

Vergaderjaar 2010–2011

32 123 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2010

Nr. 157

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 21 september 2010

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹ heeft de minister en staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de volgende vragen ter beantwoording voorgelegd over hun brief van 18 mei 2010 inzake het Onderwijsraadadvies getiteld «Ontwikkeling en ondersteuning van onderwijs» (Kamerstuk 32 123 VIII, nr. 125).

De minister en staatssecretaris hebben deze vragen beantwoord bij brief van 20 september 2010. De vragen en antwoorden, voorzien van een inleiding, zijn hieronder afgedrukt.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Albayrak

De adjunct-griffier van de commissie,
Boeve

¹ Samenstelling:

Leden: Albayrak, N. (PvdA), Fng voorzitter, Slob, A. (CU), Ferrier, K.G. (CDA), Ham, B. van der (D66), Miltenburg, A. van (VVD), Dezentjé Hamming-Bluemink, I. (VVD), Bosma, M. (PVV), Dijk, J.J. van (SP), Ouwehand, E. (PvdD), Toorenburg, M.M. van (CDA), Smits, M. (SP), Uitslag, A.S. (CDA), Elias, T.M.Ch. (VVD), Harbers, M.G.J. (VVD), Beertema, H.J. (PVV), Dijkstra, P.A. (D66), Braakhuis, B.A.M. (GL), Marcouch, A. (PvdA), Jadnanansing, T.M. (PvdA), Dijkgraaf, E. (SGP), Çelik, M. (PvdA), Klaveren, J.J. van (PVV) en Klaver, J.F. (GL).
Plv. leden: Klijnsma, J. (PvdA), Ortega-Martijn, C.A. (CU), Sterk, W.R.C. (CDA), Koşer Kaya, F. (D66), Ziengs, E. (VVD), Venrooy-van Ark, T. (VVD), Dille, W.R. (PVV), Kooiman, C.J.E. (SP), Thieme, M.L. (PvdD), Hijum, Y.J. van (CDA), Bommel, H. van (SP), Atsma, J.J. (CDA), Burg, B.I. van der (VVD), Bosman, A. (VVD), Mos, R. de (PVV), Pechtold, A. (D66), Gent, W. van (GL), Dam, M.H.P. van (PvdA), Jacobi, L. (PvdA), Staaï, C.G. van der (SGP), Hamer, M.I. (PvdA), Gerbrands, K. (PVV) en Peters, M. (GL).

Inleiding

Hierbij zenden wij u de antwoorden op de schriftelijke vragen van de Vaste Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over onze brief van 18 mei 2010 inzake het Onderwijsraadadvies «Ontwikkeling en ondersteuning van onderwijs» (Kamerstuk 32 123 VIII, nr. 125). Zoals in onze brief van 18 mei aangegeven, snijdt het Onderwijsraadadvies veel belangrijke thema's aan. Een aantal van deze thema's speelt ook een rol in de vragen die uw commissie ons heeft gesteld. Gezien de demissionaire status van het kabinet laten wij de inhoudelijke behandeling van het advies graag over aan een nieuw kabinet. Wij hebben ons daarom beperkt tot een feitelijke beantwoording, zonder vooruit te lopen op het inhoudelijke debat dat door het nieuwe kabinet gevoerd zal worden.

Vragen en antwoorden

1

Wat betekent het afhankelijk zijn van de goodwill van de schoolleiding voor leraren die zich willen inzetten voor de ontwikkeling van hun vak? Kunnen zij zelf nog punten inbrengen of zelf initiatieven nemen?

Leraren hoeven niet geheel afhankelijk te zijn van de goodwill van de schoolleiding om zich in te zetten voor hun vak; zij kunnen zich ook buiten hun aanstelling inzetten voor de ontwikkeling van hun vak. Dit gebeurt bijvoorbeeld in de vakinhoudelijke verenigingen. Met de omvorming van de Stichting Beroepskwaliteit Leraren (SBL) tot een coöperatie ontstaat er meer ruimte om dit tijdens werktijd te doen. De leden van bij de SBL aangesloten verenigingen kunnen hiervoor vanuit SBL een vergoeding ontvangen, die bijvoorbeeld kan worden ingezet voor vervanging van de betreffende leraar.

Ook is in maart dit jaar het Wetsvoorstel versterking positie leraar ingediend¹ met als doel leraren een grotere rol te geven bij het ontwerp en de uitvoering van het onderwijskundig beleid op school evenals het beleid met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs. Het wetsvoorstel verplicht het bevoegd gezag en de leraren afspraken te maken over hoe de zeggenschap van de leraar in de school wordt georganiseerd. Afspraken over hoe het lerarenteam in de school aan de slag gaat met de ontwikkeling van hun vak op de school maken hier onderdeel van uit.

2

Betekent de vaak doorslaggevende positie van de schoolleiding bij de ontwikkeling en ondersteuning van het onderwijs dat de vakinhoudelijke ontwikkeling naar de achtergrond verdwijnt ten gunste van de schoolontwikkeling? Zo nee, welke aanwijzingen heeft u ervoor dat dit niet gebeurt?

Zoals in het antwoord op vraag 1 is aangegeven, hebben leraren ook mogelijkheden om zich buiten hun directe aanstelling met ontwikkeling van onderwijs bezig te houden. Daarnaast kan de docent zich binnen de schoolorganisatie bezig houden met onderwijsontwikkeling. Hoe er inhoud wordt gegeven aan die ontwikkeling is idealiter afhankelijk van onder meer de wensen van de docent, de specifieke uitdagingen waarmee de school te kampen heeft en de visie van de schoolleiding op die uitdagingen. Vaak vragen uitdagingen namelijk om een geïntegreerde aanpak, waarbij schoolontwikkeling hand in hand gaat met vakinhoudelijke ontwikkeling. Als het gaat om de eigen vakinhoudelijke professionalisering, hebben leraren verder de mogelijkheid om met de Lerarenbeurs een opleiding te volgen om zich op hun vakgebied verder te ontwikkelen. Wij hebben dan ook geen aanwijzingen dat de schoolontwikkeling vakinhoudelijke ontwikkeling naar de achtergrond zou drukken.

¹ Wetsvoorstel tot wijziging WPO, WEC, WVO, WEB, en WHW i.v.m. de versterking van de positie van onderwijsgevend personeel, 19-03-2010.

Er zijn ook duidelijke aanwijzingen dat docenten actief zijn in het ontwikkelen van hun vak. Uit de Leermiddelenmonitor 09/10 van Stichting Leerplanontwikkeling Nederland (SLO) blijkt dat de meeste leraren zelf leermiddelen ontwikkelen. In het primair onderwijs ontwikkelt 15 procent vaak en 57 procent soms eigen leermiddelen. In het voortgezet onderwijs ontwikkelt 32 procent vaak en 54 procent soms eigen leermiddelen. Docenten geven aan dat zij hiermee differentiatiemogelijkheden en extra materiaal willen bieden aan leerlingen, die door de standaardmethoden niet worden geboden. Ook wordt het ontwikkelen van leermiddelen gezien als professionele uitdaging. OCW heeft Wikiwijs opgestart om het ontwikkelen en gebruik van open digitaal leermateriaal in het onderwijs te stimuleren én te vergemakkelijken. Het stelt docenten in staat om open gedigitaliseerd materiaal te ontwikkelen, te bewerken, door te ontwikkelen en te gebruiken.

3

Hoe wordt gemeten of de onderwijsondersteuning die uiteindelijk op kosten van de belastingbetaler wordt georganiseerd, daadwerkelijk voorziet in een behoefte die ook leeft bij de man of vrouw die als docent voor de klas staat?

Het advies van de Onderwijsraad betreft enerzijds de activiteiten die worden ondernomen in het kader van twee wettelijke regelingen: de Wet vraagfinanciering schoolbegeleiding en de Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten (SLOA) en anderzijds de onderwijsontwikkeling die scholen vanuit de eigen lumpsum ondernemen en de onderwijsontwikkeling die landelijk wordt ondersteund (zoals door het expertisecentrum Gemengde Scholen en het Steunpunt taal & rekenen).

Bij de vraagfinanciering schoolbegeleiding is een individuele school zelf aan zet om ervoor te zorgen dat de ondersteuning aansluit op de vragen van de school. Daarbij kunnen zij gebruik maken van die ondersteuning die volgens hen het beste past bij de voorliggende uitdaging. Daarbij staat voorop dat, zoals in de beantwoording bij vraag 1 en 2 wordt gesteld, onderwijsontwikkeling een zaak is van het gehele team op een school: schoolleiding en leraren samen.

De onderwijsondersteuning die door de Wet SLOA wordt geregeld is overeenkomstig het bepaalde in art. 18, eerste lid, van de Wet in 2004 geëvalueerd. De uitkomsten van deze evaluatie zijn naar uw Kamer gezonden en in het kort in het rapport van de Onderwijsraad aan de orde gesteld. Deze evaluatie heeft er toe geleid dat in het stelsel van ondersteuning veranderingen zijn aangebracht conform de brieven van 3 oktober 2005¹, 1 februari 2006² en in de AO's van 9 en 23 maart 2006 met de Kamer besproken. Deze veranderingen hadden met name tot doel de vraagsturing te bevorderen.

Inbreng vanuit de praktijk wordt gegarandeerd via verschillende kanalen. De Landelijke Pedagogische Centra (LPC) overleggen voor iedere programmalijn uit de Hoofdlijnenbrief vooraf met docenten en schoolleiders of zij de goede kennisvragen hebben geformuleerd die leidraad zijn voor de in te dienen projecten. De resultaten worden verwerkt in de in te dienen programmadocumenten. Daarnaast vragen de ondersteunende instellingen aan de deelnemers van de projecten informatie om te kunnen beoordelen of de uitgevoerde projecten voldoen aan de verwachtingen en de behoeften van de deelnemers. Daartoe kunnen ook leerkrachten en docenten worden gerekend. Ook bij de jaarlijkse goedkeuring van doorlopende projecten wordt aan de instellingen gevraagd de tussentijdse opbrengsten en eventuele bijstellingen in beeld te brengen, zodat meer inzicht wordt verkregen in de lopende gang van zaken. Om te waarborgen

¹ Kamerstuk 30 300 VIII, nr. 8.

² Kamerstuk 30 300 VIII, nr. 182.

dat de onderwijsondersteuning tegemoet komt aan de behoeften van de man of vrouw voor de klas, zijn ook de sectorraden betrokken bij de programmering en uitvoering van de onderwijsondersteunende activiteiten. Daarnaast beoordelen externe referenten de mate waarin de LPC gebruik maken van onderzoek over «evidence based» onderwijs en de logische aansluiting van de projectvoorstellen bij de onderwijspraktijk. De LPC organiseren tenslotte een jaarlijkse oogstconferentie, waarbij docenten en ondersteuners die deelnemen aan specifieke projecten in debat gaan met de aanwezige schoolleiders en docenten. Op deze wijze wordt de aansluiting tussen de opbrengsten van de projecten en de behoefte van de dagelijkse praktijk versterkt.

Het onderzoek dat wordt geprogrammeerd via NWO/Programmaraad onderwijsonderzoek valt strikt genomen buiten de reikwijdte van het advies van de Onderwijsraad. Echter, een goede verbinding tussen wetenschappelijk onderzoek en de onderwijspraktijk is zeker van belang. Wat betreft de relatie tussen dit (middel)lange termijn onderzoek en de onderwijspraktijk het volgende. Bij het nieuwe convenant¹ dat OCW en NWO over dit onderzoek hebben gesloten zijn twee afspraken opgenomen die de relatie onderzoek – praktijk versterken. Ten eerste kent de programmaraad, naast leden met een wetenschappelijk profiel, leden met hun wortels in (de maatschappelijke omgeving van) het onderwijsveld. Ten tweede oriënteert de raad zich bij zijn programmering op vragen uit de onderwijspraktijk door overleg met de sectororganisaties van het onderwijs. Daarbij moet worden bedacht dat fundamenteel onderzoek zoals bij NWO gebruikelijk, ook nieuwe kennis kan opleveren die voor de kwaliteit van het onderwijs van belang is ongeacht de vraag of er momenteel al behoefte aan bestaat.

4

Heeft de tendens van de afgelopen tien jaren waarbij verantwoordelijkheid voor beslissingen met onderwijskundige implicaties verschoof van het ministerie van OCW naar de bevoegde gezagen geresulteerd in een toenemende of afnemende tevredenheid over de onderwijsondersteuning? Welke gegevens wijzen daarop?

Er zijn geen meerjareengegevens over de tevredenheid van instellingen over de onderwijsondersteuning. Wel heeft DUO op 8 januari 2010 het onderzoek «Rapport enquête innovatietrajecten» afgerond. In dit onderzoek is aan schoolleiders en bestuurders gevraagd naar hun ervaringen met onderwijsondersteuning.

Een deel van de schoolleiders geeft aan behoefte te hebben aan meer overzicht over welke ondersteuningsorganisaties beschikbaar zijn en meer inzicht in de kwaliteit van deze instellingen. Toch blijkt uiteindelijk 84 procent van de instellingen ondersteuning te vinden, en is minder dan 4 procent van de instellingen ontevreden over de geboden ondersteuning.

5

In hoeverre en op welke punten heeft het onderhavige Onderwijsraad-advies al consequenties gehad voor de wijze waarop de SLOA-hoofdlijnenbrief² werd geformuleerd?

De Onderwijsraad heeft verschillende voorstellen aangedragen om de onderwijsondersteuning te versterken. Een aantal daarvan zijn betrokken in de Hoofdlijnenbrief 2011–12.

De Onderwijsraad wijst op het belang van het betrekken van leraren in kennissgemeenschappen en het vergroten van de participatie van schoolmanagement en leraren in de kennisketen. In de Hoofdlijnenbrief

¹ Staatscourant nr. 3129, 02-03-2010.

² Kamerstuk 32 123 VIII, nr. 126.

wordt met name aan de LPC de opdracht gegeven om daar waar kansen bestaan scholen, ondersteuningsinstellingen en wetenschappelijke onderzoekers samen te laten werken in kennisgemeenschappen om de kloof tussen onderwijsonderzoek en praktijk te dichten. Zo kan een tweeledig doel worden bereikt: ten eerste worden wetenschappelijke resultaten op een verantwoorde manier naar de praktijk vertaald en ten tweede kan de succesvolle onderwijspraktijk wetenschappelijk worden onderbouwd, zodat de resultaten beter overdraagbaar worden naar andere scholen. De SLO heeft al kennisgemeenschappen in het leven geroepen om de kwaliteit van de eigen dienstverlening te vergroten.

Aansluitend daarop pleit de Onderwijsraad ervoor om de inbreng van scholen in de onderwijsontwikkeling te versterken. De sectorraden hebben invloed gekregen op de programmering van de Hoofdlijnenbrief en kunnen daarnaast in overleg met het scholenveld projecten uitvoeren met een R&D-karakter. De aansluiting van de projecten die binnen het kader van de Hoofdlijnenbrief worden uitgevoerd op de onderwijspraktijk wordt daardoor versterkt. Bovendien vergroot het de invloed van het scholenveld en daarmee wordt meer tegemoet gekomen aan de behoeften van de onderwijspraktijk.

De Onderwijsraad pleit voor een systematischer debat over en vaststelling van de inhoudelijke zwaartepunten voor de ontwikkeling van onderwijs op middellange termijn. Dit wordt bewerkstelligd door het uitzetten van meerjarige programmalijnen, waarbinnen door de prioriteiten in de breed gedragen kwaliteitsagenda's focus wordt aangebracht. Doordat de praktijk intensiever wordt betrokken bij de totstandkoming van de Hoofdlijnenbrief worden de doelen intensiever besproken en hebben uiteindelijk een breder draagvlak. Daarnaast hebben projecten in de uitvoering een meerjarig karakter gekregen zodat ook op langere termijn uitvoering is gegarandeerd en daardoor meer continuïteit in de uitvoering bestaat.

Daarnaast pleit de Onderwijsraad voor een zekere infrastructuur ter ondersteuning van het onderwijs bij het onderzoeks- en ontwikkelingsproces. In de Hoofdlijnenbrief is opgenomen dat zal worden gewerkt aan de vormgeving van een kennisbasis die zowel ten dienste van het beleid als ten dienste van de scholen komt te staan. Deze kennisbasis zou onderdeel kunnen zijn van zo'n genoemde basisinfrastructuur.

6

Hoeveel geld zou minimaal nodig zijn om individuele leraren die nog functioneren in de dagelijkse lespraktijk (gelijkwaardig) in te schakelen in de kennisgemeenschappen die de Onderwijsraad bepleit voor de kennisontwikkeling en -verspreiding?

Het inschakelen van individuele leraren in kennisgemeenschappen houdt in dat deze leraren aan het onderwijsproces onttrokken worden. Zij kunnen geen les geven of andere taken op school uitvoeren in de tijd die ze aan kennisgemeenschappen besteden. Dit betekent dat ze vervangen moeten worden door andere leraren. De minimale kosten zijn dus de kosten voor vervanging. De hoeveelheid geld die minimaal nodig is, is afhankelijk van het aantal leraren dat betrokken is bij kennisgemeenschappen, het aantal uren dat ze daaraan besteden en de kosten van vervanging per uur. De vervangingskosten verschillen per sector vanwege verschillen in gemiddelde salarisniveaus.

7

Waarom worden taken die van belang zijn voor het onderwijsveld en die nu door marktpartijen worden uitgevoerd, niet door de overheid uitgevoerd, zeker gezien het feit dat de Onderwijsraad stelt dat marktwerking

«de neiging tot gerichtheid op kortetermijnresultaten kan bevorderen»? Kunt u enkele voorbeelden noemen van voorgenomen situaties waarin marktwerking «de neiging tot gerichtheid op kortetermijnresultaten kan bevorderen»?

Overheid en markt vullen elkaar aan. De afgelopen jaren is het zwaartepunt van de onderwijsontwikkeling verschoven naar de instellingen zelf. Idee hierachter is dat professionals uit de praktijk een grotere stem moeten hebben in de ontwikkeling van hun vak en school. Daartoe hebben instellingen vrije ruimte in hun budget bestemd voor onderwijsontwikkeling. De focus van instellingen ligt wellicht, zoals de Onderwijsraad stelt, meer bij ontwikkeling die voor hen directe praktische waarde heeft en zou daardoor meer op de korte termijn gericht kunnen zijn. Overigens betekent dit niet dat de organisaties die de ondersteuning leveren, niet ook aan lange termijn ontwikkeling van het onderwijs doen.

Naast de volledig vraaggestuurde ondersteuning van individuele scholen zijn middelen beschikbaar via de wet SLOA. Deze middelen zijn ook bestemd voor ontwikkeling op lange termijn. De Hoofdlijnenbrief is daarbij leidend. Daarnaast besteden de LPC expliciet aandacht aan de vragen die in de praktijk leven, zoals bij de beantwoording van vraag 3 is aangegeven.

Op deze manier is een stelsel ontwikkeld waarin de markt (de vraaggestuurde ondersteuning) en de overheid (wet SLOA bestaande uit deels vraaggestuurde en deels vanuit de Hoofdlijnenbrief gestuurde ondersteuning en ontwikkeling) gezamenlijk een rol hebben. Naar aanleiding van het advies van de Onderwijsraad kan het nieuwe Kabinet deze verhouding wellicht herzien op mogelijke verbeteringen.

8

In welk opzicht verschillen de prijzen en of kosten van ontwikkelaars van onderwijsvernieuwingen die volledig commercieel zijn met de prijzen en of kosten van ontwikkelaars die vanuit de overheid worden gefinancierd? Waarin zit dat prijsverschil?

Het Ministerie van OCW verzamelt geen gegevens over de prijzen en of kosten van commerciële ontwikkelaars van onderwijsvernieuwingen. Het is daarom niet mogelijk een vergelijking te maken.

9

In welk opzicht verschillen de prijzen en of kosten van commerciële leerlingenzorg met de prijzen en of kosten voor leerlingenzorg die door de scholen zelf wordt georganiseerd? Waarin zit dat prijsverschil? In hoeverre is er een verschil van kwaliteit?

Het Ministerie van OCW registreert de prijzen voor leerlingenzorg door scholen en commerciële partijen niet. Het is dan ook niet mogelijk aan te geven of er prijsverschillen zijn. De Inspectie houdt toezicht op de kwaliteit van het onderwijs, waaronder de leerlingenzorg op de scholen. Ook daarin wordt niet apart zichtbaar wat commerciële partijen doen en hoe dat zich verhoudt tot de kwaliteit (of prijs) van leerlingenzorg door scholen.

10

Welke ervaringen bestaan er (eventueel in het buitenland) met het aanspreken van marktpartijen op hun verantwoordelijkheid voor de onderwijsvernieuwingen door onderwijsinstellingen en de overheid?

Aan het begin van deze eeuw heeft zich een verschuiving in het denken over onderwijsondersteuning voorgedaan. Omdat het ondersteuningsaanbod niet voldoende aansloot op de vraag van scholen is gekozen voor een model van vraagsturing met een geleidelijk toenemende overheveling van middelen van landelijke instellingen naar individuele scholen. Zodoende zijn – binnen de systematiek van lumpsumfinanciering de nascholingsmiddelen en de schoolbegeleidingsmiddelen rechtstreeks bij de onderwijsinstellingen terecht gekomen¹. Het feit dat het om lumpsum gaat, betekent dat scholen zelf bepalen of ze dit geld intern besteden dan wel externe ondersteuning inhuren en zo ja, hoe en bij welke partij. Iedere school maakt daarbij eigen afwegingen: hebben we in huis voldoende capaciteit om ons onderwijs te ontwikkelen? of hebben we externe deskundigen nodig?. In het laatste geval is de school ook zelf de beste beoordelaar van de vraag of de ondersteuning «value for money» is. Dat gaat niet van de ene dag op de andere; scholen moeten leren en dus de tijd krijgen om deze zaken goed onder de knie te krijgen. In andere landen bestaat minder beleidsvrijheid op schoolniveau en zijn onderwijsinstellingen meestal niet vrij in het zelf inkopen van externe expertise. Specifieke ervaringen in andere landen met «het aanspreken van marktpartijen op hun verantwoordelijkheid voor onderwijsvernieuwingen» zijn ons niet bekend.

11

Hoe beoordeelt u de effectiviteit van de projecten rondom onderzoek en ontwikkeling zoals vermeld in Overzicht 3 van het advies van de Onderwijsraad?

In de Commissiebrief van 20 mei jl. heeft uw Kamer, ter voorbereiding op een algemeen overleg over onderwijssubsidies in het najaar, gevraagd om inzicht in de appreciatie en effectmeting van onderwijssubsidies. De subsidies voor onderzoek en ontwikkeling zullen hierin worden meegenomen.

12

Hoe ziet u het gevaar van versplintering van expertise wanneer de gedwongen winkelnering wordt afgeschaft?

De gedwongen winkelnering voor individuele scholen is reeds afgeschaft. Zij mogen hun budget voor onderwijsontwikkeling en -ondersteuning zelf besteden. Voor de wet SLOA geldt nog wel dat deze middelen deels besteed worden via de SLOA-instellingen. Mocht een nieuw Kabinet besluiten tot een andere ordening en besteding van deze middelen, dan zal zij zich onder andere moeten buigen over de vraag hoe voldoende kennis over onderwijsontwikkeling op de langere termijn kan worden blijven geborgd.

¹ De nascholingsmiddelen sinds 2006 als gevolg van de Wet invoering vraagfinanciering en de schoolbegeleidingsmiddelen sinds 2008 als gevolg van de Wet vraagfinanciering schoolbegeleiding.