

27 597

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voorgezet onderwijs ter bestendinging en actualisering van de regels over de leraren-in-opleiding (leraren-in-opleiding)

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 15 juni 2001

Ondergetekende heeft met belangstelling kennis genomen van het verslag dat de vaste commissie voor Onderwijs heeft uitgebracht. In het onderstaande gaat de ondergetekende, mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, in op de vragen en opmerkingen in het verslag. Daarbij wordt zo veel mogelijk de indeling van het verslag gevolgd, maar zijn wel gelijksoortige vragen van verschillende fracties bij elkaar gevoegd en in één keer beantwoord.

Algemeen

Ondergetekende heeft geconstateerd dat de leden van de fracties van de PvdA en de ChristenUnie mede namens SGP met belangstelling kennis hadden genomen (van de strekking) van het wetsvoorstel, terwijl de leden van de VVD-fractie zich beperken tot het stellen van enige principiële vragen. Het verheugt ondergetekende dat de leden van de fractie van GroenLinks hun waardering hebben uitgesproken voor de in het wetsvoorstel geformuleerde legalisering van de positie van de leraren-in-opleiding.

De leden van de fractie van GroenLinks uiten hun grote zorg over het lerarentekort in het onderwijs. Een strategie om dit tekort op te heffen is om het beroep van leraar aantrekkelijker te maken. In dat verband vroegen deze leden – en de overige leden van de commissie sloten zich bij deze vraag aan – welk aandeel de Minister voor zijn rekening kan nemen.

Het lerarentekort in het onderwijs is een onderwerp van aanhoudende zorg voor alle betrokkenen. De nota's Maatwerk 1 (Maatwerk voor morgen: het perspectief van een open onderwijsarbeidsmarkt) en Maatwerk 2 (Vervolgnota over een open onderwijsmarkt) bevatten maatregelen die de spanningen op de arbeidsmarkt zo veel mogelijk moeten verminderen. Een van de wegen is dat nieuwe leraren in toenemende mate duaal (dat wil zeggen in een combinatie van werken en leren) in de school worden opgeleid. Ondergetekende ziet het «opleiden in de school» als een belangrijke en noodzakelijke ontwikkeling die het beroep van leraar ook aantrekkelijker kan maken. De leraar-in-opleiding als «voorloper» van dualisering en flexibilisering van de lerarenopleiding

is een goed voorbeeld, maar ook andere vormen van dualisering en flexibilisering zijn mogelijk. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de student die tijdens zijn lerarenopleiding werkzaamheden als onderwijs-assistent verricht. Daarnaast zijn er andere maatregelen zoals de Interimwet zij-instroom leraren primair en voortgezet onderwijs (Stb. 2000, 306) en de imagocampagnes. Bij alle maatregelen staat het bewaken van kwaliteit op de eerste plaats.

Ondergetekende hoopt spoedig te komen met de nota Maatwerk 3. Tot slot wijst ondergetekende op het voornemen in het regeerakkoord om te komen met een Wet op het leraarschap. Dit voornemen heeft inmiddels tot een concept-wetsvoorstel geleid. In dat wetsvoorstel wordt niet alleen aandacht besteed aan de leraren, maar ook aan het ondersteunend personeel. Het wordt dan ook een Wet op de beroepen in het onderwijs. De uitgangspunten van deze Wet BIO zijn neergelegd in Kamerstukken II 2000–2001, 27 400 VIII, nr. 61. Op 5 april heeft ondergetekende tijdens een Algemeen Overleg over de uitgangspunten van gedachten gewisseld met de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2000–2001, 27 400 VIII, nr. 76).

Het wetsvoorstel BIO zal naar verwachting nog voor de zomer aan de Koningin worden gezonden met het verzoek het aan de Raad van State voor te leggen voor advies.

De leraar-in-opleiding (lio) en het stelsel van duaal leren

De leden van de VVD-fractie vroegen of het lerarenberoep niet wezenlijk wordt uitgehold door de vroegtijdige aanstelling waarbij de student aldoende leert lesgeven.

Naar de mening van ondergetekende is hiervan geen sprake. In alle onderdelen van het hoger onderwijs komt duaal onderwijs voor naast voltijds en deeltijdsonderwijs. De ervaringen met het naast elkaar bestaan van verschillende onderwijsvormen zijn positief. Ook de ervaringen die tijdens het experiment leraar-in-opleiding zijn opgedaan zijn uitermate positief. Het blijkt dat men juist veel van en in de praktijk leert. Van uitholling van het leraarschap is niets gebleken. Dat kan ook niet, het betreft immers een functie die slechts voor een korte tijd kan worden uitgeoefend. Er zijn geen «eeuwige» lio's.

Is bovendien, zo vragen de leden van de VVD-fractie, niet te verwachten dat bij de huidige enorme krapte op de arbeidsmarkt scholen in grote getale lio's zullen proberen aan te trekken om zo goedkope arbeidskrachten te verkrijgen onder het motto «beter iets dan niets»?

Bij het in dienst nemen van een leraar-in-opleiding spelen allerlei overwegingen een rol, zoals de samenstelling van het huidige personeelsbestand, de bijdrage die de school wil leveren aan het opleiden van leerlingwerknemers en ook arbeidsmarktoverwegingen. Dit laatste is niet nieuw. Ondergetekende hoopt en verwacht dat scholen een verstandig beleid ter zake zullen voeren.

De leden van de VVD-fractie vragen of de vele varianten die er inmiddels zijn als het gaat om toelating tot het beroep van leraar – voltijd, deeltijd, duaal, zij-instroom enz. – niet chaotiserend zijn en of zo niet het tegengestelde wordt bereikt van wat men wil, namelijk meer goed opgeleide en goed functionerende zelfverzekerde leraren?

De vele varianten waarop wordt gedoeld zijn met name varianten in de opleidingsroutes naar het leraarsberoep. De toelating tot het leraarsberoep blijft uitsluitend via een getuigschrift op grond van de Wet op het

hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) verlopen. Hierin treedt door dit wetsvoorstel dus geen wijziging op. Alle afgestudeerden van lerarenopleidingen, welke route zij dan ook hebben gevolgd, krijgen na afronding van die route van hun hogeschool of universiteit op grond van de WHW een getuigschrift uitgereikt en voldoen daarmee aan de startkwalificatie voor het leraarsberoep.

Het feit dat er diverse wegen naar het einddoel zijn, werkt op zichzelf niet chaotiserend. Ondergetekende heeft zelf ook niet de indruk dat er thans verwarring hieromtrent heerst. De hogescholen en universiteiten zijn verantwoordelijk voor een goede informatieverschaffing aan studenten over de opleidingen die gevolgd kunnen worden. En de flexibiliteit die nu mogelijk is gemaakt (voltijd, deeltijd, duaal, zij-instroom) is ook betrekkelijk overzichtelijk. Wel is het zo dat de lerarenopleidingen in deze periode, waarin ze een omslag naar een meer vraaggestuurde benadering maken en daarvoor innovatieprogramma's aan het uitvoeren zijn, in dat kader ook de mogelijkheden van nieuwe opleidingsprogramma's, – routes en – vormen aan het verkennen zijn en dat dit tijdelijk tot minder duidelijkheid aanleiding kan zijn. Des te belangrijker is het dat de onderwijsinstellingen hun (aankomende) studenten hierover goed informeren.

Tot slot hecht ondergetekende eraan te memoreren dat deze flexibiliteit de keuzemogelijkheid van de studenten vergroot en daarmee de aantrekkelijkheid van een lerarenopleiding, wat bijdraagt aan de zozeer gewenste versterking van de arbeidsmarkt voor het onderwijs.

Naar aanleiding van verschillende vragen van de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks over de verschillen tussen de stagiair en de leraar-in-opleiding, worden deze hieronder schematisch weergegeven.

	Leraar-in-opleiding	Stagiair
Studiepunten	Ondergrens van 126 en bodemgrens voor uitzonderingsgevallen van 116 studiepunten.	Geen voorwaarden voor wat betreft studiepunten.
Duur en inhoud	Kaders zoals duur en globale inhouden voorgeschreven in regelgeving.	Geen kaders voorgeschreven in regelgeving; partijen kunnen overigens zelf wel afspraken maken.
Bevoegdheid	Ontheffing van bevoegdheid. De lio kan/mag zelfstandig lesgeven (onder verantwoordelijkheid van een bevoegd docent).	Geen ontheffing bevoegdheid; de stagiair kan en mag niet zelfstandig lesgeven, maar in principe alleen in tegenwoordigheid bevoegd docent.
Soort opleiding	Duaal (na 1 september 2003; in overgangperiode ook voltijd en deeltijd).	Voltijd/deeltijd.
Status in de school	Werknemer. School draagt personeelsverantwoordelijkheid; is nadrukkelijk betrokken bij het opleiden van de eigen leerlingwerknemers.	Geen werknemer, dus geen personeelsverantwoordelijkheid van de school.
Aanstelling	Aanstelling binnen de formatie.	Geen aanstelling.
Beloning	Salaris.	Geen salaris, eventueel onkostenvergoeding.
Overeenkomst	Leer-arbeidsplaats met leer-arbeidsovereenkomst.	Stageplaats met stage-overeenkomst.

Onderhavig wetsvoorstel verleent ontheffing van de bevoegdheid aan de leraar-in-opleiding (de student in de laatste fase van een duale opleiding). In het voorstel is voorts een overgangsbepaling opgenomen voor niet-duale opleidingen (dus: voltijdse en deeltijdse opleidingen). Tot 1 september 2003 zijn de voorschriften zoals na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel opgenomen van overeenkomstige toepassing op studenten die de voltijdse dan wel deeltijdse opleiding volgen.

Deze overgangsbepaling is opgenomen omdat nog niet alle lerarenopleidingen op dit moment een duale variant hebben geregistreerd in het Centraal register opleidingen hoger onderwijs (CROHO), waardoor zonder deze overgangsbepaling sommige studenten niet zouden kunnen kiezen voor het lio-werknemerschap.

De leden van de PvdA-fractie en van de fractie van Groen Links verwijzen met betrekking tot de verschillen tussen leraar-in-opleiding en stagiair

naar de praktijk in het onderwijs. Zij stellen dat de praktijk weerbarstiger is dan de theorie. Zij wijzen erop dat studenten die een stage volgen soms hetzelfde werk doen als de leraar-in-opleiding.

Uit een onlangs door Pabo-studenten gehouden actie is gebleken dat sommige studenten een stage als een volwaardige baan ervaren. Het is evenwel niet de bedoeling dat stagiairs dezelfde werkzaamheden verrichten als leraren-in-opleiding. In de af te sluiten overeenkomst (de overeenkomst bedoeld in artikel 7.7 WHW indien het gaat om een leraar-in-opleiding of de stage-overeenkomst als het gaat om een stagiair) wordt tussen opleiding, school en leraar-in-opleiding respectievelijk stagiair vastgelegd wat van betrokkenen mag worden verwacht in het kader van de praktische beroepsvoorbereiding.

Een stage-overeenkomst die er feitelijk op neer komt dat van betrokkene een volwaardige baanvervulling wordt verwacht, zou dan ook niet tot stand mogen komen. Partijen (de opleiding, school en student) kunnen dat zelf bewaken. Naar aanleiding van de mondelinge behandeling van onderhavig wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft ondergetekende de lerarenopleidingen er nog eens nadrukkelijk op gewezen dat scholen die aan een 4e-jaars student de verantwoordelijkheid geven die bij een leraar-in-opleiding (met leer-arbeidsovereenkomst) hoort, deze student arbeid laten verrichten en dus deze leraar-in-opleiding de bijbehorende rechtspositie dienen te geven. De stagiair, die geen ontheffing van de bevoegdheid behoeft omdat hij niet benoemd wordt, kan en mag niet dezelfde werkzaamheden verrichten als de leraar-in-opleiding. Ondergetekende heeft alle betrokkenen met klem verzocht hier zorgvuldig en volgens wettelijke regels mee om te gaan. Ondergetekende vertrouwt er dan ook op dat er in de komende jaren een stelsel van duaal leren gaat ontstaan, waarin de leraar in opleiding als leerlingwerknemer zijn plek verwerft.

Een brief (d.d. 18 mei 2001) van ondergetekende ter zake aan de leraren-opleidingen is ter informatie bij deze nota naar aanleiding van het verslag gevoegd.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de bewindslieden stellen dat uit evaluatie blijkt dat het lioschap goed werkt als middel om over de zogenaamde «praktijkschok» heen te komen. Deze leden menen dat daarbij de kanttekening past dat tijdens het experiment goede begeleiding en financiële ondersteuning van de begeleiding verzekerd waren. De aan het woord zijnde leden spraken de hoop uit dat de praktijk op dit punt de geïdealiseerde verwachtingen uit het wetsvoorstel zal benaderen.

Tijdens het experiment was naast begeleiding inderdaad ook nog financiële ondersteuning beschikbaar in de vorm van een additionele bijdrage in de salariskosten van de leraar-in-opleiding. Dit was bedoeld om de ontwikkelingen te stimuleren. Deze bijdrage is tijdens het experiment geleidelijk afgebouwd. Het vrijvallend budget is nu beschikbaar voor de begeleiding. Ook gaat ondergetekende ervan uit dat scholen die er bewust voor kiezen een leraar-in-opleiding in dienst te nemen zullen investeren in de begeleiding van de leraar-in-opleiding. De tripartiete overeenkomst die moet worden gesloten zal anders mogelijk niet tot stand komen.

De leden van de PvdA-fractie wilden voorts weten of er onderzoeksgegevens zijn over de werksituatie van de verschillende soorten lio's in de scholen.

Het experiment leraar-in-opleiding is door het Instituut voor sociaal-wetenschappelijk beleidsonderzoek en advies (IVA) te Tilburg geëvalueerd. Daarbij zijn de voor- en nadelen van de varianten vergeleken. Beide

varianten hebben hun waarde bewezen. Over de huidige, niet experimentele situatie zijn geen gegevens beschikbaar.

De leden van de fracties van de PvdA, GroenLinks alsmede SGP en ChristenUnie vragen naar de uitvoering van de motie-Hamer en de beïnvloedingsmogelijkheden van de regering. Een goede informatievoorziening is in dat opzicht belangrijk.

Ondergetekende verwijst ter zake naar de bijgevoegde brief. Als sprake is van hetzelfde werk en gelijke omstandigheden moet er ook sprake zijn van gelijke beloning. Met andere woorden: de stagiair kan en mag niet hetzelfde werk verrichten als de leraar-in-opleiding. Zou dat van de stagiair verwacht worden dan moet hij/zij als leraar-in-opleiding worden aangesteld en het bij de functie van leraar-in-opleiding behorende salaris ontvangen.

Het is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van partijen om de juiste overeenkomst (leer-arbeidsovereenkomst of stage-overeenkomst) af te sluiten. In de brief aan de lerarenopleidingen is daar expliciet op gewezen. Daarnaast ligt er bij de inspectie van het onderwijs op dit punt een toezichthoudende verantwoordelijkheid.

Wat betreft de stagevergoeding heeft ondergetekende toegezegd een actieve rol richting scholen en lerarenopleiding te vervullen. De eerdergenoemde brief aan de lerarenopleidingen is een aanzet daartoe. Ondergetekende is echter van mening dat het toekennen van een stagevergoeding een nadrukkelijke verantwoordelijkheid is van de scholen. Dat scholen voor stage-activiteiten een vergoeding geven is redelijk. Ondergetekende draagt dit ook frequent in contacten met scholen uit. Overigens wordt daar steeds aan toegevoegd dat een stagevergoeding altijd beperkt moet blijven, omdat deze anders al snel door ondermeer de Belastingdienst als loon uit een arbeidsovereenkomst zal worden aangemerkt. Als de vergoeding als loon wordt beschouwd zou er ook loonheffing moeten plaatsvinden. Bovendien moeten er dan premies voor sociale verzekeringen worden afgedragen.

Ondergetekende heeft in de Tweede Kamer tijdens de mondelinge behandeling van het onderhavige wetsvoorstel toegezegd dat de inspectie jaarlijks in het onderwijsverslag aandacht zal besteden aan de uitvoering van deze wet (Handelingen II, 19 april 2001, blz. 70–4843).

Wat de zaak naar de mening van de leden van de PvdA-fractie nog compliceert, is de aanwezigheid van zij-instroom die voor hetzelfde werk beter betaald krijgen dan leraren-in-opleiding. Deze leden vragen hoe een dergelijk verschil in behandeling is te rechtvaardigen?

De zij-instromer in het beroep is een ander figuur dan de leraar-in-opleiding. De zij-instromer in het beroep is een persoon die in het bezit is van een WHW-getuigschrift en door middel van een assessment dusdanig geschikt bevonden is voor het beroep van leraar dat hij onmiddellijk als leraar kan worden aangesteld en binnen een afgesproken traject van maximaal 2 jaar alsnog een bevoegdheid kan halen.

De leraar-in-opleiding daarentegen is nog bezig het WHW-getuigschrift te verwerven. Dit doet hij in de laatste fase van zijn studie mede door middel van het lioschap. Als de leraar-in-opleiding zijn opleiding heeft afgerond, kan hij als leraar worden aangesteld.

Met andere woorden: het gaat om verschillende soorten functies met daaraan gekoppeld verschillende salarissen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen in dit verband of het geen aanbeveling verdient wettelijke maatregelen te treffen ten aanzien van de positie van stagiairs.

Ondergetekende merkt op dat onderhavig wetsvoorstel niet gaat over stagiairs. Er is dan ook geen reden om in dit kader ten aanzien van de positie van de stagiair specifieke voorzieningen te treffen. Dat zou ook te ver voeren, want die voorzieningen zouden dan een veel bredere werking moeten hebben (namelijk in alle sectoren die stages kennen). Een toespitsing op alleen de onderwijssector is moeilijk verdedigbaar.

De leden van de PvdA-fractie vragen of er voor lio's naast hun werkperiode in de school voldoende mogelijkheden bestaan voor een stop in het buitenland?

In formele zin verandert er door dit wetsvoorstel niets aan de mogelijkheden voor studenten om onderdelen van hun studie en daarmee studiepunten in het buitenland te behalen. Alle studenten, ook die aan duale opleidingen, kunnen bij hun onderwijsinstellingen hun belangstelling hiervoor kenbaar maken. Beslissingen hierover zijn een zaak van de student en zijn of haar onderwijsinstelling. Of en in welke mate studenten aan lerarenopleidingen, die uiteindelijk worden opgeleid tot leraar in het Nederlandse onderwijs, nu al onderdelen van hun studie in het buitenland volgen en of hierin in de praktijk verandering zal optreden door de toename van het aantal duale opleidingen, is niet bekend. Tot heden hebben ondergetekende geen signalen bereikt dat studenten aan lerarenopleidingen vinden dat hun mogelijkheden om onderdelen van hun studie in het buitenland te volgen, ontoereikend vinden.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de bewindslieden de zienswijze (die ook terug te vinden is in de motie Van der Hoeven) delen dat pas van een «definitieve regeling» van het lioschap kan worden gesproken als de liowerknemer aanspraak kan maken op adequate begeleiding en de scholen voorzien zijn van middelen en personeel om die aanspraak te kunnen honoreren.

Ondergetekende heeft toegezegd aan de motie Van der Hoeven (Kamerstukken II 2000–2001, 27 597, nr. 10) uitvoering te geven. Het budget van 15 miljoen gulden is en blijft beschikbaar voor begeleiding. Ondergetekende heeft de Tweede Kamer eveneens toegezegd dat in de nota Maatwerk 3 aangegeven zal worden op welke wijze het concept van de opleidingsschool verder vorm zal worden gegeven. Daarbij wordt ook het punt van begeleiding van studenten die stages lopen, betrokken. Ondergetekende hoopt spoedig de nota Maatwerk 3 uit te kunnen brengen.

De leden van de PvdA-fractie vragen vervolgens of de bewindslieden kunnen toezeggen dat de feitelijke ontwikkelingen in de scholen in kaart worden gebracht en geëvalueerd? Het was de aan het woord zijnde leden opgevallen dat de animo voor de lerarenopleidingen nog steeds terugloopt. Deze leden achten het daarom van groot belang dat leraren-opleiding niet alleen op papier recht hebben op adequate begeleiding en beloning. Deze leden vroegen de bewindslieden om in de evaluatie van de effecten van de wetgeving niet voornamelijk schoolleiders en opleidingsdirecteuren, maar primair de verschillende typen lio's en hun begeleiders te consulteren.

Natuurlijk moet het recht op adequate begeleiding en gelijke beloning geen papieren zaak zijn. De zorg en verantwoordelijkheid voor een goede begeleiding is essentieel. Deze berust zowel bij de school als bij de lerarenopleiding. Zij kunnen hierover gezamenlijk afspraken maken in de leer-arbeidsovereenkomst, zodat een goede begeleiding van de leraar-opleiding is gewaarborgd. Ze bewaken ook gezamenlijk of de gemaakte afspraken worden nagekomen. Nu partijen er door ondergetekende

nadrukkelijk op zijn gewezen (zie hiervoor bijgevoegde brief aan de lerarenopleidingen) dat een stagiair niet het werk van een leraar-in-opleiding mag verrichten, vertrouwt ondergetekende erop dat partijen ook op dat punt elkaar aanspreken indien dat noodzakelijk is. Zoals toegezegd aan de Tweede Kamer zal ondergetekende de vinger aan de pols houden en in het onderwijsverslag van de Inspectie zal jaarlijks worden aangegeven wat de effecten van de invoering van deze wet zijn.

De leden van de fracties van SGP en ChristenUnie stellen vragen in verband met het naast elkaar bestaan van twee leerwegen richting leraarschap. Deze leden stellen daarnaast dat de ontwikkeling van het leraarschap in de invloedssfeer is geraakt van de arbeidsmarktproblematiek. De aan het woord zijnde leden stellen dat de praktijk er gemakkelijk toe kan leiden dat de keuze voor een liowerknemerschap dan wel een stage af zal hangen van de beschikbaarheid van plaatsen binnen de scholen. Deze leden vragen de visie van de Minister hierop.

Ondergetekende zal zeker niet ontkennen dat het leraarschap onder invloed van de arbeidsmarktproblematiek is gekomen, maar de waarde van de duale opleiding als zodanig staat voorop. Zoals deze leden zelf stellen, zijn onderwijskundige motieven en arbeidsmarktaspecten niet noodzakelijkerwijze strijdig met elkaar. Ondergetekende hebben op dit punt ook geen signalen bereikt.

Wat betreft de beschikbaarheid van plaatsen is het uiteindelijk zo dat scholen bepalen of zij een leraar-in-opleiding aanstellen. Scholen zullen in het kader van goed integraal personeelsbeleid bepalen of zij een leerlingwerknemer binnen hun school willen opleiden of dat zij meer behoefte hebben aan een stagiair.

Specifieke vraag

Op de vraag van de leden van de fracties van ChristenUnie en SGP of de Minister al vorderingen heeft te melden over zijn voorgenomen overleg met de staatssecretaris van Financiën over het onderbrengen van de liowerknemers bij de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen, kan worden gemeld dat het overleg nog niet is afgerond.

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