

Vergaderjaar 2001–2002

28 088

Wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, ter waarborging van de bekwaamheid tot het uitoefenen van beroepen in het onderwijs (Wet op de beroepen in het onderwijs)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Wat regelt het wetsvoorstel?

Dit wetsvoorstel regelt in de eerste plaats dat bij algemene maatregel van bestuur bekwaamheidseisen zullen worden vastgesteld voor onderwijsgevenden in de sectoren primair onderwijs (PO), voortgezet onderwijs (VO) en beroepsonderwijs en educatie (BVE), en dat voor diezelfde sectoren bekwaamheidseisen kunnen worden vastgesteld voor bepaalde onderwijsgerelateerde werkzaamheden van ander personeel. Dit betekent aanpassing van de benoemings- en bekwaamheidartikelen door daarin voor de bekwaamheid van leraren niet meer te verwijzen naar bewijzen van bekwaamheid, maar naar bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen bekwaamheidseisen. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt naar onderwijssoort en onderwijsfase. Vertrekpunt is een breed bereik van de bekwaamheid, daarmee aansluitend op het beleid dat is gericht op verbreding van de inzetbaarheid en op doorstroom binnen onderwijsfuncties.

Voorts regelt het wetsvoorstel dat scholen beleid ontwikkelen omtrent het onderhouden van de bekwaamheid van hun personeel en worden de voorschriften van de Interimwet zij-instroom leraren primair en voortgezet onderwijs (hierna: de Interimwet) opgenomen in de desbetreffende sectorwetten. Het wetsvoorstel gaat voor het overige uit van het zelfregulerend vermogen van onderwijsinstellingen. Met name kunnen zij in staat geacht worden zelf de bekwaamheid van hun personeel te onderhouden. Ten slotte kent het wetsvoorstel invoerings- en overgangsvoorzieningen. In verband met het grote belang van de regeling voor het onderwijsveld is te verwachten dat veelvuldig naar het wetsvoorstel (en te zijner tijd naar de wet) zal worden verwezen. In verband hiermee is ervoor gekozen om de wet te voorzien van een citeertitel.

2. De plaats van het wetsvoorstel in een nieuw kwaliteitsstelsel

Dit wetsvoorstel is onderdeel van een nieuw kwaliteitsstelsel voor het onderwijs zoals geschetst in de Onderwijsbeleidsbrief «Onderwijs in stelling». De kwaliteit van het onderwijs is goed, ook in internationaal

perspectief. Maar om het maximale uit kinderen te halen is het nodig om van «confectie» over te schakelen naar «maatwerk». Dit is de kernopdracht van het onderwijs.

De Onderwijsbeleidsbrief geeft de bouwstenen voor de noodzakelijke omslag. Scholen zijn primair verantwoordelijk voor het verzorgen van kwalitatief hoogwaardig onderwijs op maat. Zij moeten daarvoor de ruimte krijgen binnen zekere randvoorwaarden waarop ook de overheid aanspreekbaar is. Zo zijn de kwaliteit en professionaliteit van het personeel belangrijke kwaliteitsbepalende factoren. Bij het vergroten van de ruimte voor scholen hoort ook dat zij verantwoording afleggen over de wijze waarop zij die ruimte invullen, zowel aan de overheid als aan leerlingen, studenten, ouders en andere betrokken partijen. Op deze wijze is er sprake van een systeem van *checks and balances*. De overheid moet de kwaliteit van het onderwijs waarborgen, de toegankelijkheid van het onderwijs bewaken en heeft een belangrijke financiële verantwoordelijkheid. Verder heeft de overheid verantwoordelijkheid voor het onderwijsbestel als geheel en voor de aansluiting tussen de verschillende onderwijssoorten daarbinnen.

In het in de Onderwijsbeleidsbrief geschetste stelsel is sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid voor kwaliteit en van een heldere rolverdeling tussen scholen en overheid. De overheid ordent het stelsel en schept waarborgen voor kwaliteit. Scholen hebben de taak het maximale te bereiken met hun leerlingen.

De overheid stelt heldere kwaliteitsnormen vast die ruimte laten voor scholen en betrekking hebben op:

– *Inhoudelijke kwaliteitseisen*

De overheid stelt minimumnormen voor de gewenste resultaten van het onderwijs vast in de vorm van leerstandaarden, die niet de volle breedte van het onderwijsprogramma betreffen. Door de leerstandaarden voor PO en VO goed op elkaar af stemmen, wordt samenhang in het bestel bevorderd. Met behulp van leerlingvolgsystemen gaan scholen de vorderingen van leerlingen na. Zij kunnen hierdoor indicaties over onderwijskwaliteit krijgen die ter aanvulling van hun eigen beeld kunnen dienen en ze kunnen als zodanig verbanden leggen met de kwaliteit en professionalisering van hun personeel in het kader van het beleid dat zij op het terrein van kwaliteitszorg moeten ontwikkelen. Een centraal register dat koppelingen mogelijk maakt tussen databestanden van leraren en van leerlingen is daarbij echter niet aan de orde.

– *Algemene beginselen van behoorlijke onderwijskwaliteit*

De overheid legt algemene beginselen van onderwijskwaliteit vast. Daarmee hebben scholen, anders dan met de huidige vaak gedetailleerde regelgeving, ruimte om in te vullen wat zij onder kwalitatief goed onderwijs verstaan. Zo'n algemeen beginsel is bijvoorbeeld het rekening houden met verschillen, het zorgen voor een veilig schoolklimaat etc. Die algemene beginselen zullen in onderwijswetgeving worden opgenomen. De inspectie ziet toe op de wijze waarop aan die beginselen invulling wordt gegeven.

– *Eisen aan beroepskwaliteit*

Onderhavig wetsvoorstel biedt een basis voor het vaststellen van bekwaamheidseisen voor leraren en voor bepaalde onderwijsgerelateerde werkzaamheden van ander onderwijspersoneel direct van belang voor het primaire onderwijsproces in primair onderwijs, voortgezet onderwijs en

beroepsonderwijs en educatie. Bij het vaststellen van die bekwaamheids-eisen, die in het onderwijsveld worden ontwikkeld, kan onderscheid worden gemaakt naar onderwijssoort en onderwijsfase. Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat het bevoegd gezag samen met het personeel zorgdraagt voor het onderhouden en zondig uitbreiden van de bekwaamheid van het personeel.

– *Onafhankelijk en stimulerend toezicht*

Hiertoe dient het voorstel voor een Wet op het onderwijstoezicht (Kamerstukken II 2000/01, 27 783). Aan dit wetsvoorstel ligt de gedachte ten grondslag dat het accent verschuift van toezicht op de naleving van regelgeving naar stimulerend toezicht aan de hand van kwaliteitsstandaarden (kwaliteitskenmerken en toezichtskaders). De inspectie beoordeelt de kwaliteit van het resultaat van het onderwijs aan de scholen aan de hand van die standaarden en geeft een oordeel dat openbaar wordt gemaakt. In een dergelijk stelsel wordt de inzet van scholen in het primaire onderwijsproces niet langer gekenmerkt door uitvoering van door de overheid opgelegde regels. Bij het vergroten van de ruimte voor scholen om eigen beleid te voeren, hoort dat scholen zelf aan kwaliteitszorg doen en daarvoor beleid ontwikkelen. Verder hoort daarbij dat zij verantwoording afleggen over de wijze waarop zij dit beleid invullen. Het gaat daarbij niet alleen om het afleggen van verantwoording aan de overheid over het gerealiseerde onderwijs, maar juist ook aan leerlingen, ouders en andere betrokkenen over de wijze waarop aan de maatschappelijke eisen van onderwijskwaliteit wordt voldaan. Dit sluit ook aan op eerdergenoemd voorstel voor een Wet op het onderwijstoezicht, waarin wordt uitgegaan van proportioneel inspectietoezicht. Dat wil zeggen dat maximaal wordt aangesloten bij de kwaliteitszorg en de verantwoording daarover die door de school zelf is georganiseerd.

Het vergroten van de ruimte voor scholen om eigen beleid te voeren, veronderstelt dat de overheid het «speelveld» waarin scholen opereren zodanig ordent dat er sprake is van evenwichtige verhoudingen. Transparantie van de onderwijsresultaten en van de wijze waarop deze bereikt worden, vormt hiervoor een belangrijke randvoorwaarde. Bij een goed geheel aan *checks and balances* hoort het in positie brengen van de omgeving van de school. De openbaarheid van oordelen van de inspectie is daarvoor dienstig. Bovendien is het voornemen om bij de Wet op het onderwijstoezicht de minister meer mogelijkheden te geven om bij onvoldoende kwaliteit in overleg met het bevoegd gezag voorzieningen te treffen. Ook in het kader van de modernisering van de medezeggenschap wordt aandacht gegeven aan versterking van de positie van de ouders. Het voorgenomen kwaliteitsstelsel kan alleen onder bepaalde randvoorwaarden functioneren. Deze zijn: sterke autonome instellingen, een overheid die niet regulerend maar faciliterend en stimulerend is, moderne overlegstructuren en professionalisering van het beroep. Onderhavig wetsvoorstel en het streven naar modernisering van de arbeidsvoorwaarden moeten in dat licht worden bezien.

3. Voorgeschiedenis van het wetsvoorstel

In het Regeerakkoord 1998 (Kamerstukken II 1997/98, 26 024, nr. 10) is over de leraar de volgende passage opgenomen. «Goed onderwijs staat of valt met de kwaliteit en motivatie van het lerarencorps. Om het werken in het onderwijs aantrekkelijker te maken worden de arbeidsverhoudingen in het onderwijs gemoderniseerd. Om carrière-perspectieven te vergroten wordt een nieuwe functiedifferentiatie ingevoerd. In het kader hiervan moet de schoolleiding voldoende ruimte krijgen om bij de beoordeling de prestaties van leraren mee te laten tellen. Structureel wordt hiervoor een bedrag

oplopend tot 215 miljoen beschikbaar gesteld. De verbetering van de lerarenopleiding blijft van groot belang. Er komt een wet op het leraarschap, waarin het register van leraren wordt geregeld.»

De keuze voor een wet op het leraarschap houdt direct verband met de bijzondere verantwoordelijkheid die de overheid heeft voor de waarborging van en verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs van het funderend, leerplichtig onderwijs en de wens ook voor beroepsonderwijs en educatie bekwaamheidseisen vast te stellen.

Daarmee wordt aangesloten op het advies «Een beroep met perspectief» (1993) van de commissie Toekomst leraarschap (de Commissie Van Es). De commissie adviseerde over de beroepsvereisten voor de leraar in primair- en voortgezet onderwijs alsmede in beroepsonderwijs en educatie. De commissie Van Es concentreerde zich op het punt van beroepsvereisten vooral op de verantwoordelijkheden van de school. In «Vitaal leraarschap» van maart 1993 onderschreef het toenmalige kabinet, in reactie op het advies van de commissie Van Es, in hoofdlijnen de visie van de commissie. Scholen moeten arbeidsorganisaties worden met een eigen onderwijskundig beleid en personeelsbeleid, zo werd in die reactie gesteld. In die reactie vroeg de toenmalige regering nadrukkelijk aandacht voor het vakmanschap van leraren en voor de verdeling van verantwoordelijkheden. De commissie concentreerde zich vooral op de verantwoordelijkheden van de school. De regering benadrukte destijds in haar reactie dat er duidelijkheid moet zijn over een nieuw evenwicht in de verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen overheid en onderwijsveld.

Reeds in «Vitaal leraarschap» constateert de regering met de commissie dat scholen meer beleidsruimte moeten krijgen, maar geeft zij bovendien aan dat er belangrijke verantwoordelijkheden voor de overheid blijven bestaan voor het niveau van het onderwijs, de kwaliteit van leraren en de bekostiging van het onderwijs.

De regering stelde, haar verantwoordelijkheid voor bekwaame leraren te willen vormgeven binnen een nieuwe kwalificatiestructuur van pedagogisch-didactische bekwaamheidseisen en de beoordeling ervan. Men kan leraar worden door het volgen van een lerarenopleiding of via andere wegen, maar in alle gevallen zal de leraar moeten voldoen aan de bekwaamheidseisen.

In aansluiting op «Vitaal leraarschap» zijn in opdracht van de toenmalige minister bekwaamheidseisen ontwikkeld voor het primair onderwijs en ook voor voortgezet onderwijs, educatie en beroepsonderwijs. Die bekwaamheidseisen zouden volgens de nota «Verder met vitaal leraarschap» regelmatig moeten worden herijkt. Dat zou ook betekenis moeten hebben voor het actualiseren van de bekwaamheid van de zittende leraar. In het Regeerakkoord en in de nota «Maatwerk voor morgen, het perspectief van een open onderwijsarbeidsmarkt» wordt die lijn verder uitgewerkt, waarbij wordt uitgegaan van een wet op het leraarschap waarin een register voor leraren wordt geregeld om te waarborgen dat leraren blijvend voldoen aan actuele bekwaamheidseisen.

4. Nieuwe inzichten; brief aan de Tweede Kamer

Bij de uitwerking van dit onderdeel van het Regeerakkoord tot voorliggend wetsvoorstel is het kabinet op twee punten tot nadere inzichten gekomen.

In de eerste plaats moet het kwaliteitsbeleid niet alleen zijn gericht op leraren maar ook op (onderwijsondersteunende) werkzaamheden daar dicht tegenaan.

In de tweede plaats sluit het wettelijk regelen van een centraal register

onvoldoende aan bij het centraal stellen van de eigen verantwoordelijkheid van het onderwijsveld voor het onderhoud van de bekwaamheid van leraren, een verantwoordelijkheid die in de eerste plaats door zelfregulering gestalte zou moeten krijgen. In aansluiting op de respectievelijke onderwijsbeleidsbrieven geldt immers dat als beleidsdoelstellingen langs andere wegen dan regelgeving kunnen worden bereikt, die andere wegen de voorkeur hebben.

Die nadere inzichten ten opzichte van het Regeerakkoord zijn neergelegd in een brief van 12 februari 2001 (Kamerstukken II 2000/01, 27 400 VIII, nr. 61). De brief is op 5 april 2001 besproken in een Algemeen Overleg met de Vaste Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen van de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2000/01, 27 400, hoofdstuk VIII, nr. 76). In dat overleg bleek dat de vaste commissie op hoofdlijnen instemt met de inhoud van de brief. Wel vroeg de commissie aandacht voor de instrumenten die het onderwijsveld zelf zou hanteren voor het waarborgen van blijvende kwaliteit en vroeg zij aandacht voor de externe werking van die instrumenten.

Ik heb de inhoud van bedoelde brief, geactualiseerd naar aanleiding van dat Algemeen Overleg, gemaakt tot de belangrijkste bouwsteen voor deze memorie van toelichting.

Een brede doelgroep

Het kwaliteitsstelsel waaraan dit wetsvoorstel bijdraagt, heeft een brede strekking en betreft alle beroepsbeoefenaren die in primair en voortgezet onderwijs en in beroepsonderwijs en educatie werkzaamheden verrichten die van direct belang zijn voor het primaire onderwijsproces. Het gaat dan in ieder geval om werkzaamheden van leraren en het kan ook gaan om leidinggevende en onderwijsondersteunende werkzaamheden daar dicht tegenaan. Wijzigingen in de organisatie van het onderwijsleerproces die voortvloeien uit het streven naar variëteit en differentiatie geven aanleiding tot zo'n brede benadering. Die aanleiding is er ook gelet op de ontwikkelingen op de onderwijsarbeidsmarkt en het streven die onderwijsarbeidsmarkt meer te ontsluiten door ook andere wegen naar beroepen in het onderwijs mogelijk te maken.

Door zo'n verbreding van het bereik van het kwaliteitsstelsel zou de ontwikkeling van de school als moderne arbeidsorganisatie beter kunnen worden gefaciliteerd. Deze bredere benadering sluit ook aan bij de ontwikkelingen die de scholen doormaken. In alle onderwijssectoren zijn de scholen bezig het leerproces en daarmee hun organisatie anders in te richten. Waar het onderwijs tot nu vooral een «platte organisatie» is en de leraren een kernfunctie vervullen, verrichten die leraren ook vaak werkzaamheden die niet per se bij hun functie behoren. Het is goed mogelijk om deze werkzaamheden af te splitsen en zo de werkdruk van leraren te verlichten.

Daarnaast verandert het primaire proces: leerlingen zullen meer in eigen tempo en naar eigen vermogen gaan leren en de computer zal daarbij een grotere plaats kunnen innemen. In dat geheel krijgt de leraar een andere rol: de leraar zal veel tijd besteden aan klassenmanagement en aan het behouden van overzicht over en verantwoordelijkheid voor het leerproces van alle leerlingen. In dat kader zal de leraar in toenemende mate in teamverband werken ook met anderen dan leraren.

Tenslotte is de bredere benadering wenselijk omdat ontwikkelingen op de onderwijsarbeidsmarkt ertoe zullen leiden dat het belang van onderwijs-ondersteunende werkzaamheden in de nabije toekomst sterk zal toenemen. Een verdergaande functiedifferentiatie ligt in het verschiet. De leraarsfunctie staat meer dan ooit centraal. In het team op de school draagt de leraar verantwoordelijkheid voor het gehele onderwijsleerproces. Het bestuur van de school moet ervoor zorgdragen dat hij die

centrale rol ook daadwerkelijk kan waarmaken. De leraar zal meer en meer worden ondersteund door verschillende onderwijsondersteunende functionarissen die in een aantal gevallen, op verzoek of onder verantwoordelijkheid van de leraar, doch met een soms grote mate van zelfstandigheid, werkzaamheden kunnen verrichten.

De mogelijkheid tot functiedifferentiatie om de werkzaamheden naar behoren te kunnen vervullen, veronderstelt een heldere omschrijving van die werkzaamheden ook in termen van bekwaamheidseisen. Het bepalen van bekwaamheidseisen voor het geheel van de onderwijswerkzaamheden aan de school kan de ontwikkeling naar de school als moderne arbeidsorganisatie ondersteunen. Het formuleren van kwaliteitswaarborgen voor alle hier relevante werkzaamheden, en daarmee het zichtbaar maken van de elementen waarin het beroep van leraar zich onderscheidt van andere beroepen, geeft een betere garantie dat functiedifferentiatie niet zal leiden tot uitholling van het leraarsberoep. In de bekwaamheidseisen zou dan tot uiting moeten komen dat de leraar in staat moet kunnen zijn eindverantwoordelijkheid te dragen voor het primaire proces en voor de bijdragen van onderwijsondersteunende collega's daaraan. In deze zin zal een samenhangend kwaliteitsstelsel tevens een opwaardering betekenen van het leraarschap. Zo'n samenhangende kwalificatiestructuur positioneert de verschillende onderwijsberoepen en werkzaamheden dus helder ten opzichte van elkaar, draagt daarmee bij aan de maatschappelijke status van die beroepen en werkzaamheden en biedt beroepsbeoefenaren door de beter herkenbare positie van hun onderscheiden werkzaamheden meer perspectief op een loopbaan binnen en buiten de onderwijsarbeidsmarkt.

Geen verplicht register voor leraren

Het tweede punt van wijziging betreft het register. Het register voor leraren dat volgens het Regeerakkoord in de Wet op het leraarschap zou behoren te worden geregeld, werd gezien als een instrument om de permanente kwaliteitsborging van de zittende leraren zichtbaar te maken en om het belang van het beroep te accentueren. Een dergelijk instrument bestaat ook voor de beroepen in de gezondheidszorg. Zoals gezegd is het kabinet tot de slotsom gekomen dat het veld zelf behoort te beslissen over het (steeds met toestemming van de betrokkenen) vergaren van informatie over de bekwaamheid en het onderhouden daarvan en om die informatie desgewenst ook inzichtelijk te documenteren. Het wettelijk regelen van een register sluit onvoldoende aan bij het centraal stellen van de eigen verantwoordelijkheid van het onderwijsveld voor het onderhouden van de bekwaamheid van leraren, een verantwoordelijkheid die in de eerste plaats door zelfregulering gestalte zou moeten krijgen.

5. Bekwaamheidseisen

Het is aan de centrale overheid om kwaliteitseisen vast te stellen voor de toegang tot het leraarschap en tot leidinggevende en onderwijsondersteunende werkzaamheden die daarmee nauw zijn verweven. Zo geeft de overheid gestalte aan haar op de Grondwet berustende zorg voor «de bekwaamheid en de zedelijkheid» van de onderwijsgeevenden. Tot op heden hebben de kwaliteitseisen die voor leraren gelden de vorm van bevoegdheidseisen. Zij zijn met name operationeel bij de toegang tot het beroep. Wie niet aan de eisen voldoet, is niet benoembaar. Wie er wel aan voldoet, is benoembaar maar wordt niet door regelgeving verplicht om zijn bekwaamheid te onderhouden. In het licht van de Grondwet behoort het vaststellen van de «startbekwaamheid» om in het onderwijs werkzaam te mogen zijn, een verantwoordelijkheid te zijn van de overheid. Daarom bevat het onderhavige wetsvoorstel een basis voor het vaststellen van bekwaamheidseisen, als minimumnormen voor kwaliteit voor verschil-

lende beroepen. De relevante actoren in het veld krijgen de gelegenheid, daartoe voorstellen te doen.

De hoofdelementen van de bekwaamheidseisen zijn in het wetsvoorstel opgenomen. De bekwaamheidseisen zelf zullen worden vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur. Het is aan de onderwijsinstellingen zelf om, in het kader van het door hen gevoerde personeelsbeleid, eventueel nadere eisen te stellen die uitgaan boven de aldus vastgestelde bekwaamheidseisen en die bijvoorbeeld ook rekening houden met ervaring van betrokkenen en met specifieke deskundigheid die van hen wordt verwacht. Die bekwaamheidseisen zijn niet statisch, maar moeten steeds aansluiten bij de ontwikkelingen in het onderwijs en op deze wijze een afspiegeling zijn van wat de samenleving verlangt van het onderwijs en van het onderwijspersoneel. Om die reden zou regelmatig moeten worden gezien of de bekwaamheidseisen nog voldoende actueel zijn en of aanpassing moet worden bevorderd op die onderdelen waar dat niet of onvoldoende het geval is. Er zullen waarschijnlijk dus niet elke zes jaren (een cyclus die vergelijkbaar is met de beoogde accreditatiecyclus in het wetsvoorstel dat de accreditatie regelt voor HO-opleidingen, Kamerstukken II 2000/01, 27 929) geheel nieuwe sets van eisen worden vastgesteld, maar het is wel de bedoeling een proces op gang te brengen dat recht doet aan het noodzakelijke dynamisch karakter van die bekwaamheidseisen. Met het geheel van bekwaamheidseisen die, uitgaand van brede kerncompetenties waar mogelijk, en verbijzonderingen waar gewenst, in termen van competenties worden geformuleerd voor de verschillende werkzaamheden in de PO-, VO- en BVE-sector, komt een samenhangende kwalificatiestructuur tot stand. Daarbinnen worden doorstroommogelijkheden zichtbaar doordat duidelijk wordt welke competenties missen of onderontwikkeld zijn.

Belang van de bekwaamheidseisen

Het belang van bekwaamheidseisen is groot. Zij gaan al met al verschillende functies vervullen:

- ze worden richtinggevend voor de lerarenopleidingen en voor de opleidingen voor andere onderwijsberoepen waarvoor bekwaamheidseisen gelden: de aan die opleidingen afgestudeerde beroepsbeoefenaren moeten aan die eisen voldoen;
- het formuleren van bekwaamheidseisen maakt het vergroten van de toegang tot de beroepsuitoefening mogelijk, in die zin dat daar andere wegen heen zullen kunnen leiden dan alleen die van de lerarenopleiding of de opleiding tot een ander onderwijsberoep, waarbij getoetst kan worden of personen voldoen aan de bekwaamheidseisen. Zo zullen de bekwaamheidseisen functioneren in het kader van het openen van de onderwijsarbeidsmarkt. EVC spelen daarbij nadrukkelijk een rol;
- ze worden ook richtinggevend voor de permanente scholing van zittende beroepsbeoefenaren om hun bekwaamheid op peil te houden. Hier ligt de relatie met het personeelsbeleid van de school: de werkgever moet waarborgen treffen zodat het personeel zijn bekwaamheid onderhoudt.

Zodra er meer zicht bestaat op de inhoudelijke uitwerking van de bekwaamheidseisen, zal worden gezien of er een implementatietermijn moet worden vastgesteld, waarbinnen de instellingen hun curricula kunnen aanpassen aan die nieuwe bekwaamheidseisen. Tevens kan dan worden gezien welke termijn daarvoor beschikbaar moet zijn.

Het bevoegd gezag draagt verantwoordelijkheid voor het resultaat van het onderwijsproces. De leraar heeft daarbij een sleutelrol. Het voorstel is dat bij algemene maatregel van bestuur bekwaamheidseisen in ieder geval voor leraren worden vastgesteld. Ook voor bepaalde onderwijs- ondersteunende werkzaamheden die direct in relatie staan tot de het onderwijsleerproces ligt het vastleggen van bekwaamheidseisen voor de hand.

Naar verwachting zullen de ontwikkelingen in het onderwijs en op de onderwijsarbeidsmarkt ertoe leiden dat het aandeel en het belang van onderwijsondersteunende werkzaamheden sterk toenemen. In de nabije toekomst zullen functies kunnen ontstaan die, in vergelijking met de functie van onderwijsassistent, dichter staan bij het leraarschap en worden gekenmerkt door een grotere mate van zelfstandigheid.

Mede met het oog daarop is ervoor gekozen om in de wet vast te leggen dat bij algemene maatregel van bestuur bekwaamheidseisen kunnen worden vastgesteld voor bepaalde onderwijsondersteunende werkzaamheden. De zelfstandigheid waarmee die werkzaamheden zullen worden verricht en de mate waarin zij het «echte onderwijsgeven» benaderen, zullen belangrijke factoren zijn om te bepalen of de centrale overheid zo'n mogelijkheid zal gebruiken.

Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat de onderwijsondersteuner maximaal twee jaar mag worden belast met ondersteunende werkzaamheden waarvoor bekwaamheidseisen gelden. Uiterlijk vanaf dat moment moet hij aantonen aan de bekwaamheidseisen te voldoen. De mogelijkheid om al voor die werkzaamheden te worden ingezet, hoewel nog niet aan de bekwaamheidseisen is voldaan, is vergelijkbaar met zij-instroom van leraren. Dezen hebben na gebleken geschiktheid ook twee jaren om aan de bekwaamheidseisen te voldoen. De mogelijkheid is niet alleen gewenst met het oog op ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, maar vooral vanuit de wens om inzetbaarheid van personeel te vergroten.

Zoals gezegd, wat betreft ondersteunende werkzaamheden gaat het om direct aan het onderwijsleerproces gerelateerde onderwijsondersteunende werkzaamheden. Een onderwijsondersteuner kan verschillende soorten onderwijsondersteunende werkzaamheden vervullen.

Duidelijk moet zijn dat de bekwaamheidseisen zijn gerelateerd aan werkzaamheden en niet aan functies. Dat wil zeggen dat indien een onderwijs- ondersteuner een bepaalde onderwijsondersteunende werkzaamheid uitvoert, hij dient te voldoen aan de op die werkzaamheid van toepassing zijnde bekwaamheidseisen. In of op grond van onderhavig wetsvoorstel worden geen functies vastgelegd. Daarvoor is immers het overleg tussen sociale partners van groot belang.

De aan het primaire onderwijsproces gerelateerde onderwijsondersteunende werkzaamheden in de zin van dit wetsvoorstel zullen op voorstel van de relevante actoren in het veld worden geïdentificeerd. Op grond van een voorstel van hen, en de beroepsgroep speelt daarbij een cruciale rol, zullen tevens de daarop van toepassing zijnde bekwaamheidseisen worden vastgesteld. Daarbij wordt uitgegaan van de volgende criteria voor onderwijsondersteunende werkzaamheden:

- de werkzaamheden zijn direct gerelateerd aan het onderwijsleerproces, dat wil zeggen, ze zijn direct gerelateerd aan het leerproces van de leerlingen of deelnemers, bereiden voor op het examen (voor zover van toepassing) en dragen bij aan het realiseren van de leerdoelen en/of eindtermen;
- de werkzaamheden worden door een onderwijsondersteuner uitge-

- voerd in samenspraak met een onderwijsgevende of zelfs onder diens verantwoordelijkheid;
- er kunnen op verschillende niveaus (beperkt in aantal) bekwaamheidseisen worden geformuleerd voor onderwijsondersteunende werkzaamheden, bijvoorbeeld afhankelijk van de complexiteit en mate van zelfstandigheid van uitoefening van de werkzaamheden.

Voor de onderwijsondersteunende werkzaamheden zal dus sprake zijn van een gelaagde kwalificatiestructuur. De beroepsgroep zal voorstellen doen om hieraan invulling te geven.

De werkzaamheden die worden uitgevoerd door onderwijsondersteunende functionarissen, zijn werkzaamheden die thans in meerdere of mindere mate worden uitgevoerd door functionarissen als de klassenassistent of de onderwijsassistent in het primair onderwijs, de lesassistent of de technisch onderwijsassistent in het voortgezet onderwijs en de onderwijsassistent of de instructeur in beroepsonderwijs en educatie.

Bij het vaststellen van bekwaamheidseisen voor ondersteunende werkzaamheden in het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, zal het in het algemeen gaan om die werkzaamheden die ook in het overeenkomend basis- en voortgezet onderwijs voorkomen.

Er zijn uiteraard meer ondersteunende werkzaamheden in het (voortgezet) speciaal onderwijs verband houdend met de specifieke omstandigheden van de leerlingen. Die werkzaamheden zijn in meerdere of mindere mate te kenschetsen als direct gerelateerd aan het onderwijsleerproces. Ze worden voor het merendeel uitgevoerd door personen die een hogere opleiding hebben gevolgd, veelal een paramedische opleiding, waarvoor langs andere wegen kwaliteitseisen zijn vastgesteld en bewaakt.

Gelet daarop en gelet op het feit dat het minder noodzakelijk is ze in een samenhangende kwalificatiestructuur onder te brengen, ligt het dan ook minder voor de hand voor die werkzaamheden ook op grond van onderhavig wetsvoorstel bekwaamheidseisen vast te stellen.

Mogelijkheid van bekwaamheidseisen voor onderwijskundig-leidinggevende werkzaamheden

Het wetsvoorstel regelt voorts dat ook voor onderwijskundig leidinggevende beroepen bekwaamheidseisen kunnen worden vastgesteld. In het overleg over meergenoemde brief met de vaste commissie d.d. 5 april 2001 en in het Onderwijsoverleg Primair en Voortgezet Onderwijs (POVO) d.d. 15 maart 2001 is daarvoor ook nadrukkelijk aandacht gevraagd.

In afwijking van tot heden geldende regelgeving wordt er in dit wetsvoorstel vanuit gegaan dat in het primair onderwijs ook personen als directeur of adjunct-directeur kunnen worden benoemd die niet over de nu daarvoor vereiste onderwijsbevoegdheid beschikken. Op deze wijze wordt aangesloten bij gebleken wensen in het veld en wordt tevens het risico van toekomstige tekorten als gevolg van een afnemende belangstelling voor het vervullen van deze functies verkleind. Het wetsvoorstel geeft besturen dus meer ruimte.

Het is niet de bedoeling een absolute scheiding aan te brengen tussen leidinggeven en lesgeven. Het is wel gewenst om, indien het bevoegd gezag daarvoor kiest, de mogelijkheid te bieden dat leden van de directie uitsluitend worden belast met werkzaamheden waarvoor geen bekwaamheidseisen zijn vastgesteld en waarvoor het bezitten van onderwijsbevoegdheid derhalve niet noodzakelijk is.

Ik merk hierbij nog op dat managementcompetenties een inhoudelijke beoordeling vragen waarvoor primair het aanstellend bevoegd gezag is aangewezen. Om het bevoegd gezag optimaal toe te rusten voor het

beoordelen van deze competenties, zal ik bevorderen dat daartoe geschikte beoordelingsinstrumenten beschikbaar worden gesteld. De leidinggevende werkzaamheden in de school zijn voor een deel nadrukkelijk te kenschetsen als onderwijskundig-leidinggevende werkzaamheden. Die werkzaamheden hebben heel direct betrekking op het pedagogisch-didactisch klimaat van de school en op de onderwijskundige randvoorwaarden, waaronder het voeren van kwaliteitsbeleid en daarop gericht personeelsbeleid. Voor het verrichten van deze werkzaamheden wil het kabinet de mogelijkheid houden bekwaamheidseisen vast te stellen.

Tot nu toe heeft elke directeur en adjunct-directeur als achtergrond een getuigschrift van de opleiding voor leraren basisonderwijs of een daarmee gelijk te stellen opleidingsniveau met meestal aanvullende scholing voor leidinggevende werkzaamheden. Gezien deze achtergrond mag van hen worden verwacht dat, indien van de mogelijkheid tot het vaststellen van bekwaamheidseisen gebruik wordt gemaakt, zij voldoen aan die bekwaamheidseisen.

Het wetsvoorstel gaat er, vergelijkbaar met de onderwijsondersteunende functionaris, ook voor de leidinggevende vanuit dat hij maximaal twee jaar mag worden belast met leidinggevende werkzaamheden waarvoor bekwaamheidseisen gelden. Uiterlijk vanaf dat moment moet hij aantonen aan de bekwaamheidseisen te voldoen. Overigens overweeg ik niet op korte termijn dergelijke bekwaamheidseisen vast te stellen.

Verwacht wordt dat doorgaans leidinggevend een onderwijsbevoegdheid zullen hebben of anderszins hebben aangetoond te voldoen aan de onderwijskundig-leidinggevende bekwaamheidseisen. Uitzonderingen daarop zullen zich in het bijzonder voordoen voor specifieke leidinggevende functies als die van directeur van een aantal scholen, van grote scholen of scholen in bijzondere omstandigheden daar de vraag op de markt naar mensen met de voor die situaties vereiste vaardigheden en ervaring groot is.

Van de directeur die ook met lesgevende taken is belast, dient de kwaliteit van dit leraarschap natuurlijk in gelijke mate te zijn gewaarborgd als dat voor de leraar het geval is. Er is geen reden om voor hem een andere maatstaf te hanteren.

Omdat in het voorgezet onderwijs doorgaans sprake is van grotere eenheden, berust de schoolleiding hier meestal bij een schoolmanagementteam, waarin de leden hun eigen specifieke inbreng en verantwoordelijkheid hebben. Binnen schoolmanagementteams vindt taakdifferentiatie plaats, waarbij de leden van het team met verschillende verantwoordelijkheden belast zijn. Daarom ook laat de bestaande regelgeving al de mogelijkheid open om schoolleiders te benoemen die niet in het bezit zijn van een onderwijsbevoegdheid. Er is geen behoefte om de huidige regeling principieel te wijzigen. Het wetsvoorstel bevat wél de mogelijkheid tot het vaststellen van bekwaamheidseisen. Het voornemen is echter daaraan vooralsnog geen invulling te geven. Ik wil eerst bezien of zelfregulering kan leiden tot voldoende waarborgen voor de beroepskwaliteit van schoolleiders in het voortgezet onderwijs. De gezamenlijke overeenkomst over professionalisering van schoolleiders in het voortgezet onderwijs dat de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, de organisatie voor schoolleiders in het voortgezet onderwijs VVO en de verenigde werkgeversorganisaties in het voortgezet onderwijs VSWO recent hebben gesloten, biedt hiertoe goede perspectieven.

Wat betreft lesgevende taken waarmee schoolleiders eventueel belast worden, geldt uiteraard dat de kwaliteit daarvan in gelijke mate gewaarborgd dient te zijn als voor leraren het geval is. Indien een schoolleider leraarstaken uitvoert, dient hij of zij daarom aan dezelfde bekwaamheidseisen te voldoen als waaraan leraren voor die taken moeten voldoen.

Hetzelfde geldt voor onderwijsondersteunende taken waarvoor bekwaamheidseisen zijn opgesteld.

Voor de BVE-sector wordt in het wetsvoorstel afgezien van de mogelijkheid tot het vaststellen van bekwaamheidseisen voor onderwijskundig-leidinggevende werkzaamheden. Als gevolg van de schaalgrootte van instellingen in de BVE-sector kennen deze instellingen een complexe organisatiestructuur die meerdere managementniveaus omvat en daarmee ook verschillende niveaus van verantwoordelijkheden. Daarbij passen geen generieke bekwaamheidseisen. Voorts wordt uitgegaan van het zelfregulerend vermogen van de BVE-sector, op basis van het stelsel van kwaliteitszorg binnen de instellingen.

Wegnemen belemmeringen

Bekwaamheidseisen geven houvast om te bepalen welke werkzaamheden wel en welke niet of nog niet mogen worden verricht door beroeps-beoefenaren. Het Kabinet kiest dus niet op voorhand voor het vaststellen van bekwaamheidseisen voor alle werkzaamheden van al het onderwijs-personeel, maar gaat wél uit van een toenemend belang van die werkzaamheden. Eventuele onnodige belemmeringen voor een meer zelf-standig optreden bij het verrichten (nu of in de toekomst) van onderwijs-ondersteunende werkzaamheden zullen weggenomen moeten worden uit regelgeving en/of decentrale afspraken. Dat is nodig omdat het succes van differentiatie in functies natuurlijk mee wordt bepaald door de mate van zelfstandigheid en verantwoordelijkheid waarmee die functies kunnen worden uitgevoerd, waarbij de leraar overigens een centrale rol zal blijven hebben.

Een bijzondere positie daarbij wordt ingenomen door duaal studerenden. De student die tot leraar wordt opgeleid, kan in de laatste fase van zijn studie als leraar in opleiding worden aangesteld.

Nu ook voor onderwijsondersteunende werkzaamheden bekwaamheids-eisen kunnen worden gesteld, is het noodzakelijk dat studenten in duale leraren- of andere HO-opleidingen in het kader van die studie (in enige fase daarvan) in loondienst ondersteunende werkzaamheden kunnen verrichten zonder al aan de voor die werkzaamheden geldende bekwaamheidseisen te voldoen. Hetzelfde geldt voor deelnemers aan beroepsonderwijs of educatie die worden opgeleid voor ondersteunend werk. Voor die studenten en deelnemers voorziet het wetsvoorstel in een mogelijkheid tot ontheffing.

6. Verantwoordelijkheid van het onderwijsveld voor het onderhouden van bekwaamheid

Belang en noodzaak onderhouden van bekwaamheid

Een kwaliteitstoets aan de poort is niet voldoende: eenmaal benoemde leraren moeten hun bekwaamheid ook onderhouden. De vormgeving van dat onderhoud is vooral een verantwoordelijkheid van het onderwijsveld zelf, en niet in de eerste plaats van de centrale overheid. Werken aan kwaliteit moet ook tijdens de loopbaan een belangrijk aandachtspunt zijn. Op dat punt benadrukt de tweede onderwijsbeleidsbrief (o.m. op pagina 17) de spilfunctie van leraren in het onderwijsproces.

De noodzaak tot hun voortdurende scholing is er altijd. Het onderwijs moet leerlingen goed voorbereiden op een functioneren in de maatschappij. Zo stelt de ontwikkeling tot informatiemaatschappij eisen aan het onderwijs en aan wie daarin een sleutelrol vervult. De rol van kennis verandert en het verwerven en verwerken van informatie staan centraal. Zonder onderwijspersoneel dat «bij is», kan het onderwijs deze omslag niet maken. Nieuwe ontwikkelingen kunnen, in aansluiting op eerder

verworven competenties (EVC) en opgedane ervaringen, nu en in de toekomst nieuwe competenties vragen van de leraar en van anderen in het onderwijs. Bekwaamheid kan daarmee geen rustig bezit zijn. Zo blijken de deskundigheid en voortdurende professionalisering van leraren van groot belang voor de implementatie van onderwijsvernieuwingen. Dit komt onder andere naar voren uit inspectierapporten. Onderwijsvernieuwing in de verschillende onderwijssectoren heeft effect als leraren daarop zijn voorbereid.

Dit alles maakt dat wie ooit een onderwijsbevoegdheid verkreeg – in de regel door het verwerven van een bewijs van bekwaamheid – niet altijd ook zonder meer bekwaam blijft. Puntig gezegd: «eens bevoegd» staat niet gelijk met «altijd bekwaam».

De onderwijsbeleidsbrief stelt dat leraren nog meer dan nu kansen moeten krijgen om aan hun eigen professionele ontwikkeling te werken. Scholen moeten daarvoor in het kader van integraal personeelsbeleid ruimte scheppen. Deze visie sluit ook nauw aan bij de inzichten van de Stichting van de Arbeid in haar notitie «Er is meer nodig: aanbevelingen voor het arbeidsvoorwaardenoverleg 2001». Paragraaf 4 van die aanbevelingen benadrukt het belang voor werknemers om zich tijdens de loopbaan verder te ontwikkelen, ook met het oog op een verbetering van hun arbeidsmarktpositie. De notitie bepleit een verbreding en verdieping van het beleid van scholing en employability op het niveau van de sectoren. In loopbaanontwikkeling en employability zou fors moeten worden geïnvesteerd. Iedere werknemer en werkzoekende zou, volgens de notitie, in beginsel recht moet krijgen op een persoonlijk ontwikkelingsplan met een daarbij behorend budget. Overeenkomstig die hoofdlijnen zouden recht op scholing en op employability in CAO's meer aandacht moeten hebben. Het bovenstaande geldt op vergelijkbare wijze voor het onderhouden van bekwaamheid door onderwijsondersteunende functionarissen en leidinggevenden met onderwijskundige verantwoordelijkheden.

Verantwoordelijkheid van werkgever en werknemer

In aansluiting op de visie in de onderwijsbeleidsbrief en passend bij de aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid zijn het onderhouden van bekwaamheid en de verdere professionalisering bij uitstek een verantwoordelijkheid van werknemer en werkgever. Afspraken tussen sociale partners (centraal en decentraal) en eventueel tussen overheid en sociale partners, gericht op toerusting en versterking van het zelfregulerend vermogen, passen bij uitstek bij die eigen verantwoordelijkheid. Een deugdelijk inspectietoezicht moet verzekeren dat dergelijke afspraken in overeenstemming zijn met de noodzakelijke kwaliteit van het betrokken personeelslid en van het onderwijs.

Elk bevoegd gezag moet in het kader van het integraal personeelsbeleid op dat terrein afspraken maken met aan die school werkzame personen. Maar dan moet het personeel wel echt in staat zijn gesteld, de bekwaamheid op peil te houden. De inspectie kan erop toezien dat scholen daar inderdaad voorzieningen voor treffen.

Scholing

Scholingsbeleid is als onderdeel van personeelsbeleid bij uitstek een zaak van de scholen zelf. In het scholingsbeleid ligt de verbinding met de invoering van onderwijsvernieuwingen (bijvoorbeeld via teamgebonden nascholing of via collegiale consultatie), maar ook met integraal personeelsbeleid. Scholing is bijvoorbeeld een belangrijk element in het creëren van loopbaanperspectieven voor het personeel of bij het invullen van taakdifferentiatie. Scholing is ook een van de instrumenten voor het bevorderen van de *employability* van de leraar, in het kader van «leren voor alle leeftijden».

Sinds de scholen een eigen nascholingsbudget hebben (1993), zijn ze aan de slag met een eigen vormgeving daarvan. Dat blijkt uit de achtereenvolgende evaluatie-onderzoeken over de vraaggestuurde financierings-systematiek van nascholing.

Niet alleen een passend en vraaggestuurd nascholingsbudget is nodig: ook is het noodzakelijk dat de markt voor die professionele ontwikkeling en nascholing volledig open is, dat wil zeggen dat er zowel publiek als privaat aanbod is.

Wettelijk ankerpunt

Ondanks het accent op de eigen verantwoordelijkheid van het onderwijsveld is het onderhouden van bekwaamheid wel zó essentieel dat het een ankerpunt in regelgeving rechtvaardigt. In de schoolplanartikelen in WPO, WEC en WVO en in het kwaliteitszorgartikel in de WEB is al sprake van het beleid met betrekking tot de bewaking en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs, c.q. van een regelmatige beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs. Daaraan wordt nu toegevoegd dat het daarbij mede gaat om het beleid met betrekking tot het onderhouden van de bekwaamheid van het personeel. Dat sluit goed aan bij de eerder genoemde inzichten van de Stichting van de Arbeid en geeft houvast voor een betekenisvol toezicht.

Daarmee wordt uitdrukking gegeven aan de nadrukkelijke wens dat het personeel zijn bekwaamheid onderhoudt en uitbreidt, maar ook aan het feit dat het daarbij gaat om een gezamenlijke verantwoordelijkheid, passend in het beleid van de school. Het bevoegd gezag moet zijn personeel ook daadwerkelijk in staat stellen tot dat onderhoud.

Overleg met scholen en leraren

De benadering die hiervoor is uiteengezet, is voor de uitvoering van het kwaliteitsbeleid een andere dan in de nota Maatwerk voor morgen, omdat die nota nog het accent legt op de weg van centrale regelgeving, ook voor het onderhouden van actuele bekwaamheid. In het licht van de onderwijsbeleidsbrief ligt het voor de hand om in overleg met scholen en leraren te bezien hoe werkgevers en werknemers onderling en met de overheid stabiele afspraken kunnen maken die daadwerkelijk bijdragen aan een blijvende bekwaamheid. Het kan daarbij gaan om zaken als het vastleggen van de frequentie van het aantonen van actuele bekwaamheid, het faciliteren van scholing, het certificeren van scholingsactiviteiten ter actualisering van de bekwaamheid, de wijze waarop eerder verworven competenties een rol spelen bij het onderhoud (ook daarbij is een vorm van certificering denkbaar: een eigen keurmerk).

Nieuwe instrumenten voor het onderhouden en bewaken van bekwaamheid kunnen dan in beeld komen. Zo zouden beroepsbeoefenaren als beroepsgroep of individueel en, passend bij persoonlijke ontwikkelingsplannen, in overeenstemming met scholen kunnen werken aan ontwikkeling en gebruik van portfolio's, zijnde een geordende verzameling van informatie ten dienste van personeelsontwikkeling en -begeleiding. Dat instrument zou een, door het veld zelf gekozen, alternatief kunnen zijn voor een centraal geregelde registratie.

Juist dit punt is in eerdergenoemd overleg met de vaste commissie nadrukkelijk aan de orde geweest.

Naar aanleiding daarvan heb ik in dat overleg aangegeven te bezien of ter gelegenheid van dit wetsvoorstel eisen zouden moeten worden gesteld aan portfolio's.

Op zich zou het geven van voorschriften op dit terrein voordelen kunnen hebben, niet in de laatste plaats vanwege de externe werking die dat tot gevolg zou kunnen hebben, in die zin dat bij overstap naar een andere school het nieuwe bevoegd gezag een bepaalde waarde toekent aan de

wijze waarop en de mate waarin betrokkene heeft gewerkt aan onderhoud en ontwikkeling van zijn bekwaamheid. Immers vanaf het moment van benoeming zijn bevoegd gezag en leraar samen verantwoordelijk voor het onderhoud van de bekwaamheid tenminste op het niveau van de dan geldende bekwaamheidseisen. Het bevoegd gezag moet dus vóór de feitelijke benoeming kunnen vaststellen of dat in dat geval een verantwoordelijke weg zal zijn, afhankelijk van zaken als een eventueel lange «onderhoudsloze» of «onderhoudsarme» periode van het (wellicht lang geleden) behalen van het getuigschrift. Een instrument met een geregeld civiel effect zou daarbij kunnen helpen. Toch is van regeling afgezien. De portfoliosystematiek is immers slechts één van de mogelijke instrumenten waarvoor het veld zou kunnen kiezen. Andere instrumenten, respectievelijk inzet van verschillende instrumenten is zeker niet uitgesloten. Ik zou het wel toejuichen als het veld zelf, en de beroepsgroep kan daarvoor zeker het initiatief nemen, zou komen tot stabiele afspraken tussen werkgevers en werknemers, leidend tot standaardisering wat betreft de in te zetten instrumenten. De SBL (het samenwerkingsorgaan beroepskwaliteit leraren) kan het initiatief nemen.

Personeel moet zijn bekwaamheid onderhouden en het bevoegd gezag moet hen daartoe in staat stellen; leraren en bevoegd gezag hebben dus wederzijds rechten en plichten. Ouders en personeel kunnen het bevoegd gezag daarop ook via de regels van medezeggenschap aanspreken. Het kan zijn dat een individueel personeelslid zich niet aan de aldus gemaakte afspraken kan of wil houden en dat mogelijk ten aanzien van hem kan worden geconstateerd dat hij niet of niet meer voldoende bekwaam is voor de taak waarvoor hij is ingezet. Indien dat past binnen de afspraken die in de school gelden (en die centraal of decentraal zijn gemaakt), kan dat leiden tot gevolgen in rechtspositionele zin. Over dat onderwerp zijn geen wettelijke regels.

De bijzondere positie van de beroepsgroep

De beroepsbeoefenaren leveren een essentiële bijdrage aan het voorgenomen kwaliteitsstelsel. Zij zullen daarom ook een belangrijke rol moeten hebben in het publieke debat over kwaliteit van onderwijspersoneel, over het leggen van een fundament voor een kwalificatiestructuur en over de blijvende borging van die kwaliteit. Dat kunnen zij onder meer tot uiting brengen door, georganiseerd als beroepsgroep, mét scholen een centrale rol te vervullen bij de periodieke ontwikkeling van voorstellen voor bekwaamheidseisen die in het kwaliteitsstelsel centraal zullen staan en die in regelgeving als minimumnormen voor kwaliteit zullen worden vastgelegd. Voorstellen voor bekwaamheidseisen komen van onderop, op voorstel van de praktijk zelf, in samenwerkende kringen van beroepsbeoefenaren tot stand. In een cyclisch proces komt een definitief voorstel tot stand in nauwe samenwerking en afstemming met de relevante omgeving van scholen en onderwijswerkgevers. Ook lerarenopleiders en overige deskundigen en belanghebbenden moeten zich kunnen uitspreken over voorstellen voordat de overheid de bekwaamheidseisen vaststelt. Deelnemers of hun ouders of wettelijke vertegenwoordigers zijn in het bijzonder belanghebbend. Zij zullen niet alleen hun visie moeten kunnen geven aan ontwikkelaars van voorstellen, maar ook aan de overheid voor deze naar aanleiding van een eenmaal definitief voorstel bekwaamheidseisen vaststelt in een algemene maatregel van bestuur.

Op die wijze kunnen bekwaamheidseisen en het gebruik daarvan op een breed draagvlak rekenen en recht doen aan de verschillende belangen in de samenleving. Want succesvolle zelfregulering op het terrein van het

onderhoud van de bekwaamheid en de professionele ontwikkeling vereist dat alle geledingen in het onderwijs zich daadwerkelijk verbonden voelen met de vastgestelde bekwaamheidseisen. In het proces van vaststelling van die bekwaamheidseisen zal het draagvlak dus een belangrijk ijkpunt zijn.

In aansluiting daarop, in vorige paragrafen wordt daarop al ingegaan, zou, als product van zelfregulering, de beroepsgroep ook criteria kunnen ontwikkelen die in overeenstemming met onderwijswerkgevers worden gehanteerd om te bepalen of individuele beroepsbeoefenaren nog steeds voldoen aan actuele bekwaamheidseisen. De beroepsgroep kan ook suggesties doen over trajecten die bijdragen aan blijvende bekwaamheid. Denkbaar is dat certificering van deskundigheidsbevordering bijdraagt aan het waarborgen van minimumkwaliteit. Van groot belang is dat ook zulke voorstellen met voldoende gezag kunnen worden gedaan om in brede zin te worden opgepakt in het veld.

Daarom is het draagvlak bij de scholen zelf, ook in hun rol als werkgever met verantwoordelijkheid voor personeelsbeleid, van groot belang.

De beroepsgroep behoort dus een centrale rol te vervullen. Wel moet die beroepsgroep open en representatief zijn. Een beroepsgroep kortom waarin de stem van alle beroepsbeoefenaren kan worden gehoord en die, werkend en denkend met en door beroepsbeoefenaren, op het punt van beroepskwaliteit aanspreekbaar is. De vakorganisaties, die een aanzienlijk deel van de leraren organiseren, kunnen daarin uiteraard een prominente, maar niet exclusieve, rol vervullen.

Een centrale rol van een beroepsgroep die zo is georganiseerd, kan wezenlijk bijdragen aan het publieke debat over de kwaliteit van het leraarsberoep en aan de «beroepstrots» van de beroepsgroep. Zo'n beroepsgroep kan vruchtbaar gestalte geven aan het concept van zelfregulering. Natuurlijk moet wel worden voorkomen dat beroepsuitoefening een «closed shop» wordt. Eerder in deze toelichting, maar ook in het overleg met de vaste commissie op 5 april 2001, is aangegeven dat ik in eerste instantie het SBL op die rol zal aanspreken.

In het kader van de afspraken gericht op toerusting en versterking van het zelfregulerend vermogen, kan het SBL (zelf het resultaat van dergelijke afspraken) een belangrijke rol vervullen. Het SBL is voor mij immers reeds een belangrijk aanspreekpunt voor het ontwikkelen van bekwaamheidseisen en zal in de toekomst ook een belangrijke rol kunnen spelen bij zelfregulering. In het onderwijsveld zouden, al of niet met de overheid, afspraken kunnen worden gemaakt over instrumenten. In een eerdere paragraaf is al aangegeven dat het SBL het initiatief zou kunnen nemen om te komen tot standaardisering van instrumenten op het terrein van het onderhouden van bekwaamheid. In dat kader kunnen ook afspraken over certificering van activiteiten op het terrein van deskundigheidsbevordering bijdragen aan een breed gedragen instrumentarium. Ook de Nederlandse Schoolleiders Academie ontplooit activiteiten op dat terrein. De overheid kan in dat kader genomen initiatieven faciliteren. Dat gebeurt al doordat middelen beschikbaar worden gesteld aan SBL voor activiteiten op dat terrein. Zo zou, bij wijze van faciliteit, ook de gelegenheid kunnen worden geboden om bekwaamheidsdossiers op vrijwillige basis te laten bijhouden in een databank, die daarmee voor betrokkenen een belangrijke informatie- en signaalfunctie kan vervullen. Dit wordt echter niet in het wetsvoorstel geregeld. Het SBL zou een belangrijke rol kunnen spelen bij het in stand houden van zo'n databank.

De inrichting van een eventuele databank zal in elk geval moeten plaatsvinden met inachtneming van de regelgeving op het gebied van persoonsregistratie. Ingevolge die regelgeving mogen persoonsgegevens slechts worden verwerkt indien de betrokkene daarvoor zijn uitdrukkelijke toestemming heeft verleend.

7. Bekwaamheid en benoembaarheid in de verschillende sectoren

Primair onderwijs

In het basisonderwijs wordt lesgegeven door groepsleerkrachten, vakleerkrachten, remedial teachers en door leden van de directie. De groepsleerkrachten vormen de grootste groep. Zij hebben een centrale rol. Op grond van dit wetsvoorstel worden bekwaamheidseisen gesteld aan die groepsleerkracht. Dit zal ook gebeuren voor de leerkracht in het onderwijs in allochtone levende talen (OALT).

Wie als vakleerkracht (niet zijnde leerkracht OALT) werkzaam is, moet voldoen aan de bekwaamheidseisen die, eveneens op grond van dit wetsvoorstel, worden vastgesteld voor het overeenkomende vak in het voortgezet onderwijs. Dit is conform de huidige situatie waarin een vakleerkracht bevoegd is voor het geven van vakonderwijs, als hij of zij beschikt over een bevoegdheid voor het voortgezet onderwijs in dat vak. Via de weg van zij-instroom kan de vakleerkracht versneld groepsleerkracht worden.

Voor de remedial teacher zullen geen afzonderlijke bekwaamheidseisen worden vastgesteld. De remedial teacher is bekwaam als groeps- of vakleerkracht. Hij geeft onderwijs zoals die groeps- of vakleerkracht, zij het in een geïntensiverde en sterk geïndividualiseerde vorm. Het is de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag om de kwaliteit van die specifieke taak te waarborgen.

Voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs gelden thans geen afzonderlijke bekwaamheidseisen. Het zou denkbaar zijn om daarin bij gelegenheid van dit wetsvoorstel te voorzien bijvoorbeeld met het oog op de eigenheid van dat onderwijs. Tot zo'n wijziging is echter niet besloten. De bekwaamheidseisen die voor het basis- en voortgezet onderwijs gelden, zullen derhalve ook voor het speciaal en voortgezet onderwijs gelden. Daarmee wordt de toegang tot de uitoefening van het beroep in het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs niet nodeloos verzwaaard. Het is, net als in de huidige situatie, aan het belanghebbend bevoegd gezag te beoordelen of betrokkene die op grond van dit wetsvoorstel bekwaam is, kan worden benoemd of ingeschakeld op zijn school voor (voortgezet) speciaal onderwijs. De leraar kan deelnemen aan op het speciaal onderwijs gerichte opleidingen en cursussen. Tweederde van de leraren die nu werkzaam zijn in het (voortgezet) speciaal onderwijs hebben de op grond van de WHW geregelde voortgezette opleiding ook daadwerkelijk gevolgd.

De bekwaamheidseisen zullen wat de gerichtheid op het leraarschap betreft richtinggevend zijn voor de curricula van de lerarenopleidingen die op basis van artikel 7.6 van de WHW tot die bekwaamheidseisen zeggen op te leiden. Tegen deze achtergrond is helder welke HO-getuigsschriften bevoegdheid geven voor het onderwijs.

Voortgezet onderwijs

Inzetbaarheid, flexibiliteit en vakbekwaamheid zijn de sleutelwoorden in het debat over bekwaamheidseisen voor leraren in het voortgezet onderwijs.

Kenmerkend voor de bestaande situatie in het voortgezet onderwijs is de koppeling van onderwijsbevoegdheid aan ten minste één vak en aan het eerste- en/of tweedegraads gebied.

Met name in de onderbouw zijn er belangrijke pedagogisch-didactische redenen om de inzetbaarheid van leraren te verbreden (minder verschillende gezichten voor de klas, vorming van kernteams). Het streven de zij-instroom in het beroep te vergroten vraagt om een snelle inzetbaar-

heid. Tussen beide zit spanning, en beide leveren op hun beurt spanning op met de eis van vakinhoudelijke bekwaamheid. In het wetsvoorstel wordt de basis gelegd om met die spanning om te gaan.

Het voorstel bepaalt dat bekwaamheidseisen zullen worden vastgesteld voor zowel de pedagogisch-didactische als de vakinhoudelijke kennis en vaardigheden. Er blijft dus sprake van een koppeling aan ten minste één vak. Daarmee wordt de vakbekwaamheid gegarandeerd.

Van leraren in de tweede fase HAVO/VWO (het voorbereidend hoger onderwijs (VHO)) wordt specifieke kennis en bekwaamheid verwacht. Daarom zullen in ieder geval voor dat voorbereidend hoger onderwijs specifieke eisen worden vastgesteld. Dat sluit aan bij het bestaande onderscheid tussen het eerste en het tweedegraadsgebied in het voortgezet onderwijs, waar leraren uit eerstegraads opleidingen uit HBO en WO instromen, en het belang dat breed wordt gehecht aan het academisch niveau van de vakbekwaamheid van leraren in de tweede fase HAVO/VWO. De leraren die voldoen aan deze bekwaamheidseisen voor het voorbereidend hoger onderwijs zijn, op grond van het nieuwe artikel 37, bevoegd tot het geven van dat vak in het gehele voortgezet onderwijs. De aanduidingen «eerstegraads» en «tweedegraads» komen te vervallen. Het wetsvoorstel biedt immers ruimte om in de bekwaamheidseisen naast het onderscheid naar de tweede fase HAVO/VWO nader onderscheid te maken naar schoolsoort of samenhangende leerjaren. Bij het laatste wordt met name gedacht aan de eerste twee jaren van het voortgezet onderwijs. In de basis van het voortgezet onderwijs is er vooral om pedagogisch-didactische redenen behoefte aan minder verschillende leraren per klas, aan de vorming van kernteams bestaande uit een beperkt aantal leraren die lesgeven aan één klas of groep van klassen. Dat betekent dat leraren bekwaam moeten zijn onderwijs te verzorgen in verschillende vakken of vakgebieden. De hier gewenste verbreding van de («bevoegde») inzetbaarheid van leraren wordt belemmerd door de eis van een volledige tweedegraads vakbevoegdheid voor elk van die vakken of vakgebieden, die vakinhoudelijk veel verder reikt dan feitelijk noodzakelijk is in de eerste twee jaren van het voortgezet onderwijs. Verbreding van de bestaande bevoegdheid is daardoor in deze situatie een nodeloos zware eis en een onaantrekkelijke optie voor zittende docenten. Specifieke bekwaamheidseisen voor de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs zouden daar verandering in kunnen brengen. Het wetsvoorstel laat deze mogelijkheid open.

Wie eenmaal een startbekwaamheid voor het onderwijs heeft gehaald, beschikt over een stevige basis van pedagogisch-didactische kennis en vaardigheden. Uitbreiding van de bekwaamheid tot een ander vak kan dan ook gericht worden op de specifiek vakinhoudelijke en vakdidactische bekwaamheden die gelden voor die onderwijsfase. Vergroting van de inzetbaarheid door te voldoen aan de geldende bekwaamheidseisen is daardoor in beperkte tijd te realiseren en wordt voor school en leraar – ook vanwege het civiel effect – een aantrekkelijker optie. Ieders bekwaamheden en inzetbaarheid kunnen in een duaal traject van flexibele lengte worden uitgebreid in de breedte (met een extra vak of vakgebied), in de hoogte (naar hogere leerjaren) of in de diepte (bijzondere niet vakgebonden specialisaties). Net als bij de zij-instroom mogen die werkzaamheden – voor zover daar bekwaamheidseisen voor bestaan – tijdelijk «onbekwaam» worden uitgeoefend. De betrokkene krijgt twee jaar de tijd om alsnog aan de bekwaamheidseisen te voldoen.

Beroepsonderwijs en educatie

In het beroepsonderwijs en de educatie wordt het primaire proces in toenemende mate verzorgd door multidisciplinaire opleidingsteams, bestaande uit docenten, instructeurs en onderwijsassistenten BVE. De docenten vormen de grootste groep. Zij hebben een centrale rol in het

primaire proces. De door instructeurs en onderwijsassistenten zelfstandig uit te voeren onderwijsondersteunende werkzaamheden die direct gerelateerd zijn aan het primaire proces, vinden plaats onder eindverantwoordelijkheid van een docent.

Docenten zijn binnen een regionaal opleidingscentrum breed inzetbaar, zowel binnen het beroepsonderwijs als binnen de educatie. Voor de functie van docent geldt thans één uniforme set van bekwaamheidseisen. De bekwaamheidseisen zullen wat de gerichtheid op het leraarschap betreft richtinggevend zijn voor de curricula van de lerarenopleidingen die geacht worden tot die bekwaamheidseisen op te leiden.

8. Zij-instroom in het beroep

Zoals gezegd, worden in dit wetsvoorstel de regels inzake de zij-instroom in het beroep (Staatsblad 2000, 306) geïncorporeerd. Die regels zijn nog zeer nieuw. Om die reden is ervoor gekozen ze nu niet te wijzigen, maar in afwachting van meer ervaring ermee te kiezen voor een beleidsarme inpassing in de verschillende wetten die met dit wetsvoorstel worden gewijzigd.

Daarom is afgezien van een uitgebreide toelichting over zij-instroom. Die toelichting is immers recent bij de Interimwet zelve gegeven (Kamerstukken II 1999/2000, 27 015, nr. 3).

Op dit moment kan worden vastgesteld dat de belangstelling sterk groeit, maar harde uitspraken over verwachte toestroom kunnen nu niet worden gedaan. Monitoring door onderzoek en inspectie kan daarover in de loop van de komende tijd meer duidelijkheid geven.

Op een beperkt aantal punten is onder meer bij behandeling van de Interimwet aangekondigd dat bij gelegenheid van onderhavig wetsvoorstel aanpassingen zouden worden gepleegd. Hiernavolgend wordt daarop ingegaan.

Op de betekenis van zij-instroom in beroepsonderwijs en educatie wordt elders in deze toelichting ingegaan.

Uitbreiding van de markt op het punt van het geschiktheidsonderzoek

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel- Interimwet is aangegeven dat taken als bedoeld in de Interimwet vooralsnog alleen zouden kunnen worden uitgevoerd door of onder verantwoordelijkheid van instellingen voor hoger onderwijs die ook de met die taken overeenkomende lerarenopleidingen verzorgen. Voorts is in die toelichting en in de nota naar aanleiding van het verslag aangegeven dat het wenselijk zou zijn dat ook andere instellingen dan alleen bekostigde of aangewezen instellingen voor hoger onderwijs één of meer van bedoelde taken zou kunnen en mogen uitvoeren. In dit wetsvoorstel wordt om die reden de basis gelegd voor criteria op grond waarvan alle instellingen en organisaties die zich als assessmentinstelling kwalificeren als zodanig kunnen worden toegelaten. Daarbij wordt ook aangesloten op de wensen die in het onderwijskundig overleg over de op de Interimwet gebaseerde uitvoeringsregeling zijn geuit over waarborging vooraf van de kwaliteit van instellingen die het geschiktheidsonderzoek uitvoeren.

Vooralsnog is daarvoor de vorm gekozen van een door de minister af te geven erkenning. Afhankelijk van een eventuele inpassing in de systematiek die voor het hoger onderwijs in den brede zal worden geïmplementeerd (accreditering) kan die constructie weer worden aangepast. Tot dan is erkenning, die betrekking zal hebben op eisen aan de instelling, alleen nodig voor niet-HO-instellingen. In een brief aan de Tweede Kamer van 19 maart 2001 is aangekondigd dat zal worden verkend of ook voor andere taken op het terrein van de zij-instroom (waaronder scholing, uitvoering van het bekwaamheidsonderzoek en het uitreiken van het

getuigschrift) aanbieders van buiten de HO-markt zich als zelfstandig uitvoerder kunnen kwalificeren. Vooralsnog heeft de in dit wetsvoorstel bedoelde erkenning nog geen betrekking op die taken.

Toelating van MBO-gediplomeerden tot het geschiktheidsonderzoek met het oog op zij-instroom in het VMBO

Tijdens de behandeling van de Interimwet in de Tweede Kamer is de vraag aan de orde geweest of het verantwoord is MBO-gediplomeerden toe te laten tot het geschiktheidsonderzoek gericht op het leraarschap in een beroepsgericht vak in het VMBO. Bij die gelegenheid is toegezegd dat het aantal vakken vooralsnog beperkt zou blijven, maar dat er naar zou moeten worden gestreefd de toelating van MBO-gediplomeerden in de (toen nog) Wet op het leraarschap meer definitief te regelen. Bij algemene maatregel van bestuur zijn de vakken aangewezen waarvoor MBO-opgeleiden op dit moment als zij-instromer kunnen worden toegelaten. Die vakken zijn: bouwtechniek, metaaltechniek, installatietechniek, elektrotechniek, voertuigtechniek en consumptieve technieken.

In aansluiting op de parlementaire behandeling van de Interimwet en ter voorbereiding op onderhavig wetsvoorstel is in de nota Maatwerk 2 (juni 2000) aangekondigd dat de op dat moment reeds in uitvoering genomen pilot in het VMBO (in samenwerking met onder meer FNV-bondgenoten) ook naar andere bedrijfstakken zou worden uitgebreid. Over de resultaten van die uitbreiding zullen definitieve uitspraken kunnen worden gedaan als de eerste groep zij-instromers het opleidingstraject heeft afgerond (dit is in 2002).

Voorlopig wordt ervan uitgegaan dat de inbreng van mbo-opgeleiden duidelijk tot meerwaarde kan leiden:

- ze hebben ervaring opgedaan in een bepaalde bedrijfstak, zijn goed in staat de praktijkcomponent in het VMBO te verzorgen;
- ze kunnen voorzien in een behoefte; ook in de huidige situatie van het VMBO worden de beroepsgerichte vakken in het VMBO immers niet altijd gegeven door hbo- maar door mbo-opgeleiden met een aanvullende opleiding waarvoor een bewijs van bekwaamheid wordt afgegeven. De reden hiervoor is dat het voor scholen vaak moeilijk is om een bevoegde leraar voor het vak te vinden. Juist mensen uit de praktijk zouden vaardigheden kunnen meenemen die een goede aansluiting bij VMBO-leerlingen mogelijk maken;
- inzet van mbo-opgeleiden kan positieve invloed hebben op de samenwerking tussen VMBO-scholen en het bedrijfsleven. Leerlingen worden door deze groep zij-instromers direct in contact gebracht met de (actuele) ontwikkelingen in het bedrijfsleven (de toekomstige werkplekken van de leerlingen).

Met het oog daarop wordt er in het wetsvoorstel in structurele zin van uitgegaan, dat zij-instroom van mbo-opgeleiden in alle 14 beroepsgerichte vakken (afdelingsvakken zoals genoemd in artikel 26h van het Inrichtingenbesluit WVO) in het VMBO mogelijk moet zijn. Het zal dan bij voorkeur gaan om personen die al enige jaren relevante ervaring met het desbetreffende vak op mbo-niveau op de arbeidsmarkt hebben opgedaan. Zoals gezegd zijn 6 beroepsgerichte vakken reeds bij algemene maatregel van bestuur op basis van de Interimwet aangewezen. De andere 8 vakken komen in beeld met ingang van een bij koninklijk besluit te bepalen datum. Op die wijze kunnen de ervaringen met de in Maatwerk 2 genoemde pilots worden meegenomen.

Zij-instroom in relatie tot uitzendkrachten, maatschappen, detachering

Ik ben van mening dat de mogelijkheid voor scholen om zij-instromers

aan te trekken zich ook moet uitstrekken tot onder meer uitzendkrachten. Dat vraagt wel enkele bijzondere voorzieningen in de regels voor de zij-instroom. Die regels zijn niet in onderhavig voorstel opgenomen maar zullen aan de orde zijn bij een separaat in te dienen wetsvoorstel over het inschakelen van ander dan aan de school benoemd personeel. Op het punt van de zij-instroom betekent dat bijvoorbeeld dat de scholings- en begeleidingsovereenkomst een vierpartijenovereenkomst zal moeten zijn, tussen het bevoegd gezag, een lerarenopleiding, de zij-instromer en de uitzendorganisatie. Zij zullen samen het traject moeten afspreken en de kosten moeten bepalen en toewijzen.

9. Betrekkingen van kleine omvang

Voorals in de BVE-sector maar ook in het voortgezet onderwijs bestaat de behoefte om personen die beschikken over actuele en specifieke kennis van de beroepspraktijk in het onderwijs in te kunnen schakelen. Buiten de onderwijsarbeidsmarkt zijn er beroepsbeoefenaren die, als zij hun kennis en ervaring ook in het onderwijs zouden aanwenden, een belangrijke meerwaarde voor het onderwijs kunnen betekenen. De intentie is, zoveel mogelijk de drempels weg te nemen om dergelijke personen inderdaad in het onderwijs in te schakelen zonder daarbij concessies te doen aan de kwaliteit.

Het gaat hierbij om personen die niet van plan zijn van beroep te veranderen en leraar te worden, maar wel enige uren in de week les willen geven. In de BVE-sector kunnen deze personen als onbevoegd docent voor maximaal twee jaren in tijdelijke dienst worden benoemd. In het voortgezet onderwijs worden zij thans veelal ingeschakeld met gebruikmaking van artikel 33, derde lid, WVO. Dat is echter geen blijvend goede basis. Artikel 33, derde lid, is immers vooral bedoeld als noodvoorziening om tijdelijk onbevoegd les te geven indien het niet mogelijk blijkt bij tijdelijke afwezigheid van een leraar of bij onvervulbaarheid van een vacature een bevoegde vervanger aan te stellen.

Naast die noodvoorziening is het wenselijk om inschakeling van personen van buiten het onderwijs meer structureel mogelijk te maken.

Om aan te geven dat het inzetten van dergelijke personen van buiten het onderwijs duidelijk een inhoudelijke meerwaarde kan hebben voor het onderwijs door de kennis en ervaring die ze inbrengen vanuit andere sectoren van de maatschappij en het bedrijfsleven, wordt in dit wetsvoorstel de mogelijkheid geboden hen structureel in te zetten als gastdocenten.

Het gaat daarbij niet om incidentele gastsprekers, die niet werkzaam zijn in het onderwijs, maar die op verzoek van een bevoegd leraar op incidentele basis als ervaringsdeskundige kennis, vaardigheden of houdingen overbrengen aan leerlingen. Een voorbeeld hiervan is een politieagent die aan leerlingen tijdens het vak maatschappijleer vertelt over zijn werk. Het optreden van dergelijke gastsprekers vindt plaats onder volledige regie en directe verantwoordelijkheid van een bevoegde docent en veelal ook in zijn aanwezigheid. Om die reden en vanwege het incidentele karakter van hun bijdrage worden voor deze categorie geen wettelijke voorschriften gegeven.

Bij het structurele gastdocentschap gaat het om personen die vanwege hun specifieke kennis en bekwaamheden – samenhangend met hun ervaringen en werkzaamheden in andere sectoren van de maatschappij en het bedrijfsleven – in een beperkte betrekkingssomvang kunnen worden belast met een lesgevende taak en die deze taak zelfstandig uitoefenen.

Het ligt om een aantal redenen niet voor de hand om voor hen de verplichting te laten gelden om volledig te voldoen aan de bij de functie behorende actuele bekwaamheidseisen:

- gastdocenten worden uitsluitend ingezet voor direct lesgevende taken; andere taken die tot de leraars- of onderwijsondersteunersfunctie kunnen worden gerekend, worden niet door hen uitgevoerd;
- gastdocenten worden ingezet vanwege bijzondere, specifieke kennis en vaardigheden; hun lesgevende taak zal dan ook daartoe beperkt blijven. Andere onderwijsinhouden en bijzondere pedagogisch-didactische werkvormen zijn voor de kwaliteit van hun functioneren niet noodzakelijk;
- de verplichting volledig te voldoen aan de bekwaamheidseisen zou een te hoge drempel opwerpen voor inzet in het onderwijs van mensen die geen leraar willen worden. Gezien de twee voorgaande punten is voldoen aan de volledige bekwaamheidseisen bovendien een onnodige eis.

Voor deze gastdocent geldt een aantal voorwaarden:

- er is sprake van inschakeling als onderwijsgevende in een geringe betrekking, waarbij als norm geldt dat de persoon een cumulatieve betrekking (dus bij alle schoolbesturen die hem inschakelen tezamen) heeft van ten hoogste 4 klokuren per week (op jaarbasis).
- gelet op zijn geringe betrekking mag het bevoegd gezag zelf beoordelen of het betrokkene voldoende bekwaam acht voor de werkzaamheden die hem worden opgedragen. Daarbij heeft het bestuur ook de mogelijkheid de gastdocent de lesgevende taak te laten uitvoeren onder eindverantwoordelijkheid van een bevoegd docent. Er hoeft geen ontheffing van de bevoegdheid te worden aangevraagd bij de inspectie; wel wordt de inspectie op de hoogte gesteld van een dergelijke inschakeling.

Betrokkenen zijn, onder voorwaarden, dus uitgezonderd van de verplichting om volledig te voldoen aan de bij de functie behorende actuele bekwaamheidseisen. Voor hen gelden ook niet dezelfde verplichtingen voor het voldoen aan de deskundigheidsbevordering als voor de reguliere leraar. Betrokkene kan met zijn bevoegd gezag hierover zelf zo nodig maatwerkafspraken maken.

10. Bijzondere positie van beroepsonderwijs en educatie in het wetsvoorstel

In het wetsvoorstel zijn voor PO en VO de bepalingen uit de Interimwet opgenomen. De BVE-sector viel niet onder de Interimwet omdat zij instroom in deze sector al langere tijd tot de mogelijkheden behoort. Ik hecht eraan dat de ruimte die de instellingen op grond van de WEB hebben om zij-instromers te benoemen, met onderhavig wetsvoorstel niet wordt ingeperkt. Tegen deze achtergrond wordt in ieder geval het in de Interimwet opgenomen geschiktheidsonderzoek voor zij-instromers voor de BVE-sector niet voorgeschreven. Hiervoor gelden de volgende overwegingen:

de instellingen in de BVE-sector hebben al sinds de invoering van de SVM-wet (1991) de mogelijkheid zij-instromers te benoemen die beschikken over een HO-getuigschrift of een daarmee overeenkomend HO-niveau. Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor de beoordeling van de vakinhoudelijke bekwaamheid van de aan te stellen docent voor de werkzaamheden die deze gaat verrichten. Betrokkene dient binnen twee jaar na aanstelling te voldoen aan de pedagogisch-didactische eisen. De ervaringen met zij-instromers in de BVE-sector zijn positief. In de door Regioplan uitgevoerde arbeidsmarktbarometer BVE-sector 1998-1999 is onderzoek gedaan naar het functioneren van zij-instromers in de BVE-sector. De uitkomst daarvan is positief. Zij-instromers worden door de instellingen geselecteerd op hun vakinhoudelijke bekwaamheid, hun affiniteit met het onderwijs en hun gevoel voor lesgeven. Daardoor zijn er

in de praktijk weinig problemen met het functioneren. De instellingen blijken dus goed in staat te zijn de vakinhoudelijke bekwaamheid en geschiktheid van zij-instromers voor het lesgeven te beoordelen. Dit blijkt ook uit het hoge slagingspercentage voor de huidige voor zij-instromers bestaande didactische cursus BVE.

11. Bekwaamheidseisen in relatie tot lerarenopleidingen en opleidingen voor onderwijsondersteunende werkzaamheden

De bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen bekwaamheidseisen zullen richtinggevend zijn voor de lerarenopleidingen, respectievelijk andere opleidingen in HO en in voorkomend geval (onderwijs-ondersteuning) de BVE-sector. Die koppeling volgt uit artikel 7.6 van de WHW, waar is bepaald dat indien ten aanzien van een bepaald beroep bij of krachtens de wet vereisten zijn vastgesteld ten aanzien van kwaliteiten op het gebied van kennis, inzicht, vaardigheden of beroepshoudingen waarover degenen die een opleiding gericht op dat beroep voltooien, moeten beschikken (onderhavig wetsvoorstel legt de basis voor die vereisten), de instellingen die vereisten in acht moeten nemen. Eenzelfde koppeling kent artikel 7.2.6 van de WEB, maar dan vooral in relatie tot onderwijsondersteunende taken waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft. Die koppeling wordt (anders dan bij de WHW) gelegd via de eindtermen: de minister moet de beroepsvereisten in acht nemen bij de vaststelling van de eindtermen voor de opleidingen en de instellingen moeten op hun beurt (zie artikel 7.1.2, tweede lid, van de WEB) hun opleidingen zo inrichten dat zij een samenhangend geheel van onderwijs-eenheden vormen, gericht op de verwezenlijking van eindtermen. Gaat het om het VAVO, dan moeten de opleidingen zijn gericht op het behalen van een VO-diploma. VAVO-opleidingen zijn bij dit wetsvoorstel niet in beeld, want VAVO-opleidingen leiden niet op voor het leraarschap of voor onderwijsondersteunende taken.

12. Gevolgen voor WHW

Deze wet beoogt niet, in te grijpen in wettelijke bepalingen over de structuur, inrichting en ordening van lerarenopleidingen die worden verzorgd door hogescholen of universiteiten voorzover die niet direct verband houden met de wijzigingen in de WPO, WEC en WVO in dit wetsvoorstel. Gelet daarop en op het feit dat zij-instroom nog niet is geëvalueerd, is een aantal bepalingen over zij-instroom ondergebracht in de WHW op een wijze die overeenkomt met de oorspronkelijk bij of krachtens de Interimwet vastgestelde regels. Voorts worden de begrippen «opleidingen van de eerste graad» en «opleidingen van de tweede graad» vervangen door begrippen die, na invoering van dit wetsvoorstel, beter aansluiten op de regelgeving voor het voortgezet onderwijs. Dit betekent dat in de WHW de opleidingen van de eerste graad (in HBO en WO) zullen worden aangeduid als opleidingen voor het voorbereidend hoger onderwijs. Daarmee is overigens niets gezegd over de inzetbaarheid van de afgestudeerden van die opleidingen in het gehele VO.

Ik merk nog op dat wetsvoorstellen zijn ingediend voor invoering van een bachelor-masterstructuur in het hoger onderwijs en voor een stelsel van accreditatie van hoger onderwijs-opleidingen. Voor zover nodig moeten die wetsvoorstellen en het nu voorliggende wetsvoorstel op elkaar worden afgestemd, door toevoeging van zo genaamde indien-bepalingen. Dat geldt ook, voor wat betreft de voorschriften voor eindtermen voor de opleiding voor leraren basisonderwijs, in relatie tot het «deregulerings-wetsvoorstel» voor de WHW dat recent is ingediend (Kamerstukken II 2000/01, 27 848). Daarbij wordt onder meer het huidige artikel 16.10 van de WHW gewijzigd.

Artikel 7.16 van de WHW biedt de mogelijkheid van voorschriften ten aanzien van de inrichting van lerarenopleidingen. Dat artikel is bij amendement van de leden Netelenbos en Boers-Wijnberg (Kamerstukken II 1991/92, 21 073, nr. 114) ingevoegd in de WHW, in verband met de bijzondere rol die de minister als vakminister vervult ten aanzien van deze opleidingen. Van deze mogelijkheid is in het verleden nooit gebruik gemaakt. Voorzover vanuit de bijzondere rol die de minister als vakminister vervult specifieke normen zijn geformuleerd in relatie tot het onderwijsprogramma en curriculum, zijn deze in bestuurlijk overleg met de hogescholen en universiteiten afgesproken. In het onderhavige wetsvoorstel wordt de systematiek van bekwaamheidseisen geïntroduceerd waarbij deze bekwaamheidseisen richtsnoer worden voor de inhoud van de lerarenopleiding op basis van artikel 7.6 van de WHW over beroepsvereisten. Zij worden bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld. Gelet daarop is er niet langer een noodzaak om artikel 7.16 te handhaven. De vraag of de curricula van lerarenopleidingen voldoende aansluiten bij de bekwaamheidseisen, is een kwestie die in het kader van het kwaliteitszorgsysteem in het hoger onderwijs aan de orde komt. Een mogelijkheid voor de minister om voorschriften ten aanzien van de inrichting van de lerarenopleidingen vast te stellen, past niet in zo'n systeem.

13. Toezicht

Eerder in de toelichting is aandacht besteed aan het wetsvoorstel Wet op het onderwijstoezicht (WOT). Inwerkingtreding is beoogd per 1 januari 2002 (de inspectie werkt per kalenderjaar).

Bij aanvaarding van de WOT zal die wet ook het toezichtskader zijn voor de onderhavige Wet op de beroepen in het onderwijs (WBIO). De feitelijke basis voor het toezicht blijft dezelfde. De Kwaliteitswet van 18 juni 1998 (Stb. 398) heeft in PO en VO instrumenten geïntroduceerd als schoolplan en schoolgids. Op basis van deze instrumenten ontwikkelen scholen een expliciet kwaliteitsbeleid en leggen zij daarover verantwoording af aan de ouders en leerlingen. Over de scholen voor VO wordt daarnaast sinds 1998 informatie gepubliceerd in de zogenaamde kwaliteitskaarten.

Concreter (waarbij de WVO als voorbeeld dient):

- artikel 23a van de WVO (Kwaliteit onderwijs) draagt het bevoegd gezag op, zorg te dragen voor de kwaliteit van het onderwijs op de school. Onder zorgdragen voor de kwaliteit van het onderwijs wordt in elk geval verstaan het uitvoeren van het in het schoolplan, bedoeld in artikel 24, beschreven beleid op een zodanige wijze dat de wettelijke opdrachten voor het onderwijs en de door het bevoegd gezag in het schoolplan opgenomen eigen opdrachten voor het onderwijs worden gerealiseerd.
- artikel 24 van de WVO (Schoolplan) bepaalt dat het schoolplan een beschrijving bevat van het beleid met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs dat binnen de school wordt gevoerd, en in elk geval omvat:
 - het onderwijskundig beleid,
 - het personeelsbeleid en
 - het beleid met betrekking tot de bewaking en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs.

Het onderwijskundig beleid omvat in elk geval de uitwerking van de wettelijke opdrachten voor het onderwijs en van de door het bevoegd gezag in het schoolplan opgenomen eigen opdrachten voor het onderwijs in een onderwijsprogramma.

Het personeelsbeleid, voor zover dat in het schoolplan tot uitdrukking wordt gebracht, omvat in elk geval maatregelen met betrekking tot het personeel die bijdragen aan de ontwikkeling en de uitvoering van het onderwijskundig beleid.

Het beleid met betrekking tot de bewaking en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs omvat in elk geval op welke wijze het bevoegd gezag bewaakt dat die kwaliteit wordt gerealiseerd en vaststelt welke maatregelen ter verbetering van de kwaliteit nodig zijn. Op grond van het onderhavige wetsvoorstel worden hiertoe ook gerekend de maatregelen en instrumenten om te waarborgen dat het personeel zijn bekwaamheid onderhoudt. Het schoolplan wordt toegezonden aan de inspecteur. Soortgelijke bepalingen als de artikelen 23a en 24 WVO zijn opgenomen in WPO en WEC.

De BVE-sector heeft al langer ervaring met het voeren van een actief kwaliteitsbeleid en kwaliteitsbewaking via een kwaliteitszorgsysteem. Sinds 1996 zijn instellingen in die sector verplicht zorg te dragen voor regelmatige beoordeling van de kwaliteit met betrokkenheid van onafhankelijke deskundigen. Op grond van het onderhavige wetsvoorstel wordt daaronder ook verstaan de beoordeling van de mate waarin het personeel zijn bekwaamheid onderhoudt. De instellingen maken om het andere jaar een kwaliteitszorgverslag openbaar.

14. Maatschappelijk draagvlak

Over de brief van 12 februari 2001 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2000/02, 27 400 VIII, nr. 61) heeft op 15 maart 2001 overleg in het Onderwijsoverleg primair en voortgezet onderwijs (POVO) plaatsgevonden. Daar bleken de uitgangspunten voor een WBIO in hoofdlijnen instemming te ontmoeten. Separaat hebben VBKO en de BVE-Raad op de brief gereageerd.

Voorts is over die brief met de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen uit de Tweede Kamer gesproken in een algemeen overleg op 5 april 2001, nadat de commissie daarover in een hoorzitting het gesprek had gevoerd met een aantal door haar uitgenodigde organisaties. Eerder in deze toelichting is ingegaan op de resultaten van dat overleg.

15. Naleving: sanctiemogelijkheden

De voorschriften van de WBIO over de bekwaamheidseisen, het schoolplan en het geschiktheidsonderzoek zijn regels voor het openbaar onderwijs en bekostigingsvoorwaarden voor het bijzonder onderwijs. Op niet-naleving daarvan staat de sanctie van gehele of gedeeltelijke inhouding van de bekostiging.

De naleving van de voorschriften van de WBIO die betrekking hebben op taken van «assessment-instellingen» en HO-instellingen kan worden verzekerd door de sanctiemogelijkheid van het verlies van het recht om wettelijke taken uit te voeren.

Verder is er natuurlijk het inspectietoezicht.

16. Uitvoeringsgevolgen

Het bevoegd gezag zal moeten nagaan of personeel dat het wil aanstellen, voldoet aan de bekwaamheidseisen. Maar dat is nu, in andere vorm, ook al het geval.

Nieuw is dat de scholen heel concreet in hun schoolplan bij het kwaliteitsbeleid zullen moeten aangeven hoe zij het onderhouden van bekwaamheid vormgeven. Scholen bepalen zelf hoe ver zij daarin gaan. In het kader van het concept van zelfregulering is het denkbaar dat zij een onderling certificeringssysteem opzetten voor het onderhouden van de bekwaamheid.

De taken van de Interimwet zijn niet nieuw voor de scholen en voor de HO-instellingen. Andere dan HO-instellingen die zich kwalificeren voor het

geschiktheidsonderzoek, zullen dat mogen uitvoeren. Dat is wel een nieuw element. De minister moet aanvragen om erkenning gaan beoordelen.

17. Financiën

Aan het wetsvoorstel zijn in beperkte zin directe financiële gevolgen verbonden.

Zo zijn er middelen beschikbaar voor ontwikkeling en legitimering van bekwaamheidseisen die op grond van dit wetsvoorstel bij algemene maatregel van bestuur zullen worden vastgesteld. Het Samenwerkingsorgaan Beroepskwaliteit Leraren (SBL) kan daarbij een belangrijke rol spelen met behulp van de inzet van groepen van beroepsberoepers in de regio. Voorts zijn er middelen beschikbaar voor instrumentontwikkeling en instrumentgebruik op het terrein van het onderhouden van de bekwaamheid. Scholen en leraren worden uitgedaagd hun bekwaamheid te onderhouden en uit te breiden en in het schoolplan respectievelijk het kwaliteitszorgverslag aandacht te geven aan de daarbij ingezette maatregelen en instrumenten.

Aan SBL is gevraagd daarvoor activiteiten te ontwikkelen. Daarbij kan worden gedacht aan beoordeling van de kwaliteit van activiteiten op het terrein van deskundigheidsbevordering en aan instrumenten om de ontwikkeling van de bekwaamheid bij te houden. Denkbaar is de ontwikkeling van instrumenten waarmee, indien daaraan behoefte bestaat, op vrijwillige basis centraal de ontwikkeling van de bekwaamheid kan worden bijgehouden (bijvoorbeeld een databank).

Voor het onderhoud van de bekwaamheid zal het personeel in de gelegenheid moeten zijn deel te nemen aan activiteiten op het terrein van deskundigheidsbevordering. Scholen en instellingen zijn, beginnend met de decentralisatie van de nascholingsmiddelen, in toenemende mate in staat gesteld daarvoor middelen te reserveren. Een wetsvoorstel om de oormerking van nascholingsmiddelen ongedaan te maken, is in voorbereiding. Indiening bij de Tweede Kamer zal hopelijk in het eerste kwartaal van 2002 plaatsvinden.

In het onderhandelaarsakkoord over de uitwerking van de maatregelen naar aanleiding van het rapport Van Rijn en verlenging van de CAO sector onderwijs (PO, VO, BVE) is voorts aandacht gegeven aan de schoolbudgetten, waarin decentrale budgetten gebundeld zijn en de bestedingsvrijheid is verruimd. Het schoolbudget is vrij besteedbaar voor personeels- en arbeidsmarktbeleid op instellingsniveau en zal met ingang van 1 augustus 2001 worden verhoogd.

Tenslotte wijs ik erop dat op basis van de zogenaamde MEV-clausule voor de loonontwikkeling in het jaar 2001 eenmalig 0,25% beschikbaar is gesteld voor een persoonlijk ontwikkelingsbudget.

18. Beroepsmogelijkheden

Het wetsvoorstel voegt geen formele beslismomenten toe aan de sectorwetten. Voor beslissingen jegens individuele personeelsleden in het kader van het door de scholen zelf te regelen onderhouden van bekwaamheid, staat de gang naar de burgerlijke rechter of, bij openbare scholen, de gang naar de bestuursrechter open. Denkbaar is ook dat scholen onderling tot zoiets als bijvoorbeeld arbitrage-afspraken komen.

19. Advies Onderwijsraad

De Onderwijsraad bracht bij brief van 31 augustus 2001, kenmerk OR20 010 423/602, advies uit over het wetsvoorstel. De Raad beperkte zich tot de hoofdlijnen van het voorstel. Hij kan zich in zijn algemeenheid vinden in de strekking van het wetsvoorstel.

In de inleidende paragraaf van zijn advies gaat de Onderwijsraad in op een aantal ontwikkelingen, verantwoordelijkheden en condities, tegen welke achtergrond hij het voorstel van Wet op de beroepen in het onderwijs heeft beoordeeld.

Zo wijst de Raad op het uitgangspunt over het zelfregulerend vermogen, met name waar het gaat om onderhoud en ontwikkeling van professionaliteit. Het wetsvoorstel sluit volgens de Raad in dat opzicht aan bij de Aanwijzingen voor de regelgeving, maar hij merkt wel op dat dit onverlet laat dat de rijksoverheid de eindverantwoordelijkheid heeft voor de condities voor en toezicht op de kwaliteit van het onderwijs en dat zij daarop aanspreekbaar is en blijft. Deregulering, zo stelt de Raad, kan niet als doel op zich beschouwd worden, maar moet als middel ten dienste van onder meer de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs worden gezien. Ik onderschrijf die stellingname van de Raad ten volle. Mede tegen die achtergrond was in paragraaf 2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting reeds de context geschetst door nadrukkelijk aandacht te geven aan de plaats van het wetsvoorstel in een nieuw kwaliteitsstelsel zoals onder meer beschreven in «Onderwijs in stelling».

De Raad gaat in zijn inleiding ook in op de veranderende rol van de leraar die in zijn functioneren steeds meer deel uitmaakt van een team, waarvan ook andere deskundigen deel uitmaken.

Het verheugt mij dat de Raad daarbij aangeeft dat hij zich in zijn opvatting daarover aansluit bij de in de toelichting opgenomen analyse en dat hij constateert dat een belangrijke aanzet is gegeven met de nieuwe CAO voor de sector Onderwijs en met de uitwerking van de maatregelen, zoals voorgesteld door de werkgroep Van Rijn. Met name wijst de Raad op de betekenis van de CAO voor de ontwikkeling van instrumenten om functie-differentiatie op instellingsniveau vorm te geven.

De Raad verwijst daarbij naar de aangekondigde nota Maatwerk 3. Die nota is op 12 september 2001 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden. Het onderwerp functiedifferentiatie in de school neemt daarin een prominente plaats in. De invoering van verdere functiedifferentiatie, gekoppeld aan een andere schoolorganisatie, wordt gestimuleerd, onder meer door ontwikkelprojecten in primair en voortgezet onderwijs. Ik wil graag verwijzen naar de desbetreffende passages in de nota.

De Raad benadrukt dat een grotere autonomie en meer ruimte voor eigen beleid een goed beleidsvoerend vermogen vereisen, waarbij gekwalificeerd top- en middenmanagement nodig is. Aandacht voor de professionaliteit van de schoolleider die daarbij een sleutelpositie inneemt, is volgens de Raad op zijn plaats. Hij constateert dat het wetsvoorstel ten aanzien van de versterking van deze professionaliteit enkele voornemens bevat, maar merkt daarbij wel op dat het begrip «schoolleiding» zich niet dient te beperken tot de functies van directeur en adjunct-directeur: het gaat om het geheel aan benodigde managementkwaliteiten op de verschillende niveaus binnen de schoolorganisatie. Gezien de nadruk op integraal management is een beperking tot onderwijskundig-leidinggevende werkzaamheden in de opvatting van de Raad niet verstandig. Het onderwijskundig facet wordt ingezet in samenhang met financieel, materieel, personeels-, omgevingsbeleid. Juist de samenhang maakt in veel gevallen de meerwaarde uit van goed management, aldus de Raad. De opmerkingen van de Raad gelden in het bijzonder de indruk die het voorstel naar zijn oordeel wekt over het primair onderwijs. Vooral ten aanzien van het primair onderwijs zou de aandacht te uitsluitend op de directeur en de adjunct-directeur zijn gericht, waarmee te veel het beeld van de traditionele schoolorganisatie wordt opgeroepen. Hij verwijst daarbij naar toenemende differentiatie in functies (bovenschools manager, centrale directie, locatie-directeur etc.) en wijst erop dat het

denkbaar is dat – in grote onderwijsorganisaties – ook behoefte zal bestaan aan een directeur personeelsbeleid of financiën.

Met het wetsvoorstel heb ik zeker niet de indruk willen wekken dat alleen de directeur en de adjunct-directeur over managementkwaliteiten hoeven te beschikken. Evenmin heb ik het traditionele beeld van een schoolleiding willen weerspiegelen. Managementkwaliteiten zijn inderdaad nodig op verschillende niveaus in de organisatie. Zo ook zie ik een toenemende differentiatie in functies. Dergelijke ontwikkelingen wil ik zeker niet belemmeren. Echter het gaat in dit wetsvoorstel specifiek om de bekwaamheidseisen voor leidinggevende functies en werkzaamheden in het onderwijs die direct van belang zijn voor het primaire onderwijsproces.

Voor de leraarsfunctie zullen bekwaamheidseisen worden vastgesteld. Die bekwaamheidseisen hebben betrekking op alle van de leraar te verwachten competenties, dus ook op managementcompetenties die in voorkomend geval van hem mogen worden verwacht.

Over de leidinggevende werkzaamheden is in het voorstel in WPO, WEC en WVO opgenomen dat bij algemene maatregel van bestuur bekwaamheidseisen kunnen worden vastgesteld voor werkzaamheden die nauw verband houden met het pedagogisch-didactische klimaat op de school of die onderwijskundige leiding omvatten. Personen die bedoelde werkzaamheden zullen verrichten, moeten voldoen aan die bekwaamheidseisen, ongeacht hun feitelijke functie respectievelijk ongeacht of ze nu wel of niet tot de «schoolleiding» worden gerekend.

Ik verwacht dat het voor de leraar, die in de regel alleen kan worden benoemd als hij voldoet aan de voor hem geldende bekwaamheidseisen, niet problematisch zal zijn om snel te voldoen aan de eisen van leidinggevende aard in het geval die zijn vastgesteld. Voor personen die in de functies van directeur of adjunct-directeur zijn benoemd, is dat minder vanzelfsprekend. Zij behoeven immers alleen aan bij AMvB vastgestelde bekwaamheidseisen te voldoen indien zij daadwerkelijk worden belast met werkzaamheden waarop die bekwaamheidseisen betrekking hebben. Voor het primair onderwijs is dat nieuw. Die mogelijkheid is nu juist opgenomen om de door de Onderwijsraad terecht aangehaalde ontwikkelingen (bovenschools management, financieel management etc) niet te belemmeren door een onderwijsbevoegdheid te eisen van personen die niet de intentie hebben onderwijs te geven. Tot op heden moet de directeur of adjunct-directeur in het primair onderwijs immers in alle gevallen beschikken over een onderwijsbevoegdheid.

De Raad acht de mogelijkheid van het bij algemene maatregel van bestuur vaststellen van bekwaamheidseisen voor schoolleiders thans niet opportuun. Hij meent dat het weliswaar wenselijk is specifieke managementkwaliteiten van schoolleiders te verlangen, maar dat – mede gelet op het aanwezige scholingsaanbod – in het kader van zelfregulering hier in eerste instantie een taak is weggelegd voor de betrokken organisaties. In dit verband wijst hij er tevens op dat voor de BVE-sector mede uit overwegingen van schaalgrootte is afgezien van voornoemde mogelijkheid en dat ook binnen het primair en vooral het voortgezet onderwijs sprake is van een snel voortschrijdende schaalvergroting. De Raad ziet, gezien de kwetsbaarheid van de functie en met het oog op een goed functionerende schoolorganisatie, wel een stimulerende en regisserende rol voor de overheid weggelegd. Mocht te zijner tijd blijken dat het zelfregulerend vermogen van belanghebbende actoren tekortschiet en de noodzaak daartoe is aangetoond, dan is een wettelijke regeling naar het oordeel van de Raad mogelijk wel op haar plaats.

Ook ik zie in het kader van zelfregulering met betrekking tot de bekwaamheidseisen van schoolleiders in eerste instantie een taak weggelegd voor de betrokken organisaties. Daarom is in de memorie van toelichting opgemerkt dat vooralsnog zal worden afgezien van het bij algemene maatregel van bestuur vaststellen van regels op dit gebied. Voor het geval de zelfregulering niet tot het gewenste resultaat leidt, dient

mijns inziens echter de mogelijkheid om alsnog van overheidswege regels te stellen, nu reeds in de wet verankerd te worden. In dit verband wijs ik er nogmaals op dat ook in de Tweede Kamer (algemeen overleg van 5 april 2001) en in het Onderwijsoverleg PO/VO aandacht is gevraagd voor de positie van de schoolleiders en met name voor hun invloed op het pedagogisch-didactisch klimaat in de school. Ook wil ik de aandacht vestigen op de eerdergenoemde wijziging van de WPO die mogelijk maakt dat men ook zonder onderwijsbevoegdheid tot directeur of adjunct-directeur kan worden benoemd. Die overwegingen hebben geleid tot de verankering van de mogelijkheid om op dit gebied regels te stellen. Geheel daarvan afzien is mijns inziens een stap te ver.

De redenen om voor de BVE-sector af te zien van die mogelijkheid, gelden niet voor de VO- en PO-sector. Weliswaar treedt ook in deze sectoren schaalvergroting op, maar de schaal blijft van een andere orde dan die in de BVE-sector. Bovendien moet worden bedacht dat de eventueel vast te stellen bekwaamheidseisen alleen gelden voor schoolleiders met werkzaamheden die nauw verband houden met het pedagogisch-didactisch klimaat op de school of die onderwijskundige leiding omvatten. Als op een (grote) school directieleden worden benoemd die deze werkzaamheden niet in hun takenpakket hebben, gelden de bekwaamheidseisen dus niet voor hen.

Het wetsvoorstel bevat geen regeling van een register voor beroepsbeoefenaren maar gaat uit van zelfregulering op het punt van het onderhoud van bekwaamheid. De Raad merkt daarover op dat hij zich in beginsel kan vinden in de aan deze opvatting ten grondslag liggende gedachtegang. Hij ziet vooralsnog geen doorslaggevende argumenten om de verantwoordelijkheid voor het onderhouden en ontwikkelen van de bekwaamheden niet bij de beroepsgroep te leggen en merkt op dat het van betrokkenen zal afhangen welke alternatieve instrumenten ter waarborging van de verdere professionalisering zullen worden ontwikkeld. Die stellingname van de Raad deel ik. De Raad merkt voorts echter op dat een register onder verantwoordelijkheid van de betrokken beroepsgroepen daartoe een adequaat instrument lijkt. Ik hecht eraan te benadrukken dat een privaatrechtelijk register een adequaat instrument zou kunnen zijn, doch kan mij goed voorstellen dat ook andere instrumenten kunnen bijdragen aan het waarborgen van blijvende bekwaamheid. Het is niet wenselijk dat de overheid daarin een keuze maakt. Dat past immers niet bij het uitgangspunt van zelfregulering. Ik wil wel de relevante partijen ondersteunen bij het zoeken naar en gebruiken van adequate instrumenten. In de memorie van toelichting worden daarbij enkele mogelijkheden genoemd die eerder in discussies over dit onderwerp naar voren zijn gekomen.

Zoals eerder aangegeven, onderschrijft de Onderwijsraad het uitgangspunt van het zelfregulerend vermogen van onderwijsinstellingen. Hij merkt daarbij op dat de rijksoverheid eindverantwoordelijk blijft voor de condities voor en het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs en derhalve daarop ook aanspreekbaar is en blijft. Met het oog op die verantwoordelijkheidsverdeling beveelt de Raad aan in het wetsvoorstel een evaluatiebepaling op te nemen over de wijze waarop de betrokken beroepsgroepen hun eigen verantwoordelijkheid hebben geëffectueerd. Ik deel de opvatting van de Raad op dat punt. De in artikel XVIII van het voorstel opgenomen evaluatiebepaling is mogelijk te beperkt. Doel is op termijn de werking van de wet in termen van effecten te bezien tegen de achtergrond van de brede context (o.m. het uitgangspunt van zelfregulering) waarin die wet is geplaatst. Ik heb artikel XVIII om die reden gewijzigd.

De Raad merkt op dat het wetsvoorstel met name gericht is op de versterking van de positie van de beroepsgroep, de schoolleiding en het bevoegd

gezag. De positie van de ouders respectievelijk deelnemers, als direct bij het onderwijs betrokkenen, is daarin naar de mening van de Raad onderbelicht gebleven, terwijl in de onderwijsbeleidsbrief een centrale rol van beide groepen juist wordt benadrukt.

Op dit punt wil ik nogmaals verwijzen naar paragraaf 2 van de memorie van toelichting waarin het wetsvoorstel wordt geplaatst tegen een bredere achtergrond waarin ook de positie van deelnemers en ouders en het vergroten van het beleidsvoerend vermogen en de posities van verschillende partijen aan de orde zijn.

Het wetsvoorstel regelt echter niets over ouders en deelnemers. Centraal staan de bekwaamheidseisen als instrument ter waarborging van de kwaliteit van leraren en ander onderwijspersoneel dat werkzaamheden wil verrichten die direct van belang zijn voor het primaire onderwijsproces. Doel van het wetsvoorstel is het waarborgen van kwaliteit en niet in de eerste plaats het versterken van de posities van beroepsgroep, schoolleiding of bevoegd gezag. Bij de ontwikkeling van bekwaamheidseisen spelen de actoren zelf een belangrijke rol.

Ouders en deelnemers zullen daarbij zeker ook in beeld zijn. Bovendien zullen zij hun visie kunnen geven op de bekwaamheidseisen tijdens het ontwikkelen daarvan. Zo ook kunnen zij, als er eenmaal een definitief voorstel ter vaststelling voorligt, hun visie geven voordat die vaststelling in een AMvB heeft plaatsgevonden. Met het oog daarop noemt de memorie van toelichting in die zin ouders en deelnemers nu nadrukkelijk. Ouders en deelnemers zullen ook zeker, binnen de bestaande wettelijke kaders, hun oordeel kunnen geven over het door de school, bijvoorbeeld in het schoolplan, vastgestelde beleid op het punt van kwaliteitszorg.

De Raad merkt op dat het voorstel blijkens de preambule mede in het licht van een «nieuwe kwalificatiestructuur» voor het onderwijs moet worden gezien, maar hij meent dat niet duidelijk wordt gemaakt hoe een dergelijke kwalificatiestructuur er uit zou kunnen zien. De Raad acht enig inzicht met het oog op een juiste beoordeling van de voornemens wenselijk. Paragraaf 4 van het algemeen deel van de toelichting geeft aandacht aan de nieuwe inzichten die hebben geleid tot een ander wetsvoorstel dan in het Regeerakkoord was aangegeven. In het bijzonder het feit dat het wetsvoorstel zich niet beperkt tot het leraarschap is daarbij van belang. In het wetsvoorstel wordt een basis gelegd voor samenhangende sets van bekwaamheidseisen voor functies en werkzaamheden die direct van belang zijn voor het primaire onderwijsproces. Die functies en werkzaamheden worden zo in termen van bekwaamheidseisen helder ten opzichte van elkaar gepositioneerd en vormen daarmee een kwalificatiestructuur. De ontwikkeling naar meer functiedifferentiatie in het onderwijs, een steeds voortgaande ontwikkeling die door de Raad ook wordt onderschreven, zal ook gevolgen hebben voor dat geheel van bekwaamheidseisen. Ik ben van mening dat die ontwikkelingen en de bijdrage die dit wetsvoorstel daaraan levert door het leggen van een basis voor bekwaamheidseisen, het gebruik van het begrip «nieuwe kwalificatiestructuur» zeker rechtvaardigen. Ik ben me er tevens van bewust dat daarmee het laatste woord over die kwalificatiestructuur nog niet is gezegd. Instellingen die opleiden voor één of meer van de hiervoor bedoelde functies of werkzaamheden zullen de deelnemers in staat moeten stellen daadwerkelijk aan de op dat moment actuele bekwaamheidseisen te voldoen.

De Raad geeft voorts aan dat het laten vervallen van het onderscheid tussen «eerstegraads» en «tweedegraads» gebied onvoldoende is toegelicht. Hij meent dat niet duidelijk is aangegeven waarom hiervoor is gekozen en welke de gevolgen zullen zijn voor de functievervulling in het beroep en voor de lerarenopleidingen.

Met artikel III, onderdeel F wordt een nieuw artikel 36 ingevoegd in de Wet op het voortgezet onderwijs waarin de basis wordt gelegd voor bekwaamheidseisen voor leraren. Het vijfde lid van dat artikel bepaalt dat die bekwaamheidseisen kunnen worden onderscheiden naar schoolsoort en naar samenhangende leerjaren. In paragraaf 7 van het algemeen deel van memorie van toelichting wordt daarop nader ingegaan. Ik wijs er in het bijzonder op dat wordt bepaald dat in elk geval voor de periode van voorbereidend hoger onderwijs (het huidig eerstegraadsgebied) specifiek eisen worden vastgesteld. Daarmee wordt het bestaande eerstegraadsgebied feitelijk gehandhaafd. De formulering laat ruimte voor een verdere compartimentering van de twee onderscheiden delen van het voortgezet onderwijs. De onderliggende gedachte is dat het huidig onderscheid in eerste en tweedegraads gebied te weinig ruimte biedt voor mogelijk toekomstige ontwikkelingen en voor een flexibele en kwalitatief verantwoorde inzetbaarheid van met name het zittend personeel. Ik denk dan in het bijzonder aan het huidige tweedegraadsgebied. Door daarbinnen differentiaties mogelijk te maken, wordt het beter mogelijk snel en verantwoord de inzetbaarheid van leraren te verbreden. Daarbij kan worden gedacht aan horizontale inzetbaarheid (de bevoegde leraar voldoet aan bekwaamheidseisen om in een ander vak les te geven) en ook aan verticale inzetbaarheid (de bevoegde leraar voldoet aan de bekwaamheidseisen voor hetzelfde vak doch in een andere fase van het onderwijs en/of aan een andere schoolsoort). Voor die verbreding van inzetbaarheid moet de betrokkene dan wel (binnen twee jaren) aantonen dat hij beschikt over de daartoe benodigde competenties. Opleidingen kunnen daarop inspelen met maatwerktrajecten.

Of en in welke mate daadwerkelijk gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheid om nader onderscheid aan te brengen binnen het huidige tweedegraadsgebied, zal blijken bij het vaststellen van de in het nieuwe artikel 36 bedoelde algemene maatregel van bestuur.

Met instemming heb ik kennisgenomen van het oordeel van de Raad dat de voorgestelde regeling ten aanzien van vaststellen van de bekwaamheid als zodanig als een voldoende waarborg kan worden gezien om als beginnend leraar aan de slag te gaan en dat de Raad regeling bij wet in overeenstemming acht met de grondwettelijke zorgplicht van de overheid voor de bekwaamheid van de onderwijsgeevenden. Het formuleren van deze eisen in termen van competenties kan een waarborg betekenen voor de transparantie en de hanteerbaarheid daarvan, aldus de Raad. De Raad kenschetst de beginnend leraar daarbij in het kader van een mogelijke functiedifferentiatie als junior-leraar en hij geeft aan dat doorgroei kan leiden tot de functies ervaren leraar en senior-leraar. De Raad beschouwt de bekwaamheidseisen in dit verband dan ook als startbekwaamheidseisen.

Ik merk hierover op dat de term startbekwaamheidseisen in het voorstel met opzet is vermeden. Het wetsvoorstel legt de basis voor bekwaamheidseisen die passen bij de verantwoordelijkheid van de overheid. Het gaat om eisen waaraan in ieder geval moet worden voldaan. Dat laat onverlet dat leraren en ander onderwijspersoneel natuurlijk hun bekwaamheid moeten onderhouden en veelal ook zich verder zullen ontwikkelen. Ontwikkelingen binnen de leraarsfunctie zelf, bijvoorbeeld in de door de Raad aangeduide zin, zijn niet uitgesloten, maar niet in dit wetsvoorstel aan de orde.

De bekwaamheidseisen omvatten volgens het wetsvoorstel in elk geval eisen ten aanzien van pedagogisch-didactische kennis, inzicht en vaardigheden, en vakbekwaamheid. De Raad acht deze eisen, gelet op het belang van de bekwaamheidseisen met het oog op de borging van de kwaliteit van het onderwijs, te globaal. Hij stelt dat ook de toelichting op genoemd artikel op dat punt geen verdere duidelijkheid verschaft en spreekt over

een meer of minder blanco delegatie aan de lagere regelgever. De Raad duidt erop dat de wet volgens aanwijzing 22 van de Aanwijzingen voor de regelgeving ten minste de hoofdelementen van de regeling, zoals de reikwijdte en de structurele elementen, moet bevatten, hetgeen veronderstelt dat de hoofdcomponenten van de bekwaamheidseisen in de wet worden opgenomen. De Raad wijst er daarbij op dat in eerder ontwikkelde startbekwaamheidseisen, voor het basisonderwijs bij voorbeeld sprake is van een extra accent op de ontwikkeling van het jonge dan wel oudere kind. Zo ook worden in de eerder ontwikkelde startbekwaamheidseisen voor het secundair onderwijs binnen de vakgerichte en algemene startbekwaamheden verschillende soorten bekwaamheden onderscheiden, zoals bekwaamheden gericht op taken in de schoolorganisatie en op buitenschoolse taken en op eigen beroepsontwikkeling.

Ik heb begrip voor het standpunt dat de aanduiding van bekwaamheidseisen in het voorstel mogelijk te globaal is. Om die reden stel ik thans dan ook voor in de wettekst zelf een nadere aanduiding van de hoofdcomponenten te geven naar analogie van de criteria die gelden voor de beoordeling van potentiële zij-instromers. Concreet komt het erop neer dat in artikel 32a van de WPO, artikel 32a van de WEC, artikel 36 en artikel 152a van de WVO en artikel 4.2.3 eerste lid van de WEB wordt bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur bekwaamheidseisen voor leraren worden vastgesteld gericht op het handelen in het onderwijsleerproces, het algemeen professioneel handelen en het werken binnen een onderwijsorganisatie.

Het SBL (Samenwerkingsorgaan Beroepskwaliteit Leraren) maakt in deze fase van het ontwikkelproces onderscheid naar verschillende beroepscontexten (het werken met leerlingen, het werken met/in een team/organisatie, het werken met/in de omgeving en het werken aan de eigen ontwikkeling) en naar verschillende beroepsrollen (de pedagogische, de vakdidactische, de organisatorische en de interpersoonlijke rol). Die ontwikkeling zoals tot heden door het SBL in gang is gezet, past naar mijn mening goed bij de nu in de wet opgenomen hoofdcomponenten.

De Onderwijsraad adviseert, gelet op het belang van de bekwaamheidseisen voor de kwaliteit van het onderwijs, het voorontwerp van de algemene maatregel van bestuur via een voorhangprocedure ter kennis van het parlement te brengen.

Ik merk hierover op dat ingevolge aanwijzing 35 van de Aanwijzingen voor de regelgeving in de wet geen formele betrokkenheid van het parlement bij gedelegeerde regelgeving wordt geregeld tenzij daarvoor bijzondere redenen bestaan. De toelichting bij die aanwijzing vermeldt dat alleen «in een enkel geval» aan gedelegeerde regelgeving met parlementaire betrokkenheid niet valt te ontkomen. In dit geval is er mijns inziens geen reden om deze grote terughoudendheid te laten varen, nu de hoofdelementen van de algemene maatregel van bestuur in de wet zelf zijn geregeld en bij de ontwikkeling van bekwaamheidseisen het veld breed betrokken is geweest.

De Raad suggereert voorts ook dat een globale aanduiding over de wijze van totstandkoming van de bekwaamheidseisen als component in de wet kan worden opgenomen. Hij acht een nadere verduidelijking op dit punt gewenst.

Dit voorstel van de Raad wordt niet overgenomen. Naar mijn mening wordt in paragraaf 6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting (in het bijzonder in de passages inzake de «bijzondere positie van de beroepsgroep») voldoende duidelijk gemaakt dat het de intentie is het samenwerkingsorgaan beroepskwaliteit leraren (SBL) in eerste instantie aan te spreken. Het feit dat ik het voortouw wil leggen bij het SBL sluit nauw aan bij de door de Raad gedane suggesties dat de bekwaamheidseisen moeten worden opgesteld door een orgaan dat een redelijke afstand

kan houden tot vakbeweging, opleidingsinstituten en ministerie en dat de beroepsgroep er in inhoudelijk en personeel opzicht een identificatie mee moet kunnen ontwikkelen. De Raad onderkent het belang van een inhoudelijk aanspreekpunt als het SBL ten behoeve van de ontwikkeling van de beroepsgroep, maar meent dat er wel sprake dient te zijn van een breed draagvlak, zodat de hele beroepsgroep, al dan niet georganiseerd, zich daarin herkent. Bij de keuze voor het SBL als ankerpunt verdient dit aspect bijzondere aandacht, aldus de Raad.

Ik constateer dat ik op dat punt niet met de Raad van mening verschil. Reeds in Maatwerk voor morgen (voorjaar 1999) wordt langs die lijn ingegaan op de ontwikkeling van het SBL en de relatie van het SBL tot de vakorganisaties. Die ontwikkeling en die relatie tussen het SBL en de daarin samenwerkende organisaties, is door het bestuur van het SBL recent vastgelegd op een wijze die naar mijn mening nauw aansluit op de wensen van de Raad.

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat definitieve voorstellen tot stand moeten komen in nauwe samenwerking en afstemming met de relevante omgeving van scholen en onderwijswerkgevers. Bovendien wordt aangegeven dat ook lerarenopleiders en overige deskundigen en belanghebbenden moeten worden betrokken. Daarbij is nu ook expliciet gemaakt dat daaronder natuurlijk in ieder geval ook ouders en deelnemers zijn begrepen. Ook zij moeten zich over de voorstellen kunnen uitspreken voor deze hun vertaling krijgen in een algemene maatregel van bestuur.

De Raad merkt daarbij verder op dat bekwaamheidseisen kunnen worden gezien als onderdeel van een beroepsstandaard en dat het opbouwen en hanteren van een beroepsstandaard de ontwikkeling van de beroepsgroep ten goede komen. Hij vraagt zich daarbij af wie een dergelijke standaard gaat hanteren.

In reactie hierop wil ik duidelijk maken dat het regelen van een beroepsstandaard nadrukkelijk geen onderwerp van het wetsvoorstel is. Het wetsvoorstel regelt bekwaamheidseisen die wat de wetgever betreft voorwaarden voor beroepsuitoefening zijn en richtinggevend voor de opleidingen die leiden tot die beroepsuitoefening. Een beroepsstandaard is een zaak van werkgevers en werknemers gezamenlijk. Anders dan de Raad vragenderwijs suggereert, kan de beroepsgroep dus niet zelf uitmaken wat de standaarden zijn voor opleiding, beroepstoetreding, beroepsuitoefening en verwijdering uit het beroep. Indirect heeft zij daarop natuurlijk wel invloed door het doen van voorstellen voor bekwaamheidseisen, door betrokkenheid bij de kwaliteitszorg van opleidingen, doordat centraal of decentraal met werkgevers afspraken kunnen worden gemaakt over de vraag of en zo ja, welke gevolgen kunnen worden verbonden aan de constatering dat bekwaamheid niet wordt onderhouden, etc.

De Raad onderstreept de verwachting dat het belang van onderwijs-ondersteunende werkzaamheden sterk toeneemt. Hij kan zich op grond hiervan vinden in de gedachte dat het wenselijk is dat met het oog op de relatie met het primaire onderwijsproces hiervoor inderdaad bekwaamheidseisen worden ontwikkeld. De Raad heeft wel stil gestaan bij de vraag of de voorgestelde «kan-bepaling» op gespannen voet staat met het vereiste dat tot het tot stand brengen van een nieuwe regeling alleen wordt besloten indien de noodzaak daarvan is komen vast te staan. In dit geval echter acht de Raad de mogelijkheid om te zijner tijd bekwaamheidseisen bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen op zijn plaats. Van belang daarbij is dat het gaat om onderwijs-ondersteunende werkzaamheden die direct zijn gerelateerd aan het primaire onderwijsproces en in de uitvoering worden gekenmerkt door een grote mate van

zelfstandigheid. Wel bepleit de Raad een zekere terughoudendheid om van deze nieuwe bevoegdheid gebruik te maken.

Ik ondersteun de visie van de Raad dat een zekere terughoudendheid op zijn plaats is. Die terughoudendheid moet vooral tot uiting komen in de fase van identificatie van werkzaamheden die kennelijk zodanig gerelateerd zijn aan het primaire onderwijsproces dat het stellen van bekwaamheidseisen daartoe gewenst is. Het gaat om werkzaamheden die rechtstreeks verband houden met het onderwijsleerproces.

Ten aanzien van het opstellen van de vereiste bekwaamheden geldt, evenals voor de bekwaamheidseisen voor leraren, dat de toelichting geen duidelijkheid biedt over de wijze van het tot stand komen daarvan en welke partijen hierbij zullen worden betrokken, aldus de Raad. Ook hier krijgt de beroepsgroep een belangrijke stem. De Raad gaat er vanuit dat, naast ouder/deelnemer- en werkgeversorganisaties, ook instellingen die verantwoordelijk zijn voor de onderscheiden opleidingstrajecten, zoals de lerarenopleidingen en de ROC's, een belangrijke inbreng zullen hebben. In reactie hierop verwijs ik naar het algemeen deel van de toelichting. Ook op dit vlak kan het SBL een belangrijke rol spelen. Het spreekt voor zich dat de betreffende beroepsbeoefenaren daarbij een nadrukkelijke rol moeten hebben, zoals het ook duidelijk is dat de betreffende opleidingen voor ondersteunende werkzaamheden (en die worden niet of niet alleen door lerarenopleidingen verzorgd) in het traject een goede rol moeten krijgen.

De Raad acht het van belang dat sprake is van monitoring gericht op de resultaten van (na)scholingsinspanningen met het oog op de actualisering van de bekwaamheden van leraren door het bevoegd gezag. Deze actualisering zou zijns inziens bijvoorbeeld kunnen worden vastgelegd in een jaarverslag. Voorts mist de Raad de mogelijkheid tot het publiek verantwoording afleggen aan de ouders, als direct belanghebbenden bij de kwaliteit van het onderwijs. In dit verband stelt hij voor om te bepalen dat de kwaliteitszorg van het bevoegd gezag voor het nascholings- c.q. het professionaliseringsbeleid van de school in de schoolgids wordt opgenomen. Hij wijst erop dat de schoolgids immers onder meer de neerslag vormt van een openbare verantwoording van de school naar de ouders over de doelen die worden nagestreefd, de activiteiten die daartoe worden ondernomen en de resultaten die daarmee worden geboekt. De inspectie zou naar het oordeel van de Raad erop moeten toezien dat in het jaarverslag en de schoolgids aan voornoemde aspecten aandacht wordt geschonken.

De in het wetsvoorstel opgenomen verplichting om in het schoolplan aan te geven op welke wijze wordt gewaarborgd dat het personeel zijn bekwaamheid onderhoudt, biedt naar mijn mening de inspectie van het onderwijs voldoende mogelijkheden om toezicht te houden op de voorgenomen en gerealiseerde nascholing als een vorm van deskundigheidsbevordering. Vastlegging van de resultaten van de nascholingsinspanningen in een jaarverslag is niet nodig voor dit toezicht. Daar komt bij dat het maken van een jaarverslag niet voor alle onderwijssoorten is voorgeschreven. Ook een wettelijke verplichting om in de schoolgids te vermelden welke nascholing is gerealiseerd, is naar mijn oordeel niet noodzakelijk. De ouders zijn betrokken bij de totstandkoming van het schoolplan en kunnen op die wijze mede bepalen welke nascholing wenselijk is. De schoolgids geeft informatie over de doelen, de inhoud en de resultaten van het onderwijs en de rechten en plichten van ouders, leerlingen en het bevoegd gezag. Nascholing hoort in dit rijtje niet thuis. De Raad merkt op dat in de toelichting instrumenten voor het onderhouden en het bewaken van de bekwaamheid worden genoemd als de frequentie van het aantonen van actuele bekwaamheid, het faciliteren van scholing en het certificeren van scholingsactiviteiten. Als nieuw instru-

ment wordt het gebruik van portfolio's voorgesteld. Dit zou al dan niet als alternatief instrument voor een centraal geregelde registratie kunnen functioneren. Het wetsvoorstel gaat op dit instrument slechts summier in. Ik hecht eraan te benadrukken dat vermelding van bepaalde instrumenten in de toelichting geenszins duidt op specifieke voorkeuren of keuzen mijnerzijds. Ik heb willen benadrukken dat voor het onderhouden en bewaken van bekwaamheid verschillende instrumenten kunnen worden gezocht, ontwikkeld en ingezet. Het veld zelf maakt daarin keuzen. Ik vertrouw erop dat het veld zijn verantwoordelijkheid oppakt. Ik wil in de zin van stimulering en facilitering daarbij ondersteuning bieden. Het SBL heeft daarbij een belangrijke rol en wordt door mij dan ook, op grond van een plan van aanpak, ondersteund. In de discussie met de vaste commissie op 5 april 2001 over de brief die aan het wetsvoorstel vooraf ging, is nadrukkelijk van gedachten gewisseld over de mogelijke waarde van de in te zetten instrumenten, in het bijzonder ook vanwege de externe werking daarvan. In dat kader is ook gesproken over een portfolio-systematiek en over eisen die daaraan gesteld zouden kunnen worden. Ik wil graag verwijzen naar die discussie, die kort in de memorie van toelichting wordt aangeduid.

Het wetsvoorstel legt volgens de Raad een verbinding tussen scholingsbeleid en het integrale personeelsbeleid. Hij merkt op dat de daarover opgenomen teksten veronderstellen dat de instelling zelf in staat moet zijn de eisen met betrekking tot de professionalisering van het onderwijspersoneel te formuleren. Dat neemt niet weg, aldus de Raad, dat op het niveau van de beroepsgroep zelf en van de werkgeversorganisaties algemeen geldende – veelal organisatorische en procesgerichte – afspraken behoren te worden gemaakt, zoals bijvoorbeeld afspraken over beoordelings- en functioneringsgesprekken en over het opstellen van persoonlijke ontwikkelplannen. Deze afspraken zouden kunnen worden geformaliseerd in een af te sluiten convenant dan wel als onderdeel van een CAO worden gezien. De Raad merkt daarbij wel op dat een en ander veronderstelt dat de scholen in staat worden gesteld en de ruimte krijgen ook daadwerkelijk een integraal personeelsbeleid te voeren. Aan de andere kant dient de school in faciliterende zin – bijvoorbeeld in tijd – ook de leerkrachten in staat te stellen de eigen bekwaamheid op peil te houden en verder te ontwikkelen. Dit geldt overigens ook voor degenen die zijn belast met onderwijsondersteunende of leidinggevende werkzaamheden.

Naast instrumenten behorend bij een modern loopbaan- en beloningsbeleid dient de schoolleiding ook te beschikken over extra belonings- dan wel sanctiemogelijkheden met rechtspositionele consequenties indien boven de gestelde eisen wordt gepresteerd respectievelijk niet wordt voldaan aan de gestelde professionaliseringsvereisten.

Ten aanzien van dit punt wil ik graag de aandacht vestigen op de inspanningen die sinds kort worden gedaan in het kader van het gewenste integraal personeelsbeleid. Samenwerkende werkgevers spelen daarbij een belangrijke rol. Bij gelegenheid van het huidig regeerakkoord zijn voor dit beleid middelen beschikbaar gekomen. Zoals eerder aangegeven kunnen sociale partners afspraken maken over rechtspositionele gevolgen en arbeidsvoorwaardelijke elementen.

II. Artikelen

Artikel 1. Wijzigingen Wet op het primair onderwijs

Onderdelen A en B (artikel 3 en 3a)

Titel I van de WPO bevat algemene bepalingen. Het huidige artikel 3 is de uitwerking van artikel 23, tweede lid, van de Grondwet: «Het geven van

onderwijs is vrij, behoudens het toezicht van de overheid en, voor wat bij de wet aangewezen vormen van onderwijs betreft, het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid van hen die onderwijs geven, een en ander bij de wet te regelen».

De hoofdlijn is dat wie onderwijs geeft en niet aan artikel 3 voldoet, onbevoegd het leraarsberoep uitoefent, en dat is strafbaar. Daarop zijn natuurlijk uitzonderingen, bijvoorbeeld in het geval van zij-instroom.

Uit de plaats van artikel 3 in de wet blijkt dat voor de bekwaamheidseisen geen onderscheid geldt tussen bekostigd en niet-bekostigd onderwijs.

Artikel 3 wordt nu aangevuld met een artikel 3a voor bepaalde nauw met het geven van onderwijs verbonden werkzaamheden. Er is immers geen scherpe waterscheiding meer aan te brengen tussen wat een leraar doet en wat onderwijsondersteunend personeel doet. Zie hierover paragraaf 4 van de algemene toelichting.

Overige activiteiten van personeel zijn niet bij artikel 3 opgenomen, want zij kunnen niet strekken ter uitvoering van artikel 23, tweede lid, van de Grondwet en alleen als regel of bekostigingsvoorwaarde voor het bekostigd onderwijs worden opgenomen.

Onderdeel A (artikel 3)

Onderdeel b van het eerste lid vereist nog (met name) een bewijs van bekwaamheid. In plaats daarvan wordt nu bepaald dat men een bewijsstuk moet overleggen dat is voldaan aan de bekwaamheidseisen van artikel 32a (zie aldaar). Dat bewijsstuk is het getuigschrift van een opleiding in het hoger onderwijs. De gekozen algemene bewoordingen houden rekening met eventuele toekomstige ontwikkelingen waarbij wellicht, geheel of ten dele, ook langs andere weg dan die van lerarenopleidingen kan worden voldaan aan bekwaamheidseisen. Zie daarvoor ook de brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 19 maart 2001.

Niet is bepaald dat het moet gaan om het getuigschrift van uitsluitend lerarenopleidingen.

Ingevolge artikel 7.11 van de WHW moet het HO-getuigschrift de onderwijsbevoegdheid aangeven. Een lijst van getuigschriften wordt daarom niet vastgesteld. Wie zich bij de school vervoegt om benoemd te worden, moet aantonen te beschikken over het relevante getuigschrift.

De bekwaamheidseisen voor vakleerkrachten zijn voor bepaalde nader aan te wijzen vakken dezelfde als die voor leraren in het voortgezet onderwijs. Daaraan wordt dan ook rechtstreeks gekoppeld in artikel 3. Voor OALT worden afzonderlijke bekwaamheidseisen gesteld.

Onderdeel b kende ook «een daarmee krachtens het derde lid gelijk gesteld bewijs van bekwaamheid». Die bepaling is om wetstechnische redenen vervangen door in de nieuwe aanhef van het eerste lid de woorden «onverminderd het derde en vierde lid» op te nemen.

De EG-verklaringen die het huidige onderdeel b ook noemt, hebben een aparte plaats gekregen in onderdeel b.2°. Dergelijke verklaringen zijn net als getuigschriften van lerarenopleidingen primair van belang voor de eerste toegang tot het beroep.

Toegevoegd is de geschiktheidsverklaring voor zij-instroom in het onderwijs (onderdeel b.3°).

Het derde lid was een eenmalige aanwijzing, wordt niet meer toegepast en kan daarom vervallen. Het overgangsrecht strekt zich ook hierover uit.

Het vierde lid is aangepast nu de bewijzen van bekwaamheid als begrip zijn vervangen door de getuigschriften van HO-opleidingen. De mogelijkheid om onderwijsbevoegdheid te verlenen aan in het buitenland afgestudeerden is behouden. De minister heeft de hier geboden mogelijkheid gebruikt door in 1995 (in 1996 gewijzigd) vast te stellen de Regeling bevoegdheid basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs voor buitenlandse diploma's (Uitleg OCenW-Regelingen 1995, nr. 13).

Ook wordt gewezen op de Regeling onderwijsbevoegdheid Lid-Staten (Uitleg OCenW-Regelingen 1997, nr. 18B).

Het vijfde lid (vernummerd tot vierde lid) is technisch aangepast doordat artikel 186 komt te vervallen.

Onderdeel B (artikel 3a)

Op grond van artikel 32a, derde lid, kunnen ook voor bepaalde onderwijs-ondersteunende werkzaamheden bekwaamheidseisen worden vastgesteld. Complementair daaraan regelt het nieuwe artikel 3a dat dergelijke werkzaamheden alleen mogen worden verricht door wie aan die eisen voldoet. Vanwege de parallelle met artikel 3 schrijft artikel 3a als benoemingsvereiste ook het bezit van een verklaring omtrent het gedrag voor.

Voorts moet men beschikken over een HO- of WEB-getuigschrift. Maar men kan ook op grond van onderdeel d zijn bekwaamheid langs andere, nader te regelen weg aantonen, bijvoorbeeld indien er (nog) geen opleiding bestaat.

Verder geeft ook het bezit van een EG-verklaring voor die werkzaamheden toegang.

Tenslotte is bepaald dat men niet krachtens rechterlijke uitspraak moet zijn uitgesloten van het verrichten van die werkzaamheden.

Het tweede lid is vergelijkbaar met artikel 3, tweede lid.

Het derde lid maakt het mogelijk dat degene die reeds is aangesteld of benoemd in een onderwijsondersteunende functie gedurende maximaal twee jaren wordt belast met werkzaamheden in de sfeer van onderwijs-ondersteuning waarvoor bekwaamheidseisen zijn vastgesteld. Betrokkene dient zich er dan wel toe te verplichten, zich in te spannen om in die periode alsnog te voldoen aan de bekwaamheidseisen. Die verplichting wordt neergelegd in een gezamenlijke verklaring van het bevoegd gezag en betrokkene. Het bevoegd gezag meldt schriftelijk aan de inspectie dat gebruik is gemaakt van deze mogelijkheid, onder bijvoeging van een afschrift van voornoemde verklaring. De inspectie ziet erop toe, dat het bevoegd gezag op een verantwoorde wijze met deze bevoegdheid omgaat.

Het vierde lid maakt het mogelijk voor studenten van een duale opleiding in het hoger onderwijs of deelnemers aan de beroepsbegeleidende leerweg van een beroepsopleiding in de BVE-sector die in het kader van die opleiding onderwijsondersteunende werkzaamheden verrichten, in voorkomend geval af te wijken van de bekwaamheidseisen die voor die werkzaamheden op grond van deze wet zijn vastgesteld.

Onderdeel C (artikel 12)

Deze wijziging verankert het onderhouden van bekwaamheid in het schoolplan. Afspraken tussen bevoegd gezag en het personeelslid moeten verzekeren dat de bekwaamheid daadwerkelijk wordt onderhouden. Rechten en plichten op dat terrein moeten wederzijds duidelijk zijn.

Onderdeel D (artikel 32)

Artikel 32 behoeft op diverse punten aanpassing en is daarom opnieuw vastgesteld.

Het eerste lid is nieuw en maakt het mogelijk dat men directeur of adjunct-directeur is zonder tevens bevoegd te moeten zijn tot het geven van onderwijs. Betrokkene moet beschikken over een verklaring omtrent het gedrag, en als het gaat om bepaalde nauw met het onderwijs zelf verweven werkzaamheden, moet voldoen aan bekwaamheidseisen blijken het bezit van een bij ministeriële regeling aan te wijzen specifiek getuigschrift, indien die bekwaamheidseisen zijn vastgesteld. Men kan op

grond van onderdeel d ook langs andere, nader te regelen weg (zoals met een assessment) aantonen bekwaam te zijn, bijvoorbeeld omdat een specifiek op betreffende eisen gerichte opleiding ontbreekt. Het is immers niet de bedoeling om langs deze weg allerlei nieuwe opleidingen te genereren.

Wie voldoet aan artikel 32a, eerste lid, voldoet ook aan artikel 32a, tweede lid.

Een EG-verklaringsbepaling is eveneens opgenomen.

Ook mag men niet door de rechter zijn uitgesloten van die specifieke werkzaamheden. Het tweede lid biedt voor leidinggevend personeel een vergelijkbare mogelijkheid om tijdelijk te worden ingezet voor werkzaamheden waarvoor bekwaamheidseisen zijn vastgesteld als in artikel 3a, derde lid, is geïntroduceerd voor onderwijsondersteunend personeel. Het derde lid maakt expliciet dat men in de hoedanigheid van (adjunct-) directeur natuurlijk ook kan worden belast met het geven van onderwijs of met bepaalde onderwijsondersteunende werkzaamheden, indien men aan de desbetreffende bekwaamheidseisen voldoet.

Het vierde lid koppelt de benoembaarheid tot leraar aan de eisen van artikel 3.

Het vijfde lid is gelijk aan het huidige tweede lid.

Het zesde en zevende lid zijn nieuw. Het zesde lid koppelt de benoembaarheid voor bepaalde onderwijsondersteunende werkzaamheden aan artikel 3a.

Het zevende lid is vergelijkbaar met het huidige tweede lid.

Het achtste en negende lid zijn ontleend aan het huidige vierde en vijfde lid.

Het tiende lid is ontleend aan artikel 2, tweede lid, van de Interimwet.

Onderdeel E (artikel 32a)

Voortaan worden bij algemene maatregel van bestuur bekwaamheidseisen vastgesteld voor leraren. Die eisen omvatten pedagogisch-didactische eisen (het beroep) en eisen aan inhoudelijke vakkennis (het vak). De eisen zullen in samenspraak met het onderwijsveld tot stand worden gebracht.

Artikel 32a biedt in het tweede lid ook de basis voor bekwaamheidseisen voor leidinggevend(en) aan de school. Het gaat dan om bepaalde werkzaamheden, niet om alle activiteiten van de (adjunct-) directeur.

Verder is het mogelijk om ook voor bepaalde onderwijsondersteunende werkzaamheden bekwaamheidseisen vast te stellen. Het gaat daarbij om direct aan het onderwijsleerproces gerelateerde onderwijsondersteunende werkzaamheden die met een zekere mate van zelfstandigheid maar veelal onder regie of onder eindverantwoordelijkheid van en in samenspraak met een bevoegd docent worden uitgevoerd door een onderwijsondersteuner.

Er kunnen op verschillende niveaus (beperkt in aantal) bekwaamheidseisen worden geformuleerd voor de onderwijsondersteunende werkzaamheden, bijvoorbeeld afhankelijk van de complexiteit en mate van zelfstandigheid van uitoefening van de werkzaamheden.

De wet bevat een zogenaamde «kan bepaling». Dit impliceert dat er geen bekwaamheidseisen moeten worden vastgesteld, maar dat de mogelijkheid daartoe wordt geschapen. Mijn gedachten gaan ernaar uit om naar mate de onderwijsondersteunende werkzaamheid dichter tegen het onderwijsleerproces aan ligt, voor die werkzaamheid bekwaamheidseisen vast te leggen.

De «kan»-bepaling is vooral ook nodig om toekomstige ontwikkelingen niet uit te sluiten. In het algemeen deel van de toelichting is wat dat betreft reeds ingegaan op die ontwikkelingen in de sfeer van functie-differentiatie.

Onderdeel F (artikel 36)

Het stage-artikel van de WPO kent een bewijs van voldoende pedagogisch-didactische voorbereiding, Maar onder de WBIO omvat het bewijs van bekwaamheid ook de vaststelling dat men beschikt over voldoende pedagogisch-didactische vaardigheden. Daarom zijn het tweede en vierde lid aangepast.

Onderdeel G (artikel 38a)

Voor het incorporeren van de zij-instroomregels voor leraren in primair en voortgezet onderwijs staan verschillende opties open.

Van bepaalde regels is het zonder meer duidelijk dat ze in de sectorwetten WPO/WEC/WVO thuishoren. Het gaat om de benoemingsgrondslag (geschiktheidsverklaring), de benoemingstermijn van twee jaren, het aanvragen van het geschiktheidsonderzoek, de betrokkenheid van het bevoegd gezag bij dat onderzoek, het sluiten van de scholings- en begeleidingsovereenkomst.

Minder duidelijk is, waar de regels moeten komen die zich uitsluitend of mede richten tot de HO-instellingen: in de WHW en/of in de genoemde sectorwetten. Systematisch gezien is het niet logisch om regels die taken, bevoegdheden en plichten van die instellingen betreffen, op te nemen in andere wetten dan de WHW.

De volgende overwegingen leiden echter tot de conclusie dat WPO/WEC/WVO toch het merendeel van het regelcomplex van de zij-instroom moeten bevatten:

- De nadruk ligt bij zij-instroom op de sectorwetten; de gebruiker (zij-instromer/school) redeneert vanuit de subsystemen PO en VO, niet vanuit dat van het HO;
- het geschiktheidsonderzoek zal ook kunnen worden uitgevoerd door andere instellingen dan universiteiten en hogescholen, geregeld in de WHW;
- de scholing bij zij-instroom is in beginsel een zaak van contracten tussen instellingen en betrokken zij-instromers. De WHW bevat geen voorschriften over contract-onderwijs;
- opneming van bepalingen in de WHW zou noodzaken tot kruisverwijzingen vanuit die bepalingen naar artikelen in de andere sectorwetten of omgekeerd, en wellicht tot dubbele bepalingen. Dat moet worden voorkomen.

Wel acht ik het noodzakelijk om de regels over het uitvoeren van het bekwaamheidsonderzoek door de examencommissie en over het afgeven van het getuigschrift op te nemen in de WHW. Die wet regelt immers bij uitstek het civiel effect van het hoger onderwijs.

De artikelen over zij-instroom zijn dus voor het merendeel geïncorporeerd in de WPO/WEC/WVO. Hierna ga ik in op de incorporering in de WPO. Mijn overwegingen daarbij gelden ook voor de incorporering in WEC en WVO.

Vanwege de systematiek van de WPO zijn de artikelen over zij-instroom gesplitst, en wel als volgt:

- a. een deel van de bepalingen heeft (mede) betrekking op het bevoegd gezag. Het gaat daarbij om het feit dat het bevoegd gezag partij is bij de scholings- en begeleidingsovereenkomst. Deze bepalingen moeten gelden als regelen voor het openbaar onderwijs, tevens bekostigingsvoorwaarden voor het bijzonder onderwijs. De geëigende plaats voor dergelijke bepalingen als het gaat om personeel is hoofdstuk I, titel II, paragraaf 3;
- b. de andere bepalingen richten zich vooral op HO-instellingen en erkende instellingen, zijn dus geen regel voor het openbaar onderwijs en/of bekostigingsvoorwaarde voor het bijzonder onderwijs en moeten daarom een andere plaats in de wet krijgen.

Deze verdeling van voorschriften noodzaakte ook tot aanpassing van formuleringen uit de Interimwet.
Het toezicht op en de sancties voor HO- en andere instellingen zijn ook geregeld in afdeling 11a.

Artikel 38a

Dit artikel is ontleend aan artikel 5 van de Interimwet. Omdat het een overeenkomst tussen drie partijen betreft, is het niet goed mogelijk om artikel 38a te beperken tot alleen de rol van het bevoegd gezag.

Onderdeel J

AFDELING 11A (ARTIKELEN 176A TOT EN MET 176I)

Artikel 176a

Deze begripsbepaling is ontleend aan artikel 1 van de Interimwet.

Artikel 176b

Artikel 176b is ontleend aan artikel 3 van de Interimwet. Toegevoegd is een verwijzing naar andere dan HO-instellingen als bevoegd voor het geschiktheidsonderzoek (zie artikel 176g).

Artikel 176c

Artikel 176c is ontleend aan artikel 4 van de Interimwet, met dien verstande dat het vijfde lid op 2 punten is aangepast:

1. er is niet langer sprake van «personeel van de desbetreffende instelling voor hoger onderwijs» maar van «personen die zijn belast of belast zijn geweest». Dit houdt verband met het feit dat voortaan niet uitsluitend HO-instellingen kunnen worden belast met het verrichten van het geschiktheidsonderzoek, maar ook andere instellingen die aan de eisen voldoen.
2. niet langer is sprake van «vertegenwoordigers van leraren» maar van «leraren». De formulering uit de Interimwet is minder juist gebleken.

Artikel 176d

Dit voorschrift ontbreekt als zodanig in de Interimwet en houdt verband met artikel 38a. Het verklaart het instellingsbestuur van een HO-instelling tot partij bij die overeenkomst. Dat feit volgt niet uit artikel 38a, want dat is een regel of bekostigingsvoorwaarde voor alleen de scholen.

Artikel 176e

Het artikel is ontleend aan artikel 6, eerste en tweede lid, van de Interimwet. In plaats van te verwijzen naar de onderwijs- en examenregeling van een lerarenopleiding verwijst het artikel naar de bekwaamheidseisen (die ontbraken ten tijde van de vaststelling van de Interimwet).

De materie van artikel 6, derde lid, van de Interimwet is in dit wetsvoorstel overgebracht naar de WHW zelf.

Artikel 176f

Dit artikel is ontleend aan artikel 7 van de Interimwet. Omdat de afgifte van het getuigschrift wordt geregeld in de WHW, is het tweede lid van artikel 7 in aangepaste vorm overgenomen.

Artikel 176g

De artikel is nieuw; het ontbreekt in de Interimwet. De Interimwet regelt in artikel 7, eerste lid, dat alleen HO-instellingen bevoegd kunnen zijn tot het uitvoeren van het geschiktheidsonderzoek (nu geregeld in artikel 38a). Toen al is aangekondigd dat een open stelsel wordt nagestreefd waarin alle instellingen die daarvoor gekwalificeerd zijn, dus niet uitsluitend HO-instellingen, het geschiktheidsonderzoek kunnen uitvoeren. Daarom stel ik nu voor, te regelen dat de bevoegdheid tot het verrichten van dat onderzoek behalve aan HO-instellingen met een lerarenopleiding ook toekomt aan andere instellingen die aan daarvoor gestelde normen voldoen. De normen krijgen een plaats in een algemene maatregel van bestuur. In elk geval komen daarin eisen te staan met betrekking tot betrouwbaarheid, deskundigheid en onafhankelijke oordeelsvorming.

Artikel 176h

Dit artikel is ontleend aan artikel 10 van de Interimwet, met dien verstande dat het nu ook voor instellingen als bedoeld in artikel 176g een expliciete opdracht tot kwaliteitszorg bevat.

Artikel 176i

Dit artikel is ontleend aan artikel 8 van de Interimwet, voor zover het betreft de onderwerpen die in deze afdeling aan de orde zijn. Het gaat allereerst om de uitvoering van artikel 176c, tweede lid, onder b, en vierde lid, dus om de kerncompetenties waaraan wordt getoetst. Verder bevat het artikel regels over de scholing en het bekwaamheidsonderzoek, waaronder waarborging van de kwaliteit daarvan.

Artikel 176j

Dit artikel is ontleend aan artikel 11 van de Interimwet. Toegevoegd zijn de erkende instellingen van artikel 176g.

Onderdeel K (artikel 186)

Artikel 186 moet vervallen omdat geen bewijzen van bekwaamheid meer worden aangewezen. In plaats daarvan worden krachtens de WPO inhoudelijke bekwaamheidseisen vastgesteld waaraan men moet voldoen om benoembaar te zijn. Dat moet met name blijken uit het bezit van een relevant getuigschrift.

Artikel II. Wet op de expertisecentra

De hier opgenomen wijzigingen zijn vrijwel geheel vergelijkbaar met die in artikel I en zijn daarom niet afzonderlijk toegelicht.

Artikel III. Wet op het voortgezet onderwijs

Onderdeel A (artikel 24)

Zie de toelichting op artikel I, onderdeel C, en paragraaf 4 van de algemene toelichting.

Onderdeel B (artikel 32)

Het vierde lid is geschrapt. De daarin voorkomende eis dat directieleden benoembaar moeten zijn tot één van de vakken die aan de school worden

onderwezen en de mogelijkheden tot afwijking van die eis, zijn enigszins gewijzigd opgenomen in artikel 34. De mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur voorschriften te geven over het aantal door de leden van de schoolleiding te verzorgen lessen vervalt, omdat daaraan geen behoefte meer bestaat.

Onderdeel C (artikel 33)

Het huidige eerste lid onder b en c betreft de bewijzen van bekwaamheid en van voldoende pedagogisch-didactische voorbereiding. In plaats daarvan treden nu getuigschriften waaruit blijkt dat men voldoet aan de bekwaamheidseisen. Zie het nieuwe onderdeel b. Onderdeel c is het huidige onderdeel d. Onderdeel d is nieuw. Zie de toelichting bij artikel 1, onderdeel A, artikel 3, eerste lid, onderdeel b.3°.

Het vierde lid is vervangen door een nieuw lid. Het huidige vierde lid maakt het mogelijk dat het bevoegd gezag een leraar die daartoe naar zijn oordeel bekwaam is, in het eerste leerjaar ook onderwijs laat geven in andere vakken dan waarvoor hij bevoegd is. In bijzondere gevallen kan dat ook gelden voor het tweede leerjaar. Op grond van het huidige vijfde lid is daarvoor toestemming van de inspectie vereist. Deze afwijkingsmogelijkheid wordt gewijzigd en verruimd. Doel daarvan is om het bevoegd gezag meer ruimte te geven tot brede inzetbaarheid van personeel, maar daarbij moet tussen bevoegd gezag en betrokkene wel worden overeengekomen dat betrokkene zich inspent om binnen twee jaren alsnog aan de bekwaamheidseisen voor die werkzaamheden te voldoen. Deze wijziging betekent een verruiming omdat de afwijking, zij het voor ten hoogste twee jaren, mogelijk wordt gemaakt voor alle leerjaren, dus niet alleen voor het eerste en tweede.

De vereiste goedkeuring van de inspectie is vervangen door de eis van schriftelijke melding aan de inspectie. Bij de melding dient een afschrift van de gezamenlijke verklaring van het bevoegd gezag en de betrokkene te worden gevoegd. Een en ander is vergelijkbaar met de regeling voor onderwijsondersteuners in het vierde lid van artikel 3a WPO, 3a WEC en 35 WVO.

Er kan zich een situatie voordoen dat betrokkene er niet in slaagt om binnen twee jaren te voldoen aan de bekwaamheidseisen. Indien in dat geval voortzetting van het «onbevoegd» werken gewenst wordt geacht, kan de inspectie op verzoek van het bevoegd gezag toestaan dat betrokkene langer dan twee jaren de gelegenheid heeft om aan de bekwaamheidseisen te voldoen. De inspectie zal die toestemming kunnen geven indien omstandigheden waarop betrokkene geen invloed heeft, overschrijding van de termijn onvermijdelijk maken. Eenzelfde soort afwijkingsmogelijkheid voor bijzondere gevallen bestaat ook voor de zij-instromers in het beroep. Voor het eerste, en in bijzondere gevallen het tweede leerjaar, is de afwijkingsmogelijkheid met tussenkomst van de inspectie zelfs nog iets ruimer. Dat is overeenkomstig het huidige vierde lid van artikel 33. In twee jaren moet het mogelijk zijn dat betrokkene die voor de leerjaren waarvoor hij bevoegd is, wordt ingezet in een ander vak ook de voor die leerjaren vakinhoudelijke bekwaamheid verwerft. Zo ook moet het mogelijk zijn dat betrokkene die voor het vak dat hij al beheerst, wordt ingezet in leerjaren waarvoor hij nog niet bevoegd is, de voor die leerjaren vereiste pedagogisch didactische bekwaamheid verwerft.

Het vijfde lid is aangepast vanwege het nieuwe vierde lid.

Het veertiende lid houdt verband met de zij-instroom in het beroep. Het vijftiende lid is toegelicht in paragraaf 9 van het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel D (artikel 34)

Dit artikel is vergelijkbaar met artikel 32, eerste lid, van de WPO, zoals

luidend door artikel I, onderdeel D. In afwijking daarvan wordt evenals in het huidige artikel 32, vierde lid, van de WVO van directieleden (behalve leden van de centrale directie) geëist dat zij een onderwijsbevoegdheid hebben. Voor scholen zonder een centrale directie kan voor de helft van het aantal directieleden worden afgeweken van de eis van een onderwijsbevoegdheid.

Onderdeel E (artikel 35)

Dit artikel is vergelijkbaar met artikel 3a van de WPO zoals luidend door artikel I, onderdeel B.

Onderdeel F (artikel 36)

Dit artikel is vergelijkbaar met artikel 32a van de WPO zoals luidend door artikel I, onderdeel E, met dien verstande dat in het vijfde lid is voorgescreven dat in elk geval voor de periode voor VHO specifieke bekwaamheidseisen worden vastgesteld.

Onderdeel F (artikel 37)

Dit artikel is de opvolger van artikel 35, vierde lid: de inclusieve bevoegdheid van bezitters van een bewijs van bekwaamheid van de eerste graad. Nu is in algemene zin bepaald dat wie voor een bepaald vak voldoet aan de in artikel 36, eerste juncto vijfde lid, bedoelde bekwaamheidseisen voor de periode van voorbereidend hoger onderwijs, daarmee tevens bekwaam is voor dat vak in het overige VO, hoe dat eventueel ook verder is onderscheiden op grond van artikel 36, vijfde lid (onderwijssoort/samenhangende leerjaren).

Onderdeel G (artikel 38)

Dit artikel is vergelijkbaar met artikel 38a van de WPO zoals luidend door artikel I, onderdeel G.

Onderdeel H (artikel 39c)

Dit artikel is vergelijkbaar met artikel 36 van de WPO zoals luidend door artikel I, onderdeel F.

Onderdeel I (artikel 55)

Dit artikel betreft het niet-bekostigd onderwijs. Ook hier vervalt de verwijzing naar een bewijs van bekwaamheid. In plaats daarvan wordt nu bepaald dat algemeen voortgezet onderwijs alleen mag worden gegeven door wie voldoet aan artikel 33, eerste lid, dus wie onder meer voldoet aan de bekwaamheidseisen. Voorts mogen onderwijsondersteunende werkzaamheden waarvoor bekwaamheidseisen zijn vastgesteld, alleen worden verricht door wie aan die eisen voldoet. Verder zijn ook de afwijkings- en andere bepalingen van toepassing verklaard uit artikel 33.

Onderdeel K (artikel 58)

Het zesde lid kan vervallen in verband met het nieuwe eerste lid van artikel 55.

Onderdeel L (titel IVB)

Deze titel is vergelijkbaar met de artikelen 176a tot en met 176j van de WPO.

Onderdelen M tot en met V (deel II WVO)

Deze wijzigingen in deel II van de WVO zijn nagenoeg gelijk aan die in WPO en WEC. Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel I.

Artikel IV. Wet educatie en beroepsonderwijs

Onderdeel A (artikel 1.1.3)

De huidige benoembaarheidsvereisten die zijn opgenomen in de artikelen 4.2.1 en 4.2.2 worden vervangen door bekwaamheidseisen die zijn geregeld in de artikelen 4.2.1 tot en met 4.2.5. Om die reden wordt in artikel 1.1.3 naar die nieuwe artikelen verwezen.

Onderdeel B (artikel 1.3.6)

Op grond van artikel 1.3.6 zijn instellingen verplicht tot het opzetten van een stelsel van kwaliteitszorg dat voorziet in een regelmatige beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs. In het kader van dit wetsvoorstel dient deze beoordeling zich tevens uit te strekken tot maatregelen en instrumenten om te waarborgen dat het personeel zijn bekwaamheid onderhoudt.

Onderdeel C (Hoofdstuk 4, titel 2)

Op grond van deze wet worden bekwaamheidseisen aan docenten gesteld en kunnen bekwaamheidseisen worden gesteld aan onderwijsondersteunende functionarissen die zijn belast met werkzaamheden die rechtstreeks verband houden met het onderwijsleerproces. Gelet op deze mogelijke uitbreiding is de huidige beperking van de benoembaarheidsvereisten tot docenten in het opschrift van hoofdstuk 4, titel 2, geschrapt.

Onderdeel D (artikelen 4.2.1 tot en met 4.2.5)

Artikel 4.2.1 vormt de vertaling van de huidige artikelen 4.2.1 en 4.2.2 naar de systematiek van dit wetsvoorstel, die uitgaat van bekwaamheidseisen. Uitgangspunt bij deze vertaling is geweest dat de huidige benoembaarheidsruimte op grond van dit wetsvoorstel niet wordt ingeperkt. Op één onderdeel is hiervan in dit wetsvoorstel afgeweken. Het huidige artikel 4.2.1 bevat de mogelijkheid om voor een periode van langer dan twee jaar af te wijken van de benoembaarheidsvereisten indien in de akte van benoeming respectievelijk akte van aanstelling is aangegeven binnen welke langere termijn dan twee jaar aan de benoembaarheidsvereisten zal worden voldaan. Dit biedt betrokkene de mogelijkheid alsnog een initiële lerarenopleiding te volgen. Het nieuwe artikel 4.2.1 maakt het mogelijk om door middel van een geschiktheidsverklaring van het bevoegd gezag aan de benoembaarheidsvereisten te voldoen. Voorwaarde voor het kunnen afgeven van zo'n verklaring is o.a. dat betrokkene in het bezit is van een pedagogisch-didactisch getuigschrift, of door het bevoegd gezag in staat wordt geacht om binnen twee jaar een dergelijk getuigschrift te behalen. In het laatste geval kan betrokkene voor maximaal twee jaar worden benoemd.

De mogelijkheid om bij het ontbreken van een pedagogisch-didactisch getuigschrift te worden benoemd voor een periode langer dan twee jaar is in dit wetsvoorstel komen te vervallen. Het schrappen van deze mogelijk-

heid zal naar verwachting voor de instellingen in de BVE-sector geen grote consequenties hebben, omdat daarvan in de praktijk niet veel gebruik is gemaakt. Zij-instromers blijken in de BVE-sector veelal te beschikken over een HO-niveau. Daarmee zijn zij toelaatbaar tot de huidige, speciaal voor deze categorie zij-instromers ontwikkelde eenjarige didactische cursus BVE. Indien de instellingen daarnaast behoefte hebben om vakmensen op mbo-niveau (die op grond van dit mbo-niveau niet toelaatbaar zijn tot deze didactische cursus) in het onderwijsproces in te zetten, bieden de huidige functies van onderwijsassistent BVE en instructeur daarvoor de ruimte. Vanuit deze functies is via duale opleidings-trajecten een verdere door groei naar een docentfunctie mogelijk.

De artikelen 4.2.2 en 4.2.3 zijn vergelijkbaar met gelijksoortige bepalingen in WPO, WEC en WVO zoals met dit wetsvoorstel gewijzigd.

Artikel 4.2.4 regelt onder welke voorwaarden door het bevoegd gezag een zij-instromer (een docent zonder het getuigschrift van een lerarenopleiding) kan worden benoemd. Voor de benoeming is een geschiktheidsverklaring van het bevoegd gezag vereist. Het bevoegd gezag verklaart daarin dat betrokkene geschikt en vakinhoudelijk bekwaam is voor de werkzaamheden die laatstgenoemde bij het bevoegd gezag zal moeten verrichten. Als betrokkene naar het oordeel van het bevoegd gezag nog niet voldoet aan de krachtens dit wetsvoorstel vast te stellen bekwaamheidseisen op pedagogisch didactisch terrein (het voldoen aan deze eisen moet blijken uit een getuigschrift als bedoeld in artikel 4.2.5, tweede lid), wordt door het bevoegd gezag aangegeven welke aanvullende pedagogisch-didactische scholing voor betrokkene noodzakelijk wordt geacht. Omdat de geschiktheidsverklaring betrekking heeft op de door betrokkene bij het desbetreffende bevoegd gezag te verrichten werkzaamheden, heeft zij niet zonder meer rechtsgevolg jegens andere instellingen. Dat geldt wel voor het getuigschrift als bedoeld in artikel 4.2.5, tweede lid. Betrokkene ontvangt dit getuigschrift na het met succes afsluiten van een op maat gesneden scholingstraject. Dit traject is vastgesteld door het bevoegd gezag in overeenstemming met de instelling voor hoger onderwijs die de scholing uitvoert. Op basis hiervan kan ook door een ander bevoegd gezag worden aangenomen dat is voldaan aan de bekwaamheidseisen op pedagogisch-didactisch terrein voor de ten behoeve van dat bevoegd gezag te verrichten werkzaamheden.

Artikel 4.2.5 bevat bepalingen met betrekking tot de vaststelling en uitvoering van het in artikel 4.2.4 bedoelde voor betrokkene noodzakelijk geachte en op maat gesneden scholingstraject. Aan betrokkene wordt bij een succesvolle afsluiting van dit scholingstraject door de instelling voor hoger onderwijs onder verantwoordelijkheid waarvan de scholing wordt uitgevoerd, een getuigschrift uitgereikt.

Artikel V. Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

Onderdelen A en B (artikelen 7.4 en 7.5)

De artikelen 7.4 en 7.5 zijn neutraal aangepast, in die zin dat «eerste-graads» is vervangen door «voor de periode voor voorbereidend hoger onderwijs». «Tweedegraads» is neutraal vervangen door: overige opleidingen.

Onderdeel C (artikel 7.11a)

Dit nieuwe artikel regelt met name dat bij een met goed gevolg afgesloten bekwaamheidsonderzoek voor zij-instromers de desbetreffende examencommissie van de HO-instelling een getuigschrift uitreikt.

Onderdeel D (artikel 7.16)

Artikel 7.16 vervalt omdat daaraan geen behoefte meer is met de introductie van een systematiek van bekwaamheidseisen.

Onderdeel E (artikel 7.31)

Ook dit artikel is aangepast in verband met het vervallen van de begrippen eerstegraads en tweedegraads.

Onderdeel F (artikel 7.58)

Dit artikel houdt verband met de zij-instroom in het beroep. Het regelt dat om het getuigschrift van een met goed gevolg afgelegd bekwaamheids-onderzoek te kunnen verkrijgen, het bewijs moet worden overgelegd van die goede afsluiting.

Onderdeel G (artikel 16.10)

Naast een systeem van bekwaamheidseisen voor leraren is niet langer de noodzaak aanwezig van eindtermen voor opleidingen voor leraren basis-onderwijs. Daarom is de grondslag daarvan (artikel E.24 van de Invoeringswet W.H.B.O.) nu geschrapt uit artikel 16.10.

Artikel VI

Deze artikelen betreffen bewijzen van bekwaamheid en moeten vervallen.

Artikelen VII tot en met XI

Deze bepalingen regelen onder a steeds dat wie bij inwerkingtreding van deze wet bevoegd was tot het geven van onderwijs in de sectoren PO, VO en BVE, en daadwerkelijk werkzaam is in dat onderwijs, wordt aangemerkt als bij die inwerkingtreding te voldoen aan de bekwaamheidseisen. Zo behoudt men zijn onderwijsbevoegdheid onder de WBIO. Wel moet men vanaf dat moment volgens de regels van het schoolplan respectievelijk kwaliteitszorgverslag zijn bekwaamheid onderhouden.

Onder b is telkens geregeld dat wie bij inwerkingtreding niet werkzaam is in het onderwijs maar wel beschikt over een onderwijsbevoegdheid die geldig is bij inwerkingtreding van de wet, bij een latere benoeming wordt aangemerkt als te voldoen aan de bekwaamheidseisen. Vanaf dat moment geldt ook de onderhoudsregel.

Artikel XII

Zie paragraaf 8 van de toelichting.

Artikel XIII

Dit artikel geeft het Uitvoeringsbesluit van de Interimwet een nieuwe juridische basis: in de WPO, de WEC en de WVO. Dat is nodig omdat de Interimwet wordt ingetrokken.

Artikel XIV

Geschiktheidsverklaringen ingevolge de Interimwet zouden door het intrekken van de Interimwet hun juridische basis en dus hun rechtskracht voor de toekomst verliezen. Dat is niet de bedoeling. Daarom is hier bepaald dat deze verklaringen, voor zover nog geldig, een nieuwe basis

krijgen in de sectorwetten. Op die manier behouden zij hun rechtsgevolgen, voor de resterende geldigheidsduur.

Artikel XV

HO-instellingen die zich onder de Interimwet hebben gemeld bij de minister voor het uitvoeren van Interimwet-taken, zouden zonder nadere voorziening zich vanwege het intrekken van de Interimwet opnieuw maar dan op grond van de WPO, de WEC of de WVO moeten melden om bevoegd te worden voor die taken. Dat is niet beoogd. Daarom verklaart artikel XV dat de «oude» melding onder overlegging van een plan van aanpak wordt aangemerkt als te zijn gedaan op grond van de zij-instroomregels van de sectorwetten.

Artikel XVII

Zoals aangekondigd bij de behandeling van de Interimwet zou deze wet worden ingetrokken bij een Wet op het leraarschap.

Artikel XIX

Deze bepaling maakt het mogelijk om onderdelen van WBIO op eigen tijdstippen in werking te laten treden.

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