

INTERIM-WET ZIJ-INSTROOM
LERAREN
PRIMAIR EN VOORTGEZET
ONDERWIJS

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, ingesteld bij wet van 15 mei 1997 (de Wet op de Onderwijsraad). De Raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de Raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad. De Raad bestaat uit negentien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Advies *Interim-wet zij-instroom leraren primair en voortgezet onderwijs*, uitgebracht aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Adviesnr. 990782/508, 19 januari 2000
Advies niet-ambtelijke commissie WOB

Nassaulaan 6

2514 JS Den Haag

Telefoon (070) 310 00 00

Fax (070) 356 14 74

E-mail secretariaat@onderwijsraad.nl

www.onderwijsraad.nl

De Minister van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschappen
drs. L.M.L.H.A. Hermans
Postbus 25000
2700 LZ Zoetermeer

Ons kenmerk
990782/508

Uw kenmerk
WJZ/1999/47643 (3731)
20 december 1999

Den Haag,
19 januari 2000

Onderwerp

Interim-wet zij-instroom leraren
primair en voortgezet onderwijs

Bij bovenvermeld schrijven heeft u, mede namens uw ambtgenoot van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, de Onderwijsraad verzocht op korte termijn advies uit te brengen over het voorstel van wet Interim-wet zij-instroom leraren primair en voortgezet onderwijs.

Het wetsvoorstel beoogt een ruimere toegang te bieden tot het leraarsberoep voor personen met een relevante opleiding en relevante werkervaring in andere maatschappelijke sectoren, die zowel parttime als fulltime kunnen instromen. Besturen van scholen voor primair en voortgezet onderwijs wordt de mogelijkheid geboden deze personen, die nog niet bevoegd zijn tot het geven van onderwijs, onder bepaalde voorwaarden gedurende maximaal twee jaar te benoemen als leraar, en wat betreft het primair onderwijs ook als directeur.

Aanleiding voor de maatregelen in het wetsvoorstel is blijkens de memorie van toelichting van tweeërlei aard. Enerzijds wordt beoogd het leraarschap aan aantrekkingskracht te laten winnen door instroom vanuit andere sectoren van de arbeidsmarkt mogelijk te maken. Het aanboren van nieuwe doelgroepen vergroot de diversiteit van de beroepsgroep en brengt nieuwe kwaliteit in het beroep. Anderzijds leveren de voorgestelde maatregelen een bijdrage aan het oplossen van het tekort aan leraren.

De Raad wijst er in dit verband op dat in de nota *Maatwerk voor morgen: het perspectief van een open onderwijsarbeidsmarkt* nadrukkelijk is gesteld dat het verruimen van de toegang tot het beroep van leraar geen afbreuk mag doen aan de kwaliteitseisen die de overheid aan dit beroep stelt. Mede tegen deze achtergrond heeft de Raad de voorgestelde maatregelen beoordeeld.

De opbouw van het advies is als volgt. In paragraaf 1 gaat de Raad in het algemeen in op het onderhavige wetsvoorstel, waarbij de reikwijdte en het karakter van het wetsvoorstel aan de orde komen. In paragraaf 2 schenkt de Raad aandacht aan de voorwaarden die hij in zijn eerdere advies over de nota *Maatwerk voor morgen* aan zij-instroom gesteld heeft en de onderscheiden maatregelen van het wetsvoorstel afzonderlijk. Paragraaf 3 besteedt aandacht aan de financiële aspecten van het wetsvoorstel. In paragraaf 4 worden de hoofdpunten van het advies samengevat.

1. Algemeen

Allereerst merkt de Raad op dat in het wetsvoorstel de nadruk is gelegd op de bijdrage van de voorgestelde maatregelen aan het terugdringen van het tekort aan leraren. De Raad is het eens met de opvatting dat het hier een belangrijk maatschappelijk vraagstuk betreft dat om een snelle en adequate aanpak vraagt. Het wetsvoorstel met een overwegend procedureel karakter legitimeert de thans bestaande praktijk van zij-instroom van leraren in het primair en voortgezet onderwijs en voorziet die praktijk van een kwaliteitswaarborging. Er is sprake van een interim-wet die te zijner tijd zal worden opgenomen in de reeds aangekondigde Wet op het leraarschap.

Alvorens in te gaan op het karakter van het wetsvoorstel staat de Raad hieronder stil bij de reikwijdte van het wetsvoorstel.

Reikwijdte wetsvoorstel

Zoals eerder aangegeven in zijn advies over de nota *Maatwerk* staat de Raad onder voorwaarden positief tegenover de mogelijkheid die geboden wordt om binnen het voortgezet onderwijs op gereguleerde wijze het beroep van leraar via zij-instroom op te pakken.¹ Voor het primair onderwijs vond hij deze weg niet gepast. Zoals de Raad in zijn eerdere advies heeft gesteld is het voor het primair onderwijs van groot belang goed pedagogisch-didactisch geschoold personeel in te kunnen zetten. Immers, in de basisschoolperiode wordt de basis gelegd voor de latere schoolloopbaan en tekorten en achterstanden in die periode zullen niet of slechts met grote moeite later ongedaan kunnen worden gemaakt. De Raad voegt daaraan toe dat gezien de specifieke problematiek van met name de onderbouw en het feit dat het niet om vak- maar om groepsleraren gaat, zij-instroom een te kwetsbaar instrument voor het primair onderwijs is.

De Raad stelt vast dat de nota *Maatwerk* onderwerp van overleg met de Tweede Kamer is geweest en dat dit overleg niet heeft geleid tot een andere opvatting over zij-instroom van leraren in het primair onderwijs. Daarmee lijkt deze route naar het leraarschap politiek gelegitimeerd. De Raad vraagt zich echter af of de consequenties daarvan voor de kwaliteit van het onderwijs en voor het aanzien van het leraarschap in voldoende mate in de overwegingen zijn betrokken.

Karakter wetsvoorstel

De Raad kan zich vinden in de gekozen vorm van een tijdelijke regeling, waarbij het traject vanaf aanmelding tot aan verkrijging van een WHW-getuigschrift geregeld wordt. Wel heeft hij de indruk

¹ *Lerarenbeleid: kwaliteit voor vandaag én morgen*. Advies van 26 mei 1999. Den Haag: Onderwijsraad.

dat de termijn waarop in de inwerkingtreding van de wet is voorzien en het daarmee samenhangende tempo van voorbereiding, er mede oorzaak van zijn dat op onderdelen essentiële inhoudelijke aspecten van de verschillende fasen van het traject van zij-instroom ontbreken dan wel onduidelijk zijn. Van belang acht de Raad bijvoorbeeld de wijze waarop en de condities waaronder het geschiktheidsonderzoek zal worden uitgevoerd. Het wetsvoorstel zelf biedt hierover echter geen helderheid. In artikel 8 wordt aangekondigd dat de uitvoeringsvoorschriften bij of krachtens Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) kunnen worden vastgesteld. Het betreft dan voorschriften met betrekking tot de criteria voor het bepalen van de geschiktheid in het kader van het geschiktheidsonderzoek, de inrichting van het geschiktheidsonderzoek, de scholing en begeleiding, en het bekwaamheidsonderzoek, waaronder voorschriften ter waarborging van de kwaliteit. Daarnaast gaat het ook om voorschriften over de procedure voor het indienen van een aanvraag voor het geschiktheidsonderzoek, voor afgifte van de verklaring omtrent geschiktheid en voor afgifte van het getuigschrift, alsmede de aard en omvang van de scholing en begeleiding.

De in dit artikel bedoelde AMvB is echter niet bijgevoegd. Het ontbreken van deze uitvoeringsregeling leidt er toe dat de Raad geen inzicht heeft kunnen krijgen in de inhoudelijke verankering van de waarborg van de kwaliteit van de zij-instromende leraar. Hij acht dit des te klemmender daar de kwaliteit van leraren een fundamenteel aspect is van de zorg van de overheid voor de kwaliteit van het onderwijs. De Raad is van mening dat bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel de beoogde uitvoeringsregeling moet worden betrokken. Toepassing van een vorm van gecontroleerde delegatie lijkt hem dan ook passend. Dit constateert hij met het oog op de noodzakelijke samenhang met de voorgestelde maatregelen. De Raad gaat er in dit verband overigens vanuit dat de uitvoeringsregeling aan hem om advies wordt voorgelegd.

De Raad stelt verder vast dat in artikel 14 van het wetsvoorstel de mogelijkheid wordt geboden de in artikel 8 bedoelde uitvoeringsvoorschriften voor een periode van ten hoogste twaalf maanden te regelen bij ministeriële regeling. In dit verband merkt hij op dat - gelet op het karakter van de uitvoeringsvoorschriften - hij niet overtuigd is van de noodzaak een voorziening bij ministeriële regeling te treffen. De Raad is dan ook van oordeel dat deze uitvoeringsvoorschriften uitsluitend bij AMvB moeten worden vastgesteld. Dit betekent dat de zinsnede 'krachtens' in artikel 8 en de verwijzing naar artikel 8 in artikel 14 geschrapt moeten worden.

Tot slot is het de Raad niet duidelijk hoe uiteindelijk de relatie gelegd zal worden met de aangekondigde Wet op het leraarschap.

2. Traject vanaf aanmelding tot aan verkrijging WHW-getuigschrift

De Raad heeft zich bij zijn beoordeling van het wetsvoorstel gericht op alle onderdelen van het zij-instroom traject en de daarbij voorgestelde procedures. Daarnaast is hij ingegaan op aspecten die in het kader van de uitwerking van de uitvoeringsvoorschriften nader dienen te worden verduidelijkt. Het gaat hierbij om die aspecten die een optimale kwaliteit van zij-instromende leraren in het beroep waarborgen. Voordat de Raad in chronologische volgorde ingaat op de afzonderlijke onderdelen van het zij-instroom traject staat hij stil bij de voorwaarden die hij aan zij-instroom in zijn advies over de nota *Maatwerk* gesteld heeft.

Eén van de genoemde voorwaarden was dat het assessment moet worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van een lerarenopleiding en in goede samenwerking met de betrokken school. Vervolgens dient de zij-instromende leraar een op maat gesneden opleiding te volgen die leidt tot de beoogde kwalificaties. Verder moet uit het assessment een voldoende vakinhoudelijk basisniveau en een betrokkenheid bij de ontwikkeling van jongeren blijken. Bovendien zal de school over een gehonoreerde begeleiding moeten kunnen beschikken.

Nu ook binnen het primair onderwijs de mogelijkheid voor zij-instroom wordt geboden, moeten deze voorwaarden naar het oordeel van de Raad des te nadrukkelijker ook voor dit onderwijs gelden.

De voorgestelde maatregelen die in paragraaf 2.1 tot en met 2.4 aan de orde komen zijn mede op grond van de bovenstaande voorwaarden en de zorg over de kwaliteit van de zij-instromende leraar, in het bijzonder voor het primair onderwijs, door de Raad beoordeeld.

2.1 Eerste fase van het geschiktheidsonderzoek: toelating tot het assessment

In de preambule van het voorstel van wet staat dat het wetsvoorstel zich richt op personen van buiten het onderwijs die geen onderwijsbevoegdheid bezitten, maar wel geschikt worden geacht voor het beroep van leraar. In artikel 4.3 van het wetsvoorstel wordt aangegeven welke personen in eerste instantie in aanmerking komen voor een geschiktheidsonderzoek. In grote lijn gaat het hierbij om betrokkenen die in het bezit zijn van een getuigschrift hoger onderwijs (HO-getuigschrift). Alleen voor het verzorgen van beroepsgerichte vakken in het vmbo is een HO-getuigschrift niet vereist, maar volstaat dat de zij-instromer toelaatbaar is tot het hbo op grond van een getuigschrift van het beroepsonderwijs dat in dit verband relevant is.² Uit de formuleringen in de memorie van toelichting (verder te noemen: de toelichting) blijkt echter dat het wetsvoorstel ook betrekking heeft op personen met een andere dan de gevraagde onderwijsbevoegdheid. Deze gedachte wordt versterkt door bijlage 3 van de nota *Maatwerk*. In deze bijlage is een bekwaamheidsregeling ten behoeve van de toegang tot het assessment opgenomen die van een bredere definitie van 'zij-instromers in het beroep' uitgaat. Het gaat hierbij om personen met of zonder onderwijsbevoegdheid en met of zonder leservaring. De Raad vraagt aandacht voor verheldering van de preambule en/of toelichting op dit punt.

In paragraaf 2.2 van de toelichting wordt aangegeven dat om toelaatbaarheid tot het assessment vast te stellen de genoten vooropleiding wordt getoetst op het belang voor de werkzaamheden die de zij-instromer wil verrichten en dat de relevantie van de maatschappelijke en beroepservaring wordt onderzocht. Uit de toelichting blijkt echter niet duidelijk wanneer er sprake van een voldoende relevante HO-opleiding of van voldoende relevante ervaring is. De criteria ter beoordeling van deze relevantie zijn nog niet bekend. De uitvoeringsregeling moet hier helderheid over verschaffen. Hierbij moet volgens de Raad ook aandacht besteed worden aan de actualiteitswaarde van de genoten vooropleiding. Hij acht dit van belang gezien de recente ontwikkelingen in het primair

² Zij-instroom van personen die al in ondersteunende functies werkzaam zijn in het vo wordt niet in dit wetsvoorstel meegenomen. Gezien het feit dat de motie-Van der Hoeven c.s. (23328, nr.51) is aangenomen, gaat de Raad er vanuit dat de opleiding van deze personen tot uiteindelijk volledig bevoegde leraar via een andere weg geregeld wordt.

en voortgezet onderwijs ten aanzien van vakinhoud en vakdidactiek. Als voorbeeld noemt hij de wijzigingen op het gebied van het wiskunde- en het taalonderwijs. Daarnaast wil de Raad het criterium dat refereert aan de aanwezigheid van een professionele betrokkenheid bij de ontwikkeling van jonge mensen een plek geven in het geschiktheidsonderzoek.

Verder merkt de Raad op dat het wetsvoorstel ook betrekking heeft op de directeursfunctie in het primair onderwijs. Degene die tijdelijk als leraar mag worden benoemd, mag ook tijdelijk als directeur worden aangesteld. Uit het wetsvoorstel valt niet direct af te leiden aan welke bekwaamheidseisen met het oog op de specifieke taken samenhangend met deze functie de kandidaat zal moeten voldoen. Enige indicatie daartoe ware wenselijk geweest.

Tenslotte wijst de Raad erop dat in artikel 2, eerste lid wordt bepaald aan welke voorwaarde een kandidaat-leraar/directeur moet voldoen om als zodanig tijdelijk door het bevoegd gezag te worden benoemd. In de toelichting op dit artikellid wordt opgemerkt dat naast het bezit van een geschiktheidsverklaring ook de verplichting tot het volgen van aanvullende scholing als eis wordt gesteld. Deze eis is echter in bedoeld artikel niet opgenomen. Eerst na het assessment zal van aanvullende scholing sprake zijn.

2.2 Tweede fase van het geschiktheidsonderzoek: het assessment

In deze paragraaf gaat de Raad eerst in op de kwaliteit van het assessment en van assessoren. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de beoordelingscriteria van het assessment.

Kwaliteit assessment en assessoren

In paragraaf 1.3 van de toelichting wordt aangegeven dat op den duur alle instellingen en organisaties die zich kwalificeren als assessmentinstelling als zodanig kunnen worden toegelaten. Dit zal worden geregeld in de Wet op het leraarschap. Voorlopig is echter om praktische redenen, vooral vanwege de spoed, het assessment opgedragen aan universiteiten en hogescholen die ook lerarenopleidingen verzorgen. De Raad onderschrijft deze keuze, conform zijn advies over de nota *Maatwerk* waarin hij stelt dat het assessment moet worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van een lerarenopleiding en in goede samenwerking met de betrokken school. Deze keuze vormt in eerste instantie ook een redelijk uitgangspunt voor een vergelijkbaar kwaliteitsniveau van leraren die uit een initieel of post-initieel traject het beroep van leraar instromen. Het feitelijke assessment vindt blijkens de toelichting onder de verantwoordelijkheid van de lerarenopleidingen plaats en is een taak van daartoe gekwalificeerd geachte en onafhankelijke assessoren in casu koppels van lerarenopleiders en leraren. De Raad stelt vast dat ook het bevoegd gezag van de school hierbij nauw betrokken is. Deze gezamenlijke verantwoordelijkheid laat naar de mening van de Raad onverlet dat wat betreft de vormgeving van het assessmentcentrum geen misverstand kan en mag bestaan over de onafhankelijkheid daarvan.

De manier waarop HO-instellingen met een lerarenopleiding zich kandidaat kunnen stellen als assessmentinstelling roept echter wel vragen op. Alleen een melding bij de minister is genoeg. De Raad gaat er vanuit dat deze melding in ieder geval vergezeld gaat van een plan van aanpak, zoals dit ook het geval is bij bestaande pilots, waarin aan het kwaliteitsaspect en aan de waarborg van onafhankelijkheid aandacht is geschonken. De Raad acht het in dit verband van belang dat de

uitvoeringsregeling inzicht geeft in de manier waarop kwaliteitwaarborging plaatsvindt dan wel in de manier waarop assessoren een licentie verkrijgen en kunnen behouden voor de uitvoering van assessments van zij-instromers.

De slag naar marktwerking waarbij ook andere instellingen of organisaties assessments kunnen uitvoeren zou de Raad afhankelijk willen stellen van de manier waarop lerarenopleidingen en de scholen in deze fase vormgeven aan de kwaliteit en kwaliteitswaarborging van het zij-instroom traject en aan de onafhankelijkheid van het assessment.

Beoordelingscriteria assessment

In paragraaf 2.3.1 van de toelichting wordt aangegeven dat het assessment vaststelt hoe de aspirant-leraar, gelet op zijn elders verworven competenties, scoort op de cruciale geschiktheidspunten, de kerncompetenties, in relatie tot het beroep van leraar. Het assessment maakt verder potenties zichtbaar en brengt aan het licht op welke onderdelen in relatie tot de (bredere) bekwaamheidseisen (dus niet: in relatie tot de kerncompetenties) scholing nodig is voor het uiteindelijk verkrijgen van een onderwijsbevoegdheid. De Raad onderschrijft een uiteindelijke beoordeling van de aspirant-leraar op de bekwaamheidseisen in volle omvang. De uitvoeringsregeling moet aangeven wat de inhoud en mate van abstractie van de kerncompetenties in relatie tot deze bekwaamheidseisen is. Dit betreft tenslotte een hoofdelement van het traject van zij-instroom. Daarnaast is het voor de Raad niet duidelijk hoe de slag gemaakt wordt van kerncompetenties in het assessment naar bekwaamheidseisen in de volle omvang in de volgende stadia van het traject van zij-instroom. Verder merkt de Raad op dat de uitvoeringsregeling ook moet aangegeven waarop aspirant-directeuren beoordeeld zullen worden in relatie tot hun geschiktheid voor het primair onderwijs.

In paragraaf 2.3.1 van de toelichting wordt verder aangegeven dat, voor zover sprake is van in voldoende mate elders verworven competenties, het assessment geen eigen inhoudelijk onderzoek van kennis en vaardigheden omvat. Hiermee lijkt het accent in het assessment en vervolgens in de scholing en begeleiding en het bekwaamheidsonderzoek op het beroepsmatig functioneren in de zin van pedagogisch-didactische kwalificaties van de aspirant-leraar te liggen. De Raad wil in dit verband wijzen op het belang van bekwaamheden op het gebied van vakinhoud en vakdidactiek, zowel in het initiële als in het post-initiële traject.

De Raad kan zich vinden in de accentuering van het beroepsmatig functioneren als de vakkwaliteiten onderdeel uitmaken van de registratie van leraren die in de Wet op het leraarschap geregeld zal worden. In dit verband wijst de Raad op zijn advies over de nota *Maatwerk*, waarin hij de wettelijke vastlegging van verplichte periodieke scholing in relatie tot het register van leraren bepleit. Hierbij wil hij dan nadrukkelijk ook de vakinhoud en vakdidactische kwaliteiten betrekken.

Verder wordt in paragraaf 2.2 van de toelichting aangegeven dat het assessment bedoeld is als een in tijd beperkt onderzoek (één of twee dagdelen) ter bepaling van geschiktheid en competenties. De Raad merkt in dit verband op dat de duur van het assessment niet te veel barrières moet opwerpen. In de praktijk zal moeten blijken of één à twee dagdelen voldoende is voor de beoordeling van de aspirant-leraar op de kerncompetenties. Hierbij kan tevens opgemerkt worden dat de duur van het assessment pas definitief kan worden bepaald als de inhoud van de kerncompetenties in de uitvoeringsregeling vastgelegd is.

2.3 Scholings- en begeleidingstraject

De Raad besteedt in deze paragraaf eerst aandacht aan de inrichting, aard en omvang van het scholings- en begeleidingstraject. Vervolgens staat de Raad stil bij de tussentijdse beoordelingsmomenten die deel uitmaken van het opleidingstraject.

Inrichting, aard en omvang scholings- en begeleidingstraject

In het algemeen is de Raad positief over het belang dat met het wetsvoorstel aan een goede scholing en begeleiding wordt gehecht. Adequate scholing en begeleiding zijn noodzakelijke voorwaarden om tot voldoende bekwaamheid te komen. Daarnaast is de Raad ook positief over het feit dat dit traject onderdeel uitmaakt van een tripartiete-overeenkomst tussen het instellingsbestuur van een HO-instelling, het bevoegd gezag van de school en de aspirant-leraar zelf.

Het wetsvoorstel biedt geen inzicht in de inrichting, aard en omvang van de scholing en begeleiding volgend op het assessment. Ook op dit punt moet de uitvoeringsregeling meer duidelijkheid verschaffen. In dit kader acht de Raad het van belang vast te leggen op welke wijze wordt gewaarborgd dat het assessmentadvies zodanig naar een opleidingstraject op maat, zowel inhoudelijk als qua vormgeving, kan worden vertaald, dat voldaan wordt aan de bekwaamheidseisen. Hij voegt daaraan toe dat er sprake moet zijn van een landelijke waarborg.

In paragraaf 2.4 van de toelichting wordt aangegeven dat er bij scholing en begeleiding naar omvang en kwaliteit sprake van maatwerk moet zijn. Hierbij doet zich de vraag voor naar de minimum en maximum studielast van een traject, gezien het feit dat betrokkenen direct (parttime of fulltime) als leraar moeten kunnen beginnen. Daarnaast moet de kwaliteit van het leraarschap overeind blijven in het maatwerktraject. Dit stelt andere eisen aan de organisatie van lerarenopleidingen.

Tussentijdse beoordelingsmomenten

Zoals staat aangegeven in paragraaf 2.5 van de toelichting vindt het bekwaamheidsonderzoek aan het einde van het opleidingstraject plaats. Een deelnemer slaagt of zakt voor dit onderzoek. Hierbij wordt in paragraaf 2.3.2 aangegeven dat zij-instromers tijdens hun periode van benoeming regelmatig in de praktijk van het lesgeven op vorderingen worden beoordeeld. Dit kan vervolgens leiden tot bijstelling van het scholings- en begeleidingstraject. De Raad vraagt zich af in hoeverre deze tussentijdse beoordelingsmomenten passen binnen de tijdelijke arbeidsovereenkomst die school en betrokkene zijn aangegaan. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om functioneringsgesprekken die binnen de beoordelingssystematiek moeten passen en de mogelijkheid om een tussentijds afgesloten overeenkomst open te breken of van de verlenging van een tijdelijke aanstelling van een niet-volledig bevoegde zij-instromer af te zien.

2.4 Bekwaamheidsonderzoek

In paragraaf 2.5 van de toelichting wordt aangegeven dat het met goed gevolg deelnemen aan een bekwaamheidsonderzoek gelijk gesteld wordt met het goed gevolg afleggen van een examen aan een lerarenopleiding, uitmondend in de toekenning van een WHW-getuigschrift. Bij initiële lerarenopleidingen is het bekwaamheidsonderzoek geregeld in de vorm van een examen. De Raad gaat er vanuit dat in de uitvoeringsregeling wordt vastgesteld op welke wijze het bekwaamheidsonderzoek voor post-initiële trajecten plaatsvindt.

In dit verband merkt de Raad op dat uiteindelijk in de WHW zal moeten worden vastgelegd dat het met goed gevolg deelnemen aan het bekwaamheidsonderzoek wordt gelijkgesteld met het met goed gevolg afleggen van het in artikel 7.10, tweede lid van de WHW bedoelde examen. In feite betekent dit dat er twee wegen zijn die tot hetzelfde getuigschrift leiden. De Raad is van mening dat in dit verband het voldoen aan de bekwaamheidseisen in volle omvang kan voorkomen dat er wellicht sprake is van twee typen leraren op hetzelfde niveau in een school.

3. Financiële aspecten zij-instroom traject

De Raad vraagt aandacht voor de met de invoering van de voorgestelde systematiek van zij-instroom samenhangende financiële aspecten. In het wetsvoorstel is sprake van een subsidieregeling. De Raad is van mening dat de kosten van het zij-instroom traject op te brengen moeten zijn door de afzonderlijke scholen en vraagt zich af of de financiële middelen die voorgesteld worden toereikend zijn voor scholen om een kwalitatief goede scholing en begeleiding voor zij-instromers te garanderen. Het risico is niet ondenkbaar dat bij ontoereikende middelen zij-instroom ten koste gaat van het nascholingsbudget van een school.

De Raad is van mening dat de minister vanuit zijn specifieke verantwoordelijkheid als vakminister zorg moet dragen voor de kwaliteit van leraren. De Raad vindt dat er geen financiering op basis van de Wet overige OCenW-subsidies moet plaatsvinden, maar dat de rijksbijdrage onderdeel moet zijn van de reguliere bekostiging. Dit laatste geldt ook wanneer de interim-wet overgaat in de Wet op het leraarschap.

Verder roept het wetsvoorstel vragen op over de rechtspositionele consequenties indien de zij-instromer na een periode van twee jaar niet kan voldoen aan de bekwaamheidseisen. In de toelichting zou naar de mening van de Raad ook aan dit aspect aandacht moeten worden geschonken.

4. Samenvatting hoofdpunten

De Raad geeft in zijn advies over de interim-wet zij-instroom aan dat hij oog heeft voor de tekortenproblematiek van leraren en de urgentie die met het terugdringen van de tekorten gemoeid is. Het wetsvoorstel met een overwegend procedureel karakter legitimeert de thans bestaande praktijk van zij-instroom van leraren in het primair en voortgezet onderwijs en voorziet die praktijk van een kwaliteitswaarborging.

Zowel in zijn eerdere advies over de nota *Maatwerk* als in dit advies merkt de Raad op dat zij-instroom een te kwetsbaar instrument voor het primair onderwijs is en als zodanig niet in het primair onderwijs zou dienen te worden ingezet. Hij stelt vast dat de nota *Maatwerk* onderwerp van overleg met de Tweede Kamer is geweest en dat dit overleg niet geleid heeft tot een andere opvatting over zij-instroom van leraren in het primair onderwijs. Daarmee lijkt deze route naar het leraarschap politiek gelegitimeerd. De Raad vraagt zich echter af of de consequenties daarvan voor

de kwaliteit van het onderwijs en voor het aanzien van het leraarschap in voldoende mate in de overwegingen zijn betrokken.

De Raad kan zich vinden in de gekozen vorm van een tijdelijke regeling, maar stelt tevens vast dat de AMvB niet is bijgevoegd. Hierbij wijst hij het regelen van de uitvoeringsvoorschriften bij ministeriële regeling af. Het ontbreken van deze uitvoeringsregeling leidt ertoe dat de Raad geen inzicht heeft kunnen krijgen in de inhoudelijke verankering van de kwaliteitswaarborging van de zij-instromende leraar. Doordat uitvoeringsvoorschriften ontbreken is er geen zicht op de wijze waarop in de verschillende stadia een inhoudelijk oordeel wordt verkregen over de mate waarin een zij-instromer competent is voor de leraarsfunctie. Evenmin is er zicht op de kerncompetenties die onderdeel uitmaken van het assessment en op de relatie van deze competenties met de bekwaamheidseisen in volle omvang voor het primair en voortgezet onderwijs. Het wetsvoorstel geeft slechts uitzicht op het feit hoe het traject in de kwaliteit van zij-instromende leraren zal voorzien.

De Raad adviseert om bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel de uitvoeringsregeling te betrekken. Ook stelt hij het op prijs over deze regeling gehoord te worden. De Raad heeft hierbij vanuit het perspectief van kwaliteit en de daarmee samenhangende verantwoordelijkheid van de overheid hoge verwachtingen over de specifieke inhoudelijke invulling van het zij-instroom traject en de wijze waarop de relatie met de Wet op het leraarschap gelegd zal worden.

Over de financiële aspecten die met de zij-instroom gemoeid zijn merkt de Raad op dat er in plaats van een subsidieregeling middelen moeten worden toegevoegd aan het reguliere bekostigingsbudget van scholen voor primair en voortgezet onderwijs. De Raad is deze mening toegedaan mede gezien de specifieke verantwoordelijkheid van de minister als vakminister voor de kwaliteit van leraren.

Namens de Onderwijsraad,

prof.dr. J.M.G. Leune
voorzitter

drs. A. van der Rest
algemeen secretaris