

27 015

Voorschriften ten behoeve van de instroom van leraren in het primair en voortgezet onderwijs (Interimwet zij-instroom leraren primair en voortgezet onderwijs)

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ONDERWIJS¹

Vastgesteld 20 juni 2000

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hadden op hoofdlijnen met instemming kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel, met name waar het wetsvoorstel kan leiden tot verrijking van het personeelsbestand op scholen door inbreng van ervaringen van buitenaf. Zij constateerden dat daarmee het wetsvoorstel structureel een positieve bijdrage kan leveren. Ook kan langs deze weg een bijdrage worden geleverd aan het terugdringen van het lerarentekort, een belangrijk maatschappelijk vraagstuk dat om een snelle en adequate oplossing vraagt. Van centraal belang is hoe de kwaliteit van het leraarschap wordt geregeld en ingevuld. Immers garantie is nodig dat de zij-instromer zowel inhoudelijk als didactisch gelijkwaardig is aan een leraar die een onderwijsbekwaamheid heeft behaald via de lerarenopleiding. Voor de CDA-fractie schept dit wetsvoorstel een nieuwe weg die tot een tenminste gelijkwaardig getuigschrift leidt.

Deze leden waren van mening dat in dit verband het voldoen aan de bekwaamheidseisen in volle omvang, kan voorkomen dat er twee typen leraren ontstaan.

Kan de minister tegen de achtergrond van het belang van deze kwaliteitseis aangeven waarom de kerncompetenties niet in de wet zelf zijn geregeld maar regeling krijgen bij algemene maatregel van bestuur? Het hoe en wat van het geschiktheidsonderzoek op grond waarvan «op maat» een bijscholingsprogramma verplicht wordt gesteld waarna een bekwaamheidsonderzoek volgt, moeten elk alsnog bij amvb worden geregeld en dat in een zodanig tempo dat nog voor 1 augustus a.s. van volledige inwerkingtreding sprake kan zijn. Verdraagt zich dit met de vereiste zorgvuldigheid zo vroegen de leden van de CDA-fractie. Met name toch betreffende het primair onderwijs is een zorgvuldigheid nodig die in verband met nog weinig opgedane ervaring tijd vraagt willen Raad van State en Onderwijsraad niet alsnog met hun kritische kanttekeningen gelijk krijgen.

Waarom zijn deze essentiële zaken niet rechtstreeks in de interimwet geregeld, dit temeer waar «met name voor het voortgezet onderwijs –

¹ Samenstelling: Ginjaar (VVD), Jaarsma (PvdA), (voorzitter), Schuyer (D66), Veling (RPF/GPV), Werner (CDA), (plv. voorzitter), Schoondergang-Horikx (GL), De Jager (VVD), Woldring (CDA), Dupuis (VVD), Van den Hul-Omta (CDA), Witteveen (PvdA) en Van Vugt (SP).

reeds bestaande ontheffingsregelingen voor de vereiste overbrugging kunnen zorgen? Zelfs stelden deze leden de vraag waarom er niet voor is gekozen «met man en macht» te werken aan de aangekondigde wet op het leraarschap. Welke voetangels en klemmen houden de minister hier nog tegen?

De leden van de CDA-fractie zeiden als positief te ervaren in het wetsvoorstel dat het vereiste geschiktheidsonderzoek onder de verantwoordelijkheid zal plaatsvinden van de lerarenopleiding. Zij zijn immers samen met het scholenveld, verantwoordelijk voor de uiteindelijk te leveren kwaliteit van docenten. Betreffende het vereiste assesment, waarvan de uitkomst zal moeten leiden tot een te volgen scholingstraject dat vervolgens moet leiden tot het verwerven van de startbekwaamheden, en welke startbekwaamheden dus nog nadere vastlegging behoeven, vroegen deze de minister een onderscheid te maken tussen generieke criteria die voor alle doelgroepen moeten gelden en specifieke criteria, gericht op de verschillende doelgroepen in het onderwijs en hierover in overleg met de lerarenopleidingen en het scholenveld afspraken te maken. Hoe kan van overheidszijde worden bijgedragen aan de vereiste samenhangende aanpak van de vernieuwingen in het gehele bestel van lerarenopleidingen en scholen waarvoor wordt opgeleid, ook al ligt het primaat – en dat is ook de opvatting van de Onderwijsraad – in deze bij de ontwikkelingen in de scholen?

Bij de toereikendheid van de financiering van de scholingstrajecten, zoals vermeld in de toelichting op de interimwet zeiden de leden van de CDA-fractie grote vraagtekens te zetten. Hierin staat vermeld dat voor de scholing de tegemoetkoming 50% van de werkelijke kosten zal bedragen met een maximum van f 3000,- per zij-instromer. Dit is toch wel een zeer minimale financiering voor trajecten die veelal «op maat» moeten zijn. Voorwaarde mag zijn dat deze binnen twee jaar moeten zijn afgerond, maar hiermee is de omvang die afhankelijk is van de uitkomsten van het assesment niet bepaald. Ook waar voor de begeleiding de tegemoetkoming in de kosten een bedrag van f 2000,- per zij-instromer zal bedragen ervan uitgaande dat het zwaartepunt van die begeleiding ligt in het eerste half jaar, zetten de leden van de CDA-fractie vraagtekens omtrent de omvang. Investeren in onderwijs is huns inziens onbetwistbaar. De achterblijvende financiering zoals onlangs opnieuw is gebleken uit OESO-vergelijkingen is een ernstige bedreiging van het peil van het onderwijs. Veronderstellen dat nog wel rek voorhanden is bij schoolbesturen en lerarenopleidingen voor zaken als hier aan de orde, doet afbreuk aan de verantwoordelijkheden die bij schoolbesturen en lerarenopleidingen liggen en staan haaks op de juist in deze verwachte sterke overheid. Wil de minister hierop reageren?

In dit zelfde verband vroegen de leden van de CDA-fractie – en die vraag geldt te meer waar de interim-wet ook als noodmaatregel dient om het aantal leraren te vergroten c.q. het zo grote tekort versneld in te lopen en de urgente problemen dientengevolge niet te vergroten – naar de mate waarin het wetsvoorstel rekening houdt met het feit dat zij-instromers voor het overgrote deel mensen zijn die momenteel werkzaam zijn in een andere sector en zich geen grote inkomensachteruitgang kunnen veroorloven wanneer zij de overstap naar het onderwijs maken. De zij-instromers krijgen een aanstelling voor het aantal uren dat zij direct inzetbaar zijn voor de school (in de praktijk vaak max. 50%) en krijgen voor het andere deel de vereiste na-en bijscholing. Wil derhalve van voldoende aantrekkelijkheid sprake zijn voor mensen om over te stappen van een andere sector naar onderwijs dan zal voor de maximaal twee jaar waarin deels bijscholing wordt ondergaan en derhalve niet van volledige inzetbaarheid sprake kan zijn als leraar, een salarisgarantie nodig zijn, uiteraard binnen de grenzen van de geldende CAO. Staat of valt de aantrekkelijkheid van de beoogde regeling niet hiermee? Het lijkt niet reëel deze kosten te laten dragen door de scholen voor primair en

voortgezet onderwijs zelf. In de bekostiging van deze scholen is immers geen component voor de opleiding en scholing van toekomstige werknemers opgenomen. Moet in deze geen structurele voorziening worden getroffen, waar anders een wettelijke voorziening voor zij-instroom maar zeer beperkt zal worden benut?

Het wervingsinitiatief genomen door de Besturenraad tezamen met Windesheim en Vrije Universiteit waarop bijna 5000 personen reageerden, uitmondend in circa 1500 sollicitanten en van welke sollicitanten inmiddels ca. 650 het geschiktheidsonderzoek positief doorstonden, heeft nog maar voor 32 personen geleid tot verdere afspraken in het zij-instroom traject. Dit laat toch zien dat velen wel belangstelling hebben voor het onderwijs, ook dat velen ervoor geschikt zijn, maar daarna vallen – mede om redenen zoals hiervoor genoemd – toch weer zeer velen af. En de suggestie gedaan in de Tweede Kamer de voor twee jaar toegezegde 40 miljoen o. en o.-fonds (toezegging in het kader van de recente CAO-onderhandelingen) hiervoor mede te benutten is immers niet reëel waar deze miljoenen meer specifiek geoormerkt zijn voor krimp situaties. In artikel 2 gaat het wetsvoorstel uit van een benoemingsperiode van de zij-instromer voor maximaal twee schooljaren. Verlenging van deze periode is mogelijk via een aanvraag bij de inspectie. De leden van de CDA-fractie vroegen of, wanneer een bevoegd gezag vaststelt dat de zij-instromer naar behoren functioneert, maar nog een extra jaar nodig heeft om zijn bevoegdheid te halen, het reëel is te veronderstellen dat deze goedkeuring door de inspectie min of meer «automatisch» wordt verleend. Dit leidt tot vermindering van risico's voor zij-instromers en bevoegd gezag; tevens vergroot dit de aantrekkelijkheid van de wettelijke regeling. Wat als uiteindelijk geen sprake kan zijn van behalen van de vereiste bevoegdheid? Moet hiervoor niet een voorziening zijn?

Naar aanleiding van artikel 4 vroegen deze leden wie het geschiktheids-onderzoek betaalt wanneer een zij-instromer nog geen contact heeft met een bevoegd gezag, maar wel aan een dergelijk onderzoek deelneemt: in de toelichting op de wet komen de kosten verbonden aan het uitvoeren van het geschiktheidsonderzoek en de afgifte van de geschiktheids-verklaring voor rekenig van werkgever en werknemer.

Tenslotte vroegen de leden van de CDA-fractie, constaterend dat nog steeds in verband van bevoegdheid voor werkzaamheid in het onderwijs wordt vastgehouden aan de eis «als groepsleerkracht les geven» of dit hieraan vasthouden reëel is voor alle functies in het onderwijs, dit mede in verband met de vereiste functiedifferentiatie. Schoolleiders – om een voorbeeld te noemen – hebben meer nodig om geheel vrijgesteld hun leiderschap van de basisschool te gaan vervullen. «Als groepsleerkracht les kunnen geven» is handig, zeker bij vervanging, wordt vaak gezegd, maar dat kan niet de motivering zijn. Ook van een remedial teacher zou niet de eis van «als groepsleerkracht les kunnen geven» centraal moeten staan. Wil functiedifferentiatie van de grond komen – en voor de aantrekkelijkheid van werken in het onderwijs is dit zeer wenselijk dan zal in deze in de regeling van bevoegdheden nog veel nieuwe (veranderde) regeling nodig zijn. Mogen de leden van de CDA-fractie in deze verwachtingen koesteren zeker wat betreft de aangekondigde wet op het leraarschap, waaraan zij gaarne een brede invulling gegeven zien, maar ook wat betreft de invulling in de nog te verwachten amvb's, ook wat betreft het primair onderwijs?

De leden van de **VVD**-fractie memoreerden dat het wetsvoorstel door de minister wordt gepresenteerd als een «aanbodsverbreding en kwaliteitsimpuls» van het onderwijs, en pas in tweede instantie als een van de oplossingen voor het tekort aan leraren. Zowel Raad van State als Tweede Kamer hebben op dit eerste punt met grote twijfel gereageerd. Terecht. Het idee om toelating tot dit zware ambt op de voorgestelde wijze te regelen zou niet zijn opgekomen als er geen nood situatie was ontstaan.

Een punt van grote zorg is dat deze wet ook voor het primair onderwijs geldt, waarin uiteraard de didactische kwaliteiten van de docent veel belangrijker zijn dan in het voortgezet onderwijs. Dit klemt des te meer, daar in het primair onderwijs de grootste schaarste heerst. Tegenargument is dat onder de huidige leraren in het primair onderwijs velen zijn die nauwelijks kunnen rekenen (50% haalt de CITO-toets niet) dan wel behoorlijk Nederlands spreken en schrijven. Erger kan dus bijna niet, en wellicht kan de wet nieuwe betere aanwas opleveren. Dat is althans de bedoeling. Wordt er verschil gemaakt in de benadering van leraren voor het primair en voor het voortgezet onderwijs?

Totaal onduidelijk is verder voor wie deze regeling geldt – dit geldt alweer voornamelijk voor het primair onderwijs. In het voortgezet onderwijs (incl. het beroepsonderwijs) is deze regeling waarschijnlijk goed hanteerbaar voor allerlei soorten professionelen, als zij er tenminste zijn en niet elders een meer comfortabele en beter betaalde baan kunnen krijgen. Kunnen ook mbo-ge диплоmeerden zich voor deze opleiding melden? Denkt de minister dat zij voldoende geëquipeerd zijn daartoe?

De assessment en de bijscholing zijn nog onvoldoende geregeld. Alleen is duidelijk wie er uitvoering aan moet geven: de huidige lerarenopleidingen. Zijn die wel voldoende geëquipeerd? Zullen alle lerarenopleidingen aan bijscholing gaan doen of worden er enkelen aangewezen? Vaststelling van de criteria moet nog plaatsvinden, hiervoor zijn amvb's voorzien.

Het hele plan valt en staat met de arbeidsvoorwaarden voor het lerarenberoep: en die zijn nog altijd niet gunstig. In tegendeel. Onlangs liet NOVA zien hoe een vrijwel zwarte school als het J. de Wittcollege in Den Haag volledig vastloopt door het grote aantal zeer moeilijke leerlingen. Voor het Stevin College, ook in Den Haag, geldt het zelfde: de 80% allochtone leerlingen geven bijna onoverkomelijke problemen. Kortom: het lerarenberoep wordt er niet aantrekkelijker op, en wat zal een maatregel als deze wet beoogt, dan nog opleveren? De leden van de VVD-fractie wezen erop dat veel van de bovengenoemde opmerkingen ook door de Raad van State en de Tweede Kamer reeds zijn gemaakt.

De leden van de fractie van de **PvdA** hadden met gemengde gevoelens kennisgenomen van het wetsvoorstel en met name van de kwaliteit van het wetgevingsproces. Zij onderschreven enerzijds de noodzaak de instroommogelijkheden van leraren in het primair en voortgezet onderwijs te moderniseren en kwantitatief te verruimen, maar hadden anderzijds aanmerkelijke bezwaren tegen de wijze waarop dit thans gestalte is gegeven. Hun bezwaar richt zich tegen wat door de minister tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer werd aangeduid als «zorgvuldig haastwerk» (Handelingen II, 1999–2000, nr. 80–5177).

Zij vroegen in dit verband allereerst naar de noodzaak van het haastwerk. Immers, de Wet op het leraarschap zal naar de bewindsman bevestigde voor het eind van dit jaar worden ingediend, terwijl de behandeling in Tweede en Eerste Kamer naar verwachting eind 2001 zal zijn afgerond. Gegeven het feit dat er op in de Tweede Kamer gestelde relevante vragen geen antwoord kon worden gegeven en slechts verwezen werd naar de Wet op het leraarschap waarin de neerslag van thans nog niet afgeronde beleidsvoornemens zal plaatsvinden, doet zich de vraag voor waarom de noodzaak van deze Interimwet kennelijk zo sterk wordt gevoeld, dat niet gewacht kan worden. Deze vraag klemt des te meer nu in feite voor de Wet

op het leraarschap slechts een half tot driekwart jaar ervaring met de Interimwet kan worden opgedaan en een full-dress evaluatie dus niet mogelijk is, terwijl het in de rede ligt te veronderstellen dat elementen uit de Interimwet een integrerend bestanddeel zullen gaan uitmaken van de Wet op het leraarschap.

Bovendien kunnen vraagtekens bij de haast worden gezet in het licht van de thans al bestaande ontheffingsmogelijkheden voor het onbevoegd lesgeven in het voortgezet onderwijs, in de kwalitatieve en kwantitatieve effecten daarvan, naar deze leden uit de Tweede Kamerstukken opmaakten, nauwelijks inzicht aanwezig is, terwijl allerwegen wordt gewaarschuwd tegen het toelaten van onbevoegden in het kwetsbare primair onderwijs. De redenen voor het haastwerk was deze leden derhalve niet duidelijk. Waarom is er niet eerder begonnen met de voorbereidingen van de Wet op het leraarschap, waarvan de totstandkoming immers al twee jaar geleden in het regeerakkoord is overeengekomen?

De aan het woord zijnde leden hadden ook ernstige twijfel aan de «zorgvuldigheid».

Onder verwijzing naar hetgeen zij naar aanleiding van de beleidsbrief «Sterke instellingen, verantwoordelijke overheid» hadden ingebracht in het beleidsdebat naar aanleiding van de begroting OC&W 2000, herhaalden zij dat huns inziens – mét beleidsvrijheid van de onderwijsinstellingen – de essentie van de overheidstaak op het gebied van onderwijs bestaat uit het stellen van kwaliteitseisen en het houden van toezicht daarop. Kwaliteitseisen moeten, juist bij toekenning van een grotere autonomie aan individuele onderwijsinstellingen, kénbaar zijn. In dit licht kwam het hun als uiterst onzorgvuldig voor dat tot dit moment bekwaamheidseisen en kerncompetenties nog onbekend zijn, dat er geen kwaliteitscriteria zijn met betrekking tot het assessment en dat er vanwege de grote spoed alleen een globaal onderzoek is uitgevoerd naar de uitvoeringsgevolgen van de Interimwet. De als annex bij de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer gevoegde hoofdlijnen van het in voorbereiding zijnde Uitvoeringsbesluit biedt in dit opzicht nauwelijks soulaas.

Een uiting van het gebrek aan zorgvuldigheid achtten de leden van de PvdA-fractie ook de in artikel 14 opgenomen Invoeringsvoorziening uitvoeringsbesluit. Aangezien de te doorlopen procedure van de amvb Uitvoeringsbesluit naar nu al valt te voorzien niet zal kunnen voldoen aan aanwijzing nr. 43 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, zal de Tweede Kamer zich dus niet tijdig kunnen uitspreken en zal de amvb vooralsnog worden vervangen door (een) ministeriële regeling(en) die – het zij herhaald – betrekking heeft (hebben) op wat als de essentie van het wetsvoorstel kan worden beschouwd: de kwalitatieve randvoorwaarden. Hoewel, zoals ook de Raad van State opmerkt, deze handelwijze formeel niet als onjuist valt aan te merken, vroegen deze leden hoe deze zich materieel verhoudt tot de criteria genoemd in aanwijzing nr. 26 lid 1 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Het gaat hier niet om voorschriften van administratieve aard, noch om uitwerking van details van een regeling, maar om hoofdzaken en beleidsafwegingen. Hiervoor gaven deze leden al aan evenmin van het spoedeisend karakter overtuigd te zijn. Derhalve lijkt er strijdigheid te bestaan.

Aan het verzoek van de Raad van State om deze bepaling te binden aan het aanhangig maken van de amvb is niet voldaan onder verwijzing naar een mogelijk optredende bezwarende tijdsklem. Hoe moet dit begrepen worden, zo vroegen deze leden. Kan het zo zijn dat na inwerkingtreding van de wet ministeriële regelingen gelden ten aanzien van onderdelen van de uitvoering die afwijken van de bepalingen in de amvb? Zo ja, hoe

moeten «gebruikers» dan omgaan met een tussentijds wijzigend regiem? Zo nee, wat is dan nog de rol van de Staten-Generaal? Hoe moet in het laatste geval de uitlating van de minister tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer worden begrepen: «De discussie over de specifieke kwaliteitsnormering kan worden bewaard tot de discussie over de algemene maatregel van bestuur» (Handelingen II, 1999–2000, nr. 80–5176)?

De leden van de fractie van **D66** hadden met instemming het voorliggend wetsvoorstel gelezen, hoewel deze instemming de inhoud geldt maar niet de procedure die ernstige lacunes vertoont.

Weliswaar hadden de fractie graag gezien dat de aanpak van de lerarenopleiding al in een breder kader kon worden beoordeeld, maar ze hadden begrip voor het verlangen van de regering om gezien de penibele arbeidsmarktsituatie reeds nu het aspect van de zij-instroom te regelen. Nu dit wetsvoorstel tegelijk behandeld wordt met de modernisering van de universitaire opleiding tot eerstegraads leraar, zullen de aan het woord zijnde leden bij de plenaire behandeling de vrijheid nemen om toch enkele gedachten over de gehele problematiek van de lerarenopleiding te formuleren in de hoop dat daarmee rekening kan worden gehouden bij de behandeling van wetgeving over de lerarenopleiding in het algemeen. Overigens passen daar de gedachten over de zij-instroom zeer wel in; vandaar dat voor de schriftelijke behandeling van dit wetsvoorstel zij slechts een enkele vraag wilden stellen.

Wanneer er een veelheid van leraren instroomt in het onderwijs met een diversiteit aan opleidingen, dan wordt het aspect van de verplichte nascholing een punt van betekenis. Dit geldt zeker ook voor hen die via de zogenoemde zij-instroom leraar worden. Kunnen de aan het woord zijnde leden er van uit gaan, dat in de aangekondigde Wet op het leraarschap de verplichting tot een regelmatige nascholing wordt geregeld?

Zagen de aan het woord zijnde leden het juist, dat de toegang tot het geschiktheidsonderzoek open staat voor hen die én een opleiding én werkervaring hebben, maar niet voor hen die alleen een opleiding hebben? Het zal, met andere woorden, toch niet mogelijk zijn om tot het geschiktheidsonderzoek toegelaten te worden direct na het voltooien van een opleiding? Als dit laatste wel mogelijk is, ontstaat er dan geen onrechtvaardigheid vanwege het gegeven dat de honorering van deze groep direct al gelijk is of kan zijn aan degene die de lerarenopleiding verlaten of anderszins geheel bevoegd zijn?

Goede leraren hebben enerzijds kennis van een bepaald vak of vakken, anderzijds kennis over de wijze waarop die kennis kan worden overgedragen. Inzake dit laatste is scholing nodig voor zij-instromers. Kunnen er ook eisen gesteld worden aan scholing inzake de inhoud van een bepaald vak of vakken? Als dit zo is, hoe kan dan in de beginfase van de tewerkstelling van een zij-instromer de kwaliteit worden gewaarborgd?

Uit een opmerking van de minister tijdens de behandeling in de Tweede Kamer blijkt dat hij er zich van bewust is dat deze wet niet voorziet in de mogelijkheid van uitstroom van leraren naar andere beroepen. Toch zweeft hem een dergelijke ontwikkeling wel voor ogen, blijkens zijn opmerking dat het beroep van leraar niet geacht moet worden (altijd) levenslang te worden vervuld. De aan het woord zijnde leden achtten dit een belangrijk gegeven, omdat bij de werving van leraren bij hen die de arbeidsmarkt betreden erop gewezen kan worden dat een dergelijke stap niet tot consequentie hoeft te hebben dat men nergens anders meer terecht kan. Het nu voorliggende wetsvoorstel kan daarbij toch van invloed zijn als het gaat om verbreding van het begrip bij de zij-instromers voor de andere weg. Wordt er gebruik gemaakt van deze wet om dit toch te bewerkstelligen? Bijvoorbeeld door contact te onderhouden met die bedrijven vanwaar de zij-instromers instromen?

Vervolgens hadden de aan het woord zijnde leden nog een vraag over het

te verrichten bekwaamheidsonderzoek. Dit onderzoek wordt verricht door de instelling die de scholing van de zij-instromer heeft verzorgd in samenwerking met de instelling waaraan betrokkene werkzaam is. Onduidelijk is echter hoe deze twee zich tot elkaar verhouden. Wordt vastgelegd in de aangekondigde amvb dat het getuigschrift pas kan worden verkregen wanneer beide instellingen daarmee instemmen? De vraag komt voort uit de zorg dat de instelling die het onderwijs verzorgt niet zelf actief betrokken kan zijn bij de controle op de praktijkcomponent. De aan het woord zijnde leden zouden graag de argumentatie vernemen op grond waarvan gekozen is voor een scholing van zij-instromers van maximaal twee jaar. Zij vreesden dat het noemen van zo'n termijn er toe zal leiden dat een dergelijke scholing ook twee jaar wordt en dat komt de aan het woord zijnde leden zeer ruim voor, gezien het feit dat de reguliere opleiding toch niet meer dan vier jaar is en men ervan kan uitgaan dat de zij-instromer reeds een aanzienlijke kennis en vaardigheid heeft verworven. Het niet langer scholen dan nodig is ook vanuit de financiële invalshoek wenselijk.

Tot slot legden de aan het woord zijnde leden aan de minister de volgende suggestie voor. Er zijn tenminste een achttal instituten die zich met de scholing van zij-instromers bezig zullen houden en vermoedelijk worden dat er nog meer. Het gevaar van versnippering en steeds weer opnieuw het wiel uitvinden is dan niet denkbeeldig. Bovendien is het lastig om op die manier de kwaliteit te bewaken. Is het niet zinvol dat de minister aan de Open Universiteit de gelegenheid geeft om een tweetal modules te maken die specifiek gericht zijn op het aanleren van de pedagogische en didactische vaardigheden en dat de instellingen van dat materiaal gebruik kunnen maken. Het heeft bovendien het voordeel dat een en ander dan minder plaatsgebonden is waardoor de mogelijkheid dat een bredere groep kan worden aangesproken toeneemt. Bovendien is het cursusmateriaal van de Open Universiteit van onbesproken kwaliteit en werken veel instellingen in het hoger onderwijs al met cursusmateriaal van deze instelling.

Met belangstelling hadden de leden van de fracties van de **RPF/GPV** en **SGP** kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel, dat een andere dan de gebruikelijke toegangsweg naar het leraarschap mogelijk maakt. Zij hadden begrip voor de motieven van de regering om de krapte op de onderwijsarbeidsmarkt te helpen lenigen door onder voorwaarden zij-instroom van leraren mogelijk te maken. Ook is het waar dat het onderwijs structureel baat kan hebben bij instroom van mensen met een andersoortige ervaring dan nu doorgaans het geval is. Anderzijds hadden deze leden vragen over de consequenties van het voorstel voor de wijze waarop de overheid haar verantwoordelijkheid voor de deugdelijkheid van het onderwijs kan blijven waarmaken.

De verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor het onderwijs is de laatste tijd nogal eens een onderwerp van discussie. In het kader van de behandeling van de plannen om de rol van de inspectie aan te passen, is opgemerkt dat het risico bestaat dat de grenzen van de overheidsbemoeyenis met het onderwijs vervagen. De leden van de genoemde fracties constateerden dat het voorliggende wetsvoorstel ook niet bijdraagt tot duidelijkheid, omdat het de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor de deugdelijkheid van het onderwijs inperkt op een punt waar deze verantwoordelijkheid toch onomstotelijk vaststaat, namelijk het toezicht op de bekwaamheid van leraren. Graag ontvingen deze leden in antwoord op deze constatering een principiële beschouwing over de aard van de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor de kwaliteit van het onderwijs.

Het voorstel behelst een interim-wet, die is ingegeven door het gebrek aan bevoegde leraren. Echter de regeling van zij-instroom wordt ook gepresenteerd als een structurele aanvulling op de mogelijkheden om leraar te worden. Mede vanwege dit gegeven is er alle reden om kritisch te kijken naar de kwaliteitswaarborgen die in het wetsvoorstel zijn voorzien. In dit verband is het zeer te betreuren dat de inhoud van de noodzakelijke amvb niet betrokken kan worden bij de beoordeling van het voorstel. Het is voor de genoemde leden twijfelachtig of de termijn waarop deze beschikbaar zal zijn en de ontsnappingsmogelijkheid in artikel 13 een verantwoorde parlementaire behandeling op korte termijn mogelijk maakt.

De bewindslieden menen dat het wetsvoorstel voldoende waarborgen voor de kwaliteit van het onderwijs biedt. Maar er wordt toch wel een principiële verandering doorgevoerd wanneer op een structurele basis niet-bevoegde leraren benoembaar zullen zijn. In de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer wordt deze verandering gemotiveerd door de overweging: «Nog niet volledig bevoegd wil immers niet zeggen: onbekwaam.» Dat zal waar zijn, maar is het vanouds niet zo dat *bevoegdheid* de operationalisering is van *bekwaamheid* voor de overheid die verantwoordelijk is voor bekwame leraren? Naar de opvatting van de genoemde leden zou de overheid haar bekwaamheidseisen, bevoegdheidseisen moeten blijven noemen. De mogelijkheid om iemand tijdelijk te benoemen op basis van een «geschiktheidsverklaring» is dan op te vatten als het stellen van voorwaarden aan het onbevoegd werken in het onderwijs. Hoe oordelen de bewindslieden over deze gedachtegang?

De leden van de fracties van RPF/GPV en SGP zouden graag vernemen of ervaringen met (enigszins) vergelijkbare operaties in het verleden lering hebben opgeleverd waarmee rekening is gehouden in het voorliggende wetsvoorstel. In het verleden heeft – bij voorbeeld – een groot tekort aan welzijnswerkers geleid tot de inrichting van «urgentie-opleidingen» bestemd voor mensen die al (onbevoegd) in het welzijnswerk werkzaam waren. Is er op het punt van de zorg voor kwaliteit lering getrokken uit de ervaringen met deze opleidingen? Zou bij voorbeeld de reguliere initiële lerarenopleiding niet op een ongewenste manier concurrentie kunnen krijgen van de trajecten die worden gevolgd met mensen die beschikken over een geschiktheidsverklaring?

De genoemde leden zeiden zich zorgen te maken over de financiële consequenties van zij-instroom volgens het voorliggende wetsvoorstel. Graag wilden zij een preciezere argumentatie vernemen voor de opvatting van de bewindslieden dat de scholen voldoende gefaciliteerd zijn, ook voor de uitgaven van begeleiding van leraren met een geschiktheidsverklaring en voor de uitgaven die ongetwijfeld voortvloeien uit de noodzaak een studerende leraar deels vrij te stellen van zijn onderwijstaak.

De voorzitter van de commissie,
Jaarsma

De griffier van de commissie,
Hordijk