

Vergaderjaar 2015–2016

31 289

Voortgezet Onderwijs

Nr. 286

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 februari 2016

Leerlingen verdienen goed onderwijs dat inspireert, motiveert en hun de juiste bagage meegeeft voor de toekomst. Leraren hebben de belangrijke en veeleisende taak dit onderwijs vorm te geven. Het is van groot belang dat leraren daarvoor bevoegd zijn. Uit internationaal onderzoek blijkt dat leraren met de juiste bevoegdheid beter in staat zijn om leerlingen tot goede prestaties te brengen.¹ Analyses van de Inspectie van het Onderwijs laten zien dat het gemiddelde eindexamencijfer en het slagingspercentage iets lager zijn op scholen met veel onbevoegd gegeven lessen.² Op dit moment wordt ongeveer een kwart van de lessen in het voortgezet onderwijs (hierna: vo) gegeven door leraren die niet bevoegd zijn voor de betreffende les. Daar wil ik een einde aan maken. Ouders moeten er op kunnen vertrouwen dat hun kinderen les krijgen van daartoe bevoegde docenten.

In deze brief presenteer ik, mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, een plan van aanpak. De brief bevat ook mijn reactie op het rapport «Bekwaam, maar (nog) niet bevoegd», over de inzet van pabo-afgestudeerden in het vmbo.³ Daarmee kom ik tegemoet aan de motie Jadnanansing/Van Meenen.⁴ Tevens bied ik een oplossing voor de inzet van pabo-afgestudeerden bij het voortgezet onderwijs aan nieuwkomers.⁵ In het AO Techniekpact heb ik toegezegd om te bezien of er voldoende ruimte binnen de wet is om gastdocenten in te zetten.⁶ Ook

¹ Zie bijvoorbeeld Clotfelter, C. T., Ladd, H. F., & Vigdor, J. L. (2010). Teacher credentials and student achievement in high school. A cross-subject analysis with student fixed effects. *Journal of Human Resources*, 45(3) en Harris, D. N., & Sass, T. R. (2011). Teacher training, teacher quality and student achievement. *Journal of Public Economics* (95).

² Inspectie van het Onderwijs (2014). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2012–2013*.

³ Kamerstuk 30 079, nr. 61.

⁴ Kamerstuk 30 079, nrs. 44 en 61.

⁵ Kamerstuk 34 334, nr. 1.

⁶ AO voortgang Techniekpact, 2 december 2015 (Kamerstuk 31 289, nr. 284).

daar kom ik in deze brief op terug. Binnenkort informeert de Minister u over bevoegdheid in het mbo.

Dit plan is tot stand gekomen na uitgebreid overleg met de VO-raad, de Vereniging Hogescholen (verder: VH), de vereniging van universiteiten (verder: VSNU) en de Onderwijscoöperatie (inclusief daarbij aangesloten vakbonden).

De steun van deze organisaties is een noodzakelijke voorwaarde voor succes en geeft mij het vertrouwen dat we de komende jaren gezamenlijk het onbevoegd lesgeven kunnen terugdringen.

In het vervolg van deze brief ga ik eerst in op de ambitie voor bevoegdheden en het belang van bevoegd gegeven lessen. Vervolgens schets ik hoe groot de problematiek van onbevoegd gegeven lessen op dit moment is, welke oorzaken eraan ten grondslag liggen en hoe we de problemen aanpakken.⁷

De ambitie: bevoegd voor de klas

Door veel besturen, schoolleiders, leraren en lerarenopleidingen wordt al hard gewerkt aan de bevoegdheidsambitie; er is echter nog meer nodig.⁸ In het Nationaal Onderwijsakkoord hebben we de ambitie neergelegd dat vanaf het najaar van 2017 alle lessen in het vo worden gegeven door bevoegde leraren. Hier zijn de lessen bij inbegrepen, die gegeven worden door leraren die benoembaar zijn in de zin van de wet. Alle betrokken partijen blijven deze ambitie onverkort nastreven. Dit is echter geen gemakkelijke opgave. We hebben te maken met tekorten op de arbeidsmarkt en er zijn maatregelen nodig op het terrein van opleidingen en regelgeving die niet van de ene op de andere dag kunnen worden geëffectueerd. Het opleiden van mensen vergt bovendien tijd en uiteindelijk zijn het de leraren zelf die de opleiding moeten doen.

Een les wordt bevoegd gegeven als de betreffende leraar beschikt over een ho-getuigschrift waaruit blijkt dat hij of zij voldoet aan de bekwaamheidseisen voor dat vak. Het getuigschrift is meer dan papier: het toont objectief aan dat een leraar beschikt over vakinhoudelijke kennis en de benodigde pedagogische en didactische vaardigheden. Wie in staat is tot goed lesgeven, moet ook een getuigschrift kunnen halen. In de wet en de cao is daarom neergelegd dat een leraar maximaal twee jaar onbevoegd les mag geven.⁹

Leraren hechten veel belang aan een bevoegdheid: het is een vorm van beroepstrots dat voor de klas staan alleen kan met de juiste bevoegdheid. U bent reeds geïnformeerd over de komst van een wettelijk verankerd lerarenregister.¹⁰ Met het register heeft de beroepsgroep een kwaliteitsinstrument in handen, waarmee leraren laten zien dat zij over de juiste papieren beschikken en hun vak goed bijhouden. Besturen zijn verantwoordelijk voor het naleven van de regels over bevoegdheid. Bij hen staat dit onderwerp dan ook hoog op de agenda.¹¹ In uw Kamer en ook daarbuiten zijn echter zorgen geuit dat besturen soms te gemakkelijk voorbijgaan aan de wettelijke eis van bevoegde leraren voor alle lessen.

⁷ Vanwege de complexiteit van bevoegdheid is een verdiepende analyse bijgevoegd (zie bijlage 1) met een uitgebreidere uitleg over het stelsel, de spelers en de huidige situatie.

⁸ Zie bijlage 1 voor de inzet die scholen en lerarenopleidingen nu plegen.

⁹ Dit is de hoofdregel. Zie figuur 3 en 4 in bijlage 1 voor een exacte omschrijving van de termijnen en voorwaarden.

¹⁰ Kamerstuk 27 923, nr. 172.

¹¹ Inspectie van het Onderwijs, *Onbevoegd lesgeven in het VO, een onderzoek naar rechtvaardigingsgronden*, bijlage bij Kamerstuk 27 923, nr. 201.

Die zorgen deel ik. De maatregelen in dit plan zullen de kwaliteit van leraren en daarmee de kwaliteit van het onderwijs versterken.

Het probleem: teveel onbevoegd gegeven lessen

In 2013 werd ruim driekwart van de lessen in het vo gegeven door een daartoe bevoegde leraar.¹² In die gevallen gaat het goed. Dit betekent echter dat bijna een kwart van alle lessen niet bevoegd wordt gegeven. Daarin zijn verschillende categorieën te onderscheiden (zie ook diagram 1). De eerste categorie (a) zijn de lessen gegeven door leraren die we «benoembaar» noemen. Dat betekent dat een leraar op basis van wet- en regelgeving wel benoemd mag worden, maar nog niet beschikt over het juiste getuigschrift voor de les die hij geeft.¹³ Dat kan bijvoorbeeld als hij nog in opleiding is of wel een lerarenopleiding in een ander vak heeft gedaan. Het kan ook gaan om een leraar die maximaal een jaar een collega vervangt of om een leraar die een vacature invult die anders moeilijk te vervullen is. De hoofdregel voor deze groep is dat zij binnen twee jaar alsnog de juiste bevoegdheid halen.¹⁴

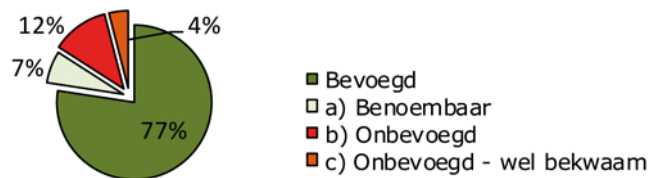


Diagram 1: categorieën (on)bevoegde lessen.

De lessen die worden gegeven door benoembare leraren vormen niet de kern van het probleem: deze lessen vallen binnen de grenzen van de wet. De wet biedt zo tijd en ruimte aan besturen om oplossingen te vinden bij knelpunten in het personeelsbeleid of, in geval van gastdocenten, om het onderwijs te verrijken met inzet van specifieke deskundigheid. Deze leraren kunnen lesgeven zolang dit gebeurt binnen de wettelijke mogelijkheden.

Verderop in deze brief komt aan de orde hoe wordt toegezien op de termijnen en voorwaarden voor het benoemen van nog niet bevoegde leraren en hoe wordt bevorderd dat leraren in opleiding gaan.

Ik heb ook met uw Kamer gesproken over het maximale aantal uren dat een gastdocent mag worden ingezet. De wet biedt hiervoor ruimte tot gemiddeld vier klokuren per week op jaarbasis, mits dit gebeurt onder verantwoordelijkheid van een bevoegde docent. Het is dus mogelijk om een gastdocent meer uren per week les te laten geven, zolang het aantal uren per schooljaar niet hoger is dan 208.

De tweede categorie (onbevoegd, b) omvat lessen van leraren die niet benoembaar en onbevoegd zijn voor het vak dat zij geven. Dit is de grootste groep binnen de groep onbevoegde leraren.

¹² Deze cijfers zijn afkomstig uit de Integrale PersoneelsTellingen Onderwijs (IPTO) vo, uitgevoerd door CentERdata, peildatum 1 oktober 2013. De bevoegdheidscijfers heb ik eerder met u gedeeld, zie Kamerstuk 27 923, nr. 201. Voor een toelichting op de meetmethode verwijs ik naar paragraaf 4 in bijlage 1.

¹³ Zie de uitleg over het stelsel in de bijlage voor een omschrijving van deze categorie.

¹⁴ Zie figuur 3 in bijlage 1 voor een volledige beschrijving van de categorie benoembare leraren en de daaraan verbonden voorwaarden en termijnen. Zo geldt voor gastdocenten de opleidingseis niet en gaat de opleidingseis pas in na 1 jaar als er sprake is van tijdelijke vervanging of een moeilijk vervulbare vacature.

Het betreft leraren die geen passend getuigschrift van een lerarenopleiding hebben en niet binnen de voorwaarden van benoembaarheid vallen.¹⁵ Dat zij voor de klas staan, is in strijd met de wet.

De laatste categorie, onbevoegd wel bekwaam (c) bevat lessen die nu volgens de wet onbevoegd worden gegeven, maar waarvoor sterke aanwijzingen zijn dat de leraren die deze lessen geven wel bekwaam zijn, maar nog niet formeel bevoegd. Het gaat om:

- ervaren pabo-afgestudeerden die werken in de onderbouw van de basis- en kaderberoepsgerichte leerwegen van het vmbo of lesgeven aan nieuwkomers;
- leraren die vaak al een bevoegdheid hebben en een (nieuw) vak geven waarvoor geen lerarenopleiding opleidt en zekerheid willen of zij met hun kwalificaties dit vak bevoegd kunnen geven c.q. welke bijscholing zij nog moeten volgen; en
- leraren die beschikken over een buitengewone bekwaamheid en waarvan door een bijzondere omstandigheid niet gevergd kan worden dat zij een lerarenopleiding volgen.

De bevoegdheidswetgeving sluit in deze gevallen onvoldoende aan op de actuele situatie, omdat het kader ontbreekt om de bekwaamheid van deze leraren te erkennen in de vorm van een bevoegdheid. Een toelichting vindt u in de volgende paragraaf.

De onbevoegde lessen in de categorieën b) en c) vormen de kern van het bevoegdheidsprobleem, waarvoor een oplossing moet worden gevonden. In het eerste geval door streng op te treden, in het laatste geval door leraren te ondersteunen bij het inzetten van de al aanwezige bekwaamheid voor het behalen van een formele bevoegdheid.

De oorzaken: sturing, opleidingen en regelgeving

Dat nog zoveel lessen worden gegeven door onbevoegde leraren, ondanks de diverse inspanningen om dit terug te dringen, heeft verschillende oorzaken.¹⁶ In overleg met de koepelorganisaties, de vakbonden en de Onderwijscoöperatie is een aantal oorzaken in kaart gebracht.¹⁷

1. Te weinig inzicht en sturing

De sturing van besturen en schoolleiders op het verminderen van onbevoegd gegeven lessen is nu nog niet goed genoeg. Besturen eisen te vaak niet van leraren dat zij hun bevoegdheid halen, als zij voor langere tijd een aantal uren een ander vak gaan geven. Waarschijnlijk zien besturen niet altijd het probleem van onbevoegd gegeven lessen, als de leraar die het vak geeft wél bevoegd is in een ander vak.¹⁸

Daarbij helpt het niet dat scholen vaak wel zicht hebben op de bevoegdheden van leraren, maar geen zicht op het percentage onbevoegd gegeven lessen. Besturen, schoolleiders en leraren zijn soms ook niet goed bekend met de wettelijke mogelijkheden om leraren bevoegd of benoembaar les te laten geven. Verbetering van de communicatie over de wettelijke mogelijkheden en een preciezere verzameling van bevoegd-

¹⁵ Het gaat om leraren die niet onder te brengen zijn in een van de categorieën uit de figuren 3 en 4 uit de verdiepende analyse in bijlage.

¹⁶ Zie bijlage 1 voor de inspanningen die nu al geleverd worden.

¹⁷ Zie de verdiepende analyse bijlage 1 voor een schets van het stelsel, de rollen en verantwoordelijkheden en de knelpunten in het systeem.

¹⁸ Inspectie van het Onderwijs, *Onbevoegd lesgeven in het VO, een onderzoek naar rechtvaardigingsgronden*, bijlage bij Kamerstuk 27 923, nr. 201.

heidsgegevens zijn noodzakelijk. Daarbij is de uitdaging om scholen niet overmatig te belasten met verantwoordingsvragen.

2. Leraren maken hun opleiding niet tijdig af

Als leraren onbevoegd lesgeven, hebben zij in principe twee jaar de tijd om hun opleiding af te ronden. Sommige leraren gaan echter niet in opleiding. Anderen beginnen een opleiding, maar doen langer dan de wettelijke termijn over het afronden ervan of breken de opleiding vroegtijdig af. Als deze leraren blijven lesgeven, doen zij dat onbevoegd.

3. Afstemming aanbod lerarenopleidingen en vraag scholen niet optimaal

De wensen van leraren, schoolleiders en besturen sluiten niet altijd aan op de eisen en de programma's van de lerarenopleidingen. Hierdoor ontstaan drie problemen:

- Als scholen nieuwe vakken ontwerpen of multidisciplinair werken, is het onduidelijk met welke diploma's een leraar bevoegd is voor dat vak, omdat deze (nog) niet op de getuigschriften van lerarenopleidingen vermeld worden.¹⁹
- Sommige lerarenopleidingen gaan tot op zekere hoogte in op de wensen van scholen, maar maatwerk is nog niet de standaard. Lerarenopleidingen hebben uiteraard een bredere verantwoordelijkheid dan het bedienen van scholen. Wat compliceert is dat de inschattingen van lerarenopleidingen, schoolleiders en leraren over wat een leraar in de klas nodig heeft soms uiteenlopen. Er ontstaat hierdoor in de praktijk een drempel om in opleiding te gaan. Er is een betere wisselwerking nodig tussen scholen en lerarenopleidingen. Meer en beter gestructureerd contact en bij elkaar in de keuken kijken kan dit probleem verhelpen.
- Leraren die naast hun werk een opleiding volgen en scholen die onbevoegde leraren benoemen, willen een flexibel ingerichte opleiding die rekening houdt met de andere verplichtingen van de leraar en waar mogelijk aansluit op wat zij al doen. Flexibiliseren kent echter een grens, omdat de kwaliteit geborgd moet blijven en het te duur wordt bij kleine aantallen.

4. Regelgeving is niet toereikend voor de huidige situatie

Op bepaalde gebieden is de wet- en regelgeving niet duidelijk of niet goed toepasbaar in de huidige situatie. Dat zorgt voor verwarring bij scholen en maakt handhaving lastig. Vakken zijn veranderd sinds de inwerkingtreding van de Wet op de Beroepen in het Onderwijs en scholen hebben veel vrijheid om zelf vakken samen te stellen. Scholen vragen zich bijvoorbeeld af wie bevoegd is om rekenlessen te geven. De wetgeving over benoeming van leraren moet bovendien niet botsen met curriculumvernieuwing, maar juist daarop aansluiten.

Er bestaan drie situaties waar de wettelijke benoemingsgronden niet goed aansluiten op de praktijk (categorie c onbevoegd, wel bekwaam).

- Vakken waarvoor lerarenopleidingen niet opleiden. In de *Regeling conversietabel getuigschriften en vakken VO* is vastgelegd met welke getuigschriften een leraar bevoegd is om vakken te geven, waarvoor geen lerarenopleiding is die direct aansluit.²⁰ Deze tabel bevat oplossingen voor een aantal vakken waarvoor lerarenopleidingen niet opleiden, maar behoeft actualisering. Ook bevat de wet voor deze

¹⁹ Zie artikel 7.11 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

²⁰ Stcrt. 2012, nr. 18 794.

situatie een discretionaire bevoegdheid en een bevoegdheid ontheffingen te verlenen in geval van buitengewone bekwaamheid en bijzondere omstandigheden. In beide gevallen is onduidelijk hoe deze bevoegdheden toe te passen.

- Scholen willen in het onderwijs aan nieuwkomers, in zogenaamde internationale schakelklassen (hierna: ISK), pabo-afgestudeerden voor meerdere vakken kunnen inzetten. Deze leraren zijn veelal bekwaam, omdat de pedagogisch-didactische vaardigheden die zij bezitten goed aansluiten bij de behoeften van nieuwkomers. Pabo-gediplomeerden zijn echter niet formeel benoembaar, tenzij zij in opleiding gaan voor een volledige tweedegraads lerarenopleiding voor het vak dat zij geven. Deze tweedegraads lerarenopleiding sluit echter niet aan op deze specifieke doelgroep. Een opleiding op het gebied van Nederlands als tweede taal (NT2) doet dit wel, maar leidt niet tot een bevoegdheid.
- Ervaren leraren met een pabo-getuigschrift beschikken vaak over goede pedagogische en didactische vaardigheden, die nodig zijn in de onderbouw van het vmbo. Het gaat bijvoorbeeld om de vaardigheid om in te spelen op individuele behoeften van leerlingen. Uw Kamer heeft mij in een motie gevraagd om in overleg met de sector een verkorte bijscholing te realiseren voor pabo-afgestudeerden die lesgeven in de onderbouw van het vmbo.²¹ Naar aanleiding van dit verzoek en van terugkerende signalen van vmbo-scholen en leraren is het rapport «Bekwaam, maar (nog) niet bevoegd» uitgebracht.²² Hieruit komt naar voren dat pabo-afgestudeerden nu al frequent worden ingezet in het vmbo. Het blijkt verder dat het geven van onderwijs in de onderbouw van vmbo volgens schoolleiders en schoolbesturen kan geschieden door afgestudeerden van de pabo, zonder dat de inhoudelijke kwaliteit daaronder leidt.²³ In vergelijking met tweedegraads opgeleiden is de kwaliteit van gegeven lessen aan de onderbouw van het vmbo van pabo-afgestudeerden volgens schoolleiders en pabo-afgestudeerden vergelijkbaar of zelfs beter dan die van tweedegraads opgeleiden.²⁴ Ook blijkt uit het rapport dat pabo-afgestudeerden volgens schoolbestuurders en schoolleiders al bekwaam zijn voor een aantal vakken in de onderbouw van het vmbo zoals Nederlands en rekenen. Voor de overige vakken is verkorte na- en bijscholing op vakinhoud nodig. Het onderzoek bevestigt tot slot dat de vaardigheden van pabo-afgestudeerden aansluiten bij de behoefte van leerlingen in de onderbouw van het vmbo. Het rapport «Bekwaam, maar (nog) niet bevoegd» is besproken met de VO-raad, de Onderwijscoöperatie en de VH. Zij erkennen dat pabo-afgestudeerden uitstekend, vakbekwaam werk verrichten in het geven van onderwijs in de onderbouw van basis- en kaderberoepsgerichte leerwegen, met die kanttekening dat een bepaalde vorm van bij- en opscholing noodzakelijk is. Deze aansluiting geldt volgens deze partijen niet voor de gemengde- en theoretische leerweg. Zij hebben het volgende voorstel gedaan ten aanzien van pabo-gediplomeerden die reeds lesgeven in het vmbo:
 - Voor de gemengde- en theoretische leerweg zou onverkort de tweedegraads bevoegdheid moeten gelden. De VH heeft zich bereid verklaard voor deze categorie docenten, assessments te ontwikkelen op basis van de zogeheten landelijke kennistoetsen, waarmee in samenspraak met de betreffende leraar en het schoolbestuur kan worden bepaald hoe het opleidingstraject eruit dient te zien. Op

²¹ Kamerstuk 30 079, nr. 44.

²² Kamerstuk 30 079, nr. 61.

²³ Zie p.28 van het rapport bekwaam maar nog niet bevoegd.

²⁴ Zie p. 31 van bovengenoemd rapport. Pabo-gediplomeerde zijn iets minder positief over hun eigen kunnen dan schoolleiders.

basis daarvan worden maatwerkprogramma's aangeboden, opdat de zittende populatie pabo-afgestudeerden binnen afzienbare termijn (vijf jaar) voldoet aan de formele bevoegdheidseisen.

- Voor de onderbouw van basis- en kaderberoepsgerichte leerwegen wordt voor de pabo-afgestudeerden de bekwaamheid erkend, met die kanttekening dat een bepaalde vorm van bij- en opscholing noodzakelijk is.

Ik heb afgesproken met de VH, de VO-raad en de Onderwijscoöperatie dat zij, zo spoedig als mogelijk is, zullen uitwerken welke vorm van assesment en bij- dan wel opscholing hier passend zijn. Ook zal bekeken worden welke vorm van certificering passend is. Bij de uitwerking hiervan heb ik drie belangrijke aandachtspunten:

- de scholing tot het tweedegraadsniveau moet proportioneel zijn ten opzichte van de lessen die in de onderbouw van het vmbo gegeven zullen worden;
- de belasting van de bij- en opscholing moet voor de betrokken leraren praktisch realiseerbaar zijn; en
- de praktische uitvoerbaarheid van de oplossing voor vmbo-scholen.

Ik ga de uitwerking dan ook nauwlettend volgen en met name letten op bovengenoemde aspecten, zodat het eindresultaat zoveel mogelijk aansluit bij de aangenomen motie.

De aanpak: aanscherping en samenwerking

De ambitie is dat in 2017 alle lessen gegeven worden door daartoe bevoegde of benoembare leraren, om de kwaliteit van het onderwijs te garanderen en te verbeteren. In de eerste fase van de aanpak verschaft ik met de VO-raad meer inzicht in de problematiek, handhaaft de inspectie bij evidente overtredingen van de wet en faciliteren de Minister en ik de wederzijdse afstemming tussen lerarenopleidingen en scholen.

Vanaf 2017 komt het aan op vasthouden wat is bereikt en doorzetten. Het lerarenregister wordt dan wettelijk verankerd. Naast het register komt er ook een registervoorportaal, waarin leraren staan die benoembaar zijn, maar (nog) niet over de juiste bevoegdheid beschikken. Hiermee komt duidelijk in beeld of besturen voldoende (blijven) investeren in de kwaliteit van benoembare leraren. Dat is de tweede fase van het plan van aanpak. Tot slot ga ik met de VO-Raad, OC, VH en VSNU in gesprek over de toekomstbestendigheid van het bevoegdheidsstelsel.

Fase 1: stimulering, handhaving en vernieuwing

Besturen zijn wettelijk verantwoordelijk voor de benoeming van leraren. De lerarenopleidingen bepalen hun aanbod en eisen. Daarom is het noodzakelijk dat de VO-raad, de VH en de VSNU hebben toegezegd zich in te spannen om onbevoegdheid tegen te gaan. Waar mogelijk ondersteun ik leraren, schoolleiders en bestuurders bij het tegengaan van onbevoegde lessen. Waar dat nodig is, spreek ik besturen aan en volgen maatregelen om de wet te handhaven. De beschrijving van de maatregelen volgt de indeling van de oorzaken, zoals geschetst in de voorgaande paragraaf.

1. Meer inzicht en een betere sturing

Het probleem van onbevoegdheid staat bij bestuurders steeds hoger op de agenda, maar zij missen soms specifieke informatie over het aantal onbevoegd gegeven lessen op hun school. Daarom verbeteren we de informatieverzameling en zorgen we voor terugkoppeling van bevoegd-

heidsgegevens. Dit past overigens ook in mijn streven naar meer transparantie.²⁵ Hierbij passen de volgende maatregelen:

- De VO-raad zorgt ervoor dat vanaf 2016 ieder jaar het percentage bevoegd gegeven lessen per school op www.scholenopdekaart.nl verschijnt, zodat scholen zich kunnen verantwoorden over het aantal onbevoegd gegeven lessen. Besturen krijgen door verbeterde terugkoppeling een goed beeld van de situatie per afdeling. Uiteraard hebben zij de mogelijkheid correcties door te geven en de situatie op hun school toe te lichten.
- Om de onduidelijkheid over wetgeving en bestaande mogelijkheden weg te nemen, publiceert de VO-raad in 2016 een handreiking voor goed werkgeverschap, strategisch HRM en het bevorderen van bevoegd gegeven lessen.
- Ook vanuit de rijksoverheid wordt in 2016 de informatievoorziening verbeterd. Leraren, schoolleiders en bestuurders kunnen op www.rijks-overheid.nl en bij het informatiecentrum onderwijs van DUO terecht met hun vragen over bevoegdheid.

2. Handhaving

Sommige leraren worden benoemd, maar ronden vervolgens niet een opleiding af binnen de wettelijke termijn. Hun lessen worden onnodig onbevoegd gegeven. Dat is de verantwoordelijkheid van besturen, die in deze gevallen toestaan dat onbevoegde leraren worden benoemd of lessen onbevoegd worden gegeven. Hierbij passen de volgende maatregelen:

- De inspectie zal in 2016 en 2017 op 200 afdelingen onderzoeken of het bestuur voldoet aan de wettelijke benoembaarheidseisen. Als leraren zonder enige bevoegdheid een vak geven waar een lerarenopleiding voor is, moeten deze leraren binnen de wettelijke termijn in opleiding gaan voor die bevoegdheid. Gebeurt dat niet, dan volgen sancties. In uiterste gevallen kan de bekostiging worden opgeschort of ingehouden.
- Andere besturen, die niet door de inspectie worden bezocht voor het onderzoek naar bevoegdheden, maar waar blijkt dat er wel bovengemiddeld veel onbevoegd gegeven lessen plaatsvinden, spreek ik hierop zelf aan.

3. Lerarenopleidingen in samenspraak met de scholen

Uit de verdiepende analyse van het bevoegdheidsprobleem (zie bijlage) is gebleken dat de opleidingen niet altijd aansluiten op de vraag van leraren en scholen. Opleidingen moeten hun curriculum beter afstemmen op het scholenveld en de leraren en scholen moeten helderder zijn in wat ze vragen van de opleidingen. De opleidingsscholen hebben laten zien dat intensieve samenwerking leidt tot betere resultaten. Om flexibele loopbanen en de ontwikkeling van leraren te stimuleren, is het van belang dat er verschillende instapmogelijkheden zijn door de waardering en certificering van vaardigheden en ervaringen.²⁶ Bij de lerarenopleidingen staat flexibilisering al op de agenda, dat bleek ook uit de rondgang van de Minister. De VSNU en de Minister hebben afspraken gemaakt over nieuwe, meer flexibele trajecten. Zo wordt het mogelijk de educatieve minor voor een beperkte tweedegraadsbevoegdheid ook na de bachelor te volgen. Ook komt er een postgraduate opleiding voor diegenen die na

²⁵ Kamerstukken 31 293 en 31 289, nr. 273.

²⁶ Europese Commissie, Directoraat-generaal Onderwijs en Cultuur (DG EAC): Vorm geven aan loopbaanlange perspectieven op lesgeven, Beleidsaanbevelingen voor verbetering van de initiële lerarenopleiding (2015).

het behalen van een getuigschrift van een vakmaster alsnog een eerstegraads bevoegdheid in hun vak willen behalen.²⁷

De verdere optimalisering van de samenwerking tussen lerarenopleidingen en scholen staat blijvend op de agenda voor de komende jaren. De betrokken partijen zijn bereid om als gesprekspartners op te treden voor vraagstukken die op lange termijn spelen:

- De VO-raad overlegt met de VH en de VSNU over de behoeften van scholen ten aanzien van (maatwerk in) de opleiding van onbevoegde leraren en de betekenis daarvan voor de vorm en inhoud van de lerarenopleidingen. Partijen besteden daarbij aandacht aan de eisen die nieuwe, multidisciplinaire en schooleigen vakken stellen aan de bevoegdheid van leraren, opleidingsbehoeften van het veld en de afstemming tussen scholen en lerarenopleidingen op regionaal niveau.
- In het kader van maatwerk en flexibilisering willen VO-raad, Onderwijscoöperatie en lerarenopleidingen in 2016 in afstemming met de Minister en mij onderzoeken op welke manier verworven ervaring en bekwaamheden een rol (kunnen) spelen in relatie tot maatwerk in de opleiding voor een bevoegdheid, hoe verworven bekwaamheden objectief kunnen worden vastgesteld en welke rollen leraren, scholen en opleidingen daarbij (kunnen) spelen.
- VO-raad, Onderwijscoöperatie, VH en VSNU onderzoeken in afstemming met de Minister en mij hoe de wederzijdse flexibiliteit die nodig is in de afstemming tussen veld en lerarenopleidingen, kan worden vergroot. Op die manier wordt de drempel om in opleiding te gaan verlaagd.

Overige acties ter optimalisering van de samenwerking tussen lerarenopleidingen en scholen:

- Lerarenopleidingen ontvangen van mij zoveel mogelijk relevante informatie, bijvoorbeeld over «nieuwe» vakken in het vo, vakken waarin veel onbevoegd wordt lesgegeven en relevante kenmerken van leraren die onbevoegd lesgeven.
- Ik organiseer op regionaal niveau gesprekken tussen scholen en lerarenopleidingen over de opleidingsbehoefte.
- Met de gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Den Haag werk ik samen om met scholen en lerarenopleidingen het gesprek aan te gaan over trajecten waarmee leraren de juiste bevoegdheid kunnen halen. Deze gesprekken moeten leiden tot meer maatwerk en meer leraren die in opleiding gaan.
- De Minister en ik verwachten van lerarenopleidingen dat zij correct en duidelijk op diploma's vermelden voor welke landelijk vastgestelde vakken een leraar bevoegd wordt, aansluitend op de vakken die op dat moment in te praktijk gegeven worden. Zo wordt onduidelijkheid over bevoegdheid zoveel mogelijk voorkomen.
- Voor de leraren in de nieuwe profielvakken in het vmbo maken VO-raad, Stichting Platforms Vmbo en de lerarenopleidingen in 2016 in afstemming met de Onderwijscoöperatie afspraken over maatwerkprogramma's over bij- en nascholing voor deze groep leraren en de erkenning en validering daarvan in het lerarenregister. Op basis hiervan zal duidelijk worden tot welke bevoegdheid deze scholing naar hun oordeel leidt.

4. Passende wetgeving

Op bepaalde gebieden sluit de (naleving van de) wetgeving niet aan op de praktijk van het onderwijs. Daar wil ik verandering in brengen.

- Het eerdergenoemde voorstel van de VO-raad, de Onderwijscoöperatie en de VH rondom de pabo-afgestudeerden in het vmbo voorziet in een

²⁷ Kamerstuk 27 923, nr. 220.

tijdelijke voorziening voor diegenen die momenteel reeds werkzaam zijn in de onderbouw van het vmbo en een structurele regeling voor nieuwe toetreders. Het bevoegd verklaren van pabo-afgestudeerden die momenteel werkzaam zijn in de onderbouw van de basis- en kaderberoepsgerichte leerwegen van het vmbo, vergt een wetswijziging. Ik streef ernaar deze wetswijziging begin 2017 aan u te sturen. In dit traject worden ook de pabo-afgestudeerden meegenomen die les willen geven in ISK en ervaring hebben met of gekwalificeerd zijn voor het lesgeven in NT2.

- Deze zomer maak ik een beleidsregel voor beoordeling van bekwaamheid, waarin staat onder welke voorwaarden leraren een erkenning bekwaamheid (bij ontbreken van een lerarenopleiding) of ontheffing van de bevoegdheidseisen (in geval van buitengewone bekwaamheid en bijzondere omstandigheden) kunnen aanvragen. Dit vormt tevens een tussenoplossing voor leraren die lesgeven aan nieuwkomers. Totdat in wetgeving is vastgelegd hoe ook zij bevoegd kunnen lesgeven aan nieuwkomers in het vo, kunnen zij een ontheffing aanvragen, mits zij beschikken over de vereiste NT2-kennis.
- Voor vakken waarvoor lerarenopleidingen geen bevoegdheid afgeven, ga ik duidelijk maken op welke manier leraren bevoegd kunnen worden. Dit gebeurt onder andere door een aanpassing van de Regeling conversietabel getuigschriften en vakken VO, waarin voor vakken zonder duidelijk aanwijsbare lerarenopleiding wordt vastgelegd met welke getuigschriften een leraar bevoegd is om vakken te geven. In de toekomst wil ik de conversietabel jaarlijks aanpassen, zodat die goed blijft aansluiten op de praktijk. Voor het aanpassen van de conversietabel wordt via de Onderwijscoöperatie overleg gevoerd met de beroepsgroep, in het bijzonder met de vakverenigingen. Hierbij worden ook de VO-raad en de lerarenopleidingen betrokken.
- Voor leraren in een aantal beroepsgerichte examenprogramma's bieden de beleidsregel en de aanpassing van de conversietabel op korte termijn helderheid over de bevoegdheid. Voor de lange termijn verken ik de mogelijkheden voor een structurele wettelijke oplossing. Ik kom hier nog dit jaar op terug in de voortgangsrapportage over de Lerarenagenda.²⁸
- In het wetstraject vereenvoudiging bekostiging en modernisering WVO wordt de hele WVO technisch herzien. Onderdeel van de technische herziening is een nieuwe structuur van de WVO in hoofdstukken en een actuele toelichting op alle artikelen. Bij de modernisering worden geen inhoudelijke aanpassingen gedaan. De bepalingen over bevoegdheid worden in het wetsvoorstel bij elkaar geplaatst. Waar een toelichting ontbrak, wordt die toegevoegd. Het onderscheid tussen bevoegd en benoembaar zal ook in het wetsvoorstel verduidelijkt worden.

Fase 2: De rol van het lerarenregister

In 2017 start het verplichte lerarenregister. Zodra alle leraren zich in de initiële registratiefase hebben geregistreerd, is voor iedereen inzichtelijk of een leraar voldoet aan de bekwaamheidseisen voor het vak dat hij geeft en daarmee bevoegd is. Als leraren niet voldoen aan de bekwaamheidseisen, staan zij niet in het register. Het lerarenregister is van de beroepsgroep; leraren laten met bekwaamheidsonderhoud zien dat zij professioneel werk maken van hun vak, volgens de eisen die de beroepsgroep zelf stelt.

²⁸ Zoals aangekondigd in de brief over professionalisering in het vmbo, Kamerstuk 30 079, nr. 63.

In het registervoorportaal worden leraren opgenomen die benoembaar zijn, maar (nog) niet bevoegd. Voor het voorportaal ligt, anders dan het lerarenregister, de inhoudelijke verantwoordelijkheid bij de overheid. Het voorportaal biedt leraren het perspectief om via scholing toe te werken naar hun registratie in het lerarenregister. In het voorportaal laten deze leraren zien dat zij werken aan hun bevoegdheid door het volgen van een opleiding. Wanneer de scholingstermijn dreigt te worden overschreden, geeft het systeem tijdig een signaal aan de leraar en het schoolbestuur. Zo blijven betrokkenen goed op de hoogte van hun situatie en kunnen ze hierop inspelen. Daarnaast wil ik de informatie over benoembare leraren inzetten om scholen ten behoeve van hun HRM-beleid een spiegel voor te houden. Zo worden besturen geholpen te blijven investeren in de kwaliteit van leraren, zodat leerlingen het best mogelijke onderwijs krijgen.

Als alle leraren straks in het register en het registervoorportaal zijn opgenomen is daarmee voor iedereen na te gaan of een leraar bevoegd of benoembaar lesgeeft. Door deze transparantie is er meer duidelijkheid over onbevoegd gegeven lessen. Leraren en besturen weten precies waar ze aan toe zijn en kunnen op die manier hun verantwoordelijkheid waarmaken.

Tot slot

Met dit plan van aanpak is het laatste woord over bevoegdheden niet gezegd. Het onderwijs is volop in beweging: er komt meer maatwerk, er ontstaan nieuwe vakken en er wordt steeds vaker vakoverstijgend lesgegeven. In het vmbo-basis, vmbo-kader en het praktijkonderwijs rijst de vraag of docenten breder bevoegd kunnen worden ingezet dan alleen voor hun eigen vak, als de relatie met de leerling hierom vraagt. De trends naar leerpleinen, minder klassikaal onderwijs en ander gebruik van ICT roepen de vraag op hoe bevoegdheid hierop aansluit. Ook de uitkomsten van Onderwijs2032 en de mogelijke wenselijkheid van een vorm van teambevoegdheid zijn actuele vraagstukken.²⁹

Deze bewegingen vragen om een dynamisch systeem van bevoegdheden dat meegroeit met de praktijk. In 2016 verken ik met de VO-raad, de Onderwijscoöperatie, de VH en de VSNU de aard en betekenis van actuele en toekomstige vraagstukken in het onderwijs voor de bevoegdheid van leraren en de bevoegdheidswetgeving. Ik vraag de landelijke werkgroep te komen met een agenda en prioriteiten die om nadere uitwerking vragen. Over de uitkomsten hiervan informeer ik u in de voortgangsrapportage over de lerarenagenda. Zodra de cijfers van de bevoegdheidsmeting 2014 gereed zijn, zal ik u nader informeren. Dit zal voor de zomer zijn. Jaarlijks wordt onderzocht hoeveel lessen onbevoegd gegeven zijn. Zo blijven we werken aan de professionalisering van leraren en goed onderwijs voor onze leerlingen.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker

²⁹ Zie ook de voorbeelden genoemd in een schriftelijk overleg: Kamerstuk 27 923, nr.209.

Bijlage bij Plan van aanpak Tegengaan onbevoegd lesgeven**1. Uitleg stelsel****Regels voor benoembaarheid van leraren**

De Wet op het voortgezet onderwijs (verder: Wvo) schrijft voor waar besturen aan moeten voldoen bij de benoeming van leraren in het vo.³⁰ De belangrijkste regel is dat een leraar benoembaar is als hij beschikt over een ho-getuigschrift waaruit blijkt dat hij voldoet aan de bekwaamheidseisen voor het vak waarin hij lesgeeft. Kort gezegd: hij moet een diploma bezitten van een passende lerarenopleiding.³¹ De bekwaamheidseisen zijn behalve aan een vak ook gekoppeld aan een bekwaamheidsgebied. Dit wordt in de praktijk eerstegraads (bovenbouw havo/vwo) of tweedegraads (overig vo en mbo) bevoegdheid genoemd. Tot welke vakken de bevoegdheid zich precies uitstrekt, moet blijken uit het diploma.³² De wet laat de ruimte om in uitzonderingsgevallen een leraar te benoemen die (nog) niet voldoet aan de juiste bekwaamheidseisen. We noemen deze leraren benoembaar. Onbevoegde leraren zijn alleen benoembaar als aan de wettelijke voorwaarden voldaan is. Dit wordt vrijwel altijd alleen tijdelijk toegestaan en de leraar moet in opleiding gaan voor de juiste bevoegdheid. In 2013 beschikte ruim 90 procent van de leraren in het vo over enige onderwijsbevoegdheid en 15,9 procent van de lessen werd onbevoegd gegeven.

Bevoegdheid en de wet

In het NOA (p.4), het sectorakkoord vo (p.22) en de Lerarenagenda (p.24 en 26) staan afspraken over bevoegdheid: iedere leraar moet bevoegd zijn voor de lessen die hij geeft. Hoewel het begrip *bevoegdheid* veelvuldig gebruikt wordt, is het geen wettelijk uitgewerkt begrip. Daarom stellen we eerst vast wat we met begrippen bedoelen en hoe die zich verhouden tot de wettelijke terminologie (zie figuur 1). Het streven is om de terminologie in de wet zo aan te passen dat die eenduidig is.

Figuur 1: Benoembaar, bevoegd, bekwaam

BENOEMBAAR	BEVOEGD	BEKWAAM
Iemand is benoembaar... . als hij op basis van de wet of daarop gebaseerde regelgeving benoemd kan worden (zie figuur 3).	Iemand is bevoegd als hij een ho-getuigschrift heeft waaruit blijkt dat hij aan de bekwaamheidseisen voldoet voor het vak dat hij geeft of onder een van de wettelijk geregelde daaraan gelijk te stellen gevallen valt (zie figuur 4).	Iemand is bekwaam., ... als hij aan de wettelijke Bekwaamheidseisen voldoet voor enig vak.¹ Tijdens zijn loopbaan ontwikkelt en onderhoudt hij zijn bekwaamheid.

¹ In het spraakgebruik wordt de term bekwaam ook gebruikt voor leraren waarvan schoolleiders vinden dat ze in staat zijn om een bepaald vak te geven, terwijl ze niet over het vereiste getuigschrift beschikken. Zie het rapport «Bekwaam, maar (nog) niet bevoegd» en het rapport van de inspectie waaruit blijkt dat bekwaamheid een rechtvaardigingsgrond is voor onbevoegd lesgeven. Bekwaam krijgt dan dezelfde lading als «goed».

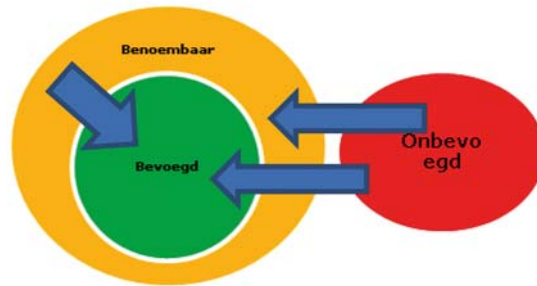
³⁰ In artikel 33.

³¹ Het gaat om een in het hbo of wo behaald bachelor- of mastergetuigschrift of getuigschrift behorend bij een bekwaamheidsonderzoek voor zij-instroom. De bekwaamheidseisen worden vastgesteld door de Minister, op voordacht van de beroepsgroep en zijn neergelegd in het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel.

³² Zie artikel 7.11, lid 2 sub c van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, verder: WHW

De Wvo beschrijft bevoegde leraren als één van de categorieën benoembare leraren (zie figuur 2).

Figuur 2: Benoembaar, bevoegd en onbevoegd



In deze categorie vallen ook pabo-gediplomeerden zonder tweedegraadslerarenopleiding in het vo en studenten die worden benoemd als leraar in opleiding, terwijl ze nog niet het daarvoor wettelijk geëiste aantal studiepunten behaald hebben. De uitdaging voor de komende jaren is om de leraren die nu lesgeven zonder de juiste bevoegdheid op te leiden naar bevoegdheid voor het vak dat zij geven. Dat kan met een opleiding die op hun kennis en ervaring is toegesneden of een scholings- of zij-instroomtraject. Het feit dat ruim 90 procent van de leraren in het vo wel over enige bevoegdheid beschikt, is positief, maar is geen reden om het probleem van onbevoegd lesgeven te bagatelliseren. Uit internationaal onderzoek is bekend dat een vakbevoegdheid een duidelijke meerwaarde heeft. Daarom doen we geen concessies aan de eis van een vakbevoegdheid als indicator voor het niveau van leraren. De wenselijke situatie is dat een leraar aan de hand van een ho-getuigschrift aantoonst dat hij voldoet aan alle vakinhoudelijke, pedagogische en vakdidactische bekwaamheidseisen voor het vak dat hij geeft. De wettelijke mogelijkheden om zonder de juiste vakbevoegdheid les te geven zijn uitzonderingen en zijn er alleen onder specifieke voorwaarden.

Bevoegde leraren en bevoegde lessen

In de discussie over onbevoegdheid is het onderscheid tussen onbevoegde *leraren* en onbevoegd gegeven *lessen* belangrijk. Een leraar kan bevoegd zijn voor het geven één vak in het vo, maar toch onbevoegd lesgeven. Dit is alleen toegestaan als hij binnen de wettelijke mogelijkheden blijft om buiten zijn vak of graadgebied les te geven (zie figuur 3).

Figuur 3: Benoembaar, maar niet bevoegd

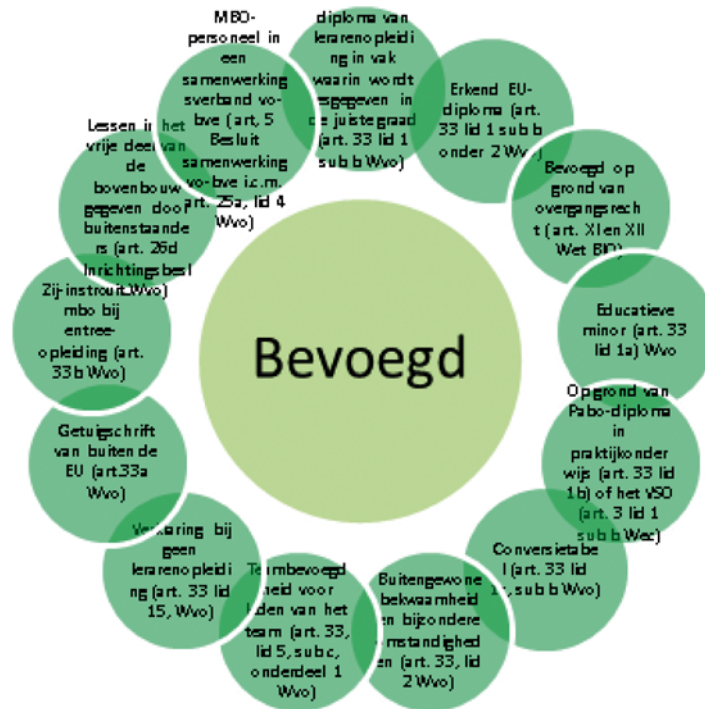


Dat biedt besturen ruimte voor het oplossen van knelpunten in het personeelsbeleid. Het helpt ook bij het winnen van nieuwe doelgroepen voor het onderwijs. Een les telt dan niet als onbevoegd, maar als benoembaar gegeven. Aan deze benoemingen zal vermoedelijk behoefte blijven bestaan.

Hoewel het juridisch mogelijk is om uitzonderingen te maken, is voor OCW benoeming van volledig bevoegde leraren de optimale situatie. Het gebruik maken van de uitzonderingen moet tot de uiterste noodzaak beperkt blijven.

Figuur 4 laat tot slot zien welke benoemingsgronden er zijn om bevoegd les te geven. Lessen van leraren in deze categorie zijn bevoegd gegeven lessen. Onbevoegd gegeven lessen worden gegeven door iemand die niet benoembaar is.

Figuur 4: Bevoegd



Lerarenregister

Bevoegdheid en het lerarenregister worden vaak met elkaar verbonden. Dit is begrijpelijk: het register staat alleen open voor bevoegde leraren. Zij geven in het register zelf aan voor welke vakken zij bevoegd zijn en voor welk vakgebied zij opgaan voor herregistratie. Zo maken zij via het register zichtbaar hoe zij hun bekwaamheid onderhouden en verder ontwikkelen. Dit is het bekwaamheidsonderhoud, waarin de beroepsgroep zelf de sleutelrol vervult. De bekwaamheid van leraren komt terug in verschillende onderdelen van de lerarenagenda en valt verder buiten de reikwijdte van de hier geschetste aanpak. Een leraar die niet bevoegd is, maar wel benoembaar, wordt opgenomen in het registervoorportaal voor het betreffende vak en voor de wettelijk toegestane termijn. Als een schoolbestuur een leraar wil benoemen die nog niet in het register staat, dan kan dat binnen de wettelijke regels, net zoals nu het geval is. Het register is géén monitor van gegeven lessen, maar maakt inzichtelijk hoe het staat met de benoemingsgrondslag annex bevoegdheid van leraren. Het register gaat over personen. De bevoegdheidsambitie in dit plan van aanpak gaat over bevoegd gegeven lessen.

2. Rollen en verantwoordelijkheden

Wanneer scholen te maken krijgen met een vacature die vervuld moet worden, krijgen zij te maken met veel regels en veel betrokkenen. De schets hieronder illustreert dit.

Situatieschets

Stel, een school heeft een leraar nodig voor een aantal lessen Nederlands in de onderbouw. Het bestuur is hiervoor verantwoordelijk en wil een goede leraar benoemen.

-> Het kan zijn dat de school stuit op knelpunten in de arbeidsmarkt.

Als er geen bevoegde leraar te vinden is, is er een wettelijke grondslag voor het aanstellen van een leraar, die (nog) niet over de juiste bevoegdheid beschikt. Het bestuur maakt de keuze voor een leraar die niet bevoegd, maar benoembaar lesgeeft.

Deze keuze dient gemotiveerd te worden en er moeten (behalve bij gastdocenten) afspraken zijn tussen het bestuur en de leraar over de te behalen bevoegdheid. De leraar in dit voorbeeld moet na maximaal een jaar in opleiding om ten minste een tweedegraads bevoegdheid Nederlands te halen.

Het bestuur kan er ook voor kiezen een leraar van een ander vak in te zetten. Ook deze leraar mag dit tijdelijk doen, maar zal tegelijkertijd in opleiding moeten. In al deze gevallen zal de leraar een ho-getuigschrift moeten halen dat de bevoegdheid voor het vak Nederlands vermeldt.

-> De leraar moet in opleiding.

In het geval van Nederlands is duidelijk tot welke lerarenopleiding de leraar zich kan wenden. Er zijn echter niet voor alle vakken in het vo lerarenopleidingen. Daarbij spelen overwegingen omtrent de verwachte instroom en de al dan niet structurele status van nieuwe vakken in het vo een rol. Met name voor beroepsgerichte vakken in het vmbo bestaan (nog) geen getuigschriften die een bevoegdheid voor deze vakken vermelden.

-> Opleidingswensen en aanbod matchen niet.

De lerarenopleiding leidt op voor lesgeven in het hele eerste- of tweedegraadsgebied. Dit sluit niet altijd aan op de behoefte van scholen. Zij willen bijvoorbeeld pabo-gediplomeerden les laten geven aan de onderbouw in het vmbo, of een inhoudelijk expert een beroepsgericht vak in het vmbo of praktijkonderwijs laten geven. Ook deze leraren dienen in de huidige systematiek te voldoen aan alle eisen om in het hele tweedegraadsgebied les te geven. Lerarenopleidingen stellen dat het verkorte traject voor een pabo-gediplomeerde naar een tweedegraads bevoegdheid Nederlands ten minste 120 EC beslaat en voltijds twee jaar duurt. Dit matcht niet met de wens van scholen en de perceptie die de leraar of diens schoolleider vaak heeft van zijn kennis en bijscholingsbehoefte.³³

De leraar brengt in veel gevallen al pedagogisch-didactische en soms ook al vakinhoudelijke ervaring mee, die elders opgedaan is. Besturen verwachten daarom een flexibel opleidingsaanbod, maatwerk en vooral een korte doorlooptijd. Bij lerarenopleidingen bestaat het beeld dat besturen goed zicht hebben op het pedagogisch-didactisch handelen van een leraar en de eindexamenresultaten, maar niet altijd goed kunnen inschatten of een leraar ook voldoet aan de vakinhoudelijke vereisten. Lerarenopleidingen zijn vanzelfsprekend gebonden aan hoge kwaliteitseisen en merken dat de maatschappelijke aandacht voor het niveau van afgestudeerden is toegenomen. Dit is goed voor het niveau, maar kan ook leiden tot terughoudendheid om de opleidingsduur te verkorten voor leraren met praktijkervaring. Toch zoeken lerarenopleidingen wel naar mogelijkheden om een flexibel maatwerktraject te bieden zonder de kwaliteitsstandaard te verlagen, bijvoorbeeld door op onderdelen

³³ Zie het rapport «Bekwaam, maar nog niet bevoegd» (Kamerstuk 30 079, nr. 61).

vrijstellingen toe te kennen. De uitkomst van dit proces komt niet altijd overeen met de verwachtingen van de leraren die zich melden voor een opleiding. Veel leraren gaan daarom niet in opleiding gaan en worden daartoe ook niet aangespoord door hun werkgever.

Verantwoordelijkheden

De complexiteit van de situatie maakt een doorbraak alleen mogelijk als leraren, schoolbesturen en schoolleiders, lerarenopleidingen en de overheid gezamenlijk een bijdrage leveren aan het terugdringen van onbevoegd gegeven lessen. De verantwoordelijkheidsverdeling en de verwachtingen van de partijen zijn als volgt:

- Besturen en schoolleiders zijn de eerstverantwoordelijken voor het aanstellen van bevoegde leraren. Leraren benoemen die (nog) niet bevoegd zijn, kan alleen als voldaan is aan de wettelijke voorwaarden. Besturen moeten leraren in staat stellen een bevoegdheid te halen en afspraken maken over tijd en geld daarvoor. Dit veronderstelt een centrale plek voor bevoegdheid in het strategisch HR-beleid.
- Het helpt als schoolbesturen en schoolleiders op regionaal niveau hun vraag articuleren (en bij kleine vakken op landelijk niveau). Zij maken duidelijk aan lerarenopleidingen hoeveel leraren nog een (aanvullende) bevoegdheid nodig hebben, om welke nieuwe c.q. veranderde vakken dit gaat en wat de achtergrond is van deze leraren.
- Leraren moeten zich verantwoordelijk voelen voor het halen van de juiste bevoegdheid voor de lessen die zij geven. Zij maken afspraken met hun schoolleider, onder verwijzing naar de wet en de cao-afspraken.
- Het helpt als de beroepsgroep (in het bijzonder de vakverenigingen) actuele overzichten bijhoudt van opleidingsmogelijkheden voor vakken, waar geen eenduidige route naar bevoegdheid voor is. De beroepsgroep kan verder ideeën over het aanbod of de inhoud van lerarenopleidingen in beeld brengen en bespreken met besturen en lerarenopleidingen.
- Het is de verantwoordelijkheid van lerarenopleidingen om vast te stellen of iemand na afronding van een opleiding voldaan heeft aan de wettelijke eisen om een bachelor, master of zij-instroomdiploma te ontvangen. Daarbij dient de opleiding ook vast te stellen of is voldaan aan de bekwaamheidseisen voor het betreffende bekwaamheidsgebied en onderwijsonderdeel. Lerarenopleidingen moeten duidelijk op het diploma vermelden welke bevoegdheid een student heeft behaald. We verwachten van lerarenopleidingen dat zij zoveel mogelijk maatwerk leveren en elders verworven ervaring en competenties meewegen in hun beoordeling. Zij moeten inspelen op nieuwe vakken en veranderingen in bestaande vakken in het v(mb)o, die hun weerslag zouden moeten krijgen in het curriculum van de lerarenopleidingen. Zij voeren hierover het gesprek met partnerscholen in de regio en waar nodig op landelijk niveau.
- De overheid is verantwoordelijk voor het stelsel en is aanspreekbaar op kwaliteit van onderwijs en lerarenopleidingen. De overheid stelt na een voorstel van de beroepsgroep bekwaamheidseisen vast, onderhoudt de wet- en regelgeving en faciliteert oplossingen als blijkt dat er knelpunten zijn. Overheid en instellingsbestuur hebben binnen het stelsel van hoger onderwijs echter geen directe invloed op de afwegingen van examencommissies van ho-instellingen als het gaat om het verlenen van vrijstellingen.

3. Waar staan we nu?

Beweging bij scholen

Bij de totstandkoming van dit plan van aanpak is voortgebouwd op eerdere gesprekken tussen werkgevers en werknemers in het vo over het terugdringen van onbevoegd lesgeven. De Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) constateert dat schoolleiders en besturen de laatste jaren meer aandacht besteden aan bevoegdheden. Dit komt ook terug in cao-afspraken over de aanstelling van bevoegde leraren en faciliteiten van scholen om leraren die onbevoegd lesgeven een bevoegdheid te laten halen. Voor tekortvakken als wiskunde, natuurkunde en scheikunde zijn veel leraren in opleiding.³⁴ De VO-raad agendeert de ontwikkeling van strategisch personeelsbeleid vaker bij besturen. Er moet echter nog een flinke slag gemaakt bij de besturen om dit strategische beleid op te pakken en in de praktijk uit te voeren.

Lerarenagenda's van hogescholen en universiteiten

Lerarenopleidingen merken dat leraren en schoolleiders bij hen aankloppen met een scholingsbehoefte voor nieuwe en zittende leraren. Een aantal lerarenopleidingen is al bezig met professionalisering van leraren in de nieuwe beroepsgerichte examenprogramma's. Zowel de VSNU als de VH implementeren momenteel een eigen lerarenagenda. Lerarenopleidingen hebben flexibilisering hoog op de agenda staan. Tijdens de rondgang van de Minister langs de lerarenopleidingen is dit nadrukkelijk aan de orde geweest. Op korte termijn maken de VSNU en de Minister nadere afspraken over nieuwe trajecten die flexibeler van opzet zijn. Een voorbeeld daarvan is de educatieve minor na de bachelor vanaf september 2016.

Met deze minor behaalt een wo-student een beperkte tweedegraads bevoegdheid.³⁵ Ook de tweedegraads lerarenopleidingen werken aan meer flexibilisering en maatwerk in de initiële opleidingen en verbetering van zij-instroomtrajecten. Lerarenopleidingen bieden beter toegankelijke trajecten voor tweedegraders die een eerstegraadsbevoegdheid willen halen, voor bevoegde leraren die een extra bevoegdheid willen behalen en voor leraren basisonderwijs die een bevoegdheid voor het voortgezet onderwijs willen behalen.

Meer leraren in opleiding

Leraren zijn zich door de komst van het lerarenregister en de cao-afspraken over onbevoegdheid meer bewust geworden van het belang van het halen van de juiste bevoegdheid. In 2015 gingen ruim 3.000 vo-leraren met een lerarenbeurs studeren voor een (extra) eerstegraads- of tweedegraadsbevoegdheid.

4. Bevoegdheidsgegevens

Bevoegdheidscijfers

Voor alle cijfers in deze brief is gebruik gemaakt van de IPTO-data met peildatum 1 oktober 2013. Ik verwacht uw Kamer dit voorjaar de cijfers over 2014 te kunnen sturen. IPTO is een jaarlijkse telling onder vo-scholen (exclusief praktijkonderwijs), waarin zij aangeven welke lessen er gegeven zijn en welke leraren zij hebben ingeroosterd. Vervolgens stellen onderzoekers met behulp van DUO-bestanden en eerdere metingen vast welke

³⁴ Zie het rapport IPTO: vakken en bevoegdheden, p.21, bijlage bij Kamerstuk 27 923, nr. 201.

³⁵ Zie voor meer voorbeelden: Kamerstuk 27 923, nr. 211.

lessen bevoegd zijn gegeven. De meest recente rapportage heb ik met u gedeeld.³⁶ Deze geeft een beeld van 484 van de 517 scholen (ca. 1400 vestigingen), die samen goed zijn voor 94 procent van de lessen in het vo. Van deze lessen kan OCW in 90 procent van de gevallen bepalen of die bevoegd zijn gegeven.

Op basis van die gegevens constateren we dat 15,9 procent van de lessen onbevoegd gegeven werd. Voor algemeen vormende vakken liggen de percentages onbevoegd gegeven lessen lager dan voor beroepsgerichte vakken, zoals handel & administratie (78,1 procent). Algemeen vormende vakken waarin relatief vaak onbevoegd les wordt gegeven zijn economie, maatschappijleer, informatica en ict-vakken, scheikunde en natuurkunde. Het is goed om te zien dat grote vakken als Nederlands, wiskunde, Engels op of onder het gemiddelde liggen qua onbevoegd gegeven lessen. Een tekort op de arbeidsmarkt wil dus niet altijd zeggen dat er ook veel onbevoegd wordt lesgegeven. We zien hier bovendien de hogere percentages terug van lessen die gegeven worden door benoembare leraren, omdat veel leraren in opleiding zijn. Voor Duits en Frans zijn de cijfers voor onbevoegd gegeven lessen zelfs nog iets gunstiger. Regio's waar bovengemiddeld onbevoegd les wordt gegeven zijn Rijnmond (21,3 procent), Haaglanden (18,9 procent) en Twente (18,8 procent). In Limburg, Groningen en West-Brabant wordt – vermoedelijk door de krimp in leerlingaantallen – het minst onbevoegd lesgegeven.

Verder onderzoek nodig

De IPTO-cijfers geven een benadering van de werkelijkheid, op basis van beschikbare databestanden en een operationalisering van de gedetailleerde regelgeving. Niet elke wettelijke categorie kan exact worden gemeten, omdat dit scholen disproportioneel zou belasten.³⁷ Toch maakt IPTO landelijke trends goed zichtbaar en wordt doorgaans een betrouwbaar beeld op schoolniveau geboden.

Het IPTO wordt verder verbeterd, zodat toekomstige metingen de werkelijkheid nog beter benaderen en beter inspelen op de situatie per school. Deelname wordt aantrekkelijker gemaakt door de invullasten voor scholen te beperken. Scholen krijgen ook de mogelijkheid gegevens aan te vullen of te corrigeren. De IPTO-cijfers worden vanaf volgend jaar de basis voor monitoring van bevoegdheid en de publieke verantwoording daarover door scholen, zoals afgesproken in het sectorakkoord. Daarnaast wil OCW de bevoegdheidssituatie in het praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs beter onderzoeken, omdat die geen onderdeel is van IPTO. Ook gaat OCW beter communiceren over de uitkomsten van het onderzoek met alle betrokken partijen. Er komen relevante bevoegdheidsrapportages, die scholen zelf eenvoudig openbaar kunnen maken via «Scholen op de kaart». Na de laatste IPTO-meting is al meer dan voorheen gevraagd om een terugkoppeling van de eigen gegevens of regiogegevens om daar personeelsbeleid op te voeren.

5. Knelpunten in het systeem

Analyse van het probleem van onbevoegd lesgeven heeft daarnaast een aantal knelpunten aan het licht gebracht die in het veld worden ervaren. Deze knelpunten zijn geen zelfstandige redenen die verklaren dat er onbevoegd wordt lesgegeven, maar zijn wel relevant om de geschetste aanpak bij het tegengaan van onbevoegd lesgeven te begrijpen.

³⁶ Bijlage bij Kamerstuk 27 492, nr. 201.

³⁷ Zie voor een uitgebreide toelichting op de bruikbaarheid van deze cijfers http://www.rtinieuws.nl/sites/default/files/content/documents/2015/06/26/bijlage_wob.pdf

Afstemming tussen schoolbesturen en lerarenopleidingen

Besturen zijn zich onvoldoende bewust van het probleem van onbevoegd gegeven *lessen* en lerarenopleidingen ervaren vooral dat er weinig vraag is naar opleiden in vakken waarin wel veel onbevoegd wordt les gegeven. Vraagarticulatie, maatwerk en flexibele trajecten zouden kunnen helpen om scholen en lerarenopleidingen met elkaar in gesprek te brengen over terugdringen van onbevoegd lesgeven en grotere instroom in lerarenopleidingen. Beter informatie op dat punt kan de lerarenopleidingen in staat stellen een om hun aanbod beter op de doelgroep af te stemmen. Het kan gaan om het aanbieden van:

- een tweedegraadsbevoegdheid voor personen met relevante werker-
varing (evc's) die zowel in de klas (als onbevoegde) als in het beroep
kan zijn opgedaan;
- een zij-instroomtraject waarmee bijvoorbeeld technici op mbo-niveau
en pabo-ers een bevoegdheid kunnen halen;
- verkorte opleidingen voor een extra bevoegdheid op eerste- of
tweedegraadsniveau voor een leraar die al bevoegd is voor een ander
vak;
- scholing gericht op inzetbaarheid voor «nieuwe vakken» waar leraren
op grond van hun huidige bevoegdheid niet bevoegd voor zijn; en
- een verkorte opleiding in enig vak voor een pabo-gediplomeerde;
- een eerstegraadsbevoegdheid in het vak waarin de leraar al tweede-
graads bevoegd is.

Bij de tijd die lerarenopleidingen nodig hebben om leraren het ho-niveau te laten halen en te laten voldoen aan de bekwaamheidseisen zijn de kaders van externe kwaliteitszorg (van NVAO bij de bachelor- of masteropleidingen en van de inspectie bij zij-instroom) van groot belang. Leraren die (ook) onbevoegd lesgeven ervaren problemen met de duur van de opleiding en de aansluiting op de inhoud die zij in de praktijk nodig hebben en de wijze waarop het onderwijs wordt aangeboden. Soms komt dat doordat scholen leraren onvoldoende (kunnen) vrijstellen of financieel faciliteren om de lerarenopleiding te volgen. Dat is onacceptabel. Een logisch gevolg van de benoeming van een onbevoegde leraar, is nu eenmaal dat de school de leraar in staat moet stellen om de bevoegdheid te halen. Wel is de vraag in hoeverre elders verworven competenties door de lerarenopleidingen erkend moeten worden. Schoolleiders en leraren zouden het waarderen als lerarenopleidingen meer kennis zouden kunnen nemen van portfolio's op school en vaker in de klas zouden komen kijken. Op basis daarvan kunnen zij het programma vaststellen dat de leraar moet doorlopen om een (aanvullende) bevoegdheid te halen. De indruk van schoolleiders en leraren is dat hun oordeel over bekwaamheid en werkervaring nauwelijks wordt meegewogen door de examencommissies van lerarenopleidingen.

Tweedegraads lerarenopleidingen moeten zich richten op het hele tweedegraadsgebied dat reikt van praktijkonderwijs tot 3 vwo. Met name vmbo's zoeken voor de onderbouw leraren met veel algemene pedagogisch-didactische bagage, die net als op de basisschool inzetbaar zijn voor verschillende vakken. Zij nemen daarvoor graag pabo-gediplomeerden aan met ruime ervaring in het primair onderwijs of vakkrachten met relevante opleidingservaring in het beroep. Deze leraren geven dan slechts in een deel van het tweedegraadsgebied les. Dat rechtvaardigt in hun ogen een kortere opleiding. De pabo-gediplomeerde moet echter de tweedegraadsopleiding volgen, omdat deze buiten het praktijkonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs geen bevoegdheid voor het vo heeft (behoudens voor lwoo-leerlingen en afgestudeerd in 2006 of eerder).

Vervolgens kan de leraar met de huidige wet- en regelgeving ook mét een bevoegdheid maar voor één vak bevoegd ingezet worden. Gemotiveerde vakkrachten zijn aangewezen op zij-instroom, maar komen daarvoor in de praktijk niet in aanmerking als ze niet over hbo-niveau beschikken. Zij dreigen voor het onderwijs verloren te gaan als zij, bij gebrek aan invoering van functiedifferentiatie door de school, niet op een andere functie (kunnen) worden benoemd. In het eerstegraadsgebied haken potentieel geïnteresseerden af door eisen die vakverenigingen en examencommissies stellen aan instromen in een eerstegraads lerarenopleiding.

Wetgeving

De wetgeving kent tal van benoembaarheidsgronden voor leraren. Kernbegrippen zoals «vak» en «bevoegdheid» zijn niet in de wet de gedefinieerd. Dit leidt tot discussie over wie waarvoor bevoegd is en maakt monitoring en handhaving lastig. Het is vooral met een diploma van voor 2006 lastig vast te stellen welke lessen een leraar bevoegd mag geven, als de namen en inhouden van vakken veranderd zijn. Schoolleiders vinden gezien het aantal benoembaarheidsgronden bevoegdheid *per les* bijhouden administratief omslachtig. In sommige situaties kunnen schoolleiders niet goed uit de voeten met het concept van lessen waarvoor zij een bevoegde leraar moeten aanwijzen. De vrijheid in het vo om onderwijsinhoud onder verschillende benamingen aan te bieden is in de praktijk moeilijk te verenigen met de gedachte van een vakbevoegdheid die zich richt op één vak en die moet blijken uit een getuigschrift. Dit vraagt soms om betere afstemming over het curriculum van lerarenopleidingen. In andere gevallen gaat het om het expliciet maken aan welke bevoegdheden scholen behoefte hebben en kunnen lerarenopleidingen door middel van een verduidelijking van de bevoegdheidsvermelding op het diploma verhelderen welke vakken hun afgestudeerden kunnen geven.

Bevoegdheidsvermelding

Lerarenopleidingen vermelden de bevoegdheid die zij hun studenten meegeven niet altijd even helder op het diploma, terwijl dit wettelijk wel verplicht is. Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk of een leraar met een bevoegdheid economie ook een vak als handel & administratie mag geven. Als lerarenopleidingen in hun curriculum vakken niet vermelden, waar ze wel aandacht aan besteden, kan onduidelijkheid ontstaan bij werkgevers die willen bepalen of een leraar bevoegd is en bij leraren die zich willen registreren in het lerarenregister. Om bevoegdheid voor een vak eenduidig te kunnen vaststellen zou de bevoegdheidsvermelding nauw moeten aansluiten op de vakken die op dat moment in de praktijk worden gegeven.

Facilitering

Scholen moeten inspanningen voor de bevoegdheidsambitie uit de lumpsum betalen. Die is daarvoor in het verleden aangevuld. Er zijn daarom op dit moment buiten de lerarenbeurs geen financiële prikkels of subsidies, gericht op het bevorderen van bevoegd lesgeven. Zo is er op dit moment geen subsidie voor reeds afgestudeerde leraren die een tweedegraadsbevoegdheid willen halen via zij-instroom, zoals pabo-gediplomeerden. Ook leraren zonder enige bevoegdheid kunnen alleen van de zij-instroomregeling gebruik maken. Dit veronderstelt echter dat zij al een baan als leraar hebben. Potentieel geïnteresseerden voor het vak van leraar die willen gaan studeren om hun kansen op een baan in het onderwijs te vergroten, krijgen evenmin een tegemoetkoming als ze geen

zij-instromer zijn. De vraag in hoeverre de bestaande middelen ingezet worden voor het behalen van de juiste bevoegdheid en hoe bestaande financiële arrangementen meer gericht kunnen zijn op het behalen van een bevoegdheid, verdient nader onderzoek. Dat geldt ook voor mogelijke financiële drempels voor lerarenopleidingen om maatwerk aan te bieden.