

Reactie

N. A. Stegerhoek, WRR, 's-Gravenhage

De heer Slavenburg is van het wetenschappelijk gehalte van het rapport "De onderwijsverzorging in de toekomst" niet onder de indruk¹.

Over het wetenschappelijk karakter van WRR-rapporten worden wel vaker kritische noten gekraakt. Het commentaar richt zich, behalve op het wetenschappelijk gehalte, wel op de soliditeit van de verbinding die gelegd wordt tussen de wetenschappelijke verhandelingen en de conclusies die op basis daarvan met het oog op het regeringsbeleid worden getrokken.

Ook bij het voorlaatste WRR-rapport op het gebied van het onderwijs, het rapport Basisvorming in het onderwijs, zijn dergelijke kanttekeningen geplaatst². In een artikel over de algemene relatie tussen wetenschappelijke advisering en politieke besluitvorming geeft de heer Schuyt, voorzitter van de projectgroep die dit rapport voorbereidde, het commentaar van een criticus als volgt weer³: "(...) de kritiek dat de analyses en aanbevelingen in het rapport weinig of niets met wetenschap te maken hebben en dat het rapport juist een slecht voorbeeld is hoe wetenschapsbeoefenaren zich als hofeconomen en hofsociologen laten gebruiken."

In zijn verdediging van het wetenschappelijke karakter van het rapport over de basisvorming wijst de heer Schuyt onder meer op de rol voor de wetenschap in het uitzuiveren van de argumentaties en de gebezigde redeneringen. "Het uitvoerig serieus nemen van de tegenargumenten bij een bepaald onderwerp maakt derhalve ook de wetenschappelijkheid van het rapport uit."

Na gewezen te hebben op de wenselijkheid dat in het politieke debat - en ook in het proces van wetgeving - de argumenten pro en contra uitvoerig aan de orde komen, stelt hij: "Als men nu dit ideaal van democratische besluitvorming legt naast de politieke praktijk van twintig jaar onderwijsbeleid voor het voortgezet onderwijs, dan valt slechts de afwezigheid van het serieuze debat en de aanwezigheid van geloofs-

artikelen op."

Vervolgens geeft de heer Schuyt een beschrijving van de werkwijze van de WRR bij het samenstellen van het rapport over de basisvorming. Eén van de twistpunten waar de WRR op stuitte, betrof de schoolstructuur. In het rapport "Basisvorming in het onderwijs" heeft de WRR geen uitspraak gedaan over de meest wenselijke schoolstructuur, maar heeft de WRR de schoolstructuur naar voren gebracht die naar de mening van de WRR gezien een veelheid van factoren en overwegingen de meest waarschijnlijke was.

Hierover zegt de heer Schuyt: "Op dit punt heeft dus zeker het niet-wetenschappelijke oordeel geprevaleerd. Maar de vraag blijft of (en zo ja: hoe) men ooit over zo'n gegeneraliseerde vraag - wel of niet behoud van een categoriaal stelsel - werkelijk tot een wetenschappelijk oordeel zou kunnen komen. In het rapport staat nu juist dat onderzoek dat schoolstelsels stelselmatig met elkaar vergelijkt, nauwelijks tot zinvolle uitspraken komt en zeker niet tot eenduidige conclusies. Hier zwijgt dus de wetenschap, waar de WRR moeilijk kon zwijgen."

En in meer algemene zin: "Er zijn nauwelijks wetenschappelijk dwingende en overtuigende bewijsvoeringen te leveren. Hier spelen persoonlijke voorkeuren en maatschappelijke oordelen en vooroordelen een voornaam rol. De WRR heeft als een verzameling verstandige mensen getracht een verstandig compromis te vinden, waar iedereen zich voldoende in kan vinden."

De conclusie van de heer Schuyt is een positieve. Over wat wetenschap is, bestaan verschillende, meer en minder reukelijke, opvattingen. Hij pleit voor een niet al te rigide uitleg van het begrip 'wetenschappelijk', en een loslaten van de te snelle identificatie van de termen 'wetenschappelijk' en 'mechanische rationaliteit'. "Ik preferer een omschrijving van het wetenschappelijke, die gaat in de richting van de onafhankelijke, niet primair door maatschappelijke belangen ingegeven reflectie op vraagstukken, die, aan ervaring en onderzoek getoetst, tracht te komen tot de weergave van voorlopig als waar aangenomen uitspraken."

In het rapport "De onderwijsverzorging in de toekomst" staat een passage die blijk geeft van

een besef, dat enige bescheidenheid met betrekking tot de pretenties van de advisering op zijn plaats is. Er staat: "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."

De ene optie waar het hier over gaat, is de optie van verlenging van de Wet op de onderwijsverzorging na 1 januari 1995, maar in gestroomlijnde vorm.

De andere optie is een beleidsalternatief waarin de middelen voor schoolgerichte onderwijsverzorging en voor innovatie worden toegerekend aan de scholen voor primair en secundair onderwijs. In het beleidsalternatief blijft aanbodfinanciering van de specifieke onderwijsverzorging door de centrale overheid behouden, en blijft voor de landelijke pedagogische centra aanbodfinanciering gedeeltelijk behouden in verband met hun schooloverstijgende werk en hun algemene denktank-functie.

De heer Slavenburg geeft zijn voorkeur, en de uitgangspunten die hij hanteert om tot zijn keuze te komen, duidelijk weer. Hij heeft een sterke voorkeur voor vereenvoudiging van en continuering van de Wet op de onderwijsverzorging.

Hij beschouwt de WOV als te ingewikkeld. Hij hecht sterk aan landelijk innovatiebeleid en aan het behoud van instrumenten daarvoor die de rijksoverheid ter beschikking staan. Gemeentelijke overheden zullen expiratie van de WOV kunnen aangrijpen als een extra mogelijkheid om op de onderwijsbegeleiding te bezuinigen. Hij verwacht dat van maatschappelijk/politiek belangrijk geachte innovaties weinig meer terecht zal komen, als het innovatiebeleid en de onderwijsverzorging gericht op de invoering van het innovatiebeleid in handen van de scholen wordt gelegd.

De WRR doet een aantal voorstellen voor de invulling van het vereenvoudigings-scenario (WRR-rapport, blz. 39-41 en 82-83).

De WRR geeft echter de voorkeur aan het beleidsalternatief. Die voorkeur heeft te maken met de uitgangspunten voor de advisering die in het rapport zijn beschreven, en met een toetsing van de verlengingsoptie en het beleidsalternatief aan de aandachtspunten uit de adviesaanvraag.

Met betrekking tot de actoren in het onderwijs zijn er vrij aanzienlijke verschillen tussen de opvattingen van de heer Slavenburg en de opvattingen die de WRR in het rapport heeft neergelegd.

Het eerste punt van verschil betreft het vertrouwen van de WRR dat scholen in beginsel zelf in staat zijn om te voorzien in hun behoefte aan onderwijsverzorging, nascholing en innovatie, zeker als zij hierbij met andere scholen - en met gemeentelijke overheden - samenwerken.

Het tweede punt betreft de indruk van de WRR dat gemeentelijke overheden bereid zullen blijven substantieel tot de schoolbegeleiding bij te dragen, mits zij de besteding van hun autonome middelen inhoudelijk kunnen sturen. Daaraan staat de huidige regeling in de weg. Voorwaarde is, dat deze sturing plaatsvindt in goed overleg met de bijzondere en openbare scholen.

Het derde punt betreft de opvatting van de WRR dat de Minister van Onderwijs en Wetenschappen in de toekomst toe kan met de volgende sturingsinstrumenten:

- wetgeving;
- eventuele voorbereidende instrumenten gericht op wetswijziging;
- aanbodfinanciering van de toetsontwikkeling, de leerplanontwikkeling en het onderzoek;
- gedeeltelijke aanbodfinanciering van het schooloverstijgende werk en de denktank-functie van de landelijke pedagogische centra, en van eventuele vergelijkbare landelijke instellingen die in de toekomst op soortgelijke titel aanspraak zouden kunnen maken op een bodemfinanciering.

Voor het overige acht de WRR 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 (zie blz. 56 van het rapport).

Eigenlijk komt het neer op de vraag: In hoeverre is de vrij vergaande relatieve autonomie die in de WOV aan alle 70 verzorgingsinstellingen wordt toegekend, een onmisbaar element in het primair en secundair onderwijs? Deze vraag beantwoordt de WRR in het licht van de onderscheiden verantwoordelijkheden van scholen, wetgever, rijksoverheid en lokale overheden, en in het perspectief van het beleidsmatige streven naar vergroting van de autonomie van scholen en een selectiever optredende overheid.

Aan de WRR is een vraag gesteld die bestuurlijk-juridisch van karakter is; de WRR heeft de adviesaanvraag overwegend in die trant beantwoord.

Een andersoortige vraag was gesteld aan de Taakgroep uitwerking programmavoorstel evaluatie onderwijsverzorging, die in 1988 was ingesteld. De TEVON was onder meer bezig met een procesevaluatie, waarmee zou worden gepoogd een antwoord te vinden op de vraag naar 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 (WRR-rapport, blz. 21 en 95-98). De structuur van de WOV stond niet ter discussie.

De TEVON heeft zijn voornemens echter niet gerealiseerd als gevolg van opheffing. In de adviesaanvraag aan de WRR wordt aan die opheffing en de reden ervoor gerefereerd (WRR-rapport, blz. 91). De WRR heeft het niet tot zijn taak gerekend om de evaluatiewerkzaamheden die op de agenda van de TEVON stonden, alsnog uit te voeren.

Hier valt nog een meer materiële overweging aan toe te voegen, die tevens verband houdt met het eerste voorbeeld van een - naar zijn mening - ware wetenschappelijke aanpak dat de heer Slavenburg noemt. De uitkomsten van onderzoek met betrekking tot het functioneren van verzorgingsinstellingen (bijvoorbeeld: de mate van afstemming die plaatsvindt, en de graad van tevredenheid bij de scholen) geven op zich geen uitsluitsel over de juridische en bestuurlijke vormgeving van de onder-

wijsverzorging in de toekomst. Het meest wenselijk te achten wettelijk kader voor de onderwijsverzorging na 1 januari 1995 vloeit niet dwingend voort uit de uitkomsten van (zelf)evaluaties van het functioneren van de instellingen.

Hetzelfde zou voor het onderwijs gesteld kunnen worden. Een min of meer systematische en objectieve vaststelling van schoolresultaten leidt nog niet vanzelf tot de conclusie dat de gedachte van integratie van gewoon en speciaal onderwijs moet worden afgewezen of juist omarmd, of tot de conclusie dat de overschrijdingsregeling dient te worden afgeschaft dan wel voortgezet. De meest wenselijke politieke keuze over juridische en bestuurlijke aspecten van beleidsonderwerpen is niet mathematisch af te leiden uit de inhoud van wetenschappelijke publikaties. Wel kan wetenschappelijke informatie een bijdrage aan het keuzeproces betekenen, waarbij 'wetenschappelijk' in ruime zin dient te worden verstaan, zodat er ruimte is voor het beschikbare onderzoeksmateriaal en voor andersoortige kennis, en zich een ordening aftekent van de voor- en tegenargumenten.

Bij herhaling onderstreept de WRR in zijn rapport de waarde van de onderwijsverzorging, ook in de toekomst, en de wenselijkheid dat de onderwijsverzorging uit de openbare kas wordt bekostigd (zie blz. 21, 22, 84, 86-87 en 89). De WRR is van mening dat er blijvend behoefte bestaat aan een zekere externe ondersteuning van scholen, zij het dat de behoefte sterk kan verschillen per school en schoolsoort. De WRR formuleert een pluriform model voor de onderwijsverzorging, waarin de beslissingsbevoegdheden dichter bij (het bevoegd gezag van) de school komen te liggen dan nu het geval is.

Een kritiekpunt van de heer Slavenburg op hetgeen de WRR voorstelt, betreft de wijze van besteding van extra faciliteiten door scholen. Hij wijst erop dat uit onderzoek wel is gebleken, dat de extra faciliteiten in de vorm van de zogenaamde formatiecomponent in het kader van het onderwijsvoorrangsbeleid veelal worden gebruikt voor klasseverkleining in plaats van effectieve hulp aan leerlingen uit achterstandssituaties. Deze bevinding uit onderzoek zou de WRR volgens hem hebben moeten

weerhouden van het uitgangspunt, dat decentralisatie van de innovatie-activiteiten van de centrale overheid naar scholen – met uitzondering van de strategische beleidsvorming als kerntaak – wenselijk is.

Een geëigende besteding van het brede budget voor verzorging, nascholing en innovatie zou – zo staat in het WRR-rapport – op drie manieren kunnen worden gewaarborgd.

De eerste waarborg is de aanduiding van de bestemming die in de bekostigingswetgeving dient te worden opgenomen, in combinatie met het toezicht van de inspectie op de naleving van de wettelijke voorschriften. Daarbij zijn gradaties denkbaar in de mate van specificatie van de oormerking van het budget. De achterstandsformatie kent daarentegen geen wettelijke aanduiding van de bestemming van de gewichtencomponent van de basisformatie⁵. Denkbaar is, dat ergens in de artikelen 5-8 van dat Formatiebesluit een bepaling was opgenomen dat de extra middelen dienen te worden ingezet voor het doen verminderen van de leerachterstanden van de leerlingen ten behoeve van wie de middelen zijn toegekend. In een dergelijke doelomschrijving voorziet het Formatiebesluit echter niet.

Als tweede waarborg is het schoolwerkplan te noemen. In de beleidsnotitie "Nascholing in het primair en voortgezet onderwijs" is voorgesteld om een nascholingsplan voor te schrijven⁶. Dit kan worden uitgebreid tot een plan voor verzorging, nascholing en innovatie.

Als derde waarborg kan de opnemingsdienen van 'verzorging, nascholing en innovatie' als één van de bijzondere medezeggenschapsaanlegenheden⁷.

Daarnaast zijn nog twee factoren te noemen die een geëigende besteding van het budget voor verzorging, nascholing en innovatie bevorderen. Deze factoren zijn: de bestaande binding van de scholen met de verzorgingsinstellingen, die zich uit in de tevredenheid die in (zelf)evaluaties wordt geregistreerd; de overgangperiode waarin het beleidsalternatief waaraan de WRR de voorkeur geeft, voorziet. Gedurende die overgangperiode kunnen de scholen in geleidelijk toenemende mate ervaring opdoen met het benutten van de bestedingsvrijheid.

Het laatste kritiekpunt van de heer Slavenburg

waar ik op in wil gaan, betreft de openbaarmaking van resultaten van het onderwijs. Met de strekking van het betreffende hoofdstuk in het WRR-rapport is hij het eens, en ook de voorstudie uitgevoerd door het ITS is bij hem in goede aarde gevallen⁸.

Hij acht het opvallend dat de WRR in het hoofdstuk over het zichtbaar maken van de kwaliteit van het onderwijs (hoofdstuk 5) de mogelijke strijdigheid van verplichte publikatie van de output door de school met artikel 23 van de Grondwet onbesproken laat.

Het WRR-rapport laat de keuze voor het al dan niet publiceren van de schoolresultaten echter over aan het bevoegd gezag van de school (WRR-rapport, blz. 68-75). Dat de wetgever tot openbaarmaking van leerresultaten zou verplichten, wordt in het rapport niet aanbevolen. Het bevoegd gezag heeft de vrijheid de resultaten openbaar te maken; de vrijheid van onderwijs is dus niet in het geding.

Ook bij de bespreking van het aspect van een brede vergelijkbaarheid van schoolprestaties bepleit de WRR geen verplichtstelling van de openbaarmaking van prestatiegegevens door de school. De WRR noemt sociale druk – bijvoorbeeld van de kant van ouders en ouderverenigingen – als mogelijke bevorderende factor voor een wijd verbreide toepassing van eindtoetsen, en van openbaarmaking van schooljaarverslagen. Ook voor de ontwikkeling van een breed, schooloverstijgend systeem voor kwaliteitsbewaking acht de WRR verplichte deelname door scholen geen noodzakelijke voorwaarde, indien een voldoende aantal scholen bereid is te participeren (WRR-rapport, blz. 72).

Tevens wordt in het rapport in dit verband gewezen op de grote zorgvuldigheid die jegens de leerlingen, de onderwijsgegenden en de school in acht dient te worden genomen; verder constateert de WRR dat de publieke discussie over het afleggen van verantwoording door scholen in volle gang is (WRR-rapport, blz. 68-69). Voorts wijst de WRR erop, dat het toepassen van correctiefactoren voor schoolexterne invloeden bepaald geen zaak is die al methodologisch en technisch is uitgekristalliseerd (blz. 67). Een beter zicht op de feitelijke kwaliteit van het onderwijs op een school kan leiden tot een gericht beroep op de onderwijsverzorging (blz. 75-76).

Een intrigerende constatering met betrekking tot het primair en secundair onderwijs, die behandeld wordt in de hierboven genoemde ITS-studie, luidt: "Scholen verschillen in kwaliteit, maar de beschikbare kennis over de mate waarin, en de redenen waarom, is nog betrekkelijk gering." De WRR is van mening, dat de functies van de specifieke onderwijsverzorging die verband houden met het voorzien in deze kennislacune, van grote betekenis zijn voor de kwaliteit van het primair en secundair onderwijs in de toekomst.

Noten

1) De onderwijsverzorging in de toekomst, WRR-rapport nr. 40, 1991.

2) Basisvorming in het onderwijs, WRR-rapport nr. 27, 1986.

3) C. J. M. Schuyt, Wetenschappelijke advisering en politieke besluitvorming, Beleid en maatschappij, 1987, nr. 4, blz. 138 e.v.

4) De onderwijsverzorging in de toekomst, blz. 77.

5) Zie artikel 6 van het Formatiebesluit WBO, Besluit van 20 juni 1985, Stb. 337.

6) Beleidsnotitie Nascholing in het primair en voortgezet onderwijs, TK, 1989-1990, 21 318, nr. 2, blz. 7 en 13.

7) In artikel 7 van de Wet medezeggenschap onderwijs, Wet van 16 december 1981, Stb. 778. Tot de bijzondere medezeggenschapsaangelegenheden behoort (sub n): "vaststelling of wijziging van regels met betrekking tot de nascholing van het personeel".

8) Scholen toetsen op kwaliteit, Studie ten behoeve van het WRR-advies inzake de onderwijsverzorging, red. J. Pouwels en P. Jungbluth, 1991.

Manuscript aanvaard 14-4-1992

Auteur

Mevrouw N. A. Stegerhoek, stafmedewerker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, en secretaris van de projectgroep die het rapport "De onderwijsverzorging in de toekomst" voorbereidde.

Adres: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Postbus 20004, 2500 EA 's-Gravenhage