

Vergaderjaar 2003–2004

28 088

Wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, ter waarborging van de bekwaamheid tot het uitoefenen van beroepen in het onderwijs (Wet op de beroepen in het onderwijs)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 25 mei 2004

Allereerst dank ik de leden van de Vaste Commissie voor Onderwijs voor hun vragen en opmerkingen. In het onderstaande ga ik daarop in mede namens mijn ambtgenoot van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

1. Algemeen

Het verheugt mij dat de leden van de CDA-fractie in het algemeen met instemming van het wetsvoorstel hebben kennisgenomen en dat deze leden de doelstelling van de wet onderschrijven: de toelating tot het beroep te laten bepalen door bekwaamheidseisen.

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich vinden in de doelstelling van het wetsvoorstel om een kwaliteitsstelsel te ontwikkelen voor alle beroepsbeoefenaren die in het primair en voortgezet onderwijs (hierna: po en vo) en in het beroepsonderwijs en educatie (hierna: bve) werkzaamheden verrichten die van direct belang zijn voor het primaire onderwijsproces. Ook dit stemt tot tevredenheid.

Het is de leden van de VVD-fractie opgevallen dat in een tijd waarin de overheid alom streeft naar deregulering en vermindering van de bureaucratie, dit wetsvoorstel juist weer aanleiding geeft tot het in het leven van roepen van veel onnodige bureaucratie. Het oude bevoegdheidsstelsel in het onderwijs kan bovendien door het veld zelf worden uitgevoerd; dit wetsvoorstel regelt dat de overheid via algemene maatregelen van bestuur (hierna: AMvB's) de bekwaamheidseisen voor leraren gaat vaststellen en dat nog wel zeer gedetailleerd. Waarom heeft de minister van OC&W niet gekozen voor een simpeler systeem, waarin het veld zelf het laatste woord heeft? In de gezondheidszorg, een niet minder belangrijk beleidsterrein van de overheid, hebben de professionals wel het laatste woord op het punt van bekwaamheidseisen. Waarom kan dat in het onderwijs niet, en wil het departement hierin het voortouw nemen én het laatste woord hebben? Ik vind niet dat het wetsvoorstel aanleiding geeft tot het in het leven roepen van veel onnodige bureaucratie.

In algemene zin is onder meer in het algemeen deel van de toelichting op het wetsvoorstel, in het bijzonder in paragraaf 2, ingegaan op de plaats

van het wetsvoorstel in een nieuw kwaliteitsstelsel en daarmee op de relatie van het voorstel met het streven naar deregulering en vergroting van autonomie van scholen. Daar is aangegeven dat onder meer de bekwaamheid van hen die het onderwijs verzorgen en verantwoording over de kwaliteit van de geleverde prestaties belangrijke kwaliteitsborgende factoren zijn waarbij voor de wetgever, mede gelet op de grondwettelijke verantwoordelijkheid, een belangrijke rol blijft.

Uitgangspunt voor autonomievergroting is onder meer dat ik wel blijf sturen, bijvoorbeeld door kerndoelen, op wát er wordt geleerd en niet op hoe dat leren geschiedt. Daarbij past ook de waarborging van de bekwaamheid van het personeel. Die krijgt met dit wetsvoorstel op een moderne en gedereguleerde wijze vorm, waarin de beroepsbeoefenaren zelf, anders dan bij het huidige bevoegdheidsstelsel, een heel belangrijke rol hebben.

De beroepsgroep (een door de minister representatief geachte beroepsorganisatie) doet in afstemming met relevante partijen uit het onderwijs voorstellen voor bekwaamheidseisen die bij AMvB zullen worden vastgesteld en dan gelden als minimumkwaliteitsnorm voor de intrede in het beroep, als beroepsvereisten. Ten minste eenmaal in de zes jaren is er gelegenheid om te bezien of bekwaamheidseisen moeten worden bijgesteld. Op die wijze is er te allen tijde een door het onderwijsveld zelf gedragen actuele beschrijving van de gewenste bekwaamheid van onderwijspersoneel. Het is niet in eerste instantie van belang op welke wijze de bekwaamheden zijn verworven, maar dát ze zijn verworven. Er ontstaan in beginsel zo meer wegen naar het beroep.

Voor scholen kunnen de actuele bekwaamheidseisen mede richting geven aan het onderhoud van de bekwaamheid van het (zittend) personeel, aansluitend bij het door die scholen gevoerde kwaliteitsbeleid.

Ook opleidingen voor onderwijspersoneel zullen zich richten op die bekwaamheidseisen. De WHW en WEB voorzien er in (zie onder meer artikel 7.6 WHW) dat studenten die worden opgeleid voor een beroep waarvoor wettelijke vereisten, zoals in dit geval bekwaamheidseisen, zijn vastgesteld, in de gelegenheid worden gesteld aan die vereisten te voldoen. Het bezit van het getuigschrift dat aan het eind van zo'n opleiding wordt behaald, is het bewijs dat betrokkene heeft aangetoond te voldoen aan die wettelijke vereisten. De kwaliteitszorgsystemen op basis van WHW en WEB zien hierop ook toe.

De school mag eenieder benoemen die in het bezit is van zo'n getuigschrift.

Daarmee komen de huidige lijsten van akten van bekwaamheid te vervallen. Die lijsten van (combinaties van) getuigschriften waren voor scholen inmiddels zeer complex en niet inzichtelijk.

Uiteraard is wel geregeld dat een ieder die op grond van het huidige bevoegdheidsstelsel het recht had te worden benoemd, dat recht ook behoudt.

In het wetsvoorstel is aangegeven waarop de bekwaamheidseisen betrekking moeten hebben.

Maar het is zeker niet de bedoeling om, zoals de leden van de fractie van de VVD veronderstellen, zeer gedetailleerde bekwaamheidseisen vast te stellen. De bekwaamheidseisen moeten richting geven (zij moeten kwaliteit kunnen waarborgen) en tegelijk ook ruimte geven aan scholen en opleidingen om het onderwijs vorm te geven.

Een eerste versie van een voorstel voor bekwaamheidseisen voor leraren is opgesteld onder regie van de stichting beroepskwaliteit leraren en ander onderwijspersoneel (SBL). De SBL heeft op mijn verzoek drie sets opgesteld, te weten een set voor het po, een set voor de onderbouw van vo en voor bve en een set voor het voorbereidend hoger onderwijs. De bekwaamheid van de beroepsbeoefenaar wordt in die sets beschreven in zeven competenties, die de gewenste richting én ruimte naar mijn mening geven.

Deze sets zijn ter kennisneming als bijlage bij deze memorie van antwoord opgenomen¹. Zij zullen het uitgangspunt zijn voor bekwaamheidseisen die bij algemene maatregel van bestuur zullen worden vastgesteld.

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom niet is gekozen voor een simpeler systeem waarin het veld zelf het laatste woord heeft. Met het stelsel dat met de Wet BIO wordt gerealiseerd, wordt naar mijn mening voor een simpeler systeem gekozen dan het huidige bevoegdheidensysteem. Het onderwijsveld zelf, in het bijzonder de beroepsbeoefenaren, heeft in dat stelsel heel nadrukkelijk een grote rol; zij zijn het die voorstellen voor bekwaamheidseisen formuleren en die de bekwaamheidseisen ook actueel houden.

De leden van de fractie van de VVD trekken in dat opzicht een parallel met de situatie in de gezondheidszorg. In dat verband wil ik wijzen op de algemene toelichting bij het wetsvoorstel waarbij is ingegaan op de geschiedenis van het voorstel, in het bijzonder op het aanvankelijke voornemen om een wet op het leraarschap tot stand te brengen waarvan regeling van een register deel zou uitmaken.

Uiteindelijk is niet gekozen voor die weg, die nauw verwant is aan de regelgeving voor beroepen in de individuele gezondheidszorg. In de toelichting en de overige gedrukte stukken wordt hierop uitgebreid in gegaan. De stelsels in gezondheidszorg en onderwijs zijn daarmee niet zonder meer vergelijkbaar. Wel vergelijkbaar is dat in beide stelsels het afnemende veld zelf, in het bijzonder de groep van beroepsbeoefenaren, een invloedrijke stem heeft als het gaat om de vereiste bekwaamheden en het onderhoud van die bekwaamheid.

Een tweede vraag voor de leden van de VVD-fractie gaat over de grote nadruk in het wetsvoorstel op pedagogisch-didactische bekwaamheden van leraren. Het kenniselement komt nauwelijks aan de orde; alleen als het gaat om 5 en 6 VWO wordt daarover gesproken. Is kennis in de andere gebieden van het onderwijs dan niet ook van het allergrootste belang? Waarom wordt de suggestie gewekt dat dit niet zo is? De leden van de VVD-fractie menen dat dit wetsvoorstel op onacceptabele wijze de vakinhoudelijke deskundigheden van leraren verwaarloost. Juist hierdoor loopt het aanzien van de leraar grote schade op, en heeft die al opgelopen, omdat deze ontwikkeling immers reeds jaren aan de gang is. De leden van de fracties van de PvdA, CDA, D66 en de SP sluiten zich aan bij deze vragen van de VVD-fractie.

Op deze vragen ga ik als volgt in.

Het wetsvoorstel schrijft voor dat bij AMvB bekwaamheidseisen zullen worden vastgesteld en waarop die eisen in ieder geval betrekking moeten hebben. Vakbekwaamheid is een van die belangrijke elementen die in de wet worden genoemd. Daarmee is wel degelijk gewaarborgd dat bekwaamheid in alle gevallen ook vakinhoudelijke kennis en didactiek betreft. Die elementen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Ik heb nimmer de suggestie gewekt dat het kenniselement niet van belang zou zijn, integendeel. In het voorstel van SBL (zie de bijlage bij deze memorie van antwoord) wordt aan de vakinhoudelijke kennis dan ook, in het bijzonder in de derde competentie, aandacht besteed. Ik vind dat essentieel. Elke leraar moet vakbekwaam zijn, hij moet de kennis bezitten die hij wil overdragen. Maar er zijn natuurlijk wel verschillen in de mate waarin dat het geval moet zijn om een goed functioneren te waarborgen. Leraren in het po of in de onderbouw van het vo hoeven de inhoud van het vak niet op hetzelfde hoge niveau te beheersen om een goede leraar te zijn als een leraar in het voorbereidend hoger onderwijs.

Het oorspronkelijke doel van deze wet was om de positie van de leraar te verbeteren, en ook diens aanzien in de samenleving te verbeteren. De

¹ Is ter inzage gelegd op het Centraal Informatiepunt onder griffiennr. 131628.

leden van de VVD-fractie zijn van mening dat met deze wet dat doel niet gehaald zal worden; eerder is het tegendeel te verwachten.

De leraar en andere beroepsbeoefenaren komen met dit wetsvoorstel echt in beeld, merk ik naar aanleiding hiervan op. Meer dan ooit nemen ze nadrukkelijk een belangrijke rol op zich in het debat over de kwaliteit van het onderwijs en van hen die daarin een sleutelrol vervullen, de beroepsbeoefenaren zelf.

De Wet BIO bepaalt dat de minister de beroepsbeoefenaren in de gelegenheid moet stellen, voorstellen te doen voor bekwaamheidseisen. De beroepsbeoefenaren moeten die voorstellen afstemmen met andere belanghebbenden bij het onderwijs. De voorstellen vormen de basis voor de AMvB waarin bekwaamheidseisen worden vastgesteld. Leraren, maar ook andere beroepsbeoefenaren in het onderwijs, waren niet eerder in zo'n sleutelpositie als het gaat om bepaling van de kwaliteit. Ik ben van mening dat hiermee de beroepstrots en daarmee het aanzien van het leraarschap wel degelijk verbeteren.

Daar komt nog bij dat het wetsvoorstel regelt dat het bevoegd gezag in het schoolplan aangeeft welke maatregelen en instrumenten zullen worden ingezet voor het onderhouden van de bekwaamheid van het onderwijspersoneel. Indirect is daarmee voor het eerst in regelgeving een «recht op nascholing» vastgelegd. Het onderwijspersoneel kan zijn werkgever erop aanspreken dat deze het beleid voor het onderhouden van de kwaliteit uitvoert zoals dat in het schoolplan is vastgelegd en met het personeel overeengekomen. Dat is een belangrijk kenmerk voor professionaliteit en daarmee voor aanzien van het beroep.

De leden van de fracties van D66 en de OSF hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze fracties vinden het een goede zaak dat voor de diverse beroepen in het onderwijs bekwaamheidseisen geformuleerd zullen worden en dat de mogelijkheid van zij-instroom in het onderwijs structureel geregeld wordt. Dit verheugt mij uiteraard.

Het was de leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP niet duidelijk in hoeverre dit wetsvoorstel autonomievergroting en deregulering bevordert. Door wie en in hoeverre worden bijvoorbeeld de bekwaamheidseisen vastgesteld: door de wetgever via AMvB of door het onderwijsveld, zo vroegen ook deze leden. Graag ontvangen zij een motivering van de gemaakte keus.

Ik bevestig dat autonomievergroting en deregulering belangrijke doelstellingen zijn. Zoals eerder in deze memorie van antwoord gezegd, besteedt het algemeen deel van de toelichting bij het wetsvoorstel, in het bijzonder in paragraaf 2, aandacht aan de plaats van het wetsvoorstel in een nieuw kwaliteitsstelsel. Het wetsvoorstel bevordert niet in eerste instantie zelf autonomievergroting en deregulering, maar is net als bijvoorbeeld de regels op het terrein van het toezicht onderdeel van een samenhangend geheel van kwaliteitsborgende elementen waarbinnen autonomievergroting verder vorm krijgt. Die borging van kwaliteit van personeel gebeurt wel op een eigentijdse wijze met grote invloed van de beroepsbeoefenaren zelf als het gaat om het formuleren van de bekwaamheidseisen. Over het onderhouden van de bekwaamheid is de regelgeving summier maar duidelijk. Het bevoegd gezag heeft hier een grote verantwoordelijkheid maar ook een grote vrijheid om in samenspraak met het eigen personeel die verantwoordelijkheid vorm te geven. Het wetsvoorstel bevordert deregulering doordat het een einde maakt aan de in elk geval in het vo zeer uitgebreide en verfijnde huidige lijsten met bewijzen van bekwaamheid waarover men voor bepaalde vakken moet beschikken. Lijsten ook die vaak wijziging hebben ondergaan.

In hoeverre speelt de Onderwijsinspectie een rol in het vaststellen en controleren van de bekwaamheidseisen, zo vragen de leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP Daarover merk ik het volgende op. De inspectie van het onderwijs heeft geen rol bij het vaststellen van de bekwaamheidseisen, maar houdt toezicht op het onderwijs en op de bekwaamheid van het personeel overeenkomstig de daarover gemaakte afspraken op basis van de principes die zijn neergelegd in de Wet op het onderwijstoezicht (WOT).

De inspectie zal vanuit de invalshoek van de kwaliteit van het onderwijs ook een oordeel kunnen geven over het door scholen gevoerde integraal personeelsbeleid en in dat kader over de inspanningen van de scholen tot onderhoud van de bekwaamheid van het personeel en over het documenteren van het resultaat van dat onderhoud in bekwaamheidsdossiers als bedoeld in het wetsvoorstel.

Het had de leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP voorts verrast dat bij de indiening van het wetsvoorstel geen begroting voor de uitvoering is bijgevoegd. Wat zijn de kosten om dit wetsvoorstel in praktijk uit te voeren? Aangenomen dat bezuinigingen uitbreiding van de onderwijsbegroting onmogelijk maken, moet worden gevraagd ten koste van welke bestaande begrotingsposten de kosten voor uitvoering van het wetsvoorstel worden gereserveerd, zo constateerden deze leden.

Het algemeen deel van de toelichting op het wetsvoorstel bevat een financiële paragraaf (paragraaf 17), waarnaar ik korthedshalve verwijs. De belangrijkste kosten verbonden met het wetsvoorstel zijn kosten voor het opstellen van bekwaamheidseisen en kosten voor het onderhouden van de bekwaamheid.

Voorstellen voor bekwaamheidseisen voor leraren po, vo/bve en vho en voor schoolleiders in het po worden gedaan door SBL respectievelijk NSA (de Nederlandse Schoolleidersacademie). De kosten daarvoor zijn gedekt uit voor lerarenbeleid beschikbare middelen in de begrotingen van afgelopen jaren. Kosten voor het formuleren van bekwaamheidseisen voor andere onderwijsberoepen en kosten voor het periodiek herijken van de bekwaamheidseisen zullen worden gedekt uit de in de meerjarenraming opgenomen middelen ten behoeve van het landelijk platform voor alle onderwijsberoepen, aangekondigd in mijn notitie van 17 oktober 2003 «Een samenhangend opleidingsstelsel voor de onderwijsberoepen» (Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VIII, nr. 8).

Op de kosten voor het onderhouden van de bekwaamheid is ingegaan in eerdergenoemde financiële paragraaf (paragraaf 17) van het algemeen deel van de toelichting op het wetsvoorstel. Scholen beschikken al een aantal jaren zelf over middelen voor nascholing van personeel, opgenomen in het schoolbudget. Zij beslissen over besteding daarvan op een wijze die het best past bij het door hen gevoerde kwaliteitsbeleid. Maar het onderhouden van de bekwaamheid van onderwijspersoneel is van zodanig belang dat in de «enveloppe» een verhoging is voorzien van voor deskundigheidsbevordering beschikbare middelen.

2. Bekwaamheidseisen

De leden van de CDA-fractie informeren naar de rol van de inspectie bij de verdere professionalisering van leerkrachten. Hoe ver reikt die bevoegdheid? Als de zittende leerkrachten op basis van oude en verouderde bekwaamheidseisen bevoegd zijn onderwijs te geven en onder tussen nieuwe bekwaamheidseisen wettelijk zijn vastgelegd, in hoeverre kan de inspectie dan eisen stellen aan de bijscholing van deze leerkrachten? Voldoet de niet bijgeschoolde leerkracht nog aan de minimum kwaliteitseisen? Zo niet, is er dan een rol weggelegd voor toezicht op de naleving van de kant van de inspectie op basis van de deugdelijkheidseisen (artikel 3 WOT)? Of is er sprake van stimulerend

toezicht op basis van de andere aspecten van kwaliteit van het onderwijs (eveneens artikel 3 WOT)?

De inspectie heeft allereerst als toezichtaangrijpingspunt de opdracht die het wetsvoorstel geeft aan het bevoegd gezag om ervoor te zorgen dat het personeel voldoende bekwaam blijft (zie onder meer artikel 12, vierde lid, van de WPO, zoals luidend door het wetsvoorstel) en dat het voor elk personeelslid een bekwaamheidsdossier bijhoudt. Het gaat hier om een bekostigingsvoorwaarde voor het bijzonder onderwijs en regel voor het openbaar onderwijs.

Het komt mij voor dat hier in de eerste plaats sprake is van toezicht op de naleving van deugdelijkheidseisen. Maar de inspectie heeft op grond van artikel 3 WOT ook tot taak om bij de uitoefening van dat deugdelijkheidstoezicht de kwaliteit van het onderwijs te bevorderen. Bij voorbeeld door in overleg te treden met het bevoegd gezag (artikel 3, tweede lid, onderdeel b, van de WOT). Dat zal aan de orde kunnen zijn indien de inspectie signalen bereikt dat het niet goed is gesteld met de kwaliteit van het onderwijs aan de school en een achterblijvend onderhoud van de bekwaamheid van onderwijspersoneel aan die school daaraan bij zou dragen.

Verder vraag ik de inspectie een actieve rol te spelen op het terrein van het personeelsbeleid van de school en in dat verband een oordeel te geven over de inspanningen van scholen als het gaat om het opstellen van meerjarige personeelsplannen en het opstellen van bekwaamheidsdossiers die echt een kwaliteitsinstrument zouden moeten zijn. Kortom, nalevingstoezicht en stimulerend toezicht zijn beide aan de orde. Maar de inspectie zal geen eisen (moeten) stellen aan de «bijscholing» zelf; haar aangrijpingspunt is vooral de kwaliteit van het onderwijs aan de school.

De leden van de CDA-fractie vragen of, indien de inspectie bij haar periodieke kwaliteit-sonderzoek constateert dat niet alle leerkrachten aan de dan actuele bekwaamheidseisen voldoen, de minister dan in het ultieme geval (na maatregelen te hebben genomen ter ondersteuning van de verbeteringen die het bevoegd gezag of bestuur inzet) een bekostigingssanctie kan treffen. Of kan de inspectie slechts stimulerende maatregelen treffen? Zijn in het laatste geval de in het schoolplan verankerde ambities rond het kwaliteits- en personeelsbeleid van scholen maatgevend, of zijn dat de wettelijk verankerde bekwaamheidseisen, zo vroegen de leden van de CDA-fractie. Indien het bevoegd gezag in het schoolplan heeft vastgesteld dat leerkrachten hun competenties actueel dienen te houden, over welke mogelijkheden beschikt het dan om leerkrachten die daaraan onvoldoende meewerken, te sanctioneren?

Zoals hierboven gezegd, is de kwaliteit van het onderwijs op de school centraal uitgangspunt voor het toezicht en zal de inspectie geen eisen stellen aan de «bijscholing» zelf. Het wetsvoorstel biedt voor toezicht op die scholing geen aangrijpingspunten: onderhoud van bekwaamheid is geheel een zaak van het bevoegd gezag en de leraren die wordt beschreven in het schoolplan en daarmee onderwerp is van medezeggenschap. Maar het onderhoud van de bekwaamheid moet op schoolniveau wel goed geregeld zijn, moet gewaarborgd zijn. En daar kan de inspectie wel op toezien. Stelt de inspectie vast dat de «onderhoudszorgplicht» die het wetsvoorstel via het schoolplan op het bevoegd gezag legt, onvoldoende is waargemaakt, en leveren aanvullende maatregelen of indringend overleg met het bevoegd gezag onvoldoende op, dan is sprake van een handelen «in strijd met het bepaalde bij of krachtens deze wet», en dat feit kan ertoe leiden (zie bij voorbeeld artikel 104 van de WVO; ook de andere onderwijswetten kennen deze sanctiemogelijkheid) dat de minister de bekostiging geheel of gedeeltelijk inhoudt dan wel opschort.

Naast dat voorschrift staat artikel 104a van de WVO, getiteld «Maatregelen». Dat artikel geeft de minister de bevoegdheid om indien de kwaliteit van het onderwijs «ernstig of langdurig tekort schiet», op verzoek van het bevoegd gezag of uit eigen beweging in overeenstemming met het bevoegd gezag maatregelen te treffen. Bij voorbeeld bijstand door externe deskundigen of extra geld. De onderwijswetten voor andere sectoren bevatten vergelijkbare voorschriften.

De leden van de CDA-fractie vragen verder nog naar sancties voor onwillige leerkrachten.

Die sancties liggen op het vlak van het personeelsbeleid van de school. Ik stel mij voor dat bevoegd gezag en leraar met elkaar overeenkomen dat de bekwaamheid wordt onderhouden, en dat ze daarbij ook regelen wat er gebeurt als dat door oorzaken aan de kant van de leraar niet of onvoldoende plaatsvindt. We zitten hier dus in de sfeer van de arbeidsvoorwaarden. Het eventueel sanctioneren gebeurt door het bevoegd gezag. De wetgever blijft daarbuiten.

De leden van de CDA-fractie willen weten hoe de minister staat tegenover de gedachte dat, naar analogie van de zij-instromers in het onderwijs, bevoegde leerkrachten zich, na herziening van de minimum bekwaamheidseisen, binnen een periode van bijvoorbeeld in beginsel twee jaar bijgeschoold dienen te hebben, op straffe van het van rechtswege verliezen van hun bevoegdheid. Zij zoeken, in het antwoord te betrekken het feit dat het hier om deugdelijkheidseisen en mitsdien om minimum kwaliteitsvereisten gaat.

Ik antwoord hierop als volgt.

In het regeerakkoord van het tweede Kabinet Kok was een Wet op het leraarschap aangekondigd waarvan regeling van een register van leraren deel zou uitmaken. Gedachte daarbij was dat eenmaal bevoegde leraren in een publiekrechtelijk register zouden worden opgenomen. Zij zouden hun bekwaamheid actueel moeten houden en ten bewijze daarvan periodiek moeten voldoen aan eisen te stellen aan een verplichte herregistratie. Wie niet of niet langer geregistreerd zou zijn, zou niet de werkzaamheden mogen uitvoeren waarvoor die registratie zou zijn vereist. Uiteindelijk is echter afgezien van regeling van een register van leraren. Zie hiervoor onder meer paragraaf 4 van het algemeen deel van de toelichting op het wetsvoorstel. Een publiekrechtelijk register zou een veel te star instrument zijn dat onvoldoende recht doet aan het streven naar vergroting van autonomie van de scholen en in het bijzonder verantwoordelijkheid van de school voor de kwaliteit van het onderwijs en in dat verband de bekwaamheid van het personeel.

In plaats van regeling van een register is in het wetsvoorstel uitdrukkelijk opgenomen dat het bevoegd gezag in het schoolplan aangeeft welke maatregelen en instrumenten worden ingezet om de bekwaamheid van het personeel te onderhouden. Scholen kunnen daarop worden aangesproken door de overheid, de inspectie, ouders en leerlingen en, niet in de laatste plaats door het personeel zelf.

Voorschriften en voorzieningen op het terrein van kwaliteitszorg waaronder het toezicht door de inspectie, ik ging daar eerder op in, bieden naar mijn mening voldoende garantie dat de deugdelijkheid van het onderwijs en de bekwaamheid van het personeel is geborgd en tegelijk de scholen zelf hun verantwoordelijkheid ook echt kunnen nemen.

Ook informeren de leden van de CDA-fractie waarom de minister vooralsnog geen bekwaamheidseisen wil formuleren voor personen die managementfuncties uitoefenen. Gelet op het feit dat deze kwaliteiten van belang zijn voor en indirect doorwerken naar de resultaten van het onderwijs vroegen deze leden de minister om een toelichting op dit voornemen.

Daarover merk ik op dat het wetsvoorstel regelt dat in het algemeen bekwaamheidseisen zullen worden vastgesteld voor werkzaamheden die direct zijn gerelateerd aan het onderwijsproces. Dat betreft in ieder geval alle werkzaamheden van leraren, bepaalde werkzaamheden van onderwijsondersteuners en werkzaamheden van onderwijskundig leidinggevende aard.

Bij dat laatste is onderscheid gemaakt tussen po en vo. Voor het po zullen bekwaamheidseisen voor werkzaamheden van onderwijskundig leidinggevende aard worden vastgesteld. Verder kunnen eventueel ook voor andere managementtaken in het po, niet direct gerelateerd aan het onderwijsproces, bekwaamheidseisen worden vastgesteld. Ik wil van die mogelijkheid alleen gebruik maken als zou blijken dat de deugdelijkheid van het onderwijs zonder die eisen onvoldoende zou zijn geborgd.

Daarvan lijkt mij vooralsnog geen sprake.

Voor het vo gelden geen imperatieve voorschriften over bekwaamheidseisen voor schoolleiders. De wet zal bepalen dat voor werkzaamheden van onderwijskundig leidinggevende aard bekwaamheidseisen *kunnen* worden vastgesteld. Ik zal van die mogelijkheid vooralsnog geen gebruik maken omdat de WVO bepaalt dat ten minste de helft van het management van de school voor vo bevoegd moet zijn voor het geven van onderwijs in het vo. Daarmee is zeker gesteld dat bekwaamheid op het terrein van onderwijs in de schoolleiding is vertegenwoordigd. In het po geldt met de invoering van hetaanmaal tot wet verheven- wetsvoorstel nu juist niet langer de plicht dat de schoolleider ook bevoegd moet zijn voor het geven van onderwijs.

Voor het beroepsonderwijs is afgezien van de mogelijkheid om bekwaamheidseisen t.a.v. de schoolleiding vast te stellen. Ik besteed hieraan verderop in deze memorie van antwoord aandacht in antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie.

Volgens het voorgestelde artikel 32a, tweede lid, WPO worden bij AMvB bekwaamheidseisen vastgesteld voor werkzaamheden van leidinggevende aard die nauw verband houden met het pedagogisch-didactische klimaat op de school. Het pedagogisch-didactische klimaat op de school houdt nauw verband met de identiteit van de school. Hoe wil de regering voorkomen dat bedoelde eisen de vrijheid van richting van het bijzonder onderwijs beperken, zo informeren de leden van de CDA-fractie.

De hier bedoelde bekwaamheidseisen hebben geen betrekking op de inhoud of inrichting van het onderwijs of op het pedagogisch-didactisch klimaat in de school. De bekwaamheidseisen hebben betrekking op de bekwaamheid die nodig is om die werkzaamheden van leidinggevende aard te mogen verrichten die nauw verband houden met het pedagogisch-didactisch klimaat op de school of die onderwijskundige leiding omvatten, zo bepaalt het wetsvoorstel (zie bijv. artikel 32a, tweede lid, van de WPO). Het gaat hier om de minimumkwaliteitseisen die worden gesteld aan personen die in een leidinggevende functie willen worden benoemd. Het getuigschrift waaruit blijkt dat men heeft aangetoond aan die eisen te voldoen, heeft landelijke geldigheid (civiel effect). Wat de wetgever betreft mag de bezitter van zo'n getuigschrift dus worden benoemd of aangesteld voor het verrichten van werkzaamheden waarop dat getuigschrift betrekking heeft.

Daarmee blijft onverlet het exclusieve recht van het bevoegd gezag op het bepalen van het pedagogisch-didactisch klimaat op de school en op benoeming van «bevoegde» personen die naar het oordeel van dat bevoegd gezag aan dat klimaat het best kunnen bijdragen. Met het vaststellen van bekwaamheidseisen is naar mijn mening de vrijheid van richting van het bijzonder onderwijs dus niet in het geding.

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat de bekwaamheidseisen worden vastgesteld bij AMvB. Het voorgestelde artikel 32a, vierde lid, WPO geeft een zeer summiere omschrijving van de te regelen bekwaamheidseisen. Was het niet mogelijk meer elementen van de regeling in het wetsvoorstel zelf op te nemen, zo vragen zij.

De bekwaamheidseisen moeten betrekking hebben op kennis, inzicht en vaardigheden op pedagogisch-didactisch terrein, en op vakbekwaamheid. En dat is daarmee dan ook de essentie van deze eisen. De wet behoort die essentie te regelen. De uitwerking van die essentie is dan een zaak van lagere regelgeving. Voordeel daarvan is ook de flexibiliteit bij de uitvoering van de Wet BIO; want bekwaamheidseisen moeten regelmatig kunnen worden herijkt.

Verder wijs ik er nog op dat de AMvB zal voorhangen bij het Parlement (zie onder meer artikel 32a, vijfde lid, van de WPO zoals voorgesteld), en dat in dat kader het Parlement kan aangeven dat de in die AMvB geregelde materie bij de wet zelf behoort te worden geregeld.

De regering benadrukt sterk de verantwoordelijkheid van scholen, de beroepsgroep en het onderwijsveld. Hoe ziet zij haar eigen verantwoordelijkheid voor de opleiding van voldoende bekwame leraren, afgezien van dit wetsvoorstel en de uitvoering daarvan, vragen de leden van de CDA-fractie.

In de opleiding van bekwame leraren voorziet het stelsel van lerarenopleidingen in het hoger onderwijs. De kwaliteit van dit stelsel wordt gewaarborgd door het kwaliteitszorgsysteem van het hoger onderwijs. Visitatie en accreditatie maken deel uit van dit kwaliteitszorgsysteem. Het aantal studenten dat momenteel voor deze opleidingen kiest, vertoont een stijgende lijn.

Naast deze opleidingen bevorder ik dat mensen via andere wegen kunnen worden opgeleid tot leraar. Zij-instroom is daarvan een belangrijk voorbeeld. Scholen en opleidingsinstellingen werken daarbij samen om kwalitatief goed personeel op te leiden.

De overheid heeft een bijzondere verantwoordelijkheid als het gaat om onderwijs en onderwijspersoneel. Dat komt onder meer tot uiting in bekwaamheidsregels in dit wetsvoorstel (het regelen van bekwaamheidseisen en van onderhoud van bekwaamheid) maar ook in het definitief regelen van zij-instroom, waardoor verschillende, gelijkwaardige wegen kunnen leiden tot het voldoen aan dezelfde bekwaamheidseisen.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel constateert de regering dat scholen meer beleidsruimte moeten krijgen, maar dat er belangrijke verantwoordelijkheden voor de overheid blijven bestaan voor het niveau van het onderwijs, de kwaliteit van leraren en de bekostiging van het onderwijs. De leden van de PvdA-fractie onderschrijven deze constatering. Zij stemmen dan ook in met de mogelijkheid die het wetsvoorstel biedt om vanuit de overheid bekwaamheidseisen vast te stellen voor onderwijskundig leidinggevende beroepen. Deze leden vinden met de regering dat bekwaamheidseisen vooral van belang kunnen zijn voor werkzaamheden die betrekking hebben op het pedagogisch-didactisch klimaat en op de onderwijskundige randvoorwaarden, waaronder het voeren van een kwaliteitsbeleid en een daarop gericht personeelsbeleid.

Het is de leden van de fractie van de PvdA echter niet duidelijk waarom voor de bve-sector een uitzondering wordt gemaakt. De regering stelt dat de instellingen in de bve-sector als gevolg van schaalgrootte een complexe organisatiestructuur kennen die meerdere managementniveaus en daarmee ook verschillende niveaus van verantwoordelijkheden omvat. Daarbij zouden geen generieke bekwaamheidseisen passen. Deze leden vragen of schaalgrootte niet een enigszins willekeurig criterium is om van

de mogelijkheid tot het stellen van bekwaamheidseisen af te zien. Zij wijzen daarbij op het feit dat, zoals ook door de Onderwijsraad opgemerkt, ook binnen het po en het vo sprake is van voortschrijdende schaalvergroting. De aan het woord zijnde leden ontvingen graag een nadere onderbouwing van de afweging van de minister op dit punt.

Naar aanleiding hiervan breng ik naar voren dat de bve-sector een gedecentraliseerde sector is, in die zin dat de WEB voor instellingen de condities (de ruimte) biedt om zelf beleid te voeren onder meer op het vlak van het beheer en organisatie, en ook om met een grote mate van vrijheid een onderwijskundig-, arbeidsvoorwaarden- en personeelsbeleid te voeren. De inrichting van het management van de instelling wordt tegen die achtergrond gerekend tot de eigen verantwoordelijkheid van de instellingen. Het zou niet passen die (anders dan in po en vo) al bestaande vrijheid nu aan aanvullende regelgeving te onderwerpen.

Een volgende vraag van de leden van de PvdA-fractie gaat over het toezicht op het onderhouden van de bekwaamheid. Deze leden onderschrijven de opvatting van de minister dat eenmaal benoemde leraren hun bekwaamheid ook moeten onderhouden. Zij kunnen instemmen met de gedachte dat de vormgeving van dat onderhoud vooral een verantwoordelijkheid is van het onderwijsveld zelf.

De aan het woord zijnde leden vragen of, nu is afgezien van voorschriften, de overheid wel voldoende middelen heeft om invulling te geven aan haar verantwoordelijkheid voor het niveau van het onderwijs en de kwaliteit van leraren. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de werkgever waarborgen moet treffen zodat het personeel zijn bekwaamheid onderhoudt. Opgemerkt wordt dat de situatie zich kan voordoen waarin een individueel personeelslid dat zich niet aan de gemaakte afspraken kan of wil houden, niet of niet meer voldoende bekwaam is voor de taak waarvoor hij is ingezet. Indien dat past binnen de afspraken die in de school gelden, kan dat leiden tot gevolgen in rechtspositionele zin. De leden van de PvdA-fractie menen dat de effectiviteit van dit instrument sterk afhankelijk is van de situatie op de arbeidsmarkt. Bij een tekort aan leraren zal het voor het bevoegd gezag niet eenvoudig zijn maatregelen in rechtspositionele zin te treffen. Deze leden vroegen de minister wat haar mogelijkheden in een dergelijke situatie zijn. Bovendien vernemen deze leden graag welke mogelijkheden de minister heeft in het geval de gevraagde waarborgen niet gerealiseerd worden.

Eerder in deze toelichting ben ik ingegaan op de rol van de inspectie waar het gaat om het toezicht op het onderhouden van de bekwaamheid. Centraal daarbij staat dat de overheid de school aanspreekt op de kwaliteit van onderwijs verzorgd door personeel dat op enig moment heeft aangetoond daartoe aan bekwaamheidseisen te voldoen.

Als die kwaliteit niet voldoet, is het bevoegd gezag daarop aanspreekbaar, zoals het ook aanspreekbaar is als het niet zijn verantwoordelijkheid neemt op het terrein van het onderhouden van de bekwaamheid van het personeel. In het uiterste geval, nadat de inspectie met de school overleg heeft gevoerd in het kader van het stimulerend toezicht of na eventuele aanvullende maatregelen die de minister in samenspraak met de school treft om tot de noodzakelijke verbeteringen te komen, kan als sanctie het inhouden of opschorten van de bekostiging worden opgelegd.

Gevolgen in rechtspositionele zin zijn uitsluitend de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag gebaseerd op (al dan niet collectieve) afspraken terzake tussen werkgever en werknemer. De overheid heeft daarmee geen bemoeienis.

De leden van de VVD-fractie wijzen op het onderscheid tussen bevoegdheden en bekwaamheid. Het wetsvoorstel suggereert dat het formuleren

van bekwaamheidseisen een geheel nieuw idee is, waardoor men met de tijd mee kan gaan en nieuwe ontwikkelingen snel kan volgen. Maar dat is volgens deze leden juist in het oude bevoegdheidensysteem veel gemakkelijker. Als men bekwaamheidseisen in AMvB's fixeert, is bij nieuwe ontwikkelingen verandering moeilijker dan nu, nu er sprake is van globale bevoegdheden. Bovendien geldt dat uiteraard bevoegdheden van leraren altijd bekwaamheden als grondslag hebben gehad. De leden van de VVD-fractie vragen de minister daarom of zij werkelijk van mening is

- a. dat zij iets wezenlijks nieuws introduceert met het benadrukken van bekwaamheidseisen, en
- b. waarom het nieuwe beter zou zijn.

Zij zelf zijn van mening dat zelfs als er al voordelen van een nieuw systeem van beschrijven van bekwaamheidseisen zouden zijn, deze niet opwegen tegen de enorme bureaucratie die wordt gegenereerd.

Over het onderscheid tussen bekwaam en bevoegd merk ik het volgende op.

Bekwaam is degene die voldoet aan de bekwaamheidseisen, bevoegd is degene die dat daadwerkelijk heeft aangetoond, en ten bewijze daarvan een getuigschrift heeft ontvangen van een daartoe bevoegde instantie. Benoembaar is degene die in het bezit is van een verklaring omtrent het gedrag en bevoegd is dan wel tijdelijk ontheffing heeft van bevoegdheid, zoals leraren in opleiding en leraren die bijvoorbeeld zijn benoemd op basis van artikel 33, tweede of derde lid, van de WVO.

Belangrijk verschil met het huidige systeem is dat voor benoeming in het onderwijs niet langer bepalend is welk onderwijscurriculum, hoe dat dan ook tot stand is gekomen, met succes is doorlopen. Bepalend is nu of wordt voldaan aan bekwaamheidseisen ongeacht de weg die daartoe heeft geleid. Centraal staat dus niet de opleiding maar de bekwaamheid van de beroepsbeoefenaar. Dat is nieuw. Verder is nieuw dat die bekwaamheid wordt beschreven én periodiek wordt herijkt door het onderwijsveld zelf, waarbij de beroepsgroep zelf een doorslaggevende rol speelt. De professionals zelf en de scholen vervullen zo veel nadrukkelijker een kwaliteitsbepalende rol. Meer dan tot op heden stellen ze inhoudelijke eisen aan de lerarenopleidingen. Dat is winst. De gedachte van de leden van de fractie van de VVD dat er daarbij sprake zou kunnen zijn van een enorme bureaucratie, deel ik absoluut niet. Mij is ook niet gebleken dat in het onderwijsveld zelf die gedachte werkelijk leeft.

De leden van de fractie van de VVD suggereren voorts dat het fixeren van bekwaamheidseisen in een AMvB verandering bij nieuwe ontwikkeling moeilijker maakt dan nu het geval zou zijn. Dat zou inderdaad het geval kunnen zijn als de bekwaamheidseisen die worden vastgelegd zeer gedetailleerd zouden zijn. Dat is echter zeker niet het geval. De bekwaamheidseisen beschrijven de belangrijke kenmerken van het beroep op een wijze die voor een redelijke periode een goed uitgangspunt vormt voor bijvoorbeeld het curriculum van lerarenopleidingen. Beroepen of, beter wellicht, functies die voor hun belangrijkste kenmerken voortdurend onderhevig zijn aan grote veranderingen, lenen zich waarschijnlijk niet voor de voorgestelde benadering. Beroepen in het onderwijs ontwikkelen zich maar, zeker als het gaat om het leraarschap en het schoolleiderschap, niet zo snel en ingrijpend dat een beschrijving ervan in termen van bekwaamheidseisen een ongewenste of onbegaanbare weg zou zijn. Maar daarmee is bekwaamheid nog geen statisch begrip. Bekwaamheid moet niet gedetailleerd worden beschreven, maar worden beschreven op een wijze die voldoende richting geeft aan opleidingen, scholen en beroepsbeoefenaren en tegelijk voldoende ruimte laat voor invulling op het niveau van regio, schoolsoort en/of school. Bovendien bestaat ten minste eenmaal per zes jaren de gelegenheid om te bezien of herijking van de eisen gewenst is. De voorstellen van de SBL voldoen naar mijn mening aan de voorwaarden van richting en ruimte.

De leden van de fracties van D66 en de OSF constateren dat de invulling van de vakbewaamheidseisen in de AMvB's van groot belang is en dat dus de samenstelling van de platforms die hierover zullen adviseren, eveneens van belang is. Is al duidelijk hoe deze platforms zullen worden samengesteld?

Het landelijk platform voor alle onderwijsberoepen is nog niet ingericht. In mijn brief van 9 januari 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 27 923 en 28 088, nr. 13) heb ik mijn ideeën over de samenstelling van het platform verwoord. Op dat moment was onder meer de vraag aan de orde of het landelijk platform moest worden beschouwd als een adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges dan wel of het platform met een andere status moest worden ingesteld. De brief is betrokken bij de mondelinge behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Bij die behandeling zijn twee moties over het landelijk platform aangenomen. De eerste motie (Kamerstukken II 2003/04, 28 088, nr. 30) verzoekt de regering, over de samenstelling van het platform een nader voorstel te doen dat gestalte geeft aan een duidelijke betrokkenheid van het veld (de beroepsgroep) en waarbij deskundigheid van lerarenopvoedingen kan worden betrokken zonder dat deze als aparte geleding worden vertegenwoordigd in het platform. De tweede motie (Kamerstukken II 2003/04, 28 088, nr. 33) verzoekt de regering ervoor zorg te dragen dat ten minste de helft plus één van het aantal zetels in het platform beschikbaar ter beschikking komt van de betreffende beroepsgroepen.

In de loop van 2004 zal het platform definitief worden ingericht en zal een plan van aanpak voor dat platform worden opgesteld op basis waarvan middelen aan dat platform kunnen worden toegekend.

Vaststelling van bekwaamheidseisen voor leraren po, vo/bve en vho en van bekwaamheidseisen voor schoolleiders in het po hoeft niet te wachten op de inrichting van het platform, zo heb ik in de eerdergenoemde brief van 9 januari jl. al aangegeven, want de procedures voor het formuleren van die eisen waren al eerder gestart en vinden een voldoende wettelijke basis in dit wetsvoorstel.

De Onderwijsraad bracht kort geleden het advies «Een kwalificatiestructuur voor het onderwijs» uit. Dit advies houdt rekening met het feit dat het onderwijs sterk in ontwikkeling is en er behoefte ontstaat aan meer differentiatie in onderwijsberoepen. Het wetsvoorstel houdt daarmee niet expliciet rekening, menen de leden van de fracties van D66 en OSF. In hoeverre denkt de regering dat bij de invulling van de bekwaamheidseisen daarmee wel rekening gehouden kan worden, zo vragen zij.

In het wetsvoorstel is een basis gelegd voor het vaststellen van bekwaamheidseisen voor leraren in po, vo en bve en voor werkzaamheden van ondersteunende aard en werkzaamheden van onderwijskundig leidinggevende aard. Voor leraren in het vo is bovendien bepaald dat er in ieder geval bekwaamheidseisen zullen worden vastgesteld voor leraren voorbereidende hoger onderwijs en dat de bekwaamheidseisen per schoolsoort of samenhangende leerjaren kunnen verschillen.

Ik ben van mening dat daarmee voor dit moment voldoende ruimte is voor differentiatie in onderwijsberoepen en verdere ontwikkeling daarin. Verder wijs ik op mijn notitie van 17 oktober jl. (Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VIII, nr. 8) waarin het voornemen is opgenomen om te komen tot een samenhangende kwalificatiestructuur voor de onderwijsberoepen en tot een daarop aansluitend samenhangend stelsel van scholing en opleiding voor die beroepen. Het voornemen is verder dat het eerdergenoemde nog in te stellen landelijk platform voor alle onderwijsberoepen voorstellen doet voor bekwaamheidseisen voor die beroepen die op basis van de Wet BIO kunnen worden vastgesteld.

De leden van de fracties van D66 en OSF releveren verder dat de beoogde wijziging van de WVO het mogelijk maakt dat de eisen van vakbekwaamheid onderscheiden zullen worden naar schoolsoort en leerjaren (anders dan voor de tweede fase). Acht de regering het wenselijk dat specifieke eisen gesteld worden aan (bijvoorbeeld) leraren in het voorbereidend beroepsonderwijs of voor het leerwegondersteunende onderwijs? Zou een dergelijke regeling niet strijdig zijn met de regeling van de inclusieve bevoegdheid, zo vroegen deze leden (zie het voorgestelde artikel 32 WVO).

Vooralsnog zullen in een AMvB bekwaamheidseisen worden vastgesteld voor leraren in het po, voor leraren in de onderbouw vo en bve en voor leraren in het voorbereidend hoger onderwijs, zo merk ik op.

Of op termijn een nader onderscheid zal worden gemaakt binnen de onderbouw vo en bve is afhankelijk van de voorstellen die het landelijk platform op dat punt zal gaan doen. Op dat moment kan worden bezien of het onderscheid zodanig is dat inclusiviteit van bevoegdheid daarmee strijdig zou kunnen zijn. Op dit moment zie ik die strijdigheid nog niet.

De leden van de fracties van D66 en OSF informeren voorts of de regering de bestaande bevoegdheid van de oude «onderwijzer met hoofdakte» om ook in de eerste leerjaren van het voorbereidend beroepsonderwijs les te geven in een aantal vakken een voor die onderwijsvorm gunstige situatie acht. Maakt het wetsvoorstel een soortgelijke regeling van een betrekkelijk brede bevoegdheid voor de onderbouw voor de toekomst ook mogelijk? Ieder die nu als «onderwijzer met hoofdakte» bevoegd is voor de onderbouw van het vo, behoudt uiteraard die bevoegdheid, zo merk ik op. Maar sinds de invoering van de opleiding voor leraren basisonderwijs kan de hoofdakte niet meer worden behaald. Ook het wetsvoorstel maakt een dergelijke brede bevoegdheid niet mogelijk. De opleiding voor leraren basisonderwijs is nu niet gericht op de onderbouw vo en zou dat naar mijn mening op korte termijn ook niet moeten zijn.

Hoewel leraren basisonderwijs dus niet zijn opgeleid voor de onderbouw vo, moet het voor hen wel mogelijk zijn om snel in die onderbouw vo als leraar aan de slag te kunnen. Benoeming als zij-instromer lijkt daarvoor een passende weg.

De vraag of het wetsvoorstel een betrekkelijk brede bevoegdheid voor de onderbouw voor de toekomst mogelijk maakt, beantwoord ik bevestigend. Een dergelijke verbreding, indien daarvoor zou worden gekozen, kan worden geregeld in de AMvB over de bekwaamheidseisen. De wettelijke grondslag daarvoor is aanwezig. Ik wacht af tot welke conclusie het (nog in te stellen) landelijk platform op dit punt zal komen.

Zou door het stellen van specifieke bekwaamheidseisen voor schoolsoorten of leraren het risico kunnen ontstaan dat de doorstroming binnen het voortgezet onderwijs beperkt wordt en de personeelsvoorziening voor de scholen daardoor wordt bemoeilijkt, zo vroegen de leden van de fracties van D66 en de OSF tot besluit.

Ik wil in beginsel uitgaan van een brede bekwaamheid. Dat past bij het HO-niveau dat van leraren wordt verwacht, geeft die leraren wendbaarheid op de arbeidsmarkt en daarmee de school meer ruimte om te voorzien in voldoende personeel. Op dit moment worden dan ook slechts 3 sets van bekwaamheidseisen voorgesteld. Maar het wetsvoorstel is zo opgesteld dat het ook voldoende basis biedt voor bekwaamheidseisen die meer gedifferentieerd zijn, indien ontwikkelingen in het onderwijs daartoe aanleiding geven. Als het zover komt, moeten voor- en nadelen van een smallere bekwaamheid dan ook nauwkeurig worden gewogen.

De leden van de fracties van de CU en SGP informeren of de inhoud van de betreffende AMvB via een voorhangprocedure ook aan de Eerste Kamer worden kenbaar gemaakt.

Dat is geen enkel probleem. Het wetsvoorstel kent voorhangbepalingen die ook voorzien in een rol van de Eerste Kamer.

De leden van diezelfde fracties vragen hoeveel tijd scholen beschikbaar hebben na invoering van de Wet BIO om met hun docenten via na- en bijscholing aan de slag te gaan, zodat die aan de vastgestelde bekwaamheidseisen kan worden voldaan.

Ik antwoord dat wie eenmaal bevoegd is tot het geven van onderwijs, die bevoegdheid behoudt. De wet stelt geen termijn waarbinnen het zittende personeel scholing moet hebben gevolgd die is gericht op de nieuwe bekwaamheidseisen. Het bevoegd gezag maakt samen met zijn werknemers daarin eigen keuzen. Maar de school is wel aanspreekbaar op de kwaliteit van het onderwijs en op het snel vaststellen en implementeren van het beleid over het onderhouden van de bekwaamheid in het schoolplan, na inwerkingtreding van de Wet BIO. Het bevoegd gezag neemt het resultaat van het onderhouden van de bekwaamheid voor ieder personeelslid op in een bekwaamheidsdossier. Ik streef ernaar dat uiterlijk in 2007 voor elk personeelslid zo'n bekwaamheidsdossier beschikbaar is dat werkelijk als kwaliteitsinstrument functioneert.

3. Amendement-Kraneveldt

Door aanvaarding van het amendement-Kraneveldt (Kamerstukken II 2003/04, 28 088, nr. 34) is de uitzondering op de bekwaamheidseisen voor het geven van godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs in onder meer artikel 3 van de Wet op het primair onderwijs (WPO) vervallen. Dit betekent, zo vervolgden de leden van de CDA-fractie, dat leraren in deze vakken aan openbare scholen (artikel 51 WPO) moeten voldoen aan de bij AMvB vast te stellen bekwaamheidseisen. Hetzelfde geldt voor niet aan de school verbonden leraren godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs in het bijzonder onderwijs.

De leden van de CDA-fractie menen dat het amendement op gespannen voet staat met de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging (artikel 6 Grondwet) en met artikel 23, derde, vijfde en zesde lid, Grondwet. De vast te stellen bekwaamheidseisen omvatten in elk geval eisen ten aanzien van de vakbekwaamheid. Als de overheid de bekwaamheid gaat regelen om onderwijs te geven in bijvoorbeeld de katholieke, protestantse, gereformeerde, islamitische of joodse godsdienst of in de humanistische levensbeschouwing, komt zij aan de inhoud van de betreffende godsdienst of levensovertuiging. Zij zou dan een soort staatsversie van deze godsdienst of levensovertuiging moeten geven. Met deze bemoeienis is de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging, die in artikel 23 van de Grondwet ook bij de regeling van het openbaar onderwijs (derde lid) en van het bijzonder onderwijs (vrijheid van richting in het vijfde lid en in verband hiermee de vrijheid bij de aanstelling van leerkrachten in het vijfde lid) moet worden ontzien, in het geding. Genoemde leden vragen hoe de regering de spanning tussen het wetsvoorstel en de Grondwet op dit punt wil oplossen. Deelt de regering de mening van deze leden dat de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging meebrengt dat de overheid uiterste terughoudendheid moet betrachten om eisen te stellen aan de inhoud van vakken in een bepaalde godsdienst of levensovertuiging? Acht de regering het niettemin mogelijk om eisen aan de vakbekwaamheid van leraren godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs te stellen? Hoe denkt de regering te voorkomen dat een AMvB op dit punt door de rechter wegens strijd met artikel 6 en 23 van de Grondwet onverbindend wordt verklaard?

De regering is zich ten volle bewust van een mogelijk spanningsveld. Bij de vaststelling van de bekwaamheidseisen voor leraren godsdienstonderwijs en levensbeschouwelijk vormingsonderwijs zal de overheid dan ook gepaste afstand moeten houden tot de inhoud van dat onderwijs en tegelijk waarborgen moeten scheppen voor voldoende bekwaamheid van degenen die datzelfde onderwijs verzorgen.

Het is in de eerste plaats een zaak van het professionele oordeel van de beroepsgroep om bekwaamheidseisen te formuleren. Het wetsvoorstel legt daarvoor de basis. De overheid legt de bekwaamheidseisen vast in een AMvB. Dat geldt dus ook voor de bekwaamheid van de leraar godsdienstonderwijs en levensbeschouwelijk vormingsonderwijs. Maar voor de bekwaamheid t.a.v. de inhoud moet de overheid een benadering kiezen die ervan uitgaat dat de scheiding van kerk en staat een onaanastbaar goed is. De regering acht het mogelijk om bekwaamheidseisen op inhoudelijk gebied vast te stellen en die scheiding tegelijk te respecteren. Ook het kwaliteitstoezicht kan zo worden vormgegeven dat de staat verre blijft van de inhoud van godsdienst en levensovertuiging. De regering vreest niet voor onverbindendverklaring van de AMvB door de rechter wegens strijd met de Grondwet: de AMvB zal die terughoudendheid immers zonder meer moeten belichamen, anders kan zij niet tot stand komen.

Artikel 23, derde lid, van de Grondwet bepaalt dat het openbaar onderwijs met eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging bij de wet wordt geregeld. Dat betekent dat de bekwaamheidseisen zo zullen moeten luiden dat zij de inhoud van het godsdienst- en levensbeschouwelijk onderwijs ongemoeid laten.

Artikel 23, vijfde lid, van de Grondwet bepaalt dat de deugdelijkheidseisen aan het onderwijs bij de wet worden geregeld en dat daarbij wat het bijzonder onderwijs betreft de vrijheid van richting wordt geëerbiedigd. De bekwaamheidseisen als deugdelijkheidseisen zullen dus zo moeten luiden dat zij de vrijheid van richting daadwerkelijk eerbiedigen. De deugdelijkheidseisen moeten de deugdelijkheid van het openbaar en het bijzonder onderwijs even afdoende regelen, zo bepaalt het zesde lid. Datzelfde artikellid voegt daaraan toe dat bij die wettelijke regeling met name de vrijheid van het bijzonder onderwijs bij de keuze van de leermiddelen en de aanstelling van de onderwijzers wordt geëerbiedigd. De aanstellingsvrijheid wordt in geen enkele opzicht beperkt door het wetsvoorstel, zodat er geen spanning hoeft te zijn met het zesde lid.

Kijkend naar de concept-bekwaamheidseisen die SBL mij in mei 2004 heeft geleverd over po, vo en bve, en die ik als bijlage bij deze memorie van antwoord heb gevoegd, is het denkbaar dat die vrijwel onverkort ook van toepassing zullen zijn op leraren godsdienstonderwijs en levensbeschouwelijk vormingsonderwijs. De terughoudendheid van de overheid zou voornamelijk tot uiting moeten komen in de vakinhoudelijke en didactische competentie (de 3e competentie uit het SBL-voorstel).

Ook in dit geval echter kan het voorschrift luiden dat de leraar:

- a. de leerinhoud van zijn vak beheerst;
- b. het belang van die leerinhoud kent voor het dagelijkse leven en voor mogelijke toekomstige beroepen van de leerlingen;
- c. op hoofdlijnen de leerinhoud van andere schoolvakken binnen hetzelfde leergebied kent en op hoofdlijnen eveneens de leerinhoud van het desbetreffende leergebied in voorafgaand of opvolgend onderwijs.

Het centrale punt blijft dus de eis dat de leraar de leerinhoud van zijn vak beheerst. Hoe wordt die inhoud in beeld gebracht? Er zijn op dit vlak geen kerndoelen, eindtermen of centrale eindexamenprogramma's die daaraan richting geven. Het ligt dan voor de hand te bepalen dat het gaat om de

leerinhoud zoals vastgesteld of goedgekeurd door het schoolbestuur of de organisaties waarvan dit onderwijs uitgaat: kerkgenootschappen, genootschappen op levensbeschouwelijke grondslag e.d. Zo wordt spanning met de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, of met de vrijheid van richting, voorkomen. En dus is er geen spanning met de artikelen 6 en 23 van de Grondwet.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het stellen van vakbekwaamheidseisen niet betekent dat er ook opleidingen moeten zijn waarin de vakbekwaamheid kan worden opgedaan. Hoe kan, afgezien van het overgangsrecht, worden voldaan aan bedoelde eisen als er geen opleiding is?

Het vaststellen van bekwaamheidseisen betekent, zo antwoord ik, dat diegenen die werkzaamheden willen verrichten waarop die bekwaamheidseisen betrekking hebben, moeten kunnen aantonen dat zij aan die eisen voldoen, ongeacht of en zo ja, welke scholing of opleiding daaraan eventueel vooraf is gegaan.

De wijze waarop kan worden aangetoond of is voldaan aan bekwaamheidseisen op het terrein van godsdienst- en levensbeschouwelijk onderwijs is nu nog niet duidelijk. Uiterlijk bij vaststelling van die eisen moet daarover natuurlijk wel duidelijkheid bestaan. In dit specifieke geval, waarbij recht moet zijn gedaan aan de scheiding van kerk en staat, is het denkbaar dat niet met één getuigschrift zowel het bewijs wordt geleverd dat is voldaan aan de vakinhoudelijke eisen als het bewijs dat is voldaan aan de overige bekwaamheidseisen.

Overigens bestaan in het hoger onderwijs al wel enkele opleidingen die zich richten op het leraarschap in godsdienst- of levensbeschouwelijk onderwijs. Of er binnen afzienbare termijn meer of andere opleidingen zullen worden aangeboden, is niet in de eerste plaats aan mij om te beslissen. De WHW geeft voorschriften over de wijze waarop nieuwe opleidingen tot stand kunnen komen en bekostigd of aangewezen kunnen worden. Instellingen voor hoger onderwijs hebben daarbij het initiatief.

Het aangenomen Amendement-Kranenveldt regelt ook de vakbekwaamheidseisen voor docenten godsdienstonderwijs. De uitwerking van dit amendement kan in strijd komen met artikel 23 van de Grondwet, menen de leden van de fracties van de CU en de SGP. Wie gaat de vakbekwaamheidseisen voor het godsdienstonderwijs definiëren?

Ik mag hier verwijzen naar mijn antwoord op de soortgelijke vragen van de leden van de CDA-fractie. Strijd met artikel 23 van de Grondwet mag niet ontstaan.

Ik hoop, hiermee voldoende te zijn ingegaan op de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen.

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