

Vergaderjaar 1996–1997

25 198

Wijziging van 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. 8

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 6 mei 1997

Hierbij stuur ik u mijn beleidsreactie op de onderzoeksrapporten «Op weg naar een vraaggestuurde nascholing» over de in 1993 gewijzigde financieringssystematiek van de nascholing¹.

Bij de behandeling van het wetsontwerp tot wijziging van de financieringssystematiek van de nascholing in het primair en voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie heb ik u toegezegd de gevolgen van deze stelselwijziging nauwgezet te laten evalueren. Daarop is besloten een meerjarig evaluatieonderzoek te laten uitvoeren tot het jaar 2000.

De eerste evaluatierapporten werden gepubliceerd in april 1994 en mei 1995. De rapporten gaven blijk van een nauwelijks veranderde situatie met betrekking tot de nascholing.

Thans ligt een gezamenlijk evaluatieonderzoek van het IVA en de Inspectie van het onderwijs voor. De rapportage is een «tussenbalans». Het onderzoek vond plaats kort voor de zomervakantie 1996 (IVA) en in de maanden november en december 1996 (Inspectie).

De afgelopen maanden is er veel aandacht geweest voor het onderwerp scholing. Evenals in andere sectoren van de samenleving wordt algemeen het belang onderkend van permanente bij- en nascholing van werkenden gedurende hun loopbaan. Ook de kwaliteit van de beroepsuitoefening van leraren verdient in dat opzicht verbetering.

Deze gedachten nopen tot een veel uitvoeriger stellingname met betrekking tot de nascholing in het onderwijs. Daarom ben ik van plan daarover komend najaar een notitie uit te brengen.

In deze brief reageer ik uitsluitend op de bevindingen in de onderzoeksrapporten.

Deze reactie heb ik u toegezegd toen ik u de concept-rapporten toestuurde met het oog op de behandeling van het wetsvoorstel Wijziging

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

van 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.

Mijn algemene conclusie is dat het doel van de wijziging van de financieringssystematiek dichterbij is gekomen: scholen krijgen meer de nascholing waaraan ze behoefte hebben. Wel blijkt uit het rapport dat er nog steeds aanloopproblemen zijn met een volledig functioneren van de vraaggestuurde financieringssystematiek. Op een aantal punten leg ik u maatregelen voor die daarin verbetering dienen te brengen.

De kwaliteit van de nascholing

Uit de evaluatieonderzoeken blijkt dat naar de mening van een grote meerderheid van de scholen en de nascholingsinstellingen de kwaliteit van het nascholingsbeleid is verbeterd door de invoering van het nieuwe financieringsregime. De verbetering geldt niet voor alle aspecten van het nascholingsbeleid. Ook zijn er grote verschillen in de voortgang van de aanpassingen bij zowel de scholen als de nascholende instellingen.

Omdat de nieuwe regeling pas met ingang van 1 augustus 1997 voluit van kracht wordt, kan de tussentijdse evaluatie nog geen volledig beeld geven. Desalniettemin ziet het er naar uit dat de beleidsintentie om:
– scholen een doelgerichter bestuurlijk instrument voor het nascholingsbeleid in handen te geven, – de nascholingsinstellingen te stimuleren tot een meer klantgerichte houding, en – de overheid een aanvullende rol te laten vervullen in de vorm van bekostiging, regelgeving en voorlichting, dichterbij haar doel is gekomen.

De oormerking van het nascholingsgeld

Opvallend is dat meer dan 60% van de scholen in het primair en voortgezet onderwijs de oormerking van het nascholingsbudget niet als een belemmering maar als een stimulans ervaart. Voor de toekomst is deze oormerking wezenlijk: ervan uitgaande dat nascholing de komende jaren een belangrijk instrument is voor het verbeteren van de kwaliteit van het leraarsberoep, is de controleerbaarheid van de uitgaven een voorwaarde voor evaluatie van het nascholingsbeleid.

Het sparen van nascholingsgelden

Een grote meerderheid van de scholen in primair en voortgezet onderwijs blijkt gebruik te maken van de mogelijkheid om nascholingsgelden te sparen.

Het opzij leggen van nascholingsgelden in primair en voortgezet onderwijs wordt door de scholen beargumenteerd vanuit het oogpunt van het verbeteren van het nascholingsbeleid. Het gaat scholen daarbij vooral om de meerjarenplanning van de nascholing. Daarnaast speelt een rol dat het aanbod naar de mening van de scholen onvoldoende aansluit bij hun behoeften.

De keuze van scholen om nascholingsgelden tijdelijk in een fonds onder te brengen, past in de beschikkingsvrijheid die de nascholingswet scholen biedt.

De meerderheid van de instellingen in het BVE-veld heeft het toegekende budget volledig aan nascholing besteed. Bijna 80 procent van de instellingen in deze sector zet zelfs meer middelen in voor de nascholing.

De 80 procent bestedingsverplichting

Scholen in primair en voortgezet onderwijs mogen hun nascholingsgelden maximaal tot een omvang gelijk aan de vergoeding van de laatste drie jaar sparen. Het is mogelijk dat nascholingsmiddelen die tijdens de vierjarige overgangsfase aan de scholen zijn toegekend en in een fonds zijn ondergebracht, pas na de overgangsperiode besteed zullen worden. De effectiviteit van de 80 procent bestedingsverplichting bij de lerarenopleidingen gedurende de overgangsfase wordt daarmee dubieus.

Omdat uit onderzoek (Bosma en Van der Mee, 1996) bleek dat veel scholen in het primair en voortgezet onderwijs overgingen tot fondsvorming van nascholingsgelden, is reeds eerder besloten tot een wetsontwerp dat moet bewerkstelligen dat de 80 procent bestedingsverplichting ook geldt voor de in de overgangsperiode gespaarde nascholingsgelden, die daarna besteed worden. Het betreffende wetsontwerp: «Wijziging van 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» ligt thans bij de Kamer voor.

De aanwezigheid van een nascholingsplan

De «nascholingwet van 1993» en de Raamovereenkomst (van toepassing op het primair onderwijs) evenals de CAO's VO en BVE verplichten scholen tot het vaststellen van een nascholingsplan. Uit de onderzoeksrapporten valt te concluderen dat sedert de invoering van de vraaggestuurde nascholing het aantal scholen met een dergelijk plan gestaag is toegenomen. Meer dan de helft van de scholen in het primair en voortgezet onderwijs heeft thans een nascholingsplan. In het BVE-veld beschikt bijna 60 procent van alle instellingen over een nascholingsplan.

Het formuleren van een nascholingsplan is een noodzakelijke voorwaarde voor het tot stand komen van een nascholingsbeleid op school. Op schoolniveau maakt een dergelijk beleidsstuk de relatie duidelijk tussen enerzijds de scholingsbehoeften en anderzijds de nascholingsactiviteiten. Omdat scholen het opstellen en actualiseren van een nascholingsplan vaak als een lastige opgave ervaren, kunnen zij zich laten ondersteunen bij het formuleren van het plan.

In het kader van het door OC&W medegefinancierde project «kwaliteitszorg nascholing» is een handleiding voor het opzetten van een nascholingsbeleid in voortgezet onderwijs (december 1995) en primair onderwijs (januari 1996) ontwikkeld. Die handleiding is voor veel scholen aanleiding geweest om planmatiger om te gaan met het nascholingsbeleid. Vooral de gerichtheid op het in overleg met aanbieders komen tot een nascholingsbeleid «op maat» bleek een welkome ondersteuning.

Ik neem mij voor de ondersteuning van scholen bij het opzetten van het nascholingsbeleid verder te stimuleren. In het project «kwaliteitszorg nascholing» worden thans met een aantal scholen ervaringen opgedaan met het werken met de handleiding. Op basis van de in de schoolpraktijk opgedane ervaringen, zullen de handleidingen aangepast en vervolgens opnieuw uitgebracht worden.

De kwaliteit van het nascholingsplan

Uit de evaluatierapporten blijkt dat de kwaliteit van de meeste nascholingsplannen erop vooruit is gegaan: op een aantal punten is dat nog niet het geval. Daarbij gaat het vooral om de implementatie en effectmeting van de gerealiseerde nascholing. Het BVE-veld neemt een

voorhoedepositie in; er is sprake van een duidelijke inkadering van het nascholingsbeleid in het onderwijskundig en personeelsbeleid van de school.

De meeste nascholingsinstellingen bieden hoofdzakelijk «traditionele» vormen van nascholing aan. Het gaat dan om een cursus of bijeenkomst, verzorgd door een externe deskundige.

Ook de scholen vragen nog te weinig om mogelijke nieuwe vormen van nascholing zoals coaching door collega-leraren, deelname aan seminars of het in stand houden van de lerarenbibliotheek.

Daarom ben ik van plan te stimuleren dat aan scholen hulp aangeboden wordt door ze kennis te laten maken met «goede nascholingsplannen».

Vanwege de gewijzigde aansturing van de nascholing in 1993 zijn er heel wat nascholingsplannen geschreven. Uit de hier besproken rapporten blijkt dat er naast kritiek op de kwaliteit van veel van die plannen, ook voorbeelden zijn van «goede» nascholingsplannen. Vooral in het BVE-veld blijken plannen tot stand te zijn gebracht waarin de relatie met het schoolbeleid de vereiste aandacht krijgt.

De publicatie en verspreiding van goede nascholingsplannen is een geschikte manier om scholen behulpzaam te zijn bij het formuleren van hun eigen nascholingsplan. Ik wil daarom onderzoek laten verrichten naar «goede» nascholingsplannen. Die kunnen vervolgens in een «good practice uitgave» aan scholen aangeboden worden. Het aanreiken van voorbeelden van «good practice» heeft op andere beleidsterreinen, bijvoorbeeld bij taakbeleid van scholen, zichtbaar vruchten afgeworpen.

Naast de ondersteuning van scholen door middel van het aanbieden van handleidingen voor het nascholingsbeleid en publicaties met voorbeelden van «good practice» verdient vooral een continue ondersteuning van het nascholingsbeleid van scholen aandacht.

In het primair onderwijs met naar verhouding kleine scholen, kunnen regionale netwerken daartoe een geschikt middel zijn. Op die manier ontstaat een draagvlak dat bijdraagt aan het beleidvoerend vermogen van de scholen. Het is gewenst de ondersteuning van het nascholingsbeleid niet als een afzonderlijk netwerk op te zetten. Veeleer dient de ondersteuning onderdeel uit te maken van een netwerk gericht op het bredere schoolbeleid. In het primair onderwijs kan bijvoorbeeld aangesloten worden bij bestaande netwerken in het kader van het Weer Samen Naar School-beleid.

In het voortgezet onderwijs, waar de problematiek van het beperkte beleidvoerend vermogen van de scholen zich in mindere mate voordoet, kunnen de scholennetwerken in het kader van de vernieuwing van het mavo/vbo en de tweede fase, fungeren ter ondersteuning van het nascholingsbeleid. Bij netwerkondersteuning is de aansturing van essentieel belang. Ik stel voor over deze rol te overleggen met het procesmanagement primair onderwijs en voortgezet onderwijs.

Samenvattende conclusie

Sedert de invoering van de vraaggestuurde nascholing is de positie van de school op de nascholingsmarkt versterkt. De scholingsbehoeften van de school vormen steeds meer het uitgangspunt voor het nascholingsbeleid. Traditionele banden tussen scholen en nascholers bepalen in steeds mindere mate het nascholingsbeleid. De nieuwe financierings-systematiek dwingt de nascholingsinstellingen om marktgericht te gaan opereren.

Opvallend is dat de Inspectie constateert dat de scholen zich minder snel aanpassen aan de nieuwe financieringssysteem dan de

nascholingsinstellingen. Voor aanbieders van nascholing gaat het om een wezenlijk deel van hun taakstelling, met grote financiële belangen. Voor de scholen is dat niet het geval.

Het afsluitende evaluatieonderzoek naar de nieuwe financierings-systeematiek zal in 1998 gehouden worden. Rapportage over de uitkomsten van het vervolgonderzoek naar de langere termijn effecten zal tegen het jaar 2000 definitief worden afgerond.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
T. Netelenbos