

# Onderwijsbegeleiding

---

## Ten geleide

---

De onderwijsbegeleidingsdiensten (OBD's) die plaatselijk en regionaal de advisering en begeleiding van scholen verzorgen, hebben in twintig jaar tijds een snelle ontwikkeling doorgemaakt. De eerste OBD werd in 1954 opgericht. In de jaren zestig was er sprake van een gestage groei. Toen in de jaren zeventig de onderwijsbegeleiding door de overheid werd gezien als een noodzakelijke voorwaarde voor vernieuwing van het onderwijs, kwamen in snel tempo over het hele land verspreid OBD's tot stand. Sinds 1985 functioneren er 66 OBD's en kunnen in principe alle basisscholen en scholen voor speciaal onderwijs een beroep doen op ondersteuning. Door fusies zal er in de regio-indeling van de OBD's nog enige wijziging kunnen optreden. Men mag aannemen dat aan het eind van de jaren tachtig zo'n zestig OBD's voorzien in een landelijk dekkend netwerk van onderwijsbegeleiding.

De laatste jaren is er een stagnatie in de uitbreiding van de OBD's opgetreden en worden ook de activiteiten van deze diensten zowel door de landelijke als plaatselijke overheden als door deskundigen op het terrein van de onderwijsvernieuwing kritischer gevolgd dan in het verleden het geval was.

In deze Ten geleide willen we, ter inleiding op een viertal artikelen over onderwijsbegeleiding, de plaats en het functioneren van de onderwijsbegeleiding enigszins verduidelijken.

In de jaren zestig werd in het schoolverzorgingswerk gestreefd naar bevordering van de schoolontwikkeling van kinderen door preventief-diagnostisch onderzoek vanuit een multidisciplinaire benadering. Tegelijkertijd werd vanuit het onderwijsveld aangedrongen op een schoolnabije ondersteuning vanuit plaatstelijke centra ter vervanging van de vernieuwingsactiviteiten in scholen die verricht werden door de landelijke pedagi-

sche centra. Deze landelijk werkende instellingen waren onvoldoende in staat om hun activiteiten af te stemmen op de concrete problemen en behoeften van de afzonderlijke scholen.

In de discussies over de vormgeving van de plaatselijke begeleidingsdiensten werd overwegend het standpunt ingenomen, dat de preventieve zorg voor leerlingen en de onderwijsvernieuwend activiteiten gezien konden worden als complementaire activiteiten. Zo kwamen er onderwijsbegeleidingsdiensten tot stand, die zowel *leerlingen-* als *systeembegeleiding* tot hun taak rekenden. In 1975 werd deze opzet van de onderwijsbegeleiding in de ministeriële nota *Schoolbegeleiding* bekrachtigd.

De snelle groei van de OBD's kon plaatsvinden, doordat de lokale overheden, ongehinderd door landelijke regelingen, de ontwikkeling ervan bevorderden met eigen financiële middelen. In het midden van de jaren zeventig kregen de OBD's een nieuwe impuls door de vernieuwingsinitiatieven van het Ministerie van O. & W., die moesten leiden tot de totstandkoming van de basisschool. De OBD's werden gesubsidieerd voor de begeleiding van vernieuwingsprojecten. Tegelijkertijd werden in toenemende mate dienstsubsidies verstrekt voor de ontwikkeling van reguliere onderwijsbegeleiding, aanvankelijk aan OBD's in gebieden waar de onderwijsbegeleiding moeilijk op gang kwam maar later aan alle OBD's. Toch hebben door de jaren heen de plaatselijke overheden de kosten van de onderwijsbegeleiding grotendeels voor hun rekening genomen.

Sinds enkele jaren is er een kentering in de ontwikkeling van de onderwijsbegeleiding. Op de eerste plaats als gevolg van een bezuinigingsbeleid. De rijksoverheid heeft, zonder onderbouwing met argumenten, een bedrag van f104,— per leerling voorgesteld voor wat genoemd wordt 'sobere dienstverlening'. Daarvan neemt de rijksoverheid de helft voor haar rekening en dient de plaatselijke overheid de andere helft te financieren. De WPRO (Werkverband van Plaatselijke Regi-

onale Onderwijsbegeleidingsdiensten) heeft berekend dat de kosten f135,— per leerling bedragen, indien wordt uitgegaan van de taken en functies die door de rijksoverheid voor de onderwijsbegeleiding zijn aangegeven. Ter vergelijking: de goed geoutilleerde OBD's beschikken nu over f130,— tot f200,— per leerling. Deze bekostigingsvoorstellen van de rijksoverheid en de weinig rooskleurige financiële positie van de gemeenten leiden in toenemende mate tot fikse inkrimpingen van de onderwijsbegeleiding.

Onzes inziens vormen echter de onduidelijkheid over de plaats, de doelstellingen, de werkzaamheden en daarmee de effecten van de onderwijsbegeleiding een dieper liggende oorzaak van het tanende enthousiasme van de overheden. Een buitenlandse onderwijskundige die uitvoerig kennis nam van de Nederlandse verzorgingsstructuur, typeerde onlangs de begeleidingsinstituten als: 'These dizzy clouds of wisdom around the schools'.

De OBD's hebben over het algemeen geen duidelijke plaats ingenomen in de plaatselijke/regionale onderwijsstructuur. Die onduidelijkheid is zowel toe te schrijven aan de gebrekkige ontwikkeling in de regionalisering van het onderwijsbeleid, vooral wat betreft de decentralisatie van de regelgeving, als aan de geringe mate waarin de OBD's zelf het initiatief op dit terrein genomen hebben. De OBD's zouden hun werk met veel meer legitimiteit en daardoor met meer invloed kunnen verrichten, indien ze hun taak uitvoerden in opdracht van de samenwerkende lokale of regionale schoolbesturen. Op verschillende plaatsen zijn overlegorganen van schoolbesturen gevormd, die zich ten doel stellen de vernieuwing van het onderwijs in eigen plaats of regio te bevorderen. Over het algemeen beschikken deze organen over weinig bevoegdheden en middelen en daardoor over weinig daadkracht.

Het voorstel van de Wet op de Onderwijsverzorging bevordert de decentralisatie ook niet. Deze wet behandelt de OBD's als instituten die ondanks grote gemeentelijke subsidies volledig afhankelijk zijn van de rijksoverheid. De gemeenten zullen in de toekomst ondanks hun financiële bijdragen nauwelijks enige wezenlijke inbreng in organisatie en taakvervulling van OBD's behouden. Dit kan tot gevolg hebben, dat ook hun betrokkenheid bij het onderwijsbegeleidings-

werk vermindert.

Het is niet te verwachten dat in de toekomst een grotere decentralisatie van het overheidsbeleid zal plaatsvinden. De autonomie die ons onderwijsbestel toekent aan de scholen staat die ontwikkeling in de weg. De overheid heeft immers tot taak de vrijheid van onderwijs te bewaken en dat kan makkelijker centraal dan decentraal.

De artikelen in dit themanummer behandelen enkele probleemgebieden in de onderwijsbegeleiding, zoals de afstemming van de landelijke verzorgingsstructuur op de strategie voor de vernieuwing van het basisonderwijs, de integratie van leerlingen- en systeembegeleiding, de professionalisering van onderwijsbegeleiders en de effecten van onderwijsbegeleiding op vernieuwing van onderwijsleersituaties.

Stokking geeft in zijn bijdrage aan, dat de verspreiding van vernieuwingen als de Geonproducten bemoeilijkt wordt door een verzorgingsstructuur die bestaat uit onderscheiden instituten voor onderzoek, ontwikkeling, verspreiding en begeleiding. Deze structuur staat haaks op de door de Innovatie Commissie Basisschool geadviseerde en door het Ministerie van O. & W. overgenomen strategie voor de vernieuwing van het basisonderwijs. Deze strategie gaat ervan uit, dat vernieuwing het beste tot stand komt indien de scholen zelf hun problemen diagnosticeren, oplossingen daarvoor ontwikkelen op organisatorisch en inhoudelijk gebied. De eerder ontstane landelijke verzorgingsstructuur was echter gebaseerd op het research-development-diffusion model, waarbij vernieuwingsproducten door onderzoeks- en ontwikkelingsinstituten worden ontwikkeld en door begeleidingsinstituten verspreid. Deze discongruentie tussen structuur en strategie heeft wel geleid tot veel vernieuwingsactiviteit in de scholen, maar tot beperkt geplande ontwikkeling en verspreiding van door landelijke instituten ontwikkelde curricula.

Stokking signaleert op landelijk niveau, door de ARBO en het Ministerie van O. & W., een bijstelling van het innovatiebeleid. Er wordt gestreefd naar een planmatige verspreiding van concrete vernieuwingen. Voorbeelden zijn de gerichte nascholing op het gebied van zorgverbreding en de bepaling van invoeringsprogramma's. Alhoewel het ver-

nieuwingsbeleid stringenter is, blijft de school als vernieuwingseenheid centraal staan. Stokking meent dat het bijgestelde innovatiebeleid gebaseerd is op een bijgesteld RDD-model.

Het artikel van Harskamp handelt over de invloed van onderwijsbegeleiding op de onderwijsvernieuwing. Hij constateert dat de onderwijsbegeleiding, zoals uitgevoerd bij de vernieuwing van het basisonderwijs, wel leidt tot attitudeverandering bij leerkrachten, maar in beperkte mate tot verandering in het onderwijzend handelen van leerkrachten. De onderwijsbegeleiders beperken hun activiteiten teveel tot verbetering van de schoolorganisatie en het teamfunctioneren. Harskamp meent dat beschikbaarstelling van curricula, training en coaching van leerkrachten door begeleiders betere middelen zijn om het onderwijzend handelen te vernieuwen dan de begeleiding enkel te richten op de schoolorganisatorische aspecten van het onderwijs.

Een ander aspect van onderwijsbegeleiding waar zich problemen voordoen, is de afstemming van leerlingen- en systeembegeleiding. Het is de bedoeling dat systeembegeleiders vernieuwing in scholen bevorderen waar de leerlingenbegeleiders gebruik van kunnen maken. In de praktijk verloopt deze integratie van begeleiding niet bevredigend. Het zorgverbredingsbeleid van de overheid streeft naar een toespitsing van de zorg voor leerlingen in de school. Appelhof verwacht dat deze vernieuwingsmaatregelen op zichzelf ontoereikend zijn om de groei van het speciaal onderwijs te beteugelen. Daartoe zijn tevens beheersmaatregelen nodig, die de toelating tot het speciaal onderwijs beperken.

In publikaties en beleidsstukken wordt geconstateerd dat de professionele kwaliteit van de onderwijsbegeleiding te wensen overlaat. Eén van de oorzaken is de vaagheid van het beroep van de onderwijsbegeleider. Timmer schetst in zijn bijdrage een beroepsprofiel en leidt een aanzet tot een scholingsprogramma daaruit af. Hij pleit voor een scho-

lingsaanbod dat de individuele OBD overstijgt, om zo de professie van de onderwijsbegeleider te veralgemeniseren. De huidige scholing van de onderwijsbegeleider binnen de eigen OBD kan leiden tot een verzanding van de beroepsuitoefening in de specifieke omstandigheden, opvattingen en werkwijzen van de afzonderlijke diensten.

Uit deze vier publicaties blijkt dat de effectiviteit van het onderwijsbegeleidingswerk, zowel voor de onderwijsvernieuwing als de leerlingenzorg door verschillende factoren wordt belemmerd zoals de inadequate afstemming van de verschillende instituten in de onderwijsverzorging, de gebrekkige professionalisering van de onderwijsbegeleider en de gepraktiseerde vernieuwingsstrategieën.

De verschillende knelpunten hangen met elkaar samen bijvoorbeeld de gebrekkige professionalisering van de begeleiders en de kwaliteit van de toegepaste vernieuwingsstrategieën, de gebreken in de verzorgingsstructuur en de inconsistenties in het gevoerde vernieuwingsbeleid. Onzes inziens kunnen veel knelpunten worden toegeschreven aan het nog korte bestaan van het vernieuwings- en begeleidingswerk.

Belangrijke voorwaarden voor de verbetering van dit werk zijn de verdere ontwikkeling van de theorie over innovatie en begeleiding en de ontwikkeling van het constructieve onderwijsbeleid. Evenals het onderwijsbegeleidingswerk staan ook de theorie- en beleidsvorming op het gebied van de onderwijsvernieuwing na 15 jaar nog in de kinderschoenen.

De grote activiteit die er plaatsvindt zowel op het gebied van de praktijk van de onderwijsvernieuwing als op het gebied van onderzoek en theorievorming biedt onzes inziens een gunstig perspectief op de toekomstige ontwikkeling van vernieuwing in het onderwijs en de begeleiding ervan.

*Namens de redactie,  
P. N. Appelhof*