

## De onderwijsverzorging in de toekomst\*

### Een samenvatting met commentaar op het advies van de WRR

J. H. Slavenburg, School Advies Dienst Rotterdam

Precies één jaar nadat de regering daarom verzocht had, heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) een advies uitgebracht over de toekomst van de onderwijsverzorging. Op 31 december 1994 expireert de Wet op de Onderwijsverzorging (WOV); de regering staat voor de beslissing het parlement voor te stellen de werkingsduur van deze wet, al dan niet gewijzigd, te verlengen of dat juist niet te doen, waardoor de wettelijke regeling van de onderwijsverzorging komt te vervallen. Het WRR-advies zal bij het nemen van deze beslissing een rol spelen.

### Samenvatting van het advies

De tekst van het eigenlijke advies omvat 70 pagina's, verdeeld over zes hoofdstukken:

- de uitgangspunten waarop de raad zich baseert (hoofdstuk 1);
- een beschrijving van de vigerende onderwijsverzorging (hoofdstuk 2), d.w.z.: een overzicht van wat er in de WOV staat, aangevuld met een overzicht van de rijkssubsidies voor de onderwijsverzorging;
- uiteenzettingen over de principes die aan de WOV ten grondslag liggen en over de

mentaire behandeling van het ontwerp van wet, gevolgd door discussie over mogelijke wetsvereenvoudigingen (hoofdstuk 3), waarbij tevens aan de orde komt of een wettelijke regeling van de onderwijsverzorging noodzakelijk is op basis van verplichtingen volgende uit grondwet, internationale verdragen, gewone wetten of algemeen rechtsbeginsel;

- de invloed van de subsidiënten van de onderwijsverzorging (het rijk en de gemeenten) op de aangeboden diensten (hoofdstuk 4);
- een pleidooi voor het bepalen van de kwaliteit van de scholen door middel van het meten van de leerlingprestaties en het publiekelijk mededeling daarvan doen (hoofdstuk 5);
- de vergelijking van twee opties, verlenging van de WOV na 01 01 95 in vereenvoudigde vorm versus het laten expireren van de wet en dus geen wettelijke regeling meer treffen (hoofdstuk 6).

### Uitgangspunten voor het advies

De raad hanteert voor het opstellen van zijn advies een aantal uitgangspunten:

- er is een blijvende behoefte aan een zekere ondersteuning, zij het sterk verschillend per school en schoolsoort;
- consistentie in het onderwijsbeleid is gewenst: meer autonomie voor de school, minder regulering van de input, meer aandacht voor de output en minder centralistische innovatie (van dit laatste is uitgezonderd de wetgeving en eventuele voorbereidende experimenten) in het kader van het streven van de overheid naar een grotere autonomie van de scholen. Dat zijn de hoofdlijnen van het onderwijsbeleid waarmee het beleid voor de onderwijsverzorging consistent moet zijn;
- beter zicht op de output van de scholen is wenselijk om de kwaliteit van de scholen te bevorderen; bovendien gaat daarvan een activerende werking op de onderwijsverzorgingsvraag uit;
- beslissingen dienen zo veel mogelijk door de school zelf genomen te worden;
- facilitering voor onderwijsverzorging dient gehandhaafd te worden, scholen voor primair en secundair onderwijs ontvangen

\* Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. *De Onderwijsverzorging in de toekomst*. Rapporten aan de regering 40, 1991. 's-Gravenhage, SDU; ISBN 90-399-0155-4; NUGI 722.

daarvoor geld pro rata van het aantal leerlingen.

Deze uitgangspunten leiden tot een aantal vragen, zoals:

- dient de rijksoverheid waarborgen te scheppen opdat scholen in hun behoefte aan onderwijsverzorging kunnen voorzien?

En indien deze vraag positief beantwoord wordt:

- dient aanbod- of vraagfinanciering plaats te vinden?
- welke consequenties dienen verbonden te worden aan de overgang van een landelijk naar een terughoudend innovatiebeleid?

De raad spreekt uit dat, gezien dit type vragen, zijn advisering "in de eerste plaats overwegend juridisch en bestuurlijk van aard is" en verder zegt de raad over zijn advies: "gezien het generale en bestuurlijke karakter vormt noch empirische onderzoek noch een evaluatie van de afzonderlijke voorzieningen de kern van het advies". Ook komen *niet* aan de orde "de inhoud van het werk van de instellingen voor onderwijsverzorging en de inhoud van hun product" en verder ook niet "de relatie van de onderwijsverzorging met het onderwijsachterstandsbeleid en de instroom naar het speciaal onderwijs"; de reden daarvoor luidt: "om aan het belang van deze onderwerpen recht te doen zou echter een aparte en uitvoerige studie nodig zijn". (Alle citaten: p. 23)

#### Vereenvoudigingen WOV

Op basis van een analyse van de principes die aan de wet ten grondslag liggen en op basis van een analyse van de parlementaire behandeling ervan, somt de WRR een aantal vereenvoudigingsmogelijkheden op:

- beroepsonderwijs (inclusief landbouwonderwijs) buiten de wet laten vallen, zodat er een nauwe samenwerking tussen scholen voor beroepsonderwijs en bedrijven óók ten aanzien van onderwijsverzorging gestalte kan krijgen (in de lijn van het advies van de commissie Rauwenhoff);
- opheffing van de niet-toegankelijkheid voor de verzorgingsinstellingen van bepaalde schooltypen: bepaalde typen SO-VSO-scholen wel onder de werking van de wet brengen; scholen voor basisonderwijs ook door de Landelijke Pedagogische Centra la-

ten begeleiden en scholen voor voortgezet onderwijs ook door de onderwijsbegeleidingsdiensten, het toelaten van lerarenopleidingen als onderwijsverzorgingsinstututen, de scholen direct toegang geven tot Cito en SLO en in het verlengde hiervan de beperking opheffen dat de SLO uitsluitend model-schoolwerkplannen/onderwijsleerplannen mag ontwikkelen;

- technische wijzigingen worden eveneens voorgesteld (loze bekostigingsartikelen verwijderen, evenals artikelen over erkenning van perifere instellingen, lumpsumfinanciering in plaats van het huidige declaratiestelsel, vereenvoudiging van de regels voor het opstellen en vaststellen van landelijk innovatiebeleid e.d.).

#### Noodzaak WOV

De raad houdt zich vervolgens bezig met de noodzaak van een Wet op de Onderwijsverzorging, waarmee bedoeld wordt een noodzaak voortkomend uit grondwet, internationale verplichtingen, gewone wetten respectievelijk een algemeen rechtsbeginsel. Geconcludeerd wordt dat op basis daarvan een wettelijke regeling van de onderwijsverzorging niet noodzakelijk is respectievelijk beperkt moet blijven tot de landelijk werkende verzorgingsinstellingen. Schoolgerichte verzorging (voor basisonderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs) kan eenvoudig geregeld worden in de bekostigingswetten voor het primair en secundair onderwijs.

#### Invloed van Rijksoverheid en gemeenten

Aan de invloed van de rijksoverheid op de onderwijsverzorging wordt door de raad, verhoudingsgewijs, ruim aandacht besteed. Het landelijke innovatiebeleid bestaat uit drie onderdelen: wijziging van de vigerende onderwijswetten, het gebruikmaken van de Experimentenwet en het zgn. innovatiebeleid in enge zin. Onder dit laatste wordt verstaan: voorzieningen die door de rijksoverheid gestimuleerd worden door daarvoor extra geld aan de schoolbesturen ter beschikking te stellen. Voor dit beleid wordt een drietal instrumenten gehanteerd:

- projectgebonden vernieuwingssubsidies	
BaO, (V)SO, VO:	153 miljoen
- aansturen van de onderwijsverzorging: (OBD en deel LPC)	109 miljoen
- nascholing door lerarenopleidingen:	41 miljoen
Totaal:	303 miljoen

Als het totaalbedrag gedeeld wordt over het aantal leerlingen in BaO, (V)SO en VO komt dit neer op f 115,- per leerling per jaar.

Doordat de Wet op de Onderwijsverzorging een ingewikkelde procedure voorschrijft voor de totstandkoming van de ondersteuning van het landelijke innovatiebeleid, acht de raad de wet dienaangaande te omslachtig; daardoor is de effectiviteit ervan moeilijk te verifiëren. Voorgesteld wordt daarom, in lijn met het beleid gericht op de vergroting van de autonomie van de scholen, de verantwoordelijkheid voor het innovatiebeleid-in-enge-zin bij de scholen te leggen. Hierdoor neemt het bestaansrecht van allerlei ingewikkelde voorschriften voor de totstandkoming van dit beleid af. "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 genoemde vorm aan de scholen worden toegekend" (p. 56).

De invloed van het rijk op Cito, SLO, SVO wordt gehandhaafd, in het idioom van de WRR, door middel van aanbodfinanciering; het rijk vraagt deze instellingen bepaalde activiteiten uit te voeren in het kader van de onderwijsinnovatie, en betaalt daarvoor. Wel erkent de raad de noodzaak tot het vergroten van de toegankelijkheid van deze instellingen voor (groepen van) scholen. De taken van de SLO zouden eventueel ook over de drie Landelijke Pedagogische Centra verdeeld kunnen worden, terwijl de toegankelijkheid van de SLO voor de scholen vergroot zou kunnen worden door middel van bijvoorbeeld een voucher-systeem voor groepen van scholen; de subsidiëring zou daaraan aangepast moeten worden.

De Landelijke Pedagogische Centra behou-

den voor zo'n 30 à 40% hun aanbodfinanciering in verband met hun (ten dele) schooloverstijgende activiteiten in het kader van het innovatiebeleid; voor zover hun activiteiten schoolgericht zijn moeten zij hun inkomsten via de scholen verwerven.

Aan de invloed van de gemeenten op de onderwijsverzorging wordt in het advies veel minder aandacht besteed. De gemeenten dragen f 85 miljoen bij aan de onderwijsbegeleiding; de WOV laat slechts beperkte doelbestemming door de gemeenten zelf van hun bijdragen toe (namelijk voor zover de gemeentelijke bijdrage groter is dan een bedrag gelijk aan de rijksbijdrage). De WRR wil de gemeenten de vrijheid geven om aan hun gehele bijdrage een doelbestemming mee te geven, een door de gemeenten zelf vaak geuite wens. Van veel belang, zo wordt nog gesteld, bij de bepaling van het doel waarvoor de gemeentelijke subsidie gebruikt moet worden is het overleg tussen gemeenten en schoolbesturen in verband met de doorberekingsregel 'openbaar - bijzonder onderwijs'. Ten slotte wordt in het advies over de invloed van de gemeentelijke overheid nog gesteld dat het gemeentelijk onderwijsverzorgingsbeleid voor een groot deel samenhangt met onderwijsachterstanden (onderwijsvoorrangsbeleid, sociale vernieuwing).

#### Output-bepaling scholen

In hoofdstuk 4 over het zichtbaar maken van kwaliteit houdt de raad vervolgens een vurig pleidooi voor kwaliteitsbewaking in het onderwijs: de 'output' van de scholen moet goed zichtbaar gemaakt worden en op basis daarvan kan dan de school vorm geven aan zijn beleid en zijn ondersteuningsvragen formuleren. Het zichtbaar maken van de output vergt meting van de leerlingprestaties en het op basis daarvan genereren van output-indicatoren, gecorrigeerd voor vóór- en buitenschoolse invloeden. De aldus geformuleerde output dient door het bevoegd gezag van de school openbaar gemaakt te worden, bijvoorbeeld in het kader van een verplicht schooljaarverslag. Verder kunnen deze output-gegevens vergeleken worden met bijvoorbeeld de gemiddelde output-gegevens van het gehele onderwijs, etc. Slecht presterende scholen krijgen van de inspectie advies over de wijze waarop de prestaties kunnen worden verbeterd.

Al naar gelang het niveau van de output kunnen scholen hun begeleidingsvragen formuleren. De raad ziet een belangrijke rol weggelegd voor het Cito (toetsontwikkeling etc.), de SLO (de verbetering van prestaties van de scholen levert knelpunten die via leerplanontwikkeling aangepakt kunnen worden), de SVO (onderzoek met betrekking tot correctiefactoren voor vóór- en buitenschoolse invloeden, prioriteit voor onderzoek dat duidelijk maakt waardoor scholen in prestatieniveau verschillen). Op deze wijze komt de (specifieke) onderwijsverzorging van deze landelijke instellingen dicht bij de school te staan.

### WOV niet verlengen

De raad constateert dat de aandacht van de wetgever en de overheid verlegd is van aandacht voor de 'input' van het onderwijs naar de 'output' (in casu schoolprestaties); de kosten van het onderwijs moeten beheerst worden op basis van een systeem van financiering van de omvang (= aantal leerlingen) van de school in plaats van op basis van een systeem van activiteiten. In dat nieuwe kostenbeheersysteem is ruimte ingebouwd voor autonome besteding door de school. Het ligt in de rede dat een dergelijke besturingsfilosofie ook voor de onderwijsbegeleiding gevolgd wordt, omdat het "niet vruchtbaar is de onderwijsverzorging in te richten op grond van concepten met betrekking tot de ontwikkeling van het onderwijs die in hoofdlijnen van het onderwijsbeleid afwijken". De raad meent daarom dat de financiering van de onderwijsverzorging zoals gegeven door schoolbegeleidingsdiensten en LPC direct aan de scholen (in casu het bevoegd gezag daarvan) dient te geschieden, op basis van het leerlingenaantal van de scholen, en dat de bevoegde gezagen zelf dienen te bepalen welke onderwijsverzorging zij bij wie 'onderbrengen' respectievelijk dat zij deze in eigen beheer gaan regelen.

Cito, SLO en SVO blijven overwegend 'aanbod'-gestuurd door het rijk; de LPC blijven voor 30/40% "aanbod"-gestuurd, namelijk voor zover zij in opdracht van de rijksoverheid landelijke taken vervullen en als 'denk-tank' optreden.

Een nadere wettelijke regeling voor deze subsidiërvormen is niet nodig. De WOV kan expireren.

De raad vergelijkt het zojuist geformuleerde advies met nog een andere mogelijkheid, als 'stroomlijning WOV' aangeduid. Daarin blijft de WOV wel voortbestaan, maar wordt dan sterk vereenvoudigd (zoals al eerder aangegeven in de alinea 'vereenvoudiging WOV'). De raad kiest niet voor deze stroomlijning, omdat deze minder goed voldoet aan de uitgangspunten die de raad geformuleerd heeft (zie de alinea 'uitgangspunten'). De raad merkt in dit verband nog op niet de pretentie te hebben de beste beleidskeuze tussen de beide opties 'op wetenschappelijke gronden' te kunnen 'bewijzen' (p. 77).

Ten slotte wordt een aantal overgangsmaatregelen voorgesteld na de definitieve expiratie van de WOV (zoals het in afnemende mate verplicht kopen van schoolbegeleiding bij de verzorgingsinstanties) om de continuïteit van de onderwijsverzorging niet in gevaar te brengen.

## Commentaar op het advies

Mijn commentaar richt zich op de hoofdlijnen uit het advies. De raad heeft een veelheid van onderwerpen aangesneden; die kan ik in dit bestek niet allemaal van commentaar voorzien.

### Geen enkele wetenschappelijke fundering

De Wet op de Onderwijsverzorging expireert; er moet besloten worden of de wet, al dan niet gewijzigd, verlengd zal worden. Een gebruikelijke werkwijze om tot een gefundeerde beslissing daaromtrent te komen, is te evalueren of de wet datgene gerealiseerd heeft waarvoor zij bedoeld is. Op basis van dergelijke evaluatieresultaten kan dan besloten worden tot het al of niet verlengen van de werkingsduur van de wet respectievelijk tot het aanpassen ervan. De WRR heeft niet voor deze werkwijze gekozen, hetgeen mij zeer verbaast. Maar het wordt nog vreemder, want ook de *inhoud van het werk* en de *inhoud van het produkt* van de onderwijsverzorgende instellingen komen niet aan de orde en al evenmin de relatie daarvan met de twee belangrijkste onderwerpen van het onderwijsinnovatiebeleid: het onderwijsachterstandsbeleid en de instroom naar het SO, want daarvoor 'zou een aparte en uitvoerige studie nodig zijn' (p. 23). Dat was kennelijk te veel

werk voor het jaar dat de raad ter beschikking had.

Wat stelt de raad dan eigenlijk wèl aan de orde als de verzorgingsactiviteiten zelf niet aan de orde komen? Scholen dienen volgens de raad beoordeeld te worden op basis van hun output-gegevens. Terecht. *Onderwijsverzorgingsinstellingen worden door de raad helemaal niet op basis van hun output-gegevens beoordeeld. Zeer onterecht en inconsequent.* Voor de beoordeling daarvan kiest de raad een geheel andere werkwijze: er wordt een aantal uitgangspunten opgesteld waaruit een advies wordt afgeleid. Deze uitgangspunten zelf (zie de paragraaf 'uitgangspunten voor het advies') staan niet of nauwelijks ter discussie, althans niet bij de raad.

Opvallend is verder dat in de uitgangspunten de inhoud van het advies al vrijwel volledig is voorgetekend. Uit uitgangspunten als 'grotere autonomie voor de scholen', 'beslissingen zo veel mogelijk door de scholen zelf' en 'facilitering voor de onderwijsverzorging dient gehandhaafd te worden', valt vrij eenvoudig te concluderen dat het verzorgingsgeld rechtstreeks aan de scholen, ter vrije besteding, gegeven dient te worden. Uit het uitgangspunt 'minder centralistische innovatie' kunnen wij meteen concluderen dat het innovatiebeleid door de scholen zelf geregeld dient te worden en dat zij dus het daarvoor beschikbare geld dienen te ontvangen. Het is mij een raadsel waarom de raad, gegeven deze uitgangspunten, een jaar nodig gehad heeft om deze eenvoudige, vrijwel volledig in de uitgangspunten voorgetekende, conclusies te trekken. De gekozen werkwijze (geen evaluatie, maar het trekken van conclusies uit uitgangspunten die niet of nauwelijks ter discussie staan) is een raad die zich siert met de naam *Wetenschappelijke Raad* voor het Regeringsbeleid onwaardig. In de (binnen-)flaptekst van het advies wordt de taak van de raad onder andere beschreven als het verschaffen van *wetenschappelijk* geformuleerde informatie en het ontwikkelen van een *wetenschappelijk* gefundeerd kader ten behoeve van het stellen van prioriteiten (voor het regeringsbeleid). In de adviezen die de raad tot nu toe over onderwijsonderwerpen uitgebracht heeft, is het wetenschappelijk gehalte in het algemeen goed waar te nemen, in het advies over de onderwijsverzorging echter

in het geheel niet. In het advies zelf wordt dit ook toegegeven (bijvoorbeeld op p. 23 en p. 77). Als dit het nieuwe beleid wordt van de raad, onder zijn nieuwe voorzitter, dan vind ik dat een slechte zaak. Voor het geven van bestuurlijk-juridische adviezen is geen wetenschappelijke raad nodig; dat soort adviezen kan door iedere beleidsadviseur worden opgesteld (en dan in aanzienlijk kortere tijd). Gezien taak, traditie en status van de raad zou een dergelijke beleidswijziging niet mogen plaatsvinden. Nu de raad kennelijk wèl deze weg op wil gaan, is de kans groot dat hij zich 'conformeert aan de waan van de dag'.

Als de raad voor de meer wetenschappelijke weg gekozen had dan zou hij, gelet op het terzake verrichte onderzoek, tot andere conclusies gekomen zijn. Als de raad zijn eigen uitgangspunten ter discussie had gesteld op basis van de resultaten van het wetenschappelijk onderzoek terzake, dan zou hij eveneens tot andere conclusies gekomen zijn. Ik zal daarvan twee voorbeelden noemen.

De onderzoeksresultaten met betrekking tot de activiteiten van de schoolbegeleidingsdiensten laten zien dat de vraag van de scholen en het aanbod van de begeleidingsdiensten in het algemeen goed op elkaar zijn afgestemd; dat de begeleidingsdiensten ruime aandacht besteden aan de implementatie van het landelijke innovatiebeleid; dat de scholen tevreden tot zeer tevreden zijn over de aangeboden diensten; en voor zover er effectiviteitsgegevens beschikbaar zijn, dat de begeleide vernieuwingsonderwerpen voldoende door de scholen ingevoerd zijn. Een deel van deze resultaten wordt nota bene in een bijlage bij het advies van de WRR vermeld; er wordt in het advies echter vrijwel niet naar verwezen.

Het tweede voorbeeld betreft het niet ter discussie stellen van de uitgangspunten. Ik neem daarvan als voorbeeld het 'minder centralistisch innovatiebeleid'. Onderzoek naar de inzet van extra faciliteiten door de scholen ten behoeve van speciale doelen (uit het innovatiebeleid) laat nogal eens zien dat het geld daarvoor niet of slechts zijdelings wordt gebruikt. Het belangrijkste voorbeeld daarvan is wel de zgn. formatiecomponent in het kader van het onderwijsvoorrangsbeleid; het geld daarvan wordt veelal gebruikt voor klasseverkleining in plaats van voor effectieve hulp aan leerlingen uit ach-

terstandssituaties (Tesser, Van der Werf, Mulder, Weide, 1989). Een wetenschappelijke analyse had dit type onderzoeksresultaten in relatie met de uitgangspunten van de raad moeten brengen om te beoordelen of die empirisch wel houdbaar zijn. Zo'n analyse is door de raad niet uitgevoerd. Als dat wel was gebeurd, zou gebleken zijn dat een aantal uitgangspunten empirisch niet goed houdbaar is, en zouden dus de conclusies van de raad er geheel anders uit gezien hebben - ik kan niet anders dan concluderen dat het advies door dit gebrek aan wetenschappelijke fundering zeer ernstig aan waarde heeft ingeboet.

### **Einde constructief onderwijsbeleid; terugkeer naar distributief beleid**

Voor een rapport waaraan de wetenschappelijke fundering ontbreekt worden wel zeer verregaande conclusies getrokken met betrekking tot het landelijke onderwijsinnovatiebeleid dat - behoudens wijziging van de onderwijswetgeving - een essentieel, zo niet het meest essentiële, onderdeel van het constructieve onderwijsbeleid vormt. De raad stelt voor het hiervoor beschikbare geld direct aan de scholen door te geven, opdat deze hun eigen innovatiebeleid kunnen voeren. De situatie tot nu toe is dat de rijksoverheid aanvullende (project-) subsidies beschikbaar stelde indien scholen aan bepaalde innovatieve onderwerpen aandacht zouden gaan besteden. Deze innovatieve onderwerpen betreffen zaken als zorgverbreding, computergebruik, samenwerkingsverbanden BaO-SO, onderwijsvoorrrangsbeleid (dat nu overigens bij wet geregeld zal worden), de invoeringsprogramma's BaO enz. Kortom, onderwerpen die maatschappelijk en politiek van groot gewicht gevonden worden. Eveneens onderwerpen waaraan de instellingen uit de onderwijsverzorgingsstructuur, in het bijzonder de onderwijsbegeleidingsdiensten, zeer grote aandacht besteden (zie bijv. de samenvatting die de raad dienaangaande zelf geeft op p. 96 van zijn rapport). Met name de onderwijsbegeleidingsdiensten stelden zich op als instrumenten in het kader van het landelijk innovatiebeleid.

Op basis waarvan meent de raad te kunnen aannemen, als het innovatiegeld (plus het verzorgingsgeld) rechtstreeks aan de scholen gegeven wordt, dat aan de politiek en maat-

schappelijk relevant gevonden innovatieonderwerpen even veel respectievelijk nog enige aandacht besteed zal worden? Ervaringen tot nu toe wijzen veeleer het tegendeel uit; rechtstreeks verstrekte gelden worden door de scholen heel vaak niet ingezet voor het doel waarvoor zij gegeven worden; het meest sprekende voorbeeld daarvan is het al genoemde gebruik van de zgn. formatiecomponent OVB voor klasseverkleining. Een vergelijking met de welzijnssector dringt zich hier op: daarin is een analoge decentralisatiepolitiek gevoerd. Die heeft vooral geleid tot afbraak van de opgebouwde deskundigheid, maar allerminst tot verbetering van de kwaliteit van de welzijnszorg. Het ligt dus helemaal niet voor de hand dat scholen spontaan allerlei arbeidsintensieve respectievelijk ingewikkelde vernieuwingen willen invoeren als daarvoor geen extra (project-)middelen beschikbaar komen en als daarvoor geen gerichte begeleiding gegeven wordt. Bijbehorende nascholing (van Hogescholen e.d.) vind ik in dit verband irrelevant: de rol daarvan in het innovatiebeleid is in Nederland steeds gering geweest. De rijksoverheid geeft, als zij het voorstel van de WRR volgt, de twee belangrijkste instrumenten - naast wetgeving - voor het voeren van een constructief onderwijsbeleid uit handen: het landelijk innovatiebeleid en de onderwijsbegeleiding door de onderwijsbegeleidingsdiensten en de Landelijke Pedagogische Centra. In feite betekent dit de terugkeer naar het distributieve onderwijsbeleid van weleer. Dat wil zeggen: er behoeft, behalve via wetgeving, geen inhoudelijk beleid gevoerd te worden, slechts het beschikbare geld moet verdeeld worden.

Zowel de argeloze lezer als de niet-argeloze lezer vraagt zich af, na kennis te hebben genomen van de aanstaande terugkeer naar een sterk distributief beleid, of de raad er soms van uitgaat dat de onderwijsinnovatie in Nederland afgerond is respectievelijk dat er geen nieuwe innovaties meer te verwachten zijn. Als deze opvatting ten grondslag ligt aan de ideeën van de raad, dan getuigt dat van weinig werkelijkheidszin: zeer veel onderwijsproblemen vragen om blijvende innovatieve inspanningen, omdat hun oplossing eerst op langere termijn realiseerbaar is (bijvoorbeeld de ongelijkheidsproblematiek). Zeer veel in gang gezette innovaties, óók die op basis van wetgeving, zijn nog

onvoldoende geïmplementeerd. Invoering van innovaties vergt nu eenmaal veel tijd. Aan de Wet op het Basisonderwijs is onderwijsinhoudelijk nog maar mondjesmaat vorm gegeven (organisatorisch wél, maar daar gaat het uiteindelijk niet om); de inhoudelijke realisering van de basisvorming zal vele jaren duren enz. enz. Als er sprake moet zijn van een *daadwerkelijke* implementatie is onderwijsinnovatie een permanente aangelegenheid. Een centrale regie hierbij is onvermijdelijk. Als die ontbreekt gaan de scholen – men heeft al genoeg aan het hoofd – over tot de orde van de dag.

Als het advies van de raad om het innovatiebeleid in handen van de scholen te leggen door de regering zou worden overgenomen, zou het aanbeveling verdienen er een eenvoudig *evaluatieonderzoek* aan vast te knopen: hoeveel van de rechtstreeks aan de schoolbesturen toegewezen middelen worden te zijner tijd daadwerkelijk gebruikt voor onderwijsverzorging en onderwijsinnovatie en niet voor verkleining van klassen, de bestuursbureaucratie of modieuze goalsets? Kortom: wat is over enkele jaren terechtgekomen van alle mooie zaken die de raad ons voorspiegelt? En welke consequenties dienen er dan getrokken te worden, ingeval zich de situatie voordoet waarin deze mooie zaken niet gerealiseerd blijken te zijn? De raad kan dan meteen op zijn output (= gerealiseerde zaken) worden afgerekend.

### Output-bepaling

Eén van de meer interessante ideeën die de raad oppert is de verplichte output-bepaling door de scholen, o.a. door meting van de leerlingprestaties; deze output-bepaling geschiedt steeds rekening houdend met de instroomgegevens van de leerlingen (in casu gecorrigeerd voor vóór- en buitenschoolse factoren). Voor de invulling van en de argumentatie voor dit idee heeft de raad advies gevraagd aan een aantal wetenschappers van het ITS. Als hij dat voor zijn overige ideeën en adviezen ook gedaan had, waren die ongetwijfeld eveneens veel beter gefundeerd geweest respectievelijk was een aantal daarvan waarschijnlijk niet eens in het rapport opgenomen. Het zou een vanzelfsprekende zaak dienen te zijn dat scholen hun beleid mede baseren op de leerprestaties die zij weten te realiseren. Daartoe zou een verplichte bepaling van deze prestaties dienen plaats te

vinden; op basis daarvan zou dan o.a. het schoolbeleid bijgestuurd moeten worden. Beide ideeën, die overigens al uit de jaren zestig stammen, zijn bepaald nog niet door het Nederlandse onderwijs geaccepteerd, laat staan gerealiseerd, zeker niet in het primair, vaak ook niet in het secundair onderwijs. Het zal niet alleen zeer veel moeite kosten het Nederlandse onderwijs van het nut van output-bepaling te overtuigen, het zal ook nog heel wat hoofdbrekens kosten om, gegeven deze output, schoolbeleidswijzigingen te kiezen. Deze laatste volgen niet lineair uit het eerste; kennis van effectieve onderwijsmiddelen, effectieve organisatievormen en manieren om deze in te voeren, enz. enz. is daarvoor noodzakelijk. Stimulering en realisering van dit soort ideeën vragen landelijk innovatiebeleid en de inzet van terzake kundige onderwijsbegeleiding (OBD's, LPC), en die koop je niet 'zo maar' ergens op de hoek van de straat; zij kan al evenmin door een extra leerkracht die dit er even 'bij' doet gerealiseerd worden.

Opvallend in het hoofdstuk van de raad dat over de output-bepaling handelt (en over de verplichte publikatie van de output door de school) is dat de mogelijke strijdigheid met het grondwettelijk beginsel van de vrijheid-van-onderwijs onbesproken blijft. Is dat dan geen bestuurlijk-juridisch onderwerp?

### WOV is complex

Het tweede positieve punt van het advies betreft de vele opmerkingen van de raad over de nodeloze complexiteit van de Wet op de Onderwijsverzorging. Ik kan volkomen instemmen met hetgeen de raad daarover opmerkt: vele schotten, ingewikkelde financieringsvoorschriften enz. maken de WOV tot een in de praktijk lastig uit te voeren wet. Alle verzorgingsinstellingen delen ongetwijfeld de mening van de raad met betrekking tot deze (nodeloze) complexiteit. Bijstelling van de wet is daarom gewenst: ook met het expireren ervan zou ik – juist vanwege deze complexiteit – kunnen leven, indien het landelijk innovatiebeleid met de bijbehorende onderwijsbegeleiding, die er de facto voor zorgt dat dat beleid gerealiseerd wordt, goed-en-eenvoudig-geregeld maar gehandhaafd wordt.

Zoals uit mijn commentaar tot nu toe duidelijk is, ben ik er geen voorstander van het inno-

vatiebeleid en de onderwijsverzorging gericht op de invoering daarvan in handen van de scholen te leggen, autonoom of niet, werkend met output-bepaling of niet. Mijn verwachting is dat er dan van maatschappelijk/politiek belangrijk geachte innovaties weinig meer terecht zal komen. Nadere regelgeving met betrekking tot het landelijk innovatiebeleid en de onderwijsbegeleiding blijft daarom gewenst, echter in veel eenvoudiger vorm dan nu in de VOV is neergelegd.

Het weghalen van de schotten met betrekking tot de schoolsoorten die door de onderscheiden verzorgingsinstellingen begeleid mogen worden - zoals de raad voorstelt - is zeker zinvol; dan moet echter wel voor gelijke beginsituaties voor deze instellingen gezorgd worden. De LPC krijgen naar het idee van de raad in elk geval een subsidie van 30/40% terwijl de OBD's zonder zo'n basisbedrag met de LPC zouden moeten concurreren, en ook nog met de HBO-instellingen (waarvoor de infrastructuur vrijwel volledig gesubsidieerd wordt); de infrastructuur van waaruit opdrachten van de scholen verworven kunnen worden, is bij deze twee typen instellingen dus aanwezig, maar bij de OBD's niet. Dat lijken mij bepaald geen gelijke concurrentieverhoudingen. De raad schept met zijn voorstel, door aan de LPC een 30/40% en aan de OBD's 0% basismiddelen te geven, ongelijke concurrentieverhoudingen.

### Leermiddelenontwikkeling

Ik wil nog graag enkele opmerkingen kwijt betreffende de leermiddelenontwikkeling. De leermiddelenontwikkeling in Nederland vindt grotendeels plaats door de educatieve uitgeverij; voor bepaalde groepen leerlingen (in het SO, migrantenleerlingen e.d.) worden door diverse instituten uit de onderwijsverzorgingsstructuur en door (semi-)universitaire instituten leermiddelen ontwikkeld, omdat ontwikkeling daarvan commercieel voor uitgeverij niet aantrekkelijk is. Het zou zeer voor de hand liggend om de taak van leermiddelenontwikkeling onder te brengen bij de SLO en van de 'L' van leerplan een 'L' van leermiddelen te maken. De leermiddelenontwikkeling door educatieve uitgeverij is een moeizame zaak, waaraan hoofdzakelijk vrije tijd besteed wordt door auteurs die hopen dat de royalties later voldoende zullen zijn om de door hen geleverde

inspanning te vergoeden. Deze bepaald non-professionele werkwijze zorgt ervoor dat er weliswaar nieuwe leermiddelen op de markt verschijnen maar dat bestaande leermiddelen niet of nauwelijks verbeterd worden, in die zin, dat zij geëvalueerd worden, en op basis daarvan herzien, weer geëvalueerd etc. In casu: dat een ontwikkelings- en evaluatieprocedure ontstaat die tot leermiddelen leidt die *daadwerkelijk* leerprestatieverbetering mogelijk maken. Een dergelijke werkwijze ontbreekt in de Nederlandse onderwijsprovincie. Deze naar mijn mening hoogst ongewenste situatie wordt in het rapport niet eens ter sprake gebracht. Integendeel, gesteld wordt dat "vermeden moet worden dat concurrentievervalsing met behulp van overheidssubsidies gaat optreden" (p. 58). Goed ontwikkelde en geëvalueerde leermiddelen lijken mij desondanks dringend gewenst; concurrentievervalsing kan voorkomen worden door met de Groep van Educatieve Uitgevers (GEU) duidelijke afspraken te maken over de in elk geval door hen te verzorgen uitgave en distributie van door de SLO te ontwikkelen leermiddelen. Zoals overigens in het verleden al herhaaldelijk gebeurd is: uitgeverij en verzorgingsinstellingen (óók de SLO) blijken daarover met elkaar goed werkbare afspraken te kunnen maken.

Het voorstel om de leermiddelenontwikkeling bij de SLO te centraliseren betekent enerzijds voor deze instelling dat men de daartoe vereiste deskundigheid zal moeten aantrekken, anderzijds dat met (semi-)universitaire onderzoeksinstituten samengewerkt zal moeten worden ten behoeve van het broodnodige onderzoek voor, en de minstens zo noodzakelijke (summatieve) evaluatie van de te ontwikkelen leermiddelen. Fundamenteel onderzoek en de toepassing daarvan kunnen zo in een voor de onderwijspraktijk zinvolle symbiose gebracht worden.

### LPC: onduidelijke resttaak

Over het Cito en de SLO kunnen wij betrekkelijk kort zijn: de WRR stelt geen belangrijke wijzigingen met betrekking tot deze instanties voor, wel wat taakverzwaring voor het Cito en iets meer vraagstukverzwaring voor de SLO.

De LPC krijgen voor 60 tot 70% van hun financiering te maken met scholen die hun om begeleiding (kunnen) vragen. Hiervoor geldt



hetgeen ik al heb gezegd over het innovatiebeleid en de bijbehorende onderwijsverzorging. Voor de overige 30 tot 40% worden de LPC 'aanbodgestuurd' door rijksoverheid vanwege hun werkzaamheden met schooloverstijgende betekenis ('denktankfunctie en de landelijk bijdrage aan innovatie, ontwikkeling en kwaliteit' p. 59). Ik kan dit heel moeilijk combineren met het feit dat het rijk - behalve via wetgeving - geen innovatiebeleid meer voert (het geld daarvoor gaat immers naar de scholen). Welke bijdragen kunnen de LPC in dit kader dan nog leveren? En waarover moeten zij dan nadenken? Of vindt de WRR dat er eigenlijk toch een landelijk innovatiebeleid gevoerd moet worden? Dit alles blijft zeer onduidelijk; kennelijk is hier sprake van een compromis-bij-voorbaat omdat de landelijke onderwijsorganisaties ongetwijfeld (en met gunstig gevolg) bezwaren zullen maken tegen het geheel vraaggestuurd maken van de LPC.

Een ander punt dat de raad tussen neus en lippen door noemt is de verdeling van de SLO-werkzaamheden over de LPC (p. 58). Dat kan natuurlijk, maar deze werkzaamheden kunnen bijvoorbeeld ook aan het Cito opgedragen worden; eveneens kunnen de LPC-taken, voor zover door het rijk gesubsidieerd, door de SLO worden uitgevoerd. De raad noemt niet één reden waarom de SLO-taken juist over de LPC verdeeld zouden moeten worden. Een losse flodder dus, die vooral aangeeft dat de SLO niet al te serieus genomen zou moeten worden. Als aan de SLO de taak van leermiddelenontwikkeling zou worden toegekend (in de zin zoals ik bedoeld heb in de paragraaf over 'leermiddelen') zou dit probleem verholpen worden, omdat de SLO zich dan, net als het Cito, zou kunnen profileren met producten die voor iedereen herkenbaar zijn en waarmee de scholen hun voordeel kunnen doen (onderwijs wordt gegeven met behulp van leermiddelen en niet met behulp van de leerplannen en de schoolwerkplannen die de SLO wél mag gaan ontwikkelen van de raad; dat soort plannen heeft meestal slechts een legitimeringsfunctie).

Een taak die de LPC (respectievelijk de verzorgingsinstellingen in het algemeen) in elk geval ontnomen schijnt te moeten worden is die van de verzorging van het beroepsonderwijs. De raad verwijst daarvoor naar het advies van de commissie Rauwenhoff (1990). Daarin

wordt het zgn. dualiseren voorgesteld: onderwijs en bedrijfsleven regelen gezamenlijk het beroepsonderwijs, waarbij het bedrijfsleven ook flink meebetaalt. Een schone gedachte, maar de bereidheid van het bedrijfsleven om mee te betalen is tot nu toe niet erg groot gebleken; het 'dualiseren' heeft daardoor weinig kans van slagen. Op basis daarvan kan het beroepsonderwijs dan ook niet van de reguliere onderwijsverzorging uitgesloten worden.

## SVO

Ondanks een betrekkelijk complexe verdeelsleutel van de onderzoeksgelden, zoals vastgesteld in de WOV, slaagt SVO er nog in subsidies te verstrekken voor meer fundamenteel onderwijskundig onderzoek en meer toegepast onderzoek en dat met een zeer laag budget, dat nog slechts zo'n 0,1% (was 0,2%) van de onderwijsbegroting bedraagt. De WRR suggereert min of meer (p. 57) het onderzoek van meer fundamentele aard voortaan via NWO (Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek) te laten lopen, de tot nu toe vruchtbaar gebleken symbiose tussen meer fundamenteel en meer toegepast onderzoek en passant overboord zettend. Dit vanzelfsprekend zonder enige argumentatie. Het zou een wetenschappelijke raad gesierd hebben om niet alleen meer oog te hebben voor de relatie tussen meer fundamenteel en meer toegepast onderzoek, maar ook om hier een pleidooi te houden meer overheidsgeld aan onderwijsonderzoek te gan besteden; de 0,1% van nu is in elk opzicht te gering. Anderzijds, als deze wetenschappelijke raad zelf al geen gebruik meer maakt van onderzoeksgegevens, is het begrijpelijk dat een dergelijk pleidooi achterwege blijft.

## Gemeentelijke subsidies

De OBD's worden momenteel voor ongeveer 85 miljoen gulden medegefinancierd door de gemeenten (de rijkssubsidie bedraagt 82 miljoen). Deze subsidiëring is via de WOV aan allerlei voorwaarden gebonden, waardoor de gemeenten slechts aan een deel van hun bijdrage een doel ('oormerking') kunnen meegeven. De WRR gaat ervan uit dat bij expiratie van de WOV de restrictieve bepalingen voor subsidiëring komen te vervallen en de gemeenten via projectsubsidies hun gehele bijdrage kunnen

oormerken, waarbij overleg tussen gemeentelijke overheid en de diverse schoolbesturen van groot belang is. Op zich is dit een verbetering voor de gemeenten. Er ligt echter een belangrijke assumptie aan dit idee ten grondslag: dat gemeenten bereid blijven om onderwijsbegeleidingsdiensten te subsidiëren na expiratie van de WOV. Er bestaat echter de gerede mogelijkheid dat zij het wegvallen van deze wet juist zullen aangrijpen om hun financiële problemen (die zijn er nu eenmaal bij veel gemeenten) op te lossen. De raad gaat nergens op deze mogelijkheid in, maar deelt eenvoudigweg mee dat het 'is te verwachten dat de gemeentelijke bijdragen worden gecontinueerd na expiratie van de WOV', omdat 'de invloed van de gemeenten op de aanwending van de gelden wordt vergroot' (p. 8). Zoals kennelijk gebruikelijk bij deze raad worden er geen empirische gegevens aangedragen om deze verwachting te onderbouwen. Wij hebben de afgelopen jaren aan de dalende omvang van de subsidies van de gemeenten een afnemende bereidheid waar kunnen nemen de onderwijsbegeleiding te subsidiëren; binnen deze tendens is expiratie van de WOV een extra mogelijkheid om op de onderwijsbegeleiding te bezuinigen. Ook om deze reden ware het veel wijzer geweest van de raad om de inhouden en werkwijzen van de verzorgingsinstellingen wél ter sprake te brengen en wél te evalueren: de subsidiërende gemeenten zouden dan een onafhankelijke mening gekregen hebben over de zinvolheid van hun subsidies: een veel betere basis voor hun besluitvorming over voortzetting daarvan dan de nu geformuleerde 'bestuurlijk-juridische' adviezen.

### Conclusie

Het WRR-advies voor de onderwijsverzorging is, op één uitzondering na, een wetenschappelijk niet-gefundeerd advies. Voor de scholen adviseert de raad, met kracht van overtuiging, een beleid gebaseerd op output-gegevens. Met betrekking tot de verzorgingsinstellingen laat de raad deze gegevens geheel achterwege. Voor de beoordeling van deze instellingen worden 'uitgangspunten' gekozen waarin de uiteindelijke inhoud van het advies al geheel is voorgetekend en die zelf niet of nauwelijks ter discussie gesteld worden. Gebrek aan wetenschappelijke fundering, inconsistente en

cirkelredeneringen zijn onbegrijpelijk en onacceptabel voor een raad met een wetenschappelijke status.

Terecht wordt door de WRR geconcludeerd dat de WOV te ingewikkeld is, maar ten onrechte dat innovatie- en verzorgingsgelden direct aan de scholen beschikbaar gesteld moeten worden. Hiermee worden de rijksoverheid de twee belangrijkste instrumenten voor het voeren van een landelijk innovatiebeleid uit handen geslagen, waardoor er van politiek-maatschappelijk van belang geachte onderwijsinnovaties weinig meer terecht zal komen. Het enige, voldoende gefundeerde advies van de raad heeft betrekking op de verplichte outputbepaling door de scholen en op de publikatie van deze output; helaas is dit echter niet doordacht met betrekking tot het beginsel van 'vrijheid-van-onderwijs'; evenmin goed doordacht zijn de 'rest'taken van de LPC en de taak van de SLO, terwijl de SVO onbeargumenteerd, tussen neus-en-lippen door, ontdaan wordt van de mogelijkheid om subsidies voor meer fundamenteel onderzoek toe te kennen. Gevreesd moet worden dat de gemeenten, bij de expiratie van de WOV, hun subsidies sterk zullen verminderen respectievelijk stopzetten, hetgeen ten koste zal gaan van de onderwijsverzorging in het algemeen. De WRR verwacht echter het tegendeel, zonder hiervoor onderbouwde gegevens aan te dragen.

De enige conclusie die uit deze overwegingen te trekken valt is dat op basis van het advies alleen besloten kan worden dat de WOV vereenvoudigd moet worden; de andere adviezen en uitgangspunten zijn niet gefundeerd respectievelijk niet voldoende doordacht.

Als wij ons dan nog realiseren dat het Nederlandse onderwijs tal van ontwikkelingen te wachten staan die van grote, directe invloed zullen zijn op het functioneren van dat onderwijs, dan is het - los van de inhoud van het WRR-advies - niet verstandig om op dit moment ook nog eens de gehele verzorgingsstructuur te reorganiseren. De bestuurlijke herindelings van het land (regionale autonomie, andere rol voor de gemeenten), de wijziging van de rechtspersoon van het openbaar onderwijs (Commissies 61 Gemeentewet), het integrale bestuur op lokaal niveau van het onderwijs door samenwerkende schoolbesturen, de introductie van het formatiebudgetsysteem, om-

vangrijke operaties gebaseerd op de nota's 'Weer Samen Naar School' en 'Toerusting en Bereikbaarheid', de Wet Sociale Vernieuwing, de gewenste grotere aandacht voor onderwerpen als natuur- en milieu-educatie, informatie-technologie en het jonge kind, zijn alle zaken die een gecompliceerde herziening van de onderwijsverzorging op dit moment niet gewenst maken. Dat zal te veel van het goede worden in een onderwijsveld (en ik heb hier nog slechts voorbeelden uit het basisonderwijs genoemd; in het voortgezet onderwijs is de situatie niet minder gecompliceerd, men denke alleen maar aan de in te voeren basisvorming), waarin de ontwikkelingen zich nog moeten uitkristalliseren.

## Literatuur

- Tesser, P., Werf, G. van der, Mulder, L., Weide, M. (1989). *Verslag van het oriënterend onderzoek van de landelijke OVB-evaluatie*. Nijmegen, Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen.
- Cie Rauwenhoff (Cie Onderwijs-arbeidsmarkt). (1990) *Onderwijs-arbeidsmarkt: naar een werkzaam traject*. Alphen a/d Rijn: Samsom, Tjeenk Willink.

Manuscript aanvaard 6-3-1992

## Auteur

J.H. Slavenburg is directeur van de School Advies Dienst te Rotterdam.

Adres: Postbus 81194, 3009 GD Rotterdam