

Vergaderjaar 2003–2004

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)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ONDERWIJS¹

Vastgesteld 3 mei 2004

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Algemeen

De leden van de **CDA**-fractie hadden in het algemeen met instemming van het wetsvoorstel kennisgenomen. Zij onderschreven de doelstelling van de wet, namelijk de toelating tot het beroep te laten bepalen door bekwaamheidseisen. Voor de toelating tot het beroep is dan niet langer meer de manier waarop de bekwaamheden zijn verworven doorslaggevend. Dat maakt een flexibel personeelsbeleid mogelijk. De bij AMvB nader vast te stellen bekwaamheidseisen zullen dienst doen als minimumkwaliteitseisen. Voor nieuwkomers fungeren zij als start-bekwaamheidseisen. Voor wie op grond van een eerder behaalde bevoegdheid al toegang heeft tot het beroep, hebben zij een richtinggevende functie: richtinggevend in termen van verdere professionalisering.

De leden van de **PvdA**-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij konden zich vinden in de doelstelling van het wetsvoorstel om een kwaliteitsstelsel te ontwikkelen voor alle beroepsbeoefenaren die in het primair en voortgezet onderwijs en in het beroepsonderwijs en educatie werkzaamheden verrichten die van direct belang zijn voor het primaire onderwijsproces. Deze leden stelden wel enkele vragen.

Over dit wetsvoorstel hadden de leden van de **VVD**-fractie een aantal punten van kritiek. Het was hen allereerst opgevallen dat in een tijd waarin de overheid alomstreeft naar deregulering en vermindering van de bureaucratie dit wetsvoorstel juist weer aanleiding geeft tot het in het leven van roepen van veel onnodige bureaucratie. Het oude bevoegdhedenstelsel in het onderwijs kan bovendien door het veld zelf worden uitgevoerd; dit wetsvoorstel regelt dat de overheid via AMvB's de bekwaamheidseisen

¹ Samenstelling: Schuurman (CU), Schuyer (D66), Dupuis (VVD), Woldring (CDA), Linthorst (PvdA) (*plv. voorzitter*), Broekers-Knol (VVD), Witteman (PvdA), Koekoek (CDA), Ten Hoeve (OSF), Klink (CDA) (*voorzitter*), De Rijk (GL), Van Raak (SP).

voor leraren gaat vaststellen en dat nog wel zeer gedetailleerd. Waarom heeft de minister van OC&W niet gekozen voor een simpeler systeem, waarin het veld zelf het laatste woord heeft? In de gezondheidszorg, een niet minder belangrijk beleidsterrein van de overheid, hebben de professionals wel het laatste woord op het punt van bekwaamheidseisen. Waarom kan dat in het onderwijs niet, en wil het departement hierin het voortouw nemen en het laatste woord hebben?

Een tweede vraag voor de leden van de VVD-fractie betrof de grote nadruk in het wetsvoorstel op pedagogisch-didactische bekwaamheden van leraren. Het kenniselement komt nauwelijks aan de orde; alleen als het gaat om 5 en 6 VWO wordt daarover gesproken. Is kennis in de andere gebieden van het onderwijs dan niet ook van het allergrootste belang? Waarom wordt de suggestie gewekt dat dat niet zo is? De leden van de VVD-fractie waren van mening dat dit wetsvoorstel op onacceptabele wijze de vakinhoudelijke deskundigheden van leraren verwaarloost. Het kwam hen voor dat juist hierdoor het aanzien van de leraar grote schade oploopt en al heeft opgelopen, omdat deze ontwikkeling immers reeds jaren aan de gang is. De leden van de fracties van de **PvdA**, **CDA**, **D66** en de **SP** sloten zich aan bij deze vragen van de VVD-fractie.

Het oorspronkelijke doel van deze wet was om de positie van de leraar te verbeteren, en ook diens aanzien in de samenleving te verbeteren. De leden van de **VVD**-fractie waren van mening dat met deze wet dat doel niet gehaald zal worden; eerder is het tegendeel te verwachten.

De leden van de fracties van **D66** en de **OSF** hadden met instemming kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. De fracties vonden het een goede zaak dat voor de diverse beroepen in het onderwijs bekwaamheidseisen geformuleerd zullen worden en dat de mogelijkheid van zij-instroom in het onderwijs structureel geregeld wordt.

Het was de leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** niet duidelijk in hoeverre dit wetsvoorstel autonomievergroting en deregulering bevordert. Door wie en in hoeverre worden bijvoorbeeld de bekwaamheidseisen vastgesteld: door de wetgever via algemene maatregel van bestuur of door het onderwijsveld, zo vroegen ook deze leden. Graag ontvingen zij een motivering van de gemaakte keus. In hoeverre speelt de Onderwijsinspectie een rol in het vaststellen en controleren van de bekwaamheidseisen?

Het had de leden van deze fracties verrast dat bij de indiening van het wetsvoorstel geen begroting voor de uitvoering is bijgevoegd. Wat zijn de kosten om dit wetsvoorstel in praktijk uit te voeren? Aangenomen dat bezuinigingen uitbreiding van de onderwijsbegroting onmogelijk maken, moet worden gevraagd ten koste van welke bestaande begrotingsposten de kosten voor uitvoering van het wetsvoorstel worden gereserveerd, zo constateerden deze leden.

2. Bekwaamheidseisen

De leden van de **CDA**-fractie vroegen de minister naar de rol van de inspectie betreffende de verdere professionalisering van leerkrachten. Hoe ver reikt die bevoegdheid? Als de zittende leerkrachten op basis van oude en verouderde bekwaamheidseisen bevoegd zijn onderwijs te geven en ondertussen nieuwe bekwaamheidseisen wettelijk zijn vastgelegd, in hoeverre kan de inspectie dan eisen stellen aan de bijscholing van deze leerkrachten? Voldoet de niet bijgeschoolde leerkracht nog aan de minimum kwaliteitseisen? Zo niet, is er dan een rol weggelegd voor toezicht op de naleving van de kant van de inspectie op basis van de

deugdelijkheidseisen (art. 3 WOT)? Of is er sprake van stimulerend toezicht op basis van de andere aspecten van kwaliteit van het onderwijs (eveneens art. 3 WOT)?

Indien de inspectie bij haar periodieke kwaliteitsonderzoek constateert dat niet alle leerkrachten aan de dan actuele bekwaamheidseisen voldoen, kan de minister dan in het ultieme geval (na maatregelen te hebben genomen ter ondersteuning van de verbeteringen die het bevoegd gezag of bestuur inzet) een bekostigingssanctie treffen? Of kan de inspectie slechts stimulerende maatregelen treffen? Zijn in het laatste geval de in het schoolplan verankerde ambities rond het kwaliteits- en personeelsbeleid van scholen maatgevend, of zijn dat de wettelijk verankerde bekwaamheidseisen, zo vroegen de leden van de CDA-fractie. Indien het bevoegd gezag in het schoolplan heeft vastgesteld dat leerkrachten hun competenties actueel dienen te houden, over welke mogelijkheden beschikt het dan om leerkrachten die daaraan onvoldoende meewerken, te sanctioneren?

Hoe staat de minister tegenover de gedachte dat, naar analogie van de zij-instromers in het onderwijs, bevoegde leerkrachten zich, na herziening van de minimum bekwaamheidseisen, binnen een periode van bijvoorbeeld in beginsel twee jaar bijgeschoold dienen te hebben, op straffe van het van rechtswege verliezen van hun bevoegdheid? Wil de minister in haar antwoord betrekken het feit dat het hier om deugdelijkheidseisen en mitsdien om minimum kwaliteitsvereisten gaat?

Voorts vroegen de leden van de CDA-fractie waarom de minister vooralsnog geen bekwaamheidseisen wil formuleren voor personen die managementfuncties uitoefenen. Gelet op het feit dat deze kwaliteiten van belang zijn voor en indirect doorwerken naar de resultaten van het onderwijs vroegen deze leden de minister om een toelichting op dit voornemen.

Volgens het voorgestelde artikel 32a, tweede lid, WPO worden bij algemene maatregel van bestuur bekwaamheidseisen vastgesteld voor werkzaamheden van leidinggevende aard die nauw verband houden met het pedagogisch-didactische klimaat op de school. Het pedagogisch-didactische klimaat op de school houdt nauw verband met de identiteit van de school. Hoe wil de regering voorkomen dat bedoelde eisen de vrijheid van richting van het bijzonder onderwijs beperken?

De bekwaamheidseisen worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. Het voorgestelde artikel 32a, vierde lid, WPO geeft een zeer summiere omschrijving van de te regelen bekwaamheidseisen. Was het niet mogelijk meer elementen van de regeling in het wetsvoorstel zelf op te nemen?

De regering benadrukt sterk de verantwoordelijkheid van scholen, de beroepsgroep en het onderwijsveld. Hoe ziet zij haar eigen verantwoordelijkheid voor de opleiding van voldoende bekwame leraren, afgezien van onderhavig wetsvoorstel en de uitvoering daarvan, zo vroegen de leden van de CDA-fractie tot besluit.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel constateert de regering dat scholen meer beleidsruimte moeten krijgen, maar 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 leden van de **PvdA**-fractie onderschreven deze constatering. Zij konden dan ook instemmen met de mogelijkheid die het wetsvoorstel biedt om vanuit de overheid bekwaamheidseisen vast te

stellen voor onderwijskundig leidinggevende beroepen. Deze leden waren met de regering van mening dat bekwaamheidseisen vooral van belang kunnen zijn voor werkzaamheden die betrekking hebben op het pedagogisch-didactisch klimaat en op de onderwijskundige randvoorwaarden, waaronder het voeren van een kwaliteitsbeleid en een daarop gericht personeelsbeleid. Het was deze leden echter niet duidelijk waarom voor de BVE-sector een uitzondering wordt gemaakt. De regering stelt dat de instellingen in de BVE-sector als gevolg van schaalgrootte een complexe organisatiestructuur kennen die meerdere managementniveaus en daarmee ook verschillende niveaus van verantwoordelijkheden omvat. Daarbij zouden geen generieke bekwaamheidseisen passen. Deze leden vroegen of schaalgrootte niet een enigszins willekeurig criterium was om van de mogelijkheid tot het stellen van bekwaamheidseisen af te zien. Zij wezen daarbij op het feit dat, zoals ook door de Onderwijsraad opgemerkt, ook binnen het primair en voortgezet onderwijs sprake is van voortschrijdende schaalvergroting. De aan het woord zijnde leden ontvingen graag een nadere onderbouwing van de afweging van de minister op dit punt.

Een volgende vraag van de leden van de PvdA-fractie betrof het toezicht op het onderhouden van de bekwaamheid. Deze leden onderschreven de opvatting van de minister dat eenmaal benoemde leraren hun bekwaamheid ook moeten onderhouden. Zij konden instemmen met de gedachte dat de vormgeving van dat onderhoud vooral een verantwoordelijkheid is van het onderwijsveld zelf. De aan het woord zijnde leden vroegen of, nu is afgezien van voorschriften, de overheid wel voldoende middelen heeft om invulling te geven aan haar verantwoordelijkheid voor het niveau van het onderwijs en de kwaliteit van leraren. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de werkgever waarborgen moet treffen zodat het personeel zijn bekwaamheid onderhoudt. Opgemerkt wordt dat de situatie zich kan voordoen waarin een individueel personeelslid dat zich niet aan de gemaakte afspraken kan of wil houden, 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, kan dat leiden tot gevolgen in rechtspositionele zin. De leden van de PvdA-fractie meenden dat de effectiviteit van dit instrument sterk afhankelijk is van de situatie op de arbeidsmarkt. Bij een tekort aan leraren zal het voor het bevoegd gezag niet eenvoudig zijn maatregelen in rechtspositionele zin te treffen. Deze leden vroegen de minister wat haar mogelijkheden in een dergelijke situatie zijn. Bovendien vernamen zij graag welke mogelijkheden de minister heeft in het geval de gevraagde waarborgen niet gerealiseerd worden.

Een volgende vraag van de leden van de **VVD**-fractie betrof het onderscheid tussen bevoegdheden en bekwaamheid. Het wetsvoorstel suggereert dat het formuleren van bekwaamheidseisen een geheel nieuw idee is, waardoor men met de tijd mee kan gaan en nieuwe ontwikkelingen snel kan volgen. Maar dat is juist in het oude bevoegdhedenstelsel veel gemakkelijker. Als men bekwaamheidseisen in AMvB's fixeert, is bij nieuwe ontwikkelingen verandering moeilijker dan nu, nu er sprake is van globale bevoegdheden. Bovendien geldt dat uiteraard bevoegdheden van leraren altijd bekwaamheden als grondslag hebben gehad. De leden van de VVD-fractie vroegen de minister daarom of zij werkelijk van mening is a. dat zij iets wezenlijks nieuws introduceert met het benadrukken van bekwaamheidseisen, en b. waarom het nieuwe beter zou zijn. Zij zelf zijn van mening dat zelfs als er al voordelen van een nieuw systeem van beschrijven van bekwaamheidseisen zouden zijn, deze niet opwegen tegen de enorme bureaucratie die wordt gegenereerd.

De leden van de fracties van **D66** en de **OSF** constateerden dat de invulling van de vakbekwaamheidseisen in de betreffende AMvB's van

groot belang zijn en dat dus de samenstelling van de platforms die hierover zullen adviseren, eveneens van belang is. Is al duidelijk hoe deze platforms zullen worden samengesteld?

Door de Onderwijsraad is kortgeleden het advies «Een kwalificatiestructuur voor het onderwijs» uitgebracht. Dit advies houdt rekening met het feit dat het onderwijs sterk in ontwikkeling is en er behoefte ontstaat aan meer differentiatie in onderwijsberoepen. Het voorliggende wetsvoorstel houdt daarmee niet expliciet rekening. In hoeverre denkt de regering dat bij de invulling van de bekwaamheidseisen daarmee wel rekening gehouden kan worden?

De beoogde wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) maakt het mogelijk dat de eisen van vakbekwaamheid onderscheiden zullen worden naar schoolsoort en leerjaren (anders dan voor de tweede fase). Acht de regering het wenselijk dat specifieke eisen gesteld worden aan (bijvoorbeeld) leraren in het voorbereidend beroepsonderwijs of voor het leerwegondersteunende onderwijs? Zou een dergelijke regeling niet strijdig zijn met de regeling van de inclusieve bevoegdheid, zo vroegen deze leden (zie het voorgestelde art. 32 WVO).

Acht de regering de bestaande bevoegdheid van de oude «onderwijzer met hoofdakte» om ook in de eerste leerjaren van het voorbereidend beroepsonderwijs les te geven in een aantal vakken een voor die onderwijsvorm gunstige situatie? Maakt het wetsvoorstel een soortgelijke regeling van een betrekkelijk brede bevoegdheid voor de onderbouw voor de toekomst ook mogelijk?

Zou door het stellen van specifieke bekwaamheidseisen voor schoolsoorten of leraren het risico kunnen ontstaan dat de doorstroming binnen het voortgezet onderwijs beperkt wordt en de personeelsvoorziening voor de scholen daardoor wordt bemoeilijkt, zo vroegen de leden van de fracties van D66 en de OSF tot besluit.

Kan de inhoud van de betreffende AMvB via een voorhangprocedure ook aan de Eerste Kamer worden kenbaar gemaakt, zo wilden de leden van de fracties van de **CU** en **SGP** weten. Hoeveel tijd hebben scholen beschikbaar na invoering van het wetsvoorstel om met hun docenten via na- en bijscholing aan de slag te gaan, zodat die aan de vastgestelde bekwaamheidseisen kan worden voldaan?

3. Amendement-Kraneveldt

Door aanvaarding van het amendement-Kraneveldt (Kamerstukken II 2003/04, 28 088, nr. 34) is de uitzondering op de bekwaamheidseisen voor het geven van godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs in onder meer artikel 3 van de Wet op het primair onderwijs (WPO) vervallen. Dit betekent, zo vervolgden de leden van de **CDA**-fractie, dat leraren in deze vakken aan openbare scholen (artikel 51 WPO) moeten voldoen aan de bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen bekwaamheidseisen. Hetzelfde geldt voor niet aan de school verbonden leraren godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs in het bijzonder onderwijs. De leden van de CDA-fractie meenden dat het amendement op gespannen voet staat met de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging (artikel 6 Grondwet) en met artikel 23, derde, vijfde en zesde lid, van de Grondwet. De vast te stellen bekwaamheidseisen omvatten in elk geval eisen ten aanzien van de vakbekwaamheid. Als de overheid de bekwaamheid gaat regelen om onderwijs te geven in bijvoorbeeld de katholieke, protestantse, gereformeerde, islamitische of joodse godsdienst of in de humanistisch levensbeschouwing, komt zij aan

de inhoud van de betreffende godsdienst of levensovertuiging. Zij zou dan een soort staatsversie van deze godsdienst of levensovertuiging moeten geven. Met deze bemoeienis is de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging, die in artikel 23 van de Grondwet ook bij de regeling van het openbaar onderwijs (derde lid) en van het bijzonder onderwijs (vrijheid van richting in het vijfde lid en in verband hiermee de vrijheid bij de aanstelling van leerkrachten in het vijfde lid) moet worden ontzien, in het geding. Genoemde leden vroegen hoe de regering de spanning tussen het wetsvoorstel en de Grondwet op dit punt wil oplossen. Deelt zij de mening van deze leden dat de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging meebrengt dat de overheid uiterste terughoudendheid moet betrachten om eisen te stellen aan de inhoud van vakken in een bepaalde godsdienst of levensovertuiging? Acht de regering het desalniettemin mogelijk om eisen aan de vakbekwaamheid van leraren godsdienst- of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs te stellen? Hoe denkt de regering te voorkomen dat een algemene maatregel van bestuur op dit punt door de rechter wegens strijd met artikel 6 en 23 van de Grondwet onverbindend wordt verklaard? Betekent het stellen van vakbekwaamheidseisen niet dat er ook opleidingen moeten zijn waarin de vakbekwaamheid kan worden opgedaan? Hoe kan, afgezien van het overgangsrecht, worden voldaan aan bedoelde eisen als er geen opleiding is?

Het aangenomen Amendement-Kranenveldt regelt ook de vakbekwaamheidseisen voor docenten godsdienst- of levensbeschouwelijk onderwijs. De uitwerking van dit amendement kan in strijd komen met art. 23 van de Grondwet, zo meenden ook de leden van de fracties van de **CU** en de **SGP**. Wie gaat de vakbekwaamheidseisen voor het godsdienst- of levensbeschouwelijk onderwijs definiëren?

De voorzitter van de commissie,
Klink

De griffier van de commissie,
Janssen