

Vergaderjaar 1997–1998

**25 198**

## **Wijziging van onder meer de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met een nieuwe regeling van informatievoorziening en van de Wet van 7 juli 1993, Stb 405, in verband met de besteding van nascholingsgelden (regeling informatievoorziening)**

**Nr. 12**

### **VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 29 januari 1998

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen<sup>1</sup> heeft op 27 november 1997 overleg gevoerd met staatssecretaris Netelenbos van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen over de **beleidsreactie op de onderzoeksrapporten «Op weg naar een vraaggestuurde nascholing»** (Kamerstuk 25 198, nr. 8).

Van het overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

#### **Vragen en opmerkingen uit de commissie**

De heer **Rijpstra** (VVD) constateerde dat de rapporten van de inspectie en het IVA een doordacht beeld geven van een aantal aspecten van de nascholing, waarvan hij de door het ministerie gebruikte en door hem onderschreven definitie citeerde. Als over enkele jaren het beroep van leraar via het register bewaakt wordt, zal de nascholing een nog belangrijker plaats gaan innemen. De komende jaren zal het carrièreperspectief van de leraar versterkt kunnen worden, bijvoorbeeld doordat men van juniorleraar kan opklimmen tot seniorleraar.

Een groot aantal scholen heeft de nascholingsgelden gespaard, wat zeker voor kleine scholen verstandig is. De heer Rijpstra was benieuwd of en, zo ja, hoe dat opgepotte geld de komende jaren besteed zal worden. Hoe de nascholingscomponent geregeld is, hangt dus ook samen met de grootte van de school. De kleine school heeft minder geld voor nascholing, terwijl de professionalisering op kleine en grote scholen gelijk zou moeten zijn. Wanneer komt de notitie over de nascholing in het onderwijs en wat wordt daarin meegenomen? Wordt er ook in meegenomen hoe men zicht kan krijgen op de kwaliteit van de nascholing? De heer Rijpstra was benieuwd hoeveel tijd een leraar besteedt aan nascholing, wat daarvan gemiddeld de kosten zijn, wat de leraar zelf in de nascholing investeert en of de beroepskostenaf trek voldoende is.

Iemand die met 18 jaar bevoegd is om les te geven, is dat tot z'n 65ste, maar dat niet wil zeggen dat hij nog bekwaam is als hij na 30 jaar geen les te hebben gegeven weer voor de klas wil gaan staan. De heer Rijpstra verwachtte dat vanuit de beroepsgroep zelf een bepaalde nascholingsverplichting naar voren zal komen.

Een op de vier scholen vindt het nascholingsaanbod van de lerarenopleidingen onvoldoende. Hoe staat het met de kwaliteit van de nascholing en

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Beinema (CDA), Van der Vlies (SGP), Van Nieuwenhoven (PvdA), M. M. H. Kamp (VVD), voorzitter, De Cloe (PvdA), Janmaat (CD), Van Gelder (PvdA), ondervoorzitter, Van de Camp (CDA), Mulder-van Dam (CDA), Hendriks, Rabbae (GroenLinks), Jorritsma-van Oosten (D66), De Koning (D66), Koekkoek (CDA), J. M. de Vries (VVD), Liemburg (PvdA), Stellingwerf (RPF), Lambrechts (D66), Rijpstra (VVD), Cornielje (VVD), Cherribi (VVD), Dijkema (PvdA), Sterk (PvdA), Van Vliet (D66) en Bremmer (CDA).

Plv. leden: Reitsma (CDA), Schutte (GPV), Liiipaly (PvdA), Klein Molekamp (VVD), Valk (PvdA), Poppe (SP), Duivesteyn (PvdA), Ten Hoopen (CDA), Van der Hoeven (CDA), Verkerk (AOV), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Bakker (D66), Van 't Riet (D66), De Haan (CDA), Van Heemskerck Pillis-Duvekot (VVD), Rehwinkel (PvdA), Leerkes (Unie 55+), Versnel-Schmitz (D66), Essers (VVD), Korthals (VVD), Passtoors (VVD), Huys (PvdA), Van Zuijlen (PvdA), Verhagen (CDA) en Lansink (CDA).

wie bewaakt die kwaliteit? Wat is de betekenis van de nu uitgereikte nascholingscertificaten? Wat is het effect van de nascholing? Ter bewaking van de kwaliteit van de leermiddelen verschijnt binnenkort de leermiddelengids. Is het ook mogelijk tot een soort kwaliteitskeurmerk te komen voor nascholingsaanbod? Nascholing op maat kan natuurlijk niet in een gids worden opgenomen.

Hebben lerarenopleidingen en andere nascholingsinstellingen ontwikkelingsbudgetten voor het opzetten van nascholingsprogramma's? Op welke wijze scholen de lerarenopleidingen hun eigen opleiders na? Wordt ingespeeld op de noodzaak van nascholing op ICT-gebied? Zo ja, wie schoolt er dan na?

Naar verwachting zal de marktwerking op het terrein van de nascholing zich verder ontwikkelen. Hoe staat het met de concurrentie tussen de aanbieders, zoals lerarenopleidingen, de schoolbegeleidingsdiensten, de landelijke pedagogische centra en de particuliere organisaties? De landelijke pedagogische centra kunnen een lagere kostprijs berekenen dan de lerarenopleidingen die kostendekkend moeten opereren. Speelt ook het wel of niet moeten rekenen van BTW een rol?

Hoe kunnen de nascholingsgelden in de toekomst bewaakt en beter besteed worden? Hoe kijkt de beroepsgroep aan tegen de gekozen systematiek?

De heer Rijpstra merkte op dat zijns inziens de 80% bestedingsverplichting alleen gold voor de overgangstermijn die inmiddels is afgelopen.

Mevrouw **Lambrechts** (D66) stelde vast dat uit deze tussenbalans blijkt, dat men er nog lang niet is. Het gaat wel de goede kant op. Een kwart van de scholen zegt geen behoefte te hebben aan nascholing. Er is nog nauwelijks sprake van beleid, ingebed in het bredere beleid en de pedagogische visie van de school. De kwaliteit van de nascholing is verschillend, evenals de mate waarin nascholingsinstellingen zich hebben aangepast aan de nieuwe situatie, al was het maar omdat scholen nogal eens niet in staat zijn hun behoefte aan nascholing te formuleren. Toch raken Kamer, kabinet en veld er steeds meer van overtuigd dat nascholing een wezenlijk onderdeel is van de kwaliteitsverbetering van het onderwijs. Dat er onder de leerkrachten wel wat in beweging is, bewijst het feit dat men werkt aan een leraarstandaard.

De staatssecretaris doet zinnige voorstellen, maar mevrouw Lambrechts vroeg zich af of niet moet worden vastgelegd dat een leraar verplicht is zich (ieder jaar) na te scholen. Zij zou willen toewerken naar een situatie waarin het normaal is dat je je als leerkracht na je basisopleiding jaarlijks gedurende een aantal dagen laat bijscholen. Dan hoeft er verder weinig geregeld te worden, maar zover is het nog niet. Voor een aantal andere beroepsgroepen, zoals artsen, geldt dit ook.

In de uiteindelijke evaluatie in 2000 dient onder meer te worden nagegaan, in welke mate het nascholingsaanbod voorziet in de behoefte van de leraren zelf, of alle leerkrachten worden bereikt en of de marktwerking de prijs van nascholing drukt. Blijkbaar bieden steeds meer uitzendbureaus met succes nascholing aan. Hoe verhoudt het daardoor gebodene zich kwalitatief gezien tot het gebodene door de erkende nascholingsinstellingen? Kan de staatssecretaris meer zicht geven op deze gang van zaken? Wellicht kan deze kwestie ook meegenomen worden in de komende evaluatie.

Het speciaal onderwijs doet al veel aan nascholing van ondersteunend personeel. In de rest van het onderwijs gebeurt daar nog weinig aan, mogelijk ook omdat daar in het verleden weinig ondersteunend personeel was. In de uiteindelijke evaluatie moet helder te maken zijn of dit zich goed ontwikkelt.

Mevrouw **Dijksma** (PvdA) achtte permanente bij- en nascholing van onderwijspersoneel van groot belang voor de kwaliteit van het onderwijs.

Uit de voorliggende rapporten heeft de staatssecretaris afgeleid dat de in 1993 ingevoerde nieuwe systematiek tot financiering van de nascholing ertoe heeft geleid dat scholen nu meer dan vroeger de nascholing krijgen waaraan zij behoefte hebben. Een meerderheid van de scholen vindt dat de kwaliteit van het nascholingsbeleid is verbeterd. Toch is er sprake van grote verschillen in de voortgang van de aanpak. Het leek mevrouw Dijkma belangrijk om de meeste aandacht te besteden aan het bestrijden van achterstanden. Uit de evaluatieonderzoekresultaten maakte zij op dat NLO's en ULO's kampen met een wegvallende vraag. Heeft dit te maken met achterstanden in de gewenste aanpassingen? Ziet de staatssecretaris hier voor zichzelf een rol weggelegd?

De oormerking van de nascholingsgelden wordt door de meerderheid van de scholen als een stimulans ervaren. Toch blijft de besteding van die gelden achter. Welke verklaringen zijn daarvoor te geven? Zijn er aanwijzingen dat er duidelijk veranderingen optreden in verband met bijvoorbeeld het invoeren van de profielen tweede fase en de leerwegen? Hoe komt het dat de nascholingsinstellingen die zich op de BVE-sector richten succesvol zijn, terwijl de nascholingsinstellingen die zich op het primair en voortgezet onderwijs richten, weinig succes weten te boeken? Zouden die iets van de BVE-sector kunnen leren? Voor opgespaarde nascholingsgelden bestaat een bestedingsverplichting van 80% bij de lerarenopleidingen. Zijn er mogelijkheden om nog meer dan nu het geval is, te stimuleren dat de nascholingsgelden echt worden gebruikt voor nascholing?

Hoewel nascholingsplannen verplicht zijn, blijkt maar iets meer dan de helft van de scholen over zo'n plan te beschikken. Dat de scholen extra ondersteund zullen worden, is een goede zaak, maar misschien is er ook een extra stok achter de deur nodig. Met de verplichting tot nascholing wordt natuurlijk ook een vraag gecreëerd, zodat uiteindelijk gebeurt wat er moet gebeuren. Voor de docenten die met jongeren omgaan, is nascholing heel belangrijk om bij de tijd te blijven. De kwaliteit kan verder worden verbeterd door meer netwerken op te zetten en te ondersteunen. Hoe staat de staatssecretaris tegenover de gedachte dat het nuttig zou kunnen zijn om gezamenlijk wensen te formuleren betreffende de nascholingsinstellingen?

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA) sloot zich aan bij de opmerkingen van de vorige sprekers. De tussentijdse rapporten schilderen de stand van zaken tot de zomer van 1996 en kunnen dus niet aangeven wat het effect van het nascholingsbeleid is. Zij sprak de hoop uit dat er in de vervolgotitie helderheid over zal worden gegeven, al zal dat lastig zijn, omdat de nieuwe regeling eigenlijk pas per 1 augustus 1997 volledig in werking is getreden.

Ook al is het blijkens het rapport van de inspectie moeilijk het causale verband te meten tussen wijzigingen in de financieringssystematiek en het gedrag van vragers en aanbieders, mede omdat er nogal wat veranderingen in het onderwijs als zodanig zijn geweest, toch is die effectmeting nodig, omdat het anders nauwelijks mogelijk zal zijn om in 2000 de noodzakelijke conclusies te trekken. Wordt de huidige evaluatie zodanig aangepast dat er in 2000 een effectmeting voorligt?

De voorliggende rapporten hebben deels het karakter van een opinieonderzoek. In de vervolgrapportage zullen gegevens moeten staan over ontwikkelingen in volume, prijzen, marktwerking, differentiatie in aanbod en dergelijke. Het is ook van belang gegevens te hebben over de mening en het nascholingsgedrag van de leraren zelf. Het gaat erom dat leraren goed toegerust zijn en blijven voor wat zij geacht worden te doen: goed lesgeven.

Wat wil men eigenlijk met de marktwerking? Welke prijzen moeten er gedrukt worden? Is de nagestreefde drukkende werking op de prijzen niet

een illusie gebleken? Heeft de prijs effect op het inkoopgedrag of houdt dat meer verband met de geboden kwaliteit?

Ook mevrouw Van der Hoeven vond dat nascholing móét. Aan wie zou de staatssecretaris de verplichting willen opleggen: aan de school of de leraar? Het laatste past in de ideeën over het register van docenten. Gegeven de belangrijke rol van het onderwijsondersteunend personeel in het goed functioneren van de school, verdienen ook voor deze groep nascholingsactiviteiten de aandacht.

Iedere school moet een nascholingsplan hebben dat voldoet aan bepaalde kwaliteitseisen. Daarvan is thans nog geen sprake. Hoe wil de staatssecretaris bereiken dat «best practicevoorbeelden» worden nagevolgd? ICT dient een expliciet onderdeel te vormen van de nascholingsplannen. Zonder daarop gerichte nascholing kunnen de ICT-plannen geen succes worden.

De nascholingsgelden waren niet bedoeld om te sparen, maar om uit te geven aan nascholing. Er mag wel worden gespaard als dat past in het nascholingsplan. Door het sparen is het niet mogelijk te bepalen of er sprake is van feitelijke onderbesteding of van andere besteding.

Het is te hopen dat in de vervolgotitie duidelijk wordt waarom scholen kiezen voor een bepaalde nascholingsinstelling en of er sprake is van eerlijke concurrentie.

Is het juist dat er verschillende interpretaties zijn van de bestedingsverplichting en de activiteiten die uit het budget kunnen worden bekostigd? Zo ja, wat wil de staatssecretaris dan op dit punt doen? Bij gebrek aan voldoende informatie daarover hebben scholen vaak onvoldoende zicht op de kwaliteit van het aanbod en de verhouding tussen prijs en kwaliteit. Dit probleem moet worden opgelost. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren via certificering, een kwaliteitskeurmerk, kwaliteitsbewaking of een gids.

Tot slot vroeg mevrouw Van der Hoeven wanneer de najaarsnotitie zal verschijnen.

### **Antwoord van de regering**

De **staatssecretaris** betoogde dat het pleidooi van alle sprekers voor het ontwikkelen van de autonome school waarbij de professionaliteit van de school centraal staat, zo nu en dan haaks stond op de soms wat sturende en dirigistische visie op de nascholing. Zij geloofde er niet in dat scholen niet van plan zijn zichzelf na te scholen. Er blijkt juist veel behoefte te zijn aan goede nascholingsprogramma's, maar die zijn er niet altijd. Veel scholen vinden het scholenconcept, waarbij de hele school in één keer wordt nageschoold, zeer effectief. Om dat concept te kunnen hanteren, moeten ze vaak ook echt sparen. De inspectie is bezig met de rapportage gericht op 1997. De nascholingsinstituten melden dat er veel meer besteed gaat worden. Dat komt mede doordat deze instituten alerter zijn geworden op de scholingsbehoefte naar aanleiding van de klachten over het niveau van de bijscholing. Lang hebben scholen gedacht dat de bestedingsverplichting met ingang van dit schooljaar afgelopen zou zijn, zodat zij de gelden dan op een andere, volgens hen effectievere manier konden besteden. Via het reparatiewetje is geregeld dat scholen de in de overgangstermijn gespaarde budgetten moeten besteden bij de lerarenopleidingen. Dat gebeurt nu ook. Het is aan de nascholingsinstituten om aan te tonen dat zij echt goede nascholing kunnen leveren. Ook de staatssecretaris constateerde soms dat scholen verder zijn met innovaties dan de lerarenopleidingen. Er zijn ook scholen die bijvoorbeeld een hoogleraar of een commercieel bureau inhuren. Met ingang van dit schooljaar hebben de scholen de vrije keuze bij het besteden van hun nascholingsgelden aan nascholing. De school moet zelf de prijs-kwaliteitverhouding bekijken. De staatssecretaris ging ervan uit dat een school verstandig genoeg is om niet met een peperduur instituut in zee te

gaan, maar als men denkt dat het gebodene veel beter is dan wat men tot nu toe heeft gehad, dan kan het zijn dat men voor een duur aanbod kiest. De marktwerking zal ertoe leiden dat de besten de orders krijgen. Al deze zaken zullen aan de orde komen in de vervolgrapportage.

De staatssecretaris zou het een foute start van de discussie over het register van leraren vinden, wanneer er meteen werd gedreigd met verplichtingen. De hele ontwikkeling rond «bevoegd en bekwaam» is uiterst interessant. Dat geldt ook voor wat door het Forum vitaal leraarschap is ontwikkeld samen met het onderwijsveld en de onderwijsorganisaties. Maar toen zij het plan in ontvangst nam, heeft de bewindsvrouw al gezegd dat het een foute uitkomst zou zijn, wanneer de politiek (inclusief zichzelf) zich niet beheerst en onmiddellijk van alles gaat verplichten.

Reagerend op een interruptie stelde de staatssecretaris, dat er een groot verschil is tussen een verplichting van staatswege en een verplichting, voortvloeiend uit het lidmaatschap van een organisatie. Het is de vraag of de nascholingsverplichting bij wet moet worden voorgeschreven of dat schoolbesturen de vrijheid moet worden gelaten om bij hun aanstellingsbeleid te laten meewegen of iemand zich naschoolt. Zij vreesde dat het opleggen van een verplichting van bovenaf eerder blokkerend dan stimulerend zal werken.

De staatssecretaris was het ermee eens dat wie eenmaal bevoegd is, zich gedurende zijn loopbaan zal moeten nascholen. Zij herhaalde dat er een groot verschil is tussen regelen van bovenaf en stimuleren van onderop. Het is heel belangrijk, maar de overheid heeft nog steeds een groot probleem met het financieel faciliteren van nascholing. De scholen vragen tien keer zoveel geld voor nascholing als het ministerie beschikbaar kan stellen.

Wie 30 jaar uit het vak is, weet dat hij zich moet nascholen alvorens in het vak terug te keren. De ervaring in bijvoorbeeld de gezondheidszorg heeft geleerd, dat iets pas goed start op het moment dat de beroepsgroep zelf bepaalt aan welke kwalificaties men moet voldoen om in het register van de beroepsgroep te worden opgenomen, waarna een wettelijke regeling tot stand kan worden gebracht. Maar het is dan niet automatisch zo, dat men als niet-ingeschrevene niet vanwege het Rijk kan worden benoemd. Het door het Forum vitaal leraarschap met het onderwijsveld samen ontwikkelde plan is kansrijker dan ooit.

De staatssecretaris beaamde desgevraagd dat de beroepsgroep zelf vorm moet geven aan het registerleraarschap en dat het een vorm van kwaliteitszorg zal worden. In de schoolgids zullen mededelingen kunnen worden gedaan over het niveau van de leraren.

Zij was voornemens de verplichting tot het maken van een nascholingsplan, een personeelsplan en dergelijke te schrappen, uitgaande van de gedachte dat iedere school aan kwaliteitszorg doet en dus ook plannen maakt voor een adequaat kwalitatief opereren. Dat alles wordt neergelegd in het schoolplan. De daartoe strekkende ontwerpwet zal binnenkort in de Kamer aan de orde komen. Op het terrein van de externe verantwoording heeft een school veel te doen, waarbij de consumenten (de ouders die een school voor hun kind gaan kiezen) een belangrijke stem hebben.

De nascholingsbudgetten worden verstrekt naar rato van de formatie van de scholen. Een kleine school krijgt dus minder geld, maar hoeft dat ook voor minder mensen te gebruiken. Bovendien geldt dat schoolbesturen veelal meer scholen onder hun hoede hebben, zodat er binnen dat grotere bestuurlijke conglomeraat afspraken kunnen worden gemaakt en er meer gestructureerde aanbiedingen mogelijk zijn.

De staatssecretaris ging vervolgens in op de vragen over de concurrentie tussen de nascholingsinstellingen, SLOA-instellingen, schoolbegeleidingsdiensten e.d. Waar het bij de SLOA gaat om vraagfinanciering, de programmering van het Rijk en de financiering van de denktank, is

vastgesteld dat een SLOA-instelling kostendekkend zal moeten werken om zich te kunnen handhaven, omdat anders roofofbouw wordt gepleegd op het instituut. In die zin zijn de SLOA-instellingen vergelijkbaar met de nascholingsinstellingen. In het geval van de schoolbegeleidingsdienst kan het in theorie anders liggen, omdat daarbij uitsluitend sprake is van aanbodfinanciering. Het is de taak van het bestuur van de diensten en de gemeenten om erop te letten dat de schoolbegeleidingsdiensten geen niet-kostendekkende dingen gaan doen waardoor tekortgedaan wordt aan hun andere taken. Geadviseerd wordt in educatieve netwerken te gaan samenwerken om per regio afspraken te maken over hoe er moet worden geopereerd. Dat gebeurt ook; alleen mag men niet als kartel gaan opereren, omdat dat slecht is voor de scholen.

Over het project ICT zal de Kamer nog met de minister spreken. Net als bij andere grote innovaties geldt ook hier dat de nascholingsinstituten vaak niet echt vooroplopen. De minister dringt er al bij de lerarenopleidingen op aan om op dit gebied voorop te gaan lopen. Er wordt ook expertise van instituties van buiten het onderwijs ingehuurd om ervoor te zorgen dat de nascholing kan worden geboden waarop de scholen zitten te wachten. De evaluatie heeft laten zien dat met name de NLO's en ULO's te lijden hadden onder vraaguitval, maar de vraag trekt momenteel flink aan. Nascholingsinstituten hebben evenwel soms grote moeite om datgene te doen wat de wet nu al voorschrijft.

Dat het in de BVE-sector beter loopt, komt mede doordat daar de marktwerking al meer ingeburgerd was. De staatssecretaris verwachtte dat het vervallen van de bestedingsverplichting voor het primair onderwijs het verschil in dezen tussen deze sector en de BVE-sector zal verkleinen, omdat men preciezer kan kiezen. Uiteraard worden deze elementen meegenomen in de evaluatie.

Het IVA inventariseert de good practices. Die zullen in het voorjaar van 1998 worden gepubliceerd. Als het Edunet er straks is, zou iedereen goede ervaringen met nascholing daarop kunnen zetten. De staatssecretaris sprak de verwachting uit dat dit zal gebeuren.

Op het moment dat er een nieuw vak wordt geïntroduceerd, wordt daarvoor een scholingstraject aangeboden waarvan het volgen uiteraard verplicht is. Daarvoor wordt dan ook additioneel geld beschikbaar gesteld. De najaarsnotitie zal naar verwachting half december verschijnen. Er loopt een onderzoek naar kwaliteit en dergelijke.

Tijdsbesteding en dergelijke vallen onder het taakbelastingsonderzoek dat thans loopt. Verwacht wordt dat daarover informatie zal kunnen worden verstrekt in de tweede helft van 1998.

De eindevaluatie zal verder antwoord geven op de vele in het overleg gestelde vragen.

De voorzitter van de commissie,  
M. M. H. Kamp

De griffier van de commissie,  
Mattijssen