
Zitting 1981–1982

16 625

**Heroverweging collectieve uitgaven
(Rijksbegroting)**

Nr. 44

Deelrapport 36

Verzorgingsstructuur onderwijs

1. INLEIDING

In de Ministerraad van 5 februari 1982 is besloten het onderwerp verzorgingsstructuur onderwijs in de tweede ronde heroverweging in onderzoek te nemen. Het betreft hier een vervolgonderzoek.

De werkgroep, ingesteld om rapport uit te brengen, heeft zich allereerst beraden over de aanpak van het onderzoek. Een aanpak uitmondend in een integraal rapport conform de vigerende taakopdracht bestaande uit onderdelen A (beschrijvende gedeelte), B (evaluatie) en C (varianten) leek weinig zinvol gezien het feit dat dit een aantal doublures met het eerste rapport zou opleveren. Om die reden is door de werkgroep niet helemaal de algemene taakopdracht gevolgd, maar slechts de voor het vervolgonderzoek relevante gedeelten.

Conform de opdracht van de ministerraad heeft de werkgroep zich gericht op het nader uitdiepen van het analyse- en evaluatiegedeelte. Daarbij is uitgegaan van het beschrijvend gedeelte zoals weergegeven in deelrapport nr. 11 (kamerstuk 16 625, zitting 1980–1981, nr. 16). De werkgroep heeft zich niet gericht op het uitwerken van de varianten, genoemd in deelrapport 11. Dit zou bij een eventueel vervolg van de heroverwegingsprocedure kunnen geschieden.

Achtereenvolgens worden behandeld: effecten van de onderwijsverzorging (2), onderwijsverzorging in het buitenland (3), uitwerking van een alternatief financieringsstelsel met kenmerken van decentralisatie en privatisering (4).

2. EFFECTEN VAN ONDERWIJSVERZORGING

2.1. In paragraaf 5.1. (blz. 16) van het deelrapport 11 (Verzorgingsstructuur onderwijs) wordt gesteld dat de onderwijsverzorging een van de instrumenten van het onderwijsbeleid is om tot goed onderwijs te komen. In deze uitspraak zijn twee elementen te onderscheiden, nl.:

- onderwijsverzorging als een instrument (naast andere instrumenten);
- het doel van onderwijsverzorging.

In paragraaf 4.1 (blz. 15) van hetzelfde deelrapport wordt vermeld dat objectieve meting van effecten (dat wil zeggen meting of en zo ja in welke mate het doel bereikt wordt) op het gebied van de onderwijsverzorging buitengewoon moeilijk is (dit geldt – zoals in punt 2.14 blijkt – ook voor andere maatschappelijke sectoren). In het hiernavolgende wordt aan deze aspecten enige nadere aandacht gegeven.

2.2. Het *doel* van de onderwijsverzorging is het handhaven en verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs. De bevordering van de kwaliteit van het onderwijs is als een doelstelling van onderwijsbeleid aan te merken, zij het dat deze veelal niet geëxpliciteerd wordt. De hoofddoelstellingen van het onderwijsbeleid worden al geruime tijd – zij het in steeds wisselende bewoordingen – als volgt geformuleerd:

- het bevorderen van persoonlijke ontplooiing;
 - het bevorderen van actief en democratisch staatsburgerschap;
 - het bevorderen van maatschappelijke en economische weerbaarheid.
- Het kwaliteitsdoel ligt in elk van deze hoofddoelstellingen besloten.

2.3. De kwaliteitsdoelstelling voldoet zeker niet aan de eisen die met betrekking tot bruikbaarheid en hanteerbaarheid van een doelstelling kunnen worden geformuleerd. Men dient zich af te vragen wat met *kwaliteit* bedoeld wordt, of het een vaste eenduidige betekenis heeft, of het kwantificeerbaar is. Interessant is op dit punt de vorig jaar verschenen nota

«Kwaliteit van het onderwijs, algemene aspecten van de kwaliteitsbepaling» (O&W 1981). In die nota worden onder meer de volgende uitspraken gedaan:

- het kwaliteitsbegrip is niet eenvoudig te formuleren, de normen worden geformuleerd vanuit verschillende optieken;
- de definiëring van kwaliteitsnormen heeft het karakter van een voortdurend proces;
- kwaliteitseisen zijn niet in absolute zin te formuleren, doch in relatie tot de doelen waartoe het onderwijs in zijn maatschappelijke en historische constellatie dient.

De nota is in openbare discussie gebracht omdat men nog niet in staat is het begrip kwaliteit van het onderwijs eenduidig en voor evaluatiedoeleinden bruikbaar te formuleren. Dit laatste geldt ook voor vele andere terreinen.

2.4. Onderwijsverzorging is niet het enige instrument dat bevordering van de kwaliteit van het onderwijs beoogt. Men kan een *groot aantal instrumenten* opnoemen, die op een bepaald aspect van de kwaliteit van het onderwijs van invloed kunnen zijn. Men kan daarbij bij voorbeeld een onderscheid maken in materiële en niet-materiële instrumenten:

<i>materiële</i>	<i>niet-materiële</i>
huisvesting	scholing leerkrachten
inrichting	nascholing id
salariëring leerkrachten	verzorging
leermiddelen	inspectie
hulpmiddelen	klassegrootte
etc.	examens
	etc.

Een complicerende factor is het feit dat de verzorging niet alleen rechtstreeks op de kwaliteit inwerkt (bij voorbeeld door directe begeleiding van of informatie aan scholen), doch deels ook indirect (bij voorbeeld via opleidingen, de leermiddelen etc.).

2.5. Uit de voorgaande paragrafen wordt duidelijk dat

- de kwaliteit van het onderwijs niet eenduidig en kwantificeerbaar te bepalen is;
- de onderwijsverzorging slechts één van de kwaliteitsbevorderende instrumenten is;
- de onderwijsverzorging niet (alleen) in een rechtlijnige relatie tot de kwaliteit staat.

Hieruit vloeit voort dat een volledig evaluatie-onderzoek (naar doelen, instrumenten en activiteiten) als een gecompliceerde aangelegenheid is aan te merken die veel tijd – en geld – vergt. Zo'n volledig onderzoek vergt geruime tijd van voorbereiding, vrijmaken van diverse ambtenaren gedurende langere tijd, inschakeling van een of meer researchinstituten, ettelijke jaren en zeker enige miljoenen guldens aan kosten.

2.6. Indien het zo moeilijk geacht wordt om op wetenschappelijk verantwoorde wijze de onderwijsverzorging volledig te evalueren, kan overwogen worden of en zo ja op welke wijze een aantal *indicatieve gegevens* met betrekking tot het functioneren van de onderwijsverzorging in Nederland verzameld kunnen worden. Men kan hierbij bij voorbeeld denken aan indicaties omtrent

- de waardering die docenten, ouders, leerlingen, schoolbesturen en andere bij het onderwijs betrokken instellingen en personen met betrekking tot de onderwijsverzorging hebben;

- de mate waarin gebruik gemaakt wordt van die diensten of het materiaal van de onderwijsverzorgingsinstellingen;
- de doelgerichtheid van de instellingen en van hun werkzaamheden;
- de efficiency waarmee de instellingen functioneren, etc.

Men dient zich duidelijk te realiseren dat een dergelijk beperkt onderzoek slechts beperkte resultaten kan opleveren. Er komen geen harde objectieve feiten aan het licht, doch het gaat veel meer om een subjectieve waardering van beperkte hoeveelheden materiaal. Hieronder wordt globaal een mogelijke opzet voor een beperkt evaluatie-onderzoek uitgewerkt. Men dient zich te realiseren dat het om een eerste versie van een mogelijke opzet gaat, die niet in detail is uitgewerkt en waarvan op een aantal punten nog moet blijken of de voorgestelde onderzoeksactiviteiten in concreto kunnen worden uitgevoerd en dat ook andere opzetten denkbaar zijn.

2.7. Voor zo'n onderzoek kan men van een *viertal hoofdvragen* uitgaan, namelijk:

- is de verzorging qua doelstelling adequaat georganiseerd?
- kan in principe effect bereikt worden?
- welk effect wordt in concreto bereikt?
- werkt het systeem efficiënt?

Het eerste punt is in feite een globale en beperkte doelstellingen- en instrumentenanalyse. Het tweede en het derde punt behandelen tezamen de werkzaamheden vanuit een effectiviteitsuitgangspunt. Het laatste punt betreft de efficiency zowel van het instrumentarium als organisatie als van de door de organisatie verrichte werkzaamheden.

2.8. Eerder is al aangegeven dat een volledige doelstellingenanalyse op grote problemen stuit ten gevolge van het feit dat het begrip kwaliteit nog niet definitief is te formuleren als werkbaar begrip. Ten einde toch meer inzicht te kunnen verkrijgen in de doelstellingenproblematiek kan vraag I vereenvoudigd worden tot de gerichtheid op *bepaalde aspecten van kwaliteit* die te onderkennen zijn. Als deze aspecten zijn geformuleerd dan kunnen zij als een basis voor de verdere gang van het onderzoek dienen. Na deze formulering kunnen het instrumentarium en de werkzaamheden in een analyse daarop worden gericht en kunnen bepaalde conclusies worden getrokken.

Welke zijn – meer concreet – onderzoeksactiviteiten die in het kader van vraag I zouden kunnen worden verricht? In het onderstaande wordt hiervan een overzicht gegeven.

a. *Bepaling van de factoren die van invloed zijn op de kwaliteit van het onderwijs*

Korte studie van literatuur omtrent systeembeschrijvingen van het onderwijs. Is een bepaalde systeembeschrijving bruikbaar voor het onderzoek, dan dient gepoogd te worden om de factoren uit het systeem te onderscheiden in wel en niet beïnvloedbare factoren. Vervolgens dienen de beïnvloedbare factoren onderscheiden te worden naar degenen die niet en die wel door de onderwijsverzorging worden beïnvloed. De laatste categorie kan dan aangemerkt worden als de serie factoren waarop de onderwijsverzorging in principe gericht dient te zijn.

b. *Analyse van doelstelling, aspecten (onderzoek, leerplan- en toetsontwikkeling, begeleiding) en taakstellingen*

Studie van het begrip onderwijsverzorging naar doelstelling, aspecten en taken op hun doelgerichtheid.

Indien de studie onder a genoemd tot positieve resultaten zou leiden, dan vindt analyse plaats door te projecteren op de aldus vastgestelde kwaliteitsbepalende factoren, die door onderwijsverzorging te beïnvloeden zijn. Hierdoor wordt duidelijk of de onderwijsverzorging voldoende op die factoren is gericht. Indien het onderzoek onder a genoemd niet tot positieve resultaten heeft geleid, dan kan men doelstellingen, aspecten en taken meer «an sich» beschouwen en zich afvragen of en zo ja op welke kwaliteitsfactoren zij van invloed kunnen zijn.

c. *Analyse van de structuur van de onderwijsverzorging*

Studie van de onderwijsverzorging zoals die in Nederland in een bepaalde structuur heeft vorm gekregen, in vergelijking met andere structuurmodellen.

Vanuit de Nederlandse situatie kan men door een beschouwing van voor- en nadelen van de bestaande structurering komen tot theoretische modellen die als variant denkbaar zijn. Door bestudering van de wijze waarop in het buitenland het fenomeen onderwijsverzorging vorm heeft gekregen, kan men eveneens een aantal varianten beschrijven. Door een analyse van de voor- en nadelen van de te formuleren varianten zouden uitspraken kunnen worden gedaan met betrekking tot de structuur.

2.9. De tweede evaluatievraag heeft betrekking op de werkzaamheden van het instrument onderwijsverzorging, vooral vanuit de *doelgerichtheid* der werkzaamheden. In concreto is een mogelijke onderzoeksactiviteit als volgt denkbaar.

Analyse van de werkzaamheden der verschillende instrumenten in relatie tot de taakstellingen

Uit de analyse zoals in punt 2.8, onder b, is aangegeven, komen gegevens met betrekking tot de taakstellingen der onderscheiden verzorgingsinstellingen. Door de hier bedoelde analyse worden gegevens over de verschillende in concrete activiteiten der instellingen daarop geprojecteerd. Uit deze analyse (die gebaseerd dient te zijn op gegevens uit meerjarenplannen, jaarprogramma's, begrotingen en jaarverslagen) dient naar voren te komen of de werkzaamheden in principe op de verschillende taakstellingen zijn gericht.

2.10. Zoals al eerder is gesteld, moet het praktisch niet mogelijk geacht worden om *effecten* van de onderwijsverzorging op de kwaliteit *meetbaar te maken* en is vermeld dat waarschijnlijk een onderzoek naar indicaties omtrent effect het enig mogelijke is. Men kan daarbij aan de volgende serie activiteiten denken.

Analyse van de mate van gebruik en de opinie van de gebruikers van onderwijsverzorging

- Onderzoek in het veld (voor de algemene verzorgingsinstellingen: leerkrachten, besturen, ouders; voor de speciale instellingen: idem + algemene instellingen) naar
 - het gebruik dat van de onderwijsverzorging gemaakt wordt;
 - de opinie van de gebruikers over de onderwijsverzorging.
- Eventueel aan te vullen met een onderzoek betreffende de opinie omtrent de onderwijsverzorging bij wetenschappers en maatschappelijke instellingen.
- Onderzoek betreffende het oordeel over de onderwijsverzorging bij ministeriële directies (gebruikers) en de inspectie met betrekking tot onderwijsinnovaties.
- Vergelijkende internationale studie omtrent onderzoek naar effect van verzorgingsinstellingen.

Deze vier onderzoeken kunnen indicaties opleveren omtrent het oordeel dat gebruikers en andere groeperingen in de samenleving, alsmede omtrent de mate van gebruik dat de cliënten van de diensten van verzorgingsinstellingen maken.

2.11. Als uitgangspunt met betrekking tot de vraag of het systeem efficiënt werkt, zij vermeld dat hier onder efficiënt werken wordt verstaan: een zodanige wijze van werken dat met gebruik van zo weinig mogelijk middelen de beoogde doelen worden bereikt. Als men de efficiency van de verzorgingsinstellingen wil beschouwen, kan men een onderscheid maken tussen twee aspecten, nl.:

- de organisatie van de instelling «an sich», dat wil zeggen hoe is de instelling intern georganiseerd (bestuur, directie, afdelingen, interne procedures);
- de werkzaamheden van de instelling, waarbij weer onderscheiden kan worden naar:
 - planning van de werkzaamheden;
 - structurering der onderscheidene activiteiten;
 - uitvoering van de werkzaamheden.

Men zou kunnen nagaan of met betrekking tot deze aspecten van een efficiënt werken gesproken kan worden. Efficiency-onderzoek is een gespecialiseerd fenomeen dat gewoonlijk door efficiency- en organisatiebureaus en -adviseurs wordt verricht. Dat zou hier waarschijnlijk ook nodig zijn.

2.12. Voor de *organisatie* van een dergelijk onderzoek lijkt het wenselijk een evaluatiewerkgroep op te zetten. Zo'n werkgroep organiseert dan het geheel van onderzoeksactiviteiten, zorgt voor de coördinatie, doet deels zelf onderzoek en laat deels onderzoek door anderen (inspectie, externe onderzoeksbureaus) uitvoeren. Met betrekking tot de *tijd* die zo'n onderzoek zou vergen, moet toch tenminste aan een periode van ongeveer twee jaren worden gedacht. Voorbereiding, aanbesteding van externe projecten, uitvoering, rapportage en interpretatie van alle verzamelde gegevens staan een kortere tijdsplanning in de weg, zoals uit andere onderzoeken naar voren komt.

2.13. Afgezien van de onderzoektechnische problemen, die eerder reeds beschreven werden, moet nog met een *ander soort problemen* rekening worden gehouden, namelijk samenhangend met de zogenaamde weerstandsfactor. Deze kan zich – zoals uit de internationale literatuur betreffende evaluatie-onderzoek sterk naar voren komt – tweemaal voordoen, namelijk:

- a. tijdens de fase waarin beslist moet worden of er een evaluatie zal plaatsvinden en
- b. tijdens de fase waarin beslist moet worden wat er met de evaluatieresultaten dient te geschieden. Weerstand kan zich in principe op vier niveaus voordoen, zowel in de eerste als in de tweede fase, en wel bij:
 - het beleidsniveau (evaluatie kan lopend of voorgenomen beleid voor de voeten lopen);
 - het ambtelijk niveau (evaluatie zet zekerheden op de tocht, kan vrees voor verandering oproepen);
 - het uitvoerende niveau (evaluatie druist tegen het als een missie ervaren werk in, kan angst opleveren voor confrontatie met tekortkomingen);
 - het gebruiksniveau (evaluatie kan tot vrees tot verandering leiden, als pottekijkerij ervaren worden).

De betekenis van deze weerstanden moet niet onderschat worden. Ze hebben er in de praktijk, zo leert de internationale ervaring, vaak toe geleid dat evaluatie of niet doorging, of slechts gebrekkig kon worden uitgevoerd of dat de resultaten in rapporten neergelegd, slechts in bibliotheken werden bijgezet.

2.14. Het voorgaande overziende, komt men tot de *conclusie* dat ook beperkt onderzoek een moeilijke, langdurige en kostbare aangelegenheid zal betekenen. Men kan overwegen om verdere beperkingen aan te brengen. Hierbij zij opgemerkt, dat voor een opzet als geschetst al niet gegarandeerd kan worden of en zo ja in welke mate daar voor het beleid bruikbare gegevens uit resulteren. Verdere beperkingen in mogelijke onderzoeksactiviteiten maken uiteraard de kans op bruikbare resultaten nog weer geringer. Met betrekking tot het verkrijgen van indicaties zij nog opgemerkt dat de interpretatie daarvan veelal een uitermate moeilijke aangelegenheid is en dat daaruit nogal eens zeer uiteenlopende conclusies worden getrokken.

Bij beschouwing van de problematiek van de effectiviteit van de onderwijsverzorging in Nederland dient men zich te realiseren dat de hiervoor geschetste problemen zeker niet alleen voor dit fenomeen opgaan. Bij pogingen om de effectiviteit van andere voorzieningen op maatschappelijk terrein te meten, doen zich overeenkomstige problemen voor. Voor de gehele welzijnssector (en wellicht ook nog wel daarbuiten) geldt dat objectieve vaststelling van effect niet of nauwelijks mogelijk geacht moet worden. Ook voor bij voorbeeld de sociaal-culturele voorzieningen, de gezondheidszorg, de politie gelden een belangrijk deel van de in de vorige paragrafen beschreven moeilijkheden met betrekking tot de complexiteit van de materie en de daarmee samenhangende problemen op onderzoeksgebied.

Men kan – indien men meer inzicht in de effectiviteit van de onderwijsverzorging wenst – een onderzoek als waarvoor in dit stuk enige aanzetten werden geschetst, als wenselijk overwegen. Hierbij dienen dan uiteraard wel alle problemen en beperkingen die geschilderd zijn in beschouwing te worden genomen. Symptomatisch is wellicht dat men in de Verenigde Staten onlangs besloten heeft om voorlopig geen nieuw evaluatie-onderzoek meer te starten. De complexiteit der materie die door enkele grote projecten werd gedemonstreerd vormde de aanleiding hiertoe.

2.15. De werkgroep concludeert dat de in deze paragraaf beschreven evaluatie-opzet veel tijd en inspanning vergt en uiteindelijk waarschijnlijk slechts zal leiden tot indicatieve gegevens omtrent het functioneren van de onderwijsverzorging.

Een aantal leden van de werkgroep heeft gepleit voor een benadering, die een bijdrage zou kunnen leveren aan de onderbouwing van de prioriteitsstelling binnen deze beleidssector. Voor een prioriteitsstelling is het gewenst inzicht te hebben in onder meer het maatschappelijk nut van de bekostigde activiteiten. Vanuit economisch gezichtspunt kan dit inzicht bij voorbeeld verkregen worden door een kosten-baten-analyse. In ieder geval moet kennis worden verworven over de effecten van de activiteiten. Dit vereist een effectenonderzoek, hetgeen in het verlengde van het bovenstaande een moeilijke opgave is in deze beleidssector. Een methode om te komen tot bovenbedoelde onderbouwing is het beoordelen van de activiteiten zelf tegen de achtergrond van de (onderwijs)doelstellingen door deskundigen en/of belanghebbenden. Dit vereist een inventarisatie van de activiteiten, zoveel mogelijk gegroepeerd aan de hand van de onderwijsdoelstellingen. De deskundigen en/of belanghebbenden kan vervolgens worden verzocht een rangorde aan te brengen in de activiteiten, gegeven de doelstellingen. Binnen het gegeven tijdsbestek is ook deze benadering niet uitvoerbaar gebleken.

Enkele leden van de werkgroep hebben gepoogd zelf een dergelijke rangorde op te stellen. Daartoe zijn ten aanzien van een drietal verzorgingsinstellingen gegevens verzameld. Het beschikbare materiaal maakte deze exercitie echter niet mogelijk, aangezien het materiaal daarvoor niet voldoende bleek te zijn. Uit dit materiaal werd bovendien geen relatie zichtbaar tussen de omvang en de aard van het aanbod van de instellingen en de vraag (maatschappelijke behoefte).

De werkgroep constateert dan ook dat aan de gegeven onderzoekopdracht binnen het tijdsbestek van de heroverweging niet kan worden voldaan en daarmee (nog) geen antwoord kan worden gegeven op vragen over de effectiviteit en efficiency van het beleid, dan wel over de ratio van de binnen dat beleid gestelde prioriteiten.

3. ONDERWIJSVERZORGING IN HET BUITENLAND

3.1. In deelrapport 11 (Verzorgingsstructuur Onderwijs) is in paragraaf 9 reeds een aantal opmerkingen gemaakt met betrekking tot de studie van onderwijsverzorging in het buitenland. Sedert het verschijnen van dat rapport is op het Departement van Onderwijs en Wetenschappen het aldaar aanwezige materiaal (reisverslagen, artikelen, literatuur etc.) meer systematisch bestudeerd. In de volgende paragrafen wordt op de resultaten daarvan ingegaan. Hierbij zij opgemerkt dat de aandacht vooral is gericht op het al of niet voorkomen van het fenomeen onderwijsverzorging dan wel bepaalde aspecten daarvan. Het beschikbare materiaal geeft geen inzicht omtrent de omvang van de verzorging in mankracht of in geld uitgedrukt.

3.2. Alvorens het beeld met betrekking tot het voorkomen van onderwijsverzorging in een aantal landen te schetsen, is het nodig om enige opmerkingen te maken, die bij het verkrijgen van dat beeld in overweging genomen moeten worden.

- Zo dient men rekening te houden met het feit dat de omvang van de zogenaamde interne onderwijskundige ondersteuning (dat wil zeggen binnen de school) zeer kan variëren.
- Verder is het een bekend feit dat in sommige landen de onderwijsinspectie een taak heeft met betrekking tot de onderwijsverzorging, hetgeen in Nederland niet mogelijk is.
- In sommige landen is de onderwijsverzorging ingebouwd bij instituten (met een andere naam), die overwegend andere taken uitoefenen.
- De universiteiten spelen in sommige landen een heel andere rol met betrekking tot het onderwijs en ook tot de verzorging ervan dan in Nederland.
- De werksoorten verzorging en nascholing worden in het algemeen in het buitenland minder institutioneel gescheiden georganiseerd dan in Nederland.

Daarnaast dient men zich te realiseren dat de literatuur ter zake relatief schaars is. Enerzijds heeft dit te maken met het feit dat de onderwijsverzorging een nog jong fenomeen is, dat nog niet bijster veel aandacht heeft gekregen. Anderzijds hangt dit samen met het feit dat onderwijsverzorging vaak (nog) niet als een samenhangend geheel van activiteiten wordt gezien – soms zelfs «verborgen» is in andersoortige instituten – waardoor het als zodanig niet opvalt.

3.3. Bij een poging tot internationale vergelijking dient men uiteraard grenzen te trekken met betrekking tot het aantal te bestuderen landen. In het onderhavige geval vindt beperking plaats tot het noordelijk en westelijk gedeelte van Europa, Noord-Amerika en Australië, namelijk tot de landen:

Noorwegen	Zwitserland
Zweden	Oostenrijk
Denemarken	Verenigde Staten
Groot Brittannië	Canada
België	Australië
Frankrijk	
West-Duitsland	

Gemeend wordt dat door bestudering van deze landen een redelijk representatief beeld omtrent de onderwijsverzorging in het meer ontwikkelde deel van de wereld wordt verkregen. Deze beperking betekent niet dat in de rest van de wereld onderwijsverzorging niet voorkomt. Zonder dat dit systematisch bestudeerd is, is bekend dat bij voorbeeld in Italië, in Israël, in Maleisië aspecten van onderwijsverzorging aandacht krijgen.

3.4. Bij de bestudering van de onder punt 3.3 genoemde landen is niet uitgegaan van een exploratie van het begrip onderwijsverzorging als zodanig. Dit hangt samen met het feit dat men – zoals aan het einde van punt 3.2 reeds werd vermeld – onderwijsverzorging vaak nog niet als een stelsel ziet. Als wij onderwijsverzorging omschrijven als een samenhangend geheel van voorzieningen dat de scholen afzonderlijk en het onderwijs meer algemeen onderwijskundige ondersteuning aanbiedt, dan missen vele landen (nog) de samenhang die in Nederland wel herkend is. Ten einde te kunnen vergelijken, is nagegaan of in de bestudeerde landen, de in Nederland met verzorging samenhangende aspecten herkenbaar zijn. Deze aspecten zijn:

- onderwijsonderzoek;
- leerplanontwikkeling;
- toetsontwikkeling;
- begeleiding, die weer te scheiden is in:
 - systeembegeleiding¹
 - leerlingbegeleiding

Met betrekking tot deze aspecten is nagegaan of er op die terreinen in de verschillende landen werkzaamheden voorkomen en tevens – voor zover mogelijk – in welke institutionele vormen dat werk geschiedt (zijn er speciale instituten voor in het leven geroepen of vindt het werk in andere structuren plaats).

3.5. In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van het voorkomen van activiteiten op de in punt 3.4 onderscheiden terreinen.

Voorkomende activiteiten per land

Land	Onderzoek	Leerplanontwikkeling	Toetsontwikkeling	Begeleiding
Noorwegen	ja	ja	ja	ja
Zweden	ja	ja	ja	ja
Denemarken	ja	ja	?	ja
Engeland	ja	ja	ja	ja
België	ja	ja	ja	ja
Frankrijk	ja	ja	?	ja
Duitsland	ja	ja	ja	ja
Zwitserland	ja	ja	?	ja
Oostenrijk	ja	ja	ja	ja
Verenigde Staten	ja	ja	ja	ja
Canada	ja	ja	ja	ja
Australië	ja	ja	?	ja

Uit de tabel kan worden afgeleid dat de sectoren onderzoek, leerplanontwikkeling en begeleiding in alle onderzochte landen voorkomen, doch dat met betrekking tot de toetsontwikkeling onvoldoende gegevens voorhanden zijn om tot dezelfde conclusie te komen. Een en ander leidt tot de belangrijke *conclusie* dat in alle landen in het meest ontwikkelde gedeelte van de wereld onderwijsverzorging met zijn belangrijkste aspecten voorkomt. Het gaat dus bepaald niet om een uniek Nederlands fenomeen.

¹ Onder systeembegeleiding wordt de begeleiding verstaan die er op gericht is om de school ten behoeve van zijn optimaal functioneren terzijde te staan.

3.6. In de tweede tabel wordt een overzicht gegeven omtrent het voorkomen van speciale instituten per werksoort in de verschillende landen.

Voorkomende speciale instituten per land

Land	Onderzoek	Leerplan-ontwikkeling	Toets-ontwikkeling	Begeleiding
Noorwegen	—	ja	—	ja
Zweden	—	—	—	—
Denemarken	ja	ja	?	—
Engeland	ja	ja	—	— t.c. ¹
België	—	ja	—	ja
Frankrijk	ja	—	?	ja
Duitsland	ja	ja	—	ja
Zwitserland	ja	—	?	soms ²
Oostenrijk	ja	ja	ja	—
Verenigde Staten	—	—	ja	— t.c. ¹
Canada	soms	—	—	—
Australië	ja	ja	?	— t.c. ¹

¹ Teacher-centres komen in het betreffende land incidenteel voor.

² Enkele steden hebben centra op dit gebied.

Uit de in deze tabel vermelde gegevens blijkt dat er met betrekking tot het voorkomen van speciaal voor de onderwijsverzorging in het leven geroepen instituten in de verschillende landen een veel minder eensluidend beeld bestaat.

3.7. De conclusies uit de twee tabellen leiden tot de gevolgtrekking dat – afhankelijk van de situatie in elke afzonderlijk land – de onderwijsverzorging gestructureerd kan zijn in reeds bestaande andere instellingen, dan wel in apart daarvoor in het leven geroepen instituten. Als men de verschillende sectoren beziet, kunnen nog de volgende concluderende opmerkingen worden gemaakt.

a. *Onderzoek*

Onderzoek van het onderwijs wordt tamelijk vaak door speciaal daarvoor opgerichte instituten verricht. In alle landen spelen ook de universiteiten hierbij een rol. Soms komen aan de universiteiten aparte eenheden voor dat onderzoek voor, die veelal weer gerelateerd zijn aan de universitaire docentenopleidingen. Onderzoek wordt in vele landen in samenhang met leerplanontwikkeling en toetsontwikkeling uitgevoerd in een en hetzelfde instituut (Research and Development).

b. *Leerplanontwikkeling*

Ook de leerplanontwikkeling wordt tamelijk vaak in speciaal daarvoor opgerichte instituten verricht, zij het dat dit vaak dezelfde instituten zijn, die onderzoek verrichten. De leerplanontwikkeling wordt meestal direct door de Ministeries van Onderwijs geïnitieerd, geredigeerd, gecoördineerd en soms zelfs uitgevoerd. Een en ander heeft uiteraard van doen met het feit dat het in nagenoeg alle beschreven landen om systemen van overheids-onderwijs gaat, dan wel dat die systemen sterk overwegen. Een situatie als in Nederland waar één systeem voor openbaar en bijzonder onderwijs bestaat, is uitzonderlijk en heeft ook voor de leerplanontwikkeling zijn consequenties.

c. *Toetsontwikkeling*

De toetsontwikkeling is als sector in deze studie het minst uit de verf gekomen. De werksoort is niet overal gesignaleerd en er zijn slechts weinig speciale instellingen voor de toetsontwikkeling waargenomen. Of deze sector minder algemeen voorkomt in de onderzochte landen, dan wel of het materiaal op dit punt niet volledig was, is een nog niet te beantwoorden vraag.

d. *Begeleiding*

Werkzaamheden op het terrein van begeleiding blijken overal in een of andere vorm verricht te worden. Betrekkelijk vaak zijn er geen speciale instellingen voor in het leven geroepen.

In de landen waar men local educational authorities, schooldistricts, schoolcounties, local schoolboard e.d. kent, worden in het algemeen functionarissen voor systeem- en leerlingbegeleiding aan deze regionale/lokale organen verbonden. Hierdoor is een goede waarneming van deze werksoort vaak moeilijk. In sommige landen zijn hiernaast nog m.o.m. experimenteel «teacher-centres» tot ontwikkeling gekomen. Deze richten zich vooral op systeembegeleiding en spelen sterk op eigen initiatief en behoeften van docenten in. In een aantal landen komen ook pedagogische centra voor. Daar ze meestal op lokaal/regionaal niveau werken, hebben ze enige gelijkenis met de Nederlandse SBD, hoewel ze geen leerlingbegeleidingswerkzaamheden verrichten.

Als men de conclusie omtrent de situatie in het buitenland poogt te vergelijken met die in Nederland, dan kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt.

- Naar werkerterrein van onderwijsverzorging gezien, wijkt Nederland niet van het gemiddelde buitenlandse beeld af. Zoals opgemerkt gaat het niet om een uniek Nederlands fenomeen.

- Naar de structurering van de onderwijsverzorging gezien, werd van een niet eensluidend beeld gesproken. Hiervan uitgaande kan met betrekking tot Nederland uiteraard geen duidelijke conclusie worden getrokken. Hiervoor werd immers geconstateerd dat de onderwijsverzorging – afhankelijk van de situatie in elk afzonderlijk land – op verschillende wijze gestructureerd kan zijn.

- Een beschouwing over de vraag of de onderwijsverzorging op grond van buitenlandse gegevens anders gestructureerd zou moeten zijn en zo ja, hoe, is zonder diepgaande analyse niet te houden. Zo'n analyse zou in het kader van een evaluatie-onderzoek – als in een vorig hoofdstuk beschreven – kunnen plaatsvinden.

- Het unieke van de Nederlandse onderwijsverzorging – daar werd in deelrapport 11 van de vorige heroverwegingsronde reeds over geschreven – zit vooral in het feit dat in Nederland het eerste de noodzaak van een sterke samenhang tussen de verschillende terreinen van verzorging werd geaccentueerd, dat men het als een eigenstandig fenomeen is gaan herkennen en dat men aan een systematische opzet van die verzorging is gaan werken. Het is met betrekking tot deze zaken dat Nederland een geavanceerde positie inneemt en ook een zekere bekendheid begint te krijgen, hetgeen zonder een sterke intensivering van het beleid overigens wellicht niet mogelijk was geweest.

3.8. Aan het einde van punt 3.1 werd al medegedeeld dat de ten departementen beschikbare informatie geen beeld geeft omtrent de omvang van de *onderwijsverzorging in de verschillende landen of van de kosten ervan*. Een financiële vergelijking is op dit moment dus niet mogelijk. Of het in concreto mogelijk zal zijn om een verantwoorde financiële vergelijking tot stand te brengen, is een moeilijk te beantwoorden vraag.

Eenzijds is er een tekort aan materiaal. Statistieken bestaan nauwelijks of in het geheel niet. Gegevens zitten verborgen in departementale begrotingen, in universitaire budgetten, in de boekhouding van regionale schooldistricten etc.

Anderzijds is er het probleem van de vergelijkbaarheid van de gegevens (als die al opgegraven zouden kunnen worden). Een zorgvuldige analyse van de inhoud der werkzaamheden op het terrein van verschillende sectoren van onderwijsverzorging, van de taken van globaal vergelijkbaar lijkende instituten en van de functies van bij voorbeeld begeleidingsfunctionarissen is daarvoor nodig. Of zo iets mogelijk zal zijn, is thans nog niet duidelijk. Dit geldt ook voor de wijze waarop dat zou moeten worden aangepakt. Evenals met betrekking tot de effectiviteit geldt hier dat een onderzoek met betrekking tot de financiële vergelijking van onderwijsverzorging in een aantal landen een langdurig, kostbaar en complex project zal vormen, waarvan niet vaststaat of de resultaten de inspanningen waard zijn.

4. UITWERKING VAN EEN ALTERNATIEF FINANCIERINGSSTELSEL MET KENMERKEN VAN DECENTRALISATIE EN PRIVATISERING

4.1. Een deel van de werkgroep is van mening, dat ten onrechte in het rapport andere dan strikt wetenschappelijk verantwoorde uitspraken over de opzet, effectiviteit en efficiëntie van de verzorgingsstructuur ontbreken. De desbetreffende leden van de werkgroep achten het verantwoord om, vanuit een kritische benadering van de bestaande structuur, een alternatief (financierings)stelsel voor de schoolbegeleidingsdiensten te schetsen, dat meer dan het huidige, recht doet aan beginselen van een zo doelmatig mogelijk handelen, van een gedecentraliseerd bestuur en van de vrijheid van de bevoegde gezagen om zich binnen de wettelijke grenzen te laten bijstaan door wie en voor welk doel men wil.

Onderstaand wordt ter nadere uitwerking van het eerste rapport en in reactie op het in bovenstaande alinea aangegeven probleem een alternatief financieringsstelsel met verstrekkende consequenties voor de huidige statische structuur van de verzorging in de eerste (s.b.d.'s) en de tweede lijn (LPC) geschetst. De grondslagen van dit stelsel waarborgen dat aan de vragen van de afnemers (bevoegd gezag optredend ten behoeve van de scholen) wordt voldaan, dat de structuur van de verzorging weer dynamisch wordt en voldoende flexibiliteit behoudt zodat aanpassing aan zich wijzigende behoeften kan plaatsvinden. Daar andere maatstaven om de effectiviteit van dit beleidsterrein te meten ontbreken krijgt het bedoelde financieringsstelsel een extra accent.

Eén van de centrale thema's van het Nederlandse onderwijsstelsel wordt gevormd door het criterium van het «verlangde» onderwijs. De vraag naar onderwijsvoorzieningen is met andere woorden de doorslaggevende factor. Haaks hierop staat de huidige vormgeving van schoolbegeleidingsdiensten die immers het aanbod centraal stelt. De Rijksregeling subsidiëring schoolbegeleiding creëert c.q. handhaaft een systeem waarin het bevoegd gezag (gemeentebestuur/schoolbestuur) bij uitsluiting van andere instellingen is aangewezen op de diensten van de schoolbegeleidingsdienst in welks territorium de school zich bevindt. Tenzij aan zeer stringente voorwaarden wordt voldaan is doorbreking van dit systeem niet mogelijk. Voor zover het al mogelijk is neemt de procedure zeer veel tijd (en dus ook geld) in beslag.

Het bevoegd gezag stond bij inwerkingtreding van bovenstaande rijksregeling voor de keuze: of het schoolbegeleidingscontract voor 4 jaar aangaan of géén contract aangaan. Gaat een bevoegd gezag geen contract aan dan is de mogelijkheid van enige aanspraak op schoolbegeleiding definitief van de baan. In dit licht gezien mag het geen verbazing wekken dat voor 17000 scholen contracten zijn afgesloten (90 à 95% van het totaal).

Een bewijs van de stelling dat het maatschappelijk nut van schoolbegeleiding hiermee ten volle is aangetoond is dat echter geenszins. Slechts is met het aangaan van het contract aangegeven dat een bevoegd gezag uit slikken of stikken voor het eerste heeft gekozen. Een bevoegd gezag zou bestuurlijk immers onverantwoord handelen als het zich door géén contract aan te gaan a priori buiten spel zou plaatsen. Van een vrije keuze uit 2 of meer mogelijkheden is geen sprake. Bovendien kiest een bevoegd gezag betrekkelijk makkelijk toch vóór het aangaan van een contract omdat het daarbij in generlei opzicht door financiële verplichtingen wordt geremd. Bij gebreke van kosten voor het bevoegd gezag vindt geen afweging plaats van nut en offer. Een gratis voorziening wordt altijd geaccepteerd. Bij gebreke van een directe financiële relatie (sanctie) is de invloed van het bevoegd gezag, die het in bestuurlijke zin indirect enigermate heeft, ontoereikend om als afnemer adequaat de verstrekking van de diensten (wijze, intensiteit, vormgeving) te kunnen bepalen. Het bevoegd gezag mist voldoende mogelijkheden om het aanbod op korte termijn op de vraag te doen afstemmen. Zou een bevoegd gezag naast of in de plaats van een per bevoegd gezag zeer beperkte bestuurlijke inbreng (ook) een directe financiële relatie met s.b.d. hebben en daardoor echt kunnen kiezen uit een aantal alternatieven dan ligt het gezien het hierboven gestelde, voor de hand dat met een aansluitingspercentage van 90 à 95 het maatschappelijk nut zou zijn aangetoond. Quod non.

De afnemers van diensten moeten kunnen bepalen welke dienstverlening geleverd wordt. Daartoe is het noodzakelijk de afnemers zelf te laten betalen voor de diensten die zij wensen. Door het op dit moment voor schoolbegeleiding beschikbare budget te storten in het Gemeentefonds, daarbij uiteraard de voorgestelde beleidsvariant in het eerste concept onverlet latend, en via de algemene uitkering uit het Gemeentefonds aan de gemeenten te doen toekomen wordt bereikt dat gemeenten kunnen afwegen óf, en zo ja, in hoeverre zij (schoolbegeleidings)diensten willen kopen. Er ontstaat een situatie waarin de s.b.d. op overtuigende wijze duidelijk moet maken dat haar begeleidingsdiensten te verkiezen zijn boven:

- a. andere vormen van dienstverlening door gemeenten zoals schouw-
burgen, groenvoorzieningen, zwembaden etc.;
- b. andere vormen van dienstverlening ten behoeve van de school zoals
extra onderwijzers, extra leermiddelen etc.;
- c. andere schoolbegeleidingsdiensten omdat betrokken s.b.d. beter of
goedkoper is dan andere s.b.d.'s.

Indien een gemeente voor de volle 100% opteert voor mogelijkheid a dan betekent dit dat er voor de openbare en bijzondere scholen geen middelen beschikbaar zijn voor het kopen van schoolbegeleidingsdiensten. Daar schoolbegeleiding volgens dit deel van de werkgroep geen basisvoorziening is, is deze optie geenszins bezwaarlijk. Aangezien voorts bijzondere scholen in dit geval op gelijke wijze worden behandeld als openbare is er geen sprake van strijd met de financiële gelijkstelling ex artikel 208 Grondwet. Aangezien het echter gemeenten zijn geweest die het schoolbegeleidingswerk hebben geïnitieerd ligt in de rede ervan uit te gaan dat slechts sporadisch voor deze 100% optie gekozen zal worden. Vaker zal zich de situatie kunnen voordoen dat een gemeente besluit het budget voor het kopen van schoolbegeleidingsdiensten met $\times\%$ te beperken. Evenmin is het uitgesloten dat een gemeente komt tot verruiming van het beschikbare budget. Zowel de mogelijkheden van beperking als van verruiming zijn in het discussiestuk «Voorontwerp Wet op de Onderwijsverzorging» voorzien.

Over het begrip basisvoorziening wordt het volgende opgemerkt. Uit de visie, welke in het discussiestuk «Voorontwerp van Wet op de Onderwijsverzorging» op de taak van schoolbegeleidingsdiensten is gegeven, kan worden afgeleid, dat daarbij twee functies worden onderscheiden, welke als een «sobere dienstverlening» structurele financiële steun van de

rijksoverheid vragen. Het gaat daarbij ten eerste om hulpverlening aan de scholen op basis van gebleken behoefte en ten tweede om een eigen ontwikkelingsfunctie van de diensten. Aan de functies van de diensten zoals deze zich in de praktijk laten zien, zijn al onttrokken activiteiten als logopedische hulp, begeleiding voortgezet onderwijs, school- en beroepskeuzeadvies en ook de uitvoering van het landelijk innovatiebeleid, dat via projectsubsidies moet worden verwezenlijkt. Een tot de helft van die – slechts door de twee functies bepaalde – sobere dienstverlening teruggebrachte taak wordt geacht – aldus het discussiestuk – een minimaal aanvaardbaar niveau van dienstverlening, of anders gezegd, de basisvoorziening, te leveren. Hiermee is naar de mening van de onderhavige leden van de werkgroep tevens aangegeven, dat binnen de huidige functies van de schoolbegeleidingsdiensten kwalitatief en kwantitatief prioriteiten en posterioriteiten kunnen worden onderscheiden.

Mocht een gemeente opteren voor de mogelijkheden onder b of c dan is het ter verwezenlijking van deze keuzemogelijkheden nodig dat het bevoegd gezag van een school de beschikking krijgt over het budget voor schoolbegeleiding¹ én dat het vrij is in zijn keuze voor een dienst. Door introductie van een gezonde hoeveelheid concurrentie wordt bereikt dat de s.b.d.'s er hun uiterste best voor zullen doen om hun afnemers (klanten) en dus ook hun eigen werkgelegenheid te behouden. Dit betekent ook dat een dynamisch proces op gang komt waarin de diensten worden geprikkeld tot zo doelmatig mogelijk opereren.

Aldus wordt het onderwijskundig/maatschappelijk nut alsmede de doelmatigheid van de voorziening getoetst. Tevens wordt bereikt dat mogelijk enkele marginaal functionerende schoolbegeleidingsdiensten hun dienstverlening geheel zullen moeten staken. De ruimte die hierdoor ontstaat of reeds was ontstaan wordt c.q. is reeds opgevuld door de overige diensten dan wel door het aanstellen van extra onderwijzers of het aantrekken van extra leermiddelen (zie boven onder resp. c en b). Dit proces is niet schadelijk voor de verzorgingsstructuur of voor de kwaliteit van het onderwijs. Integendeel, het is daartoe vanwege het natuurlijke regenererende effect van dit proces juist bevorderlijk. Het voorkomt daarenboven dat van overheidswege bij ernstig defungeren van een s.b.d. zou moeten worden ingegrepen. Een ingrijpen dat juist in deze zaken uitermate moeilijk zou niet onmogelijk is.

Het hier beoogde stelsel betekent dat de privatiseringslijn verder wordt doorgetrokken. Het maakt het immers mogelijk dat naast of deels in de plaats van de huidige stichtingen, verenigingen, art. 61 commissies en gemeenschappelijke regelingen die op ideële althans niet commerciële basis werken ook particulieren, maatschappen van onderwijskundigen dan wel besloten vennootschappen of andere rechtspersonen schoolbegeleidingsdiensten gaan verzorgen. Zij zullen met de reeds functionerende s.b.d.'s moeten concurreren. Deze s.b.d.'s doen dat op hun beurt ook. Uit het verloop van het concurrentieproces zal kunnen blijken welke vorm voor het verlenen van deze diensten het meest geschikt is. Er ontstaat vergelijkingsmateriaal voor de huidige s.b.d.'s. Zeker is niet uitgesloten dat de s.b.d.'s deze vergelijking (glansrijk) zullen kunnen doorstaan.

Aldus vindt een natuurlijke en permanente toetsing plaats van het doelmatig functioneren. Voor aantasting van de kwaliteit van het onderwijs hoeft niet te worden gevreesd daar aan het personeel van de bovenbedoelde vennootschappen c.q. aan de maatschappen eisen van vakbekwaamheid kunnen worden gesteld (vgl. voor wat dit laatste betreft de kwaliteitseisen voor bij voorbeeld de medische beroepsoefenaars/psychologen/psychiaters etc.).

Een doelmatiger functionerend systeem van schoolbegeleiding rechtvaardigt mede het toepassen van één of meer heroverwegingsvarianten. Een 20/30/40% variant lijkt dan ook mogelijk en inhoudelijk gemotiveerd. Deze varianten corresponderen met de bedragen uit het eerste heroverwegingsrapport.

¹ Uitgaand van het huidige budget komt dit uit op een bedrag van circa f 20 per leerling.

Indien en voor zover het Departement van O en W het ter verwezenlijking van het Rijksinnovatiebeleid ter zake van het onderwijs nodig acht, kan de max. 30% van het bovenbedoelde totaal beschikbare budget daarvoor ook in het hier beoogde stelsel aangewend blijven worden. In aansluiting op het gestelde op blz. 177 van de memorie van toelichting uit bovenaangehaald discussiestuk kan deze landelijke innovatiefunctie via incidentele project-subsidies geëffectueerd worden.

De uitkering via het Gemeentefonds voldoet aan de eis van art. 208 Gw. aangezien immers het bijzonder onderwijs op even afdoende wijze als het openbaar onderwijs wordt bekostigd.

Mutatis mutandis kan bovenbedoeld systeem ook worden toegepast op de Landelijke Pedagogische Centra. Deze worden in beginsel op dezelfde wijze als de s.b.d.'s ertoe aangezet hun dienstverlening af te stemmen op hetgeen door het onderwijsveld (hun afnemers/klanten) wordt verlangd. In hoofdzaak gaat het hier om de 3 navolgende taken ten behoeve van het veld:

- begeleiding van scholen voor voortgezet onderwijs (max. 25% van het huidig budget)
- ondersteuning van s.b.d.'s (X% van het huidige budget).
- bevordering van de levensbeschouwelijke dimensie in het onderwijs. (Y% van het huidige budget).

De taken die ten behoeve van het Rijk worden uitgevoerd zijn in hoofdzaak:

- advisering aan de overheid
- coördinatie landelijke onderwijsvernieuingsprojecten
- uitvoering landelijk onderwijsinnovatiebeleid.

Op bovenbedoelde «veldtaken» is een heroverwegingsvariant toepasbaar van 20%.

4.2. Bij het hiervoor besproken financieringsstelsel tekenen enkele leden van de werkgroep het volgende aan. Zij hebben moeite met het uitgangspunt waarop de beschouwing is gebaseerd. Voorts hebben zij bezwaar tegen de in dat stuk ten tonele gevoerde variant. In het volgende zal op beide punten worden ingegaan.

De beschouwing begint met het constateren (en betreuren) dat m.b.t. het effect van onderwijsverzorging zonder verantwoord, derhalve nogal uitvoerig onderzoek voorshands geen uitspraken zijn te doen, en werkt vervolgens zonder inzicht in het effect van het bestaande systeem te geven, een variant op dit systeem uit. Naar de mening van genoemde leden ligt meer voor de hand om eerst het eerder in het rapport geschetste evaluatie-onderzoek te doen uitvoeren en vervolgens – al naar gelang de resultaten van dat onderzoek daar aanleiding toe geven – varianten op het bestaande systeem te overwegen.

De essentie van de voorgestelde variant is decentralisatie van de beslissing of er al dan niet in een gebied een schoolbegeleidingsdienst zal zijn naar de gemeenten, met overheveling van de rijksmiddelen ter zake naar het gemeentefonds. Als door een gemeente daartoe besloten wordt, kent deze aan de scholen een bedrag toe waarmede zij als het ware naar eigen smaak een hoeveelheid schoolbegeleiding kunnen kopen. Afgezien van problemen bij de praktische uitwerking, richten de bezwaren van de bovengenoemde leden zich in eerste instantie op het feit dat door de voorgestelde constructie aan de schoolbegeleiding het karakter van basisvoorziening wordt ontnomen. Zij gaan ervan uit dat algemeen aanvaard wordt dat het onderwijs een basisvoorziening is. Dit stoelt vooral op het uitgangspunt dat overal in den lande de jeugdige over dezelfde mogelijkheden dient te beschikken om de voor het functioneren in de samenleving noodzakelijke kennis, vaardigheden en waarden te verwerven. Door middel van het Nederlandse onderwijssysteem wordt dit beginsel in hoge mate waar gemaakt.

De eerdergenoemde leden menen dat – wil de basisvoorziening onderwijs overal in gelijke mate tot zijn recht komen – de kwaliteit van dat onderwijs evenzeer gegarandeerd moet kunnen worden en dat regionaal gezien geen grote verschillen gepermitteerd kunnen worden. Dit houdt naar hun mening in dat ook de onderwijsbegeleiding als instrument tot instandhouding en bevordering van die kwaliteit, evenals de andere onderdelen van de onderwijsverzorging als een basisvoorziening dient te worden aange-merkt.

De geschetste variant geeft niet de garantie dat geheel Nederland door een sluitend net van schoolbegeleidingsdiensten voorzien zal worden. De vrijheid van de gemeenten kan witte plekken op de kaart tot gevolg hebben. Naast dit in de ogen van genoemde leden niet te accepteren gevaar, is er nog een tweede probleem, dat te maken heeft met de inschakeling van s.b.d.'s in de uitvoering van landelijk onderwijsinnovatiebeleid. De variant kan door zijn kans op witte plekken op de kaart, ook tot gevolg hebben dat de rijksoverheid in bepaalde gebieden het apparaat ontbeert dat aldaar voor de invoering van bepaalde innovaties in het onderwijs nodig is.

Hoewel genoemde leden erkennen dat de voorgestelde variant theoretisch gesproken een alternatieve mogelijkheid m.b.t. het lopend beleidssysteem vormt, hebben zij naast de hiervoor genoemde principiële bezwaren ook moeite met aspecten van continuïteit (o.a. met betrekking tot het personeel der diensten) en van (deels daarmee samenhangende) kwaliteit van de dan ontstane dienstverlening. Ten slotte leeft bij hen de vrees dat door de voorgestelde constructie uiteindelijk minder onderwijsbegeleiding zal worden gegeven dan het niveau, dat het Rijk in principe mogelijk maakt. Zij menen dat hierdoor m.b.t. de voorgestelde variant evenmin als dat voor de bestaande systematiek geldt op voorhand uitspraken met betrekking tot de effectiviteit gedaan worden.

Voorbeeld van een aanzet voor een systeembeschrijving

a. De interne en externe organisatie van de school

Voorbeelden zijn: de inrichting van scholen, financiering en controle, aantrekking van personeel, toelatingseisen, relaties met ouders, schoolbesturen en andere maatschappelijke instellingen.

b. De docenten

Voorbeelden zijn: cognitieve (kennis, vakbekwaamheid) en persoonlijkheidsvariabelen (motivatie, sociale achtergrond).

c. De leerlingen

Voorbeelden zijn: cognitieve (voorkennis, vorderingen, intelligentie) en persoonlijkheidsvariabelen (motivatie, sociale achtergrond).

d. De leerstof

Voorbeelden zijn: vakken en vakinhouden, opbouw, hulpmiddelen, schoolwerkplannen, leergangen.

e. Het onderwijsleerproces

Voorbeelden zijn: onderwijsmethoden, leerpsychologische theorieën, didactisch handelen, evaluatie, toetsontwikkeling.