

mr. T. Vis

3100019

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
T.a.v. de heer drs. L.M.L.H.A. Hermans
Postbus 25000
2700 LZ ZOETERMEER

Den Haag, 31 augustus 2001

Voorstel van Wet op de beroepen in het
onderwijs

Mijnheer de Minister,

Bij schrijven van 20 juli jl. zond u de Onderwijsraad ter vertrouwelijke kennisneming het voorstel van Wet op de beroepen in het onderwijs. Tevens werd de raad in de gelegenheid gesteld over het wetsvoorstel advies uit te brengen. Hij maakt hierbij van deze gelegenheid gebruik. De raad merkt overigens op dat de advisering over het wetsvoorstel onderdeel uitmaakt van zijn werkprogramma voor het jaar 2001.¹

In het Regeerakkoord (TK 1997/1998, 26024, nr. 10) is aan het leraarsberoep expliciet aandacht geschonken en is een wet op het leraarschap, waarin het register voor leraren wordt geregeld, in het vooruitzicht gesteld. Op twee belangrijke punten wijkt het voorstel van Wet op de beroepen in het onderwijs (verder te noemen: het wetsvoorstel) af van de in het regeerakkoord neergelegde voornemens. Het betreft de reikwijdte van de wet en het afzien van een wettelijke regeling van een centraal register. Deze nadere inzichten hebben, ter voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel, geleid tot een brief van 12 februari 2001 aan de Tweede Kamer van de Staten-Generaal over de uitgangspunten voor een Wet op de beroepen in het onderwijs. Deze brief is op 15 maart jl. besproken in een bijeenkomst van het onderwijsoverleg primair en voortgezet onderwijs (POVO) en op 5 april jl. in de Vaste Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.² De raad heeft van de desbetreffende verslagen kennisgenomen en deze betrokken bij de beoordeling van de voornemens.

Ten slotte merkt de raad op dat hij gelet op de in bovenvermelde brief gestelde adviestermijn van 31 augustus zich beperkt tot advisering over de hoofdlijnen van het wetsvoorstel.

1. *Inleiding*

De raad ziet, evenals in de memorie van toelichting wordt opgemerkt, het wetsvoorstel als een belangrijke bijdrage aan een nieuw kwaliteitsstelsel voor het onderwijs. In dit verband wordt aangesloten bij de Onderwijsbeleidsbrief 'Onderwijs in stelling', waarin onder meer de nadruk wordt gelegd op de versterking van de professionele ontwikkeling van leraren enerzijds en op vergroting van de beleidsruimte voor de school anderzijds.

¹ daar aangeduid als: Wet op het leraarschap

² TK 2000-2001, 27400 VIII, nr. 76

De school als organisatie moet kunnen functioneren als een moderne arbeidsorganisatie. Ook de recent uitgebrachte notitie *AKwaliteit aan de basis*³ beoogt scholen inzicht te geven in de beleidsruimte die zij voor hun verdere onderwijsontwikkeling kunnen benutten.

In het wetsvoorstel wordt uitgegaan van het zelfregulerend vermogen van het onderwijsveld. De raad wijst hier met name op de voorstellen met betrekking tot het onderhoud en de ontwikkeling van de eigen professionaliteit van de onderscheiden personeelsleden. De verantwoordelijkheid daarvoor wordt bij de betrokken partijen gelegd. In dit opzicht sluit het voorstel aan bij aanwijzing 8 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, waarin wordt bepaald dat bij de afwegingen voor overheidsinterventie zoveel mogelijk wordt aangesloten bij het zelfregulerend vermogen van de sector.

Het vorenstaande laat onverlet dat de rijksoverheid de eindverantwoordelijkheid heeft voor de condities voor en toezicht op de kwaliteit van het onderwijs en daarop aanspreekbaar is en blijft. De raad benadrukt in dit verband ten overvloede dat deregulering niet als doel op zich beschouwd kan worden, maar als middel ten dienste van onder meer de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs moet worden gezien.

Deze ontwikkelingen hebben betekenis voor de scholen en voor de leraren. Het is van belang beiden met in acht-neming van ieders eigen verantwoordelijkheid en rol daartoe in juiste positie te brengen. Dit geldt tevens voor het schoolmanagement.

Scholen zijn primair verantwoordelijk voor het verzorgen van kwalitatief hoogwaardig onderwijs (op maat). Dit veronderstelt de noodzakelijke ruimte voor de scholen om - binnen zekere randvoorwaarden waarop ook de overheid aanspreekbaar is - deze verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. Ook is deze ruimte noodzakelijk met het oog op het voeren van een adequaat integraal personeelsbeleid.

De leraar - een spilfunctie in het primaire proces - zal in zijn functioneren steeds meer deel uitmaken van een team, waarvan ook andere deskundigen deel uitmaken. Hierdoor kan hij zich niet alleen meer concentreren op zijn hoofdtaak, maar kan ook zijn specifieke deskundigheid meer worden benut. Ook in eerdere adviezen (o.a. in: "Lerarenbeleid: kwaliteit voor vandaag en morgen", en *Ten dienste van de school*) heeft de raad op deze ontwikkelingen gewezen.⁴ Hij sluit zich in zijn opvatting daarover aan bij de in de toelichting opgenomen analyse. Verder merkt hij op dat het accent binnen het onderwijsproces verschuift van de individuele professionaliteit van de leraar naar een organisatie van professionals. De mogelijkheden voor verdere kwalificering van leraren is, zoals voor elke beroepsgroep, mede afhankelijk van de opbouw van de organisatie waarbinnen de beroepswerk-

³ TK 2000-2001, 27400 VIII, nr. 92

⁴ Onderwijsraad, *Lerarenbeleid: kwaliteit voor vandaag én morgen*, Den Haag, mei 1999, en *Ten dienste van de school*, advies over de educatieve infrastructuur, Den Haag juli 2001.

zaamheden worden verricht. Het leraarsberoep zou aan hernieuwde kracht kunnen winnen als een nieuwe vorm gevonden kan worden voor de opleidingsfunctie in directe relatie met de beroepsuitoefening. Leraren werken op scholen. Scholen laten meer personeelsbeleid, meer interne mobiliteit en meer taak- en functiedifferentiatie zien.

In het op 15 juni 2001 gesloten onderhandelaarsakkoord over de verlenging van de CAO voor de sector Onderwijs 2000-2002 en in de uitwerking van de maatregelen, zoals voorgesteld door de werkgroep Van Rijn is daartoe een belangrijke aanzet gegeven.⁵ Met name wijst de raad op betekenis van het akkoord voor de ontwikkeling van instrumenten om functiedifferentiatie op instellingsniveau vorm te geven. In het nog dit jaar uit te brengen beleidsnotitie Maatwerk 3 zal hiertoe een implementatieplan worden opgenomen. Gelet op het belang van dit onderwerp neemt de raad aan hierover om advies te worden gevraagd.

De raad benadrukt dat een grotere autonomie en meer ruimte voor eigen beleid vereisen dat de school beschikt over een goed beleidsvoerend vermogen. Hiertoe is gekwalificeerd top- en middenmanagement nodig. De managementfunctie binnen scholen is met name zichtbaar in de persoon van de schoolleider. Deze heeft een sleutelpositie binnen de schoolorganisatie. Aandacht voor de professionaliteit van de schoolleider is dan ook op zijn plaats. Het wetsvoorstel bevat ten aanzien van de versterking van deze professionaliteit enkele voornemens.⁶ De raad meent overigens dat het begrip 'schoolleiding' ruimer opgevat moet worden en zich zoals gezegd niet alleen dient te beperken tot de functies van directeur en adjunct-directeur: het gaat om het geheel aan benodigde managementkwaliteiten op de verschillende niveaus binnen de schoolorganisatie.

De raad heeft het wetsvoorstel beoordeeld tegen de achtergrond van de hierboven geschetste verantwoordelijkheden en condities.

2. *Het wetsvoorstel*

2.1 *Algemeen*

Het wetsvoorstel moet volgens de toelichting worden gezien in het licht van een nieuw kwaliteitsstelsel zoals geschetst in genoemde onderwijsbeleidsbrief. Dit laatste heeft ten opzichte van hetgeen in het Regeerakkoord is opgemerkt over de leraar geleid tot een majeure aanpassing op twee punten.

⁵ TK 2000-2001, 23328, nr. 74

⁶ in een nog in 2001 door de raad uit te brengen advies over dereguleren en besturen in het primair en voortgezet onderwijs zal nader op de positie van de schoolleider in meer algemene zin worden ingegaan.

Allereerst is in het wetsvoorstel het kwaliteitsbeleid niet alleen op leraren gericht, maar is de aandacht verbreed naar de kwaliteit van onderwijsondersteunende werkzaamheden. Wijzigingen in de organisatie van het onderwijsleerproces die voortvloeien uit het streven naar variëteit en differentiatie, geven daartoe aanleiding. Beide soorten activiteiten respectievelijk functies (leraren en ondersteuners) zijn in ontwikkeling en tenderen naar nieuwe vormen van differentiatie en samenwerking. Voorts wordt afgezien van een wettelijke regeling van een centraal register voor leraren. In de toelichting wordt daartoe opgemerkt dat een dergelijke regeling onvoldoende aansluit bij het centraal stellen van de eigen verantwoordelijkheid van de beroepsgroep voor het onderhouden van de bekwaamheid. Deze verantwoordelijkheid dient in de eerste plaats door zelfregulering gestalte te krijgen. De raad kan zich in beginsel in de aan deze opvatting ten grondslag liggende gedachtegang vinden. Anders dan ten aanzien van de bekwaamheidseisen voor beginnende leraren ziet hij vooralsnog geen doorslaggevende argumenten om de verantwoordelijkheid voor het onderhouden en ontwikkelen van de bekwaamheden niet bij de beroepsgroep te leggen. Het zal van betrokkenen afhangen welke alternatieve instrumenten ter waarborging van de verdere professionalisering zullen worden ontwikkeld. Een register onder verantwoordelijkheid van de betrokken beroepsgroepen lijkt de raad daartoe een adequaat instrument.

Ook ten aanzien van het opstellen en ontwikkelen van bekwaamheden voor bepaalde onderwijsondersteunende en leidinggevende werkzaamheden wordt de verantwoordelijkheid in beginsel bij de desbetreffende actoren en beroepsgroepen gelegd. In het wetsvoorstel is ervoor gekozen in de wet vast te leggen dat bij algemene maatregel van bestuur bekwaamheidseisen voor deze werkzaamheden kunnen worden vastgesteld. Hoewel dit als zodanig op gespannen voet lijkt te staan met het uitgangspunt dat regelgeving eerst dan aan de orde is indien de noodzaak daartoe is aangetoond, kan de raad zich indenken dat er overwegingen kunnen worden aangevoerd die tot het vaststellen van bekwaamheidseisen voor bepaalde werkzaamheden bij algemene maatregel van bestuur leiden.⁷ Hij komt hierop bij de verschillende onderdelen nader terug.

Het benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid van de betrokken beroepsgroepen laat onverlet dat de overheid op dit punt een vinger aan de pols houdt. Hierbij kan niet alleen worden gedacht aan andere sturingsinstrumenten dan regelgeving, maar ook acht de raad het van belang op termijn te evalueren of en op welke wijze deze verantwoordelijkheid is geëffectueerd. Hij beveelt dan ook in ieder geval aan een evaluatiebepaling terzake in de wet op te nemen.

Het wetsvoorstel is met name gericht op de versterking van de positie van de beroepsgroep, de schoolleiding en het bevoegd gezag. De positie van de ouders respectie-

⁷ aanwijzing 6, Aanwijzingen voor de regelgeving.

velijk deelnemers, als direct bij het onderwijs betrokkenen, is daarin onderbelicht gebleven. Dit terwijl in de onderwijsbeleidsbrief een centrale rol van beide groepen juist wordt benadrukt.

Verder kan in het algemeen worden opgemerkt dat de gehanteerde terminologie niet overal even duidelijk is. Naast het begrip »schoolleiding« kan ook de algemene term »beroepsgroep« met het oog op de toedeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden verwarring oproepen. Ook het onderscheid tussen onderwijsveld, school, schoolleiding en bevoegd gezag wordt niet adequaat gehanteerd.

Daarnaast is een aantal zaken niet uitgewerkt. Het wetsvoorstel moet, blijkens de preambule, mede in het licht van een »nieuwe kwalificatiestructuur« voor het onderwijs worden gezien. In de toelichting wordt echter niet duidelijk gemaakt - ook niet op hoofdlijnen - hoe een dergelijke kwalificatiestructuur er uit zou kunnen zien. Met het oog op een juiste beoordeling van de voornemens is enig inzicht daarin wenselijk.

Dit laatste geldt ook voor het laten vervallen van het onderscheid tussen 'eerstegraads' en 'tweedegraads' gebied. Uit de toelichting wordt niet duidelijk waarom hiervoor is gekozen en welke de gevolgen zullen zijn voor de functievervulling in het beroep en voor de leraaropleidingen. Ook hier acht de raad een nadere uiteenzetting op haar plaats.

In het navolgende gaat de raad nader in op de hoofdlijnen van het wetsvoorstel. Eerst besteedt hij aandacht aan de bekwaamheidseisen en de totstandkoming daarvan (par. 2.2). Vervolgens wordt ingegaan op de voorstellen omtrent het onderhouden van de bekwaamheid van het personeel op een school (par. 2.3). Hoofdstuk 3 ten slotte bevat een korte samenvatting.

2.2 *Bekwaamheden*

Het wetsvoorstel maakt onderscheid in drie soorten bekwaamheidseisen:

1. eisen te stellen aan leraren;
2. eisen ten aanzien van onderwijsondersteunende werkzaamheden die rechtstreeks verband houden met het onderwijsleerproces en;
3. eisen ten aanzien van werkzaamheden van leidinggevende aard die nauw verband houden met het pedagogisch-didactische klimaat op de school of die de onderwijskundige leiding omvatten;

De onder 1. genoemde bekwaamheidseisen worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. Het tweede en derde type eisen kunnen worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. De raad gaat op deze drie onderdelen nader in.

1. *Bekwaamheidseisen voor leraren*

In het wetsvoorstel wordt gekozen voor een systematiek waarin - anders dan thans het geval is - de bevoegdheid tot het lesgeven losgekoppeld wordt van de bekwaam-

heid. Indirect blijft de koppeling echter bestaan daar op grond van een ander document (bijvoorbeeld getuigschrift of een geschiktheidsverklaring) dient te worden aangetoond dat wordt voldaan aan de vastgestelde bekwaamheidseisen. De raad is van oordeel dat de voorgestelde regeling ten aanzien van vaststellen van de bekwaamheid als zodanig als een voldoende waarborg kan worden gezien om als beginnend leraar⁸ aan de slag te gaan. Hij beschouwt de bekwaamheidseisen in dit verband dan ook als startbekwaamheidseisen. Regeling bij wet is in overeenstemming met de grondwettelijke zorgplicht van de overheid voor de bekwaamheid van de onderwijsgeevenden. De raad benadrukt dat het opstellen van adequate bekwaamheidseisen niet alleen van belang en richtinggevend is voor de scholing van zittende beroepsbeoefenaren en voor de lerarenopleidingen, maar ook dat het de toegang tot de beroepsuitoefening via andere opleidingsvarianten mogelijk maakt.

In het wetsvoorstel wordt voorgesteld de bekwaamheidseisen voor de beginnend leraar (en de eisen als bedoeld onder 2. en 3.) te formuleren in termen van competenties. Hierdoor komt volgens de toelichting een samenhangende kwalificatiestructuur tot stand. Nog afgezien van de vraag of dit laatste het geval zal zijn - dit zal op termijn moeten blijken -, is de raad van mening dat door het formuleren van deze eisen in termen van competenties in ieder geval de valkuil kan worden vermeden dat de set bekwaamheidseisen te omvangrijk zal worden, hetgeen kan leiden tot ondoorzichtigheid en onhanteerbaarheid. De raad wijst in dit verband op de reeds bestaande startbekwaamheden leraren primair onderwijs.⁹ De startbekwaamheden leraar secundair onderwijs neigen meer naar een competentiegerichte benadering.¹⁰ De voorgestelde actualiseringsperiode van vijf jaar lijkt de raad voldoende. Een en ander is echter afhankelijk van de >duurzaamheid< van de beoogde competenties. De raad voegt daar aan toe dat de bekwaamheidseisen zodanig dienen te worden geformuleerd dat sprake is van objectiveerbaarheid en van aansluiting bij de belevingswereld van betrokkenen.

De bekwaamheidseisen omvatten volgens het wetsvoorstel in elk geval eisen ten aanzien van pedagogisch-didactische kennis, inzicht en vaardigheden, en vakbekwaamheid (o.a. artikel 32a, lid 4 van de WPO). De raad acht deze eisen, gelet op het belang van de bekwaamheidseisen met het oog op de borging van de kwaliteit van het onderwijs, te globaal. Ook de toelichting op genoemd artikel verschaft - behalve de toevoeging dat

⁸ De raad kenschetst de beginnend leraar in het kader van een mogelijke functiedifferentiatie als junior-leraar. Door-groei kan leiden tot de functies ervaren leraar en senior-leraar.

⁹ Startbekwaamheden leraar primair onderwijs, SLO/VSLPC, Utrecht, 1997

¹⁰ Startbekwaamheden leraar secundair onderwijs, Ministerie van OCenW, Zoetermeer, 1999

de eisen in samenspraak met het onderwijsveld tot stand zullen worden gebracht - op dat punt geen verdere duidelijkheid. Er lijkt sprake van een meer of minder blanco delegatie aan de lagere regelgever. Volgens aanwijzing 22 van de Aanwijzingen voor de regelgeving dient de wet ten minste de hoofdelementen van de regeling, zoals de reikwijdte en de structurele elementen, te bevatten. Een en ander veronderstelt dat de hoofdcomponenten van de bekwaamheidseisen in de wet worden opgenomen. In dit verband kan bij voorbeeld worden gewezen op de bovengenoemde startbekwaamheidseisen¹¹, waarin voor het basisonderwijs bij voorbeeld sprake is van een extra accent op de ontwikkeling van het jonge dan wel oudere kind. Of zoals voor het secundair onderwijs binnen de vakgerichte en algemene startbekwaamheden verschillende soorten bekwaamheden worden onderscheiden, zoals bekwaamheden gericht op taken in de schoolorganisatie en op buitenschoolse taken en op eigen beroepsontwikkeling (doorgroeicompetentie). Ook een globale aanduiding over de wijze van totstandkoming kan als component in de wet worden opgenomen. Een nadere verduidelijking op dit punt is gewenst. Ten slotte adviseert de raad, gelet op het belang van de bekwaamheidseisen voor de kwaliteit van het onderwijs, het voorontwerp van bedoelde algemene maatregel van bestuur via een zogenoemde »voorhangprocedure« ter kennis van het parlement te brengen. De raad gaat er vanuit dat dit voorontwerp ook aan hem ter advisering zal worden voorgelegd.

Hoewel het aan de overheid is de bekwaamheidseisen vast te stellen, krijgen blijkens de toelichting de relevante actoren de gelegenheid daartoe voorstellen te doen. Voor de beroepsgroep is hier een belangrijke taak weggelegd. De bekwaamheidseisen kunnen als onderdeel worden gezien van een beroepsstandaard. Het opbouwen en hanteren van een beroepsstandaard kan de ontwikkeling van de beroepsgroep ten goede komen. Een belangrijke vraag is dan wel wie een dergelijke standaard gaat hanteren. Kan de beroepsgroep zelf uitmaken wat de standaarden zijn voor opleiding, beroepstoetreding, beroepsuitoefening en verwijdering uit het beroep?

Ook andere belanghebbende actoren dienen nadrukkelijk bij het ontwikkelen van de bekwaamheidseisen te worden betrokken. De raad denkt hierbij in eerste instantie aan de ouder- respectievelijk deelnemersorganisaties en besturenorganisaties, maar ook aan organisaties van afnemers zoals andere werkgeversorganisaties dan die in het onderwijs. Hij mist ook hier een toelichting op de wijze waarop het proces daartoe wordt vormgegeven. In dit verband wijst hij op de eerdergenoemde startbekwaamheidseisen leraar primair onderwijs en leraar secundair onderwijs. Moet gedacht worden aan een vergelijkbaar traject? En welke lessen zijn er in dit opzicht geleerd uit het verleden? In hoeverre bieden deze documenten een basis voor nieuwe bekwaamheidseisen? Het wetsvoorstel biedt daarover onvoldoende uitsluitel. De bekwaamheidseisen (en een beroepsstandaard in het algemeen) zal volgens de raad moeten worden opgesteld door een orgaan dat een rede-

¹¹ zie noot 9 en 10

door een orgaan dat een redelijke afstand kan houden tot vakbeweging, opleidingsinstituten en ministerie. Bovendien moet de beroepsgroep er in inhoudelijk en personeel opzicht een identificatie mee kunnen ontwikkelen en dat kan beter als er, zeker in een beginperiode, sprake is van een betrekkelijk onafhankelijke inkadering. De geschetste benadering van zelfregulering geeft de raad overigens aanleiding te veronderstellen dat het bereiken van op een breed draagvlak rustende bekwaamheidseisen een moeizaam traject zal blijken te zijn. De beroepsgroep zelf is omvangrijk, heterogeen van aard en heeft niet altijd gelijkgerichte belangen. In de toelichting wordt de SBL als een belangrijk aanspreekpunt voor het ontwikkelen van bekwaamheidseisen gezien en wordt daarvoor een belangrijke rol weggelegd in het kader van zelfregulering. De raad onderkent het belang van een dergelijk inhoudelijk aanspreekpunt ten behoeve van de ontwikkeling van de beroepsgroep. Wel dient sprake te zijn van een breed draagvlak, zodat de hele beroepsgroep, al dan niet georganiseerd, zich daarin herkent. Bij de keuze voor de SBL als ankerpunt verdient dit aspect bijzondere aandacht. Ook op dit punt lijkt een genuanceerd stimulerend beleid door de rijks-overheid, wil zelfregulering succesvol zijn, wenselijk.

2. Eisen voor onderwijsondersteunende werkzaamheden

Het wetsvoorstel biedt - in de vorm van een "kanbepaling" - de mogelijkheid om bekwaamheidseisen ten behoeve van onderwijsondersteunende werkzaamheden bij algemene maatregel van bestuur vast te leggen. Deze werkzaamheden worden onderscheiden in die, welke direct aan het onderwijsleerproces zijn gerelateerd en in ondersteunende werkzaamheden waar dit minder voor geldt. Wat betreft de aan het primaire proces gerelateerde onderwijsondersteunende werkzaamheden wordt een verdere gelaagdheid aangebracht.

De raad onderstreept de in de toelichting neergelegde verwachting dat de ontwikkelingen in het onderwijs en op de onderwijsmarkt ertoe zullen leiden dat het aandeel en het belang van onderwijsondersteunende werkzaamheden sterk toenemen. Hij kan zich op grond hiervan vinden in de gedachte dat het wenselijk is dat met het oog op de relatie met het primaire proces hiervoor inderdaad bekwaamheidseisen worden ontwikkeld. De raad is van oordeel dat het beschrijven en zichtbaar maken van de bij de verschillende ondersteunende functies behorende werkzaamheden en de daarvoor noodzakelijke bekwaamheden van betekenis kan zijn voor een kwalificatiestructuur van alle functies die relevant zijn voor het primaire proces en voor een verdergaande functiedifferentiatie. Dit biedt als zodanig voldoende garantie voor een herkenbare invulling van het leraarsberoep en voor een verdere ontwikkeling van de verschillende andere activiteiten op scholen met de daarbij behorende functies.

De raad stelt vast dat thans nog niet te overzien is welke ondersteunende functies met bijbehorende bekwaamheden het betreft. Voor een enkele functie (zoals onder-

wijsassistent en instructeur) bestaat wel enige duidelijkheid.

Identificatie van de verschillende onderwijsondersteunende werkzaamheden zal geschieden door de relevante actoren, waaronder de beroepsgroep, op grond waarvan de bekwaamheidseisen kunnen worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur,

De keuze voor het uitgangspunt van zelfregulatie roept de vraag op of de voorgestelde 'kan-bepaling' niet op gespannen voet staat met het vereiste dat tot het tot stand brengen van een nieuwe regeling alleen wordt besloten indien de noodzaak daarvan is komen vast te staan.¹²

In het onderhavige geval echter acht de raad de mogelijkheid om te zijner tijd bekwaamheidseisen bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen op zijn plaats. Overwegingen hierbij zijn dat het onderwijsondersteunende werkzaamheden kunnen betreffen die direct zijn gerelateerd aan het primaire, onderwijsleerproces en in de uitvoering worden gekenmerkt door een grote mate van zelfstandigheid. Daarnaast biedt een dergelijke bepaling, indien mocht blijken dat het zelfregulerend vermogen van belanghebbende actoren tekortschiet en de noodzaak tot een wettelijke regeling zich alsnog aandient, de mogelijkheid op een meer flexibele wijze in te spelen op ontwikkelingen dan middels wijziging bij formele wet.

Wel zal naar de opvatting van de raad met een zekere terughoudendheid van deze nieuwe bevoegdheid gebruik moeten worden gemaakt, gegeven het streven de beleidsruimte ten aanzien van de personele invulling te optimaliseren.

Ten aanzien van het opstellen van de vereiste bekwaamheden geldt, evenals voor de bekwaamheidseisen voor leraren, dat de toelichting geen duidelijkheid biedt over de wijze van het tot stand komen daarvan en welke partijen hierbij zullen worden betrokken. Ook hier krijgt de beroepsgroep een belangrijke stem. De raad gaat er vanuit dat, naast ouder/deelnemer- en werkgeversorganisaties, ook instellingen die verantwoordelijk zijn voor de onderscheiden opleidingstrajecten, zoals bij voorbeeld de lerarenopleidingen en de ROC-s, een belangrijke inbreng zullen hebben

3. Bekwaamheden voor onderwijskundig-leidinggevende werkzaamheden

Verder regelt het wetsvoorstel dat ook voor onderwijskundig-leidinggevende werkzaamheden bekwaamheidseisen bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden vastgesteld. De raad acht de nadrukkelijke aandacht voor de professionalisering van de schoolleider op zijn plaats. De schoolleider heeft naar het oordeel van de raad de belangrijkste coördinerende taak ten aanzien van de kwaliteit van de school. Gezien de nadruk op integraal management is een beperking tot het onderwijskundig-leidinggevende werkzaamheden in de opvatting van de raad niet verstandig. Het onderwijskundig facet

¹² aanwijzing 6, Aanwijzingen voor de regelgeving

wordt ingezet in samenhang met financieel, materieel, personeels-, omgevingsbeleid. Juist de samenhang maakt in veel gevallen de meerwaarde uit van goed management. Uiteraard kunnen binnen een concrete onderwijsorganisatie de facetten op verschillende wijzen zijn toebedeeld en belegd maar ook dan zal de organisatie zorg moeten dragen voor een integraliteit in zijn werkwijzen.

Ten aanzien van het primair onderwijs richt de aandacht zich uitsluitend op de directeur en de adjunct-directeur. Deze indeling weerspiegelt naar de opvatting van de raad te veel het beeld van de traditionele schoolorganisatie. De werkelijkheid is een andere en levert in toenemende mate een differentiatie in functies op: bovenschoolsmanager, centrale directie, locatie-directeur etc. Verder is het denkbaar dat - in grote onderwijsorganisaties - ook behoefte zal bestaan aan een directeur personeelsbeleid of financiën. Het verdient aanbeveling in het wetsvoorstel aan deze ontwikkeling nadrukkelijk aandacht te schenken.

Wat betreft de integrale leidinggevende taken - met inbegrip van onderwijskundig leidinggevende taken - ligt volgens de raad primair de verantwoordelijkheid bij de desbetreffende personeelsleden en bij het bevoegd gezag.

Het wetsvoorstel stelt als minimumvoorwaarde dat in het primair onderwijs de directeur of adjunct-directeur in elke geval beschikt over een getuigschrift hoger onderwijs. Voor het voortgezet onderwijs biedt de WVO reeds de mogelijkheid ook schoolleiders te benoemen die niet in het bezit zijn van een onderwijsbevoegdheid. Het wetsvoorstel bevat ook voor deze categorie de mogelijkheid tot het vaststellen van bekwaamheidseisen bij algemene maatregel van bestuur.

Op dit moment is er een redelijk scholingsaanbod ten behoeve van een (verdere) professionalisering van schoolleiders - ontwikkeld door verschillende universiteiten en hogescholen, en door organisaties voor schoolleiders - op de markt. Dit geldt zowel voor het primair (inclusief cursussen voor bovenschoolsmanagers) als voor het voortgezet onderwijs. Daarnaast is een aantal initiatieven op dit terrein in ontwikkeling.

Een schoolleider is integraal verantwoordelijk voor de identiteit van de school (onderwijsvisie en strategie), voor het primaire onderwijsproces, voor het scheppen van voorwaarden voor het welbevinden van personeel en leerlingen en voor de schoolontwikkeling. Gelet op deze cruciale, maar tevens kwetsbare positie van de schoolleider in de schoolorganisatie acht de raad het wenselijk specifieke managementvaardigheden van schoolleiders te verlangen en als bekwaamheidseisen - in de zin van eisen voor de beroepskwaliteit - vast te leggen. Het betreft hier immers ook in relatie tot de kwaliteit van de school en het schoolklimaat een belangrijk functie.

De raad meent dat - mede gelet op het aanwezige scholingsaanbod en de verschillende initiatieven daartoe - in het kader van zelfregulering hier in eerste instantie een taak is weggelegd voor de betrokken organisaties. Hij acht in dit geval - anders dan ten behoeve van bepaalde,

direct aan het primaire proces verbonden onderwijsondersteunende werkzaamheden – de mogelijkheid van het vaststellen van de bekwaamheidseisen bij algemene maatregel van bestuur onder verwijzing naar eerder genoemde aanwijzing 6 thans dan ook niet opportuun. Tegelijkertijd is de raad van mening dat de overheid, gezien de kwetsbaarheid van de functie en met het oog op een goed functioneren van de schoolorganisatie, hier niet aan de zijlijn kan blijven staan. Hij acht in dit opzicht een stimulerende en regisserende rol voor de overheid weggelegd, zoals bij bijvoorbeeld bij het tot stand komen van convenanten, waarin deze eisen zijn opgenomen. De raad wijst hier met name op het tussen de bewindslieden en de organisaties voor bestuur en management, vak- en schoolleidersorganisaties gesloten convenant AScholen en professionals in stelling voor kwaliteit.

Wat betreft de BVE-sector wordt in het wetsvoorstel afgezien van de mogelijkheid tot het vaststellen van bekwaamheidseisen voor onderwijskundig-leidinggevende werkzaamheden. Overwegingen daarbij zijn de schaalgrootte van de instellingen en samenhangend daarmee de complexe organisatiestructuur. Ook binnen het primair en vooral binnen het voortgezet onderwijs is sprake van een snel voortschrijdende schaalvergroting en een tengevolge daarvan complexe organisatiestructuur, die parallellen vertoont met die in de BVE-sector. Een argument te meer om ook voor deze onderwijstypen af te zien van een wettelijke regeling.

2.3 *De beroepsuitoefening*

In het wetsvoorstel wordt de verantwoordelijkheid voor het onderhouden van de eerder verworven bekwaamheid en de verdere professionalisering in de eerste plaats gelegd bij het onderwijsveld zelf, in het bijzonder bij de werknemer en de werkgever. Het is de instelling zelf die de verantwoordelijkheid voor het professionaliseringsbeleid draagt. De raad acht deze keuze in overeenstemming met het streven naar sterke instellingen. De beroepsbeoefenaar zelf blijft verantwoordelijk voor de eigen beroepsontwikkeling. Die verantwoordelijkheid betreft niet alleen het bij houden van de noodzakelijke kennis, maar ook de doorgroei naar andere functies, bijvoorbeeld naar ervaren leraar of senior leraar.¹³ Ook in zijn advies over de educatieve infrastructuur benadrukt de raad de noodzaak van een doorlopend proces van beroepsontwikkeling gedurende de beroepsloopbaan.¹⁴

Het vorenstaande houdt echter niet in dat de rijksoverheid geen zorg meer zou hebben ten aanzien van de professionaliteit van de leraar. Hier is immers ook de kwaliteit van het onderwijs in het geding. Nu de wettelijke verankering van een register is komen te vervallen, is

¹³ zie ook voetnoot 6

¹⁴ Onderwijsraad, Ten dienste van de school, Onderwijsraad, Den Haag, juli 2001

de raad van mening dat het nadrukkelijk waarborgen van de kwaliteit van het personeel een andere wettelijke regeling behoeft.

In het wetsvoorstel wordt voorgesteld zowel in het schoolplanartikel in de WPO, WEC en de WVO, als in het kwaliteitszorgartikel in de WEB op te nemen dat het beleid met betrekking tot de bewaking en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs mede omvat het beleid met betrekking tot het onderhouden van de bekwaamheid van het personeel. Op deze wijze kan een balans worden gecreëerd tussen de rol van de overheid enerzijds en de professionaliteit en de eigen verantwoordelijkheid van de instelling anderzijds. In dit verband acht de raad het van belang dat sprake is van monitoring gericht op de resultaten van (na-)scholingsinspanningen met het oog op de actualisering van de bekwaamheden van leraren door het bevoegd gezag, die worden vastgelegd in bij voorbeeld een jaarverslag.

De raad mist in bovenbedoelde bepalingen de mogelijkheid tot het publiek verantwoording afleggen aan de ouders, als direct belanghebbenden bij de kwaliteit van het onderwijs. Hij stelt voor in de schoolgids (artikel 13 WPO, artikel 24a WVO) nadrukkelijk de kwaliteitszorg van het bevoegd gezag voor het nascholings- c.q. het professionaliseringsbeleid van de school afzonderlijk op te nemen. De schoolgids vormt immers onder meer de neerslag van een openbare verantwoording van de school naar de ouders over de doelen die worden nagestreefd, de activiteiten die daartoe worden ondernomen en de resultaten die daarmee worden geboekt.

De inspectie ziet er onder meer op toe dat in bedoelde kwaliteitsdocumenten aan het onderhouden van de bekwaamheid en aan de verdere professionalisering van het personeel ook adequaat aandacht wordt geschonken.

In de toelichting worden voorts instrumenten voor het onderhouden en het bewaken van de bekwaamheid genoemd als de frequentie van het aantonen van actuele bekwaamheid, het faciliteren van scholing en het certificeren van scholingsactiviteiten. Als nieuw instrument wordt het gebruik van portfolios voorgesteld. Dit zou al dan niet als alternatief instrument voor een centraal geregeld register kunnen functioneren. Het wetsvoorstel gaat op dit instrument slechts summier in. In de toelichting wordt de toegevoegde waarde van het portfoliosysteem overigens niet nader uitgewerkt en verduidelijkt. De raad acht met name een verheldering van de functie die een dergelijk instrument kan hebben van belang. Ook bij dit instrument dient – evenals in het geval van een register – sprake te zijn van een voor derden transparant systeem en van een waarborg voor de kwaliteit van de beroepsuitoefening. Een dergelijk instrument is geen doel op zich, maar moet worden beschouwd als middel ter bewaking van de kwaliteit van het onderwijs.

De raad merkt in aansluiting op het voorgaande overigens nog op dat het loslaten van een wettelijk geregeld centraal register onverlet laat dat de beroepsgroep zelf het opzetten van een systeem van registratie en kwaliteitscontrole ter hand kan nemen. Hij gaat er vanuit dat in geval de beroepsgroep en andere belanghebbenden

op dit punt initiatieven ontplooiën de overheid een stimulerend en ondersteunend beleid voert.

Het wetsvoorstel legt een verbinding tussen scholingsbeleid en het integrale personeelsbeleid. Scholing wordt beschouwd als een belangrijk element in het bijhouden van de eigen bekwaamheid en in het creëren van loopbaanperspectieven voor het personeel of bij het invullen van taakdifferentiatie. Scholing hangt naar de opvatting van de raad nauw samen met de eigen onderwijskundige en organisatorische doelstellingen van de instelling. Dit veronderstelt dat de instelling zelf in staat moet zijn de eisen met betrekking tot de professionalisering van het onderwijspersoneel te formuleren. Vorenstaande neemt niet weg dat op het niveau van de beroepsgroep zelf en van de werkgeversorganisaties algemeen geldende - veelal organisatorische en procesgerichte - afspraken behoren te worden gemaakt, zoals bijvoorbeeld afspraken over beoordelings- en functioneringsgesprekken en over het opstellen van persoonlijke ontwikkelplannen. Deze afspraken zouden kunnen worden geformaliseerd in een af te sluiten convenant dan wel als onderdeel van een CAO worden gezien.

De raad merkt echter wel op dat een en ander veronderstelt dat de scholen in staat worden gesteld en de ruimte krijgen ook daadwerkelijk een integraal personeelsbeleid te voeren. Aan de andere kant dient de school in faciliterende zin - bijvoorbeeld in tijd - ook de leerkrachten in staat te stellen de eigen bekwaamheid op peil te houden en verder te ontwikkelen. Dit geldt overigens ook voor degenen die zijn belast met onderwijsondersteunende of leidinggevende werkzaamheden.

Naast instrumenten behorend bij een modern loopbaan- en beloningsbeleid dient de schoolleiding ook te beschikken over extra belonings- dan wel sanctiemogelijkheden met rechtspositionele consequenties indien boven de gestelde eisen wordt gepresteerd respectievelijk niet wordt voldaan aan de gestelde professionaliseringsvereisten.

3. *Korte samenvatting*

In zijn algemeenheid kan de raad zich vinden in de strekking van het wetsvoorstel. Hij onderschrijft het uitgangspunt van het zelfregulerend vermogen van onderwijsinstellingen. Het centraal stellen van de eigen verantwoordelijkheid van het onderwijsveld voor de ontwikkeling van de professionaliteit van onderwijsgevers, acht de raad van groot belang.

Dit neemt volgens de raad niet weg dat de rijksoverheid de eindverantwoordelijkheid heeft voor de condities voor en het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs en derhalve ook aanspreekbaar is en blijft. Met het oog op de uitwerking van de hiervoor bedoelde verantwoordelijkheidsverdeling adviseert de raad een evaluatiebepaling in de wet op te nemen.

Ten aanzien van de bekwaamheidseisen voor leraren heeft de raad aangegeven dat de voorgestelde regeling over het vaststellen van de bekwaamheid voldoende waarborg biedt voor beginnende leraren. Regeling bij

wet is in overeenstemming met de grondwettelijke zorgplicht van de overheid voor de bekwaamheid van de onderwijsgeevenden. Overigens is de raad van mening dat de bekwaamheidseisen ook van belang zijn voor de toegang tot de beroepsuitoefening via andere opleidingsvarianten. Daarnaast zijn zij richtinggevend voor de lerarenopleidingen en zijn zij in het belang voor de scholing van zittende beroepsbeoefenaren. Het formuleren van deze eisen in termen van competenties kan een waarborg betekenen voor de transparantie en de hanterbaarheid daarvan.

Wat betreft de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur bekwaamheidseisen te kunnen vaststellen voor onderwijsondersteunende werkzaamheden kan de raad zich de wenselijkheid daarvan indenken. Deze wenselijkheid wordt met name ingegeven voor die werkzaamheden die direct zijn gerelateerd aan het primaire proces en in de uitvoering een zelfstandig karakter hebben. Wel acht hij een zekere terughoudendheid bij het gebruik van deze bevoegdheid op zijn plaats.

De raad ziet de noodzaak van de mogelijkheid om de bekwaamheidseisen voor onderwijskundig-leidinggevend de werkzaamheden vast te leggen bij algemene maatregel van bestuur vooralsnog niet in. Immers voor deze werkzaamheden worden op dit moment initiatieven genomen die (verdere) professionalisering van schoolleiders bevorderen. Mocht te zijner tijd blijken dat het zelfregulerend vermogen van belanghebbende actoren tekortschiet en de noodzaak daartoe is aangetoond, dan is een wettelijke regeling op haar plaats.

De raad benadrukt het belang van het onderhouden van een eerder verworven bekwaamheid en van een verdere professionalisering. Niet alleen ligt hier een verantwoordelijkheid bij de werkgever en de werknemer, maar ook de overheid behoudt hier een eigen verantwoordelijkheid. De raad is van mening dat het waarborgen van de kwaliteit van het personeel een heldere, zij het andere, wettelijke verankering behoeft. Hij kan zich verenigen met de voorstellen daartoe, zij het dat zijns inziens ook in de schoolgids nadrukkelijk aandacht aan de bijdrage van het nascholings- en professionaliseringsbeleid aan de actualisering van de bekwaamheden wordt geschonken. Ook monitoring van dit beleid op schoolniveau door middel van verslaglegging acht hij een adequaat instrument. Het inspectietoezicht speelt hier een belangrijke rol.

Tot slot benadrukt de raad dat het loslaten van een wettelijk geregeld centraal register onverlet laat dat de beroepsgroep het opzetten van een stelsel van verplichte nascholingsregistratie zelf ter hand kan nemen.

Namens de Onderwijsraad,

prof.dr. A.M.L. van Wieringen
voorzitter

drs. A. van der Rest
secretaris