

De school centraal

**Verdere versterking van de school in
de educatieve infrastructuur**



28 maart 2002

Inhoudsopgave

- 1 Ter inleiding 5**
 - 1.1 De aard van de notitie 5
 - 1.2 Globale inhoud van de notitie 8

- 2 Een toekomstbeeld 11**
 - 2.1 De school als professionele organisatie 11
 - 2.2 Een evenwichtig geheel in de educatieve dienstverlening 11
 - 2.3 Het onderwijs als sector 12
 - 2.4 Stelselverantwoordelijkheid bij de overheid 13
 - 2.5 Veranderingsopgave voor scholen 15
 - 2.6 Het beleidskader: de school centraal 17
 - 2.7 Veranderingsopgave voor aanbieders van diensten 17

- 3 Een kwalificatiestructuur voor het gehele onderwijs 19**
 - 3.1 De opleidingsfunctie in de school 19
 - 3.2 Voorstellen voor een samenhangende kwalificatiestructuur 20

- 4 Veranderingen bij de opleidingen voor het onderwijs 23**
 - 4.1 De gevolgen van vraagoriëntatie 23
 - 4.2 Ruimte voor andere aanbieders 24
 - 4.3 Voortgezette professionalisering 25

- 5 Veranderingen op het terrein van schoolontwikkeling 27**
 - 5.1 De wet financiering nascholing 27
 - 5.2 De wet SLOA 28
 - 5.3 De schoolbegeleidingsdiensten 30
 - 5.4 Conclusies 32

- 6 Tot slot 35**

Hoofdstuk 1

Ter inleiding

1.1 De aard van deze notitie

Deze notitie heeft tot doel een beeld te schetsen van een toekomstige educatieve infrastructuur. We willen graag met de Tweede Kamer van gedachten wisselen over dat streefbeeld. Ervan uitgaande dat in deze gedachtewisseling draagvlak ontstaat voor het streefbeeld, zullen we nadere voorstellen ontwikkelen voor de implementatie. De kwaliteit van de dienstverlening zal gewaarborgd worden gedurende de periode dat nog niet alle condities – die nodig zijn om het nieuwe stelsel goed te laten functioneren – vervuld zijn.

De scholen staan centraal

In het toekomstbeeld dat we in deze notitie schetsen, vormen de scholen voor primair en voortgezet onderwijs en de bve-instellingen de kern van de educatieve infrastructuur¹. De kwaliteit van het onderwijs ligt in de handen van de scholen. Zij ontwikkelen zich tot professionele, zelfbewuste organisaties, doel- en taakgericht, met een herkenbaar en verantwoord kwaliteitsbeleid. Zij hebben vraagkracht: op het juiste moment bij de juiste partij werven zij tegen de juiste prijs diensten die bij de eigen ontwikkeling passen. Dat is ook de richting die veel scholen al zijn ingeslagen.

Deze beleidsnotitie is een reactie op het advies van de Onderwijsraad over de educatieve infrastructuur, *Ten dienste van de school* (2001). De Onderwijsraad schetst de situatie als volgt: “Het scholenveld ziet er 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.”

In deze notitie schetsen we een toekomstbeeld van de school en van de wijze waarop we de scholen in staat moeten stellen om de ondersteuning en begeleiding die zij wensen ‘in te kopen’. De educatieve infrastructuur is niet meer beperkt tot de verzameling van educatieve instellingen die hun diensten aanbieden aan de scholen. In de toekomst is de school een integraal onderdeel van die educatieve infrastructuur.

Educatieve infrastructuur en onderwijsarbeidsmarkt

De centrale positie van de school in de educatieve infrastructuur is een noodzakelijke voorwaarde zowel voor de kwaliteit van de dienstverlening als voor een goede positie van de school op de arbeidsmarkt. Scholen nemen een sterkere positie op die arbeidsmarkt in, als ze een integraal personeels- en opleidingsbeleid voeren. Integraal betekent hier dat er een nauw verband is met de keuzen die scholen maken over de inrichting en organisatie van het onderwijs.

Aansluiting op lopend beleid

Dit beeld van een educatieve infrastructuur sluit aan bij de richting die deze regeerperiode is uitgezet in de onderwijsbeleidsbrieven, de brief ‘Kwaliteit aan de basis’, en het convenant met de onderwijsorganisaties voor een strategische beleidsagenda. Hierbij krijgen scholen van de overheid de ruimte voor variëteit en innovatie in het onderwijs; daarmee kunnen ze de uiteenlopende behoeften van de deelnemer meer centraal stellen. Om dit te realiseren moet

¹ Als we in deze notitie praten over scholen, bedoelen we daarmee ook de bve-instellingen.

de overheid de instellingen faciliteren in hun ontwikkeling naar sterke, verantwoordelijke instellingen. Daarbij hoort dat de instellingen rekenschap afleggen over de resultaten die ze bereiken.

In dit nieuwe kwaliteitsstelsel voor het onderwijs krijgen de scholen meer ruimte om het onderwijs naar eigen inzicht in te richten. Het stelsel rust op vier ankerpunten: de Wet op het Onderwijstoezicht, het Wetsvoorstel beroepen in het onderwijs, de inhoudelijke eisen die aan het onderwijs worden gesteld, en de Wet op het onderwijsnummer.

Volgens de Wet op het Onderwijstoezicht definieert de overheid helder welke resultaten scholen minimaal moeten bereiken. Hoe scholen dat resultaat willen bereiken, wordt echter zoveel mogelijk aan henzelf overgelaten. De inspectie houdt toezicht op de kwaliteit van het onderwijs. Dat garandeert dat scholen over de bereikte resultaten en gekozen wegen verantwoording afleggen aan hun omgeving en aan de overheid. Hoe meer scholen in staat zijn een eigen systeem van kwaliteitszorg vorm te geven, des te meer is het toezicht 'stimulerend' van aard.

Ten tweede sluit het wetsvoorstel *Beroepen in het Onderwijs* (BIO) aan bij de ontwikkeling van scholen als professionele organisaties. Het wetsvoorstel wil de kwaliteit van het onderwijspersoneel verbeteren door minimum kwaliteits-eisen te formuleren waaraan onderwijspersoneel moet voldoen. Daarbij geeft de wet BIO zowel de scholen als opleidingsinstellingen de ruimte om langs meerdere wegen mensen op te leiden in een onderwijsberoep en ze te laten doorstromen binnen het onderwijs. Dankzij deze ruimte kunnen scholen een eigen en gericht personeelsbeleid voeren, waarbij zij zich goed kunnen positioneren op de arbeidsmarkt. Ook voor een open onderwijsarbeidsmarkt is deze ruimte essentieel.

In de derde plaats zijn de inhoudelijke eisen die we aan het onderwijs stellen, van belang voor de kwaliteit van het onderwijs. Het gaat dan bijvoorbeeld om de kerndoelen voor het basisonderwijs. De commissie Wijnen deed voorstellen op dat punt. De voorstellen en de beleidsreactie daarop van 24 januari 2002 voorzien in een splitsing van het onderwijscurriculum in een kerndeel en een differentieel deel, met een verantwoordingsstructuur die daarop aansluit. Die splitsing beperkt en concretiseert de kerndoelen, waardoor er ruimte ontstaat om eigen keuzes te maken en de leerlingen maatwerk te bieden. Ze bieden scholen dus voldoende ruimte voor een eigen invulling. Ook voor het voortgezet onderwijs gelden kwaliteitseisen die in examenvereisten worden vastgelegd. Ook zijn er voorstellen gedaan die leiden tot meer keuzemogelijkheden ("Variëteit in de basis van het voortgezet onderwijs" en "Continuïteit en vernieuwing in de tweede fase havo/vwo").

In de vierde plaats trad per 8 februari 2002 de Wet op het onderwijsnummer voor het voortgezet onderwijs in werking. Vanaf 2003 wordt de wet gefaseerd ingevoerd in de andere sectoren. Deze wet heeft drie doelen:

- minder administratieve lasten voor scholen;
- een betere informatievoorziening voor scholen en overheid;
- een betere controle op de rechtmatigheid van de bekostiging en andere voorzieningen voor scholen.

Het onderwijsnummer is dus een belangrijk instrument bij het ontwikkelen, vaststellen en evalueren van het eigen beleid van de school, maar ook van het landelijk onderwijsbeleid.

In- en extern toezicht

Met deregulering en autonomievergroting neemt het belang toe van in- en extern toezicht en rekenschap over de bereikte resultaten. Het is essentieel zicht te houden op de resultaten; niet alleen in termen van kwaliteit van het geleverde onderwijs, maar ook in termen van doelmatige en rechtmatige besteding van daarvoor ontvangen publieke middelen.

In een brief van 17 augustus 2000 (TK 26.573 nr. 35) hebben we een krachtige aanpak van VBTB uiteengezet, en de aansluiting daarvan op het ATC-project (Accountability, Toezicht en Controle). Verder is het controlebeleid door de departementale accountantsdienst aangescherpt. In de brief van 27 februari 2002 (TK 28.248 nr. 1) – in verband met de uitkomst van het accountantsonderzoek naar de inschrijving van buitenlandse studenten op enkele hogescholen – besteden we daaraan aandacht. In diezelfde brief is uiteengezet dat een Taskforce Rekenschap zich inmiddels onderwijsbreed bezighoudt met de aansluiting tussen regelgeving en uitvoeringspraktijk. Daarbij is benadrukt dat het organiseren van analyse en feedback op de werking van regels en stelsel het hart vormt van het beleid van deregulering en autonomievergroting. De rijksoverheid geeft daarbij richting aan de ruimte, en onder de noemer rekenschap stelt zij eisen aan het resultaat, de inspanningen en de kwaliteit die de scholen leveren. De Taskforce speelt ook een belangrijke rol bij de invoering van het onderwijsnummer.

Toekomstbeeld als invalshoek

In deze notitie brengen we de diverse lijnen rond de educatieve infrastructuur bijeen, geschetst vanuit een toekomstbeeld. De afgelopen jaren zijn belangrijke stappen gezet in de richting van dat toekomstbeeld, zowel aan de aanbodkant (bijvoorbeeld vernieuwing lerarenopleidingen, vraagfinanciering schoolbegeleiding en landelijke onderwijsondersteuning) als aan de vraagkant (vooral met de invoering van schoolbudgetten).

Het uitgangspunt daarbij is dat de vraag van de school centraal staat in het stelsel van educatieve voorzieningen. Scholen ontwikkelen zich tot organisaties waarin meer balans is tussen onderwijsvernieuwing, schoolontwikkeling en personeelsbeleid. Vanuit deze ontwikkeling stellen scholen ondersteunings- en begeleidingsvragen. Daarmee is het onderscheid tussen de ‘traditionele’ functies nascholing, schoolontwikkeling en schoolbegeleiding deels aan het vervagen. Waar scholen de ambitie en de mogelijkheden hebben, kan het opleidingsbeleid deel gaan uitmaken van het personeelsbeleid.

Vanuit de school ziet de educatieve infrastructuur er anders uit dan in het betrekkelijk recente verleden; toen waren aanbodsturing en aanbodfinanciering het uitgangspunt.

De educatieve infrastructuur definiëren we dus bezien vanuit de vragende school. De infrastructuur omvat alle instellingen die diensten verlenen op het gebied van het opleiden, kwalificeren of nascholen van personeel, en op het gebied van onderwijs- en schoolontwikkeling en schoolbegeleiding. Het gaat dan in ieder geval om instellingen die van oudsher die functies vervullen, zoals hogescholen, universiteiten, nascholingsinstellingen (al dan niet gelieerd aan ho-instellingen), en schoolbegeleidingsdiensten. Ook gaat het om de

algemene en specifieke ondersteuningsinstellingen die voorheen in de WOV (Wet Onderwijsverzorgingsstructuur) en de WEB (Wet Educatie en Beroepsonderwijs) geregeld waren. Maar er kunnen en zullen ook andere instellingen tot de educatieve infrastructuur behoren als zij dergelijke diensten meer structureel gaan aanbieden. Al deze instellingen hebben een eigen positie op de markt. Vanuit hun eigen positie hebben ze dan ook eigen kerncompetenties ontwikkeld.

Scholen moeten in de toekomst zelf kunnen kiezen bij wie ze welke ondersteuning of begeleiding willen inkopen. In deze notitie gaat het dan dus niet om de educatieve infrastructuur gezien vanuit de bestaande instellingen; het gaat om een stelsel dat naadloos aansluit bij de behoefte van het scholenveld, in al zijn diversiteit. Scholen maken hiervan ook zelf deel uit.

Voor een dergelijk stelsel zijn andere rollen van de overheid een voorwaarde; geen regelende of voorschrijvende overheid meer. Het is echter ook niet zo dat de overheid zich terugtrekt en de partijen aan hun lot overlaat. Bij de vormgeving van nieuwe verhoudingen in een educatieve infrastructuur, waarbij de scholen zich professionaliseren als vragende partij, is een overheid noodzakelijk die een ordenende rol heeft. Die overheid brengt partijen in positie, stimuleert en faciliteert, helpt nieuwe mogelijkheden creëren, houdt toezicht, en corrigeert indien nodig.

1.2 Globale inhoud van de notitie

Met deze notitie willen we een ontwikkelingsrichting schetsen. Uitgangspunt daarbij is het toekomstbeeld in hoofdstuk 2. Vervolgens doen we in de hoofdstukken 3, 4 en 5 enkele concrete voorstellen. Dat zijn 'doorkijkjes': wat kan zo'n toekomstbeeld gaan betekenen? Als de Tweede Kamer instemt met de richting die we hier schetsen, volgt een notitie met een uitgewerkt implementatietraject.

In hoofdstuk 2 schetsen we het volgende toekomstbeeld: om te kunnen voldoen aan zijn maatschappelijke functie, zal de school zich ontwikkelen tot een professionele organisatie. In die organisatie is er een goede balans tussen onderwijsvernieuwing, schoolontwikkeling en personeelsbeleid. In deze ontwikkeling laat de school zich ondersteunen door deskundige externe organisaties. De scholen bepalen zelf welke ondersteuning of begeleiding ze vragen en van wie. Dat stelt eisen aan de openheid en de klantgerichtheid van (het stelsel van) educatieve voorzieningen.

De sector onderwijs zou tot een gezamenlijk gedragen stelsel van opleiden en scholen moeten komen. Dat is van belang voor de kwaliteit van het onderwijs en voor de arbeidsmarktpositie van het onderwijs. De overheid stimuleert, brengt de spelers in de juiste verhoudingen tot elkaar en houdt toezicht op het functioneren van het stelsel. De overheid is soms ook opdrachtgever, bijvoorbeeld bij landelijke innovaties.

Dit streefbeeld vraagt om verandering, zowel van scholen als van de instellingen in de educatieve infrastructuur. Vanuit de overheid willen we deze veranderingsprocessen ondersteunen.

In hoofdstuk 3 schetsen we een kwalificatiestructuur voor het gehele onderwijs. De school staat centraal; vanuit de eigen organisatieontwikkeling zoekt de school ondersteuning of begeleiding bij zijn opleidings- en personeelsbeleid. Daarmee kijken we anders aan tegen de gehele kwalificatiestructuur, het systeem van kwalificatie-eisen, opleidingen en examens. De kwalificatiestructuur wordt dan niet zozeer gevormd vanuit het stelsel van de (bestaande) instellingen; een doorlopende kwalificatielijn is dan van belang. Deze benadering heeft gevolgen voor een samenhangende kwalificatiestructuur. In hoofdstuk 3 komen die gevolgen aan de orde.

De educatieve diensten zijn deels onderdeel van de kwalificatiestructuur. In hoofdstuk 4 gaan we specifieker in op de veranderingen bij de opleidingen die daaraan bijdragen.

Hoofdstuk 5 beschrijft de ontwikkelingen bij de ondersteuning en begeleiding bij schoolontwikkeling en nascholing. We beschrijven de huidige situatie en de ontwikkelingen naar een grotere vraagoriëntatie van de instellingen in de bestaande structuur. Daarnaast bekijken we of er onvolkomenheden zijn in het stelsel, en of de structuur voldoende tegemoet komt aan een situatie waarin de school centraal staat.

Tot slot geven we in het laatste hoofdstuk een aantal noties die van belang zijn voor de implementatie van een nieuw stelsel.

Hoofdstuk 2

Een toekomstbeeld

Hieronder schetsen we de ontwikkelingsrichting die veel scholen nu al hebben ingezet. Om te kunnen voldoen aan hun maatschappelijke functie zullen scholen zich ontwikkelen tot organisaties waarin een goede balans is tussen onderwijsprocessen, schoolontwikkeling en personeelsbeleid. In de educatieve infrastructuur staat de school centraal, de educatieve instellingen staan daaromheen. Hierna beschrijven we de verantwoordelijkheid die de overheid heeft ten aanzien van zo'n educatieve markt.

2.1 De school als professionele organisatie

In de toekomst gaan scholen bij hun personeelsbeleid niet meer alleen uit van het aanbod aan gekwalificeerd personeel. In hun professionele schoolontwikkeling kunnen zij de volgende stappen zetten:

- ze richten de schoolorganisatie in op grond van de onderwijskundige keuzes;
- ze stellen vast welke taken en werkzaamheden passen binnen zo'n schoolorganisatie;
- ze stellen vast in welke functies deze taken of werkzaamheden vervuld kunnen worden;
- ze bepalen welke competenties mensen in huis hebben en welke competenties ontbreken;
- ze stellen het ondersteunings- en begeleidingsprogramma vast voor de school en het scholingsprogramma voor het gehele personeel.

Scholen bepalen zelf bij welke van deze stappen ze ondersteuning of begeleiding vragen en wat ze dan vragen. De educatieve infrastructuur is zo ingericht dat de scholen vanuit die positie ook diensten vragen en ontvangen.

Het zwaartepunt van eigen innovaties en innovatie van de sector ligt bij de scholen. Scholen functioneren binnen hun eigen omgeving; in overeenstemming met de wensen van ouders formuleren ze hun kwaliteitsbeleid. Voor het beroepsonderwijs hebben de sociale partners hier een belangrijke rol.

De scholen zijn in staat het eigen kwaliteitsbeleid op de eigen innovaties in te richten, het uit te voeren, en daarbij op tijd en adequaat de behoefte aan educatieve diensten te definiëren. Zij zijn in staat in vrijheid diensten te kiezen uit een pluriform aanbod (geen gedwongen winkelnering).

Ook 'kennen' en waarderen ze de kwaliteit van die diensten en zijn ze in staat de gevraagde prijs te beoordelen en te betalen. Kortom: de scholen willen als vrager voldoende aanbieders in een transparante markt. Hun wapen is hun opdrachtgeverschap. Daarmee zijn ze ook in staat het aanbod aan diensten in belangrijke mate sterk te beïnvloeden en waar mogelijk mee vorm te geven (co-creëren).

2.2 Een evenwichtig geheel in de educatieve dienstverlening

Tot nu toe stond het begrip 'educatieve infrastructuur' voor de verzameling van educatieve instellingen die hun diensten aanboden aan de scholen. In de toekomst is de school zelf een integraal onderdeel van die educatieve infrastructuur.

De scholen bepalen de functies die de educatieve instellingen voor de school vervullen: van nascholing tot schoolontwikkeling en schoolbegeleiding, van bijscholing tot opleiding en omscholing van personeel.

In zo'n stelsel moeten de educatieve instellingen zich de rol als toeleverancier van educatieve diensten verder eigen maken. Dat vereist een andere professionaliteit: het ontwikkelen en uitbouwen van kerncompetenties als 'opdrachtnemer'.

Dit geldt voor alle activiteiten op het gebied van nascholing en onderwijsondersteuning en voor de ondersteuning die scholen vragen bij het opleidings- en personeelsbeleid in de school. Maar het geldt – op een andere manier ook bij het vormgeven van de reguliere lerarenopleidingen; ook daar is een vraagoriëntatie essentieel. Alleen dan kan men die kwaliteit aan afgestudeerden leveren die het onderwijs nodig heeft.

Een evenwichtig geheel aan de aanbodzijde van de educatieve infrastructuur kenmerkt zich door gezonde verhoudingen, geen beperkingen voor wat betreft toelating van aanbod, en een verantwoorde bedrijfsvoering en tariefstelling. Daarbij past een goed in- en extern kwaliteitszorgsysteem.

2.3 Het onderwijs als sector

De sector onderwijs zou moeten komen tot een gezamenlijk gedragen stelsel van opleiden en kwalificeren. Dat is van belang voor de kwaliteit van het onderwijs en voor de arbeidsmarktpositie van het onderwijs.

Alle partijen in het onderwijs bevinden zich midden in de overgang van een gesloten arbeidsmarkt, met een gesloten opleidingssysteem en een verkokerde ondersteuningsstructuur, naar een open stelsel. Wil het onderwijs als sector een eigen, integraal opleidingsbeleid voeren, dan moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan.

- De scholen nemen een actieve positie in op de (onderwijs)arbeidsmarkt. Ze voeren een integraal personeels- en opleidingsbeleid, waarbij ze uitgaan van de functies die voor hun onderwijsorganisatie nodig zijn. Dat beleid bepaalt ook hun vraag naar ondersteuning of begeleiding. Hoewel de educatieve instellingen zich al meer zijn gaan richten op de vraag van de scholen, zullen scholen en ondersteunende diensten elkaar nog beter leren vinden.
- In alle verscheidenheid zijn meer algemene tendensen waar te nemen. De scholen en hun organisaties kunnen ook *gezamenlijk* hun ontwikkeling verwoorden en daarmee de vraag naar ondersteuning vormgeven. Dat is een stap op weg naar een zelfbewuste onderwijssector.
- De huidige kwalificatiestructuur voor onderwijspersoneel (het systeem van kwalificatie-eisen, examens en de opleidingen die daartoe opleiden) sluit onvoldoende aan bij de ontwikkelingen in het onderwijsveld; het is nog versnipperd en leidt nog onvoldoende tot een open arbeidsmarkt. Enerzijds moeten mensen op elk moment in hun loopbaan het onderwijs in (en uit) kunnen. Anderzijds moeten scholen mensen in hun team kunnen opnemen met een diversiteit aan competenties en kwalificaties. Ook moet de kwalificatiestructuur ruimte bieden voor nieuwe ontwikkelingen. Daarom moeten alle partijen betrokken zijn bij het formuleren van de kwalificatie-eisen.
- Het onderwijsveld is verantwoordelijk voor de inhoudelijke vormgeving van de kwalificatiestructuur. Maar alle betrokken partijen bevinden zich in een transitiefase. In

deze fase wil de overheid inhoudelijke ontwikkelingen stimuleren. Dat wil zij doen met een projectmatige aanpak waarin concepten ontwikkeld kunnen worden, zoals bijvoorbeeld in de projecten 'opleiden in de school'.

- Er is een begin gemaakt met een regionale aanpak van de arbeidsmarkt. De kwalificatiestructuur en de onderwijsarbeidsmarkt zijn twee delen van één geheel. Nu de arbeidsmarkt opener wordt, moeten de partners op de arbeidsmarkt (vragers en aanbieders) wennen aan hun nieuwe rol. Aan het Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt (SBO) – waarin werkgevers en werknemers vertegenwoordigd zijn – hebben we gevraagd hierin een rol te spelen. Zo brengt het SBO in verschillende regio's schoolbesturen, roc's en lerarenopleidingen bij elkaar om betere afspraken te kunnen maken over assessments, en de opleiding en begeleiding van nieuwe werknemers in het onderwijs.
- Daarnaast is het van belang dat alle betrokken partijen met elkaar in gesprek zijn over de te ontwikkelen richting. Daarom is onlangs een *Netwerk arbeidsmarkt- en personeelsbeleid* opgericht; daarin zitten vragers en aanbieders in de kwalificatiestructuur met OCenW rond de tafel, om samen lijnen voor de toekomst uit te zetten.

2.4 Stelselverantwoordelijkheid bij de overheid

Advies Onderwijsraad

De Onderwijsraad beschrijft in zijn advies Ten dienste van de school de huidige situatie op de opleidings- en ondersteuningsmarkt. De vraag van scholen naar educatieve diensten is toegenomen, mede door de toename van de koopkracht. De aanbodzijde, de educatieve infrastructuur, is hierop onvoldoende afgestemd. Scholen ondervinden hinder van versnippering en verkokering binnen die infrastructuur.

De Onderwijsraad onderschrijft de ontwikkeling naar vraagsturing, waarbij de opleidingsbehoeften van de school centraal staan. De Raad stelt echter vast dat het niet alleen gaat om de scholen als vragers van educatieve diensten, maar ook om de aanbieders en de kwaliteit en samenhang van het aanbod.

De Raad acht het bij uitstek de taak van de overheid om alle actoren in het proces aan te spreken op hun verantwoordelijkheden, de omslag naar vraaggerichtheid te bevorderen, en erop toe te zien dat die situatie ook gehandhaafd blijft. Zo nodig heeft de overheid een rol bij de sturing van de vraag.

Als scholen daar zelf niet of nauwelijks om vragen, moet de overheid de vraag bevorderen naar producten en diensten die voor de kwaliteit van het onderwijs cruciaal zijn. Dat noemt de Onderwijsraad in haar advies 'marktcoördinatie'.

De overheid als marktcoördinator

Wij onderschrijven de functie van de overheid als 'marktcoördinator' in de educatieve markt. Ook binnen het streefbeeld van een educatieve infrastructuur waarbinnen de scholen centraal staan en open marktverhoudingen bestaan, blijft de overheid (stelsel)verantwoordelijk voor de kwaliteit van een goed functionerende educatieve infrastructuur en het toezicht daarop.

Als marktcoördinator zijn voor de overheid verschillende rollen weggelegd.

Als regisseur stelt de overheid het ontwikkelingsperspectief op de lange termijn vast en faciliteert dat. De overheid als richtinggever.

Als coördinator zorgt de overheid voor een heldere rolverdeling. Het gaat om de relatie tussen drie partijen: vragers, aanbieders en (lokale) overheden en om de bijbehorende spelregels. Het gaat ook om het garanderen van transparantie: goede informatie in termen van kwaliteit en effectiviteit van diensten.

De rollen van opdrachtgever en stimulator zijn onder andere aan de orde als de 'markt' nog in ontwikkeling is, of onvoldoende functioneert.

Als opdrachtgever heeft de overheid een initiërende of corrigerende rol. Dit is aan de orde als bepaald aanbod in de educatieve infrastructuur (nog) niet tot stand komt, terwijl dit aanbod wel cruciaal is voor de kwaliteit van het onderwijs. De overheid heeft een opdrachtgevende rol bij het ontwikkelen van nieuwe concepten in het kader van het centrale of specifieke onderwijsbeleid. Het gaat hier om vragen die naar hun aard niet door afzonderlijke (groepen van) scholen worden gesteld.

Bij de rol als stimulator gaat het om tekortkomingen aan de vraagkant: scholen die zich onvoldoende kunnen manifesteren als sterke partij op de markt van de educatieve infrastructuur. De stimulerende rol kan inhouden dat de overheid zorgt voor verspreiding van 'good practices', zodat zwakkere scholen kunnen leren van voorlopers. Een andere invulling van de stimulerende rol is het aanjagen van het eigen kwaliteitsbeleid van de scholen, of het versterken van de kwaliteit van het management.

Interactieve beleidsvorming

In toenemende mate komt het onderwijsbeleid interactief tot stand. Dat betekent dat we streven naar een gemeenschappelijke aanpak, waarbij het initiatief zowel van de scholen als van de overheid kan komen. Scholen kunnen bijvoorbeeld eigen inzichten over onderwijsprocessen of schoolorganisatie uitwerken in het kader van het traject initiatiefrijke scholen. Deze inzichten kunnen doorwerken in het landelijke of specifieke onderwijsbeleid. Ook stimuleert de overheid innovaties door middel van pilots. Zo zijn er in het kader van Maatwerk 3, de beleidsnotitie over een open onderwijsarbeidsmarkt, projecten gestart ter ontwikkeling van functiedifferentiatie en het opleiden in de school.

Belangrijke verschillen tussen scholen zijn en blijven mogelijk.

De in het algemeen goed presterende school is beter en eerder in staat eigen kwaliteitsbeleid te formuleren, daarbij passende diensten te zoeken en die ook daadwerkelijk in te schakelen. Zeker die voorlopers beïnvloeden in belangrijke mate het feitelijk aanbod aan educatieve diensten.

De volgers leren van good practices van de voorlopers en zijn gevoeliger voor stimulansen vanuit de aanbodzijde.

Maar er zijn ook scholen die niet of niet tijdig in staat zijn om het noodzakelijke eigen beleid te formuleren, uit te voeren en daarbij passende diensten te zoeken en in te roepen.

Het is een zorg van de overheid dat er niet al te grote kwaliteitsverschillen ontstaan. De Wet op het Onderwijstoezicht geeft aan dat het de taak van de inspectie is om dit te constateren. Bij achterblijvende kwaliteit kan de overheid ook ondersteuning bieden.

De 'markt voor educatieve diensten' richt zich op alle scholen en kan omgaan met de verschillen tussen scholen. Mochten scholen echter bij voortduring niet in staat zijn om hun ontwikkelingsvraag te formuleren en kunnen zij daardoor niet voldoen aan de kwaliteitseisen, dan kan de overheid hier stimulerend of corrigerend optreden. Het gaat er dus om dat scholen hun ontwikkelings- en ondersteuningsvraag kunnen formuleren. Daarvoor zijn bestuurskrachtige scholen nodig die een sterke gespreks- en onderhandelingspartner zijn voor de instellingen in de educatieve infrastructuur. Het Onderwijsraadadvies Wat scholen vermogen en de beleidsreactie daarop, schetsen verschillende lijnen die scholen helpen het beleidsvoerende vermogen te versterken.

Toezicht en monitoring

Bij de rol van de overheid als toezichthouder kan het gaan over toezicht op de juiste marktverhoudingen, maar ook over kwaliteit. Zo'n stelsel heeft een kwaliteitszorgsysteem nodig. Ook is toezicht nodig op rechtmatigheid of doelmatigheid van de bestedingen: rekenschap.

De wijze waarop dit toezicht vorm moet krijgen, wordt nader onderzocht. Monitoring is een belangrijk hulpmiddel: daarmee kan de overheid vaststellen of het ingezette beleid ook daadwerkelijk de gewenste resultaten oplevert. Projecten als PPO – die periodiek de kwaliteit van het onderwijs meten – spelen hierbij een voorname rol.

De Onderwijsraad wijst op de risico's bij vraagfinanciering van schoolbegeleiding. Hij wijst er met name op dat overheidsingrijpen mogelijk wenselijk is bij scholen die onvoldoende kwaliteit leveren, maar desondanks geen gebruik maken van schoolbegeleiding (of een ander middel) om die kwaliteit te verbeteren. In dit opzicht vervult ook de inspectie een rol als toezichthouder. Zij beziet immers de kwaliteit van het onderwijs van een school, en in hoeverre schoolbegeleiding functioneel wordt ingezet om tekortkomingen te repareren.

De overheid kan – afhankelijk van de ontwikkeling van het domein – op meer of minder intensieve wijze interventies plegen. Verder kunnen de scholen en de instellingen in de educatieve infrastructuur de overheid, ook bij vergaande vormen van vraagfinanciering, aanspreken op de beschikbaarheid van aanbod, op de transparantie daarvan en op goede informatie in termen van kwaliteit en effectiviteit van diensten.

Voor dit toekomstbeeld is een invoeringsstrategie noodzakelijk. Hierbij gaat het om het wegnemen van beletsels in regelgeving en om het 'maken van de markt' (dat wil zeggen op gang brengen en corrigeren). Hierop komen we later terug.

2.5 Veranderingsopgave voor scholen

Nieuwe organisatievormen

Er zijn grote verschillen tussen de verschillende onderwijssectoren en tussen scholen daarbinnen. Toch is het geschetste toekomstbeeld nog op een zekere afstand. De scholen zullen moeten veranderen om dat toekomstbeeld te realiseren. Dat is ook een voorwaarde om een actieve positie op de onderwijsarbeidsmarkt te blijven innemen.

De ontwikkeling van scholen tot professionele organisaties vraagt om een natuurlijke verbinding tussen onderwijsproces, organisatie en de benutting van het personeel.

Onderwijsproces → organisatieontwikkeling → kwaliteit personeel

Deze verbinding ontbreekt nu nog in de praktijk van de scholen, waardoor het resultaat niet optimaal is. In alle sectoren van het onderwijs zoeken scholen in meer of mindere mate naar andere organisatievormen voor het onderwijs, naar meer differentiatie naar niveaugroepen. Maar daar bestaat nog weinig traditie in. Niet alleen de scholen zelf, maar ook de gehele omgeving van het onderwijs (ouders, overheid en anderen) gaan er van uit dat het onderwijs wordt georganiseerd in de zin van één leraar voor een klas.

Vrijwel alle scholen zijn bezig met het veranderen van het onderwijs zelf, bijvoorbeeld vanuit de vraag hoe om te gaan met verschillen tussen leerlingen. Vaak trekt men echter geen lijnen vanuit de inhoudelijke onderwijskeuzen naar de organisatieontwikkeling van de school. De laatste tijd zoeken veel scholen door de krapte op de arbeidsmarkt weliswaar oplossingen in een andere manier van organiseren (onderwijsassistenten), maar veel scholen blijven dit zien als een noodoplossing. Het fundamenteel nadenken over het anders benoemen van taken en verdelen van het werk, en de hieraan gekoppelde inrichting van verschillende functies moet zich nog ontwikkelen. Bij het doorlopen van de volgende stappen kunnen scholen bewuste keuzes maken:

Onderwijsproces → taken en werkverdeling → functies →
personeelsbeleid → opleidingsbeleid

Zo benutten ze beter de mogelijkheden voor het realiseren van de gewenste onderwijskundige vernieuwingen; daarnaast kan men de mogelijkheden voor verbetering van de kwaliteit van het personeel meer aanspreken. Vaak zagen scholen het opleidingsbeleid als optelsom van individuele behoeften van leraren; men ging voorbij aan de vraag wat er aan kwaliteiten of competenties nodig en beschikbaar is. Een ander 'productiemodel' kan een andere uitkomst opleveren aan vereiste kwaliteiten, wat vervolgens kan leiden tot andere opleidingsbehoeften. Het uitgangspunt hierbij is dat het onderwijs niet per se een volstrekt 'platte' organisatie hoeft te zijn, waarbij de leraar als (enige) professional al het werk van A tot Z voor zijn rekening neemt; noch in het onderwijsproces, noch in het werk daaromheen. Zo'n werkwijze kan leiden tot een lagere werkdruk van leraren.

Het bovenstaande schema geeft de gewenste ontwikkelingsrichting weer. De praktijk is weerbarstiger. De kunst is om een organisatie neer te zetten die past bij de beschikbare capaciteiten, zonder onrecht te doen aan de onderwijsinhoudelijke keuzen. Er moet een balans zijn tussen de drie bovengenoemde variabelen op korte en lange termijn, waarbij de organisatieontwikkeling de cruciale schakel is. De opgave voor het schoolmanagement is om dit onder ogen te zien en een realistisch ontwikkelingspad uit te zetten. Per school zal dit weer anders zijn. De bijdrage vanuit de instellingen in de educatieve infrastructuur is daarbij essentieel. De centrale plaats van de school in die educatieve infrastructuur stimuleert scholen om een eigen opleidingsbeleid te ontwikkelen. In dat beleid bestaat een logische connectie tussen onderwijsproces, organisatieontwikkeling en kwaliteit van het personeel. De opgave voor de overheid is om de spelers in een goede uitgangspositie te plaatsen.

2.6 Het beleidskader: de school centraal

In het overheidsbeleid zijn de afgelopen jaren al een aantal stappen gezet om de scholen te stimuleren zich in deze richting te ontwikkelen. Scholen hebben meer mogelijkheden om eigen beleid te voeren. Voorbeelden daarvan zijn de overheveling van budgetten naar de scholen (o.a. het nascholingsbudget), en de verruiming van het schoolbudget met de daaraan gekoppelde bestedingsvrijheid. Aan de werkgevers- en schoolleidersorganisaties in het onderwijs hebben we gevraagd de scholen voor te lichten en – op maat – te adviseren. Het is de bedoeling dat de scholen de mogelijkheden die ze door de schoolbudgetten hebben gekregen, optimaal benutten. Ook de subsidieregeling in het kader van de Interimwet zij-instroom past in dit kader, waarbij de scholen het geld krijgen om de scholing ‘in te kopen’.

Het draagvlak voor deze ontwikkelingen is groot. Dat blijkt uit de reacties van scholen op het project ‘Initiatiefrijke scholen’ en ook onder andere uit het Convenant Strategische Beleidsagenda. Dat convenant is mede-ondertekend door de werkgevers-, werknemers- en ouderorganisaties in het onderwijs.

De overheid stelt zich hier faciliterend en ondersteunend op. Er is vooral ruimte gemaakt voor het voeren van een eigen personeelsbeleid. In de laatste CAO (juni 2001) zijn afspraken met de bonden gemaakt over het creëren van meer mogelijkheden voor functiedifferentiatie.

Daardoor kunnen scholen zelf een evenwichtig functiebouwwerk invullen, zowel door een grotere diversiteit in onderwijsondersteunend personeel als door differentiatie binnen het leraarsberoep. Het gaat hier om voorbeeldfuncties, niet om voorgeschreven functies. De overheid creëert de ruimte: scholen kunnen zelf nagaan welke taken en werkzaamheden te onderscheiden zijn in hun schoolorganisatie. Vervolgens beslissen ze welke taken vervuld worden in welke functie.

Om ervaring op te doen met andere organisatievormen van het onderwijs waarbij gebruik gemaakt wordt van functiedifferentiatie, is voor het primair onderwijs een pilot gestart met 15 scholen: ‘Teamonderwijs op maat’. In deze pilot kiezen scholen voor een eigen invulling van teamonderwijs. Voor het voortgezet onderwijs is een vergelijkbaar project in voorbereiding.

Omdat er zoveel van scholen wordt gevraagd, zijn er impulsen om de kwaliteit van het management van scholen te verbeteren zoals het programma ISIS en de Nederlandse Schoolleidersacademie.

2.7 Veranderingsopgave voor aanbieders van diensten

Ook aan de aanbodzijde zijn stappen gezet in de richting van het toekomstbeeld. De lerarenopleidingen hebben belangrijke ontwikkelingen in gang gezet; onder meer op grond van het plan van aanpak voor opleidingen voor leraren basisonderwijs, EPS, het convenant met 2e graads lerarenopleidingen en het ULO-convenant. Door onder meer flexibilisering en dualisering en de verdergaande introductie van ict, zijn de opleidingen steeds beter toegerust om in te spelen op de gedifferentieerde vraag naar leraren.

Met de brief van 27 juni 2001 (TK 27.400 VIII nr. 84) is – in lijn met het toekomstbeeld – ook

voor de schoolbegeleiding een traject in gang gezet voor spoedige omschakeling naar vraagfinanciering. Daarmee worden de middelen van schoolbegeleidingsdiensten verlegd naar scholen voor primair onderwijs.

De wet SLOA heeft de positie van de landelijke onderwijsondersteuningsinstellingen gewijzigd. De ongeoormerkte begeleidingsmiddelen zijn 'omgelegd' naar de scholen. Daarmee zijn de middelen voor ondersteuning nu in belangrijke mate in handen van de scholen zelf.

Essentieel voor aanbieders van diensten is dat zij in de huid kunnen kruipen van de opdrachtgever, in dit geval de scholen. Dit betekent dat zij de problemen van de – individuele – scholen kennen en op basis van hun kennis en ervaring bij kunnen dragen aan verbetering en vernieuwing. Het is de school als opdrachtgever die vooraf inschat of de betreffende aanbieder dit kan en achteraf zijn oordeel geeft over het resultaat. Keuzevrijheid voor scholen dwingt de aanbieders zich maximaal in te leven in de positie van de scholen, een prikkel die ontbreekt bij gedwongen winkelnering. De omslag van aanbodgericht naar vraaggericht vraagt een andere attitude van de aanbieders.

Aanbieders willen koopkrachtig, kundig en helder opdrachtgeverschap en gezonde concurrentieverhoudingen. Kundig opdrachtgeverschap is bij de scholen nog niet vanzelfsprekend. Hier ligt een noodzaak voor verdere ontwikkeling bij de scholen, maar ook een taak bij de aanbieders. Dit is een inhoudelijk deel van het proces van marktontwikkeling.

De school vraagt externe ondersteuning, omdat deze kennis intern ontbreekt. De ondersteuning die scholen verlangen en de vormen die zij kiezen, zullen uiteenlopen. Een variatie in dienstverlening is onvermijdelijk vanwege verschillen in uitgangspunten van scholen, maar ook vanwege uiteenlopende preferenties. Dit betekent dat de aanbieders strategische keuzes moeten gaan maken; o.a. over het aanbod van diensten (breed of gespecialiseerd), het werkgebied (lokaal/regionaal of bovenregionaal/landelijk), en over specifieke scholen (gespecialiseerd in koplopers, dan wel in volgers of achterblijvers).

Variatie in aanbod biedt scholen de mogelijkheid om maatwerk te krijgen, aanbieders hebben de mogelijkheid om tot een onderscheidend aanbod te komen. In de loop van de tijd zullen voorkeuren verschuiven. In een marktrelatie komen die verschuivingen eerder aan de oppervlakte dan in een budgetstelsel. Aanbieders moeten alert zijn op verschuivingen en zich tijdig aanpassen. Dit betekent dat strategische keuzes steeds opnieuw gemaakt moeten worden.

Het beleidskader ten aanzien van nascholingsinstellingen, de onderwijsondersteunende instellingen en de schoolbegeleiding is vanaf begin jaren negentig gericht op het versterken van de vraagpositie van de scholen. Dat gebeurde vanuit het oogpunt van kwaliteit en doelmatigheid: scholen voeren een bewuster beleid als zij zelf kunnen beschikken over de budgetten, aanbieders moeten meer kwaliteit bieden als ze moeten ingaan op de vraag.

Voor wat betreft de opleidingsfunctie richt het beleid, zoals neergelegd in de drie nota's *Maatwerk*, zich enerzijds op het ondersteunen van scholen bij de vormgeving van opleidingsbeleid als onderdeel van hun personeelsbeleid. Anderzijds richt het beleid zich op het stimuleren van de lerarenopleidingen tot een intensievere samenwerking tussen de opleidingen en het afnemende scholenveld. De lerarenopleidingen van hogescholen en universiteiten hebben extra middelen ontvangen om dit proces mogelijk te maken.

Hoofdstuk 3

Een kwalificatiestructuur voor het gehele onderwijs

Vanuit het perspectief van de school doemt een ander beeld op van de kwalificatiestructuur dan vanuit het perspectief van de (bestaande) instellingen. Verdere functiedifferentiatie, ontwikkeld door het scholenveld zelf, vereist een andere samenhang in het stelsel van kwalificatie-eisen, opleidingen en examens. Vanuit dat oogpunt is op dit moment geen sprake van een samenhangende kwalificatiestructuur voor het onderwijspersoneel. Hieronder worden concrete voorstellen gedaan om meer samenhang te brengen in die kwalificatiestructuur. De educatieve instellingen nemen in die structuur opnieuw positie in.

3.1 De opleidingsfunctie in de school

Ook op het gebied van het personeelsbeleid blijven er verschillen bestaan tussen scholen. Er zullen altijd scholen zijn die bij voorkeur net afgestudeerde, jonge leraren werven. Andere scholen zullen graag zelf mensen in hun school opleiden. 'Mengvormen' zullen het meeste voorkomen, al is het maar om een divers team te krijgen. Ondanks de verschillen, is het om meerdere redenen onvermijdelijk dat in alle onderwijssectoren de meeste scholen een actief personeels- en opleidingsbeleid gaan formuleren.

Ten eerste zullen scholen vanwege een grotere diversiteit aan functies binnen de school een eigen opleidings- en loopbaanbeleid voor het personeel gaan ontwikkelen. Mensen kunnen zich ook binnen de school 'opscholen', bijvoorbeeld van onderwijsassistent via de leraarsondersteunende functie naar het leraarsberoep. Ten tweede zullen de scholen mensen gaan rekruteren uit andere sectoren van de arbeidsmarkt. Dat is nodig gezien de krapte op de arbeidsmarkt en het ontoereikende aantal instromers vanuit de opleidingen. Deze mensen kiezen tijdens hun loopbaan voor verandering en willen het onderwijs op latere leeftijd instromen. Afhankelijk van de competenties die ze hebben verworven in hun vooropleiding en door beroepservaring, kunnen ze vanuit een andere sector van de arbeidsmarkt toetreden tot een beroep in het onderwijs en desgewenst binnen de onderwijssector doorstromen. Voor een groot deel worden ze al werkend opgeleid in de school. Dat zal ook leiden tot een grotere diversiteit en een verrijking van het personeelsbestand. Ten derde willen instellingen in de bve-sector zelf onderwijspersoneel opleiden. Dat garandeert dat deze mensen zich binnen het bve-onderwijs een beroepsgerichte didactiek eigen maken.

Daarnaast zet het wetsvoorstel Beroepen in het Onderwijs de scholen ertoe aan aandacht te besteden aan de permanente scholing van het onderwijspersoneel. Het personeel voldoet zo blijvend aan de bekwaamheidseisen voor hun beroepsuitoefening.

Ook zal er meer sprake zijn van permanente scholing in het kader van de loopbaanontwikkeling van het onderwijspersoneel. Zo biedt bijvoorbeeld verdere functiedifferentiatie binnen het leraarsberoep perspectief voor mensen. Scholen kunnen daarbij specialismen in hun functiebouwwerk opnemen, zoals 'onderwijsontwikkelaar', zorgcoördinator of coach.

Opleidingsbeleid wordt dus een belangrijk element van het personeelsbeleid. Sommige scholen kunnen daarbij zelf (een deel van) de opleiding van hun personeel ter hand gaan nemen. In dat geval wordt een deel van de opleidingsfunctie verlegd naar de school. Dat stelt eisen aan de school: de school is in eerste instantie ingericht als 'leerorganisatie' voor leerlingen. Nu zal de school ook begeleiding en een goede leeromgeving moeten bieden aan al

die verschillende werknemers die de school binnenkomen en aan die mensen zich al werkend verder willen kwalificeren. De school kan hierbij ondersteuning vragen aan educatieve instellingen.

3.2 Voorstellen voor een samenhangende kwalificatiestructuur

3.2.1 Bekwaamheidseisen

Het wetsvoorstel Beroepen in het Onderwijs creëert de ruimte om langs andere wegen dan de initiële opleiding toe te treden tot een beroep in het onderwijs. Essentieel is dat men, binnen een gestelde termijn, kan aantonen dat men voldoet aan de gestelde bekwaamheidseisen.

In het kader van het wetsvoorstel Beroepen in het Onderwijs speelt het Samenwerkingsorgaan Beroepskwaliteit Leraren (SBL) een belangrijke rol. Het SBL brengt advies uit aan de minister over de invulling van de bekwaamheidseisen waaraan de leraar moet voldoen. De minister stelt die bekwaamheidseisen vervolgens vast. Onder regie van het SBL komt ook het voorstel voor de bekwaamheidseisen voor het onderwijsondersteunend personeel tot stand.

De lerarenopleidingen van hogescholen en universiteiten moeten de eindtermen van hun opleiding afleiden uit de bekwaamheidseisen voor de leraar. Voor het bve-veld maakt het landelijk orgaan, de OVDB (het Landelijk Orgaan Verzorgende en Dienstverlenende Beroepen), de vertaalslag van bekwaamheidseisen naar de eindtermen voor de opleiding tot onderwijsassistent.

3.2.2 Uitreiken getuigschriften

Wie leraar wil worden moet dat langs verschillende wegen kunnen bereiken. Niet alleen moet hij langs verschillende wegen zijn bekwaamheid kunnen verwerven (opleiding / scholing); ook moet er de mogelijkheid bestaan langs verschillende wegen het bewijs van die bekwaamheid te verwerven (diplomering).

Op dit moment zijn de lerarenopleidingen van universiteiten en hogescholen de enige instellingen die de bevoegdheid hebben om de getuigschriften uit te reiken die noodzakelijk zijn voor de benoeming tot leraar (dit geldt voor zowel het getuigschrift behorend bij de betreffende initiële opleiding, als voor het getuigschrift na een bekwaamheidsonderzoek in het geval het gaat om een zij-instromer). In vergelijkende zin geldt dat de opleidingen tot onderwijsassistent van de roc's op dit moment de enige opleidingen zijn die het getuigschrift 'onderwijsassistent' uitreiken.

Aan de andere kant wijzen wij een stelsel af waarbinnen de school kwalificeert en als enige verantwoordelijk is voor het hele traject van opleiden en diplomeren. Daarin schuilt het gevaar van bedrijfsopleidingen en een gering civiel effect van een diploma.

Daarom willen wij de mogelijkheid bezien om naast de universiteiten en hogescholen, respectievelijk de roc's, op korte termijn ook andere instellingen de gelegenheid te geven een getuigschrift uit te reiken dat noodzakelijk is voor benoeming. Die instellingen moeten dan

bewijzen te voldoen aan vereisten van onafhankelijkheid, deskundigheid en betrouwbaarheid (vast te stellen in een accrediteringsprocedure). Het ligt voor de hand om bij het getuigschrift voor de leraar aan te sluiten bij de accrediteringsregels die gelden voor de lerarenopleidingen. Voor het getuigschrift voor onderwijsondersteunende werkzaamheden kan worden aangesloten bij het Kwaliteitscentrum Examens dat voor de bve-sector in oprichting is.

Die andere instellingen zouden dan het recht kunnen krijgen getuigschriften uit te reiken op grond van een bekwaamheidsonderzoek. In dat onderzoek wordt vastgesteld dat men beschikt over de vereiste competenties die nodig zijn voor het leraarschap, respectievelijk de functie van onderwijsassistent. Voor de leraar moet dat bekwaamheidsonderzoek zijn gericht op de bekwaamheidseisen die op basis van de wet Beroepen in het Onderwijs aan de leraar worden gesteld. Daarmee is een belangrijke kwaliteitswaarborg gegeven.

De bekwaamheidseisen voor onderwijsondersteunende werkzaamheden komen later beschikbaar dan die voor de leraar. Het ligt voor de hand dat de nu geldende eindtermen voor de opleiding van onderwijsassistent zolang leidraad zullen zijn voor het bekwaamheidsonderzoek.

3.2.3 Assessments

Voor het leraarsberoep is sinds 2000 de mogelijkheid geopend om als zij-instromer in het beroep toe te treden tot het onderwijs. De zij-instromer kwalificeert zich al werkend, naast zijn beroepsuitoefening als beginnend leraar, volledig voor het leraarsberoep.

In deze route is het competentiegericht leren en opleiden essentieel. De zij-instromer doet bij de entree tot het beroep een assessment. Het assessment is een instrument om (elders verworven) competenties zichtbaar te maken, zodat zij-instromers een op hun persoon gericht opleidingstraject kunnen doorlopen. Op basis van het assessment stellen de zij-instromer, de school en de lerarenopleiding samen een persoonlijk opleidingsplan op. Door de erkenning van elders verworven competenties is het niet meer nodig een volledige (initiële) opleiding te doen.

Tot nu toe is alleen zij-instroom in het leraarsberoep geregeld. We vinden het gewenst dat ook voor andere onderwijsberoepen en functies in het functiebouwwerk het principe geldt dat meer routes kunnen leiden tot een kwalificatie voor het beroep. Daarom stellen we voor dat ook voor de ondersteunende beroepen assessments worden ontwikkeld; samenhangende 'sets' bekwaamheidseisen bieden die mogelijkheid. De school kan het assessment gebruiken als zij vindt dat het haar helpt bij beslissingen over benoeming en scholing van personeel.

Bij de Interimwet zij-instroom hebben de lerarenopleidingen de exclusieve bevoegdheid gekregen tot het afnemen van het assessment. In het wetsvoorstel Beroepen in het onderwijs is de mogelijkheid opgenomen dat ook andere instellingen zich hiervoor kunnen kwalificeren. We stellen voor dat een vergelijkbare constructie kan worden ontwikkeld voor onderwijsberoepen waarvoor nu in 'roc's wordt opgeleid.

3.2.4 Profilering van het beroep onderwijsassistent

Het aantal deelnemers dat kiest voor een opleiding onderwijsassistent op niveau 3 en niveau 4, is nog beperkt. De opleiding onderwijsassistent op niveau 4 biedt de mogelijkheid om door te stromen naar het hbo, bijvoorbeeld naar de lerarenopleiding basisonderwijs. Het merendeel van de deelnemers maakt gebruik van deze mogelijkheid. Hierdoor ontstaat een beperkt aanbod aan gekwalificeerde onderwijsassistenten.

Eén van de redenen dat maar een beperkt aantal deelnemers kiest voor de opleiding onderwijsassistent is dat de functie van onderwijsassistent in de schoolorganisatie nog niet is uitgekristalliseerd. Door de krapte op de arbeidsmarkt zal de vraag naar onderwijsassistenten echter toenemen.

Van de kant van de overheid is het voor scholen in het primair onderwijs aantrekkelijker gemaakt om onderwijsassistenten aan te stellen. Ook denken scholen na over de organisatie van het onderwijs en over de eigen, zinvolle plek die onderwijsondersteunend personeel daar in kan hebben. Daarnaast stimuleren we de opleidingskant: door middel van een aantal pilots stimuleren we, op grond van de vraag van scholen, de inhoudelijke ontwikkeling van de beroepsbegeleidende leerweg, dus een duaal opleidingstraject. Hierbij wordt ook het 'opscholen' van onderwijsassistenten naar leraar nadrukkelijk meegenomen, gericht op aanbieden van aansluitende leerwegen.

3.2.5 Aansluiting in de scholing

Voor de sector onderwijs is een goede aansluiting mbo-hbo van belang. Er is in veel regio's al overleg tussen roc's en lerarenopleidingen basisonderwijs, waarbij de doorstroommogelijkheden mbo-hbo worden ingevuld. In de praktijk krijgen veel onderwijsassistenten met een mbo4-kwalificatie een studiejaar vrijstelling op de lerarenopleiding basisonderwijs. Deze weg is dan ook aantrekkelijk voor jongeren: vaak kiezen ze de afstudeerrichting onderwijsassistent juist met het doel om te kunnen doorstromen naar het hbo, naar de lerarenopleiding.

Maar vanuit het functiebouwwerk in de school gezien, is het voor sommigen een grote stap van onderwijsassistent naar de lerarenopleiding basisonderwijs. Daarom is in de CAO 2001 de mogelijkheid voor een extra functie gecreëerd: de functie van leraarsondersteuner. Tegelijkertijd is het niet goed als het beroep van onderwijsassistent zoals de leraarsondersteuner, niet tot een zelfstandig beroep kan uitgroeien maar slechts als tussenstation wordt gezien naar het leraarsberoep. Hetzelfde geldt voor andere ondersteunende beroepen.

In Almere en Amsterdam zetten de scholen, in samenwerking met een consortium van lerarenopleidingen en roc's, een traject uit. Men start bij de organisatie van het onderwijsproces, van daaruit leidt men de functieopbouw in de school af, en vervolgens leidt men de competentieontwikkeling en de scholingswensen van het personeel af. Hierin is ook aandacht voor de (grote) opleidingsstap van onderwijsassistent naar leraar. Dit traject volgen we met belangstelling om te ontdekken waar belemmeringen en mogelijkheden liggen.

Hoofdstuk 4

Veranderingen bij de opleidingen voor het onderwijs

In hoofdstuk 3 beschreven we dat scholen een actief opleidingsbeleid gaan ontwikkelen, als deel van hun personeelsbeleid. Dat neemt niet weg dat de 'traditionele' weg naar de onderwijsberoepen van blijvend belang is en ook altijd zal blijven bestaan: de weg van de lerarenopleiding van hogescholen, universiteiten en roc's. Het onderwijs zal altijd jonge afgestudeerden nodig hebben en er zullen altijd jongeren zijn die direct na het voortgezet onderwijs de stap naar de lerarenopleiding zullen zetten.

De posities zijn dan wel anders. Bij de reguliere wegen naar de onderwijsberoepen is de hogeschool of universiteit verantwoordelijk voor het leerproces van de student (kwaliteit van opleiding en begeleiding). Als vrager van scholing voor zijn werknemer is de school verantwoordelijk voor dat leerproces en voor de kwaliteit van de weg naar het getuigschrift. De bekostiging is dan ook anders: de overheid bekostigt lerarenopleidingen per student, de overheid faciliteert de scholen voor het creëren van de leeromgeving voor werknemers die in de school worden geschoold.

Het wetsvoorstel Beroepen in het Onderwijs biedt bij beide wegen ruimte én een kwaliteitswaarborg. Het biedt ruimte aan de opleidingsinstellingen om diverse routes voor verschillende doelgroepen van studenten aan te bieden. Ook biedt het mensen de ruimte om langs andere wegen hun competenties te verwerven dan via de reguliere opleidingen.

Ook bij het vormgeven van de reguliere opleidingen is een vraagoriëntatie essentieel. Alleen dan kan men die kwaliteit aan afgestudeerden leveren die het onderwijs nodig heeft. In dit hoofdstuk beschrijven we welke veranderingen zich voordoen bij de opleidingen voor leraar en voor onderwijsassistent.

4.1 De gevolgen van vraagoriëntatie

Lerarenopleidingen in het hbo

De lerarenopleidingen in het hbo hebben de noodzaak tot vraagoriëntatie op twee manieren ingevuld. Ten eerste houden de opleidingen rekening met verschillen in vooropleiding en ervaring van hun studenten. De opleidingen bieden dus een grotere diversiteit aan opleidingsroutes aan. Sinds de nota *Maatwerk voor morgen* (1999) hebben alle lerarenopleidingen in het hbo voor het primair en voortgezet onderwijs nieuwe leerroutes ontwikkeld, naast hun bestaande vierjarige opleiding. Zowel de wens om nieuwe doelgroepen te interesseren voor het leraarsberoep als de noodzaak om meer leraren op te leiden, hebben de lerarenopleidingen ertoe gebracht het aanbod te veranderen.

Omdat blijkt dat veel jongeren na het voortgezet onderwijs niet meteen voor een lerarenopleiding kiezen, maar in eerste instantie voor een vak, willen wij dat hen de mogelijkheid geboden wordt om na een 'vakstudie' in het hbo de onderwijsbevoegdheid te behalen in een éénjarige kop-opleiding na de bacheloropleiding. We onderzoeken de wijze waarop dat idee vorm kan krijgen, wat overigens niet a priori zal leiden tot een bekostigde master-opleiding.

Ten tweede krijgt de samenwerking tussen lerarenopleidingen en scholen van primair en voortgezet onderwijs en bve steeds meer betekenis. De beroepsvorming heeft de afgelopen periode een groter aandeel in de lerarenopleiding gekregen en die vindt plaats in de scholen.

Dat is zeker het geval bij duale trajecten, waarbij de student leert door te werken in de school en naast het werk in de school. Samenspraak tussen scholen en opleidingen over de afstemming van het werkplekleren is van groot belang. De school draagt als vrager van scholing voor zijn (potentiële) werknemer steeds meer bij aan dat leerproces.

Universitaire lerarenopleidingen

De universitaire lerarenopleidingen hebben met het ulo-convenant van 1998 een ontwikkeling naar meer flexibiliteit in gang gezet. Er is veel meer keus in trajecten gekomen: de ulo kan niet alleen als éénjarige opleiding na het doctoraal gevolgd worden, maar ook geheel of gedeeltelijk al tijdens het doctoraal, als afstudeerrichting of duaal traject. Ook zijn er maatwerktrajecten mogelijk die rekening houden met relevante kennis en ervaring. In 2000 en 2001 was er voor het eerst na drie jaar weer sprake van een stijging van de studentenaantallen.

In 2002 wordt het convenant een eerste keer geëvalueerd. Onze aandacht gaat vooral uit naar de invoering van de nieuwe varianten en naar de vernieuwing van de begeleiding van ulo-studenten in de scholen voor voortgezet onderwijs.

Opleiding voor onderwijsassistent

De opleiding voor onderwijsassistent heeft een minder lange traditie. In 1996 is de functie van onderwijsassistent gecreëerd in het primair onderwijs. In het speciaal onderwijs bestaat de functie van klassenassistent al langer, bedoeld om de kwaliteit van de zorg te vergroten. In het voortgezet onderwijs en de bve-sector zijn er ook al langer onderwijsondersteunende functies. Daar gaat het tot nu toe echter vooral om vakgebonden assistentie, bijvoorbeeld bij practica.

Sinds de invoering van de functie van onderwijsassistent in het primair onderwijs heeft het landelijk orgaan OVDB kwalificatie-eisen geformuleerd en hebben de roc's opleidingen voor onderwijsassistent ontwikkeld. Vaak heeft de opleiding de vorm gekregen van een specialisatie binnen de brede opleiding sociaal-pedagogisch werk (SPW).

In hoofdstuk 3 gaven we al aan dat het aantal mbo-deelnemers dat kiest voor het onderwijs stagneert. Dat kan nadelige effecten hebben; niet alleen voor een verder opbouwen van functiedifferentiatie binnen de school, maar ook voor de onderwijsarbeidsmarkt. De komende jaren zijn op de arbeidsmarkt veel mensen nodig vanuit het mbo-segment. *Maatwerk 3* heeft daarom stimuleringsprojecten aangekondigd om vraag en aanbod op het gebied van onderwijsassistenten in het primair onderwijs beter op elkaar af te stemmen. Dat gebeurt onder andere door de ontwikkeling van duale opleidingstrajecten.

4.2 Ruimte voor andere aanbieders

Onlangs aanvaardde de Tweede Kamer het wetsvoorstel Accreditatie Hoger Onderwijs.

Daarmee kan het opleidingsaanbod een nieuwe aanblik krijgen. Per 1 januari 2003 kunnen instellingen – de huidige hogescholen en universiteiten maar ook derden – bepalen of zij een opleiding willen verzorgen in de zin van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Die opleidingen moeten daartoe – op basis van een door de minister vastgesteld accreditatiekader – eens in de zes jaar geaccrediteerd worden door het Nationaal Accreditatie Orgaan. De huidige geregistreerde opleidingen blijven voor een overgangperiode beschouwd als geaccrediteerd.

Ook andere instellingen dan de huidige kunnen dan een opleiding tot leraar gaan aanbieden. Het gevolg is dat studenten een grotere keuzemogelijkheid hebben. Een ander gevolg is dat scholen een bredere keuze hebben met wie zij willen samenwerken.

Het feit dat meer instellingen een lerarenopleiding kunnen gaan aanbieden, kan de bedrijfseconomische positie bemoeilijken van de hbo-lerarenopleidingen voortgezet onderwijs. De overheid vindt het vanwege de huidige krapte op de onderwijsarbeidsmarkt belangrijk dat de huidige infrastructuur vooralsnog blijft bestaan. Daarom is met enkele hogescholen een Convenant gesloten, waarbij die hogescholen garanderen dat het huidige opleidingsaanbod tot 2005 gehandhaafd blijft. De overheid heeft de hogescholen financieel ondersteund, op voorwaarde dat de hogescholen in 2005 een bedrijfseconomisch gezonde situatie hebben gecreëerd.

Op dit moment is onzeker hoe het beeld vanaf 2005 zal zijn, gelet op de bedrijfseconomische positie en de uitkomsten van accreditering. Met name kleine opleidingen tot leraar voortgezet onderwijs kunnen kwetsbaar zijn. Wij vinden dat de overheid ook dan moet garanderen dat de mensen die dat willen hun kwalificatie voor het leraarsberoep in het voortgezet onderwijs in redelijke nabijheid kunnen verwerven. Dat kan langs verschillende wegen. De voorstellen in deze notitie bieden daarvoor de mogelijkheid. Bekwaamheid kunnen ze verwerven binnen of buiten het ho- of bve-domein; op grond van een bekwaamheidsonderzoek kan die bekwaamheid vervolgens worden bevestigd met een getuigschrift. Daarmee ontstaat meer ruimte voor de instellingen. Het hoeft niet op voorhand te betekenen dat de huidige opleidingen in hun huidige vorm blijven bestaan.

4.3 Voortgezette professionalisering

De Onderwijsraad maakt een onderscheid tussen initiële opleidingen (waar het gaat om de startbekwaamheid) en post-initiële (waar het gaat om voortgaande kwalificering). De Raad vindt het taak van de overheid om de initiële opleidingen en de voortgezette opleidingen te bekostigen. Voor de post-initiële scholing is vraagfinanciering ingevoerd.

Op dit moment kennen een aantal opleidingen voor voortgezette professionalisering aanbodfinanciering, zoals de opleidingen voor remedial teachers, de opleidingen schoolleiders in het primair onderwijs, en de opleiding speciaal onderwijs.

We sluiten niet uit dat de overheid vanuit haar stimulerende rol kan besluiten om nieuwe opleidingen tijdelijk mogelijk te maken met een aanbodfinanciering, of dat zij vanuit haar corrigerende rol optreedt waar 'de markt niet voldoende werkt'. Gezien de huidige koers in het beleid vinden we dat bij dergelijk onderwijs vraagfinanciering past.

In de brief van 1 februari 2002 (TK 28.024 nr. 60) is de Kamer geïnformeerd over de scenariostudie Financiering masters, arrangementen en argumenten, die wordt opgesteld door het CHEPS van de Universiteit Twente. Deze scenariostudie is gebaseerd op de drie scenario's uit de Verkenning Grenzeloos leren, waarin respectievelijk de student, de opleiding en de instelling centraal staan. Mogelijke vraagfinanciering kan daarbij zowel via de student als via de vragende instelling (de school) lopen.

Op dit moment onderzoeken we onder welke voorwaarden vraagfinanciering mogelijk is voor voortgezette professionalisering (onder andere de opleidingen voor remedial teachers, de opleidingen schoolleiders in het primair onderwijs en de opleiding speciaal onderwijs).

Hoofdstuk 5

Veranderingen op het terrein van schoolontwikkeling

Als het beleidsuitgangspunt is dat de school centraal staat, dan bepaalt dat ook de blik op de instellingen in de educatieve infrastructuur. De overheid ziet het vanuit haar ordenende rol als haar verantwoordelijkheid de partijen in de educatieve infrastructuur zo in positie te brengen, dat scholen zich optimaal kunnen ontwikkelen. De vervolgvraag is dan hoe de overheid haar rol invult ten aanzien van de 'aanbodkant': de instellingen voor nascholing, onderwijsondersteuning en schoolbegeleiding.

Het advies van de Onderwijsraad over de educatieve infrastructuur gaat vooral over de nascholing en de landelijke en lokale onderwijsondersteuning. De Onderwijsraad onderschrijft het uitgangspunt van vraagsturing bij de educatieve instellingen op deze gebieden. Ook geeft de Raad aan dat de instellingen aan de aanbodzijde hierop nog onvoldoende zijn ingesteld. De Raad is daarnaast bezorgd over de samenhang in het aanbod.

De Raad vindt het uitwisselen van kennis tussen de verschillende opleidingen en instellingen doorslaggevend. Het gaat dan niet alleen om de initiële, maar ook om de post-initiële opleidingen. Volgens de Raad zijn de instellingen verre van gelijkwaardig, waardoor er ook onvoldoende sprake is van een productieve relatie met uitwisseling van kennis tussen de verschillende aanbieders (landelijke pedagogische centra, CINOP en schoolbegeleidingsdiensten enerzijds en lerarenopleidingen anderzijds). De positie van de lerarenopleidingen als aanbieder van ondersteunende diensten is volgens de Raad geïsoleerd. Bovendien zijn de opleidingen te weinig betrokken geweest bij de grote vernieuwingsoperaties in het onderwijs.

Hieronder beschrijven we hoe het overheidsbeleid vraagsturing stimuleert voor de verschillende instellingen die een functie vervullen in de educatieve infrastructuur. Dat geldt ten aanzien van de nascholingsinstellingen, de landelijke onderwijsondersteuningsinstellingen en de schoolbegeleidingsdiensten.

5.1 De wet financiering nascholing

Budget naar de vragers

Vanaf 1 augustus 1993 is een nieuwe, vraaggestuurde financieringssystematiek van kracht voor de nascholing. Het nascholingsbudget wordt niet langer rechtstreeks beschikbaar gesteld aan de aanbieders van nascholing maar aan de vragers (de scholen). Tot dat moment werd nascholing vrijwel uitsluitend verzorgd door lerarenopleidingen. Zij ontwikkelden aanbod. Scholen of individuele leraren konden daarop reageren, en de lerarenopleidingen kregen voor de uitvoering van dat aanbod rechtstreeks geld van de overheid.

Scholen kunnen met de vraaggestuurde financieringssystematiek nu de eigen nascholingsvraag formuleren en daarbij aanbieders zoeken. Vervolgens betalen ze voor dat aanbod uit eigen middelen de prijs die zij daarbij passend achten. Ook nieuwe aanbieders (die deels voortkomen uit de lerarenopleidingen) bieden nu hun diensten aan de school aan. De lerarenopleidingen moeten daardoor meer marktgericht opereren. Vraag en aanbod kunnen op die wijze (naar inhoud en prijs) beter op elkaar worden afgestemd.

Met een overgangstraject werd onnodige versnippering en onnodig verlies van infrastructuur en expertise voorkomen. De middelen zijn in fasen overgeheveld naar scholen. Daarbij zijn we

uitgegaan van een geleidelijke opbouw van de bestedingsvrijheid voor die middelen bij de scholen. Vanaf het schooljaar 1996/1997 ontvangen de scholen alle middelen die voor nascholing bestemd zijn rechtstreeks.

Tot het moment dat zij niet meer rechtstreeks door de overheid werden bekostigd, mochten schoolbegeleidingsdiensten zich alleen als aanbieder van nascholing voor het primair onderwijs opwerpen als zij daarover een overeenkomst hadden gesloten met een lerarenopleiding basisonderwijs.

Effecten

Scholen voor basisonderwijs blijken gebruik te maken van de grotere bestedingsvrijheid. Ten opzichte van de Ausgangssituatie in 1993 hebben de lerarenopleidingen relatief een zeer groot deel (meer dan 50 procent) van de markt verloren, zij het dat dit in absolute zin enigszins wordt gecompenseerd door een gelijktijdige forse verhoging van voor nascholing beschikbaar bedrag (van f 380,- tot f 610,- per fte).

Scholen voor speciaal onderwijs laten een ander bestedingspatroon zien. Tussen 1995 en 1998 nemen de bestedingen bij lerarenopleidingen licht toe, terwijl ze bij de verzorgingsinstellingen licht afnemen. Tegelijkertijd groeit het aandeel besteding bij overige aanbieders fors.

Scholen voor voortgezet onderwijs vertonen in de genoemde periode een tamelijk stabiel bestedingspatroon. Iets minder dan de helft van de beschikbare middelen besteden ze bij lerarenopleidingen. Dat verlies voor lerarenopleidingen wordt in absolute zin enigszins gecompenseerd door een verhoging van het per fte beschikbaar budget (van f 700,- naar f 945,-)

Bve-instellingen besteden het gros van de middelen bij andere aanbieders dan lerarenopleidingen en verzorgingsinstellingen.

De invoering van de nieuwe systematiek is longitudinaal geëvalueerd. Een eindevaluatie is door het IVA gepubliceerd in het voorjaar van 2001. Uit die evaluatie blijkt dat de meerderheid van de scholen voor primair en voortgezet onderwijs en de instellingen voor bve, van mening zijn dat de beoogde doelstellingen zijn gerealiseerd: scholen bepalen de eigen behoefte, aanbieders opereren marktgericht, vraag en aanbod zijn beter op elkaar afgestemd. De scholen vinden het aanbod ruimer en beter afgestemd op hun vraag, en de kwaliteit ervan is beter.

5.2 De wet SLOA

De positie van de landelijke onderwijsondersteuningsinstellingen APS, CPS, KPC, SLO, Cito en CINOP is gewijzigd door de wet SLOA (wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten). Deze wet is op 1 januari 1999 in uitvoering genomen.

Bij brief van 13 december 2001 (OCW 1318) is het eerste SLOA-verslag, dat betrekking heeft op de jaren 1999 en 2000, aangeboden aan het parlement. De wet SLOA voorziet in een evaluatie binnen zes jaar.

Vraagsturing

In de eerste plaats is vraagsturing ingevoerd voor de ondersteunende activiteiten aan de scholen met de wet SLOA. Gedurende drie jaren (vanaf 1999) is een derde deel van de instellingsbudgetten van de LPC en CINOP respectievelijk overgeboekt naar de scholen voor voortgezet onderwijs en de roc's. Deze middelen zijn toegevoegd aan de lumpsum van de vo-scholen en de roc's; zij kunnen het geld vrij besteden voor ondersteunende activiteiten.

Scholen ontwikkelen zich op dat punt niet hetzelfde. Een minderheid van de scholen lijkt op dit moment geen problemen te hebben met het inkopen van ondersteuning. Veel scholen echter moeten daar nog aan wennen. Een aantal van hen heeft soms ook moeite om een ondersteuningsvraag te formuleren. Ook is het voor hen vaak moeilijk te bepalen tot welke aanbieder van diensten zij zich vervolgens zouden kunnen richten.

Overigens is vastgesteld dat het aanbod van instellingen die diensten aanbieden als bedoeld in de wet SLOA, kwalitatief hoogwaardig is; scholen waarderen het aanbod. Dat blijkt uit onderzoek en uit de jaarlijks cumulatief toenemende marktontwikkelingen tussen scholen en instellingen in de educatieve infrastructuur.

Opdrachtgevende rol overheid

Ten tweede is er, naast de vraagsturing, een opdrachtgevende rol van de overheid aan de LPC, SLO, CINOP en Cito. Het gaat hier om projecten op het terrein van het landelijk innovatiebeleid: ondersteuning bij de implementatie van onderwijsinnovaties, waar dat het niveau van de afzonderlijke school overstijgt.

De historisch bepaalde verkokering van verschillende functies in de educatieve infrastructuur wordt daarbij, al enige tijd, steeds meer doorbroken. Die trend zet zich door; vragen om diensten vanuit de sector en vanuit de individuele school vereisen steeds vaker integrale dienstenpakketten. Bij de grotere landelijke onderwijsinnovaties zet de overheid verschillende disciplines integraal in.

In trajecten voor de scholen en roc's streeft de overheid naar een gezamenlijke aanpak (het vmbo-project is daarvan een goed voorbeeld). Voor de lopende trajecten onderzoeken we of die zó omgebouwd kunnen worden dat scholen er direct aan kunnen deelnemen. Het innovatiebeleid wordt op die manier steeds interactiever, met de scholen als eerste actor.

Scholen investeren en participeren stevig in dergelijke trajecten. Zo nodig zet men consortia in uit oogpunt van expertisebundeling. In de hoofdlijnenbrief worden jaarlijks de onderwerpen vastgesteld waarvoor deze landelijke activiteiten gewenst zijn.

Het budget voor deze opdrachtgeving aan LPC, SLO, CINOP en Cito wordt tot 2012 jaarlijks volledig afgebouwd. Met de middelen die zo beschikbaar komen, worden projecten gefinancierd via open aanbesteding op een volledig open markt. Vanaf heden wordt dus toegewerkt naar een volledige 'tenderprocedure'.

Denktankfunctie

Ten derde onderscheidt de wet SLOA de 'denktankfunctie' voor de LPC en het CINOP. Het gaat hier om het ontwikkelen van nieuwe concepten ten aanzien van kaders voor

onderwijsondersteunende activiteiten ten dienste van de overheid, om eigen instellingsactiviteiten en sectoroverstijgende veldactiviteiten. De producten hiervan moeten ook een vertaling kunnen krijgen in de activiteiten ten aanzien van het innovatiebeleid. Het gaat hier om een structureel budget. Hierdoor vult de overheid eveneens zijn rol in van opdrachtgever.

De producten van landelijk gearrangeerde onderwijsondersteunende activiteiten zijn voor het publieke domein beschikbaar. Het gaat om sectoroverstijgende trendstudies, strategische concepten en andere denktankactiviteiten van LPC/CINOP. Ze zullen ook steeds nadrukkelijker ter beschikking worden gesteld van alle instellingen in de brede educatieve infrastructuur. Daarmee wordt kennis gedeeld en wordt effectiviteit en efficiency vergroot bij hun inzet bij innovaties in het publieke domein. Ook producten van leerplanontwikkeling en examen- en toetsexpertise zijn beschikbaar. De kwaliteit van de producten en expertise is onlangs in onafhankelijke audits positief beoordeeld.

5.3 De schoolbegeleidingsdiensten

Rol van de gemeente

De gemeenten bekostigen de schoolbegeleidingsdiensten voor het primair onderwijs. Om gemeenten daartoe in staat te stellen ontvangen zij een specifieke uitkering van het rijk. In totaal bedraagt deze uitkering jaarlijks ongeveer 53 miljoen euro. Gemeenten dragen uit eigen middelen een iets hoger bedrag bij aan de instandhouding van de schoolbegeleidingsdiensten. Gemeenten kunnen een deel van de middelen voor schoolbegeleiding bestemmen voor lokale prioriteiten. Over de hoogte van dit deel en de criteria waaraan scholen moeten voldoen om er voor in aanmerking te komen, voert de gemeente op overeenstemming gericht overleg met de schoolbesturen in de gemeente. Schoolbegeleiding is nu dus een aanbodgefinancierde voorziening voor scholen.

Vraagfinanciering

Wij wensen de rijksmiddelen die voor schoolbegeleiding beschikbaar zijn, in te zetten op een wijze die meer recht doet aan de eigen verantwoordelijkheid van de school. Scholen moeten zelf kunnen bepalen op welke wijze, met welke middelen en met behulp van welke externe organisaties zij de kwaliteit van hun onderwijs willen verbeteren. Daarom wordt voor schoolbegeleiding een vorm van vraagfinanciering ingevoerd; de rijksmiddelen voor schoolbegeleiding zullen worden uitgekeerd aan de scholen. Scholen kunnen de middelen vervolgens vrij besteden.

Op dit moment worden samenwerkingsvormen tussen schoolbegeleidingsdiensten en bijvoorbeeld nascholingsinstellingen nog bemoeilijkt door verschillen in bekostigingssystematiek. Die samenwerkingsvormen zullen met de kabinetsplannen ook beter mogelijk worden.

Ook gemeenten mogen de eigen middelen voor schoolbegeleiding vrij besteden. Zij kunnen (een deel van) deze middelen inzetten voor lokaal beleid in bredere zin. Hierdoor kan lokaal onderwijsbeleid extra accenten krijgen, zoals onderwijskansenbeleid. Ook kunnen verbanden gelegd met thema's als brede school en jeugdbeleid in het algemeen.

Om synergie te bereiken bij het inzetten van schoolbegeleidingsmiddelen van scholen en

gemeente, wordt een vorm van overleg tussen gemeente en schoolbesturen verplicht gesteld.

De omschakeling naar vraagfinanciering is neergelegd in een brief van 27 juni 2001 (TK 27.400 VIII nr. 84). Het wetstraject waarbij de middelen voor schoolbegeleiding worden overgeheveld naar de scholen, is in voorbereiding. Het streven is de nieuwe situatie te laten ingaan per 1 augustus 2003.

Om scholen en schoolbegeleidingsdiensten aan de nieuwe situatie te laten wennen, krijgen scholen gedurende drie jaar een bestedingsverplichting bij de schoolbegeleidingsdienst waarbij ze nu zijn aangesloten. De hoogte van deze bestedingsverplichting wordt in deze drie jaar geleidelijk en volledig afgebouwd.

Verder hebben de besturenorganisaties in het onderwijs, de VNG en EDventure (de werkgeversorganisatie van de schoolbegeleidingsdiensten) afspraken gemaakt voor een zorgvuldige invoering van de vraagfinanciering. Deze afspraken zijn erop gericht om expertise te behouden en werkloosheidsuitkeringen te voorkomen. De afspraken hebben verder betrekking op de transparantie van de tarievenstructuur en waarborging van de kwaliteit van de dienstverlening.

Ten slotte is onderzoek uitgezet om specifieke problemen in kaart te brengen die door de invoering van vraagfinanciering kunnen optreden, in dit geval de financieringsbehoefte en marktconforme arbeidsvoorwaarden in de sector schoolbegeleiding. Wat de effecten zullen zijn van de vraagfinanciering bij de schoolbegeleidingsdiensten, is nog niet te zeggen. Wel is waarschijnlijk dat de al ingezette tendens naar schaalvergroting zich zal voortzetten. Momenteel zijn er 41 schoolbegeleidingsdiensten werkzaam in Nederland. Daarvan zijn 4 diensten landelijk georganiseerd, de overige diensten zijn regionaal werkzaam.

Een belangrijke functie van schoolbegeleidingsdiensten is het ondersteunen van scholen bij onderwijsvernieuwingen, al of niet aangestuurd vanuit de overheid. Om die ondersteuning te kunnen bieden, moeten schoolbegeleidingsdiensten in hun reguliere bedrijfsvoering rekening houden met eigen ontwikkeling en deskundigheidsbevordering (denktankfunctie). Van oudsher voorzien de budgetten voor schoolbegeleiding hierin.

Daarnaast hebben schoolbegeleidingsdiensten in het verleden regelmatig extra financiële middelen ontvangen om specifieke taken uit te voeren bij het invoeren van onderwijsvernieuwingen zoals ICT en Weer Samen Naar School. Daarbij ging het enerzijds om organisatorische, bovenschoolse activiteiten waarbij de vraag niet door scholen zelf wordt geformuleerd (bijvoorbeeld het realiseren van samenwerkingsverbanden). Anderzijds ging het om het versterken van de positie van de schoolbegeleidingsdiensten voor effectieve ondersteuning (bijvoorbeeld de eigen informatisering en automatisering van schoolbegeleidingsdiensten).

Als in de toekomst behoefte is aan onderwijsvernieuwingen waarbij de vraag niet door scholen zelf wordt geformuleerd, dan kan daarbij een open procedure worden gevolgd. Ook schoolbegeleidingsdiensten kunnen dan een aanbod doen.

5.4 Conclusies

Vraagsturing

Vanuit de rol van de overheid als marktcoördinator moet ten eerste het proces naar vraagsturing voltooid worden. Voor het voortgezet onderwijs en bve is dit afgerond; voor het primair onderwijs zal dat met de vraagsturing bij de schoolbegeleidingsdiensten naar verwachting in 2003 zijn.

Als we de educatieve infrastructuur bezien vanuit de vraag van de scholen, dan zien we dat de functies nascholing, schoolontwikkeling en schoolbegeleiding samensmelten. Dat wil niet zeggen dat alle ondersteunende instellingen dezelfde kerncompetenties hebben. Ze hebben ook een verschillende positie op de 'educatieve markt'. Dat blijkt wanneer er samenwerkingsverbanden (of consortia) ontstaan waarin ieder zijn sterke kanten inbrengt.

Het is aan de scholen om de diensten daar in te kopen, waar ze de meeste kwaliteit krijgen. Het is dan de taak van de overheid voor de scholen de transparantie van deze markt te realiseren. Denkbaar is dat bijvoorbeeld via Kennisnet instrumenten beschikbaar kunnen komen ter verhoging van de transparantie. De overheid gaat hierover overleggen met de werkgevers in het onderwijs en de beroepsgroep van leraren.

De Onderwijsraad vindt dat de overheid de samenhang binnen de educatieve infrastructuur moet stimuleren, net als de kennisdeling tussen de instellingen. Wij zijn van mening dat de overheid hier vooralsnog geen ordenende rol heeft, maar sluiten niet uit dat de overheid stimuleert of corrigeert als het stelsel niet voldoende functioneert. Als het gaat om innovaties waar de overheid zelf als opdrachtgever optreedt, streven we wel naar een integraal aanbod en een brede beschikbaarheid van producten.

De opdrachtgevende rol

De overheid heeft een opdrachtgevende rol in het kader van het landelijk innovatiebeleid. Op dit moment besteedt de overheid op grond van een hoofdlijnenbrief landelijke innovatieprojecten aan bij LPC, SLO, CINOP en Cito. De wet SLOA legt hiervoor de basis, en ook voor het feit dat het budget hiervoor in een aantal jaren volledig afgebouwd wordt tot 2012. Voor de vrijvallende middelen worden innovatieprojecten gefinancierd via open aanbesteding. Vanaf heden werken we dus toe naar een volledige 'tenderprocedure', waarbij ook eerdergenoemde instellingen kunnen offereën. Op dit moment zien wij, mede gezien de fasering in de veranderingstrajecten van andere delen van de educatieve infrastructuur, de termijn van 12 jaar (tot 2012) als een knelpunt.

We stellen dan ook voor dat de mogelijkheid wordt verkend om die termijn van 12 jaren te verkorten tot aan volledige openbare aanbesteding. Daartoe gaan we in overleg met de betreffende instellingen om de mogelijke consequenties in kaart te brengen.

De denktankfunctie

Ten aanzien van de denktankfunctie ziet de overheid duidelijk een rol voor zichzelf weggelegd als opdrachtgever. Het gaat dan met name om het waarborgen van de denktankfunctie en niet in eerste instantie om het waarborgen van het voortbestaan van bestaande instellingen. De wet SLOA heeft die functie vooralsnog wel belegd bij de LPC en het CINOP. Zij hebben op dat terrein grote waarde. Toch is het niet vanzelfsprekend dat zij zonder meer een exclusieve rol blijven spelen.

We stellen dan ook voor om de mogelijkheid te verkennen om de denktankfunctie niet blijvend exclusief te beleggen bij de instellingen die daarin nu een rol vervullen, maar op termijn uit te gaan van een openbare procedure van aanbesteding. Instellingen die zich daartoe dan kwalificeren zouden daarmee in de gelegenheid komen deze functie voor een daarbij vast te stellen periode te vervullen.

Hoofdstuk 6

Tot slot

Het toekomstbeeld dat in hoofdstuk 2 geschetst is, is niet van de ene op de andere dag gerealiseerd. Maar het kan niet al te lang duren, omdat de scholen zich een goede positie op de arbeidsmarkt moeten verwerven.

Er is ook al veel draagvlak bij de scholen zelf en bij de onderwijsorganisaties voor deze ontwikkeling naar 'de school centraal'; de scholen zien ook de noodzaak van professionalisering van het personeels- en opleidingsbeleid, gekoppeld aan hun schoolontwikkeling. Toch zal het van de scholen veel inspanning vergen om het geschetste streefbeeld tot praktijk te maken.

Het gaat er om dat scholen in staat zijn hun ontwikkelings- en ondersteuningsvraag te formuleren. Dat speelt op uitvoeringsniveau, in de school zelf, waarbij het management en het team gezamenlijk keuzes maken ten aanzien van de inrichting en de organisatie van het onderwijs en de ontwikkeling van het personeel. Dat speelt ook op het bestuursniveau in het onderwijs, waarbij men de randvoorwaarden en de ruimte moet creëren om op schoolniveau de schoolspecifieke keuzes te kunnen maken. Daarvoor zijn bestuurskrachtige scholen nodig, die vervolgens een sterke gespreks- en onderhandelingspartner zijn voor de instellingen in de educatieve infrastructuur. Het Onderwijsraadadvies *Wat scholen vermogen* en de beleidsreactie daarop schetsen verschillende lijnen die scholen helpen het beleidsvoerend vermogen te versterken. Ook hier is het beleid er op gericht om binnen enkele jaren flinke vooruitgang te boeken.

Er zal sprake zijn van een overgangsfase, op weg naar het toekomstbeeld.

In die overgangperiode vult de overheid in elk geval zijn ordenende rol in: partijen in juiste positie ten opzichte van elkaar brengen om ook in deze overgangperiode maximale kwaliteit van de ondersteuning te realiseren. Hoe garanderen we dat er geen beperkingen zijn wat betreft toelating van aanbod, een verantwoorde bedrijfsvoering en tariefstelling? Zo'n stelsel heeft dan ook een goed in- en extern kwaliteitszorgsysteem nodig.

Voor goede marktverhoudingen zijn koopkrachtige, kundige en heldere opdrachtgevers noodzakelijk. Ook de inspectie heeft hier als toezichthouder een rol. Gebrekkig opdrachtgeverschap kan samenhangen met een gebrekkige interne organisatie. De inspectie moet in zekere gevallen ook uitspraken doen over tekortschietende vraag naar ondersteuning, als er een relatie ligt met een kwaliteitsprobleem in de school.

In een overgangsfase gaat het niet alleen om het wegnemen van beletsels in regelgeving, maar ook om het 'op gang brengen van de markt' (stimuleren en corrigeren). Er zal dus nog sprake zijn van 'roldynamiek'.

