Verdiepende analyse onbevoegd lesgeven

Bijlage bij Plan van aanpak Tegengaan onbevoegd lesgeven

## 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.[[1]](#footnote-2) 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.[[2]](#footnote-3) 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.[[3]](#footnote-4) 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.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| BENOEMBAAR | BEVOEGD | BEKWAAM |
| Iemand is benoembaar… | Iemand is bevoegd … |  Iemand is bekwaam.., |
| .. als hij op basis van de wet of daarop gebaseerde regelgeving benoemd kan worden (zie figuur 3).  | .. 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). |  … als hij aan de wettelijke Bekwaamheidseisen voldoet  voor enig vak.[[4]](#footnote-5) Tijdens zijn loopbaan ontwikkelt en onder- houdt hij zijn bekwaamheid.  |

*Figuur 1: Benoembaar, bevoegd, bekwaam*

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

Het streven is om zoveel mogelijk lessen te laten geven door bevoegde leraren (groen), door benoembare (oranje) en onbevoegde leraren (rood) door te laten stromen. Welke leraren precies in welke categorie vallen is nader uitgewerkt in de figuren 3 en 4. Onbevoegde leraren vallen binnen geen van de wettelijke benoemingartikelen. Zij hebben bijvoorbeeld wel een ho-getuigschrift maar niet van een lerarenopleiding of werden voor een bepaalde periode benoemd maar haalden niet binnen die periode het juiste getuigschrift of beschikken over geen enkel ho-getuigschrift.

 *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 aantoont 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.

## 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.[[5]](#footnote-6)

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 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.

## 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.[[6]](#footnote-7) 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.[[7]](#footnote-8) 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.

## 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 lessen bevoegd zijn gegeven. De meest recente rapportage heb ik met u gedeeld.[[8]](#footnote-9) 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.[[9]](#footnote-10) 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.

## 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.

### 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. Betere 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 werkervaring (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 tweedegraads 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.

1. In artikel 33. [↑](#footnote-ref-2)
2. 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. [↑](#footnote-ref-3)
3. Zie artikel 7.11, lid 2 sub c van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, verder: WHW [↑](#footnote-ref-4)
4. 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”. [↑](#footnote-ref-5)
5. Zie het rapport “Bekwaam, maar nog niet bevoegd”. [↑](#footnote-ref-6)
6. Zie het rapport IPTO: vakken en bevoegdheden, p.21, bijlage bij Kamerstukken II, 27 923, nr. 201. [↑](#footnote-ref-7)
7. Zie voor meer voorbeelden: Kamerstukken II 2015-2016, 27 923, nr. 211. [↑](#footnote-ref-8)
8. Bijlage bij Kamerstuk 27 492, nr. 201. [↑](#footnote-ref-9)
9. Zie voor een uitgebreide toelichting op de bruikbaarheid van deze cijfers <http://www.rtlnieuws.nl/sites/default/files/content/documents/2015/06/26/bijlage_wob.pdf> [↑](#footnote-ref-10)