

Vergaderjaar 1999–2000

**27 015**

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

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **1. Algemeen**

##### *1.1. Strekking van het wetsvoorstel*

Dit wetsvoorstel strekt ertoe een uitbreiding te geven aan de groep personen die benoembaar is als leraar en directeur in het primair onderwijs (PO) en als leraar in het voortgezet onderwijs (VO). Besturen van scholen voor PO en VO wordt daartoe de mogelijkheid gegeven om personen die in voldoende mate relevante opleiding en ervaring hebben maar nog niet volgens de normale benoembaarheidsvereisten bevoegd zijn tot het geven van onderwijs, onder bepaalde voorwaarden gedurende maximaal twee jaren te benoemen als leraar (of directeur, wat het PO betreft). Dit wetsvoorstel regelt, onder welke voorwaarden deze «zij-instroom in het beroep» kan worden gerealiseerd. Centraal daarin staat dat voor degene die voor een dergelijke benoeming in aanmerking wil komen, in een geschiktheids-onderzoek, dat «assessment» wordt genoemd, wordt vastgesteld:

- of hij in beginsel voor een direct ingaand leraarschap geschikt wordt geacht, en
- welke scholing hij in de periode van tijdelijke benoeming moet volgen om uiteindelijk volledig te voldoen aan de bekwaamheidseisen voor het desbetreffende onderwijs en in aanmerking te kunnen komen voor een vaste aanstelling als leraar of directeur.

##### *1.2. Aanleiding tot het wetsvoorstel*

De maatregelen die in dit wetsvoorstel zijn neergelegd, komen voort uit de nota «Maatwerk voor morgen: perspectief op een open onderwijs-arbeidsmarkt» van 13 april 1999 (hierna: nota Maatwerk; Kamerstukken II 1998/99, 23 328, nr. 44), die onder meer aangeeft dat het beroep van leraar aan aantrekkingskracht wint als instroom vanuit andere sectoren van de arbeidsmarkt en uitstroom naar andere beroepen mogelijk wordt en als er meer mogelijkheden zijn om in deeltijdverband het beroep uit te oefenen en daarnaast werkzaam te blijven in een ander beroep of in andere vormen van onderwijs. Met het wetsvoorstel wordt eerst en vooral beoogd een andere weg naar het leraarschap mogelijk te maken en daarmee betere mogelijkheden te creëren voor mensen die anders niet

voor dat beroep of een opleiding daarvoor zouden kiezen. Het aanboren van nieuwe doelgroepen vergroot de diversiteit van de beroepsgroep. Dit brengt nieuwe en andere kwaliteiten en ervaringen in het beroep. Naar de mening van ondergetekenden is er structureel behoefte aan een dergelijke verruiming van de mogelijkheden om tot het beroep toe te treden. Dit ook om redenen van een zich structureel wijzigende arbeidsmarkt in de zin dat in afnemende mate wordt gekozen voor een beroep voor het leven. In de nota Maatwerk wordt in dat verband dan ook gesproken over een open onderwijsarbeidsmarkt. Hoewel het hier in de eerste plaats om een kwaliteitsmaatregel gaat, is spoedige invoering naar de mening van ondergetekenden wenselijk omdat daarmee tevens op een kwalitatief verantwoorde manier een bijdrage wordt geleverd aan het terugdringen van de tekorten aan leraren. Ten overvloede wijzen ondergetekenden erop dat naast de zij-instroom in het beroep op grond van de nota Maatwerk (in het bijzonder wordt verwezen naar de hoofdstukken 2 en 6) en de lopende CAO-afspraken tal van maatregelen in ontwikkeling of uitvoering zijn die een bijdrage zouden kunnen leveren aan het terugdringen van tekorten. De betrekkelijk recent gerealiseerde verbeteringen in de beginsalarissen, de voornemens tot opheffen van de periodiekenstop, tot modernisering van de arbeidsvoorwaarden, tot verbetering van mogelijkheden voor kinderopvang e.d. kunnen in dat kader worden genoemd. Ook in de regiegroepen in het kader van de in de nota Maatwerk (hoofdstuk 6) genoemde urgentieprogramma's worden tal van initiatieven besproken en in uitvoering genomen. Het terugdringen van tekorten is uiteraard ook onderwerp van het komend CAO-overleg dat in het voorjaar van 2000 tot besluiten zou moeten leiden.

Vanuit het perspectief van scholing zijn de voorstellen uit de nota Maatwerk te onderscheiden naar de zogeheten zij-instromers in de opleiding en de zij-instromers in het beroep. Zij-instromers in de opleiding zijn personen die kunnen intreden via een initiële opleiding waarvoor zij vrijstellingen inbrengen; zij-instromers in het beroep zijn personen met een zodanig relevante opleiding en/of relevante werkervaring in andere maatschappelijke sectoren, dat zij op basis van de kwalificaties en competenties die zij daar verworven, de geschiktheid bezitten om direct, parttime of fulltime, als leraar te beginnen, in combinatie met een aanvullend scholingstraject.

Dit wetsvoorstel is er uitsluitend op gericht dit laatste (zij-instroom in het beroep) mogelijk te maken en te regelen. Het wetsvoorstel biedt aan personen die al een grote mate van geschiktheid bezitten een mogelijkheid om op kwalitatief verantwoorde wijze onmiddellijk als leraar te worden aangesteld en om in een post-initieel maatwerktraject snel en efficiënt een bewijs van bekwaamheid te verwerven.

Daarnaast en tegelijkertijd worden zoals aangegeven ook andere instrumenten ingezet om een beter antwoord te geven op de behoeften van de arbeidsmarkt. Naast de andersoortige maatregelen als onderdeel van de in de nota Maatwerk geschetste urgentieprogramma's voor de verschillende sectoren (PO, VO en beroepsonderwijs en educatie: BVE) moet hier in het bijzonder worden gewezen op het streven naar flexibilisering en dualisering van de initiële lerarenopleidingen, naar maatwerk en verkorting van de initiële opleiding, indien dat gelet op opleiding en ervaring verantwoord is.

Zo worden de mogelijkheden verruimd om langs verschillende, gelijkwaardige wegen de intrede of herintrede in het leraarsberoep mogelijk en aantrekkelijk te maken.

Voor het PO heeft het wetsvoorstel ook betrekking op de directeursfunctie. Wie op grond van deze wet in het PO tijdelijk als leraar mag worden benoemd, mag ook tijdelijk als directeur worden benoemd. Ontwikke-

lingen als schaalvergroting, meer autonomie voor het veld, toenemende samenwerking op plaatselijk en regionaal niveau en nieuwe opvattingen over personeelsbeleid stellen immers nieuwe eisen aan het schoolmanagement. Hierdoor ontstaat ook in het PO behoefte aan directeuren die managementervaring hebben verworven binnen grotere en complexere organisaties. Omdat zij soms van buiten het onderwijs zullen moeten komen en daarom wellicht niet over een onderwijsbevoegdheid zullen beschikken, is het gewenst om de weg van de zij-instroom in het beroep ook open te stellen voor de directeursfunctie. Bij de Wet op het leraarschap (zie ook de volgende paragraaf) zal worden bezien in welke vorm een structurele regeling gewenst is.

Het wetsvoorstel gaat niet over directiebenoemingen in het VO, omdat artikel 32, vierde lid, van de WVO al de mogelijkheid geeft om een rector of conrector te benoemen zonder dat deze bevoegd is tot het geven van onderwijs.

### *1.3. De verantwoordelijkheid van de centrale overheid; de noodzaak van wetgeving; reden voor de keuze voor een interimwet*

De voorziening in de behoefte aan leraren is een maatschappelijk vraagstuk dat om een snelle en adequate reactie vraagt.

Zo gaat bijlage 1 van de nota Maatwerk in op de recente ramingen voor het PO en VO. In 2002 wordt volgens die ramingen een piek bereikt; de benodigde instroom van personen bedraagt dan circa 11 500. Ook in het VO groeit volgens die ramingen de benodigde instroom van personen met een piek van bijna 6000 personen in 2004.

Het openen van de onderwijsarbeidsmarkt door zij-instroom mogelijk te maken, kan besturen van scholen in dat opzicht soelaas bieden. Dit vereist wettelijke maatregelen, omdat de sectorwetten (als hoofdregel) bepalen dat alleen bevoegden toelaatbaar zijn tot het leraarschap en de zij-instromer bij zijn intrede op de onderwijsarbeidsmarkt nog niet de vereiste bevoegdheid bezit. Hij wordt gedurende maximaal twee jaren benoemd zonder dat hij voldoet aan de bevoegdheidseisen en gebruikt die periode om door gerichte scholing en begeleiding alsnog bevoegd te worden.

In het basisonderwijs is het nu niet mogelijk om op die basis te worden benoemd. In het (voortgezet) speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs zijn er wel mogelijkheden, te weten op grond van respectievelijk artikel 3, zevende lid, van de Wet op de expertisecentra (WEC), en de artikelen 33, derde lid, en 126, zevende lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) doch die mogelijkheden zijn niet goed passend voor het mogelijk maken van zij-instroom in het beroep. Immers, deze bepalingen hebben de bedoeling om problemen i.v.m. vervanging of vacaturevervulling te verlichten door telkens voor maximaal een jaar afwijking van de benoembaarheidseisen toe te staan. Dat biedt een oplossing voor kortdurende problemen, waarbij – met tussenkomst van de inspectie (WVO) – steeds individueel moet worden afgewogen of afwijking van de benoembaarheidseisen verantwoord is.

Die systematiek is niet passend voor de zij-instromer in het beroep. Zij-instroom in het beroep moet, anders dan de benoemingen ex artikel 3, zevende lid, van de WEC en artikel 33, derde lid, of 126, zevende lid, van de WVO, worden beschouwd als een reguliere weg naar een vaste aanstelling als leraar.

Mede gelet op de eerder aangegeven kwantitatieve problematiek is het bedoeling van dit wetsvoorstel om schoolbesturen zo snel als mogelijk is in staat te stellen, zij-instromers in het beroep te benoemen.

Ondergetekenden hebben daarvoor de vorm van een Interimwet gekozen. Zij doen dat vooral in het perspectief van de Wet op het leraarschap, die al in de Regeringsverklaring 1998 en in meergenoemde nota Maatwerk is

aangekondigd. Die wet wordt nu voorbereid. Zij zou binnen enkele jaren in werking moeten treden. Van de wet zijn de contouren reeds geschetst in de nota Maatwerk. De figuur van de zij-instroom in het beroep zal in de Wet op het leraarschap een reguliere weg naar het leraarschap zijn. In dat perspectief ligt het niet voor de hand, de sectorwetten (WVO deel I en deel II, WPO, WEC en Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek: WHW) voor een periode van (effectief) wellicht slechts één of twee schooljaren te wijzigen en daarin de figuur van de zij-instroom te vervlechten met de benoemingsvereisten, om vervolgens die vereisten één jaar respectievelijk twee jaren later weer uit de sectorwetten te lichten en een plaats te geven in de Wet op het leraarschap.

Ook is een overweging om af te zien van wijziging van de sectorwetten het feit dat nog niet vaststaat hoe de zij-instroomregels uiteindelijk moeten luiden, onder meer waar het gaat om de instanties die het «assessment» moeten verrichten. Voorlopig is, om praktische redenen, vooral vanwege de spoed, het assessment opgedragen aan universiteiten en hogescholen die ook lerarenopleidingen verzorgen. Zij zijn al betrokken in eerste assessments in het nu lopende schooljaar/studiejaar.

Het is de bedoeling om in de Wet op het leraarschap te regelen dat alle instellingen en organisaties die zich kwalificeren als assessmentinstelling, als zodanig kunnen worden toegelaten.

Het wetsvoorstel is vormgegeven overeenkomstig de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar.) nrs. 181 tot en met 183 («Tijdelijke regelingen»). Overeenkomstig Ar.182 blijkt de tijdelijkheid van de wet uit het opschrift en de citeertitel.

Het wetsvoorstel is een zelfstandige afwijkende regeling, en niet een tijdelijke wijziging van onderwijswetten (Ar. 183 onder 1 laat beide constructies toe).

Ingevolge Ar. 22 worden de elementen van een regeling zo verdeeld over de wet en algemeen verbindende voorschriften van lager niveau dat de wet ten minste de hoofdelementen van de regeling bevat. Bij die hoofdelementen gaat het om die elementen van de regeling die zo gewichtig zijn dat de volksvertegenwoordiging rechtstreeks bij de vaststelling moet worden betrokken.

Bij het opstellen van het wetsvoorstel is er nadrukkelijk naar gestreefd, de hoofdlijnen van de regeling van de zij-instroom in de wet zelf een plaats te geven. Die hoofdlijnen zijn (in min of meer «chronologische» volgorde):

- vereiste van een verklaring omtrent het gedrag;
- vereiste van een geschiktheidsverklaring;
- wettelijke verankering van kennis en vaardigheden die in het geschiktheidsonderzoek worden vastgesteld (hierna aangeduid als kerncompetenties) , en van bekwaamheidseisen;
- vereiste van een relevant HO-getuigschrift (of in bepaalde gevallen een relevant WEB-getuigschrift);
- vereiste van relevante beroepservaring en van kennis op een relevant vakgebied;
- maximale benoemingsperiode als zij-instromer van 2 schooljaren;
- voorschrift van scholing en begeleiding ter oplossing van hiaten in kennis en vaardigheden;
- voorschrift van een overeenkomst tussen lerarenopleiding, school en aspirant-leraar over de uitvoering van de noodzakelijke scholing en begeleiding van de leraar;
- voorschrift van een bekwaamheidsonderzoek om de uiteindelijke bekwaamheid vast te stellen;
- opnemng van een aantal met name genoemde taken van de universiteiten en hogescholen;
- kwaliteitstoezicht door de scholen, universiteiten en hogescholen.

## **2. Het traject vanaf aanmelding van de zij-instromer tot aan verkrijging van een WHW-getuigschrift**

Deze paragraaf schetst in chronologische volgorde de stappen die men moet zetten om uiteindelijk als zij-instromer een WHW-getuigschrift te kunnen verkrijgen.

### *2.1. Hoe komt men in beeld als zij-instromer*

De zij-instromer wil aan een bepaalde school gaan werken en meldt zich aan bij het bevoegd gezag van die school. Is het bevoegd gezag van plan hem te benoemen, dan vraagt het (natuurlijk met de instemming van de zij-instromer) een geschiktheidsonderzoek aan. Heeft de zij-instromer zich nog niet bij een bepaalde school gemeld, dan kan hij zelf toch een geschiktheidsonderzoek aanvragen. Wel moet dan nog een bevoegd gezag worden gevonden dat geschikt en bereid is om de zij-instromer mee te beoordelen op diens geschiktheid.

### *2.2. Toelating tot het assessment*

Het assessment is bedoeld als een in tijd beperkt onderzoek (één of twee dagdelen) ter bepaling van geschiktheid en potenties.

De zij-instromer moet in het bezit zijn van een getuigschrift hoger onderwijs (HO-getuigschrift). Alleen voor het verzorgen van beroepsgerichte vakken in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (VMBO) is een HO-getuigschrift niet vereist doch volstaat dat de zij-instromer toelaatbaar is tot het hoger beroepsonderwijs (HBO) op grond van een getuigschrift van het beroepsonderwijs dat in dit verband relevant is.

Om de toelaatbaarheid tot het assessment vast te stellen, toetst men de genoten vooropleiding op hun belang voor de werkzaamheden die de zij-instromer wil verrichten, en onderzoekt men de relevantie van de maatschappelijke en beroepservaring (elders verworven competenties, afgekort: EVC's), ook in relatie tot die werkzaamheden. Deze eerste fase van het geschiktheidsonderzoek behoort tot de verantwoordelijkheid van de instelling die ook de tweede fase, het eigenlijke assessment, zal uitvoeren. Deze instelling betreft daarbij het bevoegd gezag van de school die het assessment heeft aangevraagd, of die naar aanleiding van de aanvraag van de aspirant-leraar in beeld is gekomen. Dit onderzoek behoort naast het assessment tot het geschiktheidsonderzoek omdat het kennis en ervaring beoordeelt met het oog op beoordeling van de geschiktheid voor het leraarschap.

Ook moet vaststaan dat de zij-instromer een verklaring omtrent het gedrag kan overleggen en mag hij niet bij rechterlijke uitspraak van het geven van onderwijs zijn uitgesloten.

### *2.3. Assessment*

#### *2.3.1. Strekking van assessment*

Het assessment (de tweede fase van het geschiktheidsonderzoek) stelt vast, 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 gaat hierbij om wezenlijke vereisten waaraan men moet voldoen.

Het assessment maakt voorts 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. Voor zover sprake is van in voldoende mate elders verworven competenties zal het assessment geen eigen inhoudelijk onderzoek van kennis en vaardigheden omvatten.

Het bevoegd gezag van de school (of indien nog geen benoemend bevoegd gezag in beeld is: van enige school) is ook bij dit onderdeel van het geschiktheidsonderzoek betrokken. Het bevoegd gezag dat tot benoeming als zij-instromer overgaat, speelt nadrukkelijk een rol bij het beoordelen van competenties van de zij-instromer in de praktijk van de school. Blijkt uit het assessment dat meer scholing nodig is dan de scholing die naast de lesgevende taak kan worden ondergebracht in de periode van ten hoogste 2 schooljaren, dan kan geen geschiktheidsverklaring worden afgegeven.

### 2.3.2. Kerncompetenties

Het assessment is zoals gezegd verbonden met kerncompetenties. Die kern-competenties moeten uiteindelijk zijn afgeleid van de bekwaamheidseisen. Dat zijn eisen waaraan leraren (niet alleen zij-instromers) moeten voldoen met het oog op de uitoefening van het leraarschap. Het wetsvoorstel gaat daarvan ook uit: zie de koppeling met artikel 7.16, eerste lid, van de WHW. Die eisen zijn nu nog in ontwikkeling en hebben op het moment van indienen van dit wetsvoorstel nog geen juridische basis. De kern-competenties die in het assessment worden gemeten, zullen onderdeel zijn van een algemene maatregel van bestuur (AMvB).

Het is ter beoordeling aan de assessoren, in samenspraak met het bevoegd gezag, of de aspirant-leraren voldoen aan de kerncompetenties. Indien dat het geval is, wordt bezien in hoeverre betrokkene tekorten heeft ten aanzien van de bredere bekwaamheidseisen. Daarbij wordt ook bezien of betrokkene in een zodanige mate voldoet aan de brede bekwaamheidseisen dat het reëel mag worden geacht dat een zij-instroomtraject met goed gevolg kan worden doorlopen. Indien tekorten van dien aard zijn dat het niet reëel is om dat te verklaren, zal de aspirant-leraar zich bijvoorbeeld kunnen laten inschrijven aan een initiële lerarenopleiding en, indien de desbetreffende universiteit of hogeschool dat verantwoord acht, afspraken kunnen maken over vrijstellingen passend bij zijn opleiding en ervaring die een spoedige intrede op de onderwijsarbeidsmarkt mogelijk kunnen maken. In toenemende mate hanteren universiteiten en hogescholen ook voor het bepalen van die vrijstellingen het instrument van assessment.

Het assessment is een belangrijk kwaliteitsinstrument. Daarom stelt de centrale overheid vast hoe en met welke criteria het assessment moet plaatsvinden. In de wet is bepaald dat het assessment erop is gericht, vast te stellen of betrokkene in voldoende mate beschikt over kennis en vaardigheden om te kunnen worden belast met het geven van onderwijs dat voldoet aan de daaraan gestelde kwaliteitseisen, in aanmerking nemend dat betrokkene in de benoemingsperiode begeleid en verder geschoold zal worden om met goed gevolg deel te kunnen nemen aan het bekwaamheidsonderzoek. Die kennis en vaardigheden moeten zijn afgeleid van de bekwaamheidseisen in volle omvang. Zij omvatten in het bijzonder beroepsmatige vaardigheden. Bij de vaststelling ervan in een uitvoeringsregeling kan onderscheid worden gemaakt tussen schoolsoorten. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het tot uiting brengen van verschillen tussen groepsleerkrachten en vakleerkrachten in het bijzonder waar het gaat om hun pedagogische en didactische vaardigheden.

Tevens moet het assessment het mogelijk maken lacunes in kennis en vaardigheden te signaleren in het perspectief van de bekwaamheidseisen in volle omvang. Want alleen die brede benadering kan leiden tot een (gefundeerd) scholings- en begeleidingstraject, gedragen door zowel lerarenopleiding als bevoegd gezag. Het ligt voor de hand dat men tijdens zijn periode van benoeming als zij-instromer regelmatig in de praktijk van het lesgeven op zijn vorderingen wordt beoordeeld. Dat kan leiden tot bijstelling van het scholings- en begeleidingstraject.

### 2.3.3. Assessment voorlopig alleen onder verantwoordelijkheid van lerarenopleidingen

Voor de korte termijn zal het assessment alleen kunnen worden uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van HO-instellingen die ook de overeenkomstige getuigschriften voor lerarenopleidingen (HPO, ULO) mogen uitreiken. Daartoe worden ook de instellingen gerekend met alleen aangewezen, dus niet-bekostigde, lerarenopleidingen. Aan de beperking tot lerarenopleidingen liggen alleen pragmatische, geen principiële redenen ten grondslag. Ondergetekenden achten het zeker gewenst te komen tot algemene kwaliteitscriteria die het mogelijk maken, ook andere dan de HO-instellingen te beoordelen op hun geschiktheid om één of meer van de in deze wet aangeduide taken uit te voeren. Ook zullen zij verkennen of het gewenst is te komen tot een verzameling van onafhankelijke, op hun kwaliteit beoordeelde deskundigen («assessoren») in te schakelen door verscheidene instellingen.

De voorlopige keus voor lerarenopleidingen is kwalitatief zeker verantwoord en, gelet op de gewenste termijn van inwerkingtreding, in feite ook de meest gewenste mogelijkheid.

De instelling moet daadwerkelijk in staat zijn tot het uitvoeren van assessments, het verzorgen van scholing en het uitvoeren van bekwaamheidsonderzoeken, met een voldoende hoge frequentie. Ondergetekenden verwachten op dit punt geen problemen. Zij gaan ervan uit dat alleen instellingen die dat daadwerkelijk aankunnen, zich zullen melden als uitvoerders van dit (eenmaal tot wet verheven) wetsvoorstel. De bevoegdheid tot het uitvoeren van de wettelijke taken kan worden ontnomen bij kwaliteitsgebreken of niet-naleving van voorschriften.

Een gunstig verlopen assessment leidt tot afgifte van een geschiktheidsverklaring. Wil de aspirant-leraar het leraarschap aan een school kunnen vervullen, dan is zo'n geschiktheidsverklaring daarvoor voorwaarde, tezamen met binding aan het overeengekomen scholings- en begeleidingstraject. Het bevoegd gezag kan geen personen toelaten tot het leraarschap aan wie geen geschiktheidsverklaring is afgegeven en die niet toetreden tot een scholings- en begeleidingsovereenkomst.

### 2.3.4. Assessment en scholing

Het feitelijke assessment is onder de verantwoordelijkheid van een instelling voor hoger onderwijs een taak van daartoe gekwalificeerd geachte koppels van lerarenopleiders en leraren (hier «assessoren» genoemd). Zoals gezegd, is ook het bevoegd gezag van de school hierbij betrokken. De universiteiten en hogescholen moeten zich vergewissen van voldoende kwaliteit van de assessoren en van hun onafhankelijkheid. Assessoren moeten voldoen aan kwaliteitseisen, want het verrichten van assessment vraagt specifieke vaardigheden. Het instellingsbestuur gaat na of de assessor beschikt over die vaardigheden of stelt de beoogde assessor indien noodzakelijk in staat om een gerichte training te ondergaan. Dat alles onder de noemer van waarborging van de kwaliteit van het assessment.

De omvang van de betrekking in relatie tot het kunnen zij-instromen heeft nu geen «bodem». In alle gevallen, dus ook voor een zeer geringe betrekkingsomvang, is vooralsnog een assessment vereist voor diegenen die voor die omvang een vaste aanstelling nastreven en dus echt leraar willen worden. Maar zeker in het VO, in het bijzonder de tweede fase, is het heel goed denkbaar dat assessment en daaraan gekoppelde scholing een veel te hoge drempel zijn voor instroom van vakmensen voor een beperkt aantal uren (personen die niet de bedoeling hebben om van beroep te veranderen en leraar te worden, maar die vanuit hun huidige beroep zeker

een belangrijke bijdrage aan het onderwijs willen en kunnen leveren). Ondergetekenden willen in het kader van de Wet op het leraarschap bezien onder welke voorwaarden het verantwoord is om voor die personen af te zien van het vereiste van een assessment. In de tussentijd kunnen met gebruikmaking van de afwijkingmogelijkheid van artikel 3, zevende lid, WEC, artikel 33, derde lid, en artikel 126, zevende lid, van de WVO zulke zij-instromers worden benoemd. Deze mogelijkheid is zoals gezegd gehandhaafd. Ondergetekenden zijn wel van mening dat de noodzaak en wenselijkheid van die afwijkingmogelijkheden uitdrukkelijk moeten worden bezien bij de Wet op het leraarschap.

Een gunstige uitkomst van het assessment geeft geen recht op benoeming, maar is een voorwaarde daarvoor. Natuurlijk mag worden aangenomen dat het bevoegd gezag dat het assessment heeft aangevraagd, betrokkene ook inderdaad zal willen benoemen bij een gunstig verlopen assessment. Maar als het assessment is af-gesloten terwijl er nog geen benoemend bevoegd gezag in beeld is, of bij een opvolgende benoeming door een ander bevoegd gezag, beslist het benoemende gezag of de eerder afgegeven geschiktheidsverklaring voldoende grond voor benoeming vormt.

#### 2.3.5. Resultaten van assessment

De leraar die na het assessment is benoemd aan de school en vervolgens vanwege (al dan niet vrijwillig) ontslag de school verlaat, kan de resultaten van het bekwaamheidsonderzoek «meenemen» naar en inbrengen bij een volgende school. In goed overleg kunnen school en leraar dan vaststellen in hoeverre de eerdere resultaten ook in de nieuwe situatie zullen gelden. Een nieuw assessment en een nieuw oordeel over noodzakelijke scholing en begeleiding zijn alleen aan de orde indien het opvolgende bevoegd gezag dat verlangt om te kunnen benoemen. Een geschiktheidsverklaring leidt immers zoals gezegd niet tot een recht op benoeming, zoals om het even welk bewijs van bekwaamheid niet leidt tot een recht op benoeming.

Wel is steeds vernieuwing van de tripartite-overeenkomst noodzakelijk voor de implementatie van de noodzakelijk geoordeeld scholing en begeleiding, want in elk geval één van de partijen is niet meer dezelfde (het bevoegd gezag).

Niet alleen aan het bevoegd gezag, dat een zij-instromer voor een periode van maximaal twee jaren tijdelijk mag benoemen, maar ook aan de zij-instromer zelf, legt het wetsvoorstel een tijdsbeperking op. Het doel van het wetsvoorstel is dat de zij-instromer snel en verantwoord een bevoegdheid behaalt en niet achtereenvolgens en telkens (uiteraard voor een zelfde vak e.d.) voor een periode van twee jaren bij verschillende schoolbesturen wordt benoemd. Om die reden bepaalt het wetsvoorstel dat hij slechts voor een periode van ten hoogste twee aaneengesloten jaren als niet volledig bevoegde zij-instromer kan zijn benoemd. Bij de Wet op het leraarschap kan, mede op grond van eerste ervaringen en onder handhaving van het doel (snel en verantwoord een bevoegdheid behalen), worden bezien of een meer op maat gesneden regeling mogelijk en gewenst is.

#### 2.4. Scholings- en begeleidingstraject

Naast beoordeling van met name kerncompetenties omvat het assessment ook het vaststellen van noodzakelijke scholing en begeleiding voor de aspirant-leraar. Benoeming als zij-instromer is slechts toegestaan indien de aspirant-leraar de verplichting aanvaardt om de noodzakelijk geoordeelde scholing te volgen en begeleiding te ondergaan.

Dat traject moet zo duidelijk mogelijk worden omschreven en wordt mede bepaald tegen de achtergrond van de noodzaak om aan het eind van het zij-instromerschap de volledige bekwaamheid te verwerven. Het scholings- en begeleidingstraject zal dus «gaten» moeten dichten. Als maatstaf voor voldoende bekwaamheid gelden de voorschriften op grond van artikel 7.16, eerste lid, van de WHW.

De scholing zal van beperkte omvang zijn, omdat het gaat om een doelgroep die zodanig bekwaam wordt geacht en in het kader van het assessment zodanig overtuigend de elders verworven competenties en kwalificaties in de praktijk van het onderwijs heeft getoond, dat een onmiddellijke aanstelling als leraar, zij het tijdelijk, verantwoord is; betrokkenen zijn dus «dicht bij» volledige bekwaamheid en behoeven niet te worden verwezen naar de initiële lerarenopleiding.

De scholings- en begeleidingstrajecten moeten maatwerk zijn. De instelling die vaststelt welke scholing gevolgd moet worden, moet er voor kunnen instaan dat het een passend, compleet en binnen de zij-instroomperiode ook feitelijk te realiseren voorstel is. Dat betekent onder meer dat de scholing beschikbaar is of zeer snel beschikbaar kan komen en door of onder verantwoordelijkheid van lerarenopleidingen kan worden verzorgd. Het scholingstraject wordt gerealiseerd als post-hoger onderwijs. De aspirant-leraar wordt dus niet als student ingeschreven aan een in het Centraal register opleidingen hoger onderwijs (CROHO) geregistreerde opleiding of voortgezette opleiding.

Het scholingstraject en de daarbij behorende begeleiding zijn onderdeel van een tripartite-overeenkomst tussen:

- het instellingsbestuur van een HO-instelling die bevoegd is tot het verzorgen van scholing en tot het afnemen van een bekwaamheidsonderzoek (dat behoeft niet dezelfde instelling te zijn die het geschiktheidsonderzoek uitvoerde),
- het bevoegd gezag van de school dat de aspirant-leraar wil benoemen, en
- de aspirant-leraar zelf.

Universiteiten en hogescholen zullen bij de scholing maatwerk moeten leveren (naar omvang en kwaliteit niets meer of minder dan nodig is overeenkomstig het resultaat van het assessment), en dit moeten uitwerken in de tripartite-overeenkomst. Ondergetekenden gaan ervan uit dat ze daarbij, voor zover dat aansluit bij het resultaat van het geschiktheidsonderzoek, elkaars diensten en in beginsel ook die van andere (niet in onderwijswetgeving geregelde) instellingen inroepen en daarmee uitdrukking geven aan het feit dat zij (onderdelen van) scholing door andere instellingen erkennen.

### *2.5. Bekwaamheidsonderzoek*

Deze wet bepaalt de periode van tijdelijke benoembaarheid voor zij-instromers op ten hoogste twee schooljaren. Binnen die periode moet de leraar het bewijs van bekwaamheid (te weten: het getuigschrift in de zin van de WHW) naar aanleiding van het bekwaamheidsonderzoek zien te verwerven. De al vaker genoemde tripartite-overeenkomst tussen school en leraar stippelt de weg daarheen uit. De universiteit of hogeschool reikt het getuigschrift uit.

Het bekwaamheidsonderzoek moet worden uitgevoerd vóór het verstrijken van de overeengekomen periode waarin de zij-instromer als leraar werkzaam was, en richt zich op het voldoen aan brede bekwaamheidseisen. Daarbij moet wel de nadruk liggen op de eisen waarop het scholingstraject zich richt. Het mag niet zo zijn dat men bij het bekwaamheidsonderzoek op heel andere onderwerpen wordt getoetst dan

de onderwerpen die bij het assessment zijn gezien en bij scholing aan de orde zijn geweest.

Het bekwaamheidsonderzoek leidt tot één van de volgende conclusies:

- a. de leraar voldoet aan de bekwaamheidseisen;
- b. de leraar voldoet niet of in onvoldoende mate aan de bekwaamheidseisen.

In het onder a bedoelde geval ontvangt betrokkene een getuigschrift als bedoeld in de WHW. In het onder b bedoelde geval krijgt betrokkene schriftelijk bericht dat een getuigschrift niet kan worden afgegeven.

### **3. Positie van universiteiten en hogescholen**

Universiteiten en hogescholen met een lerarenopleiding zijn bevoegd tot uitvoering van hierboven uiteengezette werkzaamheden die dit wetsvoorstel bij die instellingen belegt. Een aanvraag is daarvoor niet vereist, alleen een melding bij de minister. Instellingen moeten zich er wel van verzekeren dat zij deze werkzaamheden daadwerkelijk kunnen uitvoeren en dat ze in staat zijn om snel in te gaan op verzoeken voor een geschiktheids- of bekwaamheidsonderzoek (capaciteit en frequentie).

### **4. Kwaliteitsbewaking en toezicht**

Deze Interimwet staat naast de sectorwetten en is materieel een aanvulling daarop (formeel: een afwijking daarvan). Artikel 9 regelt expliciet dat de sectorwetten voor het overige gewoon van toepassing zijn (een zij-instromend leraar is met andere woorden een leraar in de zin van de desbetreffende sectorwet, enz.). Door de zij-instroomregels aan te merken als onderdeel van de benoemingsregels, gelden deze als regels voor het openbaar onderwijs en bekostigingsvoorwaarden voor het bijzonder onderwijs, en wordt bereikt dat de voorschriften over bijvoorbeeld de kwaliteitszorg en de inhouding van de bekostiging zich ook uitstrekken tot de zorg voor de begeleiding van de zij-instromende leraar. Zie o.m. artikel 23a (Kwaliteit onderwijs) van de WVO.

Ook brengt artikel 9 de in de Interimwet bedoelde voorschriften voor de scholen onder het inspectietoezicht. De bekostigingsbepalingen die werken met het begrip «leraar» zijn langs die weg eveneens onverkort van toepassing op de zij-instromer.

Ten aanzien van de WHW is een andere vorm van regeling gekozen, omdat het in de Interimwet gaat om taken die moeten worden gerekend tot het niet in de WHW geregelde post-initiële hoger onderwijs. In artikel 10 is een expliciete opdracht tot kwaliteitszorg opgenomen en zijn de bepalingen over het inspectietoezicht uit hoofdstuk 5 van de WHW van overeenkomstige toepassing verklaard.

De overheid heeft een bijzondere verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het leraarschap.

Het wetsvoorstel bevat op diverse punten voorschriften die van belang zijn voor het verzekeren en bewaken van de kwaliteit van de bij en krachtens dit wetsvoorstel geregelde taken en werkzaamheden:

- a. het vereiste van een WHW- of WEB-getuigschrift voor toelating tot het assessment;
- b. het vereiste van een geschiktheidsonderzoek;
- c. centrale regeling van zogenaamde kerncompetenties;
- d. koppeling van die kerncompetenties en het bekwaamheidsonderzoek aan wettelijke bekwaamheidseisen;
- e. het vereiste van relevante beroepservaring en van kennis op een relevant vakgebied;
- f. een beperkte periode (maximaal 2 schooljaren) als zij-instromer;
- g. het voorschrift van scholing en begeleiding ter vulling van hiaten in kennis en vaardigheden;

- h. het voorschrift van een overeenkomst tussen lerarenopleiding, leraar en bevoegd gezag over de aanvullende scholing en de begeleiding van de leraar;
- i. regeling van kwaliteitstoezicht door de scholen, universiteiten en hogescholen;
- j. inspectietoezicht.

## **5. Rechtsbescherming**

Dit wetsvoorstel kent een aantal beslismomenten:

- a. beslissing op aanvragen om te worden toegelaten tot het geschiktheidsonderzoek. Voor zover daarbij geen beoordeling van een kennen en kunnen aan de orde is, maar de toets of men beschikt over (met name) een HO-getuigschrift, kan tegen een weigering tot toelating beroep op grond van de Algemene wet bestuursrecht (AWB) worden ingesteld;
- b. beslissingen omtrent een kennen of kunnen. Het betreft drie beslismomenten: de beslissing naar aanleiding van het onderzoek naar relevantie van opleiding en ervaring, de beslissing naar aanleiding van het assessment, en de beslissing naar aanleiding van het bekwaamheidsonderzoek. Tegen deze beslissingen kan zowel bij openbare als bij bijzondere scholen en instellingen beroep worden ingesteld bij de burgerlijke rechter. De Awb-bepalingen over bezwaar en beroep zijn immers niet van toepassing ten aanzien van besluiten die een beoordeling van een kennen of kunnen inhouden; dergelijke besluiten zijn expliciet uitgezonderd van administratiefrechtelijk beroep. Artikel 8:4, sub e, van de Awb bepaalt dat van beroep zijn uitgesloten besluiten die een beoordeling behelzen «van het kennen of kunnen van een kandidaat of leerling die ter zake is geëxamineerd of op enigerlei andere wijze is getoetst».

## **6. Advies Onderwijsraad**

De Onderwijsraad heeft bij brief van 19 januari 2000 (kenmerk 990782/508) geadviseerd over het wetsvoorstel.

De Raad stelt daarbij dat het wetsvoorstel, met een overwegend procedureel karakter, de thans bestaande praktijk van zij-instroom van leraren in het primair en voortgezet onderwijs legitimeert en die praktijk voorziet van een kwaliteitswaarborging.

Ondergetekenden merken hierover op dat zij-instroom in het beroep zonder eerst te hebben voldaan aan brede bekwaamheidseisen, volgens de bestaande wetgeving niet mogelijk is voor het basisonderwijs en in beperkte mate mogelijk is voor het voortgezet onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs, namelijk (zie bijvoorbeeld artikel 33, derde lid, van de WVO) op tijdelijke basis, in specifieke situaties en na goedkeuring van inspectie. Die mogelijkheid blijft onaangetast, maar naar verwachting zal toepassing ervan minder nodig zal zijn.

Het voorliggende wetsvoorstel beoogt om naast de bestaande leerweg (waarop eventueel vrijstellingen kunnen worden verleend) een nieuwe, snellere leerweg naar het bevoegd leraarschap te scheppen voor een specifieke groep personen binnen de grote groep toelaatbaren tot de bestaande leerweg.

De Onderwijsraad wijst erop eerder te hebben aangegeven dat zij-instroom voor het primair onderwijs een te kwetsbaar instrument is en als zodanig niet in dat onderwijs zou dienen te worden ingezet. De Raad constateert dat deze weg naar het leraarschap inmiddels politiek gelegitimeerd lijkt te zijn, maar vraagt zich 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 eerste ondergetekende deelt de opvatting van de Raad dat het instrument van zij-instroom in het primair onderwijs mogelijk kwetsbaar kan zijn. Niettemin acht hij het nodig en verantwoord om toch, zij het onder voorwaarden, dit instrument ook voor het primair onderwijs beschikbaar te hebben. Het wetsvoorstel beoogt een reguliere, nog niet bestaande weg naar het leraarschap mogelijk te maken en geeft daartoe in de wet zelf en in de daarop te baseren uitvoeringsregeling zodanige kwaliteitswaarborgen dat voldoende tegenwicht wordt geboden aan een eventuele kwetsbaarheid. Daarbij merkt de eerste ondergetekende op, dat in artikel 4, tweede lid, onder a, van het wetsvoorstel is geregeld dat voor de toelating tot het assessment de relevantie van de opleiding moet worden beoordeeld in samenhang met de maatschappelijke en beroepservaringen van betrokkene. Overwogen is om op voorhand aan te geven welke specifieke HO-getuigschriften in die weging relevant worden geacht. De eerste ondergetekende is echter van mening dat daarmee onvoldoende recht zou kunnen worden gedaan aan elders verworven competenties.

De Raad merkt ook op dat het wetsvoorstel eveneens betrekking heeft op de directeursfunctie in het primair onderwijs en vraagt in dat verband naar een indicatie van de bekwaamheidseisen waaraan de kandidaat moet voldoen met het oog op de specifieke taken, samenhangend met die functie.

Op dit moment zijn er geen afzonderlijke benoemingsvereisten voor de directeur in het primair onderwijs. De directeur moet aan dezelfde benoemingsvereisten voldoen als de groepsleerkracht. Post-initieel kan hij of zij eventueel voor zijn functie benodigde extra scholing volgen. In lijn daarmee stelt ook dit wetsvoorstel geen andere eisen of aanvullende eisen. Daarbij komt dat ook voor de functie van directeur vergroting van de diversiteit en ruimte voor nieuwe kwaliteiten gewenst is. Bovendien geldt ook voor de directeursfunctie het argument van de problematische arbeidsmarktsituatie.

Het traject van de zij-instromer is daarom ook voor deze functie passend. De eerste ondergetekende gaat ervan uit dat in de praktijk de keuze van het bevoegd gezag en de aanmelding voor het assessment uiteraard wel worden bepaald door het gegeven of de kandidaat-directeur naar het oordeel van het bevoegd gezag in zijn beroep en/of door maatschappelijke ervaring blijkt heeft gegeven van leidinggevende kwaliteiten en/of een hogere opleiding in die richting heeft gevolgd. Het zal duidelijk moeten zijn dat de in het kader van het zij-instroomtraject vastgestelde noodzakelijke scholing en begeleiding betrekking hebben op de uiteindelijk in het bekwaamheidsonderzoek aan te tonen bekwaamheden, verband houdend met het leraarschap. Het ligt dan ook voor de hand dat in de overeenkomst tussen school, leraar en lerarenopleiding wordt vastgelegd wat de aard en omvang van de lesgevende taken van de betreffende kandidaat tijdens die periode zullen zijn.

De Onderwijsraad meldt dat het nog ontbreken van de beoogde uitvoeringsregeling ertoe leidt dat de Raad geen inzicht heeft kunnen krijgen in de inhoudelijke verankering van de waarborg van de kwaliteit van de zij-instromende leraar. De Raad is van mening dat bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel de beoogde uitvoeringsregeling moet worden betrokken.

Ondergetekenden wijzen er in de eerste plaats op dat de kwaliteit is gewaarborgd omdat het stelsel van kwaliteitszorg op de onderhavige scholingstrajecten van toepassing is (zie artikel 10, tweede lid, van het wetsvoorstel). Het streven is er overigens op gericht de Kamerleden voldoende inzicht in de voorgenomen uitvoeringsregeling te bieden om een volledige beoordeling van het wetsvoorstel tijdens de parlementaire behandeling mogelijk te maken.

De uitvoeringsregeling zal voorts nog aan de Onderwijsraad om advies worden voorgelegd.

De Onderwijsraad is van oordeel dat de uitvoeringsregeling uitsluitend bij algemene maatregel van bestuur dient te worden vastgesteld en vindt derhalve dat de mogelijkheid van doordelegatie moet worden geschrapt. Datzelfde vindt de Raad ten aanzien van het voorschrift in artikel 14 dat – vooruitlopend op een regeling bij algemene maatregel van bestuur – voor maximaal twaalf maanden de uitvoeringsvoorschriften in een ministeriële regeling mogen worden neergelegd. De Raad is niet overtuigd van de noodzaak van een voorziening bij ministeriële regeling.

Zoals de Onderwijsraad zelf al aangeeft onder het opschrift «1. Algemeen» van zijn advies, is het tekort aan leraren een belangrijk maatschappelijk vraagstuk, dat om een snelle en adequate aanpak vraagt. Met het oog daarop is naar de mening van de ondergetekenden het hebben van de mogelijkheid om tijdelijk bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel bij ministeriële regeling reeds uitvoeringsvoorschriften te geven, wel degelijk noodzakelijk. En het is ook niet ongebruikelijk. Een vergelijkbare constructie is bijvoorbeeld te vinden in artikel 12.3.48, eerste lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs. Ook daar kon de totstandkomingsprocedure van een algemene maatregel van bestuur te lang zijn om tijdig tot de benodigde uitvoeringsvoorschriften te komen.

Ten aanzien van de mening van de Raad dat de mogelijkheid van doordelegatie geheel moet worden geschrapt, zijn ondergetekenden van oordeel dat het hier om een normale, wettelijke mogelijkheid gaat en dat uiteraard conform de aanwijzingen voor de regelgeving, en met de nodige zorgvuldigheid, zal worden gehandeld.

De Onderwijsraad geeft in zijn advies een aantal aandachtspunten waarmee rekening zou moeten worden gehouden bij de opstelling van de bedoelde uitvoeringsregeling.

Bij het ontwerpen van de uitvoeringsregeling, die zoals al is aangegeven ook aan de Onderwijsraad zal worden voorgelegd, zullen ondergetekenden nadrukkelijk rekening houden met deze aandachtspunten. Wat de richting van de uitwerking betreft kan op een aantal onderdelen reeds enig zicht worden geboden.

Zo is het de intentie om slechts globale criteria te geven voor de weging van de relevantie en actualiteit van opleiding en ervaring op grond waarvan kandidaten (al dan niet via het bevoegd gezag) toelating vragen tot het geschiktheidsonderzoek. De assessoren moeten in een grote mate van vrijheid opleiding en ervaring in onderlinge en aan de individuele kandidaat gebonden samenhang kunnen beoordelen en waarderen. De motivatie van de kandidaten en hun affiniteit met de ontwikkeling van jongeren zullen in het totaal van het geschiktheidsonderzoek zeker aan de orde zijn.

Datzelfde geldt voor het belang van bekwaamheden op het terrein van vakinhoud en vakdidactiek. Het assessment zelf zal vooral gericht zijn op de vaststelling van de beroepsmatige bekwaamheden. Dat wil echter niet zeggen dat er onvoldoende waarborgen zijn voor het noodzakelijke vakinhoudelijk basisniveau. Juist bij de aan het assessment voorafgaande weging van opleiding en ervaring zal de vakinhoudelijke bekwaamheid nadrukkelijk aan de orde zijn. In het verlengde daarvan zullen bij het vaststellen van de noodzakelijke scholing en begeleiding ook vakinhoudelijke aspecten expliciet kunnen worden betrokken. Dat geldt zowel voor kandidaten die al leraar zijn doch bevoegd willen worden voor een ander vak en/of een andere sector, als voor kandidaten die nog geen onderwijsbevoegdheid hebben.

De Raad stemt in met de rol die wordt toegedacht aan de lerarenopleidingen, doch zet wel vraagtekens bij de manier waarop deze zich kandi-

daat kunnen stellen voor taken als bedoeld in het voorstel. De Raad acht melding bij de minister niet genoeg, en gaat ervan uit dat deze melding vergezeld zal gaan van een plan van aanpak. In artikel 10 van het voorstel is naar de mening van ondergetekenden de kwaliteitsbewaking zodanig geregeld dat een voorafgaande toets op grond van een plan van aanpak niet noodzakelijk is. Het spreekt voor zich dat dit punt nader moet worden gezien in het geval ook andere personen en instanties taken als bedoeld in deze wet kunnen uitoefenen. Dat is echter thans nog niet aan de orde.

De Onderwijsraad gaat in zijn advies ook in op de financiële aspecten. De Raad vraagt zich af of de voorgestelde middelen toereikend zijn. Hij merkt op dat de kosten voor zij-instroomtrajecten door afzonderlijke instellingen moeten kunnen worden opgebracht en wijst op het risico dat e.e.a. ten koste zou kunnen gaan van het nascholingsbudget.

Ondergetekenden wijzen in dit kader op paragraaf 8 van de toelichting. Uitgangspunt is dat de kosten voor uitvoering van het geschiktheids-onderzoek, de scholing en begeleiding alsmede het bekwaamheids-onderzoek worden gedragen door scholen en betrokkenen zelf, uit de middelen die hen regulier ter beschikking staan. Zo nodig kunnen betrokkenen daarover ook gezamenlijk afspraken maken. Voor een beperkte periode zijn middelen additioneel beschikbaar. De redenen daarvoor zijn in paragraaf 8 aangegeven en houden verband met het feit dat er thans fricties zijn op de arbeidsmarkt en de betrokkenen nog onvoldoende gelegenheid hebben gehad om voor dit doel middelen te reserveren.

Wat ondergetekenden betreft is het perspectief thans niet dat de rijksbijdrage structureel moet worden verhoogd, zoals de Onderwijsraad lijkt te suggereren.

Voorshands is er voor gekozen om tijdelijk en in beperkte omvang additioneel middelen toe te kennen alleen aan die scholen die daadwerkelijk uitgaven terzake hebben. Gelet daarop lijkt een basis in de Wet overige OCenW-subsidies naar de mening van ondergetekenden passend.

Iets anders is dat ondergetekenden ook overwegen om vanaf augustus 2001 onder bepaalde voorwaarden kandidaten in aanmerking te brengen voor een tegemoetkoming in de studiekosten. De memorie van toelichting (paragraaf 8) is op dit punt aangevuld.

Tenslotte stelt de Raad dat het wetsvoorstel vragen oproept over rechtspositionele consequenties indien de zij-instromer na een periode van twee jaar niet kan voldoen aan de bekwaamheidseisen.

Ondergetekenden wijzen erop dat betrokkene wordt aangesteld als leraar, zij het op tijdelijke basis. Hij heeft dus de rechten van een leraar op tijdelijke basis met dien verstande dat voortzetting van zijn leraarschap uitgesloten is als hij niet binnen de gestelde periode aan alle eisen voldoet. De concrete gevolgen daarvan zijn een zaak van bevoegd gezag en betrokkene en zullen, naar mag worden aangenomen, tussen beiden moeten worden vastgelegd.

## **7. Uitvoeringsgevolgen**

De uitvoeringsorganisatie Centrale financiën instellingen van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen acht het wetsvoorstel uitvoerbaar.

## **8. Financiële gevolgen**

Invoering van de wet leidt ertoe dat assessments moeten worden ontwikkeld en uitgevoerd, dat scholing moet worden ontwikkeld en uitgevoerd/ gevolgd, dat betrokkene wordt begeleid op zijn werkplek en dat een bekwaamheidsonderzoek zal worden uitgevoerd.

Aan al die elementen zijn kosten verbonden voor ontwikkeling en uitvoer-

ring. Ten behoeve van de ontwikkeling hebben ondergetekenden inmiddels een opdracht voor ontwikkeling en beproeving van de standaard-assessments gegund aan STOAS Research. Definitieve assessments voor primair en voortgezet onderwijs zullen eind van het schooljaar 1999/2000 worden opgeleverd.

Ondergetekenden hebben voorts de lerarenopleidingen (ook financieel) in staat gesteld te vernieuwen. In de nota Maatwerk zijn de ontwikkelingen geschetst die nu aan de universitaire lerarenopleidingen (ULO's) in gang zijn gezet, volgend op het in mei 1998 afgesloten ULO-convenant. Deze vernieuwing is gericht op flexibilisering van de opleiding, waaronder maatwerktrajecten voor zij-instromers. Op basis van de nota Maatwerk en, in het vervolg daarop het convenant met de hogescholen, zijn de kaders aangegeven voor de vernieuwing van de lerarenopleidingen aan de hogescholen. De lerarenopleidingen is verzocht hierbij ook aandacht te besteden aan ontwikkelingswerk gericht op de aan zij-instromers te leveren maatwerkscholing.

Het uitgangspunt in het wetsvoorstel is dat de kosten voor uitvoering van het geschiktheidsonderzoek, de scholing en begeleiding, alsmede het bekwaamheidsonderzoek worden gedragen door scholen en betrokkenen zelf.

Dit betekent dat aan de invoering van dit wetsvoorstel geen structurele gevolgen voor de rijksbegroting zijn verbonden. Ondergetekenden zijn echter voornemens voor een beperkte periode en op grond van de Wet overige OCenW-subsidies een regeling te treffen die het mogelijk maakt aan het bevoegd gezag een tegemoetkoming te verstrekken in de kosten van het scholings- en begeleidingstraject inclusief het bekwaamheidsonderzoek. Dit gelet op het feit dat er thans fricties op de onderwijs-arbeidsmarkt zijn en dat betrokkenen mogelijk onvoldoende gelegenheid hebben gehad om zich voor te bereiden op het reserveren van middelen voor dit doel en daarover zo nodig gezamenlijk afspraken te maken. Voor die tegemoetkoming wordt met ingang van 1 augustus 2000 voor maximaal vier schooljaren een bedrag gereserveerd van in totaal cumulatief M 8 voor het primair onderwijs en M 17,8 voor het voortgezet onderwijs, leidend tot uitgaven in de begrotingsjaren 2000 tot en met 2005. Voor de scholing zal de tegemoetkoming 50% van de werkelijke kosten bedragen met een maximum van f 3000,- per zij-instromer. Voor de begeleiding zal de tegemoetkoming in de kosten een bedrag van f 2000,- per zij-instromer bedragen, ervan uitgaand dat het zwaartepunt van die begeleiding ligt in het eerste half jaar (overeenkomstig de begeleiding van LIO's wordt hier gerekend met een bedrag van f 1500,-). De kosten verbonden aan het uitvoeren van het geschiktheidsonderzoek en de afgifte van de geschiktheidsverklaring blijven voor rekening van werkgever en werknemer.

Wat de door de werknemer te dekken kosten betreft, wordt nog het volgende opgemerkt.

Zij-instromers in het beroep kunnen naar huidig recht geen tegemoetkoming in studiekosten op grond van de Wet tegemoetkoming studiekosten (WTS) ontvangen. Om de zij-instroom in het beroep voor de aspirant-leraar financieel aantrekkelijker te maken, overwegen ondergetekenden om daarin bij gelegenheid van het wetsvoorstel WTS tweede fase verandering te brengen.

In de WTS-nota *Meer voor meer* (Kamerstukken II 1998/99, 26 662, nr. 2) wordt gesteld dat de huidige tegemoetkomingsregeling voor «lerarenopleidingen in de tekortvakken» aanpassing behoeft. Het betreft hier de regeling voor studenten die staan ingeschreven aan lerarenopleidingen in de zogenoemde tekortvakken en die geen recht (meer) hebben op studiefinanciering op grond van de Wet op de studiefinanciering (WSF).

Het uitgangspunt daarbij zal zijn dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de regels zoals die voor andere WTS-doelgroepen gelden.

Het voornemen is dat de regeling gaat gelden voor alle lerarenopleidingen en dat de student recht krijgt op een volledige tegemoetkoming bij een (gezamenlijk) belastbaar inkomen tot ca. 52 000. Bij een hoger inkomen zal de hoogte van de tegemoetkoming geleidelijk aflopen (glijdende schaal). De tegemoetkoming zal net als in de huidige regeling bestaan uit een vergoeding van het wettelijk vastgestelde deeltijd-collegegeld en een normbedrag voor de studiekosten. Het normbedrag studiekosten wordt fors verhoogd omdat zij zal worden gebaseerd op het normbedrag zoals dat geldt voor studiekosten in het hoger onderwijs in de WSF 2000 (f 1160,88 voor studiejaar 2000/2001).

Inwerkingtreding van het wetsvoorstel WTS tweede fase is beoogd per 1 augustus 2001.

Bij de wijzigingen van die regeling zal de groep zij-instromers in het beroep (voor zover het leraren betreft) zoveel mogelijk op overeenkomstige wijze binnen de reikwijdte van de WTS worden gebracht, zo is het voornemen.

Indien HO-instellingen kosten voor afgifte van een geschiktheidsverklaring of een getuigschrift in rekening brengen, kan daarvoor bij AMvB een plafond worden vastgesteld.

### **Artikelsgewijze toelichting**

#### **Artikel 1**

Dit artikel bevat enkele noodzakelijke of praktische begripsbepalingen.

#### **Artikel 2**

De woorden «in afwijking van» in het eerste lid geven aan dat de zij-instroom een tweede weg is, naast de weg die de sectorwetten al regelen. Door te spreken van «leraar», zijn alle verschijningsvormen van het leraarschap meegenomen: vakleerkrachten, groepsleerkrachten, e.d. De directeur is opgenomen om de in de algemene toelichting al gegeven redenen. Zie voorts artikel 1 voor een begripsbepaling van «directeur». De in het eerste lid genoemde artikelen van WVO, WPO en WEC betreffen de benoemingsvereisten.

Artikel 9 voorziet erin dat deze aanvullende voorschriften voor de toepassing van WVO, WPO en WEC gelden als onderdeel van die wetten.

Het eerste lid bevat drie specifieke voorwaarden waaraan steeds moet zijn voldaan. De onder a en c bedoelde voorwaarden zijn ook opgenomen in WVO, WPO en WEC. Van andere aard is de onder b genoemde voorwaarde: het bezit van een geschiktheidsverklaring.

De geschiktheidsverklaring kan uitsluitend worden verkregen van een instelling voor hoger onderwijs door een gunstig verlopen assessment. Zie verder de artikelen 3 en 4.

Uit het tweede lid volgt dat benoeming als leraar via het zij-instromertraject mogelijk is voor maximaal twee schooljaren. Het betreft een aaneengesloten periode. Binnen die periode kan sprake zijn van wisseling van school of onderbreking van de werkzaamheden. Alleen in uitzonderlijke gevallen kan een onderbreking leiden tot verlenging van de benoemingsperiode. Het tweede lid biedt daartoe de mogelijkheid. Hierbij valt te denken aan omstandigheden die bij het sluiten van de scholings- en begeleidingsovereenkomst niet konden worden voorzien en die maken dat betrokkene niet of niet voldoende kan deelnemen aan het afgesproken noodzakelijke scholings- en begeleidingstraject respectievelijk niet kan deelnemen aan of slagen voor het bekwaamheidsonderzoek.

De tweejaarsperiode vangt aan op het moment van benoeming door het (eerste) bevoegd gezag. Om controle op naleving van de tweejaarsperiode mogelijk te maken bij wisseling van school, is voorgeschreven dat die datum van eerste indienstreding moet worden aangetekend op de geschiktheidsverklaring. Het model van artikel 3, derde lid, zal dit nader regelen.

Verlenging van de overeengekomen benoemingsperiode is bij bijzondere omstandigheden mogelijk. Daartoe kan het bevoegd gezag een aanvraag indienen bij de inspectie. De verlenging bedraagt ten hoogste de helft van de overeengekomen periode.

Voor alle duidelijkheid wordt nog opgemerkt dat het niet met gunstig gevolg ondergaan van het bekwaamheidsonderzoek geen bijzondere omstandigheid kan vormen als hier bedoeld.

### **Artikel 3**

Het geschiktheidsonderzoek houdt drie beoordelingen in:

- a. de beoordeling of de aspirant-leraar voldoende geschikt is voor het leraarschap,
- b. de beoordeling of de aspirant-leraar in staat wordt geacht om binnen twee jaren nadat hij zijn werkzaamheden aan een school is begonnen, de volledige bekwaamheid te verwerven, en
- c. de beoordeling van noodzakelijke scholing en begeleiding met het oog op het verwerven van deze volledige bekwaamheid.

### **Artikel 4**

Het eerste lid schrijft voor hoe de geschiktheid van de aspirant-leraar wordt bepaald. Het daartoe te verrichten geschiktheidsonderzoek omvat twee beoordelingsmomenten:

- a. de voorfase van het beoordelen van de relevantie van (de in het derde lid nader omschreven) opleiding, maatschappelijke ervaring en beroepservaring;
- b. indien die relevantie is aangetoond: de inhoudelijke toetsing aan zogenaamde kerncompetenties (afgeleid van de bekwaamheidseisen) en daarnaast aan de bredere bekwaamheidseisen. Dit onderzoek wordt in deze toelichting aangeduid met de inmiddels voor vergelijkbare beoordelingen gebruikelijke term «assessment». Gepaard aan deze toetsing gaat de beoordeling van noodzakelijke scholing en begeleiding, indien blijkt dat betrokkene wel aan alle kerncompetenties doch nog niet aan alle overige bekwaamheidseisen voldoet.

Wat sub a betreft: het behaalde getuigschrift moet voldoende betekenis hebben in relatie tot de onderwijsactiviteit waarvoor men zij instroomt.

Zou die betekenis ontbreken, dan zal redelijkerwijs geen scholingstraject van beperkte omvang kunnen worden ontwikkeld en ligt het doorlopen van een (versnelde) initiële lerarenopleiding eerder in de rede.

Niet alleen opleidingsrelevantie is een voorwaarde, ook moet acht worden geslagen op het belang van de beroepservaring. Het kan daarbij zijn dat een tekort op het ene vlak wordt gecompenseerd door kennis/vaardigheden op het andere vlak (onverminderd het vereiste van een HO- of WEB-getuigschrift). Omdat deze beoordeling als zodanig maatwerk is, behoort zij tot de bevoegdheid van de instelling die het assessment uitvoert, en vindt zij plaats met betrokkenheid van het bevoegd gezag (om de al in het algemeen deel van deze toelichting genoemde redenen).

Een vergelijkbare systematiek geldt voor bezitters van een diploma/getuigschrift van een «MBO»-opleiding in relatie tot het leraarschap voor een bepaald beroepsgericht vak in het vmbo (zie het derde lid, onderdeel b).

Die opleidingen moeten wel voldoende zwaarte hebben. Daarom is aansluiting gezocht bij het niveau voor toelating tot het hbo. De koppeling

met artikel 7.24 van de WHW beperkt de kring van relevante opleidingen. Onder de WEB gaat het alleen om bepaalde vakopleidingen. Ook hier geldt overigens dat de vooropleiding voldoende betekenis moet hebben in relatie tot (in dit geval) het beroepsgerichte vmbo-vak, en dat acht moet worden geslagen op van belang zijnde ervaring op het vakgebied. Bij AMvB kan nader worden geregeld hoe dit «vooronderzoek» wordt verricht.

Voorts is – in het derde lid – bepaald dat de aanvraag tot het verrichten van het assessment kan worden ingediend door het bevoegd gezag van de school waar de aspirant-leraar zich heeft vervoegd (dit zal de hoofdregel zijn), dan wel door de aspirant-leraar zelf, waarbij alsnog een school in beeld moet worden gebracht.

Het tweede lid onder c ziet op noodzakelijke scholing en begeleiding. Het oordeel daarover wordt (behalve door het betrokken bevoegd gezag) gegeven door dezelfde instelling en dezelfde door die instelling daartoe ingeschakelde assessoren die ook het assessment heeft/hebben uitgevoerd. Daarbij is ook betrokken het oordeel van het bevoegd gezag van de school. De scholing is gericht op het einddoel: het volledig voldoen aan de bekwaamheidseisen, en reikt daarmee over de kerncompetenties heen. Het vierde lid geeft in hoofdlijnen aan waarop het assessment zich moet richten. Zie hierover meer uitgebreid paragraaf 2.3.2 van de memorie van toelichting.

De uitwerking van deze hoofdlijnen zal worden geregeld bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 8, eerste lid.

### **Artikel 5**

Om de al in de algemene toelichting genoemde redenen is een tripartite-overeenkomst voorgeschreven ter uitvoering van de noodzakelijke scholing en begeleiding. In navolging van artikel 7.2.9, tweede lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs is voorgeschreven dat partijen noodvoorzieningen moeten treffen indien de uitvoering van de overeenkomst op problemen stuit. Er is vanaf gezien, voor te schrijven welke onderwerpen de overeenkomst in elk geval zou moeten omvatten. Partijen kunnen daarover zelf het beste oordelen. Denkbaar is dat zij besluiten, een clauseule op te nemen voor het geval tijdens de rit blijkt, gezien ook ervaringen die betrokkene elders opdoet, dat het scholingstraject bijstelling behoeft. Ook kan worden gedacht aan opnemng van een schadevergoedings-clausule voor het geval een der partijen niet aan zijn contractuele verplichtingen voldoet, zoals het niet tijdig zorgdragen voor vervangende scholing en begeleiding. Overschrijding van de benoemingstermijn in geval van niet tijdige oplossing van dergelijke problemen kan op haar beurt een bijzondere omstandigheid opleveren als bedoeld in artikel 2, tweede lid, zodat verlenging van de benoemingstermijn mogelijk is.

### **Artikel 6**

Na afronding van de scholing, mits deze is afgesloten overeenkomstig de tripartite-overeenkomst, moet worden getoetst of de leraar voldoet aan de bekwaamheidseisen, ontleend aan de eisen die op grond van de WHW aan lerarenopleidingen zijn voorgeschreven met het oog op de inrichting van onderwijs en examen. Wie aan deze eisen voldoet, ontvangt van de instelling een getuigschrift in de zin van de WHW. Dat getuigschrift geldt als het bewijs van bekwaamheid, bedoeld in WVO, WPO en WEC.

### **Artikel 7**

Dit artikel verklaart instellingen voor hoger onderwijs met lerarenopleidingen bevoegd tot het uitvoeren van taken op grond van deze wet, mits

zij zich daartoe bij de minister melden. Het gaat daarbij om post-initieel onderwijs waarvoor de overheid geen bekostigingsrelatie met de instellingen onderhoudt. Deze instellingen moeten zich daartoe wel melden bij de minister, onder mededeling van de bevoegdheden die zij zullen uitoefenen.

De instelling die de hier bedoelde bevoegdheden heeft verkregen (de bevoegdheden hoeven overigens niet steeds het geheel van de werkzaamheden te omvatten, maar kunnen zich ook beperken tot één of meer van die werkzaamheden) kan deze weer verliezen indien de werkzaamheden van onvoldoende kwaliteit zijn of indien de instelling zich niet of onvoldoende houdt aan de wettelijke voorschriften. Zie hiervoor artikel 10, derde lid.

Indien de HO-instellingen een bijdrage verlangen voor afgifte van een geschiktheidsverklaring of getuigschrift, kan daarvoor bij AMvB een maximum worden vastgesteld.

### **Artikel 8**

Dit artikel verplicht in het eerste lid tot nadere regeling bij of krachtens algemene maatregel van bestuur van de kerncompetenties. Zie daarvoor artikel 4, vierde lid.

Het tweede lid maakt het mogelijk, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere uitvoeringsvoorschriften op te nemen. De onderwerpen van dergelijke voorschriften zijn al aangegeven of aangeduid in het algemene deel van deze memorie van toelichting, voor zover zij al konden worden bepaald, en in de toelichting op voorgaande artikelen. Daarnaast wordt hier verwezen.

### **Artikel 9**

Door dit artikel wordt bereikt dat de sectorwetten voor het overige gewoon van toepassing zijn (een zij-instromend leraar is met andere woorden een leraar in de zin van de desbetreffende sectorwet, enz.). Zie daarvoor meer uitgebreid paragraaf 4 van deze memorie van toelichting.

### **Artikel 10**

Dit artikel bevat voor de instellingen voor hoger onderwijs een expliciete opdracht tot kwaliteitszorg, vergelijkbaar met die van bijvoorbeeld artikel 23a van de WVO. Tevens regelt artikel 10, tweede lid, dat de bepalingen over het inspectietoezicht uit hoofdstuk 5 van de WHW van overeenkomstige toepassing zijn.

Als sanctie op niet of onvoldoende nakoming van het bepaalde bij en krachtens de Interimwet is voor deze instellingen bepaald (derde lid) dat de bevoegdheid tot het uitvoeren van de wettelijk geregelde werkzaamheden hen kan worden ontnomen bij tekortschietende kwaliteit of bij het niet of niet meer voldoen aan de voorschriften. Daarmee is het derde lid vergelijkbaar met de intrekking van de aanwijzing, geregeld in artikel 6.9 van de WHW. Artikel 6.10, vierde lid, van de WHW is van overeenkomstige toepassing verklaard; dat artikel voorziet in een waarschuwingsprocedure alvorens daadwerkelijk tot ontneming kan worden overgegaan.

### **Artikel 11**

Ten behoeve van een effectief toezicht op de naleving van het bepaalde bij en krachtens deze wet is een inlichtingenplicht opgenomen. Het eerste lid betreft de relatie tot de minister; het tweede lid is specifiek tot de inspectie gericht en betreft periodieke informatie over alle afgegeven geschiktheidsverklaringen en met goed gevolg verrichte bekwaamheidsonderzoeken.

## **Artikel 12**

Dit artikel strekt ertoe, de deelnemers aan het eerste assessment dat plaatsvindt in het schooljaar 1999–2000, te kunnen «meenemen» in deze Interimwet indien dat assessment van voldoende niveau blijkt. In die gevallen worden de bevindingen uit een geschiktheidsonderzoek in het kader van zo'n eerste assessment (dat geen formele status heeft) gelijkgesteld met de resultaten uit een geschiktheidsonderzoek zoals geregeld in de Interimwet.

## **Artikel 13**

Voor zolang nog geen voorschriften als bedoeld in artikel 7.16, eerste lid, van de WHW zijn vastgesteld, zullen de nu nog op het overgangrecht van de WHW gebaseerde inrichtings- en examenvoorschriften met betrekking tot lerarenopleidingen moeten gelden als referentiekader voor meting en beoordeling van de bekwaamheid. Omdat die voorschriften zich minder goed lenen voor vaststelling van kerncompetenties, is bepaald dat die vaststelling niet aan deze voorschriften is gekoppeld. Artikel 13 regelt dit.

## **Artikel 14**

Niet valt uit te sluiten dat de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 7, tweede lid, of in artikel 8, eerste lid, pas na de beoogde datum van inwerkingtreding van deze wet (1 augustus 2000) gereed is. Artikel 14 biedt hiervoor een vangnet, voor maximaal 6 maanden. In elk geval ten aanzien van de kerncompetenties zal tijdelijk sprake zijn van een ministeriële regeling.

## **Artikel 15**

De wet is een tijdelijke wet. Zij zal vervallen op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. De reden van deze tijdelijkheid is uiteengezet in paragraaf 1.3 van de memorie van toelichting. Een concreet tijdstip voor de vervallenverklaring kan niet worden gegeven voordat duidelijk is wanneer de nog in te dienen Wet op het leraarschap in werking zou kunnen treden. Vanaf dat moment kan de Interimwet vervallen, omdat de Wet op het leraarschap ook de zij-instroom in het beroep zal regelen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,  
L. M. L. H. A. Hermans

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,  
K. Y. I. J. Adelmund

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,  
L. J. Brinkhorst