

Vergaderjaar 2011–2012

33 356

Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet voortgezet onderwijs BES in verband met het treffen van een overgangsmaatregel ten behoeve van (oud)studenten van de lerarenopleiding omgangskunde

Nr. 3 TWEDE HERDRUK¹

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt / uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State)

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

Deze memorie van toelichting is opgesteld mede namens de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

1. Inleiding

Achtergrond en context

In het najaar van 2011 is er commotie ontstaan over de benoembaarheid van leraren omgangskunde en de voorlichting hierover door de vier hogescholen die deze opleiding verzorgen (Hogeschool Utrecht, NHL Hogeschool, Hogeschool Leiden en Fontys Hogescholen Tilburg). De voorlichting door deze hogescholen over de benoembaarheid aan aankomende en zittende studenten bleek niet gelijk aan de daadwerkelijke wettelijke benoembaarheid.

In de periode van 1 juli 2004 tot en met 1 augustus 2006 was er aan het getuigschrift van de lerarenopleiding omgangskunde van de Hogeschool Utrecht, tijdelijk een brede benoembaarheid verbonden om les te geven in tien vakken in het praktijkonderwijs en in onderwijs aan leerlingen die leerweg ondersteunend onderwijs (LWOO) ontvangen. Het gaat om de vakken Nederlands, Engels, wiskunde, geschiedenis, aardrijkskunde, biologie (inclusief kennis der natuur), verzorging, muziek, handvaardigheid en tekenen.

De Hogeschool Utrecht had in 2004 een speciaal traject gestart binnen de lerarenopleiding omgangskunde voor het praktijkonderwijs. Om te voorkomen dat deze leraren vervolgens alleen inzetbaar zouden zijn voor het vak omgangskunde is ervoor gekozen om tijdelijk een bredere bevoegdheid te verlenen.

Deze benoembaarheid gold specifiek voor de opleiding van de Hogeschool Utrecht en niet voor de andere twee opleidingen tot leraar omgangskunde die op dat moment bestonden (de opleidingen aan de Hogeschool Leiden en de NHL Hogeschool).

¹ i.v.m. het plaatsen van de margetekst en het volledig weergeven van de eerste alinea van de inleiding.

Per 1 augustus 2006 is de Wet op de beroepen in het onderwijs (Wet BIO) ingevoerd. Met de invoering van deze wet is de Regeling bewijzen van bekwaamheid O.W.V.O. komen te vervallen en daarmee ook de in artikel 7.4, onderdeel r, van de bijlage bij deze regeling opgenomen bredere benoembaarheid voor het getuigschrift van de lerarenopleiding omgangskunde in Utrecht.

De Hogeschool Utrecht heeft desondanks in de voorlichting aan de studenten tot en met 2011 nog steeds gemeld dat deze brede benoembaarheid aan het getuigschrift zou zijn verbonden. De Hogeschool Leiden en NHL Hogeschool hebben na 2005 hun eigen lerarenopleiding Omgangskunde opnieuw vormgegeven. Hierbij is de opleiding in Utrecht een voorbeeld geweest. De Hogeschool Leiden en NHL Hogeschool hebben in de voorlichting ook melding gemaakt van het feit dat er een brede benoembaarheid voor LWOO en praktijkonderwijs aan het getuigschrift van hun opleiding zou zijn verbonden. Hetzelfde geldt voor Fontys hogescholen die in 2009 met een nieuwe lerarenopleiding omgangskunde is gestart.

Deze informatie was echter niet correct. Artikel 33 van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) regelt vanaf 1 augustus 2006 dat leraren benoembaar zijn voor een vak waarvoor zij volgens hun getuigschrift voldoen aan de bekwaamheidseisen zoals deze gesteld zijn in het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel. Op de getuigschriften van de lerarenopleiding omgangskunde die afgegeven zijn na 1 augustus 2006 is alleen het vak omgangskunde vermeld. Deze vermelding op het getuigschrift betekent dat de afgestudeerden van de lerarenopleiding omgangskunde alleen benoembaar zijn als leraar voor het vak omgangskunde en dan wel voor het gehele bekwaamheidsgebied dat het praktijkonderwijs, vmbo, mbo en de onderbouw van havo en vwo beslaat (bekwaamheidsgebied vo/bve). De formeel verleende benoembaarheid was dus volledig in overeenstemming met artikel 33 van de Wet op het voortgezet onderwijs. Alleen de voorlichting week daarvan af.

Het vak omgangskunde komt bijna uitsluitend voor in het mbo. Daarmee is er sprake van een heel andere arbeidsperspectief dan de studenten hadden verwacht op basis van de voorlichting door de hogescholen. Leraren omgangskunde zijn ook niet zonder meer inzetbaar als leraar in de tien genoemde vakken in het praktijkonderwijs en het onderwijs aan LWOO-geïndiceerde leerlingen. Tijdens de opleiding doen studenten van de lerarenopleiding omgangskunde kennis en vaardigheden op om met verschillende leerbehoeften van leerlingen om te gaan. In de lerarenopleiding is echter niet of nauwelijks aandacht voor de vakinhoud en vakdidactiek die nodig is om les te geven in de tien genoemde vakken. Toen de studenten en alumni van de vier opleidingen constateerden dat er geen brede benoembaarheid voor praktijkonderwijs en LWOO aan hun getuigschrift was verbonden, ontstond onder hen grote onrust.

In de maanden februari en maart van 2012 is in overleg tussen alle betrokken partijen gezocht naar een oplossing die recht doet aan de verwachting die bij deze specifieke groep studenten is gewekt door de voorlichting, zonder dat dit leidt tot onverantwoorde risico's voor de kwaliteit van het onderwijs.

Dit heeft geleid tot afspraken tussen de Staatssecretaris van OCW en de betrokken hogescholen die begin april zijn vastgelegd in een convenant (bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 27 923, nr. 138). Het Interstedelijk Studentenuitvoerend Orgaan heeft het convenant ter kennisname getekend. In het kader van die afspraken heeft de Staatssecretaris toegezegd te bevorderen dat zo spoedig mogelijk een wetsvoorstel zal worden ingediend dat ertoe strekt zittende studenten en alumni van de lerarenopleiding omgangskunde bij wijze van overgangsmaatregel alsnog tevens een brede benoembaarheid voor een tiental vakken toe te kennen maar dan alleen

voor het bekwaamheidsgebied praktijkonderwijs en LWOO en alleen indien zij de hieronder beschreven extra leergang succesvol hebben afgerond.

De hogescholen hebben hierbij toegezegd nieuwe studenten voortaan duidelijk voor te lichten over de beperkte benoembaarheid die aan het getuigschrift omgangskunde is verbonden. Daarnaast zullen zij de zittende studenten en alumni kosteloos een extra leergang van minimaal 420 uren (gelijk aan de zwaarte van 15 studiepunten¹) aanbieden waarin vooral aandacht is voor de vakinhoudelijke en vakdidactische kennis en vaardigheden die nodig zijn om les te geven in de genoemde vakken in het praktijkonderwijs en in het onderwijs aan uitsluitende LWOO-geïndiceerde leerlingen in het vmbo. Dit is een veel beperktere bekwaamheidsgebied dan het bekwaamheidsgebied vo/bve dat het praktijkonderwijs, vmbo, mbo en de onderbouw van havo en vwo beslaat. De eisen aan de vakinhoud en vakdidactiek kunnen daarom ook beperkter zijn dan voor vakleerkrachten die voor het gehele bekwaamheidsgebied vo/bve worden opgeleid. De leergang zal in overleg met experts uit het praktijkonderwijs en het LWOO door de lerarenopleidingen worden vormgegeven. Het Landelijk Platform Praktijkonderwijs, de VO-Raad en de HBO-Raad zijn hierbij betrokken. Het aantal uren is in overleg met de Inspectie van het onderwijs bepaald en opgenomen in het wetsvoorstel. De inhoud en kwaliteit van de leergang zal nog door de Inspectie van het Onderwijs worden getoetst.

De hogescholen kunnen deze studenten niet een benoembaarheid voor het praktijkonderwijs en het onderwijs aan LWOO-geïndiceerde leerlingen verlenen door dit op het getuigschrift te vermelden. Het huidige systeem van bekwaamheden en benoembaarheid gaat er vanuit dat een leraar altijd bekwaam is voor een bepaald, in het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel vastgelegd bekwaamheidsgebied. Een hogeschool kan dus alleen opnemen dat een afgestudeerde benoembaar is voor tien vakken als de afgestudeerde ook daadwerkelijk voldoet aan de bekwaamheidseisen voor deze tien vakken in het hele bekwaamheidsgebied. In dit geval gaat dit om het gebied dat het praktijkonderwijs, het vmbo, het mbo en de onderbouw van havo en vwo beslaat. Om de groep studenten een beperktere benoembaarheid te verlenen voor alleen het praktijkonderwijs en het onderwijs aan LWOO-geïndiceerde leerlingen is dan ook een aanpassing van de huidige wetgeving noodzakelijk.

Deze wetswijziging beoogt een oplossing te bieden voor de betrokken studenten waarbij zoveel mogelijk tegemoet wordt gekomen aan de gewekte verwachtingen. Het betreft een eenmalige oplossing voor een uitzonderlijke situatie. Hiermee wordt echter geen afbreuk gedaan aan de verantwoordelijkheid van de hogescholen om hun studenten correct voor te lichten. De hogescholen nemen ook hun verantwoordelijkheid en dragen de kosten van de aanvullende leergang. Daarnaast leiden zij aanzienlijke imagoschade. Hogescholen hebben er dan ook alle belang bij om dergelijke situaties in de toekomst te voorkomen.

De hogescholen zullen hun voorlichting ook verder aanscherpen. De bijsluiter die hogescholen en studenten in samenwerking ontwikkelen moet daarnaast ook bijdragen aan verdere helderheid voor aankomende studenten.

Sinds 2006 hebben bijna 1 000 studenten een opleiding tot leraar omgangskunde afgerond. Daarnaast zijn op dit moment nog een gelijk aantal studenten bezig met de opleiding. Leraren omgangskunde vinden in een breed gebied werk en hebben niet allemaal de ambitie om binnen het praktijkonderwijs of het LWOO les te geven in de genoemde tien vakken. Naar verwachting van de hogescholen zullen uiteindelijk ongeveer 1 300 studenten en alumni de aanvullende leergang volgen.

¹ Volgens het systeem van het European Credit Transfer and Accumulation System (ECTS)

In het belang van de studenten wordt voorgesteld om aan de gewekte verwachtingen volledig tegemoet te komen. De studenten zullen een extra inspanning moeten leveren om deze bredere benoembaarheid voor praktijkonderwijs en LWOO te krijgen.

2. Inhoud van het wetsvoorstel

Met dit wetsvoorstel wordt een overgangsbepaling voorgesteld in de wet waarmee deze specifieke groep personen met een getuigschrift van de lerarenopleiding omgangskunde, benoembaar wordt in een aantal vakken in het praktijkonderwijs en in het onderwijs aan uitsluitend LWOO-geïndiceerde leerlingen, als zij een certificaat hebben behaald van de aanvullende leergang die voor dit doel is ontworpen. Het gaat om een verlenging van de oude benoembaarheid op grond van artikel 7.4, onderdeel r, van de bijlage bij de Regeling bewijzen van bekwaamheid O.W.V.O. zoals deze gold tussen 1 juli 2004 en 1 augustus 2006 voor afgestudeerden aan de Hogeschool Utrecht. Daarnaast gaat de bredere benoembaarheid ook gelden voor de drie andere hogescholen waar de lerarenopleiding omgangskunde gegeven wordt.

Deze maatregel geldt voor personen die een getuigschrift van de opleiding omgangskunde aan één van de vier hogescholen hebben behaald na 1 augustus 2006, aan de opleiding zijn begonnen voor 1 september 2012 en uiterlijk 31 augustus 2016 de «Leergang omgangskunde in praktijkonderwijs en leerwegondersteunend onderwijs» met goed gevolg hebben afgerond.

Voor wat betreft de vakken wordt aangesloten bij de oude benoembaarheid op basis van artikel 7.4, onderdeel r, van de bijlage bij de vervallen Regeling bewijzen van bekwaamheid O.W.V.O. Het betreft de vakken Nederlands, Engels, wiskunde, geschiedenis, aardrijkskunde, biologie (inclusief kennis der natuur), verzorging, muziek handvaardigheid en tekenen. Hiermee wordt de studenten de benoembaarheid gegeven die in de voorlichting was vermeld.

De benoembaarheid gaat ook gelden voor het voortgezet onderwijs in Caribisch Nederland. De WVO BES kent praktijkonderwijs en LWOO. Een leraar omgangskunde die na de extra leergang voldoende bekwaam wordt geacht voor het praktijkonderwijs en LWOO in Nederland, zal dit ook zijn voor het praktijkonderwijs en LWOO in Caribisch Nederland. Er is geen aanleiding om op dit punt af te wijken van het uitgangspunt dat dezelfde onderwijswetgeving in beide delen van Nederland van toepassing is.

De eerste groep studenten start aan het begin van het collegejaar 2012/13 met de aanvullende leergang zodat de eerste groep leraren ook daadwerkelijk benoembaar is als het wetsvoorstel is goedgekeurd en gepubliceerd. Studenten en alumni van de lerarenopleiding omgangskunde hebben tot en met 31 augustus 2016 de tijd om de aanvullende leergang te volgen. Deze termijn is gekozen om ook studenten die begonnen zijn in studiejaar 2011/2012 de mogelijkheid te bieden om de aanvullende leergang aansluitend aan de initiële opleiding te volgen. De termijn biedt daarnaast ruimte voor bijzondere omstandigheden als ziekte, zwangerschap of verblijf in het buitenland en geeft ook alumni de tijd om voorzieningen te treffen om de aanvullende leergang te kunnen volgen.

3. Overgangsrecht

Het voorstel is om het wetsvoorstel terug te laten werken tot en met 1 augustus 2006 (de datum waarop de oude Regeling bewijzen van bekwaamheid O.W.V.O. is vervallen). Hiermee wordt direct aangesloten op de oude benoembaarheid voor de afgestudeerden van de Hogeschool Utrecht en worden benoemingen die hebben plaatsgevonden tussen 1 augustus 2006 en de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel gerepareerd.

De benoembaarheid voor het praktijkonderwijs en het LWOO wordt hiermee verlengd voor zittende studenten en alumni en deze is vanaf 1 augustus 2006 niet alleen van toepassing op getuigschriften van de Hogeschool Utrecht, maar ook op de getuigschriften van de Hogeschool Leiden, NHL Hogeschool en Fontys Hogescholen.

De voorgestelde maatregel heeft het karakter van overgangsrecht. Hij is vormgegeven als verlenging van de per 1 augustus 2006 vervallen brede benoembaarheid en is uitsluitend van toepassing op zittende studenten en alumni, die bovendien voldoen aan de voorwaarde van het volgen van een aanvullende opleiding. Deze maatregel zal derhalve niet van toepassing zijn op getuigschriften die worden verstrekt aan afgestudeerden die aan de lerarenopleiding omgangskunde zijn begonnen na 31 augustus 2012.

4. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

OCW/DUO heeft het wetsvoorstel getoetst op uitvoerbaarheid. Het wetsvoorstel wordt uitvoerbaar geacht. De inspectie heeft de inhoud van het wetsvoorstel getoetst op handhaafbaarheid en is nauw betrokken geweest bij de totstandkoming van het convenant. Het wetsvoorstel wordt handhaafbaar geacht.

5. Administratieve lasten

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten. Er wordt immers geen levering van informatie van scholen of docenten gevraagd. Er wordt alleen uitbreiding gegeven van benoemingsmogelijkheden van leraren.

6. Financiële gevolgen

Voor de overheid zijn geen kosten aan deze maatregel verbonden. De extra leergang worden door de hogescholen uit eigen middelen bekostigd.

7. Openbare internetconsultatie

Vanwege het spoedeisende karakter van de maatregel, is er voor gekozen geen internetconsultatie uit te voeren. Het wetsvoorstel heeft betrekking op een vrij beperkte groep mensen en is er in het voortraject al intensief overleg gevoerd met alle betrokken partijen, zoals de vereniging van scholen voor het praktijkonderwijs, de HBO-Raad, de hogescholen en het Interstedelijk Studentenoverleg (ISO). Het gaat bovendien niet om een structurele maatregel, maar om een overgangsmaatregel die beperkt is in tijd.

II. Artikelsgewijs

Artikel 1. Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs

De voorgestelde maatregel is vorm gegeven als overgangsrecht bij de Wet BIO. Ten gevolge van het per 1 augustus 2006 in werking treden van die wet is per diezelfde datum de Regeling bewijzen van bekwaamheid O.W.V.O. vervallen. Met het vervallen van die regeling verviel de brede benoembaarheid die verbonden was aan het getuigschrift van de lerarenopleiding omgangskunde aan de Hogeschool Utrecht zonder dat daarvoor een overgangsregime was getroffen. Met het onderhavige voorstel wordt alsnog een overgangsmaatregel getroffen met als doel die brede benoembaarheid voor een beperkte periode – en voor alle

hogescholen waar de lerarenopleiding omgangskunde gegeven wordt – na het vervallen van genoemde regeling te laten voortbestaan. Het eerste lid is opgesteld overeenkomstig artikel 33, lid 1b, van de WVO. Dat artikel kent een soortgelijke brede benoembaarheid voor afgestudeerden aan de pabo. Naast benoembaarheid voor het praktijkonderwijs geldt in dit geval echter ook benoembaarheid voor het geven van onderwijs aan uitsluitend geïndiceerde leerlingen in het leerwegondersteunend onderwijs, dat ingevolge artikel 10e, eerste lid, van de WVO alleen binnen het vmbo kan worden gegeven.

In het tweede lid worden de cumulatieve voorwaarden genoemd waaraan personen dienen te voldoen teneinde voor een brede benoembaarheid in aanmerking te komen. Deze voorwaarden zijn in het algemeen deel van deze toelichting reeds uitvoerig toegelicht.

Artikel II. Wijziging van de Wet voortgezet onderwijs BES

De artikelsgewijze toelichting bij artikel I is van overeenkomstige toepassing ten aanzien van de WVO BES.

Tengevolge van het voorgestelde artikel 214b van de WVO BES kunnen personen die in het bezit zijn van een getuigschrift van de lerarenopleiding omgangskunde én die voldoen aan de in het tweede lid genoemde voorwaarden ook in Caribisch Nederland gebruik maken van hun brede benoembaarheid.

Artikel III. Inwerkingtreding

De inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal plaatsvinden bij koninklijk besluit. De in artikel 118t van de WVO voorgestelde mogelijkheid om personen, in het bezit van een getuigschrift van de lerarenopleiding omgangskunde, benoembaar te maken voor een tiental vakken in het praktijkonderwijs en LWO zal terugwerken tot en met 1 augustus 2006. Dat is het tijdstip waarop de eerder bestaande mogelijkheid tot dergelijke benoemingen ongedaan is gemaakt. Voor zover in de periode tussen 1 augustus 2006 en de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel toch nog dergelijke benoemingen hebben plaatsgevonden zullen deze benoemingen ten gevolge van de te verlenen terugwerkende kracht eveneens geldig zijn.

De WVO BES, en dus ook het voor de benoemingen relevante artikel 80 van die wet, was nog niet inwerking getreden op 1 augustus 2006. Aan het gelijklopende, voorgestelde artikel 214b van de WVO BES zal derhalve terugwerkende kracht worden verleend tot aan het moment van inwerkingtreding van artikel 80 van de WVO BES.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
H. Zijlstra