

Vergaderjaar 1984–1985 Nr. 225a

18 525

Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs, houdende een herziene regeling met betrekking tot het gradenstelsel en in verband daarmee ook wijziging van de Overgangswet W.V.O.

EINDVERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ONDERWIJS

Mondeling uitgebracht op 2 juli 1985

De vaste Commissie voor Onderwijs betreurt dat haar slechts zo korte tijd werd gelaten voor de voorbereiding van een zo ingrijpend voorstel als het onderhavige.

Zij heeft echter op aandrang van de Minister van Onderwijs en Wetenschappen en ten behoeve van de zo noodzakelijke zekerheid voor scholen en leerkrachten willen meewerken aan spoedige openbare behandeling opdat het voorstel nog voor het begin van het nieuwe schooljaar het Staatsblad zal bereiken.

Ter voorbereiding van deze behandeling heeft de commissie mondeling overleg gevoerd met de minister. Een verslag van dat overleg is als bijlage bij dit eindverslag gevoegd. Naast de opmerkingen en vragen die bij deze gelegenheid zijn geformuleerd en die door de minister voldoende zijn beantwoord, wil de commissie nog aandacht vragen voor de voorhangbepalingen welke in artikel I, de onderdelen D, E en G zijn opgenomen. Ingevolge hetgeen van de zijde van het kabinet werd toegezegd inzake vergelijkbare bepalingen in de Wet op het basisonderwijs en de Wet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs, had verwacht mogen worden dat wetsvoorstellen, die de Kamer onder verantwoordelijkheid van bewindslieden van Onderwijs en Wetenschappen bereiken, geen voorhangbepalingen uitsluitend ten behoeve van de Tweede Kamer meer zouden bevatten.

De commissie verwacht dat de minister bij de reeds toegezegde wijziging van andere wetsvoorstellen in dier voege, ook deze bepaling zal betrekken.

met bovenstaande opmerkingen acht de commissie het wetsvoorstel voldoende voorbereid. Wel wil zij tenslotte stipuleren dat zij met de minister overeengekomen is met hem over de uitvoering van voorliggend voorstel op grond van het bepaalde in artikel 41, eerste lid in samenhang met artikel 40, tweede lid, van het reglement van orde nog nader mondeling overleg te zullen plegen.

Als daarvoor aanleiding bestaat zal de commissie de Voorzitter verzoeken het verslag op de agenda van de Kamer te plaatsen om haar of enkele van haar leden in de gelegenheid te stellen de Kamer om een uitspraak te vragen.

1 Samenstelling: Hendriks (CDA), Mw. Grol-Overling (CDA), Pleumeekers (CDA), Oskamp (PvdA), (voorzitter), Stam (PvdA), Van Boven (VVD), Mw. Vonhoff-Luijendijk (VVD), Vis (D'66), Mw. Van Leeuwen (PSP), Hoekstra (CPN), Abma (SGP), De Gaay Fortman (PPR), Schuurman (RPF), Van der Jagt (GPV).

De leden van de commissie behielden zich overigens het recht voor om bij de nu volgende openbare behandeling in te gaan op de met dit wetsvoorstel verband houdende onderwerpen.

De voorzitter van de commissie,
Oskamp

De griffier voor dit verslag,
Van der Putten

Verslag van een mondeling overleg met de Minister van Onderwijs en Wetenschappen

Gehouden op 25 juni 1985

De vaste Commissie voor Onderwijs heeft op dinsdag 25 juni 1985 mondeling overleg gevoerd met de minister van Onderwijs en Wetenschappen. De minister was vergezeld van enkele ambtenaren.

Na een kort procedureel gesprek over de wijze van afhandelen van de vele voorstellen die de minister om dringende redenen nog gaarne voor het begin van het zomerreces behandeld zag in de Eerste Kamer, sprak de commissie met de minister over het voorstel tot Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs, houdende een herziene regeling met betrekking tot het gradenstelsel en in verband daarmee ook wijziging van de Overgangswet WVO in het spraakgebruik meesttijds aangeduid met Twee gradenwet.

Procedure

De **minister** deelde mee de Twee gradenwet zeer tijdig bij de Tweede Kamer te hebben ingediend om invoering van de wet bij het begin van het nieuwe schooljaar mogelijk te maken. Zijnerzijds had hij er alles aan gedaan om de voortgang te bespoedigen. Gezien het gunstige onthaal van de HOS-nota in de Tweede Kamer, had snelle afhandeling van het wetsvoorstel voor de hand gelegen. De late behandeling aan de overzijde plaatst de Eerste Kamer nu in een tijds-klem. De minister was zich daarvan volkomen bewust en hij betreurde het ook zeer maar hij meende toch een aantal argumenten naar voren te moeten brengen, die de commissie zouden kunnen overtuigen van de noodzaak toch nog voor het reces tot behandeling over te gaan. Allereerst voerde hij de onduidelijkheid en onzekerheid aan die bij de scholen zou ontstaan als de wet niet tijdig wordt ingevoerd. Bij alle besprekingen met het veld, bij alle akkoorden, is uitgegaan van de datum 1 augustus 1985.

Bovendien, de benoemde adjunct-directeuren blijven zolang de wet niet in werking treedt, formeel tevens leraar. Ze hebben/krijgen in theorie aanspraak op een dubbele rechtspositie. Intussen worden wellicht ook nieuwe leraren benoemd. Indeling in twee graden heeft voor die benoeming gevolgen. Een en ander valt niet duidelijk te kwantificeren. Toch is het zowel financieel als organisatorisch gevaarlijk de dingen op hun beloop te laten.

Van de zijde van de fracties van **P.v.d.A.** en **C.D.A.** werd dit element van onzekerheid duidelijk gevoeld. Scholen zullen om ongewenste rechtspositionele situaties te voorkomen vacatures niet invullen en dat is aan het begin van het schooljaar uitermate schadelijk.

De positie van schoolleiders en adjunct-directeuren zou bij het begin van het nieuwe schooljaar eveneens nog ongeregeld zijn. Daar kan veel ellende voor betrokkenen uit voortkomen.

De leden van de **V.V.D.**-fractie wilden zich niet blijven verzetten tegen spoedige behandeling. Ook zij meenden dat de scholen er recht op hebben spoedig definitief te weten waaraan zij toe zijn, al behielden zij hun twijfels over de waarde van de behandeling die het voorstel in de Eerste Kamer zou krijgen, gezien ook de onmogelijkheid nog van anderen dan de minister informatie te verkrijgen over de te verwachten gevolgen van bijvoorbeeld de aanvaarde amendementen in de Tweede Kamer. Het belang van een Eerste Kamer behandeling ligt immers mede in de mogelijkheid in de praktijk gerezen bezwaren bij de beraadslaging een rol te laten spelen.

De **minister** toonde zich bereid de leden van de Eerste Kamer die daarom zouden verzoeken in ieder geval alle ambtelijke bijstand te leveren die in zijn vermogen ligt. Tevens stelde hij de commissie voor om in een later stadium, na invoering van de wet, nog met hem overleg te plegen over de praktische uitwerking van het wetsvoorstel.

Wetsvoorstel

Na deze meer procedurele bespreking, heeft de commissie aandacht besteed aan de inhoud van het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van het **C.D.A.** wilden daarbij drie punten naar voren brengen.

De *onderbouwing* van het wetsvoorstel is deels van onderwijskundige aard. Aansluiting is gezocht bij de rapporten van de commissies Van Hulst en Hanselman. Kan de minister nog eens uiteenzetten waarom deze onderwijskundige elementen tot de sectorindeling in de HOS-nota en het voorliggend wetsvoorstel hebben geleid. Zijn er buiten deze rapporten nog andere onderwijskundige grondslagen voor de operatie?

In de discussie met de Tweede Kamer heeft de minister verklaard dat de Tweegradenwet los gezien kan en moet worden van mogelijke toekomstige structuurwijzigingen in het voortgezet onderwijs. Toch past de systematiek uitstekend in de vervolgnota Tweede fase en de nota Verder na de basis-school. Bovendien is enige samenhang in beleid toch wel te veronderstellen.

Ten slotte wordt het voorstel onderbouwd met budgettaire argumenten, waarop deze leden op dit moment niet wilden ingaan.

De wijziging in de organisatie van de schoolleiding is het tweede punt dat zij wilden bespreken. Deze leden ondersteunen de *verzelfstandiging van de positie van de adjunct-directeuren*. Het merkwaardige is echter dat het nieuwe systeem hoewel het in meer middelen ter versterking van het schoolmanagement voorziet en meer directie-eenheden toekent, in werkelijkheid een verlies voor een groot aantal scholen oplevert. In principe zou toch elke school behoren te houden wat hij heeft. Waar het slecht stond in het verleden zou de winst die de nieuwe regeling brengt, moeten worden verdeeld.

Intussen wilden de leden hier aan het woord ook bezwaar aantekenen tegen de mogelijke gevolgen van de aanvaarding van het amendement Franssen/Konings op stuk nr. 18, waarin de schoolleiding voor maximaal de helft van het aantal directie-leden mag bestaan uit mensen zonder lesbevoegdheid binnen dat schooltype. Het aantal uren dat door de directie-leden moet worden gegeven, wordt daaraan niet aangepast.

Op kleine en middelgrote scholen ontstaat levensgroot het gevaar, dat de feitelijke leiding gegeven gaat worden door mensen die niet beschikken over voldoende pedagogisch-didactische vorming om de specifieke onderwijskundige problemen waarmee een schoolleiding wordt geconfronteerd, adequaat het hoofd te bieden. De directie-leden die wel over een onderwijsbevoegdheid beschikken moeten immers een veel te grote lessentaak vervullen om voldoende tijd en aandacht te kunnen geven aan hun directietaken. Deze leden erkennen dat het wenselijk kan zijn om ook mensen in een directie van een scholengemeenschap op te nemen die geen onderwijskundige achtergrond hebben, maar zij waren van mening dat het dan om ten hoogste één lid van de schoolleiding zou mogen gaan, die niet de rector of directeur van de school is.

Als derde punt stelden deze leden de *grensoverschrijdingen* tussen het *eerste- en het tweedegraads-gebied* aan de orde. Vijf procent van de eerstegraads lessen mag door tweedegraads leraren worden gegeven. Zestien procent van de tweedegraadslessen mag door eerstegraads leraren worden gevuld.

Door toedoen van het amendement Franssen/Van Baars op stuk nr. 20 is ten aanzien van de genoemde vijf procent enige onduidelijkheid ontstaan, vooral als men de tekst van het amendement vergelijkt met de tekst van de circulaire Handleiding HOS. Uit Stap N van bedoelde Handleiding valt te begrijpen dat een school verplicht wordt eerstegraadslessen toe te wijzen aan tweedegraadsleraren. Het is een bekostigingsvoorwaarde.

Het amendement Franssen/van Baars voert drie nieuwe elementen in: de toewijzing van lessen moet een *tijdelijk* karakter dragen, het kan slechts *in bijzondere gevallen* en de *inspectie* krijgt de taak deze toedeling marginaal te *toetsen*.

Tijdelijk kan in de ogen van deze leden binnen de context van het onderwijs alleen betekenen gedurende één cursusjaar. De toetsing door de inspecteur roept eveneens onduidelijkheid op. Als toetsing vooraf zou worden bedoeld, zou deze toch inconsistent zijn met andere voorschriften in het voorstel.

De Handleiding HOS ziet de toewijzing als een bekostigingsvoorwaarde.

In het amendement gaat het om bijzondere gevallen. Hoe valt dat te rijmen?

Tenslotte wilden deze leden weten of de minister al tot een uitkomst gekomen is van het beraad dat hij het Tweede Kamerlid Konings toezegde over diens suggestie leraren met een «*sluimerende dubbele bevoegdheid*» de kans te geven binnen een bepaalde termijn voor eens en altijd van die bevoegdheid af te zien. Gedacht moet worden aan m.o.-docenten aardrijkskunde en geschiedenis die tegen hun zin een bevoegdheid maatschappijleer hebben gekregen en bij het teruglopend aantal lerarenuren gedwongen zouden kunnen worden lessen in dat vak te gaan geven.

De leden van de **V.V.D.**-fractie sloten zich korthedshale aan bij de vragen van de voorgaande leden. Zij wilden bovendien onderstrepen dat ook in hun ogen de voorliggende wet te maken heeft met de indeling van het onderwijs in de toekomst.

Ook deze leden waren geschrokken van het aanvaarden van het amendement Franssen/Konings op stuk nr. 18. De zuivere managementkant in het onderwijs wordt daarmee een veel te zwaar gewicht gegeven. Men moet de mogelijkheid beperken tot één adjunct. De rector, de eindbeslisser, moet op zuiver onderwijskundig gebied thuis zijn.

Ook het amendement Franssen/Van Baars op stuk nr. 20 riep bij deze leden vragen op.

De leden van de fractie van de **P.v.d.A.** zagen veel van hun vragen verwoord door de C.D.A.-fractie. Wel wilden zij daaraan nog een tweetal vragen toevoegen.

Wat zijn de werkelijke redenen om het middelbaar beroepsonderwijs (m.b.o.) in zijn geheel tot tweedegraads gebied te verklaren. Waarom is niet het model gevolgd van bijvoorbeeld HAVO/VWO en is het m.b.o. niet – als tweede fase onderwijs – in het eerste graads gebied ingedeeld.

De tweede vraag betrof de toedeling van de taakuren. In het systeem is de verplichting opgenomen niet gebonden taakuren in de eerste plaats toe te delen aan leraren die niet of niet volledig aan hun gegarandeerde aantal lesuren komen.

In veel scholen heeft zich de praktijk gevestigd bij voorkeur tevoren aangewezen mentoren die vaak klassen meer dan een jaar achter een begeleiden, taakuren te geven bestemd voor de begeleiding van die klassen. Nu kan deze op zichzelf uit pedagogisch didactisch standpunt zeer wenselijke gang van zaken worden doorbroken omdat mensen, die wellicht geen enkele behoefte hebben aan het vervullen van begeleidingstaken of die daar geen aanleg voor hebben, taakuren moeten krijgen om hun garantie-uren vol te maken.

De **minister** verwees voor de onderwijskundige onderbouwing naar de memorie van toelichting op het wetsvoorstel en de toelichting in de HOS-nota. Het gaat om een hele scala van motieven. Zowel de commissie Van Hulst als de commissie Hanselman hebben bouwstenen aangedragen voor het hier gepresenteerde stelsel zonder meteen herstructurering van het onderwijs te bepleiten. Natuurlijk probeer je bij het uitzetten van beleid op het ene gebied te schatten wat de gevolgen van mogelijke structurele veranderingen op andere gebieden in de toekomst op dat beleid zullen zijn. De ruimte die een voorstel als dit bieden moet, moet zo groot mogelijk zijn

teneinde in de toekomst zowel te kunnen dienen bij een overigens ongewijzigde structuur als bij een eventueel in te voeren verandering.

In de HOS-systematiek is zo dicht mogelijk aansluiting gezocht bij het BBRA. Uitgegaan wordt van de functie van de betrokkenen. Daarbij zijn elementen: de opleiding die gevraagd wordt voor een functie en de zwaarte van de functie.

De eerstegraadsfunctie is gekoppeld aan het vereiste van een universitaire opleiding. Dat laatste heeft binnen de overheidsnormering gevolgen voor de bezoldiging. De tweedegraadsfunctie is gekoppeld aan het vereiste van een hogere beroepsopleiding. Universitair opgeleide docenten met lesbevoegdheid zijn wel in het tweedegraads gebied bevoegd, maar kunnen les geven in het tweedegraadsgebied buiten de zestien procent grensoverschrijding geen recht laten gelden op een eerstegraadsbezoldiging. Hun functie laat dat dan niet toe.

Daarmee is tevens een antwoord gegeven aan de leden van de P.v.d.A.-fractie. De scholen voor het middelbaar beroepsonderwijs vallen als geheel binnen het tweedegraadsgebied, omdat voor de functie van docent volgens bestaande praktijk en tot alle tevredenheid, een opleiding op hbo-niveau wordt geëist. Wel is ter honorering van hun taakzwaarte voor hun bezoldiging aansluiting gezocht bij de hoogst betaalde HBO-opgeleiden binnen de BBRA-systematiek.

Met de genoemde vijf en zestien procent grensoverschrijding is de zo noodzakelijke flexibiliteit in het stelsel ingebouwd. De vijf procent *onderbevoegden* is gekozen uit schoolorganisatorische overwegingen. Er kan zich immers de zotte situatie voordoen dat in een bepaald schooljaar onvoldoende uren beschikbaar zijn voor een tweedegraadsleraar, terwijl in de bovenbouw in de laagste klassen enkele uren niet kunnen worden vervuld uit de bestaande formatie, zodat voor één jaar een leraar met eerste graadsbevoegdheid van buiten moet worden aangetrokken. Van de kant van de schoolleiders, de besturenorganisaties en de onderwijsgevendens is gevraagd om een regeling ten einde de scholen in staat te stellen een zo stabiel mogelijk lerarenteam te houden. In het overleg daarover met de organisaties waren geen toetsingselementen ingebouwd, enerzijds uit dereguleringsoogpunt, anderzijds omdat de bestaande praktijk geen reden gaf misbruik van deze regeling te verwachten.

In het debat met de Tweede Kamer kwam wel beduchtheid over mogelijk structureel onbevoegd les geven naar voren. Bij amendement is een toetsing van de inspectie ingebouwd, natuurlijk achteraf, de scholen blijven zelf verantwoordelijk, en is het tijdelijk karakter nog eens onderstreept. Vanzelfsprekend moet bij tijdelijk in beginsel aan één schooljaar worden gedacht. Het artikel heeft, buiten genoemde toetsing, door de amendering geen andere betekenis gekregen dan er toch reeds aan gehecht moest worden.

Bij eerste en tweedegraadsdomein wordt een sectorsgewijze bezoldiging toegepast. Zoals gezegd: een docent met eerstegraadsbevoegdheid wordt in de onderbouw in principe tweedegraads bezoldigd. Toch staat het systeem toe dat met een marge van 16 procent – aanvankelijk werd 12 procent voorgesteld – door eerstegraadsleraren in het tweedegraadsgebied les gegeven wordt met eerstegraads bezoldiging. Met de zestien procent keert het onderwijs terug naar de situatie zoals die in 1975 was. De aanvankelijke 12 procent had een terugtred tot de feitelijke situatie van 1973 ten gevolge gehad. Na de invoering van de Mammoetwet heeft een geleidelijke verdringing door eerstegraadsleraren plaatsgevonden ten koste van de tweedegraadsgebied geen onderwijs door een universitair geschoolde tweedegraadsgrondgebied geen onderwijs door een universitair geschoolde onderwijskracht noodzakelijk maakt en dat door tweedegraadsleraren goed onderwijs gegeven wordt, mag ook hun werkgelegenheid in de afweging betrokken worden.

De leden van de **V.V.D.**-fractie wezen op de onderlinge verschillen tussen de scholen. Op sommige scholen zal het nieuwe stelsel, ondanks de zestien procentsmarge, wel degelijk kwaliteitsverlies opleveren.

De **minister** merkte op dat het voor afgestudeerden aan de universitaire lerarenopleidingen moeilijk is om werk te vinden. Men zou in het tweede-graadsgebied een functie kunne... aanvaarden en later zijn of haar weg vinden naar de eerstegraads sector.

De leden van de **V.V.D.**-fractie wilden ook universitair geschoolde leerkrachten in de lagere klassen kunnen inzetten, en dan niet alleen als lager betaalde springplank voor het hogere. Het gaat niet uitsluitend om onderwijsinhoudelijke zaken. Zij wilden best toegeven dat de eigenlijke vakinhoud niet steeds van de docent een academische vorming vereist. Het ging hen meer om wat een leerkracht aan zijn leerling extra mee kan geven. Vooral de hoogst begaafde leerling heeft meer dan kennis nodig om hem of haar te motiveren.

De **minister** hield staande dat een universitair geschoolde docent, behalve in de klassieke talen en wellicht nog in enkele andere vakken, in de onderbouw niet onontbeerlijk is. Hij riep daarbij nogmaals de situatie in de jaren zeventig in herinnering.

Bovendien wees hij op de gemeenschappelijke leerjaren van scholengemeenschappen voor VWO/HAVO/MAVO waar ook de derdegraads bevoegde mavo-leraar bevoegd is les te geven.

Ten aanzien van de schoolleidingen meende de minister ondanks de gemaakte kanttekeningen een verbetering te hebben bereikt ten opzichte van de bestaande situatie. Het systeem werkt trapsgewijs. Nu gaat de zaak niet ineens schuiven bij het overschrijden van een bepaald aantal leerlingen, of het terugvallen onder die grens, maar blijft de situatie langer stabiel zodat men zich beter aan kan passen. Voor de bestaande scholen is een overgangsregeling getroffen. Dat de regeling voor sommige scholen geen verbetering inhoudt wordt daardoor voldoende opgevangen.

Ook gezien de te verwachten terugloop van het aantal leerlingen zal deze nieuwe regeling gunstiger zijn dan de bestaande.

Het amendement Franssen/Van Baars op stuk nr. 20 over de schoolleiding bevat de mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur bij te sturen. De risico's in bepaalde gevallen te zullen vastlopen, konden op grond daarvan worden genomen.

De Tweede Kamer loopt in zekere zin met dit amendement vooruit op het beleid dat in de nota Meer over management wordt verwoord.

Juist dat, zo merkten de leden van de **V.V.D.**-fractie op, had hen gestoord. Er was nog geen enkel overleg geweest, laat staan overeenstemming bereikt over de nota als geheel. Intussen wilden deze leden wel alvast hun zorg uitspreken over het mogelijke benoemingsbeleid van adjuncten of directeuren zonder onderwijsbevoegdheid. Schoolmanagement mag geen vergaarbak worden van managers die elders niet zo tot hun recht kwamen.

Het probleem van de slapende, liever impliciete bevoegdheden was, aldus de **minister**, een al veel langer bestaand probleem. Het voorstel dat van de zijde van het kabinet aan het georganiseerd overleg was gedaan, vond daar geen instemming. De wensen van de bonden, namelijk volledige keuzevrijheid van docenten, riepen bij de minister grote bezwaren op. Natuurlijk heeft men liefst een regeling die de minnen bij het rijk laat en de mogelijkheid scheidt de plussen te incasseren. Het gaat niet in hoofdzaak om bevoegdheid, maar wel om werkgelegenheid en garanties van de zijde van de overheid.

De minister kon de consequenties van het voorstel van de heer Konings op dit moment nog niet voldoende overzien, maar hij achtte het voorstel een nauwkeurige en wellicht welwillende bestudering waard. Die bestudering is nog gaande.

Ten aanzien van de taakuren wilde de minister allereerst opmerken dat de helft van die uren «gebonden» is. Die uren vallen dan alvast buiten de door de leden van de P.v.d.A.-fractie geschetste toedeling om de garantieuren vol te maken. Bijvoorbeeld aan het schooldekanaat kan daarmee in het stelsel een speciaal accent worden gegeven. Dat is winst, want dat kon tot nu toe niet.

Bij de realisering van de taakuren zal een stappenschema moeten worden gevolgd. Eerst kunnen de gebonden uren worden verdeeld, dan zullen de lessen algemeen moeten worden uitgegeven, en daarna moeten de laatste weer met de tweede helft van de taakuren worden aangevuld. Bij die laatste stap doet zich het gesignaleerde probleem voor. Mogelijk zullen leraren onderling bereid zijn tot de nodige wisselingen om de gewenste situatie tot stand te brengen. De schoolorganisatie kent gelukkig de nodige flexibiliteit. Desondanks kan het probleem zich voordoen. Men moet dan wel willen zien dat onder het vigerend systeem deze ongewenste situatie nog gemakkelijker kan optreden.

De leden van de fractie van de **P.v.d.A.** brachten daar tegen in dat in het bestaande systeem niet alle banen geheel worden gegarandeerd. De verbetering van de positie van de parttimer, die de nieuwe systematiek meebrengt, is zeer lovenswaard maar krijgt in dit geval ongelukkige wellicht ook onbedoelde gevolgen. Veel meer op te vullen uren zullen in het HOS-stelsel ontstaan.

De winst die het nieuwe stelsel brengt door «gebonden taakuren» in te voeren wordt bovendien nogal gerelativeerd door de vaststelling dat die binding in de praktijk van veel scholen allang bestaat.