

Vergaderjaar 2009–2010

32 270

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I ALGEMEEN

1. Inleiding

Deze memorie van toelichting is opgesteld mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Strekking

Dit wetsvoorstel breidt de mogelijkheden uit om tot leraar te worden benoemd in het voortgezet onderwijs. Het betreft de bevoegdheid om onderwijs te verzorgen in uitsluitend het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs (hierna: mavo) en de eerste drie leerjaren van het hoger algemeen voortgezet onderwijs (hierna: havo) en van het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (hierna: vwo). Hiertoe zullen universiteiten een educatieve minor aanbieden in een aantal wetenschappelijke bacheloropleidingen. Het met goed gevolg doorlopen van deze bacheloropleiding en, daarbinnen, van deze educatieve minor, leidt tot de verlangde onderwijsbevoegdheid.

Doel

Dit wetsvoorstel beoogt te stimuleren dat bij studenten in het wetenschappelijk onderwijs vroeg in de bachelorfase belangstelling wordt gewekt voor het leraarsberoep en voor een opleiding voor dat beroep. Die studenten kunnen door het tijdens hun opleiding met goed gevolg doorlopen van een educatieve minor na het behalen van het bachelorgetuigschrift snel als leraar aan het werk. Ambitie is dat zij vervolgens doorgaan naar een wetenschappelijke masteropleiding die leidt tot bevoegdheid voor de bovenbouw van havo en vwo, in het spraakgebruik het «eerstegraadsgebied» (hierna: voorbereidend hoger onderwijs). Dat is een inclusieve bevoegdheid: de leraar mag in het gehele voortgezet onderwijs worden benoemd of tewerkgesteld.

Het voornemen voor de educatieve minor is aangekondigd in de beleidsnota «Krachtig meesterschap: Kwaliteitsagenda voor het opleiden van

leraren 2008–2011» en is besproken in twee algemeen overleggen met de Tweede Kamer der Staten-Generaal.¹ Hierin heeft de Tweede Kamer brede steun betuigd voor een snelle invoering van de educatieve minor en voor het hieraan verbinden van de bevoegdheid om les te geven in mavo en de eerste drie leerjaren van havo en vwo. De Tweede Kamer heeft er bovendien, in een algemeen overleg op 22 april 2009, mee ingestemd dat universiteiten in het studiejaar 2009–2010 en vooruitlopend op het aannemen van onderhavig wetsvoorstel, al educatieve minoren zullen aanbieden.

Aanleiding

Een van de belangrijke thema's in «Krachtig meesterschap, kwaliteitsagenda voor het opleiden van leraren 2008–2011» is het vergroten en beter benutten van de kweekvijver voor academisch opgeleide leraren. De komende jaren zullen relatief veel academisch opgeleide leraren het onderwijs verlaten. Tegelijkertijd kunnen we vaststellen dat er op dit moment betrekkelijk weinig jonge academisch opgeleide leraren beschikbaar zijn voor benoeming in het onderwijs. Zo waren van de in 2007 afgestudeerde studenten (30 000 exclusief het «groen» wetenschappelijk onderwijs) niet meer dan circa 2% (620) afkomstig van een universitaire lerarenopleiding².

Met de VO-raad en de Vereniging van Nederlandse universiteiten (hierna: VSNU) is daarom afgesproken dat op de kortst mogelijke termijn stappen worden gezet die leiden tot het snel en blijvend beschikbaar zijn van meer academisch opgeleide leraren in het voortgezet onderwijs. Om dat te bereiken, is gekozen voor een traject dat bij studenten in het wetenschappelijk onderwijs vroeg in de bachelorfase belangstelling wekt voor het leraarsberoep en voor een opleiding voor dat beroep. Dat traject is voor hen aantrekkelijk, mede omdat het ertoe leidt dat ze onmiddellijk na het behalen van het bachelorgetuigschrift als leraar in mavo en in de eerste drie jaren van havo en vwo kunnen worden benoemd (hierna: leraar algemeen voortgezet onderwijs). Scholen voor voortgezet onderwijs hebben daaraan ook grote behoefte. Doel is uiteindelijk dat die leraren algemeen voortgezet onderwijs vervolgens worden gestimuleerd om leraar voorbereidend hoger onderwijs te worden op basis van een mastergetuigschrift wetenschappelijk onderwijs waaraan die bevoegdheid is verbonden. Doorstroom naar deze masteropleiding is aantrekkelijk voor betrokkenen. Het geeft hen een betere positie op de onderwijsarbeidsmarkt en de arbeidsmarkt heeft ook behoefte aan nieuwe leraren op dat niveau. De arbeidsmarktprikkel is dus sterk.

Uitwerking

In het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel zijn twee sets van bekwaamheidseisen opgenomen die (mede) gelden voor het voortgezet onderwijs, te weten

- bekwaamheidseisen voor de leraar voortgezet onderwijs (hierna: vo) en docent beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (hierna: bve) (de zogenoemde tweedegraads leraar), en
- bekwaamheidseisen voor de leraar voorbereidend hoger onderwijs.

Wie tot leraar in het voortgezet onderwijs wil worden benoemd, moet voldoen aan ten minste een van beide sets bekwaamheidseisen. Universiteiten bieden al geruime tijd studenten van bacheloropleidingen de mogelijkheid om hun kennis te verbreden door het binnen die opleiding volgen van een zogenaamde minor. Studenten kunnen kiezen uit verschillende minoren. Universiteiten zullen in een aantal opleidingen de studenten nu ook gelegenheid bieden om een educatieve minor te volgen. Dit wetsvoorstel biedt bachelors die zo'n educatieve minor met goed gevolg hebben

¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2008/09, 27 923, nr. 68, algemeen overleg van 29 oktober 2008 (Kamerstukken II 2008/09, 27 923, nr. 71) en algemeen overleg van 22 april 2009 (Kamerstukken II 2008/09, 27 923, nr. 80).

² Voor de jaren 2004, 2005 en 2006 geldt nagenoeg hetzelfde percentage.

doorlopen, de mogelijkheid om tot leraar te worden benoemd in een beperkter deel van het voortgezet onderwijs dan het deel waarop de bekwaamheidseisen voor de leraar vo en docent bve (hoofdstuk 2, titel 3, van het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel) betrekking hebben, namelijk in mavo en in de eerste drie leerjaren van havo en vwo. Die «beperkte bevoegdheid» kan alleen worden behaald door die bachelors. Zij worden daarmee leraar algemeen voortgezet onderwijs en mogen onderwijs verzorgen in het vak dat inhoudelijk voldoende overeenkomt met de betreffende bacheloropleiding. De weg van zij-instroom kan niet leiden tot de beperkte bevoegdheid. Universiteiten bieden de educatieve minor van ten minste 30 studiepunten aan in een aantal wetenschappelijke bacheloropleidingen die inhoudelijk voldoende verwant worden geacht met schoolvakken die voorkomen in mavo en de eerste drie jaren van havo en vwo. VO-raad en VSNU maken samen een voorstel over de gewenste vakinhoudelijke aansluiting. Op basis van dit voorstel wordt bij ministeriële regeling een verwantschapstabel vastgesteld, waar de universiteiten zich aan moeten houden (zie het voorgestelde lid 1b van artikel 33 van de Wet op het voortgezet onderwijs). De verwantschapstabel die, vooruitlopend op dit wetsvoorstel, voor het studiejaar 2009–2010, wordt gehanteerd is op 5 juni 2009 aan de Tweede Kamer aangeboden¹. Uitbreiding van die lijst voor latere studiejaar is mogelijk op grond van een nadere bestudering van aansluiting van curricula op schoolvakken waarvoor die curricula opleiden.

De vakinhoudelijke basis die in de bacheloropleiding wordt verkregen in combinatie met het met goed gevolg doorlopen van deze educatieve minor leidt voor de bezitter van betreffend bachelorgetuigschrift tot het voldoen aan de bekwaamheidseisen voor de leraar vo en de docent bve voor zover die bekwaamheidseisen van toepassing zijn op mavo en op de eerste drie jaren havo en vwo en daarmee tot de bevoegdheid voor dat onderwijs. Dit houdt in dat wordt voldaan aan alle bekwaamheidseisen die gelden voor tweedegraadsdocenten, zij het – aangezien de leraren algemeen voortgezet onderwijs enkel bevoegd zullen zijn voor mavo en de eerste drie leerjaren van havo en vwo – toegesneden op het geven van juist dat onderwijs. Omdat leraren algemeen voortgezet onderwijs niet bevoegd zullen zijn voor bijvoorbeeld het voorbereidend beroepsonderwijs, hoeven zij niet de bekwaamheid te bezitten die is toegesneden op het geven van dat onderwijs. Ter vergelijking: een huidige tweedegraadsdocent moet de laatstgenoemde bekwaamheid wel bezitten, maar die is dan ook bevoegd voor het voorbereidend beroepsonderwijs.

Universiteiten ontwikkelen de educatieve minor in overeenstemming met het voortgezet onderwijs. De VSNU heeft daarvoor het kader ontwikkeld en in december 2008 vastgesteld².

Doorstroom

Ambitie is dat de betreffende bachelor als leraar algemeen voortgezet onderwijs wordt benoemd in het «beperkte tweedegraadsgebied» maar wel binnen afzienbare termijn zal voldoen aan de bekwaamheidseisen voor het leraarschap in het voorbereidend hoger onderwijs. Het doorlopen van de minor moet de bachelor dus een goede uitgangspositie bieden voor het aansluitend volgen van een masteropleiding in het wetenschappelijk onderwijs, gericht op bevoegdheid voor het voorbereidend hoger onderwijs. In eerdergenoemde verwantschapstabel kunnen daarom alleen bacheloropleidingen worden opgenomen die zo'n goede uitgangspositie kunnen bieden. VO-raad en universiteiten maken samen afspraken hoe zij de doorstroom kunnen stimuleren en ondersteunen.

¹ Kamerstukken II, 27 923, 2008/09, 82.

² Brief van VSNU aan de vaste kamercommissie voor OCW d.d. 16 april 2009 met kenmerk VSNU 09/0187 U.

2. Noodzaak

Het is noodzakelijk dat op korte termijn meer leraren voorbereidend hoger onderwijs die aan een universiteit zijn opgeleid, beschikbaar komen voor het voortgezet onderwijs. De komende jaren zullen relatief veel academisch opgeleide leraren de pensioengerechtigde leeftijd bereiken en het onderwijs verlaten. Op dit moment echter zijn er te weinig nieuwe leraren die hun bevoegdheid hebben gehaald aan een masteropleiding in het wetenschappelijk onderwijs, die snel de plaats kunnen innemen van de vertrekkende «eerstegraders».

Deze combinatie van een grote uitstroom van zittende leraren en een geringe instroom van nieuwe leraren, kan leiden tot een ongewenst kwantitatief én kwalitatief tekort. Het kwantitatief tekort kan niet zonder meer worden opgevangen met de nieuwe aanwas afkomstig uit de eerste-graads opleidingen van hogescholen of door herintreders en zij-instromers.

Bovendien is het van groot belang dat scholen voor voortgezet onderwijs in voldoende mate kunnen beschikken over vakinhoudelijke kennis van het hoogste niveau (master wetenschappelijk onderwijs).

Met dit wetsvoorstel hebben universiteiten de mogelijkheid studenten van bacheloropleidingen eerder en beter te verleiden om te kiezen voor een beroep in het onderwijs en voor een opleiding daarvoor. Naar verwachting zal in het studiejaar 2009–2010 de educatieve minor worden aangeboden binnen bijna 100, voor een deel gelijksoortige/-namige bacheloropleidingen, aan 10 universiteiten. In de loop van het studiejaar zal blijken hoe groot de feitelijk belangstelling van studenten is.

3. Wettelijke systematiek

Het wetsvoorstel regelt dat de leraar algemeen voortgezet onderwijs kan worden benoemd en beperkt deze weg naar het leraarschap tot uitsluitend afgestudeerde bachelors die met goed gevolg een educatieve minor hebben doorlopen.

Verder regelt het wetsvoorstel dat de bacheloropleiding de student die hiervoor kiest in de gelegenheid moet stellen te voldoen aan de wettelijk vastgestelde beroepsvereisten, in dit geval bekwaamheidseisen voor het leraarschap.

Voor het overige zijn geen wettelijke voorzieningen nodig. Universiteiten hebben al de mogelijkheid om minoren aan te bieden en kunnen getuigschriften uitreiken waarop zij vermelden dat betrokkene heeft voldaan aan bekwaamheidseisen voor het leraarschap.

4. Alternatieven

De educatieve minor is een afwijkende manier om bevoegdheid te verkrijgen voor het geven van onderwijs in een beperkt deel van het voortgezet onderwijs, namelijk in mavo en de eerste drie leerjaren havo en vwo. Met andere woorden, zonder wettelijke regeling zou de leraar algemeen voortgezet onderwijs niet mogen worden benoemd.

5. Handhaving

Er zijn geen aanvullende bepalingen nodig voor de handhaving. De voorschriften over kwaliteitszorg in het hoger onderwijs zijn onverkort van toepassing op de betreffende bacheloropleidingen. Bij de periodieke

accreditatie van bacheloropleidingen worden ook de minoren in de beschouwing betrokken. De educatieve minor komt daar nu bij. Dat betekent dat een positieve accreditatiebeslissing impliceert dat de opleiding voor studenten die de educatieve minor volgen, voldoet aan eisen van basiskwaliteit en dat aan het getuigschrift dus bevoegdheid voor het onderwijs kan worden verbonden.

Universiteiten hoeven voor dit traject bij de Nederlands Vlaamse accrediteringsorganisatie (hierna: NVAO) geen aanvraag te doen voor een toets nieuwe opleiding. Er is immers geen sprake van een nieuwe opleiding, maar van een bestaande opleiding waarin een minor wordt opgenomen, waardoor aan de opleiding civiel effect is verbonden.

Met de universiteiten is wel afgesproken dat zij elk afzonderlijk de door hen ontwikkelde educatieve minor voorleggen aan de NVAO voordat die minor wordt aangeboden.

De NVAO spreekt zich in adviserende zin uit over hetgeen de universiteit aan haar voorlegt. De NVAO heeft voor de advisering over de nieuw aan te bieden educatieve minoren een beoordelingskader opgesteld. Een van de criteria in het beoordelingskader is dat de educatieve minor aantoonbaar gericht moet zijn op de wettelijk vastgelegde bekwaamheidseisen die gelden voor de leraar vo en de docent bve en de vertaling daarvan in de in VSNU-verband vastgestelde eindtermen voor de educatieve minor.

Ik heb aan elk van de universiteiten gemeld dat ik er nadrukkelijk op reken dat zij invoering van de minor met ten minste een jaar uitstelt als de NVAO niet of nog niet positief heeft kunnen adviseren. Er mag immers geen twijfel zijn over de kwaliteit van deze opleidingsroute én over de hiervoor relevante relaties van de universiteit met scholen voor voortgezet onderwijs (bij voorkeur in het verband van een opleidingsschool).

Voor de start van de educatieve minor in het studiejaar 2009–2010 heeft de NVAO geadviseerd over de voorstellen van 11 universiteiten. Aan een van die universiteiten is geadviseerd de plannen aan te passen en pas in het studiejaar 2010–2011 te beginnen met het aanbieden van de minor. Betreffende universiteit zal dat advies opvolgen. De overige 10 universiteiten hebben een positief advies gekregen. Zij zullen in 2009–2010 de educatieve minor kunnen aanbieden als onderdeel van in totaal bijna 100 bacheloropleidingen.

6. Uitvoeringsgevolgen

Cfi heeft een uitvoeringstoets gedaan op het wetsvoorstel. Hierin heeft Cfi geconstateerd dat het wetsvoorstel geen uitvoeringsconsequenties heeft voor Cfi en voor de Inspectie van het onderwijs.

7. Administratieve lasten

Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten en is daarom niet voorgelegd aan Actal voor de toets op de administratieve lasten.

8. Financiële gevolgen

Structurele kosten verbonden met invoering van de educatieve minor worden door universiteiten en scholen voor voortgezet onderwijs gedekt uit de middelen die structureel al beschikbaar zijn. De bacheloropleidingen zijn bekostigd. Het feit dat studenten nu uit meer minoren kunnen kiezen, leidt niet tot meerkosten.

Scholen voor voortgezet onderwijs zullen de bachelors tijdens de minorperiode op de school begeleiden. Verder zullen zij goede begeleiding moeten geven in de periode van beginnend leraarschap en zullen zij de leraar algemeen voortgezet onderwijs moeten stimuleren zich in een master wetenschappelijk onderwijs te scholen tot leraar voorbereidend hoger onderwijs.

Voor dekking van de daarmee gemoeide kosten kunnen de scholen voor voortgezet onderwijs gebruik maken van het schoolbudget. Dat budget is sinds 2006 op basis van het convenant professionalisering en begeleiding van onderwijspersoneel primair en voortgezet onderwijs verhoogd¹. Voor het voortgezet onderwijs als geheel is daarmee een bedrag gemoeid van structureel € 41 miljoen. Verder kunnen scholen die onderdeel zijn van een opleidingsschool de studenten in hun minorperiode meetellen voor de bepaling van de voor de opleidingsschool beschikbare subsidies.

De leraren algemeen voortgezet onderwijs kunnen eventueel een beroep doen op de lerarenbeurs als zij zich inschrijven voor een master wetenschappelijk onderwijs die leidt tot bevoegdheid voor het voorbereidend hoger onderwijs.

De invoering van de educatieve minor leidt wel tot incidentele kosten:

- voor universiteiten is in totaal € 2,5 miljoen beschikbaar voor met de invoering verbonden kosten voor ontwikkeling en coördinatie, en
- voor scholen voor voortgezet onderwijs is in totaal € 4 miljoen beschikbaar om onder meer begeleidings- en coördinatiekosten te dekken voor de eerste 900 tot 1000 studenten die in de school worden begeleid. Scholen hebben daarmee de gelegenheid een goede start te maken en voor de langere termijn voor deze en nieuwe studenten geld te reserveren binnen de middelen die de scholen al beschikbaar hebben.

II ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Omdat de educatieve minor een afwijkende manier is om bekwaamheid voor een beperkt gebied te verwerven, en het niet de bedoeling is dat er bijvoorbeeld een geschiktheidsverklaring zij-instroom kan worden afgegeven voor zo'n beperkt gebied, is de educatieve minor niet opgenomen bij de hoofdregel van artikel 33, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs: het beschikken over een getuigschrift als bedoeld in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek waaruit blijkt dat men aan de bekwaamheidseisen voldoet. De minor is als een apart lid (lid 1a) in artikel 33 van de Wet op het voortgezet onderwijs opgenomen.

Zie paragraaf 1, onder «uitwerking», voor de toelichting op lid 1b van artikel 33 van de Wet op het voortgezet onderwijs.

Artikel II

Artikel 7.6 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek regelt dat opleidingen die voorbereiden op beroepen waarvoor beroepsvereisten zijn vastgesteld, hun studenten in staat moeten stellen aan die vereisten te voldoen. De bacheloropleidingen waar het hier om gaat, zijn niet voor alle studenten gericht op het voldoen aan beroepsvereisten voor het beroep van leraar. Alleen de studenten die de educatieve minor volgen, moeten aan die vereisten voldoen. Met de wijziging van

¹ Stcrt. 2006, 154.

artikel 7.6 wordt nu geregeld dat dat artikel ook van toepassing is op die studenten.

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