

Zitting 1980–1981

16 795

Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs, houdende regeling en invoering van de opleidingsscholen voor leraren basisonderwijs

Nr. 4

BIJLAGE BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING

ONDERWIJSRAAD

Aan de Minister van Onderwijs en Wetenschappen

's-Gravenhage, 14 november 1980

In antwoord op uw hierboven vermeld schrijven bericht de Zevende Afdeling van de Onderwijsraad u als volgt.

Dit schrijven – met adviesaanvraag omtrent het Wetsontwerp tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs met betrekking tot de opleidingsscholen leraren basisonderwijs – ontving de afdeling gelijktijdig met uw adviesaanvragen omtrent uw concept-beleidsnotities, respectievelijk over de invoering van de opleiding voor leraren basisonderwijs en over het advies-spreidingsplan lerarenopleidingen voor het basisonderwijs. Deze beide beleidsnotities hangen naar het oordeel van de afdeling ten nauwste samen met het vermelde wetsontwerp. Om evenwel tegemoet te komen aan uw aandrang tot zo groot mogelijke spoed bij de advisering over dit ontwerp, heeft de afdeling de behandeling hiervan – hoe onbevredigend ook – losgekoppeld van die van de beleidsnotities. Gezien de samenhang behoudt zij zich nu wel voor in haar latere adviezen hierover desgewenst terug te komen op het wetsontwerp, indien de behandeling van de beleidsnotities haar daartoe alsnog aanleiding zal geven. In die zin moet u dit advies beschouwen als een voorlopig advies.

In verband met het vorenstaande acht de afdeling uw opmerking in het aanbiedingsschrijven van belang, dat het afdelingsadvies – dus ook naar zij aanneemt het mogelijke nadere advies – nog een rol zal kunnen spelen bij de eventuele indiening van een nota van wijzigingen op het ontwerp. Te meer acht zij deze mogelijkheid zinvol, nu zij bij haar beraadslagingen nog niet de beschikking had over de resultaten van het overleg in de CCOO en over het advies van de HBO-raad. De desbetreffende stukken ziet de afdeling gaarne spoedig tegemoet.

Intussen acht de afdeling hier de waarschuwing op haar plaats u te hoeden voor overhaasting in zulk een belangrijke en in haar uitvoering zulk een gevoelige materie als de onderhavige.

De afdeling waardeert positief uw streven naar een spoedige totstandkoming van een wettelijke regeling van de nieuwe opleiding voor leraren basisonderwijs in afwachting van de – kennelijk voor later voorziene – totstand-

koming van een Wet op het hoger beroepsonderwijs. De invoering van de nieuwe lerarenopleidingen zal bij voorkeur gelijk op dienen te gaan met de invoering van de Wet op het basisonderwijs. In zoverre is in te stemmen met het geschetste tijdsperspectief voor het realiseren van de geïntegreerde opleiding, gericht op gelijktijdigheid van het in werking treden van de Wet op het basisonderwijs en de start van de nieuwe opleidingen op 1 augustus 1983, ook al kan twijfel rijzen omtrent de «haalbaarheid» van beide gigantische integratie-ondernemingen binnen zulk een krap tijdschema.

De afdeling begrijpt uit de memorie van toelichting (zie blz. 7), dat het «Advies over de structuur van een lerarenopleiding voor het basisonderwijs» van de Innovatiecommissie Opleidingen Basisonderwijs (ICO) en de beleidsnotitie hierover uit 1979 de pijlers vormen onder het voorliggende wetsontwerp. Dit betekent haars inziens dat de thans voorgestelde invoering van de geïntegreerde professionele lerarenopleiding basisonderwijs via een wijzigingswet van de Wet op het voortgezet onderwijs gezien moet worden als een overgangsfase naar de regeling ingevolge de Wet op het h.b.o. Het onderhavige ontwerp strekt er daarom toe om in afwijking van de vigerende planprocedure de nieuwe opleidingen in te voeren en deze ook naar haar inhoudelijke aspecten volwaardig te regelen. In verband hiermee ware in institutionele en considerans te spreken van «de regeling en invoering» van de opleidingsscholen voor leraren basisonderwijs.

Regeling

Intussen rijst ten aanzien van «de regeling» van de opleidingen bij de afdeling de vraag, of de structuur van de Wet op het voortgezet onderwijs daaraan geen beperkingen oplegt, waardoor een volledig functioneren van de opleidingen van stonde aan in het gedrang kan raken. Wel constateert de afdeling dat het uw bedoeling is de nieuwe lerarenopleiding in principe niet anders te behandelen dan het overige hoger beroepsonderwijs. Maar een belangrijke afwijking is dat de hoofdlijnen van het onderwijs aan de lerarenopleiding in de Wet worden vastgelegd. Is het ontwerp daarin wel geslaagd? Komt de integratie en komen de voor de toekomst aan de nieuwe opleiding te stellen eisen voldoende uit de verf? Bestaat daaromtrent al voldoende klaarheid of bevindt veel zich nog in het stadium van overleg?

De afdeling meent, dat vanuit het voornemen een volwaardige regeling te bieden deze hoofdlijnen onvoldoende zijn terug te vinden in de summiere regeling van artikel 17 e.v. (artikel I, onderdeel C). Zo rijst de vraag of het niet gewenst is daarbij tevens aandacht te schenken aan:

- de instelling van een propedeuse, al dan niet in samenwerking met andersoortige HBO-opleidingen, waaronder de lerarenopleidingen voor het voortgezet onderwijs;
- de differentiatiemogelijkheden, met name in het hoogste cursusjaar;
- de specialisaties, waaraan evenzeer behoefte zal bestaan gezien de zo breed mogelijke ongedeelde basisopleiding (zie ook het afdelingsadvies dd. 17 juli 1979, OR 92285 LO);
- het «instituuwerkplan», waarvan wel sprake is in de memorie van toelichting (blz. 16), maar waarvoor in het wetsontwerp de basis ontbreekt;
- de regeling van de toelating, in het bijzonder met betrekking tot de diploma's van het middelbaar beroepsonderwijs.

Anderzijds vraagt de afdeling zich met enige bezorgdheid af, of de Wet op het voortgezet onderwijs nu wel de gepaste kaders kan bieden waarbinnen de nieuwe te integreren opleiding ook naar inhoud en functioneren haar eigen karakter zal kunnen vinden. In elk geval ware het «noodverband» van de Wet op het voortgezet onderwijs er op te richten dat de nieuwe opleiding zo nauw mogelijk zal aansluiten op het te ontwikkelen basisonderwijs. De bij of krachtens de Wet op het voortgezet onderwijs te voorziene hoofdlijnen zullen dan een opleiding van docenten moeten waarborgen, waarvan de abiturienten kunnen voldoen aan de aan het basisonderwijs te stellen eisen van deugdelijkheid. De overige hoofdlijnen, die met name de integratie raken

met het hoger beroepsonderwijs zullen dan nolens volens moeten wachten tot de te verwachten Wet op het h.b.o. haar beslag zal krijgen. Intussen accentueert dit de wenselijkheid de werkingsduur van de onderhavige regeling zo beperkt mogelijk te houden.

In verband met het vorenstaande zou de afdeling zich nu gaarne onomwonden uitspreken ten gunste van een «inrichtings algemene maatregel van bestuur» ingevolge artikel 23, tweede lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs, waarin voor de nieuwe opleiding een nadere uitwerking van de hoofdlijnen zou plaatsvinden. Gezien de ervaringen in andere sectoren van het h.b.o. deelt de afdeling immers geenszins uw voorkeur voor de toepassing van artikel 24, derde lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs (memorie van toelichting, blz. 16). Een heilloze opeenvolging van circulaires, waarvan de inhoud bepaald kan zijn door toevallige overlegresultaten met de belanghebbende opleidingen, zal het gevolg kunnen zijn. Essentieel is echter, dat het te ontwikkelen basisonderwijs niet van dit ad hoc-beleid afhankelijk gesteld mag worden. Eén inrichtingsbesluit met duidelijke criteria voor onder andere de programmering, de voortgang, de stages, de eindtermen en de normen voor het toekennen van de onderwijsbevoegdheid is haars inziens zowel in het belang van het nieuwe opleidingstype als – en daarom gaat het uiteindelijk – voor de nieuwe basisschool. De afdeling realiseert zich evenwel, dat zulk een besluit niet in een handomdraai gereed kan zijn. Het zal er daarom van afhangen op welke tc. mijn de totstandkoming van de Wet op het h.b.o. wordt ingeschat of het nog zinvol zal zijn om naast het HBO-statuut – vooral van belang voor de examens en in het algemeen de eindtermen – ook nog voor een beperkte periode een «inrichtings-algemene maatregel van bestuur» tot stand te brengen. Zo niet, dan ware een circulairebeleid in nauw overleg met het basisonderwijs met de grootste terughoudendheid en omzichtigheid te volvoeren.

Invoering

Voor wat de overgangprocedure betreft kan de afdeling zich een eindweeg vinden in uw voorstellen. Ter zake van de invoering kiest zij met u voor het open model dat uitgaat van de rechten van de bestaande scholen en waarin de verantwoordelijkheid voor het aangaan van fusies ligt bij het bevoegde gezag. Mogelijk zal de Vierde Afdeling van de Raad nog aanleiding vinden op de keuze van het model in te gaan naar aanleiding van het haar om advies voorgelegde parallelle ontwerp-Wet invoering m.w.n.o., waarin voor een ander model is gekozen.

Voor de toepassing van het hier gekozen open model is het van belang dat geen misverstand kan ontstaan omtrent de artikel III onder H, derde lid bedoelde opleidingsscholen. Zo wordt in de memorie van toelichting (blz. 31) de opleidingsschool te Amersfoort genoemd, waarvan echter het uit 1978 daterende verzoek om aanwijzing eerst een dezer dagen bij de raad om advies is ingekomen. Liggen er niet nog meer verzoeken om aanwijzing op het departement en kunnen er in de komende maanden niet nog meer binnenkomen waarop tijdig moet worden beslist?

Zowel over de inventarisatie van de gerechtigden als over het totaal aantal toe te kennen opleidingen mag geen twijfel bestaan. Wat dit laatste betreft, valt op dat de wetstekst uitgaat van ten hoogste 65 nieuwe opleidingsinstutten, terwijl uw antwoord 1ste ronde CCOO-bespreking een getal van 67 noemt. Is dit getal inmiddels opgevoerd om recht te kunnen doen aan de talrijke «denominaties» (memorie van toelichting, blz. 31) welke het kerkelijke leven in Nederland kent? Bij herhaling en niet in het minst in zijn uitvoerige advies over het plan van scholen 1979–1981, dd. 2 februari 1979, heeft de raad tegen het gebruik van deze term geprotesteerd. De afdeling maakt ook bezwaar tegen de versimpeling van het begrip levensbeschouwelijke richting tot «R.K., P.C., Openbaar en A.B.» (antwoord 1ste ronde CCOO, blz. 9). De Grondwet waarborgt de vrijheid van richting, hetgeen volgens de bestaande jurisprudentie minder ver gaat dan het begrip denominatie, maar anderzijds niet samenvalt met de door u aangeduide «zuilen». In elk geval

verdient het aanbeveling, zeker nu over de uitvoering van het plan nog de nodige richtingsmoeilijkheden te verwachten zijn, dat een staatsrechtelijk stuk als een memorie van toelichting zich houdt aan de grondwettelijke en wettelijke terminologie.

De afdeling heeft enige aarzeling ter zake van het aanvullende overgangsplan 1984. Belanghebbenden die niet op het overgangsplan 1983 voorkomen, hebben nog twee kansen om voor bekostiging in aanmerking te blijven komen: via het beroep ingevolge artikel III, onder K, tweede lid, of via het aanvullende plan 1984 ingevolge artikel III, onder J, eerste lid. In beide gevallen wordt de periode van onzekerheid verlengd, in deze zin, dat deze scholen ernstig rekening zullen moeten houden met hun definitieve opheffing. De afdeling acht het de vraag, of de belangen van de opleidingen die alsnog via het aanvullende plan of ingevolge artikel III, onder K, vierde lid, op het plan worden gebracht, voldoende recht wordt gedaan. Immers, wij zullen gedurende één jaar in geval van plaatsing op het aanvullende plan (artikel III, onder H) en in geval van een gegrond beroep zelfs gedurende een langere periode, een deel van de subsidie verspelen! De afdeling oordeelt het in zulke gevallen billijker de desbetreffende scholen met terugwerkende kracht alsnog vanaf 1 augustus 1983 te bekostigen. Hier is allerm minst reden om door belanghebbenden een «prijs» te doen betalen (antwoord 1ste ronde CCOO, blz. 4), omdat het overgangsplan 1983 kennelijk nog te kort schoot en blijkbaar nog niet voldeed aan de eis een evenwichtig geheel van onderwijsvoorzieningen te bieden.

De afdeling werpt bedenkingen op tegen de door u in artikel III, onder H, vierde lid, voorgestelde bevrozingsperiode, waardoor in feite geheel nieuwe opleidingsscholen eerst in 1988 voor bekostiging in aanmerking kunnen komen. Op zich zelf genomen billijkt de afdeling uw voornemen voorshands naast de bij de overgangsplannen voorziene instituten geen nieuwe voorzieningen in bekostiging te nemen. Dat u dit voornemen publiekelijk bekend maakt en ter zake eventueel zelfs afspraken maakt met de koepelorganisaties – overigens zonder derdenwerking – stuit niet op bezwaar. Maar wel, dat u in uw wetstekst in principe voor een aantal jaren de vrijheid van stichting op basis van financiële gelijkstelling «op sterk water» zet. De afdeling ziet niet aanstonds dat dit door de omstandigheden wordt gerechtvaardigd. Integendeel, zij meent dat van de wetgever mag worden verwacht dat hij oog houdt voor de mogelijkheid dat zich ontwikkelingen kunnen voordoen, misschien van ingrijpende principiële aard, waardoor groepen belanghebbenden zich genoodzaakt zien een beroep te doen op de vrijheid van richting en de daaruit voortvloeiende vrijheid van stichting (u denke aan de kwestie De Horst-Ede). Daarom kan de afdeling zich wel verenigen met uw voorgenomen beleid te zake, maar niet met een juridisch waterdichte sluitingsperiode.

Met betrekking tot de numerus clausus (artikel III, onder M), merkt de afdeling op geen doorslaggevend motief te zien de instroom van studenten bij de nieuwe opleiding voor leraren basisonderwijs langs de aangegeven weg te reguleren. Het valt de afdeling op, dat hier in feite een relatie wordt gelegd met de arbeidsmarktgegevens (memorie van toelichting blz. 36). Uw motivering de overgangssituatie van oude naar nieuwe opleidingsinstituten niet ook nog eens te willen compliceren met de problematiek van niet bij het basisonderwijs te plaatsen abiturienten, doet in dit verband oneigenlijk aan. Daarbij is het voorshands onduidelijk in hoeverre de abiturienten van de nieuwe geprofessionaliseerde opleidingscholen inderdaad zullen ambiëren een functie bij het basisonderwijs te aanvaarden, dan wel de nieuwe opleiding evenals de vroegere kweekschool en de huidige pedagogische academie ook zullen bezigen als een opleidingsweg tot andere, algemene beroepen. Een consolidatie in dit opzicht is pas te verwachten wanneer duidelijker zicht zal bestaan op de verwerkelijking van een rijk gedifferentieerd hoger onderwijs nieuwe stijl.

De afdeling acht het derhalve niet mogelijk éénduidig te zijn over de uitstroom der studenten. Daarnaast acht zij het feitelijk onmogelijk over duide-

lijke criteria te beschikken voor een redelijk arbeidsmarktbeleid, afgestemd niet alleen op landelijke, maar ook op regionale behoeften van vraag en aanbod, tevens gedifferentieerd naar richting. De afdeling meent dat een capaciteitsberekening van de instituten, waaruit ten slotte een aantal van 65 (67?) is voortgevloeid en de spreiding daarvan al voldoende hoofdbreken kost. De totale capaciteitsbeheersing van de instituten is in dit verband ook niet het kernprobleem van de afdeling: zij moge ter zake verwijzen naar haar opmerkingen over de financiële consequenties van de planprocedure in het raadsadvies dd. 15 oktober jl. over het concept-ontwerp Wet op het hoger beroepsonderwijs (blz. 7). Ook niet de capaciteitsaanduiding per instituut (u zie de bekostigingsbeschikkingen voor de experimentele lerarenopleidingen). Echter wel de ingreep in ontplooiingsmogelijkheden van een leerling uitsluitend gebaseerd op prognoses ter zake van de arbeidsmarkt, terwijl de opleidingscapaciteit beschikbaar is. De afdeling acht zulk een numerus clausus als hier voorgesteld onaanvaardbaar zowel met het oog op de rechten van de leerlingen als voor het bevoegde gezag van bijzondere scholen. Zij moge hier ook verwijzen naar het raadsadvies over de herziening van artikel 208 van de Grondwet dd. 1 november 1967, blz. 15.

Op grond van het vorenstaande verwerpt de afdeling het bepaalde in artikel III onder M. Zij is van mening, dat indien vanuit de opleidingen nauwkeurig wordt toegezien op kwaliteit en motivatie van hen die toegelaten willen worden en daarenboven goede voorlichting wordt gegeven ten aanzien van de werkgelegenheid, men er in zal kunnen slagen de start van de opleidingscholen voor leraren basisonderwijs in goede banen te leiden. De huidige ontwikkelingen duiden haars inziens ook eerder op een teruggang van het aantal studenten dan op een te verwachten toeneming.

Artikelsgewijze opmerkingen

Voor wat betreft de afzonderlijke onderdelen van het ontwerp heeft de afdeling nog de volgende aanvullende opmerkingen.

Artikel I. Wijzigingen van de Wet op het voortgezet onderwijs. Met betrekking tot artikel 17, tweede lid, stelt de afdeling de volgende redactie voor: De opleiding bereidt voor op het beroep van leraar voor het basisonderwijs.

Ter zake van het derde lid van artikel 17 begrijpt de afdeling, dat het onder A gestelde verwijst naar de vakken welke in het basisonderwijs worden onderwezen. In dit verband rijst de vraag of niet meer aansluiting moet worden gezocht bij de opsomming van vakken in het ontwerp van Wet op het basisonderwijs. Moet niet tevens duidelijk worden gemaakt, dat ook de didactiek van de onderscheiden vakken onderdeel van de opleiding vormt? Voor wat betreft de algemene onderwijskundige vorming (zie onder b) verwijst de afdeling naar de in haar eerder vermeld advies van 17 juli 1979 over de desbetreffende beleidsnotitie naar voren gebrachte bezwaren tegen deze term. Zij vraagt zich bovendien af, of noodzakelijke hulpwetenschappen als sociologie en sociale psychologie hierbij te betrekken zijn. Zij geeft u eveneens in overweging het vierde lid van artikel 17 als onderdeel D aan het derde lid toe te voegen. Dan komt duidelijker tot uiting dat ook deze component onderdeel vormt van de opleiding.

Ook het vijfde lid ware, voor zover het de mogelijkheid van godsdienstonderwijs op bijzondere scholen en het geven van andere dan de genoemde vakken vaststelt, onder het derde lid te brengen. Voor het overige kan de afdeling in dit lid geen hoofdlijn zien.

Ten aanzien van het bepaalde in het zesde lid van artikel 17 neemt de afdeling aan dat bedoeld is dat alleen leerlingen die het vak Friese taal kiezen onderwijs in dit vak moeten volgen. Dit brengt haars inziens met zich mee in de memorie van toelichting (op blz. 22) «dienen te» te vervangen door «moeten kennen».

Bij artikel 18a (onderdeel E) merkt de afdeling op, dat de tekst zo valt te lezen, dat leraren die niet in het basisonderwijs werkzaam zijn omdat zij bij voorbeeld werkeloos zijn, niet in aanmerking zouden komen voor nascholing en applicatie.

Artikel III. Overgangsbepalingen. Overeenkomstig het opschrift van titel III van de Wet op het voortgezet onderwijs, waren de paragrafen 1 en 2 te betitelen: «Beëindiging van de bekostiging van het onderwijs oude stijl» respectievelijk «Aanvang van de bekostiging van het onderwijs nieuwe stijl».

Ten aanzien van onderdeel A, tweede lid (blz. 6) leidt de afdeling uit het gestelde op blz. 7 bovenaan van de memorie van toelichting af, dat de leidsters, die niet in het bezit zijn van de zogenaamde B-akte toch in de gelegenheid zullen worden gesteld volledig bevoegd leraar basisonderwijs te worden.

Naar aanleiding van onderdeel H, tweede lid (blz. 9) is in de afdeling opgemerkt dat het onder B genoemde criterium te stellig is geformuleerd, nu al is komen vast te staan dat ongeveer een derde van de nieuwe opleidingen niet vanuit een bestaande kleuterleidsteropleiding is te vormen.

Met betrekking tot de laatste volzin van het derde lid van onderdeel I vraagt de afdeling of dit betekent, dat de combinatie van een rijksopleidingschool en een gemeentelijke opleidingsschool tot niets anders dan een nieuwe rijksopleiding voor leraren basisonderwijs kan of mag leiden.

Inzake het bepaalde in onderdeel L acht de afdeling het gewenst in de memorie van toelichting een tijdslimiet te stellen voor de totstandkoming van de hierbedoelde algemene maatregel van bestuur. Ten behoeve van de rechtszekerheid van het zittende personeel van de opleidingsscholen komt het de afdeling wenselijk voor te waarborgen dat het vigerende Rechtspositiebesluit WVO van toepassing blijft voor zover men er niet in slaagt de rechtspositionele aspecten tijdig te regelen.

De afdeling herhaalt het niet onmogelijk te achten op een of meer der in dit advies besproken punten desgewenst nader in te gaan in haar advisering over de beleidsnotities. Aangezien echter dit advies overeenkomstig toezegging over enkele uren op uw departement moet zijn, zal thans met het vorenstaande moeten worden volstaan.

Namens de Zevende Afdeling,
J. L. Struijk, voorzitter
H. Drop, secretaris