

Vergaderjaar 1992–1993

22 827

Onderwijsverzorging in de toekomst

Nr. 8

BRIEF VAN DE MINISTER-PRESIDENT, MINISTER VAN ALGEMENE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 16 juli 1993

Hierbij zend ik u het definitieve regeringsstandpunt op het WRR-rapport nr. 40 «De onderwijsverzorging in de toekomst», zoals dat dezer dagen door de Ministerraad werd vastgesteld.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
R. F. M. Lubbers

INHOUDSOPGAVE

<p>1. De procedure</p> <p>2. Uitgangspunten</p> <p>2.1 Het advies van de WRR en de voorlopige kabinetsreactie</p> <p>2.2 Reacties</p> <p>2.3 Overwegingen en conclusies</p> <p>2.4 Overgangstermijn en evaluatie</p> <p>2.4.1 Reacties</p> <p>2.4.2 Overwegingen en conclusies</p> <p>2.5 Wetgeving</p> <p>2.5.1 Reacties</p> <p>2.5.2 Overwegingen en conclusies</p> <p>2.6 Definitieve kabinetsvoorstellen over perspectief, overgangstermijn, evaluatie en wetgeving voor de onderwijsverzorging in de toekomst</p> <p>3. Landelijk innovatiebeleid</p> <p>3.1 Reacties</p> <p>3.2 Overwegingen en conclusies</p> <p>3.3 Definitief kabinetsvoorstel landelijk innovatiebeleid</p> <p>4. De positie van scholen voor primair en voortgezet onderwijs, SBD's en LPC</p> <p>4.1 Reacties</p> <p>4.2 Overwegingen</p> <p>4.3 Scholen voor primair onderwijs en de SBD's</p> <p>4.3.1 Definitieve kabinetsvoorstellen over schoolbegeleiding voor het primair onderwijs</p> <p>4.4 De scholen voor voortgezet onderwijs en de landelijke Pedagogische Centra</p>	<p>3</p> <p>3</p> <p>3</p> <p>4</p> <p>5</p> <p>6</p> <p>6</p> <p>6</p> <p>7</p> <p>7</p> <p>7</p> <p>8</p> <p>8</p> <p>8</p> <p>9</p> <p>10</p> <p>11</p> <p>11</p> <p>12</p> <p>13</p> <p>14</p> <p>15</p>	<p>4.4.1 Reacties</p> <p>4.4.2 Overwegingen en conclusies</p> <p>4.4.3 Definitief kabinetsvoorstel over de positie van scholen voor voortgezet onderwijs en de LPC</p> <p>5. Het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie</p> <p>5.1 Vraagsturing</p> <p>5.2 De basissubsidie</p> <p>5.3 Het CIBB/SVE</p> <p>5.4 Leerplan- en toetsontwikkeling in de BVE-sector</p> <p>5.5 De decentrale ondersteuning</p> <p>5.6 Definitief kabinetsvoorstel voor ondersteuning van de BVE-sector</p> <p>5.7 Definitief kabinetsvoorstel over de onderwijsverzorging in het landbouwonderwijs</p> <p>6. SLO en CITO</p> <p>6.1 Reacties</p> <p>6.2 Overwegingen en conclusies</p> <p>6.3 Definitief kabinetsvoorstel CITO en SLO</p> <p>7. Het onderwijsonderzoek en de positie van SVO</p> <p>7.1 Reacties</p> <p>7.2 Overwegingen en conclusies</p> <p>7.3 Definitief kabinetsvoorstel over het onderwijsonderzoek en de positie van SVO</p> <p>8. Samenvatting definitieve kabinetsvoorstellen</p>	<p>15</p> <p>15</p> <p>15</p> <p>16</p> <p>16</p> <p>16</p> <p>17</p> <p>17</p> <p>17</p> <p>17</p> <p>17</p> <p>18</p> <p>18</p> <p>18</p> <p>19</p> <p>19</p> <p>20</p> <p>20</p> <p>21</p> <p>21</p> <p>22</p>
---	--	---	---

1. De procedure

In september 1992 bracht het kabinet een voorlopige reactie uit op het advies van de WRR over de toekomst van de onderwijsverzorging. In de maanden daarna heeft de staatssecretaris van onderwijs en wetenschappen deze reactie besproken met de onderwijs-organisaties in de Centrale Commissie voor Onderwijsoverleg (CCOO), met de verzorgingsinstellingen in de Commissie voor Overleg Wet op de Onderwijsverzorging (COWOV), met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in het subsidiëntenoverleg en met de Vaste Commissie voor Onderwijs en Wetenschappen uit de Tweede Kamer. De Onderwijsraad en de Raad voor de Gemeentefinanciën hebben advies uitgebracht. Daarnaast hebben instellingen en organisaties schriftelijk gereageerd (o.a. de HBO-raad en de Groep Educatieve Uitgeverijen). Veel organisaties hebben laten weten dat het hier nog om een voorlopige reactie ging, men wil ook de gelegenheid krijgen om te reageren op de uiteindelijke voornemens van het kabinet.

De nu voorliggende kabinetsreactie zal uiteraard worden besproken in het wettelijk vastgelegde overleg over de onderwijsverzorging (COWOV en subsidiëntenoverleg) en in de CCOO. Nadere uitwerking in wetsvoorstellen vindt plaats na dit overleg en nadat de Tweede Kamer een oordeel heeft gegeven over de kabinetsvoornemens.

In het hiernavolgende worden per onderdeel uit de voorlopige kabinetsreactie de hoofdlijnen van de adviezen en commentaren weergegeven. Vervolgens wordt een uitwerking gegeven van de overwegingen en conclusies van het kabinet.

Het overleg, de adviezen en reacties hebben voor een aantal onderdelen geleid tot aanpassingen van de voornemens in de voorlopige kabinetsreactie. De belangrijkste daarvan zijn de vormgeving van de overgangperiode voor scholen voor primair onderwijs en de SBD's, de duur van de overgangperiode voor scholen voor primair en voortgezet onderwijs en de organisatie van het onderwijsonderzoek.

In paragraaf 8 zijn de definitieve kabinetsvoorstellen per onderdeel van de onderwijsverzorging samengevat.

2. Uitgangspunten

2.1. Het advies van de WRR en de voorlopige kabinetsreactie

De WRR kiest als uitgangspunt de versterking van de positie van de scholen in het proces van vraag en aanbod van ondersteuning en begeleiding en vergroting van de verantwoordelijkheid van scholen voor kwaliteit en vernieuwing van het onderwijs. De centrale vraag die de WRR aan de orde stelt, heeft betrekking op het zoeken van een nieuw evenwicht in het stelsel van onderwijsverzorging, met meer ruimte voor eigen verantwoordelijkheid voor scholen, verzorgingsinstellingen en gemeenten enerzijds en de kerntaken van de centrale overheid anderzijds. De WRR plaatst vanuit deze invalshoek de optie verlenging, flexibilisering en stroomlijning van de WOV tegenover een beleidsalternatief, waarbij de Raad de voorkeur heeft voor dit laatste. Kernelementen uit het beleidsalternatief van de Raad zijn:

- ten behoeve van de schoolgerichte ondersteuning van scholen voor primair en voortgezet onderwijs geoordeelde middelen direct aan de scholen te verstrekken. Deze middelen kunnen worden gecombineerd tot een breed budget ten behoeve van verzorging, nascholing en vernieuwing. Deze middelen kunnen ook intern worden besteed;
- het aanbod van SBD's en LPC te verbreden naar zowel voortgezet

als primair onderwijs en het takenpakket uit te breiden met nascholing, deze verbreding geldt in omgekeerde richting ook voor de Hogescholen;

- ten behoeve van de werkzaamheden van de landelijke pedagogische centra die een schooloverstijgende betekenis hebben (denktankfunctie en landelijke bijdragen aan innovatie, ontwikkeling en kwaliteit) een aanbods subsidie voor ongeveer een derde van het huidige budget te handhaven;
- de specifieke instellingen SLO en CITO om redenen van kwaliteit en doelmatigheid een aanbods subsidie te verstrekken en deze instellingen meer armslag te geven;
- de directe invloed van gemeenten als medefinanciers van de SBD's te vergroten.
- het middelbaar beroepsonderwijs een geheel zelfstandige koers te laten volgen.

De WRR acht het verstrekken van geormerkte middelen aan scholen in combinatie met het behoud van aanbodfinanciering van de LPC (gedeeltelijk) en de specifieke instellingen een voldoende garantie om de onderwijsverzorgingsstructuur als basisvoorziening te kunnen behouden.

Het kabinet oordeelt in de voorlopige kabinetsreactie positief over de voorstellen van de WRR. Overeenkomstig de voorstellen van de WRR zal het versterken van de positie van scholen uitgangspunt zijn voor een proces waarin de verzorgingstructuur dichter onder verantwoordelijkheid van de scholen wordt gebracht. In de voorlopige reactie wordt daarbij aangegeven welke voorwaarden het kabinet noodzakelijk acht om het WRR-perspectief te kunnen realiseren. Daarnaast plaatst het kabinet een kanttekening bij de invalshoek die de WRR kiest ten aanzien van de positie van de landelijke overheid bij het landelijk onderwijs innovatiebeleid¹.

2.2. Reacties

Het uitgangspunt van de WRR en het kabinet dat de scholen nadrukkelijker zelf de vraag naar ondersteuning zouden moeten kunnen bepalen wordt in de meeste reacties ondersteund. Over de vraag of scholen daartoe ook zelf de financiële middelen zouden moeten krijgen, lopen de reacties uiteen. Nadrukkelijk wordt aandacht gevraagd voor mogelijke vraaguitval, versnippering en kwaliteitsverlies van de algemene schoolbegeleiding.

Daarnaast wordt in veel reacties meer duidelijkheid gevraagd; het kabinet is volgens deze reacties te vaag over de situatie na de overgangperiode. Anderen stellen dat geen overhaaste beslissingen moeten worden genomen.

De Onderwijsraad vindt de benadering van WRR en kabinet te beperkt; alleen de kwestie vraag- of aanbodsturing komt aan de orde. De huidige verzorgingsstructuur zal eerst moeten worden geëvalueerd. De gesignaleerde knelpunten in het functioneren van de onderwijsverzorging alléén rechtvaardigen niet zo'n ingrijpende wijziging als het kabinet voorstaat. Daarnaast vindt de Raad dat het kabinet de basisprincipes van de WOV bij de beschouwingen moet betrekken. De Raad stelt in zijn advies de taakstelling van onderwijsverzorging zoals opgenomen in de WOV («externe ondersteuning, niet zijnde incidenteel en van korte duur, om handhaving en verbetering van de deugdelijkheid van het onderwijs te bevorderen») centraal. Hij wijst op de relatie die destijds in het wetsvoorstel onderwijsverzorging is gelegd met art. 23, lid 5 van de Grondwet. Kern hiervan is dat onderwijsverzorging als basisvoorziening aangemerkt wordt. Dit betekent dat de overheid zou moeten zorgdragen voor instandhouding, bekostiging en deugdelijkheid van de onderwijsver-

¹ In het vervolg zal worden gesproken van innovatiebeleid.

zorging. Deze kwestie wordt in meer reacties aan de orde gesteld. Het uitgangspunt van de basisvoorziening levert volgens de Raad geen conflict op met de beginselen over de autonome school. De Raad onderschrijft anderzijds dat uit oogpunt van autonomievergroting voordelen aan het beginsel van vraagfinanciering zijn verbonden.

Andere commentaren ondersteunen het streven naar vraaggefinancierde schoolbegeleiding:

- de nadruk ligt op autonomievergroting van scholen en het is consequent als de inzet van de ondersteuning in sterke mate door hen wordt bepaald;
- de effectiviteit en de doelmatigheid worden groter als verzorging en nascholing door de scholen meer op elkaar worden afgestemd;
- bij instellingen die meer afhankelijk zijn van de vraag, is er een externe prikkel tot kwaliteitsverbetering.

Uit veel reacties blijkt dat de voorlopige kabinetsreactie geen duidelijk beeld geeft over het eindperspectief; het kabinet moet een duidelijker keuze maken. Evenmin is duidelijk wat nu het eindperspectief voor de infrastructuur wordt: pluriformiteit en via de markt tot stand gebrachte samenhang of geïntegreerde institutionele verbanden op regionaal niveau (en dus regionale monopolies).

2.3. Overwegingen en conclusies

Het kabinet heeft al in zijn voorlopige reactie op het WRR-rapport gekozen voor een verzorgingsstructuur met de school als basis van waaruit bekostiging plaats vindt. Dit uitgangspunt is bevestigd in de brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van de staatssecretaris van onderwijs en wetenschappen van 9 november 1992 over bestuurlijke vernieuwing in het onderwijs en in de brief van de minister-president van 26 maart 1993, eveneens aan de Tweede Kamer, over decentralisatie en deregulering in het onderwijs. Meer autonome scholen moeten beter in staat worden gesteld om hun taken zo goed mogelijk te vervullen. Scholen moeten zelf kunnen beslissen over de invulling van het zogenaamde primaire proces: het lesgeven, de pedagogisch-didactische aanpak, de manier waarop leerlingen worden begeleid. Aan deze beslissingen zijn ook keuzes verbonden over het soort begeleiding waaraan schoolteam en schoolleiding behoefte hebben. Afwegingen over het type instelling dat deze diensten het beste kan leveren en afwegingen over de verhouding prijs-kwaliteit moeten door de school zelf kunnen worden gemaakt. Het vergroten van zeggenschap van scholen over de onderwijsverzorging en de bestedingsverantwoordelijkheid over middelen daarvoor zijn nauw met elkaar verbonden. Het kabinet meent dan ook dat het niet de taak van de centrale overheid is om door rechtstreekse financiering het aanbod van direct op het functioneren van de scholen gerichte algemene onderwijsverzorging in stand te houden. De reden voor verandering is dus niet gelegen in ontevredenheid over de kwaliteit van het functioneren van de verzorgingsinstellingen, zoals de Onderwijsraad veronderstelt. Wel is te verwachten dat het versterken van de positie van de scholen – de vragers van onderwijsbegeleiding – zal leiden tot het optimaliseren van de aansluiting tussen vraag en aanbod.

De uitgangspunten die het kabinet heeft gekozen in de voorlopige kabinetsreactie blijven dan ook gehandhaafd. In de volgende paragrafen worden deze uitgewerkt voor de verschillende sectoren van de onderwijsverzorging.

2.4. Overgangstermijn en evaluatie

2.4.1. *Reacties*

De Onderwijsraad vindt de voorlopige kabinetsreactie niet duidelijk over de overgangstermijn, bestaat die uit verschillende fases? De argumentatie voor de verschillende termijnen voor het primair en voortgezet onderwijs is volgens de Raad al te globaal.

In een aantal reacties worden alternatieve voorstellen gedaan voor de vormgeving van de overgangstermijn. De NPCS stelt voor om in de overgangperiode de aanbodfinanciering te handhaven, maar scholen wel meer ruimte te bieden, zodat ze voor bijvoorbeeld identiteitsgerichte vragen te rade kunnen gaan bij een andere dienst of een LPC. Andere voorstellen zijn:

- grotere scholen iets meer ruimte te geven dan Kleinere;
- een systeem vergelijkbaar met het overhevelen van de middelen voor nascholing.

In vrijwel alle reacties is opgemerkt dat de voorlopige kabinetsreactie te vaag is over de overgangperiode. De NKSJ stelt dat de overgangperiode teveel een doel op zich is. Het is niet duidelijk is of na de overgangperiode wel aan de voorwaarden voldaan is (wanneer is sprake van voldoende schaal, wanneer zijn scholen rijp voor verantwoordelijkheid). De NABS meent dat al in de overgangperiode duidelijk moet zijn waar het naar toe moet. Over de randvoorwaarden bestuurlijke schaal en regionale netwerken voor scholing en begeleiding merkt de NABS op dat dit processen van onderop zijn.

Ook de NPCS vindt het karakter van de overgangperiode niet duidelijk, evenmin als de rol van gemeenten en landelijke overheid na de overgangperiode. CBOO/VNG achten het prematuur om de termijnen vast te leggen; het is nog niet te voorspellen hoe de bestuurlijke schaalvergroting gaat lopen. Welke maatregelen kan de minister nemen als vraag- en aanbodsituatie na de overgangstermijn niet met elkaar in evenwicht zijn? Ook wordt gevraagd uit te schrijven hoe in de overgangperiode van jaar tot jaar gewerkt wordt. De Onderwijsraad verzoekt om een zorgvuldige evaluatie. Veel reacties sluiten hierbij aan. De evaluatie zal moeten toetsen hoe de ontwikkeling in het scholenveld is verlopen en hoe de samenwerking tussen de verschillende instellingen is gerealiseerd; hoe staat het met de vaardigheden van de scholen en instellingen om zich vrijer op de markt te begeven; hebben de instellingen voldoende gelegenheid om zich te hergroeperen in netwerken?

2.4.2. *Overwegingen en conclusies*

In de voorlopige kabinetsreactie is voor de situatie na de overgangperiode inderdaad een aantal opties open gehouden. Verdergaande stappen werden verbonden aan voorwaarden over de bestuurlijke schaal van de scholen en de organisatie van het aanbod. Uit de meerderheid van de commentaren blijkt dat de voorstellen in de voorlopige kabinetsreactie scholen en instellingen te lang in onzekerheid laten. Het kabinet deelt de opvatting dat dit ongewenst is; in de overgangperiode moet al duidelijk zijn waar naar toe gewerkt wordt en op welke termijn. In de eerder genoemde brief van de minister-president van 26 maart 1993 is bevestigd dat het kabinet ernst is met het voornemen om de middelen voor algemene schoolbegeleiding over te dragen aan de scholen. Het kabinet streeft ernaar om zo spoedig mogelijk als verantwoord is over te gaan tot het overhevelen van verzorgingsgeld naar de scholen. Dit geeft alle betrokken partijen snel de gewenste duidelijkheid. Het kabinet ziet er van af om na de overgangperiode van vier jaar voor scholen voor primair onderwijs en SBD's en van twee jaar voor scholen voor voort-

gezet onderwijs en de LPC nog weer eens te bezien hoe de situatie verder zal worden vormgegeven; de middelen worden dan overgedragen aan de scholen; scholen bepalen dan zelf bij welke instelling zij de middelen voor begeleiding en nascholing inzetten. Bovendien speelt mee dat dan ook de onder meer door de HBO-raad gesignaleerde ongelijke trajecten tussen het overhevelen van het geld voor nascholing en voor begeleiding van zo kort mogelijke duur zijn.

De verschillende termijnen voor primair en voortgezet onderwijs blijven gehandhaafd. Omdat de LPC een basissubsidie blijven ontvangen en op veel ruimere landelijke schaal werken, is voor deze instellingen de overgangstermijn op twee jaar gesteld. SBD's krijgen iets meer tijd om in te spelen op de nieuwe systematiek, voor deze instellingen vervalt de basisfinanciering van het rijk in z'n geheel. Ook werken zij op kleinere schaal. Scholen voor primair onderwijs hebben daarom in de overgangperiode nog een bestedingsverplichting bij de SBD's.

Het kabinet acht ontwikkelingen in de richting van samenwerking tussen nascholing en verzorging in educatieve faculteiten wenselijk. Daarom is al eerder een aantal experimenten gestart. De ervaring tot nu toe leert dat de huidige wettelijke kaders effectieve samenwerking bemoeilijken. In de wettelijke kaders voor de onderwijsverzorging in de toekomst zullen deze belemmeringen worden weggenomen. In de beleidsreactie op het rapport over het leraarsberoep van de Commissie Toekomst Leraarschap komt dit onderwerp uitgebreid aan de orde; de commissie heeft een aantal dringende aanbevelingen gedaan over dit onderwerp. De Tweede Kamer heeft bij behandeling van het wetsvoorstel nascholing een amendement aanvaard dat de samenwerking tussen lerarenopleidingen en verzorgingsinstellingen kan bevorderen. De strekking daarvan is dat alleen SBD's die een samenwerkingsovereenkomst hebben afgesloten met een Hogeschool met een lerarenopleiding basisonderwijs, zelf ook nascholing aan kunnen bieden.

2.5. Wetgeving

2.5.1. Reacties

Beslissingen over het al dan niet expireren van de WOV kunnen naar het oordeel van de Onderwijsraad pas in de tweede helft van de jaren '90 worden genomen. Als het gaat om flexibilisering, ontbureaucrativering, transparantie van de structuur, liggen volgens de Raad meer pragmatische oplossingen voor de hand. Onderbrengen in de sectorwetten vergt volgens de Raad een betere motivering. De uitspraak dat de nieuwe wetgeving ruimte moet laten voor verdergaande ontwikkelingen komt cryptisch over. Gezien de zorg van de overheid voor bekostiging, instandhouding en deugdelijkheid van onderwijsverzorging is een afzonderlijk wettelijk kader naar het oordeel van de Raad noodzakelijk. Ook de samenhang tussen de onderscheiden instellingen vereist één wettelijk verband.

De overige reacties op dit onderdeel zijn verdeeld. Sommigen vinden het vraagstuk van wetgeving eerder een opportuniteitsvraag dan een principekwestie. Anderen stellen dat de afweging tussen opheffen van de WOV of stroomlijnen/verlengen onvoldoende is gemaakt.

2.5.2. Overwegingen en conclusies

Zoals in voorgaande paragrafen al is gebleken, gaan de voornemens van het kabinet verder dan alleen de wens tot ontbureaucrativering en vereenvoudiging van de WOV. Het uitgangspunt dat de school de spil is van het onderwijsproces, moet ook tot uitdrukking komen in de wetgeving. Bovendien kunnen scholen in de toekomst de middelen voor

verzorging en nascholing bundelen. Het ligt voor de hand om de regelgeving hiervoor eenduidig vorm te geven. Het kabinet handhaaft dan ook de eerdere voornemens om aan de betreffende sectorwetten artikelen over onderwijsverzorging toe te voegen.

De instellingen zullen meer beleidsruimte krijgen. Het kabinet gaat er vanuit dat samenhang en samenwerking tussen zelfstandige instellingen ook zonder wettelijke regels tot stand kan komen. Het kabinet geeft er de voorkeur aan om de zelfstandigheid van instellingen ook tot uitdrukking te brengen in de wetgeving en wil dus zo min mogelijk wettelijke verplichtingen op dit punt vastleggen.

2.6. Definitieve kabinetsvoorstellen over perspectief, overgangstermijn, evaluatie en wetgeving voor de onderwijsverzorging in de toekomst

Perspectief

Op termijn ontvangen scholen voor primair en voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs en instellingen voor volwasseneneducatie een geïntegreerd budget voor nascholing en verzorging. Zij kunnen dit besteden bij de bestaande verzorgings- en nascholingsinstellingen, maar ook bij derden. De beleidsruimte voor zowel scholen als verzorgingsinstellingen wordt vergroot. Voor de verzorgingsinstellingen betekent dit dat zij een pluriform aanbod kunnen bieden en dat zij zelf kunnen bepalen aan wie zij hun diensten aanbieden. Het onderscheid tussen nascholing en verzorging vervalst. Scholen en instellingen bepalen zelf de aard en omvang van de dienstverlening. Om instellingen en scholen de gelegenheid te geven in te spelen op de nieuwe verhoudingen komt er een overgangstraject.

Evaluatie

Het kabinet hecht in navolging van veel reacties aan een onafhankelijke evaluatie. De evaluatie zal betrekking hebben op de huidige situatie, de overgangsperiode en de situatie daarna. Zowel het «koopgedrag» van scholen als het «marktgedrag» van de instellingen, alsmede de afstemming tussen vraag en aanbod zullen aan evaluatie worden onderworpen. Het Sociaal en Cultureel Planbureau zal als van de verzorgingsstructuur onafhankelijke instelling worden gevraagd hieraan mee te werken.

Wetgeving

De onderwijsverzorging wordt ook na de expiratie van de WOV wettelijk geregeld. In navolging van het beleidsalternatief van de WRR zal de vormgeving daarvan niet in een afzonderlijk wettelijk kader voor de onderwijsverzorging plaatsvinden. Na expiratie van de WOV zal voor de betreffende onderwijssectoren de onderwijsverzorging worden geregeld in artikelen in de sectorwetten voor primair onderwijs (inclusief het speciaal onderwijs) en voortgezet onderwijs en in de toekomstige Wet Educatie en Beroepsonderwijs. Overgangsregelingen zullen in het wetsvoorstel tot wijziging van de sectorwetten worden opgenomen.

Voor de specifieke onderwijsverzorging blijft eveneens een wettelijk kader nodig. Ook voor SLO en CITO kunnen artikelen in de sectorwetten, eventueel met verwijzingen, volstaan.

3. Landelijk innovatiebeleid

3.1 Reacties

In de voorlopige reactie op het WRR-rapport gaat het kabinet er vanuit dat de landelijke overheid ook in het licht van de voorgestane nieuwe

bestuurlijke verhoudingen een eigen verantwoordelijkheid behoudt voor ontwikkeling en vernieuwing van het onderwijs. Deze verantwoordelijkheid krijgt vorm in het landelijk innovatiebeleid en door het instandhouden van de specifieke verzorgingsinstellingen SLO en CITO. De rol van de overheid in dezen wordt in de reacties in het algemeen onderschreven. Wel wordt aandacht gevraagd voor de criteria en procedures. In een aantal reacties wordt de vrees uitgesproken voor een al te bemoeizuchtige overheid.

De Onderwijsraad deelt de uitgangspunten van het kabinet over de taken van de overheid inzake financiering en vormgeving van het landelijk innovatiebeleid. Vaststelling dient te gebeuren na overleg met het onderwijsveld en onder materiële verantwoordelijkheid jegens de Staten-Generaal. Een aantal reacties verwijst hiervoor naar de WOV, daarin zijn «spelregels» voor het vaststellen van het landelijk innovatiebeleid opgenomen. De Onderwijsraad acht heldere criteria gewenst; de Raad suggereert innovaties voor zover gerelateerd aan wettelijk geformuleerde deugdelijkheidseisen.

De meeste reacties ondersteunen dat het scheppen van voorwaarden voor innovatie als gevolg van nieuwe wetgeving een overheidstaak is. Scholen moeten daarbinnen wel voldoende ruimte krijgen om een eigen invulling aan de vernieuwingen te geven. Het tweede aangrijpingspunt dat in de voorlopige kabinetsreactie is opgenomen, te weten innovatie ten gevolge van maatschappelijke ontwikkelingen, is volgens veel commentaren een onbruikbaar, te vaag begrip. Van autonome scholen mag verwacht worden dat ze zelf open staan voor maatschappelijke ontwikkelingen. Scholen die dat niet doen komen zichzelf wel tegen (en eventueel de overheid als kwaliteitsbewaker).

3.2. Overwegingen en conclusies

De Onderwijsraad suggereert om het landelijk innovatiebeleid te beperken tot innovaties voor zover gerelateerd aan deugdelijkheidseisen. De wens van de Raad en andere reacties om de criteria voor landelijk innovatiebeleid te verhelderen wordt overgenomen. Het criterium deugdelijkheidseisen alléén is daarvoor evenwel niet voldoende. De overheid heeft naar het oordeel van het kabinet een ruimere verantwoordelijkheid voor vernieuwing van het onderwijs. Deze wordt in het onderstaande uiteengezet.

Ten eerste zijn er innovatie-activiteiten die voortvloeien uit in wetgeving vastgelegde vernieuwingen of die voorbereiden op zulke vernieuwingen. Deze taak wordt in de meeste commentaren onderschreven. Als de wetgever een verplichting oplegt aan scholen om bepaalde vernieuwingen in te voeren, kan het niet van de individuele keuze van een school afhangen of dit ook daadwerkelijk gebeurt. Scholen zullen moeten worden toegerust om de vernieuwingen te kunnen realiseren.

Maar naast in wetgeving vastgelegde vernieuwing is er meer dat de samenleving en dus ook het onderwijs raakt. De invoering van informatietechnologie in het onderwijs bijvoorbeeld.

Dit was en is, gezien de internationale technologische ontwikkelingen en de economische positie van Nederland, een zaak van «nationaal belang». De centrale overheid had zich bij deze innovatie kunnen beperken tot het beschikbaar stellen van middelen aan de afzonderlijke scholen (zie WRR-advies), zonder centrale afspraken of regie. Maar dat is niet altijd de meest doelmatige manier. Zeker bij een gebied als computertechnologie, met een zeer grote variëteit in (kostbare) apparatuur, programmatuur en courseware had makkelijk een situatie kunnen ontstaan waarin sprake zou zijn geweest van een ondoelmatige

inzet van overheidsmiddelen en een groot verlies aan kwaliteit. Bij de invoering van de computer als didactisch hulpmiddel in het onderwijs is daarom gekozen voor een centrale regie. Bij dit type landelijk innovatiebeleid staan afwegingen over doelmatigheid voorop. Er zijn naast doelmatigheid ook andere argumenten om op centraal niveau activiteiten te initiëren. De overheid heeft de opdracht zorg te dragen voor de deugdelijkheid van het onderwijs en deze te bewaken. Als rapportages van de inspectie, evaluatie-rapporten of internationaal vergelijkingsonderzoek gegevens opleveren waaruit blijkt dat de prestaties van scholen niet voldoen aan de geformuleerde doelstellingen of in internationaal opzicht achterblijven, zal van de overheid verwacht worden dat deze ingrijpt. Een recent voorbeeld is een internationaal vergelijkingsonderzoek waaruit bleek dat het niveau van het begrijpend lezen van Nederlandse leerlingen in vergelijking met andere Europese landen laag is. In zo'n geval worden de verantwoordelijke bewindslieden hierop aangesproken door veld en parlement en wordt verwacht dat op centraal niveau actie zal worden ondernomen. Soms zal dit gaan om landelijke innovatie-activiteiten die gerelateerd zijn aan deugdelijkheidseisen, die de Onderwijsraad als criterium aangeeft, soms zal dit wat moeilijker onder het begrip deugdelijkheidseisen te vatten zijn. Het wat algemener criterium «kwaliteit» dekt de bedoeling beter.

Regering en parlement kunnen daarnaast ook wensen en opvattingen hebben die niet direct zijn ingegeven door onderwijskundige motieven maar door meer algemeen maatschappelijke motieven. Er zijn ontwikkelingen die naast actie van de politiek, bedrijven en burgers ook inzet van scholen vragen. Intensieve aandacht voor natuur-en-milieu-educatie bijvoorbeeld is op initiatief van het parlement tot stand gekomen. Landelijke innovatieactiviteiten kunnen tenslotte dus ook worden ingegeven door maatschappelijke motieven.

3.3. Definitief kabinetsvoorstel landelijk innovatiebeleid

De centrale overheid heeft op basis van een aantal overwegingen een verantwoordelijkheid voor landelijk innovatiebeleid:

- naar aanleiding van vernieuwingen door wetgeving
- uit doelmatigheidsoverwegingen
- wanneer de kwaliteit van het onderwijs in het geding is
- als zich maatschappelijke problemen en ontwikkelingen voordoen, waarbij het onderwijs een bijdrage kan leveren aan het oplossen hiervan.

De overheid is, op basis van de Grondwet, gehouden de vrijheid van onderwijs te garanderen. Van een vergaande inhoudelijke bemoeienis van de overheid bij het vormgeven van landelijk innovatiebeleid zal dan ook geen sprake zijn. Veeleer gaat het om het zorgen voor een centrale regie, centrale inzet van middelen en het aangeven van globale uitgangspunten.

Procedure

De minister overlegt over zijn voornemens over innovatiebeleid met vertegenwoordigers van het onderwijs in de gebruikelijke gremia (CCOO e.d.). Uiteraard behoeft dit beleid de goedkeuring van de begrotingswetgever voordat het wordt aanbesteed en uitgevoerd.

Middelen

De financiering van activiteiten in het kader van landelijk innovatiebeleid vindt als volgt plaats:

- wettelijke bekostiging van SLO en CITO;
- posten van de artikelen «overige uitgaven» voor de verschillende onderwijssectoren in de begroting van onderwijs en wetenschappen;

– een gedeelte van de bekostiging van de LPC, dat onder de huidige WOV is bestemd voor programmering door de overheid. De aanbesteding van deze middelen zal in de toekomst niet meer uitsluitend plaatsvinden bij de LPC.

Afhankelijk van de ontwikkelingen in de verschillende onderwijssectoren komt dit geld regelmatig voor herbestemming beschikbaar, met in de ene periode meer nadruk op ontwikkeling van bijvoorbeeld nieuwe examenprogramma's en in een volgende fase een meer gerichte inzet ten behoeve van ontwikkeling van leerplannen («revolving fund»).

4. De positie van scholen voor primair en voortgezet onderwijs, SBD's en LPC

4.1. Reacties

De reacties wijzen vooral op het gevaar van versnippering van middelen en daarmee verbonden mogelijk kwaliteitsverlies van de dienstverlening.

De Onderwijsraad voorziet de volgende risico's: versnippering van het aanbod en kwaliteitsverlies door deprofessionalisering; aantasting van de continuïteit; verschraving van het aanbod. De instellingen zullen worden genoopt tot het aanbieden van activiteiten waarnaar veel vraag is; de Raad voorziet dat de vraag om innovatieve hulp zal afnemen. De Raad voor de Gemeentefinanciën kan zich vinden in de kabinetsvoorstellen; het in de voorlopige kabinetsreactie geschetste perspectief sluit aan bij eerder door de Raad aangedragen alternatieven (in reactie op het wetsvoorstel onderwijsverzorging): geld voor algemene schoolbegeleiding uitkeren via scholen. De Raad onderschrijft het uitgangspunt dat beslissingen op de plaats moeten worden genomen waar zij tot de meest doelmatige en efficiënte resultaten leiden. De Raad ziet voordelen in het zoveel mogelijk verbreden van geldstromen (soc. vernieuwing, onderwijsachterstanden). Toedeling zou naar het oordeel van de Raad ook kunnen plaatsvinden via het Gemeentefonds.

Ook andere reacties ondersteunen het streefbeeld van vraagfinanciering:

- middelen voor nascholing en schoolondersteuning kunnen worden overgeheveld naar scholen; ontwikkeling van de vraagzijde zal leiden tot beter inzicht in informatie- en ondersteuningsbehoefte van scholen.
- in de overgangperiode moet het accent liggen op het leren formuleren van vragen, bijvoorbeeld door het laten maken van een schooldiagnose.

De voornemens over het uitkeren van begeleidingsrechten aan scholen komen een aantal organisaties bureaucratisch over; waarom krijgen de scholen niet gewoon geld? Andere commentaren, onder meer van de verzorgingsinstellingen, ondersteunen het streven naar meer autonomie van scholen, maar vinden vraagafhankelijke sturing van onderwijsbegeleiding geen geschikt instrument:

- het overhevelen van middelen naar scholen is niet adequaat;
- eerst het bestuurlijk draagvlak van scholen vergroten voordat de middelen worden verlegd;
- de overheid is blijvend verantwoordelijk voor de kwaliteit van het aanbod. De WOV werkt ook vraaggestuurd, autonomie van scholen is ook een uitgangspunt van de WOV;
- schoolbegeleiding moet een regionale basisvoorziening met basis-subsidie blijven. Afzien van volledige autonomie van scholen.

Veel commentaren wijzen op mogelijke risico's van vraagfinanciering:

- financiering op basis van de vraag heeft als consequentie dat op termijn een in de praktijk goed functionerend aanbod afbrokkelt;

- financiering via de scholen is minder geschikt; de toegankelijkheid komt in de knel, stijging van de kosten, versnippering;
 - gezien de huidige verhouding schoolgebonden/schooloverstijgend werk van de LPC is overdracht van een vijfde deel van de middelen naar scholen voldoende;
 - nader onderzoek naar mogelijke risico's is gewenst;
- naast deregulering is een goed werkend stelsel nodig met gelegenheid voor opbouw en reflexie;
- het stelsel moet toegankelijk blijven voor kleinere scholen, die niet zo koopkrachtig zijn;
 - het gevaar van versnippering zal minder zijn als scholen verplicht zijn tot overleg.

4.2. Overwegingen

Scholen moeten kunnen rekenen op een dienstverlening die minstens van hetzelfde niveau is als de huidige. Het is overigens niet te verwachten dat scholen zich massaal afkeren van de instellingen waar zij al jarenlang tevreden cliënt zijn. Het kabinet kan de vrees voor het verdwijnen van de bestaande infrastructuur dan ook niet zonder meer delen. Wel zullen in de overgangperiode voor de scholen voor primair onderwijs en de SBD's maatregelen worden getroffen die aan een aantal zorgpunten tegemoet komen en een basis leggen voor de situatie na de overgangperiode.

Ten eerste is het belangrijk dat het volume van het budget voor schoolbegeleiding op hetzelfde niveau blijft. Voor het primair onderwijs zijn daarbij ook de gemeenten volop partij. Zij zijn een gelijkwaardige medesubsidiënt.

Daarnaast is het voor de kwaliteit van de dienstverlening nodig dat instellingen in staat gesteld worden om planmatig te werk te gaan. Voorkomen moet worden dat vragen en middelen teveel zijn versnipperd. Het stelsel moet ook toegankelijk blijven voor kleine scholen.

De voorlopige kabinetsreactie noemt voor de overgangperiode een aantal alternatieven voor de verdeling van de middelen. Op grond van de bovenvermelde overwegingen kiest het kabinet voor een model dat de mogelijke nadelen van 100% vraagfinanciering in de toekomst kan onderwerpen.

De kritiek op de bureaucratische uitwerking van de toedeling van begeleidingsrechten die in de voorlopige kabinetsreactie was opgenomen, wordt gehonoreerd. Scholen krijgen een geoordeeld budget – in guldens in plaats van in begeleidingsrechten –. Ook de kritiek op de onduidelijke situatie na de overgangperiode is ter harte genomen. In de volgende paragrafen wordt dit voor het primair resp. het voortgezet onderwijs uitgewerkt.

Op basis van het gekozen model voor SBD's en primair onderwijs zullen het kabinet en de VNG zullen zich inspannen om voor de duur van de overgangperiode van vier jaar een overeenkomst aan te gaan over de middelen voor schoolbegeleiding voor het primair onderwijs.

De VNG zal de inspanningsverplichting op zich nemen om de aangesloten gemeenten te bewegen om jaarlijks het huidige volume van de bijdrage in de subsidiëring van de schoolbegeleiding te continuëren. Deze inspanningsverplichting geldt alleen onder de voorwaarde van opneming in de wetgeving van de in onderstaande weergegeven afspraken.

4.3. Scholen voor primair onderwijs en de SBD's

Uitgangspunten voor de overeenkomst tussen rijk en gemeenten

Scholen, gemeenten en rijk hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het in stand houden van een infrastructuur voor schoolbegeleiding. Alle partijen hebben er belang bij dat de middelen doelmatig worden ingezet, dat scholen de begeleiding kunnen krijgen die zij gezien hun onderwijskundig beleid wensen en dat de infrastructuur in staat is een kwalitatief hoogwaardig pakket onderwijsverzorging te bieden. Om dit te realiseren is het belangrijk om ervoor te zorgen dat de infrastructuur niet wordt geconfronteerd met een al te versnipperde vraag. Coördinatie is, mede gezien de beperkte omvang van de middelen van de individuele scholen, daarom gewenst. Ook is het gewenst dat het gemeentelijk aandeel in de financiering op het huidige niveau blijft gehandhaafd. Voor de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende partijen betekent dit het volgende. Scholen dragen zorg voor een inzet van de middelen die aansluit bij het onderwijskundig beleid van de school en die de infrastructuur in staat stelt de gevraagde diensten op adequate wijze te leveren. Gemeenten leveren een over het totaal bezien aan het rijk evenredige bijdrage in de financiering en hebben een coördinerende rol om te stimuleren dat de inzet van de middelen op lokaal/regionaal niveau zo adequaat mogelijk plaatsvindt. Het rijk heeft de zorg voor een wettelijke basis en het beschikbaar stellen van een budget.

Uitwerking voor de overgangperiode

De rijksoverheid stelt middelen vast t.b.v. schoolbegeleiding voor het primair onderwijs.

De helft van deze middelen wordt voor een periode van vier jaar uitgekeerd aan de huidige SBD's, naar rato van de subsidie die de dienst in 1994 van het rijk ontvangt.

De andere helft wordt uitgekeerd aan de scholen voor primair onderwijs. Schoolbesturen en gemeente overleggen in een gezamenlijk forum over de inzet van de middelen. Het overleg heeft tot doel afspraken te maken over thema's, prioriteiten, een gebundelde inzet van middelen en de keuze voor de SBD's. De uiteindelijke beslissing over de inzet van de middelen berust bij de schoolbesturen. Gedurende het overgangstraject kunnen de scholen de middelen alleen besteden bij de bestaande SBD's. Dit kan ook een andere SBD zijn dan die in de eigen regio.

Het staat de gemeenten vrij om middelen ter beschikking te stellen voor schoolbegeleiding van het primair onderwijs in de gemeente. Indien zij daartoe overgaan wordt in beginsel de helft van de gemeentelijke middelen aan de scholen ter beschikking gesteld. Over de inzet van deze middelen vindt overleg tussen de gemeente(n) en schoolbesturen plaats tegelijkertijd met het overleg over de rijksmiddelen. Tussen scholen en gemeenten worden over de inzet van deze middelen nadere afspraken gemaakt. Ook hier betreft het globale afspraken. In geval het overleg over de gemeentelijke middelen niet tot overeenstemming leidt, kunnen gemeenten beslissen

- de middelen om te zetten in projectsubsidie. Bij deze middelen geldt de materiële financiële gelijkstelling. Rechtsbescherming vindt plaats via de Wet AROB;

- de middelen niet toe te kennen - dit zal alleen extreme gevallen betreffen, de afspraak is immers dat het investeringsvolume zoveel mogelijk in tact blijft;

- de middelen als basisfinanciering aan de SBD's uit te keren.

De inzet van de andere helft van de gemeentelijke middelen is ter

keuze aan de gemeenteraad: ook aan de scholen, projecten met wat strakkere condities dan de middelen die naar de scholen gaan, rechtstreekse subsidie aan de SBD, of een combinatie van deze mogelijkheden.

Situatie na de overgangperiode

Verwacht mag worden dat gedurende de overgangperiode een praktijk ontstaat van gezamenlijk overleg tussen scholen over een gecoördineerde inzet van de begeleidingsmiddelen. Verwacht mag worden dat het overleg wordt voortgezet na de overgangperiode. De nadelen van de geringe schaal van scholen kunnen door een gezamenlijke inzet worden weggenomen. Het rijksaandeel voor schoolbegeleiding wordt in z'n geheel uitgekeerd aan scholen. Scholen kunnen dit budget combineren met de middelen voor nascholing en desgewenst met een deel van het schoolprofielbudget. Zij kunnen deze middelen inzetten bij instellingen voor schoolbegeleiding of nascholing naar eigen keuze. De middelen voor schoolbegeleiding kunnen alleen extern worden besteed. Scholen verantwoorden hoe zij dit budget besteden. Gemeenten zijn vrij bij de keuze voor de inzet van de middelen en t.a.v. het volume.

4.3.1 Definitieve kabinetsvoorstellen over schoolbegeleiding voor het primair onderwijs

HUIDIGE SYSTEMATIEK

SBD's ontvangen een subsidie van het rijk, gebaseerd op het aantal aangesloten scholen/leerlingen, telkens voor een periode van vier jaar. Elk jaar wordt hiervoor na vaststelling van de begroting van het departement de norm voor «sobere dienstverlening», uitgedrukt in een bedrag per leerling, vastgesteld. Scholen zijn aangesloten bij de dienst in hun regio. Zij sluiten begeleidingscontracten af met deze dienst. Eens in de vier jaar kunnen scholen beslissen of ze bij deze dienst aangesloten blijven, of gebruik maken van een SBD in de «aanpalende regio». Scholen van een specifieke bijzondere richting kunnen zich desgewenst aansluiten bij de landelijke dienst van hun richting. Er zijn vijf van dergelijke diensten.

Gemeenten kunnen als medesubsidiënt van een SBD optreden. Als zij hiertoe overgaan, moeten zij onder de WOV tenminste 30% van het equivalent van norm voor «sobere dienstverlening» subsidiëren.

OVERGANGSTERMIJN

Duur: 4 jaar; 1995-1999

Systematiek: scholen ontvangen 50% van de rijksmiddelen; de andere 50% wordt rechtstreeks uitgekeerd aan de SBD's, 50% van de gemeentelijke middelen wordt in beginsel aan de scholen ter beschikking gesteld, de overige 50% gemeentefinanciering wordt overgelaten aan gemeenten (ook naar scholen, projectfinanciering rechtstreeks aan SBD's)

Overeenkomst: op basis van deze systematiek sluiten rijk en VNG een overeenkomst over het volume van de middelen: het totaalvolume van rijk resp. gemeenten is gelijk

Overleg: tenminste 1 keer per jaar vindt overleg plaats tussen alle scholen in de gemeente/regio en de gemeente. Doel: afspraken over gezamenlijke thema's en eventueel inzet van middelen

Beslissingen: scholen beslissen zelf over de inzet van de middelen. Zij kunnen ook gebruik maken van diensten van een SBD buiten de regio. De middelen kunnen alleen worden ingezet bij een SBD die resorteert onder de huidige WOV of bij een educatieve faculteit waar een SBD deel van uitmaakt.

EINDSITUATIE

Duur: met ingang van 1999

Systematiek: scholen ontvangen van het rijk een te combineren budget voor schoolbegeleiding en nascholing; extern te besteden bij een instelling naar keuze.

Wenselijk is dat gemeenten hun middelen voor schoolbegeleiding ook direct aan scholen uitkeren

Overleg: wenselijk

Beslissingen: scholen beslissen zelf bij welke instelling zij de middelen besteden. Dit kan een SBD zijn, maar ook een LPC, een PABO, een educatieve faculteit, een adviesbureau.

4.4. De scholen voor voortgezet onderwijs en de landelijke Pedagogische Centra

4.4.1. Reacties

De Onderwijsraad onderschrijft de drie functies van de LPC die in het WRR-rapport en de voorlopige kabinetsreactie worden onderscheiden, en het voornemen over de verdeling van het huidige budget; deze doen recht aan de rol van de LPC. Het voornemen om de denktankfunctie te blijven subsidiëren ondervindt vrijwel algemene steun. De overige reacties lopen uiteen; volledig behoud van de aanbodfinanciering, fusie tot één LPC, volledige zeggenschap van scholen:

- de LPC kunnen op termijn opgaan in educatieve faculteiten
- verdergaande samenwerking moet worden bevorderd
- 1/3 van het huidige budget van de LPC is teveel om aan scholen over te dragen, omdat dat «aandeel» nu veel lager ligt
- wanneer bij een beperkt budget een keuze moet worden gemaakt, moet deze liggen bij schoolgerichte onderwijsondersteuning.

4.4.2. Overwegingen en conclusies

Mede met het oog op een gelijke positie voor scholen voor primair en voortgezet onderwijs blijven de voorstellen gehandhaafd: de LPC ontvangen een basissubsidie (denktank), een deel van de middelen zal rechtstreeks naar de scholen voor voortgezet onderwijs gaan, een deel is bestemd voor het landelijk innovatiebeleid.

Evenals scholen voor primair onderwijs kunnen scholen voor v.o. – na een overgangperiode – de middelen voor verzorging, nascholing en desgewenst een deel van het schoolprofielbudget bundelen tot een extern te besteden budget voor begeleiding, scholing en vernieuwing.

4.4.3. Definitief kabinetsvoorstel over de positie van scholen voor voortgezet onderwijs en de LPC

De positie van scholen.

OVERGANGSTERMIJN

Duur: 2 jaar; 1995–1997

Systematiek: scholen ontvangen eenderde deel van het vigerende budget van de LPC. Deze middelen kunnen zij inzetten bij een LPC naar keuze, of bij een educatieve faculteit waaraan een LPC deelneemt.

EINDSITUATIE

Ingang: vanaf 1997

Systematiek: scholen ontvangen middelen voor verzorging en nascholing. Zij kunnen deze middelen bundelen en desgewenst aanvullen met eigen middelen. Zij kunnen deze middelen inzetten voor verzorging, nascholing, begeleiding en vernieuwing bij een externe instelling. Dit kan

een LPC of een SBD zijn, een hogeschool of universiteit, een educatieve faculteit, maar ook bijvoorbeeld een particulier adviesbureau.

De LPC.
OVERGANGSTERMIJN
Duur: 1995-1997

Bekostiging: Eenderde deel van het huidige budget als basissubsidie ten behoeve van de denktankfunctie; eenderde deel via inkomsten van scholen. In het overgangstraject moeten scholen voor voortgezet onderwijs hun middelen besteden bij de LPC of bij samenwerkingsverbanden van LPC met nascholingsinstellingen of SBD's. Daarnaast zullen zij via contracten met de overheid activiteiten uitvoeren in het kader van landelijk innovatiebeleid. Zij kunnen ook diensten verlenen aan SBD's, hogescholen, universiteiten en derden.

Aanbod: Scholen, andere afnemers en LPC bepalen zelf omvang en aard van de dienstverlening.

EINDSITUATIE
Ingang: 1997

Inkomsten: De basissubsidie voor de denktankfunctie blijft gehandhaafd. Daarnaast kunnen de LPC inkomsten verwerven door het verlenen van diensten aan (groepen) scholen, maar ook SBD's, hogescholen, universiteiten en derden. LPC en afnemers bepalen zelf aard en omvang van de dienstverlening.

5. Het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie

5.1. Vraagsturing

Het introduceren van het principe van vraagsturing in de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie ontmoet in het algemeen brede instemming. De Onderwijsraad is als het om deze sector gaat positief in zijn reactie. Wel merkt de Raad in dit verband op dat het voornemen om te komen tot een budget dat ook kan worden aangewend voor interne ondersteuning niet tot de ROC's beperkt mag blijven maar ook voor de categorale instellingen zou moeten gelden. Ook de Vereniging voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (VBVE) laat zich in die zin uit en stelt daarbij dat verschillende categorale instellingen reeds lang een interne ondersteuner hebben aangesteld. Hoewel het kabinet de opvatting van de Raad niet deelt dat premiëring van ROC-vorming onjuist zou zijn, acht het de in het geding gebrachte argumenten voldoende zwaarwegend om deze vorm van premiëring achterwege te laten.

5.2. De basissubsidie

De VBVE merkt voorts nog op dat de vorm van vraagsturing haar niet ver genoeg gaat. De vereniging is van mening dat het gehele ondersteuningsbudget naar de onderwijsinstellingen zou moeten gaan en dat er volgens deze organisatie geen sprake zou mogen zijn van een basisfinanciering. Het kabinet deelt die mening niet. Voor de nieuw te vormen CIBB/SVE-instelling zal een basissubsidie van geringe omvang noodzakelijk blijven om voor de BVE-sector blijvend een minimale voorziening te kunnen garanderen. Deze basissubsidie zal evenwel alleen aan de geïntegreerde CIBB/SVE-instelling ten goede komen. Het pleidooi van de SLO en het CITO om deze instellingen ook een basissubsidie te geven voor hun werkzaamheden ten behoeve van het BVE-veld wordt van de hand gewezen. De SLO en het CITO krijgen reeds een basissubsidie vanuit het

primair en voortgezet onderwijs. Zij kunnen voor de BVE-sector diensten verlenen tegen betaling.

5.3. Het CIBB/SVE

Door integratie van het Centrum voor innovatie beroepsonderwijs bedrijfsleven (CIBB) en het landelijk studie- en ontwikkelingscentrum voor de volwasseneneducatie (SVE) ontstaat één landelijke ondersteuningsinstelling voor het BVE-veld. Deze instelling zal conform de uitwerkningsnotitie Vormingswerk nauw samenwerken met de beide landelijke Organisaties Vormingswerk, LOVWJ en LOCV. De nieuwe landelijke ondersteuningsinstelling heeft zowel algemene verzorgingstaken als specifieke taken op het gebied van leerplan- en toetsontwikkeling. De nieuwe ondersteuningsinstelling ontvangt een basissubsidie van circa 20% van het huidige budget van de oorspronkelijke instellingen. Het nieuwe instituut zal vanaf 1 januari 1995 voor de gehele BVE-sector werkzaam zijn, dat wil zeggen ook voor het middelbaar beroepsonderwijs. In een overgangperiode zal tussen 1995 en 1998 de huidige volledige subsidiëring geleidelijk worden afgebouwd tot het niveau van de basissubsidie, het tempo zal mede afhangen van de intensiteit van de samenwerking tussen de BVE-instellingen.

5.4. leerplan- en toetsontwikkeling in de BVE-sector

De Onderwijsraad merkt op dat de instellingen in de BVE-sector voor de leerplan- en toetsontwikkeling vooral te rade zouden moeten gaan bij de landelijke organen van het beroepsonderwijs. Het kabinet deelt die mening niet. De nieuwe landelijke organen zijn geen ondersteuningsinstellingen ook al hebben ze op de genoemde gebieden expertise in huis.

Deze ondersteuning zal in het bijzonder kunnen worden geboden door het CIBB/SVE, maar ook door de andere ondersteuningsinstanties. Aangezien de landelijke organen op de genoemde gebieden activiteiten verrichten, zullen zij het zijn die ondersteuning zullen vragen als daaraan behoefte is. SLO en CITO kunnen bijvoorbeeld tegen betaling hun diensten op dit punt aanbieden.

5.5. De decentrale ondersteuning

De VBVE vraagt om een snelle overdracht van de regionale ondersteuning van de Regionale Educatieve Centra (REC's) naar de onderwijsinstellingen. Het kabinet staat voor dat het proces – dat reeds in gang is gezet – waarbij de onderwijsinstellingen geleidelijk de volledige zeggenschap over de regionale ondersteuning krijgen en waarbij de REC's in hun huidige vorm in feite verdwijnen, wordt versneld. De instellingen voor educatie en beroepsonderwijs dienen een budget te krijgen voor regionale ondersteuning. Naar de mening van het kabinet dienen deze onderwijsinstellingen dit budget niet rechtstreeks van het Rijk maar via de gemeenten te krijgen in één bedrag met het budget voor het v.a.v.o. en/of de basiseducatie.

5.6. Definitief kabinetsvoorstel voor ondersteuning van de BVE-sector

De autonome onderwijsinstellingen en de landelijke organen van het beroepsonderwijs zullen in het kader van de toekomstige Wet Educatie en Beroepsonderwijs de beschikking krijgen over één budget voor vernieuwing, ondersteuning en nascholing. Dit budget wordt toegevoegd aan de lump-sum en is vrij besteedbaar bij CIBB/SVE, de LPC, de SLO, het CITO of bij derden. Gedurende een overgangperiode tussen 1995 en 1998 wordt dit budget geleidelijk gevormd uit de huidige budgetten

die voor ondersteuning in het m.b.o., het leerlingwezen en de volwasseneneducatie beschikbaar zijn bij de bovengenoemde organisaties. In die zelfde periode blijft bovendien een aflopende bestedingsverplichting bij die organisaties bestaan.

5.7. Definitief kabinetsvoorstel over de onderwijsverzorging in het landbouwonderwijs

Op de voornemens over onderwijsverzorging in de sector landbouwonderwijs zijn geen reacties ontvangen. Het kabinet neemt aan dat deze voorstellen niet op bezwaren stuiten. De voornemens in de voorlopige kabinetsreactie blijven gehandhaafd.

Dit betekent het volgende. Het landbouwonderwijs maakt deel uit van het kennis- en innovatiesysteem van de landbouw en het natuurbeheer. Binnen dit kennissysteem zijn ook geplaatst het landbouwkundig onderzoek en de landbouwvoorlichting. De innovatie van de landbouw is in hoge mate afhankelijk van de snelle doorstroming van kennis, nieuwe technologieën en marktsignalen naar onderwijs en voorlichting. Het kennis- en innovatiesysteem is zodanig ingericht dat snelle doorstroming is gewaarborgd. Daartoe zijn onder meer tot stand gebracht de Informatie- en kenniscentra en de Innovatie- en Praktijkcentra (IPC). Bij het formuleren van de doelstellingen van het landbouwonderwijs spelen het bedrijfsleven en de landelijke organisaties voor arbeidsmarktonderzoek een belangrijke rol. Ter versterking van de positie van het bedrijfsleven en het onderwijsveld in de onderwijsvernieuwing zullen bestaande advies- en overlegorganen worden gebundeld in een landelijk Orgaan Beroepsonderwijs Agrarische Sector (LOBAS).

In het landbouwonderwijs functioneert sinds 1993 een ontwikkelcentrum dat de innovatie van het agrarisch beroepsonderwijs en de ontwikkeling van leer- en hulpmiddelen verzorgt. Dit centrum wordt bestuurd door de gezamenlijke Agrarische Opleidings Centra (AOC) en de Innovatie- en Praktijkcentra (IPC). De bemensing van het ontwikkelcentrum bestaat grotendeels uit docenten die werkzaam zijn in de AOC en IPC. De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zal de basissubsidie van dit centrum blijven bekostigen. De AOC en IPC kunnen besluiten gezamenlijk meer te investeren in het ontwikkelcentrum.

6. SLO en CITO

6.1. Reacties

De voorstellen in de voorlopige kabinetsreactie ondervinden steun. Wel zijn er kritische kanttekeningen bij de voorgenomen verbreding van het werk van de SLO en bij het voorstel om het CITO-bestuur te beperken tot alleen onafhankelijke deskundigen.

Een aantal commentaren wijst op eerdere discussies: deze instellingen hebben een zekere monopoliepositie en daarom moet het bestuur zorgvuldig zijn gekozen; invloed van het georganiseerd onderwijsveld is nodig.

Sommigen stellen voor om SLO en CITO in één instituut onder te brengen. Over de financiering wordt voorgesteld om in plaats van volledige aanbodfinanciering «overwegende» aanbodfinanciering te geven.

In een aantal reacties wordt terughoudend gereageerd op de voorgenomen taakverbreding van de SLO; men wil de taken beperkt houden. De Groep Educatieve Uitgevers vindt dat de taken en functies voor de leerplanontwikkeling helder zijn omschreven: afgrenzing publiek domein-

commerciële informatie, publiek-private samenwerking, SLO onder condities als uitgever. Hoewel de GEU dit laatste punt niet onderschrijft, ziet zij wel mogelijkheden voor een goed samenwerkingsmodel. Een plaats in het SLO-bestuur kan hieruit voortkomen.

De instellingen zelf bepleiten meer aandacht voor de eigen ontwikkelingsfunctie van beide instituten – reputatie in het «wetenschappelijke en professionele debat», internationale expertise.

Er blijft een heldere juridische basis nodig voor het regelen van de relaties met veld en overheid en de onderlinge relaties.

6.2. Overwegingen en conclusies

De voorstellen over het werkterrein van de SLO blijven gehandhaafd. De beperkingen in de WOV voor deze instelling leiden ertoe dat niet direct op schoolniveau bruikbare producten moeten worden ontwikkeld. Het kabinet meent dat de aanwezige expertise van dit instituut doelmatiger benut zal worden als deze beperkingen worden opgeheven. leerplannen zullen nooit dwingend worden voorgeschreven; groepen van scholen kunnen op maat worden bediend. Het bestuur van de instelling, waarin het georganiseerd onderwijs is vertegenwoordigd, zal er bovendien op toezien dat voor het onderwijs acceptabele producten worden geleverd. Met de educatieve uitgevers kunnen afspraken worden gemaakt over gezamenlijke producten, zonder dat sprake hoeft te zijn van oneigenlijke concurrentie. Uit contact met de GEU blijkt dat de uitgevers bereid zijn hierover afspraken te maken.

Het bestuur van CITO en SLO wordt vereenvoudigd en verkleind. De minister benoemt een onafhankelijk voorzitter. Voorts zullen de besturen bestaan uit twee onafhankelijke deskundigen en drie à vier leden op gezamenlijke voordracht van de koepels.

6.3. Definitief kabinetsvoorstel CITO en SLO

Het Instituut voor leerplanontwikkeling:

- waar mogelijk worden de bestaande samenwerkingsafspraken gericht op een eenduidiger afgrenzen van het publiek domein en de markt met bijbehorende financiële afspraken verder uitgebouwd en geïntensiveerd;
- de mogelijkheden voor private-public partnerships worden verruimd;
- de procedures worden vereenvoudigd waardoor het enerzijds mogelijk wordt dat educatieve uitgevers sneller kunnen anticiperen op werkzaamheden van de SLO en anderzijds sneller duidelijk wordt wanneer de commerciële basis voor leermiddelenontwikkeling niet aanwezig is;
- de SLO kan in die gevallen ook leermiddelen ontwikkelen.

De aanbodfinanciering blijft gehandhaafd. In de juridische kaders wordt vastgelegd dat de SLO de beschikbare wettelijke bekostiging van de overheid zal gebruiken voor het honoreren van wensen afkomstig van organisaties uit het onderwijsveld resp. de overheid en daarbij als uitgangspunt moet hanteren dat de inspanningen voor beide groepen ongeveer gelijk zullen zijn. Naast deze niet-geoormerkte basisbekostiging kan de SLO ook projecten uitvoeren waarvoor aanvragers betalen. Dat kunnen ook overheidsprojecten zijn. Het bestuur van het instituut zelf bepaalt nadere regels en verhoudingen ter uitwerking van de taakstelling en de financiële mogelijkheden.

Het Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling.

Voor het CITO worden drie verschillende functies onderscheiden, te weten:

- a. het leveren van toetservice voor scholen, organisaties, gemeenten

of derden; betrekking hebbend op allerlei soorten toetsen (in de brede zin van «meten van onderwijs- en leerresultaten»), te leveren op aanvraag van scholen, groepen van scholen, onderwijsorganisaties en verzorgingsinstellingen;

b. de ontwikkeling, afname, administratie van de examens (i.o.v. CEVO of nieuwe organisatievorm), ontwikkelingswerkzaamheden ten behoeve van de toetsen voor de basisvorming in het voortgezet onderwijs en van de periodieke peilingen naar het niveau van het onderwijs. In het algemeen uit te voeren onder contract met de overheid;

c. het verstrekken van informatie, die in het kader van de functies ad a. en b. is ingewonnen. Deze informatie op zodanige wijze vorm te geven dat zij bruikbaar is voor het leveren van rapporten aan scholen, gemeentebesturen, gespecialiseerde onderwijsorganisaties voor bepaalde schoolvakken of thema's, onderzoekers en de overheid.

Voor het realiseren van functie b. (examens, toetsen, peilingen) kan worden gewerkt op basis van een meerjarencontract tussen de overheid en het CITO. Voor het leveren van toetservice op aanvraag en de informatieverstrekking wordt een aanbods subsidie ter beschikking gesteld.

De programmering van de werkzaamheden is vooral een zaak van evenwicht tussen de drie functies, van deskundig mengen van capaciteit en tijdslijnen in de uitvoering en van inzet van medewerkers. Vraagstellingen met betrekking tot de invulling van de functies ad a. en c. kunnen komen van de overheid of van individuele scholen, van onderwijsorganisaties en van verzorgingsinstellingen.

7. Het onderwijsonderzoek en de positie van SVO

7.1. Reacties

De voorstellen over de toekomstige vormgeving van het onderwijsonderzoek zijn kritisch ontvangen. Hoofdpunten van kritiek zijn: gevaar van versnippering, mogelijke overlap door gebrek aan coördinatie, onvoldoende waarborgen voor de onafhankelijkheid bij de uitvoering en presentatie van de resultaten.

De Onderwijsraad heeft grote moeite met de voorstellen. De Raad heeft bezwaren tegen de segregatie van fundamenteel en toegepast onderzoek. Ook is de Raad bezorgd over de wijze waarop de onafhankelijkheid van met name evaluatie-onderzoek kan worden gegarandeerd. Het is de Raad niet duidelijk hoe het veld en de verzorgingsinstellingen nog onderzoek kunnen laten uitvoeren.

Vrijwel alle commentaren noemen als voorwaarden voor onderwijsonderzoek de kwaliteitsbewaking, de onafhankelijkheid, de openbaarheid van resultaten en een doelmatige besteding van middelen (geen overlap). In een aantal reacties wordt daarom gepleit voor het behoud van SVO, anderen vinden dat kan worden volstaan met een lichte organisatorische constructie die de aanbesteding en financiering van projecten kan regelen.

Veel commentaren pleiten voor programmering op enige afstand van de overheid; bijvoorbeeld door advisering via een model als de Raad voor het landbouwkundig onderzoek. Een aantal commentaren bepleiten in dit verband het verdwijnen van belangenbehartiging, men wil onafhankelijke advisering.

Een aantal organisaties wil meer ruimte voor fundamenteel onderzoek, dat in overleg met NWO moet worden geregeld. Anderen stellen de vraag of dit gerealiseerd kan worden, gezien het beleid van NWO.

Het is een aantal organisaties niet duidelijk hoe de veldorganisaties onderzoek kunnen programmeren. Middelen voor het veld moeten via de denominatieve structuur ter beschikking worden gesteld.

SVO, CITO en SLO hebben een gezamenlijke reactie gegeven:

- de drie functies die onderscheiden kunnen worden, hebben juist meer baat bij kruisbestuiving. Het is wenselijk om de drie onderzoeksstromen via één organisatie te laten verlopen. Argumentatie: onafhankelijkheid, kwaliteit (cumulatie van kennis, bewaken van samenhang), snelheid (is gevraagde info reeds beschikbaar, welke organisatie kan deze vragen het beste beantwoorden?), financieel beheer, naleving wettelijke bepalingen etc. Men wijst op het belang van samenhang van deze randvoorwaarden.

- de complementaire afstemming met het onderzoek binnen de specifieke verzorging moet mogelijk blijven.

- er moeten waarborgen zijn voor onafhankelijkheid van partijen die belang kunnen hebben bij het beïnvloeden van de uitkomsten van het onderzoek. aan de kennis omtrent het onderwijs, verkregen door middel van onderzoek, dienen eisen te worden gesteld t.a.v. betrouwbaarheid, relevantie en bruikbaarheid.

De Vereniging voor onderwijsresearch (VOR) vreest overlap, verdwijnen van onafhankelijkheid, versnippering. Wenst één budget en één landelijke organisatie, georganiseerd op een efficiënte, niet bureaucratische manier. De onderwijsonderzoeksinstituten ISOR, ITS, LICOR, OCTO, RION, RISBO en SCO hebben gezamenlijk gereageerd. De onderzoekers zijn positief over het voornemen om de betrokkenheid van vragers te vergroten. Wel is men bezorgd over mogelijke ongewenste neveneffecten van de door het kabinet voorgestane model. De onderzoekers hebben een alternatief model uitgewerkt.

7.2. Overwegingen en conclusies

Het kabinet handhaaft in navolging van de WRR de uitgangspunten uit de voorlopige kabinetsreactie over het onderbrengen van budget en eindverantwoordelijkheid voor de drie onderscheiden typen onderzoek. Dit beleid past binnen de algemene uitgangspunten voor de toekomst van de onderwijsverzorging. Onafhankelijkheid, kwaliteitscontrole en afstemming tussen overheid en veld zullen worden gewaarborgd. Voor de organisatie van het onderwijsonderzoek betekent dit het volgende.

7.3. Definitief kabinetsvoorstel over het onderwijsonderzoek en de positie van SVO

Voor het deel van het fundamenteel onderzoek dat kan worden aangemerkt als «zuiver wetenschappelijk» onderzoek wordt een budget ondergebracht bij NWO. De mogelijkheden van een «matching» met NWO-middelen en mogelijkheden om het NWO-fonds voor onderwijsonderzoek te oormerken worden verkend. De programmering van dit type onderzoek ligt bij de wetenschap/NWO.

Ten behoeve van advisering over de onderzoeksprogramma's voor strategisch/beleidsgericht en evaluatie-onderzoek wordt een programmaraad ingesteld. Het gaat hier om doorgaans grootschalig onderzoek, dat dienstig is voor zowel veld als overheid. De minister bespreekt de adviezen van de programmaraad met het georganiseerd onderwijs-overleg en met het parlement. Na dit overleg op hoofdlijnen worden concrete programma's uitgewerkt.

SVO zal worden ingericht als servicebureau voor dit type programma's (aanbesteden van onderzoek, het verzorgen van contracten, prijsstelling, e.d.). SVO zal dus faciliterend, maar niet bepalend zijn bij het programmeren van het onderzoek. Bij grotere evaluatieprojecten (zie OVB, basisvorming) worden programmeringscommissies ingesteld.

Het SVO-bureau zal ook een rol hebben bij de documentatie en disse-

minatie van onderzoeksresultaten (service voor scholen – tegen betaling, desgewenst in samenwerking met LPC – het organiseren van symposia, leveren van artikelen, etc.).

Daarnaast kan het bureau diensten aanbieden aan derden.

De nieuwe structuur kan na expiratie van de WOV in 1995 worden ingevoerd. SVO nieuwe stijl kan in de startfase lopende zaken van voor 1995 afhandelen. Hierover zullen afspraken worden gemaakt.

De koepels en de overheid krijgen daarnaast ieder afzonderlijk een – vrij beperkt – budget voor kortlopend ad hoc onderzoek. Dit onderzoek wordt door de vragers zelf aanbesteed, desgewenst met inschakeling van SVO nieuwe stijl.

Financiering

Budgetverdeling van de huidige SVO-middelen: naar NWO: 10 strategisch/evaluatie-onderzoek: 60% kortlopend: veld en overheid elk 15%.

8. Samenvatting definitieve kabinetsvoorstellen

Perspectief

Op termijn ontvangen scholen voor primair en voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs en instellingen voor volwasseneneducatie een geïntegreerd budget voor nascholing en verzorging. Zij kunnen dit besteden bij de bestaande verzorgings- en nascholingsinstellingen, maar ook bij derden. De beleidsruimte voor zowel scholen als verzorgingsinstellingen wordt vergroot. Voor de instellingen betekent dit dat zij een pluriform aanbod kunnen bieden en dat zij zelf kunnen bepalen aan wie zij hun diensten aanbieden. Het onderscheid tussen nascholing en verzorging vervalt op termijn. Scholen en instellingen bepalen zelf de aard en omvang van de dienstverlening. Om instellingen en scholen de gelegenheid te geven in te spelen op de nieuwe verhoudingen komt er een overgangstraject.

Evaluatie

Het kabinet hecht in navolging van veel reacties aan een onafhankelijke evaluatie. De evaluatie zal betrekking hebben op de huidige situatie, de overgangsperiode en de situatie daarna. Zowel het «koopgedrag» van scholen als het «marktgedrag» van de instellingen, alsmede de afstemming tussen vraag en aanbod zullen aan evaluatie worden onderworpen. Het Sociaal en Cultureel Planbureau zal als van de verzorgingsstructuur onafhankelijke instelling worden gevraagd hieraan mee te werken.

Wetgeving

De onderwijsverzorging wordt ook na de expiratie van de WOV wettelijk geregeld. In navolging van het beleidsalternatief van de WRR zal de vormgeving daarvan niet in een afzonderlijk wettelijk kader voor de onderwijsverzorging plaatsvinden. Na expiratie van de WOV zal voor de betreffende onderwijssectoren de onderwijsverzorging worden geregeld in artikelen in de sectorwetten voor primair onderwijs (inclusief het speciaal onderwijs) en voortgezet onderwijs en in de toekomstige Wet Educatie en Beroepsonderwijs. Overgangsregelingen zullen in het wetsvoorstel tot wijziging van de sectorwetten worden opgenomen.

Voor de specifieke onderwijsverzorging blijft eveneens een wettelijk kader nodig. Ook voor SLO en CITO kunnen artikelen in de sectorwetten, eventueel met verwijzingen, volstaan.

Landelijk innovatiebeleid

De centrale overheid heeft op basis van een aantal overwegingen een verantwoordelijkheid voor landelijk innovatiebeleid:

- naar aanleiding van vernieuwingen in voorbereiding op en door wetgeving
- uit doelmatigheidsoverwegingen
- wanneer de kwaliteit van het onderwijs in het geding is als zich maatschappelijke problemen en ontwikkelingen voordoen, waarbij het onderwijs een bijdrage kan leveren aan het oplossen hiervan.

Procedure:

de minister overlegt over zijn voornemens over innovatiebeleid met vertegenwoordigers van het onderwijs in de gebruikelijke gremia (CCOO e.d.). Uiteraard behoeft dit beleid de goedkeuring van de begrotingswetgever voordat het wordt aanbesteed en uitgevoerd.

Middelen:

- bekostiging van SLO en CITO
- posten van de artikelen «overige uitgaven» voor de verschillende onderwijssectoren in de begroting van onderwijs en wetenschappen
- een gedeelte van de bekostiging van de LPC, dat onder de huidige WOV is bestemd voor programmering door de overheid. De aanbesteding van deze middelen zal in de toekomst niet meer uitsluitend plaatsvinden bij de LPC.

Scholen voor primair onderwijs en SBD's

HUIDIGE SYSTEMATIEK

SBD's ontvangen een wettelijke bekostiging van het rijk, gebaseerd op het aantal aangesloten leerlingen, telkens voor een periode van vier jaar. Elk jaar wordt hiervoor na vaststelling van de begroting van het departement de norm voor «sobere dienstverlening», uitgedrukt in een bedrag per leerling, vastgesteld. Scholen zijn aangesloten bij de dienst in hun regio. Zij sluiten begeleidingscontracten af met deze dienst. Eens in de vier jaar kunnen scholen beslissen of ze bij deze dienst aangesloten blijven, of gebruik maken van een SBD in de «aanpalende regio». Scholen van een specifieke bijzondere richting kunnen zich desgewenst aansluiten bij de landelijke dienst van hun richting. Er zijn vijf van dergelijke diensten.

Gemeenten kunnen als medesubsiënt van een SBD optreden. Als zij hiertoe overgaan, moeten zij onder de WOV tenminste 30% van het bedrag per leerling van de «sobere dienstverlening» subsidiëren.

OVERGANGSTERMIJN

Duur: 4 jaar; 1995-1999

Systematiek: scholen ontvangen 50% van de rijksmiddelen; de andere 50% wordt rechtstreeks uitgekeerd aan de SBD's; 50% van de gemeentelijke middelen wordt in beginsel aan de scholen ter beschikking gesteld, de overige 50% gemeentefinanciering wordt overgelaten aan gemeenten (ook naar scholen, projectfinanciering, rechtstreeks aan SBD's)

Overeenkomst: op basis van deze systematiek sluiten rijk en VNG een overeenkomst over het volume van de middelen: het totaalvolume van rijk resp. gemeenten is gelijk

Overleg: tenminste 1 keer per jaar vindt overleg plaats tussen alle scholen in de gemeente/regio en de gemeente. Doel: afspraken over gezamenlijke thema's en eventueel inzet van middelen

Beslissingen: scholen beslissen zelf over de inzet van de middelen. Zij kunnen ook gebruik maken van diensten van een SBD buiten de regio. De middelen kunnen alleen worden ingezet bij een SBD die resorteert onder de huidige WOV of bij een educatieve faculteit waaraan een SBD deelneemt.

EINDSITUATIE

Duur: met ingang van 1999

Systematiek: scholen ontvangen van het rijk een te combineren budget voor schoolbegeleiding en nascholing; extern te besteden bij een instelling naar keuze

wenselijk is dat gemeenten hun middelen voor schoolbegeleiding ook direct aan scholen uitkeren

Overleg: wenselijk

Beslissingen: scholen beslissen zelf bij welke instelling zij de middelen besteden.

Dit kan een SBD zijn, maar ook een LPC, een PABO, een educatieve faculteit, een adviesbureau.

De positie van scholen voor voortgezet onderwijs

OVERGANGSTERMIJN

Duur: 2 jaar; 1995–1997

Systematiek: scholen ontvangen eenderde deel van het vigerende budget van de LPC. Deze middelen kunnen zij inzetten bij een LPC naar keuze, of bij een educatieve faculteit waaraan een LPC deelneemt.

EINDSITUATIE

Ingang: vanaf 1997

Systematiek: scholen ontvangen middelen voor verzorging en nascholing. Zij kunnen deze middelen bundelen en desgewenst aanvullen met eigen middelen. Zij kunnen deze middelen inzetten voor verzorging, nascholing, begeleiding en vernieuwing bij een externe instelling.

Dit kan een LPC of een SBD zijn, een hogeschool of universiteit, een educatieve faculteit, maar ook bijvoorbeeld een particulier adviesbureau.

De LPC

OVERGANGSTERMIJN

Duur: 1995–1997

Bekostiging: Eenderde deel van het huidige budget als basissubsidie ten behoeve van de denktankfunctie; eenderde deel via inkomsten van scholen.

In het overgangstraject moeten scholen voor voortgezet onderwijs hun middelen besteden bij de LPC of bij een educatieve faculteit waaraan een LPC deelneemt.

Daarnaast zullen zij via contracten met de overheid activiteiten uitvoeren in het kader van landelijk innovatiebeleid. Zij kunnen ook diensten verlenen aan SBD's, hogescholen, universiteiten en derden.

Aanbod: Scholen, andere afnemers en LPC bepalen zelf omvang en aard van de dienstverlening.

EINDSITUATIE

Ingang: 1997

Inkomsten: De basissubsidie voor de denktankfunctie blijft gehandhaafd. Daar naast kunnen de LPC inkomsten verwerven door het verlenen van diensten aan (groepen) scholen, maar ook SBD's, hogescholen, universiteiten en derden. LPC en afnemers bepalen zelf aard en omvang van de dienstverlening.

Ondersteuning van de BVE-sector

De autonome onderwijsinstellingen en de landelijke organen van het beroepsonderwijs zullen in het kader van de toekomstige Wet Educatie en Beroepsonderwijs de beschikking krijgen over één budget voor vernieuwing, ondersteuning en nascholing. Dit budget wordt toegevoegd

aan de lump-sum en is vrij besteedbaar bij CIBB/SVE, de LPC, de SLO, het CITO of bij derden. Gedurende een overgangperiode tussen 1995 en 1998 wordt dit budget geleidelijk gevormd uit de huidige budgetten die voor ondersteuning in het m.b.o., het leerlingwezen en de VE beschikbaar zijn bij de bovengenoemde organisaties. In die zelfde periode blijft bovendien een aflopende bestedingsverplichting bij die organisaties bestaan.

Het budget voor vernieuwing en ondersteuning in het landbouwon-derwijs zal verlopen via basissubsidie van het ontwikkelcentrum voor deze sector en via de Agrarische Opleidings Centra en de Innovatie- en Praktijkcentra.

Het instituut voor leerplanontwikkeling (SLO):

- waar mogelijk worden de bestaande samenwerkingsafspraken gericht op een eenduidiger afgrenzen van het publiek domein en de markt met bijbehorende financiële afspraken verder uitgebouwd en geïntensiveerd;
- de mogelijkheden voor private-public partnerships worden verruimd;
- de procedures worden vereenvoudigd waardoor het enerzijds mogelijk wordt dat educatieve uitgeverij sneller kunnen anticiperen op werkzaamheden van de SLO en anderzijds sneller duidelijk wordt wanneer de commerciële basis voor leermiddelenontwikkeling niet aanwezig is;
- de SLO kan in die gevallen ook leermiddelen ontwikkelen.

De aanbodfinanciering blijft gehandhaafd. Daarnaast kan de SLO ook projecten uitvoeren waarvoor aanvragers betalen. Dat kunnen ook overheidsprojecten zijn.

Het Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling

Voor het CITO worden drie verschillende functies onderscheiden, te weten:

- a. het leveren van toetsdienst voor scholen, organisaties, gemeenten of derden; betrekking hebbend op allerlei soorten toetsen (in de brede zin van «meten van onderwijs- en leerresultaten»), te leveren op aanvraag van scholen, groepen van scholen, onderwijsorganisaties en verzorgingsinstellingen;
- b. de ontwikkeling, afname, administratie van de examens (i.o.v. CEVO of nieuwe organisatievorm), ontwikkelingswerkzaamheden ten behoeve van de toetsen voor de basisvorming in het voortgezet onderwijs en van de periodieke peilingen naar het niveau van het onderwijs. In het algemeen uit te voeren onder contract met de overheid;
- c. het verstrekken van informatie, die in het kader van de functies ad a. en b. is ingewonnen. Deze informatie op zodanige wijze vorm te geven dat zij bruikbaar is voor het leveren van rapporten aan scholen, gemeentebesturen, gespecialiseerde onderwijsorganisaties voor bepaalde schoolvakken of thema's, onderzoekers en de overheid.

Voor het realiseren van functie b. (examens, toetsen, peilingen) kan worden gewerkt op basis van een meerjarencontract tussen de overheid en het CITO. Voor het leveren van toetsdienst op aanvraag en de informatieverstrekking wordt een aanbodsubsidie ter beschikking gesteld.

Het onderwijsonderzoek en de positie van SVO

Voor het deel van het fundamenteel onderzoek dat kan worden aangemerkt als «zuiver wetenschappelijk» onderzoek wordt een budget ondergebracht bij NWO. De mogelijkheid van een «matching» met NWO-middelen wordt verkend. Het NWO-fonds voor onderwijsonderzoek dient te worden geoormerkt. De programmering van dit type onderzoek ligt bij de wetenschap/NWO. Ten behoeve van advisering over

de onderzoeksprogramma's voor strategisch/beleidsgericht en evaluatie-onderzoek wordt een programmaraad ingesteld. Het gaat hier om doorgaans grootschalig onderzoek, dat dienstig is voor zowel veld als overheid. De minister bespreekt de adviezen van de programmaraad met het georganiseerd onderwijsoverleg en met het parlement. Na dit overleg op hoofdlijnen worden concrete programma's uitgewerkt. SVO zal worden ingericht als service-bureau voor dit type programma's (aanbesteden, prijsstelling, e.d.). Bij grotere evaluatieprojecten (zie OVB, basisvorming) worden programmacommissies ingesteld. Het SVO-bureau zal ook een rol hebben bij de disseminatie van onderzoeksresultaten (service voor scholen – tegen betaling, desgewenst in samenwerking met LPC – het organiseren van symposia, leveren van artikelen, etc.). Daarnaast kan het bureau tegen betaling diensten aanbieden aan derden. De koepels en de overheid krijgen ieder afzonderlijk een – vrij beperkt – budget voor kortlopend ad hoc onderzoek. Dit onderzoek wordt door de vragers zelf aanbesteed, desgewenst met inschakeling van SVO nieuwe stijl. Budgetverdeling van de huidige SVO-middelen:

naar NWO: 10%

strategisch/evaluatie-onderzoek: 60%

kortlopend: veld en overheid elk 15%.