

Vergaderjaar 1984–1985

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 WVO

Nr. 5

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 12 februari 1985

ALGEMEEN

Uit het voorlopig verslag leiden de ondergetekenden af dat de leden van de fracties in het algemeen positief staan tegenover het onderhavige voorstel van wet, waarbij de regeling met betrekking tot het gradenstelsel wordt herzien. Dit doet hen genoeg en wekt bij hen de verwachting dat de behandeling van dit voorstel van wet in de Tweede Kamer binnen afzienbare tijd kan worden afgerond.

Het komt de ondergetekenden dienstig voor om deze memorie te beginnen met de beantwoording van een drietal clusters van vragen en opmerkingen, die betrekking hebben op de onderwijskundige onderbouwing van het twee gradenstelsel, op de positie van het middelbaar beroepsonderwijs (m.b.o.) daarin en op de kwestie van de overgang van de oude bewijzen van bekwaamheid naar de nieuwe bewijzen van bekwaamheid. Daarna willen zij dan ingaan op de overige vragen en opmerkingen van de leden van de verschillende fracties.

1. Onderwijskundige onderbouwing twee gradenstelsel

De leden van de fracties van C.D.A. en D'66 stelden, dat er weliswaar een duidelijke relatie – zeker historisch gezien – bestaat tussen het bevoegdheidensysteem en het salarissysteem in het voortgezet onderwijs, maar dat toch invoering van een twee gradenstelsel allereerst dient te geschieden op *onderwijskundige gronden*, en dat daarom die *onderwijskundige gronden* ook duidelijk moeten worden aangegeven en de betekenis van de verschillende argumenten moet worden omschreven en gewogen. De ondergetekenden delen de mening dat op zichzelf de herziening van de onderwijssalarisstructuur geen reden mag zijn over te gaan tot een dergelijke ingrijpende wijziging in de structuur van het bevoegdheidensysteem, en daardoor in de structuur van de lerarenopleidingen. De relatie tot de wijziging in de onderwijssalarisstructuur is hierin gelegen, dat uitvoering van de – onderwijskundige – aanbevelingen uit het rapport-Hanselman onder het tot nu toe bestaande bezoldigingsstelsel consequenties zou hebben gehad in de salaire sfeer, die zouden hebben geleid tot bezwaren van financiële aard.

De wijziging van het salaris systeem is dus niet de «oorzaak» van de voorgestelde wijziging in het bevoegdheidensysteem: deze wijziging van de salarisstructuur neemt een belemmering weg die tot nog toe invoering van het – onderwijskundig gewenste – twee gradenstelsel bemoeilijkte.

In verband met de onderwijskundige achtergrond van het twee gradenstelsel dient allereerst te worden benadrukt, dat elke indeling tot op zekere hoogte arbitrair is, zodat altijd «twijfelgevallen» zullen overblijven. Dit wordt met name veroorzaakt door het feit, dat verschillende ongelijksoortige criteria van belang zijn, die elk op zich zelf niet steeds tot overeenkomstige conclusies leiden ten aanzien van de wenselijke indeling. Er moet dus voor een aantal grensgevallen een keuze worden gemaakt, die helaas nooit ten volle bevredigend kan zijn. De discussie over de situering van het m.b.o. toont dit bij voorbeeld duidelijk aan. Deze omstandigheden maken echter duidelijk, en de huidige praktijk van het drie gradenstelsel bevestigt dit, dat naarmate een indeling uitgebreider is, zij niet alleen op zichzelf complexer zal zijn, maar ook moeilijker te verantwoorden. De keuze voor een twee gradenstelsel ligt dan ook meer voor de hand dan die voor een drie gradenstelsel. Het is tegen bovenstaande achtergrond dat de afzonderlijke overwegingen die in de memorie van toelichting zijn vermeld, moeten worden beschouwd.

De leden van de C.D.A.-fractie stelden een uitvoeriger weergave van de argumenten uit het rapport-Hanselman op prijs. In het navolgende zullen de ondergetekenden achtereenvolgens aandacht schenken aan het ontwikkelingspsychologisch criterium, het kennis- en vaardigheidsniveau, de schoolorganisatie en de hiërarchie van scholen en leraren. Daarbij zal worden ingegaan op de desbetreffende opmerkingen en vragen van deze leden.

a. Het ontwikkelingspsychologisch criterium

Het lijdt geen twijfel dat dit criterium, indien het als enige maatstaf wordt genomen, niet leidt tot een voldoende onderbouwing van welke keuze ook. Juist dit criterium is immers bij uitstek arbitrair, in die zin dat een kuntsmatige grens wordt getrokken in een in werkelijkheid geleidelijke psychologische ontwikkeling. Bij dit criterium zijn dan ook wel kanttekeningen gemaakt in de eerdere discussies over het rapport-Hanselman, o.a. in de CCOO. Maar ondanks deze kanttekeningen zijn in deze discussies geen alternatieven in de vorm van andere leeftijdsgrenzen aangedragen. Het is bovendien zo, dat de gekozen leeftijdsgrens van 15/16 jaar ook in de huidige onderwijswetgeving een rol speelt. Niet alleen vormen het m.a.v.o. en het l.b.o. afzonderlijke wettelijke onderwijsvormen voor leerlingen tot en met de leeftijd van 16 jaar, ook binnen h.a.v.o. en v.w.o. is een duidelijk structurele grens aan te geven tussen het derde en vierde leerjaar (dus bij 15/16 jaar): de eerste drie leerjaren vormen de algemene brede onderbouw, met voor alle leerlingen een verplicht uniform programma, terwijl de hogere leerjaren zich kenmerken door verdieping en differentiatie (in de vorm van richting/vakkenkeuze, en dus specialisatie). Deze feitelijke situatie in het huidige onderwijs, waarop reeds in 1970 door de commissie-Van Hulst werd gewezen, ondersteunt het ontwikkelingspsychologische criterium, maar vormt los daarvan ook een afzonderlijk belangrijk argument voor het twee gradenstelsel.

In dit verband maakten de leden van V.V.D.-fractie melding van het commentaar van de Onderwijsraad bij het ontwikkelingspsychologische argument. De ondergetekenden willen hierbij opmerken dat dit criterium volstrekt terecht ten gunste van de invoering van een twee gradenstelsel kan worden gebruikt, zonder dat daarbij samenhang wordt voorondersteld met de invoering van een eerste en tweede fase voortgezet onderwijs. In de richting van deze leden zij nogmaals met nadruk gezegd, dat de ondergetekenden met dit voorstel van wet in geen enkel opzicht willen en wensen vooruitlopen op nog niet wettelijk vastgestelde nieuwe structuren

in het voortgezet onderwijs. Zulks zou in strijd zijn met het regeerakkoord en het binnenkort in te dienen wetsontwerp inzake de ontwikkeling van het voortgezet onderwijs.

b. Het kennis- en vaardigheidsniveau

Een tweede hoofdargument voor het voorgestelde tweegradenstelsel is gelegen in het kennis- en vaardigheidsniveau dat van de leraar wordt vereist in verband met het kennis- en vaardigheidsniveau van de leerling in de desbetreffende vorm van onderwijs. Dit argument sluit in zekere zin aan bij dat van de institutionele structuur van het huidige voortgezet onderwijs. Uitgangspunt daarbij is, dat voor wat betreft het kennis- en vaardigheidsniveau dat van de leraar in het l.b.o., m.a.v.o. en onderbouw h.a.v.o./v.w.o. wordt vereist, er tussen de verschillende vormen van onderwijs niet een zodanig verschil is aan te geven, dat lerarenopleidingen op een verschillend niveau noodzakelijk zouden zijn. Het niveau dat is vereist kan ongeveer worden omschreven als dat van de «h.b.o.-opgeleide» leraar. Naar aanleiding van wat de leden van de C.D.A.-fractie mede in verband met dit aspect hebben gesteld, zij opgemerkt, dat het hier inderdaad gaat om het kennis- en vaardigheidsniveau dat van de leraar in zijn vak moet worden gevraagd. Daarmee wordt vanzelfsprekend geen oordeel gegeven over een lager en hoger niveau in termen van de kwaliteit van het onderwijs als zodanig. In termen van de vraag waaraan goed onderwijs moet voldoen is er, overeenkomstig hetgeen de leden van de C.D.A.-fractie opmerkten, geen reden te spreken van een lager niveau in de «eerste fase» van het voortgezet onderwijs.

Van de leraar in de bovenbouw h.a.v.o./v.w.o. en in het h.b.o. moet in het algemeen een vakinhoudelijk niveau worden gevraagd dat globaal kan worden omschreven als het universitaire. Er zij in dit verband nog eens nadrukkelijk op gewezen, dat de indeling in twee bevoegdheidsgraden een indeling is die tevens als grondslag moet dienen voor de hoofdstructuur van de lerarenopleidingen.

c. De schoolorganisatie

Ten aanzien van het derde argument dat wordt genoemd in de memorie van toelichting in verband met scholengemeenschappen, vroegen de leden van de C.D.A.-fractie waarom een driegradenstelsel organisatorisch een complicerende factor vormt. De oorzaak is gelegen in de omstandigheid, dat hoe nauwer de bevoegdheidsvereisten zijn omschreven, hoe minder speelruimte de school heeft ten aanzien van de inzetbaarheid van leraren.

Dit geldt met name in scholengemeenschappen waarin scholen zijn verenigd met verschillende bevoegdheidsvereisten. Het is waar, zoals de leden van de C.D.A.-fractie stelden, dat een stelsel zonder graden de uitwisselbaarheid nog sterker zou bevorderen; dit geldt a fortiori voor een stelsel zonder bevoegdheidsvoorschriften voor de verschillende vakken. Zulke stelsels hebben echter niet de voorkeur van de ondergetekenden, om voor de hand liggende redenen, samenhangend met de kwaliteit van het onderwijs. De mening van de leden van de C.D.A.-fractie dat in dit opzicht, zoals in feite bij de formulering van elk bevoegdheidsvoorschrift, een doordachte afweging dient plaats te vinden van organisatorische (en rechtspositionele en algemeen bestuurlijke) tegenover onderwijskundige aspecten, wordt volledig onderschreven.

d. De hiërarchie van scholen en leraren

Het vierde argument uit het rapport-Hanselman achten de ondergetekenden niet het belangrijkste voor de keuze voor een tweegradenstelsel. Immers, ook het tweegradenstelsel doet niet elk onderscheid wegvallen.

Maar wel vervalt het onderscheid daar, waar het niet functioneel is. Juist door de functionaliteit van het gemaakte onderscheid kunnen daaraan geen verdere conclusies worden verbonden, bij voorbeeld voor wat betreft het niveau (in de zin van: kwaliteit) van het onderwijs in de onderscheiden soorten van onderwijs als zodanig.

2. Positie m.b.o.

Alvorens in te gaan op de vragen en opmerkingen ter zake van de leden van de verschillende fracties, komt het de ondergetekende wenselijk voor nauwkeurig aan te geven wat onder de termen «eerste graad» en «tweede graad» wordt verstaan en wat precies in het voorgestelde artikel 35 WVO wordt geregeld. Artikel 35 regelt voor de verschillende vormen van voortgezet onderwijs benoembaarheidseisen. Wil men onderwijs mogen geven aan een bepaalde vorm van voortgezet onderwijs, dan moet men een bepaald bewijs van bekwaamheid bezitten. In sommige gevallen moet men bewijs van bekwaamheid van de eerste graad bezitten, in ander gevallen een bewijs van bekwaamheid van de tweede of (wegens de impliciete bevoegdheid) de eerste graad bezitten. De termen «eerste graad» en «tweede graad» in de wet slaan niet op de ondersoorten, maar op de bewijzen van bekwaamheid, de getuigschriften die de leraren bezitten, en dus op de opleidingen die deze leraren hebben genoten. Artikel 35 betreft dus niet de indeling van het voortgezet onderwijs in een «eerstegraadsgebied» en een «tweedegraadsgebied», maar bepaalt welke leraar bevoegd is voor welke vorm van onderwijs. In de discussie over de positie van het m.b.o. moet het dan ook niet gaan over de vraag, of het m.b.o. tot het «eerstegraadsgebied» of het «tweedegraadsgebied» dient te behoren, maar om de vraag welke leraren bevoegd moeten zijn voor het m.b.o. Het voorgestelde artikel 35 doet daarover een uitspraak: het tweede lid bepaalt, dat de bezitter van een bewijs van bekwaamheid in de tweede graad bevoegd is voor het m.b.o.; het vierde lid bepaalt dat ook de bezitter van een bewijs van bekwaamheid van de eerste graad bevoegd is voor het m.b.o.; het derde lid bepaalt dat zo nodig nog nadere of afwijkende eisen kunnen worden gesteld, bij voorbeeld voor schoolsoorten van het m.b.o.

De leden van de fracties van P.v.d.A., C.D.A., V.V.D. en D'66 stelden vragen omtrent de positie van het m.b.o. en omtrent de in het wetsvoorstel neergelegde keuze de bezitter van het tweedegraads bewijs van bekwaamheid bevoegd te doen zijn voor het m.b.o. De leden van de fracties van P.v.d.A. en D'66 brachten hierbij ook de leeftijdsgrens van 15/16 jaar naar voren.

Zoals hierboven reeds duidelijk is gemaakt, vormt het ontwikkelings-psychologische criterium niet het enige argument en kan daarom niet eenvoudigweg worden geconcludeerd dat boven die grens steeds moet worden gekozen voor de leraar met een eerstegraads bewijs van bekwaamheid. De leden van de fracties van de P.v.d.A. merken dan ook terecht op dat deze consequentie ook niet wordt getrokken voor het kort-m.b.o. en het leerlingwezen. Het stellen van de eis van een eerstegraads bevoegdheid voor leraren in het kort-m.b.o., het leerlingwezen en het m.b.o. raakt naar de mening van de ondergetekenden niet aan het belang van deze onderwijsvormen.

Voor de keuze die ten aanzien van het m.b.o. moet worden gemaakt, geldt als belangrijkste criterium, welk kennis- en vaardigheidsniveau van de m.b.o.-leraar moet worden gevraagd en door welk type opleiding daarin kan worden voorzien. Welnu, naar de stellige overtuiging van de ondergetekenden is het niet terecht om voor het gehele m.b.o. de eis te stellen dat alleen leraren worden benoemd die in het bezit zijn van een bewijs van bekwaamheid van de eerste graad. Dit zou immers impliceren dat de leraren een eerstegraads lerarenopleiding hebben gevolgd, dat is een lerarenopleiding op universitair of daarmee vergelijkbaar niveau. Hoewel

het niet in alle gevallen opgaat, zijn in het algemeen de aard en het niveau van kennis en vaardigheid van de leraar die afkomstig is van de meer praktisch gerichte h.b.o.-opleiding, adequater op het m.b.o. afgestemd dan de aard en het niveau van kennis van de leraar die afkomstig is van de overwegend theoretisch gerichte universitaire opleiding. Het gaat hierbij uitdrukkelijk om aard en niveau van de vakinhoudelijke kennis en vaardigheid, het eventuele verschil in pedagogisch-didactische vorming van deze twee categorieën leraren mag voor het m.b.o. als minder relevant worden beschouwd. Met het stellen van de eis dat de m.b.o.-leraren in beginsel zouden moeten beschikken over het universitaire werk- en denkniveau, is het belang van het m.b.o. in het geheel niet gediend.

Daarnaast zijn de ondergetekenden er eveneens stellig van overtuigd, dat niet zonder meer elke onderwijsbevoegdheid, verbonden aan een tweedegraads bewijs van bekwaamheid, afgestemd is op het m.b.o. en dat in sommige gevallen een eerstegraads bevoegdheid aangewezen is. Voor de kernvakken in het m.b.o. geldt in het algemeen dat aan het vakinhoudelijke kennis- en vaardigheidsniveau van de m.b.o.-leraar hogere eisen worden gesteld dan aan dat van zijn collega in l.b.o., m.a.v.o. of onderbouw h.a.v.o./v.w.o.

Ter nadere illustratie enkele voorbeelden. Wanneer men de programma's voor de diverse vakken in het m.b.o. bezit, kan men in redelijkheid niet stellen, dat in de behoeften van het m.b.o. slechts passend zou kunnen worden voorzien voor wat betreft de technische vakken door TH-ingenieurs, voor wat betreft de exacte vakken door universitair afgestudeerde wiskundigen, natuurkundigen, scheikundigen of door MO-B-ers, voor wat betreft de talen door afgestudeerde Neerlandici, voor wat betreft het vak huishoudkunde (kernvak in sommige m.d.g.o.-afdelingen) door afgestudeerden in de desbetreffende Wageningse studierichting, etc.

Aan de andere kant kan men denken aan de eis van een eerste graads bevoegdheid voor bij voorbeeld de medische vakken in het m.d.g.o. Ook is denkbaar om in geval van een meervoudige tweedegraads onderwijsbevoegdheid de bevoegdheid voor het m.b.o. slechts toe te kennen aan het «hoofdvak». Ook kunnen bepaalde vakken in het m.b.o. worden uitgezonderd van de algemene bevoegdheidsregeling, zodat het mogelijk wordt voor die vakken mensen uit de praktijk aan te trekken door middel van een individuele bevoegdheidsverklaring.

Het voorstel van wet bevat met de bepalingen van het derde lid van artikel 35 en van het derde lid van artikel 34 voldoende mogelijkheden om, in beginsel uitgaande van het bewijs van bekwaamheid van de tweede graad, de benoembaarheidsvereisten voor het m.b.o. adequaat te regelen. In dit stadium kunnen over de concrete uitwerking ervan echter nog geen definitieve voorstellen worden gedaan. Dit hangt mede samen met het feit dat de inpassing van de lerarenopleidingen in het tweegradenstelsel – en als onderdeel daarvan de afstemming op de specifieke behoeften van het m.b.o. – nog nader dient te worden uitgewerkt. Deze inpassing vergt zorgvuldig nader beraad en overleg. Een afzonderlijke notitie hierover zal op korte termijn aan de Tweede Kamer worden voorgelegd.

Volgens de leden van de C.D.A.-fractie had het er alle schijn van dat via uitzonderingsbepalingen en nadere regelingen toch een «derde» graad voor het m.b.o. wordt voorbereid. Uit het voorgaande moge duidelijk zijn geworden, enerzijds dat dit niet het geval is, maar anderzijds dat het m.b.o. zich niet zonder meer onder de tweede graad laat indelen. In de algemene maatregel van bestuur waarin de bewijzen van bekwaamheid worden geregeld, zullen op sommige plaatsen voor het m.b.o. specifieke voorzieningen moeten worden getroffen.

De leden van de V.V.D.-fractie meenden dat de voorgestelde regeling leidt tot een grote mate van ondoorzichtigheid en verbrokkeling in regelingen van het m.b.o. Inderdaad zal de regeling van de onderwijsbevoegdheden voor het m.b.o. noodzakelijkerwijs genuanceerd moeten zijn om een

adequate afstemming op de behoeften van het m.b.o. te bereiken. Maar dit feit wordt niet anders, wanneer voor het m.b.o. in beginsel voor het bewijs van bekwaamheid van de eerste graad zou worden gekozen. In dat geval zou het aantal noodzakelijke uitzonderingen en afwijkingen nog tot ingewikkelder en ondoorzichtiger regelingen leiden.

In verband met de positie van het m.b.o. moet nog worden gewezen op een ontwikkeling, die in het voortgezet onderwijs plaatsvindt. Een belangrijke ontwikkeling is die van een zeker «naar elkaar toegroeien» van verschillende soorten van beroepsonderwijs (het leerlingwezen daaronder begrepen). Concreet doet dit zich o.a. voor in de vorm van k-m.b.o., waar het de bedoeling is dat die ontwikkeling plaatsvindt in samenhang met m.b.o., l.b.o. (en vormingswerk) gezamenlijk. In dat kader is het wenselijk, dat voor het betrokken beroepsonderwijs dezelfde bevoegdheidsgraad (namelijk de tweede graad) wordt vereist. Het lijkt de ondergetekenden niet juist, om op dit moment, nu de ontwikkelingen van het beroepsonderwijs nog niet zijn uitgekristalliseerd, te besluiten tot een principiële wijziging van de bevoegdheidsregeling voor het m.b.o.

De leden van de P.v.d.A.-fractie wilden weten hoe de positie van de m.b.o.-leraren in de wet wordt geregeld, gelet op hun aparte salarispositie. Dezelfde leden en die van de C.D.A.-fractie vroegen wat het precies betekent, dat voor het m.b.o. een salarisoniveau werd vastgesteld, dat het ook daadwerkelijk mogelijk maakt universitair afgestudeerden als docent aan te trekken.

De ondergetekenden zijn van mening, dat de aparte positie die het m.b.o. inneemt, ook een afzonderlijke honorering meebrengt. Uit het overleg met de centrales van overheidspersoneel is uiteindelijk schaal 11 als maximumsalarisschaal voortgevloeid. Binnen het overheidspersoneelsbeleid wordt dit geacht een adequate honorering voor functies van academisch niveau te zijn. De conclusies die de leden van de P.v.d.A.-fractie hieruit trokken, namelijk dat de salarissen voor het eerstegraadsgebied (schaal 12) derhalve voor academici te hoog zouden zijn, vermogen de ondergetekenden niet te volgen. Deze conclusie zou slechts juist zijn indien in ons land één salarisschaal voor alle academici zou gelden, hetgeen, zoals bekend, niet het geval is. Binnen het academisch werk- en denkniveau zijn vele functieniveaus te onderscheiden. De feitelijke regeling van de salarissen geschiedt niet in de wet, maar in de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 38 van de WVO.

3. Overgang van oud naar nieuw

Naar aanleiding van de vragen en opmerkingen van de leden van de verschillende fracties willen de ondergetekenden nader ingaan op de relatie tussen de bevoegdheidsbepalingen in de WVO en de regeling van de Overgangswet WVO. Daarbij wordt tevens ingegaan op de vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie over de «oude» bewijzen van bekwaamheid, de vragen van de leden van de C.D.A.-fractie en de D'66-fractie over de applicatie van derdegraads leraren en over de derdegraads opleidingen, de vraag van de leden van de C.D.A.-fractie en de S.G.P.-fractie over de «inpassing» van de bestaande oude bewijzen van bekwaamheid. Daaruit zal ook blijken in welke richtingen oplossingen worden gezocht die uitdrukking geven aan de zorg voor de kwaliteit van het onderwijs; de leden van de fractie van de V.V.D. vragen daarvoor terecht aandacht.

Aan de bepalingen omtrent de bewijzen van bekwaamheid, neergelegd in de WVO, is tot op heden geen uitvoering gegeven. Er bestaan dus nog geen bewijzen van bekwaamheid in de zin van de WVO. De bewijzen van bekwaamheid op grond waarvan thans onderwijs wordt gegeven in het voortgezet onderwijs, berusten alle op de Overgangswet WVO. (Terzijde zij volledigheidshalve opgemerkt, dat de eerste uitzondering hierop in

voorbereiding is. De akten van bekwaamheid, uit te reiken aan afgestudeerden van de geherstructureerde opleidingen van de MO-instituten, zullen de eerste bewijzen van bekwaamheid in de zin van de WVO gaan vormen. De desbetreffende algemene maatregel van bestuur is in voorbereiding). Desalniettemin kan worden geconcludeerd dat enige verwarring is ontstaan. Deze is vooral ontstaan doordat in het spraakgebruik met name in rechtspositionele sfeer, de gewoonte is gegroeid om «oude» bewijzen van bekwaamheid, die voor de bezoldiging leiden tot een salariering naar een 3-schaal, een 2-schaal of een 1-schaal, respectievelijk aan te duiden als «derdegraads», «tweedegraads» en «eerstegraads» bewijzen. Het is duidelijk dat de indeling in drie salarisschalen in het RPB-WVO indertijd werd gekozen met het oog op de nog in te stellen «akten in drie graden». Maar daaruit volgt niet dat een bewijs van bekwaamheid dat in de rechtspositionele sfeer van een bepaalde «graad» wordt genoemd, ook qua onderwijsbevoegdheid overeenkomt met de bepalingen van de WVO terzake. De bijlage OWVO geeft bij elk bewijs van bekwaamheid aan voor welke schoolsoorten dat bewijs onderwijsbevoegdheid geeft. Vooral bij de oudere bewijzen van bekwaamheid correspondeert die opsomming niet met de opsommingen in artikel 36, eerste tot en met vijfde lid, van de WVO. Dit geldt bijvoorbeeld voor de l.o.-akten (bijlage OWVO, nrs. 135–150).

De overgang van het huidige stelsel naar het tweegradenstelsel dient zorgvuldig te geschieden, zowel in onderwijskundig als in rechtspositioneel opzicht. De bevoegdheden, thans krachtens de OWVO verbonden aan een «derdegraads» bewijs, zullen daaraan verbonden blijven. Maar vaak zal het niet verantwoord zijn die bevoegdheid zonder meer uit te breiden naar alle schoolsoorten, vermeld in het thans voorgestelde tweede lid van artikel 35, WVO. Aan een dergelijk bewijs van bekwaamheid zal dus niet zonder meer volledige nieuwe bevoegdheid worden toegekend. De ondergetekenden denken voor deze «derdegraads» leraren niet in eerste instantie aan applicatie.

Allereerst moet het er om gaan dat zij hun huidige bevoegdheid behouden en op die basis in het onderwijs kunnen blijven functioneren. Vervolgens is er een andere mogelijkheid voor het behalen van de (ruimere) tweedegraadsbevoegdheid. De mogelijkheid hiervoor bestaat in de vorm van de nieuwe tweedegraadsopleidingen aan de MO-instituten. De structuur daarvan is op dit moment zo, dat de tweedegraadsopleidingen een éénjarige kopopleiding is na de driejarige derdegraadsopleiding. Dit betekent, dat ook na afschaffing van het derdegraads «tussenstation» een soepele inpassing van voormalige «derdegraders» in de opleiding mogelijk zal zijn. Daarmee wordt voldaan aan de door de Onderwijsraad terzake uitgesproken wens.

Wat de derdegraadslerarenopleidingen betreft, is het duidelijk dat zij bij de invoering van het tweegradenstelsel zullen verdwijnen. Voor de hierboven genoemde derdegraadsopleidingen aan de MO-instituten is dat gezien de structuur niet moeilijk. Bij nota van wijziging wordt ter zake een overgangsbepaling voorgesteld. Ook aan de NLO's zal de afschaffing van de derdegraadsopleidingen niet tot onoverkomelijke problemen leiden, mede vanwege het feit dat de overgrote meerderheid van de huidige opleidingen reeds tweedegraads is. Aan de zittende studenten zal de gelegenheid worden geboden de studie af te maken, terwijl hun onderwijsbevoegdheid blijft gehandhaafd.

Omdat de huidige bewijzen van bekwaamheid niet op de WVO berusten, heeft de thans voorgestelde wijziging van de WVO geen rechtstreekse gevolgen voor die bewijzen. Juridisch gezien kan de huidige regeling van deze bewijzen gewoon in stand blijven. Echter, zo enigszins mogelijk dient, uit een oogpunt van heldere systematiek, de bevoegdheid van de huidige bewijzen van bekwaamheid aan te sluiten bij de WVO-indeling in een tweegradensystematiek. In de memorie van toelichting is dan ook gesteld, dat alsnog zal worden bezien in hoeverre het voorstel «herziening bijlage OWVO» kan worden aangepast in het kader van de invoering van het tweegradenstelsel.

Omtrent de voorstellen tot de bovengenoemde inpassing van OWVO-bewijzen van bekwaamheid in de tweegradensystematiek wordt opgemerkt, dat inmiddels het concept van de nieuwe «Regeling bewijzen bekwaamheid OWVO» voor overleg voorgelegd is aan de leden van de Bijzondere Commissie voor overleg inzake de rechtspositie van het onderwijspersoneel. De regeling is een uitvoeringsregeling, gebaseerd op de artikelen 108 en 110 van de Overgangswet WVO. De ondergetekenden willen hier op een enkel punt van deze voorstellen wijzen. Daar waar een bevoegdheid voor m.b.o.-scholen was verbonden aan bewijzen van bekwaamheid die in het spraakgebruik «derdegraads» worden genoemd, wordt voorgesteld deze bevoegdheid te handhaven; zulks in afwijking van eerdere versies van de «herziene bijlage OWVO». Het betreft hier onder andere l.o.-akten. Aan deze l.o.-akten wordt, om redenen van kwaliteit van het onderwijs, niet de bevoegdheid verbonden voor de eerste drie leerjaren van h.a.v.o. en v.w.o. De bevoegdheid van bewijzen van bekwaamheid die na 1968 zijn ingesteld en expliciet vanaf de aanvang op uitsluitend het derdegraadsgebied waren gericht (derdegraads NLO-akten en applicatiecursussen onder andere), wordt niet uitgebreid tot de overige delen van het nieuwe tweedegraadsgebied. In dit verband kan worden gewezen op de adviezen van de inspectie en van de Onderwijsraad.

4. Overige vragen en opmerkingen

Op vragen van de leden van de P.v.d.A.-fractie in verband met het ontwikkelingspsychologisch criterium, «oude» bewijzen van bekwaamheid, de positie van m.b.o.-docenten in de tweedegraadssystematiek en het voor het m.b.o. vastgestelde salarisniveau is hiervoor al op verschillende plaatsen ingegaan.

Voorts vroegen de leden van de P.v.d.A.-fractie zich af op welk onderzoek de bewering stoelt dat het eindkennisniveau van h.a.v.o.-3 en v.w.o.-3 niet wezenlijk verschilt en verder of het niet voor de hand ligt de doorstromingsrechten van h.a.v.o. en v.w.o. opnieuw te bezien. Vooraf zij opgemerkt dat de indeling in twee bevoegdheidsgraden als grondslag moet dienen voor de hoofdstructuur van de lerarenopleidingen. In dat kader moet ook de stelling worden gezien dat het eindkennisniveau van h.a.v.o.-3 en v.w.o.-3 niet wezenlijk verschilt. Met andere woorden: het verschil is niet zodanig, dat de leraar in v.w.o.-3 een opleiding op een ander niveau zou moeten hebben dan de leraar in h.a.v.o.-3. Daaruit de conclusie te trekken dat dan ook de doorstromingsmogelijkheden van de leerling van h.a.v.o.-3 nader zou moeten worden bezien, gaat naar onze mening voorbij aan de vraagstelling waar het hier om gaat, namelijk het opleidingsniveau van de leraar en niet het niveau van de leerling als zodanig.

Door de leden van de P.v.d.A.-fractie werd verder gevraagd naar de mogelijkheden van beroep in het bijzonder onderwijs in geval van weigering van promotie tot seniordocent door het bevoegde gezag.

De ondergetekenden onderschrijven de mening van de leden van de P.v.d.A.-fractie, dat «eenheid in rechtspleging» moet worden gehandhaafd. Bij nota van wijziging wordt artikel 52, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs zo aangepast, dat een geschil omtrent het onthouden van promotie expliciet onder de competentie van een commissie van beroep valt.

Door de leden van de P.v.d.A.-fractie werden vragen in verband met de zogenaamde onderbevoegden gesteld.

Hieraan zal in het artikelsgewijze gedeelte van deze memorie aandacht worden gegeven bij de behandeling van het desbetreffende artikel 35a.

Op vragen en opmerkingen van de leden van de C.D.A.-fractie omtrent de (onderwijskundige) grondslag van de voorgestelde tweegradensystematiek, daaronder begrepen het Rapport-Hanselman, is hiervoor al ingegaan.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen zich voorts af of er evaluatierapporten over de pogingen van NLO's om tot profilering van de tweede- respectievelijk derdegraadsopleidingen te komen, beschikbaar zijn. Door de leden van de fracties van V.V.D. en S.G.P. werden overeenkomstige vragen gesteld.

In antwoord hierop delen de ondergetekenden mede, dat onderzoek naar dit aspect heeft plaatsgevonden in het kader van het evaluatieonderzoek van de NLO's.

De algemene conclusie uit het onderzoek is neergelegd in aanbeveling 3 van de onderzoekers: «Tussen de opleiding voor een tweede- en derdegraadsbevoegdheid bestaat slechts een minimaal verschil: een half jaar op een totale studieduur van 4½ jaar. Uit het onderzoek is verder gebleken dat er ook inhoudelijk slechts marginale verschillen zijn tussen tweede- en derdegraadsopleiding. Gezien de verschillen in beroepsmogelijkheden – en daarmee samenhangend de salarisverwachting – is het niet verwonderlijk dat slechts een zeer klein percentage van de studenten kiest voor een derdegraadsbevoegdheid. In 1978/1979 was dat 11% (CBS, 1980). De beroepsorganisaties hebben, evenals de eerder genoemde commissie Hanselman, aangedrongen op het afschaffen van de derdegraadsopleiding. Voor het handhaven van de derdegraadsopleiding schijnt weinig te pleiten. Aanbevolen wordt dan ook deze af te schaffen.» (Derde onderzoek NLO, «Overzichtsrapport zes jaar NLO-onderzoek», NIVOR/RITP, 1981).

De ondergetekenden zijn van oordeel, dat uit de ervaringen die in de huidige NLO-opleiding zijn opgedaan – en dus niet zozeer uit het enkele statistische gegeven dat slechts een kleine minderheid van de studenten een derdegraadsakte behaalt – de conclusie kan worden getrokken, dat het maken van een onderscheid tussen een derde- en een tweedegraadsniveau – althans in de vorm van twee afzonderlijke opleidingen van verschillend niveau – in de praktijk moeilijk, zo niet onmogelijk is. Deze conclusie wordt ondersteund door de resultaten van het NLO-onderzoek.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen zich vervolgens af op welke wijze de bestaande derdegraadsopleidingen aan de voorgestelde tweedegraads-systematiek zullen worden aangepast, zonder dat daaruit een verlaging van het niveau van de bestaande tweedegraadsopleidingen voortvloeit. Ook werd door de leden van de fracties van de V.V.D., D.'66 en S.G.P. hiernaar geïnformeerd.

De ondergetekenden willen, onder verwijzing naar wat eerder reeds is gezegd, nogmaals benadrukken, dat een simpele omvorming van derdegraadsopleiding naar tweedegraadsopleiding volstrekt niet de bedoeling is. Een zodanige uitvoering van het tweedegradenstelsel zou er slechts toe kunnen leiden, dat het niveau van de tweedegraadsopleiding inderdaad wordt verlaagd tot het huidige derdegraadsniveau. De ondergetekenden achten het onjuist, om – buiten beschouwing latend of dit nu al mogelijk zou zijn – in het kader van de onderhavige wetswijziging uitgebreid in te gaan op de mogelijkheden die terzake bestaan. De wetgeving ten aanzien van het gradenstelsel biedt een globaal kader waarbinnen de regelgeving ten aanzien van inhoud en structuur van de lerarenopleidingen nader zal moeten worden ingevuld. Die invulling is van een dusdanig belang, dat – zoals in het voorgaande reeds gesteld – daarover nader beraad noodzakelijk is. Een afzonderlijke notitie daarover zal overigens aan de Tweede Kamer worden voorgelegd.

Aileen voor de opleidingen thans verzorgd door de MO-instituten is, door de structuur daarvan, thans al wat inzicht te geven hoe inpassing in het tweedegradenstelsel kan plaatsvinden. Het ligt in de rede dat de mogelijkheid om na drie jaar studie een derdegraadsakte te behalen (voor nieuwe studenten) komt te vervallen. Er zal dus nog slechts één vierjarige studie zijn voor de tweedegraadsakte. Het resultaat is dus een kwalitatieve versterking. Aansluitend aan wat de leden van de C.D.A.-fractie daarover opmerken, kan worden gesteld dat daarvoor slechts een relatief geringe

aanpassing noodzakelijk is. De derdegraadsopleiding aan de MO-instituten is ingericht als resultaat van het herstructureringsproces van de MO-opleidingen. Dit proces is in gang gezet voordat er sprake was van het onderhavige voorstel van wet om het driegradenstelsel te vervangen door een tweegradenstelsel. Na invoering van het tweegradenstelsel zullen deze opleidingen moeten worden aangepast en wel door het laten vervallen van het «derdegraadstussenstation».

Er zal een overgangsvoorziening worden getroffen voor de studenten die de studie nog zijn aangevangen in de verwachting dat zij na drie jaar een bevoegdheid (namelijk de derdegraadsakte) zouden kunnen behalen. Zie de nota van wijziging.

Voorts stelden de leden van de C.D.A.-fractie onder verwijzing naar desbetreffende passages in de memorie van toelichting een aantal vragen met betrekking tot de positie van het m.b.o. binnen het tweegradenstelsel, het salarisniveau voor m.b.o.-docenten en de reden van uitstel van een definitieve regeling voor het m.b.o. tot na invoering van het tweegradenstelsel.

De ondergetekenden zijn hierop reeds in het voorgaande ingegaan.

De leden van de fracties van C.D.A., V.V.D., D'66 en P.v.d.A. stemden (in beginsel) in met de voorstellen van de ondergetekenden over de functies van rector/directeur c.q. van conrector/adjunct-directeur. Op de vragen die door de genoemde fracties in dit verband werden gesteld, zal hierna worden ingegaan.

Naar aanleiding van vragen van de leden van de C.D.A.-fractie over honorering en een opleiding tot schoolmanager – de leden van de fracties van V.V.D. en D'66 vroegen terzake naar het voorgenomen management-versterkend beleid – wordt het volgende door de ondergetekenden medegedeeld.

Een functionele benadering van de schoolorganisatie impliceert dat een persoon slechts één functie per school vervult. Men is (adjunct-)schoolleider of men is het niet. Het schoolleiderschap is niet een kwaliteit die men gedurende enkele dagen per week, als men als leraar in dezelfde school aanwezig is, kan «afleggen». Dit laat overigens onverlet dat aan iemand die is benoemd in de functie van adjunct-directeur, naast managementtaken ook lesgevende taken kunnen worden opgedragen. De voorgestelde nieuwe regeling voorziet daar ook in, doch dit neemt niet weg dat de totale functie die van (adjunct-)directeur is.

Wat de honorering betreft wordt ervan uitgegaan – het overleg met de centrales over de details hiervan is nog gaande – dat de adjunct-directeur een ander carrièrepatroon en veelal een hogere maximumschaal heeft dan de leraar.

Zoals door de eerste ondergetekende in de vergadering van de vaste Commissie voor Onderwijs en Wetenschappen van 25 juni 1984 is aangekondigd, is aan deze zaken afzonderlijk aandacht besteed in de memorie van toelichting bij de begroting voor het jaar 1985, waarin is meegedeeld dat een en ander in een aparte nota inzake versterking van het schoolmanagement aan de orde zal komen. Deze nota «Meer over Management» is 30 november jl. verschenen.

Naar aanleiding van de uitkomsten van het overleg over die nota zal worden gezien in hoeverre moet worden overgegaan tot aanpassing van de regelgeving.

De leden van de fracties van V.V.D. en D'66 vroegen voorts naar de rechtspositionele gevolgen. De ondergetekenden voegen hier in aansluiting op hetgeen zij opmerkten over een functionele benadering van de schoolorganisatie aan toe dat een (adjunct-)directeur in de nieuwe regeling alleen afvloeit wanneer een formatieplaats van (adjunct-)directeur wordt opgeheven.

De leden van de fracties van D'66 en P.v.d.A. vroegen zich ten slotte af waarom de huidige eis van bekwaamheid voor de benoembaarheid van de schoolleiders blijft gehandhaafd.

De reden van de principe-eis is gelegen in het feit dat het ook in de nieuwe salarisstructuur mogelijk is dat leden van de directie een aantal lessen voor hun rekening moeten nemen. Aan kleine scholen heeft de directeur een kleine verplichte lessentaak, terwijl aan grotere scholen in het algemeen een grotere of kleinere lessentaak is weggelegd voor adjunct-directeuren. Een zeer kleine of geen lessentaak voor de leden van de directie is op zich niet onmogelijk; voor deze mogelijkheid is evenwel niet gekozen; het aantrekken van een onbevoegde adjunct-directeur zou meebrengen dat de lessentaak van de andere adjunct-directeuren wordt verzaamd. Indien ook deze adjunct-directeuren geen onderwijsbevoegdheid hebben, zou dit moeten leiden tot een verlaging van het aantal formatieplaatsen voor adjunct-directeuren.

Hoewel de directeur aan grotere scholen geen verplichte lessentaak heeft, is niettemin de mogelijkheid opengelaten dat de directeur, zijnde één van de directieleden, een aantal lessen verzorgt waardoor de omvang van de totale lessentaak van de adjunct-directeuren kan worden verkleind. De ondergetekende verwacht dat op deze wijze voorwaarden zijn geschapen voor een acceptabele en soepele verdeling van werkzaamheden onder de leden van de directie.

Gelet op bovenstaande situatie zijn zij dan ook van mening dat in beginsel de eis van het hebben van een onderwijsbevoegdheid moet worden gehandhaafd voor alle leden van de directie. Daaraan doet niet af dat het mogelijk moet zijn dat personen zonder onderwijsbevoegdheid in staat worden gesteld een management-functie aan een school te verwerven, indien het betreffende bevoegd gezag dit wenselijk acht en er voor de betreffende persoon geen verplichte lessentaak bestaat. Het wetsontwerp voorziet hierin.

Met betrekking tot de in augustus gestarte derdegraadsopleidingen merkten de leden van de C.D.A.-fractie onder meer op zich af te vragen of deze zullen komen te vervallen. De ondergetekenden zijn hierop in het voorgaande reeds ingegaan.

De leden van de V.V.D.-fractie memoreerden in principe niet ongenegen te zijn hun medewerking te verlenen aan het tot stand brengen van een wettelijke regeling, houdende een herziening van het gradenstelsel. Zij tekenden hierbij nadrukkelijk aan, dat de voorgestelde herziening van het gradenstelsel op eigen merites moet worden beoordeeld en als een zelfstandig besluit moet worden gezien. De ondergetekenden willen hier nog eens uitdrukkelijk stellen de vorenstaande kanttekening volledig te onderschrijven.

Door de leden van de V.V.D.-fractie werd vervolgens een aantal vragen gesteld in verband met het ontwikkelingspsychologisch criterium, waarbij zij het advies van de Onderwijsraad betrokken.

De ondergetekenden merken op, dat zij in het voorgaande op verschillende plaatsen hierop al zijn ingegaan.

Voorts toonden de leden van de V.V.D.-fractie zich, los van de vraag naar de hoogte van het «opslagpercentage» voor eerstegraadsleraren, verbaasd over het feit dat over dit percentage niets in het wetsvoorstel is opgenomen. Zij achtten het nodig dat in het wetsvoorstel op enigerlei wijze dienaangaande een regeling wordt opgenomen.

De ondergetekenden zijn van mening dat een dergelijk voorstel niet aan de orde is bij het thans op tafel liggende voorstel tot wijziging van de bevoegdheidsregeling. Het bevoegdheidsaspect wordt geregeld in artikel 35, vierde lid (de impliciete bevoegdheid). Het opslagpercentage houdt niet anders in dan dat een deel van de onderbouwwerkzaamheden gaan vallen

onder de «schaal 12-formatie». Dat betekent feitelijk een uitbreiding van het aantal formatieplaatsen waarop leraren met een «schaal 12-formatie» kunnen worden benoemd. Een dergelijke salaire zaak dient op grond van artikel 38 WVO bij algemene maatregel van bestuur te worden geregeld. Overigens zal de Kamer over dit opslagpercentage nog worden geïnformeerd bij de uitwerkingen van het HOS-akkoord.

De leden van de V.V.D.-fractie stelden verder een aantal vragen omtrent de kwaliteit van het onderwijs, het functioneren van de NLO's en de positie van het m.b.o. in het tweegradenstelsel.

Naar aanleiding hiervan merken de ondergetekenden op dat hiervoor op verschillende plaatsen reeds daarop is ingegaan.

Ook de vraag van deze leden over de schoolleiding is hiervoor al beantwoord.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen of de datum van 1 januari nog wel haalbaar is; tevens wilden zij weten wanneer de Kamer zou kunnen besluiten over de uitwerkingen van het HOS-akkoord in meer algemene zin. De ondergetekenden zijn van mening dat de tijd die nodig is geweest – en dat nog is – voor een goed overleg met de centrales van overheidspersoneel en het belang dat scholen voldoende tijd hebben om invoering van de nieuwe salarisstructuur te realiseren, meebrengt dat invoering ervan niet op 1 januari 1985 zal kunnen plaatsvinden. De nieuwe invoeringsdatum zal 1 april 1985 zijn. Bij nota van wijziging wordt hierin voorzien.

Wat betreft het overleg met de centrales stellen de ondergetekenden zich voor om in de laatste dagen van januari 1985 tot een afrondende bespreking te komen. De concrete uitwerking in algemene maatregel van bestuur-teksten kan de Kamer dan zo spoedig mogelijk zoals al is gezegd worden toegezonden.

Ten slotte stelden de leden van de V.V.D.-fractie met erkentelijkheid te hebben gelezen dat de regering met de Onderwijsraad van mening is dat bij inpassing van het tweegradenstelsel in de lerarenopleiding gewaakt zal worden tegen een verlaging van het niveau van de bestaande tweedegraadsopleidingen.

De ondergetekenden onderschrijven in dit verband de opmerking van de leden van de V.V.D.-fractie dat hetzelfde geldt voor hetgeen in de memorie van toelichting wordt gesteld dat niet aan bestaande bewijzen van bekwaamheid van het derdegraadsniveau zonder meer de nieuwe tweedegraadsbevoegdheid kan worden verbonden.

Hiervoor is al ingegaan op de bedoelde «inpassing».

De leden van de D'66-fractie stelden vragen met betrekking tot het ontwikkelingspsychologisch criterium en de positie van het m.b.o. Op bedoelde vragen is hiervoor op verschillende plaatsen al uitvoerig ingegaan.

Voorts wezen de leden van de D'66-fractie op de positie van de door m.b.o.-scholen overgenomen h.a.v.o.-toppen.

Het betreft hier naar de mening van de ondergetekenden een uitzonderlijke situatie. Het zou onjuist zijn om hieruit een conclusie te trekken voor wat betreft de basisstructuur van de bevoegdheidssystematiek en – daarmee – de lerarenopleidingen.

De leden van de D'66-fractie waren voorts van mening dat om mensen uit het bedrijfsleven aan te trekken voor het middelbaar beroepsonderwijs een aantrekkelijke salariëring noodzakelijk was, wat zou kunnen worden bevorderd door het m.b.o. in de eerstegraadssector in te delen.

De ondergetekenden merken vooraf op dat ook in het advies van de inspectie deze relatie wordt gelegd.

De ondergetekenden gaan – zoals de leden van de D'66-fractie – uit van het standpunt, dat invoering van het tweegradenstelsel dient te geschieden op onderwijskundige gronden, en voor wat betreft de uitwerking ervan met die onderwijskundige gronden als richtsnoer.

Op het salaire aspect is hiervoor al ingegaan; op zichzelf is dat aspect in dit wetsvoorstel niet aan de orde. Herhaald zij, dat het voor het m.b.o. overeengekomen salarisniveau het mogelijk maakt om óók universitair afgestudeerden (en mensen uit de praktijk) als leraar aan te trekken, maar dat anderzijds het stellen van de eis van eerstegraadsbevoegdheid als algemeen benoembaarheidsvereiste voor leraren in het m.b.o. niet wenselijk en ook niet nodig is. Zeer zeker het aantrekken van mensen uit de praktijk zou daardoor worden bemoeilijkt.

De vragen van de leden van de D'66-fractie over lerarenopleidingen met betrekking tot het middelbaar beroepsonderwijs alsmede over derdegraadsopleidingen werden door de ondergetekenden hiervoor reeds beantwoord.

Door de leden van de S.G.P.-fractie werd opgemerkt dat de invoering van een tweegradenstelsel ter vervanging van het driegradenstelsel mogelijk is geworden, omdat een aantal financiële consequenties is achterhaald. Deze leden vroegen of dit inhoudt, nu gebroken wordt met de bezoldiging naar bevoegdheid, dat geen financiële consequenties te duchten vallen. Naar aanleiding hiervan merken de ondergetekenden op dat de bezoldiging naar bevoegdheid er in de afgelopen jaren toe heeft geleid, dat jaarlijks de loonsom is gestegen als gevolg van verdringing van «lager bevoegden» door «hoger bevoegden». Wanneer van dit bezoldigingssysteem wordt afgestapt, zal aan deze stijging een eind komen, omdat voortaan de sector waar men werkt – en niet de graad van bevoegdheid – bepalend is voor het salaris. In die zin zijn er wel degelijk financiële consequenties verbonden aan het laten vervallen van het bevoegdheidsbeloningssysteem; dit effect staat echter los van de invoering van het tweegradenstelsel.

Op vragen van de leden van de S.G.P.-fractie omtrent de NLO's, oude bewijzen van bekwaamheid en lerarenopleidingen in verband met het m.b.o. is hiervoor al op verschillende plaatsen ingegaan.

Door de leden van de S.G.P.-fractie werd vervolgens opgemerkt dat de voorgestelde bevoegdheidsregeling op zich niet hoeft te leiden tot een terugdringen van de eerstegraadsleraar uit het tweede en derde leerjaar van het v.w.o.

De ondergetekenden onderschrijven deze opvatting; immers de impliciete bevoegdheid van de eerstegrader brengt mee dat hij ook bevoegd is voor lesgeven in (onder meer) het tweede en derde leerjaar v.w.o.

De omstandigheid echter dat volgens de voorgestelde nieuwe salarisstructuur aan een functie in het bedoelde onderwijs een lagere salarisschaal is verbonden, zou kunnen meebrengen dat in de toekomst minder eerstegraadsleraren in de genoemde leerjaren werkzaam zullen zijn.

ARTIKELEN

Onderdeel A

Artikel 32, vierde lid

De vragen van de leden van de fracties van P.v.d.A., C.D.A. en V.V.D. waarom voor de directeur (en adjunct-directeur) in beginsel de voorwaarde wordt gesteld dat hij bevoegd moet zijn voor een van de vakken die aan de school worden onderwezen, werden al hiervoor door de ondergetekenden beantwoord.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen of in het voorgestelde artikel 32, vierde lid, met «hij» tevens wordt bedoeld «zij».

Het antwoord daarop is ja.

De leden van de P.v.d.A.-fractie merkten op, dat het regelen van de bewijzen van bekwaamheid bij algemene maatregel van bestuur hen aansprak. Zij vonden deze bewijzen van een dermate rechtspositioneel belang, dat de betrokkenheid van de Kamer behouden moet blijven. Daarom leek hun een bepaling voor een reactietijd van de Kamer van bij voorbeeld 30 dagen hier op zijn plaats.

De leden van de V.V.D.-fractie stelden vast dat in de memorie van toelichting niet wordt beargumenteerd waarom de bewijzen van bekwaamheid bij algemene maatregel van bestuur moeten worden geregeld. Deze leden hechten eraan dat de bedoelde bewijzen van bekwaamheid in de wet blijven vermeld. Ook door de leden van de C.D.A.-fractie werd een zelfde standpunt ingenomen.

Ten slotte vroegen de leden van de V.V.D.-fractie om een gemotiveerd antwoord op de vraag waarom in het wetsvoorstel niet in een zogenaamde voorhangbepaling wordt voorzien.

De doorslaggevende reden waarom wordt voorgesteld om de bewijzen van bekwaamheid niet bij wet, maar bij algemene maatregel van bestuur te regelen, is dat het feitelijk ondoenlijk is om deze bewijzen bij wet te regelen. De bewijzen van bekwaamheid vormen een omvangrijke verzameling, van velerlei soort: universitaire getuigschriften, akten van lerarenopleidingen, diploma's van andere h.b.o.-instellingen, al dan niet onder aantekening van de inhoud van de gevolgde studie of van de opgedane praktijkervaring en dergelijke. Het is bovendien een verzameling die steeds aan verandering onderhevig is: nieuwe bewijzen worden toegevoegd als er nieuwe opleidingen tot stand komen en als er nieuwe vakken komen. De wet in formele zin is niet het geschikte instrument voor de regeling daarvan.

In dit verband is het goed erop te wijzen dat de huidige WVO de bewijzen van bekwaamheid ook niet zelf regelt. Het huidige artikel 35, eerste tot en met derde lid, noemt slechts een klein aantal v.w.o./a.v.o.-vakken. Maar de regeling voor de universitaire getuigschriften, voor de overige v.w.o./a.v.o.-vakken en voor de vakken van het beroepsonderwijs geschiedt niet in de wet zelf.

Aan de regeling van de bewijzen van bekwaamheid zijn zeker rechtspositionele belangen verbonden, maar in eerste instantie gaat het toch om een onderwijskundige zaak. Er moet immers vastgesteld worden of een bepaald getuigschrift voldoende waarborg biedt voor het verantwoord geven van onderwijs in het desbetreffende vak aan de desbetreffende soorten van scholen. Pas na die vaststelling komt de positie van de bezitter van een dergelijk getuigschrift formeel aan de orde. In verband met het rechtspositionele aspect zal de regeling van de bewijzen van bekwaamheid overigens worden behandeld in het Georganiseerd Overleg. Dit is ook thans het geval bij de diverse incidentele wijzigingen en de totale herziening van de «bijlage OWVO».

Het komt de ondergetekenden niet doelmatig voor om de algemene maatregel van bestuur, waarin de bewijzen van bekwaamheid zullen worden geregeld, voor het forum van de Tweede Kamer te brengen. De beleidsalternatieven per concreet getuigschrift zijn immers in het algemeen zeer gering. Het getuigschrift wordt gekwalificeerd als een eerstegraads of een tweedegraads bewijs of wordt in het geheel niet opgenomen. Deze beslissing – en ook de beslissing over het vak waarvoor de bevoegdheid geldt – ligt vaak nogal voor de hand (bij voorbeeld als het gaat om een getuigschrift van een lerarenopleiding) en is in andere gevallen gebaseerd op een vrij technische weging van het getuigschrift. Omdat het bovendien niet om een eenmalige maatregel van bestuur gaat, maar om een maatregel die vrij regelmatig moet worden aangevuld, zou een en ander een aanzienlijk belastend effect hebben.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen of in «bewijs van bekwaamheid» tevens ligt besloten het bewijs van voldoende pedagogische en didactische voorbereiding (p.d.v.).

Het antwoord hierop luidt ontkennend. Een bewijs van bekwaamheid en een bewijs van p.d.v. zijn, zoals ook artikel 33, eerste lid, aangeeft, twee verschillende zaken.

Voorts merken de ondergetekenden op, naar aanleiding van vragen van de leden van de C.D.A.-fractie, dat met opgedane praktijkervaring iets anders wordt bedoeld dan pedagogische voorbereiding. De praktijkervaring is in sommige gevallen een vakinhoudelijke eis. Bepaalde getuigschriften worden eerste aangemerkt als bewijs van bekwaamheid, indien de houder van het getuigschrift een relevante praktijkervaring van zekere duur heeft opgedaan.

Naar aanleiding van hetgeen de leden van de V.V.D.-fractie constateerden omtrent het begrip «combinaties van vakken», merken de ondergetekenden op, dat dit begrip ook al voorkomt in het huidige artikel 35, vijfde lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs. Bovendien is dit begrip ook nodig in verband met de NLO's.

Onderdeel D

Artikel 35, derde lid

De leden van de fractie van het C.D.A. wezen op de onjuistheid in het voorgestelde derde lid, waarin staat dat kan worden afgeweken «van het derde lid». Bij nota van wijziging wordt dit recht gezet.

Naar aanleiding van vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van C.D.A. en V.V.D. lijkt het zinvol enige nadere toelichting te geven op de betekenis en bedoeling van de voorgestelde afwijkmogelijkheid. In het eerste en tweede lid wordt aangegeven voor welke vormen van onderwijs respectievelijk een bewijs van bekwaamheid van de eerste en tweede graad wordt vereist. De voorgestelde afwijkmogelijkheid kan in het volgende voorzien:

Ten eerste: het onderwijs aan avondscolen en dag-avondscolen is anders ingericht dan aan dagscolen. De desbetreffende voorschriften worden, volgens artikel 20 van de WVO, gegeven bij algemene maatregel van bestuur. Het gaat hier met name om de situatie, dat avond- en dag-avondscolen voor h.a.v.o. en v.w.o. een cursusduur hebben van 3 respectievelijk 4 jaar. Deze opleidingen behoren in hun geheel tot het eerstegraadsgebied: voor het geven van onderwijs aan avond- en dag-avondscolen van h.a.v.o. en v.w.o. zal een eerstegraadsbevoegdheid worden vereist (aansluitend aan de bestaande regeling).

Ten tweede: er is in voorzien, dat voor nader aan te geven schoolsoorten afwijkende eisen moeten worden gesteld. Het gaat dan met betrekking tot de in artikel 35, tweede lid, genoemde schoolsoorten om afwijkingen in de richting van de eerstegraadssector. In het algemeen gedeelte van de memorie van antwoord worden ter zake van het middelbaar beroepsonderwijs enkele schoolsoorten genoemd die hiervoor in aanmerking (kunnen) komen. Uiteraard kan deze afwijking in de richting van de eerstegraadssector worden beperkt tot een of meer met name te noemen vakken die aan de in artikel 35, tweede lid, bedoelde schoolsoorten worden onderwezen. In het algemeen gedeelte van de memorie van antwoord worden enige vakken genoemd, die hiervoor in principe in aanmerking kunnen komen.

Ten derde: het is denkbaar, dat voor een aantal vakken aan scholen die tot het eerstegraadsgebied behoren toch het bezit van een bewijs van bekwaamheid van de tweede graad zou worden verlangd. Een dergelijke regeling is voor sommige vakken onvermijdelijk: het is bij voorbeeld noch zinvol, noch mogelijk om voor het zeer beperkte aantal lesuren in «praktijk metaalbewerken», dat in het hoger technisch onderwijs (en de lerarenopleidingen) wordt gegeven, een aparte eerstegraadslerarenopleiding in te

richten. Steeds is het systeem gevolgd, dat voor dergelijke vakken in het hoger beroepsonderwijs bevoegd is de leraar die de lerarenopleiding voor het middelbaar beroepsonderwijs heeft gevolgd. Schade voor de kwaliteit van het onderwijs is naar de mening van de ondergetekenden niet te duchten. Ook de huidige tekst van de WVO bevat een overeenkomstige bepaling voor het beroepsonderwijs (artikel 36, vijfde lid, tweede volzin), terwijl ook voor scholen voor a.v.o. en v.w.o. de huidige wettekst ruimte laat voor afwijking van de «graadsvoorschriften».

Onderdeel E

Artikel 35a

Door de leden van de fracties van P.v.d.A., C.D.A., V.V.D. en D'66 werden vragen gesteld en opmerkingen gemaakt over de in het voorgestelde artikel 35a neergelegde mogelijkheid dat tweedegraadsleraren enkele lessen geven in het eerstegraadsgebied zonder dat daarvoor dispensatie van de inspectie is vereist.

De ondergetekenden willen erop wijzen dat, in tegenstelling tot de regeling van artikel 33, derde en vierde lid, het bepaalde in artikel 35a uitsluitend het oog heeft op onderbevoegden, dat wil zeggen leraren die wel een bevoegdheid hebben, zij het van de tweede graad. Alleen voor hen wordt, onder bepaalde omstandigheden, in beperkte mate, gezien in relatie tot zowel het totale aantal eerstegraadslessen als tot de taakomvang van de betrokkene, de mogelijkheid geboden enkele eerstegraadslessen te geven in een vak waarvoor zij een tweedegraadsbevoegdheid hebben. Het zal hier slechts om beperkte uitzonderingen gaan.

Wat betreft het ondermeer gegeven motief van beperkte inzetbaarheid willen de ondergetekenden toelichten dat het naar hun mening niet ongebruikelijk is en dat ook verwacht mag worden dat een personeelslid in een werkverband wel eens werkzaamheden verricht van een niveau dat enigszins lager of hoger is dan het niveau van zijn functie.

Wil een organisatie flexibel kunnen opereren, dan mag van hen die daarin werken ook een redelijke inzetbaarheid worden verwacht.

Indien een tweedegraadsleraar onder alle omstandigheden alleen maar activiteiten in de tweedegraadssector zou mogen verrichten, terwijl zijn eerstegraadscollega zowel in de eerste- als in de tweedegraadssector werkzaam zou zijn, is een tweedegraadsleraar moeilijker inzetbaar voor een bevoegd gezag, dat nu eenmaal rekening moet houden met jaarlijks wisselende omstandigheden en lessenaantallen. De regeling ter uitwerking van de voorgestelde bepaling zal na een zorgvuldige afweging van deze elementen worden getroffen.

Door de leden van de fractie van de V.V.D. werd voorts gevraagd naar de betekenis van het noemen van artikel 35a in de laatste alinea van de toelichting op onderdeel B.

De ondergetekenden merken naar aanleiding hiervan op, dat hiermee niets anders is bedoeld dan aan te geven dat in de gevallen waarin artikel 35a van toepassing is, de goedkeuring van de inspectie niet is vereist. Ten slotte vroegen de leden van de V.V.D.-fractie naar de ervaringen van de inspectie met het werken met artikel 33, vijfde lid, en naar het advies van de inspectie over het voorgestelde artikel 35a en het wetsvoorstel.

Het desbetreffende advies van de inspectie is een stuk ten behoeve van intern beraad en gebruik en valt daardoor in beginsel onder de uitzonderingsgronden van de Wet openbaarheid van bestuur (Stb. 1978, 582). Desalniettemin willen de ondergetekenden het de Tweede Kamer niet onthouden.¹

Naar aanleiding van het door de inspectie uitgebrachte advies merken de ondergetekenden – voor zover daarop hiervoor niet al is ingegaan – het volgende op:

¹ Ter inzage gelegd op de bibliotheek.

- a. een tweedegraadsdocent kan alleen enkele eerstegraadsuren geven om schoolorganisatorische redenen en indien deze uren niet aan een aan de school verbonden eerstegraadsdocent kunnen worden toebedeeld.
- b. de mogelijkheid enkele uren «onderbevoegd» te geven bestaat alleen voor tweedegraadsdocenten die reeds aan de school zijn verbonden.
- c. het vervullen van enkele onderbevoegde uren is voor een tweede-graadsdocent, voor wie te weinig werkzaamheden beschikbaar zijn, een plicht. Het is voorts niet de bedoeling dat de huidige bezitters van bewijzen van bekwaamheid waaraan slechts een bevoegdheid is verbonden voor m.a.v.o. en l.b.o., zoals l.o.-akten, zonder dispensatie mogen lesgeven in de bovenbouw.
- d. nogmaals mag erop worden gewezen dat het verrichten van enkele werkzaamheden van wat hoger niveau mogelijk moet worden geacht.
- e. indien het aantal onbevoegd te geven lessen het schoolpercentage overschrijdt, dient voor al deze lessen dispensatie bij de inspectie te worden gevraagd.

Onderdeel J

Artikel 43a

De leden van de C.D.A.-fractie zagen gaarne een toelichting op de afvloeiingssituatie van een leraar die is verbonden aan twee scholen van hetzelfde bevoegd gezag.

Naar aanleiding hiervan kan worden opgemerkt dat per afzonderlijke school een dienstverband bestaat, hetgeen meebrengt dat de afvloeiingspositie per school een verschillende kan zijn, al naar gelang de positie die betrokkene in de afzonderlijke afvloeiingsvolgorden van de scholen inneemt.

Ingeval zo'n leraar wachtgelder zou worden, ontstaat voor het bevoegd gezag op grond van artikel 94 WVO de plicht hem bij voorrang te benoemen in een vacature aan één van de scholen van het bevoegd gezag. Deze plicht strekt zich dus ook uit tot andere scholen van hetzelfde bevoegd gezag dan de school waaraan de docent is ontslagen.

Artikel 43a, eerste lid

In antwoord op de door de leden van de D'66-fractie voorgestelde inlas «van de openbare school» merken de ondergetekenden op, dat ook in de overeenkomstige bepaling van de Wet op het voortgezet onderwijs een dergelijke nadere aanduiding niet voorkomt. Zij delen overigens de kennelijke mening van deze leden dat consistentie, waar mogelijk, moet worden nagestreefd. Bij nota van wijziging wordt deze bepaling in bedoelde zin gewijzigd.

Onderdeel K

Naar aanleiding van hetgeen door de leden van de C.D.A.-fractie werd opgemerkt, wordt verwezen naar het gestelde onder Onderdeel J.

ARTIKEL II

Onderdeel B

De leden van de V.V.D.-fractie meenden in dit nieuwe artikel een uitbreiding te zien van de werking van de zogenaamde artikel 114-verklaringen. Dit is echter niet wat het artikel regelt. Artikel 114 van de Overgangswet WVO is een zeer specifieke voorziening voor vakken die zo weinig voorkomen en/of zo specialistisch van aard zijn, dat daarvoor geen algemene bevoegdheids-

regeling wordt getroffen. Voor zo'n vak (meestal een specialistisch beroepsgericht vak) maakt artikel 114 van de OWVO het mogelijk op individuele grondslag mensen uit de praktijk bevoegd te verklaren. De betrokken leraar verkrijgt dan de status van bevoegd leraar – met alle rechten die daaraan kunnen worden ontleend – op dezelfde wijze als een leraar die zijn bevoegdheid ontleent aan het bezit van een bewijs van bekwaamheid.

Het voorgestelde artikel 110a van de OWVO is het «pendant» van het voorgestelde artikel 35a van de WVO. Er zij aan herinnerd: de bewijzen van bekwaamheid bedoeld in de WVO bestaan op dit moment in het geheel niet; de thans zittende leraren hebben een bewijs van bekwaamheid dat is aangewezen bij of krachtens de Overgangswet WVO. Het voorgestelde artikel 110a van de OWVO regelt nu precies hetzelfde als het voorgestelde artikel 35a van de WVO, maar nu ziende op de leraren – vooralsnog alle leraren – die in het bezit zijn van een OWVO-bewijs van bekwaamheid. Het is uitdrukkelijk de bedoeling deze mogelijkheid met het oog op de kwaliteit van het onderwijs zeer terughoudend te gebruiken. Zo zal de regeling niet betrekking kunnen hebben op bezitters van l.o.-akten, waaraan immers geen tweedegraadsbevoegdheid is of zal worden verbonden.

De Minister van Onderwijs en Wetenschappen,
W. J. Deetman

De Minister van Landbouw en Visserij,
G. J. M. Braks