

Vergaderjaar 2009–2010

32 270

Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met het uitbreiden van de mogelijkheden om tot leraar te worden benoemd in het voortgezet onderwijs

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 13 november 2009 en het nader rapport d.d. 16 december 2009, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 22 september 2009, no. 09.002603, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mevrouw M. van Bijsterveldt-Vliegthart, mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met het uitbreiden van de mogelijkheden om tot leraar te worden benoemd, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe om de mogelijkheden om tot leraar in het voortgezet onderwijs te worden benoemd uit te breiden. Het gaat hierbij om onderwijs in uitsluitend het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs en de eerste drie leerjaren – de onderbouw – van het hoger algemeen voortgezet onderwijs en van het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs. Met het behalen van een getuigschrift van een wetenschappelijke bacheloropleiding, met daarbinnen een educatieve minor, zal men tot leraar kunnen worden benoemd in deze sectoren van het voortgezet onderwijs.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs en de doorstroom naar een mastergraad. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van de toelichting en zo nodig van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 22 september 2009, nr. 09.002603, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 13 november 2009, nr. W05.09.0378/I, bied ik U hierbij aan.

Hieronder gaat de regering in op de opmerkingen van de Raad van State waarbij de indeling van het advies van de Raad wordt gevolgd.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. Wetsvoorstel

In artikel 33 van de Wet op het voortgezet onderwijs worden twee leden, 1a en 1b, ingevoegd. Ingevolge het voorgestelde lid 1a kan men als leraar mavo en onderbouw havo en vwo worden benoemd indien men een wetenschappelijk bachelordiploma met de bijpassende minor heeft behaald.¹ De educatieve minor bestaat uit ten minste 30 studiepunten² (een half studiejaar) welke de bachelorstudent met goed gevolg moet hebben behaald. Bij ministeriële regeling wordt bepaald op grond van welke bacheloropleidingen onderwijs kan worden verzorgd in daarbij aan te wijzen vakken.³ Blijkens de toelichting gaat het hier om een verwantschapstabel naar aanleiding van een door de sectororganisatie voor het voortgezet onderwijs (hierna: de VO-raad) en de Vereniging van Nederlandse Universiteiten (hierna: VSNU) te ontwerpen voorstel over de gewenste vakinhoudelijke aansluiting.⁴

Met het wetsvoorstel wordt beoogd te voorzien in een deeloplossing voor het lerarentekort. De komende jaren zullen veel academisch opgeleide leraren het onderwijs verlaten. Volgens de toelichting zijn er op dit moment betrekkelijk weinig jonge academisch opgeleide leraren beschikbaar voor benoeming in het onderwijs. Het tekort zal – blijkens onder meer de commissie Rinnooy Kan⁵ – de komende tien jaar dan ook fors toenemen. Met het wetsvoorstel wordt tegemoetgekomen aan de aanbeveling van de commissie om mede met het oog op het verminderen van dit tekort te zoeken naar wegen om een wo-bachelor voor een tweedegraads onderwijsbevoegdheid in aanmerking te laten komen.⁶

De Raad onderschrijft dat er maatregelen moeten worden genomen om het dreigende lerarentekort op te lossen. De Raad wijst er echter op dat er risico's kunnen ontstaan voor de kwaliteit van het onderwijs als leraren worden benoemd die aan minder hoge eisen hoeven te voldoen dan thans het geval is. Terecht memoreert de toelichting dat naast de kwantiteit van het onderwijs ook de kwaliteit van het onderwijs van groot belang is.

De Raad mist in de toelichting evenwel een nadere beschouwing hoe de voorgestelde regeling past in het streven naar handhaving en verhoging van de kwaliteit van de leerkrachten. In dit verband kan worden verwezen naar onder meer de Bologna-Verklaring, waarin de kwaliteit van het onderwijs en daarmee verbonden de kwaliteit van de leerkracht een grote rol speelt. Met deze regeling wordt een uitzondering gemaakt op de gebruikelijke bekwaamheidseisen, met het risico van een lager kwaliteitsniveau. Uit de toelichting blijkt onvoldoende duidelijk hoe de kwaliteit van deze nieuwe categorie leraren wordt gewaarborgd, zodat zij op een niveau zullen opereren gelijkwaardig aan dat van de huidige tweedegraadsdocenten.

De Raad beveelt aan hier alsnog op in te gaan. Hij wijst er op dat de bestaande tweedegraadsopleidingen vier of vijf jaar beslaan. In het bijzonder dient ingegaan te worden op de verhouding van de voorgestelde (driejarige) bachelor-cum-educatieve minor ten opzichte van de sinds 2004 functionerende kopopleidingen, die het voor een specifieke doelgroep mogelijk maken na de wo-bachelor met een aanvullende (kop)opleiding van een jaar, met name gericht op pedagogische vaardigheden en vakdidactiek, een tweedegraadsbevoegdheid te verwerven. Daarbij dient ook ingegaan te worden op het risico dat de voorgestelde driejarige variant de vierjarige kopopleidingen zal verdringen.

Daarnaast wijst de Raad op het verhoogde afbreukrisico voor beginnende leraren. Deze moeten in het algemeen al direct bij aanvang het volledig aantal lessen dat bij hun aanstelling hoort geven.⁷ Dat vooronderstelt dat ze beschikken over een stevige pedagogisch-didactische basis. De Raad vraagt zich af in hoeverre dit risico nog groter wordt met het terugbrengen van de opleidingsvereisten. Het gebrek aan voldoende pedagogische en didactische vaardigheden kan er immers (mede) toe leiden dat spanning ontstaat bij leraren en daarmee uitval.

Gelet op het voorgaande adviseert de Raad de toelichting aan te vullen met een passage waaruit blijkt dat de kwaliteit van de beoogde nieuwe categorie van leerkrachten en in het bijzonder hun pedagogisch-didactische toerusting voldoende is gewaarborgd.

1.

De Raad wijst erop dat er risico's kunnen ontstaan voor de kwaliteit van het onderwijs als leraren worden benoemd die aan minder hoge eisen hoeven te voldoen dan thans het geval is. De Raad merkt op dat een uitzondering wordt

¹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, § 1. Inleiding, § Uitwerking.

² De educatieve minor wordt – anticiperend op de onderhavige wetswijziging – op dit moment al op 10 universiteiten aangeboden. In bijvoorbeeld het onderwijsprogramma van de Universiteit Leiden worden 10 studiepunten besteed aan pedagogische en didactische vaardigheden en 10 studiepunten aan stage op een school, en de 10 resterende studiepunten aan overige onderwerpen.

³ Artikel 33, lid 1b.

⁴ Deze verwantschapstabel, die vooruitlopend op het wetsvoorstel voor het studiejaar 2009–2010 wordt gehanteerd, is op 5 juni 2009 aan de Tweede Kamer aangeboden, Kamerstukken II, 2008/09, 27 923, nr. 82.

⁵ Commissie Rinnooy Kan, Leerkracht! Advies van de Commissie leraren, Den Haag 2007.

⁶ Zie Commissie Rinnooy Kan, blz. 59 en 60.

⁷ Ministerie van OcnW, Werken in het onderwijs 2010, Den Haag 2009, p. 82.

gemaakt op de gebruikelijke bekwaamheidseisen met het risico van een lager kwaliteitsniveau en dat onvoldoende duidelijk blijkt hoe de kwaliteit wordt gewaarborgd van de nieuwe categorie leraren – de wo-bachelors die een educatieve minor met goed resultaat hebben gevolgd en als leraar in mavo en in de eerste drie leerjaren van havo en vwo worden benoemd (hierna: de leraren algemeen voortgezet onderwijs) – zodat die leraren op een niveau zullen opereren dat gelijkwaardig is aan dat van de huidige tweedegraadsdocenten.

De regering merkt hierover ten eerste op dat de leraren algemeen voortgezet onderwijs moeten voldoen aan alle bekwaamheidseisen die gelden voor tweedegraadsdocenten, zoals opgenomen in het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel, zij het – aangezien de leraren algemeen voortgezet onderwijs enkel bevoegd zullen zijn voor mavo en de eerste drie leerjaren van havo en vwo – toegesneden op het geven van juist dat onderwijs. Omdat leraren algemeen voortgezet onderwijs niet bevoegd zullen zijn voor bijvoorbeeld het voorbereidend beroepsonderwijs, hoeven zij niet de bekwaamheid te bezitten die is toegesneden op het geven van dat onderwijs. Ter vergelijking: een huidige tweedegraadsdocent moet de laatstgenoemde bekwaamheid wel bezitten, maar die is dan ook bevoegd voor het voorbereidend beroepsonderwijs. De memorie van toelichting is naar aanleiding van de opmerking van de Raad op dit punt aangepast.

Ten tweede, merkt de regering op dat het niveau van de leraren algemeen voortgezet onderwijs tevens wordt gegarandeerd door het feit dat zij, net als de huidige tweedegraadsdocenten, hun bevoegdheid ontleen aan een getuigschrift op grond van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). De kwaliteitszorgbepalingen uit de WHW zijn onverkort van toepassing en waarborgen het vereiste niveau. De opleiding moet, op basis van artikel 7.6 van de WHW, zodanig zijn dat de student in de gelegenheid is te voldoen aan de wettelijke beroepsvereisten, in dit geval de bekwaamheidseisen. De Nederlands Vlaamse accrediteringsorganisatie (NVAO) ziet daarop toe bij de reguliere accreditatie. Bij de introductie van de educatieve minor in 2009 is afgesproken dat de universiteiten elk afzonderlijk de door hen ontwikkelde educatieve minor voorleggen aan de NVAO voordat die minor wordt aangeboden. Aan elk van de universiteiten is gemeld dat er nadrukkelijk op wordt gerekend dat zij invoering van de minor met ten minste een jaar uitstelt als de NVAO niet of nog niet positief heeft kunnen adviseren. De leraren algemeen voortgezet onderwijs zullen derhalve kunnen opereren op een niveau dat ten minste gelijkwaardig is aan het niveau van de huidige tweedegraadsdocenten die onderwijs geven in mavo en de eerste drie leerjaren van havo en vwo.

De Raad wijst in zijn advies voorts op de verhouding tussen de educatieve minor en de bestaande tweedegraadsopleidingen en een bestaande zogenoemde kopopleiding om de tweedegraadsbevoegdheid te kunnen verwerven.

Wat betreft de verhouding tussen de educatieve minor en de bestaande tweede graadsopleidingen merkt de regering op dat, zoals hierboven reeds opgemerkt, aan dezelfde bekwaamheidseisen moet worden voldaan en dat dezelfde kwaliteitszorgbepalingen van toepassing zijn. Ten aanzien van de duur merkt de regering op dat de in het hbo verzorgde opleiding voor leraren voortgezet onderwijs van de tweede graad 240 studiepunten omvat (een studieduur van vier jaren) en kan worden gevolgd na een vijfjarige vooropleiding (havo). Zo ontstaat een leerweg van negen jaren. De leraar algemeen voortgezet onderwijs volgt na zes jaren VWO een wo bachelor van 180 studiepunten. Hij volgt dus ook een leerweg van negen jaren.

Wat betreft de verhouding tussen de educatieve minor en de zogenoemde kopopleiding merkt de regering eveneens op dat, zoals hierboven reeds opgemerkt, aan dezelfde bekwaamheidseisen moet worden voldaan en dat dezelfde kwaliteitszorgbepalingen van toepassing zijn. De «kopopleiding» is een in het hoger beroepsonderwijs verzorgde reguliere opleiding voor leraren voortgezet onderwijs van de tweede graad. Personen die in hbo of wo een bacheloropleiding – die voorkomt op een voor de «kopopleiding» vastgestelde verwantschapslijst – met goed gevolg hebben afgerond kunnen vervolgens (vandaar de term «kopopleiding») die lerarenopleiding in hun vak voltooiën met 180 studiepunten vrijstelling.

De Raad wijst op het risico dat de educatieve minor de kopopleidingen zal verdringen. De regering merkt op dat van verdringing geen sprake zal zijn. In de praktijk volgen zeer weinig wo-bachelors deze kopopleiding. Met de introductie van de educatieve minor wordt nu juist beoogd om wo-studenten die tot heden niet kozen voor het leraarschap te stimuleren daar wél voor te kiezen.

Voorts wijst de Raad erop dat er een verhoogd afbreukrisico is voor beginnende leraren, omdat deze in het algemeen al direct bij aanvang het volledig aantal lesuren moeten geven. Zij hebben dan een stevige pedagogisch-didactische basis nodig. De Raad vraagt zich af in hoeverre dit risico nog groter wordt met het terugbrengen van de opleidingsvereisten. De regering merkt op dat er, zoals hierboven reeds aangegeven, geen sprake is van het terugbrengen van opleidingsvereisten. Bovendien is met de VO-raad afgesproken dat een zorgvuldig inductietraject zal worden gevolgd.¹ Tevens is in de CAO voor het voortgezet onderwijs voorzien in extra ruimte voor de beginnende leraar.²

2. Doorstroming

Met de VO-raad en de VSNU is afgesproken dat op korte termijn stappen worden gezet die leiden tot het snel en blijvend beschikbaar zijn van meer academisch opgeleide leraren in het voortgezet onderwijs. In de toelichting wordt gesteld dat het uiteindelijke doel is dat die leraren algemeen voortgezet onderwijs vervolgens worden gestimuleerd om ook een (eerstegraads)bevoegdheid voor het voorbereidend hoger onderwijs te verwerven op basis van een mastergetuigschrift wetenschappelijk onderwijs waaraan die bevoegdheid is verbonden.³ Blijkbaar wordt er van uitgegaan dat nogal wat van deze leraren, wanneer zij eenmaal les geven in de onderbouw, vanzelf uit interesse zullen gaan doorstuderen om naderhand ook onderwijs te kunnen geven in de bovenbouw. In de toelichting wordt geen aandacht besteed aan het feit dat dit veelal zal betekenen dat deze leraren ofwel naast hun baan zullen moeten doorstuderen, hetgeen niet voor iedereen is weggelegd, ofwel hun baan (tijdelijk) zullen moeten onderbreken om de master-grad/eerste graadsbevoegdheid te behalen. Volgens de toelichting kunnen de leraren algemeen voortgezet onderwijs eventueel een beroep doen op de lerarenbeurs voor scholing en zij- instroom⁴ (hierna: de regeling) als zij zich inschrijven voor een wo-master die leidt tot een onderwijsbevoegdheid voor de havo- en vwo-bovenbouw.⁵ De Raad wijst erop dat deze regeling slechts geldt voor subsidieaanvragen die zijn ingediend tot en met 13 mei 2011 door leraren. Aangezien de eerste groep bachelorstudenten met educatieve minor niet eerder zal afstuderen dan in 2010 geldt deze regeling slechts voor een zeer kleine groep. Teneinde het beoogde doel te bereiken, zou het dan ook in de rede liggen een subsidieregeling (mede) voor deze groep leraren in het leven te roepen, teneinde doorstroming naar de masterstudie te bevorderen. De extra aanvraagtermijn die de minister op grond van artikel 9, tweede lid, van de regeling kan openstellen indien het subsidieplafond, bedoeld in enig jaar niet volledig is uitgeput, biedt naar de mening van de Raad te weinig zekerheid over het bestaan van een subsidieregeling. De Raad beveelt aan te bezien of een nieuwe subsidieregeling wenselijk is.

2.

De Raad maakt in zijn advies opmerkingen over de doorstroming van de leraar algemeen voortgezet onderwijs naar een wetenschappelijke masteropleiding waaraan de bevoegdheid is verbonden om onderwijs te verzorgen in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs. De Raad merkt op dat er blijkbaar van wordt uitgegaan dat nogal wat van deze leraren, wanneer zij eenmaal les geven in de onderbouw, vanzelf uit interesse daarvoor zullen doorstuderen. De Raad wijst erop dat dit veelal zal betekenen dat die leraar dan moet doorstuderen naast zijn baan in het voortgezet onderwijs dan wel die baan (tijdelijk) moet onderbreken.

De regering merkt op dat in het algemeen nagenoeg alle wo-bachelors doorstuderen voor een wo-mastergetuigschrift. Bovendien zullen de VO-raad en universiteiten afspraken maken hoe zij de doorstroom zullen stimuleren en ondersteunen. De school voor voortgezet onderwijs kan bij de benoeming met de leraar algemeen voortgezet onderwijs afspraken maken over het combi-

¹ Kamerstukken II 2008/09, 27 923, nr. 75, p. 2.

² Zie artikel 7.3 van genoemde CAO.

³ Memorie van toelichting, Algemeen deel, § 1. Inleiding, § Aanleiding.

⁴ Zie Regeling lerarenbeurs voor scholing en zij-instroom 2009–2011.

⁵ Memorie van toelichting, Algemeen deel, § 8. Financiële gevolgen.

neren van de baan in het onderwijs met de wo-master en over (gedeeltelijke) dekking van daarmee gemoeide kosten. Daartoe kan de school gebruik maken van het schoolbudget. Dat budget is sinds 2006 op basis van het convenant professionalisering en begeleiding onderwijspersoneel primair en voortgezet onderwijs verhoogd.

Volgens de toelichting op het wetsvoorstel kunnen de leraren algemeen voortgezet onderwijs eventueel een beroep doen op de lerarenbeurs als zij zich inschrijven voor een master wetenschappelijk onderwijs die leidt tot bevoegdheid voor het voorbereidend hoger onderwijs. De Raad wijst erop op dat deze mogelijkheid slechts geldt voor leraren die daartoe voor 13 mei 2011 een subsidieaanvraag hebben ingediend en beveelt aan te bezien of een nieuwe subsidieregeling wenselijk is. In reactie hierop merkt de regering op dat een nieuwe subsidieregeling wordt voorbereid. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is de memorie van toelichting aangepast.

3. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De redactionele kanttekening van de Raad is niet overgenomen. Artikel 33, eerste lid, onderdeel b, onder 1° en 2°, is wel van toepassing ten aanzien van de beperkte bevoegdheid om onderwijs te geven, zij het dat van artikel 33, eerste lid, onderdeel b, onder 1°, kan worden afgeweken. De kanttekening van de Raad gaat hieraan voorbij.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegthart

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W05.09.0378/I met een redactionele kanttekening die de Raad in
overweging geeft.**

- In artikel 33, lid 1a, van de Wet op het voortgezet onderwijs de woorden «onder 3°» en «in afwijking van het eerste lid, onderdeel b, onder 1°,» schrappen.