

Vergaderjaar 1998–1999

25 125

Sportbeleid

Nr. 9

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 19 april 1999

Bij brief van 15 oktober 1998 hebt u, mede namens de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, het onderzoeksrapport «Sport en Bewegen; kiezen voor de toekomst. Onderzoek naar de mogelijkheden van een nieuwe sporttechnische opleidingsstructuur» ontvangen. Het rapport geeft een overzicht van de bestaande situatie met betrekking tot de diverse sportopleidingen in ons land en schetst alternatieve scenario's voor meer samenhang tussen de opleidingen. Ik heb u bij de toezending van het rapport meegedeeld voornemens te zijn in het najaar van 1998 een beleidsreactie uit te brengen op de scenario's in het rapport.

Hierbij doe ik u, mede namens de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de beleidsreactie op het rapport Sport en Bewegen toekomen. De beleidsreactie bevat voorstellen voor een project om vanuit het perspectief van de arbeidsmarkt meer samenhang aan te brengen tussen de OCenW-opleidingen en de door VWS gesubsidieerde bondsopleidingen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
L. M. L. H. A. Hermans

Beleidsreactie op het rapport: «Sport en Beweging: Kiezen voor de Toekomst.»

Onderzoek naar de mogelijkheden van een nieuwe sporttechnische opleidingsinfrastructuur.

1. Achtergrond beleidsontwikkelingen bij de sportopleidingen

De afgelopen jaren zijn vanuit de rijksoverheid en vanuit de sportorganisaties de nodige activiteiten ondernomen om de diverse ontwikkelingen in de wereld van de sport en de lichamelijke opvoeding in goede banen te leiden. Initiatieven als de kabinetsnota «Wat sport beweegt», het visitatierapport over de lerarenopleidingen lichamelijke opvoeding van de HBO-Raad, de nota «Ruimte voor ontwikkeling» van NOC*NSF, het project Jeugd in Beweging, de stimulering van de vakleerkracht lichamelijke oefening in het primair onderwijs en de toenemende aandacht voor de lichamelijke opvoeding in het MBO getuigen daarvan. De zorg over de kwaliteit van het vak lichamelijke opvoeding en de sportbegeleiding loopt als een rode draad door de verschillende discussies.

Het is niet vreemd dat met name de deskundigheidsbevordering en de professionalisering extra aandacht hebben gekregen. De huidige ontwikkeling binnen de sport zelf vraagt daar ook om. Niet alleen is het aantal sporters sterk gegroeid en worden bijzondere doelgroepen als gehandicapten en ouderen benaderd. Sport en bewegingsactiviteiten worden ook in toenemende mate ingezet als middel om maatschappelijke doelen te bereiken. Bovendien stellen sporters zelf hogere eisen. Voorwaarden om de sport veilig en verantwoord te beoefenen zijn belangrijker geworden. Op het terrein van sporttechnische begeleiding heeft zich mede daardoor de afgelopen jaren een belangrijke trend van (semi-)professionalisering ingezet. Overigens verschilt dat per sportsector en ook tussen takken van sport. Het aloude onderscheid tussen vrijwilliger en beroepskracht en daarmee vrijwilligers- en beroepsopleiding is sterk vervaagd bij de sporttechnische begeleiding.

De opleidingen hebben ook te maken met eigen ontwikkelingen in het kader van kwalificatiestructuren. Zowel in het onderwijs als in de sport heeft de wens te komen tot Europese harmonisering van eindtermen van opleidingen geleid tot aandacht voor een nieuwe kwalificatiestructuur. Met de invoering van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) is voor het beroepsonderwijs een kwalificatiestructuur ingevoerd. In de sport is men nog niet zover, maar in het kader van het project gericht op de Nederlandse Kwalificatiestructuur Sport Opleidingen (NSKO) zijn hier door NOC*NSF in samenwerking met de Nederlandse Federatie van Werkers in de Sport (NFWS) en het ministerie van VWS wel pogingen toe gedaan. Met name de afstemming van de sportkwalificatiestructuur van de bondsopleidingen en die van de MBO-opleidingen voor Sport en bewegen (CIOS) levert daarbij problemen op.

Daarnaast zijn er ontwikkelingen in het onderwijs en het onderwijsbeleid. Er worden allerlei initiatieven op het HBO niveau genomen gericht op nieuwe opleidingen dan wel studievarianten op het terrein van sport en bewegen. Dat heeft te maken met de, op voordracht van de commissie Koppelaar, erkende opleiding «Sport en bewegen» en het beleid gericht op lerarenopleidingen. Lerarenopleidingen, ook die van de lichamelijke opvoeding, dienen zich meer op de voorbereiding van het leraarschap te richten. Het visitatierapport heeft dat nogmaals benadrukt. De door de verdergaande professionalisering binnen de sector sport en bewegen en zijn randgebieden ontstane leemte wordt zo opgevuld door nieuwe

opleidingen. Ook op het terrein van hoogwaardige Sportcoaching bestaan er wensen vanuit het HBO.

De verschillende ontwikkelingen en beleidsinspanningen overziend moet vastgesteld worden dat het een en ander niet geleid heeft tot verbeteringen in de samenhang tussen de OCenW- en de door VWS erkende sportopleidingsstructuur.

2. Initiatief voor een onderzoeksrapport

Voor de Tweede Kamer was de historisch gegroeide scheiding tussen de diverse sportopleidingen reden om de bewindslieden tijdens een Algemeen Overleg over het sportbeleid in juni 1997 om een onderzoek te vragen naar de mogelijkheden van een betere afstemming tussen de door VWS gesubsidieerde bondsopleidingen en de OCenW-opleidingen in het MBO en HBO. De minister van OCenW en de staatssecretaris van VWS hebben daarop toen positief gereageerd.

In december 1997 is de Kamer geïnformeerd over het verstrekken van een opdracht door OCenW, VWS en NOC*NSF tot een inventariserend vooronderzoek naar de diverse sportopleidingen en mogelijke toekomstige scenario's. Het onderzoek verricht door het bureau Boer & Croon, is voor de zomervakantie van 1998 afgerond en vervolgens, nadat de nieuwe bewindslieden zijn aangetreden, aan Uw Kamer aangeboden.

3. Het rapport: «Sport en Bewegen: Kiezen voor de Toekomst»

Het rapport «Sport en Bewegen: Kiezen voor de Toekomst» heeft de bestaande knelpunten bij, maar vooral tussen, opleidingen op diverse niveaus geïnventariseerd. Het rapport bevat een schets van het karakter van de opleidingen in de sectoren BVE, HBO en bondsopleidingen inclusief een schets van de kwalificatiestructuren.

Daarnaast is opgenomen een verslag en analyse van een bevraging van verschillende sleutelfiguren in het sportopleidingenveld naar de relatie/communicatie tussen delen van de infrastructuur.

De belangrijkste conclusies uit deze inventarisatie zijn:

- De opleidingen zijn moeilijk te vergelijken. De opleidingen bij OCenW zijn breed, de bondsopleidingen smal. Er is geen systematiek in de aansluiting tussen de twee opleidingssystemen; als die er is berust die op toeval.
- De opleidingen van OCenW worden verschillend aangestuurd want zij vallen onder twee wettelijke regimes; de WEB en de WHW (Wet Educatie en Beroepsonderwijs/ Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek).
- Bij de sportbonden bestaat een groot, weinig overzichtelijk geheel van separate opleidingen.
- De sportbonden hebben veelal tegelijkertijd verschillende rollen: behartiger van de belangen van een specifieke sport, werkgever en opleidingsinstituut.
- Het huidige systeem van kwaliteitsbewaking bij de bondsopleidingen vraagt om revisie.
- De financiering van de opleidingen in beroepsonderwijs en bondsopleidingen is verschillend.
- Er is sprake van een mismatch van vraag en aanbod volgens verenigingen en sportwerkgevers

Dat alles leidt tot overlap, onbekendheid en ondoelmatigheid.

Als achterliggende oorzaken hiervoor worden in het rapport genoemd:

- de opleidingsaanbieders zijn over het algemeen onbekend met de vraag op de markt en onbekend met elkaars aanbod.

- Veel van de problemen zijn terug te voeren op de geslotenheid van beide werelden.

Naast het inventariserende karakter gericht op de knelpunten is ook bezien wat voor toekomstige scenario's er mogelijk zijn als we praten over een samenhangend opleidingsstelsel voor sport. Daarbij is rekening gehouden met de verdeling van verantwoordelijkheid voor

- de totstandkoming van beroepsprofielen,
- de financiering,
- de uitvoering.

Verder is er door de onderzoekers voor gekozen te praten over scenario's vanaf het professionele kwalificatieniveau 3 van de WEB. De opleidingen op het niveau 1 en 2 zijn als vrijwilligersopleidingen gekenmerkt. Volgens het rapport zouden deze in elk scenario onder de verantwoordelijkheid van VWS en sportbonden zelf moeten blijven.

Scenario 1. «Ongewijzigd Beleid».

- laat alles zoals het nu is.

Scenario 2. Het «Poldermodel».

- de opstelling van beroepsprofielen op landelijk niveau door sociale partners,
- bestuurlijke afstemming inzake de financiering van de opleidingen op niveau 3 en hoger tussen VWS en OCenW,
- regionaal overleg tussen onderwijsinstellingen en bonden over de uitvoering wie wat doet.

Scenario 3. «Het Onderwijsmodel».

- opstelling van beroepsprofielen als in scenario 2,
- financiering van opleidingen op niveau 3 en hoger door OCenW,
- uitvoering van opleidingen op niveau 3 en hoger door hoge scholen en ROC's.

Scenario 4. «Het Sportinstituut».

- opstelling van beroepsprofielen als in scenario 2,
- financiering van opleidingen op niveau 3 en hoger door VWS (overleg met OCenW), exclusieve verantwoordelijkheid van VWS voor opleidingen Sport en bewegen,
- uitvoering door sportinstellingen met regionale dependances.

Concluderend wordt in het rapport gesteld dat het noodzakelijk is dat er veranderingen plaatsvinden, want:

- het aanbod is niet afgestemd op de vraag,
- het aanbod is te versnipperd,
- het systeem is door gebrek aan afstemming inefficiënt en dus duur.

Voorgesteld wordt na een keuze voor een van de drie «veranderings»-scenario's een procesmanager aan te stellen om te komen tot een gedragen scenariokeuze en de implementatie ervan ter hand te nemen. Immers alle betrokken partijen, behalve de studenten/cursisten, hebben argumenten om geen wijziging aan te brengen in de bestaande situatie.

4. Waardering van het rapport

Het rapport geeft in vogelvlucht een overzicht van de verworvenheden en tekortkomingen van de sporttechnische opleidingen en schetst de samenhang met de lerarenopleiding lichamelijke opvoeding. Tevens geeft het rapport op hoofdlijnen vier beleidsscenario's om de gebrekkige samenhang tussen de sportopleidingen te verbeteren. In enkele pennensstreken worden de voor- en nadelen van vier beleidsscenario's geschetst.

Het rapport geeft een aanzet tot een discussie over de verhouding tussen de verschillende onderdelen van de sportopleidingsstructuur. De beleidsscenario's zoals die in het rapport geschetst worden, beogen een betere afstemming van de diverse sportopleidingen te bewerkstelligen. Voor een discussie over de reële mogelijkheden van de alternatieve beleidsscenario's biedt het rapport nog onvoldoende basis. De scenario's worden daarvoor te veel als eindproduct gepresenteerd terwijl er weinig rekening wordt gehouden met het procesmatige en strategisch karakter van de scenario's en de verschillende ontwikkelingen die gelijktijdig lopen in het sport- en onderwijsveld. Ook komen door de beperkte opdracht aan het bureau de consequenties voor zaken als kwalificatiestructuur, kwaliteitsbewaking, eindtermen, institutionele vormgeving, financiën en rechtspositie maar in beperkte mate in beeld. Opmerkingen als zou het huidige stelsel duur en inefficiënt zijn, zijn onvoldoende onderbouwd.

Het globale karakter van het rapport heeft als bezwaar dat aan belangrijke aspecten slechts spaarzaam aandacht kon worden besteed. Dat betreft op de eerste plaats de arbeidsmarkt van sport en bewegen. Met de constatering dat deze markt complex is komt men niet veel verder. De arbeidsmarkt is de primair bepalende factor als het gaat om beroepsopleidingen. Het gaat daarbij om de arbeidsmarkt in brede zin, dat wil zeggen ook de niet professionele arbeidsmarkt (vrijwilligerswerk).

5. Standpuntbepaling

Algemeen moet worden opgemerkt dat de probleemanalyse nog een verdieping behoeft. Voorshands kan wel een aantal deelproblemen worden onderscheiden waarop nadere actie kan worden ondernomen. Zo zijn we van mening dat er met het rapport «Sport en Bewegen» stappen ondernomen moeten worden om te komen tot een meer samenhangend kader voor de opleidingen ten behoeve van de markt van sport en bewegen. Het gaat daarbij op de eerste plaats om de beroepsopleidingen van OCenW, maar ook om de door VWS erkende opleidingen. De keuze voor een bepaald scenario, zoals geformuleerd in het rapport, is op dit moment niet opportuun. Het verdient de voorkeur om de problematiek in de eerste plaats vanuit een ordeningsprincipe te benaderen en de beheersaspecten als sluitstuk van het project aan de orde te laten komen.

Institutionalisering, wetgeving en financiering zijn binnen de beschikbare kaders een afgeleide van de vraag hoe de afstemming het beste kan worden gerealiseerd en op welke wijze de professionalisering in de sport zich op termijn zal ontwikkelen. Ook bestaat het risico dat bij een institutionele benadering het autonome denken van de verschillende sectoren niet wordt doorbroken.

De drijfveren voor verbetering van de samenhang tussen de diverse sportopleidingen zijn:

- het huidige versnipperde aanbod,
- de onduidelijke kwaliteit van het aanbod,
- de belangrijke tendens naar professionalisering op de markt van sport en bewegen,
- het inefficiënte opleidingssysteem.

Voor een goede ordening van de sportopleidingen is inzicht in de huidige en toekomstige arbeidsmarkt van sport en bewegen een eerste voorwaarde. Het is noodzakelijk dat de arbeidsmarkt van sport en bewegen, gesegmenteerd als hij is, meer gedifferentieerd moet worden benaderd dan in het rapport «Sport en Bewegen», waardoor de samenhang in opleidingen ook functioneel gezien kan worden. Voor

sommige segmenten is tevens behoefte aan meer inzicht in het arbeidsmarktvolume.

Wij achten het verder van belang dat per segment de verschillende veldorganisaties (werknemers, werkgevers en vakorganisaties) een rol spelen bij de ontwikkeling van opleidingen en het vaststellen van eindtermen. Dat draagt bij aan de verbetering van de nu veelal gebrekkige samenwerking tussen de diverse opleidingssystemen. Overigens zijn wij er ons van bewust dat het een en ander voor wat betreft de georganiseerde sport ook te maken heeft met de geringe organisatiegraad van de sociale partners. Het initiatief voor meer onderlinge samenwerking vanuit de sportbonden wordt bovendien nog onvoldoende gestimuleerd door de bestaande subsidiëringssystematiek van opleidingen door het ministerie van VWS.

Op basis van deze overwegingen bepleiten wij de ontwikkeling van een systeem waarbij de diverse opleidingssystemen beter op elkaar worden afgestemd en gebruik kan worden gemaakt van elkaars expertise en deskundigheden, infrastructuur, kwaliteitszorgsysteem etc.

6. Vervolg

Wij zijn tegen de achtergrond van het voorafgaande voorstander van een project gericht op het meer in samenhang brengen van de opleidingen van de kwalificatiestructuur van de bondsopleidingen en die van het regulier beroepsonderwijs in relatie tot de behoefte van de markt van sport en bewegen. Dat betreft zowel de directe arbeidsmarkt als de markt van semi-professionele krachten en vrijwilligers in de sport. Het is daarbij van belang een aantal activiteiten in gang te zetten die in wisselwerking met het veld en de verantwoordelijke actoren voor de kwalificatiestructuur een bijdrage kunnen leveren aan een verbetering van de samenhang in het onderwijsaanbod tussen de diverse sportopleidingen in ons land.

Deelactiviteiten opgezet in het kader van een breder beleidstraject lopen het risico uit te monden in resultaten die in de la verdwijnen, terwijl de intentie is al werkende de weg af te leggen naar het beoogde eindresultaat. Om dat risico te voorkomen is er, mede gezien de diversiteit aan betrokken beleidsactoren, alle aanleiding om het beleidstraject een procesmatig karakter te geven dat aangestuurd wordt door een onafhankelijke derde actor, onder eindverantwoordelijkheid van de ondertekende bewindslieden.

Wij stellen ons een procesbegeleidende actor voor die vanuit de optiek van kennis over kwalificatiestructuren op het gebied van de sportopleidingen, richting kan geven aan dit proces. Het gaat daarbij om een interactief proces dat intensief geregisseerd zal moeten worden en dat behalve om expertise vooral om daadkracht van de procesbegeleider vraagt.

Wij onderscheiden de volgende deelactiviteiten van het project:

1. Aanvullende verkenningen
Omdat het beeld van de arbeidsmarkt, de bedrijfstak en de kwalificatiestructuur van de opleidingen nog onvolledig is, zijn aanvullende verkenningen nodig.
 - a Een nadere verkenning van de arbeidsmarkt van sport en bewegen dient plaats te vinden. Zowel vanuit het oogpunt van de arbeidsmarktstructuur als vanuit het oogpunt van de arbeidsmarktcapaciteit is meer inzicht nodig in de arbeidsmarktbehoefte. Inmiddels zijn de resultaten van een aantal deelonderzoeken (CBS, NIZW) bekend, maar aanvullende informatie is noodzakelijk. In kwalitatief opzicht is het belangrijk dat functie- en beroepsprofielen op de huidige arbeidsmarkt in kaart

gebracht worden. Immers de markt is zeer divers en enorm in ontwikkeling. De individuele sportbeoefening in sportscholen en fitnesscentra is in opkomst; de verenigingssport loopt terug. Het aantal ouderen, de vergrijzing is de komende decennia een gegeven, neemt toe en dat heeft consequenties voor de sportbeoefening. Daarnaast is er de toenemende professionaliseringstendens. Dat alles heeft verreikende consequenties voor de arbeidsmarkt, zowel voor professionals als voor degenen die als vrijwilliger actief zijn in de wereld van sport en bewegen. Momenteel voert het NIZW in opdracht van het OVDB een opdracht uit te komen tot beroepsprofielen voor de hele sector van sport en bewegen.

- b Een onderzoek naar de mogelijkheid van een betere positionering van de sociale partners bij de ontwikkeling en vernieuwing van opleidingen binnen de kaders van de WEB/WHW. Een beter zicht op de sociale partners in de bedrijfstak is daartoe nodig. Zowel de WEB als de WHW kennen een structuur om sociale partners te betrekken bij de ontwikkeling van de opleidingen. Het functioneren van die betrokkenheid is van groot belang voor de arbeidsmarkt-relevantie van opleidingen. Alvorens voorstellen voor een stevigere positionering van de sociale partners ontwikkeld worden, is eerst meer zicht nodig op de huidige bedrijfstak.
- c Het in kaart brengen van de kwaliteitszorg rondom de huidige opleidingen. Aandachtspunten daarbij zijn de kwaliteitsbewaking (met name de examinering) en externe legitimering. Vanuit kwaliteits-oogpunt is het beeld van het opleidingsveld nog onvolledig.

2. Primaire afstemming

Uitgaande van de huidige structuur van opleidingen is het wenselijk dat afstemming plaatsvindt tussen beroeps- en functieprofielen die in alle betreffende opleidingen gehanteerd worden en dat eindtermen op elkaar afgestemd worden. Eveneens zal aandacht moeten worden besteed aan de stimulering van mogelijke samenwerking en afstemming van modules en uitvoering van onderwijs.

3. Advisering

Eind 1999 dient de procesbegeleider vervolgens in een rapportage de bevindingen aan de bewindslieden aan te bieden. In deze rapportage adviseert de procesbegeleider over de verdere voortgang van het project, of en zo ja hoe, uitgaande van de bevindingen, de verder onderzochte knelpunten kunnen worden opgelost en of daarvoor wijzigingen in wetgeving, institutionalisering of financiering noodzakelijk zijn. Wij gaan er daarbij van uit dat het proces van interactief overleg voldoende waarborgen heeft opgeleverd voor een breed draagvlak voor de oplossingsrichtingen.

7. Rapportage aan de Kamer

In reactie op de rapportage zullen de bewindslieden begin 2000 in een beleidsnotitie aan de Tweede Kamer voorstellen formuleren voor een concreet plan van aanpak, indien de voorstellen leiden tot veranderingen in wetgeving, institutionalisering of financiering.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
L. M. L. H. A. Hermans

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
A. M. Vliegthart