

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. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 15 april 2002

Mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij dank ik de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen voor hun bijzondere aandacht voor het voorliggende voorstel van wet, getuige de vele opmerkingen en vragen.

Ik ga hierna, mede namens mijn bovengenoemde ambtgenoot, in op de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen, en houd daarbij de volgorde van het verslag aan, ook al betekent dit op diverse plaatsen verwijzing naar al eerder gegeven antwoorden.

Inhoudsopgave

I.	Algemeen deel	2
1.	Wat regelt het wetsvoorstel?	2
2.	De plaats van het wetsvoorstel in een nieuw kwaliteitsstelsel	7
3.	Voorgeschiedenis van het wetsvoorstel	13
4.	Nieuwe inzichten; brief aan de Tweede Kamer	13
5.	Bekwaamheidseisen	18
6.	Verantwoordelijkheid van het onderwijsveld voor het onderhouden van bekwaamheid	37
7.	Bekwaamheid en benoembaarheid in de verschillende sectoren	49
8.	Zij-instroom in het beroep	59
9.	Betrekkingen van kleine omvang	62
10.	Bijzondere positie van beroepsonderwijs en educatie in het wetsvoorstel	63
11.	Gevolgen voor WHW	64
12.	Naleving: sanctiemogelijkheden	65
13.	Financiën	65
14.	Advies Onderwijsraad	65
II	Artikelen	66

I. ALGEMEEN

1. Wat regelt het wetsvoorstel?

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij delen de uitgangspunten en doelstellingen van het wetsvoorstel, maar missen aan de kant van de regering de ambitie om kwaliteit te verbeteren en om de maatschappelijke status van het leraarschap te verhogen. Deze ambities liggen nadrukkelijk wel ten grondslag aan het regeerakkoord, zo merken zij op. Zij vragen of de regering deze ambities niet meer heeft.

De regering heeft wel degelijk de ambitie om kwaliteit te verbeteren en de maatschappelijke status van het leraarschap te verhogen. Het wetsvoorstel geeft richting aan waarborging en verbetering van de kwaliteit van het personeel door het stellen van bekwaamheidseisen. Maar dan wel op een manier die ruimte geeft voor en aansluit bij de professionele ontwikkeling van scholen. De bekwaamheidseisen moeten zo worden geformuleerd dat er ruimte is voor scholen en opleidingsinstellingen om langs verschillende wegen personen op te leiden voor een onderwijsberoep en om met scholing een efficiënte en kwalitatief verantwoorde doorstroom van onderwijspersoneel mogelijk te maken. Het wetsvoorstel draagt daarmee in belangrijke mate bij aan het tot stand komen van een open onderwijsarbeidsmarkt.

Het wetsvoorstel is voor het realiseren van de door de leden van de PvdA genoemde ambities noodzakelijk maar is daarvoor niet het enige middel. In de memorie van toelichting en eerder in de brief van 12 februari 2001 die in het Algemeen Overleg van 5 april 2001 aan de orde is geweest, heeft de regering daarom ook nadrukkelijk aandacht geschonken aan de context van het wetsvoorstel en aan de rollen en verantwoordelijkheden van vooral overheid en scholen.

Het wetsvoorstel draagt bij aan een nieuw kwaliteitsstelsel voor het onderwijs, dat past in een herkenbaar beleid van deregulering en autonomie-vergroting; een kwaliteitsstelsel waarin sterke scholen ruimte hebben om het onderwijs naar eigen inzicht in te richten en om leerlingen door goed onderwijs optimale mogelijkheden te bieden om hun talenten te ontplooiën. In onder meer de opeenvolgende onderwijsbeleidsbrieven, in de brief «Kwaliteit aan de basis» en in het convenant over een strategische beleidsagenda heeft de regering daarvoor belangrijke lijnen geschetst. Richting, ruimte, resultaat en rekenschap zijn daarbij de kernbegrippen. Op verschillende plaatsen heeft de regering aangegeven dat het nieuwe kwaliteitsstelsel enkele ankerpunten heeft (pijlers van het beleid), die elk in deze Kabinetsperiode verder tot ontwikkeling zijn gebracht. Het gaat dan om het tot stand komen van:

- een wettelijke regeling van het onderwijstoezicht (het wetsvoorstel Wet op het onderwijstoezicht ligt bij de Eerste Kamer),
- wettelijke regels ter invoering van persoonsgebonden nummers in het onderwijs (inmiddels de Wet van 6 december 2001, Staatsblad 2001, 681),
- eisen die aan het onderwijs worden gesteld door kerndoelen en door algemene beginselen van behoorlijke onderwijskwaliteit, en
- regels die zijn gericht op de kwaliteit van het onderwijspersoneel (het voorliggende voorstel van een Wet op de beroepen in het onderwijs).

Op basis van de Wet op de beroepen in het onderwijs worden bekwaamheidseisen vastgesteld die een goede norm voor kwaliteit van personeel zullen zijn.

Wie wil worden benoemd, moet aan die bekwaamheidseisen voldoen. Maar bekwaamheidseisen zijn niet statisch. De eisen aan het onderwijs veranderen en dus ook de bekwaamheidseisen. Daarmee zijn bekwaamheidseisen ook richtpunt voor het onderhoud van de bekwaam-

heid van het personeel. Het wetsvoorstel regelt dat niet maar biedt daarvoor wel een ankerpunt in de vorm van voorschriften over het schoolplan en het kwaliteitszorgverslag. Onderhoud en verbetering van kwaliteit vragen in het bijzonder een gerichte inspanning van de school en van ieder die daarbij is betrokken, niet in de laatste plaats van de leraar zelf. Voor het bereiken van de ambities van dit kabinet is dus, gelet op wat hiervoor is opgemerkt, niet alleen dit wetsvoorstel van belang. Het gaat om een breder geheel van regelgeving en stimulering: het beschikbaar stellen van budgetten voor scholing, deskundigheidsbevordering, schoolontwikkeling etc. en het bijdragen aan de aanwezigheid van voldoende aanbod van voldoende kwaliteit op die terreinen. Ten overvloede wijs ik nog op de vele initiatieven in verschillende kaders (integraal personeelsbeleid, nota's Maatwerk, CAO's, voorlichtingscampagnes) om bij te dragen aan de realisering van de ambities waarop de leden van de PvdA-fractie doelen.

Dezelfde leden vragen of het niet zo is dat verhoging van de maatschappelijke status van het leraarschap noodzakelijk is om het huidige lerarentekort aan te pakken, en een blijvende instroom in het vak ook in de toekomst te waarborgen. En of de overheid geen uiterste inspanning behoort te leveren om de status van het leraarsvak te verhogen. Ik merk hierover op dat de achtereenvolgende nota's Maatwerk uitgebreid aandacht besteden aan de maatregelen die het kabinet heeft getroffen dan wel wenst te treffen om het huidige lerarentekort aan te pakken. Zoals al gezegd, levert de Wet BIO daarbij een noodzakelijke maar niet allesbeslissende bijdrage. Het kabinet is, het geheel overziende, van mening dat het in de afgelopen jaren een zodanig aantal maatregelen in samenhang heeft genomen (nota's Maatwerk, CAO's, wetsvoorstellen op het terrein van de leraar in opleiding, de zij-instroom, de uitzendarbeid en de beroepen in het onderwijs) dat van een uiterste inspanning kan worden gesproken. De status van het leraarschap is daarbij ook aan de orde.

De leden van de PvdA-fractie stellen vervolgens vast dat de regering definitief heeft besloten af te zien van de invoering van een wettelijk verankerd register voor leraren. Dit omdat de regering er vanuit gaat dat scholen zelf beleid moeten ontwikkelen om de bekwaamheid van hun personeel te onderhouden, en dat zij daartoe ook in staat kunnen worden geacht. Deze leden steunen het streven naar meer autonomie van scholen van harte, en onderschrijven dat er zeker scholen zijn die de bekwaamheid van hun personeel goed onderhouden. Maar deze leden vragen de regering toch, nader uiteen te zetten waar zij deze veronderstelling op baseert. Is het niet zo dat er ook de nodige problemen bestaan met personeelsbeleid op scholen, zoals bijvoorbeeld blijkt uit het hoge percentage zieken dat uitvalt met psychische klachten? Is de wens hier niet te veel de vader van de gedachte?

Ik ben van mening dat het voeren van personeelsbeleid en in dat kader ook scholingsbeleid een serieus beleidsonderwerp in de scholen is geworden. Scholen zijn actief op dat terrein. Zij zijn daartoe in de afgelopen jaren steeds meer gestimuleerd. Er zijn specifieke maatregelen getroffen voor terugdringing van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Daarnaast is sinds het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw fors ingezet op de ontwikkeling van een modern personeelsbeleid in de scholen. In de loop der tijd zijn met het schoolprofielbudget scholen in staat gesteld tot het voeren van bijvoorbeeld taakbeleid, taak- en functie-differentiatie, na- en bijscholing. Dit in de overtuiging dat met professioneel personeelsbeleid, met meer aandacht voor taakbelasting en de positie van ouderen, ziekteverzuim het best is tegen te gaan. De analyses van de staat van het onderwijs door de Commissie Toekomst Leraarschap (de commissie Van Es) gaven dan ook een nieuwe impuls aan de moderni-

sering van het personeelsbeleid. Dit beleid is in de onderwijs CAO's, in de nota's Vitaal Leraarschap en de daaropvolgende nota's bekend gemaakt en van middelen voorzien. De inspanningen van de besturenorganisaties die op basis van de CAO's e.d. de laatste jaren modern personeelsbeleid in samenwerking met de organisaties van schoolleiders en de vakbonden in de scholen stimuleren, hebben tot resultaat dat scholen in het hele land hiermee bezig zijn.

Dezelfde leden informeren of het niet zo is dat ook niet aan alle (financiële) randvoorwaarden is voldaan om alle scholen in staat te doen zijn de bekwaamheid van hun personeel adequaat te onderhouden.

Ik merk op dat de mogelijkheden voor scholen om personeelsbeleid te voeren en in dat verband ook deskundigheidsbevordering van het eigen personeel planmatig aan te wenden de laatste jaren, ook financieel, aanzienlijk zijn verbeterd. De schoolbudgetten zijn aanmerkelijk verhoogd en de bestedingsvrijheid is vergroot. Meer dan ooit hebben scholen de kans eigen keuzen te maken en te realiseren. Het effect daarvan moet in de komende jaren blijken. Ik hoop dat ook in de komende jaren de financiële en bestedingsruimte voor scholen verder kan worden vergroot.

De leden van de PvdA-fractie vragen vervolgens of zelfs als alle scholen deze taak uitstekend zouden (kunnen) uitvoeren, een wettelijk verankerd register geen meerwaarde zou kunnen hebben, omdat het bijdraagt aan versterking van het imago van het leraarschap en daarmee de status van het vak verhoogt.

Ik merk hierover op dat versterking van het imago van het leraarschap, en daarmee verhoging van de status van het vak, niet afhankelijk zijn van het geven van een wettelijke basis aan registratie die door het veld zelf ter hand wordt genomen. Het vrijwillig hanteren van het instrument van registratie door de beroepsgroep zelf kan naar mijn mening zeker meerwaarde hebben in termen van imago en status. Wie geregistreerd is, laat daarmee zien dat hij voldoet aan eisen die leraren wensen te stellen. Een wettelijke regeling is dus niet nodig om tot die meerwaarde te komen. Daar komt bij dat, gelet op de Aanwijzingen voor de regelgeving, geen regels gesteld moeten worden voor zaken die geen regeling behoeven omdat betrokkenen zelf al goede afspraken maken.

De leden van de VVD-fractie zijn verheugd dat er een kader is geschetst voor de beroepen in het onderwijs. Zij noemen enkele positieve punten uit het wetsvoorstel. Maar het wetsvoorstel en de (ook artikelsgewijze) toelichting geven hen ook aanleiding tot kritische vragen en opmerkingen over bepaalde voorstellen.

Het doet mij deugd dat de leden van de VVD-fractie het doel van het wetsvoorstel onderschrijven zoals dat op blz. 29 van de memorie van toelichting is verwoord. Het wetsvoorstel beoogt kwaliteit te waarborgen.

De leden van de CDA-fractie onderschrijven het voornemen van de regering om meer autonomie aan de onderwijssector te verlenen voor het opstellen van (aanvullende) bekwaamheids- en kwaliteitseisen voor het onderwijsgevend personeel en wat onderwijsgerelateerde werkzaamheden betreft, ook voor ander personeel. Daarvan neem ik met instemming kennis.

Maar deze leden hebben wel een groot aantal kritische opmerkingen en vragen over de inhoud en de voorgestelde regelgeving van het wetsvoorstel zoals het nu voorligt. Vooral over de realisatie van de voorstellen en het instrumentarium voor de sectoren bij het invullen van de nieuwe constructie.

Deze leden stellen ook vast dat er geen aparte wet wordt gemaakt voor de beroepsgroep, dat er geen passages uit sectorwetten worden overgeheveld, en dat geen duidelijkheid wordt geschapen over de verschillende

onderdelen van de kwaliteitszorg. Zij vragen of dit alles eigenlijk geen behoorlijke afzwakking van eerdere kwaliteitsborging en imagoverbetering is.

Ik ben zeker niet van mening dat met de gekozen lijn sprake zou zijn van afzwakking van eerdere kwaliteitsborging en imagoverbetering. Met het wetsvoorstel, geplaatst tegen de bredere achtergrond zoals in het begin van de toelichting en ook in het begin van deze nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven, zijn nu juist verantwoordelijkheden beschreven en belegd op een wijze die meer dan ooit kwaliteit actueel houdt en borgt. Het feit dat, zoals deze leden vaststellen, geen aparte wet wordt gemaakt voor de beroepsgroep, en geen passages uit sectorwetten worden overgeheveld, is mijns inziens geen afzwakking van eerdere kwaliteitsborging en imagoverbetering. Dat is afgezien van een op zichzelf staande wet, doet niets af aan het karakter en gehalte van de voorgestelde voorschriften zelf. Ook vind ik niet dat de kwaliteitsverantwoordelijkheden als gevolg van de enkele wijze van regeling – in een wijzigingswet – onhelder zijn geworden. De verschillende sectorwetten bieden, na aanvaarding van het wetsvoorstel, voldoende waarborg voor samenhang van de kwaliteitszorg.

Ook de leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het doel van het wetsvoorstel onderschrijven deze leden. Voor de beroepsgroep zijn bekwaamheidseisen immers van groot belang voor kwaliteitsborging. Zij hebben wel twijfels over de opzet van het wetsvoorstel. De leden van deze fractie constateren dat het huidige wetsvoorstel behoorlijk verschilt van de oorspronkelijke voornemens. Er is bijvoorbeeld geen aparte wet gemaakt, gericht op de beroepsgroep. Bovendien wordt er geen centraal beroepsregister geregeld via de wet en wordt er geen carrièrelijn uitgestippeld en functies benoemd. En er wordt geen duidelijkheid gegeven over de verschillende onderdelen van de kwaliteitszorg. Daarom hebben deze leden de indruk dat het wetsvoorstel een afzwakking is van eerdere voornemens inzake kwaliteitsborging en imagoverbetering. Zij maken zich ook zorgen over de positie van de leraar in dit wetsvoorstel en vragen zich af of dit wetsvoorstel er niet toe leidt dat de leraar juist afhankelijker wordt van overheid en bestuur in plaats van onafhankelijker.

Ik wijs erop dat in het begin van de memorie van toelichting en van deze beantwoording het wetsvoorstel in zijn context is geplaatst. De samenhang van verschillende onderdelen van de kwaliteitszorg moet daaruit duidelijk worden. Er is in het geheel geen sprake van afzwakking van eerdere voornemens inzake kwaliteitsborging en imagoverbetering. Het uitstippelen van carrièrelijnen en het benoemen van functies moeten volgens mij niet in dit voorstel aan de orde zijn.

De leden van de SP-fractie nemen helaas met teleurstelling kennis van het wetsvoorstel. Zij zijn van mening dat het gevaar bestaat dat de scholen in een onwerkbaar keurslijf worden geperst. De komst van nieuwe, gecompliceerde regels over de beroepen in het onderwijs heeft bovendien het risico dat de wet door het onderwijspersoneel louter voor kennisgeving wordt aangenomen. Dat zou betekenen dat er veel werk voor niets is gedaan. Deze leden vragen of de regering inziet dat die kans bestaat. Ik onderschrijf niet de opvatting van deze leden dat de nieuwe regels gecompliceerd zijn en door onderwijspersoneel louter voor kennisgeving zullen worden aangenomen. Vooral bij bekwaamheidseisen is dat onderwijspersoneel volop aan zet. De manier waarop die bekwaamheidseisen tot stand moeten komen, waarborgt dat. Bovendien wijs ik erop dat het wetsvoorstel aan schoolbesturen en aan individueel onderwijspersoneel op kwalitatief verantwoorde wijze nu juist eerder meer dan minder ruimte geeft, doordat efficiënte wegen van doorstroming en verbreding van inzetbaarheid mogelijk worden.

Dezelfde leden zijn van mening dat de verantwoordelijkheid van de overheid een puur facilitaire dient te zijn. Als financierende instantie draagt de overheid wel de indirecte eindverantwoordelijkheid voor de deugdelijkheid van het onderwijs. De opleidingen, de leraren en de schoolleiding dragen gezamenlijk de directe verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het gegeven onderwijs. Zij vragen of de regering erkent dat een teveel aan overheidsbemoediging in strijd is met de vrijheid van onderwijs.

Teveel is nooit goed, merk ik op. Het is mijn beleid om veel verantwoordelijkheid bij betrokkenen zelf te leggen, met heldere normen aan het begin en een adequaat toezicht als sluitstuk. Een zeer belangrijk element in het waarborgen van de deugdelijkheid van het onderwijs is naar mijn mening het waarborgen van de bekwaamheid van het onderwijspersoneel. Daarvoor eisen vaststellen, past volgens mij bij de grondwettelijk verankerde verantwoordelijkheid van de overheid en is dan ook geen doorschietende overheidsbemoediging.

De leden van de SP-fractie vragen voorts of de regering het ermee eens is dat er veel meer middelen nodig zijn om de intenties die voortkomen uit de wet BIO waar te maken.

Inderdaad zijn, om de intenties van de Wet BIO waar te maken, op het niveau van de school voldoende en voldoende vrij besteedbare middelen nodig. In de afgelopen jaren is daar al veel aan bijgedragen door de schotten tussen verschillende geldstromen weg te halen, die geldstromen in schoolbudgetten onder te brengen en, «last but not least», door het totaal aan middelen in schoolbudgetten fors te verhogen. Een verdere verhoging van het totaal aan middelen zou natuurlijk kunnen bijdragen aan een nog betere realisering van de intenties. De hoogte van het beschikbaar budget is echter niet het enige dat van belang is. Van belang is ook dat de school beleid formuleert, de juiste keuzen maakt ter uitvoering daarvan en in dat kader op verantwoorde wijze met beschikbare middelen omgaat.

Ook willen de leden van de SP-fractie weten of het de bedoeling is dat ouders via het schoolplan gaan uitmaken op welke wijze de leraar zijn professionaliteit onderhoudt.

Naar aanleiding hiervan merk ik het volgende op.

Ingevolge artikel 6, onderdeel b, van de WMO 1992 heeft het bevoegd gezag van de school de voorafgaande instemming van de medezeggenschapsraad als geheel nodig, dus niet van alleen de ouders, over een voorgenomen besluit van dat bevoegd gezag met betrekking tot «vaststelling of wijziging van het schoolplan». Artikel 8 van die wet geeft het personeel instemmingsrecht over, onder meer, vaststelling of wijziging van regels met betrekking tot de nascholing van het personeel. De verhouding tussen deze bevoegdheden is aldus, dat het onderhouden van de bekwaamheid primair een zaak is van het kwaliteitsbeleid van de school, zoals neer te leggen in het schoolplan, en dus niet samenvalt met het begrip «nascholing». Vloeien uit het kwaliteitsbeleid bepaalde specifieke (na)scholingsactiviteiten voort, dan zijn die volgens een afzonderlijke procedure onderworpen aan het instemmingsrecht van het personeelsdeel van de medezeggenschapsraad.

Dezelfde leden stellen vast dat de regering om goede redenen heeft afgezien van een register voor leraren. Zij stemmen hiermee in en vragen waarom dan nog wel is gekozen voor het voorliggende voorstel.

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik naar de brief van 12 februari 2001 en naar het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben eveneens met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij constateren met

waardering dat met dit wetsvoorstel de regering haar verantwoordelijkheid neemt om te zorgen voor een kwalitatief en professioneel goed lerencorps dat de toekomstige uitdagingen binnen het onderwijs aan kan. Ook staan zij positief tegenover de plannen die regering in de toelichting schetst met betrekking tot de betrokkenheid van de verschillende actoren in het onderwijsveld bij het ontwikkelen en formuleren van de bekwaamheidseisen. Door dit wetsvoorstel worden de mogelijkheden om tijdelijk onbevoegd werkzaamheden in het onderwijs te verrichten verruimd. De leden van de fractie van de ChristenUnie zien uiteraard dat deze verruiming de instroom van werkenden in het onderwijs vergemakkelijkt. Het belangrijkste criterium voor hen bij de beoordeling van deze ruimere mogelijkheden is echter niet een meer flexibele toegang tot de onderwijsarbeidsmarkt, maar het handhaven van de kwaliteit van het onderwijs.

Het doet mij deugd dat de leden van de fractie van de ChristenUnie zich zo positief opstellen.

Het wetsvoorstel regelt onder meer de bevoegdheid voor het vaststellen van de bekwaamheidseisen. De leden van de fractie van de ChristenUnie vinden het belangrijk daar zorgvuldig naar te kijken. Bij de voorgestelde regeling in deze hebben zij een aantal vragen. Die komen in de afzonderlijke paragrafen van deze nota naar aanleiding van het verslag aan de orde.

De leden van de SGP-fractie hebben kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Mede in het licht van de toenemende veranderingen in de samenleving erkennen zij het belang van het structureel onderhouden van de bekwaamheid van leraren en andere functionarissen in het onderwijs. De genoemde leden stemmen daarom in met de introductie van zogeheten bekwaamheidseisen, waardoor zowel leraren en andere functionarissen in het onderwijs als scholen worden aangesproken op het onderhouden en ontwikkelen van de kwaliteit van het onderwijs. Dit verheugt mij.

2. De plaats van het wetsvoorstel in een nieuw kwaliteitsstelsel

De regering plaatst het wetsvoorstel in het kader van de onderwijsbeleidsbrieven die deze kabinetsperiode zijn uitgebracht. Het streven daarin naar meer zelfstandigheid van scholen delen de leden van de PvdA-fractie al sinds deze discussie halverwege de jaren '80 op gang kwam. Zij beschouwen dit streven dan ook niet als «nieuw».

In dat kader hebben deze leden enige vragen over de algemene aannames rond onderwijsbeleid die in de memorie van toelichting uiteen worden gezet. Zo stelt de memorie van toelichting vast dat er in het onderwijs moet worden overgeschakeld van «confectie» naar «maatwerk». De aan het woord zijnde leden vragen de regering waar in het onderwijs sprake is van «confectie»? Is het proces van individualisering van het funderend onderwijs niet reeds lang ingezet, en plukt men daar zeker in het primair onderwijs niet al de nodige vruchten van?

Ik stel vast dat de vraag in eerste instantie gaat over de genoemde onderwijsbeleidsbrieven en alleen in afgeleide zin over het wetsvoorstel zelf. De uitdrukking van «confectie naar maatwerk» is, zoals de vragenstellers zullen begrijpen, niet een beschrijving van een statische situatie. Zij duidt een dynamisch proces aan. Een proces dat startte vanuit een situatie met regelgeving die weinig ruimte liet voor eigen keuzen op schoolniveau. Dat proces moet resulteren in een situatie waarin de regelgeving zo is dat scholen de keuzen kunnen maken die nodig zijn om leerlingen optimaal te laten presteren. Terecht verwijzen de vragenstellers naar de vruchten die in dat opzicht al worden geplukt.

Ook zouden de leden van de PvdA-fractie graag vernemen waar precies in het onderwijs sprake is van «gedetailleerde regelgeving», en willen weten waarom deze regels, als zij zo knellen, dan niet al zijn geschrapt. Verder zouden zij graag een duidelijker beeld krijgen waar precies «door de overheid opgelegde regels» bestaan, die scholen «in hun primaire onderwijsproces» geacht worden uit te voeren. Zouden zulke, eventueel bestaande, regels, niet in strijd zijn met de grondwettelijk vastgelegde vrijheid van inrichting van het onderwijs, die de autonomie van scholen in hun primaire proces reeds decennia waarborgt?

Het voert naar mijn mening te ver om in het kader van dit wetsvoorstel uitgebreid in te gaan op de vraag waar precies in het onderwijs sprake is van gedetailleerde regelgeving en waarom die regels niet al zijn geschrapt. In de recente periode is vaak, ook met het parlement en ook in termen van wetgeving, gesproken over vergroting van autonomie en in dat kader over het verminderen van knellende of anderszins overbodige regels. Ik verwijs hier naar die initiatieven en gesprekken.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat met dit wetsvoorstel opnieuw een stap wordt gezet in de richting van meer beleidsruimte (autonomie) voor onderwijsinstellingen. De nieuwe toezichtswet maakt het al mogelijk dat onderwijsinstellingen hun eigen verantwoordelijkheid nemen ter zake van het kwaliteitsbeleid, waaronder ook het personeelsbeleid gerekend dient te worden. Het voorliggend wetsvoorstel maakt een professioneel personeelsbeleid beter mogelijk door bekwaamheidseisen objectief vast te leggen.

Deze leden vragen zich af of deze autonomievergroting een verandering brengt in de taak van de inspectie. Moet de inspectie op basis van deugdelijkheidseisen ter zake onderzoek verrichten en/of moet de inspectie bepaalde aspecten van de kwaliteit (bijvoorbeeld het schoolbeleid) als onderwerp van onderzoek? Met andere woorden kunnen bekostigingssancties getroffen worden door de regering als er sprake is van een slecht personeelsbeleid?

Ik breng naar voren dat bij het periodieke kwaliteitsonderzoek de inspectie het personeelsbeleid, wat bekwaamheid van het personeel aangaat, zal bezien aan de hand van de bij en krachtens de Wet BIO neergelegde bekwaamheidseisen (nalevingstoezicht). Daarnaast dragen de verschillende sectorwetten het bevoegd gezag of bestuur van de onderwijsinstelling op, zorg te dragen voor kwaliteitsbeleid en -zorg, waaronder ook het personeelsbeleid wordt begrepen.

Constaateert de inspectie dat deze bekwaamheidseisen niet zijn nageleefd, dan kan de minister maatregelen nemen ter ondersteuning van de verbeteringen die het bevoegd gezag of bestuur heeft ingezet om de geconstateerde tekortkomingen te verhelpen. Bij wijze van «ultimum remedium» kan de minister in deze gevallen ook een bekostigingssanctie treffen. Bij het personeel en het personeelsbeleid gaat het wat het inspectietoezicht betreft vooral om het volgende:

- de inspectie beziet de relaties tussen leraren, onderwijsondersteunend personeel en leerlingen in het kader van het onderzoek van het schoolklimaat;
 - zij biedt inzicht in de kwaliteit van het didactisch handelen van leraren.
- Indien de inspectie daarbij constateert dat verbetering mogelijk is, kan de minister daartoe alleen stimulerende maatregelen treffen. Een bekostigingssanctie behoort in deze gevallen niet tot de mogelijkheden.

De leden van de CDA-fractie plaatsen een kanttekening bij de stelling in de memorie van toelichting dat de kwaliteit van het onderwijs goed is, ook in internationaal perspectief. Zo nu en dan duiken berichten op dat de kwaliteit van het onderwijs juist afkalft in vergelijking met andere (Europese) landen. De huidige problemen in de onderwijssector zouden daar mede debet aan zijn. Kan de regering voornoemde stelling nader onderbouwen?

Ik wijs erop dat internationaal vergelijkende testen onveranderd goede resultaten voor Nederland laten zien. Zo bleek recent nog uit de rapportage over het OECD PISA project, dat in december 2001 naar de Tweede Kamer is gestuurd, dat Nederlandse 15/16-jarige leerlingen als derde, eerste en zesde eindigden bij testen van vaardigheden op het gebied van respectievelijk lezen, wiskunde en science vergeleken met andere lidstaten van de OECD. Alleen Finland scoorde beter.

Uit internationaal vergelijkend onderzoek van de International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IAE) in 1997 bleek voorts dat Nederlandse kinderen uit de groepen 5 en 6 van het primair onderwijs voor rekenen-wiskunde en «science» ruim boven het internationale gemiddelde scoorden. Bij rekenen-wiskunde behaalde Nederland een vijfde plaats, bij «science» een zesde.

In het Onderwijsverslag 2000 geeft de inspectie aan dat het lerarentekort op termijn wel een bedreiging kan vormen voor de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs en de prestaties van leerlingen. Betrouwbare internationaal vergelijkende statistieken over lerarentekorten zijn er niet. In het genoemde PISA-onderzoek is aan directeuren van deelnemende scholen gevraagd of zij het lerarentekort in hun land als een probleem zagen. De OECD-lidstaten waar de directeuren de meeste problemen melden, zijn Griekenland, Engeland, IJsland, Nederland, Noorwegen en Zweden. In landen als Oostenrijk, België, Zwitserland en de Verenigde Staten wordt dit probleem niet gemeld. (Knowledge and Skills for Life OECD. PISA results, 2001, blz. 302).

De leden van de CDA-fractie merken op dat de memorie van toelichting spreekt over «het maximale uit kinderen halen» en overschakelen van confectie naar maatwerk als kernopdracht voor het onderwijs. Wat wordt precies verstaan onder dat «maximale»?

Bedoelt de regering een zo breed mogelijke oriëntatie op allerlei gebieden of juist verdieping op bepaalde specifieke gebieden, een maximale intellectuele ontplooiing of ook ruimte voor cultuur en creativiteit? De huidige stand van zaken in het studiehuis en de basisvorming heeft aangetoond dat het nastreven van het maximale ook teveel kan zijn en kan omslaan in overbelasting, zo merken deze leden op.

Het wetsvoorstel betreft niet de structuur van het onderwijs, maar de bekwaamheid van de beroepsbeoefenaren die binnen die structuur moeten functioneren, zo merk ik op. Het onderwijs moet, gelet op die structuur, zodanig vorm krijgen dat het iedere leerling tot het individueel best mogelijk resultaat brengt zonder overbelasting van die leerling. Dat vergt aandacht voor iedere leerling afzonderlijk, maatwerk dus. Leraren vervullen ook daarin een belangrijke rol.

Daarnaast vinden deze leden dat het de vraag is hoe de overgang van confectie naar maatwerk -met een individuelere en intensievere begeleiding van leerlingen en als consequentie daarvan naar verwachting een zwaarder beroep op de arbeidsmarkt voor leraren- zich verhoudt tot het huidige lerarentekort. Zij zijn van mening dat dit probleem bij de wetswijziging, althans in de onderliggende stukken, te weinig aandacht krijgt. Anders dan de leden van de fractie van het CDA ga ik er niet zonder meer vanuit dat meer maatwerk ook een zwaarder beroep doet op de arbeidsmarkt van leraren. Ik verwijs daarbij naar het streven van de regering om het onderwijs meer mogelijkheden te bieden voor een verantwoorde verdere functiedifferentiatie. De leraarsfunctie zal daarbij naar mijn mening wel de meest centrale en meest voorkomende functie zijn en blijven, maar zeker niet de enige. In de diverse nota's Maatwerk is op dit punt al uitgebreid ingegaan.

Wat de inhoudelijke kwaliteitseisen betreft die de overheid als minimum stelt, zouden de leden van de CDA-fractie graag een toelichting willen zien

op de begrippen leerstandaarden en het leerlingvolgsysteem en hoe deze twee begrippen er in de praktijk uit (gaan) zien. Wordt er niet teveel van uitgegaan dat deze twee zaken al voor de volle 100% functioneren? Kan de regering daarnaast aangeven in hoeverre hier al blauwdrukken voor bestaan en wie deze ontwikkelt?

Naar aanleiding hiervan merk ik op dat de memorie van toelichting een visie schetst op hoe de verantwoordelijkheden voor de kwaliteitsbewaking in het primair en voortgezet onderwijs in de toekomst worden belegd. Belangrijke bouwstenen worden geleverd door de Wet op het onderwijs-toezicht en de Wet op de beroepen in het onderwijs. Daarnaast is de ontwikkeling van leerstandaarden van belang. Het kabinet heeft de ontwikkeling van dergelijke leerstandaarden aangekondigd voor zowel het basisonderwijs als de basisvorming. De leerstandaarden moeten het mogelijk maken om vast te stellen of scholen in elk geval het minimaal noodzakelijke niveau van kwaliteit weten te realiseren. Bij de grotere eigen beleidsruimte voor de scholen hoort immers een sterkere nadruk op verantwoording over de bereikte opbrengsten. De mate waarin scholen erin slagen deze leerstandaarden te realiseren, kan worden vastgesteld aan de hand van leerlingvolgsystemen. Voordat de leerstandaarden ontwikkeld kunnen worden, dient helderheid gecreëerd te worden omtrent de onderwerpen waarop ze betrekking dienen te hebben. Het advies van de commissie Wijnen inzake de kerndoelen voor het basisonderwijs bevat hiervoor een voorstel. Dat voorstel wordt momenteel aan alle betrokkenen in het veld voorgelegd. Deze consultatieronde zal in april 2002 worden afgerond. Heeft ook de Tweede Kamer met de nieuwe kerndoelen ingestemd, dan kunnen de bijpassende leerstandaarden worden ontwikkeld. Die ontwikkeling zal de vorm krijgen van toetsen, die (in het basisonderwijs) onderdeel uitmaken van leerlingvolgsystemen. Daarbij blijft ruimte voor uiteenlopende leerlingvolgsystemen, mits al deze systemen het mogelijk maken om de leerstandaarden te meten.

Dezelfde leden zijn er voorstander van dat algemene beginselen van onderwijskwaliteit worden vastgelegd. Dat geldt ook voor de algemene beginselen van kwaliteit waaraan onderwijsgeevenden moeten voldoen. Maar er moet wel duidelijk worden aangegeven om welke beginselen het precies gaat en op welke termijn deze in welke wet zullen worden vastgelegd.

Het is mijn bedoeling, deze beginselen de komende tijd verder te ontwikkelen. Daartoe heeft inmiddels een eerste gedachteswisseling plaatsgevonden met het onderwijsveld. Voorts komt het onderwerp verder met uw Kamer aan de orde in het kader van Autonomievergroting in het primair en voortgezet onderwijs.

De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering om daarnaast in te gaan op het spanningsveld dat kan ontstaan tussen de heldere minimumnormen van de overheid met betrekking tot kwaliteit van het onderwijs, de ruimte voor de onderwijssector om zelf in te vullen wat zij onder kwalitatief goed onderwijs verstaat en de begrippen rechtsgelijkheid en rechtszekerheid waarbij het gaat om een zelfde niveau van onderwijs voor alle leerlingen van een bepaald type onderwijs en het behalen van het bijbehorende diploma.

Ik merk hierover op dat de overheid een belangrijke verantwoordelijkheid heeft voor de kwaliteit van het onderwijs. Dat komt onder meer tot uiting in het stellen van heldere kwaliteitsnormen. Er is niet zozeer sprake van een spanningsveld tussen die normen en ruimte voor de sector, want kwaliteitsnormen vormen het kader waarbinnen vrijheid en eigen keuzen gestalte krijgen. De normen komen nadrukkelijk samen met de sector tot stand. Door op dat gebied goede waarborgen te scheppen, ontstaat een goede balans tussen publieke en private belangen en verantwoordelijkheden.

Over de begrippen rechtsgelijkheid en rechtszekerheid: de overheid mag de vrijheid van het onderwijs alleen beperken indien dat noodzakelijk is vanwege de kwaliteit van het onderwijs. Het gaat dus om voorschriften ten aanzien van minimumkwaliteit. Het onderwijs moet ten minste aan de wettelijke voorwaarden voldoen. Daarboven zijn scholen vrij om eigen accenten te leggen en zich te profileren, zonder dat er dan sprake is van rechtsongelijkheid of rechtsonzekerheid. Mits maar de minimumeisen worden nageleefd. Die zekerheid moeten ouders en leerlingen jegens de school hebben. Het diploma betekent dat in elk geval aan de minimumkwaliteitseisen is voldaan.

De leden van de CDA-fractie informeren of de minister van zins is om via het nagestreefde stelsel een bepaalde mate van concurrentie tussen opleidingen tot beroepen in het onderwijs te realiseren door bijvoorbeeld zijn voornemen rapporten van de onderwijsinspectie openbaar te maken. Ik wil bevorderen dat personen die een bepaald beroep willen gaan beoefenen en de werkgevers die deze beroepsbeoefenaren zouden willen aanstellen, kunnen kiezen uit een gevarieerd aanbod van hoge kwaliteit. Gevarieerd in de zin dat er verschillende manieren moeten zijn om als beroepsbeoefenaar te worden gekwalificeerd en meer dan één manier die tot zo'n kwalificatie leidt. Concurrentie tussen opleidingen en variatie binnen opleidingen dragen daaraan bij, evenals het kennen van de kwaliteit van de verschillende wegen. Mede daarom is al eerder in wetgeving de basis gelegd voor systemen van kwaliteitszorg met als kenmerk een grote mate van openbaarheid, ook van rapporten van de inspectie.

Ook vragen deze leden of het daarnaast het streven van de minister is om scholen vrij te laten verschillende «profielen» te kiezen (bijvoorbeeld school met veel ruimte voor creatieve vorming of school met klassieke leermethoden) waardoor aanstaande leerlingen een bewuste keuze voor een bepaalde school gaan maken.

Ik merk op dat de eerdergenoemde pijlers voor het nieuwe kwaliteitsstelsel, de Wet op het onderwijstoezicht, de Wet op de beroepen in het onderwijs, en leerstandaarden en leerlingvolgsystemen, erop zijn gericht de kwaliteit van het onderwijs te garanderen door een betere verantwoording te organiseren over de opbrengsten van het onderwijs en de kwaliteitseisen voor de beroepsuitoefening. Dat maakt het mogelijk om scholen meer ruimte te laten bij de inrichting van het onderwijsproces. Dit bevordert ook meer ruimte voor profilering van scholen. Goede voorlichting moet er toe bijdragen dat ouders en leerlingen een weloverwogen keuze kunnen maken voor een school.

De aan het woord zijnde leden onderschrijven de verschuiving van toezicht op naleving van regelgeving naar stimulerend toezicht aan de hand van kwaliteitsstandaarden, door de onderwijsinspectie. Zij informeren, hoe dit stimulerend toezicht vorm krijgt en wie de kwaliteitskenmerken en toezichtkaders opstelt.

Daarover merk ik op dat in het bij koninklijke boodschap van 5 juni 2001 ingediende voorstel van Wet op het onderwijstoezicht (WOT; Kamerstukken I 27 783, 2001/02, nr. 186) het beleid ten aanzien van het stimulerend toezicht door de inspectie is neergelegd. De aspecten van kwaliteit die de inspectie bij het onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs betreft, worden door de wetgever bepaald. Over de werkwijze die de inspectie bij deze kwaliteitsonderzoeken zal hanteren, voert zij overleg met vertegenwoordigers van het onderwijsveld en andere betrokkenen, waaronder – bij onderwerpen die de vrijheid van inrichting betreffen – in ieder geval de erkende richtingen in het onderwijs. De door de inspectie aldus vastgestelde toezichtskaders, behoeven vervolgens de goedkeuring van de minister.

Deze leden zijn er verder voorstander van dat scholen inspelen op maatschappelijke eisen van onderwijskwaliteit, maar zijn daarnaast van mening dat juist de overheid daarin een signalerende en stimulerende rol moet vervullen. Het is voor een organisatie op microniveau niet altijd mogelijk om een duidelijke antenne te ontwikkelen voor nieuwe tendensen in de maatschappij. Scholen worden juist vaak in de praktijk op gegeven moment geconfronteerd met bepaalde ontwikkelingen waarop zij zelf niet altijd invloed uit kunnen oefenen, bijvoorbeeld het huidige lerarentekort. De onderwijsbonden en de overheid blijven een belangrijke signaleringsfunctie behouden als het gaat om maatschappelijke ontwikkelingen waarop scholen in moeten spelen, maar waarop zij zelf tevens moeten anticiperen via beleid. Hoe ziet de minister dit en op welke wijze wil hij de hier bedoelde signalerende en stimulerende rol (laten) vervullen?

Ik ben het eens met de stelling dat veld en overheid een signalerende en stimulerende rol kunnen hebben bij maatschappelijke eisen van onderwijskwaliteit. De overheid blijft haar signalerende en stimulerende rol vervullen door tijdig in te spelen op ontwikkelingen in de maatschappij. De nota's Maatwerk voor morgen: het perspectief van een open onderwijsmarkt, Maatwerk 2 vervolgnota over een open onderwijsmarkt en Maatwerk 3 geven een beeld hoe de overheid die rol heeft ingevuld en ook in de toekomst zal invullen. Die nota's beschrijven heel expliciet de richting van het beleid naar een open onderwijsarbeidsmarkt. Dit in verband met het lerarentekort dat zich steeds meer laat voelen. Door een integraal, zelfbewust personeelsbeleid zullen scholen hun positie op de arbeidsmarkt blijven innemen. De regering zal de scholen ondersteunen en stimuleren om de mogelijkheden optimaal te benutten.

De memorie van toelichting spreekt over versterking van de positie van de ouders, zo merken de leden van de CDA-fractie op. Maar dit wordt niet nader uitgewerkt. De rol van de ouders is in de onderliggende stukken sterk onderbelicht. Wat is de visie op dit thema of wordt dit overgelaten aan de onderwijssector?

Ik erken dat de versterking van de positie van de ouders in de memorie van toelichting niet nader is uitgewerkt. Ik wil daarbij wijzen op een drietal wetsvoorstellen ter modernisering van de medezeggenschap in PO, VO en BVE. Deze voorstellen liggen om advies bij de Raad van State. Ik hoop dat deze wetsvoorstellen nog voor het verkiezingsreces bij de Tweede Kamer kunnen worden ingediend. In de memorie van toelichting bij elk van deze wetsvoorstellen komt de wenselijk geachte versterking van de positie van de ouders uitgebreid aan de orde.

De leden van de SGP-fractie zien het wetsvoorstel nadrukkelijk als een kaderwet. Zij wijzen er daarbij op dat wezenlijke aspecten van de bekwaamheid van leraren en andere functionarissen in het onderwijs niet kunnen worden gemeten. Daarbij gaat het met name om aspecten die verband houden met de pedagogische relatie tussen opvoeder en kind en de didactische relatie tussen leraar en leerling.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering met hen van mening is dat juist ook aspecten die niet te vangen zijn in bekwaamheidseisen van doorslaggevend belang kunnen zijn voor het functioneren van leraren en andere functionarissen in het onderwijs. Zij vragen de regering daarvan duidelijk blijkt te geven, zodat leraren en andere functionarissen in het onderwijs de visie van de overheid op hun werkzaamheden niet zullen ervaren als tegengesteld aan hun eigen perceptie van de gewenste wijze van functioneren in het onderwijs, maar overeenkomstig de bedoeling als kaderstellend daarvoor.

Ik ben van mening dat bekwaamheid een noodzakelijke maar niet allesbepalende voorwaarde is voor het goed uitoefenen van het beroep. Daarnaast zijn er immers andere wezenlijke voorwaarden, zoals inspiratie en

motivatie, aspecten die, zoals de leden van de fractie van de SGP-fractie aangeven, verband houden met de pedagogische relatie tussen opvoeder en kind en de didactische relatie tussen leraar en leerling.

3. Voorgeschiedenis van het wetsvoorstel

De leraar heeft een essentiële rol in het onderwijsleerproces. Hij vervult een spilfunctie, zo kan men lezen in de memorie van toelichting. Hiermee zijn de leden van de VVD-fractie het van harte eens. In het regeerakkoord is een passage over een Wet op het leraarschap opgenomen, vandaar dat de Wet op de beroepen in het onderwijs in eerste instantie op leraren is toegesneden. Maar nader doordenken leidde ook deze leden tot een bredere kijk op de verschillende beroepen die in het onderwijs een plek hebben gevonden of zouden moeten krijgen. De overheid moet de kwaliteit van het onderwijs waarborgen. Daartoe is zij ook grondwettelijk verplicht. Het wettelijk kader dient een houvast te bieden aan ieder die bij het onderwijs is betrokken.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom dit wetsvoorstel op het leraarschap zoals het oorspronkelijk genoemd werd, zo lang op zich heeft laten wachten, terwijl in 1993 al een advies (Een beroep met perspectief) van de commissie Toekomst leraarschap (Commissie van Es) beschikbaar was, waarop dit wetsvoorstel is gebaseerd. Het roept tevens de vraag op in hoeverre het voornoemde advies nog actueel is, gezien de vele ontwikkelingen in de onderwijssector in de afgelopen jaren (lerarentekorten, zwarte scholen, ICT in het onderwijs, aanpassing van het studiehuis en de basisvorming, etc.).

Naar aanleiding van de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen merk ik op dat aan het wetsvoorstel een lang en zorgvuldig traject vooraf is gegaan. In dat traject heeft het advies een belangrijke maar niet een alles bepalende rol gespeeld. Het voornemen voor een wettelijke regeling is voor het eerst opgenomen in het Regeerakkoord van dit Kabinet en vervolgens in fasen uitgewerkt in de nota Maatwerk voor morgen (1999) en in mijn brief van 12 februari 2001.

4. Nieuwe inzichten; brief aan de Tweede Kamer

De regering stelt dat het loslaten van het streven naar een wettelijk veranderd register voor leraren met twee elementen te maken heeft: de behoefte ook andere, ondersteunende functies in het onderwijs een plek te geven, en de veronderstelling dat zo'n register onvoldoende past bij het centraal stellen van de eigen verantwoordelijkheid van het onderwijsveld, aldus de leden van de PvdA-fractie. Deze veranderende opvatting is neergelegd in een brief aan de Tweede Kamer, en daar besproken in het algemeen overleg van 5 april 2001. De memorie van toelichting stelt dat de meerderheid van de Tweede Kamer op hoofdlijnen instemt met de inhoud van de brief.

Deze leden benadrukken dat zij al tijdens dit algemeen overleg hebben aangegeven dat zij het voornemen van de regering om niet tot invoering van een dergelijk register over te gaan, zeer betreuren, en de argumenten van de regering in deze discussie niet overtuigend vinden. Zij stellen bovendien vast dat de regering toen het individuele portfolio als alternatief voor het centrale register heeft voorgedragen, maar vinden deze suggestie niet op overtuigende wijze terug in het wetsvoorstel. Zij komen daar later op terug.

In het algemeen overleg heb ik de zin van een portfolio-instrument willen benadrukken en aangegeven het veld in staat te willen stellen – door tussenkomst van het Samenwerkingsorgaan Beroepskwaliteit Leraren (SBL) – om van een dergelijk instrument gebruik te maken. Ik heb toen

niet aangegeven dat in plaats van regeling van een register een regeling van het portfolio zou worden overwogen.

Ik merk daarbij op dat het wetsvoorstel zich richt op het bevoegd gezag, zodat het niet voor de hand ligt regels op te nemen op grond waarvan individuele personeelsleden worden verplicht hun bekwaamheidsdocumenten bij te houden en desgevraagd in een bepaalde vorm te presenteren bij het bevoegd gezag.

In de bekwaamheidseisen kan tot uiting komen dat van de beroepsbeoefenaar wordt verwacht dat hij zijn werk en ontwikkeling kan documenteren. Dat kan in de vorm van een portfolio. Voorschriften daarover liggen niet voor de hand. SBL werkt op mijn verzoek wel aan modelontwikkeling op dat punt. De daaruit voortkomende producten kunnen dienen als voorbeeld van «good practice». Als beroepsbeoefenaren dat wensen, zou kunnen worden gezien of het vrijwillig bijhouden van individuele portfolio's in een databank meerwaarde kan hebben.

Overigens wijs ik erop dat in de nota van wijziging nu wel voorschriften zijn opgenomen over een bekwaamheidsdossier dat het bevoegd gezag zal bijhouden. Daarin legt het bevoegd gezag voor elk personeelslid het resultaat vast van het kwaliteitsbeleid zoals geformuleerd in schoolplan/kwaliteitszorgverslag. Doorwerking van beleid op het niveau van de school als geheel wordt daarmee meer inzichtelijk en operationeel. Ook bij het inrichten van het bekwaamheidsdossier zou het bevoegd gezag gebruik kunnen maken van de portfoliomodellen die SBL nu ontwikkelt en die in april 2002 tegelijk met een proeve van bekwaamheidseisen beschikbaar zijn voor publicatie en discussie. Dit bevordert herkenbaarheid en onderlinge vergelijkbaarheid van gegevens. Dat draagt bij aan de verlangde externe werking.

Tijdens het algemeen overleg van 5 april 2001 hebben de leden van de PvdA-fractie vier criteria naar voren gebracht aan de hand waarvan zij de voorstellen in de Wet op de beroepen in het onderwijs zouden beoordelen: goede externe werking, een heldere kwaliteitsstandaard, groot draagvlak in het onderwijsveld en sterke stimulering van nascholing. Deze criteria werden tijdens het algemeen overleg door de regering onderschreven. Toch vinden deze leden deze criteria niet terug in de memorie van toelichting. Zij vragen de regering haar voorstellen alsnog aan de hand hiervan toe te lichten, en aan te geven op welke wijze deze aan genoemde criteria voldoen.

Ik ben van mening dat het wetsvoorstel zeker voldoet aan de vier criteria die in het algemeen overleg van 5 april 2001 naar voren zijn gebracht. Het feit dat die criteria wellicht niet met zoveel woorden in de toelichting zijn genoemd, doet daar niet aan af. Een goede externe werking wordt gewaarborgd door voor te schrijven dat scholen zelf het actueel houden van bekwaamheid, ook van zittende leraren, in hun plannen opnemen. Het daartoe geven van voorschriften over het bekwaamheidsdossier, kan daar zeker aan bijdragen.

Waar het gaat om heldere kwaliteitsstandaarden verwijs ik naar de kern van het wetsvoorstel, namelijk de opdracht respectievelijk mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur bekwaamheidseisen vast te stellen. Die bekwaamheidseisen kunnen door de wijze van tot stand komen, waarop ik elders in deze beantwoording inga, rekenen op een groot draagvlak bij de beroepsbeoefenaar zelf en zijn omgeving. Het stellen van bekwaamheidseisen, de opdracht aan schoolbesturen om hun beleid te expliciteren, het voorschrijven van een bekwaamheidsdossier, het stimuleren van ontwikkeling en gebruik van een portfolio-instrument en het beschikbaar stellen van schoolbudgetten stimuleert de scholen en het onderwijspersoneel tot het onderhouden en actueel

houden van de bekwaamheid. Nascholing is een van de instrumenten die daaraan kunnen bijdragen.

Ook zijn de leden van de PvdA-fractie nog steeds van mening dat een wettelijk verankerd register voor leraren niet hoeft te strijden met de eigen verantwoordelijkheid van het onderwijsveld. Als de eisen die gelden om in het register te worden bijgeschreven vanuit de praktijk ontwikkeld en gedragen worden, en sprake is van verankering in de wet van wat van onderop tot stand is gekomen, wordt de eigen verantwoordelijkheid van het onderwijsveld recht gedaan. Bovendien, zo menen de leden van deze fractie, laat de zeer nastrevenswaardige autonomie van onderwijsinstellingen en eigen verantwoordelijkheid van leraren de (grondwettelijk voorgeschreven) verantwoordelijkheid van de overheid voor de kwaliteit van het onderwijs onverlet.

Ik breng onder de aandacht dat ook zonder wettelijke regeling de beroepsgroep kan besluiten tot het hanteren van het instrument van registratie, op basis van vrijwilligheid. Het is niet het wettelijk verankeren daarvan dat tot meerwaarde leidt, zo gaf ik al aan in antwoord op vragen van de leden van deze fractie. Het zal wel kunnen leiden tot spanning met de eigen verantwoordelijkheid van het onderwijsveld om zelf het instrumentarium te kiezen. Daar komt bij, ik gaf het eerder al aan, dat het, gelet op de Aanwijzingen voor de regelgeving niet aan de orde is om regels te stellen voor zaken waarover betrokkenen zelf al goede afspraken maken.

De leden van de PvdA-fractie wijzen erop dat de kwaliteit staat of valt met de kwaliteit van de man of vrouw voor de klas, en de verantwoordelijkheid van de overheid strekt daarom verder dan tot de initiële bekwaamheid van leraren. Zij vragen de regering te reageren op deze stellingname.

De regering onderschrijft de stelling dat kwaliteit van het onderwijs in belangrijke mate afhankelijk is van de kwaliteit van de man of vrouw in de klas. Zij onderschrijft ook de stelling dat de regering ook een verantwoordelijkheid heeft die verder strekt dan de initiële bekwaamheid van leraren. Die verantwoordelijkheid vindt zijn uitdrukking niet alleen in het wetsvoorstel maar ook in andere eerder kort aangeduide initiatieven en maatregelen.

Waarom heeft de regering er niet voor gekozen het register met een «kan-bepaling» in het wetsvoorstel op te nemen, vragen de leden van dezelfde fractie?

Dat ook ondersteunende onderwijsfuncties een plek in het wetsvoorstel verdienen, onderschrijven de aan het woord zijnde leden.

Er is, in lijn met de brief van 12 februari 2001 die in het algemeen overleg van 5 april 2001 is behandeld, niet voor gekozen om een «kan-bepaling» op te nemen en zo de mogelijkheid van regeling van een register te behouden.

Ik wijs bovendien op de bepaling (artikel XVIII) dat na een aantal jaren de werking van de wet moet worden gezien. In het geval de gekozen weg dan niet of niet voldoende tot het gewenste resultaat heeft geleid, moet worden gezien welke instrumenten moeten worden ingezet. Dat kan leiden tot een hernieuwde discussie over (her)registratie. Ik ga daarvan echter voorlopig niet uit.

Overigens, de mogelijkheid tot instelling van een register bestaat zoals gezegd ook al los van een wettelijke bepaling daarover. Betrokkenen in het onderwijsveld hebben de vrijheid om een register op te zetten en te hanteren, en zij kunnen ook een «civiel effect» overeenkomen. Daarvoor is het niet nodig dat de wetgever spreekt.

Er zijn al goede voorbeelden van dergelijke vrijwillige initiatieven. We verwijzen daarvoor onder meer naar de activiteiten die door lerarenopleiders (verenigd in het VELON) en schoolleiders (aangesloten bij de NSA,

de Nederlandse Schoolleidersacademie) zijn en worden ondernomen. Die initiatieven zijn ook door de regering ondersteund.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering hoe het in de memorie van toelichting geschetste perspectief van «team-teaching» en functie-differentiatie zich verhoudt tot de ook door de regering nagestreefde autonomie van scholen. Zijn en blijven scholen niet vrij om hun eigen onderwijskundig model te kiezen?

De scholen hebben en houden de vrijheid om hun eigen onderwijsmodel te kiezen, zo benadruk ik. Teamteaching en functiedifferentiatie worden op geen enkele wijze voorgeschreven. Wel is het de bedoeling voorschriften zo vorm te geven dat de keuzevrijheid van scholen ook echt iets betekent. De stelling is dat met dit wetsvoorstel een keuze voor teamteaching en functiedifferentiatie voor de scholen beter mogelijk wordt.

Met de vragenstellers is de regering verder van mening dat de kwaliteit van de leraar altijd van het grootste belang is. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, heeft en houdt de leraar immers een spil-functie, juist ook bij een toenemende functiedifferentiatie.

De leden van de PvdA-fractie hechten er verder aan dat ook aan ondersteunende functies kwaliteitseisen kunnen worden gesteld. Maar dit kan in de ogen van deze leden prima samen gaan met een register voor leraren; zij zullen immers te allen tijde de spil van het onderwijs vormen. Verderop in deze nota naar aanleiding van het verslag ga ik in op het vraagstuk van bekwaamheidseisen voor ondersteunende werkzaamheden. De op dat punt te nemen besluiten hangen niet samen met de vraag of wel of niet wordt gekozen voor registratie van leraren.

De regering stelt dat het kwaliteitsbeleid niet alleen op leraren moet zijn gericht maar ook op onderwijsondersteunende werkzaamheden daar dicht tegenaan. De leden van de VVD-fractie onderschrijven deze stelling, maar merken op dat een relatief nieuw fenomeen als «team-teaching» alleen kans van slagen heeft als docenten hun centrale rol blijven vervullen. Docenten zijn en blijven verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijsleerproces. Zij zijn daarvoor opgeleid. Bibliothecarissen, media-theclarissen en web-masters vervullen allen belangrijke functies, net als onderwijsassistenten, amanuenses en instructeurs, maar de spin in het web blijft de docent. De leden van de VVD-fractie willen de docent een eigen positie en een eigen (eind)verantwoordelijkheid geven. Een positie waarin hij kan groeien en waarmee zijn verantwoordelijkheid mee kan groeien van juniorleraar tot seniorleraar.

Met de leden van de VVD-fractie ben ik van mening dat de leraar centraal staat en zal blijven staan ook bij verdergaande functiedifferentiatie en introductie van «team-teaching». De verantwoordelijkheid voor het curriculum en voor de uitvoering hoort bij de leraar. Differentiatie in de leraars-functie is mogelijk, maar is geen onderwerp van regeling in dit wetsvoorstel.

Van het wettelijk regelen van een centraal register heeft de regering afgezien. Dit verheugt de leden van de VVD-fractie. Hierover hebben zij zich destijds bij het notaoverleg al in dezelfde positieve zin uitgelaten. Deze leden geven de regering wel in overweging om het streven naar één model portfolio met kracht te ondersteunen of zelf ter hand te nemen. Eén model portfolio vergroot de transparantie en ondersteunt de mobiliteit van docenten. De beroepsgroep is toch in staat om snel een dergelijk document te ontwikkelen?

Het SBL heeft op mijn verzoek de ontwikkeling van een bruikbaar portfolio-instrument ter hand genomen. Indien dat instrument op brede

schaal wordt gebruikt, bevordert dit volgens mij de transparantie en kan het bijdragen aan de mobiliteit.

De beroepsgroep, samenwerkend in het SBL, heeft aangegeven op de normering van de bekwaamheidseisen een model voor een portfolio te zullen baseren, met een handleiding voor het gebruik, met voorbeelden van portfolio's van leraren die werkzaam zijn in diverse sectoren van het onderwijs. We ondersteunen de totstandkoming daarvan. Eerste producten zullen in april 2002, gelijktijdig met de proeve van bekwaamheidseisen, beschikbaar zijn voor publicatie en discussie. Ik hoop dat scholen en leraren ervaring willen opdoen met dit portfoliomodel.

De leden van de VVD-fractie stellen zelf ook nog enkele nieuwe inzichten voor om te komen tot een carrièrelijn van voorschool tot universiteit. Zij zien in dit wetsvoorstel in de eerste plaats aanknopingspunten om bekwaamheidseisen te stellen aan peuterleiders/-sters die werken in kinderopvangvoorzieningen, peuterspeelzalen en voorschoolse voorzieningen. Bekwaamheidseisen die vergelijkbaar zijn met onderwijs-ondersteunende functies in het onderwijs, alle op mbo-niveau. Met de leden van de fractie van de VVD ben ik van mening dat regels uit het wetsvoorstel ook van betekenis zouden kunnen zijn voor andere beroepsgroepen al dan niet in of dichtbij het onderwijs. Maar het lijkt me niet opportuun om het voorstel nu met die discussie te belasten.

De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat het wetsvoorstel ook aanknopingspunten biedt om al gepromoveerde onderzoekers die op dit moment nog geen wetenschappelijk (hoofd)docent kunnen worden, een plaats in het voortgezet onderwijs te bieden. Net als andere zij-instromers zouden zij met een aangepast programma snel beschikbaar kunnen komen voor de onderwijsarbeidsmarkt.

Ik merk hierover op dat er voor gepromoveerde onderzoekers op dit moment twee mogelijkheden zijn om met een kort traject een bevoegdheid voor het voortgezet onderwijs te halen:

- a. Er is een maatwerktraject aan een universitaire lerarenopleiding (ulo) mogelijk, waarbij rekening wordt gehouden met relevante kennis en vaardigheden van de promovendi;
- b. Gepromoveerden komen op grond van hun opleiding en ervaring ook in aanmerking voor een assessment en een zij-instroom traject.

Verder worden er op dit moment plannen ontwikkeld met de VSNU en SBO (Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt) om aio's, oio's en medewerkers van universiteiten met een tijdelijke aanstelling enthousiast te maken voor een baan als leraar in het voortgezet onderwijs.

Het is zelfs te overwegen om docenten uit het voortgezet onderwijs groeiperspectieven te bieden om zich te kwalificeren voor een docentfunctie in het hoger onderwijs, zo merken de leden van de VVD-fractie op. De bekwaamheidseisen voor het voortgezet en het hoger onderwijs zullen op elkaar aan moeten sluiten om de mobiliteit over en weer te bevorderen. Een zelfde redenering geldt voor docenten in het mbo en het hbo. De bekwaamheidseisen dienen op elkaar te worden afgestemd. De beroepsonderwijskolom vraagt niet alleen om doorstroming van mbo naar hbo maar ook van vmbo naar mbo en vice versa. Hierdoor zal ook de doorstroming van studenten vmbo, mbo en hbo beter mogelijk worden. Deze leden vragen een reactie van de regering op dit punt.

Het voorstel voor een dereguleringswet hoger onderwijs, dat bij de Tweede Kamer is ingediend, bevat een voorstel tot wijziging van de benoembaarheidsvoorwaarden voor de docent in het hoger onderwijs. Daarmee is een belangrijke voorwaarde geschapen voor een «groeiperspectief» voor leraren in het voortgezet onderwijs, de BVE-sector en voor leraren in het basisonderwijs. Deze wijziging behelst dat als voor-

waarde voor benoembaarheid aan de lerarenopleidingen geldt het bezit van een getuigschrift van het hoger onderwijs en een bewijs van voldoende didactische voorbereiding. Daarmee wordt het benoemen van ervaren leraren uit het afnemend onderwijsveld beter mogelijk. De verantwoordelijkheid voor de bekwaamheid van de docenten in het hoger onderwijs ligt verder geheel bij de instellingen. Het is niet mijn voorname om nadere regels in de vorm van bekwaamheidseisen voor docenten in het Hoger Onderwijs vast te leggen. Doorstroming van docenten tussen vmbo, bve en hbo is overigens uitsluitend een beslissing van de docent of op grond van een afspraak tussen docent en zijn werkgever aan de orde.

5. Bekwaamheidseisen

De leden van de PvdA-fractie nemen kennis van het feit dat de regering het stellen van «startbekwaamheidseisen» beschouwt als vallend onder de verantwoordelijkheid van de overheid. Zoals gezegd, menen deze leden dat deze verantwoordelijkheid verder gaat, en zich uitstrekt tot de kwaliteit van het lerarencorps als geheel. De overheid draagt deze verantwoordelijkheid in de ogen van deze leden niet alleen, maar ook niet geheel niet.

Deze leden vragen de regering haar verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van leraren helder af te bakenen, en aan te geven hoe zij de grondwettelijke verantwoordelijkheid voor kwaliteit van onderwijs interpreteert. Beperkt deze zich tot initiële bevoegdheid, of gaat zij verder?

Ik merk op dat de verantwoordelijkheid van de overheid verder strekt dan alleen tot de bekwaamheid op het moment van benoeming. Wel moge duidelijk zijn dat, om daadwerkelijk handen en voeten te geven aan het uitoefenen van die verantwoordelijkheid, wetgeving slechts één instrument is.

Ook vragen deze leden de regering om uiteen te zetten waarom gekozen is voor deze in het voorstel neergelegde hoofdelementen van bekwaamheidseisen. Is de regering ook bereid inzicht te verschaffen in de elementen die overwogen zijn, maar uiteindelijk niet in het voorstel zijn opgenomen?

Andere hoofdelementen zijn niet overwogen, zo merk ik op. Bij de regelgeving voor de zij-instroom zijn destijds de inhoudelijke eisen afgeleid van de startbekwaamheidseisen die in eerder stadium onder regie van de LPC voor PO en VO/BVE zijn geconcipeerd, maar die als zodanig geen wettelijke status hebben. De hoofdelementen in deze wet zijn opgesteld naar analogie van die inhoudelijke eisen die ook in de regelgeving ten aanzien van de zij-instroom recent zijn aanvaard.

Zou de discussie over de vraag wat startbekwaamheidseisen zijn niet de kern van de wetsbehandeling moeten zijn, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Ik merk op dat de wettelijke verankering van bekwaamheidseisen, de hoofdelementen en het feit dat scholen hun kwaliteitsbeleid ook op het punt van de deskundigheid van het personeel, moeten expliciteren en uitvoeren, de kern van het wetsvoorstel vormen.

De nadere invulling van de bekwaamheidseisen gebeurt in een algemene maatregel van bestuur, die naar zijn aard daarvoor een beter instrument is. Ik ben van mening dat de discussie over de inhoud van die AMvB de kern raakt van wat het wetsvoorstel beoogt. De regering zal die algemene maatregel(en) van bestuur bij het parlement voorhangen.

Het SBL zal zoals gezegd in april 2002 een proeve van bekwaamheidseisen gereed hebben voor publicatie en discussie. Daarin zal een inhoudelijke definitie van het leraarschap de kern van de beroepsuitoefening beschrijven. Die kern is tweeledig: de ondersteuning van de ontwikkeling

van de leerling tot een zelfstandig en zelfverantwoordelijk burger (de pedagogische dimensie van het leraarschap) en de ondersteuning van het aanleren door de leerling van noodzakelijk geachte kennis, inzichten en vaardigheden (de vak- en didactische dimensie van het leraarschap). De leraar is een professional die handelt in gezamenlijke verantwoordelijkheid met anderen. Dat is essentieel. Modern leraarschap vraagt om een hoogontwikkeld probleemoplossend vermogen en kan geen solistische activiteit meer zijn.

Bovendien geldt de eis van vakbekwaamheid, want de leraar moet beschikken over een grondige beheersing van het schoolvak (de schoolvakken) waarin hij de leerling moet begeleiden.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering ook of zij bereid is de AMvB die op grond van de wet zal worden ontworpen, en waarin definitieve bekwaamheidseisen zullen vastgelegd, bij de Staten-Generaal voor te hangen (zoals ook bij de Interimwet zij-instroom is gebeurd).

De regering is hiertoe bereid. Bij nota van wijziging is alsnog een voorhangbepaling in het wetsvoorstel opgenomen voor de algemene maatregelen van bestuur die bekwaamheidseisen zullen (kunnen) regelen.

Het is de leden van de PvdA-fractie niet helder hoe zal worden gekomen tot regelmatige bijstelling van de bekwaamheidseisen, noodzakelijk om te waarborgen dat onderwijzend personeel steeds aan de meest moderne eisen voldoet. Kiest de regering nu wel of niet voor een cyclus van een herziening van eens in de vijf of zes jaar?

Ik beaam dat het voorstel op dit punt niet geheel helder is. Om die reden regelt de bijgevoegde nota van wijziging dat de beroepsgroep ten minste eenmaal per zes jaren in de gelegenheid wordt gesteld voorstellen te doen tot aanvulling of anderszins wijziging van de bekwaamheidseisen bijvoorbeeld omdat veranderingen in onderwijs en/of maatschappij daartoe aanleiding geven. Het is dus niet op voorhand de bedoeling om elke zes jaren geheel nieuwe sets van bekwaamheidseisen te laten ontwikkelen, maar wel om bestaande sets aan te vullen of te wijzigen als daartoe aanleiding is.

Een periodieke actualisering van bekwaamheidseisen is noodzakelijk met het oog op de dynamiek van de samenleving en van de kennisontwikkeling. Voor verwante cycli in de sfeer van kwaliteitszorg (visitatie en accreditatie in het hoger onderwijs) is gekozen voor 6 jaar. Door het synchroniseren van de termijnen wordt afstemming vergemakkelijkt.

Volgens de regering zullen de startbekwaamheidseisen ook richtinggevend worden voor de permanente scholing van zittende leraren. De leden van de PvdA-fractie vragen hoe zich dat verhoudt tot een beperkte verantwoordelijkheid van de overheid, namelijk voor alleen *start* bekwaamheidseisen. Of zullen de startbekwaamheidseisen telkens weer worden opgeschroefd?

Ik antwoord hierop dat in het wetsvoorstel bewust niet wordt gesproken over «start» bekwaamheidseisen. In een AMvB worden bekwaamheidseisen vastgesteld die een actueel beeld geven van het minimumkwaliteitsniveau dat van beroepsbeoefenaren mag worden verwacht. Wie voor het eerst wil worden benoemd, moet het bewijs leveren aan die eisen te voldoen. Wie eenmaal dat bewijs heeft geleverd, behoudt het recht op benoeming. Van hem of haar wordt wel verwacht dat hij met de werkgever initiatieven neemt om die bekwaamheid actueel te houden. In die zin kunnen de bekwaamheidseisen ook richting geven aan deskundigheidsbevordering gericht op het actueel houden van de bekwaamheid van de zittende beroepsbeoefenaar en dus aan de permanente scholing van zittende leraren. Daarbij kan het ook gaan om aspecten die niet of anders in bekwaamheidseisen (of exameneisen) waren opgenomen op het moment dat betrokkene voor het eerst voldeed aan de

eisen van benoembaarheid. Bekwaamheidseisen moeten kunnen wijzigen. Gebruik van de term «opschroeven» in dat verband is niet aan de orde, omdat die term verwijst naar een steeds hoger niveau en niet naar een voortdurend actuele inhoud bij een gelijkblijvend niveau.

Ook horen de leden van de PvdA-fractie graag van de regering waarom geen termijn is vastgesteld waarbinnen de bekwaamheidseisen geïmplementeerd dienen te zijn. Een termijn van bijvoorbeeld drie jaar is toch alleszins redelijk? Valt anders niet te vrezen dat er een sfeer van vrijblijvendheid rond de invoering van de bekwaamheidseisen komt te hangen? Ik merk hierover op dat bekwaamheidseisen richtinggevend zijn voor initiële opleidingen, voor scholing en deskundigheidsbevordering van zittend personeel en daarmee ook voor het tot stand komen van het beleid van de school op dat punt. Dat betekent dat er verschillende niveaus van implementatie zijn. In algemene zin, los van die verschillende niveaus, menen wij dat een implementatietermijn van drie jaren zou moeten volstaan, tenzij voorstellen tot wijziging van bekwaamheidseisen uiting zouden zijn van dramatische veranderingen in het beroep. Daarvan ga ik niet uit. Bekwaamheidseisen hebben hun wortels in de praktijk en ontwikkelen zich geleidelijk gelet op die praktijk. Implementatie moet uiteraard zorgvuldig geschieden maar behoeft niet op voorhand een langdurig proces te zijn. We beginnen nooit bij «nul». Het lijkt mij echter verstandig het laatste woord daarover nog niet nu te zeggen. Eerst moeten de bekwaamheidseisen tot stand komen. Bij dat tot stand komen moeten betrokkenen uit po, vo en bve, maar zeker ook uit de daarop gerichte (leraren)opleidingen hun visie kunnen geven op een snelle en verantwoorde implementatie.

In de desbetreffende AMvB zal duidelijkheid worden gegeven, in voorkomend geval door daarbij aan te geven op welk moment bepaalde bekwaamheidseisen in werking zullen treden.

De memorie van toelichting geeft aan dat bekwaamheidseisen kunnen worden geformuleerd voor ondersteunende functies. De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de regering hier heeft gekozen voor een «kan-bepaling».

De reden daarvan is dat daarmee beter rekening kan worden gehouden met nu nog niet uitgekristalliseerde ontwikkelingen, bijvoorbeeld ontwikkelingen verband houdend met een verdergaande functiedifferentiatie.

Dezelfde leden vragen of het niet zo is dat de uitbreiding van de strekking van dit wetsvoorstel naar ondersteunende functies niet alleen heeft gezorgd voor wijziging van de titel van de wet (geen Wet op het leraarschap, maar een Wet op de beroepen in het onderwijs), maar ook een van de twee redenen vormt waarom de regering heeft afgezien van de invoering van een wettelijk register. Zij willen niet het functiegebouw in het onderwijs vastspijkeren.

Ook de regering wil niet het functiegebouw vastspijkeren. In de brief van 12 februari 2001 die vooraf ging aan dit wetsvoorstel, is aangegeven dat de regering op twee, los van elkaar staande, punten wil afwijken van de in het Regeerakkoord voorgenomen wet op het leraarschap. Die afwijkingen betroffen de uitbreiding naar beroepen in het onderwijs (dus niet alleen de leraar) en het afzien van een regeling van een register.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het niet mogelijk zou zijn een aantal kwaliteitseisen vast te leggen die gelden voor alle onderwijs-ondersteunende functies die met kinderen werken. Deze leden denken daarbij niet alleen aan onderwijs- en klassenassistenten, maar ook aan remedial teachers, interne begeleiders, conciërges en toezichthouders, et cetera.

Zoals blijkt uit de memorie van toelichting en eerder uit deze beantwoording, wil de regering voor bepaalde ondersteunende werkzaamheden bekwaamheidseisen vaststellen. Die werkzaamheden moeten nog worden geïdentificeerd. Als richtinggevende «grens» spreken we in dat verband niet over «het werken met kinderen» maar over werkzaamheden die rechtstreeks verband houden met het onderwijsleerproces. Voor zover die werkzaamheden worden uitgevoerd door één of meer van de door vragenstellers genoemde functionarissen – ook als dat op het eerste gezicht minder voor de hand ligt –, zal dus aan de bekwaamheidseisen moeten worden voldaan. Maar het is nadrukkelijk niet de bedoeling om bekwaamheidseisen vast te stellen voor de functie van bijvoorbeeld conciërge of toezichthouder. Over andere door vragenstellers genoemde functies (remedial teacher en intern begeleider) merk ik op dat wie die bedoelde functies uitoefent, leraar is, en dus voldoet aan voor leraren geldende bekwaamheidseisen.

De leden van de PvdA-fractie stemmen in met het voorstel om de aanstelling van managers zonder onderwijsbevoegdheid mogelijk te maken, als deze functionarissen geen lesgevende taak hebben. Zij vragen ook waarom de regering het bij het stellen van bekwaamheidseisen aan onderwijsleidinggevenden laat bij een «kan-bepaling». Is het ook hier niet wenselijk en mogelijk dat een gemeenschappelijke noemer van kwaliteit wordt geformuleerd, zonder dat differentiatie (bovenschools directeur, onderwijskundige manager, locatiedirecteur, etc.) wordt gefnuikt? Als zelfregulering resultaat oplevert, kan dat toch worden verankerd in een AMvB? Mocht er geen resultaat komen, dan is er toch aanleiding voor de regering om haar verantwoordelijkheid te nemen? Ook voor onderwijskundig leidinggevende werkzaamheden staat kwaliteit voorop, zo benadruk ik. Schoolleiders ontwikkelen zelf, mede op basis van afspraken met ons en gesteund door ons, belangwekkende activiteiten om die kwaliteit en professionaliteit te garanderen. Ik ga er dus vanuit dat er resultaat zal komen, zodanig dat van de «kan-bepaling» geen gebruik hoeft te worden gemaakt. Voor het geval dat resultaat uitblijft, bevat het wetsvoorstel nu al nu de basis voor de regering om, zoals de vragenstellers aangeven, haar verantwoordelijkheid te nemen.

Ook zien de leden van de PvdA-fractie graag een nadere toelichting op de stellingname dat voor de BVE-sector geen behoefte aan generieke kwaliteitseisen voor het management zou bestaan. Ook hier is het toch zeer wel mogelijk en wenselijk om met een gemeenschappelijke noemer van kwaliteit te komen?

De memorie van toelichting vermeldt dat instellingen voor educatie en beroepsonderwijs vanwege hun omvang en brede opleidingsaanbod organisaties zijn met meer managementfuncties op verschillende niveaus. De BVE-sector heeft de afgelopen periode met de WEB en passend in de WEB een eigen ontwikkelingsproces doorgemaakt ook op dit terrein. Om die reden leek het mij nu niet opportuun om in dat proces in te grijpen door aanvullende sets van bekwaamheidseisen voor (onderwijskundige) managementfuncties vast te stellen voor de BVE-sector.

Dezelfde leden missen een overweging van de regering over het al dan niet opnemen van (de mogelijkheid tot stellen van) bekwaamheidseisen aan vakdocenten in het basisonderwijs. Zij komen daar later nog op terug.

In de huidige regeling van de bevoegdheden voor het basisonderwijs is de groepsleerkracht, met weliswaar een uitzondering voor zintuiglijke en lichamelijke oefening, breed bevoegd voor het hele onderwijsprogramma. De bekwaamheidseisen voor de afzonderlijke vakken vormen een onderdeel van de bekwaamheidseisen voor de groepsleerkracht.

Voor een beperkt aantal vakken bestaat al langere tijd de mogelijkheid tot benoemen van een vakleerkracht die (meestal) in het bezit is van een bevoegdheid voor dat vak in het VO. De verwachting is, dat wie in het bezit is van deze bevoegdheid, ook voldoende bekwaam is voor dat vak in het basisonderwijs. Ik zie niet in waarom dit onder de wet BIO anders zou moeten zijn.

Ik wijs er in dit verband op dat in de loop van de tijd herhaaldelijk aandacht is gevraagd voor de positie van het vakonderwijs binnen het basisonderwijs zoals recent m.b.t. het vak zintuiglijke en lichamelijke oefening. Maar daarbij heeft de bekwaamheid van de vakleerkracht zelden of nooit ter discussie gestaan.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de ontheffing van bekwaamheids-eisen voor ondersteunend werk voor studenten en deelnemers er uit gaat zien. Is het niet zo dat een LIO (vierdejaars lerarenopleiding) het assistent-niveau al direct moet beheersen?

Ik wijs erop dat indien bekwaamheids-eisen voor ondersteunende werkzaamheden worden vastgesteld, de ontheffing van die bekwaamheids-eisen op dezelfde manier kan worden geregeld als bij de leraar in opleiding (LIO). Met andere woorden: de student krijgt dan tijdelijk ontheffing van de bekwaamheids-eisen voor ondersteunende werkzaamheden voor de duur dat de student die werkzaamheden tijdens zijn opleiding verricht. De functie leraar in opleiding is geen ondersteunende functie. De LIO verricht werkzaamheden op het niveau van de functie leraar en niet op het ondersteunend niveau.

De leden van de VVD-fractie betreuren het dat in de memorie van toelichting een breed bereik van bekwaamheid als vertrekpunt is gekozen zonder daar voldoende additionele bijscholing aan te koppelen. De motivering van de regering dat daarmee wordt aangesloten bij het beleid dat is gericht op verbreding van de inzetbaarheid en op doorstroom binnen onderwijsfuncties doet hier niet aan af. Deze leden onderschrijven deze twee laatstgenoemde doelstellingen maar zijn van mening dat de overheid de kwaliteit moet waarborgen en niet op voorhand concessies daaraan moet doen. De leden van de VVD-fractie memoreren dat zij in de afgelopen jaren niet kritiekloos op dit beleidsonderdeel geweest. Zij komen daar bij de uitwerking van dit punt hieronder op terug.

Deze leden zetten vraagtekens bij het begrip «brede kerncompetenties». Zij verzetten zich niet tegen een poging om bekwaamheids-eisen in de vorm van competenties te formuleren. In andere sectoren is nog onvoldoende ervaring opgedaan met deze inrichting van de kwalificatiestructuur. Toch wordt deze manier van invullen van de bekwaamheids-eisen gepresenteerd alsof veel problemen zich hierdoor vanzelf zullen oplossen. De praktijk zal echter weerbarstiger blijken, verwachten deze leden. Zij verzoeken de regering om er op te letten dat alle noodzakelijke kennis, inzicht, vaardigheden en houdingsaspecten een plaats in de nieuwe bekwaamheids-eisen krijgen. Juist als deze door middel van competenties worden ingericht.

De door deze leden genoemde elementen acht ik van groot belang. De regering zal er dan ook scherp op letten dat ze een plaats krijgen in de bekwaamheids-eisen.

De leden van de VVD-fractie hebben al eerder in de Tweede Kamer hun instemming betuigd met de opvatting van de regering dat er meer wegen naar het leraarschap leiden (MvT, blz. 7). Het is daarom een goede zaak om bekwaamheids-eisen te formuleren waaraan alle docenten, langs welke weg ook ingestroomd, moeten voldoen. Helaas maakt de regering daarop nu reeds in dit wetsvoorstel te veel uitzonderingen. Maar daarop komen deze leden verder in het verslag nog terug.

Door uit te gaan van objectieve bekwaamheidseisen voor alle leraren ontstaat voor deze leden een belangrijk ijkpunt voor opleidingen (dagopleidingen, duale, deeltijd- en aanvullende opleidingen) en voor het bevoegd gezag (wie kan worden benoemd als docent en wie niet). Zo is in de Interimwet zij-instroom opgenomen dat men tenminste moet beschikken over een relevant hoger onderwijsdiploma en dat men aanvullende scholing moet volgen op pedagogisch-didactisch en/of vakinhoudelijk terrein.

Deze eisen zijn niet alleen van belang voor de waarborging van de kwaliteit maar ook om het aanzien van het beroep hoog te houden. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering met hen van mening is dat de bekwaamheidseisen van hoog niveau moeten zijn en dat deze moeten worden gehandhaafd.

Ik onderschrijf dat bekwaamheidseisen van hoog niveau moeten zijn en moeten worden gehandhaafd.

De leden van de VVD-fractie vervolgen dat de op te stellen bekwaamheidseisen het bevoegd gezag een kader bieden om een eigen loopbaanbeleid, met een daarbij passend beloningssysteem, te realiseren. Voor deze leden is het onduidelijk wat de gevolgen zullen zijn voor de werknemer en/of de werkgever indien de werknemer niet voldoet aan de gestelde bekwaamheidseisen voor zover de wet géén ruimte biedt om van deze bekwaamheidseisen af te wijken. Kunnen aan het niet voldoen aan de bekwaamheidseisen rechtspositionele gevolgen verbonden worden? Zo ja, welke?

Ik merk op dat om tot het beroep te worden toegelaten, men het bewijs moet leveren dat aan bekwaamheidseisen is voldaan. Op grond van zo'n bewijs heeft men blijvend het recht om te worden benoemd, dus ook als bekwaamheidseisen inmiddels zijn herzien. Het is aan werkgever en werknemer om afspraken te maken over het actueel houden van de bekwaamheid en over de gevolgen van niet-nakoming van die afspraken.

De hier aan het woord zijnde leden vragen of de minister bekostigings-sancties zal opleggen indien de onderwijsinspectie vaststelt dat niet aan de bekostigingsvoorwaarden is voldaan.

Ik merk hierover het volgende op.

Het bevoegd gezag is ervoor verantwoordelijk dat het beschikt over onderwijsgevend en onderwijsondersteunend personeel dat voldoende is toegerust om kwalitatief goed onderwijs te verzorgen. Blijkt uit het inspectietoezicht dat tekortkomingen in deze kwaliteit ook voortkomen uit het feit dat niet is voldaan aan de bekwaamheidseisen, dan zal het bevoegd gezag maatregelen ter verbetering moeten treffen. Zie verder het antwoord op soortgelijke vragen van de leden van de CDA-fractie, eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de VVD-fractie hebben al vaak gepleit voor een groei-perspectief binnen de leraarsfunctie. Van aankomend leraar (leraar in opleiding) via junior en ervaren leraar naar seniorleraar. Het bevreemdt deze leden dat hieraan in de memorie van toelichting geen aandacht wordt geschonken. Zij gaan er van uit dat de bekwaamheidseisen, zoals deze zullen worden neergelegd in een AMvB, wel dit onderscheid zullen krijgen. Hierdoor kunnen docenten groeien in functie door te groeien in bekwaamheid (breedte, hoogte, diepte). Deelt de regering deze visie? Ik deel de visie dat leraren en docenten moeten kunnen groeien in hun functie samenhangend met de fase in hun ontwikkeling en de mate waarin zij competenties bezitten die uitgaan boven het niveau van de bekwaamheidseisen. En ik hoop ook dat die verdere ontwikkeling van leraren, al dan niet aansluitend bij een verdere differentiatie in de leraarsfunctie, zich zal doorzetten. Het stimuleren van integraal personeelsbeleid, een belangrijk aandachtspunt van de huidige regering, biedt daarvoor

goede uitgangs- en aangrijpingspunten. De aansluiting van dit wetsvoorstel bij de regeling van het schoolplan kan ook in dat licht worden gezien. Maar nadrukkelijk wil ik nogmaals aangeven dat bekwaamheidseisen in een AMvB uitsluitend uitdrukking zijn van de minimumkwaliteit die van elke beroepsbeoefenaar moet worden gevraagd.

Dezelfde leden zijn het niet met de regering eens dat de AMvB's waarin de bekwaamheidseisen worden opgenomen geen nadere parlementaire controle behoeven. Zij delen de visie van de Onderwijsraad dat, gelet op het belang van bekwaamheidseisen voor de kwaliteit van het onderwijs, het voorontwerp van de AMvB via een voorhangprocedure ter kennis van het parlement moet worden gebracht (MvT, blz. 31). Zij delen overigens de opvatting van de regering dat een terughoudend gebruik moet worden gemaakt van (zware) voorhangbepalingen. Beter is het om een bepaald onderwerp in een AMvB te regelen of in de Wet op de beroepen in het onderwijs zelf op te nemen. Het feit dat de beroepsgroep een belangrijke functie gaat vervullen bij het formuleren van concept-bekwaamheidseisen en de minister in de positie komt, deze al dan niet goed te keuren, is volgens de leden van de VVD-fractie echter een bijzondere reden om een (zware) voorhangbepaling met betrekking tot de AMvB's waarin de bekwaamheidseisen worden opgesteld te bepleiten. Zij verzoeken de regering dit bij nota van wijziging te regelen opdat de medewetgever een medeverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs behoudt. De regering is hiertoe bereid. Bij nota van wijziging is alsnog een voorhangbepaling in het wetsvoorstel opgenomen voor de algemene maatregelen van bestuur die bekwaamheidseisen zullen (kunnen) regelen.

De leden van de VVD-fractie stellen de bekwaamheidseisen centraal 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. Het bevreemdt deze leden dat de regering vooralsnog geen bekwaamheidseisen wil formuleren voor onderwijsondersteunende functies en managementfuncties terwijl deze functies al worden uitgeoefend. Dat nu nog niet duidelijk is in welke richting deze functies zich ontwikkelen, is geen beletsel om nu al bekwaamheidseisen op te stellen. Gelet op de periodieke herijking – actualiseren van bekwaamheidseisen om de zes jaar – kunnen later altijd nog nieuw ontwikkelde functies worden toegevoegd of functie-eisen worden aangepast. De aan het woord zijnde leden verzoeken het wetsvoorstel in deze zin aan te passen. Ik breng onder de aandacht dat het in het wetsvoorstel niet gaat om het formuleren van bekwaamheidseisen voor de diverse onderwijs-ondersteunende functies, maar om het formuleren van bekwaamheidseisen voor direct aan het onderwijsleerproces gerelateerde werkzaamheden die binnen die diverse functies worden verricht. Welke werkzaamheden dat exact moeten zijn, is op dit moment nog niet duidelijk. Daarom is voor een zogenoemde «kan-bepaling» gekozen. In overleg met de beroepsgroep zullen die werkzaamheden geïdentificeerd moeten worden.

Met de Onderwijsraad zijn de leden van de VVD-fractie van mening dat de wijze waarop de kwalificatiestructuur (de bekwaamheidseisen) zijn vorm krijgt nog onvoldoende duidelijk is. Zij hebben met betrekking tot dit onderwerp hieronder een voorstel gedaan. In vervolg op het groeiperspectief binnen de leraarsfunctie zien zij ook een groeiperspectief vanuit, aan het onderwijsproces gerelateerde, ondersteunende functies zoals onderwijsassistent, technisch onderwijsassistent en instructeur. Het wetsvoorstel laat deze optie open, maar werkt hem niet uit als werkend en wenkend perspectief. Overigens zijn deze leden van mening dat deze ondersteunende functionarissen altijd onder verantwoor-

delijkheid van een bevoegde/bekwame docent dienen te werken. Voorts dient het bevoegd gezag de docent in staat te stellen zijn verantwoordelijkheid voor het onderwijsleerproces te nemen. Zij vragen de regering om voor de reeds bestaande functies dat in een AMvB te regelen en vragen een reactie op dit punt.

Over de wijze waarop de kwalificatiestructuur zijn vorm krijgt, deel ik het standpunt van de VVD dat voor ondersteunende functies net als voor de leraarsfunctie sprake moet zijn van een groeiperspectief. Vanuit verschillende onderwijsondersteunende functies zal het mogelijk zijn door te groeien. Dit moet nader worden uitgewerkt. Een begin hiermee wordt gemaakt in het kader van duale opleidingstrajecten.

De leden van de VVD-fractie zijn een groot voorstander van de introductie en verdere uitbouw van onderwijsondersteunende functies. Dit hebben zij reeds 7½ jaar in de Tweede Kamer bepleit. Aangezien de leraar de centrale rol in het onderwijsleerproces heeft en moet houden, dienen ondersteunende functionarissen onder zijn verantwoordelijkheid te werken. Dat kan met een grote mate van zelfstandigheid. Sommige onderwijsondersteunende functionarissen beschikken over meer kennis en/of meer vaardigheden op een bepaald terrein dan de verantwoordelijke docent (bijvoorbeeld amanuensis of technisch onderwijsassistent). Toch blijft naar het oordeel van deze leden de bevoegde en bekwame docent eindverantwoordelijk voor het totale onderwijsleerproces.

Bovendien: waar iedereen verantwoordelijk is, is uiteindelijk niemand aanspreekbaar op zijn of haar verantwoordelijkheid. De leden van de VVD-fractie willen een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen leraren en onderwijsondersteunende functionarissen en verzoeken de regering dit ook in de Wet op de beroepen in het onderwijs tot uitdrukking te brengen. Is zij hiertoe bereid?

Ook ik meen dat de leraar centraal moet staan in het onderwijsleerproces en dat ondersteunende functionarissen hun werkzaamheden altijd onder verantwoordelijkheid van een bevoegd leraar uitvoeren. Voor de verschillende onderwijsondersteunende functies is dat ook nu al vastgelegd (Rpbo, CAO-afspraken).

De leraar draagt in belangrijke mate verantwoordelijkheid voor het curriculum en voor de uitvoering ervan. Hij is de spil in het onderwijsleerproces. Om die reden verplicht het wetsvoorstel wel tot het vaststellen van bekwaamheidseisen voor leraren en wordt bepaald dat personen slechts benoembaar zijn als leraar als zij hebben aangetoond aan bekwaamheidseisen voor dat beroep te voldoen. Voor andere beroepen verplicht het voorstel niet tot het vaststellen van bekwaamheidseisen voor alle denkbare werkzaamheden die onder dat beroep kunnen worden begrepen. Het vaststellen van bekwaamheidseisen zal worden beperkt tot die werkzaamheden die rechtstreeks van belang zijn voor het onderwijsleerproces.

Uit het totaal van bekwaamheidseisen (voor leraren en voor werkzaamheden van ondersteunende en van onderwijskundig leidinggevende aard) zal naar ik aanneem samenhang in werkzaamheden en verantwoordelijkheden en in het bijzonder de centrale positie van de leraar blijken.

Met tevredenheid stellen de leden van de VVD-fractie vast dat de regering soepeler is geworden bij het formuleren van bekwaamheidseisen voor schoolleiders. Deze soepelheid heeft betrekking op dat deel van de taak – het geven van onderwijs – dat een deel van de schoolleiders niet (meer) uitoefent. Terecht dat voor hen die eis in dat geval wordt geschrapt.

Maar ook aan de functie van leidinggevende zijn taken en verantwoordelijkheden gekoppeld. Een onderwijsorganisatie is veelal een complexe organisatie die hoge eisen stelt aan het management. Deze leden nodigen de regering en de verenigingen voor schoolleiders uit om naar een AMvB toe te werken die de vakbekwaamheid van onderwijsmanagers regelt.

Met de leden van de VVD-fractie ben ik van mening dat aan het management van de school hoge eisen moeten worden gesteld. Maar voor een deel gaat het dan om eisen die niet specifiek zijn voor het onderwijs en/of die niet rechtstreeks van belang zijn voor het onderwijsleerproces en voor de beoordeling of (adjunct)schoolleiders aan die eisen voldoen. Ik vind dat het niet zonder meer voor de hand ligt om in onderwijswetgeving een basis te leggen voor het vaststellen van zulke bekwaamheidseisen. Het benoemend of aanstellend bestuur moet in beginsel zelf een goede afweging kunnen maken. Ik heb dat vertrouwen temeer omdat de verenigingen voor schoolleiders zelf interessante, door de regering ondersteunde, activiteiten ondernemen gericht op professionalisering van het management en in dat kader op het voldoen aan kwaliteitsstandaarden. Het lijkt mij goed om het resultaat en effect van die activiteiten af te wachten en niet nu al te besluiten om alsnog gebruik te maken van de «kan-bepaling» in het wetsvoorstel. Daarmee kom ik voor een belangrijk deel tegemoet aan het advies van de Onderwijsraad op dat punt en volg ik de Aanwijzingen voor de regelgeving. Want als schoolleiders er zelf voldoende in slagen hun vakbekwaamheid te regelen en te waarborgen, zijn wettelijke voorschriften niet noodzakelijk en dus niet gewenst.

Aangezien leraren in het onderwijs een centrale rol vervullen (de spil vormen) en leraren alle moeten beschikken over een relevant hoger onderwijsdiploma, gaan de leden van de VVD-fractie ervan uit dat ook onderwijsmanagers op dit hoge niveau moeten kunnen functioneren. Zo'n eis zou in de AMvB ten aanzien van het onderwijsmanagement niet mogen ontbreken, wat dient te blijken uit een relevant HO-getuigschrift en voor elke functie relevante kennis en ervaring. Deelt de regering deze visie?

Ik bevestig dat onderwijsmanagers op hoog niveau moeten kunnen functioneren en moeten beschikken over relevante kennis en ervaring voor die functie. Maar het bezit van een HO-getuigschrift hoeft niet wettelijk te worden voorgeschreven. Schoolbesturen kunnen en zullen naar mijn mening op dat punt zelf verantwoorde keuzen maken. Daarom vind ik het niet wenselijk om uit te sluiten dat het schoolbestuur iemand tot schoolleider benoemt die dat bestuur ervan kan overtuigen dat hij beschikt over de noodzakelijke kwaliteiten zonder in het bezit te zijn van een HO-getuigschrift.

In het wetsvoorstel is vastgelegd dat bij AMvB bekwaamheidseisen kunnen worden gesteld voor onderwijsondersteunende en/of leidinggevende werkzaamheden. Die bekwaamheidseisen worden dan gerelateerd aan de werkzaamheden en niet aan de functie. De leden van de CDA-fractie zijn niet echt een voorstander van een «kan-bepaling» op dit punt. Waarom wordt hier geen striktere lijn gehanteerd?

Elders in de beantwoording ga ik op dit punt in. Een striktere lijn wil ik nu niet volgen, omdat nog niet duidelijk is om welke werkzaamheden het precies gaat.

De leden van de CDA-fractie willen graag worden geïnformeerd over de inhoud van de overeenkomst over de professionalisering van de schoolleiders in het voortgezet onderwijs (VO).

De tekst van de gezamenlijke overeenkomst, die getekend is op 30 mei 2001, is als bijlage bij deze nota naar aanleiding van het verslag gevoegd.¹

Dezelfde leden constateren dat de Raad van State behoorlijk kritisch is over het voornemen om alle bekwaamheidseisen te regelen op het niveau van een AMvB. De startbekwaamheidseisen zoals vakbekwaamheid en pedagogisch-didactische kennis verdienen naar de mening van de Raad regeling in de wet zelf.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Inspectietoezicht heeft de prestaties van de school als aangrijpingspunt, niet de kwaliteit van de leraar, zo stelt de regering. Hoe verhoudt zich dit tot het toezicht van de inspectie op het schoolplan waarin op grond van dit wetsvoorstel dient te worden opgenomen welke maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat het personeel zijn bekwaamheid onderhoudt, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Ik merk hierover op dat het schoolplan vooral de uitdrukking is van het kwaliteitsbeleid van de school, in al zijn aspecten. Een zeer belangrijk aspect van dat beleid is het onderhouden van de bekwaamheid van het personeel. De inspectie ziet erop toe dat het schoolplan instrumenten bevat die de kwaliteit van het personeel en daarmee van het onderwijs zelf daadwerkelijk waarborgen. Het gaat daarbij niet om beoordeling van de kwaliteit van het individuele personeelslid door de inspectie, zo heb ik in de memorie van toelichting willen aangeven, maar van het personeel in den brede, in de context van de totale «onderwijsoutput» van de school.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de regering de hoofdelementen van bekwaamheidseisen die opgenomen worden in de wet zo globaal houdt.

Het minste wat zou moeten plaatsvinden is dat de bedoelde AMvB's van een voorhangprocedure worden voorzien, ook gelet op de grondwettelijke taak die de regering heeft in de zorg voor het onderwijs. Zij vragen een reactie van de regering.

De wet geeft het kader voor bekwaamheidseisen in de vorm van hoofdelementen, zo merk ik op. Dat kader moet nadrukkelijk richting geven maar niet zodanig dat in de uitwerking, die meer tijd vergt en die vraagt om een periodieke herziening, geen enkele ruimte meer zit. Het resultaat van die verdere uitwerking wordt neergelegd in een algemene maatregel van bestuur die, zoals eerder in deze beantwoording is aangegeven, zal worden voorgehangen.

Dezelfde leden informeren hoe de ontwikkeling van het omzetten van bevoegdheidseisen naar bekwaamheidseisen zich verhoudt tot de Europese arbeidsmarkt. Garanderen de nieuwe bekwaamheidseisen toegang op de onderwijsarbeidsmarkt in andere Europese landen of wordt daar nog steeds met bewijzen van bevoegdheid gewerkt? Kortom, hoe verhoudt deze wet zich tot de Europese richtlijnen ten aanzien van de erkenning van diploma's en de daarmee samenhangende toegang tot de arbeidsmarkt?

Ik antwoord hierop als volgt.

De bevoegdheid tot het geven van onderwijs blijkt doorgaans, ook onder de Wet BIO, uit het bezit van een getuigschrift. Alleen is het zo dat het getuigschrift voortaan, anders dan nu, het sluitstuk is van een opleiding die specifiek op bij AmvB vastgestelde bekwaamheidseisen is gericht. Ik zie dan ook geen spanning met de wederzijdse erkenning van getuigschriften. En evenmin zie ik spanningen in relatie tot toegang tot de arbeidsmarkt.

De leden van de CDA-fractie maken zich zorgen over de weinig concrete aanpak als het gaat om de uitwerking van de bekwaamheidseisen en de bijbehorende implementatietermijn. Het zou volgens hen toch duidelijk moeten zijn hoe de regering één en ander voor ogen heeft: wie, wanneer, hoe en wat? Welke taakverdeling en welk tijdpad heeft hij voor ogen? Ik merk op dat SBL de bekwaamheidseisen vanuit een generieke basis ontwikkelt. In april 2002 is een proeve van die bekwaamheidseisen gereed voor publicatie en discussie. Deze eisen kunnen door terugkoppeling naar het onderwijsveld worden gevalideerd. De regering streeft ernaar om begin 2003 het voorstel voor de bekwaamheidseisen inclusief de gewenste specificaties, die later in het jaar worden ontwikkeld, gereed te hebben voor vaststelling bij algemene maatregel van bestuur. Ook zijn in

april 2002 beschikbaar: een portfoliosjabloon, voorbeeldportfolio's, een handleiding voor het opbouwen van een portfolio, en voorbeeldbeschrijvingen ten behoeve van het bekwaamheidsonderzoek.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe, als er meer taken worden neergelegd bij SBL, SBL dan (ook financieel) in de gelegenheid wordt gesteld om die taken te vervullen.

SBL wordt – ook financieel – in staat gesteld om taken te vervullen op basis van goedkeuring van een jaarlijks door SBL opgesteld plan van aanpak, merk ik op.

Het is erg belangrijk om de sector helderheid te verschaffen over de implementatie van één en ander, brengen de leden van de CDA-fractie naar voren. Implementatie van de betreffende voorstellen vraagt namelijk veel tijd en energie. Hoe is het daarbij gesteld met de begeleiding? Wordt die vanuit het ministerie gegeven? Hoe ziet het financiële plaatje er precies uit? Wie betaalt de kosten die met de implementatie van dit wetsvoorstel gepaard gaan?

Bij gelegenheid van vaststelling bij algemene maatregel van bestuur van bekwaamheidseisen zal ik meer specifiek kunnen ingaan op de implementatie. Begeleiding wordt daarbij niet voorzien anders dan door de producten en dienstverlening van de kant van het SBL. Ik ga er niet van uit dat voor implementatie anderszins aanvullend middelen nodig zijn.

Wat het speciaal onderwijs aangaat, achten de leden van de CDA-fractie de opmerking terecht dat de betreffende ondersteunende beroepsgroepen vaak als paramedici al aan bepaalde kwaliteitssystemen worden onderworpen.

Dit behelst naar verwachting echter niet altijd de pedagogisch-didactische component van het beroep die het voorliggende wetsvoorstel nu juist beoogt te waarborgen. Daarnaast zou het goed zijn de ondersteunende werkzaamheden die verband houden met de specifieke omstandigheden van kinderen in het speciaal onderwijs in kaart te brengen. De minister lijkt volgens deze leden op dit terrein weinig ambitieus en gunt zijn collega van Volksgezondheid, Welzijn en Sport alle ruimte. Zij vragen een onderbouwing van het standpunt van de regering.

Ik merk op dat met «ondersteunende werkzaamheden die verband houden met de specifieke omstandigheden van kinderen in het speciaal onderwijs» met name het werk van de ergotherapeut, de fysiotherapeut, de logopedist/akoepedist, de maatschappelijk deskundige, de orthopedagoog/psycholoog, de audioloog en de medisch specialist wordt bedoeld. De bedoelde werkzaamheden vragen inderdaad bepaalde pedagogische vaardigheden, maar dat wisselt sterk per werkzaamheden wijken wat omvang en/of inhoud betreft sterk af van de pedagogisch-didactische vaardigheden die van de leerkracht worden gevraagd om het onderwijsleerproces vorm te kunnen geven.

Kenmerkend voor deze werkzaamheden is steeds dat het gaat om zeer specialistisch werk dat weliswaar ondersteunend is voor het werk van de leerkracht maar waarover de leerkracht, juist omdat de kennis en de vaardigheid van deze specialisten niet van hem gevraagd kunnen worden, ook niet de zeggenschap en verantwoordelijkheid kan dragen die hij voor de onderwijsondersteuners, bedoeld in de artikelen 3a en 32a van de WEC, wel draagt. Opname in het brede en samenhangende geheel van bekwaamheidseisen dat dit wetsvoorstel mede in verband met de verbreding van de inzetbaarheid en de doorstroom binnen onderwijsfuncties beoogt, is daarom niet zinvol.

De leden van de CDA-fractie plaatsen vraagtekens bij de uitzonderingen die worden gemaakt voor schoolleiders in het voortgezet onderwijs, ondersteunend personeel in de sector speciaal onderwijs, onderwijs-

kundig leidinggevend in de BVE-sector en remedial teachers in het primair onderwijs, waar het gaat om het niet vaststellen van bekwaamheidseisen. Een duidelijke en deugdelijke argumentatie daarvoor ondermijnt de consistentie en de helderheid van het nieuwe stelsel. Op deze vragen is in het voorafgaande al ingegaan. Ik moge daarnaar verwijzen.

Ook de toelichting op de situatie in de BVE-sector voor regulier onderwijskundig personeel is volgens de leden van de CDA-fractie summier.

Daarnaast plaatsen de aan het woord zijnde leden vraagtekens bij het voornemen de bekwaamheidseisen voor onderwijskundig personeel in het gewone onderwijs tevens zonder aanvullingen ook van toepassing te verklaren op de sector speciaal onderwijs. Het is huns inziens de vraag of deze constructie recht doet aan de specifieke zorg en onderwijsbehoefte van de betreffende leerlingen.

Met de leden van de fractie van CDA – maar ook de leden van de fractie van de PvdA stellen daarover vragen – vind ik dat leerlingen uit het (V)SO een specifieke zorg en onderwijsbehoefte hebben en dat het (V)SO een eigen karakter heeft en veel van de leerkracht vergt.

De huidige praktijk van benoeming en (na)scholing is, dat een bestuur meestal een leerkracht met ervaring in het basisonderwijs benoemt die al aanvullende scholing heeft gevolgd of met wie hierover bij de benoeming afspraken worden gemaakt. Er zijn nu geen afzonderlijke bevoegdheidseisen voor het (v)so. Deze praktijk past goed bij het eigen karakter en de specifieke eisen die het (v)so, ook per schoolsoort, stelt en geeft het bevoegd gezag de ruimte voor een eigen beleid gericht op het onderhouden en vergroten van de voor zijn school vereiste bekwaamheden. Gezien het voorgaande ligt het stellen van aparte (aanvullende) bekwaamheidseisen met consequenties voor de benoembaarheid niet voor de hand.

Meer in het algemeen wil ik erop wijzen dat ik voor dit moment uit wil gaan van brede bekwaamheidseisen voor het beroep van leraar en niet voor bekwaamheidseisen voor de verschillende functies daarbinnen. Aparte sets van bekwaamheidseisen als voorwaarde voor benoembaarheid voor bijvoorbeeld de vakleraar in het primair onderwijs, de remedial teacher, de leraar (voortgezet) speciaal onderwijs of de leraar in het vmbo zouden mogelijk onnodige drempels opwerpen voor mobiliteit en benoembaarheid. Daarmee zijn ontwikkelingen in de toekomst echter niet uitgesloten.

Voor de BVE-sector snijdt het argument van complexiteit van de sector om dus maar geen bekwaamheidseisen op te stellen voor onderwijskundig leidinggevende werkzaamheden geen hout, volgens de leden van de CDA-fractie. Dergelijke eisen dienen toch juist om helderheid te brengen in een complexe structuur met veel verschillende verantwoordelijkheden?

De leden van de CDA-fractie onderschrijven de noodzaak tot voortdurende scholing. Maar in de huidige situatie met onderbezetting en overbelasting van onderwijzend en ondersteunend personeel lijkt dit op dit moment een luxe.

Het is mijns inziens zaak om alles op alles te zetten om eerst de genoemde problemen op te lossen zodat ruimte en tijd ontstaan om daadwerkelijk ook vorm te kunnen geven aan scholingsactiviteiten.

Zowel de Onderwijsraad als de Raad van State hebben problemen met het voorstel om de bekwaamheidseisen bij algemene maatregel van bestuur te regelen. Ook de leden van de D66-fractie vragen of het niet beter zou zijn – gezien de grondwettelijke taak van de regering – om de hoofd-

elementen van de regeling zoals reikwijdte en structurele elementen in de wet op te nemen. Wat vindt de minister van het idee om bijvoorbeeld de competenties die bureau Berenschot in mei 1997 heeft weergegeven op te nemen als hoofdelementen in de wet?

De uitwerking hiervan op het niveau van beginnend leraar zou men kunnen vastleggen in een AMvB. De overheid moet immers volgens de Grondwet eisen stellen aan de toegang tot het leraarsberoep.

Het is deze leden opgevallen dat tot op heden geen inzicht bestaat in wat voor soort bekwaamheidseisen worden opgenomen in de AMvB's. Het samenwerkingsverband beroepskwaliteit leraren (SBL) spreekt over het ontwikkelen van een «tweede generatie bekwaamheidseisen», waarvan naar verwachting in april 2002 een proeve gereed is. Zij willen graag weten in hoeverre hetgeen momenteel ontwikkeld wordt afwijkt van hetgeen al eerder, in opdracht van het ministerie van OCenW en in overleg met de sociale partners, is ontwikkeld door Bureau Berenschot? Ik stel vast dat diverse vragen wijzen op de relatie tussen bekwaamheidseisen en het competentiemodel dat door Berenschot is ontwikkeld en op de mogelijkheid de geformuleerde competenties aan te merken als bekwaamheidseisen. Inderdaad is er een relatie tussen de bekwaamheidseisen en het ontwikkelde competentieprofiel. Deze is er doordat beide teruggaan op dezelfde bron: de in de jaren negentig van de vorige eeuw opgestelde beroepsprofielen voor leraar primair onderwijs en leraar secundair onderwijs. Deze profielen werden in opdracht van de besturen- en vakbondsorganisaties opgesteld door de Landelijke Pedagogische Centra en uitgegeven door Forum Vitaal Leraarschap. Het competentiemodel werd ontwikkeld in een gezamenlijk project door de LPC én Berenschot.

De beroepsprofielen zijn ideaaltypisch beschreven, een maximum-beschrijving van de kenmerken van de beroepsuitoefening. De profielen werden ter beschikking van alle scholen gesteld zodat zij zelf daaruit schoolspecifieke profielen kunnen maken in het kader van loopbaanplanning. De beroepsprofielen werden voorts als basis gebruikt om bekwaamheidseisen te formuleren waaraan een startende leraar zou moeten voldoen.

Het competentiemodel werd opgesteld om scholen een handreiking te bieden bij de ontwikkeling van een loopbaan van startend naar ervaren leraar en excellent of senior leraar. Het boekje Competenties van leraren (waarvan er inmiddels 10 000 zijn afgenomen) beschrijft een loopbaanfasenmodel en een bijbehorend beoordelingssysteem. Bij een verantwoord gebruik kunnen scholen hiermee beslissingen nemen over beloning. Maar het gepubliceerde model is een generiek model dat nog zou moeten worden toegesneden op de afzonderlijke onderwijssectoren en op de specifieke eisen van elke onderwijsinstelling.

Hoewel de achtergrond van het competentiemodel en de bekwaamheidseisen dezelfde is, zijn zij niet uitwisselbaar. Het competentiemodel beschrijft de competenties die een zich professioneel ontwikkelende leraar in zijn loopbaan zou moeten verwerven, uitgaande van de minimale bekwaamheidseisen waarover deze bij afronding van de opleiding zou moeten beschikken.

Het competentie- of loopbaanfasenmodel is nooit bedoeld als blauwdruk voor alle scholen. Het is een hulpmiddel. Scholen kunnen in het model zelf accenten leggen of competenties toevoegen die zij in de eigen situatie belangrijk vinden. Ook hoeft niet iedere leraar door te groeien naar excellent niveau, noch heeft iedere school daaraan behoefte.

Ik concludeer op grond van het voorgaande dat de aard en het bedoelde gebruik van het competentiemodel niet geschikt zijn om in de wet in de vorm van bekwaamheidseisen te worden opgenomen.

In zijn advies stelt de Raad van State voor om startbekwaamheidseisen zoals vakbekwaamheid en pedagogisch-didactische vaardigheden, in de

wet op te nemen. De overige eisen kunnen dan volgens de Raad worden ingepast in het visitatieprogramma van de inspectie en in het personeelsbeleid van de onderwijsinstellingen. De minister wijst dat af omdat de inspectie geen toezicht zou houden op de kwaliteit van de individuele leraar.

De leden van D66-fractie vragen hoe deze uitspraak zich verhoudt tot het toezicht van de inspectie op het schoolplan, waarin op grond van het onderhavige wetsvoorstel dient te worden opgenomen welke maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat het personeel zijn bekwaamheid onderhoudt.

Ik mag voor mijn reactie verwijzen naar mijn antwoord op eenzelfde vraag van de leden van de CDA-fractie, eerder in deze paragraaf.

De leden van de fractie van D66 informeren verder waarom de wettelijke hoofdelementen van bekwaamheidseisen zo globaal zijn gehouden. Een belangrijke reden is, zo merk ik op, dat er op dit moment nog onvoldoende zicht bestaat op de inhoud van de vast te stellen bekwaamheidseisen. Pas als daarover meer duidelijkheid bestaat, kan worden bezien of het wenselijk is de hoofdelementen die het wetsvoorstel al wel noemt, nog uit te breiden.

Overigens is het niet mijn voornemen om te komen tot verfijnde en gedetailleerde bekwaamheidseisen. Daarom verwacht ik eerder dat wat het wetsvoorstel nu als hoofdelementen beschrijft, ook uiteindelijk die hoofdelementen zullen zijn. Ik vind ook niet dat de hoofdelementen een te globaal karakter hebben. Het gaat om de essentialia, die nu al in de wettekst zelf zijn opgenomen.

Dezelfde leden vinden het vreemd dat, gezien het belang van de bekwaamheidseisen voor de kwaliteit van het onderwijs en de grondwettelijke zorg van de regering voor onderwijs, de algemene maatregel van bestuur waarin de bekwaamheidseisen worden opgenomen, geen voorhangbepaling heeft gekregen.

De regering heeft bij nota van wijziging alsnog een voorhangbepaling in het wetsvoorstel opgenomen voor de algemene maatregelen van bestuur die bekwaamheidseisen zullen (kunnen) regelen.

De leden van de D66-fractie zouden graag van de minister willen horen wat hij bedoelt met de zinsnede op blz. 8 van de memorie van toelichting: «functies, in vergelijking met de functie van onderwijsassistent, dichter staan bij het leraarschap en worden gekenmerkt door een grotere mate van zelfstandigheid». Is de minister via deze wet van plan een juniorleraar mogelijk te maken?

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat bij AMvB bekwaamheidseisen worden vastgesteld voor bepaalde onderwijsondersteunende werkzaamheden waarbij de eisen zijn gerelateerd aan werkzaamheden en niet aan functies. Het lijkt deze leden dat hier een spanningsveld kan ontstaan. Het gaat om functies die naar verwachting in de toekomst gaan ontstaan. Deze functionarissen worden geplaatst in een bepaalde salarisschaal. Een onderwijsondersteuner kan echter uiteenlopende soorten onderwijs-ondersteunende werkzaamheden verrichten. In de eventuele AMvB worden de bekwaamheidseisen voor verschillende werkzaamheden vastgelegd. Kunnen dit werkzaamheden van een verschillend niveau zijn? Hoe wordt daarbij dan een salarisniveau geïndiceerd? Wat zijn de resultaten van het overleg met de sociale partners over dit onderwerp tot op heden? Met de zinsnede van de memorie van toelichting: «functies ... die in vergelijking met de functie van onderwijsassistent, dichter staan bij het leraarschap en worden gekenmerkt door een grotere mate van zelfstandigheid» is bedoeld dat er naast de functie onderwijsassistent nog andere ondersteunende functies zijn waarbinnen onderwijsondersteunende werkzaamheden worden verricht, zo merk ik op. De functies in de laagste schalen

bevatten nauwelijks elementen die gerelateerd zijn aan het onderwijsleerproces. Vanaf schaal 4 (onderwijsassistent) nemen de aan het onderwijsleerproces gerelateerde werkzaamheden steeds meer toe en naar mate de ondersteunende functie een hogere schaal betreft, worden de aan het onderwijsleerproces gerelateerde werkzaamheden veelal met grotere zelfstandigheid uitgevoerd. Dit wetsvoorstel regelt geen (nieuwe) functies. De onderwijsondersteuner verricht werkzaamheden van verschillend niveau. Dit kunnen werkzaamheden zijn waarvoor bekwaamheidseisen worden gesteld, maar ook werkzaamheden waarvoor geen bekwaamheidseisen gelden. Het salarisniveau zal geïndiceerd moeten worden op het totaal van de werkzaamheden die de onderwijsondersteuner uitvoert. Over dit laatste wordt niet naar aanleiding van dit wetsvoorstel overleg gevoerd met de sociale partners.

De leden van de D66-fractie kunnen zich verenigen – gezien de lerarentekorten – met het mogelijk maken van een (adjunct)-directeur op een basisschool zonder onderwijsbevoegdheid. Via een AMvB kunnen bekwaamheidseisen vastgesteld worden, gerelateerd aan onderwijszaken. De regering ziet daar echter voorlopig vanaf. Betekent dit dat een schoolleider dus langer dan twee jaar aan onderwijs gerelateerde taken kan uitvoeren zonder dat hij voldoet aan de eisen die daar normaal gesproken voor gelden? Wordt de kwaliteit van het onderwijsmanagement hiermee voldoende bewaakt? Zou het niet beter zijn om vast te leggen in de wet dat bekwaamheidseisen voor leidinggevende vastgelegd worden bij AMvB?

Ik antwoord hierop dat inderdaad een schoolleider zonder onderwijsbevoegdheid aan onderwijs gerelateerde taken kan uitvoeren d.w.z. direct leiding kan geven aan leraren en ander personeel dat zich bezig houdt met onderwijskundige taken.

Maar het is niet zo dat een leidinggevende zonder onderwijsbevoegdheid in alle gevallen niet in staat moet worden geoordeeld om onderwijskundige leiding te geven. Het is heel goed mogelijk dat dit wel het geval is gezien voorgaande beroepservaring of scholing/opleiding. Het is aan het bevoegd gezag om dit na te gaan. Indien dit niet het geval is, zal het bevoegd gezag vanuit de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de onderwijskundige leiding besluiten om betrokkene aanvullende scholing aan te bieden en/of een ander met deze leiding te belasten.

Daarom vormt de nieuwe mogelijkheid van de (adjunct)directeur zonder onderwijsbevoegdheid voor mij op zich nog geen reden om nu al tot het vastleggen van bekwaamheidseisen voor leidinggevendenden te besluiten.

Ook voor de schoolleiders in het voortgezet onderwijs wil de minister eerst bekijken of zelfregulering tot voldoende kwaliteitswaarborgen kan leiden alvorens bekwaamheidseisen bij AMvB te regelen. De leden van de fractie van D66 zouden graag vernemen wat de inhoud is van de overeenkomst over de professionalisering van schoolleiders in het voortgezet onderwijs die de minister heeft gesloten met de VVO en VSWO. Op dit punt verwijzen we naar de bijlage bij deze nota naar aanleiding van het verslag.

De Grondwet geeft de overheid de plicht zorg te dragen voor de bekwaamheid en zedelijkheid van de onderwijsgevendenden. De overheid is op grond van dit grondwettelijk voorschrift bevoegd bekwaamheidseisen te stellen. De wet zal straks de hoofdcomponenten van de bekwaamheidseisen bevatten. De uitwerking zal plaats vinden in AMvB's. De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat de in het wetsvoorstel genoemde hoofdcomponenten aangeven waarop de bekwaamheidseisen betrekking hebben. Ze bevatten geen inhoudelijke uitwerking. Omdat de bekwaamheidseisen vergaande consequenties hebben voor de beroeps-

groep van leraren, vinden genoemde leden de vaststelling hiervan een belangrijk gebeuren dat met waarborgen omkleed moet zijn.

Moet daarom niet het parlement, als medewetgever, betrokken zijn bij het vaststellen van de hoofdlijn van de bekwaamheidseisen? Moeten daarom de AMvB's waarin deze hoofdlijn wordt uitgewerkt, niet bij het parlement voorgehangen worden?

De regering is hiertoe bereid. Bij nota van wijziging is alsnog een voorhangbepaling in het wetsvoorstel opgenomen voor de algemene maatregelen van bestuur die bekwaamheidseisen zullen (kunnen) regelen.

Hoe oordeelt de minister in deze over de competenties die Bureau Berenschot in 1997 heeft opgesteld? Kunnen zij niet als hoofdcomponenten in de wet worden opgenomen, zo vragen de leden van de ChristenUnie. Elders in de beantwoording is al uitgebreid ingegaan op de relatie met de genoemde producten van Bureau Berenschot. Daarnaast moge worden verwezen.

De regering geeft in de toelichting aan het zeer belangrijk te vinden dat allerlei actoren uit het veld betrokken worden bij de totstandkoming van de bekwaamheidseisen. Verder meldt zij dat de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het opstellen van bekwaamheidseisen moet liggen bij een orgaan dat op redelijke afstand staat van vakbeweging, opleidingsinstituten en ministerie. De leden van de fractie van de ChristenUnie onderschrijven deze zienswijze.

Maar in de wet zullen geen bepalingen met betrekking tot de ontwikkeling en opstelling van de bekwaamheidseisen worden opgenomen. Volgens de leden van de fractie van de ChristenUnie brengt dit het risico met zich mee dat de totstandkoming niet zo gaat verlopen als de regering die voor ogen ziet. Zo wil de regering dat de leraren die bij de totstandkoming betrokken zijn, een representatief afspiegeling vormen van de beroepsgroep. Zonder een wettelijk voorschrift hieromtrent kan evenwel de situatie ontstaan dat slechts een kleine, niet representatieve groep van leraren betrokken is bij de ontwikkeling van bekwaamheidseisen. Zou het daarom niet goed zijn, zoals de Onderwijsraad ook aanbeveelt, globaal in de wet op te nemen op welke wijze de totstandkoming georganiseerd moet worden?

Op dit punt verwijs ik graag naar de bij deze nota naar aanleiding van het verslag gevoegde nota van wijziging. Bij nader inzien is besloten om op dit punt in het wetsvoorstel enkele bepalingen op te nemen.

In het wetsvoorstel is voor een aantal functies en werkzaamheden de bepaling opgenomen dat deze functies dan wel werkzaamheden twee jaar mogen worden uitgeoefend zonder dat de betrokken functionaris voldoet aan de vereisten die hieraan zijn gesteld. Dit geldt bijvoorbeeld voor onderwijsondersteunende werkzaamheden, maar ook voor de functies van directeur en adjunct-directeur in het primair onderwijs. Het is geen ondenkbeeldige situatie dat in de toekomst een aanzienlijk aantal van werkenden in het onderwijs (nog) onbevoegd hun werkzaamheden verrichten. De leden van de ChristenUnie vragen af of dit geen gevolgen zal hebben voor de kwaliteit van het onderwijs. Hoe denkt de regering over dit mogelijke risico? Kan zij daarbij aangeven hoe volgens hem de kwaliteit van de werkzaamheden van onbevoegden gewaarborgd blijft? Hoe zal trouwens vastgesteld worden dat een niet bevoegd iemand geschikt is om twee jaar lang (onbevoegd) onderwijsondersteunende werkzaamheden te verrichten? Is een geschiktheidsonderzoek analoog aan dat van de zij-instroom hiervoor een optie?

De bepaling waarnaar de leden van de ChristenUnie verwijzen, gaat over het zittend personeel dat momenteel deze taken uitvoert. Nieuw personeel dient alvorens te kunnen worden benoemd aan de desbetreffende bekwaamheidseisen te voldoen. Het ligt niet in de rede om zittend perso-

neel aan een geschiktheidsonderzoek te onderwerpen. Ik ga ervan uit dat het bevoegd gezag goed in staat is serieus te bezien of bij zittend personeel de gewenste kwaliteit aanwezig is en te bezien of men in staat moet worden geacht binnen de gestelde termijn aan de bekwaamheidseisen te voldoen. Een geschiktheidsonderzoek analoog aan dat van de zij-instroom lijkt voor die categorie niet noodzakelijk.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de invulling van de bekwaamheidseisen vrijwel geheel aan het onderwijsveld wordt overgelaten. In de wet worden slechts enkele zeer algemene eisen geformuleerd. Ten aanzien van onderwijsondersteunende functies en onderwijskundig-leidinggevende werkzaamheden wordt zelfs volstaan met een kan-bepaling. De genoemde leden merken op dat de Grondwet vereist dat de bekwaamheid van onderwijsgeevenden bij wet wordt geregeld. Zij vragen of de voorgestelde wettelijke bepalingen daaraan voldoen. Ook vragen zij of onder de in de Grondwet bedoelde onderwijsgeevenden ook functionarissen met onderwijsondersteunende of onderwijskundig-leidinggevende werkzaamheden moeten worden verstaan.

Ik merk hierover op dat de woorden «bij de wet te regelen» niet alleen het instrument van de wet in formele zin omvatten, maar ook door de centrale overheid vastgestelde algemeen verbindende voorschriften op het niveau van een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling krachtens een wettelijk voorschrift.

Met andere woorden, ik ben van mening dat voorgestelde wettelijke bepalingen daaraan voldoen.

Naar aanleiding van de vraag of onder de in de Grondwet bedoelde onderwijsgeevenden ook functionarissen met onderwijsondersteunende of onderwijskundig-leidinggevende werkzaamheden moeten worden verstaan, merk ik op dat het mijn intentie is om voor werkzaamheden van genoemde aard alleen bekwaamheidseisen te kunnen vaststellen indien deze rechtstreeks zijn gerelateerd aan het onderwijsleerproces. In dat geval kan mijns inziens worden gesproken van werkzaamheden waarop de Grondwet doelt.

De regering is van mening dat het in het licht van de Aanwijzingen voor de regelgeving niet nodig is om de algemene maatregelen van bestuur waarin de bekwaamheidseisen worden vastgelegd aan de Kamer voor te leggen. Ziet de regering in de grondwettelijke taak van de wetgever om de bekwaamheid van onderwijsgeevenden te regelen geen bijzondere reden om de Kamer via een voorhangprocedure van de voorontwerpen van de regelingen inzake de bekwaamheidseisen op de hoogte te stellen, zo vragen de leden van de fractie van de SGP.

De bijgevoegde nota van wijziging voorziet in een voorhangprocedure, zo merk ik op.

Dezelfde leden vragen hoe de regering zich het ontwikkelen en onderhouden van de bekwaamheidseisen concreet voorstelt. Zij vragen tevens hoe wordt veiliggesteld dat alle belanghebbenden daarbij worden betrokken. Hoe denkt de regering te voorkomen dat de onderscheiden organisaties onnodig hun eigen procedures gaan volgen? Is de regering met de leden van de SGP-fractie van mening dat moet worden gestreefd naar eenduidige informatievoorziening in de richting van het onderwijsveld? In hoeverre acht de regering een samenhangende structuur voor het opstellen en onderhouden van de onderscheiden bekwaamheidseisen noodzakelijk dan wel gewenst?

Deze leden vragen in dit verband een reactie van de regering op het voorstel van het SBL om een samenhangende structuur van de verschillende betrokken actoren in het onderwijsveld een plaats te geven in de wetgeving. In hoeverre zal zo'n constructie volgens de regering invloed kunnen hebben op de onafhankelijkheid van de betrokken actoren? Welke actoren

zouden volgens de regering tenminste bij zo'n structuur betrokken moeten zijn?

Ik wijs erop dat ik voor het ontwikkelen en onderhouden van de bekwaamheidseisen in de nota van wijziging een voorziening heb getroffen die bijdraagt aan een samenhangende structuur waarover deze leden spreken. Met de regeling krijgt de minister de opdracht om de beroepsorganisatie die hij op het punt van beroepskwaliteit representatief acht voor het onderwijspersoneel van elke afzonderlijke sectorwet, in de gelegenheid te stellen om voorstellen te doen voor bekwaamheidseisen voor leraren en, als van die gelegenheid gebruik wordt gemaakt, voor onderwijskundig-leidinggevende en/of onderwijsondersteunende werkzaamheden. Eén organisatie, boven de afzonderlijke partijen, heeft daarmee een coördinerende rol en moet borg staan voor een open proces. Inbrengen van leraren en organisaties komen bij die ene organisatie samen. Dat voorkomt dat, zoals deze leden aangeven, onderscheiden organisaties onnodig hun eigen procedures gaan volgen of het proces gaan beheersen.

Ik wil graag het Samenwerkingsorgaan beroepskwaliteit leraren (SBL) zien als die ene beroepsorganisatie. Ik zal SBL daarop dus in eerste instantie aanspreken, maar wil deze organisatie niet in de wet noemen. De wet moet zo zijn geformuleerd dat de minister ook een andere organisatie kan aanwijzen in het geval SBL de haar toegedachte taak niet of niet voldoende kan uitoefenen. In april 2002 wordt een eerste proeve van bekwaamheidseisen, opgesteld door SBL, openbaar en zal SBL consultaties starten bij regiogroepen van leraren, besturen, schoolleiders, ouders, opleidingen e.d. In diezelfde periode zullen, uitgaande van de proeve van bekwaamheidseisen, die bekwaamheidseisen verder worden uitgewerkt en genormeerd.

In januari 2003 zal SBL vervolgens het definitieve advies over bekwaamheidseisen aan de minister aanbieden.

Er zijn diverse waarborgen dat dit advies van SBL draagvlak in het onderwijsveld zal hebben:

- SBL is een samenwerkingsorgaan van beroepsbeoefenaren;
- SBL laat de bekwaamheidseisen ontwikkelen door leraren in de regio's. De daarvoor nu door SBL ingerichte werkgroepen worden in 2003 uitgebouwd tot een landelijk dekkend netwerk van regionale kwaliteitskringen waarin leraren betrokken zijn bij de ontwikkeling en actualisering van bekwaamheidseisen;
- SBL houdt consultatieronden met diverse groepen van belanghebbers;
- SBL heeft een Raad van Advies die regelmatig bijeenkomt. In die Raad van Advies zijn vertegenwoordigd besturenorganisaties, ouderorganisaties, schoolleiders, studenten en leerlingorganisaties, VSNU, HBO-Raad, LPC, Velon en de inspectie van het onderwijs. De Raad van Advies bespreekt onder meer opzet en ontwikkeling van het werkprogramma van SBL en producten van SBL. Met het gereedkomen van de eerste proeve van bekwaamheidseisen in april 2002, worden in overleg met de Raad van Advies meer uitgebreide consultatieronden ingericht met de leden van de organisaties die in de Raad zijn vertegenwoordigd.

Er zijn dus op allerlei manieren en in allerlei fasen contacten met het onderwijsveld. De vraag naar de informatievoorziening acht ik dan ook hiermee impliciet beantwoord.

Dezelfde leden vragen of het de bedoeling is om naast start-bekwaamheidseisen ook andere niveaus van bekwaamheden te omschrijven en op welke wijze die dan zouden moeten functioneren. Het is niet de bedoeling van de regering om naast de bekwaamheidseisen andere niveaus van bekwaamheden in wettelijke kaders te omschrijven. Dit laat echter onverlet dat er aanvullende bekwaamheidseisen zouden

kunnen ontstaan, maar die zullen niet gelden als op de wet gebaseerde benoembaarheidseisen. Voorstelbaar is dat de beroepsgroep in overleg en samenspraak met andere actoren deze ontwikkelt. De structuur in de beschrijving van de basisbekwaamheid van de leraar kan worden uitgebouwd in de richting van verbreding (op meer gebieden inzetbaar), verdieping/ vervolmaking. Maar zo'n uitbreiding overstijgt het niveau van minimumkwaliteit waarvoor de wetgever waarborgen moet scheppen. Regeling van zulke uitbreidingen ligt dus niet voor de hand. Ook kan die structuur worden benut om andere functies te beschrijven die kunnen toeleiden tot het leraarschap. Het vaststellen van bekwaamheidseisen voor ondersteunend werk kan daaronder worden begrepen.

De leden van de SGP-fractie vragen tevens hoe leraren en andere functionarissen in het onderwijs geprikkeld kunnen worden om hun bekwaamheden zo goed mogelijk te onderhouden en te ontwikkelen. Is de regering van mening dat leraren en andere functionarissen in het onderwijs op basis van het wetsvoorstel voldoende worden gemotiveerd om hun bekwaamheden zo goed mogelijk te onderhouden en te ontwikkelen? Of is er slechts sprake van een verplichting tot het onderhouden van de bekwaamheid zonder meer? In hoeverre zijn scholen bevoegd en in staat om de ontwikkeling van bekwaamheid ook in de salariële sfeer te belonen?

Ik merk op dat het wetsvoorstel in eerste instantie de verplichting regelt dat scholen in hun kwaliteitsbeleid aangeven welke inspanningen zij zich getroosten als het gaat om het onderhouden van de bekwaamheid van het personeel. Binnen de grenzen van de geldende carrièrepatronen hebben scholen mogelijkheden tot belonen.

Het wetsvoorstel richt zich niet rechtstreeks tot de leraar.

De leden van de SGP-fractie constateren dat er nog geen duidelijkheid is over de manier waarop de functies met betrekking tot ondersteunende werkzaamheden in het primair onderwijs zich zullen uitkristalliseren. Om die reden is er gekozen voor de mogelijkheid om bekwaamheidseisen op te stellen. In hoeverre dat daadwerkelijk zal gebeuren, is afhankelijk van de aard van de werkzaamheden, concluderen deze leden. Zij vragen of de regering nader kan aangeven welke criteria gehanteerd zullen worden of het opstellen van bekwaamheidseisen wenselijk dan wel noodzakelijk is. Bij het vaststellen van de onderwijsondersteunende werkzaamheden waarvoor bekwaamheidseisen wenselijk dan wel noodzakelijk zijn, is bepalend dat deze werkzaamheden direct gerelateerd zijn aan het onderwijsleerproces. Tevens spelen hierbij de complexiteit van de werkzaamheden en de zelfstandigheid bij de uitoefening een rol. Ik verwijs wat dat betreft naar de blz. 8 en 9 van de memorie van toelichting.

Waarom zouden er voor het verrichten van onderwijskundig-leidinggevende werkzaamheden geen bekwaamheidseisen moeten worden vastgesteld, vragen de leden van de SGP-fractie? Is dat afhankelijk van de soorten functies die binnen die categorie zullen ontstaan? Hoe is het mogelijk om de bekwaamheid gecontroleerd te onderhouden en te ontwikkelen als er geen bekwaamheidseisen worden vastgesteld? Op dit punt is eerder in deze beantwoording al ingegaan. Ik stelde daarbij vast dat schoolleiders zelf, mede op basis van afspraken met ons en door mij ondersteund, belangwekkende activiteiten ontwikkelen om die kwaliteit en professionaliteit te garanderen. Ik ga er dus vanuit dat er resultaat zal komen, zodanig dat van de «kan-bepaling» geen gebruik hoeft te worden gemaakt. Voor het geval dat resultaat uitblijft, bevat het wetsvoorstel nu al de basis voor de regering om bekwaamheidseisen vast te stellen, indien dat vanuit de grondwettelijke taak nodig is. Het antwoord op de vraag of van de «kan-bepaling» gebruik zal worden gemaakt, is niet afhankelijk van het antwoord op de vraag of er verschillende soorten functies binnen die categorie zullen ontstaan. Schoolleiders zelf zijn druk

doende te werken aan kwaliteitsstandaarden en professionalisering. Wat zij met elkaar afspreken, kan heel goed dienen als richtpunt voor kwaliteit en professionaliteit. Daarvoor zijn niet op voorhand bij wet geregelde bekwaamheidseisen nodig.

De aan het woord zijnde leden hebben al bij de behandeling van de begroting voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen 2002 met gemengde gevoelens ingestemd met de mogelijkheid dat leidinggevend in het primair onderwijs niet noodzakelijkerwijs hoeven te beschikken over een onderwijsbevoegdheid c.q. onderwijsbekwaamheid. Zij zien onder ogen dat de taken van leidinggevend in het primair onderwijs niet altijd meer direct onderwijskundig van aard zijn. Maar dat neemt volgens hen niet weg dat leidinggevend in het onderwijs in ieder geval gevoel zullen moeten hebben voor en om moeten kunnen gaan met de pedagogisch-didactische omgeving waarin zij opereren. Mede gezien het tekort aan leidinggevend in het primair onderwijs menen de leden van de SGP-fractie hun steun aan dit onderdeel van het wetsvoorstel echter niet te kunnen onthouden. Zij constateren wel dat een leidinggevende zonder onderwijsbevoegdheid c.q. onderwijsbekwaamheid niet alleen de leiding van een school op zich kan nemen, omdat die school dan onderwijskundige leiding zou missen. Stemt de regering met die constatering in? Elders in deze beantwoording is op dit punt ingegaan. Ik acht het niet waarschijnlijk dat op een school geen van de leidinggevend zal voldoen aan de bekwaamheidseisen voor het geven van onderwijs, respectievelijk ik verwacht dat de meergenoemde initiatieven van bijvoorbeeld de Nederlandse Schoolleidersacademie (NSA) ertoe zullen leiden dat op een goede manier aandacht zal worden besteed aan de kwaliteit van het onderwijskundig leidinggeven.

De leden van de SGP-fractie vinden het juist dat de bekwaamheidseisen voor de diverse functionarissen in het onderwijs richtinggevend werken voor de curricula van de lerarenopleidingen. Maar het is hen niet duidelijk hoe dat in het wetsvoorstel wordt geregeld.

Ik antwoord hierop als volgt.

Van belang is zich te realiseren dat een opleiding tot leraar in beginsel alleen geaccrediteerd kan worden indien recht wordt gedaan aan de bekwaamheidseisen. Conform artikel 7.6 van de WHW dienen lerarenopleidingen zich immers te richten op de bekwaamheidseisen, waarmee sprake is van een specifieke bekostigingsvoorwaarde. De WHW bevat in hoofdstuk 15 verschillende bepalingen betreffende sancties indien niet aan bekostigingsvoorwaarden wordt voldaan.

6. Verantwoordelijkheid van het onderwijsveld voor het onderhouden van bekwaamheid

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich zeer wel vinden in het adagium «eens bevoegd is niet altijd bekwaam». Dit roept bij hen wel opnieuw de vraag op, waarom de regering de verantwoordelijkheid van de overheid voor de kwaliteit van zittende leraren zo terughoudend formuleert (zie boven). Ook onderschrijven deze leden het belang dat de regering hecht aan nascholing van zittende leraren.

Op dit punt verwijs ik naar eerder gegeven antwoorden.

Dezelfde leden vragen de regering of scholen over voldoende middelen voor nascholing beschikken, en het antwoord te beargumenteren.

Ik merk op dat de middelen voor nascholing met ingang van augustus 2001 zijn toegevoegd aan het schoolbudget. Het schoolbudget geeft scholen aanzienlijk meer ruimte om een eigen arbeidsmarkt- en personeelsbeleid te voeren. Het nascholingsbeleid is onderdeel van het personeelsbeleid en door samenvoeging en ontschotten van de budgetten

krijgen scholen ruimte om de budgetten effectief en efficiënt in te zetten. De besteding van het schoolbudget wordt geëvalueerd, zodat duidelijk wordt welke accenten scholen leggen. Over de resultaten van die evaluatie zal de Kamer worden geïnformeerd.

De leden van de PvdA-fractie informeren met hoeveel procent het nascholingsbudget sinds de invoering in 1993 jaarlijks is gestegen, en vragen om tegelijk te laten zien hoeveel de gemiddelde prijzen van nascholingscursussen in dezelfde periode jaarlijks omhoog zijn gegaan.

Sinds de invoering in 1993 is de ontwikkeling van het nascholingsbudget in po en vo per formatieplaats als volgt (in gulden):

Schooljaar	Primair onderwijs	Voortgezet onderwijs
1993/94	380	700
1994/95	420	630
1995/96	526	793
1996/97	589	910
1997/98	610	945
1998/99	608	945
1999/00	626	945
2000/01	626	980

Voor educatie en beroepsonderwijs is de omvang van nascholingsbudgetten per formatieplaats als volgt (in gulden):

Kalenderjaar	BVE
1994	668
1995	751
1996	825
1997	825
1998	825
1999	825
2000	825

Bron voor beide tabellen: Vraaggestuurde nascholing (...), IVA, april 2001 (serie: Beleidsonderzoek Arbeidsvoorwaarden en Beroepskwaliteit Onderwijspersoneel 61)

Dit betekent een stijging van 65% voor het Primair onderwijs, 40% voor het voortgezet onderwijs en 24% voor BVE.

Ik beschik niet over gegevens over de stijging van gemiddelde prijzen van nascholingscursussen.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de regering de huidige inspanning van werkgevers en werknemers in het onderwijs met betrekking tot nascholing beoordeelt. Kan de regering aangeven hoeveel leraren jaarlijks aan scholing deelnemen, en wat voor scholing dat is?

Ik beoordeel die inspanning positief, mede gezien de resultaten van het longitudinale evaluatieonderzoek naar de gevolgen van de vraaggestuurde financieringssystematiek.

Uit dat onderzoek blijkt ook een redelijk grote deelname van leraren aan nascholing (gemeten in het cursusjaar 1997/1998). De tabel hieronder geeft een overzicht van de percentages van het deel van het personeel dat heeft deelgenomen aan nascholingsactiviteiten.

Hieruit blijkt dat op ruim de helft van de scholen voor basisonderwijs en op bijna eenderde van de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs het voltallige personeel heeft deelgenomen aan een of meer nascholingsactiviteiten. In het voortgezet onderwijs en in de BVE sector ligt dit aantal lager, omdat er in die sectoren individuele leraren zijn die geen behoefte hebben aan nascholing. Werkgevers proberen de deelname te vergroten

door te verplichten tot het volgen van nascholing. In de BVE sector is dit het geval bij 72%, in het voortgezet onderwijs bij 67% en in het primair onderwijs bij 40% van de instellingen. De inspanning van zowel werknemers als werkgevers kan gezien de resultaten van het evaluatieonderzoek als redelijk positief worden beoordeeld.

	Basisonderwijs	Speciaal onderwijs	Voortgezet onderwijs	BVE
0-25%	8.8	16.9	8.1	9.4
26-50%	17.4	25.5	38.5	37.5
51-75%	20.5	27.3	37.6	31.3
76-100%	53.4	30.2	15.8	21.9

De inhoud van de nascholing is divers en bestaat onder andere uit pedagogische onderwerpen, didactische onderwerpen, vakinhouden, leerproblemen, managementontwikkelingen, kwaliteitszorg, ict, nieuwe leermodellen, doelgroepen, enz.

In de afgelopen drie jaar zijn er accentverschuivingen geweest. Zo is er meer aandacht gekomen voor nascholing op het gebied van nieuwe technologieën, onderwijsvernieuwingen, leerlingenzorg, managementontwikkeling, het geven van onderwijs, kwaliteitszorg en het ontwikkelen van onderwijsmethoden. De aandacht voor nascholingsactiviteiten op het gebied van medezeggenschap, onderwijs aan doelgroepen en disfunctioneren van medewerkers is gelijkgebleven.

De leden van de PvdA-fractie vragen welke sancties de verschillende partijen tot hun beschikking hebben als nascholing achterwege blijft en de desbetreffende onderdelen van het schoolplan slecht of geheel niet worden uitgevoerd (als de school niet faciliteert of een leraar weigert zich te scholen).

Ik merk op dat uiteindelijk doorslaggevend is, welke afspraken op het niveau van de school zullen gelden en ook op het niveau van de school, bijvoorbeeld in het schoolplan, zijn bekrachtigd of anderszins vastgelegd. Betrokken partijen beschikken over sancties die ze met elkaar overeenkomen. Die sancties kunnen ook rechtspositioneel van aard zijn. Op het centraal niveau van werkgevers en werknemers wordt gesproken over een professioneel statuut, dat onderdeel kan zijn van decentrale CAO-onderhandelingen.

Dezelfde leden merken op dat volgens de regering onderlinge afspraken tussen werkgevers en werknemers in het onderwijs over (na)scholing een werkbaar alternatief kunnen vormen voor centraal geregelde registratie. Deze leden vragen de regering of zulke afspraken al gemaakt zijn, en zo nee, waarom niet? Hoe lang wordt er al niet onderhandeld tussen sociale partners over dergelijke afspraken? Is de keus in het regeerakkoord van 1998 om over te gaan tot wettelijk verankerde registratie niet ingegeven door het jarenlang uitblijven van zulke afspraken?

Centrale en decentrale CAO's bevatten geregeld afspraken op onderdelen die direct of indirect van belang zijn voor het onderhoud of de uitbreiding van de bekwaamheid van het personeel. De voorschriften in het wetsvoorstel zijn niet rechtstreeks afhankelijk van het tot stand komen van zulke afspraken, want die voorschriften zijn niet gericht op het collectief of op collectieve afspraken. Zij zijn gericht op de school die moet voldoen aan bekostigingsvoorwaarden.

De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat de individuele portfolio, in de proeve van wet nog naar voren gebracht als serieus alternatief voor het wettelijk verankerde register, in de memorie van toelichting nog slechts wordt genoemd als «een van de mogelijke instrumenten». Zij krijgen daardoor de indruk dat dit wetsvoorstel nog weer een stap terug is

ten opzichte van de proeve, die al een stap terug was ten opzichte van het regeerakkoord.

Met de brief van 12 februari 2001 en met de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel heeft de regering willen aangeven dat andere, misschien zelfs betere, instrumenten dan het register denkbaar zijn om de doelstelling van het wetsvoorstel te realiseren. Het portfolio heeft in de discussie daarbij nadrukkelijk een rol gespeeld, vooral ook omdat het een goed instrument kan zijn waarvoor de beroepsgroep zelf meer geporteerd is dan voor een register. Het SBL beziet mede op ons verzoek de mogelijkheden van een portfoliosystematiek.

Met de eerdere brief heeft de regering toen niet willen vastleggen dat het alternatief voor een register onvermijdelijk de portfoliosystematiek zou zijn die ook nog eens onvermijdelijk regeling bij wet behoeft. Ik merk op dat de Raad van State op dat punt in zijn advies er op aandringt het portfolio een minder prominente plaats te geven in de memorie van toelichting.

In paragraaf 4 van deze nota naar aanleiding van het verslag heb ik echter, in antwoord op vragen van dezelfde leden, aangegeven dat ik nu niet overweeg voorschriften te geven over het portfolio. Wel zijn in de nota van wijziging voorschriften geformuleerd over een bekwaamheidsdossier, bij te houden door het bevoegd gezag.

De leden van de PvdA-fractie vragen welke andere mogelijke instrumenten de regering ziet, en waarop zij de veronderstelling baseert dat het veld tot sluitende afspraken hierover zou kunnen komen. Voorts stellen deze leden vragen over het ontbreken van wettelijke regels over het niet-naleven van afspraken over bekwaamheid. Zou het niet mogelijk moeten zijn om gemakkelijker over te gaan tot ontslag van leraren die hun bekwaamheid niet onderhouden? Is dat niet de consequentie van de keuze van de regering om het wettelijk register los te laten, waardoor immers verwijdering uit het register als sanctie is verdwenen?

In antwoord hierop: scholen voeren zelf integraal personeels- en kwaliteitsbeleid en maken afspraken over mogelijke sancties waaronder eventueel ontslag. De ontwikkeling van schoolplannen en van instrumenten voor documentatie van de ontwikkeling van bekwaamheid, vergroten het inzicht in die bekwaamheid en in het nakomen of nalaten van afspraken. Ik verwacht dan ook dat bijvoorbeeld door het aanreiken van kwalitatief goede en hanteerbare instrumenten, de onderlinge vergelijkbaarheid van de afspraken op schoolniveau groot zal zijn.

Sluitende afspraken op het centrale niveau van werkgevers en werknemers kunnen helpen maar zijn niet per definitie noodzakelijk.

Als het gaat om uitbreiding van bekwaamheid in de zin van uitbreiding van benoembaarheid geldt dat de beroepsbeoefenaar die werkzaamheden wil verrichten waarvoor bekwaamheidseisen gelden waaraan hij niet voldoet, vooraf of in voorkomend geval binnen twee jaren zijn bekwaamheid moet hebben aangetoond met een daartoe geëigend getuigschrift. Het is niet de intentie om te regelen dat ontslag van rechtswege mogelijk wordt voor die personen die hun bekwaamheid niet willen of hebben onderhouden. Voor alle duidelijkheid: regeling van een register zou evenmin hebben geleid tot ontslag van rechtswege.

De leden van de PvdA-fractie kunnen instemmen met de keuze van het SBL als vertegenwoordiger van de beroepsgroep. Zij vragen de regering hoe deze keuze in het wetsvoorstel is vastgelegd, of blijft het bij vermelding in de memorie van toelichting.

Bij nader inzien is besloten de positie van de representatieve beroepsgroep toch in het wetsvoorstel te regelen. Ik verwijs hiervoor naar de nota van wijziging en de toelichting daarop.

Dat representatie van de beroepsgroep geen «closed shop» mag worden, delen deze leden met de regering. Zij vragen de regering wel toe te lichten hoe zij dit bedoelt: dat ook andere partijen zich kunnen gaan opwerpen als representant van de beroepsgroep in het kader van de uitvoering van deze wet, of dat SBL als blijvende opdracht meekrijgt dat zij open staat voor allen die zich beschouwen als lid van de beroepsgroep. Bedoeld wordt dat SBL blijvend open staat voor alle relevante beroepsbeoefenaren, of zij nu wel of niet zijn georganiseerd. In de structuur van en rond SBL moet dat ook tot uiting komen. In dat geval kan SBL ook de beroepsorganisatie blijven die wordt bedoeld in de nota van wijziging.

De leden van de PvdA-fractie vragen met nadruk aandacht voor de wijze waarop inspraak van ouders en leerlingen op de vaststelling van bekwaamheidseisen zal worden geregeld. Zal dit lopen uitsluitend via officieel overleg, of krijgen ook niet-georganiseerde ouders en leerlingen de kans om mee te praten?

Ik merk hierover op dat ouders en leerlingen betrokken zullen zijn, niet alleen bij het officiële overleg, maar ook in de ontwikkelingsfase. Elders in deze beantwoording ga ik meer uitgebreid op dit vraagstuk in.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering bereid is een stevig onderzoek te laten verrichten onder Nederlandse ouders en leerlingen over wat zij onder een goede leraar verstaan, en hoe hun wensen zich verhouden tot de bekwaamheden van het huidige lerarencorps. Er is volgens mij geen aanleiding voor een zo omvattend en ingewikkeld onderzoek. We beginnen ook niet van voor af aan; onderwijs en de bekwaamheid van leraren behoren tot de veel besproken onderwerpen, ook bij ouders en leerlingen. Dat heeft zijn weerslag in het vaststellen van onder meer bekwaamheidseisen die tot stand komen nadat professionals zich daarover hebben uitgesproken in goed contact met die ouders en leerlingen.

De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat de regering de mogelijkheid openlaat dat op vrijwillige basis een vorm van register wordt aangelegd, door SBL en de Nederlandse Schoolleiders Academie. Zij vragen de regering waarom zelfs deze mogelijkheid niet in het wetsvoorstel wordt verankerd.

De mogelijkheid tot instelling van een register bestaat, zoals eerder aangegeven, ook al los van een wettelijke bepaling daarover. Betrokkenen in het onderwijsveld hebben de vrijheid om een register op te zetten en te hanteren, en zij kunnen ook een «civiel effect» overeenkomen. Daarvoor is het niet nodig dat de wetgever ingrijpt.

De leden van de VVD-fractie onderschrijven de stelling «bevoegd is niet altijd bekwaam». De akte van bekwaamheid garandeert startbekwaamheid maar waarborgt niet het actueel houden van die bekwaamheid. Zij onderschrijven het voorstel van de regering om bekwaamheidseisen te formuleren waaraan alle leraren moeten voldoen, zowel beginnende juniorleraren als meer ervaren seniorleraren.

Toch vinden zij het gekunsteld overkomen dat bewust is afgezien van het begrip «startbekwaamheid». Immers, alle bekwaamheidseisen zullen, wat de gerichtheid op het leraarschap betreft, richtinggevend zijn voor de curricula van de lerarenopleidingen die op basis van artikel 7.16 van de WHW tot die bekwaamheidseisen zeggen (...) op te leiden. Het is daarom ook terecht dat in de memorie van toelichting staat dat tegen deze achtergrond helder is welke hoger onderwijs (HO)-getuigschriften bevoegdheid geven voor het onderwijs (blz. 16). Deze leden onderschrijven deze visie en vragen de regering om dit in de op te stellen AMvB op te nemen. Wil zij dit toezeggen?

Naar aanleiding hiervan merk ik op dat met de aangehaalde passage op blz. 16 is beoogd te zeggen dat uit artikel 7.6 van de WHW (niet uit artikel 7.16 waar deze leden naar verwijzen) voortvloeit dat de HO-instelling zich als het gaat om een lerarenopleiding moet richten op de bekwaamheidseisen, zodat het met goed gevolg afsluiten van de HO-opleiding resulteert in een getuigschrift met een duidelijk civiel effect. Ik wijs in dit verband ook op artikel 7.11 van de WHW, waar onder meer is bepaald dat het getuigschrift van een lerarenopleiding de onderwijsbevoegdheid moet vermelden die aan dat getuigschrift is verbonden. Hier is al met al geen noodzaak voor bij AMvB vast te stellen voorschriften. Het samenstel van bij AMvB vast te stellen bekwaamheidseisen, van gerichtheid van de lerarenopleiding op die eisen en van een getuigschrift dat de onderwijsbevoegdheid vermeldt, maakt nadere voorschriften overbodig.

De leden van de VVD-fractie zijn ingenomen met het verder en beter positioneren van de beroepsgroep. Met de regering zijn zij het eens dat de vakorganisaties niet de volledige beroepsgroep dekken. Niet alle onderwijsgeevenden zijn namelijk lid van een vakorganisatie. Bovendien richt een vakorganisatie zich primair op de bescherming van de positie van haar leden. Een nobel doel, dat wel, maar er is meer. Ook de verenigingen van vakdocenten maken deel uit van de beroepsgroep. Met de Onderwijsraad zijn deze leden van oordeel dat de beroepsgroep aangeduid en omschreven moet worden. Het onderhoud van de bekwaamheid geeft namelijk een nieuwe impuls aan de deskundigheidsbevordering van de beroepsbeoefenaren.

Dit moet worden geconcretiseerd en gestimuleerd zodat kan worden omgegaan met de praktische problemen waar het personeel vaak mee te maken heeft bij het onderhouden van de bekwaamheid. De mogelijkheden om de bekwaamheid te onderhouden zijn er immers nu al maar worden niet altijd optimaal gebruikt. Zo benutten de onderwijsinstellingen de budgetten voor bij- en nascholing bijvoorbeeld niet optimaal als gevolg van de tekorten. Straks worden de beroepsbeoefenaren hierop afgerekend. Misschien is het te overwegen om een klein onafhankelijk instituut op te richten dat het aanspreekpunt van de regering vormt (SBL). Een dergelijk onafhankelijk instituut bereidt concept-bekwaamheidseisen voor waarna de regering ze al dan niet overneemt en ter bekrachtiging voorlegt aan het parlement. Het onafhankelijk instituut zou een brede Raad van Advies kunnen krijgen die voor de concept-bekwaamheidseisen een adviesbevoegdheid krijgt. In de Raad van Advies zouden alle relevante partijen een plaats kunnen krijgen. De leden van de VVD-fractie vragen aan de regering wat zij van deze gedachte vindt. Is de regering bereid om de beroepsgroep een plaats in de WBIO te geven? Zo ja, dan wachten zij het voorstel ter zake af. Zo nee, waarom niet?

Zoals ook elders in deze beantwoording is aangegeven, heeft de regering er bij nader inzien voor gekozen in het wetsvoorstel ook bepalingen over de beroepsgroep op te nemen. Zie de nota van wijziging en de toelichting daarop. We zien dat het SBL een ontwikkeling doormaakt in de richting van de organisatie die mij daarbij voor ogen staat: een organisatie die georganiseerden en ongeorganiseerden verenigt op het aspect van beroepskwaliteit en die een centrale en samenbindende rol kan spelen voor initiatieven op dat terrein.

De leden van de CDA-fractie onderschrijven de taken van de overheid die resteren na de nieuwe taakverdeling tussen overheid en onderwijssector. De overheid houdt de verantwoordelijkheid voor een minimumniveau aan kwaliteit, waarborgt de toegankelijkheid (zowel financieel als qua beschikbaarheid!) en heeft een bepaalde financiële verantwoordelijkheid. Maar deze leden krijgen graag een toelichting op de inhoud en onderlinge verhoudingen van de verschillende verantwoordelijkheden.

Elders in deze nota naar aanleiding van het verslag is dit punt aan de orde. De overheid stelt bekwaamheidseisen vast. De beroepsgroep faciliteert en doet voorstellen voor die bekwaamheidseisen. Scholen en beroepsbeoefenaren maken afspraken over het onderhouden van de bekwaamheid.

Daarnaast vragen de leden van de CDA-fractie met name ook een toelichting op de wijze van verantwoording door de scholen aan de overheid en andere betrokken partijen zoals ouders, leerlingen, studenten, etc., waar het gaat om het invullen van de ruimte die zij krijgen om kwalitatief hoogwaardig onderwijs op maat te verzorgen.

Ik merk hierover op dat de verantwoording jegens ouders, leerlingen, studenten, enz., verloopt langs de lijnen van de medezeggenschap. Voor de WPO, de WEC, de WVO en de WEB is dat op dit moment de Wet medezeggenschap onderwijs 1992. Het schoolplan zal moeten aangeven hoe de school haar onderwijskundige opdracht invult, waaronder het verzorgen van maatwerk. Voorts wijs ik op het stimulerend toezicht door de inspectie voor het onderwijs.

Voor het onderhouden en zonedig uitbreiden van de bekwaamheid van het personeel gaat de regering er vanuit dat het bevoegd gezag (schoolbestuur) samen met het personeel hiervoor zorgdraagt. Hoe zit de juridische constructie hiervan in elkaar, vragen de leden van de CDA-fractie? Kan het personeel gedwongen worden bepaalde bekwaamheden te ontwikkelen? Welke mogelijkheden zijn er indien een onderwijskracht weigert mee te werken of toezegt en in de praktijk geen gehoor geeft aan deze toezegging?

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat er geen gevolgen in rechtspositionele zin zijn voor een individuele leerkracht. Welke sanctie- of drangmiddelen zijn er dan voorhanden, vragen dezelfde leden? Wat is hierbij de juridische positie van een sociaal statuut, op te stellen binnen de scholen, waarin voorzien wordt in een regeling bij zulk soort situaties? Graag wil ik benadrukken dat het wetsvoorstel vooral kwaliteit en onderhoud van bekwaamheid moet stimuleren alsmede moet bijdragen aan het meer toegankelijk maken van de onderwijsarbeidsmarkt door beroepen en werkzaamheden in termen van minimumkwaliteit meer in samenhang te brengen. Die samenhang, inhoudelijk van aard en beschreven in termen van competenties, maakt op maat gesneden toegangen tot het beroep beter mogelijk. Wie voldoet aan de bekwaamheidseisen, mag door het bevoegd gezag worden benoemd. Aan bevoegd gezag en werknemer samen is de verantwoordelijkheid om afspraken te maken over het noodzakelijke onderhoud van de bekwaamheid en over de daaraan te verbinden gevolgen als die afspraken niet worden nagekomen.

Sancties voor individuele leraren kent de onderwijswetgeving niet. Het gaat erom wat het bevoegd gezag kan en moet doen, als bekostigingsvoorwaarde voor het bijzonder onderwijs/ regel voor het openbaar onderwijs. Het «aanpakken» van individuele leraren is een zaak van rechtspositie en arbeidsvoorwaarden, dus tussen bevoegd gezag en betrokkene. Denkbaar is dat in de arbeidsovereenkomst/aanstellingsakte wordt neergelegd dat betrokkene zijn bekwaamheid moet onderhouden en dat het verzaken van die plicht kan leiden tot disciplinaire maatregelen of zelfs ontslag. Maar dat is naar mijn overtuiging geen zaak van de wetgever. Een professioneel statuut, overeengekomen op of boven het niveau van de individuele school, kan een basis bieden voor dergelijke afspraken binnen de school.

Wanneer een school als geheel niet voldoet aan bepaalde kwaliteitseisen, heeft dit in het geval van bijzonder onderwijs gevolgen voor de financiering. De leden van de CDA-fractie vragen naar mogelijke sancties bij scholen in het openbaar onderwijs, wie bepaalt of een school niet voldoet

en wie een sanctie uitvaardigt. De regering beoogt via de Wet op het onderwijstoezicht de mogelijkheid te creëren om in overleg met het bevoegd gezag voorzieningen te treffen wanneer een bepaalde school niet aan de minimumkwaliteitseisen voldoet.

Ik merk op dat de kwaliteitseisen regels voor het openbaar onderwijs zijn. Dat betekent dat de gemeenten als bevoegd gezag rechtstreeks gehouden zijn de wet uit te voeren. De onderwijswetgeving voorziet in mogelijke sancties. Inhouding van bekostiging is bijvoorbeeld een mogelijke sanctie. In het algemeen is het de minister die de sanctie treft en daarmee ook «het niet voldoen» vaststelt. Rapportages van bijvoorbeeld de inspectie van het onderwijs zullen in het algemeen aan zo'n vaststelling vooraf kunnen gaan.

Dezelfde leden informeren hoe deze voorzieningen eruit kunnen zien en op welk moment en hoe de minister samen met het bevoegd gezag ingrijpt. Wat is daarnaast het beleid van de onderwijsinspectie en de overheid wanneer een school wel aan de minimumkwaliteitseisen voldoet, maar niet aan de zelf geformuleerde eisen? Wat zijn precies de bevoegdheden en sanctiemogelijkheden van de onderwijsinspectie, ook waar het gaat om controle van afspraken tussen sociale partners en overheid, en sociale partners onderling bij de waarborging van de kwaliteit van de leraar en een integraal personeelsbeleid?

Naar aanleiding hiervan merk ik op dat noodzakelijke kwaliteitsverbeteringen in eerste instantie door de onderwijsinstellingen zelf worden geïnitieerd, ofwel naar aanleiding van de uitkomsten van de eigen kwaliteitszorg ofwel naar aanleiding van een inspectieonderzoek. Maar als uit het toezicht op de manier waarop een instelling de voorgenomen kwaliteitsverbetering realiseert, blijkt dat deze het niet op eigen kracht redt, kan de minister ter ondersteuning maatregelen treffen. Hieronder kan worden begrepen het voeren van bestuurlijk overleg en het wijzen op «good practices» bij andere instellingen. Daarnaast kan een beroep worden gedaan op ondersteuning om hulp te bieden aan de betreffende instelling, indien daar behoefte aan is.

De instelling heeft vaak zelf, door de uitkomsten van haar kwaliteitszorg, het beste zicht op de eigen ondersteuningsbehoefte, zodat de aard van de maatregelen in overeenstemming met het bevoegd gezag zal worden bepaald. Naast de genoemde voorbeelden zal ook kunnen worden besloten tot het stimuleren van verdere deskundigheidsbevordering van het schoolteam, het inwinnen van organisatorisch advies of het aanreiken van kwaliteitsinstrumenten.

Met het voorstel van wet op het onderwijstoezicht zal de inspectie de kwaliteit van het onderwijs in brede zin beoordelen. Dit betekent dat zij daarbij niet alleen nagaat in hoeverre de wettelijke eisen zijn nageleefd, maar ook onderzoek doet naar andere aspecten van kwaliteit. De eigen kwaliteitszorg van de instelling is voor het inspectietoezicht het eerste aangrijpingspunt. Uit de zelfevaluatie door of vanwege de instelling zal moeten blijken in hoeverre de instelling voldoet aan de door haarzelf gestelde kwaliteitseisen. De inspectie beoordeelt deze zelfevaluatie mede op betrouwbaarheid en ambitieniveau. Zij bekijkt dus of het eigen oordeel van de instelling – over de mate waarin de eigen kwaliteitsdoelstellingen zijn gehaald – klopt en hoe hoog de instelling de lat voor haarzelf heeft gelegd.

De inspectie heeft geen bevoegdheden bij het bestuurlijk natraject. Zij kan de minister wel informeren en adviseren over een naar haar oordeel zorgelijke situatie. De minister kan vervolgens stimulerende maatregelen treffen. Zijn wettelijke eisen niet nageleefd, dan kan hij daarnaast uiteindelijk beslissen tot een bekostigings sanctie of ontneming van rechten. Evenmin heeft de inspectie een rol bij controle van afspraken tussen sociale partners en overheid en sociale partners onderling. Van belang is

immers het presteren van de school zelf, ongeacht de afspraken die daaraan (hadden kunnen of moeten) bijdragen.

De leden van de CDA-fractie juichen de plannen van de regering met betrekking tot de professionele ontwikkeling van leraren en bijbehorende ontwikkelingsplannen in het kader van een integraal personeelsbeleid toe. Voor zover bekend bestaan er verschillende vormen van financiering voor instellingen die nascholing voor (potentiële) onderwijskrachten verzorgen. Is de regering van zins deze regelingen te harmoniseren?

Ik wijs erop dat een eventuele herziening of harmonisering van de financiering van verschillende vormen van nascholing geen onderdeel uitmaakt van dit wetsvoorstel en daar ook niet goed bij zou passen. Dit onderwerp zal beter op zijn plaats zijn in de beleidsreactie op het advies van de Onderwijsraad (Ten dienste van de school) over de educatieve infrastructuur. Duidelijk is wel dat we ernaar streven dat scholen steeds meer in staat moeten zijn om zelf hun beleid te bepalen, daarbij ondersteunings- en nascholingsvragen te formuleren en die ondersteuning en nascholing zelf in te kopen waarbij ze moeten kunnen kiezen uit een gevarieerd aanbod bij instellingen naar hun keuze.

De regering spreekt in de memorie van toelichting over het vastleggen van de frequentie van het aantonen van actuele bekwaamheid, het faciliteren van scholing en het certificeren van scholingsactiviteiten. De leden van de CDA-fractie vragen of het waar is dat deze zaken naar gelang het draagvlak en overleg in de onderwijssector, in verschillende regio's en op verschillende niveaus (met eventueel individuele afspraken voor afzonderlijke scholen) verschillend kunnen worden afgesproken en vastgelegd, maar dat dit ook kan resulteren in centrale afspraken tussen de overheid, sociale partners en de onderwijssector, bijvoorbeeld gecoördineerd door SBL. Zij vragen een toelichting van de regering. Kan de regering daarnaast ingaan op de rol van SBL? Wat doet het SBL precies en in welke mate worden haar activiteiten en standpunten gedragen door de actoren in de onderwijssector?

Mijn reactie op deze vragen is als volgt.

Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat het onderhouden van bekwaamheid de verantwoordelijkheid is van het onderwijsveld. Het daadwerkelijk invullen van die verantwoordelijkheid is essentieel. Daarom bevat het wetsvoorstel aanvullingen van de schoolplanartikelen in WPO, WEC en WVO en van het kwaliteitszorgartikel in de WEB. Scholen en instellingen moeten nu in het kader van hun kwaliteitsbeleid ook hun beleid helder maken over het onderhouden van de bekwaamheid van het personeel. De school staat dus centraal. Per saldo betekent dit, dat er verschillen kunnen bestaan en dat er op verschillende niveaus afspraken kunnen bestaan. De rol van SBL zal in dat verband vooral dienstverlenend zijn. SBL zal ervoor zorgen dat instrumenten zoals het portfolio worden ontwikkeld waarvan scholen en beroepsbeoefenaren gebruik kunnen maken. Ook zal SBL een bijdrage leveren aan inhoudelijke beoordeling van het aanbod aan nascholing en deskundigheidsbevordering.

De leden van de CDA-fractie merken op dat het de bedoeling is om na vijf jaar een verslag te maken over de doeltreffendheid en de effecten van deze wetswijziging. Waarom is de regering van mening dat dit voldoende is om de effectuering van de verantwoordelijkheid van betrokkenen te evalueren?

Het is de bedoeling van de regering om in het verslag dat na vijf jaren wordt opgemaakt, een beschrijving en beoordeling te geven van de effecten van het wetsvoorstel, indien tot wet verheven. Daarbij staat centraal of en in welke mate de diverse betrokkenen hun verantwoordelijkheden waarmaken en waartoe dat leidt. Aan de hand daarvan kunnen

we beoordelen of aan dit wetsvoorstel de juiste uitgangspunten en veronderstellingen ten grondslag liggen.

Dezelfde leden informeren hoe dit wetsvoorstel zal bijdragen aan oplossing van het lerarentekort.

Dit wetsvoorstel levert daaraan indirect een bijdrage, doordat het de basis legt voor bekwaamheidseisen in termen van competenties van beroepsbeoefenaren. Doorstrooimogelijkheden tussen verschillende functies komen daardoor beter in beeld, want al aanwezige en nog missende competenties worden zichtbaar. Doorgroei naar andere functies in het onderwijs en verbreding van inzetbaarheid binnen functies in het onderwijs worden daarmee mogelijk met behulp van een gevarieerd en op maat gesneden geheel van opleiding en scholing.

Het is de leden van de D66-fractie opgevallen dat een aantal onderwijsorganisaties zich zorgen maken over de ingewikkelde verantwoordelijkheidsverdeling. Ook deze leden vinden dat uit de memorie van toelichting een complexe verantwoordelijkheidsverdeling spreekt. Wie zijn volgens de regering de relevante actoren in het veld? Het SBL vindt dat alsnog een platform met een coördinerende en afstemmende functie op het gebied van beroepskwaliteit formeel in de wet zou moeten worden opgenomen. Volgens de algemene onderwijsbond (AOB) heeft de minister alleen met schoolbesturen een formele relatie en het direct aanspreken van individuele leraren is dus binnen de huidige regelgeving onmogelijk. Een van de hoofdredenen voor dit wetsvoorstel was toch juist het versterken van de positie en kwaliteit van de leraar? Zij vragen dan ook of het niet wenselijk zou zijn om een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling in de wet te verankeren op zodanige wijze dat het een werkbare constructie blijft.

Scholen staan centraal, zo benadruk ik. Zij zijn primair verantwoordelijk voor kwalitatief hoogwaardig onderwijs en moeten ruimte hebben daartoe eigen beleid te voeren. De overheid moet het stelsel ordenen en waarborgen scheppen voor kwaliteit. Dan gaat het bijvoorbeeld om de vaststelling van eisen aan beroepskwaliteit in de vorm van bekwaamheidseisen. Die verantwoordelijkheid van de overheid is geregeld in dit wetsvoorstel.

Inderdaad heeft de overheid, vanwege het subsidiekarakter van de onderwijswetgeving, alleen met schoolbesturen een formele relatie (afgezien van het algemene verbod om onbevoegd onderwijs te geven). Het wetsvoorstel moet daarbij aansluiten en richt zich bij de bekwaamheidseisen dan ook niet tot de leraar (met wie de overheid immers geen subsidierelatie onderhoudt) maar tot het schoolbestuur: benoeming mag alleen als de bekwaamheid is aangetoond; het schoolplan/kwaliteitszorgverslag moet het onderhouden van bekwaamheid instrumenteren. Toch speelt de leraar een heel cruciale rol, ook al spreekt dit wetsvoorstel hem niet rechtstreeks aan. Hij levert belangrijke input voor regelgeving door een zware rol te spelen in het tot stand komen van bekwaamheidseisen. De leraar is bij uitstek degene die deskundig is als het gaat om de inhoud en ontwikkeling van zijn beroep. De beroepskwaliteit gaat hem rechtstreeks aan. Om die reden voorziet de nota van wijziging in een bepaling over het tot stand komen van bekwaamheidseisen. De minister stelt één organisatie in de gelegenheid daarvoor voorstellen te doen. Vooralsnog ga ik ervan uit dat het Samenwerkingsorgaan Beroepskwaliteit Leraren die organisatie kan zijn. SBL zal een centrale en initiërende rol hebben bij het formuleren van voorstellen voor bekwaamheidseisen en zal SBL op mijn verzoek ook diensten verlenen als het gaat om ontwikkeling en gebruik van instrumenten die van belang kunnen zijn bij het onderhouden van de bekwaamheid, zoals het ontwerpen van portfoliosystematiek, het op vrijwillige basis bijhouden van portfolio's in een

databank, het verlenen van keurmerken aan deskundigheidsbevordering die van belang kunnen zijn bij het onderhoud van de bekwaamheid, etc.

De inspectie zal erop toezien, vanuit het schoolplan, dat zowel het bevoegd gezag als het personeel gezamenlijk ervoor zorgen de bekwaamheid van het onderwijzend personeel te onderhouden, aldus de leden van de D66-fractie. Hoe gaat de inspectie dit proces beoordelen en welke beoordelingscriteria worden al dan niet in de toezichtskaders opgenomen?

Ik wijs erop dat het nog te vroeg is om vast te stellen hoe de inspectie dit zal beoordelen en welke beoordelingscriteria daarbij zullen gelden. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om de vraag of er daadwerkelijk beleid is vastgesteld in het schoolplan, wat het draagvlak daarvan is in de school, of en op welke wijze het schoolplan wordt uitgevoerd, of veranderingen in bekwaamheidseisen leiden tot hernieuwde doordenking van het schoolbeleid en de operationalisering daarvan in termen van het onderhoud van de bekwaamheid van het personeel, wat de effectiviteit was van het vastgestelde beleid etc.

De leden van D66-fractie hebben een voorkeur voor een algemeen registersysteem boven een portfoliosysteem maar vinden dat de betrokkenen daar zelf een keuze in moeten kunnen maken. Komt deze wens om te gaan werken met een portfoliosysteem uit de beroepsgroep zelf? Met de Raad van State en de Onderwijsraad twijfelen zij echter over het gebruik en de waarde van de portfoliosystematiek. Deze leden maken zich zorgen dat met het wegvallen van het registersysteem een motivatie is weggevallen voor docenten om hun deskundigheid op peil te houden. Kan de regering aangeven in hoeverre docenten op basis van dit wetsvoorstel worden gemotiveerd om hun deskundigheid op peil te houden, anders dan de opdrachten tot nascholing vanuit de schoolleiding? In welke zin was het oude systeem van het behalen van akten en op basis daarvan ontvangen van meer salaris wat dat betreft meer motiverend? De opvatting van de aan het woord zijn de leden dat met het wegvallen van het registersysteem een motivatie is weggevallen voor leraren om hun deskundigheid op peil te houden, acht ik nauwelijks bewezen. Door de aanvulling op de bepalingen over het schoolplan respectievelijk kwaliteitszorgverslag is een basis gelegd die veel dichter bij de leraar zelf en zijn actuele beroepspraktijk ligt dan het geval zou zijn bij een centraal register. Dat lijkt meer motiverend én, mede daardoor, effectiever dan centrale registratie. Ik ga er daarbij vanuit dat het schoolplan niet het document zal zijn waarin de schoolleiding opdrachten tot nascholing geeft aan het personeel. Het schoolplan wordt geacht een document te zijn waarover alle geledingen in de school zich kunnen uitspreken. Vanuit de beroepsgroep zelf, in het bijzonder het SBL, is de gedachte over het werken met een portfoliosystematiek geopperd als een mogelijk beter alternatief. Het moet een betekenisvol en hanteerbaar instrument zijn. Een model daarvoor zal in april 2002 voor discussie beschikbaar zijn. De vraag in welke zin het oude systeem van het behalen van akten en het op basis daarvan ontvangen van meer salaris meer motiverend is, is nauwelijks te beantwoorden. Bij het behalen van akten gaat het om het volgen van een opleiding gericht op het uitbreiden van bekwaamheid én benoembaarheid. Nascholing of anderszins deskundigheidsbevordering is niet zonder meer gericht op het uitbreiden van benoembaarheid maar op het bijhouden of verdiepen van bekwaamheid en daarmee mogelijk van inzetbaarheid.

De regering zegt in de memorie van toelichting dat de portfolio slechts een van de mogelijke instrumenten is, zo merken de leden van de fractie van D66 op. Kan de regering voorbeelden geven van andere mogelijke instrumenten?

Het onderhouden van bekwaamheid acht ik een opdracht aan het onderwijs. In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel is daarop nadrukkelijk ingegaan. Het onderwijsveld moet de instrumenten kiezen die daarbij passen. In de discussie, ook in het algemeen overleg van 5 april 2001, is gesproken over de betekenis die een portfolio – een gedachte uit het veld, onder meer bij gelegenheid van de hoorzittingen over de brief van 12 februari 2001 – daarbij zou kunnen hebben. Met de bedoelde passages in de memorie van toelichting sluiten we aan op die discussie, waarin het portfolio wordt gezien als een mogelijk nuttig instrument. Ik wil op dit punt verder verwijzen naar mijn eerdere antwoorden onder meer in reactie op vragen van leden van de fractie van de PvdA.

De leden van de fractie van de ChristenUnie overwegen dat de invoering van de bekwaamheidseisen ertoe moet leiden dat docenten permanent werken aan hun professionele ontwikkeling en het onderhouden van hun bekwaamheden. Scholen krijgen zelfs de wettelijke plicht om beleid op dit punt te voeren. Deze leden willen weten in hoeverre scholen ingesteld zijn op een permanente (bij)scholing van hun werknemers. Zijn zij wel bereid hun personeel daarvoor ruimhartig de gelegenheid te geven, zeker als bedacht wordt dat veel scholen door het lerarentekort moeite moeten doen om docenten voor de klas te krijgen? Zullen docenten gezien de hoge werkdruk in het onderwijs wel voldoende motivatie hebben ook nog eens te gaan werken aan het op peil houden van hun bekwaamheden? Uit het eerder aangehaalde onderzoek (Vraaggestuurde nascholing (...), IVA, april 2001) blijkt mij dat scholen overtuigd zijn van het belang van (bij)scholing en deskundigheidsbevordering. Zij zijn bereid daarvoor gelegenheid te geven. Ook onderwijsgevend en onderwijsondersteunend personeel zijn van het belang overtuigd. In het kader van het integraal personeelsbeleid geeft de school dit zo vorm dat met de specifieke omstandigheden van school en leraren rekening wordt gehouden. Overigens merk ik op dat is afgesproken dat binnen een normbetrekking 10% van de tijd moet kunnen worden besteed aan deskundigheidsbevordering.

De leden van de fractie van de ChristenUnie ontvangen graag een overzicht van de financiële middelen, bedoeld voor scholing, die op macroniveau aan de scholen beschikbaar worden gesteld. Zou dat uitgesplitst kunnen worden naar de sectoren en zou daarbij aangegeven kunnen worden wat het gemiddelde scholingsbudget per school bedraagt? De leden van de SGP-fractie wijzen er op dat het onderhouden van de bekwaamheid van leraren en andere functionarissen in het onderwijs zowel in de tijd als in geld de nodige middelen vraagt. Zij vragen of het de bedoeling is dat het onderhouden en ontwikkelen van de bekwaamheid in principe binnen de werktijd zal plaatsvinden. In hoeverre zijn scholen, leraren en andere functionarissen in het onderwijs daarbij gebonden aan een bepaalde duur? Is dat ook een onderdeel van het toezicht door de inspectie?

Is de regering van oordeel dat scholen de beschikking hebben over voldoende nascholingsmiddelen om het wetsvoorstel naar behoren te kunnen uitvoeren?

Eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag is, in antwoord op vragen van de leden van de fractie van de PvdA, een overzicht van financiële middelen gegeven. In de daarbij opgenomen tabellen zijn overigens de bedragen niet per school maar per formatieplaats weergegeven. Daaruit blijkt dat het totaal aan middelen de afgelopen jaren flink is toegenomen. Met een verdere groei, de leden van deze fractie duiden hierop, zou uiteraard de uitvoering van het voorliggend wetsvoorstel nóg beter kunnen geschieden.

Deze leden vragen ook of het onderhouden en ontwikkelen van bekwaamheid binnen de werktijd zullen plaatsvinden. Ik kan hierop geen antwoord geven, maar wijs erop dat in CAO-verband is afgesproken dat in een

normbetrekking 10% van de tijd beschikbaar is voor activiteiten in het kader van de deskundigheidsbevordering. Met andere woorden, er is in beginsel ruimte binnen de werktijd. Een bepaalde duur is daarmee echter niet voorgeschreven. Deskundigheidsbevordering is onderdeel van het schoolplan en daarmee van het kwaliteitsbeleid. De inspectie kijkt daar natuurlijk naar in het kader van het stimulerend toezicht.

7. Bekwaamheid en benoembaarheid in de verschillende sectoren

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering waarom voor het primair onderwijs alleen voor groepsleerkrachten en OALT-leerkrachten bekwaamheidseisen zullen worden opgesteld. Zo zetten zij vraagtekens bij het handhaven van de eis voor vakleerkrachten in het primair onderwijs (PO) dat een bevoegdheid voor het VO volstaat. Deze leden menen dat vakkennis die geschikt is voor VO-leerlingen van een heel andere orde is dan werken met leerlingen in het PO, zeker als het om jonge kinderen gaat. Ook pedagogisch-didactische kennis moet beter zijn toegesneden op de leeftijdsgroep van leerlingen. Zij vragen de regering daarom onderscheid te maken tussen bekwaamheidseisen voor docenten in het VO (die haast per definitie vakdocent zijn) en vakleerkrachten in het PO. Eerder in deze beantwoording is al aangegeven waarom het niet opportuun is afzonderlijk bekwaamheidseisen vast te stellen voor vakleerkrachten in het basisonderwijs. In het algemeen geven zij immers onderwijs dat ook door de groepsleraar mag worden gegeven. De daarvoor nodige bekwaamheid is beschreven in de bekwaamheidseisen voor die groepsleraar. Afzonderlijke vastlegging voor vakleerkrachten levert volgens mij geen meerwaarde.

Ook het handhaven van de eisen voor een groepsleerkracht voor remedial teachers wordt door de leden van de PvdA-fractie betreurd. Zij zijn van mening dat het «aankunnen» van een groep andere vaardigheden vereist dan het intensief begeleiden van individuele leerlingen. Daarmee wordt een onnodig hoge drempel geschapen voor remedial teachers, en wordt het extra begeleidende werk gedaan door mensen die als potentiële groepsleerkracht eigenlijk niet gemist kunnen worden. Deze leden vragen de regering daarom alsnog tot aparte bekwaamheidseisen voor remedial teachers over te gaan.

Ik merk hierover het volgende op.

Remedial teaching is een geïntensiveerde en op de individuele leerling toegesneden vorm van onderwijs. Een remedial teacher kan in de schoolorganisatie ook moeilijk functioneren zonder ervaring als groepsleerkracht en zonder een intensieve wisselwerking met die groepsleerkracht. De bekwaamheidseisen van de groepsleerkracht vormen daarom een noodzakelijke basis voor de functie van remedial teacher. Vindt het bevoegd gezag aanvullende bekwaamheden nodig, dan is het aan betrokkene en het bevoegd gezag om hiervoor scholingsafspraken te maken. Deze opzet biedt een bevoegd gezag meer mogelijkheden voor een flexibele inzet van personeel – daarbij rekening houdend met schoolorganisatorische en formatieve mogelijkheden – dan de keuze voor afzonderlijke bekwaamheidseisen.

De leden van de fractie van de PvdA hebben twijfels bij het handhaven van dezelfde kwaliteitseisen voor groepsleerkrachten in het PO en het (voortgezet) speciaal onderwijs ((V)SO). Zij snappen enerzijds de redenering van de regering wel, dat potentiële leerkrachten voor het (V)SO niet onnodig moeten worden gehinderd. Aan de andere kant heeft het (V)SO onmiskenbaar een eigen karakter, en wordt over het algemeen meer van leerkrachten in het (V)SO geëist. Dit vergt volgens de leden van de PvdA-fractie aanvullende bekwaamheidseisen voor het (V)SO. Ook het extreem hoge ziekteverzuim in het (V)SO rechtvaardigt dat leraren optimaal voor-

bereid moeten zijn op dit werk, en hun bekwaamheid maximaal moeten bijhouden. Deze leden zien graag een reactie van de regering hier op. Eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag zijn wij op dit punt ingegaan in antwoord op soortgelijke vragen van leden van de fractie van het CDA.

De leden van de PvdA-fractie stemmen van harte in met het verdwijnen van de begrippen «eerstegraads» en «tweedegraads» leraar. Zij hebben daar bij eerdere gelegenheden op aangedrongen, en vinden dit onderscheid obsoleet. Wel vragen zij zich af wat dit voornemen van de regering materieel betekenen zal, nu zij aangeeft dat specifieke eisen gesteld zullen blijven worden aan alleen leraren in de bovenbouw van havo en vwo. Deze leden zijn van mening dat ook leraren in het vmbo moeten beschikken over specifieke vaardigheden, en vinden deze zeker niet minder waard dan de academische vaardigheden die in het studiehuis noodzakelijk zijn. Zij dringen er daarom op aan om ook voor docenten in het vmbo specifieke bekwaamheidseisen op te stellen. Deze leden denken daarbij met name aan pedagogisch-didactische kwaliteiten, en het vermogen om abstracte kennis begrijpelijk en hanteerbaar over te dragen. Naar aanleiding hiervan breng ik het volgende onder de aandacht. Bekwaamheidseisen worden geformuleerd om de minimumkwaliteiten te bepalen waarover leraren moeten beschikken. Ze zijn geen uitdrukking van de waarde die wordt gehecht aan een bepaald soort vaardigheden. De regering heeft dan ook op geen enkele wijze willen suggereren dat leraren in het vmbo niet zouden moeten beschikken over specifieke bekwaamheden dan wel dat die bekwaamheden en vaardigheden minder waard zouden zijn dan die van leraren elders in het voortgezet onderwijs of zelfs tot andere beloning zouden moeten leiden. Er is niet zonder meer een één op één relatie tussen de schoolsoort of fase waarin de leraar werkt en zijn beloning. Integendeel, recentelijk is nu juist besloten dat de voor het voortgezet onderwijs geldende salarisschalen in beginsel bereikbaar zijn voor elke leraar in dat onderwijs. Met de mogelijkheid van toekenning van schaal 11 in het hele VO en van schaal 12 ook in VMBO en onderbouw havo/vwo en met de extra verhoging van de schoolbudgetten zijn de mogelijkheden daartoe verruimd. Het bevoegd gezag neemt beslissingen over de inschaling. Dat is onderdeel van het personeelsbeleid. Dat de leraar beschikt over competenties die uitstijgen boven het niveau van bekwaamheidseisen kan daarbij een rol spelen. Er worden wat mij betreft sets bekwaamheidseisen vastgesteld voor leraren die – net als nu – in de eerste fase van het voortgezet onderwijs in principe in alle schoolsoorten benoembaar en inzetbaar zijn. In die fase is de schoolkeuze nog niet afgerond en zitten leerlingen ook nog niet volledig naar schoolsoort gegroepeerd. Het formuleren van sets bekwaamheidseisen die leiden tot een meer beperkte inzetbaarheid van leraren is naar mijn mening een stap in een ongewenste richting. Dit uitgangspunt van (schoolsoort)brede benoembaarheid betekent in de eerste plaats dat de set van bekwaamheidseisen de specifieke bekwaamheden en vaardigheden moeten dekken die nodig zijn voor elk van die schoolsoorten. Bovendien veronderstelt het de aanwezigheid van die pedagogisch-didactische bekwaamheden, die de leraar in staat stellen zijn aanpak voortdurend aan te passen aan de specifieke behoeften van de leerling of leerlingen waar hij op dat moment mee te maken heeft. Voor het voorbereidend hoger onderwijs worden in aanvulling daarop specifieke bekwaamheidseisen gesteld. Dit is noodzakelijk vanwege omvang en complexiteit van de specifieke vakinhouden in dit deel van het voortgezet onderwijs. Deze specifieke eisen zullen dan ook vooral liggen op vakinhoudelijk en specifiek vakdidactisch terrein. Ze komen niet in de plaats van de bekwaamheidseisen die gelden voor de eerste fase van het voortgezet onderwijs (inclusief vmbo), maar worden aanvullend gesteld.

Toch suggereert de memorie van toelichting wel de mogelijkheid van specifieke bekwaamheidseisen voor de eerste twee leerjaren. Die specifieke bekwaamheidseisen moeten het beter mogelijk maken om een bestaande (schoolsoortbrede) éénavkiggige bekwaamheid/benoembaarheid voor één vak uit te breiden met een – tot de eerste twee leerjaren beperkte – bekwaamheid/benoembaarheid voor een ander vak. Naar aanleiding van vragen hierover van de fracties van PvdA en VVD gaan we hierop later in. Verder is er de mogelijkheid dat de leraar zich aanvullend door nascholing en ervaring verder bekwaamt in het lesgeven in een bepaald deel van het voortgezet onderwijs. Met de introductie van de schalen 11 en 12 in de eerste jaren van het voortgezet onderwijs en de daartoe extra toegenomen schoolbudgetten is het bevoegd gezag dan ook beter in positie gebracht om de waardering daarvoor ook in de beloning tot uitdrukking te brengen.

De zienswijze dat ook de onderbouw van het voortgezet onderwijs specifieke kennis en vaardigheden van leraren vergt, delen de leden van de PvdA-fractie met de regering. Zij vragen daarom de suggestie om ook voor deze groep eigen bekwaamheidseisen te ontwerpen, uit te werken. Deze leden steunen de weg waarlangs de regering meervakkige kennis in de onderbouw bereiken wil, en zien hier een doorslaggevende taak voor de autonome school.

Ik merk hierover op, dat de suggestie in de memorie van toelichting om specifieke bekwaamheidseisen voor de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs te ontwikkelen, in de eerste plaats voortkomt uit het streven naar de mogelijkheid van uitbreiding van de inzetbaarheid van leraren met behoud van vakinhoudelijke kwaliteit. Het gaat daarbij om uitbreiding van de bekwaamheid van een al voor ten minste één vak volledig bevoegde/bekwame leraar met vakinhoudelijke en -didactische bekwaamheden voor een ander vak.

Aan dat streven liggen vooral pedagogisch-didactische argumenten ten grondslag. In de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs is er om pedagogisch-didactische redenen behoefte, minder verschillende leraren per klas te hebben (sterkere band tussen leraar en klas, geleidelijker overgang van primair onderwijs naar voortgezet onderwijs, meer samenhang en minder versnippering). Een manier om dat te bereiken met behoud van de vakinhoudelijke en -didactische kwaliteit, is dat leraren een tweede (of derde) bevoegdheid bezitten. Ontwikkeling en vaststelling van specifieke bekwaamheidseisen voor de eerste twee leerjaren van het VO maken dat in meer situaties bereikbaar. Daardoor wordt de inzet van onbevoegde leraren beperkt.

Overigens zijn er ook vanuit het perspectief van het personeelsbeleid en de personeelsvoorziening argumenten voor bekwaamheidsverbreding. In het personeelsbeleid van de school kan bekwaamheidsverbreding worden ingebed als mogelijkheid tot loopbaanontwikkeling voor leraren. In de personeelsvoorziening kan grotere flexibiliteit in de inzet van leraren het ontstaan van vele kleine, en daardoor moeilijk vervulbare vacatures voorkomen.

De leden van de PvdA-fractie vragen speciale aandacht voor praktijkdocenten in onderbouw en vmbo. De regering besteedt wel aandacht aan de positie van deze docenten in de BVE-sector, maar niet aan die in het VO. Deze leden vragen de regering waarom dat zo is, en of ook hier niet sprake kan zijn van specifieke, aanvullende bekwaamheidseisen.

De positie van de docenten voor de beroepsgerichte vakken in het VMBO verschilt niet wezenlijk van die van de leraren voor de algemene vakken, zo merk ik op. Zoals het wetsvoorstel aangeeft, zullen voor alle leraren in het voortgezet onderwijs bekwaamheidseisen worden vastgesteld die betrekking hebben op zowel pedagogisch-didactische kennis, inzicht en vaardigheden als op vakbekwaamheid. Dat geldt ook voor de leraren in de

beroepsgerichte vakken. De beroepsgerichte vakken in het VMBO hebben een beroepsvoorbereidende functie, die in de BVE-sector een beroepsopleidende. In de BVE-sector bestaat daardoor vaker behoefte aan inzet van vakspecialisten.

De leden van de VVD-fractie zijn er geen voorstander van om de terminologie «eerstegraads gebied» respectievelijk «tweedegraads gebied» los te laten. Zij zien hier de zin niet van in. Deze zin wordt ook onvoldoende in de memorie van toelichting gemotiveerd. Op blz. 30 staat dat bekwaamheidseisen kunnen worden onderscheiden naar schoolsoort en naar samenhangende leerjaren in het voortgezet onderwijs. De regering heeft onlangs haar standpunt bepaald ten aanzien van het advies van de Onderwijsraad over de toekomst van de basisvorming. Differentiatie naar niveau (per schoolsoort) behoort weer tot de mogelijkheden. Deze leden begrijpen niet dat het huidige onderscheid in eerste- en tweedegraadsgebied te weinig ruimte biedt voor mogelijk toekomstige ontwikkelingen. Indien een dergelijke naamswijziging wordt voorgesteld, die blijkbaar ook onderwijsinhoudelijke consequenties in de toekomst kan inhouden, dan dient de regering toch meer zicht te bieden op deze mogelijke consequenties. Vooral nog kunnen deze leden niet instemmen met de voorgestelde wijziging. Zij verzoeken de regering dit nu beter te motiveren of later bij afzonderlijk voorstel van wet hierop terug te komen, wanneer ook helder is wat de beoogde onderwijsinhoudelijke consequenties zijn. Kan zij hiermee instemmen?

In antwoord op vragen van onder meer leden van de fractie van de PvdA ben ik op dit onderwerp elders in deze nota naar aanleiding van het verslag al ingegaan. De achtergrond van de opvatting dat het onderscheid eerste- en tweedegraads bevoegdheid te weinig ruimte biedt aan mogelijke toekomstige ontwikkelingen, ligt in de mogelijkheden die er zijn om specifieke sets van bekwaamheden te formuleren. Inzetbaarheid van bevoegde leraren kan daarmee op verantwoorde en efficiënte wijze worden vergroot, in overeenstemming met het personeelsbeleid van de school. Zo geeft de memorie van toelichting aan dat het in dat kader wenselijk zou kunnen zijn om specifieke bekwaamheidseisen voor de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs te ontwikkelen en vast te stellen. Deze suggestie komt in de eerste plaats voort uit het streven om niet voorbij te gaan aan de goede argumenten die er zijn om in de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs leraren voor meer dan één vak te kunnen inzetten, maar tegelijk wel de garantie te krijgen van bekwaamheid.

Inzet van leraren voor meer vakken kan worden beargumenteerd met verwijzing naar pedagogische en didactische voordelen en naar samenhang binnen het stelsel.

Pedagogisch voordeel is bijvoorbeeld dat het inzetten van een leraar in meer vakken het mogelijk maakt klassen te koppelen aan een kleiner aantal leraren. Daardoor kan de band tussen leraar en klas sterker worden. Didactisch voordeel kan worden behaald als het gaat om het zichtbaar maken van de samenhang tussen de verschillende vakken en de samenhang in didactische aanpak.

Als het gaat om het stelsel: de overgang van het primair onderwijs, waarin één leraar vrijwel alle vakken geeft, naar het voortgezet onderwijs, waarin één leraar niet meer dan één vak geeft, verloopt niet meer abrupt maar geleidelijk, via een tussenstap: in de eerste twee jaren van het voortgezet onderwijs zijn er meer leraren die meer vakken kunnen geven. De enige manier om dat te bereiken met de garantie van vakinhoudelijke en -didactische kwaliteit is, een tweede (of derde) bevoegdheid te eisen. Binnen het huidige stelsel van bevoegdheden betekent dat een bevoegdheid die het **hele** huidige tweedegraads gebied bestrijkt, van de eerste klas vmbo tot en met de derde klas gymnasium en eindniveau 4 van het mbo. Maar voor inzet alleen in de eerste twee leerjaren van het VO houdt

een volledige tweedegraads bevoegdheid een surplus aan vakinhoudelijke en -didactische kennis en vaardigheden in. Voor het beoogde doel, namelijk vergroting van inzetbaarheid van de «bevoegde leraar», wordt de opleiding tot een (brede) tweedegraads bevoegdheid daarom als te belastend ervaren. Ontwikkeling en vaststelling van bekwaamheidseisen specifiek voor de eerste twee leerjaren van het VO zorgen ervoor dat de belasting van een opleiding daartoe in verhouding staat tot het beoogde doel: bredere inzetbaarheid in alleen de eerste twee jaren van het voortgezet onderwijs. Daardoor zal de inzet van onbevoegde leraren kunnen worden beperkt en de vakinhoudelijke kwaliteit van het onderwijs veiliggesteld. De leden van de VVD-fractie wijzen verder vakverbreding, zoals voorgesteld, af. Hoe kan de regering met dit voorstel komen nu het strijdig is met het hart van het wetsvoorstel? Het voorstel van de vakverbreding verdraagt zich niet met de minimale bekwaamheidseisen waaraan alle leraren moeten voldoen. De beperking dat de vakinhoudelijke kennis niet veel verder hoeft te reiken dan feitelijk noodzakelijk is dan de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs strookt niet met de bekwaamheidseis waarover een normaal bevoegde en bekwame docent moet beschikken. Of ligt er in het voornemen van de regering de wens besloten om aan het aspect vakkennis in de bekwaamheidseisen sowieso minder waarde te hechten?

Deze leden zijn niet tegen vakverbreding als zodanig. Iedere docent kan door middel van bijscholing zijn bekwaamheid verbreden. Er vanuit gaande dat een bekwame docent al beschikt over voldoende pedagogisch-didactische kennis, zal deze bijscholing voornamelijk betrekking hebben op nieuwe vakkennis. Zeker wanneer het verbreding betreft van een vak dat dicht bij het eigen vak ligt, zal de bijscholing niet onnodig zwaar hoeven te zijn. De leden van de VVD-fractie nodigen de regering dringend uit het wetsvoorstel op dit onderdeel aan te passen.

Het wetsvoorstel voorziet naar mijn mening in wat deze leden wensen. Het wetsvoorstel regelt geen vakverbreding. Wel is het streven, mogelijkheden aan te reiken voor bekwaamheidsverbreding van beroepsbeoefenaren. De suggestie om, indien gewenst, specifieke bekwaamheidseisen vast te stellen voor de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs teneinde in die leerjaren een vakinhoudelijk bredere inzet van leraren mogelijk te maken, behoort in die zin dan ook tot de kern van dit wetsvoorstel: het garanderen van onderwijskwaliteit door het vaststellen van een set bekwaamheidseisen voor leraren. Ook breder bevoegde docenten moeten immers voldoen aan de bekwaamheidseisen waaraan alle leraren moeten voldoen. Zij moeten voorts voldoen aan de bekwaamheidseisen die gelden voor het lesgeven in het tweede (of derde) vak in de eerste twee leerjaren van het VO. Het gaat hier dus om leraren met een bijzondere kwaliteit: een bredere bekwaamheid dan wat minimaal is vereist voor een «normale» inzetbaarheid. Het wetsvoorstel regelt dus niet een vakbreeding maar een verantwoorde en efficiënte verbrede inzet van personeel.

Over het belang van vakinhoudelijke bekwaamheid breng ik het volgende naar voren. Het wetsvoorstel schrijft vaststelling voor van bekwaamheidseisen die betrekking hebben op zowel pedagogisch-didactische kennis, inzicht en vaardigheden als op vakbekwaamheid. Daarmee is het belang aangegeven dat aan vakbekwaamheid wordt gehecht. Over de reikwijdte van de vakinhoudelijke kennis laat dit wetsvoorstel zich niet uit. Dat is aan de orde in de AMvB over de bekwaamheidseisen zelf. Wel kan hier al worden gesteld dat de vakinhoudelijke kennis van de leraar in alle gevallen verder moeten reiken dan tot het gebied waarvoor zijn bevoegdheid geldt. De leraar zal altijd ruim overzicht moeten hebben over de kennis en vaardigheden die leerlingen onder zijn verantwoordelijkheid moeten bereiken.

Kan de regering aangeven in hoeverre de bekwaamheidseisen voor onderwijsgevend personeel al zijn opgesteld, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Hoe zijn deze eisen tot stand gekomen, hoe lang zijn ze geldig en hoe vindt eventuele herijking plaats? In hoeverre zijn er op dit moment al bekwaamheidseisen geformuleerd voor verschillende onderwijssectoren, -soorten en -fasen en waar zijn op dit moment al bekwaamheidseisen geïmplementeerd?

In antwoord hierop breng ik naar voren dat in april 2002 SBL een eerste proeve van bekwaamheidseisen gereed zal hebben voor publicatie en discussie. Met die proeve zullen consultatieronden worden gehouden, waarna in januari 2003 een definitief advies aan ons zal worden aangeboden. Elders in deze beantwoording ben ik al op dit punt in gegaan. De voorstellen voor bekwaamheidseisen komen onder regie van SBL in kringen van leraren tot stand en zullen aan een brede groep van betrokkenen onder meer in de Raad van Advies van SBL worden voorgelegd voordat een definitief advies aan de regering wordt aangeboden. De bekwaamheidseisen zullen ten minste zes jaren geldig zijn. Ten minste elke zes jaar zal worden bezien of eventuele herziening of aanvulling nodig is. De nota van wijziging regelt dat.

Bekwaamheidseisen in de zin van het wetsvoorstel zijn er dus nog niet, dat zou ook niet kunnen. Wel zijn er eind jaren negentig van de vorige eeuw op ons verzoek en onder regie van de LPC startbekwaamheidseisen opgesteld voor het primair onderwijs en voor voortgezet onderwijs en educatie en beroepsonderwijs. Die startbekwaamheidseisen hebben geen juridische basis gekregen. Lerarenopleidingen beschouwen ze wel als richtinggevend voor hun curricula. Met de HBO-raad is dat ook in een convenant vastgelegd over de implementatie van startbekwaamheidseisen voor het primair onderwijs. Daarbij is ook afgesproken dat de inspectie rapporteert over die implementatie. Een eerste rapportage is de Kamer eind januari jl. gezonden met het oog op het algemeen overleg over lerarenopleiding d.d. 30 januari jl.

Dezelfde leden hebben er geen bezwaar tegen dat het voorstel tot invoering van een wettelijk register voor onderwijsgevend personeel van de baan is. Eventuele voordelen van een dergelijk stelsel waren ook onvoldoende helder gemaakt. Maar deze leden constateren wel dat er niets voor in de plaats is gekomen. Het eerder voorgestelde portfoliomodel wordt niet verplicht gesteld. Welke andere instrumenten ziet de regering om zicht te blijven houden op de kwaliteit van het onderwijspersoneel? Hoe wordt bereikt dat er toch een zekere vorm van uniformiteit ontstaat opdat de mobiliteit van het onderwijspersoneel niet negatief wordt beïnvloed?

Ik merk op dat zoals ook elders in deze beantwoording is aangegeven, SBL een portfolio-instrument ontwikkelt dat breed bruikbaar kan zijn. Bij gelegenheid van de publicatie van de eerste proeve van bekwaamheidseisen in april 2002, zal ook ten aanzien van het portfolio meer zicht worden geboden op de mogelijke uitwerking.

Aan een school opgedane kwalificaties moeten toch een zeker civiel effect hebben en ook geldig zijn op andere scholen, zo stellen de leden van de CDA-fractie. Is het de bedoeling onderscheid in bekwaamheidseisen aan te brengen, bijvoorbeeld per schoolsoort of schoolfase? Zo ja, hoe krijgt dit dan wettelijk gestalte?

Mijn bedoeling is dat de ontwikkeling van bekwaamheid van personeel systematisch wordt bijgehouden en desgewenst ook een rol kan spelen bij overgang naar een andere werkgever. Zoals al is aangegeven, kan het bij nota van wijziging geïntroduceerde bekwaamheidsdossier daaraan bijdragen.

Over het civiel effect van aan de school opgedane kwalificaties wil ik het volgende opmerken. De wet zelf geeft aan onder welke voorwaarden

personeel mag worden benoemd. Leraren moeten voldoen aan bekwaamheidseisen. Zij kunnen het bewijs daarvoor leveren door overlegging van een getuigschrift waaruit blijkt dat aan die bekwaamheidseisen is voldaan. Zulke getuigschriften zijn de basis voor benoembaarheid, zij hebben een breed civiel effect. Als een leraar zich breder wil kwalificeren en de benoembaarheid wil uitbreiden, zal hij ook in dat geval het bewijs van zijn bekwaamheid moeten laten blijken uit een getuigschrift als bedoeld in de WHW.

De vragenstellers duiden kennelijk ook op kwalificaties die niet leiden tot uitbreiding van benoembaarheid maar zijn gericht op verdieping van bekwaamheid op terreinen waarvoor betrokkene al benoembaar is en dus heeft bewezen aan de bekwaamheidseisen te voldoen. Nascholing kan bijvoorbeeld leiden tot een verdieping van bekwaamheid al dan niet toegesneden op door de school gemaakte keuzen. Dergelijke kwalificaties hebben niet zonder meer civiel effect in de zin dat personen die niet beschikken over die kwalificaties niet zouden mogen worden benoemd. Het is bij uitsluiting de verantwoordelijkheid van het aanstellend of benoemend bevoegd gezag om die kwalificaties te wegen. Met het aanreiken van door SBL ontwikkelde instrumenten wordt in ieder geval de transparantie op dat punt bevorderd.

De leden van de CDA-fractie constateren vervolgens dat met dit wetsvoorstel het verschil in tweede- en eerstegraads leraren verdwijnt. Welke politieke overwegingen hebben geleid tot het doen verdwijnen van dit verschil? Heeft dit ook consequenties voor de beloning? Hoe verhouden huidige bevoegdheden zich tot toekomstige bekwaamheidseisen? Geeft een in het verleden verkregen bevoegdheid automatisch recht op een bewijs van startbekwaamheid in de toekomst?

Voor de overwegingen achter het verlaten van de begrippen eerste- en tweedegraads bevoegdheid verwijs ik naar antwoorden op vragen van onder meer de fracties van de PvdA en de VVD. Dat verlaten van begrippen heeft geen gevolgen voor de beloning. Het is aan het bevoegd gezag om kwaliteit en inzetbaarheid te waarderen in inschaling in een functie.

De vast te stellen bekwaamheidseisen zijn minimum kwaliteitseisen waaraan alle leraren moeten voldoen. Voor nieuwkomers in het beroep fungeren ze als startbekwaamheidseisen, voor wie op grond van een eerder behaalde bevoegdheid al toegang heeft tot het beroep hebben ze een richtinggevende functie voor verdere professionalisering.

De leden van de CDA-fractie merken verder op dat de memorie van toelichting stelt dat de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt zullen leiden tot een toename van het belang van onderwijsondersteunende activiteiten. Kan dit worden toegelicht? Bestaat er geen kans dat een te strikte functie-differentiatie en functieafsplitsing leidt tot functieverarming en vermindering van het functie-imago? Welke nieuwe functies voorziet de regering?

Ik vind het lerarentekort het meest nijpende probleem voor de onderwijs-arbeidsmarkt. Ook daardoor ontstaat behoefte om personeel en onderwijskundige inrichting van de school op een nieuwe manier op elkaar af te stemmen. Daarbij kunnen scholen meer dan voorheen gebruik gaan maken van ander personeel dan uitsluitend leraren.

Functiedifferentiatie leidt niet tot functieverarming en vermindering van het functie-imago. Eerder tot het tegendeel: leraren vinden dankzij de ontwikkeling van meer ondersteuning hun beroep juist interessanter. Zij worden niet langer belast met de «simpele» klussen, maar kunnen zich veel meer richten op inhoudelijke zaken zoals selectie van leerstof en afstemming ervan op verschillende doelgroepen.

De leden van de CDA-fractie onderschrijven dat een samenhangende kwalificatiestructuur de verschillende onderwijsberoepen en werkzaam-

heden ten opzichte van elkaar positioneert en helderheid verschaft. Maar wie zet deze structuur op en onderhoudt deze?

Tot op heden bestaat geen zicht op wat voor soort bekwaamheidseisen worden opgenomen in de AMvB's. Het SBL spreekt over het ontwikkelen van een «tweede generatie bekwaamheidseisen» waarvan naar verwachting in april 2002 een proeve gereed is.

De stelling is dat een samenhangende kwalificatiestructuur tot stand komt door in onderlinge samenhang bekwaamheidseisen te formuleren voor verschillende beroepen en werkzaamheden in het onderwijs. Ik wijs erop dat die kwalificatiestructuur er nog niet is, want er zijn nog geen bekwaamheidseisen in de zin van het wetsvoorstel, en het tempo waarin ze beschikbaar komen is verschillend. Zo moet nog veel werk worden verricht voordat bekwaamheidseisen zijn vastgesteld voor alle ondersteunende werkzaamheden waarvoor dat gewenst kan worden geacht.

De beroepsbeoefenaren zelf hebben, samenwerkend in het SBL, de opdracht om voorstellen te ontwikkelen op deze terreinen.

Bekwaamheidseisen zelf zullen bij AMvB worden vastgesteld en kunnen eenmaal per zes jaren worden gewijzigd of aangevuld.

Ook vragen deze leden in hoeverre wat nu wordt ontwikkeld, afwijkt van wat al eerder, in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en in overleg met sociale partners, is ontwikkeld door Bureau Berenschot.

Elders in deze beantwoording gaan we in op de relatie met wat Bureau Berenschot heeft ontwikkeld.

Het verbaast de leden van de CDA-fractie dat de regering stelt dat de onderwijsondersteunende activiteiten aan belang zullen winnen maar dat deze activiteiten nog geenszins geïdentificeerd zijn door de actoren in het veld. Dat leidt tot de vraag hoe de mogelijkheid tot het stellen van bekwaamheidseisen voor werkzaamheden van ondersteunend personeel via de algemene maatregel van bestuur eventueel nader kan worden ingevuld. Wie beslist of er eisen moeten komen en welke procedure wordt dan bewandeld?

Nadere invulling van bekwaamheidseisen voor werkzaamheden van ondersteunend personeel gebeurt naar ik verwacht in twee fasen:

- a. de beroepsgroep identificeert eerst voor welke werkzaamheden bekwaamheidseisen zouden moeten worden vastgesteld en legt haar voorstel aan mij voor. Ik wil de in de nota van wijziging bedoelde beroepsorganisatie hierop aanspreken;
- b. daarna krijgt die beroepsorganisatie, als dat voorstel voldoende draagvlak heeft, de gelegenheid om een voorstel te doen voor bekwaamheidseisen voor die werkzaamheden.

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat onderwijsondersteunende personeelsleden en onderwijskundig-leidinggevende personeelsleden twee jaar mogen worden belast met werkzaamheden waarvoor bekwaamheidseisen gelden waaraan zij niet voldoen. Daarnaast is de regering niet voornemens om op korte termijn bekwaamheidseisen op te stellen voor onderwijskundig-leidinggevenden. Hoe verhouden beide stellingnamen zich tot de voorgenomen kwaliteitsimpuls?

In mijn visie is er geen strijdigheid tussen beide stellingnamen. In de memorie van toelichting is aangegeven waarom we ervoor hebben gekozen nog geen gebruik te maken van de «kan-bepaling» tot het vaststellen van bekwaamheidseisen van onderwijskundig leidinggevende aard. Daarbij speelt nu juist een belangrijke rol dat schoolleiders zelf, zowel in po als vo, als het gaat om een kwaliteitsimpuls belangrijke initiatieven hebben genomen.

Het effect daarvan zou heel goed zodanig kunnen zijn dat er geen aanleiding is om daarnaast ook in de regelgeving bekwaamheidseisen vast te stellen.

Wel is uiteraard rekening gehouden met het feit dat de situatie kan ontstaan dat we er wél voor kiezen om van de «kan-bepaling» gebruik te maken. Dat enkele feit maakt het noodzakelijk om te voorzien in een regeling voor zittend personeel dat wel met die werkzaamheden wordt belast maar nog niet aan de daarop gerichte bekwaamheidseisen voldoet.

De leden van de CDA-fractie vragen ook of het de bedoeling is dat de inspectie jaarlijks inventariseert hoeveel onbevoegden er werkzaam zijn binnen het onderwijs.

Ik merk op dat de inspectie in het algemeen op de hoogte zal zijn van het aantal onbevoegden. Zij geeft immers zelf daartoe ontheffing (bijvoorbeeld op grond van artikel 33 WVO, 3e lid) dan wel zij wordt daarvan op de hoogte gesteld door het bevoegd gezag van de school (bijvoorbeeld op grond van het nieuwe vierde lid van artikel 33).

Waarom heeft de regering niet gekozen voor duidelijk aangeven in de AMvB welke bekwaamheden voor welke onderwijsvormen noodzakelijk zijn, zo vragen de leden van de D66-fractie?

Ik antwoord hierop dat elke wet (WPO, WEC, WVO delen I en II, en WEB) een eigen grondslag bevat voor een AmvB over bekwaamheidseisen voor personeel als bedoeld in die wet. Volstrekt helder zal zijn voor welke onderwijsvormen de in die AMvB's opgenomen bekwaamheidseisen zullen gelden.

Dezelfde leden stellen vast dat de bekwaamheidseisen voor vakleerkrachten in het primair onderwijs voor bepaalde nader aan te wijzen vakken dezelfde zijn als die voor leraren in het voortgezet onderwijs. Voor welke vakken kunnen leraren uit het voortgezet onderwijs benoemd worden?

Voor de vakken zintuiglijke en lichamelijke oefening, Engelse taal, tekenen, muziek, handvaardigheid, Fries, euritmie, bevordering van het taalgebruik (drama) en spel en beweging (dans) kunnen leraren met een vo-bevoegdheid worden benoemd.

Na lezing van de passages in de memorie van toelichting over de bekwaamheid en benoembaarheid bekruipt de leden van de D66-fractie het gevoel dat het wetsvoorstel niet alleen bekwaamheidseisen regelt voor de beroepsgroep maar ook oplossingen aandraagt voor het lerarentekort. Klopt dat beeld?

Ik merk hierover op dat met dit wetsvoorstel wordt beoogd de toelating tot het beroep te laten bepalen door bekwaamheidseisen. Het gaat daarbij om bekwaamheden die noodzakelijk zijn voor een goede uitoefening van het beroep en die daaraan direct zijn ontleend. Voor de toelating tot het beroep is dan niet langer de manier waarop die bekwaamheden zijn verworven, het belangrijkste. Deze benadering beoogt meer eigenlijke criteria te hanteren voor de toelating tot het beroep van leraar. Tegelijkertijd maakt dit een meer open onderwijsarbeidsmarkt mogelijk. Als daarmee oplossingen worden aangedragen voor het lerarentekort, is dat alleen maar toe te juichen.

Het hoofdstukje over voortgezet onderwijs op blz. 16 en 17 van de memorie van toelichting roept veel vragen op bij dezelfde leden. Het bestaande onderscheid tussen tweede- en eerstegraads leraren komt te vervallen maar wat daar precies voor in de plaats komt is hen niet duidelijk. Immers de AMvB moet nog nader ingevuld worden en er zitten veel kan-bepalingen in de tekst. Graag willen zij opheldering over de verbreding van de inzet van de leraar in de onderbouw. Hebben de leden van de

D66-fractie het goed begrepen dat als een leraar in de onderbouw voor een vak bevoegd is, hij tevens voor alle vakken bevoegd is? Kan de regering aangeven welke specifieke bekwaamheidseisen voor de eerste twee leerjaren nodig zijn om de kwaliteit van het onderwijs te behouden en versterken?

Het wetsvoorstel schrijft bekwaamheidseisen voor die betrekking hebben op zowel pedagogisch-didactische kennis, inzicht en vaardigheden als op vakbekwaamheid, zo merk ik op. De eisen van vakbekwaamheid gelden per vak. Er is nergens in dit wetsvoorstel sprake van dat aan de lesbevoegdheid voor het ene vak automatisch de bevoegdheid wordt gekoppeld om in een ander vak les te geven, laat staan in alle andere vakken.

De bekwaamheidseisen zelf zullen in een AMvB worden vastgelegd. Op dit moment is het nog niet mogelijk een nauwkeurige beschrijving te geven van eventuele specifieke bekwaamheidseisen voor de eerste twee leerjaren van het VO. Voor een meer algemene argumentatie daarbij verwijzen we naar de antwoorden over dit onderwerp op vragen van de leden van de fracties van PvdA en VVD.

Ook zijn deze leden benieuwd wie straks de disciplinaire kennis van de leraar in de gaten gaat houden. Als de in het nieuwe artikel 36 bedoelde AMvB vastgesteld wordt, betekent dit dat een leraar twee jaar lang kan lesgeven in een andere fase van het onderwijs (b.v. bovenbouw havo/vwo) of in een ander vakgebied.

Ik wijs erop dat voorop staat dat het bevoegd gezag verantwoordelijk is. Het wetsvoorstel vereist een schriftelijke overeenkomst tussen bevoegd gezag en desbetreffende leraar die op basis daarvan een inspanningsverplichting heeft. Het gaat in alle gevallen om reeds bevoegde leraren die hebben aangetoond over kwaliteiten te beschikken die nodig zijn voor leraarschap in VO. Op grond daarvan kan inzicht worden verwacht in eventuele gebreken in vakken en een actieve houding in het vragen om ondersteuning. Bovendien, de leraar functioneert niet in isolement, maar als lid van vaksectie en afdeling.

De leden van de fractie van D66 vragen of ouders en leerlingen hierin nog advies- of instemmingsrecht hebben.

Zoals eerder al opgemerkt in deze nota naar aanleiding van het verslag, heeft het kwaliteitsbeleid van de school een plaats in het schoolplan, dat is onderworpen aan instemmingsrecht van de medezeggenschapsraad als geheel, dus inclusief ouders/leerlingen.

De nascholing in engere zin is onderworpen aan instemmingsrecht van het personeelsdeel van de medezeggenschapsraad

De leden van de D66-fractie informeren of het wetsvoorstel het mogelijk maakt niet-academici onderwijs te laten geven in de bovenbouw havo/vwo. Welke argumenten heeft de regering hiervoor behalve dat het helpt bij het verminderen van de lerarentekorten?

Elders in deze nota naar aanleiding van het verslag heb ik in antwoord op vragen van de leden van de fractie van D66 aangegeven dat het stellen van opleidingseisen zoals een academische opleiding minder goed past in de benadering van bekwaamheidseisen. Ook heb ik aangegeven, onder meer in antwoord op vragen van de leden van de fractie van de PvdA, dat het bij de bekwaamheidseisen voor het voorbereidend hoger onderwijs (bovenbouw HAVO/VWO) gaat om *extra* bekwaamheidseisen bovenop die voor het overig VO en dat het in de rede ligt dat ze in belangrijke mate betrekking zullen hebben op vakinhoudelijke kennis, inzichten en vaardigheden.

Het wetsvoorstel bevat de mogelijkheid dat docenten in de eerste twee jaren van het voortgezet onderwijs naast voor hun eigen vak ook voor

andere vakken inzetbaar zijn. Daarvoor zouden specifieke bekwaamheidseisen kunnen worden ontwikkeld. De leden van de fractie van de Christen-Unie willen weten of docenten zonder (bij)scholing aan deze specifieke eisen kunnen voldoen of dat het uitdrukkelijk de bedoeling is dat zij zich daarvoor gaan bijscholen. Een makkelijker inzetbaarheid voor andere vakken dan het vak waar de docent bevoegd is, mag uiteraard niet ten koste gaan van de vakinhoudelijke kwaliteit van het onderwijs. De tweedegraads vakbevoegdheid zal echter bij de verbreding voor de inzet niet meer geëist worden. Kan de regering aangeven hoe de specifieke bekwaamheidseisen garanderen dat vakinhoudelijke kwaliteit van de lessen van voldoende niveau blijft?

Ik breng naar voren dat het vaststellen van specifieke bekwaamheidseisen voor de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs er nadrukkelijk op is gericht dat leraren een inspanningsverplichting aangaan opdat ze na ten hoogste twee jaar kunnen aantonen dat ze daadwerkelijk aan die eisen voldoen. In het personeelsbeleid van de school kan bekwaamheidsverbreding worden ingebed als mogelijkheid tot loopbaanontwikkeling voor leraren. In de personeelsvoorziening kan grotere flexibiliteit in de inzet van leraren het ontstaan van vele kleine, en daardoor moeilijk vervulbare vacatures voorkomen.

Ontwikkeling en vaststelling van specifieke bekwaamheidseisen voor de eerste twee leerjaren van het VO maken het mogelijk dat de belasting van een opleiding tot een bevoegdheid daartoe, in een juiste verhouding komt te staan tot het beoogde doel: bredere inzetbaarheid in de eerste twee jaren van het voortgezet onderwijs. Dat zal de inzet van onbevoegde leraren kunnen beperken en de vakinhoudelijke kwaliteit van het onderwijs veiligstellen.

8. Zij-instroom in het beroep

De leden van de PvdA-fractie juichen het toe dat de zij-instroom in het leraarsvak in onderliggend wetsvoorstel haar plek krijgt. Zij vragen de regering wel hoe problemen bij de opleiding van zij-instromers kunnen worden opgelost. Deze leden hebben de stellige indruk dat zij-instromers vooral behoefte hebben aan praktijkopleiding, terwijl hen nu vooral theorie wordt geboden. Ook is de maximale periode van scholing van twee jaar in een aantal regio's kennelijk gaan werken als een minimum. Zij vragen de regering of haar dezelfde geluiden bereikt hebben, en zo ja, wat hier aan te doen is. Het is immers in ieders belang dat zij-instromers zo geolied mogelijk hun weg naar het onderwijs weten te vinden.

Deze geluiden hebben mij bereikt. Er zijn maatregelen genomen en voorstellen gedaan om knelpunten weg te nemen. Deze maatregelen zijn opgenomen in de achtereenvolgende beleidsnota's Maatwerk.

Dezelfde leden stemmen ook van harte in met de uitbreiding van het aantal praktijkvakken waarvoor mbo'ers met ervaring kunnen worden toegelaten. Wel vragen zij de regering wat de zin betekent dat het «bij voorkeur» zal gaan om personen die enige jaren relevante ervaring met het betreffende vak op de arbeidsmarkt hebben opgedaan. Zal het niet altijd moeten gaan om personen die over dergelijke ervaring beschikken?

Het zal volgens mij altijd moeten gaan om personen die over relevante ervaring met het vak beschikken op de arbeidsmarkt. De voorkeur gaat uit naar personen die al enige jaren ervaring hebben opgedaan.

Ook vragen deze leden waarom regels met betrekking tot uitzendkrachten apart geregeld zullen worden. Horen deze niet thuis in onderliggend wetsvoorstel?

Ik wijs erop dat de regels over uitzendkrachten strekken tot explicitering en verduidelijking van de mogelijkheden tot inschakeling van uitzend-

krachten. Dat heeft als zodanig niets te maken met het kwaliteitsbeleid van de school. Over dat laatste nu gaat de WBIO heel nadrukkelijk. Een afzonderlijk wetsvoorstel voor de uitzendkrachten had dan ook de voorkeur. Het wetsvoorstel over de uitzendkrachten ligt inmiddels om advies bij de Raad van State.

De leden van de VVD-fractie vragen of de Open Universiteit nu al geschiktheidverklaringen mag afgeven. Zo niet, wordt dit meegenomen in de nieuwe taak voor de Open Universiteit? Zijn er al afspraken gemaakt met de Open Universiteit om meer hoger opgeleiden als zij-instromer voor te bereiden op het lerarenberoep?

Deze leden hechten aan de eis van hoger onderwijs. Zij komen later in het verslag hierop terug.

Ik merk hierover op dat de Open Universiteit (OUNL) nu geen geschiktheidsverklaringen kan afgeven, want zij verzorgt geen lerarenopleidingen. De OUNL zal een plan opstellen voor het ontwikkelen van een methodiek voor afstandsonderwijs aan zij-instromers, zoals besproken bij de behandeling van de onderwijsbegroting 2002. Het overleg met de OUNL over de invulling van deze nieuwe taak is nog gaande. Daarbij is het name van belang dat de rol van de OUNL in relatie tot die van de bestaande aanbieders van lerarenopleidingen en van scholing van zij-instromers duidelijk wordt gemarkeerd. Ik wil niet vooruitlopen op de conclusies van dat overleg; zodra hierover concrete afspraken tot stand zijn gekomen, zal ik de Kamer daarover informeren.

De beleidsarme inbedding van de regeling voor de zij-instroom heeft de steun van de leden van de VVD-fractie, evenals de reeds aangekondigde mogelijkheid om ook andere instellingen te erkennen om geschiktheidsverklaringen af te geven. Deze instellingen dienen aan dezelfde hoge kwaliteitseisen te voldoen als de hogeschoolopleidingen en universitaire opleidingen. De onderwijsinspectie dient voluit de ruimte en de bevoegdheid te krijgen om ook de kwaliteit van deze instellingen te waarborgen. Deelt de regering deze opvatting?

Ik wijs erop dat voorop staat dat wanneer andere instellingen dan hogeschoolopleidingen en universitaire opleidingen erkend worden om geschiktheidsverklaringen af te geven, deze instellingen aan dezelfde kwaliteitseisen dienen te voldoen. Dit zal van overheidswege worden gewaarborgd.

De leden van de VVD-fractie vragen vervolgens of de regering wel op de goede weg zit door toelating van mbo-gediplomeerden tot het geschiktheidsonderzoek zij-instroom. Deze leden zijn bereid geweest, na grote druk van de regering, om voor een beperkt aantal praktische beroepsgerichte vakken in het vmbo deze weg te openen. Helaas gebeurt nu wat zij toen al vreesden. De deur wordt nu verder opengezet voor andere beroepsgerichte vakken in het vmbo. Niet valt in te zien waarom op een volgend moment de regering weer een stapje verder gaat. Deze leden huldigen het adagium «beter ten halve gekeerd, dan ten hele gedwaald». Zij wijzen de regering erop dat de leraarsfunctie in principe uitgeoefend moet worden door iemand die tenminste een relevant hoger onderwijs diploma heeft. Het is beter om voor praktische beroepsgerichte vakken te werken met «team-teaching» onder leiding en verantwoordelijkheid van een bevoegde en bekwame docent waarbij een instructeur wordt ingeschakeld. De carrièrelijn van de docent praktische beroepsgerichte vakken loopt dan bijvoorbeeld van (technisch) onderwijs assistent via instructeur naar bekwame docent.

Het feit dat de Interimwet zij-instroom beleidsarm in de sectorwetten zou worden ingevoerd, waar deze leden mee in kunnen stemmen, brengt hen ertoe om de regering te verzoeken deze uitbreiding tot deelname aan het geschiktheidsonderzoek door mbo-gediplomeerden te heroverwegen.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering bovendien naar de resultaten van de eerste groep zij-instromers. Volgens de memorie van toelichting zullen de eerste resultaten pas in 2002 beschikbaar komen. Het voorstel kan op zijn minst prematuur worden genoemd.

Anders dan de leden van de VVD veronderstellen, is het niet zo dat met het wetsvoorstel «de deur nu verder wordt opengezet voor andere beroepsgerichte vakken in het vmbo» en dat «op een volgend moment de regering weer een stapje verder gaat». Het voorstel bevat alleen de mogelijkheid, niet de plicht, voor een uitbreiding op termijn. Daarbij is aangegeven dat van die mogelijkheid alleen gebruik wordt gemaakt indien dat kwalitatief verantwoord is. Pas dan komt er een koninklijk besluit dat de uitbreiding effectueert (zie artikel XII van het wetsvoorstel). Ervaringen in de VMBO-pilot vind ik overigens wel hoopgevend. Ik ga daarop hierna nader in, in antwoord op vragen van leden van de fractie van D66. In aansluiting daarop schetsen de leden van de fractie van de VVD een wat hen betreft ideale carrièrelijn voor de docent praktische beroepsgerichte vakken. Een lijn die bijvoorbeeld loopt van (technisch) onderwijs-assistent via instructeur naar bekwame docent. Zo'n weg is zeker begaanbaar, maar ik wijs erop dat ook in dat geval bekwame personen die een verrijking voor het team kunnen zijn, niet in alle gevallen over een HO-getuigschrift zullen beschikken en dat voor hen zij-instroom een goede route zal kunnen zijn. Ik ben er kortom niet zonder meer van overtuigd dat heroverweging van het wetsvoorstel op dit punt noodzakelijk en gewenst is.

De resultaten van de eerste groep zij-instromers zijn opgenomen in het onderzoek van Research voor Beleid, dat al aan de Tweede Kamer is toegezonden.

De regels over de zij-instroom in het beroep worden geïncorporeerd in dit wetsvoorstel. De leden van de D66-fractie vragen met de Raad van State, gezien de geringe toestroom, of een definitieve regeling wel vereist is. Heeft de minister inmiddels beschikking over recentere gegevens betreffende de instroom? Inventariseert de inspectie hoeveel (tijdelijk) onbevoegden er jaarlijks voor de klas staan?

Ik benadruk dat de mogelijkheid om als zij-instromer leraar te worden niet is bedoeld als tijdelijke maatregel. Het gaat om een structurele nieuwe route naar het leraarschap, waaraan kwaliteitseisen gesteld worden. De laatste gegevens over de zij-instroom zijn aan de Kamer toegezonden bij brief van 27 november 2001. Ook beschikt de Kamer inmiddels over het rapport van Research voor Beleid, dat een beschrijving geeft van de eerste periode zij-instroom. De inspectie inventariseert inderdaad het aantal onbevoegden in het voortgezet onderwijs.

Het is de leden van de fractie van D66 opgevallen dat toelating van mbo-gediplomeerden tot het geschiktheidsonderzoek nu voor alle 14 beroepsgerichte vakken in het vmbo wordt geregeld. Doet de regering dit uit oogpunt van de lerarentekorten, of heeft zij daar andere valide argumenten voor?

Naast het feit dat hiermee een nieuwe «bron» van leerkrachten wordt aangeboord, heeft deze maatregel ook een kwalitatieve onderbouwing. Onder meer uit de ervaringen die in de diverse projecten uit Maatwerk 2 zijn en worden opgedaan met zij-instroom van vakmensen in het vmbo, gevoegd bij de ontwikkelingen rondom het «opleiden in de school», blijkt dat deze doelgroep ook een kwalitatieve impuls kan geven aan het onderwijs. Deze leraren staan dicht bij de belevingswereld van de leerlingen in de vmbo-praktijkvakken. Zij brengen een schat aan kennis en ervaring uit de praktijk mee. Meer dan hbo-gediplomeerden hebben zij ervaringskennis over de beroepen en functies waarvoor zij als leraar de leerlingen voorbereiden. Dit sluit ook aan bij wat de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling in zijn recente advies «Aansprekend opvoeden, balanceren

tussen steun en toezicht» opmerkt: «Wanneer ondernemers of werknemers meedoen in de lessen, kunnen de leerlingen zich identificeren met die volwassenen.» (p. 32).

Overigens is er in antwoord op vragen van de fractie van de VVD al op gewezen dat, op grond van artikel XII van het voorstel, de uitbreiding pas kan worden geëffectueerd op een bij koninklijk besluit te bepalen datum.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de relatief korte opleiding en de soms relatief hoge beloning van zij-instromers bij collega's niet zelden op weerstand stuiten. Herkent de regering de constatering van deze leden? Hoe denkt de regering daar op een gunstige wijze op in te kunnen spelen?

Ik bevestig de juistheid van de constatering dat de opleiding en beloning van zij-instromers soms punt van discussie zijn bij collega's. Voorlichting en informatiebijeenkomsten besteden aan dat punt aandacht. De opleiding mag dan wel relatief kort lijken, niet vergeten moet worden dat het gaat om mensen met een zo relevante opleiding en/of werkervaring in andere maatschappelijke sectoren, dat zij op basis van de kwalificaties en competenties die zij daar verwierven, de geschiktheid bezitten om onmiddellijk als leraar te beginnen, in combinatie met een op maat toegesneden aanvullend scholingstraject. Bovendien zijn het altijd mensen met een opleiding hoger onderwijs.

De beloning en/of inschaling vindt plaats conform de voor het onderwijs geldende regelgeving. In concreto betekent dit dat zij in het bij de functie horende carrièrepatroon worden ingeschaald met inachtneming van het laatstverdiende salaris. Ten hoogste kan het salaris één periodieke verhoging hoger zijn.

De leden van de fractie van de SGP vragen of het nodig is om het regelmatig geven van gastlessen in te passen in een formele structuur.

Zodoende wordt er wellicht onnodig een extra uitzondering op het voldoen aan de bekwaamheidseisen geconstrueerd. Graag ontvangen deze leden hierop een reactie.

In het wetsvoorstel wordt beoogd het niveau van betrokkenheid van de bedoelde categorie mensen, die naar mijn mening een verrijking van het onderwijs kunnen betekenen, aan het incidentele te laten ontstijgen.

Formele inpassing houdt ook structurele betrokkenheid bij het onderwijs in van de maatschappelijke sectoren waarin deze «gastdocenten» werkzaam zijn. Relaties tussen onderwijs en maatschappelijke sectoren zullen via deze mensen vanzelfsprekender en langduriger kunnen zijn.

9. Betrekking van kleine omvang

De leden van de PvdA stemmen in met het inschakelen van «gastdocenten» in het voortgezet onderwijs. Ook deze mogelijkheid zal zeker kunnen bijdragen aan terugdringing van het lerarentekort. Zullen deze mensen altijd een hoofdbetrekking elders moeten hebben, of kan het ook gaan om bijvoorbeeld (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten, gepensioneerden of herintredende vrouwen? Zou het niet beter zijn om bij deze mogelijkheid te spreken van «buitengewoon leraarschap», om het onderscheid met «echte» gastdocenten te markeren?

De memorie van toelichting geeft aan dat het om personen gaat van buiten het onderwijs die een duidelijke meerwaarde kunnen bieden door de kennis en ervaring die ze inbrengen vanuit zowel het bedrijfsleven alsook andere sectoren van de maatschappij. Dat kan dus zowel gaan om mensen die elders een hoofdbetrekking hebben en uit hoofde van die betrekking kunnen bogen op de nodige ervaring en kennis, als ook om mensen die een meerwaarde kunnen leveren voor het onderwijs vanwege hun maatschappelijke positie, ervaring en kennis – bijvoorbeeld vanuit vrijwilligersorganisaties. Wel dient hierbij sprake te zijn van een structu-

rele «link» met het bedrijfsleven of «andere sector van de maatschappij» waardoor betrokkene meerwaarde kan bieden.

De term «gastdocent» is niet opgenomen in het wetsvoorstel zelf. Het wetsvoorstel biedt de ruimte om de bedoelde categorie mensen structureel bij het onderwijs te betrekken; het staat de scholen vrij zelf een aanduiding voor hen te kiezen.

De leden van de VVD-fractie waren verrast, onaangenaam verrast zelfs, door het wetsvoorstel om onbevoegden structureel in te zetten als gastdocent. Dat het hierbij om een kleine betrekkingsomvang gaat, is niet relevant voor de deelnemers die «les krijgen» van zo'n gastdocent. Bovendien wordt door de regering niet voldoende gemotiveerd waarom zo'n speciale docent niet aan de bekwaamheidseisen hoeft te voldoen. Impliceert dit dat ook andere «gastdocenten» met kleine deeltijdbetrekkingen structureel niet aan de bekwaamheidseisen hoeven te voldoen?

Is het niet beter om de gaststatus op een andere manier uit te werken en wel zodanig dat de volledig bevoegde en bekwame docent eindverantwoordelijk is voor deze lessen die verzorgd worden door deze gast? De regering noemt dit als een optie. De leden van de VVD-fractie noemen dit de enig juiste mogelijkheid. Waarom ligt het niet voor de hand om bij betrekkingen van kleine omvang de verplichting te laten gelden om te voldoen aan de bij de functie behorende actuele bekwaamheidseisen; zoals daar zijn: eisen met betrekking tot vakken, vakdidactiek en pedagogiek? Indien iemand om hem of haar moverende redenen niet bereid en/of in staat is om aan deze eisen te voldoen, zal een bekwame docent de eindverantwoordelijkheid voor het onderwijsleerproces moeten dragen. Deze leden hechten eraan dit principe niet overboord te zetten.

Naar aanleiding hiervan breng ik het volgende naar voren.

Binnen het systeem van kwaliteitszorg zijn er naar mijn mening voldoende «checks and balances» om de school het vertrouwen te kunnen geven dat zij doordacht gebruik zal maken van deze op zich beperkte ruimte in de regelgeving en daarvoor ook de verantwoordelijkheid kan dragen. Daarmee is niet gezegd dat het bezit van de juiste bekwaamheden niet belangrijk is. Maar in alle gevallen vasthouden aan het voldoen aan de formele bekwaamheidseisen zou een te grote belemmering inhouden voor het docentschap. Doorgaans zal het gaan om personen met substantiële en relevante vakbekwaamheid en ervaring, die het onderwijs nu juist kunnen verrijken. De leden van de VVD merken terecht op dat gastdocenten zouden moeten functioneren onder verantwoordelijkheid van een bevoegde leraar. De nota van wijziging regelt dat. Gelet daarop is het niet nodig dat inschakeling van gastdocenten aan de inspectie wordt gemeld. Dat voorschrift vervalt dan ook door de nota van wijziging.

10. Bijzondere positie van BVE-sector in het wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of zij cijfers kan overleggen over aantallen geslaagden voor de didactische cursus voor zij-instromers in de BVE-sector. Is ook bekend hoeveel van deze zij-instromers binnen een periode van twee jaar weer afhaken?

Ik antwoord dat de capaciteit voor de didactische cursus BVE in het jaar 2000 met 200 plaatsen is verhoogd van 228 naar 428 plaatsen. De aanbieders van de cursus, de Fontyshogeschool te Tilburg en de Educatieve Faculteit van de Hogeschool Amsterdam, hebben deze capaciteit in het jaar 2000 niet helemaal benut, maar in 2001 hebben ze meer dan 428 certificaten uitgereikt. Gemiddeld zijn in 200 en 2001 428 certificaten aan geslaagden uitgereikt.

Gezien de praktische opzet van de cursus via de combinatie van werken en leren verwacht ik dat het aantal afhakers binnen een periode van twee jaar gering is.

Ik beschik niet over cijfers over het aantal afhakers.

De leden van de VVD-fractie hebben destijds voor het wetsvoorstel Interimwet zij-instroom gestemd. Zij delen de opvatting van de regering dat een open onderwijsarbeidsmarkt gebaat is bij een route om hoger opgeleiden via een speciale voorziening tot de onderwijsarbeidsmarkt toe te laten treden.

Zij kunnen instemmen met de inbedding in de sectorwetten zoals thans wordt voorgesteld, met dien verstande dat zij niet begrijpen waarom het geschiktheidsonderzoek niet voor de BVE-sector zou behoeven te gelden. Gelet op het feit dat zich daar tot op heden geen problemen hebben voorgedaan, kan de conclusie worden getrokken dat, vanuit wetsystematisch oogpunt en vanuit waarborging van kwaliteit, zich niets verzet tegen opnemings van het geschiktheidsonderzoek ten behoeve van de BVE-sector. Het voorstel van de regering past ook niet in de gelijkwaardige waardering voor de BVE en de VO-sector.

Hierover merk ik op dat met de Interimwet zij-instroom leraren primair en voortgezet onderwijs het mogelijk is geworden om in het primair en voortgezet onderwijs HO-opgeleiden te benoemen die daartoe geschikt zijn maar nog niet aan de benoembaarheidseisen voldoen. Tot inwerking-treding van de Interimwet was benoeming van dergelijke personen in het basisonderwijs niet mogelijk en in het voortgezet onderwijs feitelijk alleen op basis van ontheffing. De Interimwet biedt scholen voor po en vo dus meer ruimte.

Die ruimte is er voor educatie en beroepsonderwijs al op basis van de in de WEB geregelde benoembaarheidseisen. Daarom vallen educatie en beroepsonderwijs niet onder de reikwijdte van de Interimwet en zijn de zij-instroomregels, zoals die nu beleidsarm in het wetsvoorstel worden geïncorporeerd, ook met de W BIO niet op educatie en beroepsonderwijs van toepassing.

De benoembaarheidseisen in de WEB zijn indertijd ruim geformuleerd. Vanwege de beroepsopleiding is er naast de door de lerarenopleiding opgeleide leraren behoefte aan leraren afkomstig uit het beroepenveld van de opleidingen met veelal specifieke en specialistische kennis en vaardigheden. Dit geldt vooral voor vakken en onderdelen van vakgebieden waarvoor geen HO-opleiding bestaat.

Naast de eis van het bezit van een HO-getuigschrift is in art 4.1.2 aanvullend de didactische bekwaamheid opgenomen. Als door een combinatie van opleiding en werkervaring de kandidaat geacht kan worden op HO werk- en denkniveau te kunnen functioneren, is betrokkene eveneens benoembaar. Ik verwacht wel dat, naar analogie van de zij-instroomregels in po en vo, de invoering van vraagfinanciering voor de pedagogisch-didactische scholing BVE meer dan nu zal leiden tot maatwerk, afgestemd op missende of minder goed ontwikkelde competenties van pedagogische en didactische aard.

11. Gevolgen voor de WHW

De eerstegraads lerarenopleidingen zullen voortaan worden aangeduid als lerarenopleiding voor het voorbereidend hoger onderwijs. De leden van de PvdA-fractie vragen of ook nog een apart traject zal worden ontworpen voor opleidingen die zich speciaal richten op leraar vmbo, die zich qua status zullen kunnen meten met het huidige eerstegraads niveau. Zoals al eerder verwoord in deze nota naar aanleiding van het verslag wordt nu niet overwogen om specifiek voor het vmbo een set bekwaamheidseisen vast te stellen. Het ligt daarom niet in de rede dat er een apart traject komt voor opleidingen die zich speciaal richten op leraar vmbo. Wel is denkbaar dat binnen het opleidingstraject tot de brede bekwaamheidseisen in de praktijk accent gelegd wordt op het opleiden tot een deelsort van het VO, bijvoorbeeld het vmbo. Aan de positionering van een opleiding kan wat mij betreft geen status worden verbonden. Voor mij hebben alle opleidingen gelijke status.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering beschikt over sancties naar lerarenopleidingen als zij niet aansluiten met hun curriculum op de bekwaamheidseisen voor leraren.

Eerder in deze beantwoording, onder meer naar aanleiding van vragen van leden van de SGP-fractie is de regering hierop ingegaan.

12. Naleving: sanctiemogelijkheden

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of zij het sanctieapparaat voldoende acht, of dat aanvullende bestuurlijke maatregelen gewenst zijn. Welke sancties kunnen naar leraren die hun bekwaamheid niet onderhouden worden getroffen?

Ik breng naar voren dat het wetsvoorstel vooral kwaliteit en onderhoud van bekwaamheid moet stimuleren en moet bijdragen aan het meer toegankelijk maken van de onderwijsarbeidsmarkt door beroepen en werkzaamheden in termen van minimumkwaliteit meer in onderlinge samenhang te brengen. Die samenhang, inhoudelijk van aard en beschreven in competenties, maakt op maat gesneden toegangen tot het beroep mogelijk. Wie voldoet aan de bekwaamheidseisen mag door het bevoegd gezag worden benoemd. Aan bevoegd gezag en werknemer samen is de verantwoordelijkheid om afspraken te maken over het noodzakelijke onderhoud van de bekwaamheid en over de gevolgen als die afspraken niet worden nagekomen.

Sancties voor individuele leraren kent de onderwijswetgeving dan ook niet. Het «aanpakken» van individuele leraren is een zaak van afspraken tussen bevoegd gezag en betrokkene. Het ligt dan bijvoorbeeld voor de hand om in de arbeidsovereenkomst/aanstellingsakte neer te leggen dat betrokkene zijn bekwaamheid moet onderhouden en dat het verzaken van die plicht kan leiden tot disciplinaire maatregelen of zelfs ontslag. Dat is geen zaak van de wetgever.

13. Financiën

De leden van de fractie van D66 vragen naar een overzicht van de kosten die tot nu toe zijn uitgegeven voor de ontwikkeling van bekwaamheidseisen en competenties en een bedrag geven wat nog nodig is in de nabije toekomst.

Ik merk hierover op dat in de afgelopen jaren aan SBL subsidie is verleend op basis van goedkeuring van activiteitenplannen. Tussen 1999 en 2001 ging het in totaal om een bedrag van € 1 579 155 (M€ 0,272 in 1999, M€ 0,416 in 2000 en M€ 891 in 2001). Het grootste deel van die middelen is bestemd voor het werk van kringen van leraren met het oog op de ontwikkeling van bekwaamheidseisen.

Dezelfde leden vragen of het huidige budget voor nascholing toereikend is om het wetsvoorstel op een goede manier te kunnen uitvoeren.

Elders in deze nota naar aanleiding van het verslag heb ik aangegeven dat met de ontwikkeling van schoolbudgetten en de recente substantiële verhoging daarvan, scholen beter in staat zullen zijn prioriteiten te stellen en nascholing in te kopen. Een geleidelijk verdere verhoging in de komende jaren is wellicht wenselijk.

14. Advies Onderwijsraad

De Onderwijsraad heeft een advies uitgebracht over dit wetsvoorstel. De leden van de fractie van de ChristenUnie willen weten waarom dit advies niet openbaar is gemaakt. Is de regering hier als nog toe bereid?

Het Onderwijsraadadvies is door de Onderwijsraad bekend gemaakt. Het is als bijlage ook achter deze nota naar aanleiding van het verslag gevoegd.¹

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

II ARTIKELEN

Onduidelijk blijft voor de leden van de fractie van de VVD hoe de beroepsgroep is samengesteld. De regering heeft het niet noodzakelijk gevonden om een definitieomschrijving van beroepsgroep in de wet te plaatsen. Is de regering hier alsnog toe bereid?

In de bij deze beantwoording gevoegde nota van wijziging is hierin nu voorzien.

Artikel I, onderdeel B (artikel 3a)

Zal het vereiste van een verklaring omtrent het gedrag voor onderwijs-ondersteunende functies voor al deze functies gelden, of alleen voor functionarissen die zelf met kinderen werken (bijvoorbeeld niet voor een personeelsmedewerker of een systeembeheerder), zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Ik antwoord dat naar huidig recht en ook in het wetsvoorstel de verklaring omtrent het gedrag is voorgeschreven voor alle onderwijsfunctionarissen.

De regering stelt voor om in artikel 3a, eerste lid sub b WPO (nieuw) te bepalen dat onderwijsondersteunende werkzaamheden als bedoeld in artikel 32a, derde lid, slechts mogen worden verricht door degene die onder andere in het bezit is van een getuigschrift «waaruit blijkt dat is voldaan aan de in artikel 32a, derde lid, bedoelde bekwaamheidseisen», aldus de leden van de VVD-fractie.

In artikel 32a, derde lid WPO (nieuw) wordt echter bepaald dat voor onderwijsondersteunende werkzaamheden bekwaamheidseisen kunnen worden vastgesteld. Ook uit blz. 8 van de memorie van toelichting is af te leiden dat het nog onzeker is of en in hoeverre de centrale overheid daadwerkelijk bekwaamheidseisen voor onderwijsondersteunende werkzaamheden zal opstellen.

In de visie van deze leden sluiten de formuleringen van artikel 3a, eerste lid sub b WPO (nieuw) en van artikel 32a, derde lid WPO (nieuw) derhalve niet adequaat op elkaar aan. Artikel 3a, eerste lid sub b WPO (nieuw) legt aan het onderwijsondersteunend personeel de plicht op aan bepaalde bekwaamheidseisen te voldoen die, gelet op de redactie van artikel 32, derde lid WPO (nieuw) en de memorie van toelichting, echter niet hoeven te worden/zijn opgesteld. Zij vragen een reactie van de regering hierop. Naar aanleiding hiervan merk ik op dat indien krachtens artikel 32a, derde lid, geen eisen worden gesteld, het eerste lid, onder b, van artikel 32a WPO een dode letter blijft, zo is geredeneerd bij het formuleren van de wettekst. Maar het is inderdaad duidelijker om expliciet het voorwaardelijk karakter van onderdeel b aan te geven. Daarom zijn in de nota van wijziging enkele verduidelijkingen in het wetsvoorstel aangebracht.

De leden van de SGP-fractie vragen of in Artikel I, onderdeel B, artikel 3a, derde lid, eerste volzin, wellicht per ongeluk het woord «niet» is weggelaten.

Ik antwoord hierop ontkennend. Het gaat om een functionaris die in het bezit moet zijn van een verklaring omtrent het gedrag (onderdeel a) en die niet mag zijn veroordeeld door de rechter (onderdeel e). Het voldoen aan de vereisten onder b, c en d is niet aan de orde, want anders hoefde de betrokkene niet voor een beperkte periode van twee jaar te worden belast met de hier bedoelde werkzaamheden.

Maar ook dit is bij nota van wijziging verduidelijkt.

Artikel I, onderdeel C (artikel 12)

De regering stelt dat het belang van de bekwaamheidseisen groot is, zo constateren de leden van de VVD-fractie. Onder andere zullen zij richtinggevend zijn voor de permanente scholing van zittende beroepsbeoefenaren om hun bekwaamheid op peil te houden. In dit laatste ziet de regering een relatie tussen bekwaamheidseisen en het personeelsbeleid van de school (blz. 7 MvT).

Indien de regering een relatie tussen bekwaamheidseisen en het personeelsbeleid ziet, waarom wil de regering de zinsnede «waaronder maatregelen en instrumenten om te waarborgen dat het personeel zijn bekwaamheid onderhoudt» dan in onder het vierde lid van artikel 12 WPO voegen (beleid met betrekking tot bewaking en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs) en niet (mede) onder het derde lid van artikel 12 (personeelsbeleid)?

Ik ben van oordeel dat de relatie met het kwaliteitsbeleid van de school voorop staat. Maar vanzelfsprekend heeft kwaliteitsbeleid rechtstreeks implicaties voor ook het personeels- en scholingsbeleid van de school; kwaliteitsbeleid wordt daarmee geoperationaliseerd. Dat hoeft echter niet expliciet in de schoolplanartikelen van WPO, WEC en WVO te worden bepaald. Deze wetten bepalen op dit punt dat het personeelsbeleid «in elk geval» maatregelen omvat met betrekking tot het personeel die bijdragen aan de ontwikkeling en de uitvoering van het onderwijskundige beleid. Het gaat hier om integraal personeelsbeleid. De wettelijke ruimte is toereikend voor ook de vertaling van het kwaliteitsbeleid als hier bedoeld.

Artikel I, onderdeel D (artikel 32)

De leden van de PvdA-fractie constateren dat het niet de bedoeling is om langs deze weg allerlei nieuwe opleidingen te genereren, maar vragen of er niet sprake zou moeten kunnen zijn van meer maatwerk in opleidingen, zodat de toestroom naar het onderwijs ruimer kan worden (bijvoorbeeld een aparte vakopleiding voor vakleerkrachten in het basisonderwijs, of voor remedial teachers).

Opleidingen richten zich op bekwaamheidseisen. Eerder in deze nota is in antwoord op vragen van dezelfde leden aangegeven waarom in een aantal gevallen aparte bekwaamheidseisen niet wenselijk lijken.

De regering stelt voor om in artikel 32, eerste lid sub b, WPO (nieuw) te bepalen dat een directeur of adjunct-directeur onder wiens functie werkzaamheden als bedoeld in artikel 32a, tweede lid, WPO (nieuw) vallen, moet voldoen aan de in artikel 32a, tweede lid, WPO (nieuw) gestelde eisen, aldus de leden van de VVD-fractie.

Ook in artikel 32a, tweede lid, WPO (nieuw) is echter bepaald dat voor leidinggevende werkzaamheden bekwaamheidseisen kunnen worden vastgesteld. En op blz. 10 van de memorie van toelichting stelt de regering niet voornemens te zijn op korte termijn deze bekwaamheidseisen vast te stellen.

Ook tussen artikelen 32, eerste lid sub b, WPO (nieuw) en artikel 32a, tweede lid, WPO (nieuw) missen deze leden derhalve een adequate aansluiting. Artikel 32, eerste lid sub b, WPO (nieuw) legt aan het leidinggevend personeel de plicht op aan bepaalde bekwaamheidseisen te voldoen die, gelet op de memorie van toelichting, momenteel niet zullen worden opgesteld en, gelet op de redactie van artikel 32a, tweede lid, WPO (nieuw), ook op een later tijdstip niet *per se* hoeven te worden/zijn opgesteld. Zij ontvangen ook hier graag een reactie van de regering op. Zie mijn hierboven gegeven antwoord op de vraag bij artikel 32a van de WPO. Het is inderdaad duidelijker om expliciet het voorwaardelijk karakter van onderdeel b aan te geven. Daarin voorziet de nota van wijziging.

Artikel I, onderdeel E (artikel 32a)

De leden van de PvdA-fractie vragen of een nadere afgrenzing kan worden gegeven van onderwijsondersteunende functies als hier bedoeld. Vallen conciërges en toezichthouders bijvoorbeeld onder de hier gegeven definitie?

Bij de beantwoording van de vragen van de D66-fractie heb ik al aangegeven dat de onderwijsondersteunende functies meer of minder dicht bij het leraarschap kunnen staan. De werkzaamheden in de functies in de lage schalen – waaronder de functies conciërge en toezichthouder – bevatten nauwelijks elementen die gerelateerd zijn aan het onderwijsleerproces. Daarom zullen voor die werkzaamheden geen bekwaamheidseisen worden vastgesteld. Vanaf de functie onderwijsassistent nemen de aan het onderwijsleerproces gerelateerde werkzaamheden steeds meer toe.

Artikel I, onderdeel F (artikel 36 WPO (nieuw))

Uit de memorie van toelichting maken de leden van de VVD-fractie op dat de regering verschillende soorten bekwaamheidseisen voor ogen staat. De bekwaamheidseisen die door de regering bij AMvB worden opgesteld (wettelijke bekwaamheidseisen) geven toegang tot een beroep in het onderwijs. De door het veld zelf opgestelde bekwaamheidseisen (aanvullende bekwaamheidseisen) waarborgen dat het personeel, eenmaal werkzaam in het onderwijs, zijn bekwaamheid onderhoudt (blz. 7 MvT). Bovendien bestaan binnen de wettelijke en aanvullende bekwaamheidseisen, afhankelijk van het beroep binnen het onderwijs waarvoor zij zijn opgesteld (functiedifferentiatie), nog verschillende niveaus (blz. 5 MvT). Deze leden vragen of de voorgestelde wijzigingen van artikel 36, tweede en vierde lid, WPO voldoende recht doen aan het onderscheid tussen en diversiteit binnen de diverse bekwaamheidseisen. In de door de regering voorgestelde tekst wordt immers alleen gesproken over «de bekwaamheidseisen» in hun algemeenheid.

Ik merk op dat het wetsvoorstel een basis legt voor het vaststellen van bekwaamheidseisen die de wetgever noodzakelijk acht. Daarmee wordt de in de ogen van de wetgever noodzakelijke minimumkwaliteit gegarandeerd. Onderscheid en diversiteit boven het niveau van minimumkwaliteit is een zaak van personeelsbeleid op het niveau van de school. De school is verantwoordelijk voor een evenwichtig personeelsbestand en voor afspraken met dat personeel over het actueel houden van bekwaamheid, verdere doorgroei en daarmee ook voor differentiatie in bijvoorbeeld de leraarsfunctie op het niveau van de school.

Artikel I, onderdeel H en I (artikelen 53 en 59 WPO (nieuw))

De regering stelt voor om in artikel 53, tweede lid, en 59, vierde lid, van de WPO de woorden «akten van bekwaamheid» te vervangen door de woorden «bewijsstukken waarmee de bekwaamheid wordt aangetoond». De regering heeft tevens voorgesteld om in artikel 3, derde en vierde lid, WPO (nieuw) de woorden «bewijs van bekwaamheid» te vervangen door het woord «getuigschrift». De leden van de VVD-fractie vragen waarom de regering geen voorstel heeft gedaan om de woorden «akten van bekwaamheid» in artikelen 53, tweede lid, en 59, vierde lid, WPO eveneens te wijzigen in het woord «getuigschrift».

Ik merk naar aanleiding hiervan op dat het bij nadere doordinking beter is om overal in algemene zin te spreken van «bewijsstukken waarmee de bekwaamheid kan worden aangetoond», dus ook in artikel 3, waar het gaat om personen die uit het buitenland afkomstig zijn. De nota van wijziging regelt dat.

In de artikelen 53 en 59 van de WPO en in de vergelijkbare artikelen van

WEC en WVO moet voorts alsnog rekening worden gehouden met de geschiktheidsverklaring bij zij-instroom als grond voor benoeming of aanstelling. De nota van wijziging regelt ook deze aanpassingen.

Artikel I, onderdeel J (artikel 176h. Kwaliteitsbewaking; toezicht inspectie; sancties)

De regering wil het accent van het toezicht door de onderwijsinspectie verschuiven van handhaving van regelgeving naar stimulering van de kwaliteitszorg. Voor de leden van de VVD-fractie is onduidelijk welke grens de regering daarbij trekt. De regering is immers van oordeel dat indien zelfregulering niet tot het gewenste resultaat leidt, de mogelijkheid moet bestaan om alsnog van overheidswege regels te stellen (blz. 27 en 28 MvT). Maar wanneer leidt zelfregulering niet tot het gewenste resultaat? Waar legt de regering de grens?

Indien de inspectie constateert dat het onderwijs aan een instelling ernstig tekortschiet, zal zij nader onderzoek instellen, zo breng ik naar voren. Bij dit onderzoek zal zij ook de oorzaken van de geconstateerde tekortkomingen nagaan. Blijken deze tekortkomingen mede aan de bekwaamheid van het management te wijten, dan kan zij de minister adviseren stimulerende maatregelen te treffen. Hieronder valt ook de mogelijkheid om, in overeenstemming met het bevoegd gezag, een interim-manager aan te stellen.

Maar dit soort incidentele gevallen is geen aanleiding om algemene, voor alle onderwijsinstellingen, geldende regels te stellen over de bekwaamheid van schoolleiders. Daarvoor zal er sprake moeten zijn van een meer structureel probleem.

Artikel I, onderdeel K (artikel 186)

Of men benoembaar is, zou met name moeten blijken uit een relevant getuigschrift, aldus de leden van de PvdA-fractie. Zou relevante werkervaring niet ook expliciet moeten worden genoemd? Is het denkbaar dat relevante werkervaring leidt tot minder hoge eisen aan de benodigde aanvullende opleiding (dit uiteraard los van het vereiste van een afgeronde HO-opleiding)?

Hierover merk ik op dat het wetsvoorstel de getuigschriftensystematiek tot vertrekpunt heeft voor de toegang tot het beroep. Dit ligt anders als het gaat om het onderhouden van bekwaamheid: daarbij speelt, naast gevolgde (na)scholing, ook relevante werkervaring een rol. Zulke werkervaring kan er op schoolniveau inderdaad toe leiden dat men minder aanvullende scholing hoeft te volgen.

Artikel III, onderdeel D (artikel 34)

«Voor scholen zonder een centrale directie kan voor de helft van het aantal directieleden worden afgeweken van de eis van een onderwijsbevoegdheid», zo citeren de leden van de PvdA-fractie. Waarom deze beperking? Is het niet zuiverder te stellen dat wie een directiefunctie heeft zonder lesgevende taken, niet over een bekwaamheidseisen betreffende het lesgeven hoeft te beschikken?

Wijziging van deze bestaande regelgeving vind ik op dit moment niet noodzakelijk. Anders dan in het primair onderwijs is daarvoor in het voortgezet onderwijs geen aanleiding. De praktijk ervaart de bestaande regelgeving niet als belemmerend of knellend. De bepalingen over het bezit van een onderwijsbevoegdheid als benoembaarheidsvoorwaarde voor leidinggevenden in het voortgezet onderwijs, waar de bedoelde regel een onderdeel van is, laten meer dan voldoende ruimte voor benoeming van mensen zonder lesbevoegdheid.

Artikel III, onderdeel F (artikel 37)

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom iemand die voldoet aan bekwaamheidseisen voorbereidend hoger onderwijs, in het gehele VO aan de slag mag. Gelden voor lesgeven aan het vmbo niet geheel andere vaardigheden? Is de kwaliteit van een goede leraar vmbo niet gelijkwaardig aan die van een goede leraar voorbereidend hoger onderwijs? Eerder in deze nota is in antwoord op vragen van dezelfde leden toegevoegd dat bekwaamheidseisen worden ontwikkeld voor leraren die inzetbaar zijn in alle schoolsoorten van de eerste fase van het voortgezet onderwijs en dat de bekwaamheidseisen voor het voorbereidend hoger onderwijs dan ook worden gesteld als *extra* eisen, dus bovenop de bekwaamheidseisen voor de eerste fase van het voortgezet onderwijs. Het is aan het bevoegd gezag om kwaliteit en inzetbaarheid te waarderen in inschaling in een functie. Met de mogelijkheid van toekenning van schaal 11 in het hele VO en van schaal 12 ook in VMBO en onderbouw havo/vwo en met de extra verhoging van de schoolbudgetten heeft het bevoegd gezag daartoe de mogelijkheden gekregen.

Dezelfde leden vragen of een leraar die voldoet aan vmbo-bekwaamheidseisen dan niet ook over een brede inzetbaarheid voor het VO moeten kunnen beschikken? Zou het oordeel over de brede inzetbaarheid niet moeten toekomen aan het bevoegd gezag, en maakt dat een wettelijke verankering niet overbodig? Zoals eerder is aangegeven, wordt nu niet overwogen om specifiek voor het vmbo een set van bekwaamheidseisen vast te stellen.

Artikel IV, onderdeel D (Wet educatie en beroepsonderwijs) Artikel 4.2.4., tweede lid, onderdeel d

Is het waar, zo vragen de leden van de VVD-fractie, dat artikel 4.2.4., tweede lid, onderdeel d en e, van de WEB de weg opent om zonder hoger onderwijsdiploma, zonder geschiktheidsonderzoek door een daartoe bevoegde instantie, door het bevoegd gezag bekwaam verklaard kan worden. Zij vragen wat de zin is van een (interim)wet zij-instroom of van overeenkomstige bepalingen in de sectorwetten als een zo algemeen geformuleerd ontsnappingsclausule is ingebouwd. Zoals eerder in deze nota is aangegeven, is de Interimwet niet van toepassing op de BVE-sector. De keuze voor een beleidsarme incorporatie van zij-instroomregels in dit wetsvoorstel brengt daarin dus geen verandering.

Artikel V, onderdeel D (Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek)

Artikel 7.16 WHW

De leden van de VVD-fractie hebben grote moeite met het laten vervallen van artikel 7.16 WHW. Dit artikel is destijds bij amendement Netelenbos (PvdA) Boers-Wijnberg (CDA) in de WHW opgenomen. De regering motiveert het laten vervallen met het argument dat nog nooit gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om voorschriften voor de inrichting van lerarenopleidingen te geven. Gelet op de veranderingen die aanstaande zijn, bijvoorbeeld het formuleren van bekwaamheidseisen (kerncompetenties in plaats van eindtermen), willen deze leden het huidige artikel 7.16 als noodrem handhaven, in de hoop dat het ook de komende jaren niet nodig zal zijn op basis van dit artikel voorschriften uit te vaardigen. Kan de regering dit standpunt billijken?

Ik heb gemeend dat handhaving van de mogelijkheid tot het geven voorschriften als bedoeld in artikel 7.16 WHW niet langer nodig is. De reden daarvoor is dat ten tijde van de opnemings in de WHW van dit artikel, het

stelsel van kwaliteitszorg nog in ontwikkeling was. Er moest nog veel ervaring mee worden opgedaan. We zijn nu een paar jaren verder, er zijn ervaringen opgedaan en het stelsel van kwaliteitszorg is inmiddels een – ook internationaal – gewaardeerd stelsel. Er is tot op heden geen aanleiding gezien om van artikel 7.16 gebruik te maken. Met het vaststellen van bekwaamheidseisen wordt richting gegeven aan de opleidingen. Daarmee is er naar mijn mening nog minder aanleiding te veronderstellen dat we ooit van bedoeld artikel gebruik zouden willen maken. Handhaving van het artikel bij wijze van noodrem lijkt mij dan niet goed passen.

Ik hoop hiermee voldoende te zijn ingegaan op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen.

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