

Binnen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben enkele fracties de behoefte om vragen en opmerkingen voor te leggen over de brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 29 februari 2016 over het plan van aanpak inzake het tegengaan van onbevoegd lesgeven in het voortgezet onderwijs (Kamerstuk 31 289, nr. 286).

De voorzitter van de commissie,
Wolbert

Adjunct-griffier van de commissie,
Bošnjaković

I.	Vragen en opmerkingen uit de fracties	2
•	Algemeen	2
•	De ambitie: bevoegd voor de klas	3
•	Het probleem: teveel onbevoegd gegeven lessen	3
•	De oorzaken: sturing, opleidingen en regelgeving	4
○	<i>Afstemming aanbod lerarenopleidingen en vraag scholen niet optimaal</i>	4
○	<i>Regelgeving is niet toereikend voor de huidige situatie</i>	5
•	De aanpak: aanscherping en samenwerking	5
•	Tot slot	7
II.	Reactie van de Staatssecretaris	7

I. Vragen en opmerkingen uit de fracties

Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de brief met het plan van aanpak van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over onbevoegd lesgeven. De voorgenoemde leden benadrukken het belang van bevoegde en bekwame docenten voor de kwaliteit van ons onderwijs en zien ook het belang van voldoende flexibiliteit in het systeem.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige plan van aanpak. Al in november 2010 diende het toenmalige lid Çelik een motie in die vroeg om een plan van aanpak om on(der)bevoegdheid van lesgevende docenten tegen te gaan.¹ De leden menen dat het dan ook hard nodig is dat dit plan van aanpak er nu eindelijk ligt. Het succes van onderwijs in het algemeen en van de plannen van Onderwijs2032 in het bijzonder hangt, zo menen deze leden, immers af van de leraren. Dan gaat het zowel om de overtuiging van leraren dat wij met het onderwijs een goede weg inslaan, als hun vakinhoudelijke en vakdidactische bekwaamheid. Deelt de Staatssecretaris deze visie, zo vragen de leden.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de Staatssecretaris waarin hij een plan van aanpak presenteert om onbevoegd lesgeven tegen te gaan. Deze leden onderschrijven in hoofdlijnen de doelstelling van deze brief, maar hebben nog enkele vragen.

De leden lezen in de bovengenoemde brief dat op scholen waar veel onbevoegd les wordt gegeven de slagingspercentages en gemiddelde eindexamencijfers iets lager liggen dan op andere scholen. Deze leden zijn benieuwd of op deze scholen naast het probleem van veel onbevoegd lesgeven, ook andere zaken niet in orde zijn. Of, zo vragen de leden, beperkt het zich alleen tot het probleem van veel onbevoegd gegeven lessen? Om welke categorie leraren gaat het hier dan, categorie a, b of c (analoog aan de indeling die de Staatssecretaris zelf ook maakt in zijn brief), zo vragen de leden.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het plan van aanpak inzake het tegengaan van onbevoegd lesgeven. Zij onderstrepen het belang van goede, bevoegde leraren voor de klas, waarbij wel ruimte moet blijven bestaan voor inbreng van enthousiaste gastdocenten uit de maatschappij.

¹ Motie van de leden Çelik en Voordewind over het tegengaan van on(der)bevoegdheid van lesgevende docenten, Kamerstuk 32 500 VIII, nr. 17.

De ambitie: bevoegd voor de klas

De leden van de CDA-fractie veronderstellen dat scholen in de meeste gevallen liever bevoegde docenten voor de klas hebben staan en alleen uit noodzaak kiezen voor een onbevoegde docent. De Staatssecretaris beschrijft in zijn brief uitvoerig de maatregelen die hij wil treffen om onbevoegd lesgeven tegen te gaan. Is de Staatssecretaris het echter niet met deze leden eens dat ook zou moeten worden gekeken naar de reden waarom het niet altijd lukt om bevoegde leraren voor de klas te zetten, bijvoorbeeld omdat er een tekort aan deze leraren is in een bepaald vak? De leden zijn benieuwd naar de ideeën van de Staatssecretaris om dit probleem aan te pakken. Kan de Staatssecretaris daarbij niet alleen verwijzen naar de maatregelen voor extra leraren en extra geld die door het kabinet zijn uitgetrokken (en waar overigens onduidelijk van is hoeveel nieuwe leraren daadwerkelijk met deze plannen zijn aangesteld en wat met de middelen is gedaan), maar ook reflecteren op het feit dat het blijikbaar ondanks extra middelen lastig is om nieuwe leraren aan te trekken, zo vragen de leden.

De leden lezen voorts in de brief dat er veel redenen zijn voor onbevoegd lesgeven en sommige problemen lastig op te lossen zijn (zoals lerarentekorten voor bepaalde vakken). Deze leden vragen de Staatssecretaris of hij kan aangeven of het realistisch is om te veronderstellen dat alle maatregelen, die hij nu in deze brief voorstelt en waarvan sommige maatregelen pas later geëffectueerd worden, al snel voldoende effect opleveren zodat er in 2017 niet meer onbevoegd les wordt gegeven.

Het probleem: teveel onbevoegd gegeven lessen

De leden van de CDA-fractie lezen in de brief dat de grootste groep leraren die onbevoegd lesgeeft, de zogenaamde b categorie is, die zowel onbevoegd als onbekwaam is. Kan de Staatssecretaris aangeven wat de reden is dat scholen deze categorie leraren wel aanstelt in plaats van te kiezen voor een bevoegde en bekwaame leraar of een leraar die niet bevoegd, maar wel bekwaam is, zo vragen de genoemde leden.

De leden lezen tevens dat de kwaliteit van lesgeven van pabo²-afgestudeerden aan de onderbouw van het vmbo³ even goed, of soms zelfs beter is, dan van tweedegraadsopgeleide docenten en dat zij als bekwaam worden geacht voor de vakken Nederlands en rekenen. Voor de overige vakken is korte bij- of nascholing op de vakinhoud nodig. Desalniettemin lezen deze leden dat VO-raad, VH⁴ en Onderwijscoöperatie van mening zijn dat een bepaalde vorm van op- en of bijscholing noodzakelijk is. Geldt dit dan ook voor de Nederlands en rekenen, of alleen voor andere vakken? In het eerste geval, wat is de reden hiervoor gezien de constatering dat blijkt dat pabo-afgestudeerden al bekwaam worden geacht in deze vakken? Wat is de reden dat voor de gemengde en theoretische leerweg een tweedegraadslerarenopleiding noodzakelijk wordt geacht? Waaruit blijkt dat pabo-afgestudeerden in deze leerwegen in de onderbouw minder goed lesgeven dan tweedegraads bevoegden? Op basis van assessments zullen deze pabo-afgestudeerden een opleiding worden aangeboden waarbij ze in ongeveer vijf jaar over de benodigde kwalificaties kunnen beschikken. Is dit niet een heel lange periode? Maakt dit het wel aantrekkelijk voor pabo-afgestudeerden om een tweedegraads bevoegdheid te halen, zo vragen deze leden.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de Staatssecretaris in de brief ingaat op het probleem waar we nu voor staan. In deze probleemanalyse

² pabo: pedagogische academie voor het basisonderwijs

³ vmbo: Voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs

⁴ VH: Vereniging Hogescholen

wordt ook aandacht besteed aan het vmbo en de eventuele inzet van pabo-afgestudeerden in de onderbouw en in de rest van het vmbo. Voor de gemengde en theoretische leerweg blijft een tweedegraads bevoegdheid de norm, maar er zal worden gekeken hoe pabo-afgestudeerden zich alsnog kunnen kwalificeren om hier les te mogen geven. Hoe zou een dergelijk opleidingstraject eruit gaan zien? Is de Staatssecretaris het met de leden eens dat dit vooral modulair vormgegeven moet worden en op een manier die aansluit bij de mogelijkheden van deze leraren, dus met een beperkte tijdsinspanning en de mogelijkheid om buiten schooltijd te volgen? Komt deze route ook beschikbaar voor pabo-afgestudeerden die op dit moment geen baan hebben of die momenteel niet in het onderwijs werkzaam zijn? Voorts merken de leden op dat in de paragraaf over de aanpak van de problemen onder andere wordt gewezen op de website «www.scholenopdekaart.nl» waar per school het percentage onbevoegd gegeven lessen met ingang van dit jaar zal worden weergegeven. De leden steunen dit initiatief, het vergroot de transparantie en is een manier voor ouders om inzicht te krijgen in het onderwijs van hun kind. In hoeverre worden ouders geïnformeerd over het bestaan van deze website? Moeten scholen deze gegevens zelf invoeren? Wie controleert deze gegevens? Zou het niet ook een idee zijn dat scholen deze gegevens opnemen in hun jaarverslag, zo vragen de leden.

Tevens stellen deze leden vast dat te veel lessen momenteel door onbevoegde docenten worden gegeven. Deze groep wordt onderverdeeld in drie categorieën, de grootste hiervan zijn onbevoegde docenten die, in strijd met de wet, voor de klas staan. De Staatssecretaris geeft in de brief aan dat hij de onderwijsinspectie heeft gevraagd om in de jaren 2016 en 2017 bij 200 afdelingen te bezien of voldaan is aan wettelijke benoembaarheidseisen. Waarom is ervoor gekozen om bij 200 afdelingen te kijken? Maakt deze controle deel uit van het reguliere toezichtskader van de onderwijsinspectie? Zo nee, waarom niet? Worden signalen van ouders of leerlingen over onbevoegde lessen ook opgepakt door de onderwijsinspectie? Zijn hiervan voorbeelden uit het verleden? Als wettelijke termijnen overschreden worden welke specifieke sancties staan hier dan tegenover? Hoe vaak zijn dergelijke sancties in het verleden opgelegd aan scholen? De Staatssecretaris geeft aan dat hij andere besturen, die dus niet worden bezocht door de onderwijsinspectie maar waar wel onbevoegd les wordt gegeven, zelf aan gaat spreken. Wat wordt hier precies mee bedoeld, volgen er in dit soort gevallen ook sancties als scholen niet binnen een bepaalde termijn verbetering tonen, zo vragen de leden.

De oorzaken: sturing, opleidingen en regelgeving

Afstemming aanbod lerarenopleidingen en vraag scholen niet optimaal

De leden van de PvdA-fractie hechten eraan dat leraren in het voortgezet onderwijs beschikken over een onderwijsbevoegdheid voor het vak dat zij onderwijzen of de vakken die zij onderwijzen en dat zij hun bekwaamheid om dat vak of die vakken te onderwijzen ook gedurende hun onderwijsloopbaan verbreden en verdiepen. Daarom zien zij het onderhavige plan van aanpak als een waardevol begin, maar menen zij dat de invoering van het registerleraarschap scholen en individuele leraren moet stimuleren om de bekwaamheid te onderhouden. De Kamer heeft er in 2014 met het aannemen van de motie van de leden Ypma en Straus op aangedrongen dat het lerarenregister echt een zaak wordt voor en door docenten.⁵ Nu

⁵ Motie van de leden Ypma en Straus over een lerarenregister voor en door docenten, Kamerstuk 34 000 VIII, nr. 34.

onderkent de Staatssecretaris dat inschattingen van lerarenopleidingen, schoolleiders en leraren over wat een leraar in de klas nodig heeft soms uiteenlopen en dat er hierdoor in de praktijk voor leraren een drempel ontstaat om in opleiding te gaan. Kan de zeggenschap van de leraren over het lerarenregister gaan betekenen dat lerarenopleidingen meer dienstbaar worden aan de behoeften van de leraren, zo vragen de leden.

Regelgeving is niet toereikend voor de huidige situatie

De leden van de D66-fractie hebben al vaker gepleit voor een verruiming van de bevoegdheid van pabo-afgestudeerden naar de onderbouw van het vmbo. De leden zijn blij dat de Staatssecretaris de meerwaarde hiervan nu erkent, maar hebben nog wat vragen over hoe dit nu verder wordt opgepakt. Zij lezen dat alsnog een bepaalde vorm van bij- en opscholing noodzakelijk is. Hoe is de Staatssecretaris tot deze conclusie gekomen? Zij wijzen erop dat op dit moment als pabo-afgestudeerden al tot grote tevredenheid voor de klas staan. Wat zal deze bij- en opscholing inhouden, tot welke vakken zal dit zich beperken, sluit dit ook aan bij de conclusies van het rapport 'Bekwaam, maar (nog) niet bevoegd' en wanneer verwacht de Staatssecretaris de uitwerking van de Vereniging Hogescholen, de VO-raad en de Onderwijscoöperatie?⁶

De leden constateren dat maatregelen om pabo-afgestudeerden ook aan ISK⁷ les te kunnen laten geven, pas in een wetswijziging begin 2017 kan worden vormgegeven. Deze leden wijzen erop dat de vraag naar goede ISK-docenten een grote urgentie heeft. Is het op korte termijn al mogelijk om dit te stimuleren, zo vragen zij.

De aanpak: aanscherping en samenwerking

De leden van de VVD-fractie merken op dat de Staatssecretaris de samenwerking tussen lerarenopleidingen en scholen wil gaan verbeteren. De leden vinden dit een goede zaak. Dit moet, wat de leden betreft, echter niet alleen via de vertegenwoordigende organisaties lopen, maar ook via individuele scholen. Juist op scholen of zelfs op teamniveau is de kennis over nieuwe, multidisciplinaire en schooleigen vakken. Zij zouden dan toch ook gesprekspartner van lerarenopleiders moeten zijn voor de betreffende opleidingen die nodig zijn om deze vakken te geven? In hoeverre wordt het voor individuele docenten of teams van docenten gefaciliteerd om het gesprek hierover aan te gaan met de lerarenopleiders?

De leden zijn verheugd dat de conversietabel nu jaarlijks zal worden bijgesteld. Het is van belang dat hierbij nog eens wordt gekeken of de tabel nu niet te strak is opgesteld. De Staatssecretaris komt nog met beleidsregels voor de beoordeling van bekwaamheid, bijvoorbeeld bij het ontbreken van een relevante lerarenopleiding. De leden willen vooral een flexibel systeem dat het mogelijk maakt, ook voor zij-instromers om, zonder dat zij daarvoor nog eens vier jaar een opleiding moeten volgen, les te kunnen geven in vakken waar ze veel kennis van hebben. Vooral als er in dat specifieke vak een tekort is aan bevoegde docenten, moet het onder voorwaarden mogelijk zijn om lessen in te laten vullen door bekwame docenten die deels onderwijs geven en deels nog in de praktijk van hun vak werkzaam zijn. Deelt de Staatssecretaris deze opvatting? Wanneer kan de Kamer de nadere uitwerking en actualisering van de conversietabel verwachten?

Voorts merken de leden op dat in het verleden er vaker gebruik is gemaakt van een 114-verklaring. Daarbij werden criteria gesteld waaronder een

⁶ Aanbieding rapport «Wel bekwaam, (nog) niet bevoegd», een onderzoek naar pabo-gediplomeerden in het vmbo, Kamerstuk 30 079, nr. 61.

⁷ ISK: Internationale Schakelklassen.

docent die bekwaam werd geacht, via een proeve van bekwaamheid getoetst werd en bij gebleken geschiktheid bevoegd kon worden verklaard. In hoeverre heeft de Staatssecretaris deze route of een moderne variant ervan ook overwogen om bekwame mensen vanuit de praktijk sneller bevoegd te kunnen laten zijn?

Tot slot stellen de leden vast dat het lerarenregister een grote rol gaat spelen bij het bepalen en monitoren van bevoegdheid. Hoe staat het op dit moment met dit register? Hoeveel docenten staan er nu ingeschreven? Gaat de deadline van 2017 worden gehaald? In hoeverre sluit de scholingstermijn ook aan bij de scholingsprogramma's zoals die in de praktijk worden aangeboden door de lerarenopleidingen, zo vragen de genoemde leden.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat bij de Kamerbehandeling van de rijksbegroting voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2016 de regering een feitelijke vraag heeft beantwoord over de noodzaak van extra formatie ten behoeve van de nascholing van docenten, die voorwaarde is voor herregistratie in het lerarenregister.⁸ Het antwoord van de regering luidde dat de gewenste scholingsomvang ruim binnen de uren zou vallen die op basis van de cao in de verschillende sectoren al beschikbaar zijn voor scholing en dat het bevoegd gezag in het voortgezet onderwijs de twaalf roostervrije dagen zou kunnen benutten voor bijvoorbeeld professionalisering van leraren. De leden vragen in hoeverre deze redenering nog valt vol te houden, mede in het licht van het pleidooi van de VO-raad om docenten jaarlijks honderd uur vrij te roosteren om docenten gericht te laten werken aan de ontwikkeling van hun onderwijs.⁹ Klopt de berekening van de VO-raad dat hiervoor concreet gedurende vier jaar een bedrag van maximaal 300 miljoen euro nodig is, zo vragen de leden.

Voorts merken de leden op dat als scholen docenten inschakelen voor vakken waarvoor deze niet bevoegd zijn, dit wellicht te rechtvaardigen kan zijn als een noodmaatregel. De leden vinden het echter dan wel belangrijk dat de betrokken scholen dan ook deze docenten in staat stellen om alsnog de benodigde bevoegdheid te gaan verwerven. De Staatssecretaris merkt op dat schoolleiders en besturen de laatste jaren meer aandacht besteden aan bevoegdheden, maar signaleert ook dat er bij de schoolbesturen nog een flinke slag moet worden gemaakt om het strategisch personeelsbeleid op te pakken en in de praktijk uit te voeren. Welke mogelijkheden ziet de Staatssecretaris om de schoolbesturen op dit punt in beweging te komen, zo vragen de genoemde leden.

Tevens merken de leden op dat zij het toejuichen als docenten beschikken over bevoegdheden voor méér dan één vak, omdat zij daarmee kunnen bijdragen aan onderwijs dat verbanden weet te leggen over de grenzen van vakken heen, zoals mensen ook in hun beroepsleven vaak worden geconfronteerd met taken en problemen die te maken hebben met meerdere vakgebieden. Kan de Staatssecretaris mede in het licht van de motie van het lid Ypma c.s. over de ontwikkeling van brede, vakoverstijgende educatieve bachelors en masters verhelderen op welke wijze hiermee rekening gaat worden gehouden bij de bevoegdheidseisen?¹⁰ De leden vinden het voorts van groot belang dat docenten beschikken over complexe vaardigheden opdat zij kunnen inspelen op alle verschillen die er binnen de groep leerlingen in een klas bestaan. In verband met het passend onderwijs wordt het ook alleen maar belangrijker dat docenten weten om te gaan met zulke verschillen, zoals ook werd gesignaleerd in

⁸ Vraag 31, blz. 10, Kamerstuk 34 300 VIII, nr. 9.

⁹ Actieplan voor het voortgezet onderwijs: Naar een aantrekkelijk lerarenberoep in een sterke sector, 31 maart 2016.

¹⁰ Motie van het lid Ypma c.s. over aanpassen van het curriculum van lerarenopleidingen, Kamerstuk 31 293, nr. 289.

de motie van de leden Ypma en Mohandis.¹¹ De leden vragen of de Staatssecretaris kan toelichten hoe de bevoegdheidseisen en complexe vaardigheden van docenten zich tot elkaar verhouden.

De leden kunnen het tot slot waarderen als scholen hun onderwijspersoneel kansen bieden om nieuwe vakken te ontwerpen of multidisciplinair te werken. Het betekent dat docenten zich niet kunnen beperken tot het afdraaien van lesjes uit de schoolboeken maar buiten de gebaande paden treden om pionierswerk te verrichten. De Staatssecretaris wijst er echter op dat het onduidelijk is met welke diploma's een leraar bevoegd is voor zulke nieuwe vakken. Wil de Staatssecretaris in overleg treden met de vakinhoudelijke verenigingen over de wijze waarop hij recht kan doen aan de gewenste creativiteit in het onderwijs, zonder dat dit de bevoegdheidseisen uitholt, zo vragen de genoemde leden.

De leden van de D66-fractie lezen dat de Staatssecretaris onbevoegdheid wil tegengaan door informatie en handhaving. Heeft de Staatssecretaris onderzocht welke oorzaken ten grondslag liggen aan het niet halen van de bevoegdheid van leraren die nu reeds voor de klas staan? Speelt daarbij ook een rol dat deze leraren geen tijd kunnen of mogen vrij maken voor het halen van bevoegdheid, zo vragen de leden.

Tot slot

De leden van de D66-fractie vragen hoe er met bevoegdheden wordt omgegaan in het kader van Onderwijs2032. Er zou dan immers meer ruimte komen voor scholen om eigen vakken vorm te geven. Het levert veel extra bureaucratie en overbodige tijdinvestering op als daar telkens nieuwe bevoegdheden worden gehaald, waarbij bovendien geen specifieke scholing is. Kan de Staatssecretaris hierop reageren? Tot slot vragen de leden of de Staatssecretaris in kan gaan op zijn aanpak rond de bevoegdheid van leraren op specifiek de tekortvakken, waar een groot tekort aan (bevoegde) leraren dreigt of zelfs al is.

II. Reactie van de Staatssecretaris

¹¹ Motie van de leden Ypma en Mohandis over het belang van het beheersen van complexe vaardigheden door leraren, Kamerstuk 33 750 VIII, nr. 88.