaats op verzoek van:

- de minister van Onderwijs en Wetenschappen;
- onderwijsorganisaties, andere verzorgingsinstellingen en erkende perifere instituten;
- scholen (het verstrekken van informatie omtrent de toetsontwikkeling en het verlenen van aanvullende diensten in verband met het gebruik van toetsen);
- lerarenopleidingen;
- derden.

^{7]} TK, 1990-1991, 21 800 hoofdstuk VIII, nr. 2, blz.213.

e. SLO (het Instituut voor leerplanontwikkeling)

SLO levert specifieke verzorging op het terrein van de leerplanontwikkeling. SLO adviseert in het kader van het landelijk onderwijsinnovatiebeleid en ondersteunt de uitvoering daarvan via het (mee) opstellen van uitvoeringsplannen, alsmede via het (mee) uitvoeren van deze plannen met de daarbij betrokken scholen. Voorts heeft SLO tot taak het verstrekken van informatie, het verspreiden van resultaten van leerplanontwikkeling, het verrichten van werkzaamheden op het terrein van de leerplanevaluatie, het ondersteunen van de nascholing en het bevorderen van de coördinatie op het terrein van de leerplanontwikkeling.

Tevens verzorgt SLO de centrale registratie van leermiddelen.

SLO is gevestigd te Enschede en is landelijk werkzaam. De personele omvang bedraagt ongeveer 245 voltijd-equivalenten (opgave O&W).

Het Jaarverslag van SLO over 1990 vermeldt dat er aan het eind van dat jaar 308 medewerkers in dienst waren.

Op de rijksbegroting 1991 staat voor het Instituut voor leerplanontwikkeling f 26,6 miljoen genoteerd ⁸.

De SLO-Jaarrekening over 1990 vermeldt aan de inkomstenkant in totaal f 38 miljoen, waarvan:

- f 29 miljoen dienstsubsidie van het rijk,
- f 5 miljoen door het rijk toegekend op grond van artikel 73 van de Wet op de onderwijsverzorging (additionele financiering van activiteiten),
- f 1 miljoen door het rijk toegekend voor aanvullende projecten (artikel 76 van de Wet op de onderwijsverzorging, volwasseneneducatie),
- f 3 miljoen overige inkomsten (uit vermogen, vergoedingen, verkoop door/aan derden).

Het Uitvoeringsbesluit WOV schrijft voor dat van de activiteiten uit de openbare kas ten minste 40 procent dient te worden besteed aan de veldfunctie, ten hoogste 50 procent aan de overheidsfunctie (innovatiebeleid), en ten hoogste 20 procent aan de eigen ontwikkelingsfunctie.

SLO zal in 1991 ongeveer 46 procent aan veldactiviteiten besteden en 36 procent aan overheidsactiviteiten. De resterende 18 procent wordt besteed aan de eigen ontwikkelingsfunctie (Jaarprogramma 1991).

De dienstverlening vindt plaats op verzoek van:

- de minister van Onderwijs en Wetenschappen;
- onderwijsorganisaties, andere verzorgingsinstellingen en erkende perifere instituten;
- organisaties vertegenwoordigd in de Centrale Commissie voor Onderwijsoverleg;
- scholen (het verstrekken van informatie omtrent leerplanontwikkeling);
- lerarenopleidingen;
- derden.

⁸] TK, 1990-1991, 21 800 hoofdstuk VIII, nr. 2, blz. 213.

Deel C. Informatie over (evaluatie van) de voorzieningen

In het onderstaande wordt informatie gegeven over de (evaluatie van) de voorzieningen. Gepoogd wordt in een vogelvlucht de instellingen te typeren; de tekst moet daarom niet gezien worden als een handboek over de onderwijsverzorging.

Aanbesteed en uitgevoerd. Rapportage van de landelijke instellingen voor onderwijsverzorging over de uitvoeringsplannen 1990.

De WOV regelt op welke wijze de verzorgingsinstellingen worden geprogrammeerd om het overheidsbeleid te realiseren. Opdrachten van de overheid voor **ondersteuning bij onderwijsverbetering worden beschreven in aanbestedingsbrieven. De vertaling in praktische en bruikbare activiteiten voor het schoolniveau vindt plaats in uitvoeringsplannen die de landelijke instituten opstellen. De systematiek van de WOV voorziet in overleg over de programmering** tussen de overheid en de verzorgingsinstellingen, dit vindt plaats in de COWOV (Commissie voor Overleg Wet op de Onderwijsverzorging). Voor de SBD's is het WPRO vertegenwoordigd.

De ervaringen met deze systematiek hebben geleid tot uitvoeringsplannen met een resultaatgerichte beschrijving van de voorgenomen activiteiten, uitmondend in een prestatieschema.

De coördinatie van de opstelling en uitvoering van de uitvoeringsplannen wordt verzorgd door de LPC's door middel van de Coördinatiegroep basis/speciaal onderwijs (CBSO) en voortgezet onderwijs (CVO).

De verslaggeving aan de overheid is jaarlijks volgens de voorgeschreven richtlijnen uitgebracht. In rapportages per uitvoeringsplan werd verantwoording afgelegd. Voor 1990 werden verbeteringen met betrekking tot de toegankelijkheid aangebracht op de wijze van rapporteren.

Dat heeft geleid tot 'Aanbesteed en uitgevoerd 1990. Rapportage van de landelijke instellingen voor onderwijsverzorging over de uitvoeringsplannen 1990'. De verslaglegging van SVO wordt afzonderlijk uitgebracht: de SVO rapporteert regelmatig door middel van onderzoeksrapporten.

Met deze rapportage wordt inhoudelijk de besteding van ongeveer 40 procent van de activiteiten (de rijksfunctie; in 1990 circa f 29 miljoen) van het budget van de LPC's, CITO en SLO verantwoord.

De uitvoeringsplannen betreffen:

- **Schoolwerkplanontwikkeling basisonderwijs (invoeringsprogramma's, school-evaluatie en eindtermen, diepteprojecten, ondersteuning PABO, Europa in het onderwijs, informatieverzorging). In de afsluitende beschouwing wordt opgemerkt dat invoeringsprogramma's, schoolevaluatie en eindtermen belangrijke beleidsmaatregelen zijn die scholen in staat stellen om het eigen onderwijs kritisch te bezien en op gevonden zwakke punten aan te passen. Men constateert dat de samenwerking tussen de landelijke en lokaal/regionale verzorgingsinstellingen op de drie terreinen effectief en efficiënt plaatsvindt. De inzet daarbij is dat scholen enerzijds gepaste ondersteuning krijgen en anderzijds zelf hun activiteiten plannen overeenkomstig de schoolspecifieke omstandigheden.**
- **Zorgverbreding (speerpunten taal/lezen, rekenen/wiskunde, onderwijsvoorrang, Nederlands als tweede taal, samenwerkingsprojecten basis- en speciaal onderwijs, onderwijskundig management, diepteprojecten, leerlingvolgsysteem). In de afsluitende beschouwing wordt vermeld dat de toegezegde prestaties (produkten en diensten) zijn gerealiseerd: met name hebben de instellingen beantwoord aan de verwachtingen van de overheid en potentiële gebruikers (scholen, SBD's, PABO's) om expliciet aandacht te besteden aan praktijkgerichte materialen in het perspectief van diagnostisering en remediëring;**

- de formatieve evaluatie door externe deskundigen bevestigt dit.
- Minderheden (materiaalontwikkeling, deskundigheidsbevordering intercultureel onderwijs en Nederlands als tweede taal en informatieverzorging over intercultureel onderwijs).

In de afsluitende beschouwing wordt opgemerkt dat intercultureel onderwijs in de meeste scholen – vooral de scholen met weinig leerlingen uit minderheidsgroepen – nog onvoldoende gestalte krijgt. Daarvoor zijn verschillende redenen: de verschillende opvattingen over het onderwerp zelf en over de aanpak, en het gegeven dat de scholen overladen worden met nieuwe taken. De geplande activiteiten binnen het uitvoeringsplan minderheden 1990 zijn volgens schema uitgevoerd.

- (Voortgezet) speciaal onderwijs (invoeringsprogramma's die in 1990 betrekking hadden op de thema's Nederlandse taal, rekenen/wiskunde, sociale redzaamheid, arbeidsoriëntatie en schakelen).

In de afsluitende opmerkingen staat vermeld dat:

- er voor het invoeringsprogramma speciaal onderwijs een grote belangstelling en waardering is.
- arbeidsoriëntatie een thema is dat het goed doet bij de scholen.
- het van belang is dat activiteiten in verband met het thema 'schakelen' nadrukkelijker worden geplaatst in de context van regionale samenwerking tussen scholen voor regulier en scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs.
- Eerste fase voortgezet onderwijs (voorbereiding van de invoering van de basisvorming, management van verandering, voorlichting, voorbereidend beroeps-onderwijs, zorgverbreding). In de afsluitende beschouwing over de basisvorming wordt opgemerkt dat van betekenis is geweest dat er wel duidelijkheid was over de kerndoelen, maar nog niet over een definitief invoeringsplan basisvorming en een definitieve regeling voor de afsluiting basisvorming.

De LPC-aanbiedingen rond basisvorming die in het voorjaar 1990 gedaan zijn, hebben ten dele een lage belangstelling gehad (met enkele uitzonderingen).

Het APS signaleerde eind 1990 een aantrekken van de vraag. Toen het beleid wat duidelijker werd heeft dit er toe geleid dat er relatief meer prestaties van de LPC's en van SLO daadwerkelijk gerealiseerd zijn dan in 1989 het geval was. De verzorgingsinstellingen verwachten dat in 1991 en volgende jaren trends zullen doorzetten naar meer zekerheid over het leveren van prestaties, en naar meer gebruik daarvan door scholen en andere afnemers.

In de afsluitende beschouwing over het voorbereidend beroeps-onderwijs wordt opgemerkt dat in 1990 duidelijkheid is verkregen over de omzetting van het LBO naar VBO (voorbereidend beroeps-onderwijs). Dit blijkt meer te zijn dan een naamswijziging; scholen maken werk van de integrale invoering van de afdelingsstructuur, de versterking van op het beroep gerichte vakken, de invoering van stages, de relatie basisvorming – beroepsvoorbereiding en van doorstromingsprogramma's voor vervolgonderwijs.

In de afsluitende beschouwing over zorgverbreding wordt vermeld dat de LPC's geconstateerd hebben dat docenten en leerlingen in het LBO zeer ontevreden zijn over de leermiddelen die daar worden gebruikt (zeer hoge eisen die leerlingen stellen, geringe omvang van de markt). Zowel de LPC's als SLO zijn in staat geweest met educatieve uitgeverijen tot overeenstemming te komen over uitgaven voor Nederlands en wiskunde. Grote belangstelling bestaat voor de leermiddelen 'algemene voorbereiding op maatschappij en beroep' en voor 'leerlingvolgsystemen'.

- Tweede fase voortgezet onderwijs (bovenbouw HAVO/VWO, fusiestimulering, organisatie- en managementontwikkeling, onderwijskundige ontwikkelingen).
- Tweede fase voortgezet onderwijs (moduleren). Beschreven wordt dat moduleren in het MBO tot voor kort vooral door de overheid geïnitieerd is. Inmiddels is de participatie van het onderwijsveld gegroeid. Ten behoeve van de coördinatie heeft men een Stuurgroep Modulering MBO ingesteld, waarin de sectororganisaties en de verzorgingsinstellingen met afzonderlijke verantwoordelijkheden en taken samenwerken.

In de algemene slotopmerkingen wordt vermeld dat de rapportages van de LPC's aangeven dat er in de tweede fase voortgezet onderwijs aandacht was voor fusiestimulering en voor organisatie- en managementontwikkeling. Daarnaast lag het accent bij de activiteiten van de landelijke verzorgingsinstellingen op het inhoudelijk vernieuwingsbeleid en op het doelgroepenbeleid. De verzorgingsinstellingen streven ernaar de relatie met de MBO/CBO-federatie en de SVM-procescoördinatie te versterken. Met de sectororganisaties in het MBO wordt in toenemende mate samengewerkt bij het uitvoeren van activiteiten. Men merkt verder op dat voor veldprogrammering de aansturing door de onderwijsinstellingen en/of onderwijsorganisaties zelf van groot belang is, vooral wanneer deze grote onderwijsbedrijven vanaf 1 augustus 1991 kunnen gaan beschikken over eigen innovatie- en stimuleringsbudgetten.

a. De landelijke pedagogische centra

Innovatiegids 1991/92

In de Innovatiegids 1991/92 wordt een overzicht gegeven van de dienstverlening door de LPC's aan schoolbegeleidingsdiensten. In het voorwoord staat vermeld dat het verschijnen van deze vierde Innovatiegids in een duidelijke behoefte voorziet. De berichten die de LPC's over de gids ontvangen zijn zeer positief, daarom werd de lijn om de dienstverlening aan SBD's in één aanbod te presenteren voortgezet. Voor wat betreft het aanbod is, zoals dat in de voorgaande jaren is gebeurd, intensief contact geweest met het WPRO (Werkverband Plaatselijke en Regionale Onderwijsbegeleidingsdiensten). Door dit overleg heeft men rekening kunnen houden met de wensen van SBD's en worden vraag en aanbod goed op elkaar afgestemd.

De dienstverlening van de LPC's aan SBD's wordt zowel geprogrammeerd vanuit het landelijk onderwijsinnovatiebeleid (overheidsgebonden activiteiten) als vanuit ondersteuningswensen van het onderwijsveld (veldgebonden activiteiten). In de gids zijn met name diensten en produkten opgenomen die in overleg met het veld zijn ontwikkeld en waarop een open inschrijving mogelijk is; de activiteiten voor SBD's waarvoor geen open inschrijving mogelijk is, zijn niet in de Innovatiegids opgenomen. Het aanbod van PRINT-activiteiten voor SBD's vindt via de PRINT-lijnen plaats.

Behalve via het aanbod in de Innovatiegids hebben de LPC's in beperkte mate ruimte om in te gaan op tussentijdse vragen van SBD's, de zogenaamde dienstspecifieke ondersteuning. Bij de beschrijving van het aanbod staat in de Innovatiegids aangegeven waar deze dienstspecifieke ondersteuning mogelijk is.

De Innovatiegids wordt eveneens toegestuurd aan de PABO's, omdat delen van het aanbod ook op PABO docenten zijn gericht.

Jaarverslag 1989 KPC

De belangrijkste aanpassingen in het algemeen beleid ten opzichte van ävoor-gaande jaren waren: een nadrukkelijke anticipatie op de mogelijke gevolgen van deregulering en autonomievergroting voor het onderwijsveld, grotere investeringen in de ondersteuning van het MBO en een investering in activiteiten die erop gericht zijn de malaisesfeer in het onderwijs tedorbreken, en de school (weer) te maken tot een plaats waar het goed werken is.

Er werd grote nadruk gelegd op nog meer flexibiliteit om een snelle en op de actuele situatie afgestemde dienstverlening aan het onderwijs mogelijk te maken.

Per 1 september 1990 heeft er een overdracht plaatsgevonden van functies en taken van het Hoger Katechetisch Instituut naar het KPC.

Wat betreft de procedure van artikel 6 van de WOV achtte het KPC enkele procedurele en inhoudelijke verbeteringen gewenst:

- het tijdstip waarop aanbestedingsbrieven bij de instellingen arriveren en de termijn die derhalve rest voor de opstelling van de uitvoeringsplannen en het daarvoor te voeren overleg tussen de instellingen;

- het duidelijk ad-hoc karakter van veel aanbestedingsbrieven;
- het gebrek aan onderwijskundige beleidsruimte voor de instellingen in de aanbestedingsbrieven.

Kwaliteitszorg

Het KPC hanteert verschillende instrumenten voor kwaliteitszorg en kwaliteitsbewaking. Het verrichten van onderzoek wordt een steeds belangrijker instrument (beleidsgericht onderzoek, marktonderzoek, ontwikkelingsonderzoek, innovatietheoretisch onderzoek en evaluatieonderzoek).

Er werden in 1989 onderzoeken uitgevoerd, deels in opdracht van derden (voor zover resultaten in het Jaarverslag worden vermeld, zijn deze tussen haakjes aangegeven), bijvoorbeeld:

- marktonderzoek ten behoeve van het strategische beleidsvormingsproces binnen het KPC,
- satisfactie-evaluaties (deelnemers aan de bijeenkomsten van het KPC zijn tevreden over dat wat ze wordt geboden),
- marktonderzoek AVI (Analyse van Individualiserende onderwijsvormen) leespakket (43 procent van alle basisscholen beoordelen het pakket positief; het grootste deel van hen heeft behoefte aan een gereviseerde versie; 1/3 van de niet gebruikers gebruikt het pakket niet omdat ze het niet kennen),
- evaluatie-onderzoek naar implementatie en institutionalisering bevorderende factoren (AVI) (AVI-hulpmiddelen hebben het leesonderwijs in veel basisscholen veranderd),
- institutionalisering van het MAVO-project (de MAVO-projectvernieuwingen worden in hoge mate feitelijk gebruikt; vastgesteld kan worden dat de tienjarige investering in dit project evidente resultaten heeft opgeleverd),
- woonwagen- en zigeunerkinderen in het voortgezet onderwijs (uit de resultaten blijkt dat een gestructureerde begeleiding in de vorm van projecten een positieve invloed heeft op de deelname aan het voortgezet onderwijs; de onderwijsdeelname van de doelgroep in de projecten is aanzienlijk hoger dan in gebieden waar geen projecten opgezet zijn; de samenwerking tussen diverse instanties in de projecten is groot; registratie van het schoolverzuim is een belangrijk hulpmiddel bij de bestrijding van verzuim).

Een ander instrument is de verdere professionalisering van de eigen medewerkers op basis van een plan. Aandachtspunten daarbij zijn: het eigen vakgebied, deskundigheid die direct nodig is voor een project en de deskundigheid als begeleider, adviseur en dergelijke.

Programmering

Het KPC verzamelt regelmatig en zo systematisch mogelijk gegevens over wensen en behoeften van het onderwijsveld, door middel van onderzoek, overleg met (vertegenwoordigers van) de onderscheiden doelgroepen en het volgen van ontwikkelingen in en rond het onderwijsveld. De gegevens uit al deze activiteiten worden afgezet tegen de activiteiten die door de overheid zijn geprogrammeerd (uitvoeringsplannen en artikel 73-projecten).

Op basis daarvan wordt een aanbod van diensten en producten gedaan. Daarnaast worden middelen gereserveerd om in te kunnen gaan op ad-hoc vragen van het katholiek onderwijs.

De programmering van het eigen ontwikkelingswerk anticipeert op de behoeften van het onderwijsveld en op de uitvoering van het overheidsbeleid. Binnen die ruimte vindt ontwikkelingswerk plaats, alsmede onderzoek en verdere professionalisering van de eigen medewerkers. De procedures van het Besluit afstemming onderwijsverzorging/nascholing werden gevolgd. Er bleek weinig behoefte om te komen tot een centrale gezamenlijke programmering met name vanwege het beleid van de overheid de financiering van de nascholing te doen verlopen via de scholen. Wel werden bilaterale afspraken met afzonderlijke nascholingsinstellingen gemaakt.

Ten aanzien van het basisonderwijs opereert het KPC in het algemeen vanuit de tweede lijn. Dat geldt ook voor veel scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs, zij het dat hier wel directe begeleidingsrelaties voorkomen. Er is een duidelijke directe begeleidingsrelatie naar de zogeheten intermediairs: opleiders en nascholers aan PABO's en opleidingen voor het (voorgezet) speciaal onderwijs, schoolbegeleiders en districtskatecheten. Er werden ook diensten verleend aan andere groeperingen, zoals vak- en bestuursorganisaties, individuele schoolbesturen en de inspectie.

Identiteitsontwikkeling en levensbeschouwelijk onderwijs.

Voorbeelden van projecten:

LEVOBAS-project	(experimenteel c.q. exemplarische onderwijsmateriaal levensbeschouwelijk onderwijs, studiedagen, individuele begeleiding van beginnende katecheten);
Project Identiteit	(materiaal, begeleidingsstrategie);
Project Geestelijke Stromingen	(onderwijsleerpakketten, nascholingsmodules en handreikingen voor begeleiders).

Onderwijsvoorrang

Voorbeelden:

- Onderwijsvoorrang in engere zin (ondersteuning op locatie, professionalisering van coördinatoren, van werkers in het voortgezet onderwijs en van het 'Netwerk Schoolmanagement in een OVGschool');
- Onderwijs aan allochtone leerlingen (begeleiding en professionalisering van schoolbegeleiders rond multi-etnisch onderwijs en OET(C)), begeleiding kaderdocenten, uitgave Nieuwsbrief OET(C), conferenties, scholing van leraren en schoolbegeleiders in taalbegeleiding bij kleuters, functie van vraagbaak.

Organisatie en management

Voorbeelden van projecten:

- **Systeemondersteuning**
 - Experiment Samengaan (fusie en integratie van verschillende scholen tot één school voor leerlingen met een visuele handicap);
 - Regionale samenwerkingsverbanden basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs (adviesing bij organisatorische vormgeving, ondersteuning op locatie).
- **Professionalisering van intermediairs**
 - Innovatie en begeleiding op basis van het betrokkenheidsmodel (cursus, tweedaagse conferentie).
 - Onderwijsbegeleiding in multi-etnisch perspectief (adviesing inzake de inhoudelijke ontwikkeling van een cursus voor SBD's, samen met APS, CPS, het ABC en de Anne Frank Stichting).
 - Trainingen (vrouw en management, conflictenhantering, effectief presenteren, gespreksvaardigheden).
- **Ervaringsgericht (kleuter)onderwijs**
 - Cursussen, studiedagen, oprichting van een Netwerk Ervaringsgericht Onderwijs met als participanten PABO-docenten en schoolbegeleiders (voor de verdere implementatie), concept draaiboek.
- **Specifieke groepen en diensten**
 - Schoolmanagement (conflictmanagement, studiedagen, cursus schoolmanagement en schoolorganisatie).

- Ontwikkeling van onderwijswerkplaatsen binnen SBD's (deelname landelijk overleg, mede-organisatie landelijke studiedag).
- Werkgroep speciaal onderwijs van de NKO (advisering en voorlichting, opstelling beleidsplan).

Vakken primair onderwijs

De vergroting van de vakinhoudelijke deskundigheid van onderwijsgeevenden aan intermediairs neemt een centrale positie in. Dit komt tevens tot uitdrukking in de organisatie van het KPC: er is een aparte groep 'Vakken primair onderwijs'.

Voorbeelden:

- Diepteprojecten

Het KPC werkt hierbij in een samenwerkingsconstruct waarin in het algemeen scholen, een universiteit, een SBD en een opleidings- c.q. nascholingsinstelling participeren (voortgezet technisch en begrijpend lezen, kwantijzer en rekenen/wiskunde, intercultureel begrijpend lezen, begrijpend lezen aan leerlingen in de LOM- en MLK-sector).

- Intercultureel onderwijs

Er zijn diensten en producten ontwikkeld die kunnen bijdragen tot een verheldering van de positie, de inhoud en de vormgeving van Intercultureel onderwijs.

Projecten: ICO-schoolwerkplan (NRSR-project School maak je eigen beleid) en ICO (een cursus, studiedagen en participatie in een resonansgroep).

- Zorgverbreding

Het materiaal dat ontwikkeld is of wordt, is in hoofdzaak bedoeld voor nascholers, zo mogelijk in samenwerking met schoolbegeleiders. Ook de ondersteuning is op deze doelgroep gericht. Uit evaluatie bleek dat de nascholing nadrukkelijker afgestemd moet worden op het beoogde doel, namelijk de realisering van een waarneembare verhoging van de kwaliteit van het onderwijs. Bij de voorbereiding van de nascholing Rekenen/wiskunde staat dat oogmerk centraal.

Vervolg AVI (verbetering taal-leesonderwijs).

De activiteiten worden sterk gestuurd door de resultaten van een in 1989 gehouden implementatie- en marktonderzoek: het AVI-materiaal voorziet in een grote behoefte.

- Invoeringsprogramma's

Deze hebben tot doel te bevorderen dat basisscholen concreet en zichtbaar uitvoering geven aan de onderwijskundige uitgangspunten van de Wet op het basisonderwijs.

Er zijn invoeringsprogramma's basisonderwijs op bijvoorbeeld het gebied van Tweede taalverwerving, Intercultureel onderwijs op het taal/leesgebied en (voortgezet) speciaal onderwijs (bijv. Nederlandse taal, rekenen en wiskunde, sociale redzaamheid).

Activiteiten LBO, MAVO, HAVO en VWO

Levensbeschouwelijk onderwijs (bijv. NKSR-actieplan levensbeschouwelijk onderwijs, leerplanontwikkelingsproject waardenoriëntatie in samenwerking met de SLO, methode voor IBO/LBO 'Bekijk het leven', landelijk netwerk ontwikkelingseducatie).

Leerlingbegeleiding

Het is gebleken dat er een grote behoefte is aan studiebijeenkomsten, publicaties en schoolgebonden ondersteuning die gericht zijn op: de verbetering van

het begeleidingssysteem in de school, vergroting van de deskundigheid voor het uitvoeren van mentortaken en de vergroting van de specialistische deskundigheid op het gebied van onder meer counseling en remedial teaching.

Versterking management

Met een mix van diensten en produkten is aangesloten op de behoefte van schoolleiders om zich toe te rusten voor het uitvoeren van hun taken op het gebied van beleidsontwikkeling, management van veranderingen, de school als arbeidsorganisatie, en schoolontwikkeling.

In 1989 zijn voor netwerken van schoolleiders, voor schoolteams, voor besturen-organisaties en voor groepen van inspecteurs bijeenkomsten verzorgd over de problematiek rond de invoering van de basisvorming, de omzetting van LBO in VBO, de vorming van scholengemeenschappen, en schaalvergroting.

Activiteiten Hoger Beroepsonderwijs

Het KPC heeft personeel en middelen ingezet voor: verspreiding leerplan-ontwikkelingsprodukten bouwtechniek, modulering LBO, afdelingsstructuur LHNO en marktgericht beroepsonderwijs.

Tevens zijn diensten en produkten ontwikkeld voor bijvoorbeeld de thema's: huiswerk, omgaan met heterogene groepen in vaklessen, de motivatie van leerlingen.

Activiteiten Middelbaar Beroepsonderwijs:

Informatie en advies werd gegeven op locatie, er is medewerking gegeven aan vernieuwings- en ontwikkelactiviteiten en er zijn grootschalige bijeenkomsten georganiseerd voor overdracht van informatie. Produkten zijn verspreid als instrumenten voor veranderingen en vernieuwingen. Diensten en produkten hebben zich met name gericht op: herschikkings- en fusieprocessen, beleids-, management- en organisatie-ontwikkeling en inhoudelijke vernieuwingen.

Sectoroverstijgende activiteiten

Er worden sectoroverstijgende activiteiten uitgevoerd op het gebied van de informatietechnologie en de natuur- en milieueducatie.

Voor meer gedetailleerde informatie wordt verwezen naar het Meerjarenplan 1991-1994 en het jaarprogramma 1991.

Jaarverslag 1990 APS

Het APS maakt in haar Jaarverslag 1990 melding van het feit dat effecten van onderwijsverzorging over een langere periode gemeten moeten worden. Een voorbeeld van een effectief project is de uitvoering van de beleidsmaatregelen Invoeringsprogramma's, waarvan onderzoek heeft aangetoond dat de uitvoering, in 1986 gestart, zeer succesvol verloopt. Dit komt mede doordat het project Invoeringsprogramma's een voortzetting is van een ander succesvol project: de integratie van kleuter en lager onderwijs, dat in 1975 van start ging. Bij de verzorgingsinstellingen bestaat veel kennis over het onderwijs en over de processen die zich in de onderwijswereld afspelen. Verzorgingsinstellingen beschikken over een combinatie van kennis en inzicht van het onderwijsveld en expertise van veranderingsprocessen. Het management van grootschalige veranderingsprojecten is een sterke kant van de verzorgingsinstellingen. In een groot aantal projecten wordt goed samengewerkt door de verschillende instellingen en worden de werkzaamheden gecoördineerd uitgevoerd.

Evaluatie van projecten wordt in het APS al een aantal jaren en sinds 1990 gecoördineerd uitgevoerd. De aanwezige expertise wordt verder uitgebouwd.

Onder invloed van de bezuinigingen van de laatste jaren is het APS steeds meer kostenbewust geworden. In 1990 is veel aandacht besteed aan kostenbeheersing met name als het gaat om postverwerking en reprografie.

De sector primair onderwijs

Voor de doelgroep schoolbegeleidingsdiensten heeft het APS in 1990 de volgende projecten uitgevoerd:

- invoeringsprogramma's, schoolevaluatie, diepteprojecten, onderwijsvoorrang, Europa in het onderwijs (overheidsprogrammering);
- PRINT en educaties, bijvoorbeeld natuur- en milieu-educatie (art. 73).

In de veldprogrammering wordt dienstspecifieke ondersteuning uitgevoerd: in 1990 heeft 1/3 van de schoolbegeleidingsdiensten de weg naar het APS weten te vinden. Daarnaast worden in de veldprogrammering 9 conferenties uitgevoerd door het APS. Bij de meeste conferenties is een derde tot de helft van de schoolbegeleidingsdiensten aanwezig. Alle conferenties zijn positief beoordeeld door de deelnemers.

Het APS heeft sinds 1988 53 invoeringsprogramma's ontwikkeld die zeer goed verkocht worden. Van de totale verkoop van de Invoeringsprogramma's neemt het APS 42 procent voor haar rekening. Door middel van de invoeringsprogramma's kunnen scholen goed basisonderwijs realiseren met behulp van beproefde oplossingen. Schoolbegeleidingsdiensten worden door het APS ondersteund bij het werken met invoeringsprogramma's. Het APS heeft voor de diensten een samenhangend innovatief kader ontwikkeld waarmee de diensten kunnen bepalen welk invoeringsprogramma past bij welke school; er zijn tips en suggesties voor de invoering samengesteld en de invoeringsprogramma's zijn gepresenteerd. In 1990 is speciale aandacht geschonken aan achterblijvende scholen.

In het project Schoolevaluatie wordt een op maat gesneden pakket middelen, procedures en werkwijzen ontwikkeld die scholen kunnen gebruiken om zelfstandig de eigen schoolpraktijk te evalueren. De visie van het APS op school-evaluatie is beschreven in een brochure, die in 1990 is verschenen. Er is een tweedaagse conferentie gehouden voor SBD's en er is een proeftuinsituatie waaraan 2 SBD's deelnemen. Zij werken volgens de blauwdruk die het APS heeft ontwikkeld.

De Diepteprojecten basisschool zijn in 1990 afgesloten. In Utrecht is een pakket Begrijpend lezen ontwikkeld. In Zeeland heeft het APS verslag gedaan van een door de RPCZ (Regionaal Pedagogisch Centrum Zeeland) ontwikkelde werkwijze in het kader van het diepteproject: het interventieprogramma.

In het project Geestelijke Stromingen zijn handleidingen en werkkisten ontwikkeld in samenwerking met de Violenschool en de SBD in Hilversum, de PABO, de SLO en het LICOR (Leids Interdisciplinair Centrum voor Onderwijs-research).

In het PABO-project staat de verbetering van de totale opleiding centraal. De doelen zijn: een nauwere afstemming tussen theorie en praktijk; vergroting van de samenhang in het onderwijsprogramma en een betere benadering van studenten, zowel begeleidend als praktisch. In 1990 waren 9 PABO's bij het project betrokken. Deze PABO's hebben contact met elkaar in verschillende netwerken. Naast activiteiten op schoolniveau zijn er 10 één- of meerdaagse conferenties georganiseerd, die door de deelnemers zeer positief zijn beoordeeld. Met SLO wordt gewerkt aan curriculumontwikkeling voor enkele vakgebieden. Voor algemeen bijzondere en openbare PABO's zijn activiteiten uitgevoerd om het vakmanschap van PABO-docenten te verbeteren met betrekking tot stage- en studiebegeleiding. Er zijn 7 trainingsconferenties gehouden voor 7 PABO's. De waardering van de deelnemers was positief.

Het project Onderbouw richt zich op de verbetering van de positie van de kleuter in de basisschool. De projectgroep verbetert de kwaliteit van het onderwijs

in de onderbouw van de basisschool door de ontwikkeling van een programma en cursussen Basisontwikkeling voor de onderbouw (gebaseerd op ontwikkelingsgericht onderwijs), het geven van informatie en voorlichting en de implementatie van het 'onderbouwbeleid' in de SBD en de PABO. Het APS besteedt reeds vele jaren aandacht aan dit thema: de leden van de projectgroep Onderbouw leveren een prominente bijdrage aan de nationaal en internationaal gevoerde discussie over het onderwijs voor kleuters. In de reeks 'Kleuters in de basisschool' zijn in 1990 vier boeken verschenen: Spel en spelen, Werken met materialen, Thema's en projecten en Basisontwikkeling. De verkoopcijfers geven een positief beeld te zien. Aan het scholings- en implementatieprogramma hebben cursisten deelgenomen afkomstig van 28 SBD's en 14 PABO's; de cursisten waren zeer positief over het gebodene. Daarnaast is er op 6 lokaties op instituutsniveau ondersteuning gegeven.

De directe Schoolondersteuning is gericht op enkele scholen voor speciaal onderwijs, Montessorischolen en Daltonscholen. De activiteiten die het APS voor de scholen voor speciaal onderwijs heeft verricht zijn positief gewaardeerd door de scholen. Het APS helpt waar mogelijk de SBD-ondersteuning te regelen. In gevallen waar dit niet kan richt het APS gebruikersnetwerken op voor onderwijsgevendend.

Voor de aanpassingen van het Speerpunt Rekenen aan de Montessori-rekenwerkwijze bestaat veel belangstelling; het ontwikkelde Raamplan Bewegingsonderwijs bleek goed bruikbaar te zijn in praktijk. Het ontwikkelde kind-volgsysteem is bij alle Montessoriteams in het noorden van het land geïntroduceerd en in Oost-Nederland is een conferentie over kosmisch onderwijs georganiseerd waaraan alle scholen deelnamen. Voor de activiteiten van de projectgroep bestaat veel belangstelling. Alle (weekend)conferenties zijn steeds volgeboekt.

Het Daltonproject reikt inhouden en middelen aan om het Daltononderwijs in de dagelijkse schoolpraktijk te verbeteren. In 1990 is een inventariserend onderzoek naar vragen van de doelgroep SBD en PABO afgerond. Op basis hiervan is een oriënterende studiedag gehouden voor SBD's. Voor het basisonderwijs functioneren vijf gebruikersnetwerken op de thema's voorlichting, praktische training leerkrachten, produktontwikkeling en professionalisering. In het voortgezet onderwijs functioneert een rectorennetwerk. Ook de voorlichtingsactiviteiten, waaronder een vernieuwde uitgave van het Vademecum Daltononderwijs hebben een plaats gekregen in het project. De evaluatie van alle activiteiten liet een zeer positieve waardering zien voor de kwaliteit ervan.

De sector Eerste fase VO

In de komende jaren moet er een groot aantal veranderingen gerealiseerd worden in het voortgezet onderwijs: invoering basisvorming, voorbereidend beroepsonderwijs, vergroten van de zorgbreedte, realiseren van schaalvergroting, invoering van het formatiebudgetsysteem en het omgaan met grotere beleidsruimte als gevolg van deregulering. Het APS realiseert het aanbod in vakondersteuning en door activiteiten in de vorm van projecten. Scholen die ondersteuningswensen hebben kunnen op het APS een beroep doen voor ondersteuning op lokatie, die in de vier regionale werkgebieden georganiseerd is. Het APS zorgt er tevens voor dat er goede contacten zijn in de regio met andere instanties die diensten verlenen aan de scholen, zoals bijvoorbeeld Hogescholen. Dit heeft al geresulteerd in een ruimere participatie van het APS in conferenties in het Noorden, Oosten en Midden van het land.

De vakondersteuning wordt in het kader van de overheidsprogrammering uitgevoerd door de drie LPC's in samenwerking met Hogescholen. Het APS verzorgt de vakondersteuning voor: Nederlands, Wiskunde, Natuur- en schei-

kunde, Aardrijkskunde en Lichamelijke opvoeding. Het APS werkt samen met het KPC aan de ondersteuning voor het vak Techniek en voor AMVB (Algemene Voorbereiding op Maatschappij en Beroep). Het algemene stramien voor de ondersteuning is: de inrichting van een informatiepunt, waar docenten met hun vragen naar toe kunnen; aanbodbrochures, voorlichtingsbijeenkomsten, voorbeeld-leermiddelen, werkbijeenkomsten voor docenten. Voor de activiteiten die voor vakdocenten zijn georganiseerd heeft het APS 2520 aanmeldingen binnen gekregen.

Het project 'Alle leerlingen bij de les' heeft als doel docenten te leren omgaan met heterogene groepen. Het project richt zich op scholen waarmee contracten worden afgesloten. Voor de scholen worden studiemiddagen georganiseerd, die positief gewaardeerd worden. Er worden tevens schooloverstijgende conferenties georganiseerd voor directies en interne begeleiders. De belangstelling voor het project is groot.

Over het thema Keuzebegeleiding heeft het APS twee conferenties georganiseerd met resp. 125 en 155 deelnemers. Tijdens de conferenties is aandacht besteed aan de schoolpraktijk, zoals de uitwerking van keuzebegeleiding in vakken. Omdat er grote vraag is naar materiaal om keuzebegeleiding te realiseren worden er projecten voorbereid om aan deze vraag te voldoen.

Voor het project Basisvaardigheden is materiaal ontwikkeld om leerlingen in de onderbouw te trainen in het leren beheersen van vaardigheden als: luisteren, samenvatten en interviews maken. Het materiaal wordt in 1991 aan de scholen aangeboden.

In het kader van de activiteiten voor Emancipatie en Roldoorbreking wordt, in samenwerking met het NICL (Nationaal Informatie Centrum Leermiddelen), lesmateriaal doorgelicht op sexe-specifieke en rolbevestigende elementen. In Amersfoort is op verzoek van de gemeente onderzoek verricht naar de opvang van allochtone leerlingen in het VO. Er is een brochure verschenen met een opvangmodel voor allochtone leerlingen in VO.

Het LHNO-infrastructuurproject is afgesloten met een conferentie waaraan 400 docenten en schoolleiders deelnamen. Er zijn boekjes verschenen voor de afdeling Verzorging, Mode en Kleding en Uiterlijke Verzorging.

De sector Middelbaar Beroepsonderwijs

Er zijn drie categorieën activiteiten die het APS uitvoert voor het MBO. Deze zijn gericht op respectievelijk het vergroten van het rendement van opleidingen, moduleren, flexibiliseren, afstemming van leerroutes, beroepsgericht of praktijkgericht maken van opleidingen; het ontwikkelen van modules oriëntatie en schakeling; het uitbreiden van stages in een aantal opleidingen en ontwikkeling van contractonderwijs.

'Vormgeving oriëntatie en schakeling' is een project dat gericht is op het ontwikkelen van programma's en de implementatie ervan in de school. Er is in LPC-verband, samen met SLO, een klapper ontwikkeld. Deze werd gepresenteerd tijdens vier conferenties, waaraan 200 personen deelnamen. De deelnemers waren zeer tevreden over het gebodene. Er is een publikatie voorbereid over oriëntatie en schakeling; deze is verschenen in 1991.

In het kader van het uitvoeringsplan Moduleren heeft het APS taken uitgevoerd ten behoeve van het MTO. Het project in het MTO omvat 4 afdelingen en 18 afdelingsgebonden projecten. Er wordt samengewerkt met de VMTS (Vereniging Middelbaar Technische Scholen). Er zijn in het kader van dit project verschillende producten opgeleverd in 1990: een geautomatiseerd intake-programma; voorbeeld-moduulbeschrijvingen; een handleiding voor het maken van een moduulbeschrijving; geautomatiseerde itembank (samen met CITO); de ontwikkeling van wiskunde-modules; een informatiepakket.

De (half)produkten zijn verspreid tijdens een overdrachtsconferentie, die als zeer zinvol werd ervaren door de deelnemers.

Het project Leerplanontwikkeling in de regio is eind 1990 van start gegaan. In het project wordt gestreefd naar een integratie van de MDGO-AW en AB-opleidingen in relatie tot de toekomstige beroepsuitoefening. Aan het overleg nemen scholen in Drenthe deel. Ook het COA (Contactcentrum Onderwijs-Arbeid) is hierbij betrokken.

De sector Volwassenen Educatie

Doel van het project Cursistenbegeleiding is het vakmanschap van docenten te vergroten in het omgaan met (allochtone) cursisten. Er zijn 16 trainingen en studiedagen georganiseerd waarin verschillende aspecten van cursistenbegeleiding aan de orde kwamen.

De management-training voor vrouwelijke conrectoren is vier keer georganiseerd. Per training waren er 14 deelnemers.

Ten behoeve van de verhoging van de kwaliteit van de lessen aan en het begeleiden van allochtone cursisten zijn twee netwerken ondersteund. De bedoeling van het netwerk is om praktijkdeskundigen met eenzelfde functie de gelegenheid te geven elkaar te ontmoeten rond een zelf gekozen thema. De netwerkbijeenkomsten zijn steeds goed bezocht.

In het project Moduleren zijn studiebijeenkomsten georganiseerd, waarbij de ontwikkeling van een gemoduleerd onderwerp centraal stond.

De Materialenbank Onderwijsemancipatie (MateM, een art. 73-project) heeft in de loop der jaren een prominente plaats ingenomen in de onderwijsemancipatie. Dat moge blijkt uit de aanvraag om ondersteuning die de MateM ontvingt op het gebied van informatie, bijdragen aan conferenties, verstrekken van literatuurlijsten en de verkoop en (bescheiden) uitgave van materialen. Uit evaluatieve gegevens blijkt dat de gerichte voorlichting in 1989 een gunstig effect heeft gehad.

Het APS levert een belangrijke bijdrage aan het PRINT-project: de voorzitter van de SVI (Stuurgroep Verzorging Informatietechnologie) en de manager van de succesvolle sector basisonderwijs en speciaal onderwijs zijn van het APS afkomstig. Daarnaast wordt een aantal PRINT-projecten op het APS uitgevoerd.

De activiteiten van de projectgroep Informatietechnologie in het basis- en speciaal onderwijs hebben tot doel de computer te introduceren als een onderwijs-hulpmiddel en vervolgens de leerkracht de computer te leren hanteren in de lessituatie. Het APS zorgt ervoor dat de benodigde hulpmiddelen en materialen dicht bij de praktijk en in samenwerking met de praktijk worden ontwikkeld. SBD's en PABO's worden getraind om de overdracht van de verworvenheden van het project te kunnen realiseren. Ten behoeve van de overdracht zijn in 40 regio's samenwerkingsovereenkomsten gesloten tussen SBD's en PABO's. De ontwikkelde coursewarebrochures (7) bevatten concrete toepassingsmogelijkheden van bestaande programma's. De evaluatie van de activiteiten laat zien dat het merendeel van de betrokken docenten en begeleiders zeer tevreden is over het aanbod.

Ten behoeve van PRINT-beroepsonderwijs is in 1990 het project Netwerken MBO gestart, dat er op gericht is inzicht te verschaffen in de onderwijskundige (on)mogelijkheden van een geïntegreerd informatiesysteem op het niveau van onderwijsuitvoering en beslissingsondersteuning ten behoeve van het onderwijs-management.

Het project Deelnemersservicesysteem werkt aan de implementatie van een geautomatiseerde registratie van leerling- of cursistengegevens ter ondersteuning van modulair en flexibel onderwijs. Bij het project zijn 15 MBO-scholen

betrokken. In 1990 is programmatuur beschikbaar gekomen en een handleiding. Ten behoeve van de invoering op schoolniveau heeft ondersteuning plaatsgevonden.

Voor enkele vakken in het MEAO worden experimentele examens ontwikkeld met computertoepassingen. Bij het project is 40 procent van de MEAO scholen betrokken. Er vindt tevens een vertaling plaats naar het volwassenenonderwijs. Bij dit project zijn 4 scholen betrokken.

In het kader van PRINT-VE is een vooronderzoek verricht ten behoeve van het opstellen van een programma deskundigheidsbevordering voor docenten VE. De realisering ervan is gestart in een pilot-project.

Onderwijsvoorrang is al enkele jaren een speerpunt in het APS. Doel van het onderwijsvoorrangproject is kinderen uit kansarme milieus beter te laten profiteren van het geboden (basis)onderwijs. Kansarme milieus zijn in dit project de zwak sociaal-economische milieus en de etnische minderheidsgroepen. Er wordt gewerkt met 40 scholen en SBD's uit 13 onderwijsvoorranggebieden. Het hierbij gehanteerde zogenaamde circuitmodel kan op iedere school worden ingevoerd. Uit onderzoek is gebleken dat het circuitmodel zeer succesvol is.

Het APS coördineerde in 1990 het Landelijk Netwerk Ontwikkelingseducatie (LNO). Het project richt zich op onderwijsgevendende, (leraren)opleiders, uitgever, commissies 'eindtermen en leerdoelen'. De activiteiten van het project zijn gericht op: facilitering, begeleiding en deskundigheidsbevordering van uitvoerende organisaties. Voor de sectoren basisonderwijs en voortgezet onderwijs zijn verschillende activiteiten uitgevoerd.

In 1990 is het project NME (Natuur en milieu educatie) gestart. Het educatieve karakter bij NME komt naar voren in attitudevorming bij leerkrachten en leerlingen. NME wordt gedragen door een algemeen geaccepteerd ideaal van zorg voor natuur en milieu. De uitvoering vindt plaats in 1991.

In het project Vergroten van kansen van leerlingen uit etnische minderheden in het MBO zijn succesvolle aanpakken om allochtone leerlingen in het MBO te houden, bestudeerd. Daarnaast is er literatuuronderzoek verricht, zijn er studiedagen gehouden en zijn er netwerken opgericht waarin leerkrachten die veel met allochtone leerlingen te maken hebben, ervaringen kunnen uitwisselen. Er is brochure over dit onderwerp voorbereid.

Het APS ondersteunt gemeenten als bevoegd gezag van openbare scholen. Er zijn activiteiten verricht in het kader van schaalvergroting, herschikking van onderwijsvoorzieningen op lokaal en regionaal niveau, versterking van het management, invoering van de basisvorming, personeelsbeleid, sociale vernieuwing en deregulering. De ondersteuning geschiedt op verzoek van scholen.

Voor meer gedetailleerde informatie wordt verwezen naar het Meerjarenplan 1991-1994 en het jaarprogramma 1991.

Jaarverslag 1989 CPS

Het jaar 1989 heeft voor het CPS voor een belangrijk deel in het teken gestaan van de afronding van de reorganisatie die in het jaar daarvoor in gang was gezet.

Naast de organisatiestructuur zijn ook de personele bezetting van bestuur en management gewijzigd met het oogmerk dat het CPS flexibel en doelmatig kan inspelen op vragen van haar doelgroepen.

Het strategische beleidsplan bestaat uit een algemeen deel met een programma van uitgangspunten en delen met het beleid voor de sectoren Primair onderwijs, Voortgezet onderwijs en Facilitaire diensten, alsmede een reeks thema's. Uit het oogpunt van marktgerichtheid wil het CPS de pc-scholen meer betrekken bij het beleid en de activiteiten. Dit geldt vooral voor de veldfunctie. In 1989 zijn de veldvragen hoofdzakelijk tot stand gekomen via aanbodbrochures

en folders. Op verschillende terreinen overtrof de vraag de mogelijkheden van de beschikbare formatie (vooral bij leerlingbegeleiding, remediale hulp, fusies, management en organisatie en zorgverbreding). Tussen de noodzakelijke formatie-inzet in het kader van de overheidsfunctie en het eigen pc veldwerk bestond een duidelijke spanning. Het beleid is erop gericht door verschuivingen en prioriteiten hierin geleidelijk verandering te brengen.

In het kader van de ontwikkelingsfunctie is beleid geformuleerd op het terrein van de deskundigheidsbevordering van het CPS-personeel. Op het terrein van de identiteit zijn nieuwe aanzetten gegeven voor verdiepingsprojecten pc-onderwijs. Bijvoorbeeld het diepteproject Materiaalontwikkeling 'Identiteit p.c. primair onderwijs' en het verdiepingsproject Almere voor het voortgezet onderwijs.

Voor de verschillende interne overlegvormen zijn in 1989 reglementen vastgesteld: het doel is de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening en het innovatie- en ondersteuningswerk. Er is onder andere een systematiek van resultaatverantwoording ingevoerd. Een systeem van functionerings- en beoordelingsgesprekken is in voorbereiding. Het is de bedoeling om met behulp van verder te ontwikkelen evaluatie-instrumenten samenhang te brengen in de beoordeling van de kwaliteit van, en vraag naar CPS-produkten.

Kwaliteitszorg

Vanaf de tweede helft van 1989 heeft het CPS gewerkt aan elementen van kwaliteitszorg zoals het formuleren van doelstellingen en randvoorwaarden, monitoring, evaluatie. Een belangrijke plaats wordt ingenomen door de activiteitenplannen. Tijdens de uitvoering van deze gedetailleerde plannen wordt geëvalueerd. Hiervoor is een afdeling evaluatie in het leven geroepen. De evaluatie blijft niet beperkt tot ontmoetingsmomenten tussen CPS-medewerker en school maar er wordt ook kritisch gekeken naar de eigen organisatie.

Om deze informatiestroom te structureren zijn binnen het CPS een tweetal maatregelen genomen. Op planningsniveau zijn dit de activiteitenplannen waarin prestatieschema's zijn opgenomen en op managementniveau bestaat een regeling resultaatgesprekken (tussen management en projectleden).

Sector primair onderwijs

Het project 'Materiaalontwikkeling Identiteit p.c. primair onderwijs' heeft tot doel materialen en programmatuur te ontwikkelen waarmee de levensbeschouwelijke identiteit op school- en klassenniveau vorm gegeven kan worden. De publikaties en ontwikkelde materialen uit de project materiaalontwikkeling identiteit protestants christelijk zijn positief ontvangen bij de doelgroep (op schoolniveau, bijv. docenten, SBD's, PABO's). Uit evaluaties is gebleken dat de motivatie om op schoolniveau te werken aan identiteit groeit. Er is grote behoefte aan hulp bij planning van de lessen en ordening van het schoolaanbod.

Ondersteuning SBD's

Ongeveer 90 procent van alle SBD's heeft gebruik gemaakt van het CPS-aanbod. Ook is er veel vraag naar cursussen die het CPS op de SBD's zelf verzorgt. In het cursusjaar 1988/89 schreven 679 deelnemers in op diverse activiteiten; de evaluaties van deze bijeenkomsten waren vrijwel zonder uitzondering positief.

Pedagogische Academie Basisonderwijs (PABO)

Eind 1989 is, in samenwerking met de werkgroep Onderwijs een project opgezet dat gericht is op de kwaliteitsbewaking en de verbetering van met name de stage-component van de opleiding. Ook startte het CPS met twee werkgroepen: de werkgroep PABO-docenten Nederlands en de werkgroep PABO-docenten Pedagogiek. Deze werkgroepen hebben beide in december 1989 een

studiedag georganiseerd: docenten stellen prijs op uitwisseling van informatie met betrekking tot hun eigen vakgebied. Verder is het CPS in 1989 betrokken geweest bij de ondersteuning van de nascholing van leerkrachten basisonderwijs.

Jenaplanonderwijs

De ondersteuning van het Jenaplanonderwijs richt zich op 210 Jenaplanscholen. Het aantal groeit nog steeds en omvat pc, oecumenische, rk, openbare en algemeen bijzondere scholen.

Doel is onder andere het leveren van een bijdrage aan de coördinatie van de ondersteuning (landelijk en regionaal), professionalisering en het verder ontwikkelen van het Jenaplanconcept. De ondersteuning wordt als regel indirect geboden via SBD's, PABO's en regio's van de Nederlandse Jenaplanvereniging.

SAVU-leerlingvolgsysteem (zorgverbreding)

Het betreft de ontwikkeling van een instrument, waarmee op concrete wijze gestalte kan worden gegeven aan zorgverbreding.

Eind 1989 is een publikatie verschenen waarin het systeem wordt beschreven. Er is veel belangstelling voor de publikatie; inmiddels is een tweede druk verschenen en zijn 1200 exemplaren verkocht. Er zal een computerprogramma bij dit systeem worden ontwikkeld.

Zwaluw-project (diepte project aanvankelijk/technisch lezen)

Het doel van dit project is te voorkomen dat zwakke lezers met onvoldoende leesvaardigheid de basisschool verlaten of verwezen worden naar het speciaal onderwijs.

Het onderwijs heeft veel belangstelling voor de Zwaluw-aanpak: het project is een succesvol project op het gebied van de zorgverbreding.

Uitvoeringsplan (V)SO

Het doel is het professionaliseren van schoolteams. Centraal thema daarbij is het planmatig handelen op leerling-, groeps- en schoolniveau.

Er worden voorlichtingsbijeenkomsten gehouden, bronnenboeken en katernen ontwikkeld. Voor de ontwikkelde producten bestaat grote belangstelling.

Vrouw en management in het primair onderwijs

Het project is gericht op het stimuleren van een grotere deelname van vrouwen aan het schoolmanagement van het primair onderwijs. Er wordt een landelijk netwerk opgezet en een centrale kandidatenbank.

Onderwijsvoorrangsbeleid

Het CPS ondersteunt de onderwijsvoorrangsgebieden via regionale bijeenkomsten.

Er zijn onder andere de volgende prioriteiten gesteld: bevorderen schoolloopbaanontwikkeling, aandacht voor basisvaardigheden, versterken van de positie van etnische groepen. Activiteiten als schoolverzuim, spijbelopvang en onderwijskansen meisjes minderheden krijgen extra aandacht.

Sector Voortgezet onderwijs eerste fase

De activiteiten waren vooral gericht op het ontwikkelen van diensten en producten voor de invoering van de basisvorming.

Moderne vreemde talen, mechanische techniek, techniek

Doel van deze projecten is onder andere het ontwikkelen van materialen, het invoeren, evalueren en bijstellen van basis- en keuzeprogramma, het ondersteunen van individuele scholen en het verzamelen en doorgeven van informatie.

Godsdienstprojecten voortgezet onderwijs

De activiteiten richten zich op godsdienstdocenten in het voortgezet onderwijs en docenten catechese/levensbeschouwing in het katholiek onderwijs, waarbij wordt samengewerkt met het KPC.

Via training en materialen worden docenten ondersteund bij een meer leerlinggerichte inrichting van het godsdienstonderwijs.

In 1989 is begonnen met de ontwikkeling van een plan voor de middellange termijn. Ook is een marktonderzoek onder docenten en directieleden van scholen uitgevoerd. De gegevensverwerking is gestart in 1990.

Management en organisatie en begeleiding en advisering bij fusies

PC-scholen voor voortgezet onderwijs worden ondersteund bij het ontwikkelen van een adequate en efficiënte schoolorganisatie. Ook gaat het om advisering en begeleiding bij de structurering en coördinatie van het keuzeproces, en bij conflictsituaties.

Leerlingbegeleiding

De dienstverlening richt zich op functionarissen die een speciale taak hebben op het gebied van de leerlingbegeleiding in het voortgezet onderwijs. Ten opzichte van 1988 heeft een toenemend aantal scholen het CPS om ondersteuning gevraagd. Veel bijeenkomsten zijn schriftelijk geëvalueerd: gemiddeld scoorden ze ongeveer 75 procent positief en 25 procent neutraal. Negatieve scores kwamen niet voor.

NABONT-cursussen voor MDGO/CCD (toepassing informatietechnologie in de beroepspraktijk)

Doordat de MDGO-scholen nog niet in bezit waren van de soft-/courseware kon er niet geoefend worden in de eigen school. Het doel van de cursus is daardoor vaak niet bereikt.

Sector Voortgezet onderwijs tweede fase

Ondersteuning overheidsdeel

In samenwerking met het KPC, het APC, CITO en SVO is gewerkt aan fusie- en managementondersteuning, identiteitsontwikkeling en overdracht van kenmerken van het kort-MBO.

Veldgebonden ondersteuning

Het CPS-aanbod voor 1989 was gebaseerd op de contacten met het pc-MBO, het CPS ondersteuningsaanbod in 1988, reacties van pc-MBO scholen op het ondersteuningsaanbod en voorbereidende notities voor ontwikkelingen in het MBO, bijvoorbeeld wetgeving SVM, ontwikkelingsplan van de procescoördinator en de sectororganisaties. Aan ongeveer 30 MBO-clusters werd ondersteuning geleverd. De begeleiding op locatie varieerde van een langdurig begeleidingscontact tot een eenmalige studiedag of adviesgesprek.

Modulering overheidsdeel

De overheid voert een beleid dat erop is gericht te komen tot een modulaire opzet van het onderwijs in de sectoren MBO, LBO en AVO/VWO.

De doelen die vermeld staan in de beleidsnotitie Modulering zijn onder meer: rendementsverbetering; verbetering aansluiting op vervolgonderwijs; verbetering van de motivatie van leerlingen; kwaliteitsverbetering in het algemeen.

Het CPS heeft activiteiten uitgevoerd voor de sector MBO/MEAO, AVO/VWO en de coördinatie (bijv. modelbeschrijvingen, lesmateriaal, brochures, voorlichting).

Modulering velddeel

Het doel is scholen (pc Kort-MBO) te informeren, te scholen en te begeleiden op het gebied van modulering. De vraag vanuit de pc-scholen is in 1989 tegengevallen. Men wijst dit aan het feit dat scholen wellicht meer aandacht hebben voor fusie.

Sector Volwassenen-educatie

In totaal 27 scholen in de regio noord-oost en midden Nederland worden ondersteund. Overige pc-scholen voor volwasseneneducatie kunnen echter ook gebruik maken van het aanbod. Verder heeft het CPS voor pc-MBO-scholen een aanbod op het gebied van de cursistenbegeleiding.

Op lange termijn wordt beoogd een begeleidingssysteem te ontwikkelen en te implementeren.

Facilitaire diensten

In 1989 is voor ongeveer f 447.000,- aan publikaties verkocht. In vergelijking met de twee voorgaande jaren trad een lichte daling op, die onder andere wordt veroorzaakt doordat meer publikaties in samenwerking met andere uitgeverijen werden uitgebracht.

Gebleken is dat promotionele activiteiten (van de afdeling Voorlichting en PR) een positief effect hebben op de verkoop.

Voor meer gedetailleerde informatie wordt verwezen naar het Meerjarenplan 1992-1994 en het jaarprogramma 1991.

b. De schoolbegeleidingsdiensten

Verwezen wordt naar de twee studies die verricht zijn op verzoek van de TEVON (zie Deel A van deze bijlage).

c. SVO (Instituut voor onderzoek van het onderwijs)

Meerjarenbeleidsplan SVO 1991-1994.

In het voorwoord van dit beleidsplan wordt melding gemaakt van een aantal koerscorrecties. Deze hebben betrekking op de wijze waarop programmaontwikkeling voor het onderzoek zal gaan verlopen en in het bijzonder de kaders waarbinnen onderzoeksactiviteiten gestalte zullen krijgen.

Het nieuwe beleid is erop gericht om: onderzoek binnen kernthema's tot ontwikkeling te brengen; voorzieningen te treffen voor efficiënte en effectieve behandeling van kortlopend onderzoek op basis van concrete vragen van overheid en veld (los van de kernthema's); effectieve, aan het type onderzoek aangepaste nieuwe vormen voor de bewaking en verwerking van onderzoeksopbrengsten te ontwikkelen; aan het onderzoek binnen de kernthema's activiteiten te verbinden ter bevordering van de theorieontwikkeling en de onderzoeksinstrumentatie.

SVO verwacht hiermee de flexibiliteit en de efficiency te bevorderen en duidelijker vorm en inhoud te kunnen geven aan de richting en samenhang in research-activiteiten. Het zijn noodzakelijke voorwaarden die helpen bevorderen dat de betekenis van het onderzoek zodanig zeggenskracht krijgt dat het op verantwoorde wijze zal worden gebruikt ten dienste van het onderwijs.

SVO heeft historisch altijd gewerkt binnen de spanningsvelden van de onderwijswetenschappen, het onderwijsbeleid en het onderwijsveld.

In de eerste periode van haar bestaan lag het accent sterk op de bevordering van het wetenschappelijk onderwijsonderzoek en bestonden de activiteiten er in hoofdzaak uit om door universiteiten voorgestelde onderzoeksactiviteiten te beoordelen en te subsidiëren. In het begin van de jaren veertig begon de lande-

lijke overheid om gericht onderzoek te vragen, hetgeen aanvankelijk leidde tot een aparte financieringsstroom voor opdrachtonderzoek. Via een motie in de Tweede Kamer in 1976 kwam er ook ruimte voor gericht onderzoek op aanvraag van het onderwijsveld. De positie van het onderwijsveld werd door de overheid in eerste instantie vastgelegd in de SVO-statuten. Later werd de positie van het veld – als model voor de andere verzorgingsinstellingen – verankerd in de WOV.

Er werden veel politieke discussies over SVO gevoerd en aan externe instanties werd gevraagd de positie van het onderwijsonderzoek en SVO te beoordelen, bijvoorbeeld aan de Verkenningcommissie Onderwijsresearch (de commissie-Welten), de Raad voor Advies Wetenschapsbeleid (RAWB) en de Commissie Doelmatigheidsbevordering Landelijke Verzorgingsstructuur (de Commissie-Vos).

In het Meerjarenplan 1991-1994 worden de volgende beleidsuitgangspunten geformuleerd:

- onderzoek van hoge kwaliteit.
In de komende periode neemt SVO zich voor een verdere kwaliteitsverhoging te helpen realiseren, vooral waar het gaat om de aard en de mogelijke impact van de vraagstellingen van onderzoek.
In de huidige praktijk blijken de vraagstellingen weliswaar redelijk aan te sluiten bij de wensen en behoeften van aanvragers, maar omdat onderzoekskwesties soms slechts een betrekkelijk lokale of incidentele betekenis hebben, leidt de onderzoeksproductie niet altijd tot de nagestreefde cumulatie van brede generaliseerbare kennis.
- onderzoek dat bruikbaar is in het onderwijs.
SVO werkt op verschillende manieren aan het bevorderen van het gebruik van onderzoeksresultaten: de rapportages naar aanvragers, de SVO-forumreeks, verspreiding via de publieke media, het tijdschrift Didaktief, documentaire adviezen en literatuuroverzichten. Nieuwe activiteiten zijn de publikatie van reviewstudies en samenvattende onderzoeksrapportages: aan overzichtelijke en samenvattende analyses bleek veel behoefte te bestaan.
- onderzoek dat bij de uitvoering en rapportage onafhankelijk is van de directe belangen en financiers.
Zowel de RAWB als de commissie-Vos hebben er voor gepleit dat het onderwijsonderzoek via SVO in hoge mate onafhankelijk plaats moet kunnen vinden. Die onafhankelijkheid moet blijken door de professionele autonomie van de onderzoeker, die zich laat leiden door de standaarden bij wetenschapsbeoefening. Daarnaast is het onafhankelijkheidsbeginsel van toepassing op de openbaarmaking van onderzoeksresultaten: er mogen geen beletselen zijn ook als de aanvrager of opdrachtgever zich niet kan verenigen met de uitkomsten van het onderzoek. SVO constateert dat, enkele spaarzame incidenten daargelaten, aan het beginsel van onafhankelijkheid in het algemeen ook door de andere bij het onderwijsonderzoek betrokken partijen goed de hand wordt gehouden.

Hoewel de drie beleidsuitgangspunten in redelijke mate worden gerealiseerd, vindt SVO het wenselijk om met name de potentiële zeggenskracht en bruikbaarheid van het onderzoek verder te verbeteren.

Een instrument is het inkaderen van onderzoeksvragen in bredere probleemvelden. Ook zou het gebruikersperspectief al bij de ontwikkeling van onderzoeksactiviteiten nadrukkelijker kunnen worden betrokken.

Drie onderzoeksdomeinen worden als vertrekpunt gekozen:

- a. de invloed van maatschappelijke ontwikkelingen op het onderwijs;
 - b. de kwaliteit van de verschillende onderdelen van het onderwijssysteem;
 - c. de evaluatie van onderwijsbeleid van de overheid en andere instanties.
- De binnen de onderzoeksdomeinen te specificeren thema's zouden de aanzet kunnen vormen voor twee specifieke activiteiten, namelijk: de uitbreiding van door SVO geleverde reviews, en het verzorgen van gerichte terugkoppeling van onderzoeksresultaten naar de scholen en de verzorgingsinstellingen.

Wat de financiële kaders betreft, merkt SVO op dat het gewenst is dat jaarlijks in de ieder geval 20 miljoen gulden rijkssubsidie beschikbaar is. Gezien de bezuinigingen beweegt het SVO-budget zich in de Rijksbegroting al sedert 1988 onder dit bedrag.

Bij het beheer en de besteding van financiële middelen zal door SVO worden gestreefd naar een gunstige verhouding tussen de kostprijs van voorzieningen en activiteiten en de daarmee verbonden of eruit resulterende prestaties. Dat wil zeggen: het tot een aanvaardbaar minimum beperken van de infrastructuurele kosten, het geleidelijk maar volledig afbouwen van de SVO-bijdrage in de zuivere nullast van de onderzoekinstellingen en het zodanig inrichten van het financiële beheer van de onderzoeksgelden dat jaarlijks ongeveer de helft van het onderzoeksbudget beschikbaar zal zijn voor nieuw onderzoek.

In de afgelopen twee jaren werden de projectfinanciering en het projectenbeheer omgebouwd naar een stelsel van prestatiefinanciering.

De inspanningen op het gebied van produktbewerking/disseminatie en de programma-ontwikkeling zullen worden geïntensiveerd zonder dat de infrastructuurele kosten van de organisatie (bureaunkosten) als geheel zullen toenemen.

In het Meerjarenplan 1991-1994 wordt verder een schets gegeven van de ontwikkeling van programmeringskaders vanaf 1984. De programmering van het onderwijsonderzoek was overigens reeds vele jaren daarvoor onderwerp van discussie geweest.

Het eerste onderzoekprogramma kwam in 1984 tot stand. In dit programma werd conform de statuten een onderscheid gemaakt tussen opdrachtonderzoek op aanvraag van de overheid en/of onderwijsveld (80 procent van het onderzoeksbudget) en onderzoek op initiatief van SVO: ANGO (Adviescommissie Niet-Gebonden Onderzoek) en OTG (Onderzoeksthmagroep)-onderzoek (20 procent van het budget).

Er was gekozen voor de 13 programmalijnen als kaders van programmering. De zogenaamde probleemverkenningen hebben steeds een belangrijke rol gespeeld bij de programmering van het opdrachtonderzoek.

Probleemverkenningen zijn onafhankelijke, in opdracht en onder verantwoordelijkheid van SVO uitgevoerde, programmeringsstudies, die zicht moeten bieden op beleidsproblemen van aanvragers en op de ondersteuning die via onderzoek kan worden geboden bij de oplossing van die problemen. De probleemverkenningen worden afgerond met een rapportage die openbaar is. De opstelling van het jaarlijkse onderzoekprogramma geschiedt op basis van de beschikbare probleemverkenningen.

Het onderzoek op initiatief van SVO bestaat uit twee delen: het ANGO onderzoek en tot 1989 het OTG-onderzoek. Vanaf 1989 kwamen fundamentele strategische onderzoeksprogramma's in de plaats van het OTG-onderzoek. Het ANGO-onderzoek kwam tot stand in het kader van de in 1980 gemaakte samenwerkingsregeling tussen SVO en NWO (de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek). In de periode 1984-1988 is jaarlijks ongeveer een derde deel van het 20 procent-deel aan ANGO onderzoek besteed.

De subsidiëring vanuit het ANGO-fonds werd in de twee voorgaande jaren omgebouwd naar een (persoonsgebonden) beurzenstelsel; de criteria voor toekenning werden verscherpt. Voor de periode 1991-1994 gaat SVO de programma-ontwikkeling voor onderzoeksvragen van overheid en veld ombouwen naar de eerder vermelde drie onderzoeksdomeinen. Ook zal naar een structurele oplossing worden gezocht voor het spanningsveld in de programma-ontwikkeling tussen flexibiliteit en planmatigheid.

Vooral zal een oplossing worden gezocht voor het gegeven dat het traject tussen onderzoeksaanvraag en onderzoek in uitvoering geruime tijd in beslag neemt en dat gedurende het verloop van dit proces niet altijd flexibel kan worden gereageerd op zich wijzigende omstandigheden in of rond het onderwijs. Het onderzoek binnen de onderzoeksdomeinen acht men naar zijn aard betrek-

kelijk ongevoelig voor zich wijzigende actuele omstandigheden. Het onderzoek dat uitgaat van actuele vraagstellingen is hiervoor daarentegen juist in hoge mate gevoelig.

Daarom zal er tussen deze twee lijnen een onderscheid worden aangebracht. De idee is om aan de uitvoering van het onderzoek binnen de 3 domeinen op termijn ongeveer tweederde van alle beschikbare middelen voor onderzoek te besteden, en aan het kortlopend onderzoek eenderde deel.

Wat betreft het theoriegerichte onderzoek uit het 20 procent-deel dat in de afgelopen 2 jaar werd opgenomen in de zogenaamde Programma's voor fundamenteel Strategisch Onderzoek (PSO's) wordt opgemerkt dat de ervaringen die hiermee zijn opgedaan niet zonder meer positief zijn. Het is gebleken dat het buitengewoon moeilijk is om thema's te definiëren die èn voor de onderzoeksgemeenschap, èn voor de 'SVO-cliëntèle' aanvaardbaar en uitvoerbaar zijn, en die tot kennisgroei leiden.

Niettemin werden een aantal PSO's opgestart, waarvan de verwachting is dat zij in hun opbrengsten zullen voldoen aan de gestelde eisen. Het beleid zal erop gericht zijn om nieuw op te starten PSO's nadrukkelijk te verbinden met de thematische kernprogramma's.

Kwaliteitsbewaking

De onderzoeksbeoordeling speelt als instrument voor kwaliteitsbevordering een belangrijke rol. Voor de initiële beoordelingen werden instrumenten ontwikkeld waarvan wordt opgemerkt dat die vruchten hebben afgeworpen: de procedure rond projectvoorstellen is efficiënter; van het beroep op de Commissie Hoor en Wederhoor werd aanzienlijk minder gebruik gemaakt; door de vele betrokkenen kan worden vastgesteld dat de procedure borg staat voor een goede kwaliteit van in uitvoering te nemen projectvoorstellen. Voor het kortlopend onderzoek zal de uitgebreide vorm van initiële beoordeling niet worden toegepast, maar zullen eenvoudiger en snellere vormen van beoordeling worden toegepast.

Voor de beoordeling van eindrapporten werden criteria uitgewerkt. Via dit beoordelingsinstrumentarium is een evaluatie van onderzoeksproducten in gang gezet die onder verschillende gezichtspunten plaatsvindt en waarmee twee evaluatiefuncties worden gediend, te weten: de bepaling van de kwaliteit van de geleverde prestaties, en de bepaling van de maatschappelijke onderwijskundige betekenis van onderzoeksuitkomsten. In het nieuwe beleid, bij onderzoek op de drie onderzoeksdomeinen, zal het instrument van de eindbeoordeling worden voorafgegaan door een formatieve beoordeling van het programma, die om de twee jaar zal plaatsvinden.

Organisatie van de onderzoeksuitvoering

Het doel van het SVO-institutenbeleid was het opbouwen, in stand houden en concentreren van expertise, infrastructuur en menskracht. Dit institutenbeleid zal worden voortgezet. Wel zullen er wijzigingen komen die betrekking hebben op de volumegaranties en de wijze waarop onderdelen van het onderzoekprogramma aan de instituten in uitvoering zullen worden gegeven.

Sedert 1983 heeft SVO zijn bijdrage aan de apparaatskosten van de concentratiepunten geleidelijk afgebouwd: van 4,8 miljoen op jaarbasis in 1982 tot nihil in 1989. De zorg voor de instandhouding van de infrastructuur voor de onderzoeksorganisaties ligt thans en in de komende planperiode bij de instellingen voor wetenschappelijk onderwijs zelf.

De contracten met de vier concentratiepunten (RUG, UTwente, KUN en UvA) lopen per 31 december 1992 af. In de contracten is bepaald dat SVO er ernstig naar streeft de contractueel vastgelegde onderzoekscapaciteit te benutten, voorzover de ingediende projectvoorstellen positief beoordeeld zijn door onafhankelijke beoordelaars.

Voor 1992 bedraagt de contractueel vastgelegde capaciteit f 2,1 miljoen per instituut dat wil zeggen f 8,4 miljoen in totaal. In 1988 was dit totaal ongeveer f 18,3 miljoen (prijspeil 1990).

De gerealiseerde omzet van de 4 instituten daalde van f 19,3 miljoen in 1987 tot f 13,8 miljoen in 1989. Het relatieve aandeel van de 4 instituten in de totale onderzoeksomzet schommelde in deze jaren rond 70 procent.

Het ligt in het voornemen om geleidelijk aan inhoudelijke kaderovereenkomsten in de plaats te stellen van de huidige meerjarencontracten. Daartoe zullen in 1991 gesprekken worden gevoerd met de 4 instituten en met eventuele andere instituten en/of vakgroepen.

Disseminatie en informatievoorziening

Voor het onderwijsblad Didaktief bestaat grote waardering: het kent een uitgebreid verspreidingsgebied en 12.000 abonnees. De eerste studie 'Wat maakt scholen effectief' in de reeks 'Balans van onderwijsonderzoek' heeft veel belangstelling binnen de diverse doelgroepen gekregen.

Sinds 1977 bestaat er bij SVO een centrale voorziening voor documentatie en literatuuronderzoek, waarvan de RAWB in 1983 concludeerde dat SVO over ruime documentatievoorzieningen beschikt die, gelet op het specifieke karakter van de onderwijsresearch, noodzakelijk zijn.

Nieuwe vormen van disseminatie en informatievoorziening zullen worden ontwikkeld, bijvoorbeeld: overkoepelende rapportages, het mogelijk samen met andere starten van cursussen waarin actuele onderzoeksresultaten zijn verwerkt, en het inrichten van transferpunten.

Korte typering onderzoeksbeleid 1990-1993

Programmalijn Basisonderwijs: het onderzoek zal zich concentreren op aspecten van de innovatie, zoals: de mate van deelname van scholen aan het innovatieproces; de vernieuwing van bestaande en de introductie van nieuwe vak- en vormingsgebieden; verbetering van de instructie; versterking van het probleemoplossend vermogen van basisscholen; deskundigheidsbevordering en rendement; kwaliteit van het basisonderwijs.

Programmalijn Speciaal Onderwijs: het onderzoek zal zich richten op evaluatie, ontwikkeling van instrumenten die kunnen worden ingezet bij implementatie en rendementsonderzoek, implementatie en rendement van de diepteprojecten, het invoeringsprogramma, en de groei-beheersingsmaatregelen.

Programmalijn Voortgezet Onderwijs 1e fase: de planning van het onderzoek zal zich vooral bepalen tot de al in gang gezette leerplanontwikkelingsprojecten (van o.a. SLO), het werk van de eindtermencommissies, de opzet van leerlingbegeleiding, en de opzet en verloop van de moduleringsprojecten.

Programmalijn (algemeen) Voortgezet Onderwijs 2e fase: onderzoek m.b.t. verbetering van de opbrengsten in de bovenbouw HAVO/VWO (betere aansluiting vervolgonderwijs, minder voortijdige uitval en een lager percentage zittenblijvers).

Programmalijn Hoger Onderwijs: onderzoek m.b.t. de relatie opleidingsinstelling met de externe omgeving, in- en uitstroom, kwaliteit, onderwijskundige en organisatorische vormgeving van de opleiding, praktische vormgeving (bijv. stagebegeleiding) en vakdidactiek.

Programmalijn Volwasseneducatie: onderzoeksinspanning op het terrein van de invoering Rijksregeling m.b.t. de basiseducatie en hernieuwing van het voortgezet algemeen (vormend) volwassenonderwijs.

Programmalijs aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt: onderzoek m.b.t. de operatie Sectorvorming en Vernieuwing in het Middelbaar beroepsonderwijs (SVM-operatie); primair beroepsgerichte volwasseneneducatie.

Programmalijs onderwijsvoorrangsbeleid: het onderzoek richt zich op de problemen van allochtone leerlingen in en met het onderwijs, en op de evaluatie van het Onderwijsvoorrangsbeleid.

Programmalijs emancipatie: onderzoek m.b.t. verbetering van de studie- en beroepsvoorbereiding van meisjes, de versterking positie van vrouwen in het management van scholen en de consequenties voor het onderwijs van de wet economische zelfstandigheid.

Programmalijs onderwijs en informatietechnologie: onderzoek m.b.t. thema's als ontwikkeling criteria en procedures voor training van docenten op het terrein van software evaluatie, school- en klasse-organisatie bij computergebruik, effect- en ontwikkelingsonderzoek betreffende de inhoud en procedures voor nascholing.

Programmalijs onderwijsverzorging: onderzoek m.b.t. de evaluatie van de (regelgeving van) de WOV, en evaluatie van de werking van samenstellende delen van de onderwijsverzorging en de onderwijsverzorging als geheel.

Programmalijs juridische en bestuurlijke aspecten van het onderwijs: onderzoek op o.a. de probleemgebieden: het karakter van het openbaar en bijzonder onderwijs, decentralisatie, schooltoezicht en inspectie, rechtsbescherming.

Programmalijs economische aspecten in het onderwijs: onderzoek m.b.t. de domeinen bedrijfseconomie van het onderwijs en de micro- en macroeconomie van het onderwijs.

Programmalijs internationaal onderzoek: internationaal vergelijkend onderzoek (computergebruik, leesvaardigheid en wiskunde).

Voor meer gedetailleerde informatie wordt verwezen naar het Onderzoeksmeerjarenprogramma 1991-1994 en het SVO-onderzoeksprogramma 1991 deel I en II.

d. CITO (Instituut voor toetsontwikkeling)

Jaarverslag CITO 1990.

Het werk van het CITO brengt een grote mate van continuïteit met zich mee. Toetsconstructie is in de regel een langdurig proces waarbij mensen en middelen voor een langere periode vastliggen. Bovendien heeft het CITO een groot aantal vaste verplichtingen.

Toch zal ook in 1990 door het CITO op beperkte schaal ruimte gecreëerd worden voor nieuwe activiteiten.

Het instituut meldt dat het zo goed mogelijk in probeert te spelen op de wensen van overheid en onderwijsveld.

Waar mogelijk binnen de kaders van de 'eigen ruimte' trachtte het CITO zijn deskundigheid op het brede terrein van toetsontwikkeling verder te vergroten. Van vitaal belang acht men daarbij de ontwikkelingen in de psychometrie en de informatie-technologie. Het CITO is zich wat meer gaan oriënteren op de mogelijkheden die voor het CITO ontstaan in een verenigd Europa in 1992 en in verband met de gebeurtenissen in Oost-Europa. De gelegde contacten hebben in enkele gevallen geleid tot concrete afspraken. In 1990 was de verhouding tussen de dienstverlening ten behoeve van het onderwijsveld, de ondersteuning van het onderwijsinnovatiebeleid en onderzoek en ontwikkeling als volgt:

Dienstverlening veld (art. 39 lid 1a van de WOV)	48%
Ondersteuning innovatie (art. 39 lid 1b)	35%
Onderzoek en ontwikkeling (art. 39 lid 1c)	17%.

Dienstverlening onderwijsveld

In het verslagjaar 1990 werd onder de naam 'Toets hulp' een geautomatiseerd systeem gepresenteerd waarmee leerkrachten zelf toetsen, proefwerken e.d. samen kunnen stellen. Tegelijkertijd kwamen opgavenbanken beschikbaar voor studievaardigheden, biologie en economie.

Eén van de taken van het CITO is het bevorderen van een (verdere) professionalisering van het beoordelen van leerprestaties op de scholen. Het instituut tracht deze doelstelling niet alleen door middel van het ontwikkelen en beschikbaar stellen van toetsen en andere beoordelingsinstrumenten te verwezenlijken, maar ook door het uitgeven van voorlichtende brochures over het evalueren van leerprestaties. Er verschenen vier brochures over het evalueren van leerprestaties.

In 1990 ontving het CITO acht veldaanvragen. Daarvan werden er twee gehonoreerd en twee voor een deel gehonoreerd.

Het CITO constateert dat het algemene probleem bij veldaanvragen is dat er maar beperkte mogelijkheden zijn om direct aan de aanvragen te voldoen.

De ontwikkeling van evaluatie-instrumenten is een kwestie van jaren arbeid. Daardoor liggen de middelen voor langere tijd vast, waardoor meestal niet op korte termijn ruimte gemaakt kan worden om aan (nieuwe) wensen van het veld tegemoet te komen.

In één van zijn vergaderingen besprak de Bestuursraad de criteria die gebruikt zullen gaan worden om veldaanvragen te beoordelen.

Daarbij werd tevens een eerste aanzet gegeven voor een discussie over de vraag of het instituut het indienen van veldaanvragen actief moet bevorderen of niet. Die discussie zal in 1991 worden afgerond.

Overigens merkt men wel op dat het huidige velddeel al een groot beslag legt op de instituutsmiddelen. Veel van de activiteiten zijn al gestart voordat de WOV van kracht werd om te voorzien in een kennelijke behoefte die in het veld leefde. Gebleken is dat deze activiteiten en diensten ook worden gewaardeerd. Voor nieuwe activiteiten is dan ook op korte termijn weinig ruimte, aldus het CITO.

Ondersteuning onderwijsinnovatiebeleid

In het kader van de ondersteuning van het door de overheid gevoerde innovatiebeleid nam het CITO deel aan het overleg over de uitvoeringsplannen. Daarbij kunnen onder andere activiteiten genoemd worden op het gebied van de zelfevaluatie van scholen, culturele minderheden, zorgverbreding, modulering in het beroepsonderwijs en deelkwalificaties in het voortgezet onderwijs. De overheid hechtte grote waarde aan de ontwikkeling van een leerlingvolgsysteem voor het basis- en speciaal onderwijs.

Speciale aandacht werd in 1990 gegeven aan de ontwikkelingen omtrent de basisvorming. Het CITO organiseerde een eendaagse conferentie. Er werd onder andere aan de hand van door het CITO samengestelde publikaties over vakken of vakkencombinaties in vakgroepen van gedachten gewisseld over de aard en afsluitingsmogelijkheden van de basisvorming.

De afstemming van een deel van de werkzaamheden van het instituut op het innovatiebeleid van de overheid veronderstelt onder meer dat de wensen van de overheid vroegtijdig bekend moeten zijn. Het CITO heeft het ministerie gevraagd zijn wensen tijdig kenbaar te maken.

Onderzoek en ontwikkelingswerk

Al het onderzoek dat het CITO verricht, staat ten dienste van toetsontwikkeling. Er werden verdere activiteiten ontplooid op het gebied van geautomatiseerde toetsservicesystemen. Studies die nodig waren op het gebied van leerstofstructuren ten behoeve van opgavenbanken en intern te gebruiken itembanken werden voortgezet.

Ook op het gebied van de psychometrie, één van de pijlers waarop toetsontwikkeling rust, werden werkzaamheden voortgezet en resultaten geboekt. De belangstelling voor beeldplaattoetsen was zeer groot. Het CITO gaat bezien of en hoe de ontwikkelde produkten nu al in het onderwijs gebruikt kunnen gaan worden.

Bijzondere taken

Het CITO voerde in 1989 een proefpeiling Nederlands uit om te bezien of een periodiek peilingsonderzoek naar het onderwijsniveau in het voortgezet onderwijs mogelijk zou zijn en op welke wijze dat het beste kan gebeuren. In datzelfde jaar werd hierover gerapporteerd en werd een eerste advies opgesteld voor het regelmatig peilen van het onderwijsniveau.

In 1990 startte het CITO in opdracht van het ministerie met een tweede proefpeiling, nu voor het vak aardrijkskunde.

De periodieke peilingen in het basis- en speciaal onderwijs werden voortgezet.

In 1990 werd in het kader van natuur- en milieu-educatie verslag gedaan van de opstelling van een toetsbeschrijvingsmodel. Bovendien werd een begin gemaakt met de produktie van voorbeelden van evaluatie-instrumenten bij lesmateriaal, dat de SLO voor biologie en aardrijkskunde ontwikkelde.

Overige taken

In het kader van de leerplanevaluatie zette het CITO die samenwerking voort met SLO en SVO. De drie instituten hebben daartoe een werkgroep leerplanevaluatie in het leven geroepen.

Examentaken

Het CITO ontwikkelde ten behoeve van de centraal schriftelijke examens in het VO een systeem waardoor het mogelijk wordt de examennormen of -eisen over een aantal opeenvolgende periodes gelijk te houden. Met dat systeem werd op uitgebreide schaal geëxperimenteerd. Eind 1989 werd aan de staatssecretaris van O&W een advies uitgebracht over normhandhaving.

Kwaliteitsbewaking

Kwaliteitsbewaking is een integraal onderdeel van het werk van het CITO; het gebeurt binnen het toetsontwikkelingswerk zelf met behulp van de werkwijzen van de psychometrie en de toetsanalyse.

Ook een beoordeling vooraf van de kwaliteit van nieuwe projectvoorstellen behoort tot de standaardprocedures.

In meer algemene zin heeft het CITO in 1990 acties ondernomen met betrekking tot kwaliteitsbevordering en -bewaking ondernomen (bijv. de beslissing om de verkoopactiviteiten van het instituut onder te brengen bij de afdeling 'Voorlichting en documentatie'). Het budget voor deskundigheidsbevordering van eigen medewerkers werd in 1990 verhoogd: een indirecte bijdrage aan de kwaliteit van het CITO-werk.

Tenslotte is, na uitvoerige bezinning en evaluatie, het grote ontwikkelingsproject 'Toetsservicesystemen' in 1990 beëindigd. Het werd beter geacht om de problematiek die daarin aan de orde was meer modulair aan te pakken, in plaats van in de context van één groot geïntegreerd project.

Projecten:

Eindtoets basisonderwijs

Het project heeft tot doel elk jaar een toetsrevisie beschikbaar te stellen die enerzijds informatie verschaft over individuele leerlingen in verband met de overgang naar het voortgezet onderwijs en anderzijds informatie verschaft ten behoeve van de evaluatie van het onderwijsprogramma van de school. In 1990 namen 4.835 scholen met samen bijna 96.000 leerlingen deel aan de eindtoets basisonderwijs. Ten opzichte van 1989 deden er bijna 200 scholen (4 procent) meer mee. In 1990 maakte 58 procent van het totaal aantal basisscholen gebruik van de toets.

Het project zal in 1991 onder andere de volgende doelstellingen realiseren: uitvoeren tweede fase van de constructie eindtoets 1992 en eerste fase 1993, uitvoeren van werkzaamheden met betrekking tot de afname en scoring van de eindtoets 1991, inschrijven scholen voor deelname aan de eindtoets 1992.

Entreetoets

Dit project heeft tot doel jaarlijks gedurende drie perioden scoringsservice te verzorgen bij een toetsbatterij waarmee onderwijsgeveden kunnen nagaan of en in hoeverre leerlingen aan het begin van het achtste leerjaar of halverwege of eind leerjaar zeven nog tekorten vertonen in de beheersing van belangrijke vaardigheden op het terrein van taal, rekenen en informatieverwerking. De toets is tevens geschikt voor het lager beroepsonderwijs.

In februari en augustus 1990 werden alle basisscholen over de scoringsserviceperiodes geïnformeerd. Voor ongeveer 100.000 leerlingen werd in drie perioden een scoringsrapportage geleverd aan individueel deelnemende en in regionaal verband deelnemende scholen. In 1991 zal dit weer gebeuren. Bovendien zal voorlichting worden gegeven over de inhoud en het gebruik van de toets.

Eerste fase basisonderwijs

Dit project heeft tot doel evaluatie-instrumenten, hulpmiddelen en daarbij behorende implementatiemiddelen te ontwikkelen ter verbetering van het onderwijs aan kinderen van circa 4 tot 8 jaar in het basis- en speciaal onderwijs. Het project ontwikkelt daartoe observatie- en hulpprogramma's met betrekking tot de cognitieve ontwikkeling van 4 tot 6-jarigen. De programma's moeten leerkrachten in staat stellen vroegtijdige achterstanden te diagnosticeren en de remediëren.

Periodieke peiling van het onderwijsniveau (PPON)

Het project heeft tot doel om op basis van gegevens van steekproeven van scholen en leerlingen inzicht te verschaffen in het actuele leer- en vormingsaanbod van de scholen en de onderwijsleerresultaten van leerlingen. Deze – periodiek te herhalen – inhoudelijke beschrijvingen van de stand van zaken moeten een gefundeerde discussie mogelijk maken over de inhoud en het niveau van het onderwijs. De peilingen bestrijken in een periode van ongeveer vijf jaar in principe het gehele curriculum van het basisonderwijs. De opdracht is uitgebreid tot het speciaal onderwijs, te beginnen met de LOM- en MLK-scholen.

Ondersteuning pedagogische academie basisonderwijs (PABO)

Dit project heeft tot doel: een bijdrage leveren aan programma-evaluatie op de PABO, door instrumentontwikkeling voor de toetsing van vakinhoudelijke kennis van studenten, en het vergroten van didactische vaardigheid van studenten op het gebied van de evaluatie in de basisschool.

Er heeft een gebruikersonderzoek plaatsgevonden voor het lespakket 'Evalueren in de klas'. De reacties van docenten zijn overwegend positief. Wat de evaluatie van de vorderingen van studenten betreft wordt voor 1991 voorzien in de uitgave van toetsen – zo mogelijk van een itembank – voor het leerstofgebied onderwijs-evaluatie.

Het pakket 'Evalueren in de klas' zal worden bijgesteld op basis van de resultaten van het evaluatie-onderzoek.

Schoolevaluatie

het ontwikkelen van toetsen en scoringsservice ten behoeve van de evaluatie van het onderwijsprogramma.

Itembanken wereldoriëntatie, taal en rekenen

de ontwikkeling en het onderhoud van itembank(en).

Leerlingvolgsysteem

het ontwikkelen van een samenhangende serie evaluatie-instrumenten voor basis- en speciaal onderwijs waarmee de vorderingen van zowel individuele als groepen leerlingen in meerdere leergebieden gedurende de schoolperiode globaal gevolgd kunnen worden. In eerste instantie richt het project zich op de basisvaardigheden. Zo mogelijk vindt uitbreiding plaats.

Afdeling Beginfase voortgezet onderwijs

Projecten:

Toetshulp: het verder ontwikkelen van en het verrichten van onderzoek naar nieuwe releases van het in 1990 uitgebrachte software pakket, en implementatie ervan; verdere ontwikkeling van de technische mogelijkheden voor opgavenbanken; het ondersteunen van ontwikkelaars van opgavenbanken binnen het CITO.

Evaluatie leergangen moderne vreemde talen: het evalueren van lesmateriaal dat wordt ontwikkeld door een educatieve uitgeverij.

Periodieke peiling onderwijsniveau voortgezet onderwijs: beschrijven van het leer- en vormingsaanbod en het onderwijsniveau in het voortgezet onderwijs.

Plaatsingstoetsen eerste fase VO: toetsontwikkeling in het kader van plaatsingsbeslissingen in en aan het eind van de brugperiode. De toetsen hebben betrekking op Nederlands, Engels en wiskunde.

Afsluiting basisvorming voortgezet onderwijs: activiteiten ten behoeve van de eindtermenontwikkeling en de afsluiting van de basisvorming.

PRINT-evaluatie: onderzoek naar de legitimering en totstandkoming van projectvoorstellen binnen PRINT (Print Invoering Nieuwe Technologieën); verzamelen van kengetallen over projecten voor course-ware ontwikkeling; evaluatie van projecten op het gebied van deskundigheidsbevordering; advisering en voorlichting. Het project zal eind 1992 worden afgerond met een eind-evaluatie.

Afdeling Bovenbouw AVO/VWO

Projecten:

Luistertoetsen/Moderne vreemde talen: vervaardigen van luistertoetsen voor het gebruik in een schoolonderzoek (bijv. Frans, Duits, Engels en Spaans voor VWO, HAVO en D-programma MAVO, LBO).

Opgavenbanken: het voor schoolgebruik produceren van geordende verzamelingen elektronisch opgeslagen toetsvragen. Naast een aantal diskettes omvat het produkt een map met handleiding, een afdruk van alle opgaven en bladen met grafisch materiaal voor handmatige verwerking. De in dit project te ontwikkelen opgavenbanken zijn bestemd voor de hogere leerjaren.

Practicumtoetsen: dit project houdt zich bezig met het produceren van practicumtoetsen voor resultaatbeoordeling van het onderwijs in practicumvaardigheden, met het onderzoek naar de mogelijkheden voor het beoordelen van de zogenaamde onderzoeksvaardigheden, en met het verzorgen van de kennisverspreiding en het geven van voorlichting ten behoeven van de implementatie van practicumtoetsen.

Afdeling Beroepsopleiding

Projecten:

Bovenbouw LBO: het bieden van ondersteuning op het terrein van toetsing en afsluiting met betrekking tot de beroepsgerichte vakken.

Examens MHNO, MDGO, MTO

Informatietechnologie: ontwikkeling van nieuwe toetsvormen met behulp van nieuwe technologieën en het op dit terrein onderhouden van de infrastructuur binnen de afdeling beroepsopleiding.

Gezondheidszorgopleiding: ondersteunen van de afsluitende toetsing voor de opleidingen voor A-, B- en Z-verpleegkundige en ziekenverzorging die ressorteren onder het ministerie van WVC.

Modulering/SVM: bijvoorbeeld uitvoeren van een studie naar het systeem van certificering en diplomering in geflexibiliseerd onderwijs, ondersteunen van deskundigen en commissies bij het ontwikkelen van certificaten en eindtermen, ontwikkeling van item- en/of toetsenbanken.

K-MBO: ondersteuning op het gebied van toetsing en afsluiting.

CITO-service: het verlenen van service aan beroepsgerichte opleidingsinstellingen die bij hun evaluatie-activiteiten begeleid willen worden. De opdrachten zijn hoofdzakelijk afkomstig van leerlingstelsels, opleidingscentra van bijvoorbeeld branche- en bedrijfsorganisaties en afzonderlijke opleidingsinstellingen. Een zwaartepunt ligt jaarlijks in de periode mei/juni wanneer (eind)examen-toetsen worden verwerkt.

Afdeling LBO/AVO/VWO-examens

Projecten:

Cyclische activiteiten ten behoeve van productie examenopgaven en antwoordmodellen; het verzamelen, verwerken en analyseren van examengegevens ten behoeve van de normering en cijferbepaling en voor de toetstechnische bewaking van de kwaliteit van opgaven; het verrichten van aanvullende activiteiten die verbetering beogen van de examenproductie; het rapporteren over examenresultaten aan scholen, onderwijsorganisaties en beleidsinstanties; het geven van adviezen; het verzorgen van voorlichtingsactiviteiten. Daarnaast wordt op verzoek of op eigen initiatief onderzoek gedaan. Dat onderzoek resulteert in een verslag, een advies of aanbevelingen ter verbetering van de inhoud van examens of van de productie- of verwerkingsprocedures.

Afdeling Onderzoek en psychometrische dienstverlening

Projecten:

Optimale itemselectie (ontwikkeling van algoritmen, geïmplementeerd in automatiseerbare procedures ten behoeve van het door gebruikers zelf samenstellen van een of meer toetsen).

Video-project (ontwikkelen van materialen waarmee – op een meer praktijk-relevante wijze dan gebruikelijk is – onderwijskundige kennis van aanstaande leraren kan worden overgedragen en geëvalueerd).

Procesmodellen in item-response theorie (verder ontwikkelen van 2 modellen, het toepassen van statistische toetsingstheorie op deze modellen en het ontwikkelen van algoritmen en computerprogramma's die toelaten dat deze modellen routinematig worden toegepast).

Adaptief toetsen (inzicht in de eigenschappen van bestaande adaptieve toets-systemen; overzicht van de toepassingsmogelijkheden bij verschillende toets-doelen; een probleemanalyse).

Afdeling ETS-zaken

Deze afdeling treedt sinds 1973 op als agent van Educational Testing Service (ETS) in Princeton, New Jersey en verricht activiteiten ten behoeve van een aantal testprogramma's (inschrijving van kandidaten; verwerking en rapportage van de resultaten; organiseren van proefafnames; geven van voorlichting aan kandidaten; promotie-activiteiten voor TOEFL (Test Of English as a Foreign Language) en EUROCERT, het European Certification Program).

Voor meer gedetailleerde informatie wordt verwezen naar het Meerjarenplan 1991-1994 en jaarprogramma 1991.

e. SLO (Instituut voor leerplanontwikkeling)

Jaarverslag SLO 1990.

In 1990 bestond SLO vijftien jaar. Dit jubileum was voor bestuur en medewerkers aanleiding om, nog meer dan anders, terug te zien op de werkwijze en opbrengsten van deze jaren. In het Jaarverslag 1990 wordt daarover gerapporteerd. Het begrip opbrengst wordt door SLO als volgt opgevat: niet alleen de duizenden publikaties, audiovisuele producten en educatieve software maar ook de bijdragen aan de ontwikkeling van het onderwijs in de opvatting van het onderwijsveld zelf. Ook gaat het om adviezen aan de overheid en de veldorganisaties, om menings- en deskundigheidsbevordering in het land en om netwerkvorming die efficiënte informatieuitwisseling – ook in Europees verband – mogelijk maakt.

Deze reflectie vond op verschillende manieren plaats: door de medewerkers zelf en op instituutniveau door onderzoek (bijv. imago-onderzoek door het ITS, zie hiervoor de SLO-publikatie 'Wat vindt men van ons?' en het ITS-rapport over het gebruik van de SLO-publikatie 'Wat krijgen ze op de basisschool?').

Leerplanontwikkeling is gericht op onderwijsvernieuwing, die voor een zeer belangrijk deel afhankelijk is van de bereidheid en mogelijkheden in de onderwijspraktijk zelf. Gesteld wordt dat wie inschat dat die vernieuwingsgezindheid in het onderwijs erg groot is, teleurgesteld zal zijn over de bijdrage van de SLO daaraan. Wie minder hooggespannen verwachtingen heeft van de bereidheid en mogelijkheden van onderwijsgevendenden om in nieuw onderwijs te investeren, onderkent de voortrekkersrol van SLO relatief eerder.

Wat voor SLO in ieder geval duidelijk is, is dat men veel dichter bij de onderwijspraktijk staat en bij de keuzen in het werk veel sterker gericht is op de onderwijspraktijk zelf, dan in de beginperiode van het instituut. Men signaleert twee opvallende veranderingen, namelijk de sterke verbetering van de relatie met educatieve uitgeverijen en de grote groei van het stelsel van netwerken waarbinnen leerplanontwikkeling en onderwijsvernieuwing gedijen. Het vormen van netwerken ziet men als de kern van het beleid op zowel strategisch, tactisch als operationeel niveau. Netwerken worden gebruikt om vorm te geven aan de ondersteunende en dienstverlenende functie van SLO en dit geldt voor het gehele traject van leerplanontwikkeling: van het verkrijgen en

behandelen van aanvragen tot aan het ontwikkelen, verspreiden en evalueren van producten.

Ten behoeve van de kwaliteit van het primaire proces van leerplanontwikkeling werd en wordt voortdurend gewerkt aan verdere professionalisering, zowel door interne uitwisseling van deskundigheden als door het aantrekken van deskundigheid van buiten het instituut.

SLO investeerde eveneens in het genereren van kennis en inzicht in de wensen van de markt. Met deze marktkennis kan onder andere de basis worden gelegd voor een verdere uitbouw van de profilering van het instituut in de richting van de onderwijspraktijk.

SLO legt niet zelf van tevoren vast welke activiteiten het instituut uit zal laten voeren, maar laat de keuze uitdrukkelijk afhangen van signalen van het onderwijsveld en de overheid.

Door de effectieve voorbereiding van de beleidsvorming binnen bestuurlijk commissies, kon de vergaderfrequentie van de gehele bestuursraad enigszins worden beperkt. De kloof tussen het bestuur en het bureau werd nog verder gedicht. Dit leidde tot grotere tevredenheid van beide 'partners' over de bestuurlijke afweging en besluitvorming.

Over het functioneren van de bestuursraad wordt nog opgemerkt dat de leden ervan zich nadrukkelijk en in toenemende mate bewust zijn van hun verantwoordelijkheid. Zo kon het beleid ten aanzien van leerplanontwikkeling uitgroeien tot meer dan de optelsom van meningen van organisaties die in de bestuursraad vertegenwoordigd zijn. De Wet op de onderwijsverzorging en de tijdelijkheid van deze wet gaven aan deze bestuurlijke ontwikkeling een extra stimulans.

Over de verhouding tussen de drie functies van de onderwijsverzorging (artikel 3 WOV) wordt het volgende gezegd.

De SLO ziet de verdeling als een macro-gegeven voor het gehele instituut. De verdeling wordt dus niet naar rato toegepast voor elk van de drie afdelingen: Basisonderwijs, Speciaal Onderwijs en opleidingen (BSO), Algemeen Voortgezet Onderwijs (AVO) en Beroepsonderwijs (BO). Het voornemen bestaat om in 1991 de veldaanvragen met betrekking tot de vierde afdeling, Volwasseneneducatie (VE), eveneens te behandelen volgens het systeem van de WOV.

In het verslagjaar werd met het ministerie overeengekomen dat het door de overheid te programmeren deel enigszins werd beperkt ten gunste van het deel dat ingevuld wordt met veldaanvragen. Veldaanvragen werden waar mogelijk gecombineerd, soms ook met het werk voor de overheid.

Men vindt het opmerkelijk hoe vaak het voorkomt dat in een bepaalde periode zowel O&W als veldorganisaties ontwikkel- of adviesvragen aan de SLO stellen die zich op hetzelfde terrein bevinden. De combinatie van activiteiten vindt overigens altijd in overleg met alle betrokkenen plaats.

De hoeveelheid veldaanvragen overtrof de uitvoeringsmogelijkheden. Naast de formele aanvragen voor leerplanontwikkeling bleek de stijgende lijn in het aantal meer informele ad-hoc vragen zich door te zetten. SLO werkt, indien de overheid daarom vraagt, actief mee aan de ontwikkeling van het onderwijs. In principe gaat het daarbij om vastgesteld beleid. Wanneer het gaat om voorgenomen beleid, beslist de bestuursraad ad-hoc. De planning van de werkzaamheden die daaruit voortkomen levert echter soms problemen op (bijv. de basisvorming). Planningsproblemen ontstonden ook hier en daar door het late tijdstip waarop de overheid soms aangeeft welke taken zij het instituut wil laten uitvoeren. Maar er zijn ook terreinen waar de afstemming op vragen van de overheid soepel verloopt, zo vervolgt SLO (bijv. het moduleren in het beroepsonderwijs).

Het overleg tussen verzorgingsinstellingen over de medewerking aan het

landelijk onderwijsinnovatiebeleid verliep beter dan in voorgaande jaren. Daardoor waren de uitvoeringsplannen sneller klaar en kon betere afstemming plaatsvinden tussen de instellingen. Niettemin zal het SLO-bestuur in overleg met de staatssecretaris trachten de voorwaarden waaronder de uitvoeringsplannen tot stand moeten komen te doen verbeteren.

Onderzoek naar de wensen van de markt is een belangrijke basis voor het uitvoerende werk, zo vindt SLO. Voor dit soort ondersteuning en de coördinatie van uitbesteed onderzoek heeft SLO een eigen stafafdeling. Voorbeelden van dergelijk soort onderzoeken zijn: een gebruikersonderzoek voor het NICL (het Nationaal Informatie Centrum, een aparte afdeling binnen de SLO met een relatief grote zelfstandigheid, die de registratie en informatieverschaffing van en over alle leermiddelen verzorgt) en een onderzoek voor het project 'Mens- en maatschappij-onderwijs 12-16 jarigen', naar de meningen van experts over ontwikkelingen in de samenleving en de gevolgen daarvan voor de kwalificaties van leerlingen. De uitkomst van dit onderzoek was dat de experts veel belang hechtten aan de zogenaamde waardenvorming bij leerlingen. Bij de verdere uitvoering van dit project werd hiermee rekening gehouden.

Ook bredere onderzoeken werden uitgevoerd, zoals een onderzoek naar de behoefte aan ondersteuning in het veld ten aanzien van 'open leren' door volwassenen, of een onderzoek naar ondersteuningsbehoeften in het LBO. In sommige gevallen werd gebruik gemaakt van externe deskundigen, zoals ten behoeve van de bovenbouw HAVO/VWO. Ook evaluatief onderzoek werd gecoördineerd door de stafafdeling ontwikkeling (bijv. t.a.v. de publicatieserie 'Wat krijgen ze op de basisschool', aanbesteed via SLO). SLO in zijn totaliteit was eveneens onderwerp van evaluatie, zoals het onderzoek naar het imago van het instituut bij diverse intermediairen. Er werd een start gemaakt met een review die al deze evaluatiegegevens met elkaar in verband moet brengen. Daarvoor zijn inmiddels ongeveer twintig evaluatierapporten beschikbaar.

Bij de bijzondere en overige taken vermeldt SLO: het NICL, voorlichting en informatie, en de internationale contacten. De beide voorwaarden waaronder het NICL functioneert, werden in het verslagjaar weer verder ingevuld: een uitstekende relatie met de educatieve uitgeverij en een op de gebruiksfunctie toegesneden publikatiereeks.

Ten aanzien van de voorlichting wordt gezegd dat SLO eigenlijk één groot voorlichtingsinstituut is. De bekendmaking van de stand van zaken in de onderwijsontwikkeling is aandachtspunt van nagenoeg alle medewerkers van SLO. De telefonische bereikbaarheid werd onderzocht om aan de hand van de uitkomsten de bediening van cliënten nog verder te kunnen verbeteren.

Daarnaast zijn er allerlei activiteiten die expliciet voorlichting tot doel hebben. De onderwijsvakpers is een belangrijk medium, bijvoorbeeld 'Trends' en 'Van twaalf tot zestien'. SLO neemt actief deel in het totstandkomen van deze bladen die vanuit de gezamenlijke verzorgingsinstellingen informatie verschaffen over de landelijke onderwijsinnovatie. Van de redactie van 'School' krijgt SLO een pagina ter beschikking om actuele produktinformatie te verstrekken.

De internationale naam van SLO bleek opnieuw uit het grote aantal delegaties dat zich kwam oriënteren op de wijze waarop in Nederland de leerplanontwikkeling is georganiseerd en geprofessionaliseerd.

Aparte vermelding krijgt het CIDREE (Consortium of Institutions for Development and Research of Education in Europe), door SVO en SLO gezamenlijk opgericht.

SLO kreeg het verzoek om te helpen bij een nieuwe opzet van het beroepsonderwijs op de Nederlandse Antillen.

Het blijkt volgens SLO moeilijk te zijn om de activiteiten voor derden als extra

financiële bron aan te boren. Er is weliswaar veel vraag, maar de marge tussen opbrengsten en kosten is betrekkelijk klein. Toch blijft SLO streven naar een kleine jaarlijkse stijging.

In het verslagjaar 1990 werd een nieuw reglement veldadviesing vastgesteld, dat met ingang van 1991 in werking treedt. Hiermee kwam een einde aan de periode van onzekerheid over de vraag of, en zo ja in hoeverre, niet alleen de taken en werkwijzen van de veldadviesing zouden veranderen, maar ook de condities waaronder dit zou moeten gebeuren.

SLO heeft de indruk dat de medewerkers van SLO zich sterker bewust worden van de betekenis die de veldadviesorganen voor hun werk kunnen hebben.

Conform het Reglement Veldadviesing hebben de VALO's (Veldadviescommissies voor de Leerplanontwikkeling) zelf verslag gedaan van hun activiteiten en de besteding van de middelen.

De samenwerking met de LPC's, CITO, SVO, de SBD's, WPRO (Werkverband Plaatselijke en Regionale Onderwijsadviesdiensten), LOKV (Landelijk Ondersteuningsinstituut Kunstzinnige Vorming) en het CIBB (Centrum Innovatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven) verliep soepel. Afstemmingsproblemen konden zonder al te veel moeilijkheden worden opgelost.

Het PRINT-project leverde, zowel vanwege de omvang als vanwege de complexiteit, als gezamenlijk project van de verzorgingsinstellingen meer problemen op. In de eerste helft van 1990 heeft de staatssecretaris een onderzoek laten verrichten naar de tussentijdse resultaten van PRINT. Het verschenen rapport van de commissie-Colthof was over het algemeen positief, maar plaatste kritische kanttekeningen bij de stand van zaken en de organisatie van de sector beroepsonderwijs. De commissie adviseerde de stuurgroep het PRINT-project te beperken tot de LPC's, zodat een duidelijk afbakening mogelijk zou worden tussen besturing en uitvoering. De staatssecretaris van O&W heeft dit aan de instellingen zelf overgelaten. Wel werd door hem het beroepsonderwijs buiten de verantwoordelijkheid van de stuurgroep geplaatst.

In het hoofdstuk over de leerplanontwikkeling voor het basisonderwijs, speciaal onderwijs en opleidingen staat vermeld dat het jaarlijks honoreren van veldaanvragen betekent dat SLO betrekkelijk snel kan inspelen op concrete behoeften in het basisonderwijsveld. Aan de andere kant brengt het organisatorisch veel problemen met zich mee. Voor medewerkers is het vaak erg lastig tegelijkertijd het ene project af te ronden en het andere op te starten. De druk op de afdeling BSO is soms te groot om voldoende tegemoet te kunnen komen aan de verwachtingen.

Met het oog op de gewenste flexibele formatie werd, voor zover nieuwe medewerkers aangetrokken moesten worden, zoveel mogelijk gekozen voor een tijdelijk dienstverband. De afdeling werkt op basis van een intern strategisch beleidsplan. Men hanteert het principe dat de innovatiekloof tussen SLO-produkt en de modale onderwijsgevende nog verder moet worden versmald.

In 1990 is een aantal gegevens bekend geworden uit diverse onderzoeken naar het gebruik van SLO-produkten⁹.

Enkele resultaten:

- Naarmate men langer bekend is met het werk van SLO en men er meer ervaring mee heeft, is men enthousiaster over de waarde ervan.
- Naarmate men beter op de hoogte is van de precieze taken en beperkingen van de SLO, heeft men meer waardering voor de produkten. Met andere woorden: wie denkt dat de SLO een soort uitgeverij is van lesmaterialen, heeft weinig op

^{9]} Zie voor uitgebreide informatie het rapport 'Review van leerplanevaluaties, een onderzoek naar de impact van SLO-projecten', maart 1991.

met de SLO. Wie de SLO ziet als leverancier van ideeën voor inhoudelijke vernieuwing en van planningsinstrumenten, heeft veel aan de producten van de SLO.

- Meer dan de helft van alle basisscholen heeft gebruik gemaakt van het materiaal dat SLO ontwikkelde als ondersteuning bij de invoering van de basisschool, vooral bij de ideevorming binnen het team over het schoolwerkplan. De planmatige aanpak binnen de school blijkt erg te zijn bevorderd door de basisschoolpublicaties. Ten aanzien van de verschillende vakgebieden scoort het SLO-materiaal over bevordering van gezond gedrag hoog, onmiddellijk gevolgd door taal. Het materiaal over dansante vorming werd daarentegen niet zo nuttig gevonden. Naarmate het materiaal meer beschouwend van aard is, hebben scholen er minder aan. Wel is dit materiaal erg nuttig voor de schoolbegeleidingsdiensten en de inspectie. Over het algemeen krijgt SLO bij allerlei onderzoeken vaak de aanbeveling mee dat het materiaal concreet en praktijkgericht moet zijn.

In het hoofdstuk over de leerplanontwikkeling voor het algemeen voortgezet onderwijs wordt aangegeven dat in 1990 veel tijd is geïnvesteerd in optimalisering van onder andere de samenwerking met de educatieve uitgeverijen en verzorgingsinstellingen, in het afdelingsbeleid ten aanzien van producten en diensten, en in de aansturing en het beheer van projecten.

De samenwerking met de VALO's (Veldadviescommissies voor de Leerplanontwikkeling) bleek goed uit de verf te komen. Dat gold niet alleen voor het leerplanontwikkeltraject en de producten zelf: ook bij het overleg met veldaanvragers kon SLO goed gebruik maken van de adviezen van de VALO's, die op hun beurt de goede en tijdige informatie waardeerden.

De contacten met de educatieve uitgeverij leidden onder meer tot de afspraak dat SLO, naast exclusieve adviesrelaties met uitgeverij (in 1990 in tenminste acht projecten), ook meer in het algemeen zal adviseren.

Het hoofdstuk over leerplanontwikkeling voor het beroepsonderwijs vermeldt dat de afdeling beroepsonderwijs een aanzienlijke bijdrage leverde aan het streven van SLO om het deel van de activiteiten dat tegen betaling verricht wordt op verzoek van derden, te laten groeien. Meer organisaties dan het vorig jaar verzochten SLO bepaalde activiteiten voor het beroepsonderwijs uit te voeren, al dan niet in aansluiting op reeds lopende activiteiten.

Het op lange-termijn-effect gerichte beleid om bij alle activiteiten te kiezen voor kwaliteit en doel(groep)gerichtheid vindt waardering, zowel bij de overheid, de scholen als het bedrijfsleven. De constructieve samenwerking met educatieve uitgeverij heeft hier volgens SLO stellig toe bijgedragen. Een voorbeeld van een geslaagd totaalproject was de complete vernieuwing van de LBO-afdeling elektrotechniek, in samenwerking met de bedrijfstak, met individuele bedrijven, scholen, overheid en uitgeverij.

De moeizame managementconstructie van PRINT bleef een snelle ontwikkeling van informatietechnologie-aspecten in het onderwijs in de weg staan. Daar kwam ook nog een ingrijpende budgetbeperking bij, zodat dit deel van de leerplanontwikkeling niet naar tevredenheid van SLO kon worden ingevuld. OBIS, het geavanceerde computersysteem waarmee de gehele leerplanontwikkeling voor het beroepsonderwijs (ook buiten SLO) aanzienlijk effectiever kan gebeuren, kwam wel goed van de grond.

De samenwerking van de afdeling beroepsonderwijs met instellingen zoals het CIBB, de LPC's en het CITO werd uitgebouwd. Een heel bijzondere relatie heeft men met de VMTS (Vereniging van Middelbaar Technische Scholen): men stelde gezamenlijk een taakurenmedewerker aan die diverse niet-technische leerplancommissies begeleidt. SLO verleende ook faciliteiten aan de VMTS om een aantal stafdocenten ontwikkelwerk te laten verrichten voor technische leerplancommissies. Dit samenwerkingsverband zal leiden tot gemoduleerde leerplannen voor acht opleidingen en alle algemeen vormende vakken.

Het hoofdstuk over de leerplanontwikkeling voor de volwasseneneducatie vermeldt dat men in dit veld nog volop aan het zoeken is naar vormen en structuren. Analoog daarmee is ook de afdeling volwasseneneducatie binnen SLO nog op zoek naar de beste manier om de talrijke vormen van volwassenenonderwijs in Nederland van dienst te zijn.

Het werk werd gekenmerkt door:

- talrijke intensieve contacten met het veld. Het betrof niet alleen informatieoverdracht vanuit SLO, maar met de vele suggesties en soms niet malse kritiek konden de leerplanontwikkelaars weer hun voordeel doen, waardoor leerplanontwikkeling uiteindelijk een optimale kwaliteit krijgt;
- veel ontwikkelwerk was gericht op produktie van voorbeeld lesmateriaal. Vooral in het kader van modulering in het volwassenenonderwijs blijkt daar veel behoefte aan te zijn;
- steeds meer aandacht wordt gericht op de inrichting van onderwijs als modulairstelsel. Samenhang en flexibiliteit van het onderwijsaanbod zijn daarbij toonaangevend.

In een bijlage wordt een overzicht gegeven van de gehonoreerde veldaanvragen voor 1991.

Op 15 januari 1990 waren er bij SLO 60 aanvragen voor nieuwe activiteiten ingediend. Daarvan werden er door de bestuursraad 48 gehonoreerd. In de loop van het jaar worden op basis van de aanvragen projectplannen ontworpen, waarbij in een aantal gevallen verschillende aanvragen in één project worden gecombineerd. De projecten worden opgenomen in de planning voor 1991.

Volgens de gegevens die op het moment van verschijnen van het Jaarverslag 1990 bekend waren, zal SLO in 1991 ca. 46 procent van zijn activiteiten aan veldaanvragen besteden, terwijl de activiteiten voor de overheid op ca. 36 procent van het budget beslag leggen. De resterende 18 procent besteedt het instituut aan ontwikkelingen op eigen initiatief, zoals de deskundigheidsbevordering van de medewerkers van SLO, marktverkenning en internationale contacten.

Korte typering activiteiten SLO

Basisonderwijs, speciaal onderwijs en opleidingen

Er zijn drie werkkerreinen:

- Blijvende ondersteuning van implementatievoorbereidende activiteiten voor het basisonderwijs (bijv. zorgverbreding, ontwikkeling leerlijn taalonderwijs, modulenontwikkeling en een raamplan textiele werkvormen, kleuters, diepte-projecten), speciaal onderwijs (bijv. sociale redzaamheid, schakelen) en opleidingen (bijv. educatief ontwerpen en kernleerplanontwikkeling op het gebied van muziek).
- Het starten van nieuwe ontwikkelingen op specifieke aspecten of het volgen van nieuwe trends (bijv. projecten meertaligheid, tweestromenschool, beeldende vakken, rekenen en de vrije school, computer en wiskunde, levensbeschouwelijke vorming).
- De coördinatiefunctie op het gebied van leerplanontwikkeling (bijv. het project 'Nazorg/onderhoud', via samenwerkingsrelaties en publicaties/tijdschriften).

Algemeen Voortgezet Onderwijs

Vakprojecten VoI en VoII: daarbij wordt gestreefd naar verankering van het ontwikkelwerk in scholen (door het ontwikkeldwerk samen met deskundigen uit scholen aan te pakken, door ideeën te beproeven in scholen, en door veldadvisering). Ook wordt gestreefd naar een optimale verbinding tussen ontwikkelwerk en macro-produkten (eindexamenprogramma's, leerplanvoorstellen c.q. kernleerplannen) en tussen ontwikkelwerk en micro-ideeën (experimentele lesvoorbeelden), in samenwerking met de LPC's, CITO en nascholingsinstituten.

Beroepsonderwijs

- Moduleringsprojecten: voor het MBO, het VBO, bijstelling raamplan van Oriëntatie en Schakeling en moderne vreemde talen.
- Projecten: bijvoorbeeld grafische techniek, consumptieve techniek en Verkoop en Administratie in het LBO, vakleerplan warenkennis, commercie.
- OBIS (opleidings- en beroepeninformatiesysteem).
- Coördinatie: uitbouw informerende en coördinerende taken van SLO en CIBB.
- Scholing/deskundigheidsbevordering van medewerkers van de afdeling beroepsonderwijs van SLO.

Volwasseneneducatie

Basiseducatie: de ondersteuning zal voor een belangrijk deel gericht zijn op het gebied van het rekenen. Daarnaast zal in het project Engels een handleiding voor de opleiding educatiefwerker worden afgerond. In het ontwikkelingsproject NT-2 zal het accent liggen op het leren maken van leerplannen in de praktijk, en op de ontwikkeling van instrumenten daarvoor. Het project sociale vaardigheden zal worden afgerond met een publicatie met materiaal voor de opleiding van educatiefwerkers in de basiseducatie.

VAVO (Voortgezet Algemeen Volwassenenonderwijs)

- Projecten: bijvoorbeeld het maken van voorbeeld gemoduleerde leerplannen per vak; het maken van modulbeschrijvingen en voorbeelden van gemoduleerde leerpakketten; de ontwikkeling van een samenhangend modulair systeem in samenhang met werkers in de schoolpraktijk en de LPC's.
- Project Modulering Deeltijd-MBO.
- Activiteiten op het terrein van modulering Engels in het deeltijd-MEAO.
- Ondersteuning bij de verdere ontwikkeling van het concept Open Leren.

Stafafdeling Ontwikkeling

Werkzaamheden onder andere op het gebied van beleidsontwikkeling en advisering, marktverkenningen, leerplanevaluatie, deskundigheidsbevordering en kwaliteitszorg; het leveren van een bijdrage aan de vorming van wetenschappelijke kennis over leerplanontwikkeling; de coördinatie van internationale relaties.

Voor meer gedetailleerde informatie wordt verwezen naar het Meerjarenprogramma 1991-1994 en jaarprogramma 1991.

Deel D.

Geraadpleegde documenten

Van de onderstaande bronnen is gebruik gemaakt bij de samenstelling van de delen A, B en C van deze bijlage.

- Het advies van de commissie-Carpay.
- Het eerste en tweede advies en het derde rapport van de Taakgroep evaluatie onderwijsverzorging (TEVON).
- Instellingsbeschikking van de TEVON.
- J. van Gennip, Onderwijsbegeleiding onderzocht: taken, werkwijzen en resultaten, ITS, Nijmegen, 1990.
- J. van Gennip en J. Claessen, Begeleiding onderzocht: speciaal onderwijs, voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs, ITS, Nijmegen, 1990.
- WOV en Uitvoeringsbesluit WOV.
- Rijksbegroting 1991 (TK, 1990-1991, 21 800, hoofdstuk VIII, nr. 2).
- WPRO-enquêtes 1986, 1988 en 1990.

- Gemeentelijk subsidiegedrag voor schoolbegeleidingsdiensten, Rapportage van de inspectie van het onderwijs, Zoetermeer, 1990.
- Innovatiegids 1991/92. Het ondersteuningsaanbod van de LPC, (Vereniging van samenwerkende landelijke pedagogische centra).
- 'Wat vindt men van ons?'. Enkele gegevens uit een onderzoek naar het imago van de SLO, SLO, Enschede, 1990.
- M.D.T. de Jong (red.), H.J.J. Roodhof (red.), J. Bouwmeester, B. Jansen, Review van Leerplanevaluaties, een onderzoek naar de impact van SLO-projecten, SLO, Enschede, maart 1991.
- Aanbesteed en uitgevoerd in 1990. Rapportage van de landelijke instellingen voor onderwijsverzorging over de uitvoeringsplannen 1990.
- ITS-rapport over het gebruik van de SLO-publikatie 'Wat krijgen ze op de basisschool', ITS 1990.

- Jaarprogramma 1992 van de Landelijke SBD voor het Vrije Schoolonderwijs.
- Jaarverslag 1990 van de Landelijk Protestants Christelijke Schoolbegeleidingsdienst Centraal Nederland.
- Jaarverslag 1990 van het ds. G.H. Kerstenonderwijscentrum.
- Jaarverslag 1990 van de Stichting Gereformeerd Schoolonderwijs.
- Jaarverslag 1990 van de Stichting Gereformeerd Pedagogisch Centrum.

- Jaarverslag 1990 APS.
- Meerjarenplan 1991-1994 en jaarprogramma 1991 APS.
- Jaarverslag 1989 KPC.
- Meerjarenplan 1991-1994 en jaarprogramma 1991 KPC.
- Jaarverslag 1989 CPS.
- Meerjarenplan 1992-1994 en jaarprogramma 1991 CPS.

- Meerjarenbeleidsplan 1991-1994 SVO.
- Onderzoeksmeerjarenprogramma 1991-1994 SVO.
- Onderzoeksprogramma 1991 deel I en II SVO.
- Jaarrekening 1990 SVO.
- Jaarverslag 1989 SVO.
- Jaarverslag 1990 CITO.
- Meerjarenplan 1991-1994 en jaarprogramma 1991 CITO.
- CITO-begroting 1991 (blz. 15 notitie CITO, 7 juni 1990).
- Jaarverslag 1990 SLO.
- Meerjarenplan 1991-1994 en jaarprogramma 1991 SLO.
- SLO-begroting 1991.

Rapporten aan de Regering

Eerste raadsperiode:

- 1 Europese Unie*
- 2 Structuur van de Nederlandse economie*
- 3 Energiebeleid
Gebundeld in één publikatie (1974)*
- 4 Milieubeleid (1974)*
- 5 Bevolkingsgroei (1974)*
- 6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)*
- 7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)*
- 8 Buitenlandse invloeden op Nederland:
Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)*
- 9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)*
- 10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)*
- 11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 13 Maken wij er werk van?
Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)*
- 14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)*
- 15 De komende vijftientig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)*
- 16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)*

Tweede raadsperiode:

- 17 Etnische minderheden (1979)*
 - A. Rapport aan de Regering
 - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
- 18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- 19 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel I: Een poging tot uitlokking (1980)*
- 20 Democratie en geweld
Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980*
- 21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)*
- 22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)*
- 23 Onder invloed van Duitsland
Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)*
- 24 Samenhangend mediabeleid (1982)*

Derde raadsperiode:

- 25 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)*
- 26 Waarborgen voor zekerheid
Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
- 27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
- 28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
- 29 Ruimte voor groei; kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
- 30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)
Deel 1: Rapport aan de Regering; Deel 2: Pre-adviezen
- 31 Cultuur zonder grenzen (1987)*
- 32 De financiering van de Europese Gemeenschap; een interimrapport (1987)
- 33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
- 34 Overheid en toekomstonderzoek; een inventarisatie (1988)

* Uitverkocht

Vierde raadsperiode:

- 35 Rechtshandhaving (1988)
- 36 Alloctonenbeleid (1989)
- 37 Van de stad en de rand (1990)
- 38 Een werkend perspectief;
Arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
- 39 Technologie en overheid (1991)

Rapporten aan de Regering en publikaties in de reeks *Voorstudies en achtergronden* zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via de SDU Uitgeverij, Christoffel Plantijnstraat 2, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, tel. 070-3789911.

'Voorstudies en achtergronden'

Eerste raadsperiode:

- V 1 W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)*
- V 2 I.J. Schoonenboom en H.M. In 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)*
- V 3 G.R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)*
- V 4 IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)*
- V 5 'Adviseren aan de overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)*
- V 6 Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977*

Tweede raadsperiode:

- V 7 J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie – Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)*
- V 8 W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews (1978)*
- V 9 R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming – Een vooronderzoek (1979)*
- V10 Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)*
- V11 R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)*
- V12 De quartaire sector – Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid – Verslag van een werkconferentie (1979)*
- V13 W. Driehuis en P.J. van den Noord: Productie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985 Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V14 S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon: Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeiemodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog. Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V15 F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn: Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse industrie (1980)*
- V16 A.B.T.M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V17 A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalf, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V18 J.J. van Duijn, M.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. VerLoren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V19 C.P.A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland Studie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

* Uitverkocht

- V20 M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J.C. van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985
Technische nota's bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V21 J.A.H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (1980)*
- V22 P.Thoenes, R.J. In 't Veld, I.Th.M. Snellen, A. Faludi: Benaderingen van planning
Vier pre-adviezen over beleidsvorming in het openbaar bestuur (1980)*
- V23 Beleid en toekomst
Verslag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel I (1981)*
- V24 L.J. van den Bosch, G. van Enckevort, Ria Jaarsma, D.B.P. Kallen, P.N. Karstanje, K.B. Koster: Educatie en welzijn
(1981)*
- V25 J.C. van Ours, D. Hamersma, G. Hupkes, P.H. Admiraal: Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*
- V26 J.C. van Ours, C. Molenaar, J.A.M. Heijke: De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*
- V27 A.A. van Duijn, W.H.C. Kerkhoff, L.U. de Sitter, Ch.J. De Wolff, F. Sturmans:
Kwaliteit van de arbeid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*
- V28 J.G. Lambooy, P.C.M. Huigsloot en R.E. van de Lustgraaf: Greep op de stad?
Een institutionele visie op stedelijke ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan (1982)*
- V29 J.C. Hess, F. Wielenga: Duitsland in de Nederlandse pers – altijd een probleem?
Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969-1980 (1982)*
- V30 C.W.A.M. van Paridon, E.K. Greup, A. Ketting: De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek
Duitsland (1982)*
- V31 W.A. Smit, G.W.M. Tiemessen, R. Geerts: Ahaus, Lingen en Kalkar; Duitse nucleaire installaties en de gevolgen voor
Nederland (1983)*
- V32 J.H. von Eije: Geldstromen en inkomensverdeling in de verzorgingsstaat (1982)*
- V33 Verslag van de tweede Raadsperiode 1978-1982*
- V34 P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs: Planning als onderneming (1983)*
- V35 H.F. Munneke e.a.: Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid (1983); 2 delen*
- V36 M.C. Brands, H.J.G. Beunders, H.H. Selier: Denkend aan Duitsland; Een essay over moderne Duitse geschiedenis en
enige hoofdstukken over de Nederlands-Duitse betrekkingen in de jaren zeventig (1983)*
- V37 L.G. Gerrichhauzen: Woningcorporaties; Een beleidsanalyse (1983)*
- V38 J. Kassies: Notities over een heroriëntatie van het kunstbeleid (1983)*
- V39 Leo Jansen: Sociocratische tendenties in West-Europa (1983)*

* Uitverkocht

'Voorstudies en achtergronden mediabeleid'

- M 1 J.M. de Meij: Overheid en uitingsvrijheid (1982)*
- M 2 E.H. Hollander: Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa (1982)*
- M 3 L.J. Heinsman/NOS: De kulturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland – Een literatuurstudie (1982)*
- M 4 L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediagebruik bij verruiming van het aanbod (1982)*
- M 5 N. Boerma, J.J. van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink, J. van Putten: De omroep: wet en beleid; een juridisch-politologische evaluatie van de omroepwet (1982)*
- M 6 Intomart b.v.: Etherpiraten in Nederland (1982)*
- M 7 P.J. Kalf/Instituut voor Grafische Techniek TNO: Nieuwe technieken voor productie en distributie van dagbladen en tijdschriften (1982)*
- M 8 J.J. van Cuilenburg, D. McQuail: Media en pluriformiteit; Een beoordeling van de stand van zaken (1982)*
- M 9 K.J. Alsem, M.A. Boorsma, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leeflang, H.H.M. Visser: De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland (1982)*
- M10 W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediabeleid en cultuurbeleid; Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden (1982)*
- M11 A.P. Bolle: Het gebruik van glasvezelkabel in lokale telecommunicatienetten (1982)*
- M12 P. te Nuyt: Structuur en ontwikkeling van vraag en aanbod op de markt voor televisieproducties (1982)*
- M13 P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: Horen, zien en betalen; Een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostiging van de omroep (1982)*
- M14 W.M. de Jong: Informatietechniek in beweging; consequenties en mogelijkheden voor Nederland (1982)*
- M15 J.C. van Ours: Mediaconsumptie; Een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst (1982)*
- M16 J.G. Stappers, A.D. Reijnders, W.A.J. Möller: De werking van massa-media; Een overzicht van inzichten (1983)*
- M17 F.J. Schrijver: De invoering van kabeltelevisie in Nederland (1983)*

* Uitverkocht

Derde raadsperiode:

- V40 G.J. van Driel, C. van Ravenzwaaij, J. Spronk en F.R. Veeneklaas: Grenzen en mogelijkheden van het economisch stelsel in Nederland (1983)*
- V41 Adviesorganen in de politieke besluitvorming. Symposiumverslag onder redactie van A.Th. van Delden en J. Kooiman (1983)*
- V42 E.W. van Luijk, R.J. de Bruijn: Vrijwilligerswerk tussen betaald en huishoudelijk werk; een verkennende studie op basis van een enquête (1984)
- V43 Planning en beleid; verslag van een symposium over de studie Planning als onderneming (1984)
- V44 W.J. van der Weijden, H. van der Wal, H.J. de Graaf, N.A. van Brussel, W.J. ter Keurs: Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw (1984)*
- V45 J.F. Vos, P. de Koning, S. Blom: Onderwijs op de tweesprong; over de inrichting van basisvorming in de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1985)*
- V46 G. Meester, D. Strijker: Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening (1985)
- V47 J. Pelkmans: De interne EG-markt voor industriële producten (1985)
- V48 J.J. Feenstra, K.J.M. Mortelmans: Gedifferentieerde integratie en Gemeenschapsrecht: institutioneel- en materieel-rechtelijke aspecten (1985)
- V49 T.H.A. van der Voort, M. Beishuizen: Massamedia en basisvorming (1986)
- V50 C.A. Adriaansens, H. Priemus: Marges van volkshuisvestingsbeleid (1986)
- V51 E.F.L. Smeets, Th.J.N.N. Buis: Leraren over de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1986)
- V52 J. Moonen: Toepassing van computersystemen in het onderwijs (1986)
- V53 A.L. Heinink (red.), H. Riddersma, J. Braaksma: Basisvorming in het buitenland (1986)*
- V54 Zelfstandige bestuursorganen; verslag van de studiedag op 12 november 1985 (1986)
- V55 Europese integratie in beweging; verslag van een conferentie, gehouden op 16 mei 1986 (1986)
- V56 C. de Klein, J. Collaris: Sociale ziektekostenverzekeringen in Europees perspectief (1987)
- V57 R.M.A. Jansweijer: Private leefvormen, publieke gevolgen; naar een overheidsbeleid met betrekking tot individualisering (1987)
- V58 De ongelijke verdeling van gezondheid; verslag van een conferentie gehouden op 16-17 maart 1987 (1987)
- V59 W.G.M. Salet: Ordening en sturing in het volkshuisvestingsbeleid (1987)
- V60 H.G. Eijgenhuijsen, J. Koelewijn, H. Visser: Investerings en de financiële infrastructuur (1987)
- V61 H. van der Sluijs: Ordening en sturing in de ouderenzorg (1988)
- V62 Verslag van de derde Raadsperiode 1983-1987*

* Uitverkocht

Vierde raadsperiode:

- V63 Milieu en groei; Verslag van een studiedag op 11 februari 1988 (1988)
- V64 De maatschappelijke gevolgen van erfelijkheidsonderzoek; Verslag van een conferentie op 16-17 juni 1988 (1988)
- V65 H.F.L. Garretsen, H. Raat: Gezondheid in de vier grote steden (1989)
- V66 P. de Grauwe e.a.: De Europese Monetaire Integratie: vier visies (1989)
- V67 Th. Roelandt, J. Veenman: Allochtonen van school naar werk (1990)
- V68 W.H. Leeuwenburgh, P. van den Eeden: Onderwijs in de vier grote steden (1990)
- V69 M.W. de Jong, P.A. de Ruijter (red.): Logistiek, infrastructuur en de grote stad (1990)
- V70 C.A. Bartels, E.J.J. Roos: Sociaal-economische vernieuwing in grootstedelijke gebieden (1990)
- V71 W.J. Dercksen (ed.): The Future of Industrial Relations in Europe; Proceedings of a conference in honour of prof. W. Albeda (1990)
- V72 Sociaal-economische gezondheidsverschillen en beleid; Preadviezen (1991)

Voorstudies en achtergronden technologiebeleid:

- T1 W.M. de Jong: Perspectief in innovatie: de chemische industrie nader beschouwd (1991)
- T2 C.L.J. van der Meer, H. Rutten, N.A. Dijkveld Stol/ Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek/ Landbouw Economisch Instituut: Technologie in de landbouw: effecten in het verleden en beleidsoverwegingen voor de toekomst (1991)
- T3 F.H. Mischgofsky/ Grondmechanica Delft: Overheid en innovatiebevordering in de grond-, water- en wegenbouwsector: een verkenning (1991)
- T4 F.M. Roschar (red.), H.L. Jonkers, P. Nijkamp: Meer dan transport alleen: 'veredeling' als overlevingsstrategie (1991)
- T5 B. Dankbaar, Th. van Dijk, L. Soete, B. Verspagen/ Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology: Technologie en wetenschapsbeleid in veranderende economische theorievorming (1991)
- T6 J.M. Roobeek, E. Broesterhuizen: Verschuivingen in het technologiebeleid: een internationale vergelijking vanuit de praktijk (1991)
- T7 H.L. Jonkers, F.M. Roschar: Samenhang in doen en laten; de ontwikkeling van wetenschaps- en technologiebeleid (1991)