

Kenmerk	W05.01.0377/III
Datum advies	29 oktober 2001
Vindplaats	Kamerstukken II 2001/02, 28088, A

## Volledige tekst

Voorstel van wet met memorie van toelichting houdende wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertise-centra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, ter waarborging van de bekwaamheid tot het uitoefenen van beroepen in het onderwijs (Wet op de beroepen in het onderwijs).

Bij Kabinetsmissive van 25 juli 2001, no.01.003632, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting houdende wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertise-centra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, ter waarborging van de bekwaamheid tot het uitoefenen van beroepen in het onderwijs (Wet op de beroepen in het onderwijs).

Het wetsvoorstel strekt ertoe in het licht van een nieuw kwaliteitsstelsel voor het onderwijs de eisen aan de beroepskwaliteit vorm te geven. Het gaat om bekwaamheidseisen voor alle beroepsbeoefenaren in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs en educatie. Tot de beroepsbeoefenaren worden zowel de onderwijsgeevenden als het personeel dat onderwijs gerelateerde werkzaamheden verricht gerekend. Uitgangspunt hierbij is het zelfregulerend vermogen van het onderwijsveld vooral met betrekking tot het onderhoud en de ontwikkeling van de eigen professionaliteit van de personeelsleden. De bevoegdheidseisen worden losgekoppeld van de bekwaamheidseisen. Het wetsvoorstel is sterk gericht op versteviging van de positie van de beroepsgroep en op (het vastleggen en) het ontwikkelen van eisen ten aanzien van de beroepskwaliteit. Voorts worden de voorschriften van de Interimwet zij-instroom leraren primair en secundair onderwijs opgenomen in de desbetreffende sectorwetten.

Na de aanhangigmaking heeft de Raad van State het advies van de Onderwijsraad van 31 augustus 2001 over dit wetsvoorstel ontvangen, evenals de reactie van de regering daarop van 24 september 2001. Blijkens deze reactie heeft het advies van de Onderwijsraad geleid tot twee wijzigingen van het wetsvoorstel en uitbreiding van de memorie van toelichting. De belangrijkste wijziging in het wetsvoorstel vormt de aanscherping van de bepalingen waarin het kader voor de bekwaamheidseisen is opgenomen. Van beide stukken heeft de Raad kennis genomen.

De Raad onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel. Het college is van oordeel dat in verband met zijn opmerkingen aanpassing van het voorstel wenselijk is.

## 1. Bekwaamheidseisen

In artikel 23, tweede lid, van de Grondwet is de vrijheid van onderwijs vastgelegd, behoudens een drietal randvoorwaarden voor kwalitatief goed onderwijs. Eén daarvan is de verplichting om docenten (onderwijsgevend) te benoemen die voldoen aan voorgeschreven bekwaamheidseisen, een en ander bij wet te regelen. Het grondwettelijk voorschrift inzake de bekwaamheidseisen is door de wetgever formeel uitgelegd. Volgens de wet zijn onderwijsgevend bekwaam wanneer zij over de bevoegdheid voor het geven van het desbetreffende onderwijs beschikken. Deze bevoegdheid blijkt uit het in het bezit zijn van de vereiste diploma's.

Het wetsvoorstel brengt hierin verandering door de bekwaamheidseisen los te koppelen van de bevoegdheid. De Raad maakt hierbij de volgende kanttekeningen.

a. Ingevolge het wetsvoorstel worden bij algemene maatregel van bestuur bekwaamheidseisen vastgesteld voor leraren. De eisen zijn gericht op het handelen in het onderwijsleerproces, het algemeen professioneel handelen en het werken binnen een onderwijsorganisatie en zij omvatten eisen ten aanzien van pedagogisch-didactische kennis, inzicht en vaardigheden en vakbekwaamheid. *(zie noot 1)* Bij de uitwerking van de bekwaamheidseisen worden de eisen onderscheiden naar de verschillende beroepscontexten (het werken met leerlingen, het werken in een team, het werken in een organisatie en het werken aan de eigen ontwikkeling) en naar de verschillende beroepsrollen (de pedagogische, de vakdidactische, de organisatorische en de interpersoonlijke rol). *(zie noot 2)*

De Raad vraagt zich hierbij af of de noodzaak om alle bekwaamheidseisen te regelen op het niveau van een algemene maatregel van bestuur voldoende is afgewogen. De startbekwaamheidseisen, zoals vakbekwaamheid en pedagogisch-didactische kennis, verdienen regeling in de wet zelf. De uitwerking van overige eisen zou evengoed kunnen worden ingepast in het visitatieprogramma en in het reguliere personeelsbeleid van de onderwijsinstellingen. De Raad is van mening dat dit eveneens zou passen binnen de ontwikkeling, de eigen verantwoordelijkheid van het onderwijsveld voor het onderhouden van de bekwaamheid van leraren centraal te stellen. *(zie noot 3)* De Raad adviseert hierover een uiteenzetting in de toelichting op te nemen.

b. Ingevolge het wetsvoorstel, artikel 32, eerste lid, van de Wet op het primair onderwijs (WPO), (artikel I, onder D) wordt ten aanzien van de directeur of adjunct-directeur de bekwaamheid losgekoppeld van de bevoegdheid. Dit betekent dat de directeur of adjunct-directeur in het primair onderwijs niet meer per definitie over een onderwijsbevoegdheid hoeft te beschikken. *(zie noot 4)* Het beschikken over een getuigschrift krachtens de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) is voldoende. Voor de onderwijskundig leidinggevende werkzaamheden wordt de mogelijkheid van het vaststellen van bekwaamheidseisen in het wetsvoorstel opgenomen in artikel 32a, tweede lid, WPO, (artikel I, onder E). Blijkens de toelichting overweegt de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen niet op korte termijn dergelijke eisen vast te stellen. *(zie noot 5)*

Gelet hierop vraagt de Raad zich af of deze absolute scheiding tussen leiding geven en lesgeven voor het primaire onderwijs een wenselijke ontwikkeling is. In de toelichting wordt aan de noodzaak van deze scheiding summier aandacht besteed. Het verdient aanbeveling hieromtrent een uitgebreidere motivering op te nemen.

c. De bekwaamheidseisen zouden blijkens de memorie van toelichting om de vijf jaar moeten worden geactualiseerd, zodat deze steeds aansluiten bij de ontwikkelingen in het onderwijs

en op deze wijze een afspiegeling zijn van wat de samenleving verlangt van het onderwijs en het onderwijspersoneel. (zie noot 6) Naar het oordeel van de Raad lijkt zeker als het gaat om vakbekwaamheidseisen, een wijziging van de eisen om de vijf jaar te vaak en te snel. Voordat de eisen zullen zijn bestendigd in de praktijk staan de nieuwe eisen weer voor de deur. Dit zal tot onrust binnen de onderwijsinstellingen kunnen leiden en de werkbaarheid ervan in de praktijk niet ten goede komen. Bovendien vraagt de Raad zich af of het echt noodzakelijk is om bekwaamheidseisen om de vijf jaar aan te passen aan ontwikkelingen in het onderwijs. Het college adviseert in de toelichting hierop in te gaan.

## 2. Effectiviteit zij-instroom in het beroep

Het wetsvoorstel is onderdeel van een grootscheepse kwaliteitsoperatie binnen het onderwijs welke wordt aangeduid als "een overschakeling van confectie naar maatwerk". Binnen dit nieuwe kwaliteitsstelsel krijgen scholen (primair onderwijs en voortgezet onderwijs) meer beleidsruimte enerzijds en wordt meer nadruk gelegd op de versterking van de professionele ontwikkeling van leraren anderzijds.

De interimwet zij-instroom leraren primair en voortgezet onderwijs wordt ingevolge dit voorstel een definitieve wettelijke regeling en maakt onderdeel uit van de kwaliteitsoperatie. Het is een structurele maatregel om te voorzien in de behoefte aan verruiming van de mogelijkheden om toe te treden tot het lerarenberoep.

De maatregel is sinds augustus 2000 van kracht en de uitkomsten over de effectiviteit ervan zijn niet al te rooskleurig. Naar uit de rapporten "Maatwerk III" en "Werken in het onderwijs" blijkt, staan nog maar 300 zij-instromers voor de klas. (zie noot 7) De Raad realiseert zich de geringe duur van de wettelijke maatregel en is op de hoogte van de verdubbeling van het aantal vacatures in het onderwijs binnen een jaar, toch vraagt hij naar een indicatie van de verwachte toestroom voor deze weg naar het leraarschap. De Raad vraagt zich hierbij af of de toestroom zodanig zal zijn dat een definitieve regeling is vereist.

In het algemeen deel van de toelichting waarin de zij-instroom in het beroep wordt besproken wordt geen aandacht besteed aan de verwachte toestroom. (zie noot 8) Het verdient dan ook aanbeveling de toelichting aan te vullen met een beschouwing hieromtrent.

## 3. Portfolio's

In het wetsvoorstel is afgezien van het instellen van een centraal verplicht register voor leraren. (zie noot 9) In plaats daarvan wordt het instrument van portfolio's aangereikt als een door het onderwijsveld zelf gekozen mogelijk alternatief. Er is evenwel afgezien van een wettelijke regeling van dit instrument. Een terechte beslissing naar de mening van het college aangezien het portfolio niet veel meer is dan een uitgebreid curriculum vitae waarin de ervaring en de verworven competenties van de betrokkene zijn opgenomen. De Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft zich kritisch uitgelaten over het gebruik en de waarde van het instrument. (zie noot 10) Ook de Onderwijsraad heeft zijn twijfels geuit over de toegevoegde waarde van het instrument. (zie noot 11)

De Raad vraagt zich af waarom aan dit onderwerp in de toelichting zoveel aandacht wordt besteed. Zeker nu daarin wordt benadrukt dat het slechts één van de mogelijke instrumenten kan zijn waarvoor het veld zou kunnen kiezen en dat de minister geen specifieke voorkeuren heeft. De Raad adviseert het instrument portfolio minder nadrukkelijk te presenteren en de passage in de toelichting neutraler te formuleren.

## 4. Nascholingsbudget

Blijkens de toelichting hebben de scholen sinds 1993 een eigen nascholingsbudget dat ook als zodanig is geormerkt. (zie noot 12) Uit de onlangs verschenen notitie "Kwaliteit aan de

basis, een actieprogramma voor het primair en voorgezet onderwijs" blijkt dat het de bedoeling is dat scholen een grotere bestedingsvrijheid krijgen. (zie noot 13) Hiertoe wordt met ingang van het volgend schooljaar het schoolbudget geïntroduceerd. Dit budget is onder meer bestemd voor nascholing. Het nascholingsbudget zal niet langer worden geoormerkt. Dit vereist evenwel een wijziging van de Wet op de nascholing. Het verdient aanbeveling in de toelichting aandacht te besteden aan deze noodzakelijke wetswijziging en een indicatie te geven over het voorgenomen tijdpad.

#### 5. Terminologie

In de toelichting worden de verschillende begrippen als schoolleiding, beroepsgroep, onderwijsveld en bevoegd gezag niet altijd eenduidig gehanteerd. Het verdient aanbeveling de toelichting hierop na te zien en aan te passen.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De Vice-President van de Raad van State

---

### **Nader rapport (reactie op het advies) van 12 november 2001**

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad breng ik, mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, het volgende naar voren.

1. a. In de wet zelf worden de hoofdcomponenten van een regeling van bekwaamheidseisen opgenomen. De bekwaamheidseisen zelf zullen bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. Die keuze verdraagt zich goed met aanwijzing 22 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Naar aanleiding van het advies van de Onderwijsraad is het wetsvoorstel, zoals ook aangegeven in paragraaf 19 van het algemeen deel van de toelichting, op dat punt aangescherpt en is een nadere aanduiding van hoofdcomponenten opgenomen naar analogie van de criteria die gelden voor de beoordeling van potentiële zij-instromers. De bekwaamheidseisen voor leraren zijn in ontwikkeling.

Naar verwachting zal onder regie van het SBL in april 2002 een proeve beschikbaar zijn voor publicatie en discussie. Wat betreft de eventueel vast te stellen bekwaamheidseisen voor ondersteunende werkzaamheden moet die ontwikkeling nog starten. Bekwaamheidseisen worden in het wetsvoorstel en de toelichting (paragraaf 5) geformuleerd als minimumnormen voor kwaliteit voor verschillende beroepen. Het gaat om kwaliteitseisen waarmee de overheid gestalte kan geven aan haar op de Grondwet berustende zorg voor «de bekwaamheid en de zedelijkheid» van de onderwijsgevendenden. Leraren moeten voldoen aan die eisen bij de toegang tot het beroep. Het begrip «startbekwaamheidseisen» is in het wetsvoorstel vermeden. Immers de bekwaamheidseisen moeten ook richting kunnen geven aan de scholing van zittende beroepsbeoefenaren. Zij moeten hun bekwaamheid op peil houden en kunnen actualiseren. Op dat punt wordt een belangrijke verantwoordelijkheid gelegd bij werkgevers in het kader van het door hen te voeren personeelsbeleid.

In de algemene maatregel van bestuur zullen derhalve geen bekwaamheidseisen moeten worden opgenomen die uitstijgen boven de «minimumnormen voor kwaliteit». Indien de onderwijsinstelling daarvoor kiest, kan zij, in het kader van haar personeelsbeleid, nadere

eisen stellen die uitgaan boven de in regelgeving opgenomen bekwaamheidseisen en kan zij aandacht geven aan verschillen bijvoorbeeld verband houdend met ervaring en specifieke deskundigheid. In paragraaf 5 van de memorie van toelichting is dit nu nog eens benadrukt naar aanleiding van het advies van de Raad van State.

Inpassing van dergelijke eisen in het visitatieprogramma ligt minder voor de hand, waar het inspectietoezicht primair eerder de prestaties van de school als aangrijpingspunt heeft en niet de kwaliteit van de individuele leraar.

b. Het is niet de bedoeling met dit wetsvoorstel een absolute scheiding aan te brengen tussen leidinggeven en lesgeven. Ik wil echter de mogelijkheid bieden dat leden van de directie uitsluitend taken uitvoeren waarvoor geen bekwaamheidseisen zijn vastgesteld. Dit wetsvoorstel introduceert dan ook de mogelijkheid dat een bevoegd gezag in situaties waarin dit volgens hem gewenst is, een directeur of adjunct-directeur benoemt die niet, zoals tot heden voorgeschreven, beschikt over een onderwijsbevoegdheid, bij voorbeeld in situaties waarin is gekozen voor bovenschools management of voor een van lesgeven vrijgestelde directeur of adjunct-directeur.

Doorgaans zal het zo zijn dat de directeur en adjunct-directeur in het bezit zijn van een getuigschrift voor leraar basisonderwijs en aanvullende scholing voor leidinggevende werkzaamheden hebben doorlopen.

Ik heb de memorie van toelichting in deze zin aangevuld.

In het verlengde hiervan merk ik op dat het bij nader inzien niet voor de hand ligt om wettelijke eisen te stellen aan diegenen die niet direct betrokken zijn bij het primaire proces op de school maar uitsluitend zijn belast met leidinggevende taken. Daarom is nu uit het wetsvoorstel de voorwaarde geschrapt van het bezit van een HO-getuigschrift.

Managementcompetenties vragen een inhoudelijke beoordeling waarvoor primair het aanstellend bevoegd gezag is aangewezen. Overlegging van een HO-getuigschrift is immers geen waarborg voor het beschikken over managementcompetenties.

Om het bevoegd gezag optimaal toe te rusten voor het beoordelen van deze competenties, zal ik bevorderen dat daartoe geschikte beoordelingsinstrumenten beschikbaar worden gesteld. Dit is ook in de memorie van toelichting vermeld.

c. In het algemeen deel van de memorie van toelichting was aangegeven dat de bekwaamheidseisen elke vijf jaar zouden moeten worden geactualiseerd, zodat ze steeds aansluiten bij de ontwikkelingen in het onderwijs en op die wijze een afspiegeling zijn van wat de samenleving verlangt van het onderwijs en van het onderwijspersoneel. De Raad acht dit, zeker als het gaat om vakbekwaamheidseisen te vaak en te snel.

Inderdaad is het niet de bedoeling om elke vijf jaren geheel nieuwe sets van bekwaamheidseisen vast te stellen en duurzame eisen elke vijf jaren opnieuw te ontwikkelen. Het wetsvoorstel zelf bevat dan ook geen bepalingen op dat punt, maar schrijft slechts voor dat bekwaamheidseisen bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. Het is wél de bedoeling om periodiek vast te stellen of er belangrijke redenen zijn die wijziging op korte termijn noodzakelijk maken. Het doel van de aangehaalde passage in de toelichting is dan ook, het tot uitdrukking brengen dat eisen aan bekwaamheid van beroepsbeoefenaren niet statisch kunnen zijn maar zich ontwikkelen. Ik heb de memorie van toelichting nu aangepast. Het voorstel is om tenminste eenmaal in de zes jaren te bezien of die ontwikkelingen zodanig zijn dat een of meer van de eisen niet meer duurzaam zijn en op een of meer onderdelen aanpassing van bekwaamheidseisen op korte termijn noodzakelijk is. Deze cyclus sluit aan bij de accreditatietermijn in het wetsvoorstel over accreditatie van hoger onderwijsopleidingen (Kamerstukken II 2000/01, 27 929).

2. Het wetsvoorstel regelt de zij-instroom definitief. Op dit moment kan worden vastgesteld dat de belangstelling sterk groeit (er zijn thans meer dan 500 geschiktheidsonderzoeken afgerond), maar harde uitspraken over verwachte toestroom kunnen nu niet worden gedaan. Monitoring door onderzoek en inspectie kan daarover in de loop van de komende tijd meer duidelijkheid geven.

De Interimwet zij-instroom leraren primair en voortgezet onderwijs had geen «interim»-karakter omdat op den duur geen behoefte meer zou bestaan aan de daarin opgenomen regels. Het was een Interimwet omdat een snelle invoering van de structureel gewenste mogelijkheid tot zij-instroom, gelet op de situatie op de arbeidsmarkt, werd gewenst. Zo'n snelle invoering kon alleen door een Interimwet te maken naast de verschillende sectorwetten. Met dit wetsvoorstel is een goede verdeling van voorschriften over de verschillende sectorwetten tot stand gekomen. De Interimwet kan dan worden ingetrokken. Het nader rapport bij de Interimwet (Kamerstukken II 1999/00, 27 015, A) vermeldt: «De Interimwet moet niet als een noodmaatregel worden getypeerd. Het gaat om een blijvende voorziening (zij-instroom in het beroep) die met voldoende kwaliteitswaarborgen zal zijn omgeven en die een plaats moet krijgen in de beoogde Wet op het leraarschap, maar die vanwege de problematische arbeidsmarktsituatie «naar voren wordt getrokken» en wordt geregeld in een tijdelijke wet.» (pagina 3,4 van genoemd nader rapport). De memorie van toelichting is aangevuld met een passage over de verwachte toestroom.

3. Het punt van portfolio-ontwikkeling en -gebruik is nu neutraler geformuleerd.

4. Inderdaad is het de bedoeling de opmerking van het budget voor nascholing op te heffen. Een wetsvoorstel om (onder meer) dit te regelen in WPO, WEC en WVO is in voorbereiding en zal naar verwachting in de loop van december a.s. worden behandeld door de ministerraad en vervolgens om advies worden voorgelegd aan de Raad van State. Indiening bij de Tweede Kamer zal hopelijk in het eerste kwartaal van 2002 kunnen plaatsvinden. Het is de bedoeling dat het desbetreffende wetsvoorstel, indien verheven tot wet, voor de eerste maal toepassing vindt ten aanzien van het schooljaar 2001-2002. De strekking van de wetwijzigingen is wat WPO en WEC betreft al beschreven in de voorlichtingspublicatie van 1 april 2001, Uitleg OCenWRegelingen 2001, nr. 11, p. 5 tot en met 9.

Een afzonderlijke voorlichtingspublicatie is uitgebracht ten behoeve van het schoolbudget voor ontwikkeling en ondersteuning voor svo/lom en svo/mlk en scholen voor praktijkonderwijs met declaratiebekostiging, met ingang van eveneens 1 augustus 2001 (Uitleg OCenW-Regelingen 2001, nr. 14, p. 22 en 23).

De memorie van toelichting is in paragraaf 17 naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad aangepast.

5. De memorie van toelichting is naar aanleiding hiervan aangepast.

Ambtshalve wijzigingen

Verder zijn nog de volgende wijzigingen aangebracht:

a. de wettekst is op diverse plaatsen aangepast in verband met de Wet van 28 juni 2001 tot wijziging van de WPO, de WEC, de WVO en de WEB in verband met onder meer de verklaring omtrent het gedrag (Stb. 2001, 375);

b. in artikel III, onderdeel L, is het zesde lid van artikel 118i geschrapt, omdat het derde lid

van artikel 118i geen algemene maatregel van bestuur kent;

c. wat oorspronkelijk in artikel V, onderdeel C, was geregeld als toevoeging aan artikel 7.11 van de WHW is gemaakt tot een nieuwe artikel (7.11a).

Voorts is in dat artikel het civiel effect van het getuigschrift bij het bekwaamheidsonderzoek geëxpliciteerd;

d. In de wettekst en de memorie van toelichting zijn nog diverse redactionele verbeteringen aangebracht. Ook zijn enkele passages uit de memorie van toelichting geactualiseerd, onder meer over de voorgenomen wetgeving voor het hoger onderwijs.

Ik moge U verzoeken, mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, het hier bijgevoegde, gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

---

(1) Zie de artikelen I en II, onder E; III, onder F en Q en IV, onder D.

(2) Memorie van toelichting, paragraaf 19.

(3) Memorie van toelichting, paragraaf 4.

(4) Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragrafen 5 en 19 en de toelichting op artikel I, onder D.

(5) Memorie van toelichting, paragraaf 5.

(6) Memorie van toelichting, paragraaf 5 en voorzien in het Rapport Maatwerk voor morgen: het perspectief van een open onderwijsmarkt, bladzijde 17, maart 1999.

(7) Rapport Maatwerk III, bladzijden 48 en 49 en NRC Handelsblad, Tekort leraren bijna verdubbeld, 13 september 2001.

(8) Memorie van toelichting, paragraaf 8.

(9) Paragrafen 4 en 6, memorie van toelichting.

(10) Kamerstukken II 2000/01, 27 400 VIII, nr.76.

(11) Advies van de Onderwijsraad over het Voorstel van wet op de beroepen in het onderwijs van 31 augustus 2001, bladzijde 12.

(12) Paragraaf 6, memorie van toelichting.

(13) Kamerstukken II 2000/01, 27 400 VIII, nr.92, blz.13 en 20.