

Vergaderjaar 2000–2001

27 400 VIII

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (VIII) voor het jaar 2001

Nr. 61

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 12 februari 2001

Hierbij zend ik u, mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, de uitgangspunten van een Wet op de beroepen in het onderwijs, in het kader van een kwaliteitsstelsel voor onderwijspersoneel. Bij deze brief is als bijlage een proeve gevoegd¹ van een wetsvoorstel, nog beperkt tot het voortgezet onderwijs. Die proeve dient uitsluitend ter illustratie van de hoofdlijnen uit de brief.

Een wetsvoorstel zelf zal zo spoedig mogelijk worden ingediend, volgens de gebruikelijke procedure, waaronder advisering door de Raad van State.

1. Bedoeling van deze brief; overzicht van de voorstellen

Bedoeling brief

In het Regeerakkoord (Kamerstukken II 1997/98, 26 024, nr. 10) is over de leraar de volgende passage opgenomen: «Goed onderwijs staat of valt met de kwaliteit en motivatie van het lerarencorps.

Om het werken in het onderwijs aantrekkelijker te maken worden de arbeidsverhoudingen in het onderwijs gemoderniseerd. Om carrièreperspectieven te vergroten wordt een nieuwe functiedifferentiatie ingevoerd. In het kader hiervan moet de schoolleiding voldoende ruimte krijgen om bij de beoordeling de prestaties van leraren mee te laten tellen. Structureel wordt hiervoor een bedrag oplopend tot 215 miljoen beschikbaar gesteld. De verbetering van de lerarenopleiding blijft van groot belang. Er komt een wet op het leraarschap, waarin het register van leraren wordt geregeld.»

Het Kabinet constateert dat in de afgelopen jaren belangrijke stappen zijn gezet om de doelstellingen uit het Regeerakkoord te realiseren en wijst daarvoor bijvoorbeeld op het tot stand komen van de achtereenvolgende CAO's, het in uitvoering nemen van een groot aantal maatregelen als aangegeven in de achtereenvolgende «Maatwerknota's», de inspanningen

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

op het terrein van het integraal personeelsbeleid en de vernieuwing van de lerarenopleidingen, het tot stand brengen en implementeren van wetgeving op het terrein van zij-instroom etcetera. Kortom: op het terrein van het leraarsberoep is veel gerealiseerd en in gang gezet.

In deze brief krijgt het Regeerakkoord een nadere uitwerking op het gebied van professionalisering van het leraarschap.

Bij de uitwerking van dit onderdeel van het Regeerakkoord is het Kabinet op twee aspecten tot nadere inzichten gekomen. Met deze brief informeer ik u daarover, mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Nadere inzichten

Kort gezegd zijn de nadere inzichten van het Kabinet de volgende.

Ten eerste: we moeten ons in het kwaliteitsbeleid niet alleen op leraren richten maar de aandacht verbreden naar de kwaliteit van ook onderwijs-ondersteunende werkzaamheden daar dicht tegenaan. Het Kabinet wil het aangekondigde wetsvoorstel een bredere strekking geven gelet op ontwikkelingen in het onderwijsleerproces zelf: wijzigingen in de organisatie van het onderwijsleerproces die voortvloeien uit het streven naar variëteit en differentiatie geven daartoe aanleiding. Die aanleiding is er ook gelet op de ontwikkelingen op de onderwijsarbeidsmarkt en het streven die onderwijsarbeidsmarkt meer te ontsluiten door ook andere wegen naar beroepen in het onderwijs mogelijk te maken.

Zie hiervoor meer uitgebreid paragraaf 2 van deze brief.

In de tweede plaats: het wettelijk regelen van een register sluit onvoldoende aan bij het centraal stellen van de eigen verantwoordelijkheid van het onderwijsveld voor het onderhouden van de bekwaamheid van leraren, een verantwoordelijkheid die in de eerste plaats door zelfregulering gestalte zou moeten krijgen. In de achtereenvolgende onderwijsbeleidsbrieven is zelfregulering – in toenemende mate – een centraal thema.

Kunnen de beleidsdoelstellingen (geheel of ten dele) langs andere wegen dan regelgeving worden bereikt, dan hebben die andere wegen de voorkeur, zeker als ze kunnen aansluiten bij de zelfregulerende vermogens in het onderwijsveld en in de samenleving zelf. Belangrijk is dus in hoeverre het veld tot zelfregulering in staat en bereid is. Zie hiervoor meer uitgebreid paragraaf 3 van deze brief.

In het licht van de Grondwet heeft de overheid een verantwoordelijkheid als het gaat om de kwaliteit van de leraar. Gelet op de algemene benadering van de verdeling van verantwoordelijkheden, die onder meer blijkt uit de recente onderwijsbeleidsbrief, dragen partijen in het veld een zeer grote verantwoordelijkheid voor de kwaliteit binnen een kwaliteitsstelsel waarvoor de overheid de basis legt, zoals ook in de nota «Maatwerk voor morgen» is aangegeven. Anders gezegd: de overheid ordent het speelveld en de rollen.

Overheidsbetrokkenheid kan in het uiterste geval van zelfregulering geheel ontbreken, maar vaak is er bij zelfregulering een zekere «mengvorm» van betrokkenheid van veld en overheid. Dat is hier ook het geval. Omdat het onderwerp van de kwaliteitseisen niet het exclusieve domein kan en mag zijn van het onderwijsveld, is overheidsinterventie noodzakelijk. In dit geval wat het Kabinet betreft door het vaststellen van bekwaamheidseisen. Volledige zelfregulering is hier dus geen optie. Bij de keuze van in elk geval te regelen onderwerpen is grote terughoudendheid gepast zolang nog duidelijker moet worden in hoeverre zelfregulering een passend alternatief is.

In paragraaf 4 van deze brief zet het Kabinet zijn visie uiteen op de gezamenlijke kwaliteitsverantwoordelijkheid van overheid en onderwijsveld.

Paragraaf 5 werkt die uit voor de positie van de overheid, paragraaf 6 voor die van het onderwijsveld.

Paragraaf 7 beschrijft de bijzondere positie van de beroepsgroep in relatie tot het kwaliteitsbeleid.

Paragraaf 8 geeft een overzicht van onderwerpen die naar huidig inzicht in elk geval in een Wet op de beroepen in het onderwijs geregeld zouden moeten worden.

Tenslotte is bij de brief een proeve van wetgeving gevoegd. Omdat deze dient voor de beeldvorming en de vier betrokken sectorwetten op vrijwel dezelfde manier moeten worden gewijzigd, is ervoor gekozen om de proeve te beperken tot één van die sectorwetten.

2. Een bredere doelgroep dan volgens het Regeerakkoord

Het Regeerakkoord noemt bij een Wet op het leraarschap alleen het leraarschap. Maar het kwaliteitsstelsel behoort een bredere strekking te krijgen en alle beroepsbeoefenaren te omvatten die in het primair en voortgezet onderwijs en in het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie werkzaamheden verrichten die van belang zijn voor het primaire onderwijsproces. Door zo'n verbreding van het bereik van het kwaliteitsstelsel zou de ontwikkeling naar de school als moderne arbeidsorganisatie beter kunnen worden gefaciliteerd.

Deze bredere benadering sluit ook aan bij de ontwikkelingen die de scholen doormaken.

In alle onderwijssectoren zijn de scholen bezig het leerproces en daarmee hun organisatie anders in te richten. Waar het onderwijs tot nu vooral een «platte organisatie» is en de leraren een kernfunctie vervullen, verrichten die leraren ook vaak werkzaamheden die niet per se bij hun functie behoren. Het is goed mogelijk om deze werkzaamheden af te splitsen en zo de werkdruk van leraren te verlichten.

Daarnaast verandert het primaire proces: leerlingen zullen meer in eigen tempo en naar eigen vermogen gaan leren en de computer zal daarbij een grotere plaats kunnen innemen. In dat geheel krijgt de leraar een andere rol: de leraar zal veel tijd besteden aan klassen-management en aan het behouden van overzicht over en verantwoordelijkheid voor het leerproces van alle leerlingen. In dat kader zal de leraar in toenemende mate in teamverband werken ook met anderen dan leraren.

Tenslotte is de bredere benadering wenselijk omdat ontwikkelingen op de onderwijsarbeidsmarkt ertoe zullen leiden dat het belang van onderwijs-ondersteunende werkzaamheden in de nabije toekomst sterk zal toenemen. Een verdergaande functiedifferentiatie ligt in het verschiet. De leraarsfunctie staat meer dan ooit centraal. In het team op de school draagt de leraar verantwoordelijkheid voor het gehele onderwijs-leerproces. Het bestuur van de school moet ervoor zorgdragen dat hij die centrale rol ook daadwerkelijk kan waarmaken. De leraar zal meer en meer ondersteund door verschillende onderwijs-ondersteunende functionarissen die in een aantal gevallen, op verzoek of onder verantwoordelijkheid van de leraar, doch met een soms grote mate van zelfstandigheid, werkzaamheden kunnen verrichten.

De mogelijkheid tot functiedifferentiatie om de werkzaamheden naar behoren te kunnen vervullen, veronderstelt een heldere omschrijving van die werkzaamheden ook in termen van bekwaamheidseisen. Het bepalen van bekwaamheidseisen voor het geheel van de onderwijswerkzaamheden aan de school kan de ontwikkeling naar de school als moderne arbeidsorganisatie ondersteunen. Het formuleren van kwaliteitswaarborgen voor alle hier relevante werkzaamheden, en daarmee het zichtbaar maken van de elementen waarin het beroep van leraar zich onderscheidt van andere beroepen, geeft een betere garantie dat functiedifferentiatie niet zal leiden tot uitholling van het leraarsberoep. In de bekwaamheidseisen zou dan kunnen worden vastgelegd dat de leraar nadrukkelijk eind-

verantwoordelijk is voor het primaire proces en voor de bijdragen van onderwijsondersteunende collega's daaraan. In deze zin zal een samenhangend kwaliteitsstelsel tevens een opwaardering betekenen van het leraarschap. Zo'n samenhangende kwalificatiestructuur positioneert de verschillende onderwijsberoepen en werkzaamheden dus helder ten opzichte van elkaar, draagt daarmee bij aan de maatschappelijke status van die beroepen en werkzaamheden en biedt beroepsbeoefenaren door de beter herkenbare positie van hun onderscheiden werkzaamheden meer perspectief op een loopbaan binnen en buiten de onderwijsarbeidsmarkt. Het bevorderen van een samenhangende kwalificatiestructuur sluit tevens aan bij het advies dat aan de Onderwijsraad is gevraagd over een samenhangende educatieve infrastructuur.

3. Geen verplicht register voor leraren

Het register voor leraren dat volgens het Regeerakkoord in de wet op het leraarschap zou behoren te worden geregeld, werd gezien als een instrument om de permanente kwaliteitsborging van de zittende leraren zichtbaar te maken en om het belang van het beroep te accentueren. Een dergelijk instrument bestaat ook voor de beroepen in de gezondheidszorg. Het Kabinet is tot de slotsom gekomen dat het veld zelf behoort te beslissen over het (steeds met toestemming van de betrokkenen) vergaren van informatie over de bekwaamheid en het onderhouden daarvan en om die informatie desgewenst ook inzichtelijk te documenteren.

Nieuwe instrumenten voor het onderhouden en bewaken van bekwaamheid kunnen in beeld komen. Zo zouden beroepsbeoefenaren als beroepsgroep of individueel en, passend bij persoonlijke ontwikkelingsplannen, in overeenstemming met scholen kunnen werken aan ontwikkeling en gebruik van portfolio's. Dat zou een, door het veld zelf gekozen, alternatief kunnen zijn voor een centraal geregelde registratie.

Dat laat onverlet dat de overheid verantwoordelijkheid draagt voor het waarborgen van bekwaamheid door het vaststellen van bekwaamheidseisen. De inspectie van het onderwijs zal toezien op de manier waarop scholen invulling geven aan hun in het schoolplan neergelegde kwaliteitsbeleid en de voortdurende scholing van personeel in dat verband.

4. Overheid en onderwijsveld samen verantwoordelijk voor kwaliteit scholen

De kwaliteit van het onderwijs en de leraren is een verantwoordelijkheid van zowel de overheid als het onderwijsveld. Recente beleidsdocumenten leggen daarop grote nadruk.

Die visie op verantwoordelijkheden moet gevolgen hebben voor de keuze van beleidsinstrumenten. De beleidsnota «Maatwerk voor morgen, het perspectief van een open onderwijsarbeidsmarkt» (april 1999) en de recent uitgebrachte onderwijsbeleidsbrief «Onderwijs in stelling: kracht en creativiteit voor de kennissamenleving» (november 2000) schetsen de gedachten over verantwoordelijkheden van actoren in het onderwijsveld en over een daarbij passende actieve en terughoudende overheid; een overheid die geen gedetailleerde eisen vooraf stelt maar die:

- nagaat of onderwijsinstellingen hun maatschappelijke opdracht waarmaken,
- onderwijsinstellingen en leerkrachten optimaal toerust, en
- het speelveld ordent waarin onderwijsinstellingen opereren.

De onderwijsbeleidsbrief schetst de verantwoordelijkheden van verschillende actoren voor de kwaliteit van het onderwijs, uitgaande van een overheid die kwaliteit moet waarborgen. Daarop aansluitend ziet de onderwijsbeleidsbrief een nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden,

waarin scholen en leraren meer ruimte hebben om aan leerlingen faciliteiten te bieden die ze nodig hebben, gelet op hun talenten.

De onderwijsbeleidsbrief zegt daarover: «De ruimte is geen doel op zich, die ruimte is nodig om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. (...) Kwaliteitsnormen worden helder geformuleerd, de prestaties van onderwijsinstellingen zijn transparant, het toezicht is scherp, ouders, leerlingen, studenten en andere bij het onderwijs betrokken partijen worden in positie gebracht. (...). Bij het vergroten van de ruimte voor leerkrachten en instellingen om eigen beleid te voeren, hoort dat deze verantwoording afleggen.» (pagina 24).

De brief benadrukt dat de kwaliteitsontwikkeling van leraren en ander personeel in het onderwijs een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van scholen, individuele beroepsbeoefenaren en beroepsbeoefenaren als beroepsgroep (pagina 49).

De overheid zou daarbij het speelveld, stelsel en rollen moeten ordenen en transparantie moeten garanderen door kwaliteit in beeld te brengen. Gewezen wordt dan ook op de rol van de inspectie, het sluitstuk in het systeem van kwaliteitsborging en -toezicht, zoals beschreven in de nota «Variëteit en waarborg» (pagina 25).

Het beleid is er dus op gericht leerkrachten en instellingen de komende jaren de ruimte te geven die zij nodig hebben om invulling te geven aan hun eigen verantwoordelijkheid voor de inhoud en organisatie van het onderwijsproces. De inspectie ziet met het oog op het waarborgen van kwaliteit, toe op instrumentatie en resultaat daarvan.

5. Overheidsverantwoordelijkheid voor de bekwaamheidseisen

Bekwaamheidseisen

Het is aan de centrale overheid om kwaliteitseisen vast te stellen voor de toegang tot het leraarschap. Zo geeft de overheid gestalte aan haar op de Grondwet berustende zorg voor «de bekwaamheid en de zedelijkheid van de onderwijsgeevenden». Op dit moment hebben de kwaliteitseisen aan leraren de vorm van bevoegdheidseisen.

Zij zijn met name operationeel bij de toegang tot het beroep. Wie niet aan de eisen voldoet, is niet benoembaar. Wie er wel aan voldoet, is benoembaar maar is verder niet verplicht om zijn bekwaamheid te onderhouden. In het licht van de Grondwet behoort het vaststellen van de «start-bekwaamheid» om in het onderwijs werkzaam te mogen zijn, een verantwoordelijkheid te zijn van de overheid. Daarom is wetgeving aan de orde. Een Wet op de beroepen in het onderwijs zal in elk geval een regeling moeten bevatten voor het vaststellen van bekwaamheidseisen, als minimumnormen voor kwaliteit voor verschillende beroepen. De relevante actoren in het veld krijgen de gelegenheid, daarvoor voorstellen te doen.

Vaststelling door de centrale overheid van bekwaamheidseisen was ook al voorzien in de schets van een Wet op het leraarschap in de nota «Maatwerk voor morgen; het perspectief van een open onderwijsarbeidsmarkt». Die bekwaamheidseisen zouden elke vijf jaar moeten worden geactualiseerd, zodat ze steeds aansluiten bij de ontwikkelingen in het onderwijs en op deze wijze een afspiegeling zijn van wat de samenleving verlangt van het onderwijs en van het onderwijspersoneel.

Belang van de bekwaamheidseisen

Het belang van bekwaamheidseisen is groot. Zij gaan al met al verschillende functies vervullen:

- a. ze worden richtinggevend voor de lerarenopleidingen en voor de opleidingen voor andere onderwijsberoepen waarvoor bekwaamheids-

- eisen gelden: de aan die opleidingen afgestudeerde beroepsbeoefenaren moeten aan die eisen voldoen;
- b. het formuleren van bekwaamheidseisen maakt het vergroten van de toegang tot het beroepsuitoefening mogelijk, in die zin dat daar andere wegen heen zullen kunnen leidend dan alleen die van de lerarenopleiding of de opleiding tot een ander onderwijs beroep waarbij getoetst kan worden of personen voldoen aan de bekwaamheidseisen. Zo zullen de bekwaamheidseisen functioneren in het kader van het openen van de onderwijsarbeidsmarkt. Eerder verworven competenties (EVC) spelen daarbij nadrukkelijk een rol;
 - c. ze worden ook richtinggevend voor de permanente scholing van zittende beroepsbeoefenaren om hun bekwaamheid op peil te houden. Hier ligt de relatie met het personeelsbeleid van de school: de werkgever moet waarborgen treffen zodat het personeel zijn bekwaamheid onderhoudt.

Mogelijkheid van bekwaamheidseisen voor onderwijsondersteunende werkzaamheden

Het bevoegd gezag draagt verantwoordelijkheid voor het resultaat van het onderwijsproces. De leraar heeft daarbij een sleutelrol. Voor de leraren wil het Kabinet dat bij algemene maatregel van bestuur bekwaamheidseisen worden vastgesteld. Voor bepaalde onderwijsondersteunende werkzaamheden ligt zo'n plicht niet onmiddellijk voor de hand.

Er zijn drie manieren in beeld om de kwaliteit van de onderwijsgerelateerde werkzaamheden van onderwijsondersteunend personeel te positioneren en te waarborgen:

1. door vaststelling van bekwaamheidseisen door de overheid, zoals ook voor de leraar wordt voorgesteld of
2. in de wet vast te leggen dat de overheid bekwaamheidseisen kan vaststellen of
3. door af te zien van (de mogelijkheid tot) vaststellen van bekwaamheidseisen voor onderwijsgerelateerde werkzaamheden van ondersteunend personeel; het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor inschakeling van onderwijsondersteuners en is verantwoordelijk voor die werkzaamheden en de kwaliteit ervan. In de regel zal de leraar daarbij een centrale rol hebben.

Naar verwachting zullen de ontwikkelingen in het onderwijs en op de onderwijsarbeidsmarkt ertoe leiden dat het aandeel en het belang van onderwijsondersteunende werkzaamheden sterk toenemen. In de nabije toekomst zullen functies ontstaan die, in vergelijking met de functie van onderwijsassistent, dichter staan bij het leraarschap en worden gekenmerkt door een grotere mate van zelfstandigheid.

Eventueel kan, als tussenvariant, nog worden overwogen om wettelijk een beperkte set van bekwaamheidseisen in termen van competenties vast te stellen en bij algemene maatregel van bestuur uitgaande van dezelfde factoren (zelfstandigheid en mate van benadering van het echte onderwijsgeven) te bepalen voor welke functies die zich dan hebben ontwikkeld, die bekwaamheidseisen zullen gelden.

Alles afwegend kiest het Kabinet ervoor om in de wet vast te leggen dat bij algemene maatregel van bestuur bekwaamheidseisen kunnen worden vastgesteld voor bepaalde onderwijsondersteunende werkzaamheden. De zelfstandigheid waarmee die werkzaamheden zullen worden verricht en de mate waarin zij het «echte onderwijsgeven» benaderen, zullen belangrijke factoren zijn om te bepalen of de centrale overheid zo'n mogelijkheid zal gebruiken.

Wegnemen belemmeringen

Tot slot: bekwaamheidseisen geven houvast om te bepalen welke werk-

zaamheden wel en welke niet mogen worden verricht door beroepsbeoefenaren. Het Kabinet kiest dus niet op voorhand voor het vaststellen van bekwaamheidseisen voor alle werkzaamheden van al het onderwijspersoneel, maar gaat wél uit van een toenemend belang van die werkzaamheden. Daarom zullen eventuele belemmeringen voor een meer zelfstandig optreden bij het verrichten (nu of in de toekomst) van onderwijsondersteunende werkzaamheden (moeten) worden weggenomen uit regelgeving en/of decentrale afspraken.

6. Verantwoordelijkheid van het onderwijsveld voor het onderhouden van bekwaamheid

Belang en noodzaak onderhouden van bekwaamheid

Een kwaliteitstoets aan de poort is niet voldoende: eenmaal benoemde leraren moeten hun bekwaamheid ook onderhouden. De vormgeving van dat onderhoud is vooral een verantwoordelijkheid van het onderwijsveld zelf, en niet in de eerste plaats van de centrale overheid.

Werken aan kwaliteit moet ook tijdens de loopbaan een belangrijk aandachtspunt zijn.

Op dat punt benadrukt de onderwijsbeleidsbrief (o.m. op pagina 17) de spilfunctie van leraren in het onderwijsproces.

De noodzaak tot voortdurende scholing van docenten is er altijd. Het onderwijs moet leerlingen goed voorbereiden op een functioneren in de maatschappij. Zo stelt de ontwikkeling tot informatiemaatschappij eisen aan het onderwijs en aan wie daarin een sleutelrol vervullen. De rol van kennis verandert en het verwerven en verwerken van informatie staan centraal. Zonder onderwijspersoneel dat «bij is», kan het onderwijs deze omslag niet maken. Nieuwe ontwikkelingen kunnen, in aansluiting op al verworven competenties en opgedane ervaringen, nu en in de toekomst nieuwe competenties vragen van de leraar en van anderen in het onderwijs. Bekwaamheid kan daarmee geen rustig bezit zijn. Zo blijken de deskundigheid en voortdurende professionalisering van leraren van groot belang voor de implementatie van onderwijsvernieuwingen. Dit komt onder andere naar voren uit inspectierapporten. Onderwijsvernieuwing in de verschillende onderwijssectoren heeft effect als leraren daarop zijn voorbereid.

Dit alles maakt dat wie ooit een onderwijsbevoegdheid verkreeg – in de regel door het verwerven van een bewijs van bekwaamheid – niet altijd ook zonder meer bekwaam blijft. Puntig gezegd: «eens bevoegd» staat niet gelijk met «altijd bekwaam».

De onderwijsbeleidsbrief stelt dat leraren nog meer dan nu kansen moeten krijgen om aan hun eigen professionele ontwikkeling te werken. Scholen moeten daarvoor in het kader van integraal personeelsbeleid ruimte scheppen.

Deze visie sluit ook nauw aan bij de inzichten van de Stichting van de Arbeid in haar notitie «Er is meer nodig: aanbevelingen voor het arbeidsvoorwaardenoverleg 2001».

Paragraaf 4 van die aanbevelingen benadrukt het belang voor werknemers om zich tijdens de loopbaan verder te ontwikkelen, ook met het oog op een verbetering van hun arbeidsmarktpositie. De notitie bepleit een verbreding en verdieping van het beleid van scholing en employability op het niveau van de sectoren. In loopbaanontwikkeling en employability zou fors moeten worden geïnvesteerd. Iedere werknemer en werkzoekende zou, volgens de notitie, in beginsel recht moeten krijgen op een persoonlijk ontwikkelingsplan met een daarbij behorend budget. Overeenkomstig die hoofdlijnen zouden recht op scholing en op employability in CAO's meer aandacht moeten hebben.

In aansluiting op de visie in de onderwijsbeleidsbrief en passend bij de aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid zijn het onderhouden van bekwaamheid en de verdere professionalisering bij uitstek een verantwoordelijkheid van werknemer en werkgever.

Afspraken tussen sociale partners (centraal en decentraal) en eventueel tussen overheid en sociale partners, gericht op toerusting en versterking van het zelfreguleren vermogen, passen bij uitstek bij die eigen verantwoordelijkheid. Een deugdelijk inspectietoezicht moet verzekeren dat dergelijke afspraken in overeenstemming zijn met de noodzakelijke kwaliteit van de leraar en van het onderwijs.

Elke school moet in het kader van het integraal personeelsbeleid op dat terrein afspraken maken met aan die school werkzame personen. Maar dan moet het personeel wel echt in staat zijn gesteld, de bekwaamheid op peil te houden. De inspectie kan erop toezien dat scholen daar inderdaad voorzieningen voor treffen.

Scholing

Scholingsbeleid is als onderdeel van personeelsbeleid bij uitstek een zaak van de scholen zelf. In het scholingsbeleid ligt de verbinding met de invoering van onderwijsvernieuwingen (bijvoorbeeld via teamgebonden nascholing of via collegiale consultatie), maar ook met integraal personeelsbeleid. Scholing is bijvoorbeeld een belangrijk element in het creëren van loopbaanperspectieven voor het personeel of bij het invullen van taakdifferentiatie. Scholing is ook een van de instrumenten voor het bevorderen van de «employability» van de leraar, in het kader van «leren voor alle leeftijden».

Sinds de scholen een eigen nascholingsbudget hebben (1993), zijn ze aan de slag met een eigen vormgeving daarvan. Dat blijkt uit de achtereenvolgende evaluatieonderzoeken over de vraaggestuurde financierings-systematiek van nascholing.

Niet alleen een passend en vraaggestuurd nascholingsbudget is nodig: ook is het noodzakelijk dat de markt voor die professionele ontwikkeling en nascholing volledig open is, dat wil zeggen dat er zowel publiek als privaat aanbod is. Het advies dat de Onderwijsraad zal uitbrengen over de educatieve infrastructuur is daarbij relevant.

Wettelijk ankerpunt

Ondanks het accent op de eigen verantwoordelijkheid van het onderwijsveld is het onderhouden van bekwaamheid wel zo essentieel dat het een ankerpunt in regelgeving rechtvaardigt. Daarom zou aan de schoolplanartikelen in WPO, WEC en WVO waar sprake is van het beleid met betrekking tot de bewaking en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs, moeten worden toegevoegd dat het daarbij mede gaat om het beleid met betrekking tot het onderhouden van de bekwaamheid van het personeel. Dat sluit goed aan bij de eerder genoemde inzichten van de Stichting van de Arbeid en geeft houvast voor een betekenisvol toezicht.

Overleg met scholen en leraren

De benadering die hiervoor is uiteengezet, is voor de instrumentatie van het kwaliteitsbeleid een andere dan in de nota Maatwerk voor morgen, omdat daarin nog het accent werd gelegd op de weg van centrale regelgeving, ook voor het onderhouden van actuele bekwaamheid. Zie daarvoor de schets van de Wet op het leraarschap in de tekst van die nota alsmede in de bijlage daarbij. In het licht van de onderwijsbeleidsbrief ligt het voor de hand om in overleg met scholen en leraren te bezien hoe werkgevers

en werknemers onderling en met de overheid stabiele afspraken kunnen maken die daadwerkelijk bijdragen aan een blijvende bekwaamheid. Het kan daarbij gaan om zaken als het vastleggen van de frequentie van het aantonen van actuele bekwaamheid, het faciliteren van scholing, het certificeren van scholingsactiviteiten ter actualisering van de bekwaamheid, de wijze waarop eerder verworven competenties een rol spelen bij het onderhoud (ook daarbij is een vorm van certificering denkbaar: een eigen keurmerk).

7. De bijzondere positie van de beroepsgroep

De beroepsbeoefenaren leveren een essentiële bijdrage aan het voorgenomen kwaliteitsstelsel. Zij zullen daarom ook een belangrijke rol moeten hebben in het publieke debat over kwaliteit van onderwijspersoneel, over het leggen van een fundament voor een kwalificatiestructuur en over de blijvende borging van die kwaliteit.

Dat kunnen zij onder meer tot uiting brengen door als beroepsgroep mét scholen een centrale rol te vervullen bij de periodieke ontwikkeling van voorstellen voor bekwaamheidseisen die in het kwaliteitsstelsel centraal zullen staan en die in regelgeving als minimumnormen voor kwaliteit zullen worden vastgelegd. Voorstellen voor bekwaamheidseisen komen van onderop, op voorstel van de praktijk zelf, in samenwerkende kringen van beroepsbeoefenaren tot stand en leiden in een cyclisch proces tot een definitief voorstel in nauwe samenwerking en afstemming met de relevante omgeving van scholen en onderwijswerkgevers. Ook lerarenopleiders en overige deskundigen en belanghebbenden moeten zich kunnen uitspreken over voorstellen voordat de overheid de bekwaamheidseisen vaststelt. Op die wijze kunnen bekwaamheidseisen en het gebruik daarvan op een breed draagvlak rekenen en recht doen aan de verschillende belangen in de samenleving. Want succesvolle zelfregulering op het terrein van het onderhoud van de bekwaamheid en de professionele ontwikkeling vereist dat alle geledingen in het onderwijs zich daadwerkelijk verbonden voelen met de vastgestelde bekwaamheidseisen. In het proces van vaststelling van die bekwaamheidseisen zal dat een belangrijk ijkpunt zijn.

In aansluiting daarop zou, als product van zelfregulering, de beroepsgroep ook criteria kunnen ontwikkelen die in overeenstemming met onderwijswerkgevers worden gehanteerd om te bepalen of individuele beroepsbeoefenaren nog steeds voldoen aan actuele bekwaamheidseisen. De beroepsgroep kan ook suggesties doen over trajecten die bijdragen aan blijvende bekwaamheid. Denkbaar is dat certificering van deskundigheidsbevordering bijdraagt aan het waarborgen van minimumkwaliteit. Van groot belang is dat ook zulke voorstellen met voldoende gezag kunnen worden gedaan om in brede zin te worden opgepakt in het veld. Daarom is het draagvlak bij de scholen zelf, ook in hun rol als werkgever met verantwoordelijkheid voor personeelsbeleid, van groot belang.

De beroepsgroep behoort dus een centrale rol te vervullen. Wel moet die beroepsgroep open en representatief zijn. Een beroepsgroep kortom waarin de stem van alle beroepsbeoefenaren kan worden gehoord en die, werkend en denkend met en door beroepsbeoefenaren, op het punt van beroepskwaliteit aanspreekbaar is. De vakorganisaties, die een aanzienlijk deel van de leraren organiseren, kunnen daarin uiteraard een prominente, maar niet exclusieve, rol vervullen.

Een centrale rol van een beroepsgroep die zo is georganiseerd, kan wezenlijk bijdragen aan het publieke debat over de kwaliteit van het leraarsberoep en aan de «beroepstrots» van de beroepsgroep. Zo'n beroepsgroep kan vruchtbaar gestalte geven aan het concept van zelfregulering. Natuurlijk moet wel worden voorkomen dat beroepsuitoefening een «closed shop» wordt.

8. Proeve van wettelijke voorschriften

Ter illustratie van de inhoud van de wettelijke voorschriften die het Kabinet naar huidig inzicht noodzakelijk vindt, zijn in de bijgaande proeve – die nog is beperkt tot de Wet op het voortgezet onderwijs (deel I) – de belangrijkste wijzigingen geformuleerd. Die omvatten ook het incorporeren van de Interimwet zij-instroom leraren primair en voortgezet onderwijs, conform de afspraken met uw Kamer bij de behandeling van het desbetreffende wetsvoorstel.

Soortgelijke wijzigingen worden aangebracht in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, deel II van de Wet op het voortgezet onderwijs en (behalve voor de zij-instroom) in de Wet educatie en beroepsonderwijs.

De noodzakelijke wettelijke voorschriften zijn in de voorafgaande paragrafen al aangekondigd. Samengevat gaat het om:

- aanpassing van de benoemings- en bekwaamheidartikelen (33 tot en met 37f WVO) door daarin voor de bekwaamheid van leraren niet meer te verwijzen naar (in uitvoeringsregels opgenomen) bewijzen van bekwaamheid, maar naar bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen bekwaamheidseisen; zie het nieuwe artikel 35. Dat artikel is zo vormgegeven dat indien wenselijk/noodzakelijk, onderscheid kan worden gemaakt naar onderwijssoort en onderwijsfase. Het artikel heeft als vertrekpunt een breed bereik van de bekwaamheid, daarmee aansluitend op het beleid dat is gericht op verbreding van de inzetbaarheid;
- verankering van het belang van (onderhouden van) de bekwaamheid in het schoolplanartikel (artikel 24 WVO);
- opnemng van de mogelijkheid om regels vast te stellen over de bekwaamheid voor bepaalde, nader te benoemen onderwijs-ondersteunende werkzaamheden;
- incorporering van de zij-instroomvoorschriften;
- opnemng van regels over certificering van instellingen die daardoor bevoegd zijn om het geschiktheidsonderzoek voor de zij-instroom uit te voeren, zoals toegezegd bij de parlementaire behandeling van de Interimwet zij-instroom;
- aanpassing van de benoemings- en bekwaamheidsregels voor het aangewezen onderwijs;
- invoerings- en overgangsvoorzieningen.

Per saldo is er aanzienlijke dereguleringswinst, door het vervallen van de voorschriften over het aanwijzen van bewijzen van bekwaamheid bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling. Het gaat daarbij om zeer omvangrijke uitvoeringsregelingen. Overgangsrechtelijk zullen ze nog wel geruime tijd van toepassing zijn om het mogelijk te maken dat wie een «oud» bewijs van bekwaamheid heeft, in elk geval benoembaar blijft. De entree is zo gewaarborgd. Is men eenmaal leraar, dan geldt net als voor «nieuwkomers» dat de bekwaamheid moet worden onderhouden.

Het streven is om bij indiening van het wetsvoorstel (medio 2001) meer zicht te bieden op het kunnen maken van breed gedragen afspraken over de blijvende borging van kwaliteit van het onderwijspersoneel.

Om de wetgevingsproeve goed te kunnen interpreteren, zijn de relevante artikelen van de WVO erbij gevoegd.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
L. H. L. M. A. Hermans