

### Ten dienste van de school

#### **Commentaar<sup>1</sup> vanuit onderwijsondersteuning en lerarenopleiding op het advies van de Onderwijsraad over de educatieve infrastructuur in Nederland**

Onder de titel “Ten dienste van de school” heeft de Onderwijsraad een advies uitgebracht over de educatieve infrastructuur in Nederland. Tot die infrastructuur worden gerekend: lerarenopleidingen en hun nascholingsinstituten, onderwijsbegeleidingsdiensten, landelijke pedagogische centra, Cinop, SLO, Cito en “het onderwijsonderzoek”.

De Minister van Onderwijs had de raad verzocht advies te geven over de gehele educatieve infrastructuur; deze structuur zou bovendien moeten aansluiten bij één samenhangende kwalificatiestructuur voor het onderwijs. In zo’n structuur moeten alle beroepen voor het onderwijs worden geplaatst en zou scholing voor alle loopbaanfasen van de onderwijsberoepen moeten worden verzorgd. Daar zo’n structuur nog niet bestaat (de raad moet er zelfs nog over adviseren) wordt er in “Ten dienste van de school” nauwelijks over gesproken. Het advies is in overwegende mate gewijd aan de samenhang in de educatieve infrastructuur.

De raad interpreteert de adviesaanvraag aldus: er zijn problemen in deze samenhang (die worden overigens door de Minister niet genoemd; hij noemt zelfs geen enkel probleem dat met het advies opgelost zou moeten worden) en ons advies is erop gericht daarvoor een oplossing te vinden.

De raad formuleert vervolgens zelf de problemen:

- scholen zijn veel beter dan voorheen in staat de eigen organisatieontwikkeling te regelen (inclusief de kwalificatieontwikkeling van het personeel); zij moeten daarom een grotere invloed hebben op de in te schakelen ondersteunende instellingen;
- er bestaat ongelijkwaardigheid tussen de instellingen die ondersteunende diensten aanbieden; verder bestaat er tussen de al-

gemene ondersteuningsinstellingen (LPC’s, OBD’s) en de nascholingsinstellingen geen productieve relatie; in het bijzonder de lerarenopleidingen hebben zich weinig actief betoond;

- door de al genoemde toegenomen capaciteit van de scholen om de eigen organisatieontwikkeling te regelen en de daarop nog niet adequaat ingestelde infrastructuur beginnen de scholen hinder te ondervinden van de versnippering en verkaveling in deze structuur; vormen van “co-creatie” tussen scholen en instellingen komen hierdoor eveneens onvoldoende van de grond.

De raad komt dan vervolgens tot een drietal vragen dat in zijn advies beantwoord moet worden:

- 1 Hoe kunnen scholen beter in staat worden gesteld om voor hen adequate ondersteunende producten en diensten te verkrijgen en, in het verlengde hiervan, op welke wijze kunnen scholen beter worden gepositioneerd ten aanzien van functies van de educatieve infrastructuur?
- 2 Hoe kunnen de huidige aanbieders van ondersteunende functies in een betere relatie tot elkaar en tot de vragende scholen worden gebracht?
- 3 Welke vormen van overheidsbemoeienis zijn noodzakelijk om de meest effectieve combinatie van vragen vanuit de scholen en aanbiedingen vanuit ondersteunende instanties tot stand te brengen en in stand te houden?

In de beantwoording van deze zelfgestelde vragen laat de raad zich leiden door het principe van vraagsturing. Echter, alle actoren die een rol op de markt spelen dienen wel zeer nadrukkelijk te worden aangesproken op hun eigen mogelijkheden en eigen verantwoordelijkheden via marktcoördinatie door de overheid.

De antwoorden/adviezen op de eerste vraag laten zich als volgt samenvatten:

- scholen moeten meer zeggenschap krijgen over de diensten die zij van de instellingen in de educatieve infrastructuur willen inhuren; de raad realiseert zich echter dat

scholen onderling verschillen in de mate waarin zij in staat zijn hun vragen te sturen (maar daarover verschijnt weer een vervolgadvis);

- ook over de lerarenopleidingen moeten de scholen meer zeggenschap krijgen; coproducties tussen scholen en lerarenopleidingen liggen voor de hand (maar daarop zal de raad weer in een ander advies ingaan).

Op de tweede vraag wordt met het volgende advies gereageerd:

- nascholingsinstituten en de overige onderwijsondersteuningsinstellingen moeten een gelijke uitgangspositie op de markt verkrijgen. Via gezamenlijke activiteiten moet kennisdeling gerealiseerd worden. De geldstromen van LPC en Cinop voor de zogenaamde denktankfunctie moeten daartoe gecombineerd worden met de gelden voor de vernieuwing van de lerarenopleidingen.

De derde en laatste vraag wordt beantwoord met:

- de overheid dient de scholen uit te rusten met voldoende koopkracht en bestedingsvrijheid om de noodzakelijke dienstverlening te kunnen inkopen;
- alle partijen (scholen, lerarenopleidingen en ondersteuningsinstellingen) dienen door de overheid nadrukkelijk op de eigen mogelijkheden en verantwoordelijkheden te worden aangesproken; de overheid is marktcoördinator;
- behalve coördinator is de overheid ook marktpartij: grote projecten en opdrachten worden niet meer automatisch bij LPC of Cinop aanbesteed, maar gaan via tenders de markt op; dat geldt eveneens voor de opdrachten die nu regulier aan Cito en SLO verstrekt worden.

## **Commentaar vanuit de onderwijs- ondersteuning**

*J.H. Slavenburg*

Het leveren van commentaar op alle onderwerpen die door de Onderwijsraad zijn aangesneden zou tot een (te) omvangrijke bijdrage leiden. Ik beperk me daarom tot drie onderwerpen die, in mijn beleving althans, de kern van het advies uitmaken: vraagsturing, gelijkwaardige marktpositie van nascholings- en ondersteuningsinstellingen en de marktcoördinatie door de overheid.

### *Vraagsturing*

Zoals al geconstateerd handelt het advies van de Onderwijsraad nauwelijks over de relatie tussen de educatieve infrastructuur en de “ene samenhangende kwalificatiestructuur van het onderwijs” die door de minister genoemd wordt. Dat is overigens niet vreemd: het is een enigszins curieuze vraag van de minister. De ondersteuningsinstellingen uit de educatieve infrastructuur houden zich formeel niet met kwalificaties bezig en zijn ook niet bevoegd die toe te kennen. Het gaan hen niet in de eerste plaats om leerkrachtloopbanen, maar om kwaliteitsverbetering van het onderwijs, in het bijzonder óók voor de leerlingen uit achterstandssituaties en voor de overige leerlingen met problemen: onderwijsvernieuwingen, schoolorganisatieontwikkeling, advisering over leerlingen met problemen e.d. zijn hun kernactiviteiten en dus niet zo zeer de loopbanen en kwalificering van individuele leerkrachten. Daarmee houden de opleidings- en nascholingsinstituten zich in de eerste plaats bezig. Tegen deze achtergrond is de vraag van de minister nogal vreemd. Als de raad hem consequent beantwoord had - gelet op het door hem omarmde vraagsturingsprincipe - zou hij moeten adviseren ook de ondersteuningsinstellingen de mogelijkheid te bieden om beroepskwalificaties te gaan afgeven. Iets dergelijks ben ik in het advies niet tegengekomen. (De ondersteuningsinstellingen zouden daartoe overigens uitstekend in staat zijn.)

De raad heeft zich hoofdzakelijk beziggehouden met de relaties tussen de verschillende instellingen uit de educatieve infrastructuur. Hij adviseert de initiële opleidingen

aanbodgestuurd te houden, terwijl nascholing en ondersteuning vraaggestuurd moeten worden. Momenteel is de nascholing al volledig vraaggestuurd; de ondersteuning noemt de raad echter aanbodgestuurd omdat het geld daarvoor via de gemeenten, respectievelijk het rijk, aan de ondersteuningsinstellingen wordt toegekend en niet aan de afnemers van hun diensten, i.c. aan de scholen. Feitelijk is de werkwijze van de algemene ondersteuningsinstellingen wel degelijk vraaggestuurd. De raad verdiept zich daarin niet, maar al het marktonderzoek ter zake laat zien dat de afnemers tevreden zijn, het ondersteuningsaanbod ruim voldoende en goed afgestemd op hun behoeften vinden en bovendien is geconstateerd dat in dit aanbod het onderwijsinnovatiebeleid van het rijk ruim verwerkt is; met andere woorden aan de vragen van zowel rijk als afnemers wordt ruimschoots voldaan. (Voor o.a. een overzicht van het marktonderzoek: Slavenburg, 2000). Aan de vragen van de mede-subsidiërende gemeenten wordt voldaan doordat zij subsidiebestedingsvoorwaarden mogen stellen. Kortom, welk probleem moet hier nu eigenlijk opgelost worden? Bij nascholing en ondersteuning is vraagsturing volop aanwezig, waarbij dus ook nog eens rekening gehouden kan worden - althans bij de ondersteuning - met de vragen van rijk en gemeenten. Alleen bij de initiële lerarenopleidingen ontbreekt de vraagsturing. Die opleidingen wil de raad verbeteren, maar daarbij het principe van aanbodsturing ongemoeid laten. Enfin, zo wordt het probleem van de ene soort instelling (de initiële opleidingen) niet echt vraaggestuurd opgelost, terwijl de andere soort instellingen (ondersteuningsinstellingen) die wel vraaggestuurd werken, anders vraaggestuurd moet gaan werken. Gegoochel met woorden, met voor de ondersteuningsinstellingen belangrijke bedrijfsmatige consequenties: zij moeten hun gelden uitsluitend via de afnemers en de gemeenten zien binnen te krijgen: het rijk heeft zichzelf al buitenspel gezet. De invloed van het rijk op het ondersteuningsbeleid en daarmee op zijn eigen onderwijsinnovatiebeleid zal uiteraard verder afnemen, de grotere begeleidingsinstellingen en de LPC's zullen verder groeien, de overige zullen verdwijnen of een kwijnend bestaan gaan leiden, waar-

door mogelijk de educatieve infrastructuur verzwakt zou kunnen worden. De overgangskosten voor een dergelijke benadering zijn door de branchevereniging van de onderwijsbegeleidingsdiensten, EDventure, op zo'n 65 miljoen gulden begroot. En dat alles om de vraagsturing - die volop aanwezig is - financieel anders te laten verlopen: om de subsidiestroom niet meer via de gemeenten maar via de schoolbesturen te laten verlopen.

Op dit punt in mijn betoog is het van belang duidelijk te maken dat ik als directeur van een grote ondersteuningsinstelling het idee van de raad voor de omleiding van het geld voor de vraagsturing onderschrijf: ik voorzie een verdere groei van mijn instelling als deze omleiding plaatsvindt. De onderwijsondersteuningsinstellingen bestaan echter niet om huns zelfwille (i.c. om voort te bestaan, te groeien, winst te maken, etc.), maar om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren ten dienste van de *leerlingen* die dit onderwijs volgen. De centrale vraag bij het beoordelen van het Onderwijsraad-advies is dan ook niet of de omleiding van de vraagsturing op zich zelf goed is (etc.) maar wat de leerlingen daarmee opschieten. Leidt het verleggen van de geldstroom naar de scholen tot betere leerresultaten? Het onderzoek ter zake laat zien dat dit niet verwacht mag worden (bijv. Fullan & Watson, 2000). Dit gevoegd bij het feit dat de invloed van het rijk op zijn eigen onderwijsinnovatiebeleid vermindert en er hoge overgangskosten gemaakt moeten worden, zie ik eigenlijk geen goede reden om de geldstroom voor de (toch al reeds gerealiseerde) vraagsturing om te leiden. En als het dan persé moet gebeuren dan zouden daaraan nadere voorwaarden verbonden moeten worden, die mogelijkterwijls wél tot resultaatverbetering bij de scholen zouden kunnen leiden: alleen aan scholen die voldoende renderen worden de ondersteuningsgelden toegekend (dit zou mijns inziens ook voor de nascholingsgelden moeten gaan gelden). Op deze wijze heeft het verleggen van de geldstromen tenminste nog enige zin. In Australië zijn met deze werkwijze resultaten geboekt. De raad stipt deze mogelijkheid wel aan, maar werkt ze niet uit. Zij komt ongetwijfeld in een volgend advies aan de orde.

Ik wil nog wijzen op een verder compli-

cerende factor bij het verleggen van de geldstroom, respectievelijk het overhevelen van bevoegdheden aan scholen in de Nederlandse situatie: dat gebeurt altijd aan schoolbesturen (en niet aan scholen, waarover de raad steeds spreekt). Het betrekken van deze besturen in de verdere “vraag-professionalisering” is dan ook zeer gewenst. Beter nog ware het de rol van de schoolbesturen meer fundamenteel te doordenken en daarbij te overwegen dat de schoolteams en de schoolleiders een belangrijk sterkere verantwoordelijkheid (richting overheid) zouden moeten krijgen voor de prestaties van hun school; de functie van directeur-bestuurder kan hierbij overwogen worden.

### *Gelijkwaardige marktpositie*

De raad is van mening dat er tussen de nascholingsinstituten van de lerarenopleidingen en de andere ondersteuningsinstellingen een ongelijkwaardige marktpositie is ontstaan die mede te wijten is aan de geringe activiteiten van de lerarenopleidingen in het verleden met betrekking tot de uitvoering en implementatie van het onderwijsinnovatiebeleid. Een tweede oorzaak hiervan is volgens de Onderwijsraad dat nascholingsinstituten niet langer rechtstreeks gesubsidieerd worden. Hier ligt naar mijn mening de kern van het probleem dat de raad probeert op te lossen en waarvoor de omleiding van de geldstroom van de ondersteuning (zoals in de vorige paragraaf aan de orde geweest) feitelijk wordt voorgesteld: het creëren van “marktgelijkheid”. Dat de vraagsturing van de ondersteuningsinstellingen niet goed geregeld zou zijn, wordt als mede-argument gebruikt om deze hang naar “gelijkheid” te verantwoorden.

In het verleden ontvingen de nascholingsinstituten de subsidie voor het opstellen en uitvoeren van nascholingsactiviteiten rechtstreeks van het rijk. Zij gebruikten dat gedeeltelijk voor andere doelen dan nascholing (met name voor het oplossen van personeelsproblemen); bovendien waren de afnemende scholen in het algemeen niet tevreden over de kwaliteit van de nascholing (de Onderwijsinspectie heeft deze zaken in diverse rapporten vastgesteld). Ingrijpen van het rijk in deze werd onvermijdelijk en dat is dan ook gebeurd door het voor nascholing beschikbare

geld ter vrije besteding aan de scholen toe te kennen. Deze potten dat aanvankelijk op (toen er nog een verplichte besteding van een groot deel van dat geld bij de nascholingsinstituten was voorgeschreven), maar gingen het daarna voor een belangrijk deel besteden bij de ondersteuningsinstellingen en niet bij de nascholingsinstituten. Vanaf dat moment is door de laatste geklaagd over een ongelijke marktpositie, en bevoordeling van de onderwijsbegeleidingsinstellingen. Zij vergeten daarbij dat de nascholingsinstituten hun slechte marktpositie aan zichzelf te wijten hadden (er was nu eens echt sprake van marktwerking) én dat zij onderdeel zijn van grote onderwijsinstituten die zelf over zeer veel investeringskapitaal beschikken (zowel in geld als in kennis), een soort kapitaal waarover de ondersteuningsinstellingen zelfs niet bij benadering kunnen beschikken. De Onderwijsraad kiest er in feite voor om instellingen die het - ondanks hun grote mogelijkheden - niet goed gedaan hebben, te versterken in plaats van te concluderen dat de ondersteuningsinstellingen hun taken grotendeels hebben overgenomen en dat dit goed gaat. Toekenning van de bevoegdheid aan deze instellingen om formele kwalificaties toe te kennen aan door hen begeleide leerkrachten ligt meer voor de hand dan het alsnog proberen een aantal niet goed functionerende nascholingsinstituten nieuw leven in te blazen.

Het verbreden van de marktpositie van de nascholingsinstituten moet verder geschieden, zo wil de raad, door kennisdeling met ondersteuningsinstellingen, waartoe het vernieuwingsgeld van de opleidingen en de denktankgelden van de LPC gecombineerd moeten worden. Concurrerende marktpartners moeten dus kennis gaan delen. De raad verwacht dat de kennis van de ondersteuningsinstellingen op deze wijze naar de opleidingen zal gaan stromen. Ten aanzien van de initiële opleidingen lijkt mij dat een goede zaak. Echter, dat zou moeten gebeuren zoals dat in de markt gebeurt: de opleidingen kopen expertise van de LPC en de andere ondersteuningsinstellingen in. Zo gaat het in het primair onderwijs, in het voortgezet onderwijs, in de beroepsonderwijs en de volwasseneducatie, waarom moet dat in het hbo op

een andere wijze? In genoemde sectoren heeft dit inkopen zijn zinvolheid bewezen, het werkt ongetwijfeld ook in het hbo. Moeizame afspraken over kennisdelen en concurrentie, moeilijke organisatorische constructies met onnodige overheadkosten worden alle vermeden door zo'n inkooprelatie. Het voornaamste probleem daarbij is mijns inziens dat nogal wat hbo-instellingen dan moeten kunnen accepteren dat zij de adviezen van de ondersteuningsinstellingen nodig hebben. Maar dat is wellicht alleen maar een generatieprobleem.

### *Marktcoördinatie*

Kern van het advies voor het beter op elkaar afstemmen van de organisatie uit de educatieve infrastructuur is wat de raad noemt de "marktcoördinatie". Dat klinkt mij in de oren als vloeken in de kerk. Een markt hoeft ten principale niet gecoördineerd te worden; de overheid dient alleen uitwassen en concurrentievervalsing tegen te gaan en die taak is in dit land al ruimschoots geregeld. De raad kan het kennelijk niet over zijn kant verkrijgen om consequent te zijn en het echte vraaggestuurde werken op basis van marktprincipes toe te staan. Daardoor ontstaat een halfslachtig advies: wel markt maar door de overheid gecoördineerd. Is hier soms het poldermodel aan het werk?

Voor zover, zoals de raad voorstelt, de coördinatie bestaat uit het voldoende toerusten van de vragende partij met geld en "vraagkracht" bestaat daartegen natuurlijk geen enkel bezwaar. Moeilijker wordt het als de ondersteuningsinstellingen kennis moeten gaan delen met de lerarenopleidingen en hun nascholingsinstituten. Zij worden, zeker ten aanzien van de nascholingsinstituten, eerst als concurrenten in de markt gezet en moeten dan kennis gaan delen, nota bene als subsidievoorwaarde. Wij hebben in het verleden al enige staaltjes van een dergelijke benaderingswijze (denk bijvoorbeeld aan de zogenaamde "educatieve faculteiten") mogen meemaken: veel overheadkosten, weinig kennisdelen. Ik mag nogmaals verwijzen naar de door mij al eerder genoemde inkooprelatie: die is heel veel meer op zijn plaats en past ook veel beter bij marktpartijen.

Het weghalen van denktankgelden bij de

LPC, die helemaal niet bedoeld zijn voor kennisdelen met lerarenopleidingen maar om het innovatiebeleid van de minister in eerste aanleg vorm te geven, is ongeveer het laatste middel waaraan ik zou denken om de kennisdeling met lerarenopleidingen mogelijk te maken. Als deze daarvoor al zelf over te weinig geld zouden beschikken, moet de minister daarvoor maar meer geld beschikbaar stellen. (Hetzelfde geldt overigens als de minister vindt dat zij gezamenlijke projecten zouden moeten uitvoeren: die kosten ook geld).

### *Samenvatting*

#### Vraagsturing

- is bij nascholing reeds gerealiseerd via geldstroomverlegging naar de scholen (in plaats van naar de nascholingsinstituten).
- is bij ondersteuningsinstellingen gerealiseerd via een dienstenpakket dat volledig is gebaseerd op de wensen/behoefte van scholen, rijk en gemeenten (grote tevredenheid bij afnemers).

Omlleiding van de geldstroom voor ondersteuning via de scholen zal niet leiden tot meer vraagsturing maar wel tot:

- nog minder invloed van de overheid op de feitelijke implementatie van het onderwijsinnovatiebeleid;
- frictiekosten van ongeveer 65 miljoen gulden;
- fragmentatie in de educatieve infrastructuur: de LPC, enkele grotere begeleidingsdiensten en enkele particuliere adviesbureaus zullen de markt grotendeels in handen krijgen; kleinere begeleidingsdiensten en de minder actieve nascholingsinstituten zullen het nakijken hebben.

#### Gelijkwaardigheid en marktcoördinatie

- De marktpositie van nascholingsinstituten en ondersteuningsinstellingen is niet ongelijkwaardig: de nascholingsinstituten hebben complete hbo's achter zich, met veel geld en heel veel kennis, dankzij marktwerking hebben zij inderdaad nogal wat inkomsten aan de ondersteuningsinstellingen verloren: dat is een typisch kenmerk van marktwerking.
- De ondersteuningsinstellingen zouden in

het kader van de gelijkwaardigheid de bevoegdheid moeten krijgen kwalificaties toe te kennen.

- Kennisdelen tussen ondersteuningsinstellingen en lerarenopleidingen op basis van subsidievoorwaarden en het onttrekken van middelen aan de denktankfunctie van de LPC is niet gewenst: een normale inkooprelatie is hiervoor immers toereikend.

## Noten

- 1 De beide auteurs, die commentaar leveren op het advies van de Onderwijsraad, zijn door de redactie van *Pedagogische Studiën* uitgenodigd om onafhankelijk van elkaar een reactie te geven. Opname van een discussiebijdrage in het tijdschrift impliceert niet per se dat de redactie het standpunt van de auteur(s) deelt.

## Literatuur

- Fullan, M. & Watson, N. , (2000). *School-based management: reconceptualizing to improve learning outcomes. School effectiveness and School Improvement*, 11, 453 - 474.
- Slavenburg, J.H., (2000). *Educatieve dienstverlening: werkwijzen, effecten en waardering*. Rotterdam: Partners Training en Innovatie.

## Auteur

**J.H. Slavenburg** is bijzonder hoogleraar Onderwijsbegeleiding aan de Rijksuniversiteit Groningen en directeur van het Centrum Educatieve Dienstverlening Rotterdam, Postbus 8639, 3009 AP Rotterdam, e-mail: j.slavenburg@ced.nl

## Commentaar vanuit de lerarenopleiding

G. ten Dam

Op het advies van de Onderwijsraad is lang gewacht. Aanvankelijk zou het advies aan het eind van de winter (februari) verschijnen. Vervolgens luidde de boodschap een tijd lang “wordt elk moment verwacht”. Later werd dat “in ieder geval voor de zomer”. Uiteindelijk verscheen het advies over de educatieve infrastructuur midden in de zomervakantie. Naar het schijnt hebben twee kwesties de gemoederen binnen de raad danig beziggehouden. Allereerst de positionering van de scholen ten aanzien van de lerarenopleiding en de onderwijsverzorging. Ten tweede de ongelijkheid tussen de lerarenopleidingen enerzijds en de LPC anderzijds waar het gaat om de onderwijsondersteuning en nascholing.

De Onderwijsraad heeft als uitgangspunt voor haar advies genomen dat “de school zeggenschap moet hebben over de randvoorwaarden die zijn functioneren bepalen” (p.29). Met “randvoorwaarden” wordt dan voornamelijk bedoeld op de kwaliteit van leraren. Vlak na het verschijnen van het advies kopte de NRC gelijk “Geef scholen invloed op opleidingen” (18 juli jl.). Die invloed moet volgens de Onderwijsraad bestaan uit zowel het mede-uitvoeren van het opleidingsprogramma als het uitvoeren van zeggenschap over de opleidingen.

In de begeleidende studie bij het advies “Educatieve infrastructuur. Onderzoek in opdracht van de onderwijsraad” (Vermeulen & De Wolf, 2001), wordt een uitgebreid overzicht gegeven van de ontwikkelingen met betrekking tot de lerarenopleidingen in de afgelopen decennia. Dominante beleidsthema's rond de lerarenopleidingen zijn schaalgrootte, doelmatigheid, kwaliteit en samenwerking, aldus de studie. Tegen de achtergrond van het snel groeiende lerarentekort hebben de opleidingen gestalte gegeven aan nieuwe routes naar het leraarschap (dual, flexibel, zij-instroom, assessment) en ontwikkelen zij zich van een aanbodgestuurde naar een vraaggestuurde opleiding. De begeleidende studie geeft verschillende signalen af over de wijze waarop de lerarenopleiding zich van hun taak hebben gekweten. Aan de ene kant blijven “kwaliteit en samenwerking hardnekkig”

kige problemen” (p.111); aan de andere kant “is er een sterke samenwerking gegroeid tussen de lerarenopleidingen onderling” (p.102) en wordt in het visitatierapport *Universitaire Lerarenopleidingen* (1997) “een positief onderdeel gegeven” (p.78). Een zelfde ambiguïteit is te vinden in het advies van de Onderwijsraad.

Zoals gezegd, redeneert de Onderwijsraad vanuit het perspectief van scholen. Als scholen meer zeggenschap krijgen over de opleiding van hun belangrijkste actoren, leraren, zal dat de kwaliteit van die opleiding en daarmee van de eigen organisatie ten goede komen, zo luidt de centrale gedachte. Moeten scholen inderdaad meer invloed krijgen op de lerarenopleidingen? De vraag stellen, is hem beantwoorden. Natuurlijk is het opleiden van leraren mede een zaak van de scholen. Waar scholen niet of onvoldoende betrokken zijn bij de opleiding, moet dat snel veranderen. Voor zover ik het veld van lerarenopleiders overzie, bestaat hierover nauwelijks een verschil van mening meer. Wie een andere gedachte is toegedaan, voert een achterhoedegevecht. Maar met de stelling van de Onderwijsraad zijn niet in een klap alle ingewikkelde kwesties van tafel. Voor een belangrijk gedeelte komen ze dan pas. Ik wil dit illustreren aan de hand van de universitaire lerarenopleidingen; voorlopers als het gaat om het realiseren van samenwerkingsrelaties met scholen voor voortgezet onderwijs. Binnen mijn eigen instituut (het Instituut voor de Lerarenopleiding van de Universiteit van Amsterdam) kennen we sinds 1988 het zogeheten Amsterdamse model. We hebben met tien scholen voor voortgezet onderwijs in de regio langlopende contracten afgesloten waarin de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de opleiding is vastgelegd en de begeleiding van het praktijkdeel van de opleiding is geregeld. Schooldocenten op die scholen voeren een deel van het opleidingsprogramma uit. Toen het ILO nog een bestuur kende, waren de opleidingsscholen daarin vertegenwoordigd. Thans zitten de scholen in de adviesraad van het ILO. De ervaringen met dit Amsterdamse model zijn in het algemeen goed. Doordat we langlopende samenwerkingsverbanden hebben, zijn de scholen goed op de hoogte van het opleidingsprogramma

“op het instituut” en van de knelpunten daarin, en zijn ze in staat hun vragen te articuleren. Allemaal zaken waar de Onderwijsraad in haar advies terecht op wijst.

Een van de problemen waar we echter tegenaan lopen, is de spanning tussen het korte termijn belang van individuele scholen versus het gezamenlijke, lange termijn belang van scholen en lerarenopleiding. Vooral in een periode van een fors lerarentekort speelt dit op. Vormde voorheen het aantal lerarenin-opleiding (lio) met een betaalde baan nog een minderheid binnen de opleiding, op dit moment heeft circa zestig procent van de lio's reeds bij aanvang van de opleiding een betaalde baan in het voortgezet onderwijs. Van de overige veertig procent heeft het merendeel een betaalde baan eer de herfstvakantie is aangebroken. De combinatie van leren en werken is in allerlei opzichten winst. Maar het zijn vaak geen kleine banen waar het om gaat. De druk op lio's is groot. Individuele scholen zitten met onvervulde uren, een docent die onverwachts vertrekt, een overspannen leerkracht, een zwangerschapsverlof waar een oplossing voor moet worden getroffen, met de belangen van zittend personeel, enzovoorts. En lio's willen graag werken. Tot het ze boven het hoofd groeit en ze soms gedesilluseerd het onderwijs verlaten. Kort geformuleerd, schuilt het korte belang van individuele scholen in het draaiend houden van de organisatie en het gezamenlijke belang van scholen en de lerarenopleiding op de lange termijn in het kwalitatief goed opleiden van leraren. In de praktijk botst dit nogal eens. Tijd voor studie die zich niet gelijk morgen loont en tijd voor het deelnemen aan conferenties maakt het vermaledijde probleem van de lesuitval - op de korte termijn - alleen maar erger.

De stelling van de Onderwijsraad dat scholen meer zeggenschap over de lerarenopleidingen moeten krijgen, is in feite een gepasseerd station. Het advies voegt in dat opzicht weinig toe aan “Maatwerk voor morgen 2”, de beleidsnota van OCenW uit 1999. De vraag is niet *of* de scholen invloed moeten krijgen op de lerarenopleidingen, maar *hoe* we dat organiseren. En wel op zo'n manier dat niet steeds conjuncturele problemen (lerarentekort, lerarenoverschot) door de achter-

deur binnenkomen. Het is jammer dat noch in het advies noch in de begeleidende studie over de landsgrenzen heen is gekeken. In Engeland is een aantal jaren geleden de stap gemaakt om de lerarenopleidingen naar de scholen te brengen. Laten we ons voordeel doen met de ervaringen die daarmee zijn opgedaan. En in de lijn van de review van de OECD uit 1990 over het onderwijs in Nederland, naar wegen zoeken om bij de verdere vormgeving van de lerarenopleiding niet de behoeften van individuele scholen als uitgangspunt te nemen maar die van groepen scholen.

Ik sluit me van harte aan bij de plannen voor *Schools of Education* die her en der in Nederland worden gesmeed, en wacht met de realisering daarvan maar niet op het aangekondigde vervolgadvis van de Onderwijsraad. De *School of Education* is een institutioneel samenwerkingsverband tussen hogescholen, universiteiten en scholen die de afgestudeerde leraren emplooi moeten gaan bieden. De drie eigenaren zijn samen verantwoordelijk voor de uitvoering en de kwaliteit van de opleidingen. Vergeleken met de huidige opleidingen zijn de *Schools of Education* vraaggericht, doordat de scholen waar de afgestudeerden gaan werken, bepalen voor welke functies wordt opgeleid. Dit kunnen bestaande zijn, zoals docent bovenbouw havo/vwo. Maar ook nieuwe, zoals docent basisvorming, docent vmbo of instructeur praktijkonderwijs. De opleidingen hebben voorts een *duaal* karakter: als regel zijn het betaalde leer-werktrajecten. Niet alleen in een periode van lerarentekort, maar ook in een periode van overvloed. Als scholen deel uitmaken van een *School of Education* ligt het voor de hand dat hun formatieplannen ook opleidingsplaatsen omvatten. De *School of Education* is er uiteraard niet alleen voor initiële opleidingen: ervaren leraren kunnen zich er verder kwalificeren voor gespecialiseerde functies als decaan of ICT-coördinator. Het moet bovendien een centrum worden voor praktijkgericht onderwijskundig en didactisch onderzoek.

Het zou voor de lerarenopleidingen en scholen buitengewoon ondersteunend zijn als de minister de knelpunten voor een dergelijke onderneming, bijvoorbeeld in de bekostigingssystematiek, zou wegnemen.

Vanuit de lerarenopleiding reageer ik tot slot kort op het advies van de Onderwijsraad ten aanzien van de onderwijsondersteuning en de nascholing. In het advies wordt de nascholing, zoals die wordt verzorgd door de lerarenopleidingen, ten onrechte versmald tot de zogeheten postinitiële opleiding. Onzichtbaar blijft zo dat de nascholing in de afgelopen jaren de vorm heeft gekregen van "schoolbrede ondersteuning". Ook over dit deel van de educatieve infrastructuur van Nederland is de Onderwijsraad van mening dat scholen meer zeggenschap moeten krijgen. Hun vragen en behoeften, en niet het "toevallige" aanbod van de instellingen, moeten centraal staan (en dat alles binnen de grenzen van een scholingsbudget van f 1.000 per full-time leerkracht, waar in andere kennisintensieve bedrijfstakken f 4.000 geen uitzondering is). In de probleemschets stelt de raad onomwonden "De lerarenopleidingen zijn weinig actief op terreinen als curriculumvernieuwing, personeelsbeleid en schoolorganisatie. Deze weinig actieve opstelling heeft verschillende oorzaken, zoals het feit dat de lerarenopleidingen te weinig ambitie hebben getoond, het gegeven dat de algemene begeleidingsinstellingen zich sterker hebben ontwikkeld en dat de overheid niet altijd in gelijke mate een stimulerend beleid heeft gevoerd gericht op alle functies binnen de educatieve infrastructuur." (p. 12)

Alleen voor ingewijden is duidelijk wat onder deze twee bouten zinnen schuilt gaat. De financiële situatie van de lerarenopleidingen is slecht, zo lezen we in de begeleidende studie. Alleen de pabo's worden afdoende gefinancierd. De financiële situatie van de tweedegraads lerarenopleidingen (hbo) is desastreuus; de universitaire lerarenopleidingen worden (nog steeds) fors ondersteund door hun colleges van bestuur omdat de financiering door het ministerie niet toereikend is. Voeg hierbij de verstrekking die de Wet op de nascholing en de wet Subsidiëring Landelijke Onderwijsondersteunende Activiteiten (SLOA) uit resp. 1993 en 1999 hebben gehad voor de marktpositie van de LPC en de nascholingsinstellingen van de lerarenopleidingen. Terwijl de LPC de beschikking kregen over omvangrijke innovatie- en denktankgelden (ongeveer 65% van



hun omzet, zie begeleidende studie p.56-63), hebben de lerarenopleidingen de ontwikkeling van hun nascholingsactiviteiten en het opbouwen van een marktpositie geheel uit eigen middelen (= de omzet uit betaalde opdrachten) gefinancierd. Over “zich actief betonen”, gesproken: de SLOA systematiek geeft, zacht uitgedrukt, een forse ongelijkheid tussen instellingen die op dezelfde markt opereren met een vergelijkbaar dienstenpakket. Zowel in de studie als in het advies van de Onderwijsraad wordt in positieve zin aandacht besteed aan de overheveling van de nascholingsgelden naar de scholen. Dat deze ontwikkeling echter verschillende consequenties heeft gehad voor lerarenopleidingen en LPC als gevolg van de SLOA systematiek, komt niet aan de orde. En zo zitten we met een advies van de Onderwijsraad waarin de aanbeveling wordt gedaan een gelijke uitgangspositie te bevorderen tussen de initiële en post-initiële lerarenopleidingen en de algemene ondersteuningsinstellingen (p.29), maar waarin tegelijkertijd de foute wet- en regelgeving in het verleden buiten de discussie blijft en de gevolgen ervan niet adequaat worden geanalyseerd.

## Noten

- 1 De beide auteurs, die commentaar leveren op het advies van de Onderwijsraad, zijn door de redactie van Pedagogische Studiën uitgenodigd om onafhankelijk van elkaar een reactie te geven. Opname van een discussiebijdrage in het tijdschrift impliceert niet per se dat de redactie het standpunt van de auteur(s) deelt.

## Auteur

**G. ten Dam** is hoogleraar Onderwijskunde aan de UvA en rector van het Instituut voor de Lerarenopleiding (ILO), Wibautstraat 4, 1091 GM Amsterdam, e-mail: gtendam@ilo.uva.nl