

TEN DIENSTE VAN DE SCHOOL
advies



Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht.

De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen.

De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen.

Daarnaast initieert de raad seminars en website-discussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

De raad bestaat uit zeventien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Advies Ten dienste van de school uitgebracht aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Nr. 20010341/565, juli 2001

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2001

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad

Nassaulaan 6

2514 JS Den Haag

email: secretariaat@onderwijsraad.nl

(070) 310 00 00 of via de website: www.onderwijsraad.nl

Ontwerp en opmaak: Balyon Grafische Vormgeving bv

Drukwerk: Drukkerij Artoos

Aan de minister van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschappen
de heer drs. L.M.L.H.A. Hermans
postbus 25.000
2700 LZ Zoetermeer

Geachte heer de Minister,

Bij bovenvermelde brief hebt u de Onderwijsraad gevraagd een advies uit te brengen over de gehele educatieve infrastructuur, waarin de plaats van zowel de lerarenopleidingen als de onderwijsverzorgingsstructuur wordt gezien. Over de lerarenopleidingen bracht de raad op 4 mei 2000 het advies *Samenhangend geheel van lerarenopleidingen* uit. Het is met genoegen dat de raad u hierbij thans het gevraagde advies over de gehele educatieve infrastructuur kan aanbieden.

Namens de Onderwijsraad,



prof. dr. A.M.L. van Wieringen
voorzitter

drs. A. van der Rest
secretaris

ONS KENMERK
20010341/565

UW KENMERK
HBO/AS/00/30192

CONTACTPERSOON

DOORKIESNUMMER

PLAATS / DATUM
Den Haag, 5 juli 2001

ONDERWERP
Advies *Ten dienste van de school*

ONDERWIJS raad

NASSAULAAN 6

2514 JS DEN HAAG

TELEFOON 070 310 00 00

FAX 070 356 14 74

E-MAIL SECRETARIAAT@ONDERWIJSRAAD.NL

WEBSITE WWW.ONDERWIJSRAAD.NL

Ten dienste van de school
advies over de educatieve infrastructuur

Inhoud

1	De adviesaanvraag	11
2	Probleemschets	12
3	Vraagsturing	14
4	Van aanbodsturing naar marktcoördinatie	15
5	De school als vrager van ondersteuning	17
6	Lerarenopleidingen als aanbieder van ondersteunende diensten	19
7	De aanbieders van ondersteuning	22
8	Omschakeling naar marktcoördinatie	25
9	Aanbevelingen	29

1. De adviesaanvraag

In zijn advies *Lerarenbeleid: kwaliteit voor vandaag én morgen* gaf de Onderwijsraad de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in overweging na te denken over een educatieve infrastructuur voor de 21e eeuw¹. Deze heeft hierop in zijn adviesaanvraag van 23 augustus 2000 de raad gevraagd te adviseren over de gehele educatieve infrastructuur waarin de plaats van de lerarenopleidingen, de onderwijsverzorgingsstructuur en het onderzoek wordt bezien. Onder 'educatieve infrastructuur' verstaat de raad de ondersteunende functies in relatie tot het primaire en /of secundaire proces in scholen². Op dit moment zijn de volgende functies tot ontwikkeling gebracht: schoolbegeleiding, leerplanontwikkeling, toetsontwikkeling, opleiding, nascholing en (onderwijs)onderzoek (fundamenteel, beleidsgericht en kortlopend praktisch onderzoek). Op de functie opleiding (lerarenopleidingen) is de raad in voorlopige zin reeds ingegaan in zijn advies *Samenhangend geheel van lerarenopleidingen*³.

In de adviesaanvraag verzoekt de minister de raad in het advies uit te gaan van een educatieve infrastructuur die aansluit bij èèn samenhangende kwalificatiestructuur voor het onderwijs. Daarin zouden alle beroepen voor het onderwijs moeten worden geplaatst en zou scholing voor alle loopbaanfasen van de onderwijsberoepen moeten worden verenigd. De raad zou ook rekening moeten houden met de gedachten die zijn neergelegd in de beide beleidsbrieven van de overheid voor de middellange en langere termijn: *Sterke instellingen, verantwoordelijke overheid* (september 1999) en *Onderwijs in stelling: kracht en creativiteit voor de kennissamenleving* (november 2000).

De raad behandelt in dit advies het complexe, maar voor het Nederlandse onderwijs uiterst essentiële onderwerp niet uitputtend. In verschillende andere adviezen komt de raad op onderdelen terug, met name in zijn advies *De hogeschool van kennis* (juli 2001), de *Verkenning Marktwerking in het onderwijs* (oktober 2001), in het advies bij het komend wetsontwerp *Beroepen in het Onderwijs* (in het bijzonder komt de vraag naar de kwalificatiestructuur in het onderwijs daar aan de orde), en in het voor 2002 geprogrammeerde advies over de relatie tussen onderwijsonderzoek en onderwijspraktijk. In het kader van de voorbereiding van zijn advies heeft de raad aan IVA Tilburg opdracht gegeven een rapport op te stellen waarin antwoord wordt gegeven op de vraag welke majeure ontwikkelingen zich hebben voorgedaan in het debat rondom de educatieve infrastructuur met een toespitsing op de omslag in het denken van aanbodsturing naar vraagsturing. Het tweede onderdeel van de opdracht betrof een beschrijving van de huidige educatieve infrastructuur. De raad heeft bij zijn afwegingen gebruik gemaakt van de bevindingen van het IVA⁴.

1 *Advies van 26 mei 1999, OR 990326/435.*

2 *De raad doelt met de term 'scholen' in het primair en het voortgezet onderwijs en op instellingen in de bve-sector.*

3 *Advies van 4 mei 2000, OR 20000236/480.*

4 *Vermeulen, M. en A. de Wolf, Educative infrastructuur, IVA Tilburg/ Studie Onderwijsraad, Den Haag 2001.*

2. Probleemschets

De adviesaanvraag bevat geen concrete probleemstelling. Dat wil niet zeggen dat er geen problemen zijn waar het gaat om de ondersteunende functies in relatie tot het primaire en/of secundaire proces in scholen. De raad zou daarom de situatie als volgt willen schetsen.

Het scholenveld ziet er op dit moment heel anders uit dan in de periode waarin de educatieve infrastructuur, zoals die thans bestaat, tot stand is gekomen. Er is een duidelijk besef van en 'capability' voor de eigen organisatieontwikkeling inclusief de kwalificatieontwikkeling van het personeel. Dat betekent volgens de raad dat de scholen een grotere invloed zou moeten worden toegekend op de inschakeling van eventuele ondersteunende functies.

Voorts is er een aanzienlijke mate van ongelijkwaardigheid tussen de instellingen die ondersteunende diensten aanbieden. Deze betreft met name de verhouding tussen de algemene ondersteuningsinstellingen en de opleidingsinstellingen. De lerarenopleidingen zijn weinig actief op terreinen als curriculumvernieuwing, personeelsbeleid en schoolorganisatieontwikkeling. 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. Als gevolg van deze oorzaken is er geen of onvoldoende sprake van een productieve relatie tussen begeleidingsinstellingen (met name LPC's en SBD's) en opleidingsinstellingen (lerarenopleidingen).

Vastgesteld moet worden dat met de toegenomen capaciteit van scholen en de daarop nog niet adequaat ingestelde educatieve infrastructuur de scholen hinder beginnen te ondervinden van de versnippering en verkokering binnen de educatieve infrastructuur en dat vormen van co-creatie tussen scholen en instellingen uit de educatieve infrastructuur hierdoor eveneens onvoldoende van de grond komen.

De vragen die daarom in dit advies moeten worden beantwoord, kunnen als volgt worden geformuleerd:

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 overheidsbemoediging zijn noodzakelijk om de meest effectieve combinatie van vragen vanuit de scholen en aanbiedingen vanuit ondersteunen de instanties tot stand te brengen en in stand te houden.

Nadat is ingegaan op de begripsbepaling rondom vraagsturing en marktcoördinatie zal allereerst stil gestaan worden bij de voortgaande professionalisering van scholen in de richting van moderne arbeidsorganisaties, daarna wordt aandacht besteed aan de beleidsmatige en organisatorische ontwikkeling van de lerarenopleidingen en aan de positie van de verschillende ondersteuningsinstellingen. Vervolgens reflecteert de raad op het transformatieproces van aanbod- naar vraagsturing. Hierbij komen aan de orde het gefragmenteerde karakter van het omschakelingsproces, de tempoverschillen daarin en de rol van de overheid daarbij. De raad rondt dit advies af met aanbevelingen gericht op de relevante actoren in dezen: scholen, aanbieders van ondersteunende diensten en de overheid.

3. Vraagsturing

De overheid volgt in feite al geruime tijd een 'sturing op afstand', het bevorderen van relatief autonome instellingen en het realiseren van vraagsturing. Gaandeweg heeft deze lijn ook implicaties gehad voor de aanbieders van ondersteunende diensten en producten, zoals:

- omleggen bij de SLOA-gefinancierde instellingen;
- contractering van de SBD's;
- overheveling van de nascholingsgelden naar scholen;
- uitvoering van delen van de (universitaire) lerarenopleidingen door opleidingscholen.

De raad onderschrijft deze ontwikkeling naar vraagsturing. Met de term 'vraagsturing' acht de raad de door hem als passend beschouwde optiek echter onvolledig aangeduid. Het gaat om meer. Het gaat niet alleen om de vragers, het gaat ook om de aanbieders en de kwaliteit daarvan. Het gaat om een combinatie van marktcoördinatiemechanisme(n) en ondersteunende overheidsinterventies. Markten functioneren door een confrontatie van vraag en aanbod in transacties waarin prestatie en tegenprestatie rechtstreeks gekoppeld zijn⁵. Het gaat er volgens de raad om alle actoren die hierbij een rol spelen zeer uitdrukkelijk aan te spreken op hun eigen mogelijkheden en hun eigen verantwoordelijkheden. Marktcoördinatie is volgens de raad voor dit probleem een passend perspectief. Dit sluit aan bij ontwikkelingen die op verschillende aspecten van de ondersteunende diensten en producten reeds in gang zijn gezet, en die naar de mening van de raad moeten worden doorgezet, maar op een aanzienlijk consistentere manier dan tot nu toe.

De raad acht het beter om dit principe dan ook explicieter en systematischer te gaan hanteren. Dat heeft het zeer belangrijke voordeel dat uitdrukkelijker kan worden nagedacht over de rollen van de scholen als vragers, de gelijkwaardigheid van de rollen van de ondersteuningsinstanties als aanbieders en over de rollen van de overheid in het gehele proces van optimale afstemming tussen de betrokkenen.

De raad wil een dergelijke redenering ook volgen voor het post-initiële deel van de lerarenopleiding. Voor het initiële deel wil de raad echter andere mechanismen aangeven om de zeggenschap van scholen te realiseren. De argumentatie daarvoor ligt vooral besloten in de kwaliteitsbewakende rol van de overheid met betrekking tot het onderwijs via de startbekwaamheid van onderwijspersoneel.

Marktcoördinatie veronderstelt dat alle actoren in het proces, juist vanwege hun specifieke bijdrage in het optimaliseren van de marktcoördinatie, op hun verantwoordelijkheden worden aangesproken. De raad geeft hieronder aan dat hier bij uitstek een verantwoordelijkheid voor de overheid ligt.

⁵ *D. Wolfson (1999). Markt en macht in sociaal zekerheid. B en M. Tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij. Jrg 26, nr 3, 195-208.*

4. Van aanbodsturing naar marktcoördinatie

Op het gebied van de ondersteuning is de weg naar het activeren van de markt als coördinatiemechanisme al geruime tijd geleden ingezet. Naar het oordeel van de raad echter te weinig systematisch en te weinig vanuit een optiek die voor dit domein zoekt naar de meest effectieve combinatie van coördinatiemechanismen en vormen van overheidsbemoeienis die daarvoor zijn vereist.⁶ De raad schetst in zijn Verkenning Marktwerving in het onderwijs voor de overheid een verantwoordelijkheid voor het bevorderen van de totstandkoming van de volgende algemene condities in een proces naar een situatie van marktcoördinatie:

- er moeten aan de aanbodzijde vrije toetredingsmogelijkheden zijn;
- aanbieders moeten vrij zijn in hetgeen zij wensen aan te bieden;
- aanbieders moeten vrij zijn hun productiemiddelen, in casu de personele en financiële middelen, vrij in te zetten;
- aanbieders moeten vrij zijn om de prijs van het gebodene vast te stellen;
- aan de vraagzijde moet er keuzevrijheid zijn ten aanzien van de aanbieders;
- de vrager moet eveneens vrij zijn in de keuze van het product;
- er moet adequate informatie beschikbaar zijn over prijs en kwaliteit van het aanbod;
- de vrager dient zelf direct en kostendekkend voor het aanbod te betalen.

Voor de uitwerking verwijst de raad naar genoemde verkenning (te verschijnen).

In dit domeinspecifieke geval, waar het gaat om de overgang naar marktcoördinatie, wil de raad enkele van bovengenoemde punten als volgt invullen:

1. Voor een optimale marktcoördinatie zoals hiervoor aangegeven is nodig een redelijke mate van koopkracht en bestedingsvrijheid aan de kant van de onderwijsinstellingen. Deze koopkracht is in de afgelopen jaren in omvang en met name in bestedingsvrijheid toegenomen. Het recent geformuleerde schoolbudget en de jongste cao voegen hier extra ruimte aan toe.⁷ Dat geldt eveneens voor de hier voorgestelde toevoeging aan de school van ondersteuningsmiddelen in de vorm van met name budget, contractzeggenschap en taakoverheveling respectievelijk co-uitvoering.
2. Het nagaan of bij de vragers in casu scholen en docenten de algemene bekwaamheden om als vrager te kunnen optreden en, indien dit niet het geval is, te bevorderen dat hierin wordt voorzien.
3. Het voorzien in de noodzakelijke voorlichting en informatie die voor de vragers van belang zijn en die de vragers in casu de scholen en de docenten wellicht niet of onvoldoende bereiken. Hier ligt ook een taak met betrekking tot de leermiddelen in het onderwijs: vraagondersteuning is een wezenlijke overheidsopgave.
4. Het vervullen van een voorwaardenscheppende en ondersteunende rol ten aanzien van de verantwoordelijkheid van de aanbiedende instanties. Een belangrijk aspect hiervan is het bevorderen van transparantie van het aanbod.

⁶ Vgl. F. Fleurke en F.D. Huizinga (1996). *Tussen marktwerving en overheidsplanning: een sturingsmodel voor afvalverbranding. beleidswetenschappen. Jrg 10, nr 3, 215-238.*

⁷ *Brief van de minister van OCenW aan de tweede kamer d.d. 4 april 2001, PO/F/2001/14224.*

De minister heeft een belangrijke verantwoordelijkheid ook de aanbieders aan te spreken op hun bijdrage aan de marktdoorzichtigheid. Later in dit advies gaat de raad in op de diversiteit in posities van de aanbieders.

Zodra een situatie van marktcoördinatie is bereikt houdt de rol van de overheid niet op. De overheid moet erop toezien dat de situatie, waarvan zij de totstandkoming heeft bevorderd, gehandhaafd blijft. In samenhang hiermee ziet de raad een buitengewoon belangrijke overheidsrol ten aanzien van het vervullen van een monitorfunctie om te bezien hoe vragers omgaan met de nieuwe situatie, welke problemen zich voordoen en waar verbeteringen nodig zijn. Deze rol kan aangeduid worden als sturing van de vraag. De overheid kan zich vanuit haar aanhoudende zorg voor het onderwijs afvragen of de vragers in casu de scholen en de docenten zodanige voorkeuren en gedragingen laten zien dat voldaan is aan een verantwoorde inzet van benodigde ondersteunende producten en diensten.⁸ Deze rol van de overheid heeft van doen met een mogelijk te geringe vraag naar dergelijke producten en diensten: het zou kunnen zijn dat hier sprake is van een mogelijke onderinzet die optimaal functioneren van het onderwijs voorkomt. In dat geval is het een overheidstaak om de vraag naar deze producten en diensten die voor de kwaliteit van het onderwijs cruciaal worden geacht te bevorderen.

8 *Vgl. T.E.D. Van der Grinten (2000). Sturing door en sturing van de vraag: kanttekeningen bij vraagsturing in de gezondheidszorg. B en M. Tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij. Jrg 27, nr 4, 249-255.*

5. De school als vrager van ondersteuning

Scholen moeten in staat zijn om als vragende instantie hun ondersteunings- en scholingsbehoefte te bepalen en te verwoorden. De eisen die aan scholen worden gesteld als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen en de ambitie van scholen om onderwijs van hoge kwaliteit te verzorgen, veronderstelt dat scholen ten aanzien van een aantal functioneringsaspecten adequaat zijn toegerust. Meer dan in het verleden hoort hierbij de voortgaande kwalificering van de docenten en andere medewerkers van een school. In organisatiekundige zin zijn de medewerkers op te vatten als de belangrijkste 'resources' van de kennisorganisatie school. De ontwikkelingen die op scholen af zullen komen, zijn daarom goeddeels af te leiden uit ontwikkelingen die in andere kennisondernemingen al gaande zijn: de zogenaamde human resources benadering, de ontwikkeling naar registratie of certificering van professionals, het denken in termen van competenties, het vaststellen van competenties op basis van assessment en het gebruik van zogeheten persoonlijke ontwikkelingsplannen voor medewerkers.

Dit betekent dat de scholen in staat moeten zijn en worden gesteld om - als moderne arbeidsorganisaties - een personeelsbeleid te voeren dat is gericht op een verdere professionalisering van hun docentencorps of ruimer gezegd: van zijn gehele (onderwijs)personeel. De school heeft volgens de raad als eerste een groot belang bij personeel dat voorzien is van een degelijke startkwalificatie en heeft een directe eigen verantwoordelijkheid voor de (verdere) professionalisering van dat personeel. De school moet dan ook een heldere positie krijgen in de relatie met de lerarenopleidingen (initiële waar het gaat om de startbekwaamheid en post-intiële waar het gaat om voortgaande kwalificering) en andere aanbieders van ondersteunende diensten en producten ter vervulling van haar opleidings- en kwalificeringwensen in het kader van het aanname-, loopbaan- en personeelsbeleid.

Dit betekent dat scholen eveneens een directere inbreng moeten hebben in het bepalen van de deskundigheid die ze daarvoor in ondersteunende zin nodig hebben. Ze moeten zelf bepalen waar naar hun oordeel die ondersteunende deskundigheid een plaats behoort te krijgen: binnen of buiten de school en hoe ze wordt ingezet: via eisen die de school stelt.

De raad beseft dat de scholen verschillen in dit opzicht. Daarom wijst hij uitdrukkelijk op een overheidsverantwoordelijkheid ten aanzien van het ontwikkelen van de vraagzijde in casu van de scholen. De positionering van de verschillende scholen ten opzichte van de aanbieders van ondersteunde diensten en producten is gevarieerd in die zin dat de ene instelling beter toegerust is dan de andere om de vraag naar educatieve steunfuncties te articuleren, deze ofwel zelf te ontwikkelen en uit te voeren ofwel in te kopen, en op een juiste wijze te evalueren. De overheid moet met deze variatie in beleidsvoerend vermogen rekening houden in haar beleid om vraagsturing verder te kunnen bevorderen. In de context van het huidige streven naar autonome instellingen en zelfsturing betekent dit dat de overheid er niet zonder meer vanuit kan gaan dat de vraagzijde over de hele linie krachtig genoeg is ontwikkeld. De raad heeft een advies in voorbereiding over de bestuurlijke inrichting van het funderend onderwijs. In dat advies zal uitvoerig aandacht

worden besteed aan verschillen in beleidsvoerend vermogen van scholen en aan de, naar de mening van de raad, daaraan te verbinden variatie in autonomie.

De vragers in casu de scholen hebben hun verenigingen respectievelijk hun organisaties die hen ondersteunen bij het opereren als vragende partij. Een rol die ze zonder overheidsondersteuning zullen vervullen. Besturenorganisaties en instellings/managementorganisaties ondersteunen de scholen op een zodanige wijze dat ze adequate informatie krijgen over kwaliteit en prijs van de te vragen producten en diensten. Zij kunnen dit ontwikkelen in de richting van vergelijkbare product- respectievelijk dienstinformatie. Ook kunnen zij behulpzaam zijn bij het articuleren van de vraag van de scholen richting de aanbiedende instanties. In dit verband wil de raad ook de aandacht vestigen op de functie van lerarenberoepsorganisaties als belangrijke organisaties van gebruikers van diensten en producten van ondersteunende instellingen. Ook zij kunnen een functie vervullen in het ondersteunen, verduidelijken en interpreteren van de vraag naar ondersteunende producten en diensten.

6. Lerarenopleidingen als aanbieder van ondersteunende diensten

Om de lerarenopleidingen aansluiting te laten vinden bij de vernieuwingen die in de scholen en in het beroep plaatsvinden, heeft de overheid door middel van de beleidsnota's Vitaal Leraarschap (1993) en Vitale Lerarenopleidingen (1995) een impuls trachten te geven aan de vernieuwing van deze sector binnen de educatieve infrastructuur. Diverse initiatieven werden ontplooid om lerarenopleidingen te stimuleren de programma's beter af te stemmen op ontwikkelingen in de scholen, tot intensivering te komen van de onderlinge samenwerking en de ontwikkelingen rondom informatie- en communicatietechnologie te integreren in de opleidingsarrangementen. Ook zijn er diverse pogingen ondernomen meer samenwerking tot stand te brengen tussen lerarenopleidingen, verzorgingsinstellingen en onderzoeksinstituten, teneinde de onwenselijke effecten van de professionele verkokering in het externe aanbod te mitigeren. Deze inspanningen hebben slechts in beperkte mate het gewenste effect opgeleverd. Min of meer analoog aan de pogingen tot herpositionering van de lerarenopleidingen voltrok zich het proces van overgang van aanbod- naar vraagsturing voor de nascholing van leraren. Lerarenopleidingen moesten leren werken als taakorganisatie (initiële opleiding) en marktorganisatie (nascholing).

Het verschijnen van de beleidsnota's Maatwerk 1 (1999) en Maatwerk 2 (2000) heeft een stimulans gegeven aan het proces van vernieuwing van de lerarenopleidingen. Door de pedagogische academies voor het basisonderwijs (pabo's) werd een actieplan⁹ ontwikkeld, gevolgd door vernieuwingsplannen die, naast de jaarlijkse extra overheidsbijdrage aan de pabo's (de zgn. pabo-up) van mf 25, een éénmalige extra investering vergden van mf 20. Voor de lerarenopleidingen vo/bve werd op basis van een door deze instellingen gezamenlijk opgesteld vernieuwingsplan een bijdrage van de zijde van de overheid voorzien van mf 70.^{10,11} Ook de universitaire lerarenopleidingen sloten een convenant met de minister met een extra financiële impuls van mf 12.¹² Alle door de instellingen opgestelde plannen hebben met elkaar gemeen dat de samenwerking met de afnemende scholen moet worden geïntensiveerd (onder meer door de ontwikkeling van opleidingsscholen), de programma's flexibeler en in sterkere mate dual moeten worden aangeboden en inhoudelijk moeten zijn vernieuwd, met name door middel van ict. Ook de professionalisering van docenten aan de lerarenopleidingen krijgt daarbij aandacht.

Bij majeure vernieuwingsprojecten in het onderwijs (bijvoorbeeld: basisvorming, studiehuis) zijn de lerarenopleidingen in het verleden niet of in een laat stadium betrokken of hebben zij nagelaten zelf een overtuigend initiatief te nemen tot het vervullen van een duidelijke rol bij die innovaties temidden van andere innovatiebevorderende instanties. Een zekere mate van marginalisering van de lerarenopleiding was hiervan mede het

⁹ *Actieplan lerarenopleidingen basisonderwijs. Landelijk Overleg Lerarenopleidingen basisonderwijs, Utrecht 1999.*

¹⁰ *Educatief partnerschap, Innovatieplan tweedegraads lerarenopleidingen. HBO-raad, Den Haag, 1999.*

¹¹ *Recent is nog eens mf 40 extra verstrekt aan de lerarenopleidingen vo/bve met het doel bedrijfseconomische problemen van de opleidingen het hoofd te bieden.*

¹² *Convenant lerarenopleidingen in het wetenschappelijk onderwijs, 1999.*

gevolg. Onder invloed van de overgang van aanbod naar vraag trachten lerarenopleidingen evenwel marktgericht te gaan werken. De nogal geïsoleerde positie van lerarenopleidingen wordt op bescheiden schaal doorbroken door samenwerkingsverbanden tussen opleidingen onderling en tussen scholen en opleidingen.

De lerarenopleidingen nemen als aanbieder van ondersteunende diensten in vergelijking met andere aanbieders als de LPC's en de SBD's geen sterke positie in. Er is een soort Mattheus-effect opgetreden: de sterke instellingen zijn sterker geworden en de zwakke zijn zwakker geworden. Daar zijn, zoals aangegeven, verschillende oorzaken voor.

Oorzaken die onverlet laten dat de lerarenopleidingen in potentie een belangrijke aanbieder kunnen zijn. Naar het oordeel van de raad zal het aan het geheel van aanbieders van ondersteunende diensten ten goede komen als de lerarenopleidingen een sterkere positie gaan innemen. Deze kunnen ze deels op eigen kracht en deels met behulp van juist de andere ondersteuningsinstanties bereiken. Eerst na het bereiken van een meer gelijkwaardige positie is sprake van een reële implementatie van de voorgestane marktcoördinatie. Hierop komt de raad in het vervolg nog terug.

Initiële lerarenopleidingen

Min of meer parallel aan het in gang gezette vernieuwingsproces van de lerarenopleidingen vindt er een nadere discussie plaats over de structurering van de leraarsloopbaan¹³ en wordt er een voorstel in discussie gebracht betreffende een eventueel te realiseren Wet op de beroepen in het onderwijs. De raad zal hier nader op in gaan in zijn advies bij het komend wetsontwerp. Het opleidingsstelsel wordt, uitgaande van de huidige situatie, geheel (als het gaat om initiële opleidingen en voortgezette opleidingen) en niet (als het gaat om bepaalde post-hbo- of post-wo-opleidingen) door de overheid bekostigd. Binnen een samenhangend opleidingsstelsel dient helderheid te bestaan over de bekostigingsverantwoordelijkheid. De zienswijze van de overheid, neergelegd in de ministeriële notitie *Uitgangspunten Wet op de beroepen in het onderwijs*, is dat de rijksoverheid verantwoordelijk is voor de bekostiging van de initiële scholing. De school in casu de werkgever (financieel daartoe overigens door de centrale overheid in de gelegenheid gesteld) is verantwoordelijk voor de scholing van de leraar tijdens zijn loopbaan¹⁴. De raad deelt deze zienswijze van de bewindslieden. De initiële lerarenopleidingen moeten naar het oordeel van de raad op een andere manier worden behandeld dan de post-initiële opleidingen. De laatste categorie kan op dezelfde manier worden behandeld als alle aanbieders van ondersteunende diensten en producten.

De initiële lerarenopleidingen vragen een andere aanpak vanwege de bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid voor de kwaliteit van het onderwijs, welke laatste mede wordt gewaarborgd door de kwaliteit van de leraar.

Wel acht de raad een sterkere zeggenschap van scholen geboden. Wat de zeggenschapsmogelijkheden betreft onderscheidt de raad een aantal varianten:

- overheveling van een deel van de uitvoerende taken van lerarenopleidingen naar de scholen ('opleidingsscholen');
- realisatie van coproductie tussen scholen en lerarenopleidingen;
- vaststelling van programma's door scholen, bij voorbeeld met betrekking tot te stellen eisen aan lerarenopleidingen;

¹³ *Competenties van leraren: een goede bouwsteen voor integraal personeelsbeleid in het onderwijs.* Th.F. Twisk, J.J.M.C. Daniëls, J.F. Bolweg. Utrecht: Berenschot, 1999.

¹⁴ *De overheid kan redenen hebben om ook post-initiële opleidingen in het hoger onderwijs te bekostigen.*

Het ligt op de weg van de overheid de scholen en lerarenopleidingen aan te sporen in gezamenlijkheid deze varianten tot ontwikkeling te brengen. Het is in dit kader evident dat de vragende scholen in een initiatiefpositie worden gebracht bij de versterking van de lerarenopleidingen. In de visie van de raad nemen scholen vanuit hun verantwoordelijkheid voor hun eigen verdere ontwikkeling het initiatief om hun opleidingswensen bij de opleidingen te articuleren. Hierop doelde de raad reeds in zijn advies *Samenhangend geheel van lerarenopleidingen*. In genoemd advies stelde de raad dat een adequate positionering van de scholen ten opzichte van de lerarenopleidingen tot meer samenhang in vraag en aanbod zou leiden en veronderstelde daarbij dat zulks wel een vergaande reorganisatie aan de kant van de aanbieders zou vergen.¹⁵

Post-initiële lerarenopleidingen

Post-initiële lerarenopleidingen zijn belangrijk omdat ze bijdragen aan de continue verbetering van het onderwijspersoneel. In de toekomst zal met name de voortdurende scholingsnoodzaak tijdens de beroepsloopbaan van de leraar toenemen. Het zijn vooral de post-initiële lerarenopleidingen en de algemene ondersteuningsinstellingen (LPC's en SBD's) die hier vanuit de vragende school bezien op één lijn zijn te stellen. Voor scholen zijn primair de lerarenopleidingen van belang: zij leveren de van alle leraren en dragen verder bij aan een blijvende kwalificering in het kader van de startbekwaamheid schoolorganisatieontwikkeling.

De kwaliteit van de initiële opleidingen is zeer gebaat bij een hechte relatie met de kennis die via de post-initiële opleidingen (zoals nascholing) binnenkomt. Deze verbinding tussen kennis in de initiële en kennis in de postinitiële lerarenopleiding weerspiegelt de kennisontwikkeling en het kennisgebruik binnen scholen. Ook daar is de startbekwame leraar geen einddoel maar eerder een begin van een verder ontwikkelingsproces. Het gaat om een doorlopend proces van beroepsontwikkeling van leraren gedurende de beroepsloopbaan, waarbij sprake is van een elkaar versterkend geheel van initiële en post-initiële scholingsmogelijkheden (een leven lang leren van de leraar). De post-initiële lerarenopleidingen kunnen vanwege hun band met de initiële lerarenopleidingen (die in principe alle scholen bedienen) een wezenlijke bijdrage leveren aan de kwaliteit van de initiële lerarenopleidingen. Daarnaast vervullen ze ook een brugfunctie naar de algemene begeleidingsinstellingen. Dat laatste is voor de raad een reden om de postinitiële opleidingen op dezelfde manier te behandelen als de andere aanbieders van ondersteunende diensten en producten.

¹⁵ *Samenhangend geheel van lerarenopleidingen, Onderwijsraad, Den Haag 2000, p. 20.*

7. De aanbieders van ondersteuning

Algemene ondersteuning

Als gevolg van de wetgeving ten aanzien van de schoolbegeleiding (Regeling Schoolbegeleiding) worden de middelen niet langer rechtstreeks door de rijksoverheid aan de schoolbegeleidingsdiensten verstrekt, maar indirect via de gemeenten. De rijksbijdrage is tot 2001 aan de gemeenten toegekend als specifieke uitkering naar rato van het aantal leerlingen. Daarna zullen de middelen worden gestort in het Gemeentefonds. Op grond van de Regeling Schoolbegeleiding hebben de gemeenten de opdracht zorg te dragen voor schoolbegeleiding. Door middel van een convenant tussen de minister van OCenW en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben de gemeenten een inspanningsverplichting op zich genomen om - landelijk gezien - de eigen gemeentelijke bijdrage op tenminste hetzelfde niveau te houden als de specifieke uitkering van rijkswege. De aansturing van de schoolbegeleiding vindt deels door de gemeente, deels door de scholen plaats.

Enerzijds kan de gemeente, bij het bepalen van de omvang van de door haar voor schoolbegeleiding beschikbaar te stellen middelen, bepalen dat een deel van de middelen door de SBD moet worden besteed aan activiteiten die aansluiten bij de doelstellingen van het lokale onderwijsbeleid. Anderzijds hebben scholen het primaat bij de concrete programmering van het SBD-aanbod (programmasturing door scholen). Zij kunnen aangeven welke algemene diensten een SBD moet leveren. Wat de specifieke begeleiding in het kader van het lokale onderwijsbeleid betreft gelden voor de scholen echter na op overeenstemming gericht overleg door de gemeente vast te stellen criteria waaraan zij moeten voldoen om voor de desbetreffende ondersteuning in aanmerking te komen. In dit verband is van belang de brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer d.d. 27 juni 2001 waarin deze het kabinetsstandpunt over de schoolbegeleiding verwoord. Een belangrijk element daaruit is de keuze van het kabinet voor vraagfinanciering van schoolbegeleiding. De rijksmiddelen voor schoolbegeleiding zullen aan de scholen worden uitgekeerd. Zij kunnen dan zelf beslissen op welke wijze zij deze middelen zullen inzetten. Er zal geen sprake zijn van een gefaseerde invoering. Vanaf 1 januari 2003 worden de begeleidingsmiddelen volledig aan de scholen toegekend. Om alle partijen aan de nieuwe situatie te laten wennen wordt scholen gedurende drie jaar een afnemende bestedingsverplichting opgelegd bij de schoolbegeleidingsdienst waar zij momenteel schoolbegeleiding ontvangen. Daarna zijn scholen vrij in de besteding van de aan hen toegekende middelen.

De brief gaat ook in op de positie van de gemeenten aangezien deze iets meer dan de helft van het totaal voor schoolbegeleiding beschikbare budget verschaffen. Volgens het kabinet blijft de gemeente ook in de toekomst een belangrijke partij bij het beschikbaar blijven van goede schoolbegeleiding ongeacht of zij bij de inzet van haar eigen schoolbegeleidingsmiddelen een model van aanbod- of van vraagfinanciering hanteert. Betrokkenheid van schoolbesturen bij het gemeentelijk onderwijsbeleid wordt daarvoor essentieel geacht. Het rijk zal het initiatief nemen om met de VNG, de besturenorganisa-

ties en de schoolbegeleidingsdiensten afspraken te maken die de lokale samenwerking tussen scholen en gemeenten bevorderen.

De positie van de landelijke ondersteuningsactiviteiten is geregeld in de Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten (SLOA) die in werking is getreden op 1 januari 1999. Weliswaar ligt de nadruk op activiteiten, en niet op instellingen, maar de consequenties hebben toch vooral betrekking op de huidige (deels) gesubsidieerde instellingen. Duidelijker dan in de Regeling Schoolbegeleiding wordt in deze wet gestreefd naar een meer marktgerichte werkwijze van de instellingen. Op grond van deze wet is een deel van de landelijke middelen voor onderwijsondersteuning verlegd van de ondersteuningsinstellingen naar de scholen. Verder geldt weliswaar tot 2002 een overgangsregeling waarbij subsidiëring van de landelijke instellingen is verzekerd, maar daarna wordt de subsidiëring meer vraaggestuurd. De sturing door de rijksoverheid in het kader van landelijk innovatiebeleid geschiedt op hoofdlijnen voorlopig nog via de jaarlijkse zogenaamde Hoofdlijnenbrief. Deze bevat het door de minister voorziene meerjarenperspectief voor het landelijke innovatiebeleid. De LPC's, het CINOP, het CITO en de SLO kunnen projectvoorstellen indienen. Deze instellingen dienen zich er maximaal voor in te spannen dat de voorgenomen producten en prestaties daadwerkelijk aansluiten bij de wensen die leven in het onderwijsveld waarvoor die projecten zijn bedoeld.

De verplichting tot subsidiëring van de landelijke instellingen wordt, waar het gaat om de middelen die beschikbaar zijn in het kader van het landelijke innovatiebeleid gedurende een ruime periode afgebouwd. De middelen die daardoor beschikbaar komen, kan het ministerie gebruiken voor het aanbesteden van projecten ook bij andere dan de huidige landelijke SLOA-instellingen. Volgens de Hoofdlijnenbrief 2002-2003 betekent een en ander dat in 2002 en volgende jaren in een jaarlijks opschuivende cumulatieve systematiek een vrijval plaatsvindt voor open deelname van LPC's, SLO, CITO, CINOP en andere ondersteunende instellingen die daartoe op basis van hun expertise, al dan niet in onderlinge samenwerking, kunnen inzetten op het punt van innovatieactiviteiten van de scholen en de roc's.

Nascholing

De wet op de nascholing is in 1993 aanvaard, hetgeen toen impliceerde dat het nascholingsbudget geleidelijk werd overgeheveld van de aanbodzijde (vooral de lerarenopleidingen) naar de vraagzijde (vooral de bevoegde gezagsorganen van scholen).¹⁶ Scholen zijn sindsdien meer marktgeoriënteerd gaan werken en hebben meer aandacht gekregen voor nascholing. De overheid bleef zorg behouden op het punt van de kwaliteit van de nascholing.

¹⁶ *Stb. 1993, 405.*

Onderzoek

Fundamenteel onderzoek (waaronder vakdidactisch onderzoek), beleidsgericht- en veldgericht onderzoek en kortlopend praktijkgericht onderzoek worden onafhankelijk van elkaar uitgevoerd.

Fundamenteel onderzoek wordt in de eerste plaats uitgevoerd door onderzoeksgroepen verbonden aan opleidingen Onderwijskunde en Pedagogiek¹⁷ en door de universitaire lerarenopleidingen.

Een ander deel van het onderwijsonderzoek wordt door NWO gecoördineerd en gefinancierd en vindt plaats binnen vastgestelde programmeerkaders; het gaat om onderzoek dat bij voorkeur leidt tot theorieverdieping en methodiekontwikkeling. Een tweede lijn van onderzoek betreft beleidsgericht onderzoek dat plaats vindt op initiatief van en met financiering van het ministerie van OCenW. Een derde variant betreft kortlopend onderzoek dat wordt uitgevoerd op basis van vraagstelling van scholen en beoogt bij te dragen aan de oplossing van praktische problemen.

Over het algemeen blijken resultaten van dit vraaggestuurd kortlopend onderzoek bruikbaar voor de praktijk.

¹⁷ *Ook in het kader van opleidingen als Economie, Sociologie, Bestuurskunde en Recht vindt onderzoek dat relevant is voor ontwikkelen in het onderwijs. Hetzelfde geldt voor vakdidactisch onderzoek zoals uitgevoerd door het Freudenthal Instituut (Utrecht) en A.M.S.T.E.L. (Amsterdam) enz.*

8. Omschakeling naar marktcoördinatie

Gesteld kan worden dat de verzorgingsstructuur in aanvang is opgezet als een aanbodstructuur die, gegeven tekorten in het ontwikkelend en innovatief vermogen van de toenmalige scholen, nodig was en die bovendien de effectuering van door de overheid geformuleerde 'constructief onderwijsbeleid' moest bevorderen.

In die aanvangsperiode was veel van wat men in het onderwijs nu als redelijk geconsolideerde inzichten met elkaar deelt, nog niet aan de orde:

- het beeld van een school met een zekere optimale schaal die een eigen beleidsvoerend vermogen kan hebben en die ook eigen verantwoordelijkheden kan dragen;
- de gedachte dat expertise ook vanuit een vraaggestuurde marktwerking georganiseerd kan worden;
- de les dat onderwijsvernieuwing geen top-down eenrichtingsverkeer is, maar voor een deel ook een vorm van 'co-creatie' is;
- het besef dat de grote differentiatie binnen het geheel van de maatschappelijke onderwijsvraag per definitie eigenlijk alleen maar adequaat gehonoreerd kan worden als men de scholen een ruime mate van eigen autonomie geeft;
- het inzicht dat als schaal en doelmatigheid eenmaal geregeld zijn, kwaliteit nog niet als vanzelf een systeemkenmerk wordt.

De beleidsontwikkeling ten aanzien van de educatieve infrastructuur is, in vergelijking tot ontwikkelingen in andere delen van de kwartaire sector, vrij laat daadwerkelijk beïnvloed door de omslag in het algemene beleidsdenken in de richting van vraagoriëntatie:

- **Opleiding.**
Bij de functie opleidingen heeft dat vooral betrekking gehad op de nascholing (Wet nascholing van 1993), waarbij het nascholingsbudget is overgeheveld naar de scholen.
- **Ondersteuning.**
De Regeling Schoolbegeleiding¹⁸ is gedeeltelijk vraaggestuurd van opzet. De vraagsturing is niet bij de scholen gelegd, maar bij de gemeenten. Niettemin is in invloed van de scholen anderszins voorzien. Met de wet SLOA (Subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten, 1997) is, via de figuur van de zogeheten omleggenden, enige vraagsturing geïntroduceerd die qua volume nog vrij beperkt is.

¹⁸ TK 1995-1996 (Wijziging van onder meer de Wet op het basisonderwijs, de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs inzake schoolbegeleiding), nr.3, p. 2t/m 4.

- **Onderzoek.**

Voor zover het om fundamenteel onderzoek gaat, is vraagsturing vanuit de vraagzijde niet aan de orde. Beleidsgericht onderzoek is wel vraaggericht. Van vraagsturing is inmiddels wel sprake in het geval van het kortlopende onderzoek op basis van veldaanvragen (waarvoor een overigens beperkt budget beschikbaar is).

Aan de kant van de ondersteuningsinstellingen constateert de raad een ontwikkeling naar meer vraaggerichtheid: SBD en LPC's voeren marktactiviteiten uit die aan deze marktgerichtheid blijken bij te dragen. In sommige gevallen ontstaat ook een oriëntatie op andere markten dan onderwijs; ook de internationale markt wordt ontdekt. Het CITO laat voorbeelden zien van een oriëntatie op privaat onderwijs-, scholings- en opleidingsaanbod en van een internationale oriëntatie. De instellingen uit de educatieve infrastructuur blijken, gelet op hun succes met marktactiviteiten en gezien hun opstelling naar grote vragers zoals roc's en grote vo-clusters, in staat om vraaggericht te opereren. De noodzaak tot een scherpere marktopstelling van de aanbieders van ondersteunende diensten en producten komt onder andere voort uit de professionalisering van de 'tegenspelers' aan de vraagkant. Scholen zijn zich meer bewust van hun ondersteuningsvraag en genereren soms ook eigen (interne) staf- en ondersteuningscapaciteit. Daar zit inmiddels vaak een deskundigheid die niet (veel) onderdoet voor de deskundigheid bij de aanbieders uit de educatieve infrastructuur. In het hbo en in de bve-sector worden in eigen beheer op het niveau van de instelling innovaties ontwikkeld en gerealiseerd. In het voortgezet onderwijs lijkt die situatie niet erg ver meer weg.

Qua omvang en tijdstip variëren de trajecten in de overgang van aanbod- naar vraagsturing die de verschillende actoren doorlopen. Ondanks het feit dat reeds geruime tijd aanzienlijke accentverschuivingen hebben plaatsgevonden in het denken over de autonomie van scholen, is in de verhouding tussen de verschillende partijen aan de aanbod- en aan de vraagzijde eigenlijk niet substantieel veel veranderd.

Gefragmenteerde omschakeling

In de praktijk blijken kaders te gelden die deels aanbodsturing en deels vraagsturing mogelijk maken. Echter, de regelgeving gaat toch vooral nog uit van het aanbod van de ondersteuningsinstellingen en minder vanuit de vraag van de scholen. Het beleid heeft hier te veel een tussengebied laten ontstaan. Na een periode van integrale aanbodfinanciering is ten aanzien van de ondersteuningsinstellingen het beleid geleidelijk getransformeerd naar integrale of partiële vraagsturing.

De transformatie van aanbodsturing naar marktcoördinatie blijkt een langzaam en ongelijkmatig verlopend proces waardoor bestaande (voorheen aanbodgefinancierde) instellingen tot elkaar in ongelijke verhoudingen geraken hetgeen verstoringen veroorzaakt in de onderlinge positionering. Dit geldt uiteraard ook voor de positie van nieuwe (commerciële) toetreders op de ondersteuningsmarkt.

De fragmentatie van wel/niet vraaggestuurd, wel/niet geconditioneerd, wel/niet getemporeerd is voor scholen onoverzichtelijk en voor de onderlinge relaties tussen de ondersteunende instellingen niet optimaal. Er is behoefte aan een duidelijker aanpak. De raad ziet dit in een stringenter toepassen van de wijze van coördinatie tussen scholen en

ondersteuners dat wil zeggen via marktcoördinatie, ondersteund met een aantal noodzakelijke overheidsinterventies waarbij enerzijds de scholen aan de vraagzijde goed in stelling worden gebracht en anderzijds de aanbieders de mogelijkheid krijgen op een gelijkwaardige positionering aan de aanbodkant. Dat zal tijd kosten en deling van kennis vereisen. De termijnen liggen als het gaat om de LPC's in zekere zin al vast op basis van de wet SLOA, de deling van kennis zou volgens de raad een directe voorwaarde moeten zijn voor toekenning van gelden aan de betrokken instanties.

De raad acht het denkbaar dat bij samenwerking tussen LPC's/CINOP en lerarenopleidingen de zogenoemde vernieuwingsgelden van de lerarenopleidingen en de innovatie- en 'denktank'-gelden van de LPC's/CINOP gezamenlijk worden ingezet voor de bevordering van kennisdeling. Oogmerk is beide soorten instanties na verloop van tijd een gelijkwaardige positie als aanbieder te verschaffen.

Ten aanzien van vraagsturing van de sbd's sluit de raad zich aan bij de in paragraaf 7 aangehaalde brief van de staatssecretaris. Hij hecht grote waarde aan het initiatief van het rijk om met de VNG, de besturenorganisaties en de schoolbegeleidingsdiensten afspraken te maken die de lokale samenwerking tussen scholen en gemeenten bevorderen. De raad meent dat die samenwerking van grote betekenis is voor de gemeenten ten behoeve van het bepalen van hun betrokkenheid bij schoolbegeleiding.

Behoud van gemeentelijke betrokkenheid acht de raad van groot belang.

Wat betreft de door het kabinet voorgestelde driejarige overgangsfase inzake de bestedingsverplichting van de door het rijk beschikbaar gestelde schoolbegeleidingsmiddelen acht de raad zodanige randvoorwaarden gewenst dat behoud van de bij de diensten opgebouwde know how gewaarborgd is.

Tevens bepleit de raad in ieder geval in deze overgangsfase een nauwere vorm van samenwerking en kennisdeling (via gezamenlijke activiteiten) tussen SBD's en lerarenopleidingen, in het bijzonder de Pabo's.

In een gevestigde marktsituatie zullen de aanbieders min of meer vanzelfsprekend bepaalde rollen vervullen. In een situatie waarin een markt nog maar ten dele en onvolkomen functioneert is een open blik op het goed functioneren van aanbieders geen overbodige luxe. De aanbiedende instanties hebben bepaalde verantwoordelijkheden waarvan zeker in een beginperiode nagegaan moet worden of ze die naar behoren vervullen.

De raad noemt hier:

- ***Een signalerende functie.***

De aanbieders signaleren maatschappelijke en onderwijskundige ontwikkelingen en bezien die op de implicaties voor de vragende scholen en docenten.

- ***Een zelfregulerende functie.***

De raad gaat ervan uit dat de aanbiedende instanties in een proces van zelfregulering komen tot integrale product- respectievelijk dienstinformatie. Dat houdt in dat aan de scholen en docenten informatie wordt verstrekt, inzicht wordt gegeven in de positie van de aanbieder en de aangeboden dienst ten opzichte van andere aanbieders en producten resp. diensten en dat kwaliteitskeurmerken behaald en getoond. De informatie over producten en diensten moet voor de scholen en de docenten bruikbaar, aantrekbaar en consistent zijn.

De raad wil in dit verband tevens wijzen op de landelijke rol en verantwoordelijkheid van de organisaties van aanbieders (zoals de HBO-raad, de VSNU, de WPRO/Edventure en de

VSLPC). De genoemde organisaties hebben naar hun leden, i.c. de aanbiedende instellingen een informerende en voorlichtende functie in lijn met de twee hierboven aangegeven functies.

Grote overheidsprojecten en -opdrachten

Ten aanzien van de LPC's en CINOP zijn voor een deel niet de scholen, maar is de centrale overheid de vrager. Het gaat hierbij om de innovatiegelden en de 'denktank'-middelen, per LPC en per soort om plusminus f 6 miljoen (CINOP f 3 miljoen), in totaal dus ongeveer f 42 miljoen gulden. Deze worden geleidelijk aan afgebouwd. De raad vindt de afbouwtermijnen op basis van de wet SLOA ruim. De raad ziet in de lange afbouwtermijn op basis van de Wet SLOA een goede mogelijkheid om de beoogde productieve, kennisdelende relatie tussen LPC's en lerarenopleidingen tijdens deze afbouwperiode te realiseren.

In het voorgaande is de rol van de overheid aan de orde geweest. Daarbij ging het nadrukkelijk niet om haar rol als 'marktpartij'. Bewindslieden van onderwijs zullen in hun ambtstermijn gewoonlijk een aantal grote projecten in gang zetten. Dit zijn veelal projecten die niet alleen van strategische betekenis zijn, het zijn ook projecten die een aanzienlijke investering met zich meebrengen. Om deze redenen beveelt de raad aan om dergelijke projecten openbaar aan te besteden (een zogenoemde tender). Hij suggereert in dit geval als belangrijk toewijzingscriterium te hanteren de mate waarin de scholen, waarvoor de uitvoering van het project is bedoeld, zeggenschap hebben in de ontwikkeling en de uitvoering ervan. Daarnaast kan gekeken worden naar de mate van integraliteit en samenhang van het aanbod.

Het is goed denkbaar dat de huidige opleidings- en ondersteuningsinstellingen intekenen op een dergelijke tender. Zij doen dat uiteraard in een openbare procedure waarin ook andere eventuele gegadigden zich kunnen melden. Traditionele taakverdelingen tussen opleidings- en ondersteuningsinstellingen behoren ook hier dan geen rol (meer) te spelen.

Dezelfde redenering zou de raad willen volgen bij grote overheidsopdrachten met een min of meer permanent karakter zoals het vervaardigen van examens en toetsen, zaken die thans door onder meer CITO en SLO worden uitgevoerd. Ook deze behoren periodiek aanbesteed te worden. Belangrijk criterium voor toewijzing acht de raad gezien zijn voorkeur voor een actieve co-creërende opstelling van scholen de feitelijke participatiemogelijkheden van scholen.

9. Aanbevelingen

In dit advies heeft de raad als uitgangspunt genomen dat de school zeggenschap moet hebben over de randvoorwaarden die zijn functioneren bepalen. De school moet zo min mogelijk last hebben van 'resource constraints'. Om zulks te realiseren zullen op verschillende fronten aanpassingen moeten worden doorgevoerd.

AANBEVELINGEN GERICHT OP DE OVERHEID EN DE SCHOLEN

- Geef scholen meer invloed, in de zin van zeggenschap, op ondersteunende diensten en producten die zij nodig hebben i.c. op de functies binnen de educatieve infrastructuur;
- Zeggenschap is in verschillende vormen denkbaar zoals het uitoefenen van contractbevoegdheden, overheveling van financiële middelen, realisatie van (deel)functies in coproductie en overhevelen van (deel)functies.

AANBEVELINGEN GERICHT OP DE OVERHEID EN DE AANBIEDERS VAN ONDERSTEUNENDE DIENSTEN

- Versterk de huidige vraagoriëntatie van de ondersteuningsinstellingen verder;
- Bevorder de totstandkoming van een gelijke uitgangspositie als aanbieder van ondersteunende diensten van (initiële en post-initiële) lerarenopleidingen en algemene ondersteuningsinstellingen;
- Gebruik hiertoe gezamenlijke activiteiten gericht op kennisdeling en zet hier voor vernieuwingsgelden (lerarenopleidingen), 'denktank'-gelden (LPC's/CINOP) en overheidstenders in. De LPC's en het CINOP krijgen een belangrijke taak in kennisdeling met de lerarenopleidingen;
- Ontwikkel nieuwe innovatiestrategieën van co-creatie tussen betrokkenen waarbij ook kennis vanuit de scholen doorstroomt naar lerarenopleidingen en ondersteuningsinstanties;
- Zie toe of in een proces van zelfregulering tot integrale product- respectievelijk dienstinformatie wordt gekomen. Organisaties van aanbieders en lerarenbezoepsorganisaties kunnen hierbij een belangrijke rol vervullen.

AANBEVELINGEN GERICHT OP DE OVERHEID ALS MARKTCOÖRDINATOR

- Zorg voor voldoende koopkracht en bestedingsvrijheid aan de kant van de onderwijsinstellingen;
- Bevorder, voor zover nodig, de vraagbekwaamheid van scholen en docenten;

- Voorzie in voorlichting en informatie die voor vragers van belang zijn;
- Bevorder de transparantie van het aanbod;
- Benut overgangstrajecten om aanbieders van ondersteunende diensten en producten zoals lerarenopleidingen en pedagogische centra in een meer gelijke positie te brengen;
- Stimuleer de inzet van lerarenopleidingen bij onderwijsvernieuwingen;
- Voor de overheid is kennisdeling tussen LPC's, SBD's en lerarenopleidingen via gezamenlijke activiteiten een subsidievoorwaarde. Vernieuwingsmiddelen (lerarenopleidingen), innovatie- en 'denktank'-middelen worden daartoe gezamenlijk aangewend;
- Monitor het proces van vraag en aanbod.

AANBEVELINGEN GERICHT OP DE OVERHEID ALS MARKTPARTIJ

- Besteedt grote projecten en opdrachten openbaar aan; alle aanbieders van ondersteunende diensten en producten, inclusief de lerarenopleidingen kunnen intekenen;
- Hanteer als belangrijk toewijzingscriterium de mate waarin scholen, waarvoor de uitvoering van het project is bedoeld, zeggenschap hebben in de ontwikkeling en de uitvoering ervan.