

Vergaderjaar 2002–2003

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. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 2 juni 2003

I. ALGEMEEN

Graag zeg ik, mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen dank voor haar opmerkingen en vragen. Bij mijn reactie daarop, mede namens mijn ambtgenoot, houd ik de volgorde van het nader verslag aan.

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de tweede nota van wijziging bij het onderhavige wetsvoorstel. Zij wijzen erop dat zij op 12 december 2002 al steun hebben gegeven aan de in het Plan van Aanpak Arbeidsmarkt- en Personeelsbeleid genoemde voornemens. Gezien het omvangrijke lerarentekort achten deze leden een integrale en onorthodoxe aanpak nodig. Zij willen met behoud van kwaliteit de aantrekkelijkheid van het leraarberoep vergroten en instroombelemmeringen zoveel mogelijk wegnemen. In dat licht spreken zij hun waardering uit voor de hoofdlijn van de voorgestelde tweede nota van wijziging. Ik ben deze leden daarvoor erkentelijk.

De leden van de fractie van het CDA hechten aan zo min mogelijk regulering en vragen of de tweede nota van wijziging en het onderhavige wetsvoorstel een dereguleringsstoets hebben ondergaan. Zo neen, is de regering bereid die alsnog toe te passen? Deze leden vragen dit met klem, daar zij de indruk hebben dat het wetsvoorstel met de daarin aangekondigde algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) leidt tot een grote regeldruk voor scholen.

Ik ben niet van opvatting dat de invoering van het wetsvoorstel tot een grote regeldruk bij scholen leidt. Dat neemt niet weg dat wel het nodige van scholen wordt verwacht, bijvoorbeeld als het gaat om hun rol in het onderhoud van de bekwaamheid van hun personeel. Scholen hebben die rol echter ook onder het geldend recht.

Bij het opstellen van het wetsvoorstel en de tweede nota van wijziging is – zoals gebruikelijk is bij alle regelgeving – zowel door OCW zelf als bij de wetgevingstoets van het Ministerie van Justitie ook de noodzaak van nieuwe regels beoordeeld. De wetgevingstoets heeft geleid tot een positief oordeel over de voorgestelde wijzigingen.

Overigens wil ik wijzen op de ruimte en de kansen die het wetsvoorstel juist door nieuwe regels biedt. Bekwaamheidseisen komen tot stand op voorstel van het onderwijsveld zelf. Het is van belang dát de beroepsbeoefenaar aan bekwaamheidseisen voldoet en niet zozeer hóe hij zich de verlangde bekwaamheid eigen maakt. Op die manier zijn er meer wegen naar beroepsuitoefening mogelijk en zijn in- en doorstroom tussen beroepen en leren op de werkplek zelf beter mogelijk. In het algemeen deel van de toelichting bij het oorspronkelijk wetsvoorstel is daarop ook ingegaan.

De leden van de fractie van het CDA koppelen aan hun opmerking over regeldruk de vraag of de AMvB over bekwaamheidseisen beperkt zal zijn tot minimumvereisten. Zij zijn bezorgd door de signalen die zij vanuit het onderwijsveld ontvangen dat er sprake zou kunnen zijn van een omvangrijke set aan bekwaamheidseisen, zoals die bijvoorbeeld door het Samenwerkingsorgaan Beroepskwaliteit Leraren (SBL) zijn voorbereid. Deze leden achten het van groot belang dat er recht wordt gedaan aan de autonomie van de schoolbesturen als werkgever.

Naar aanleiding hiervan merk ik het volgende op.

Bekwaamheidseisen moeten onderscheidend zijn en voldoende houvast bieden om de gewenste bekwaamheid te waarborgen, zodanig dat degene die voldoet aan die eisen, in het gehele land wordt erkend als een bekwaam beroepsbeoefenaar (civiel effect). Tegelijk moeten bekwaamheidseisen ruimte bieden aan scholen en aan opleidingen om een eigen invulling te geven aan de bekwaamheid van het personeel zonder dat civiel effect te ondermijnen. Het SBL zal, mede gezien zijn werkwijze, een goed evenwicht vinden tussen kwaliteitswaarborging en autonomie in de sets van bekwaamheidseisen die zullen worden voorgesteld. Vóór de vaststelling daarvan in een AMvB zal duidelijk moeten zijn dat de voorstellen voldoende draagvlak hebben in het veld.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom, als alleen sprake zou zijn van minimumvereisten, deze niet worden opgenomen in de wet.

De bekwaamheidseisen zijn inderdaad minimumvereisten. Er is voor gekozen om de hoofdelementen in de wet vast te leggen en de bekwaamheidseisen zelf op te nemen in een AMvB. Die is meer passend daarvoor, onder meer vanwege de gewenste detaillering, bijvoorbeeld als het gaat om de vereiste vakbekwaamheid. Bovendien is een AMvB meer passend omdat de eisen op gezette tijden moeten worden geactualiseerd. In het wetsvoorstel wordt ervan uitgegaan dat in elk geval eenmaal per zes jaren zo'n actualisering gewenst kan zijn.

Op het punt van opneming in de wet zelf of in een uitvoeringsbesluit, is ook in de algemene toelichting bij het wetsvoorstel ingegaan in reactie op het advies van de Onderwijsraad en in het nader rapport waar wordt gesteld dat de keuze voor opnemen in een uitvoeringsbesluit zich goed verdraagt met aanwijzing 22 van de Aanwijzigingen voor de regelgeving.

Dezelfde leden vragen naar de voortgang van het ontwikkelen van de bekwaamheidseisen in de verschillende sectoren.

Ik antwoord dat het SBL het afgelopen jaar in het bijzonder heeft geïnvesteerd in het ontwikkelen van en draagvlak verwerven voor de generieke bekwaamheidseisen voor leraren. Op dit moment wordt gewerkt aan de school- en sectorspecifieke invulling en de koppeling aan de gewenste vakbekwaamheid. Ik verwacht daarom dat concept-bekwaamheidseisen voor de verschillende sectoren binnen enkele maanden beschikbaar zullen

zijn. Vervolgens is opnemng in een uitvoeringsbesluit (AMvB) aan de orde. Over het ontwerp-uitvoeringsbesluit zal uiteraard nog wel het advies moeten worden ingewonnen van de Onderwijsraad en de Raad van State. Daarna volgt vaststelling van het uitvoeringsbesluit en voorhang bij het parlement.

Voor bekwaamheidseisen voor ondersteunende werkzaamheden moet nog worden bepaald welke werkzaamheden een zo rechtstreeks verband houden met het onderwijsleerproces dat het vaststellen van bekwaamheidseisen daarvoor is gewenst.

Voor het primair onderwijs worden bovendien bekwaamheidseisen vastgesteld op het terrein van onderwijskundig leidinggevende werkzaamheden. De NSA speelt op dat terrein een belangrijke rol.

De leden van de CDA-fractie vragen ook of de regering kan garanderen dat deze bekwaamheidseisen het belang van samenhang en daarmee van doorstroming binnen de beroepskolom (en dus ook tussen sectoren) voldoende in acht nemen. Voor deze leden is dat een belangrijke doelstelling van dit wetsvoorstel.

Ik bevestig dat een belangrijke doelstelling van het wetsvoorstel is, de samenhang tussen bekwaamheidseisen en het belang van diverse instroom en goede doorstroming binnen de kolom van onderwijsberoepen. Ook voor het SBL is dit een belangrijke doelstelling.

De leden van de PvdA-fractie hebben met enige zorg kennisgenomen van de tweede nota van wijziging. Zij vinden dat het onderwijsveld al te lang moet wachten op de inwerkingtreding van de Wet BIO en hopen dat details in de voorgestelde wijzigingen niet leiden tot nieuwe vertragingen. Deze leden hechten sterk aan de beroepskwaliteit van leraren. Voor hen betekent een eenmaal verworven onderwijsbevoegdheid niet dat de betrokkenen definitief beschikken over bekwaamheid. Ook tijdens de loopbaan moeten eisen worden gesteld aan na- en bijscholing. Daarvoor moet dus ook door de school ruimte worden geboden. Al in 1997 diende het lid Dijkema samen met het lid Rijpstra een motie in die aandrong op concrete vormgeving van registerleraarschap (25 197, nr. 12). Nadat de Kamer deze motie had aangenomen, heeft de toenmalige minister Hermans de voorstellen van een registerleraarschap verschoven naar de vorm van een portfolio. Kan de regering uitleggen in hoeverre de manier waarop het wetsvoorstel nu de beroepskwaliteit wil waarborgen, draagvlak heeft binnen de beroepsgroep?

De beroepsgroep is zonder meer positief over de wijze waarop met het wetsvoorstel de beroepskwaliteit moet worden gewaarborgd, getuige de commentaren van bijvoorbeeld SBL en AVS bij het wetsvoorstel en bij de tweede nota van wijziging.

Vóór indiening van die tweede nota van wijziging is een sondering gehouden in het bestuurlijk netwerk arbeidsmarkt en personeelsbeleid waarin vragers naar en aanbieders (= opleiders) van personeel zijn vertegenwoordigd. Die sondering leidde tot een in het algemeen positief beeld.

De leden van de fractie van de PvdA merken op dat de minister hoge verwachtingen heeft van de kwaliteitsborgende werking van de Wet BIO, zoals ook blijkt uit haar reactie bij het *Onderwijsverslag 2002* van de Inspectie van het Onderwijs. Zij vragen in welke mate de verschillende wijzigingen die de regering nu voorstelt de kwaliteitsborging versterken of verzwakken. Kan de regering puntsgewijs toelichten hoe zij de wijzigingen op dit aspect beoordeelt?

Het belangrijkste element van de tweede nota van wijziging is de deelbekwaamheid. De kwaliteit van het onderwijs geniet daarbij dezelfde bescherming als bij volledige bekwaamheid: betrokkenen moeten in alle gevallen voldoen aan wettelijke bekwaamheidseisen. De deel-

bekwaamheid moet bovendien betrekking hebben op een samenhangend deel van het onderwijs.

De maatregelen rondom het geschiktheidsonderzoek zijn zonder meer gunstig voor de kwaliteit van dat onderzoek: alle uitvoerders daarvan, dus ook lerarenopleidingen, zullen moeten voldoen aan wettelijke kwaliteitseisen voor het geschiktheidsonderzoek. Niet langer wordt voorondersteld dat HO-instellingen aan dergelijke eisen voldoen; ze zullen dat moeten aantonen, net als elke andere organisatie die deze taak wil kunnen uitvoeren.

Wat de schoolleider in het PO betreft: hij mag werkzaamheden van onderwijskundig-leidinggevende aard in beginsel alleen verrichten als is voldaan aan de bekwaamheidseisen daarvoor.

De leden van de SP-fractie nemen met gemengde gevoelens kennis van de tweede nota van wijziging. Deze leden hebben in het algemeen bezwaar tegen het aanstellen van zij-instromers zonder onderwijsbevoegdheid. Aan de andere kant moeten zij-instromers beter gefaciliteerd worden om die bevoegdheid te halen. Deelt de regering deze mening, zo vragen zij?

Ik merk op dat scholen die zij-instromers willen aanstellen, in aanmerking kunnen komen voor een eenmalige vergoeding op grond van een subsidieregeling zij-instroom. Op dit moment betreft het € 9 000 voor een zij-instromer in het PO en € 10 000 voor een zij-instromer in het VO. Scholen kunnen ook anderszins in zij-instroom investeren, bijvoorbeeld in hun begeleiding, met gebruikmaking van de hen overigens ter beschikking staande middelen.

De leden van de LPF-fractie zijn van mening dat, gezien het nijpende lerarentekort in vrijwel alle sectoren van het onderwijs, ingrijpende maatregelen nodig zijn om zoveel mogelijk geschikte mensen de mogelijkheid te geven als docent in het onderwijs aan de slag te gaan. Die geschiktheid kan blijken uit een met goed gevolg doorlopen lerarenopleiding, of uit een bepaalde werkervaring, opgedaan in bijvoorbeeld het bedrijfsleven. De ruimere mogelijkheden die dit voorliggende wetsvoorstel hiervoor biedt, juichen de leden van deze fractie toe.

Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennisgenomen van de tweede nota van wijziging. Zij menen dat het bij de huidige voorstellen van groot belang is om voortdurend de juiste balans te zoeken tussen enerzijds de verantwoordelijkheid van de overheid voor de waarborging van de kwaliteit van het onderwijs en anderzijds de wens om te komen tot autonomievergroting voor de scholen en deregulering. Deze leden vragen de regering aan te geven op welke wijze de huidige wijzigingsvoorstellen recht doen aan deze balans en daarbij het commentaar van de VWSO te betrekken waarin wordt gesteld dat de huidige voorstellen te beperkend zijn en de mogelijkheden voor maatwerk op schoolniveau doen afnemen.

Ik ben hierop ingegaan in antwoord op de bovenaangehaalde vragen van de leden van de fractie van het CDA. Graag verwijst ik deze leden daarnaar.

De leden van de fractie van de ChristenUnie merken voorts op dat het wetsvoorstel uitgaat van het zelfregulerend vermogen van onderwijsinstellingen wat het onderhouden van de bekwaamheid van het personeel aangaat. Er is daarbij echter ook afgesproken dat binnen een normbetrekking 10% van de tijd moet kunnen worden besteed aan deskundigheidsbevordering. Deze leden wijzen op het belang van permanente professionele ontwikkeling. Zij vragen de regering naar de dagelijkse praktijk (stand van zaken) in dezen.

In reactie hierop: uit de gestage ontwikkeling van het integraal personeelsbeleid zoals dat b.v. blijkt uit het Onderwijsverslag over 2002 en het

verslag van de inspectie over het integraal personeelsbeleid 2002 («Professioneel Onderwijspersoneel, integraal personeelsbeleid 2002», rapportage primair en voortgezet onderwijs 2002–13) kan worden afgeleid dat binnen de scholen de permanente professionalisering steeds meer vorm krijgt. Opvallend is hierbij een toenemend gebruik van alternatieve vormen van deskundigheidsbevordering zoals collegiale consultatie en intervisie, vergeleken met traditionele vormen van leren zoals een training of een cursus.

Voorname leden vragen voorts of overwogen is de tweede nota van wijziging, die veel beleidsinhoudelijke elementen bevat, ter advisering voor te leggen aan de Raad van State. Zo nee, waarom niet, zo vragen deze leden.

Advisering door de Raad van State is nadrukkelijk een punt van overweging geweest, ook in de contacten met mijn ambtgenoot van Justitie. Uiteindelijk is niet besloten tot een adviesaanvraag, en wel met name omdat de tweede nota van wijziging past binnen de principes en grote lijnen van het wetsvoorstel WBIO zoals gewijzigd door de eerste nota van wijziging; de deelbekwaamheid is een variant op wat in de WBIO al was geregeld, niet een nieuw principe waarover het oordeel van de Raad van State behoort te worden ingewonnen.

2. Nadere opmerkingen n.a.v. nota van het verslag

Wat regelt het wetsvoorstel?

De leden van de VVD-fractie onderschrijven het doel van het wetsvoorstel zoals verwoord op pagina 29 van de memorie van toelichting: «*Doel van het wetsvoorstel is het waarborgen van kwaliteit. Centraal staan de bekwaamheidseisen 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.*».

Gelet op de centrale positie die de bekwaamheidseisen innemen stellen deze leden het zeer op prijs dat de AMvB die deze bekwaamheidseisen regelt, is voorzien van een zware voorhangprocedure (eerste nota van wijziging). Dit mede in het licht van het feit dat het wetsvoorstel nogal wat bepalingen kent die, naar het oordeel van deze leden, niet bijdragen aan het waarborgen van de kwaliteit van leraren en ander onderwijspersoneel. Hierop komen de leden van de VVD-fractie later in het nader verslag nog terug. Zij zullen voorstellen ter verbetering van het wetsvoorstel doen.

Plaats van het wetsvoorstel in een nieuw kwaliteitsstelsel

De leden van de VVD-fractie danken de regering voor de uiteenzetting betreffende het toezicht. Zij zijn bekend met het onderscheid tussen nalevingstoezicht, dat betrekking heeft op de deugdelijkheidseisen, de bekostigingsvoorwaarden en het stimulerend toezicht, dat primair betrekking heeft op de kwaliteitskenmerken zoals neergelegd in de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT). Deze leden willen van de regering vernemen of de Inspectie bevoegd blijft onderzoek te verrichten naar de bekwaamheid van hen die onderwijs geven en daaraan zonnodig consequenties kunnen verbinden. Met andere woorden: hoe ver reikt de bevoegdheid van de onderwijsinspectie met betrekking tot het toezicht en het onderzoek terzake op basis van het voorliggende wetsvoorstel?

Ik bevestig dat het inspectietoezicht ook betrekking kan hebben op de kwaliteiten van individuele personeelsleden van scholen. De WOT staat daaraan niet in de weg.

Onder de taken van de onderwijsinspectie vallen deugdelijkheidseisen en andere aspecten van kwaliteit (artikel 3 van de WOT). Bij deugdelijkheidseisen gaat het onder meer om eisen aan leraren. Ingevolge artikel 11 van de WOT onderzoekt de inspectie jaarlijks de kwaliteit van het onderwijs (ook van de leraren) en op grond van artikel 15 van de WOT kan de inspectie daarnaar uit eigen beweging dan wel op aanwijzing van de

minister incidenteel onderzoek verrichten. Ook specifiek onderzoek op dit punt is dus mogelijk.

Nieuwe inzichten: brief aan de Tweede Kamer

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de differentiatie in de leraarsfunctie geen onderwerp van regeling in dit wetsvoorstel is geworden. In voorbereidende stukken is immers uitvoerig ingegaan op het groei-perspectief binnen het beroep van leraar (bijvoorbeeld: leraar in opleiding, junior-leraar, leraar, ervaren leraar en senior-leraar).

In het wetsvoorstel gaat het om het vaststellen van bekwaamheidseisen die gelden als benoemingsvoorwaarde. Wie voldoet aan de bekwaamheidseisen, voldoet aan de ten minste van elke leraar te verwachten eisen van minimumkwaliteit en is dus voldoende bekwaam voor benoeming. Van de leraar mag worden verwacht dat hij zich gedurende zijn loopbaan verder ontwikkelt. De wetgever kan dat stimuleren maar moet dat niet willen afdwingen. Om die reden bevat het wetsvoorstel wel een wijziging van de schoolplanartikelen opdat de school voorziet in maatregelen en instrumenten voor het onderhoud van de bekwaamheid. Dat omvat ook een groei in de ontwikkeling van de beroepsbeoefenaar.

Maar het wetvoorstel voorziet niet in de differentiatie die de leden van de fractie van de VVD voorstellen. Werkgevers en werknemers kunnen, al dan niet collectief, tot een dergelijke differentiatie besluiten. Maar het opnemen ervan in wetgeving zou impliceren dat de wetgever ook moet voorzien in bekwaamheidseisen die daarmee tevens benoemingsvoorwaarden zijn voor elk van de daarbij gesuggereerde niveaus. Daarvan kan naar mijn mening geen sprake zijn. Het is niet passend om in het wetsvoorstel voorschriften op te nemen op grond waarvan de leraar die voldoet aan de bekwaamheidseisen voor het leraarschap maar daar niet bovenuit stijgt, niet meer bevoegd is tot het uitoefenen van de leraarswerkzaamheden.

De leden van voornoemde fractie hebben met instemming kennis genomen van het voornemen van SBL om een model voor een portfolio te zullen ontwikkelen. Het zou deze leden deugd doen wanneer het groei-perspectief, zoals hiervoor uiteengezet, onderdeel uitmaakt van het portfolio.

Ik deel de opvatting van de leden van de fractie van de VVD op dit punt. Een portfolio is immers bij uitstek het instrument waarmee ontwikkeling van competenties wordt gedocumenteerd en op grond waarvan de werkgever besluiten kan nemen over een ontwikkeling in de loopbaan van betrokkenen. De werkgever kan daarmee ook uitvoering geven aan de voorschriften over het bekwaamheidsdossier die bij de eerste nota van wijziging in het wetsvoorstel zijn ingevoegd.

De leden van deze fractie vragen of de regering bereid is om dit model, plus de proeve van bekwaamheidseisen (ontwerp-AMvB's?) ter kennisneming aan de Tweede Kamer te zenden?

Ik zal producten over het portfolio, zodra die beschikbaar zijn, ter kennisneming aan de Tweede Kamer zenden. Wat de bekwaamheidseisen aangaat, zal voorlegging aan het parlement gebeuren door voorhang van de AMvB over die bekwaamheidseisen. Met de eerste nota van wijziging is daarin in dit wetsvoorstel voorzien.

Het bevreemdt de leden van de fractie van de VVD dat de regering niet bereid is om de bekwaamheidseisen die gesteld worden aan peuterleiders, die werken in kinderopvangvoorzieningen, peuterspeelzalen en voorschoolse voorzieningen, te vergelijken met de bekwaamheidseisen die betrekking hebben op onderwijsassistenten en klassenassistenten. Het zijn allemaal functies op MBO-niveau die een zekere verwantschap met

elkaar hebben. Volgens deze leden wordt de discussie over het waarborgen van de kwaliteit van de beroepen in het onderwijs niet belast met een dergelijke vergelijking. Zij wordt eerder gediend, omdat hierdoor interessante loopbaanperspectieven kunnen ontstaan. Bovendien past zo'n vergelijking bij een coherente visie op integraal jeugdbeleid. Deze leden vragen hierop een reactie van de regering.

De regering heeft kennelijk de eerdere vragen om de bekwaamheidseisen te vergelijken met bekwaamheidseisen die gesteld worden aan onder meer peuterleidsters anders opgevat, namelijk als een vraag om met dit wetsvoorstel voor bijvoorbeeld peuterleidsters óók bekwaamheidseisen vast te stellen. Op die vraag is in de nota n.a.v. het verslag geantwoord dat de regering het niet opportuun vindt om het wetsvoorstel nu met die discussie te belasten. De voorzieningen waar betrokkenen emplooi vinden, worden immers niet in onderwijswetgeving geregeld.

Voor de betreffende beroepen zijn geen bekwaamheidseisen bij of krachtens de wet vastgesteld. Wel is het zo dat in het algemeen voor die beroepen wordt opgeleid in het door de WEB geregelde beroepsonderwijs en dat op grond van de WEB dus eindtermen voor die opleidingen zijn vastgesteld.

In het plan van aanpak arbeidsmarkt- en personeelsbeleid (Kamerstukken II 2002/03, 28 600 VIII, nr. 97) dat ik op 2 december 2002 aan de Kamer zond, en in de bespreking daarvan op 12 december 2002, heb ik een notitie toegezegd over onder meer een kwalificatiestructuur voor beroepen in het onderwijs. In dat verband kan ook voor zover relevant aandacht worden besteed aan samenhang in eisen aan beroepen in en buiten het onderwijs.

Het verheugt de leden van de fractie van de VVD dat er op dit moment plannen worden ontwikkeld door de Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU) en Sectorbestuur Onderwijs-arbeidsmarkt (SBO) om aio's en oio's enthousiast te maken voor een (deeltijd-)baan als leraar in het voortgezet onderwijs. Deze leden hebben hier al meermalen op aangedrongen. Zij zijn van mening dat de herintroductie van gepromoveerden in het voortgezet onderwijs kan bijdragen aan de verhoging van de kwaliteit van het onderwijs. Bovendien draagt een toename van het aantal gepromoveerden in de bovenbouw van HAVO en VWO bij aan het voorkomen van verdringingseffecten, waardoor het VMBO gekwalificeerde docenten makkelijker kan behouden. Ook dat is goed voor de verhoging van de kwaliteit van dit onderwijs. Deze leden vragen de regering aan te geven hoe het staat met de plannen van de VSNU en SBO. Kan een schatting worden gemaakt van het aantal gepromoveerden dat al dan niet in deeltijd zal toetreden tot het voortgezet onderwijs?

VSNU en SBO zullen in de loop van dit jaar het project Spotlight in uitvoering nemen. Beoogd wordt gedurende de looptijd van het project van 2,5 jaar 750 mensen (Aio's, Oio's, postdocs) te bemiddelen voor het onderwijs of voor de overheid. Het streven is dat minimaal de helft van deze groep in het onderwijs terecht komt.

Bekwaamheidseisen

De leden van de VVD-fractie hebben met instemming kennis genomen van de zware voorhangprocedure waaraan de AMvB die de bekwaamheidseisen regelt, zal worden onderworpen. Zij zullen te zijner tijd deze bekwaamheidseisen toetsen op noodzakelijke kennis, inzicht, vaardigheden en houdingsaspecten. Kritisch blijven deze leden op het punt van de breedte van de bekwaamheid. Te vaak hebben zij voorstellen ter beoordeling voorgelegd gekregen waarbij onvoldoende waarborgen voor de kwaliteit aanwezig waren. Zo zijn deze leden van mening dat

vakverbreding alleen mogelijk is wanneer er voldoende bijscholing genoten is.

Ook hebben zij al meermalen de lerarenopleiding basisvorming afge-
wezen. Zij wijzen in dit verband op alternatieven die door de VVD-fractie
zijn aangedragen. Deze alternatieven maken het mogelijk om het aantal
leraren voor de klas te verminderen en tegelijkertijd de kwaliteit van het
onderwijs verhogen. Gerichte bij- en nascholing, die ook financieel geho-
noreerd wordt, kan leiden tot bredere bevoegdheid en bredere bekwaam-
heid. Deze leden achten dit de aangewezen weg om te komen tot waarbor-
ging van kwaliteit. Zij vragen de regering hier nader op in te gaan. Voor
deze leden vormt dit één van de belangrijkste toetsingspunten waarop ze
het wetsvoorstel uiteindelijk zullen beoordelen.

Ik merk naar aanleiding hiervan het volgende op.

Centraal uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat het onderwijs wordt
gegeven door personen die daartoe bevoegd zijn. Leraren die al voldoen
aan bekwaamheidseisen maar ook inzetbaar willen zijn in een ander deel
van het onderwijsprogramma, zullen uiteindelijk moeten voldoen aan de
bekwaamheidseisen van dat deel van het programma (zie het nieuwe
vierde lid van artikel 33 WVO). Dat kan door gerichte bij- en nascholing.
Scholen beschikken over een eigen nascholingsbudget dat zij, als onder-
deel van integraal personeelsbeleid, voor professionele ontwikkeling van
het onderwijspersoneel kunnen inzetten. Zij kunnen dat budget ook
inzetten om docenten de gelegenheid te geven een bredere bevoegdheid
te halen.

Voor de opmerking van de leden van de fractie van de VVD over het tot
stand komen van een opleiding voor leraren basisvorming verwijs ik naar
mijn recente (15 mei 2003) antwoorden op vragen van de leden Cornielje
en Aptroot. Een afzonderlijk opleiding voor leraren in de basisvorming is
wat mij betreft niet aan de orde zolang er geen afzonderlijke bevoegdheid
is voor de basisvorming.

Verantwoordelijkheid van het onderwijsveld voor het onderhouden van bekwaamheid

Begrijpen wij het goed, zo vragen de leden van de VVD-fractie, dat artikel
7.11 van de WHW voorschrijft dat het getuigschrift van een leraar-
opleiding de onderwijsbevoegdheid moet vermelden die aan dat getuig-
schrift is verbonden? Betekent dit dat de lerarenopleiding geen andere
onderwijsbevoegdheden kan uitreiken dan die de wetgever aanwijst?
De benoembaarheidseisen zijn bij of krachtens de wet vastgelegd. Daarin
komt met dit voorstel geen verandering. Wel worden die eisen op andere
wijze vastgelegd, te weten door bekwaamheidseisen i.p.v. akten van
bekwaamheid.

Ook na inwerkingtreding van het wetsvoorstel, indien tot wet verheven,
kunnen lerarenopleidingen geen andere onderwijsbevoegdheden
uitreiken dan de wetgever aanwijst. Beter gezegd: bekwaamheidseisen
zijn het uitgangspunt. Sets van bekwaamheidseisen die bij of krachtens
wet zijn vastgesteld, zijn beroepsvereisten. Artikel 7.6 van de WHW moet
voldoende waarborgen dat opleidingen die beogen op te leiden voor die
beroepsvereisten, dat ook daadwerkelijk doen. Op deze manier is gewaar-
borgd dat lerarenopleidingen volgend zijn op ontwikkelingen in en eisen
aan de beroepen waarvoor zij opleiden. Dit impliceert – waarbij ik verwijs
naar diverse vragen in het nader verslag – dat opleidingen die leiden tot
een smaller geheel van bekwaamheidseisen dan op dat moment bij AMvB
is vastgesteld (bijvoorbeeld voor alleen de eerste twee leerjaren VO) dan
wel instellingen die menen op te leiden voor een certificaat van deel-
bekwaamheid, niet voldoen aan artikel 7.6 van de WHW. Aan de getuig-
schriften van zo'n opleiding kan dan geen onderwijsbevoegdheid zijn
verbonden.

Deze leden vragen om welke onderwijsbevoegdheden het hier precies gaat (leraar basisonderwijs, leraar tweede graad voor één vak, leraar eerste graad voor één vak).

Op grond van het voorliggend voorstel gaat het om de leraar primair onderwijs, de leraar voortgezet onderwijs (m.u.v. het voorbereidend hoger onderwijs) en de leraar voorbereidend hoger onderwijs. Het wetsvoorstel biedt ruimte om in de bekwaamheidseisen naast het onderscheid naar het voorbereidend hoger onderwijs nader onderscheid te maken naar schoolsoort of samenhangende leerjaren.

Tot dergelijke afzonderlijk sets van bekwaamheidseisen kan worden besloten als gevolg van besluiten die betrekking hebben op organisatie of structuur van het onderwijs, maar dat is in dit wetsvoorstel niet aan de orde.

De leden van de fractie van de VVD zijn de regering erkentelijk voor het opnemen van de beroepsgroep (SBL) in het wetsvoorstel. Zij vragen hoe de regering denkt over het instellen van een Raad van Advies die de beroepsgroep (SBL) mag adviseren over de concept-bekwaamheidseisen? Graag ontvangen deze leden een reactie op onderstaande mogelijk te volgen procedure bij het vaststellen van de bekwaamheidseisen.

Mogelijk te volgen procedure:

- SBL maakt een eerste voorstel (proeve);
- De Raad van Advies brengt hierover advies uit;
- SBL zendt concept-bekwaamheidseisen aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW);
- De minister van OCW maakt een ontwerp-AMvB
- De minister van OCW zendt een ontwerp-AMvB voor advies naar de Raad van State en de Onderwijsraad;
- De minister van OCW start na ommekomst van de adviezen de zware voorhangprocedure bij de Tweede Kamer;
- Vervolgens volgt publicatie in het Staatsblad.

Ik merk hierover op dat SBL een Raad van Advies heeft ingesteld die regelmatig bijeenkomt en SBL adviseert over zijn werkzaamheden. Uiteindelijk zendt SBL zijn voorstel voor (sets van) bekwaamheidseisen aan mij en stel ik een ontwerp voor een uitvoeringsbesluit op. Na advies van Onderwijsraad en van Raad van State zal het vastgestelde uitvoeringsbesluit bij het parlement worden voorgehangen.

Bekwaamheid en benoembaarheid in de verschillende sectoren

De leden van de VVD-fractie blijven er, ondanks de reactie in de nota naar aanleiding van het verslag, geen voorstander van om de terminologie «eerstegraads gebied» respectievelijk «tweedegraads gebied» los te laten. Het onderscheid tussen eerstegraads- en tweedegraadsgebied is in het voorstel vervallen omdat in de toekomst meer ruimte nodig zou kunnen zijn voor differentiatie binnen het huidige tweedegraadsgebied. Dat gebied omvat onder de WBIO al het onderwijs dat niet behoort tot het voorbereidend hoger onderwijs (nu nog het eerstegraadsgebied). Om die ruimte gaat het mij, niet om de terminologie zelf. Daarmee biedt het wetsvoorstel een basis voor mogelijke toekomstige ontwikkelingen. Of en in hoeverre van die ruimte gebruik zal worden gemaakt, is aan de orde bij het vaststellen van bekwaamheidseisen. Dat gebeurt bij AMvB die bij het parlement zal voorhangen.

Zij achten het niet gewenst om specifieke bekwaamheidseisen voor de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs te ontwikkelen en vast te stellen. Hiermee zou de basisvorming gefixeerd worden op twee jaren terwijl de Tweede Kamer uitgesproken heeft dat een differentiatie in duur wenselijk is. Ook heeft de Tweede Kamer uitgesproken dat differentiatie in vakkenaanbod en niveau (VMBO, respectievelijk HAVO, VWO en gymna-

sium) binnen de basisvorming moeten komen. De voorgestelde bekwaamheidseisen zijn hiermee in strijd.

Vooralsnog ga ik ervan uit dat op korte termijn twee sets van bekwaamheidseisen voor het voortgezet onderwijs zullen worden vastgesteld: een set voor het voorbereidend hoger onderwijs en een set voor het overig voortgezet onderwijs. Binnen elk van die sets zijn er uiteraard onderscheidingen op het punt van de vakbekwaamheid.

Het kan gewenst zijn om binnen één set van bekwaamheidseisen specifieke bekwaamheidseisen voor de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs te formuleren naast specifieke bekwaamheidseisen die meer op andere delen van het onderwijs van toepassing zijn. Wie in de eerste jaren van het voortgezet onderwijs wil worden benoemd, moet voldoen aan de volledige set van bekwaamheidseisen.

De leden van de fractie van de VVD wijzen erop dat zij hieromtrent alternatieve voorstellen hebben gedaan. Zij betreuren het dat de vorige minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen niet de lijn met betrekking tot de hervorming van de basisvorming volgt die is afgesproken met de vorige staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Voor het overige verwijzen de leden van deze fractie naar hun schriftelijke inbreng bij het werkdocument van de Taakgroep Basisvorming onder leiding van de heer Meijerink. Zij vragen de regering dit voorstel te heroverwegen.

Op dit punt wil ik verwijzen naar mijn antwoorden in het kader van het schriftelijk overleg basisvorming d.d. 16 mei 2003 (Kamerstukken II 2002/03, 26 733, nr. 19) op de vragen en opmerkingen van fracties uit de Tweede Kamer bij brief van 25 maart jl. over de stand van zaken basisvorming.

Over de vakverbreding zoals voorgesteld hebben de leden van de fractie van de VVD zich in negatieve zin uitgesproken. De nota naar aanleiding van het verslag overtuigt hen niet. Overduidelijk is dat aan vakinhoudelijke kennis, minder waarde wordt toegekend. Dat is niet wat deze leden wensen. Extra beloning voor breed bevoegde en dus bekwame leraren achten zij veeleer een bijdrage aan de waarborging van kwaliteit. Zij vragen een nadere reactie van de regering hierop.

Ik wil duidelijk stellen dat met het aannemen van het wetsvoorstel geen beslissing wordt genomen over inrichting, organisatie of structuur van het onderwijs. Vakverbreding is zo'n onderwerp dat de organisatie van het onderwijs betreft. Het wetsvoorstel regelt geen vakverbreding maar betreft de bekwaamheid van personeel en legt daarover voorschriften vast die ook houdbaar zijn als in ander verband wél beslissingen worden genomen over inrichting, organisatie of structuur van het onderwijs. Voorts wordt duidelijk dat leraren die al voldoen aan bekwaamheidseisen maar ook inzetbaar willen zijn in een ander deel van het onderwijsprogramma, uiteindelijk aan de bekwaamheidseisen voor dat deel van het onderwijsprogramma zullen moeten voldoen. Het nieuwe vierde lid van artikel 33 regelt dit op een wijze die m.i. nauw aansluit bij de wensen van de leden van de fractie van de VVD. Tenslotte merk ik op dat vakinhoudelijke kennis in alle gevallen deel moet uitmaken van de bekwaamheidseisen.

Betrekking van kleine omvang

De leden van de VVD-fractie danken de regering voor het honoreren van hun verzoek om de (niet bevoegde) gastdocent onder verantwoordelijkheid van een bevoegde leraar zijn lessen te verzorgen. De leden van deze fractie begrijpen dat het vanwege het terugdringen van de administratieve lasten gewenst is om niet iedere inschakeling van gastdocenten apart aan de onderwijsinspectie te melden. Wel zijn zij van mening dat over de inzet van gastdocenten verantwoording wordt afgelegd. Is de regering bereid

om de onderwijsinspectie te vragen om op dit onderdeel toezicht uit te oefenen?

Ik merk op dat een dergelijk verzoek om toezicht uit te oefenen niet nodig is: het is een wettelijke plicht van de inspectie.

De hier aan het woord zijnde leden gaan er overigens vanuit dat de regering rekening zal houden met de dringende verzoeken die zij hebben gedaan terzake van de vakverbreding, het loslaten van het eerste en tweedegraads gebied (introductie samenhangende leerjaren basisvorming), het toelaten van mbo-geplumeerden voor de beroepsgerichte vakken aan het geschiktheidsonderzoek zij-instroom en introductie deelbekwaamheid samenhangende leerjaren basisvorming.

Vier belangrijke voorstellen die naar het oordeel van de leden van deze fractie in strijd zijn met het doel van het wetsvoorstel en dus heroverwogen dienen te worden. Ik ben op deze punten op diverse plaatsen in deze nota ingegaan.

3. Opmerkingen n.a.v. tweede nota van wijziging

3.1. Beleidsinhoud van de tweede nota van wijziging

De leden van de LPF-fractie vinden het belangrijk dat per individuele situatie wordt bekeken welke (deel-)bekwaamheden mensen al hebben en hoe, in combinatie met bij- of omscholing, de kwaliteit van het te geven onderwijs blijvend kan worden gewaarborgd en hoe uiteindelijk een officiële lesbevoegdheid kan worden behaald. Dat laatste zal het streven moeten blijven.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de introductie van deelbekwaamheidseisen mede wordt ingegeven vanuit de bestaande krapte op de onderwijsarbeidsmarkt. Zij hebben daar begrip voor en zijn met de regering van mening dat het hanteren van deelbekwaamheidseisen ook vanuit de feitelijke werkzaamheden van de betreffende toekomstige leraren of docenten kan worden beargumenteerd.

3.2. Deelbekwaamheid

Onnodige drempels slechten

De leden van de CDA-fractie hebben waardering voor het introduceren van deelbekwaamheden. Ook zij onderkennen dat dit zou kunnen bijdragen aan het wegnemen van drempels voor zij-instromers. De leden van deze fractie hechten wel aan het waarborgen van de kwaliteit en zien dat ook terug in de door de regering gestelde voorwaarden. Tegelijkertijd tekenen deze leden aan dat zij steeds meer uit de beroepspraktijk vernemen dat met name het gebrek aan (kwalitatieve) begeleiding voor zij-instromers de grootste drempel is en dat dit leidt tot veel tussentijdse uitval.

Begeleiding van beginnende leraren, waaronder zij-instromers, heeft verbetering. Dat blijkt ook uit rapportages van de inspectie. Verbetering van de begeleiding kan bijdragen aan de kwaliteit van de zij-instroom en ook het aantal zij-instromers vergroten. In de tekortregio's zijn relatief veel zij-instromers in de afgelopen jaren ingestroomd. Een aantal scholen in die regio's ervaart nu dat ze aan de grenzen staan van de capaciteit om zij-instromers goed te begeleiden.

Met het introduceren van de mogelijkheid om tijdelijk op basis van deelbekwaamheid als leraar aan het werk te zijn, wordt het naar ik hoop voor een aantal mensen aantrekkelijker om de overstap naar het leraarschap te maken en niet weer snel uit het onderwijs te vertrekken en wordt het voor de scholen mogelijk ook aantrekkelijker om hen aan te nemen.

Het nadere voorstel van de regering om zij-instromers meer tijd te gunnen om een volledige bekwaamheid te halen kan rekenen op steun van de VVD-fractie voor zover het het primair onderwijs betreft: de specialisatie onderbouw, bovenbouw of vakleerkracht leent zich hier voor. Wel dient vooral duidelijk te zijn dat betrokkene voldoet aan de gestelde eisen (relevante hbo-diploma, assessment en een arbeidsovereenkomst). Met de leden van de fractie van de VVD ben ik van mening dat iedere leraar in beginsel over een HO-getuigschrift moet beschikken. Met het aannemen van de Interimwet zij-instroom leraren primair en voortgezet onderwijs is voor een heel beperkt terrein, te weten het leraarschap in zes beroepsgerichte vakken in het VMBO, de mogelijkheid geschapen dat ook bezitters van een daarvoor relevant mbo-getuigschrift leraar worden. Zij moeten dan wel voldoen aan de bekwaamheidseisen. Voor wie dat te hoog gegrepen is, blijft het leraarschap onbereikbaar. Zij kunnen onder verantwoordelijkheid van een wel bevoegde leraar ondersteunend werk verrichten.

Het wetsvoorstel legt de basis voor een mogelijke verruiming naar ook de andere beroepsgerichte vakken, maar inwerkingtreding daarvan kan alleen plaatsvinden als is gebleken dat dat kwalitatief verantwoord is. Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat invoering van zo'n verbreding gebeurt bij koninklijk besluit. Bij nader inzien lijkt het mij verstandiger om de aanwijzing van beroepsgerichte vakken, dus ook een eventuele verbreding naar andere dan de al aangewezen beroepsgerichte vakken, te blijven regelen bij algemene maatregel van bestuur, zoals het geval is in de Interimwet zij-instroom, en dat aanwijzingsbesluit voor te hangen bij het Parlement. De bijgevoegde derde nota van wijziging voorziet hierin.

De eis dat zij-instromers binnen twee jaar moeten voldoen aan de bekwaamheidseisen wordt met de tweede nota van wijziging verlaten. De leden van de fractie van de ChristenUnie begrijpen dat dit een belangrijke maatregel is om de zij-instroom te vergemakkelijken. Ze vragen echter of daarmee geen al te grote risico's worden genomen met betrekking tot het waarborgen van de kwaliteit van het onderwijs.

Verder vragen deze leden de regering naar de verwachte kwantitatieve effecten van de huidige voorstellen om de zij-instroom te vergemakkelijken.

Ik ben van mening dat met de introductie van het certificaat van deelbekwaamheid geen kwaliteitsrisico's worden genomen. Integendeel, de zij-instromer die opteert voor deze langere weg wordt onmiddellijk geheel bekwaam gemaakt voor het werk dat hij onmiddellijk gaat doen. Ik kan nog niet inschatten wat precies de kwantitatieve effecten zullen zijn, maar ik verwacht zeker dat de belangstelling toeneemt en de uitval afneemt. Met name voor zij-instroom als leraar in het speciaal onderwijs of als vakleraar in het primair onderwijs is de weg naar het leraarschap nu aantrekkelijker, is mijn verwachting.

De leden van de SGP-fractie stellen vast dat de drempel voor zij-instromers in de onderbouw of de bovenbouw van het primair onderwijs, in de basisvorming, in het VMBO, dan wel als vakleraar in het primair onderwijs door de introductie van de deelbekwaamheidseisen verder wordt verlaagd. Acht de regering het niet bezwaarlijk dat zij-instromers die in eerste instantie opteren voor het behalen van deelbekwaamheidseisen naar verwachting nog langer dan nu reeds mogelijk is zonder vastgestelde volledige bekwaamheid voor de klas zullen staan? Neen, ik vind dat niet bezwaarlijk. Er is met het certificaat van deelbekwaamheid immers de garantie dat ze bekwaam zijn voor het werk dat ze op dat moment feitelijk verrichten.

Elders verworven competenties

De leden van de CDA-fractie vragen ook of er nog formele belemmeringen zijn voor duale lerarenopleidingen. Leren op de werkplek, met ondersteuning van de lerarenopleiding, kan in de ogen van deze leden voor zowel de school als de student-leraar van grote waarde zijn. Zo kunnen met name elders verworven competenties ook recht worden gedaan. De leden van de CDA-fractie wijzen hierbij met name op het beroepsonderwijs. Er zijn geen formele belemmeringen, zo merk ik op. Op basis van de huidige regelgeving is al veel mogelijk.

Ik ben voorstander van een grote diversiteit aan wegen naar beroepsuitoefening. In de afgelopen jaren hebben lerarenopleidingen met steun van de overheid (o.a. in het project educatief partnerschap, EPS) samen met scholen gewerkt aan meer maatwerk en flexibiliteit en aan de ontwikkeling van duale opleidingen. Ook bij «opleiden in de school» worden ervaringen opgedaan met het leren op de werkplek en ontstaat een beter beeld over de vraag welke competenties het best op de werkplek kunnen worden aangeleerd en welke competenties daarbuiten, op een lerarenopleiding, het best kunnen worden ontwikkeld.

De leden van de PvdA-fractie menen dat zij-instromers een waardevolle bijdrage kunnen leveren bij de bestrijding van het lerarentekort, maar dat bekwaamheidseisen daartoe niet te grabbel mogen worden gegooid. De introductie van een certificaat van deelbekwaamheid kan een zinvolle oplossing vormen zolang de vastgelegde deelbekwaamheid ook in voldoende mate werkelijke bekwaamheid voor de beoogde taken blijft garanderen. Onderwijs is een te serieuze aangelegenheid om goedwillende buitenstaanders zomaar te laten aanmodderen.

Ik deel de opvatting van de leden van de fractie van de PvdA dat zij-instromers een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan de bestrijding van het lerarentekort. Regering en parlement hebben zich altijd op het standpunt gesteld dat met de introductie van de zij-instromer geen concessies mogen worden gedaan aan de kwaliteit. Dit heeft geleid tot de Interimwet zij-instroom die voorziet in waarborging van de kwaliteit. Met het incorporeren en (door de tweede nota van wijziging) verbeteren van de zij-instroomregels in het wetsvoorstel is de kwaliteit naar mijn oordeel nog beter gewaarborgd. Ik ga ervan uit dat ook de uitvoering van die regels steeds beter zal geschieden. De inspectie ziet daarop toe. Ik ben dus van oordeel dat er geen enkele reden is te veronderstellen dat de bekwaamheidseisen te grabbel worden gegooid of dat zij-instromers moeten worden gekenschetst als goedwillende buitenstaanders.

Dezelfde leden merken op dat toch elders verworven competenties een belangrijke meerwaarde kunnen bieden, in het bijzonder in het beroepsonderwijs. Kan de regering toelichten welke kwaliteiten ontbreken bij de docenten uit het bedrijfsleven die zo in feite via een duale opleiding tot het leraarschap komen, dat zij niet bekwaam, maar slechts deelbekwaam moeten worden genoemd?

In het algemeen is daarop nu geen antwoord mogelijk. De drempels die de zij-instromer op weg naar volledige bekwaamheid tegenkomt, zijn divers van aard en afhankelijk van de competenties van betrokkene in relatie tot de werkzaamheden die hij feitelijk wil verrichten. Voor een belangrijk deel gaat het niet om vakinhoud maar vooral om kwaliteiten die nodig zijn om als leraar te functioneren.

Overigens is het niet zo dat vanwege het nog ontbreken van kwaliteiten de zij-instromer «slechts deelbekwaam» kan worden genoemd.

De zij-instromer is geschikt bevonden voor het leraarschap en moet in staat worden geacht in twee jaren volledig bekwaam te zijn. Hij kan er nu echter ook voor kiezen meer gelegenheid te nemen om volledig bekwaam te worden en eerst volledig bekwaam te worden voor dat deel van het

onderwijs waar hij feitelijk werkt. Die volledige bekwaamheid voor dat deel toont hij aan met het certificaat van deelbekwaamheid.

Lerarentekort en werkeloze zij-instromers

De leden van de CDA-fractie zijn zeer verbaasd over het grote aantal (ruim 20 000) potentiële zij-instromers dat niet aan de slag kan komen. Houdt dit verband met het gebrek aan begeleidingscapaciteit of zijn er (ook nog) andere verklaringen te geven, zo vragen zij.

Ik merk hierover het volgende op.

Zoals eerder al aangegeven, behoeft de begeleiding verbetering. Overigens verheugt het mij dat er zoveel mensen zijn die interesse hebben voor het leraarschap en de weg van zij-instroom daarvoor zouden willen bewandelen. We moeten ons daarbij wel bedenken dat niet alle belangstellenden voldoen aan de eisen om als zij-instromer te worden aangesteld, bijvoorbeeld omdat ze niet beschikken over de juiste kwalificatie. Bovendien blijft het moeilijk een goede match te maken tussen vraag en aanbod naar regio en naar vak. Goede communicatie blijft daarbij noodzakelijk.

Dezelfde leden vragen of en hoe de regering zal bewerkstelligen dat meer potentiële zij-instromers ook daadwerkelijk voor de klas komen.

De introductie van deelbekwaamheid en naar ik hoop de inspanningen van scholen om de begeleiding te verbeteren, kunnen ervoor zorgen dat er meer zij-instromers in de school komen. Verder is dit jaar begonnen met het stimuleren van regionale convenanten. Afspraken op regionaal niveau tussen alle belanghebbenden kunnen eraan bijdragen dat scholen veel beter in beeld hebben welke personeelsbehoefte ze op korte en middellange termijn hebben en wat dat betekent voor hun opleidingsvraag. Dat kan leiden tot een betere match naar kwaliteit en kwantiteit, ook in termen van tijdigheid.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in strijd met alle berichten over het lerarentekort, blijkt dat vele inmiddels opgeleide zij-instromers werkloos thuis zitten omdat men aan hen geen behoefte heeft. Hoe is het mogelijk dat NOVA en het journaal beschikken over allerlei gegevens hierover terwijl het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen van niets weet? *Het Onderwijsblad* van 17 mei 2003 schreef over de recessie die een stormloop zou veroorzaken van gegadigden voor het onderwijs. De leden van deze fractie vragen of de regering helderheid kan verschaffen over de feitelijke situatie?

De leden van de D66-fractie willen weten hoe het kan dat er grote onduidelijkheid ontstaan is over de omvang van het lerarentekort. De afgelopen week hebben verschillende media aandacht besteed aan het lerarentekort en de rol van de zij-instromers bij het oplossen daarvan. In die berichten werden de cijfers van het Ministerie over de omvang van het tekort sterk in twijfel getrokken. Graag horen de leden van deze fractie de laatste stand van zaken omtrent het lerarentekort. Klopt het dat in bepaalde regio's er inmiddels helemaal geen sprake meer is van een tekort aan leraren? Of komt dit beeld vooral voort uit de weerszin van veel scholen om met zij-instromers te werken?

De leden van de fractie van D66 gaan ervan uit dat het lerarentekort nog steeds een groot probleem is en dat maatregelen nodig zijn. Mede daarom is het teleurstellend dat het instrument van zij-instroom zo moeizaam verloopt. Hoeveel mensen zijn inmiddels aan de slag? Hoeveel mensen zijn werkzoekende zij-instromer?

Wat zijn naast gebrek aan begeleidingscapaciteit en onrust over beloningsverschillen de redenen dat scholen zo terughoudend zijn in het aannemen van zij-instromers?

Ook de leden van de ChristenUnie stellen vragen op dit terrein. Zij stellen dat de tweede nota van wijziging tot doel heeft de drempel voor zij-instromers verder te verlagen. Zij vragen de Regering de noodzaak hiertoe, in het licht van recente berichtgeving rond zij-instromers en het veronderstelde kleinere lerarentekort, nader uiteen te zetten.

Het lerarentekort is zeker nog niet van de baan. Het feit dat belangstellenden voor zij-instroom niet onmiddellijk een plaats vinden in het onderwijs, wil nog niet zeggen dat er geen problemen zijn. Wel verwacht ik dat de (voorspelde) stijging van het aantal vacatures in het funderend en beroepsonderwijs zal worden verkleind door een grotere instroom van (bevoegde) docenten die voorheen in de marktsector werkzaam waren. De mate waarin dat zal gebeuren is nog niet duidelijk.

Ook als de komende jaren in het VO de instroom sterk zal toenemen, bijvoorbeeld als gevolg van verbetering van het rendement van de lerarenopleiding, een (verdere) toename van de gemiddelde omvang van de aanstellingen, verminderde uitstroom naar de WAO en meer functie-differentiatie en een fikse toename van het aantal zij-instromers, dan nog zullen de tekorten in het VO in 2011 tot 7000 oplopen (ruim tien procent van het aantal werknemers). Kortom, de demografische beweging is zo massief dat voorlopig met tekorten rekening moet worden gehouden. Illustratief zijn de vacaturecijfers. In de periode 2001- 2002 (zie tabel) loopt het aantal vacatures onder leraren en directiepersoneel in PO, VO en BVE – in tegenstelling tot alle andere economische sectoren – nog altijd op. Dat is een gevolg van de vergrijzing (en dus een hoge uitstroom als gevolg van (pre)pensioen) en een hoge mobiliteit (baan-baan wisselingen binnen het onderwijs) door de vele vacatures. Door de recessie zal de uitstroom van leraren naar de markt gaan dalen. Door een vergrote instroom vanuit de markt zal naar verwachting met name het aantal vacatures als gevolg van baan-baan wisselingen de komende tijd afnemen.

Meestal zien we in het vierde kwartaal een lichte daling van het aantal vacatures ten opzichte van het derde kwartaal. Dat is in voorgaande jaren ook het geval geweest. De piek in vacatures ontstaat in het tweede en derde kwartaal (rond eind en begin van het schooljaar). Daarna daalt het aantal vacatures in het vierde kwartaal, omdat er dan geleidelijk ook weer meer vacatures worden vervuld dan er vacatures ontstaan (seizoensfluctuatie). In 2002 zien we die seizoensfluctuatie niet of nauwelijks. De vacatures blijven onveranderd op een hoog peil. Ook het eerste kwartaal 2003 laat geen daling, maar nog altijd een kleine toename van het aantal vacante (voltijd) banen in het primair onderwijs zien (cijfers voor het eerste kwartaal 2003 in het VO zijn nog niet beschikbaar).

Overzicht van het aantal openstaande voltijdbanen in de BVE, primair- en voortgezet onderwijs

	Leraren PO	Schoolleiders PO	Leraren VO	Leraren BVE
3e kwartaal 2001	1 121	312	430	166
3e kwartaal 2002	1 153	345	409	280
4e kwartaal 2002	1 180	333	445	n.n.b.
1e kwartaal 2003	1 200	n.n.b.	n.n.b.	n.n.b.

n.n.b. = nog niet bekend

De gevulde «bakken» met zij-instromers ontstaan mede omdat vraag en aanbod regionaal of naar vak niet «matchen». Medio mei werd in verschillende media een getal van ruim 25 000 ingeschreven potentiële werkzoekende zij-instromers genoemd. Duidelijk is dat er regionale verschillen zijn in behoefte aan leraren en dat die verschillen, in regio's waar minder tekorten zijn, kunnen leiden tot vollere bakken met zij-instromers. Uit regionale vooruitberekeningen blijkt bijvoorbeeld dat in regio's als Zuid-

Limburg ook in de toekomst waarschijnlijk geen wezenlijke tekorten in het primair onderwijs zullen ontstaan.

Inzet van onbevoegden, of verzilvering en (dientengevolge) lesuitval is een slecht alternatief voor zij-instroom. Toch lijkt een aantal scholen daarvoor te kiezen. Daarnaast zeggen een aantal scholen in met name de tekortregio's dat de opnamecapaciteit van hun scholen voor wat betreft zij-instromers voorlopig even is opgedroogd, omdat ze als gevolg van het tekort aan personeel niet voor voldoende begeleiding kunnen zorgen. Intussen neemt het aantal personen dat in het bezit is van een geschiktheidsverklaring en dus leraar is of als leraar kan worden aangesteld, langzaam maar gestaag toe. In totaal zijn er volgens gegevens van de inspectie sinds de inwerkingtreding van de Interimwet zij-instroom tot 31 december 2002 1 936 geschiktheidsverklaringen afgegeven waarvan 1 378 in het primair onderwijs en 558 in het voortgezet onderwijs. Het is niet precies bekend waarom een aantal scholen nog terughoudend zijn bij het aanstellen van zij-instromers. De begeleiding speelt daarbij, zoals eerder aangegeven, een rol. Kennelijk speelt onrust over beloningsverschillen in een aantal gevallen ook nog een rol. Overigens ontvangt de zij-instromer een salaris overeenkomstig de voor dat deel van het onderwijs afgesloten CAO.

Zij-instroom is echter geen oplossing voor elk mogelijk tekort. Bijvoorbeeld bij kortdurende vervanging of bij betrekkingen van kleine omvang zijn zij-instromers niet in eerste instantie in beeld. Verder is er in het voortgezet onderwijs de neiging om het vervullen van vacatures zo lang mogelijk uit te stellen in de hoop dat zich alsnog bevoegde leraren zullen melden.

Routes om te voldoen aan bekwaamheidseisen

De leden van de CDA-fractie vragen of het voor zij-instromers in de praktijk mogelijk zal zijn ook daadwerkelijk slechts dat deel van het onderwijs te volgen dat leidt tot een certificaat van deelbekwaamheid. De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering zelfs spreekt over een «route». Is het programma daartoe wel op te splitsen en zijn de lerarenopleidingen dan ook daartoe bereid, zo vragen deze leden. De laatste vraag vloeit voort uit de constatering dat maar relatief weinig lerarenopleidingen voor zij-instromers een specifiek maatwerkprogramma aanbieden. Inderdaad blijkt uit rapportage van de inspectie over de zij-instroom in het voortgezet onderwijs dat er nog te weinig sprake is van het aanbieden van maatwerkprogramma's. In mijn brief van 14 april jl. (Kamerstukken II 2002/03, 27 923 en 23 328, nr. 11) ben ik daar al kort op ingegaan. De komende periode zal, onder meer gestimuleerd door regionale convenanten, een betere afstemming tot stand moeten komen, waarin scholen zich nadrukkelijker ontwikkelen tot vragende en koopkrachtige partij en de opleidingen meer in staat zijn tot het leveren van maatwerk doordat zij tijdig te horen krijgen wat precies van hen wordt verwacht.

Het gaat dan nadrukkelijk om het aanbieden van scholing op maat ter (verdere) ontwikkeling van competenties die in het geschiktheidsonderzoek nog onvoldoende ontwikkeld bleken. In het geschiktheidsonderzoek wordt dus niet vastgesteld welke onderdelen uit het opleidingscurriculum nog moeten worden gevolgd of voor welke onderdelen vrijstelling kan worden verkregen, want men is niet ingeschreven voor die opleiding. Zo'n benadering past bij studenten die aan de opleiding zijn ingeschreven en het daarbij behorende examen zullen afleggen. Het past niet bij zij-instromers die uiteindelijk in een bekwaamheidsonderzoek hun competenties willen tonen en daaraan voorafgaand scholing en begeleiding behoeven met het oog op het ontwikkelen van juist die competenties.

Waarom moet een zij-instromer reeds bij het geschiktheidsonderzoek aangeven of hij of zij voor de route met deelbekwaamheid kiest, zo vragen

de leden van de CDA-fractie. Zij kunnen zich voorstellen dat een kandidaat die daar niet voor gekozen heeft, tijdens de studie tot de conclusie komt dat het behalen van een deelbekwaamheid toch gewenst is. Is dat dan nog mogelijk, zo vragen deze leden.

Het ligt voor de hand dat tevoren wordt aangegeven of wel of niet in eerste instantie wordt gekozen voor het functioneren op basis van deelbekwaamheid. De uitvoerders van het geschiktheidsonderzoek hebben die informatie nodig omdat het van invloed is op de wijze waarop en de school waar de kandidaat in de praktijkonderdelen van het geschiktheidsonderzoek kan aantonen welke competenties hij al heeft verworven. Het is ook nodig om een passend advies te geven over de nog noodzakelijke scholing en begeleiding onmiddellijk na dat geschiktheidsonderzoek (bijvoorbeeld als de kandidaat in eerste instantie in het speciaal onderwijs wil werken) en de scholing en begeleiding die noodzakelijk is om na het behalen van het certificaat van deelbekwaamheid alsnog volledig bekwaam te worden. Het in een latere fase alsnog kiezen voor de tussenstap van een certificaat van deelbekwaamheid is daarmee in beginsel niet onmogelijk.

De leden van de PvdA-fractie merken het volgende op: na het behalen van een deelcertificaat moeten zij-instromers nog aanvullende scholing volgen voordat ze een getuigschrift krijgen dat voldoet aan de algemene set van bekwaamheidseisen. Is de Regering van oordeel dat de lerarenopleidingen bij uitstek de instellingen zijn die de inhoud van de aanvullende scholing zouden moeten bepalen? Zo nee, waarom niet?

In het geschiktheidsonderzoek aan het begin van het traject wordt bepaald welke scholing en begeleiding nog nodig zijn om volledig bekwaam te worden. Na het behalen van het certificaat van deelbekwaamheid leggen betrokkenen in een scholings- en begeleidingsovereenkomst vast wat daarvan nog moet worden gerealiseerd. Het gaat dan dus om operationalisering van een reeds aanwezig advies. De lerarenopleiding is daarbij één van de partijen.

De leden van de D66-fractie constateren dat na het behalen van een deelcertificaat zij-instromers nog aanvullende scholing moeten volgen voordat ze een getuigschrift krijgen dat voldoet aan de algemene set van bekwaamheidseisen. Wie gaat de inhoud van de aanvullende scholing bepalen en beoordelen?

Al bij het oorspronkelijk geschiktheidsonderzoek moet worden vastgesteld welke scholing en begeleiding nog noodzakelijk zijn om met succes te kunnen deelnemen aan het bekwaamheidsonderzoek gericht op het verkrijgen van volledige bekwaamheid. Daarover wordt een scholings- en begeleidingsovereenkomst gesloten. Voor degenen die in eerste instantie een certificaat van deelbekwaamheid willen behalen, zal de scholingsbijeenkomst vooral zijn gericht op het behalen van dat certificaat. Zie hiervoor het door het wetsvoorstel in de WPO ingevoegde artikel 38a, eerste lid eerste volzin (of de daarmee overeenkomende artikelen in WEC en WVO). Na het behalen van het certificaat van deelbekwaamheid wordt een scholings- en begeleidingsovereenkomst gesloten waarin de betrokkenen (zij-instromer, school en lerarenopleiding) samen een uitwerking geven aan de scholing en begeleiding die in het geschiktheidsonderzoek nodig bleken om volledig bekwaam te worden en waarin tot dan nog niet is voorzien. Het artikel 38a, eerste lid, tweede volzin van de WPO voorziet daarin.

De leden van de SGP-fractie vragen of de argumentatie die ten grondslag ligt aan de introductie van deelbekwaamheidseisen inhoudelijk ook van toepassing moet worden geacht op initiële trajecten van lerarenopleidingen. Waarom zijn de feitelijke werkzaamheden van leraren en docenten en de huidige krapte op de onderwijsarbeidsmarkt voor de regering geen

aanleiding om ook studenten in een initieel traject van een lerarenopleiding de mogelijkheid te geven om zich in eerste instantie te richten op het behalen van een deelkwalificatie? En andersom: waarom zijn de in de onderhavige nota van wijziging genoemde bezwaren tegen deelkwalificaties voor studenten in een initieel traject ook niet van toepassing op zij-instromers? Kan het geconstateerde verschil in behandeling tussen studenten in initiële trajecten en post-initiële trajecten (zij-instroom) van lerarenopleidingen inhoudelijk nader worden gemotiveerd? Naar de mening van de leden van de SGP-fractie kunnen de in de onderhavige nota van wijziging opgevoerde zogeheten eerder verworven competenties daarbij geen rol spelen, omdat die juist de scholingsbehoefte verminderen en dus niet relevant zijn ten aanzien van de nog resterende scholingsbehoefte van zij-instromers.

Ik merk op dat het belangrijkste verschil is dat studenten van lerarenopleidingen nog geen HO-getuigschrift hebben en zij-instromers wel in het bezit zijn van een HO-getuigschrift. Zij-instromers brengen bovendien ook andere kennis en ervaring mee.

Ik ben van mening, zoals ik ook al opmerkte in antwoord op vragen van de VVD, dat de leraar in beginsel in het bezit moet zijn van een HO-getuigschrift.

Dat laat onverlet dat studenten van lerarenopleidingen al tijdens hun studie werkzaam kunnen zijn in het onderwijs, bijvoorbeeld als ondersteuner of als leraar in opleiding. Op die wijze leveren zij ook een bijdrage aan de oplossing van de tekorten op een kwalitatief verantwoorde en, in het kader van hun opleiding, ook zinvolle wijze.

De genoemde leden constateren dat er geen aparte deelbekwaamheidseisen worden vastgesteld. Zij vragen op welke gronden en aan de hand van welke criteria de deelkwalificaties desalniettemin zullen worden verleend.

Hierover merk ik het volgende op.

Een certificaat van deelbekwaamheid kan worden afgegeven aan diegene die heeft aangetoond te voldoen aan de algemeen geldende bekwaamheidseisen in de situatie waarin hij daadwerkelijk werkt. Bekwaamheidseisen hebben echter betrekking op een breder deel van het onderwijs. Na het behalen van het certificaat van de deelbekwaamheid moet de leraar in een bekwaamheidsonderzoek aantonen voldoende bekwaam te zijn voor het geheel van het onderwijs waarop de eisen betrekking hebben.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen een reactie van de Regering op de opmerkingen van het Strategisch Overleg Lerarenopleidingen en ROC's ten aanzien van het begrip «deelbekwaamheid». Dit overleg stelt dat in het huidige beroepsonderwijs niet meer zozeer wordt gewerkt met eindtermen, maar met competenties die nodig zijn voor de beroepsuitoefening. De hantering van het begrip deelbekwaamheid werkt dan een onnodige tweedeling in de hand tussen de verschillende leraren.

Ik zie niet dat er een tweedeling zou kunnen zijn. Het is juist dat in het beroepsonderwijs steeds meer wordt gewerkt met competenties. Deelbekwaamheid in de zin van zij-instroom zou daar uitstekend bij passen. Immers, ook in het verband van zij-instroom staan competenties centraal en niet eindtermen van opleidingen. Zij-instromers volgen immers scholing om aan competenties te werken.

Ten overvloede merk ik in dit verband wel op de zij-instroomregels niet van toepassing zijn op het in de WEB geregelde beroepsonderwijs. Dus ook om die reden kan het begrip deelbekwaamheid niet leiden tot een onnodige tweedeling tussen verschillende leraren.

Voorvoemde leden vragen of het niet beter is om bekwaamheden te formuleren als competenties in een bepaalde beroepscontext omdat dit recht zou doen aan de eis dat alle docenten adequaat moeten kunnen handelen in de situatie waarin ze verkeren. Dit ongeacht of ze nu als zij-instromer, interne doorstromer of als student van een lerarenopleiding het onderwijs zijn binnengekomen. Iedere nieuwe situatie vereist verdere scholing. In deze redenering is eigenlijk iedereen deelbekwaam. Bekwaamheidseisen zijn natuurlijk gerelateerd aan een beroepscontext. Het gaat om eisen aan de uitoefening van een beroep, ongeacht de wijze waarop betrokkene zich die eisen heeft eigen gemaakt. Hij wordt beoordeeld op zijn competenties, op welke wijze dan ook verworven.

3.3. Delen van het onderwijs

De leden van de CDA-fractie kunnen voor wat betreft het primair onderwijs aansluiten bij de gekozen delen. Voor wat betreft het voortgezet onderwijs vragen deze leden waarom de regering niet nu reeds een keuze maakt tussen een differentiatie naar schoolsoort en/of naar samenhangende jaren. Welke overwegingen spelen bij de regering een rol in de keuze van de differentiatie?

Voor het voortgezet onderwijs worden in de wet zelf geen delen van het onderwijs vastgelegd. Het wetsvoorstel laat de mogelijkheid, zoals in de toelichting op de tweede nota van wijziging is aangegeven, dat er bekwaamheidseisen worden onderscheiden naar schoolsoorten en/of samenhangende leerjaren. Het aanwijzen van delen van het onderwijs in de wet ligt minder voor de hand indien van de differentiërmogelijkheid binnen de bekwaamheidseisen zelf gebruik wordt gemaakt.

In dit kader vragen de leden van de CDA-fractie wat het oordeel is van de regering over het mogelijke voornemen van de pabo's van Hogeschool INHOLLAND en de Haagse Hogeschool om specifiek voor de eerste twee jaar van het VMBO een lerarenopleiding of -route te starten. Deze leden hebben veel begrip voor die keuze omdat ook zij erkennen dat deze leerlingen niet alleen gebaat zijn bij een vakgerichte aanpak maar vooral ook bij een pedagogisch-didactische aanpak vergelijkbaar met de basisschool. De leden van de CDA-fractie constateren dat ook steeds meer VMBO-scholen hun onderwijsorganisatie daar wel naar inrichten maar dat een daarbij passende lerarenopleiding ontbreekt.

Ik ben geen voorstander van de door de leden van de CDA-fractie genoemde initiatieven van de hogeschool INHOLLAND en van de Haagse hogeschool. Lerarenopleidingen moeten volgend zijn op wet- en regelgeving. Het is niet verstandig als door opleidingen voor leraren basisonderwijs een opleiding wordt aangeboden waarvan niet duidelijk is of het kan leiden tot een bevoegdheid voor het betreffend onderwijs. Er bestaat immers geen afzonderlijke onderwijsbevoegdheid voor de eerste twee jaren van het VMBO. Het perspectief op de arbeidsmarkt blijft voor de studenten dan onduidelijk. Die weg lijkt mij niet verantwoord. Overigens ben ik op 15 mei jl. (Kamerstukken II 2002/03, Aanghangsel, pagina's 2665 en 2666) uitgebreid ingegaan op dit punt in antwoord op vragen van de leden Cornielje en Aptroot (1279) d.d. 22 april 2003.

Verder vragen de leden van de CDA-fractie of de regering overwogen heeft in de tweede nota van wijziging een regeling op te nemen voor een éénjarige kopopleiding voor afgestudeerde hbo'ers. Dit voorstel was opgenomen in het eerdergenoemde plan van aanpak en zou nog voor 1 maart 2003 voorzien worden van een nadere uitwerking. De aan het woord zijnde leden blijven hechten aan een spoedige invoering van de bedoelde kopopleiding.

De ontwikkeling van een éénjarige kopopleiding is nog niet ver genoeg om nu in het wetsvoorstel te regelen, zo merk ik op. Mogelijk is wetswijzi-

ging ook niet nodig. Vooralsnog streef ik ernaar te starten met een kopopleiding uiterlijk per cursusjaar 2004–2005 en mogelijk binnen de vigerende wettelijke regels. Op dit moment worden voorstellen ontwikkeld voor positionering en inhoudelijke vormgeving van zo'n kop. Tegelijk worden mogelijke belemmeringen in regelgeving in beeld gebracht. Ik hoop bij gelegenheid van eerdergenoemde notitie over de kwalificatiestructuur en het opleidingsstelsel meer duidelijkheid te kunnen geven.

De leden van VVD-fractie wijzen de voorgestelde deelbekwaamheid naar schoolsoort en samenhangende leerjaren (bavo) – om bekende redenen – af.

Ik meen toch dat er goede redenen zijn om ook in het voortgezet onderwijs de mogelijkheid te behouden om als zij-instromer maximaal drie jaren werkzaamheden te verrichten op basis van een certificaat van deelbekwaamheid. Naar analogie met het primair onderwijs moeten die delen natuurlijk goed worden gekozen. Het aanwijzen van delen van het onderwijs in dit verband ligt minder voor de hand als van de volledig bekwame leraar een minder brede bekwaamheid wordt verlangd dan nu het geval is. Maar als sets van bekwaamheidseisen worden vastgesteld die overeenkomen met het huidige brede tweedegraadsgebied, vind ik introductie van de mogelijkheid van deelbekwaamheid (nadrukkelijk alleen voor zij-instromers) heel goed verdedigbaar.

Inclusiviteit van bevoegdheid in bovenbouw HAVO/VWO

De leden van de PvdA-fractie voelen in dit stadium geen behoefte om nieuwe discussies te openen die de wetsbehandeling onnodig vertragen. De Regering schrijft echter dat bij de bovenbouw HAVO/VWO niet kan worden volstaan met deelbekwaamheid omdat bij dit voorbereidend hoger onderwijs geldt dat wie voldoet aan deze bekwaamheidseisen, benoembaar is in het gehele voortgezet onderwijs (inclusiviteit). De leden van deze fractie willen graag weten welke overwegingen deze inclusiviteit rechtvaardigen, mede omdat docenten die leservaring hebben in de bovenbouw van HAVO/VWO niet zelden duidelijk meer moeite hebben met het lesgeven in VMBO-klassen of bij opleidingen in de BVE-sector. Kan de Minister haar oordeel in dezen nader toelichten?

De inclusiviteit van het eerstegraads getuigschrift is niet nieuw, het wordt niet met dit wetsvoorstel geïntroduceerd. Ik heb nu niet aan die inclusiviteit willen tornen omdat daarmee de aantrekkelijkheid van een route naar het leraarschap via de universiteit teveel zou afnemen. Dat zou het lerarentekort verder onder druk zetten in het bijzonder in het voorbereidend hoger onderwijs waar de inbreng van academisch geschoolde leraren gewenst is.

Bij de vaststelling van bekwaamheidseisen voor dat voorbereidend hoger onderwijs moet naar mijn mening echter wel rekening worden gehouden met de inclusiviteit, d.w.z. wie voldoet aan die eisen moet breed als leraar inzetbaar zijn. Uiteindelijk bepaalt het bevoegd gezag van de school overigens waar betrokkene daadwerkelijk zal worden ingezet. Dat bevoegd gezag kan daarbij het principe hanteren van de juiste persoon op de juiste plaats.

De leden van de SP-fractie merken op dat in de wet BIO wordt geschreven over het inclusiviteitsbeginsel. Daarmee zou iemand die bevoegd is les te geven in het VWO automatisch bekwam zijn om te werken in opleidingen in de BVE-sector. De leden van deze fractie zijn van mening, dat er voor het onderwijs in de BVE-sector additionele pedagogisch didactische bekwaamheden nodig zijn en dat deze moeten worden aangeboden bij de lerarenopleidingen. Deelt de Regering deze mening?

Ik verwijs hiervoor naar mijn antwoord op een gelijksoortige vraag van de leden van de fractie van de PvdA.

De leden van de LPF-fractie hopen dat de lerarenopleidingen hun bestaande opleidingsprogramma's zodanig kunnen uitbreiden en aanpassen, dat een traject-op-maat – toegesneden op de onderwijssector waarin lesgegeven gaat worden en de al aanwezige competenties – voor de betreffende docent-in-spe tot stand komt. Daarbij tekent deze fractie aan dat het helaas nog altijd zo is dat er binnen, vooral de universitaire, lerarenopleidingen een weinig positieve houding bestaat ten opzichte van het beroepsonderwijs, terwijl de studenten aan deze lerarenopleidingen wel in staat worden geacht om in het beroepsonderwijs les te geven.

De leden van de SGP-fractie constateren dat het VMBO ten aanzien van de mogelijkheid van het werken met deelkwalificatie wordt onderscheiden van het HAVO en het VWO. Zij stemmen er mee in dat leraren die een deelkwalificatie hebben voor het VMBO geen les kunnen geven in het HAVO en het VWO. De genoemde leden vragen echter waarom iemand die bekwaam is voor het onderwijs in het HAVO en het VWO daarmee ook zonder meer bekwaam wordt geacht voor het onderwijs in het VMBO. Wordt daarmee wel voldoende recht gedaan aan het onderscheiden karakter van deze soorten opleidingen en de daarbij behorende competenties van leraren?

Anders dan deze leden suggereren, zijn voor het voortgezet onderwijs nog geen delen van het onderwijs vastgelegd waarbij tijdelijk met deelbekwaamheid kan worden volstaan. Verder merk ik op dat in de bekwaamheidseisen zelf (die dus gelden voor de brede bekwaamheid) recht moet worden gedaan aan het onderscheiden karakter van de diverse soorten en fasen onderwijs waarop ze betrekking hebben. Als de vast te stellen sets van bekwaamheidseisen betrekking hebben op een breed deel van het onderwijs, moet daarbinnen dus rekening zijn gehouden met verschillen in het onderwijs waar ze voor gelden.

3.4. Certificaat beperkt geldig

De leden van de CDA-fractie hebben er begrip voor dat kan worden afgeweken van de maximale periode van 3 jaar voor het behalen van het getuigschrift. Zij stellen daarbij wel de vraag of daar uitputtende voorwaarden voor moeten worden gegeven.

Het is niet goed mogelijk uitputtend te regelen in welke gevallen kan worden afgeweken van de maximumperiode van 3 jaren. Daarom spreekt de wet van «bijzondere omstandigheden». Per geval zal moeten worden bezien of er zich bijzondere omstandigheden voordoen en of het redelijk en billijk is van de wet af te wijken. De inspectie heeft daarin een centrale rol.

De leden van deze CDA-fractie constateren dat in de memorie van toelichting in afwijking van de tekst van de nota van wijziging wordt gesproken over «overmacht».

Deze leden doelen kennelijk op de volgende passage: «In de eerste plaats gaat het dan om een voorziening bij «overmacht». Als door oorzaken buiten de macht van betrokkene de periode van 3 jaren voor het behalen van een getuigschrift te kort blijkt, kan het bevoegd gezag de inspectie verzoeken toe te staan dat die periode met maximaal 50% wordt verlengd. Dit komt overeen met de uitzonderingsbepaling die ook al geldt op grond van de Interimwet.» De passage heeft betrekking op de volgende voorgestelde bepaling in WPO, WEC en WVO: «De inspectie kan op aanvraag van het bevoegd gezag toestaan dat het bevoegd gezag de benoemingsperiode met ten hoogste de helft verlengt indien bijzondere omstandigheden daartoe naar het oordeel van dat bevoegd gezag aanleiding geven.» «Bijzondere omstandigheden» omvatten meer situaties dan alleen overmacht. Anders had het aangehaalde voorschrift moeten luiden «niet toerekenbare tekortkoming». Hoewel naar verwachting veelal

overmachtsituaties zoals ziekte tot verlenging zullen noodzaken, is het aangehaalde artikel ruimer geformuleerd.

In dat licht wijzen deze leden op de grote toename van het aantal on(der-)bevoegden in het voortgezet onderwijs, die met ontheffing van de inspectie zijn aangesteld. Bestaat niet het gevaar dat bij te stringente voorwaarden de zij-instromers (met steun van de scholen) uitwijken naar de reguliere ontheffingsprocedure voor on(der)bevoegden. Overigens hebben de leden van deze fractie begrip voor het feit dat gezien de nijpende situatie van de problematiek steeds meer scholen on(der-)bevoegden aanstellen en zelf met goedkeuring van de onderwijsinspectie de bekwaamheid bewaken. Verwacht de regering dat op termijn alle ontheffingen vervallen, dan wel door het beëindigen van het dienstverband dan wel door het behalen van een getuigschrift? De leden van de CDA-fractie vragen of we gezien het tekort aan leraren, ook op de langere termijn, het hebben van on(der)bevoegden niet als een vast en onontkoombaar gegeven moeten zien.

Het is geen goede weg om vanwege eventuele tekorten blijvend genoeg te nemen met minder kwaliteit, zo benadruk ik. Zonder concessies te doen aan kwaliteit moeten nu juist diverse wegen naar het leraarschap kunnen leiden. Het introduceren van deelbekwaamheid is zo'n weg die zij-instromers meer tijd en ruimte geeft, maar wel binnen afzienbare tijd leidt tot het volledig voldoen aan de algemene set van bekwaamheidseisen.

De mogelijkheid van het verkrijgen van ontheffing voor telkens maximaal één jaar blijft vooralsnog gewenst maar moet in beginsel worden voorbehouden voor de situaties waarvoor zij is bedoeld: vervanging van een tijdelijk afwezige leraar in het geval het onmogelijk is in de vacature te voorzien door aanstelling van iemand die voldoet aan de benoemingsvoorwaarden. Doorgaans wordt ontheffing verleend aan die personen die al ver zijn gevorderd met een opleiding tot leraar. Zij hebben vaak slechts tijdelijk ontheffing nodig. Overigens zijn in 2002 minder ontheffingen verleend dan in de daaraan voorafgaande jaren.

3.5. Inspanningsverplichting bevoegd gezag

Vanzelfsprekend behoort het tot goed werkgeverschap dat het bevoegd gezag ervoor zorgt dat de condities aanwezig zijn om na het behalen van een deelbekwaamheid ook een getuigschrift te behalen, zo stellen de leden van de CDA-fractie. Zij vragen wel waarom dit ook in de wet en het schoolplan moet worden opgenomen.

Het opnemen van het bedoelde voorschrift is mijns inziens een logisch vervolg op de al in het oorspronkelijk wetsvoorstel opgenomen wijziging van de schoolplanartikelen. Daarmee werd voorzien in de plicht om de maatregelen en instrumenten aan te geven die moeten waarborgen dat het personeel zijn bekwaamheid onderhoudt. Als het gaat om bezitters van een certificaat van deelbekwaamheid gaat de onderhoudsplicht nog iets verder. Immers, die bezitters moeten nog volledig bekwaam worden en daartoe daadwerkelijk de gelegenheid krijgen. Het gaat hier om kwaliteitseisen voor de deugdelijkheid van het onderwijs: het personeelslid moet om kwalitatieve redenen worden toegeleid naar volledige bekwaamheid.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts of de regering voorziet dat door het werken met een deelbekwaamheid er voor de opleiders en daarmee ook voor de werkgevers meer kosten kunnen ontstaan. Zo ja, of en hoe worden die gecompenseerd?

Ik merk op dat in het geschiktheidsonderzoek moet worden vastgesteld welke scholing en begeleiding nog noodzakelijk zijn om met succes te kunnen deelnemen aan het bekwaamheidsonderzoek. De introductie van

deelbekwaamheid verandert daaraan op zich niets maar maakt het alleen mogelijk dat betrokkene meer tijd krijgt die scholing te volgen en begeleiding te ondergaan en daarbij een tussenstap te maken die ook meer gericht is op het bekwaam functioneren onmiddellijk na dat geschiktheidsonderzoek.

3.6. Deelbekwaamheid alleen een optie voor de zij-instromer

Acht de regering het wel wenselijk en mogelijk dat leraren met een deelbekwaamheid in afwijking van de voorgestelde regeling permanent een meer onderwijsondersteunende functie als die van bijvoorbeeld assistent-leraar vervullen, zo vragen de leden van de CDA-fractie. De ontwikkeling van een volwaardige hbo-opleiding voor slechts die (deel)bekwaamheid kan dan ook mogelijk zijn. De leden van de CDA-fractie hebben begrepen dat met name in het BVE er behoefte bestaat aan een dergelijke constructie, waarbij zij liever niet meer spreken over *deel*bekwaamheid maar over bekwaamheid. Zij vragen of zo'n ontwikkeling ook niet past bij de verdere functiedifferentiatie en waarom zou dan ook de reguliere lerarenopleiding daar niet voor ingericht kunnen worden.

Ik ben geen voorstander van het inrichten van een volwaardige opleiding voor deelbekwaamheid. In de toelichting bij de tweede nota van wijziging heb ik bovendien aangegeven dat wat mij betreft een tussentijdse uitstroom uit de lerarenopleiding ook niet kan leiden tot een certificaat van deelbekwaamheid. Daarmee zou immers worden getornd aan het gewenste en met een getuigschrift aangetoonde HO-niveau. Maar, ook al ligt het niet voor de hand, bezitters van een certificaat van deelbekwaamheid kunnen natuurlijk wel in een ondersteunende functie worden benoemd als zij voldoen aan de, in voorkomend geval, voor werkzaamheden binnen die functie geldende bekwaamheidseisen. De eventuele ontwikkeling van een volwaardige opleiding voor een ondersteunende functie of voor ondersteunende werkzaamheden kan aan de orde zijn als die functie voldoende is uitgekristalliseerd en een «eigen» opleiding op hbo-niveau dan passend zou blijken. Ik heb al aangegeven dat nu wordt gewerkt aan een notitie over de kwalificatiestructuur voor onderwijsberoepen en het daarbij passend stelsel van opleiding en scholing. Die notitie zou het kader kunnen bieden waarbinnen meer duidelijkheid kan ontstaan over de wenselijkheid van afzonderlijke opleidingen, en over de vraag of die opleiding dan op bve- of op HO-niveau moet worden gepositioneerd.

Maar dat is iets anders dan het inrichten van een volwaardige opleiding voor deelbekwaamheid. Daarvan ben ik geen voorstander.

Ook gegeven de onlangs goedgekeurde accreditatiekaders voor bestaande opleidingen en de toetsingskaders voor nieuwe opleidingen die de Nederlandse Accreditatie Organisatie (NAO), die verantwoordelijk is voor het verlenen van een keurmerk (accreditatie), dient te hanteren, ligt het niet in de rede dat een volwaardige opleiding voor een deelbekwaamheid kan worden aangeboden.

Het hoger onderwijs moet leiden tot een kwalificatie die een goede positie geeft op de arbeidsmarkt. Het ligt daarom niet voor de hand een initiële opleiding te starten gericht op deelbekwaamheid omdat op basis van het dan behaalde getuigschrift maar maximaal drie jaren bevoegd kan worden gewerkt.

De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat onderwijsondersteunend personeel belangrijke bijdragen levert aan het functioneren van de scholen. Sommige taken die docenten vaak noodgedwongen erbij deden, kunnen soms in belangrijke mate worden overgenomen door onderwijsondersteunend personeel, waardoor de werkdruk voor leraren afneemt. Voor deze onderwijsondersteunende taken moeten uiteraard andere bekwaamheidseisen gelden dan voor leraren en soms betreft het tevens

duidelijk lichtere eisen. Dit laat echter onverlet dat het taken betreft waarvoor een zekere bekwaamheid nodig is en die bekwaamheid valt te determineren. Datzelfde geldt evenzeer voor leidinggevenden, zelfs indien zij op grotere afstand leiding geven aan het onderwijskundig proces. Kan de Regering toelichten in hoeverre haar voorstellen recht doen aan deze gedachte en welke overwegingen daaraan ten grondslag liggen?

Ik meen dat de voorstellen hieraan geheel recht doen. Het is goed als de school zich ontwikkelt tot een moderne arbeidsorganisatie waarbinnen vanuit verschillende functies wordt bijgedragen aan het uitvoeren van de taken van de school. Dat vergt verschillende bekwaamheden voor verschillende functies. Op grond van het wetsvoorstel zullen bekwaamheidseisen worden vastgesteld voor bij AMvB aan te wijzen onderwijsondersteunende werkzaamheden die rechtstreeks verband houden met het onderwijsleerproces.

Evenzo zullen op grond van de WPO en de WEC bekwaamheidseisen worden vastgesteld voor werkzaamheden van onderwijskundig leidinggevende aard. Op grond van de WVO kunnen dergelijke bekwaamheidseisen worden vastgesteld.

Zij-instroom op mbo-nivo

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering geen voorstellen heeft opgenomen voor mensen die (net) geen hbo-diploma hebben en als zij-instromer willen toetreden tot het leraarberoep. Op 12 december 2002 hebben deze leden de regering verzocht niet te rigide vast te houden aan dit vereiste omdat zo een groot potentieel bereikt kan worden. Niet alleen in capaciteit maar ook in kwaliteit. Zo wijzen deze leden bijvoorbeeld op de behoefte van cluster 3 scholen. Groepsleiders en activiteitenbegeleiders in de verstandelijk gehandicaptenzorg hebben een specifieke kennis en ervaring met verstandelijk gehandicapte kinderen. Zij zouden met hun mbo-diploma en rijke werkervaring een duidelijke meerwaarde kunnen hebben voor de op zeer laag niveau functionerende leerlingen in de cluster 3 scholen. Bij de invoering van de leerling gebonden financiering (LFG) is het namelijk de bedoeling dat ook deze op laag niveau functionerende leerlingen onderwijs gaan krijgen binnen cluster 3. Tot nu toe kregen zij dagbesteding binnen de instelling.

Graag ontvangen deze leden een nadere toelichting op het feit dat de regering toch afziet van haar eerdere voornemen.

Ik ben van mening dat het goed is voor kwaliteit en aanzien van het leraarschap als de leraar in het algemeen beschikt over een met een getuigschrift aangetoond HO-niveau. Dat punt is ook bij de behandeling van de Interimwet zij-instroom leraren primair en voortgezet onderwijs uitgebreid in de Tweede Kamer aan de orde geweest. Daarbij is slechts voor zes met name genoemde beroepsgerichte vakken in het VMBO van dat uitgangspunt afgeweken. Daarbuiten geldt dat wie alleen over een mbo-getuigschrift beschikt, niet rechtstreeks aan zij-instroom kan deelnemen. Toch vind ik met de leden van de fractie van het CDA dat personen die in het bezit zijn van een mbo-getuigschrift in staat moeten kunnen zijn snel het beroep van leraar te beoefenen. In het plan van aanpak arbeidsmarkt- en personeelsbeleid is om die reden de wens geformuleerd dat zeker die mensen die net geen hbo-niveau hebben een korte weg in de initiële opleiding krijgen aangeboden, zoals bijvoorbeeld nu bestaat voor HO-opgeleiden die de Pabo willen afronden.

Voor het door de leden van de fractie van het CDA genoemde voorbeeld betekent dit dat er verschillende wegen openstaan, zoals het snel behalen van het HO-niveau in het eigen vak, waarna zij-instroom mogelijk is. Daarnaast kan met de opleiding tot leraar een verkort traject worden overeengekomen als betrokkene daarvoor voldoende competent blijkt. Ik wijs wat dat betreft op het feit dat in een samenwerkingsproject tussen opleidingen voor leraren basisonderwijs, opleidingen voor het speciaal onderwijs en schoolbesturen gewerkt zal worden aan een duaal opleidingstraject voor

onderwijsondersteuners in de clusters 3 en 4. Dit samenwerkingsproject gaat in augustus 2003 van start. Voorts wijs ik op de voorgenomen pilot functiedifferentiatie in cluster 3, waarin in navolging van een al bestaande pilot in cluster 4, ervaring zal worden opgedaan met inzetbaarheid van onder meer personeel met een mbo-opleiding.

Overigens is al aangegeven dat een notitie in voorbereiding is over de kwalificatiestructuur voor onderwijsberoepen en in relatie daarmee het stelsel van opleiding en scholing. Doel van de notitie is onder meer om een substantiële bijdrage te leveren aan een betere in- en doorstroom in onderwijsberoepen.

De leden van de VVD-fractie hebben steun gegeven aan het beleidsarm inbedden van de regeling voor de zij-instroom. Zij waren van oordeel dat het voorstel om mbo-gediplomeerden toe te laten tot het geschiktheids-onderzoek zij-instroom voor beroepsgerichte vakken heroverwogen dient te worden. Zij betreuren het dat de regering daartoe niet bereid is. Zij betreuren het des te meer omdat toen toestemming werd gegeven voor een beperkt aantal beroepsgerichte vakken de regering garanties heeft gegeven dat het tot deze zeer selectieve groep beperkt zou blijven. Zoals toen reeds verondersteld, wordt de deur die op een kier werd gezet, nu volledig open gegooid. De leden van deze fractie blijven van oordeel dat iedere leraar in beginsel over een HO-diploma moet beschikken.

Onderwijsondersteunend personeel en instructeurs kunnen onder verantwoordelijkheid van bevoegde en bekwame leraren een bijdrage leveren aan het onderwijsleerproces. Naar het oordeel van deze leden dient deze verruiming dan ook niet plaats te vinden.

Eerder heb ik al aangegeven dat ik met de leden van de fractie van de VVD van mening ben dat iedere leraar in beginsel over een HO-getuigschrift moet beschikken. En ook eerder in deze nota ben ik ingegaan, ook in antwoord op vragen van deze leden, op de wenselijkheid om verruiming op dit punt toch niet uit te sluiten. Maar een eventuele beslissing tot zo'n verruiming wordt bij AMvB vastgelegd die zal voorhangen bij het parlement. De bijgevoegde derde nota van wijziging voorziet daarin. Bij gelegenheid van die voorhang kan zo'n beslissing op haar merites worden beoordeeld.

Verder hebben de leden van de fractie van de VVD met verbazing kennis genomen van het voorstel dat ook een zij-instromer met een mbo-diploma die aan de slag gaan in de beroepsgerichte vakken, nu ook kunnen opteren voor een deelbekwaamheid. In de ogen van deze leden is dit in strijd met het doel van het wetsvoorstel.

Zij vragen de regering aannemelijk te maken dat een dergelijke maatregel bijdraagt aan de waarborging van de kwaliteit.

De introductie van de mogelijkheid om tijdelijk te functioneren op basis van een certificaat van deelbekwaamheid geldt voor eenieder die in aanmerking kan komen voor zij-instroom. Er is geen reden om op dat punt een uitzondering te maken voor de zij-instromers die op grond van een mbo-getuigschrift opteren voor zij-instroom als leraar in een van de zes daartoe opengestelde beroepsgerichte vakken in het VMBO. De waarborging van de kwaliteit komt daarmee niet in het geding. Integendeel, van begin af aan zijn de scholing en begeleiding expliciet gericht op het verwerven van de algehele bekwaamheid voor dat deel van het onderwijs waar betrokkene daadwerkelijk werkzaamheden verricht.

3.7. Positionering van het geschiktheidsonderzoek (assessment)

Welke andere maatregelen overweegt de regering te nemen om te komen tot meer maatwerktrajecten, vragen de leden van de CDA-fractie.

Het gaat niet zozeer om het nemen van andere maatregelen om te komen tot meer maatwerktrajecten als wel om het beter benutten van bestaande

wegen. Daarbij helpt het als scholen en (zij-instromende) leraren beter in positie zijn en dat ook als zodanig ervaren. Verbetering van begeleiding en het maken van afspraken in de regio in het kader van een regionaal convenant kunnen daarbij een belangrijke bijdrage leveren.

Dezelfde leden vragen of de erkenningsprocedure moet leiden tot vooral snellere procedures voor het geschiktheidsonderzoek. Over die snelheid maken de leden van de CDA-fractie zich veel zorgen.

Wat mij betreft zou een «garantie op snelle levering» één van de doorslaggevende criteria kunnen zijn om voor erkenning in aanmerking te komen.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering enerzijds stelt dat een HO-instelling zowel het assessment als de opleiding zou moeten kunnen aanbieden en anderzijds dat een zekere concentratie het gevolg zou kunnen zijn. Wat acht de regering nu wenselijk, zo vragen deze leden. Blijft het mogelijk om met een organisatorische scheiding, bijvoorbeeld via de contractactiviteiten, beide diensten te blijven aanbieden? De leden van de SGP-fractie stemmen vanuit het oogpunt van de noodzakelijke kwaliteit in met het voornemen om alle instellingen die geschiktheidsonderzoeken willen uitvoeren, verplicht te stellen om zich daarvoor te kwalificeren. De regering geeft daarbij aan dat het niet uitgesloten is dat hierdoor bijvoorbeeld een regionale concentratie van assessmentvoorzieningen plaatsvindt. Doelt de regering hiermee slechts op de werking van het marktmechanisme, of zijn er ook andere processen in het geding die tot de bedoelde concentratie zouden kunnen leiden?

Ik wilde geen tegenstelling suggereren, maar alleen aangeven dat er diversiteit kan ontstaan. Meer dan tot nu de praktijk is zullen «diagnose» en «remedie» duidelijk van elkaar onderscheiden functies moeten zijn. Dat maakt dat uitvoerders die zich daartoe hebben gekwalificeerd, een zekere concentratie van de diagnose-functie gewenst zouden kunnen vinden. Maar ook combinatie van de diverse taken in instellingen (feitelijk de huidige praktijk) is, mits goed van elkaar onderscheiden, niet uitgesloten.

Uitvoering van het geschiktheidsonderzoek

De leden van de PvdA-fractie constateren dat volgens het wetsvoorstel BIO ook anderen dan de lerarenopleidingen een geschiktheidsonderzoek kunnen uitvoeren en bepalen welke vrijstellingen voor studieonderdelen aan kandidaten kunnen worden gegeven. Volgens de WHW (artikel 7.13) is de examencommissie als enige bevoegd om onderzoek te doen naar de kwaliteiten/competenties van een student. Op grond daarvan bepaalt de examencommissie of een getuigschrift wordt afgegeven, maar kan zij ook bepalen of er sprake is van vrijstellingen. De leden van deze fractie willen graag weten op welke wijze de regering dit exclusieve recht van examencommissies denkt te rijmen met het toelaten van andere instanties die geschiktheidsonderzoeken gaan doen.

Zie mijn antwoord op vergelijkbare vragen van onder meer de fractie van het CDA.

Ook de leden van de SP-fractie constateren dat door de wet BIO ook anderen dan lerarenopleidingen een geschiktheidsonderzoek laten uitvoeren plus een scholingsadvies laten geven. Dat wil zeggen dat anderen ook kunnen bepalen welke vrijstellingen voor studieonderdelen kunnen worden gegeven.

De leden van deze fractie zijn van mening dat hier een formeel bezwaar tegen in te brengen is: de WHW (art 7.13) stelt dat de examencommissie hiertoe als enige bevoegd is. Deelt de regering dit bezwaar? De leden van voornoemde fractie zijn het volgende van mening: elke lerarenopleiding hoort zo spoedig mogelijk vast te stellen of opleiding en student bij elkaar passen en welk studieprogramma gevolgd moet worden, zowel door zij-instromers als door studenten die van MBO, HAVO of VWO komen. De

onderwijsinspectie ziet toe op de kwaliteit, evenals het NAO; op grond van bevindingen van het NAO kan de licentie ingetrokken worden. Hieraan geeft de SP-fractie de voorkeur boven het creëren van nieuwe spelers. De kwaliteit van publieke voorzieningen moet bewaakt worden door onderwijsinspectie en accreditatie en niet door toenemende marktwerking.

Deelt de regering deze mening?

Ik antwoord hierop als volgt.

De zij-instromer volgt scholing aansluitend op het bij het geschiktheids-onderzoek ontvangen advies. Hij kan dat advies volgen door zich in te schrijven voor een in het CROHO geregistreerde opleiding in welk geval de examencommissie een rol heeft bijvoorbeeld als het gaat om het verlenen van vrijstellingen. De examencommissie heeft bij het onderwijs dat in de vorm van maatwerkscholing wordt gevolgd een heel beperkte rol, zoals volgt uit de zij-instroomregels, nl. een rol als het gaat om het uitreiken van het getuigschrift volgend op het bekwaamheidsonderzoek. De inspectie ziet in alle gevallen toe op de kwaliteit. Omdat het om scholing gaat en niet om een voorgeprogrammeerde opleiding, kan de NAO hier niet in beeld zijn. Het voorliggend wetsvoorstel wijkt in dit opzicht niet af van al bestaande regels in de Interimwet zij-instroom.

De kwaliteit van publieke voorzieningen als scholing wordt goed bewaakt, ook door wettelijke eisen aan instellingen die het geschiktheidsonderzoek uitvoeren. Ook op hun activiteiten ziet de inspectie toe. Met marktwerking heeft dat niet zoveel te maken: alle spelers zijn aan dezelfde kwaliteits-eisen onderworpen. Wel maakt dat een markt van aanbieders mogelijk.

Ook de leden van de D66-fractie constateren dat de bedoeling van het wetsvoorstel is dat ook anderen dan de lerarenopleidingen een geschiktheidsonderzoek kunnen uitvoeren en kunnen bepalen welke vrijstellingen voor studieonderdelen aan kandidaten kan worden gegeven. Volgens de WHW is de examencommissie als enige bevoegd om onderzoek te doen naar de kwaliteiten/competenties van een student. Hoe verhouden deze twee zich tot elkaar?

De zij-instromer is in het algemeen niet als student ingeschreven bij een HO-instelling, maar is deelnemer aan in een overeenkomst afgesproken scholing, verzorgd door of onder verantwoordelijkheid van een HO-instelling. Het oordeel van een examencommissie over de vraag voor welke studieonderdelen betrokkene kan worden vrijgesteld kan alleen van toepassing zijn op diegenen die als student zijn ingeschreven voor die studie.

Ten aanzien van zij-instromers spreken de instellingen die het geschiktheidsonderzoek uitvoeren het oordeel uit over de vraag welke scholing nog nodig is. Dat doen zij, als het goed is, dus niet in termen van vrijstelling van onderdelen van lerarenopleidingen aan HO-instellingen, maar ze geven een oordeel in hoeverre de zij-instromer gelet op zijn al aanwezige competenties nog scholing (en begeleiding) behoeft om volledig bekwaam te kunnen worden geoordeeld.

Kosten geschiktheidsonderzoek

In een ministeriële regeling (oktober 2000) wordt bepaald dat de aanvrager van een geschiktheidsonderzoek daarvoor maximaal een bedrag van € 1 136 (f 2 500,-) in rekening gebracht mag worden door de lerarenopleiding. Inmiddels vernemen de leden van de PvdA-fractie uit de praktijk dat dit bedrag te laag is. Deze leden vragen of dit klopt. Voorts vragen de leden of de regering informatie kan geven over de opbouw van het genoemde maximumbedrag? Is de regering bereid om dit bedrag eventueel te verhogen? Zo neen, waarom niet? De leden van de SP-fractie merken daarover op dat de minister een maximale vergoeding voor het geschiktheidsonderzoek kan vaststellen. In de huidige regeling is dat gebeurd zonder overleg, zo zeggen zij. Volgens de gegevens van de leden van deze fractie bedraagt de kostprijs ca. 1900 Euro (bij zowel hbo als

universitaire lerarenopleidingen). Zij vragen of het waar is dat de vergoeding slechts 1136 euro bedraagt. Deze leden zijn van mening, dat als er een bedrag moet worden vastgesteld, dit in overleg en meer in overeenstemming met de werkelijke kostprijs dient te gebeuren. Deelt de Minister deze mening?

Het maximumtarief voor een geschiktheidsonderzoek is naar geldend recht niet in een ministeriële regeling vastgelegd maar in een AMvB. Met het wetsvoorstel wordt dat veranderd. Het tarief zal na aannemen van het voorstel in een ministeriële regeling worden vastgelegd, juist omdat dan beter kan worden ingespeeld op prijsontwikkelingen. Hoe het maximumtarief tot stand is gekomen, is toegelicht bij de Interimwet en bij het uitvoeringsbesluit zij-instroom. Onder meer speelden daarbij een rol de ervaringen (met tijdschrijven geregistreerd) bij de proefassessments, de ervaringen met assessments in de markt, de overweging dat geen onoverkomelijke eerste drempel moet worden opgeworpen voor zij-instromers en de mogelijkheden die het door STOAS ontwikkelde instrument zelf biedt. Uitgangspunt van dat instrument is immers dat niet in alle gevallen een «volle procedure» behoeft te worden gevolgd. Het assessment kan worden afgesloten als voldoende bewijs is vergaard voor het geschikt zijn of juist het niet geschikt zijn van betrokkene.

Ik ben bereid te bezien of het tot heden vastgestelde bedrag nog steeds reëel is. Mocht dat niet zo zijn, dan kan na inwerkingtreding van het wetsvoorstel, indien dat tot wet wordt verheven, een ander tarief worden vastgelegd.

3.8. Schoolleiders in het primair onderwijs

De leden van de CDA-fractie hebben eerder hun steun uitgesproken voor de mogelijkheid dat schoolleiders geen onderwijsbevoegdheid hoeven te hebben. Overigens kunnen deze leden zich heel wel voorstellen dat van schoolleiders een bepaalde mate van onderwijskundig leiderschap wordt gevraagd. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met de aard en omvang van de school en de positie van de schoolleider daarin.

Kan de regering nog eens toelichten waarom zij het nu wel wenselijk vindt dat er in alle gevallen bij algemene maatregel van bestuur wel bekwaamheidseisen worden vastgesteld. De leden van deze fractie vragen of niet het gevaar bestaat dat door de eisen op het gebied van onderwijskundig leiderschap impliciet sprake zal zijn van het vereiste van een onderwijsbevoegdheid.

Toen het wetsvoorstel werd ingediend, heeft de toenmalige regering ten aanzien van «de» bekwaamheidseisen inzake onderwijskundig leiderschap de gang van zaken in het betrokken veld, met name de activiteiten van de NSA, willen afwachten.

Maar ik vind de positie van de schoolleider in het primair onderwijs cruciaal en ben van mening dat het gewenst is voor te schrijven dat zij aan bekwaamheidseisen moeten voldoen. Ik heb er daarom voor gekozen om ook voor het onderwijskundig leiderschap duidelijk aan te geven dat er bekwaamheidseisen moeten komen.

Die bekwaamheidseisen zijn nog in ontwikkeling. De NSA speelt daarbij een centrale rol. Deze bekwaamheidseisen zullen zo worden geformuleerd dat zij niet van de veronderstelling uitgaan dat ze alleen bereikbaar zijn voor wie een onderwijsbevoegdheid heeft behaald.

De leden van de SGP-fractie hechten er met de regering waarde aan dat schoolleiders in het onderwijs, zeker in het primair onderwijs, de nodige affiniteit hebben met het onderwijs als zodanig, en meer specifiek met de werkzaamheden die in het onderwijs worden verricht. Zij stemmen daarom in met het opnemen van het onderwijskundig leiderschap als bekwaamheidseis voor alle schoolleiders in het primair onderwijs. Is het waar dat zij er daarbij van uitgaan dat vrijwel alle schoolleiders in het

primair onderwijs rechtstreeks of indirect te maken hebben met de aansturen van leraren en/of onderwijsondersteunend personeel? Op dit moment zijn vrijwel alle schoolleiders belast met het aansturen van leraren en/of onderwijsondersteunend personeel; dit gebeurt zowel direct (schoolmanagement) als indirect (bovenschoolsmanagement). Ik heb geen reden om aan te nemen dat hierin in de nabije toekomst grote wijzigingen zullen optreden.

3.9. Voorstellen voor bekwaamheidseisen door beroepsorganisatie

De leden van de CDA-fractie vragen of het niet meer voor de hand zou liggen dat naast de genoemde beroepsorganisaties voor het onderwijspersoneel vooral ook de werkgevers of de besturenorganisaties een meer zelfstandige en volwaardige rol vervullen bij het opstellen van de bekwaamheidseisen. Is het niet juist de werkgever die een oordeel kan en dient te geven over de gewenste bekwaamheidseisen van haar medewerkers?

Het doen van voorstellen wordt in eerste instantie in handen gelegd van de beroepsgroep die zich daarbij moet vergewissen van voldoende draagvlak van diegenen die daarbij belang hebben. Werkgevers hebben daarbij een heel belangrijke rol. Zij zijn dan ook betrokken bij het ontwikkelen van voorstellen voor bekwaamheidseisen onder meer als lid van de Raad van Advies van SBL.

De leden van de fractie van de PvdA merken op dat de regering nadrukkelijk stelt dat er niet op voorhand moet worden vastgelegd dat er slechts één beroepsorganisatie representatief zal worden geacht voor al het onderwijspersoneel van elke sectorwet. De leden van deze fractie vinden dat alle relevante (beroeps)organisaties per subgroep een centrale rol moeten hebben bij de totstandkoming van bekwaamheidseisen voor hun subgroep. In feite wordt zoiets georganiseerd binnen het Samenwerkingsverband Beroepskwaliteit Leraren (SBL). Staan de voorstellen van de regering haaks op de gedachte dat voorstellen voor bekwaamheidseisen moeten voortkomen uit één expertisecentrum dat verantwoordelijk is voor de samenhang in de inhoud van de eisen in hun totaliteit, het proces van totstandkoming en de opbouw van de complete beroepskolom in de onderwijssector? Kan de regering haar overwegingen in dezen nader toelichten?

Mijn opvattingen staan niet haaks op die gedachte. Dat wil echter niet zeggen dat de wet moet dwingen tot het aanwijzen van slechts één organisatie.

Het SBL heeft de opdracht gekregen om nieuwe bekwaamheidseisen te formuleren. Naar verluidt zouden de nieuwe eisen voor de zomer gereed zijn. Intussen hebben «drie wijze mannen» een advies over de kwalificatiestructuur uitgebracht en is de Onderwijsraad ook een advies hierover gevraagd. Kan de regering de Kamer informeren wanneer zij voornemens is om, op basis van de adviezen, de bekwaamheidseisen vast te stellen?

In antwoord op vragen van onder meer de leden van de fractie van het CDA ben ik ingegaan op de termijn van beschikbaar komen van bekwaamheidseisen die op grond van de wet BIO voor de eerste keer zullen worden vastgesteld.

Tegelijkertijd is er behoefte om meer uitgebreid stil te staan bij een kwalificatiestructuur voor beroepen in het onderwijs. In mijn meer genoemde plan van aanpak arbeidsmarkt- en personeelsbeleid ben ik daarop ingegaan. Dat plan is op 12 december 2002 in een algemeen overleg besproken en heeft geleid tot de toezegging van een notitie rond de zomer 2003. Het advies van de heren Klarus, Kok en Visser, alsmede het nog te ontvangen advies van de Onderwijsraad spelen daarbij een rol. Bekwaamheidseisen zijn daarin natuurlijk een belangrijk element.

De leden van de SP-fractie zijn van mening, dat de huidige bekwaamheidseisen niet voldoen. Nog niet zolang geleden was de tweedegraadsopleiding tweevakkig.

Is het waar dat er in het VMBO grote behoefte is aan breder dan in één vak inzetbare en goed pedagogisch onderlegde leraren?

Wat vindt de regering van het idee om evenals in het buitenland in meer dan één vak op te leiden?

Op dit moment zijn er geen bij wet vastgestelde bekwaamheidseisen. Het wetsvoorstel regelt niet de organisatie van het onderwijs, bijvoorbeeld de vraag of in de eerste jaren van het VO behoefte is aan vakverbreding, maar het geeft voorschriften voor de bekwaamheid van de leraar die, afhankelijk van in ander verband gemaakte keuzen, les geeft in één of meer vakken of bijvoorbeeld in een leergebied. Telkens zal die leraar dan moeten voldoen aan de daarvoor vastgestelde bekwaamheidseisen.

De leden van de D66-fractie vragen wanneer de bekwaamheidseisen worden vastgesteld die het SBL gaat vaststellen.

In antwoord op vragen van de leden van de fractie van het CDA ben ik hierop al ingegaan.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Onderdeel TT (artikel V onder F)

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering nog eens kan toelichten waarom zij nu wel van oordeel is dat een belangrijk deel van de regeling moet worden opgenomen in de WHW. Naar het oordeel van deze leden komt dit de inzichtelijkheid van de regeling niet ten goede, en wordt ook het karakter van de WHW aangetast.

Ik merk hierover op dat de regeling van het getuigschrift bekwaamheids-onderzoek in het oorspronkelijke wetsvoorstel samen met andere voorschriften over de zij-instroom in het beroep van leraar en docent was ondergebracht buiten de WHW, in de afzonderlijke sectorwetten WPO, WEC en WVO. Maar het is zuiverder om de afgifte van WHW-getuigschriften niet buiten maar binnen de WHW te positioneren. Daarmee wordt het karakter van de WHW niet aangetast. Integendeel: het buiten de WHW regelen van de afgifte van WHW-getuigschriften is eerder als minder inzichtelijk te typeren.

Voor alle duidelijkheid, en ook om zichtbaar te maken dat het bij zij-instromers niet gaat om reguliere opleidingen maar om scholing door of onder verantwoordelijkheid van HO-instellingen, heb ik het een betere benadering gevonden om de «HO-kant» van de zij-instroom onder te brengen in een afzonderlijk hoofdstuk van de WHW.

Het nieuwe hoofdstuk 7a regelt de afgifte van het getuigschrift bekwaamheids-onderzoek, het certificaat bekwaamheids-onderzoek en het getuigschrift pedagogisch-didactische scholing, alsmede de daaraan verbonden titulatuur. Dit zijn dus typische HO-onderwerpen, die betrokkenen eerder in de WHW zelf zullen verwachten dan in andere wetten. Het afleggen van het geschiktheids-onderzoek daarentegen is geregeld in de sectorwetten WPO, de WEC en de WVO. Dat onderzoek valt namelijk niet onder het afleggen van het afsluitend examen van een HO-opleiding.

Artikel 32 lid 10 (nieuw)

De leden van de LPF-fractie vragen waarom gekozen is voor de benoemingsduur van drie aaneengesloten jaren als het gaat om «betrokene(n) die in het bezit zijn van een certificaat als bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder b.2» (zie bijvoorbeeld pagina 3 van het Kamerstuk, artikel 32, nieuw lid 10).

Hiervoor is gekozen om enerzijds te bewerkstelligen dat zij-instromers die dat wensen meer ruimte krijgen om volledig bekwaam te worden, maar anderzijds de periode dat zij onvolledig bekwaam zijn niet te lang te laten zijn.

Artikel 176c (nieuw)

De leden van de LPF-fractie constateren dat de instelling die het geschiktheidsonderzoek uitvoert, een beoordeling mag geven of een buitenlands getuigschrift gelijkwaardig is aan een Nederlands getuigschrift. Deelt de Minister de visie van de leden van deze fractie dat hierin een bepaalde willekeur kan sluipen? Hoe controleert de Minister of dit wel of niet het geval is? Welke maatregelen is zij van plan te nemen zodat een en ander gestroomlijnd wordt als het gaat om verschillende instellingen maar dezelfde diploma's? (zie bijvoorbeeld pagina 4 onder H, artikel 1, onderdeel J, artikel 176c)

Deze figuur bestaat nu ook al in de WHW. In de praktijk is het gevaar van willekeur ondervangen doordat het NUFFIC de hogescholen adviseert over de validering van buitenlandse getuigschriften en HO-instellingen dat advies plegen over te nemen.

Artikel 7a.6. Titulatuur

De leden van de LPF-fractie merken op dat op pagina 18 van het wetsvoorstel gesteld wordt dat iemand gerechtigd is tot het voeren van de titel drs. of bc. als het een bekwaamheidsonderzoek betreft waarin kennis, inzichten en vaardigheden op het niveau van hoger beroepsonderwijs of wetenschappelijk onderwijs zijn getoetst. Betekent dit in de praktijk dat iemand uiteindelijk een van deze titels mag gaan voeren, zonder daadwerkelijk in het verleden een complete universitaire of hbo-studie te hebben gevolgd? Indien dit het geval is, bestaat er dan niet een oneerlijkheid ten opzichte van mensen die wel een dergelijke opleiding hebben gevolgd? De betrokken zij-instromer moet aantonen te voldoen aan de bekwaamheidseisen waaraan ook studenten van de opleiding moeten voldoen. Dat staat centraal. De eisen liggen nadrukkelijk op HO-niveau. De zij-instromer die aan de eisen voldoet, wordt dan ook gelijkgesteld met de student die met gunstig gevolg het afsluitend examen van een opleiding aflegt die deze eisen volgt. Er is dan ook geen reden om de zij-instromer niet het recht te geven op het voeren van een titel. Het enkele feit dat de ene groep geen HO-opleiding heeft gevolgd en de andere wel, is daarvoor niet bepalend. Er zou zelfs sprake zijn van rechtsongelijkheid. Overigens volgde dit ook al uit de nog geldende Interimwet zij-instroom leraren primair en voortgezet onderwijs.

Tenslotte merk ik op dat deze nota vergezeld gaat van een – hoofdzakelijk technische – nota van wijziging.

Ik hoop, hiermee voldoende te zijn ingegaan op de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen, en dat de kwesties die de commissie blijkens de aanhef van het nader verslag nog onduidelijk vond, nu tot klaarheid zijn gebracht.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
M. J. A. van der Hoeven