

**Bevoegdheids- en bekwaamheidseisen in het onderwijs, mede in het licht van het lerarentekort**



# Bevoegdheids- en bekwaamheidseisen in het onderwijs, mede in het licht van het lerarentekort

Symposiumbundel  
Nederlandse Vereniging  
voor Onderwijsrecht 2019

Redactie:  
*Prof. mr. M.T.A.B. Laemers*

Secretariaat NVOR:  
mr. Pauline Demacker St. Canisiussingel 19f Postbus 1126  
6501 BC Nijmegen website: [www.nvor.nl](http://www.nvor.nl)

NUR: 840  
© NVOR  
© 2019, Sdu Uitgevers bv, Den Haag

#### Sdu Uitgevers

Postbus 20025, 2500 EA Den Haag, tel. (070) 378 99 11

Nadere informatie over de uitgaven van Sdu Uitgevers vindt u op [www.sdu.nl](http://www.sdu.nl).

Alle rechten voorbehouden. Alle auteursrechten en databankrechten ten aanzien van deze uitgave worden uitdrukkelijk voorbehouden. Deze rechten berusten bij Sdu Uitgevers bv.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden veeelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische veeelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16 h Auteurswet, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet) dient men zich te wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductie- rechten Organisatie, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.stichting-pro.nl](http://www.stichting-pro.nl)). Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave ten behoeve van commerciële doeleinden dient men zich te wenden tot de uitgever.

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, kan voor de afwezigheid van eventuele (druk)fouten en onvolledigheden niet worden ingestaan en aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever deswege geen aansprakelijkheid voor de gevolgen van eventueel voorkomende fouten en onvolledigheden. Vanwege de aard van de uitgave, gaat Sdu uit van een zakelijke overeenkomst; deze overeenkomst valt onder het algemene verbintenissenrecht.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the publisher's prior consent.

While every effort has been made to ensure the reliability of the information presented in this publication, Sdu Uitgevers neither guarantees the accuracy of the data contained herein nor accepts responsibility for errors or omissions or their consequences.

# Inhoudsopgave

## **Voorwoord / 9**

*Miek Laemers*

## **Het bevoegdheidstelsel in de onderwijswetgeving: één leraar bevoegd, allemaal bekwaam? / 15**

*Frans Brekelmans en Marianne van Es*

### **1. Inleiding / 17**

1.1 Enkele begrippen / 17

1.2 Centrale vraag / 24

### **2 Het bevoegdheidstelsel voorafgaand aan de Wet BIO / 29**

2.1 Deel 1: 19e en 20e eeuw / 29

2.1.1 De ordening van het onderwijs in de 19e en 20e eeuw en het bevoegdheidstelsel op hoofdlijnen / 29

2.1.2 De invloed van de ordening van het onderwijs op het bevoegdheidstelsel / 33

2.1.3 Commentaar / 37

2.2 Deel 2: de dag voor de inwerkingtreding van de Wet BIO / 39

2.2.1 Het bevoegdheidstelsel / 39

2.2.2 Commentaar / 44

### **3 Wet BIO (Wet op de beroepen in het onderwijs) / 47**

3.1 Algemeen / 47

3.2 Deel 1: Wie is waarvoor verantwoordelijkheid? / 48

3.2.1 De visie van de wetgever op de verantwoordelijkheid van de overheid waaronder de Onderwijsinspectie / 48

3.2.2 De visie van de wetgever op de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag / 52

3.2.3 De visie van de wetgever op de verantwoordelijkheid van de beroepsgroep / 53

3.2.4 De visie van de wetgever op de verantwoordelijkheid van de leraar / 54

3.2.5 De visie van de wetgever op de verantwoordelijkheid van de opleidingen tot leraar / 54

3.2.6	De visie van de wetgever op de aanpak van de verwachte krapte op de onderwijsarbeidsmarkt / 55
3.3	Deel 2: Invulling van de verantwoordelijkheid / 56
3.3.1	Hoe vult de wetgever de verantwoordelijkheid van de overheid waaronder de Onderwijsinspectie in? / 56
3.3.2	Hoe vult de wetgever de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag in? / 62
3.3.3	Hoe vult de wetgever de verantwoordelijkheid van de beroepsgroep In? / 62
3.3.4	Hoe vult de wetgever de verantwoordelijkheid van de leraar in? / 62
3.3.5	Hoe vult de wetgever de verantwoordelijkheid van de opleidingen tot leraar in? / 63
3.3.6	Hoe vult de wetgever de aanpak van de verwachte krapte op de onderwijsarbeidsmarkt in? / 64
3.4	Commentaar / 64
<b>4</b>	<b>Na de Wet BIO / 67</b>
4.1	Algemeen / 67
4.2	Deel 1: Relevante onderzoeken en publicaties over het bevoegdheidsstelsel / 67
4.2.1	Evaluatie Wet BIO / 67
4.2.2	Evaluatie Regeling onderbouw vo / 68
4.2.3	Brede of gespecialiseerde opleidingen voor leraren / 69
4.2.4	Onderzoeken en publicaties Onderwijsinspectie / 70
4.2.5	Leraren met een pabo-getuigschrift en het voortgezet onderwijs / 74
4.3	Deel 2: Regelgeving met betrekking tot het bevoegdheidsstelsel na de Wet BIO / 78
4.3.1	Aanpassen regelgeving aan de Wet BIO en wijziging Besluit bekwaamheidseisen / 78
4.3.2	Educatieve minor / 79
4.3.3	Wetswijziging 2012 / 81
4.3.4	Wetswijziging WPO, WEC, WVO en WEB / 84
4.4	Commentaar / 91
<b>5</b>	<b>Advies Onderwijsraad en de reactie van de minister / 97</b>
5.1	Inleiding / 97
5.2	Advies Onderwijsraad: Ruim baan voor leraren (samenvatting) / 97
5.3	Reactie Minister van OCW / 101
5.4	Commentaar Advies Onderwijsraad / 103

**6 Epiloog / 107**

**Bekwaamheidseisen, ervaren regeldruk en het lerarentekort / 111**

*Rosanne Elisabeth Tromp*

- 1 Inleiding / 111
- 2 Theoretisch kader / 112
- 2.1 Werking van (onderwijs)regelgeving / 112
- 2.2 Ervaren regeldruk / 113
- 3 Methodologie / 114
- 4 Resultaten / 114
- 4.1 Verplichtingen die voortvloeien uit de Wet BIO / 114
- 4.2 Het Besluit bekwaamheidseisen / 116
- 4.3 Herijking van de bekwaamheidseisen / 117
- 4.4 Ervaren regeldruk als gevolg van de Wet BIO / 118
- 4.4.1 Proces van de Wet BIO / 118
- 4.4.2 Uitvoering van de Wet BIO / 118
- 4.4.3 Inhoud van de Wet BIO / 119
- 4.4.4 Vorm van de Wet BIO / 120
- 5 Discussie en conclusie / 125
- Literatuurverwijzingen / 127
- Bijlage 1 Uitzonderingsbepalingen benoemingsvereisten WVO / 128

**Verslag NVOR jaarsymposium 2018 / 131**

*Merel Ritsma*

## Voorwoord

Het lerarentekort is een hot issue in onderwijsland. De kranten staan er vol van en de gemoederen lijken voorlopig – terecht – nog niet tot bedaren te komen. Toen *het Parool* op 26 september van dit jaar kopte ‘Basisschool in Zuidoost moet dicht vanwege lerarentekort’ en meldde dat het lerarentekort in Nederland zijn ‘eerste slachtoffer’ eiste, leek de situatie ernstiger dan ooit. Hoewel elders het bericht dat de 16e Montessori in Zuidoost moet sluiten omdat er te weinig leerkrachten zijn, in twijfel werd getrokken,<sup>1</sup> was en is onmiskenbaar sprake van een nijpende situatie bij sommige scholen. Duidelijke geluiden dat ‘goed onderwijs niet meer gewaarborgd kan worden’ hebben de boodschap tot in alle uithoeken van de samenleving gebracht.

De afgelopen jaren zijn diverse initiatieven gestart om meer talentvolle mensen enthousiast te maken voor het lerarenberoep en om leraren voor het onderwijs te behouden, onder meer in het kader van het *Plan van aanpak lerarentekort* van het ministerie.<sup>2</sup> Begin dit jaar kondigden de verantwoordelijke bewindslieden in de zogenoemde lerarenbrief de nodige maatregelen aan.<sup>3</sup> Er zal gewerkt worden aan 1) de uitwerking van een vernieuwd bevoegdhedenstelsel voor het voortgezet onderwijs; 2) samenwerking tussen scholen en lerarenopleidingen wordt verheven tot norm bij het opleiden van leraren; 3) er wordt ingezet op het versterken van strategisch personeelsbeleid, als belangrijke verantwoordelijkheid van scholen; 4) het budget subsidieregeling zij-instroom wordt in 2018 en 2019 met telkens 4 miljoen verhoogd.<sup>4</sup> Het Onderwijsraadadvies *Ruim baan voor leraren* wordt omarmd door de ministers: ‘Om leraren breder in te kunnen zetten en hun loopbaan- en ontwikkelperspectieven te verbeteren, pleit de Onderwijsraad in zijn advies voor ruimere onderwijsbevoegdheden – geldig voor meerdere onderwijssectoren en meerdere (verwante) vakken – samen met specialisatiemogelijkheden. In de opleidingsstructuur zouden clusters en specialisaties van onderwijsbevoegdheden kunnen worden gecreëerd. Leraren kunnen die dan stapelen, waardoor de mobiliteit binnen sectoren en tussen sectoren, de inzetbaarheid en loopbaanmogelijkheden van leraren toenemen.’<sup>5</sup>

Enkele stappen overslaand in de recente geschiedenis van het lerarentekort beland ik bij een actuele brief die de ministers Van Engelshoven en Slob op verzoek van de Twee-

1 *De Volkskrant* 27 september 2018.

2 Brief van minister Bussemaker aan de Tweede Kamer d.d. 27 februari 2017, kenmerk 1143793.

3 *Kamerstukken II* 2018/19, 27 923, nr. 345.

4 Aldus de samenvatting door de VO-Raad op <https://www.vo-raad.nl/themas/ontwikkeling-leraren/onderwerpen/lerarentekort-e38d9309-3dfb-4caf-990a-1c0ad2d0136d>.

5 *Kamerstukken II* 2018/19, 27923, nr. 345, p. 4.



de Kamer op 8 oktober hebben gestuurd. In die brief geven zij hun visie op de aanpak van het lerarentekort op de langere termijn.<sup>6</sup> De bewindslieden maken er in hun brief gewag van dat veel scholen dagelijks te maken hebben met de tekorten en dat dit een zware belasting is voor iedereen die op school werkt. De ministers zien dat leraren, leidinggevend en besturen hun uiterste best doen om hun leerlingen goed onderwijs te bieden. Ze schrijven dat het kabinet in deze tijd van grote krapte op de arbeidsmarkt alles op alles zet om scholen daarbij te ondersteunen. Sinds 2017 wordt aan de aanpak van de tekorten gewerkt langs zes verschillende lijnen, met maatregelen voor zowel de korte als de lange termijn, aldus de briefschrijvers. De zes lijnen zijn: het bevorderen van de in-, door- en uitstroom van de lerarenopleidingen, stimuleren van zijinstroom, behouden van leraren, activeren van de stille reserve, een beter belonings- en carrièreperspectief en innovatie in het onderwijs. De eerste zichtbare, positieve resultaten worden als volgt in de ministeriële brief beschreven:<sup>7</sup>

- Vorig jaar is er 3000 fte onderwijspersoneel bijgekomen in het primair onderwijs (po).
- De lerarensalarissen in het po zijn gemiddeld 9,5 procent gestegen. Dat maakt het beroep van leraar aantrekkelijker. Ook voor 2019 is nog 285 miljoen beschikbaar als loonruimte in het po.
- Daarnaast is de instroom in de pabo vorig collegejaar met 11 procent toegenomen en ook dit jaar verwachten we een stijging. De instroom op de lerarenopleidingen voor het vo en mbo blijft helaas nog achter.
- Vorig jaar zijn er 473 zijinstromers bijgekomen in het primair en voortgezet onderwijs. Voor dit jaar staat de stand al op 820 aanvragen.
- Uit onderzoek blijkt dat de werkdrukmiddelen effect hebben op het verlagen van de werkdruk op scholen. We zien dat scholen dankzij het extra (structurele) geld bijvoorbeeld vakdocenten, onderwijsassistenten en conciërges aannemen, waardoor leraren zich meer kunnen richten op lesgeven.
- Tot slot zijn er 660 leraren, schoolleiders en onderwijsassistenten met een WW-uitkering weer aan de slag, dankzij een nieuwe aanpak voor de re-integratie van uitkeringsgerechtigden in het po van het Participatiefonds.

Nu de huidige maatregelen volgens beide ministers positieve resultaten hebben, kondigen ze aan daar mee door te gaan en waar nodig de inzet te intensiveren. Daarnaast vraagt een duurzame aanpak van de tekorten om andere manieren van opleiden, werken en organiseren. Ook de regionale aanpak in combinatie met het landelijke overleg blijft onverminderd belangrijk.<sup>8</sup>

Vervolgens is over deze brief op 9 oktober 2019 met beide bewindslieden van gedachten gewisseld tijdens een algemeen overleg in de Tweede Kamer.

6 *Kamerstukken II 2019/20, 27 923, nr. 381.*

7 *Kamerstukken II 2019/20, 27 923, nr. 381, p. 2.*

8 *Kamerstukken II 2019/20, 27 923, nr. 381.*

In de visie van de VO-raad is tijdens het debat vooral gesproken over de aantrekkelijkheid van het beroep en het bevoegdheidsstelsel als oplossingsrichtingen voor het lerarentekort. Ook de krapte op de arbeidsmarkt die ervoor zorgt dat het lerarentekort niet op korte termijn wordt opgelost, kreeg veel aandacht. Op zijn website meldt de VO-raad *structurele oplossingen* te zien in een toekomstbestendig bevoegdheidsstelsel, een uitbreiding van het Samen Opleiden van leraren en door meer flexibiliteit bij lerarenopleidingen.<sup>9</sup>

Het bevoegdheidsstelsel onder de loep nemen en de aantrekkelijkheid van het lerarenberoep vergroten, zijn niet alleen belangrijke punten uit het algemeen overleg, maar ze vormen ook de twee hoofdzaken van dit preadvies. Alvorens op het preadvies en het coreferaat in te gaan, is het van belang te melden dat bij alle voorgestelde en reeds uitgevoerde acties benadrukt wordt dat de kwaliteit van het onderwijs niet mag lijden onder een van de voorgestelde maatregelen. Met andere woorden: het nijpende probleem van het lerarentekort moet worden aangepakt zonder concessies te doen aan de onderwijskwaliteit. In dat verband is het nuttig kort de aandacht te richten op de Inspectie van het Onderwijs die immers toezicht houdt op de kwaliteit van het onderwijs van de school. De school moet voldoen aan de wettelijke eisen voor de bekwaamheid van leraren. Wanneer de school niet aan de eisen voor kwaliteit van het onderwijs voldoet, dan kijkt de Inspectie bij haar onderzoek ook naar de bekwaamheidsdossiers op school. Met de kwaliteit van de individuele leraar houdt de Inspectie zich niet bezig. Omdat schoolleiders en besturen dagelijks op zoek zijn naar oplossingen, komen vragen aan de Inspectie over welke oplossingen toegestaan zijn vaak voor. Om antwoord te geven op veel gestelde vragen en om handvatten te bieden, hebben OCW en de Inspectie een handreiking voor het primair onderwijs opgesteld.<sup>10</sup> De inleiding van de brochure meldt dat de handreiking niet de oplossing biedt voor het lerarentekort. Wat beoogt de handreiking dan wel: ‘Het is voor schoolleiders en besturen in het primair onderwijs een hulpmiddel bij het maken van keuzes als de nood hoog is en er tijdelijke maatregelen moeten worden genomen. Daarbij zoeken we altijd eerst naar oplossingen binnen de wet.’ De berichtgeving laat er geen twijfel over bestaan dat alle in de handreiking genoemde oplossingen tijdelijk zijn en het streven te allen tijde erop gericht is om bevoegde leraren voor de klas te hebben. In de handreiking staat voorts dat de wet niet wordt aangepast, maar dat de Inspectie niet verder zal handhaven als scholen duidelijk kunnen maken dat ze geen mogelijkheden binnen de wet hebben en weloverwogen kiezen voor noodmaatregelen. Aangekondigd wordt dat als de Inspectie signalen krijgt dat de kwaliteit of veiligheid ernstig in het geding zijn, een onderzoek zal worden gestart. Immers: ‘Boven alles moeten de veiligheid van leerlingen en leerkrachten en de

9 <https://www.vo-raad.nl/nieuws/tweede-kamer-ontdekt-lerarentekort-in-voortgezet-onderwijs>; 10 oktober 2019.

10 Inspectie van het Onderwijs, *Een lerarentekort op uw school? Wat is er mogelijk en waar moet u op letten?* <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/11/09/handreiking-lerarentekort-voor-basisscholen>; 9 november 2018.

kwaliteit van het onderwijs gewaarborgd zijn. Het bestuur blijft daarvoor verantwoordelijk, ook in tijden van lerarentekorten.’

In het veld is niet onverdeeld positief gereageerd op de handreiking. Zo laat de AOb op zijn website weten dat het ministerie de bevoegdheidseisen bij lerarentekort loslaat en scholen feitelijk *carte blanche* geeft voor het inzetten van onbevoegden.<sup>11</sup> Het gaat vooral om hoofdstuk 3 van de handreiking, waarin het ministerie stelt dat een onbevoegde voor de klas het laatste redmiddel is, maar wel kan ‘als de enige andere optie is om een klas naar huis te sturen’. Dit verklaart de AOb, bij monde van zijn voorzitter, als een onwenselijke situatie omdat we met z’n allen hebben afgesproken dat kinderen in Nederland les krijgen van een leerkracht die daarvoor een opleiding heeft gedaan. De kwaliteit van het onderwijs wordt daarmee losgelaten. Bovendien, zo wordt opgetekend uit de mond van de AOb-voorzitter, wordt het lerarentekort steeds minder zichtbaar wanneer scholen officieel de ruimte krijgen om mensen zonder het juiste diploma – en dus ook zonder de vereiste didactische en pedagogische ervaring – les te laten geven. Interessant is dat die bevoegdheid nogal een punt voor de vakbond blijkt te zijn, onder andere omdat bevoegdheid ook te maken heeft met de aantrekkelijkheid van het beroep.

#### *Het bevoegdhedenstelsel*

In het licht van het voorafgaande is het niet verwonderlijk dat het bestuur van de NVOR twee deskundigen met een vakbondsachtergrond gevraagd heeft om een preadvies te schrijven over bevoegdheidseisen en bekwaamheidseisen in het kader van het lerarentekort.

Mr. dr. Frans Brekelmans en mr. Marianne van Es hebben aan dit verzoek op uitstekende wijze voldaan. Ze zijn niet over een nacht ijs gegaan, maar zijn ook in de geschiedenis van het bevoegdhedenstelsel gedoken. Vervolgens geven de auteurs weer hoe het stelsel eruitzag vóór inwerkingtreding van de Wet BIO in 2006 en hoe onmiddellijk na dat tijdstip. Uiteraard gaan zij ook in op de wijzigingen in de wet nadien en belanden zo in de huidige situatie, waarin de feilen van het systeem op soms pijnlijke wijze aan het licht komen. Ze bespreken uiteraard het advies van de Onderwijsraad *Ruim baan voor leraren* en de reactie van de overheid hierop. De benadering van de preadviseurs wordt gestuurd door de vraag wie de regelgevende bevoegdheid voor het bepalen/vaststellen van de bevoegdheidseisen/bekwaamheidseisen heeft. Is dat de overheid, of kan de overheid het vaststellen van bevoegdheden geheel/gedeeltelijk overlaten aan de beroepsgroep van leraren of schoolbesturen? Een nauwkeurige beschrijving en analyse van de rol van de onderscheiden spelers op dit terrein (overheid, bevoegd gezag, beroepsgroep, leraren) wordt afgesloten met de weergave van een eigen, heldere visie op de ideale bevoegdheidsverdeling.

<sup>11</sup> <https://www.aob.nl/nieuws/ministerie-laat-bevoegdheidseisen-bij-lerarentekort-los/>; 9 november 2018.

*Aantrekkelijkheid van het lerarenberoep vergroten*

Het in deze bundel opgenomen coreferaat is van de hand van dr. Rosanne Tromp. Zij verricht als postdoc aan de VU onderzoek naar regeldruk in het onderwijs. Eén van de casestudy's in het NRO-onderzoek betreft de regeldruk die veroorzaakt wordt door de Wet BIO. Om de regeldruk te kunnen bepalen, heeft ze tientallen mensen op het niveau van bevoegde gezagen, schoolleiders en leraren gesproken over dit onderwerp. Onder ideale omstandigheden lijkt er niet veel aan de hand met de regeldruk door de Wet BIO. Die wordt pas 'irritant' onder bepaalde omstandigheden. Eén van die omstandigheden is het lerarentekort. Haar bijdrage geeft een mooi inkijkje in de werking van de Wet BIO op de werkvloer en – zoals het rechtssociologisch onderzoek betaamt – maakt duidelijk dat de regels van de wet niet dezelfde zijn als de regels in de praktijk.

Tot slot kan ik hier met genoegen vermelden dat tijdens het symposium een mondeling coreferaat gegeven zal worden door mr. Wilco Brussee, advocaat. Hij zal spreken over gevolgen van het lerarentekort zoals die in rechterlijke procedures naar voren kunnen komen. We denken dan bijvoorbeeld aan ouders die opkomen tegen onbevoegd gegeven lessen aan hun kinderen.

Al met al geeft dit boekje een gevarieerde benadering van een groot, actueel thema. We hopen dat lezing ervan u inspiratie biedt tot actieve deelname aan ons jaarlijks symposium op 29 november 2019. Uw aanwezigheid en inbreng op die dag zullen meer dan ooit in de geschiedenis van de NVOR gewaardeerd worden.

Namens het bestuur van de Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht  
Miek Laemers, voorzitter

# Het bevoegdheidstelsel in de onderwijswetgeving: één leraar bevoegd, allemaal bekwaam?

*Frans Brekelmans en Marianne van Es*<sup>12</sup>

## 1. Inleiding

Het bevoegdheidstelsel in verschillende onderwijssectoren is voor sommigen gesneden koek, maar voor anderen wat minder bekend terrein. Voordat we u de centrale vraag van dit preadvies voorleggen, bespreken we daarom enkele begrippen.

### 1.1 Enkele begrippen

*Het bevoegdheidstelsel: waar gaat dat over?*

Een modezaak zoekt een verkoopmedewerker, vindt een geschikte kandidaat en neemt hem in dienst. Een mbo-instelling zoekt een conciërge, vindt een geschikte kandidaat en mag hem in dienst nemen als de kandidaat in het bezit is van een verklaring omtrent het gedrag.<sup>13</sup> Het bevoegd gezag (verder ook de werkgever of de school) van een basisschool zoekt een groepsleraar, vindt een geschikte kandidaat en mag hem in dienst nemen als de kandidaat in het bezit is van een verklaring omtrent het gedrag en een getuigschrift waaruit blijkt dat hij aan de bekwaamheidseisen voor groepsleraar voldoet en hij niet krachtens rechterlijke uitspraak van het geven van onderwijs is uitge-

12 Mr. Marianne van Es is verbonden aan de Algemene Onderwijsbond (AOB), mr. dr. Frans Brekelmans is verbonden aan Actis, Rotterdam. De auteurs bedanken prof. dr. R. van Schoonhoven en dr. J. van Andel voor hun commentaar op een eerdere conceptversie. Voorts bedanken we Cees de Kramer en Wim Bekius, medewerkers afdeling Kennisondersteuning AOB, voor het zoeken van relevante stukken voor het preadvies. De tekst is afgesloten op 30 september 2019.

13 Artikel 4.2a.1 WEB luidt: Tot lid van het personeel, anders dan bedoeld in de artikelen 4.2.1 (docenten) en 4.2.2 (ondersteunende werkzaamheden) kan slechts worden benoemd degene die in het bezit is van een verklaring omtrent het gedrag, afgegeven volgens de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, die op het tijdstip van overlegging aan het bevoegd gezag niet ouder is dan 6 maanden.

sloten.<sup>14</sup> Wat is hier aan de hand? Waarom mag deze werkgever niet zelf kiezen wie hij in dienst neemt als groepsleraar en beperkt de wetgever hem in deze keuze? Wat houden de bekwaamheidseisen voor deze leraar in, wie bedenkt deze en stelt deze vast? En voor welke onderwijssectoren gelden bekwaamheidseisen voor leraren en zijn deze eisen voor alle leraren in een onderwijssector en voor alle leraren in de verschillende onderwijssectoren hetzelfde? En zijn bekwaamheidseisen hetzelfde als bevoegdheidseisen? De antwoorden op deze vragen staan in de onderwijswetgeving.

*De onderwijssectoren: welke zijn dat?*

De onderwijswetgever heeft voor het primair onderwijs (po), het voortgezet onderwijs (vo), het speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs (v)so en het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) in de sectorwetten Wet op het primair onderwijs (WPO), Wet op de expertisecentra (WEC), Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) het kader van de bekwaamheidseisen van de leraar vastgelegd. Dat heeft de wetgever niet zomaar gedaan. Hij is verplicht op grond van artikel 23 lid 2 Grondwet (Gw) te zorgen voor de zedelijkheid en bekwaamheid van onderwijsgeevenden. Voor de zedelijkheid zorgt de wetgever door het vastleggen van de eis van een verklaring omtrent het gedrag in de sectorwetten. Hierop gaan we niet verder in. Voor de bekwaamheid van onderwijsgeevenden zorgt de wetgever door het vastleggen in de sectorwetten van het kader van de bekwaamheidseisen.<sup>15</sup> Dit kader is vervolgens in lagere regelgeving uitgewerkt.

*Gaat het over bekwaamheid of bevoegdheid van de leraar?*

In het voorafgaande gaat het over de bekwaamheid en bekwaamheidseisen van de leraar en niet over de bevoegdheid en bevoegdheidseisen van de leraar. Volgens Van Dale betekent bekwaamheid kunde en geschiktheid en is een bevoegdheid het recht tot het uitoefenen van een bepaalde handeling. Dat recht is ergens op gebaseerd, of zou volgens ons ergens op gebaseerd moeten zijn. De bevoegdheid kan bijvoorbeeld door een ander zijn overgedragen (gedelegeerd) of de wet kan een bevoegdheid aan een persoon toekennen zoals de bevoegdheid van de ambtenaar van politie om in bepaalde situaties geweld toe te passen.<sup>16</sup> Hoe zit dat in het onderwijs? Is sprake van een be-

14 Artikel 32 lid 5 WPO luidt: Om te kunnen worden benoemd of tewerkgesteld zonder benoeming tot leraar dient betrokkene te voldoen aan de desbetreffende vereisten, bedoeld in artikel 3 eerste tot en met vierde lid. In het eerste lid van artikel 3 staat de eis van het beschikken over een getuigschrift. Ten aanzien van studenten die een duale opleiding volgen als bedoeld in artikel 7.7 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW), kan ingevolge artikel 3 WPO lid 4 worden afgeweken van deze eis.

15 In de gezondheidszorg is de overheid, op grond van artikel 22 Gw ('De overheid treft maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid'), (eind) verantwoordelijk voor de kwaliteit van de gezondheidszorg. De overheid geeft hieraan gestalte door een bepaald aspect daarvan geheel of grotendeels zelf te regelen, bijvoorbeeld de bevoegdheid van de beroepsbeoefenaars.

16 Artikel 7 lid 1 Politiewet 2012 luidt: De ambtenaar van politie die is aangesteld voor de uitvoering van de politietaak is bevoegd in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening geweld of vrijheidsbeperkende middelen te gebruiken, wanneer het daarmee beoogde doel dit, mede gelet op de aan het gebruik hiervan verbonden gevaren, rechtvaardigt en dat doel niet op een andere wijze kan worden bereikt. Aan het gebruik van dit geweld gaat mogelijk een waarschuwing vooraf.

voegdheid en/of bekwaamheid van de leraar in de verschillende onderwijssectoren? Dat is een moeilijk te beantwoorden vraag.

### *Bevoegdheid en bekwaamheid(seisen)*

Op 1 augustus 2006 treedt de Wet op de beroepen in het onderwijs (Wet BIO) in werking.<sup>17</sup> Deze wet is een wet tot wijziging van de WPO, WEC, WVO en WEB. Vóór de invoering van de Wet BIO is in het po, (v)so en vo in de sectorwetten een bevoegdheid voor de leraar vastgelegd en is er geen onderscheid tussen de bevoegdheid en de bekwaamheid van de leraar. In de WEB bestaat de bevoegdheid al sinds 1991 niet meer.<sup>18</sup> In het po, (v)so en vo krijgt de leraar zijn bevoegdheid door het behalen van het vereiste diploma. Welk diploma is vereist, staat vóór de invoering van de Wet BIO in de onderwijswetgeving. Toen gold: is de leraar eenmaal bevoegd, dan is hij voor eens en altijd bekwaam. Sinds 1 augustus 2006 maken de WPO, WEC en WVO, die door Wet BIO op dit punt zijn gewijzigd, en het op de Wet BIO gebaseerde Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel en de wijzigingen op het Besluit in 2017,<sup>19</sup> een onderscheid tussen de leraar die over een getuigschrift beschikt waaruit blijkt dat de leraar voldoet aan de bekwaamheidseisen (voorheen een bevoegde leraar) en de bekwaamheid van de leraar. Op het moment dat de leraar het getuigschrift ontvangt, is hij bekwaam. Maar vanaf dat moment moet hij zijn bekwaamheid onderhouden. Er is een eind gekomen aan 'eens bevoegd, altijd bekwaam'. Dit sluit aan bij de algemeen heersende opvatting dat een beroepsbeoefenaar zich moet blijven ontwikkelen. Het feit dat in de WEB de bevoegdheid van de leraar bij de inwerkingtreding van de Wet BIO al niet meer bestaat, doet niets af aan het feit dat ook in het mbo de leraar zijn bekwaamheid moet onderhouden vanaf het moment dat hij aan de bekwaamheidseisen voldoet. Het mbo valt namelijk ook onder het Besluit bekwaamheidseisen.

### *De bevoegdheid van de leraar na de Wet BIO*

Na de inwerkingtreding van de Wet BIO wordt weliswaar onderscheid gemaakt tussen de leraar die een getuigschrift bezit waaruit blijkt dat aan de bekwaamheidseisen is voldaan en de bekwaamheid van die leraar, maar het is de vraag of de leraar die over het juiste getuigschrift beschikt een bevoegdheid heeft in po, (v)so en vo zoals vóór de Wet BIO het geval was. Met andere woorden: het is de vraag of de bevoegdheid van de leraar nog wel bestaat na de invoering van de Wet BIO. Er is dan nog steeds in po, (v)so en vo het behalen van een getuigschrift vereist, al staat in de sectorwetten wel een aantal uitzonderingen hierop. Niet de wet maar de hogeschool of universiteit verbindt voortaan een bevoegdheid aan een getuigschrift. Uit het getuigschrift blijkt welke bevoegdheid voor een vak of voor vakken daaraan is verbonden.<sup>20</sup> Dat de hogeschool aan

17 *Stb.* 2004, 344.

18 Zie hiervoor 'Geen bevoegdheid, wel bekwaamheid(seisen)' in dit hoofdstuk.

19 Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel (*Stb.* 2005, 460, *Stb.* 2017, 121 en *Stb.* 2017, 148).

20 Artikel 7.11 lid 2 onder c WHW: Op het getuigschrift van het met goed gevolg afgelegde examen worden relevante gegevens vermeld, waaronder in ieder geval: in voorkomende gevallen welke bevoegdheid daaraan is verbonden.

het getuigschrift een bevoegdheid verbindt, houdt naar onze mening niet in dat hierdoor een wettelijke basis (grondslag) is gegeven voor de bevoegdheid van de leraar.

*De bevoegdheid van de leraar in primair onderwijs en speciaal (voortgezet)onderwijs na de Wet BIO*

In de WPO en de WEC staat de bevoegdheid voor het geven van onderwijs in artikel 3. In dit artikel wordt de relatie gelegd tussen de bevoegdheid en het getuigschrift waaruit blijkt dat aan de bekwaamheidseisen is voldaan. Is dit een voldoende basis om te spreken van een bevoegdheid van de leraar als hij over het juiste getuigschrift beschikt in po en (v)so? Dat is een lastige vraag, want in artikel 3 zijn ook degenen die nog in opleiding zijn als zij aan bepaalde voorwaarden voldoen bevoegd om onderwijs te geven. Zij hebben nog geen getuigschrift en zijn wel bevoegd. Uit artikel 32 WPO en WEC blijkt evenmin dat de bevoegdheid van de leraar inhoudt dat hij over de juiste papieren beschikt. Uit dit artikel blijkt wel, net als uit artikel 3 lid 4 WPO en artikel 3 lid 6 WEC dat leraren die nog niet over de juiste papieren beschikken, slechts tijdelijk benoembaar zijn. Dat betekent dat zij slechts tijdelijk onderwijs mogen geven. Het betekent niet dat de werkgever hen geen vast dienstverband mag geven. Wij stellen vast dat er in de WPO en WEC sprake is van een bevoegdheid van de leraar om onderwijs te verzorgen, maar dat deze niet exclusief is verbonden aan de leraar die de juiste papieren heeft gehaald. Dat was in deze wetten ook vóór de inwerkingtreding van de Wet BIO al zo, al spreekt vóór en na de Wet BIO iedereen over de bevoegde leraar als de leraar die zijn getuigschrift heeft gehaald en over de benoembare leraar als de leraar die op grond van de wet les mag geven, maar niet bevoegd is. Wij houden het erop dat er sprake is van een gebrekkige grondslag nu er wel een grondslag is, maar deze niet exact weergeeft wat onder bevoegd wordt verstaan. Een wetswijziging van WPO en WEC ter verduidelijking is naar onze mening wel noodzakelijk.

*De bevoegdheid van de leraar in het voortgezet onderwijs na de Wet BIO*

In artikel 2a WVO staat dat schoolonderwijs slechts mag worden gegeven door degene die daartoe ingevolge deze wet bevoegd is. Maar de wet geeft vervolgens niet aan wanneer iemand bevoegd is. Er is zowel vóór de Wet BIO als ná de Wet BIO geen relatie gelegd tussen artikel 2a WVO en artikel 33 WVO waarin de benoemingseisen of tewerkstellingseisen van leraren zijn vastgelegd. Wel zijn de artikelen 34 en 35 WVO, waarin de eerste en tweedegraads bevoegdheden en vakken en vakkencombinaties vóór de Wet BIO zijn vastgelegd, vervallen bij de inwerkingtreding van de Wet BIO. In artikel 56 WVO, onder afdeling II 'niet uit de openbare kas bekostigd bijzonder onderwijs' wordt over bevoegde leraren gesproken, maar daar is verder niets uit af te leiden dat relevant is voor het toekennen van de bevoegdheid van de leraar. De wet biedt formeel naar onze mening te weinig aanknopingspunten om van een bevoegdheid van de leraar te spreken, nu deze bevoegdheid (slechts) gekoppeld is aan het behalen van een getuigschrift waaruit blijkt dat voldaan is aan de bekwaamheidseisen. Dat het wel de bedoeling is van de wetgever dat er sprake is van een bevoegdheid van de leraar als hij beschikt over het juiste getuigschrift en dat de wetgever dit in de WVO wil wijzigen,



blijkt uit het Plan van Aanpak tegengaan onbevoegd lesgeven waar we op ingaan in het onderdeel vo in dit hoofdstuk. Wij gaan ervan uit dat het gebrek aan grondslag voor de bevoegdheid in de WVO wordt gerepareerd. En vooruitlopend hierop gaan we uit van een (toekomstige) bevoegdheid van de leraar in het vo die wordt toegekend als de leraar over een getuigschrift beschikt waaruit blijkt dat hij aan de bekwaamheidseisen voldoet.

*MBO: geen bevoegdheid, wel bekwaamheid (seisen)*

Voor het mbo (voorheen beroeps en- volwasseneneducatie) zijn door de invoering van de Wet BIO de bekwaamheidseisen, zoals vastgelegd in de Wet BIO en het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel, eveneens van toepassing. De docent (verder te noemen leraar)<sup>21</sup> in het mbo moet dus aan de bekwaamheidseisen voldoen. Voor instructeurswerkzaamheden zijn tevens bekwaamheidseisen vastgelegd waaraan de instructeur moet voldoen.<sup>22</sup> Wij gaan op de eisen van de instructeur niet verder in. De leraar kan voldoen aan de eisen door het beschikken over een getuigschrift van een lerarenopleiding voor het vo, maar ook door het beschikken over de combinatie van een geschiktheidsverklaring van het bevoegd gezag van de mbo-school en een pedagogisch-didactisch getuigschrift.<sup>23</sup> Wel moet hij net als in po, (v)so en vo zijn bekwaamheid onderhouden. Wij zullen als de leraar beschikt over de genoemde twee bewijsstukken, net als in het maatschappelijk verkeer gebruikelijk is, spreken van het bevoegd zijn. In het mbo is echter formeel geen sprake meer van een bevoegdheid. Bij de Sectorvorming en Vernieuwing van het Middelbaar beroepsonderwijs (SVM-operatie) is de bevoegdheidsregeling per vak komen te vervallen. Een belangrijke reden hiervoor was dat er geen verplichte schoolvakken meer bestonden.

*Bevoegd, onbevoegd, bekwaam en (on)benoembaar*

Uit het voorafgaande blijkt dat vanaf de invoering van de Wet BIO bevoegdheid en bekwaamheid niet hetzelfde zijn. Op het moment dat iemand bevoegd wordt als leraar voldoet hij aan de bekwaamheidseisen en daarna moet de leraar de bekwaamheid bijhouden. Maar wat betekent het dat de leraar bevoegd, bekwaam, onbevoegd en/of (on)benoembaar is? Termen die worden gebruikt in Kamerstukken en die vragen oproepen.

*Plan van Aanpak voortgezet onderwijs*

Voor het vo staat een antwoord op deze vragen in de Kamerbrief van de staatssecretaris van OCW van 29 februari 2016 'Plan van Aanpak Tegengaan onbevoegd lesgeven en

21 De leraar wordt in de WEB docent genoemd. Omwille van de leesbaarheid van de tekst spreken wij steeds van leraar.

22 *Stb.* 2018, 123. Zie voor het getuigschrift van de instructeur: Regeling aanwijzing getuigschrift voor onderwijssondersteunende werkzaamheden van instructeurs beroepsonderwijs (*Stcrt.* 2018, 48253).

23 In het mbo is de route om leraar te worden via de weg van de geschiktheidsverklaring en het pedagogisch-didactisch getuigschrift (zijinstroom) de meest gangbare route. Voor de andere sectoren is de route via de zijinstroom een tweede route om leraar te worden. Zie hiervoor verder hoofdstuk 3.

de bijlage verdiepende analyse onbevoegd lesgeven.<sup>24</sup> In deze brief wordt aangekondigd dat in het wetstraject vereenvoudiging bekostiging en modernisering WVO, de hele WVO technisch wordt herzien en de bepalingen over bevoegdheid in het wetsvoorstel bij elkaar worden geplaatst en het onderscheid tussen bevoegd en benoembaar ook in het wetsvoorstel zal worden verduidelijkt.<sup>25</sup> Zover is het nog niet en we doen het dus nog maar met het Plan van Aanpak en de bijlage, die het volgende aangeven. Wie als leraar kan worden benoemd staat in de WVO. Dat is allereerst de bevoegde leraar. De leraar is bevoegd als hij beschikt over een hoger onderwijs (ho)-getuigschrift waaruit blijkt dat hij voldoet aan de bekwaamheidseisen voor dat vak. In een aantal situaties kan een leraar worden benoemd als hij (nog) niet bevoegd is, bijvoorbeeld als hij in opleiding is tot leraar en deze opleiding binnen twee jaar afrondt. Hieraan zijn vrijwel altijd voorwaarden verbonden in de wet. Als aan deze voorwaarden is voldaan, is de betrokken persoon (vaak tijdelijk) als leraar benoembaar. De bevoegde leraar behoort dus tot één groep van de personen die kunnen worden benoemd tot leraar. Een benoembare leraar kan dus bevoegd of onbevoegd zijn. Een leraar die niet bevoegd is en niet aan de voorwaarden voldoet om onbevoegd als leraar te werken, mag niet worden benoemd. Tot zover is het duidelijk.

Bij het onderscheid dat in het Plan van Aanpak wordt gemaakt tussen bevoegde leraren en bevoegd gegeven lessen, raken wij de weg kwijt. Wij citeren: 'In de discussie over onbevoegdheid is het onderscheid tussen onbevoegde *leraren* en onbevoegd gegeven *lessen* belangrijk. Een leraar kan bevoegd zijn voor 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 ... Een les telt dan niet als onbevoegd maar als benoembaar gegeven. Lessen van leraren in deze categorie zijn bevoegd gegeven lessen. Onbevoegd gegeven lessen worden gegeven door iemand die niet benoembaar is.' Einde citaat.<sup>26</sup>

#### *Commentaar Plan van Aanpak voortgezet onderwijs*

Wij trekken de conclusie dat lessen gegeven door de leraar die onbevoegd is, maar wel benoembaar is, geteld worden als bevoegd gegeven lessen. Dat kunnen wij niet volgen en wijzen wij af. Het klopt volgens ons niet omdat voor onbevoegde lessen een andere definitie wordt gehanteerd dan voor de onbevoegde leraar. Het gaat bij de onbevoegde leraar om het feit dat hij niet over de juiste papieren beschikt, maar dat hij wel binnen de wettelijke uitzonderingen valt op grond waarvan hij les mag geven. Het gaat in de

<sup>24</sup> *Kamerstukken II 2015/16*, 31289, nr. 286.

<sup>25</sup> Het Plan van Aanpak gaat er kennelijk vanuit dat er sprake is van een bevoegdheid van de leraar en van benoembaarheid van de leraar en een onderscheid hiertussen. De termen behoeven alleen verduidelijking.

<sup>26</sup> Zie ook: *Kamerstukken I 2003/04*, 28088, nr. C, p. 11 waar staat: 'Over het onderscheid tussen bekwaam en bevoegd merk ik het volgende op. Bekwaam is degene die voldoet aan de bekwaamheidseisen, bevoegd is degene die dat daadwerkelijk heeft aangetoond, en ten bewijze daarvan een getuigschrift heeft ontvangen van een daartoe bevoegde instantie. Benoembaar is degene die in het bezit van een verklaring omtrent het gedrag en bevoegd is dan wel tijdelijke ontheffing heeft van bevoegdheid, zoals leraren in opleiding en leraren die bijvoorbeeld zijn benoemd op basis van artikel 33, tweede of derde lid, van de WVO.'

definitie uit het Plan bij de onbevoegd gegeven lessen om het feit dat het in strijd is met de wet om deze lessen te geven. Dat zijn twee verschillende zaken.<sup>27</sup> Hier worden appels met peren vergeleken.

Wij verstaan in dit preadvies onder bevoegdheid: beschikken over de juiste papieren. Onbevoegd maar wel benoembaar zijn voor ons de leraren die voldoen aan de wettelijke voorwaarden om onbevoegd les te geven. Bijvoorbeeld de leraar die in het vo een bevoegdheid Engels heeft maar lessen Duits geeft.<sup>28</sup> Onbenoembare leraren zijn voor ons leraren die niet aan de wettelijke eisen voldoen voor benoeming. Bevoegd gegeven lessen zijn voor ons lessen die door een bevoegde leraar worden gegeven. Lessen die door een onbevoegde leraar worden gegeven, zijn voor ons onbevoegd gegeven lessen. Als de leraar die onbevoegd is en wel benoembaar is lesgeeft, worden de lessen onbevoegd maar wel benoembaar gegeven. Als de leraar die onbevoegd is en niet benoembaar is toch lesgeeft, zijn de lessen onbevoegd en onbenoembaar en dus in strijd met de wet, gegeven.

#### *Middelbaar beroepsonderwijs*

Voor het mbo is de brief van de Minister van OCW *Werken in het onderwijs, Beroeps-  
onderwijs en Volwassenen Educatie* van 9 mei 2016 van belang.<sup>29</sup> Hierin staat dat in de WEB de eisen zijn vastgelegd voor benoeming van leraren in het mbo. Als hoofdregel geldt dat iemand die voldoet aan de bekwaamheidseisen zoals vastgelegd in het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel benoembaar is tot leraar en bevoegd is om les te geven in alle leerjaren en in principe voor ieder onderdeel van een mbo-opleiding of onderwijsinhoud. Hierbij dient aangetekend te worden dat een getuigschrift van een lerarenopleiding een bevoegdheid geeft voor de hele mbo-sector, terwijl een geschiktheidsverklaring plus pedagogisch-didactisch getuigschrift (zijinstroom) alleen leidt tot een bevoegdheid om les te geven aan de instelling die de geschiktheidsverklaring heeft afgegeven. In het mbo is iemand niet alleen benoembaar als hij voldoet aan de bekwaamheidseisen (bevoegd is). Ook iemand die niet bevoegd is, kan als hij aan de wettelijke voorwaarden voldoet worden benoemd. Gedurende deze periode is hij tijdelijk benoembaar. In de brief van de minister staat dat zijinstromers die tijdelijk benoemd zijn en in opleiding zijn nog niet aan alle bekwaamheidseisen voldoen, lesgeven en dus tijdelijk bevoegd zijn. Ze zijn dan pas definitief bevoegd als ze hun opleiding hebben afgerond. Dat zij pas bevoegd zijn als ze hun opleiding hebben afgerond kun-

27 Zie verder: F.H.J.G. Brekelmans & M. van Es, 'Onbevoegd lesgeven tegenaan in het voortgezet onderwijs', *School en Wet*, 2016-3, p. 13-17.

28 In artikel 33 lid 4 WVO staat dat degene die benoembaar is voor enig vak, mag door het bevoegd gezag gedurende ten hoogste twee jaren worden belast met werkzaamheden als leraar waarvoor hij niet voldoet aan de in artikel 36, eerste lid, bedoelde bekwaamheidseisen. Aan de eerste volzin wordt uitsluitend toepassing gegeven indien het bevoegd gezag en betrokkene in ieder geval schriftelijk hebben verklaard dat betrokkene verplicht is zich in te spannen om binnen twee jaren alsnog te voldoen aan de bekwaamheidseisen voor die werkzaamheden. Het bevoegd gezag kan deze termijn verlengen met ten hoogste twee jaren indien het bevoegd gezag dat noodzakelijk oordeelt vanwege de kwaliteit en de voortgang van het onderwijs aan de school.

29 *Kamerstukken II* 2015/16, 27923, nr. 224.

nen wij volgen. Wij kunnen wel begrijpen dat iemand tijdelijk benoembaar is als hij niet aan alle bekwaamheidseisen voldoet, maar we kunnen niet begrijpen dat iemand tijdelijk bevoegd kan zijn als hij niet voldoet aan alle bekwaamheidseisen. Aan de bekwaamheidseisen voldoet iemand immers als blijkt uit het getuigschrift van een leraaropleiding of geschiktheidsverklaring en een pedagogisch-didactisch getuigschrift dat hij hieraan voldoet. Volgens ons kan de leraar hieraan niet tijdelijk voldoen als hij niet beschikt over deze bewijsstukken.

*Primair, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs*

Voor het po en so/(v)so is er geen brief van de staatssecretaris waarin de begrippen nader worden geduid.

*Hbo en universiteiten*

Voor het hoger beroepsonderwijs (hbo) en de universiteiten gelden geen wettelijke bevoegdheidseisen. Natuurlijk kunnen deze instellingen wel zelf eisen stellen. Wij bespreken alleen de wettelijke bevoegdheidseisen en laten het hoger beroepsonderwijs en de universiteiten daarom buiten beschouwing.

*Het bevoegdheidsstelsel in het brandpunt van de belangstelling*

‘Verruim de onderwijsbevoegdheden en loopbaanperspectieven van leraren’ luidt de titel van het persbericht op 7 november 2018 van de Onderwijsraad. De tekst gaat verder met: ‘Hoe kunnen aanpassingen in de opleiding- en arbeidsstructuur van leraren bijdragen aan voldoende én goede leraren? In antwoord op deze vraag van de Tweede Kamer komt de Onderwijsraad met het advies *Ruim baan voor leraren. Een nieuw perspectief op het leraarschap*.<sup>30</sup> De raad pleit voor een nieuwe kijk op het leraarschap, die leidt tot een ingrijpende herziening van de opleidings- en arbeidsstructuur ...’ Einde citaat. Dit advies heeft het nodige stof doen opwaaien in het onderwijs. De reactie van de minister op dit rapport staat in de Kamerbrief van 2 juli 2019.<sup>31</sup> Hij schrijft hierin onder meer dat het ontwerp van een nieuw bevoegdheidsstelsel aan het eind van 2020 gereed is. Het doel hiervan is het bevoegdheidsstelsel beter in te richten, zodat loopbaanstappen over de grenzen van sectoren en vakken heen makkelijker worden. Dit draagt, zo stelt de minister, bij aan de aantrekkelijkheid van het beroep voor huidige en toekomstige leraren, en voor mensen die van buitenaf de stap naar het onderwijs willen maken.

Wij stellen vast dat het bevoegdheidsstelsel in het brandpunt van de belangstelling staat. Het moet op de schop! Maar waarom? En hoe moet een nieuw of ingrijpend gewijzigd stelsel eruitzien? Is bijvoorbeeld het aantrekkelijker maken van het beroep leraar bepalend voor de wijzigingen in het stelsel of de keuzevrijheid van de werkgever voor de inrichting van het onderwijs of de kansengelijkheid van de leerlingen of de

30 Den Haag 2018.

31 *Kamerstukken II 2015/16, 27923, nr. 369.*

kwaliteit van het onderwijs? En wie bepaalt wanneer de aantrekkelijkheid van het beroep toeneemt voor (potentiële) leraren? Kan een nadere onderwijsrechtelijke beschouwing nog leiden tot het inzicht dat het bevoegdheidsstelsel niet of in elk geval niet ingrijpend moet worden gewijzigd? Of kan een dergelijke beschouwing op zijn hoogst een bijdrage leveren aan het antwoord op de vraag hoe het bevoegdheidsstelsel ingrijpend wordt gewijzigd? Wij wachten het af. Wij gaan in elk geval met veel plezier in op het verzoek van het bestuur van de NVOR om vanuit het onderwijsrecht het bevoegdheidsstelsel in kaart te brengen en te bezien of dit ontwikkeld kan worden en zo ja, of deze ontwikkeling een bijdrage kan leveren aan de bestrijding van het huidige en toekomstige lerarentekort.

## 1.2 Centrale vraag

De centrale vraag in het preadvies is:

*Wie heeft de regelgevende bevoegdheid voor het bepalen/vaststellen van de bevoegdheidseisen/bekwaamheidseisen? Is dat de overheid, of kan de overheid het vaststellen van bevoegdheden geheel/gedeeltelijk overlaten aan de beroepsgroep van leraren of schoolbesturen?*

In het kader van het lerarentekort en de daarmee samenhangende noodzaak het beroep van leraar aantrekkelijker te maken komt de vraag naar voren of het voor de aantrekkelijkheid van het beroep leraar uitmaakt waar de regelgevende bevoegdheid ligt.

Andere vragen die samenhangen met de centrale vraag zijn de volgende. Wat betekent de vrijheid die bevoegde gezagsorganen hebben bij het inrichten van het onderwijs, bijvoorbeeld in de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs waar de minimumlessentabel is verdwenen en alleen kerndoelen zijn vastgesteld? Hoe deze kerndoelen worden gehaald, is aan het bevoegd gezag. Als er zoveel vrijheid is, is het dan nog wel mogelijk een functionerend bevoegdheidsstelsel voor deze eerste twee leerjaren te hebben? Of wordt de bevoegdheid dan zo algemeen en breed dat het kwalificerende effect wordt 'weggeregeld'? Hoe werkt dat in het mbo waar de minimumlessentabel bij de SVM-operatie is verdwenen en door de invloed van het bedrijfsleven, onder meer zichtbaar in het systeem van BOL (beroepsopleidende leerweg) en BBL (beroepsbegeleidende leerweg), een andere verdeling tussen overheid en werkgever bestaat dan in het po, (v)so en vo? En is er met het 'Opleiden in de scholen' sprake van een verschuiving van een deel van de regelgevende bevoegdheid van de overheid naar de werkgever in po, (v)so, vo en mbo? De vraag is: wie heeft het eindoordeel?

Voor het beantwoorden van de centrale vraag en de daarmee samenhangende vragen bespreken we het bevoegdheidsstelsel zoals dat vóór de Wet BIO was in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 3 beschrijven we het bevoegdheidsstelsel in de Wet BIO en het daarop gebaseerde Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel. In hoofdstuk 4 komen de

wijzigingen vanaf de Wet BIO aan bod. In hoofdstuk 5 gaan we in op het advies van de Onderwijsraad en de reactie van de Minister van OCW daarop.

In elk hoofdstuk en onderdeel of paragraaf hierbinnen zullen we eerst een feitelijke beschrijving geven van de wet/de wijziging in de wet of een advies of beleidsvoorstel en daarna ons commentaar. Het commentaar bevat steeds twee hoofdlijnen. De eerste hoofdlijn gaat over welke gevolgen naar onze mening de wet of wijziging of het advies of beleidsvoorstel heeft (gehad) voor het bevoegdheidsstelsel en hoe we deze gevolgen beoordelen. De tweede hoofdlijn gaat over de vraag of de wet of wijziging in de wet of het advies gevolgen heeft voor de wettelijke taak van de vier hoofdrolspelers en hoe we deze gevolgen beoordelen. De wettelijke taak die de vier hoofdrolspelers hebben zien wij als volgt:

1. De overheid is stelselverantwoordelijk voor de kwaliteit (en zedelijkheid) van het onderwijspersoneel. De basis hiervoor is artikel 23 lid 2 Gw. De stelselverantwoordelijkheid ligt binnen de overheid bij de Minister van OCW en voor wat betreft de handhaving bij de Onderwijsinspectie.
2. Het bevoegd gezag – meestal het College van Bestuur – is eindverantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs.<sup>32</sup> Het bevoegd gezag is in dat kader verantwoordelijk voor de toepassing van de benoemingsvereisten en voor het voldoen aan de bekwaamheidseisen van de leraren.
3. De beroepsgroep van leraren stelt de bekwaamheidseisen van de leraar op. De beroepsgroep doet niet alleen voorstellen over de inhoud van de bekwaamheidseisen, maar ook over de breedte van de bekwaamheidseisen.<sup>33</sup> De beroepsgroep stelt ook de professionele standaard voor leraren op.<sup>34</sup>
4. De leraar draagt verantwoordelijkheid voor het vakinhoudelijke, vakdidactische en pedagogische proces in de school binnen de kaders van het onderwijskundig beleid van de school. De leraar heeft een zelfstandige verantwoordelijkheid als het gaat om het beoordelen van de onderwijsprestaties van leerlingen. De leraar moet voldoende pedagogische, didactische en vakinhoudelijke zeggenschap hebben over de inhoud van de lesstof, de wijze waarop de lesstof wordt aangeboden en de middelen die daarbij worden gebruikt, de te hanteren pedagogisch-didactische aanpak op de school en de wijze waarop daar uitvoering aan wordt gegeven, waaronder wordt begrepen de begeleiding van de leerlingen en de contacten met de ouders, en het in samenhang met de genoemde onderdelen onderhouden van de eigen bekwaamheid van de leraren als onderdeel van het team.<sup>35</sup>

32 Artikel 10 WPO, artikel 19 WEC, artikel 23a WVO en artikel 1.3.6 en 1.3.6a WEB.

33 Artikel 32a lid 6 WPO, artikel 32a lid 6 WEC, artikel 36 lid 6 WVO en artikel 4.2.3 lid 5 WEB.

34 Artikel 31a lid 4 WPO, artikel 31a lid 4 WEC, artikel 32e lid 4 WVO en artikel 4.1a.1 lid 4 WEB: Het bevoegd gezag stelt in overleg met de leraren een professioneel statuut op waarin de afspraken zijn opgenomen over de wijze waarop de zeggenschap van leraren, bedoeld in het derde lid, wordt georganiseerd. Bij het opstellen van het professioneel statuut wordt de professionele standaard van de beroepsgroep in acht genomen.

35 Artikel 31a lid 3 onder d WPO, artikel 31a lid 3 onder d WEC, artikel 32e lid 3 onder d WVO en artikel 4.1a.1 lid 3 onder d WEB.

Natuurlijk zijn de lerarenopleidingen van groot belang in het kader van de bevoegdheid. De examencommissies vermelden op grond van artikel 7.11 lid 2 sub c WHW welke bevoegdheid aan een getuigschrift is verbonden. Daarbij zijn de vastgestelde bekwaamheidseisen richtinggevend voor de lerarenopleidingen.<sup>36</sup> Wij zien de opleidingen in het kader van dit preadvies niet als hoofdrolspeler omdat zij in het huidige stelsel geen zeggenschap hebben over de bekwaamheid (en zedelijkheid) van hen die onderwijs geven.<sup>37</sup>

Aan de hand van de geschetste ontwikkelingen en ons commentaar hierop in de verschillende hoofdstukken, komen wij in hoofdstuk 6 tot een visie over een bevoegdheidsstelsel, waarbij we met name ingaan op de rol die de leraar hierbij behoort te hebben. De eisen die we aan een bevoegdheidsstelsel stellen zijn:

1. De regelgevende bevoegdheid die in de wetgeving aan de verschillende hoofdrolspelers is toegekend, moet ook daadwerkelijk bij het tot stand komen van en bij de keuzes binnen het bevoegdheidsstelsel worden uitgeoefend.
2. Dat wat de moeite waard is in regelgeving vast te leggen, is ook de moeite waard om te handhaven. Dat leidt tot twee eisen die we aan het bevoegdheidsstelsel stellen. In de eerste plaats moet de wetgever zijn eigen regels toepassen; bijvoorbeeld lagere regelgeving mag niet in strijd zijn met hogere regelgeving. In de tweede plaats moet de Onderwijsinspectie de regels handhaven.
3. Een bevoegdheidsstelsel betekent een keuze voor het wettelijk vastleggen van beperkingen voor de werkgever om te kunnen benoemen en in te zetten als leraar wie hijzelf bekwaam vindt. Hij heeft wel benoemingsvrijheid, maar kan alleen leraren benoemen, in de wet genoemde uitzonderingsmogelijkheden daargelaten, die voldoen aan de in regelgeving vastgelegde bekwaamheidseisen. De keuze voor de beperking van de benoemingsvrijheid van de werkgever houdt vanzelfsprekend ook een plicht tot acceptatie hiervan in van alle partijen, waaronder de overheid. Wij zijn van mening dat de omstandigheid dat de werkgever iemand die onbevoegd

36 *Kamerstukken II 2001/02, 28088, nr. 3, p. 21 en 22:* 'De bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen bekwaamheidseisen zullen richtinggevend zijn voor de lerarenopleidingen, respectievelijk andere opleidingen in HO en in voorkomend geval (onderwijsondersteuning) de BVE-sector. Die koppeling volgt uit artikel 7.6 van de WHW, waar is bepaald dat indien ten aanzien van een bepaald beroep bij of krachtens de wet vereisten zijn vastgesteld ten aanzien van kwaliteiten op het gebied van kennis, inzicht, vaardigheden of beroepshoudingen waarover degenen die een opleiding gericht op dat beroep voltooiën, moeten beschikken, de instellingen die vereisten in acht moeten nemen.'

37 *Kamerstukken II 2002/03, 28088, nr. 9, p. 8:* 'Ook na inwerkingtreding van het wetsvoorstel, indien tot wet verheven, kunnen lerarenopleidingen geen andere onderwijsbevoegdheden uitreiken dan de wetgever aanwijst. Beter gezegd: bekwaamheidseisen zijn het uitgangspunt. Sets van bekwaamheidseisen die bij of krachtens wet zijn vastgesteld, zijn beroepsvereisten. Artikel 7.6 van de WHW moet voldoende waarborgen dat opleidingen die beogen op te leiden voor die beroepsvereisten, dat ook daadwerkelijk doen. Op deze manier is gewaarborgd dat lerarenopleidingen volgend zijn op ontwikkelingen in en eisen aan de beroepen waarvoor zij opleiden. Dit impliceert – waarbij ik verwijs naar diverse vragen in het nader verslag – dat opleidingen die leiden tot een smaller geheel aan bekwaamheidseisen dan op dat moment bij AMvB is vastgesteld (bijvoorbeeld voor alleen de eerste twee leerjaren VO) dan wel instellingen die menen op te leiden voor een certificaat van deelbekwaamheid, niet voldoen aan artikel 7.6 van de WHW. Aan de getuigschriften van zo'n opleiding kan dan geen onderwijsbevoegdheid zijn verbonden.'

lesgeeft bekwaam acht, geen reden is tot het bevoegd verklaren of maken van deze onderwijsgevende voor het geheel of een beperkt deel van een van de sets van bekwaamheidseisen. Als dit wel een reden zou zijn, dan is er naar onze mening feitelijk sprake van een volledige benoemingsvrijheid aan de kant van de werkgever en is er geen sprake van een bevoegdheidsstelsel. De beperking van de benoemingsvrijheid is er immers niet zomaar, maar is er vanwege de kwaliteit van het onderwijs waar het bevoegdheidsstelsel positief aan bijdraagt. Twee eisen stellen we hierbij aan het bevoegdheidsstelsel: 1. het moet een bijdrage zijn aan de kwaliteit van onderwijs en 2. de inbreuk op de benoemingsvrijheid (en daarmee ook de inzet van de leraar) die de werkgever heeft, mag niet groter zijn dan noodzakelijk voor de kwaliteit van onderwijs (eis van proportionaliteit).

4. Een bevoegdheidsstelsel zal in het algemeen moeten worden aangepast als de onderwijsinhoud wijzigt en als de regelgeving wijzigt die van toepassing is op de opleiding(en) voor leraren. Deze wijzigingen kunnen snel of minder snel gaan, maar dat deze zullen komen, is zeker. Voor de overzichtelijkheid en de uitvoerbaarheid van het stelsel, waaronder het kunnen uitvoeren van de mogelijk elkaar snel opvolgende regels van overgangsrecht is voor ons een eis van wijzigingen van het bevoegdheidsstelsel dat niet meer en niet ingrijpender wordt gewijzigd dan strikt noodzakelijk is (eis van noodzakelijkheid).
5. Een bevoegdheidsstelsel is geen doel maar een middel om de kwaliteit van de onderwijsgevendenden en daarmee het onderwijs te bewaken. Het is dus niet bedoeld als keurslijf om toekomstige onderwijsontwikkelingen te laten aansluiten bij het stelsel. Bij wijzigingen van bijvoorbeeld een curriculum zal het bevoegdheidsstelsel in de regel aangepast moeten worden. In die zin bestaat toekomstbestendigheid van het stelsel naar onze mening niet en moet er ook niet naar worden gestreefd.



## 2 **Het bevoegdheidsstelsel voorafgaand aan de Wet BIO**

### *De ordening van het onderwijs en het bevoegdheidsstelsel terug in de tijd*

We willen met dit hoofdstuk duidelijk maken dat de (wijze van) ordening van het onderwijs – het onderwijsbestel vastgelegd in wet- en regelgeving– gevolgen heeft voor het bevoegdheidsstelsel. We laten dit zien aan de hand van de ordening van het onderwijs en het bevoegdheidsstelsel vóór de Wet BIO. Deze bespreken we op hoofdlijnen. In deel 1 gaan we terug in de tijd naar de 19e en 20e eeuw en in deel 2 naar de dag voor de inwerkingtreding van de Wet BIO. Zowel deel 1 als deel 2 sluiten we af met ons commentaar.

### 2.1 **Deel 1: 19e en 20e eeuw**

#### 2.1.1 ***De ordening van het onderwijs in de 19e en 20e eeuw en het bevoegdheidsstelsel op hoofdlijnen***

Voor een bevoegdheidsstelsel is een zekere ordening van het onderwijs noodzakelijk. Alleen dan kan kwaliteitsbewaking door middel van een bevoegdheidsstelsel plaatsvinden. De ordening van het onderwijs begint in de 19e eeuw. Van het bevoegdheidsstelsel dat zich vanaf die tijd ontwikkelt, zien we nog delen terug in het overgangsrecht dat is vastgelegd bij de inwerkingtreding van de Wet BIO. Alleen daarom al is dat bevoegdheidsstelsel van belang. Maar het is daarnaast van belang omdat bij de ontwikkeling van dat stelsel onder meer zichtbaar wordt dat het samenvoegen van twee onderwijssoorten tot één onderwijssoort in één onderwijswet of juist het scheiden van één onderwijssoort in twee onderwijssoorten en het onderbrengen hiervan in twee verschillende onderwijswetten direct gevolgen heeft voor de inrichting van het bevoegdheidsstelsel. De bevoegdheden volgen als het ware de ordening van het onderwijs. Dit lijkt als een rode draad door de bevoegdheidsstelsels van de 19e en 20e eeuw te lopen. In hoofdstuk 4 en 5 bespreken we of deze rode draad ook te zien is in de ontwikkeling van het bevoegdheidsstelsel na de inwerkingtreding van de Wet BIO.

*Het primair onderwijs, waaronder het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs*

De ordening van het onderwijs begint voor het primair onderwijs (po) pas echt in 1920 met de Wet op het Lager Onderwijs (LO-wet 1920).<sup>38</sup> Deze wet regelt allerlei verschillende soorten lager onderwijs zoals het vervolgonderwijs (voortgezet gewoon lager onderwijs) en het uitgebreid lager onderwijs (ulo). Bij de invoering van de WVO (Mammoetwet) in 1968<sup>39</sup> houden scholen voor voortgezet gewoon lager onderwijs en uitgebreid lager onderwijs op te bestaan. De ulo wordt vervangen door het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs (mavo).

Het speciaal onderwijs (so) is tot 1985 in de LO-wet 1920 geregeld. Met deze wet krijgt het speciaal onderwijs, dat vanaf 1920 tot 1985 buitengewoon (lager) onderwijs wordt genoemd, voor het eerst een duidelijke juridische basis. De uitwerking van het buitengewoon onderwijs wordt door middel van Koninklijke Besluiten (KB) geregeld. Een belangrijk besluit is het Besluit Buitengewoon Onderwijs uit 1923, dat, voorzien van tal van wijzigingen, het buitengewoon onderwijs tot 1949 heeft geregeld. Het KB van 1949 vervangt dat van 1923 en scheidt de basis voor een aantal nieuwe typen speciaal onderwijs. Tot 1967 maakt de wetgever geen onderscheid tussen speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs (vso) (voor leerlingen vanaf 12 à 13 jaar). Vanaf 1967 wordt het in de regelgeving mogelijk voor leerlingen van 13 jaar en ouder speciaal onderwijs aan te bieden in aparte afdelingen of zelfstandige scholen voor vso. Hierdoor raakt een deel van het vso steeds meer verbonden met het vo en minder met het po.

In 1985 treedt de Wet op het basisonderwijs (WBO) in werking. Het is dan nog niet duidelijk hoe het speciaal onderwijs moet worden geregeld. Maar er moet wel iets gebeuren, want de wettelijke basis is vervallen voor het speciaal onderwijs omdat het speciaal onderwijs niet in de WBO is geregeld. In 1985 is daarom de Interimwet op het Speciaal en Voortgezet Onderwijs (ISOVSO) ingevoerd. Het duurt tot 1998 tot de Interimwet wordt beëindigd en een deel van het onderwijs dat in de ISOVSO is geregeld, wordt opgenomen in de WEC die in 1998 is ingevoerd, een ander deel in de WPO (de opvolger van de WBO), die ook in 1998 is ingevoerd en een deel in de WVO.

Het kleuteronderwijs is niet geregeld in de LO-wet 1920. Er zijn in die tijd bewaarscholen. Wetgeving voor het kleuteronderwijs is dan nog een brug te ver. Van een samenhang tussen het kleuteronderwijs en het lager onderwijs die noodzaakt tot het laten vallen van het kleuteronderwijs onder de LO-Wet is dan nog geen sprake en geld speelt een belangrijke rol in het uitblijven van 'eigen' wetgeving voor het kleuteronderwijs. In 1955 komt er voor het eerst een wettelijke regeling voor het kleuteronderwijs door in-

<sup>38</sup> Lager Onderwijswet 1920, Wet van 9 oktober 1920, *Stb.* 1920, 778.

<sup>39</sup> *Stb.* 1963, 40.

voering van een aparte Wet op het kleuteronderwijs.<sup>40</sup> Het lager onderwijs en het kleuteronderwijs zijn dan in aparte wetten geregeld. Toen de WBO in 1985 voor onderwijs van leerlingen van 4 jaar tot 12 jaar werd ingevoerd, zijn het lager onderwijs en het kleuteronderwijs geïntegreerd tot een onderwijsvorm die gericht is op een (doorlopend) ontwikkelingsproces van de leerlingen.

#### *Het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs<sup>41</sup>*

Pas vanaf 1848, toen de vrijheid van onderwijs in de Grondwet is neergelegd, ontstaat een aantal wettelijke regelingen voor de verschillende sectoren van het voortgezet onderwijs. De Wet op het middelbaar onderwijs van 1863 ordent het middelbaar onderwijs, die onder meer de hogere burgerschool (hbs) introduceert. De hbs maakt een grote wijziging door naar aanleiding van de Wet-Limburg in 1917, waarbij wordt bepaald dat het eindexamen toegang geeft tot de faculteiten geneeskunde en wis- en natuurkunde van de universiteiten. Het gevolg is dat de hbs meer en meer het karakter krijgt van het huidige vwo en de concurrent wordt van het gymnasium. In 1876 wordt de Hoger-onderwijswet, waarin ook het gymnasium wordt geregeld, van kracht. Tussen de hbs en het gymnasium ontwikkelt zich het lyceum. Het eerste wordt opgericht in 1909. Het lyceum bereidt leerlingen, meer nog dan de hbs, voor op voortgezette studie. Het verschilt van andere scholen door de invoering van een tweejarige onderbouw en een bovenbouw van hbs of gymnasium; de onderbouw is bedoeld om de schoolkeuze van leerlingen uit te stellen. Het lyceum is als schoolvorm uiteindelijk formeel erkend in de WVO.

De ontwikkeling van het beroepsonderwijs wordt bevorderd door de opkomst van de geïndustrialiseerde samenleving en de daarmee samenhangende vraag naar goed geschoold personeel. Het zijn voornamelijk de ambachtsscholen en de huishoud- en industriescholen die aan deze vraag tegemoetkomen. Naarmate de industrialisatie voortduurt, komt er meer behoefte aan andere beroepskrachten. Er komen nieuwe opleidingen, zoals de avondtekenscholen. In 1919 ziet de Nijverheidswet het licht. De Nijverheidswet is een raamwet, waarbij de regering zich beperkt tot het geven van algemene richtlijnen. Onder deze wet valt een diversiteit aan lagere en middelbare beroepsopleidingen (zoals technische scholen, scholen voor nijverheidskunst, zeevaartscholen, huishoudscholen, scholen voor maatschappelijk werk). Belangrijk is de

40 Stb. 1955, 558. In deze wet worden de bevoegdheden van de kleuter- en hoofdleidster geregeld en hun opleiding. KLOS of K.L.O.S. (Kleuter Leidster Opleiding School) is de gangbare benaming voor de Opleiding tot Kleuterleidster of kleuterkweekschool, welke in 1984 samen met de Pedagogische Academie (PA) opging in de huidige pedagogische academie voor het basisonderwijs (pabo).

41 Zie over de ontwikkeling van het voortgezet en het beroepsonderwijs: A. Bartels, *Een eeuw middelbaar onderwijs 1863-1963*, Groningen: J.B. Wolters 1963. Kees Bjorkman & Ed Elve, 'Het opleiden van leraren in technische vakken', *VELON Tijdschrift voor Lerarenopleiders* 2005-4, p. 44-50. P.Th.F.M. Boekholt, *Geschiedenis van de School in Nederland. Vanaf de middeleeuwen tot aan de huidige tijd*, Assen/Maastricht: Van Gorcum 1987. R. van Schoonhoven, *Ruimte, regels en beroepsonderwijs. Verkenning van onderwijsrechtelijke uitgangspunten en vraagstukken in het beroepsonderwijs en opmaat tot een onderzoeksprogramma*, Amsterdam/Rotterdam: VU/SBLO/Actis Advies 2009.

voorwaarde dat het theoretische en praktische onderwijs gegeven moet worden in overeenstemming met de eisen van de maatschappij. Hiermee wordt de invloed van de samenleving op het beroepsonderwijs gelegaliseerd. Verder wordt in deze wet impliciet gesteld dat het beroepsonderwijs zich voortdurend zal aanpassen aan de ontwikkelingen van de maatschappij.

Vóór de WVO van 1968 wordt het vo, dat wil zeggen alle opleidingen die worden gegeven na het lager onderwijs maar voor de universiteit, geregeld in zes wetten.<sup>42</sup> Al deze wetten zijn sterk tijdgebonden, ze zijn gebaseerd op maatschappelijke toestanden die allang niet meer bestaan, en ondanks herhaalde wijzigingen en aanpassingen blijven ze toch hun oorspronkelijk karakter behouden. Het vo uit de periode vóór de WVO bestaat uit een aantal afgesloten, zelfstandige schooltypen zonder verband, zonder contact, met eigen regels voor bijvoorbeeld toelating. Er ontbreekt een sluitend geheel van samenhangende onderwijsvoorzieningen, waarin de verschillende onderwijsvoorzieningen meer op elkaar zijn afgestemd. De WVO streeft er allereerst naar aan deze onhoudbare toestand een einde te maken.

De Mammoetwet van 1968 (WVO) heeft de ordening van het vo flink gewijzigd.<sup>43</sup> De ulo, het voortgezet gewoon lager onderwijs en de Kweekschool (waarin de opleiding van onderwijzers afzonderlijk is geregeld) verdwijnen. De naam Kweekschool wordt gewijzigd in Pedagogische Academie. Het lager, middelbaar en hoger beroepsonderwijs worden onder de WVO gebracht. De ulo wordt mavo. Mms (middelbare meisjesschool) en hbs verdwijnen, havo en atheneum komen daarvoor in de plaats en vallen ook, net als het gymnasium, dat vanaf dat moment niet meer bij het hoger onderwijs hoort, onder de WVO. Het lyceum wordt erkend.

Er zit een lange tijd tussen de publicatie van de Mammoetwet en de invoering hiervan omdat er veel inpassings- en overgangsregelingen en wijzigingen in andere wetten noodzakelijk zijn. In 1967 wordt de Overgangswet WVO (O.W.V.O.), die voor de bevoegdheden van leraren van groot belang is, aangenomen. Het tijdstip van de inwerkingtreding van de WVO wordt daarbij bepaald op 1 augustus 1968. De WVO omvat het onderwijs na de basisschool met uitzondering van het wetenschappelijk onderwijs. Het hoger beroepsonderwijs (hbo) valt in die tijd dus onder het vo. Dit duurt tot 1986. Vanaf dat jaar valt het hbo door de inwerkingtreding van de Wet op het hoger beroepsonderwijs (WHBO) onder deze wet. De dagvariant (BOL) van het mbo alsook het dag- avondonderwijs (later vavo geheten) worden ook onderdeel van het vo. De duale variant van het mbo waarin studeren en werken worden gecombineerd (BBL) valt onder het Leerlingwezen en wordt niet in de WVO geregeld, maar in een aparte Wet op het Leerlingwezen (later de Wet op het cursorisch beroepsonderwijs). In de jaren tachtig wordt in het mbo een proces in gang gezet van sectorvorming, schaalvergroting en

42 De Lager-onderwijswet 1920 (vglo, ulo), De Nijverheidsonderwijswet 1919 (alle beroepsonderwijs behalve dat in de landbouw), de Middelbaar-onderwijswet 1863 (hbs, mms, akte-opleidingen), De Hoger-Onderwijswet 1876 (gymnasium), Kweekschoolwet 1952, Kleuteronderwijswet 1955 (opleiding kleuterleidsters).

43 *Stb.* 1963, 40. Inwerkingtreding 1 augustus 1968, *Stb.* 1967, 386.

vernieuwing. Dit heeft geleid tot de Wet sectorvorming en vernieuwing van het mbo (SVM-wet). De SVM-wet is een wijziging van de WVO. De wet heeft onder meer tot doel de autonomie en de vrijheid van handelen van de scholen voor het mbo te vergroten. Na 1 januari 1996 valt het mbo, net als de vavo die tot het terrein van de educatie is gaan behoren, onder de bepalingen van de WEB. De WEB trekt de lijn naar concentratie en schaalvergroting van instellingen verder door.

### 2.1.2 *De invloed van de ordening van het onderwijs op het bevoegdheidstelsel*

*Het primair onderwijs, waaronder het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs*

In de Wet op het Lager Onderwijs van 1920 zijn de bevoegdheid tot het geven van lager onderwijs, de opleiding van onderwijzers en het toezicht op het onderwijs geregeld. Dit blijft zo tot aan de Kweekschoolwet van 1952. Hierin worden de opleiding voor onderwijzer en daarmee de bevoegdheden, verbonden aan de akten van bekwaamheid tot het geven van dat onderwijs, in een andere wet geregeld dan het onderwijs waarvoor de bevoegdheden gelden, namelijk de LO-wet. Na deze akten kon verder worden gestudeerd voor de akte van bekwaamheid als hoofdonderwijzer, waardoor de onderwijzer bevoegd wordt hoofd van een school te worden. Naast de akten van bekwaamheid als onderwijzer en als volledig bevoegd onderwijzer konden ook akten van bekwaamheid worden behaald die tot de bevoegdheid opleiden tot het geven van lessen in afzonderlijke vakken op lagere scholen of de ulo die onder het lager onderwijs viel, zoals voor lichamelijke oefening, nuttige handwerken, handenarbeid, moderne talen, wiskunde en tekenen. Dit zijn de LO-akten.

Er kan naast het diploma dat voor de benoeming in de desbetreffende functie is vereist, sprake zijn van een stapeling van akten of diploma's, die kan leiden tot een bezoldiging in een hogere schaal. Dit is een zogenoemde stapelingsregeling. Er bestaan stapelingsregelingen in het voortgezet buitengewoon onderwijs en in het buitengewoon onderwijs voor de akten, voor bepaalde diploma's gericht op de specifieke handicap van de leerlingen. Daarnaast bestaan er stapelingsregelingen in de tweede en derdegraads sector<sup>44</sup> in het vo voor akten die een bevoegdheid geven voor schoolvakken die op het lesrooster van de school voorkomen.

Voor het (v)so geldt dat dit onderwijs tot 1985 onder de LO-wet valt. De bevoegdheid voor onderwijzer is daardoor uitgangspunt voor de bevoegdheid van de leraar in de ISOVSO van 1985 tot 1998 en bij de WEC vanaf 1998: het getuigschrift groepsleraar po geeft een bevoegdheid les te geven in so en vso waarbij voor zintuiglijke en lichamelijke

44 De bevoegdheden worden uitgedrukt in bevoegdheden van de eerste graad (hele vo voor betreffende vak), tweede graad (hele vmbo, praktijkschool, onderbouw havo, vwo voor betreffende vak) en derde graad (vmbo en praktijkschool). Helemaal correct is dit niet want er zijn uitzonderingen waarbij ruimer of minder ruim in het tweede- of derdegraadsgebied les mag worden gegeven. Dit is ook omdat de bezoldiging hieraan gekoppeld is geweest, een probleem geworden: hoe moest het ruimer of juist het minder ruim lesgeven worden vertaald in de bezoldiging?

oefening een afwijkende regeling geldt.<sup>45</sup> Voor het so-deel zijn voor vakleerkrachten voor bijvoorbeeld tekenen, muziek of handvaardigheid de bevoegdheden vanaf 1985 vastgelegd in het Bevoegdhedenbesluit WPO. In het vso-deel kunnen op grond van de WEC naast de leraren met een po getuigschrift, leraren met een relevante vo bevoegdheid, zoals een bevoegdheid voor het vak Nederlands onderwijs verzorgen. Maar er kunnen in het vso geen vakleerkrachten worden ingezet die hun bevoegdheid ontlenen aan het Bevoegdhedenbesluit WPO. Bij dit laatste is zichtbaar dat vanaf 1967 door de mogelijkheid vso in aparte afdelingen of scholen aan te bieden het vso deel meer verbonden is met het vo. In één situatie mogen in het vso uitsluitend bevoegde vo leraren worden ingezet. Dat is als in het uitstroomprofiel vervolgonderwijs van vso-scholen de vso-school is aangewezen zelf te examineren en diplomeren.

In de Wet op het kleuteronderwijs zijn de bevoegdheden van de kleuter- en hoofdleidsters geregeld alsmede hun opleiding en het toezicht op de kleuter- en opleidingscholen. De kleuterkweekscholen leiden op voor het eindexamen waarbij men de akte van bekwaamheid als leidster (akte A) kan behalen, waarna verdere studie mogelijk is voor het behalen van de akte voor hoofdleidster (akte B). Door de invoering van de Mammoetwet vervalt de wetgeving voor de kweekschool en komt de pedagogische academie, die onder de WVO valt en groepsleraren voor de basisschool opleidt, daarvoor in de plaats. Deze opleiding is nader uitgewerkt in het Besluit opleiding onderwijzers 1968. Voor kleuterleidsters is de opleiding door de invoering van de Mammoetwet eveneens geregeld in de WVO. Deze opleiding is nader uitgewerkt in het Besluit opleiding kleuterleidsters 1968. Door de invoering van de Wet op het basisonderwijs komt er een pedagogische academie voor het hele basisonderwijs en verdwijnen de opleidingen voor leraren voor kleuterscholen en basisscholen. Met de oude akten kan nu in het hele po als groepsleerkracht les worden gegeven.<sup>46</sup>

#### *Voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs*

De Wet op het middelbaar onderwijs in 1863 dringt de heterogeniteit van het onderwijs terug. Dit maakt de regeling van de kwaliteitsbewaking van het onderwijspersoneel mogelijk. Deze regeling is noodzakelijk omdat door de groeiende vraag naar middelbaar onderwijs een tekort aan leraren dreigt te ontstaan. Uit vrees dat de universiteiten niet voldoende leraren kunnen leveren om te voorzien in de personeelsbehoefte (om lerarentekorten te voorkomen dus) van de door Thorbecke in het leven geroepen HBS, scheidt hij een tweede weg naar het leraarschap: het MO-staatsexamen.<sup>47</sup>

Voor vrijwel alle schoolvakken worden akten van bevoegdheid tot het geven van middelbaar onderwijs in het leven geroepen. Deze akten kunnen worden verkregen door

<sup>45</sup> Zie hiervoor in dit hoofdstuk deel 2 'De wetgeving in het po en (v)so'.

<sup>46</sup> Artikel 186 WPO zoals dat op 31 juli 2006 gold in samenhang met artikel XI Wet BIO.

<sup>47</sup> Jozef Vos en Jos van der Linden, *Waarvan Akte. Geschiedenis van de MO-opleidingen, 1912-1987*, Assen: Van Gorcum 2004; Jozef Vos, 'De opleiding voor de akte Middelbaar Onderwijs tot omstreeks 1980', *VELON Tijdschrift voor Lerarenopleiders*, 2005-4, p. 20-27.

het afleggen van een staatsexamen. De meeste van de MO-akten worden na verloop van tijd gesplitst in een A- en een hogere B-bevoegdheid. Aan deze akten van bevoegdheid wordt voor het daadwerkelijk mogen geven van schoolonderwijs tevens de eis van pedagogische bekwaamheid gekoppeld. De Nieuwe Leraren Opleiding (NLO) die een vernieuwend en experimenteel karakter heeft, start vanaf 1970.<sup>48</sup> De NLO leidt op voor een tweedegraads bevoegdheid in één vak en een derdegraads bevoegdheid in een tweede vak. Dit brengt niet wat de bedoeling was. De 'oude' MO-akte blijft naast de NLO Opleiding gewoon bestaan en groeit zelfs. Overigens is er ook geen reële keuze om de 'oude' opleidingen voor de 'oude' MO-akten op te heffen. Deze moeten wel blijven bestaan omdat anders onvoldoende leraren worden opgeleid om aan de vraag te voldoen. Dit geldt ook voor de stapelingsregelingen van de akten die tot de invoering van de Herziening onderwijssalarissen (HOS) in 1985 blijven bestaan.<sup>49</sup> Uiteindelijk is de laatste MO-examencommissie opgeheven in januari 1998.

Voor het lager en middelbaar beroepsonderwijs stelt de Nijverheidsonderwijswet, die in 1921 in werking treedt, eisen aan de vakkennis en de pedagogische voorbereiding van de leraar. De wet regelt overigens niet veel: er is veel vrijheid voor de scholen het onderwijs naar eigen voorkeuren en leerplan in te richten. De wet voorziet in een nieuwe bevoegdheidsregeling en in examens hiervoor en voert deze vakgerichte bevoegdheidsregeling in door middel van de zogenaamde nijverheidsakten (N-akten). In een Koninklijk Besluit van 1954 wordt het pedagogisch diploma voor het nijverheidsonderwijs opnieuw geregeld. Het getuigschrift wordt dan losgekoppeld van een bepaalde akte. Dit houdt in dat als iemand een N-akte bezit, die vooral betrekking heeft op de vakinhoudelijke deskundigheid, hij het recht heeft examen te doen voor het behalen van een pedagogisch-didactisch getuigschrift dat noodzakelijk is om les te mogen geven. Dit leidt ertoe dat eerst een vakinhoudelijke studie wordt afgesloten en daarna een pedagogisch-didactisch diploma wordt behaald.<sup>50</sup> Een voorbeeld hiervan is dat iemand eerst de N-akte voor timmeren (Nb) behaalt en daarna een pedagogisch-didactisch getuigschrift. Deze twee samen vormen de bevoegdheid.

Door de invoering in 1968 van de Mammoetwet valt het lager, middelbaar en hoger beroepsonderwijs onder het voortgezet onderwijs. De Nijverheidswet komt vanaf dat moment te vervallen. Hierdoor zijn tot 1 augustus 1991, het moment dat de SVM-wet

48 De NLO leidde aanvankelijk op tot een 2e (Hoofdvak) en 3e (Bijvak) graads onderwijsbevoegdheid, maar tegenwoordig wordt alleen nog een 2e-graads bevoegdheid behaald, omdat de bevoegdhedenregeling nog uitsluitend een onderscheid maakt tussen 1e en 2e graad. In de loop der jaren heeft de NLO het vroegere akte-systeem geheel verdrongen. De LO-akten (3e-graad) en MO-A (2e-graad) akten zijn verdwenen en vervangen door de lerarenopleiding. De MO-B-akten zijn echter niet door de NLO maar door de ULO (Universitaire lerarenopleiding) vervangen. Zie over de nieuwe lerarenopleiding: Jozef Vos & Jos van der Linden, *Waarvan Akte. Geschiedenis van de MO-opleidingen, 1912-1987*, Assen: Van Gorcum 2004, Hoofdstuk 4: 1970-1978, p. 148-186.

49 Bij deze herziening wordt het driegradenstelsel omgezet in een tweegradenstelsel.

50 Kees Bjorkman & Ed Elve, 'Het opleiden van leraren in technische vakken', *VELON, Tijdschrift voor Lerarenopleiders*, 2005-4, p. 44-50. Het tekort aan docenten vormde een stimulans voor het starten van éénjarige parttime-opleidingen voor het pedagogisch-didactisch diploma.

in werking treedt, de bevoegdheidsregels van de WVO en O.W.V.O. op het mbo van toepassing. Deze regels passen niet bij het onderwijs in het mbo. In de Memorie van Toelichting bij de SVM-Wet wordt dat uitgelegd: 'De bestaande benoembaarheidsregeling is gebaseerd op een bevoegdheid per vak. Voor de meeste vakken zijn bewijzen van bekwaamheid aangewezen waaraan de bevoegdheid tot het geven van onderwijs in een vak is verbonden. Is zo'n bewijs van bekwaamheid niet aangewezen, dan kan de minister een verklaring uitreiken dat een leraar wordt geacht in het bezit te zijn van een bewijs van bekwaamheid. Omdat in het nieuwe mbo de minimumlessentabellen zijn komen te vervallen, is een wijziging van de bestaande benoembaarheidsregeling noodzakelijk.'<sup>51</sup> Vervolgens worden de uitgangspunten genoemd voor de nieuwe benoembaarheidsregeling. Deze houden in dat de regeling voldoende waarborgen moet bieden ten aanzien van de vakbekwaamheid en de didactische bekwaamheid van de te benoemen leraren, de vrijheid van het bevoegd gezag moet vergroten om het onderwijs naar eigen inzicht in te richten, de bestuurslasten, verbonden aan de regeling voor zowel het ministerie als de scholen, beperkt moet houden en de regeling flexibel moet zijn met het oog op de bekostigingssystematiek en de rechtspositieregeling in het mbo. Afwijking van deze uitgangspunten heeft geleid tot de keuze voor een nieuwe regeling.<sup>52</sup> Vanaf de inwerkingtreding van de SVM-wet gelden door deze nieuwe regeling voor het mbo ruimere bevoegdheidsregelingen. De SVM-wet wijzigt dus de WVO voor wat betreft de bevoegdheidsregels. Er komen nieuwe artikelen in de WVO<sup>53</sup> op basis waarvan de Regeling aanwijzing bewijzen van voldoende didactische voorbereiding voor het beroep van leraar in de sector van het beroepsonderwijs en de volwasseneducatie<sup>54</sup> tot stand is gekomen. Vanaf 1 januari 1996 gelden de bepalingen van de WEB voor het mbo. In de WEB heeft toen harmonisatie van de wettelijke benoembaarheidseisen

51 SVM-operatie, *Kamerstukken II 1987/88*, 20646, nr. 3, p. 23-25.

52 De regeling bestaat uit de volgende elementen. 1. Tot leraar in het mbo is benoembaar: a. degene die met succes een opleiding tot leraar heeft gevolgd; b. degene die met succes een andere opleiding van tenminste hbo-niveau heeft gevolgd, en tevens een op het mbo gerichte didactische scholing met succes heeft gevolgd en 2. Het bevoegd gezag bepaalt op welk vakgebied een leraar werkzaam zal zijn. 3. Het bevoegd gezag mag van de onder 1 genoemde eisen afwijken, gedurende de eerste 2 jaren van de benoeming; voor een periode langer dan twee jaar moeten afspraken tussen het bevoegd gezag en de leraar worden gemaakt over de wijze waarop binnen die periode aan de benoembaarheidseisen wordt voldaan. In deze regeling is ervan afgezien, een benoembaarheidsregeling per vakgebied te ontwerpen. Dit betekent dat bij het bevoegd gezag primair de verantwoordelijkheid komt te liggen om de vakinhoudelijke bekwaamheid van een leraar te beoordelen – en deze te omschrijven in de akte van benoeming – hetgeen past in het streven om de autonomie van de instellingen te vergroten.

53 Artikel 37 d en e WVO.

54 Zie de toelichting op de Regeling aanwijzing van voldoende didactische bekwaamheid voor de bve-sector van 7 april 1998, opgenomen in: *Gele katern*, 1998-12, 22 april 1998: 'Op 1 januari 1996 is de Wet educatie en beroepsonderwijs (hierna: WEB) in werking getreden. Met de inwerkingtreding van deze wet is de juridische grondslag voor de in Uitleg OCenW-Regelingen nr. 18b van 26 juli 1995 gepubliceerde Regeling aanwijzing bewijzen van voldoende didactische voorbereiding voor het beroep van leraar in de sector van het beroepsonderwijs en de volwasseneducatie komen te vervallen. Artikel 4.2.1 van de WEB biedt de juridische grondslag voor de onderhavige regeling waarmee de mogelijkheid om bewijzen van voldoende didactische voorbereiding aan te wijzen, als gevolg van de terugwerkende kracht tot en met 1 januari 1996 ononderbroken gegarandeerd blijft. In deze regeling worden de voor de sector van het beroepsonderwijs en de volwasseneducatie (hierna: bve-sector) geldende bewijzen van voldoende didactische bekwaamheid voor het beroep van docent aangewezen.'



plaatsgevonden. Dit houdt in dat verschillend opgeleide functionarissen uit de educatie een brede bevoegdheid hebben gekregen voor het mbo.<sup>55</sup>

Op 1 augustus 1986 wordt de Wet op het hbo (WHBO) van kracht. Hiermee vervallen voor het hoger beroepsonderwijs de bepalingen over de bevoegdheid in WVO en O.W.V.O. Deze sector kent geen bevoegdheidseisen.

### 2.1.3 *Commentaar*

‘De ordening van het onderwijs in de 19e en 20e eeuw en het bevoegdhedenstelsel op hoofdlijnen’ laten zien dat de wijze waarop het onderwijs wordt geordend, heel bepalend is voor (de ontwikkeling van) de bevoegdhedenstelsels.

Zo is er sprake van twee verschillende bevoegdheden voor leraren van het lager onderwijs en het kleuteronderwijs in de tijd dat deze onderwijssoorten gescheiden zijn en leidt vervolgens het integreren van het kleuteronderwijs en het lager onderwijs tot één geheel, namelijk de basisschool, tot één bevoegdheid voor groepsleerkrachten. Deze nieuwe bevoegdheid is breder dan de oorspronkelijke bevoegdheden voor het kleuteronderwijs en het lager onderwijs. Dat betekent vanzelfsprekend dat de opleiding voor leraren voor deze bredere bevoegdheid moet opleiden. Bovendien betekent het dat een oplossing moet worden gevonden voor het les kunnen blijven geven in de nieuwe situatie door leraren die over een oude bevoegdheid voor het kleuteronderwijs of lager onderwijs beschikken. De gevonden oplossing is dat alle leraren met een oude bevoegdheid voor kleuteronderwijs of lager onderwijs bevoegd zijn les te geven in alle schooljaren in het nieuwe onderwijs: de basisschool. De leraren met een bevoegdheid voor het kleuteronderwijs moesten hiervoor een applicatiecursus volgen. Deze oplossingsmogelijkheid wordt vaak gebruikt en in de wet vastgelegd als overgangsrecht. Zie hiervoor bijvoorbeeld de harmonisatie van de benoembaarheidseisen van de WEB. Het is natuurlijk mogelijk nadere (scholings)eisen te stellen aan het verruimen van de bevoegdheid, maar dat is in deze situaties voor een deel gebeurd.

Het feit dat de ulo – nu mavo – onder de Lager Onderwijswet 1920 viel en het beroepsonderwijs onder de Nijverheidswet en de mms en hbs – nu havo en atheneum – onder de Wet middelbaar onderwijs, heeft bewerkstelligd dat de bevoegdheden binnen die sectoren verschillend zijn geweest en zich verschillend hebben ontwikkeld. Toen de Mammoetwet deze schoolsoorten met het gymnasium onder één wet bracht, heeft dit geleid tot één bevoegdhedenstelsel. Het ho overgangsrecht hierbij staat in de Overgangswet W.V.O. en de Regeling bewijzen van bekwaamheid O.W.V.O. Dit overgangsrecht houdt overigens *niet* in dat bijvoorbeeld de leraar met een LO-akte of MO-A-akte les mag geven in het hele vo. Een dergelijke verbreding van de bevoegdheid heeft uit kwaliteitsoverwegingen niet plaatsgevonden. De oude bevoegdheden zijn zo veel mogelijk vertaald naar het nieuwe systeem. Zo geeft de akte van bekwaamheid tot het ge-

55 Zie artikel 12.2.7 van de Web (*Stb.* 1995, 501).

ven van lager onderwijs in het tekenen (akte i) een bevoegdheid les te geven in tekenen en kunstgeschiedenis in mavo, vbo, praktijkonderwijs en een orthopedagogisch-didactisch centrum.<sup>56</sup>

Op het moment dat het mbo onder het regiem van de WVO wordt gebracht, wordt duidelijk dat het bevoegdhedenstelsel in het vo, waarbij de bevoegdheid gekoppeld is aan een vak, niet de kwaliteit bewaakt en verhoogt van het mbo-onderwijs, waarin het onderwijs niet per vak wordt gegeven en getoetst. Het bevoegdhedenstelsel van het vo beperkt dat onderwijs onnodig en is daarom geen goed middel om de kwaliteit te bewaken en te verhogen. De SVM-wet en later de WEB bieden een oplossing hiervoor. Deze bieden meer ruimte voor het mbo-onderwijs.

Het hbo gaat uit de WVO naar de WHBO (later valt het onder de WHW) en kent dan helemaal geen wettelijk geregelde bevoegdheden meer.

Het onderbrengen van het beroepsonderwijs onder de WVO duurt voor het hbo van 1968 tot 1986 en voor het mbo van 1968 tot 1996, waarbij wij aantekenen dat de SVM-wet van 1991 aan het mbo meer ruimte biedt. Het hbo en mbo passen niet meer binnen de structuur van het vo, omdat het hbo en mbo geen minimumlessentabellen en centrale examens meer kennen en de invloed van en binding met het bedrijfsleven anders zijn dan in het vo. Er is meer ruimte gegeven aan hbo en mbo ten behoeve van het onderwijs – misschien mede door de wijze waarop de ontwikkeling van dit onderwijs tot stand is gekomen. Daarmee samenhangend zijn in het mbo meer mogelijkheden geboden met betrekking tot het inzetten van de leraar en zijn de bevoegdheidseisen in het hbo afgeschaft. Wij vragen ons af of een bevoegdhedenstelsel kan worden ontwikkeld (of dat het huidige bevoegdhedenstelsel zo kan worden gewijzigd) dat de leraar bevoegd is in verschillende sectoren of samenstellende delen hiervan als het onderwijs zo divers is ingericht en de eisen die aan het onderwijs (geven) worden gesteld zo divers zijn. Wij komen hierop terug in hoofdstuk 5.

Uit het voorafgaande blijkt dat de Nieuwe Lerarenopleiding, waarvan zoveel wordt verwacht, het niet redt. Het voorafgaande laat ook zien dat wegens een verwacht tekort aan leraren Thorbecke een list verzint: een nieuwe route naar het leraarschap via het staatsexamen voor een MO-akte, een route die het lang heeft volgehouden. Die route start vanwege de angst voor een lerarentekort voor de hbs en blijft maar doorgaan omdat er mogelijk anders te weinig bevoegde leraren zouden komen.

Als wij naar de verantwoordelijkheden kijken van de vier hoofdrolspelers dan zien we dat de overheid in de 19e en 20e eeuw meer ordening aanbrengt in het onderwijs. Voor het beroepsonderwijs gebeurt dit relatief laat en voor het kleuteronderwijs nog later. De overheid is door deze ordening een steeds belangrijkere speler geworden. De orde-

56 3.5 Regeling bewijzen van bekwaamheid O.W.V.O.

ning brengt ook de mogelijkheid van ontwikkeling van een bevoegdheidsstelsel met zich mee. De verantwoordelijkheid van de overheid bij het ontwikkelen van het bevoegdheidsstelsel is niet in alle sectoren op hetzelfde moment en ook niet op dezelfde manier zichtbaar. Dit heeft natuurlijk ook de verantwoordelijkheid (en invloed) van het bevoegd gezag, de leraren individueel en collectief en particulieren beïnvloed.

## 2.2 Deel 2: de dag voor de inwerkingtreding van de Wet BIO

### 2.2.1 *Het bevoegdheidsstelsel*

In deel 1 van dit hoofdstuk hebben wij beknopt beschreven hoe de ordening van het onderwijs in de 19e en 20e eeuw heeft plaatsgevonden. In deel 2 beschrijven we – eveneens beknopt – hoe het bevoegdheidsstelsel eruitziet de dag voordat de Wet BIO in werking treedt. Deze beschrijving maakt, met de beschrijving van de Wet BIO in hoofdstuk 3, de overeenkomst en het verschil duidelijk tussen het bevoegdheidsstelsel vóór de Wet BIO en in de Wet BIO.

Hoe is het met de overheid, het bevoegd gezag, de beroepsgroep en de leraar in de sectorwetten de dag voordat de Wet BIO in werking treedt? Hebben zij dezelfde verantwoordelijkheden in de sectorwetten als later in de Wet BIO? Eerst maar eens kijken hoe het is vóór de Wet BIO.

We bespreken de hoofdlijnen van het bevoegdheidsstelsel voor po en (v)so samen, daarna voor het vo en vervolgens voor het mbo. Maar eerst enkele algemene opmerkingen. In zowel de WPO, WEC, WVO als de WEB is de dag voor de inwerkingtreding van de Wet BIO vastgelegd dat een leraar uitsluitend benoembaar is als hij niet door de rechter is uitgesloten van onderwijs en als hij een ‘bewijs van goed gedrag’ kan overleggen. Dit blijft zo in de Wet BIO. Wij bespreken dit verder niet meer. Vóór de Wet BIO is het ‘ééns bevoegd, altijd bekwaam’. Zie hiervoor hoofdstuk 1 ‘bevoegdheid en bekwaamheid(seisen)’.

#### *De wetgeving in het po en (v)so*

Het po en (v)so kennen een relatief eenvoudig stelsel van bevoegdheden voor de leraar. In het po is voor de bevoegdheid van groepsleraar een getuigschrift van de pabo noodzakelijk of een getuigschrift van wat wij kortheidshalve de onderwijzersopleidingen en opleidingen voor kleuterleidsters noemen. Voor de vakleerkracht is de bevoegdheid geregeld in het bevoegdheidsbesluit WPO. In de WEC is daarnaast nog een aantal andere getuigschriften opgenomen dat tot een bevoegdheid leidt. De bevoegdhedenregeling in het (v)so is hetzelfde als in deel 1 van dit hoofdstuk onder ‘het primair onderwijs, waaronder het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs’.

De leraar heeft vanaf 1 augustus 2004 voor zintuiglijke en lichamelijke opvoeding een aparte bevoegdheid nodig in po vanaf het derde leerjaar en in het so voor kinderen vanaf 7 jaar.<sup>57</sup>

Een vo bevoegdheid lichamelijke oefening volstaat eveneens om in po en so zintuiglijke en lichamelijke opvoeding te geven. Tot het geven van zintuiglijke en lichamelijke opvoeding vso aan alle leerlingen is uitsluitend de leraar met een vo bevoegdheid lichamelijke oefening bevoegd.

Voor het po en so is een uitzondering in de WPO en WEC vastgelegd op de verplichting dat de leraar bevoegd lesgeeft in zintuiglijke en lichamelijke opvoeding. Deze uitzondering geldt in die gevallen dat de leraar voor po of so wel bevoegd is als groepsleeraar maar niet bevoegd is voor het geven van zintuiglijke en lichamelijke opvoeding. Hij mag ten hoogste twee aaneengesloten leerjaren onbevoegd lesgeven gerekend vanaf het moment waarop hij het onderwijs ter verkrijging van het benodigde getuigschrift voor de eerste maal volgt.

Voor het po en (v)so zijn twee uitzonderingen in de WPO en WEC vastgelegd op het uitgangspunt dat de leraar bevoegd moet zijn voor een benoeming of tewerkstelling: (a) studenten aan een duale opleiding voor leraar<sup>58</sup> mogen voor ten hoogste een periode die overeenkomt met vijf maanden volledig dienstverband tijdelijk worden benoemd of te werk gesteld en (b) leraren godsdienst of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs hoeven geen bevoegdheid te hebben.

Voor het po en (v)so is een derde uitzondering op het uitgangspunt dat de leraar bevoegd moet zijn vastgelegd in de Interimwet zij-instroom leraren primair en voortgezet onderwijs. Zij-instromers (mensen die beginnen aan een (tweede) loopbaan in het onderwijs), die over een geschiktheidsverklaring beschikken, mogen voor maximaal twee jaar worden benoemd of tewerkgesteld als leraar. Deze termijn kan worden verlengd met maximaal de helft van de periode van benoeming, als de inspectie daarmee instemt.

Voor het vso geldt bovendien dat het mogelijk is bij tijdelijke afwezigheid of een niet terstond te vervullen vacature een onbevoegde leraar in te zetten. Onder bepaalde voorwaarden kan dit worden verlengd.

<sup>57</sup> Artikel 186 lid 2 WPO bevatte overgangsrecht. Dit artikel is door de invoering van de Wet BIO per 1 augustus 2006 komen te vervallen. Voor alle getuigschriften die tot een bevoegdheid leidden, geldt het overgangsrecht van de Wet BIO dat de bevoegdheid blijft bestaan.

<sup>58</sup> Een duale opleiding voor de leraar bestaat uit een combinatie van werken en leren.

*De wetgeving in het vo*<sup>59</sup>

Het vo kent een complex stelsel van bevoegdheden. In feite is dit versnipperd terug te vinden in de WVO, het Bevoegdhedenbesluit WVO en de Overgangswet WVO (O.W.V.O.).<sup>60</sup> De bevoegdheid van de leraar blijkt uit het bewijs van bekwaamheid. De bewijzen van bekwaamheid die leiden tot een bevoegdheid om les te geven in een bepaald vak, in een deel van het vo of het hele vo zijn in regelgeving vastgelegd. Het gaat hierbij om een bewijs van bekwaamheid én een bewijs van voldoende pedagogische en didactische voorbereiding apart of een bewijs van bekwaamheid dat beide onderdelen in één bevat. De kern van het stelsel is lesbevoegdheid per vak. De wetgever heeft echter ook vakkencombinaties in de wet vastgelegd. Hij legt deze combinaties uit overwegingen van kwaliteit in de wet vast en laat de keuze welke vakkencombinaties gegeven mogen worden niet over aan het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag kan geen eigen combinaties maken van vakken, of onderdelen van vakken of vakoverstijgende programmaonderdelen. Vakkencombinaties zijn er zowel in de basisvorming als in de bovenbouw van het vo.<sup>61</sup> Het uitgangspunt hierbij is dat als de leraar voor één van de vakken van de vakkencombinatie bevoegd is, hij dat ook voor het andere vak uit de vakkencombinatie is, als de vakkencombinatie als één vak wordt gegeven. Het bevoegd zijn voor deze vakkencombinatie, houdt uiteraard niet in dat de leraar bevoegd is voor het geven van de verschillende vakken afzonderlijk. Voor het geven van lessen in het afzonderlijke vak is de juiste bevoegdheid voor dat vak noodzakelijk.<sup>62</sup> Wij lichten dit toe aan de hand van een voorbeeld. De leraar is bijvoorbeeld voor de periode van de basisvorming bevoegd voor de combinatie van het vak informatiekunde en één van de vakken Nederlandse taal, economie, wiskunde, natuur- en scheikunde, techniek als hij bevoegd is voor het vak dat met het vak informatiekunde is gecombineerd. Dus als de leraar bevoegd is voor Nederlandse taal mag hij in de vakkencombinatie Nederlandse taal/informatiekunde lesgeven. Hij mag geen lesgeven als hij bevoegd is voor Nederlandse taal in het vak informatiekunde als het vak Nederlands en informatiekunde gescheiden vakken zijn. Als de leraar bevoegd is voor economie mag hij lesgeven in het combinatievak economie/informatiekunde. Bij de intrasectorale programma's in het vmbo<sup>63</sup> is een vergelijkbare situatie als bij de vakkencombinaties.

59 Zie ook: Frans Brekelmans & Marianne van Es, *Welke (toekomstige) werknemer is bevoegd les te geven in VMBO, praktijkonderwijs en het voortgezet onderwijs in het algemeen? Een handreiking voor werkgevers en (toekomstige) werknemers*, Utrecht: AOb 2003 (in opdracht van OCW).

60 Het Bevoegdhedenbesluit is op grond van artikel 34 lid 2, 3 en 4 en artikel 35 lid 3, 4 en 5 WVO tot stand gekomen.

61 De basisvorming is vanaf 1 augustus 2006 vervangen door de Regeling onderbouw VO, *Stb.* 2006, 281. De vakkencombinaties vervielen door de inwerkingtreding van de Wet BIO waarin geen basis is vastgelegd voor combinatievakken en het vervallen van de combinatievakken door de inwerkingtreding van de Regeling onderbouw VO. In deze regeling is het overgangsrecht vastgelegd voor diegene die voor 1 augustus 2006 bevoegd is voor het geven van het combinatievak op grond van artikel 9 b. Regeling bewijzen van bekwaamheid O.W.V.O. (Vakkencombinaties gedurende de periode van basisvorming).

62 Artikel 34 en artikel 35 WVO (oud) vormden de basis voor het onderscheid tussen de bevoegdheid per vak of vakkencombinatie. Ook vormden deze artikelen de basis voor het onderscheid tussen de bevoegdheid in de eerste en tweede graad.

63 Vanaf 1 augustus 2016 zijn de profielen in het vmbo ingevoerd. Intrasectorale programma's bestaan vanaf die tijd niet meer. Zie: *Stb.* 2016, 88, Wet profielen vmbo.

Naast de vakbevoegdheid of bevoegdheid voor een vakkencombinatie is er onderscheid tussen een eerstegraads bevoegdheid en een tweedegraads bevoegdheid. De eerstegraads bevoegdheid kent ‘inclusiviteit’. Dat betekent dat de leraar die eerstegraads bevoegd is in het hele vo les mag geven. De tweedegraads leraar mag alleen lesgeven in het tweedegraadsgebied (vmbo, praktijkschool, onderbouw havo en vwo). Hij mag echter wel maximaal één jaar lesgeven in het eerstegraadsgebied in zijn eigen vak, als hij dan maar voor het grootste deel werkzaam is in het tweedegraadsgebied en als de school niet te veel leraren op deze manier inzet.<sup>64</sup>

Naast de uitzonderingen op de verplichting een bevoegdheid te hebben om les te mogen geven die er ook in het po en (v) so zijn, zoals het tijdelijk onbevoegd mogen lesgeven van de leraar in opleiding en de zijinstromer onder bepaalde voorwaarden en het structureel onbevoegd mogen lesgeven van de leraar in godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk onderwijs, kent het vo nog andere uitzonderingen op dit systeem. Zo hoeft de leraar nooit bevoegd te zijn als hij uitsluitend contractonderwijs verzorgt. In de WVO staat (op de dag voor de inwerkingtreding voor de Wet BIO) dat in bepaalde gevallen de inspectie het bevoegd gezag ontheffing kan verlenen van de verplichting een bevoegde leraar te benoemen. Van deze ontheffingsmogelijkheid is veelvuldig gebruikgemaakt. Dit betekent dat zowel voor een totaal onbevoegde leraar als voor een leraar die bevoegd is voor een ander vak dan waarin hij lesgeeft, de inspectie ontheffing kan verlenen. Zo heeft de Inspectie de bevoegdheid een school vrijstelling te geven voor de verplichting alle leraren met de juiste vakbevoegdheid les te laten geven als een school in het eerste en eventueel in het tweede leerjaar een klein aantal leraren voor een groep leerlingen wil laten lesgeven. De leraren moeten dan bevoegd zijn voor ten minste één vak, maar ze geven daarnaast aanverwante vakken waarvoor ze niet bevoegd zijn. Het bevoegd gezag moet in dat geval de leraren natuurlijk bekwaam achten deze lessen onbevoegd te geven. Het behalen van een bevoegdheid voor de andere vakken is niet nodig als het bevoegd gezag een vrijstelling van de Inspectie krijgt. De leraar moet dan wel ook lesgeven in het vak waarvoor hij bevoegd is. De Inspectie verleent voor het eerste leerjaar de aanvraag voor de vrijstelling van de bevoegdheid voor andere vakken dan die de betreffende leraren bezitten zonder voorwaarden. Voor het verlenen van een vrijstelling voor het tweede leerjaar vraagt de Inspectie naar de wijze waarop het onderwijs is ingericht. Hieruit moet blijken dat de school ook echt uit pedagogische en didactische overwegingen kiest voor minder leraren voor een groep leerlingen in het tweede leerjaar. De vrijstellingen hoeven maar eenmalig, dus niet jaarlijks, te worden aangevraagd en duren net zolang als de school dat onderwijskundig concept hanteert.

De Inspectie kan als de leraar tijdelijk afwezig is door bijvoorbeeld ziekte of het bevoegd gezag niet direct kan voorzien in een vacature, telkens voor ten hoogste één jaar

<sup>64</sup> Het totaal aantal lessen aan de school in het betrokken schooljaar dat op deze wijze werd ingevuld, mocht niet groter zijn dan 5% van het totale aantal lessen dat gegeven werd in die hogere leerjaren.

vrijstelling met betrekking tot de bevoegdheid verlenen. Het is het bevoegd gezag dat deze vrijstelling moet aanvragen. De mogelijkheden van de school andere keuzen te maken, de omvang en de duur van de vacature of vervanging spelen een rol bij de beoordeling voor het verlenen van de vrijstelling.

Niet alleen de Inspectie, maar ook de minister speelt vlak voor de inwerkingtreding van de Wet BIO een rol bij het mogelijk maken dat het bevoegd gezag de leraar zonder bevoegdheid les laat geven. De minister kan de leraar bevoegd verklaren als de leraar lesgeeft in een vak waarvoor geen bewijs van bekwaamheid voor zijn school is aangewezen. Het zijn 'specialistische vakken', waarvoor geen algemene bevoegdheidsregeling geldt, zoals het vak uiterlijke verzorging. De bevoegdheid die de minister in dit geval geeft aan de leraar, staat bekend onder de naam 'artikel 114-verklaring'.<sup>65</sup> Ook kan de minister de leraar bevoegd verklaren als de leraar beschikt over een bewijs van bekwaamheid dat niet was opgenomen in Bijlage I Lijst van bekwaamheid O.W.V.O.

Daarnaast kan de minister in het geval dat de leraar zowel inhoudelijk als pedagogisch uitzonderlijk goed is, een vrijstelling verlenen voor het bewijs van bekwaamheid en/of het bewijs van voldoende pedagogische en didactische voorbereiding.<sup>66</sup> De vrijstelling geeft dezelfde rechten als de bevoegdheid. Een dergelijke vrijstelling krijgt de leraar niet zomaar. Elk jaar gaat het maar om enkele personen.

De minister kan tot slot ook zijn goedkeuring verlenen tot afwijking van de bevoegdheidseis voor onbepaalde tijd als het bevoegd gezag de aanvraag hiervoor had ingediend én de betreffende leraar ten minste 45 jaar is én hij in tien achtereenvolgende schooljaren aan een of meer scholen voor vo bij *hetzelfde bevoegd gezag*, dat om die goedkeuring heeft verzocht of diens rechtsvoorgangers, elk schooljaar belast is geweest met een gemiddelde lessentaak van ten minste 19 klokuren per week, in hetzelfde vak dan wel het geheel van vakken die kunnen worden geacht te behoren tot een zelfde leerstofgebied waarvoor de betrokkene onbevoegd is. De goedkeuring houdt alleen in dat de leraar de betrekking in vaste dienst kan voortzetten bij één van de scholen die vallen onder zijn werkgever of diens rechtsopvolgers. De leraar wordt dus niet bevoegd door de goedkeuring.

Ook bij onderwijsvernieuwingen is het mogelijk dat de leraar tijdelijk onbevoegd lesgeeft in nieuwe vakken.

#### *De wetgeving in het mbo*

De WEB kent een eenvoudig stelsel van bevoegdheden. In feite volstaat een getuigschrift van een opleiding van hoger onderwijs, al dan niet (afhankelijk van de opleiding) aangevuld met een didactische aantekening. Een vakbevoegdheid is er niet. Diegene die ten minste drie jaar praktijkervaring heeft in de praktijk van het beroep waarvoor wordt opgeleid en die door een combinatie van opleiding en ervaring geacht moet worden te beschikken over een kwalificatieniveau dat vergelijkbaar is met een

65 De minister verklaarde op grond van artikel 114 Overgangswet W.V.O. de leraar bevoegd in het door hem aangewezen vak en in door hem aangewezen delen van het vo.

66 Artikel 33 lid 2 WVO.

kwalficatie-niveau op basis van een bewijs van bekwaamheid dat de wet voorschrijft én in het bezit is van een bewijs van voldoende didactische bekwaamheid, is bevoegd. De bevoegdheid van de leraar blijkt daarnaast uit het bezit van een van de in de wet genoemde getuigschriften of het bezit van een door het bevoegd gezag afgegeven geschiktheidsverklaring met een pedagogisch-didactisch getuigschrift. De in de wet genoemde getuigschriften zijn kort door de bocht gezegd getuigschriften van een vo lerenopleiding of een daaraan gelijkwaardig (buitenlands) getuigschrift.

De pedagogisch-didactische bekwaamheid van degene die op basis van een geschiktheidsverklaring wordt benoemd als leraar blijkt uit het in het bezit hebben van een pedagogisch-didactisch getuigschrift. De vakbekwaamheid van de leraar wordt beoordeeld door het bevoegd gezag. Bij deze beoordeling van vakbekwaamheid dient het bevoegd gezag te toetsen of betrokkene een hbo/wo-getuigschrift (bachelor of master) heeft (of een gelijkwaardig buitenlands getuigschrift). Zo niet, dan toetst het bevoegd gezag of er sprake is van tenminste drie jaar relevante werkervaring en beoordeelt het bevoegd gezag daarbij of er sprake is van hbo-werk en denkniveau.

Het bevoegd gezag kan aan degene die niet in het bezit is van de genoemde getuigschriften en ook niet in het bezit is van een getuigschrift pedagogisch-didactische scholing uitgereikt door een instelling voor hoger onderwijs, een geschiktheidsverklaring afgeven, indien betrokkene naar het oordeel van het bevoegd gezag vakinhoudelijk bekwaam is en geschikt is voor het beroep van leraar en in staat is verantwoord les te geven en binnen twee jaar na benoeming of tewerkstelling tot leraar te voldoen aan de bekwaamheidseisen ten aanzien van pedagogisch-didactische kennis, inzicht en vaardigheden. De benoeming of tewerkstelling vindt dan plaats voor een periode van ten hoogste twee aaneengesloten studie jaren, zodat betrokkene in deze periode kan gaan voldoen aan de pedagogisch-didactische bekwaamheidseisen. Het bevoegd gezag kan deze benoemingsperiode verlengen met ten hoogste twee jaren indien het bevoegd gezag daarvoor redenen aanwezig acht.

Voor het geven van contractactiviteiten en godsdienstonderwijs en levensbeschouwelijk onderwijs hoeft de leraar niet bevoegd te zijn.

Het bevoegd gezag kan een onbevoegde leraar voor ten hoogste twee jaar in een vacature benoemen of langer als het bevoegd gezag aangeeft op welke wijze binnen die periode alsnog aan de eisen wordt voldaan.

### 2.2.2 *Commentaar*

In het po en (v)so geldt de dag voor de inwerkingtreding van de Wet BIO een sterk gereguleerd maar eenvoudig systeem met betrekking tot de bevoegdheden. Er zijn weinig uitzonderingsmogelijkheden op de bevoegdheidseisen en de meeste leraren hebben een getuigschrift voor groepsleerkracht. In het vso is het iets ingewikkelder omdat daar



als het ware iets van de complexiteit van het systeem in het vo is binnengehaald. Het systeem in het vo is complex mede door de vele uitzonderingen die er zijn op de bevoegdheidseis. Het systeem in het mbo geeft de werkgever veel ruimte, complex is het niet.

Wat opvalt in het systeem van het vo is dat er ondanks het feit dat het een sterk gereguleerd systeem is, het systeem mogelijkheden biedt voor de werkgever onderwijsinhoudelijke keuzes te maken die gevolgen hebben voor de benodigde bevoegdheden op school. Zo kan het bevoegd gezag in de eerste twee leerjaren leraren die één vakbevoegdheid hebben, inzetten voor alle aanverwante vakken, als de Inspectie hiervoor toestemming geeft. Voor het eerste jaar geeft de Inspectie deze toestemming zonder eisen te stellen. Het komt er volgens ons op neer dat de werkgever veel regelruimte heeft de leraar die voor één vak bevoegd is, onbevoegd in te zetten voor andere vakken in de eerste twee leerjaren. De leraar heeft in dat geval geen recht op en geen plicht tot scholing in die vakken. Het gaat hierbij niet om vakoverstijgend onderwijs of andere leergebieden, maar om het onbevoegd lesgeven in andere vakken. Het handhaven van de verplichting van de vakbevoegdheid van de leraar, is hierdoor voor in elk geval het eerste leerjaar – waar de Inspectie voor de instemming geen eisen stelt – flinterdun. Wij gaan ervan uit dat dit vooral het geval is in het eerste jaar en mogelijk het tweede jaar van het vmbo. Voor de kwaliteit van het onderwijs een slechte zaak, maar tevens voor het beroep van leraar een slechte zaak. De leraar kan zonder pardon, zonder scholing veel breder worden ingezet dan waarvoor hij is opgeleid.

In het vo zijn in de wet vastgelegde vakkencombinaties mogelijk waarvoor de leraar maar voor één vak bevoegd hoeft te zijn. En soms zijn er verrassende combinaties zoals de leraar die bevoegd is voor Nederlands. Hij kan de vakkencombinatie Nederlands/informatiekunde in de basisvorming geven. Weliswaar liggen de combinaties in de wet vast, hetgeen betekent dat de combinaties beperkt zijn, maar feit is dat ook deze leraar beperkter is opgeleid dan hij wordt ingezet. Ook hier is geen scholingsrecht en scholingsplicht. Het is ook merkwaardig dat als vakken samen zijn gevoegd een leraar die vakken mag geven en als deze gescheiden worden niet meer. Wat de leerlingen moeten kennen en kunnen voor deze vakken blijft toch in beide gevallen hetzelfde, maar in het ene geval mag de leraar zonder geschoold te hoeven zijn lesgeven in de hele vakkencombinatie en in het andere geval niet.

De vele uitzonderingsmogelijkheden in de wet die het mogelijk maken voor de werkgever de leraar onbevoegd in te zetten, wekken – net als de combinatievakken en de mogelijkheden voor de werkgever tot een brede inzetbaarheid van leraren in de eerste twee schooljaren – bij ons de indruk dat organisatorische problemen bij het vervullen van vacatures en het gelijktijdig moeten voldoen van de werkgever aan de eis om vakbevoegde leraren in te zetten een grote rol spelen bij het (nota bene zonder scholingsrecht) breder kunnen inzetten van leraren dan de bevoegdheid toelaat.

Als wij kijken naar de vier hoofdrolspelers bij de bevoegdheid dan valt het op dat in het mbo de werkgever een ruime beoordelingsbevoegdheid heeft met betrekking tot het beoordelen van de inhoudelijke kennis van de leraar bij de benoeming. Er is ook een voor wat betreft kwaliteit ongeclausuleerde mogelijkheid voor de werkgever een leraar twee jaar onbevoegd te benoemen zonder voorwaarde. Dit kan ook langer maar dan zijn er wel voorwaarden in de WEB opgenomen. De overheid staat hier op afstand. De leraren hebben ook geen zeggenschap gekregen bij bijvoorbeeld de beoordeling of een onbevoegde persoon wel voldoende kwaliteiten heeft om les te geven. Vervolgens geeft deze onbevoegde persoon wel alleen les.

De rol van de overheid is in het vo sterk. De minister helpt op verzoek van het bevoegd gezag in een aantal gevallen om het mogelijk te maken dat een leraar die niet aan de bevoegdheidseis voldoet toch les kan geven. De Inspectie heeft een rol bij het geven van toestemming onbevoegd les te geven. De overheid heeft formeel stevig de touwtjes in handen, want het bevoegd gezag dient de Inspectie en de minister te verzoeken van de in de wet gegeven mogelijkheden gebruik te maken. Materieel heeft de werkgever een grote beleidsruimte. De leraar staat met lege handen. Hij kan niet eens zelf aan de minister en Inspectie een verzoek doen om onbevoegd les te mogen geven. De wetgever geeft de leraar geen enkele rol in het bevoegdheidsstelsel, behalve die van uitvoerder. Ook de beroepsgroep is volstrekt niet in beeld. Deze heeft van de wetgever geen positie gekregen.

## 3 Wet BIO (Wet op de beroepen in het onderwijs)

### 3.1 Algemeen

De Wet BIO treedt op 1 augustus 2006 in werking en wijzigt op dat moment de sectorwetten voor po, (v)so, vo en mbo.<sup>67</sup> De keuzes die zijn gemaakt bij de elkaar opvolgende bevoegdheidsinstellingen vóór de Wet BIO en het bevoegdheidsstelsel in deze wet en de uitwerking hiervan, zijn naar onze mening van belang voor het maken van keuzes voor een eventuele wijziging van het huidige bevoegdheidsstelsel. Daarom hebben we in hoofdstuk 2 de periode vóór de Wet BIO besproken en gaan we in dit hoofdstuk in op de totstandkoming van de Wet BIO. Hierbij besteden we aandacht aan de rol die de destijds verwachte krapte op de onderwijsarbeidsmarkt speelde bij de totstandkoming van de Wet BIO.

De Wet BIO bouwt enerzijds voort op het voorafgaande bevoegdheidsstelsel en breekt anderzijds met dat stelsel. Deze breuk is bijvoorbeeld zichtbaar in het onderscheid dat de wet maakt tussen bevoegdheid en bekwaamheid.<sup>68</sup> De oorzaak van de breuk is naar onze mening een gewijzigde visie van de wetgever op de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de overheid, het bevoegd gezag, de beroepsgroep van leraren en de leraar in het kader van het bevoegdheidsstelsel. Deze visie over de verschillende verantwoordelijkheden is tijdens de parlementaire behandeling van de wet een aantal malen herhaald. Deze bespreken we in het eerste deel van dit hoofdstuk en hierin bespreken we tevens de visie van de wetgever op de verantwoordelijkheid van de lerarenopleidingen en op de aanpak van de verwachte krapte op de arbeidsmarkt. In het tweede deel gaan we in op de wijze waarop de wetgever de verantwoordelijkheid voor en soms met de verschillende hoofdrolspelers (de overheid, het bevoegd gezag, de beroepsgroep van leraren en de leraar) heeft ingevuld bij de totstandkoming van de Wet BIO en het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel. Dit deel laat zien of en hoe de wetgever zijn eigen visie in de wet heeft waargemaakt. In dit deel gaan we ook in op de wijze waarop de wetgever de verantwoordelijkheid invult ten aanzien van de lerarenopleidingen en de verwachte krapte op de arbeidsmarkt. We sluiten het hoofdstuk af met een commentaar.

67 *Stb.* 2004, 344; Besluit van 5 december 2005 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet op de beroepen in het onderwijs en van het daarop berustende Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel, *Stb.* 2005, 672.

68 Zie hoofdstuk 1 'Bevoegdheid en bekwaamheid(seisen).'

## 3.2 Deel 1: Wie is waarvoor verantwoordelijk?

### 3.2.1 *De visie van de wetgever op de verantwoordelijkheid van de overheid waaronder de Onderwijsinspectie*

#### *De visie van de wetgever op de verantwoordelijkheid van de overheid*

De kern van de visie van de wetgever is dat de overheid een belangrijke financiële verantwoordelijkheid voor het onderwijs heeft, de toegankelijkheid van het onderwijs moet waarborgen en de kwaliteit van het onderwijs moet bewaken. De overheid is verantwoordelijk voor het onderwijsbestel als geheel en voor de aansluiting tussen de verschillende onderwijssoorten daarbinnen.<sup>69</sup>

Gelet op deze verantwoordelijkheid is het aan de overheid om kwaliteitseisen vast te stellen voor de toegang tot het leraarschap en tot leidinggevende en onderwijsondersteunende werkzaamheden die daarmee nauw zijn verweven. Via welke weg, de leraaropleiding of een andere weg, iemand leraar wordt is niet van belang; wat wel van belang is, is dat de leraar in alle gevallen moet voldoen aan de bekwaamheidseisen, die noodzakelijk zijn voor een goede uitoefening van het beroep.<sup>70</sup> De Wet BIO bevat daarom een basis voor het vaststellen van bekwaamheidseisen als minimumnormen voor de kwaliteit van verschillende beroepen in het onderwijs. Wij beperken ons tot het beroep leraar. De hoofdelementen van de bekwaamheidseisen zijn in de wet opgenomen. Hierin staat dat de eisen gericht zijn op het handelen in het onderwijs, het algemeen professioneel handelen en het werken binnen een onderwijsorganisatie. Zij omvatten in elk geval eisen ten aanzien van pedagogisch-didactische kennis, inzicht en vaardigheden en vakbekwaamheid. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt naar onderwijssoort en onderwijsfase. Het vertrekpunt is een breed bereik van de bekwaamheid. Dit sluit aan op het beleid dat is gericht op verbreding van de inzetbaarheid en op doorstroom binnen onderwijsfuncties.

De bekwaamheidseisen zelf staan in het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel.<sup>71</sup> Er zijn drie sets bekwaamheidseisen. In alle gevallen geldt dat de leraar die eenmaal voldoet aan de bekwaamheidseisen zijn bekwaamheid moet onderhouden.

De eerste set noemt de wetgever de set bekwaamheidseisen po. De leraar met een pabo-getuigschrift voldoet aan deze bekwaamheidseisen en mag lesgeven in po, so en vso (in vso in vrijwel alle scholen behalve enkele scholen die in Nederland zelf examens afnemen) en in een groot aantal vakken in het praktijkonderwijs. Dat laatste vanaf 2012 met terugwerkende kracht tot 1 augustus 2006.<sup>72</sup> Voor het voldoen aan de bekwaamheidseisen voor zintuiglijke en lichamelijke opvoeding in po en so geldt dat het pabo-getuigschrift hiervoor in de meeste leerjaren niet toereikend is. Voor het vso is

<sup>69</sup> Kamerstukken II 2001/02, 28088, nr. 3, p. 2.

<sup>70</sup> Kamerstukken II 2001/02, 28088, nr. 3, p. 4.

<sup>71</sup> Kamerstukken II 2001/02, 28088, nr. 3, p. 30.

<sup>72</sup> We komen hierop in hoofdstuk 4 terug.

een pabo-getuigschrift voor het lesgeven in zintuiglijke en lichamelijke opvoeding nooit toereikend.<sup>73</sup>

De tweede set noemt de wetgever de bekwaamheidseisen voor het vho (voorbereidend hoger onderwijs).<sup>74</sup> Deze gelden voor één vak. Het vho is het onderwijs van de laatste twee leerjaren van het havo en de laatste drie leerjaren van het vwo (voorbereidend wetenschappelijk onderwijs). Deze set bekwaamheidseisen lijkt misschien smal, maar de bekwaamheidseisen gelden niet alleen voor deze jaren, maar tevens voor het hele vo.<sup>75</sup> De wetgever kiest voor een aparte set bekwaamheidseisen voor vho omdat hij van mening is dat voor dit onderwijs specifieke (vakinhoudelijk en vakdidactisch) kennis en bekwaamheid worden verwacht. Deze eisen komen bovenop de eisen die gelden voor de set bekwaamheidseisen voor het overige vo en worden dus aanvullend gesteld.<sup>76</sup> Dit is een rechtstreekse vertaling van het oude bevoegdheidensysteem in het nieuwe systeem van bekwaamheidseisen. Daarnaast gelden deze (vho)bekwaamheidseisen voor het hele mbo-onderwijs. Deze leraar mag als hij een getuigschrift heeft waaruit blijkt dat hij voldoet aan de bekwaamheidseisen vho ook in het vso lesgeven in zijn eigen vak. Voor so en po is het Bevoegdhedenbesluit opgeheven en vertaald in het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel.<sup>77</sup> De leraar vho mag afhankelijk van zijn vakgebied in het po en so lesgeven. De leraar die een getuigschrift heeft waaruit blijkt dat hij aan de bekwaamheidseisen vho Engels voldoet, mag dus in het hele vo, po en (v)so Engels geven en in het hele mbo Engels en in alle jaren en opleidingen van het mbo.

De derde set noemt de wetgever de set bekwaamheidseisen vo/bve. Deze gelden voor één vak. Hierin staan de bekwaamheidseisen voor de leraar vo/bve. Hij mag lesgeven in het praktijkonderwijs, het vmbo en de eerste drie leerjaren van havo en vwo en vso. Voor het so en po geldt hetzelfde als voor de leraar vho. Tevens geldt dat hij in het mbo in het hele onderwijs les mag geven. De leraar met een opleiding voor leraar vo/bve (meestal lerarenopleiding tweedegraads genoemd) voldoet aan deze bekwaamheidseisen.

73 Zie hiervoor paragraaf 2.2.1 Het bevoegdheidensysteem, het onderdeel 'de wetgeving in het po en v(s)o'.

74 Artikel 36 lid 5 WVO: De in het eerste lid bedoelde bekwaamheidseisen kunnen worden onderscheiden naar schoolsoort en naar samenhangende leerjaren, met dien verstande dat zij in elk geval specifiek worden vastgesteld voor de periode van voorbereidend hoger onderwijs, bedoeld in artikel 12, eerste lid. (Het onderwijs aan scholen voor vwo en aan scholen voor havo omvat met ingang van het vierde leerjaar een periode van voorbereidend hoger onderwijs.)

75 *Kamerstukken II 2001/02, 28088, nr. 3, p. 17 en nr. 22, p. 2 (inclusiviteit)*. Artikel 37 WVO: Degene die voor een bepaald vak voldoet aan de in artikel 36 lid 1 en lid 5, bedoelde bekwaamheidseisen voor de periode van voorbereidend hoger onderwijs, is daarmee tevens bekwaam voor dat vak voor zover dat wordt verzorgd in het voortgezet onderwijs niet zijnde de periode van voorbereidend hoger onderwijs.

76 *Kamerstukken II 2001/02, 28088, nr. 5, p. 50-51*.

77 Artikel 4.1 Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel: De op grond van artikel 3, eerste lid onder b.1<sup>e</sup> van de WPO aan te wijzen onderwijsactiviteiten, bedoeld in artikel 9 van de wet, zijn alle in die bepaling genoemde en bedoelde onderwijsactiviteiten; Artikel 4.2 Besluit: De op grond van artikel 3, eerste lid, onder b.1<sup>e</sup> van de WEC aan te wijzen onderdelen en vakken zoals bedoeld in artikel 13, eerste, tweede, vijfde en zesde lid, van die wet zijn alle in dat artikel genoemde en bedoelde onderdelen en vakken; Artikel 4.3: De op grond van artikel 3, eerste lid, onder b. 1<sup>e</sup> van de WEC aan te wijzen onderdelen en vakken ingevolge de artikelen 14a tweede lid, 14c en 14f van de wet, zijn alle in die bepalingen genoemde onderdelen en vakken.

De bekwaamheidseisen zijn minimumeisen. De werkgever mag meer eisen stellen, maar de wetgever houdt het bij de minimumeisen. De bekwaamheidseisen zijn nadrukkelijk geen startbekwaamheidseisen van waaruit de leraar zich verder moet ontwikkelen tot een leraar die voldoet aan door de wetgever vastgestelde bekwaamheidseisen op een of meer hogere niveaus. Dat zou het niveau van minimumkwaliteit, waarvoor de wetgever verantwoordelijk is, overstijgen.<sup>78</sup>

De wetgever kiest ten tijde van de totstandkoming van de Wet BIO ervoor – het is een tijd van deregulering – de eigen verantwoordelijkheid van het onderwijsveld voor het onderhoud van de bekwaamheid van leraren centraal te stellen en ziet daarom af van het wettelijk regelen van een centraal register. Maar hij vindt het onderhouden van de bekwaamheid van de leraar wel zo belangrijk dat in de schoolplanartikelen in WPO, WEC en WVO en in het kwaliteitszorgartikel in de WEB het beleid wordt toegevoegd met betrekking tot het onderhouden van de bekwaamheid van het personeel.<sup>79</sup> Tijdens de parlementaire behandeling van de Wet BIO is de relatie tussen de medezeggenschap en het onderhouden van de kwaliteit van het personeel gelegd.<sup>80</sup> Het onderhouden van de bekwaamheid is primair een zaak van het kwaliteitsbeleid van de school, zoals neer te leggen in het schoolplan. Vloeien uit het kwaliteitsbeleid bepaalde specifieke (na) scholingsactiviteiten voort, dan zijn die volgens een afzonderlijke procedure onderworpen aan het instemmingsrecht van het personeelsdeel van de medezeggenschapsraad.<sup>81</sup> Daarnaast staat in de wet dat het bevoegd gezag een bekwaamheidsdossier van elke leraar bijhoudt.<sup>82</sup> Daarin legt het bevoegd gezag voor elk personeelslid de scholing en daarmee het resultaat vast van het kwaliteitsbeleid zoals geformuleerd in het schoolplan/kwaliteitszorgverslag. De Onderwijsinspectie moet kunnen beoordelen of uit de bekwaamheidsdossiers blijkt dat de Wet BIO met betrekking tot het onderhouden van de bekwaamheid op juiste wijze wordt uitgevoerd.<sup>83</sup>

#### *De visie van de wetgever op de verantwoordelijkheid van de Onderwijsinspectie*

We zullen allereerst ingaan op de bevoegdheid van de Onderwijsinspectie vrijstelling te verlenen aan het bevoegd gezag met betrekking tot het tijdelijk tewerkstellen of benoemen van de leraar die niet voldoet aan de bekwaamheidseisen. De visie van de wetgever over de verantwoordelijkheid van de overheid heeft gevolgen voor de verantwoordelijkheid van de Inspectie. De verantwoordelijkheid van de Inspectie in het bevoegdheidstelsel wordt is de Wet BIO gewijzigd. De Inspectie had voorheen in een aantal gevallen, vooral in het vo, de bevoegdheid het bevoegd gezag vrij te stellen van de verplichting lessen te laten geven door een bevoegde leraar. Deze bevoegdheid is

78 *Kamerstukken II* 2001/02, 28088, nr. 5, p. 35 en 36.

79 *Kamerstukken II* 2001/02, 28088, nr. 3, p. 12, 13. Zie: artikel 12 vierde lid WPO, artikel 21 vierde lid WEC, artikel 24 vierde lid WVO en artikel 1.3.6 lid 1 WEB.

80 *Kamerstukken II* 2001/02, 28088, nr. 5, p. 6.

81 In ons artikel 'Professioneel statuut', *School en Wet*, 2017-6, p. 5-11 schetsen we de spanning tussen de leraren/professionals als collectief, op schoolniveau, versus de medezeggenschapsbepalingen.

82 Artikel 32b WPO, artikel 32b WEC, artikel 37a WVO en artikel 4.2.3a WEB.

83 Zie het rapport van de Inspectie van het Onderwijs, *Het bekwaamheidsdossier in het voortgezet onderwijs*, Utrecht 2010.

door de Wet BIO komen te vervallen. De wetgever heeft de bevoegdheid die eerst bij de Inspectie was neergelegd om te beoordelen of was voldaan aan de in de wet vastgelegde voorwaarden voor het tijdelijk benoemen of tewerkstellen als leraar zonder dat diegene in het bezit is van de vereiste bevoegdheid, in de Wet BIO bij het bevoegd gezag neergelegd. Zo konden in de Interimwet<sup>84</sup> in po, (v)so en vo onder bepaalde voorwaarden zijinstromers zelfstandig lesgeven voor maximaal twee jaar.<sup>85</sup> De Inspectie kon in deze Interimwet op verzoek van het bevoegd gezag deze periode in bijzondere omstandigheden voor maximaal de helft van de benoemingsperiode of de periode van tewerkstelling verlengen.<sup>86</sup> Dat is veranderd door de Wet BIO. Het bevoegd gezag kan voortaan zonder tussenkomst van de Inspectie de zijinstromer die aan de voorwaarden voldoet voor maximaal twee jaar benoemen en kan zelf deze periode met maximaal twee jaar (in plaats van één jaar) verlengen als hij daartoe redenen (in plaats van bijzondere omstandigheden) aanwezig acht.<sup>87</sup> Er is in de Wet BIO nog maar één situatie waarin de Inspectie een bevoegdheid heeft het bevoegd gezag vrij te stellen van de verplichting lessen te laten geven door een bevoegde leraar. Namelijk in het vo, als het bevoegd gezag de Inspectie vraagt om toe te staan in de eerste twee leerjaren de leraar die kan worden benoemd of tewerkgesteld twee jaar te belasten met werkzaamheden waarvoor hij niet voldoet aan de bekwaamheidseisen zonder dat het bevoegd gezag en de betreffende leraar schriftelijk hoeven te verklaren dat de leraar zich moet inspannen om alsnog te voldoen aan de bekwaamheidseisen.<sup>88</sup>

Het mbo en de educatie vallen niet onder de reikwijdte van de Interimwet en vallen ook niet onder de zijinstroomregels, zoals die in de Wet BIO staan. Het bevoegd gezag in deze sector heeft door de SVM-wet al eerder meer ruimte gekregen dan in de Wet BIO wordt gegeven aan po, (v)so en vo voor het benoemen of tewerkstellen van zijin-

84 De regeling zijinstromers is neergelegd in: artikel 38a en artikel 176a-176j WPO, artikel 38a en artikel 162d-162m WEC, artikel 38 en artikel 118j-118s WVO.

85 Ruim duizend zijinstromers zijn bezig aan de opleiding tot basisschoolleerkracht, een verdubbeling ten opzichte van het vorig jaar. Dat blijkt uit cijfers van het Landelijk Overleg Lerarenopleidingen Basisonderwijs (LOBO). De 'zijinstromer in het beroep' is iemand die vanuit een ander beroep leraar wil worden. Maar het kan ook een bevoegde leraar zijn, die les wil gaan geven in een andere onderwijssector. Bijvoorbeeld een overstap van het voortgezet onderwijs naar het basisonderwijs. De zijinstromer volgt een opleiding bij een lerarenopleiding. Daarnaast doet de zijinstromer ervaring op door als leraar te werken. Om in aanmerking te komen voor het traject zijinstroom in het beroep voor het (speciaal) basisonderwijs (primair onderwijs) of voortgezet onderwijs moet de betrokkene beschikken over een afgeronde hbo- of wo-opleiding, voor het onderwijs voldoende maatschappelijke ervaring en beroepservaring en een verklaring omtrent het gedrag (VOG). De betrokkene dient deel te nemen aan een geschiktheidsonderzoek (assessment). Blijkt uit het geschiktheidsonderzoek dat de betrokkene geschikt is om als zijinstromer in het beroep in het onderwijs te gaan werken dan sluit hij een scholings- en begeleidingsovereenkomst af met de school of het schoolbestuur en de lerarenopleiding waar hij onderwijs voor het traject zijinstroom in het beroep gaat volgen. De betrokkene wordt voor maximaal twee jaar benoemd als leraar. Binnen twee jaar legt de betrokkene een bekwaamheidsonderzoek af. Als hij hiervoor slaagt, krijgt hij een getuigschrift. Dit getuigschrift is geen bachelordiploma. Wel is de betrokkene volledig bevoegd als leraar groepsleerkracht po/(v)so of als leraar in een bepaald vak (vo). Voor de beroepsgerichte vakken in het vmbo volstaat een mbo-opleiding voor de aangewezen vakken in artikel 2 van het Besluit zijinstroom leraren primair en voortgezet onderwijs.

86 Artikel 2 lid 2 Interimwet zijinstroom leraren po en vo (*Stb.* 2000, 306). Deze wet is vervallen per 31 juli 2005. De Interimwet is vertaald in de Wet BIO.

87 Artikel 32 lid 10 WPO, artikel 32 lid 10 WEC en artikel 33 lid 14 WVO.

88 Artikel 33 lid 4 WVO.

stromers. De minister wilde daarom het in de Interimwet opgenomen geschiktheidsonderzoek voor zijinstromers voor het mbo en de educatie (toen bve-sector) niet voorschrijven. De mbo-instellingen hadden namelijk al de mogelijkheid zijinstromers te benoemen die beschikken over een ho-getuigschrift of een daarmee overeenkomend ho-niveau. Het bevoegd gezag was en blijft zelf verantwoordelijk voor de beoordeling van de vakinhoudelijke bekwaamheid van de aan te stellen leraar. Een in de wet vastgelegd geschiktheidsonderzoek zou de eerder gegeven benoemingsvrijheid van het bevoegd gezag weer meer beperken. Binnen twee jaar dient de betrokkene wel te voldoen aan de pedagogisch-didactische eisen. Volgens de minister loopt dit goed en is er dus geen reden dit te wijzigen.<sup>89</sup>

#### *De visie van de wetgever op het toezicht van de Onderwijsinspectie*

De Inspectie ziet erop toe dat het schoolplan instrumenten bevat die de kwaliteit van het personeel en daarmee van het onderwijs waarborgen. De Inspectie beziet het personeelsbeleid bij het periodieke kwaliteitsonderzoek wat betreft de bekwaamheid van het personeel aan de hand van de bekwaamheidseisen. Constataert de Inspectie dat deze bekwaamheidseisen niet zijn nageleefd, dan kan de minister maatregelen nemen.<sup>90</sup> In hoofdstuk 4 gaan we in op het toezicht van de inspectie na de inwerkingtreding van de Wet BIO.

#### **3.2.2 De visie van de wetgever op de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag**

Het bevoegd gezag krijgt meer ruimte op het terrein van de bevoegdheden. In deel 2 gaan we hier nader op in. Het opnemen van de artikelen van de Interimwet zijinstroom leraren po en vo in de Wet BIO is een voorbeeld van de toegenomen regelruimte van het bevoegd gezag.<sup>91</sup> Maar de wet stelt wel grenzen aan deze ruimte. Zo moet de zijinstromer in het bezit zijn van een getuigschrift hoger onderwijs, behalve voor beroepsgerichte vakken in het vmbo, dan volstaat een relevant getuigschrift mbo. Centraal bij de regeling met betrekking tot zijinstroom staat dat van degene die benoemd wil worden als zijinstromer in een geschiktheidsonderzoek (assessment) wordt vastgesteld dat hij in beginsel voor een direct ingaand leraarschap<sup>92</sup> geschikt wordt geacht en dat ook wordt vastgesteld welke scholing hij in de periode van tijdelijke benoeming moet volgen om uiteindelijk volledig te voldoen aan de bekwaamheidseisen voor het desbetreffende onderwijs. Gezien het feit dat het assessment een belangrijk kwali-

89 *Kamerstukken II 2001/02, 28088, nr. 2, p. 21-22 en nr. 5, p. 63-64.*

90 *Kamerstukken II 2001/02, 28088, nr. 2, p. 3, 23-24 en nr. 5, p. 8, 27. Kamerstukken I 2003/04, 28088, nr. C, p. 5, 6 en 8.*

91 Onder 'De bevoegdheid van de inspectie vrijstelling te verlenen aan het bevoegd gezag met betrekking tot het tijdelijk tewerkstellen of benoemen van de leraar die niet voldoet aan de bekwaamheidseisen' wordt ook de zijinstromer besproken. Maar dan in het kader van de rol van de Onderwijsinspectie, namelijk het wel of niet toestemming geven voor het geven van onbevoegde lessen.

92 Hij is dus niet te vergelijken met de leraar in opleiding, die zijn werkzaamheden aan de school onder verantwoordelijkheid van een leraar uitoefent.



teitsinstrument is, stelt de centrale overheid zelf vast hoe en met welke criteria het assessment moet plaatsvinden. In de wet is bepaald dat het assessment erop is gericht, vast te stellen of betrokkene in voldoende mate beschikt over kennis en vaardigheden om te kunnen worden belast met het geven van onderwijs dat voldoet aan de daaraan gestelde kwaliteitseisen, in aanmerking nemend dat hij in de benoemingsperiode begeleid en verder geschoold zal worden om met goed gevolg deel te kunnen nemen aan het bekwaamheidsonderzoek, waar hij binnen twee jaar – de werkgever kan dit met maximaal twee jaar verlengen als hij daartoe redenen aanwezig acht – aan deelneemt en dat hij met goed gevolg moet afsluiten. Het assessment is opgedragen aan universiteiten en hogescholen die ook lerarenopleidingen verzorgen. Ook de instellingen met alleen aangewezen, dus niet-bekostigde lerarenopleidingen mogen het assessment afnemen.<sup>93</sup> De wetgever laat de benoeming van de zijinstromer dus niet helemaal vrij. De reden hiervoor is de verantwoordelijkheid van de wetgever voor de kwaliteit van het onderwijs.

Een ander onderdeel van de visie van de wetgever is dat het bevoegd gezag het kwaliteitsbeleid op het punt van de deskundigheid van het personeel duidelijk moet maken en moet uitvoeren. De wetgever gaat ervan uit dat het bevoegd gezag samen met het personeel zorg draagt voor het onderhouden en zo nodig uitbreiden van de bekwaamheid van het personeel.

### 3.2.3 *De visie van de wetgever op de verantwoordelijkheid van de beroepsgroep*

De beroepsgroep heeft grote invloed op het formuleren van de bekwaamheidseisen. Zij stelt de bekwaamheidseisen op.<sup>94</sup> Deze bekwaamheidseisen zijn richtinggevend voor initiële opleidingen voor leraren, voor scholing en deskundigheidsbevordering van zittende leraren en daarmee ook voor het tot stand komen van het beleid van de school op dat punt. De bekwaamheidseisen geven een actueel beeld van het minimumkwaliteitsniveau dat van de leraar verwacht mag worden. Elke zes jaar worden vanwege de dynamiek in de samenleving en de kennisontwikkeling deze bekwaamheidseisen geactualiseerd. De beroepsgroep doet dus elke zes jaar een voorstel voor (al dan niet gewijzigde) bekwaamheidseisen. De wetgever verwacht hierbij wel samenwerking en afstemming van de beroepsgroep met onderwijswerkgevers, lerarenopleiders, overige deskundigen en belanghebbenden. Zij moeten zich kunnen uitspreken over de voorstellen voordat de overheid de bekwaamheidseisen vaststelt, want een breed draagvlak voor de bekwaamheidseisen vindt de wetgever belangrijk.

De wetgever ziet voor de beroepsgroep een centrale rol, maar stelt ook eisen hieraan, bijvoorbeeld dat de beroepsgroep open en representatief moet zijn. Hiermee bedoelt hij dat de beroepsorganisatie open moet staan voor alle relevante beroepsbeoefenaren,

93 Zie ook de nota van toelichting bij het Besluit zijinstroom leraren primair en voortgezet onderwijs, *Stb.* 2008, 336.

94 Artikel 32a lid 6 WPO, artikel 32a lid 6 WEC, artikel 36 lid 6 WVO en artikel 4.2.3 lid 5 WEB. Zie: *Kamerstukken II* 2001/02, nr. 3, p. 14-15, nr. 5, p. 19 en 35.

of zij nu wel of niet georganiseerd zijn.<sup>95</sup> Hij vindt dat de beroepsgroep criteria kan ontwikkelen die in overeenstemming met onderwijswerkgevers worden gehanteerd om te bepalen of individuele beroepsbeoefenaren nog steeds aan actuele bekwaamheidseisen voldoen en ook suggesties kan doen over trajecten die bijdragen aan blijvende bekwaamheid. Bovendien vindt hij dat de beroepsgroep kan besluiten tot het hanteren van het instrument van registratie, op basis van vrijwilligheid. Maar een verantwoordelijkheid/bevoegdheid op dit gebied kent hij de beroepsgroep niet toe in de wet. Het blijft bij een vrijblijvende rol van de beroepsgroep op het terrein van het bekwaamheidsonderhoud.

### 3.2.4 *De visie van de wetgever op de verantwoordelijkheid van de leraar*

Iemand die als leraar wil werken, moet aan de bekwaamheidsvoorwaarden voldoen en deze op peil houden. In de Wet BIO geldt deze eis nog niet voor leraren godsdienstig en humanistisch onderwijs. Als gevolg van het amendement-Kraneveld c.s.,<sup>96</sup> waarin staat dat leraren godsdienstonderwijs en/of humanistisch vormingsonderwijs op termijn aan de bekwaamheidseisen moeten voldoen, zijn bij de herijking van de bekwaamheidseisen de pedagogische en didactische bekwaamheidseisen van toepassing geworden op deze groep.<sup>97</sup>

De leraar heeft de verantwoordelijkheid voor het curriculum en voor de uitvoering. Hij is een professional die handelt in gezamenlijke verantwoordelijkheid met anderen.<sup>98</sup> Van de leraar en de leraren als collectief wordt verwacht dat zij met de werkgever initiatieven nemen om de bekwaamheid actueel te houden.

### 3.2.5 *De visie van de wetgever op de verantwoordelijkheid van de opleidingen tot leraar*

De opleidingen voor leraar moeten zich richten op de bekwaamheidseisen. In de WHW staat dat studenten die worden opgeleid voor een beroep waarvoor wettelijke vereisten, zoals de bekwaamheidseisen van de leraar, zijn vastgesteld in de gelegenheid worden gesteld aan die vereisten te voldoen.<sup>99</sup> De Wet BIO waarborgt op deze wijze dat de opleidingen de ontwikkelingen in het kader van de bekwaamheidseisen volgen en leidend laten zijn voor het opleiden voor de beroepen waarvoor deze gelden. De minis-

<sup>95</sup> *Kamerstukken II* 2001/02, 28088, nr. 5, p. 43.

<sup>96</sup> *Kamerstukken II* 2003/04, 28 088, nr. 34. In de discussie naar aanleiding van het amendement is aangegeven dat aan godsdienstleraren eisen gesteld kunnen, mits de overheid bij het stellen daarvan grote terughoudendheid betracht.

<sup>97</sup> Artikel 2.3 van het Besluit van 16 maart 2017 tot wijziging van het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel in verband met de herijking van de bekwaamheidseisen voor leraren en docenten (*Stb.* 2017, 148): In afwijking van artikel 2.1 omvat de bekwaamheid tot het geven van onderwijs voor leraren of docenten godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs niet de vakinhoudelijke bekwaamheid. Zie ook p. 32-33 van de nota van toelichting.

<sup>98</sup> Zie ook *Kamerstukken II* 2015/16, nr. 3, p. 9: Leraren werken bij het verzorgen van het onderwijs vanzelfsprekend samen.

<sup>99</sup> Onder meer in artikel 7.6 lid 1 WHW.

ter geeft hierbij aan dat dit inhoudt dat opleidingen die leiden tot een smaller geheel van bekwaamheidseisen dan op dat moment in het Besluit bekwaamheidseisen is vastgelegd (bijvoorbeeld voor alleen de eerste twee leerjaren vo) of instellingen die denken op te leiden voor een certificaat van deelbekwaamheid, niet voldoen aan de WHW.<sup>100</sup>

### 3.2.6 *De visie van de wetgever op de aanpak van de verwachte krapte op de onderwijsarbeidsmarkt*

In het wetsvoorstel staat een visie op de veranderende onderwijsarbeidsmarkt waarbij krapte wordt verwacht. De arbeidsmarkt is één van de redenen voor de totstandkoming van de Wet BIO. Het opener maken van de arbeidsmarkt wordt als noodzakelijk gezien.<sup>101</sup> Hierbij wordt gesteld dat er geen sprake meer is van een gesloten arbeidsmarkt, waartoe alleen leraren met een onderwijsbevoegdheid toegang hebben. In plaats hiervan moeten mensen op elk moment van hun loopbaan kunnen instromen en op allerlei soorten functies, zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit van het onderwijs. Voor de toelating tot het beroep is niet langer de manier waarop de bekwaamheden zijn verworven van belang. Dit maakt een meer open onderwijsarbeidsmarkt mogelijk. Het is de verwachting dat het opener maken van de onderwijsarbeidsmarkt, zoals door de zijinstroom in het beroep gebeurt, niet alleen mogelijkheden creëert voor een weg naar het leraarschap voor mensen die anders niet voor het beroep leraar zouden kiezen, maar ook dat het de diversiteit van de beroepsgroep vergroot en het beroep er aantrekkelijker van wordt.<sup>102</sup>

Daarnaast worden andere instrumenten ingezet om een beter antwoord te geven op de behoeften van de arbeidsmarkt zoals flexibilisering en dualisering van de initiële lerarenopleidingen, maatwerk en verkorting van de initiële opleiding, als dat gelet op opleiding en ervaring verantwoord is. Verondersteld wordt dat zo de mogelijkheden worden verruimd om langs verschillende gelijkwaardige wegen de intrede of herintrede in het leraarsberoep mogelijk en aantrekkelijk te maken.<sup>103</sup>

De wetgever kiest bij de totstandkoming van de Wet BIO voor brede bekwaamheidseisen. De reden hiervoor is vooral de overweging dat de leraar dan breder ingezet kan worden binnen de onderwijsarbeidsmarkt en niet de kwaliteit van het onderwijs. Aparte sets bekwaamheidseisen voor bijvoorbeeld de vakleraar in het po, de remedial teacher, de leraar (voortgezet) speciaal onderwijs of de leraar in het vmbo zijn in de visie van de wetgever onnodige drempels voor mobiliteit en benoembaarheid.<sup>104</sup> Bij de besprekingen over een eventuele vierde set voor het beroepsonderwijs en vmbo is het

100 *Kamerstukken II* 2002/03, 28088, nr. 9, p. 8.

101 *Kamerstukken II* 2001/02, 28088, nr. 5, p. 12, p. 57. *Handelingen I* 2003/04, nr. 35, p. 1913.

102 *Kamerstukken II* 2001/02, 28088, nr. 3, p. 5, 7, 20.

103 *Kamerstukken I* 2003/04, 28088, nr. C, p. 9.

104 *Kamerstukken II* 2001/02, 28088, nr. 5, p. 29.

mogelijke effect daarvan voor benoembaarheid van personeel en beweeglijkheid op de arbeidsmarkt meegewogen.<sup>105</sup>

Er is gekozen voor samenhangende sets van bekwaamheidseisen voor functies en werkzaamheden die direct van belang zijn voor het primaire onderwijsproces. Die functies en werkzaamheden worden zo in termen van bekwaamheidseisen helder ten opzichte van elkaar gepositioneerd en vormen daarmee een kwalificatiestructuur. Doorstroommogelijkheden tussen verschillende functies komen beter in beeld. Door-groei naar andere functies in het onderwijs en verbreding van inzetbaarheid binnen functies in het onderwijs worden daarmee mogelijk met behulp van een gevarieerd en op maat gesneden geheel van opleiding en scholing.<sup>106</sup>

### 3.3 Deel 2: Invulling van de verantwoordelijkheid

#### 3.3.1 *Hoe vult de wetgever de verantwoordelijkheid van de overheid waaronder de Onderwijsinspectie in?*

Allereerst heeft de wetgever het overgangsrecht geregeld in artikel XI en XII Wet BIO. Hierin staat dat diegenen die op het moment van de inwerkingtreding van de Wet BIO – 1 augustus 2006 – in het bezit zijn van een bewijs van bekwaamheid tot het geven van onderwijs, op grond van de regeling die geldt vóór 1 augustus 2006, deze bekwaamheid behouden. Zij worden bij de inwerkingtreding van de Wet BIO aangemerkt als leraren die voldoen aan de van toepassing zijnde bekwaamheidseisen. Artikel XII regelt het overgangsrecht met betrekking tot het geven van godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk onderwijs en het verrichten van onderwijsondersteunende werkzaamheden hiervoor. De wetgever waarborgt door dit overgangsrecht dat na de inwerkingtreding van de Wet BIO de lessen door bevoegde leraren kunnen worden blijven gegeven.

De bekwaamheidseisen kunnen worden onderscheiden naar schoolsoort en naar samenhangende leerjaren. De minister heeft de keuze hiervoor in eerste instantie aan de beroepsgroep over gelaten.<sup>107</sup> Het is de beroepsgroep die de regering hiertoe voorstellen doet. Maar de minister ziet wel degelijk een bepaalde spanning tussen de bekwaamheidseisen per vak en de brede gebieden vho en vo/bve enerzijds en anderzijds de wens om vooral in de onderbouw wegens pedagogisch-didactische redenen, zoals minder verschillende gezichten voor de klas, de inzetbaarheid te verbreden. Dat laatste betekent dat leraren bekwaam moeten zijn onderwijs te verzorgen in verschillende vakken of vakgebieden. Hij vindt verbreding van de bestaande bevoegdheid een nodeloos zware eis omdat de vakinhoudelijke kennis van een tweede bevoegdheid verder reikt dan noodzakelijk is in de eerste twee jaren van het vo. Specifieke bekwaamheidseisen voor

105 Kamerstukken II 2003/04, 28088, nr. 22, p. 1-2 (Herkenbare bekwaamheidseisen voor beroepsonderwijs en vmbo).

106 Kamerstukken II 2001/02, 28088, nr. 5, p. 46.

107 Kamerstukken I 2003/04, 28088, nr. C, p. 2 en 3.

de eerste twee leerjaren voor het vo zouden daar verandering in kunnen brengen. De minister merkt op dat wie eenmaal een startbekwaamheid voor het onderwijs heeft gehaald, beschikt over een stevige basis van pedagogisch-didactische kennis en vaardigheden. Uitbreiding van de bekwaamheid kan dan volgens hem ook gericht worden op de specifiek vakinhoudelijke en vakdidactische bekwaamheden die gelden voor die onderwijsfase. Vergroting van de inzetbaarheid door te voldoen aan de geldende bekwaamheidseisen is daardoor in beperkte tijd te realiseren en wordt voor school en leraar – ook vanwege het civiel effect – een aantrekkelijker optie. Ieders bekwaamheden en inzetbaarheid kunnen in een duaal traject van flexibele lengte worden uitgebreid in de breedte (met een extra vak of vakgebied), in de hoogte (naar hogere leerjaren) of in de diepte (bijzondere niet vakgebonden specialisaties). Net als bij de zijinstroom mogen die werkzaamheden – voor zover daar bekwaamheidseisen voor bestaan – tijdelijk (twee jaar) onbevoegd worden uitgeoefend.<sup>108</sup> De brede inzetbaarheid in de eerste twee jaren vo komt opnieuw naar voren als de minister spreekt over de ontwikkeling en vaststelling van bekwaamheidseisen specifiek voor de eerste twee leerjaren van het vo.<sup>109</sup> Wij begrijpen uit de woorden van de minister dat hij vanwege de brede bekwaamheidseisen in deze eerste twee jaren kiest voor bekwaamheidseisen leraar vo/bve of vho in één vak en dat vanuit dit vertrekpunt verbreding van het vak met een of meer andere vakken plaatsvindt. Hij laat echter de keuze aan de beroepsgroep en regelt het zelf niet.

De wetgever kiest wel uit kwaliteitsoverwegingen voor het vastleggen in de wet van een set van bekwaamheidseisen vho en legt deze set dwingend op. Vervolgens legt hij in de Wet BIO vast dat deze bekwaamheidseisen voor het hele vo gelden.<sup>110</sup> Hier heeft de beroepsgroep helemaal niets te kiezen. Bij de besprekingen in de Tweede Kamer van het wetsvoorstel BIO onderkennen zowel de verschillende politieke partijen als de minister dat de brede bevoegdheid voor het hele vo die de bevoegdheid vho oplevert tot problemen leidt. Immers de bekwaamheidseisen voor vho verschillen op een aantal punten met de bekwaamheidseisen vo/bve.

Het wetsvoorstel en het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel leggen niet alleen de verplichting op dat de opleiding voor het vho op alle terreinen waarvoor het getuigingschrift een bekwaamheid verstrekt, ook daadwerkelijk waarborgt dat de student over deze bekwaamheden beschikt als hij zijn getuigingschrift heeft behaald. Het verplicht bovendien het bevoegd gezag dat hij de werknemer in de gelegenheid stelt zijn bekwaamheidseisen te onderhouden. De bekwaamheidseisen zelf dragen het onderhouden van de bekwaamheid ook aan de werknemer op. Wat betekent dit voor de betreffende leraar die in het vho werkt? Op grond van het wetsvoorstel BIO en het genoemde Besluit maakt het niet uit waar de leraar werkt. Hij moet zijn bekwaamheid geheel en

108 *Kamerstukken II* 2001/02, 28088, nr. 3, p. 17.

109 *Kamerstukken II* 2001/02, 28088, nr. 5, p. 52 en 53.

110 Zie paragraaf 3.2.1.

niet voor een deel op peil houden. De politiek constateert een spanningsveld, maar laat het zo. Zij laat het oplossen van de problemen over aan het bevoegd gezag en de leraar. De reden voor het handhaven van de brede bevoegdheid vho is dat de scholen bij het afschaffen hiervan problemen zouden krijgen met betrekking tot het laten geven van de lessen in het andere deel van het vo dan vho. Er zouden dan te weinig leraren ingezet kunnen worden voor de lessen.<sup>111</sup>

De minister ziet ook spanning tussen de bekwaamheidseisen per vak en de wens de zijinstroom in het beroep leraar te vergroten. Dat laatste vereist volgens hem een snelle inzetbaarheid en de eis van bekwaamheidseisen per vak staat op gespannen voet hiermee. Hij is bang dat de zijinstromer voor het afronden van het zijinstroomtraject afhaakt en hij wil het de zijinstromer gemakkelijker maken uiteindelijk aan de bekwaamheidseisen te voldoen zonder de verlangde bekwaamheid als zodanig los te laten.<sup>112</sup> Hij wil dit doen door de zijinstromer de keuze te bieden om na twee jaar na de start als zijinstromer volledig aan de bekwaamheidseisen te voldoen, of na twee jaar alleen aan de bekwaamheidseisen te voldoen voor dat deel waarvoor hij bij of krachtens de Wet BIO tijdelijk met een deelbekwaamheid kan volstaan. Voor deze deelbekwaamheid hoeft geen aparte set bekwaamheidseisen te worden vastgesteld. Na drie jaar moet de zijinstromer alsnog voldoen aan de hele set bekwaamheidseisen. De Inspectie kan instemming verlenen deze termijn met anderhalf jaar te verlengen. De minister wil niet in de wet vastleggen voor welke onderdelen van het vo de zijinstromer een deelbekwaamheid kan halen, want hij wil dat de deelbekwaamheden aansluiten bij de keuze de bekwaamheidseisen te differentiëren naar schoolsoort en/of samenhangende leerjaren.<sup>113</sup> De keuze om te differentiëren naar schoolsoort en/of samenhangende leerjaren en hoe dat gebeurt zoals bijvoorbeeld voor de eerste twee jaren in het vo heeft hij in eerste instantie bij de beroepsgroep gelegd en ook daadwerkelijk daar gelaten.

Bij de totstandkoming van de Wet BIO is dus de spanning erkend tussen de brede bekwaamheidseisen en andere wensen met betrekking tot de bekwaamheidseisen namelijk wensen met betrekking tot de onderbouw en de zijinstromers, maar de minister wijst erop dat in het wetsvoorstel de basis wordt gelegd om met deze spanning om te gaan: de mogelijkheid de bekwaamheidseisen te differentiëren. Het vertrouwen van de minister dat met de Wet BIO en het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel oplossingen gevonden kunnen worden voor problemen die zich kunnen voordoen, blijkt daarnaast uit het volgende.

De minister zegt: 'Ik wil duidelijk stellen dat met het aannemen van het wetsvoorstel geen beslissing wordt genomen over inrichting, organisatie of structuur van het onder-

111 *Kamerstukken II* 2003/04, 28088, nr. 22, p. 2.

112 *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 088, nr. 7, p. 25.

113 Zie M. van Es, 'Zes jaar bekwaamheidseisen voor de leraar in het voortgezet onderwijs: op weg naar een onbegrijpelijk systeem', in: W.T.G. Dresscher e.a. (redactie), *Langzaam maar zeker, maar wel zeker!* (Brekelmansbundel), Utrecht: AOb 2012, p. 159.

wijs. Vakverbreding is zo'n onderwerp dat de organisatie van het onderwijs betreft. Het wetsvoorstel regelt geen vakverbreding maar betreft de bekwaamheid van personeel en legt daarover voorschriften vast die ook houdbaar zijn als in ander verband wél beslissingen worden genomen over inrichting, organisatie of structuur van het onderwijs.' Hij benadrukt dat er geen sprake is van vakverbreding door duidelijk te stellen dat leraren die al voldoen aan bekwaamheidseisen en tevens inzetbaar willen zijn in een ander deel van het onderwijsprogramma, uiteindelijk aan de bekwaamheidseisen voor dat deel van het onderwijsprogramma moeten voldoen. Het nieuwe artikel 33 lid 4 WVO regelt dit. Hij geeft daarbij ook nog aan dat vakinhoudelijke kennis in alle gevallen deel moet uitmaken van de bekwaamheidseisen.<sup>114</sup>

Tegelijk met de Wet BIO treedt de *Regeling Onderbouw VO* in werking op 1 augustus 2006.<sup>115</sup> De opdracht die laatstgenoemde wet aan het bevoegd gezag geeft, is dat het voor de eerste twee leerjaren een in schooltijd verzorgd samenhangend onderwijsprogramma inricht.<sup>116</sup> Kort gezegd moet het bevoegd gezag de kerndoelen uitwerken voor de verschillende schoolsoorten en verschillende groepen leerlingen. Hoe het bevoegd gezag dit doet, laat de wet in grote mate vrij.

Er zijn geen verplichte vakken en er is geen sprake van alleen in de wet vastgelegde keuzemogelijkheden voor vakkencombinaties in de eerste twee leerjaren. Het bevoegd gezag kan in deze leerjaren vakoverstijgend onderwijs of leergebieden instellen, vakken clusteren of vakken handhaven. In de wet is ten behoeve van deze vrijheid voor het bevoegd gezag vakoverstijgend onderwijs mogelijk gemaakt. Het bevoegdheidsstelsel is hierop vervolgens aangepast.<sup>117</sup>

Het is de vraag wat vakoverstijgend onderwijs nu precies is en wat leergebieden zijn en hoe de bevoegdheid zich hiertoe verhoudt. De minister heeft dat voor het vakoverstij-

114 *Kamerstukken II* 2002/03, 28088, nr. 9, p. 10.

115 *Stb.* 2006, 281. Deze wet komt in de plaats van de bepalingen over de basisvorming.

116 Artikel 11c WVO. Het bevoegd gezag richt voor de eerste twee leerjaren een in schooltijd verzorgd samenhangend onderwijsprogramma in. Dit programma voldoet aan de voorwaarde dat het bevoegd gezag de kerndoelen uitwerkt voor de verschillende schoolsoorten en verschillende groepen leerlingen. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen voorschriften worden gegeven voor het verzorgen van onderwijs in de eerste twee leerjaren naast het onderwijs dat wordt verzorgd op basis van de kerndoelen.

117 Artikel 33 lid 5 WVO: Indien in het onderwijsprogramma, bedoeld in artikel 11c, sprake is van vakoverstijgende programmaonderdelen, kan in de eerste twee leerjaren worden gewerkt met teams die verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijsprogramma voor die vakoverstijgende programmaonderdelen voor zover wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

a. leraren die deel uitmaken van een team voldoen ieder aan bekwaamheidseisen als bedoeld in artikel 36, eerste lid, waarbij de leraren in het team als geheel beschikken over de bekwaamheidseisen voor de vakken die zijn betrokken bij het vakoverstijgende programmaonderdeel,

b. leraren die deel uitmaken van een team zijn ieder verantwoordelijk voor de kwaliteit van het deel van het onderwijs van het desbetreffende vakoverstijgende programmaonderdeel waarvoor zij voldoen aan de bekwaamheidseisen, bedoeld in artikel 36, eerste lid, en

c. het onderwijs in het desbetreffende vakoverstijgende programmaonderdeel kan worden verzorgd door:

1°. leden van het team, en

2°. andere leraren die daartoe naar het oordeel van het bevoegd gezag geschikt zijn. Daarbij stelt het bevoegd gezag, de opvattingen van de leden van het team in aanmerking nemend, vast of de inhoudelijke of didactische kennis en vaardigheden van deze leraren voldoende zijn. Indien dat niet het geval is, wordt eveneens vastgesteld hoe hierin alsnog wordt voorzien. Het bevoegd gezag legt dit vast in de geordende gegevens, bedoeld in artikel 37a.

gend onderwijs uitgelegd bij de parlementaire behandeling.<sup>118</sup> Het is bij vakoverstijgend onderwijs niet toegestaan dat een leraar een ander vak geeft dan het vak/de vakken waarvoor hij bevoegd is. Het team als geheel moet beschikken over de bevoegdheden van alle betrokken vakken. De leraar die voldoet aan de bevoegdheidseis voor een bepaald deel van het vakoverstijgend onderwijs, is voor dat deel verantwoordelijk. Feitelijk wordt hij voor dat onderdeel leider van het team, regisseur van het onderwijsproces, een taak die volgens de minister goed past bij een onderwijsproces dat is gebaseerd op functiedifferentiatie en die het leraarschap mogelijk zelfs aantrekkelijker kan maken.

Als de leraar die bevoegd is voor het vak Engels ook aandacht geeft aan literatuurgeschiedenis als vakoverstijgend programmaonderdeel van moderne vreemde talen dan verzorgt hij niet de vakken Frans en Duits, maar verzorgt hij wel onder verantwoordelijkheid van zijn vakbroeders aspecten van die vakken. In overleg tussen het bevoegd gezag en de betrokken leraren moet worden gezien of begeleiding van die leraar door de bevoegde leraar voldoende is of dat de leraar die met zijn bevoegdheid Engels dit onderwijs verzorgt bijscholing nodig heeft. De minister vindt het de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag en de leraar om hier afspraken over te maken die in het bekwaamheidsdossier moeten worden bijgehouden. Hij stelt bijscholing hierom niet verplicht. De minister vindt het tevens niet aan de orde dat de leraar Engels een externe toets zou moeten afleggen om vakoverstijgende literatuurgeschiedenis te geven. Dit vindt hij overbodig omdat het hier niet over een nieuwe bevoegdheid gaat.

Het voorbeeld van de minister van het vakoverstijgend literatuuronderwijs is duidelijk. Ook is duidelijk dat als de vakken blijven bestaan en er geen vakoverstijgend onderwijs wordt gegeven, de leraar die in een ander vak lesgeeft op grond van artikel 33 lid 4 WVO binnen vier jaar hiervoor een bevoegdheid moet halen. De onduidelijkheid die zich voordoet, is wat het betekent voor de bevoegdheid als vakken samen één leergebied vormen. Hierover is uitgebreid gesproken tijdens de parlementaire behandeling<sup>119</sup>. Uit deze behandeling blijkt duidelijk dat de bevoegde leraar alleen die vakoverstijgende onderdelen mag verzorgen die een relatie hebben met het eigen vak. De minister wil geen definitie geven van wat onder vakoverstijgend onderwijs moet worden verstaan. Voor de situatie dat sprake is van één leergebied heeft de minister geen andere regeling getroffen dan bij een vakoverstijgend programma. Bijvoorbeeld voor de integratie van het vak Engels, Duits en Frans tot één leergebied heeft hij geen andere regeling getroffen dan voor vakoverstijgend literatuuronderwijs van het programmaonderdeel moderne vreemde talen.

Het bevoegd gezag in het vo krijgt door de inwerkingtreding van de Wet BIO meer mogelijkheden tijdelijk onbevoegd leraren in te zetten, zoals door het in deel 1 van dit

118 *Kamerstukken II 2005/06, 30323, nr. 6, p. 14-16.*

119 *Kamerstukken II 2005/06, 30323, Handelingen TK, nr. 55, p. 3611-3613.*



hoofdstuk genoemde artikel 33 lid 4 WVO. Maar het krijgt ook meer mogelijkheden tijdelijk onbevoegde leraren in te zetten doordat de wet het mogelijk maakt in het vo, net als in het mbo, personen met kennis en ervaring uit het bedrijfsleven of andere maatschappelijke sectoren les te laten geven zonder dat zij aan de bevoegdheidseis voldoen. Hiervoor heeft de wetgever een oplossing gecreëerd in de wet die hierna bij het mbo wordt beschreven.

De wetgever kiest voor de beroeps- en volwasseneneducatie (nu mbo en educatie) voor één gemeenschappelijk set bekwaamheidseisen samen met de eerste fase van het vo. Leraren zijn binnen de mbo-instelling breed inzetbaar. Tijdens de parlementaire behandeling van de Wet BIO is gesproken over de herkenbaarheid van de bekwaamheidseisen voor het beroepsonderwijs en dan in het bijzonder de beroepsgerichte vakken in dat beroepsonderwijs en het vmbo. Er is gesproken over de noodzaak van een vierde set bekwaamheidseisen voor het beroepsonderwijs en vmbo en de noodzaak of mogelijkheid van het meer herkenbaar maken van het (voorbereidend) beroepsonderwijs in de gemeenschappelijk set bekwaamheidseisen vo/bve. De minister heeft de toenmalige beroepsgroep gevraagd de bekwaamheidseisen uit te werken en toe te lichten om de herkenbaarheid voor betreffende vakken in het beroepsonderwijs en in het vmbo te vergroten.<sup>120</sup> Hij heeft vervolgens vastgesteld dat die uitwerking de herkenbaarheid van de beroepsgerichte vakken in het beroepsonderwijs heeft vergroot. Er is daarom geen aparte set bekwaamheidseisen voor het beroepsonderwijs vastgesteld.<sup>121</sup> De wetgever geeft het bevoegd gezag met betrekking tot het afwijken van de bevoegdheidseis van de leraar in het mbo meer ruimte dan in po en vo. Dit sluit aan bij de ontwikkelingen in deze sector voorafgaand aan de Wet BIO, wat bijvoorbeeld zichtbaar is bij de regeling met betrekking tot de zijinstromers.<sup>122</sup>

De wetgever honoreert de behoefte in het mbo en in dit geval ook in het vo om personen die over actuele en specifieke kennis van de beroepspraktijk beschikken in het onderwijs in te kunnen schakelen door in de Wet BIO een artikel voor wijziging van de WEB en WVO hiervoor op te nemen. Het gaat hierbij om personen die niet van plan zijn leraar te worden, maar wel structureel een paar uur les willen geven. De wetgever biedt de bevoegde gezagsorganen de structurele mogelijkheid deze personen – die gedacht worden een meerwaarde te hebben voor het onderwijs door de kennis en ervaring die ze inbrengen vanuit andere sectoren van de maatschappij en het bedrijfsleven – als gastleraar in te zetten. Deze gastleraren mogen uitsluitend ingezet worden voor direct lesgevende taken en voor ten hoogste gemiddeld vier klokuren per week op jaarbasis. Het bevoegd gezag beoordeelt zelf of hij de betreffende leraar bekwaam acht hiervoor. De leraar hoeft dus niet te voldoen aan de bevoegdheidseis. Hij hoeft ook niet zijn bekwaamheid te onderhouden zoals de 'reguliere' leraar. Het is aan het bevoegd gezag en de gastleraar hier indien gewenst afspraken over te maken.<sup>123</sup>

120 *Kamerstukken II* 2003/04, 28088, nr. 22, p. 1 en 2.

121 *Kamerstukken II* 2004/05, 28088, nr. 37.

122 Zie 3.2.1.

123 *Kamerstukken II* 2001/02, 28088 nr. 3, p. 20-21.

In het wetsvoorstel wordt niet nader ingegaan op de invulling van de verantwoordelijkheid van de Onderwijsinspectie.

### 3.3.2 *Hoe vult de wetgever de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag in?*

De werkgeversorganisaties hebben namens de bevoegde gezagsorganen op de voorstellen van de beroepsgroep over de drie sets van bekwaamheden (po, vho en vo/bve) gereageerd. Hoe de bevoegde gezagsorganen de Wet BIO en het Besluit in de praktijk brengen door middel van het kwaliteitsbeleid en personeelsbeleid bespreken we in hoofdstuk 4. Daarin komt ook de invloed die de bevoegde gezagsorganen hebben gehad op latere wetwijzigingen van de Wet BIO aan de orde.

### 3.3.3 *Hoe vult de wetgever de verantwoordelijkheid van de beroepsgroep in?*

De beroepsgroep heeft op verzoek van de minister drie sets bekwaamheidseisen ontwikkeld en heeft op verzoek van de minister de set van bekwaamheidseisen voor vo/bve nader toegelicht voor wat betreft de herkenbaarheid van vooral de beroepsgerichte vakken. De beroepsgroep heeft geen verantwoordelijkheid/bevoegdheid gekregen bij het onderhouden van de bekwaamheid.

### 3.3.4 *Hoe vult de wetgever de verantwoordelijkheid van de leraar in?*

De leraar speelt bij de totstandkoming van de Wet BIO en het Besluit alleen via de beroepsgroep een rol.<sup>124</sup> De wetgever richt zich in de wet tot het bevoegd gezag van de school, de instelling die het assessment verricht met betrekking tot het geschiktheidsonderzoek voor de zijinstromers en de instelling van hoger onderwijs die opleidt tot leraar maar niet tot de leraar zelf. Zo geeft de minister bij de bespreking van het wetsvoorstel verschillende malen aan dat het uitsluitend de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag is rechtspositionele gevolgen te verbinden aan het feit dat een leraar niet voldoet aan de verplichtingen voor het op peil houden of eventueel verwerven van de vereiste minimumeisen.

De minister geeft in de bespreking van het wetsvoorstel aan dat de leraar de verantwoordelijkheid heeft voor het curriculum en voor de uitvoering en dat hij in gezamen-

---

124 Dat is op zich merkwaardig, want in *Kamerstukken II 2001/02, 23088, nr. 5, p. 25* staat: 'Ook ik meen dat de leraar centraal moet staan in het onderwijsleerproces en dat ondersteunende functionarissen hun werkzaamheden altijd onder verantwoordelijkheid van een bevoegde leraar uitvoeren [...]. Uit het totaal van bekwaamheidseisen (voor leraren en voor werkzaamheden van ondersteunende en van onderwijskundig leidinggevende aard) zal naar ik aanneem samenhang in werkzaamheden en verantwoordelijkheden en in het bijzonder de centrale positie van de leraar blijken.'

lijke verantwoordelijkheid met anderen handelt.<sup>125</sup> Van de leraar verwacht hij dat hij met de werkgever initiatieven neemt om de bekwaamheid actueel te houden. Dit wordt in het wetsvoorstel niet nader ingevuld door het geven van formele verantwoordelijkheid aan de leraar. Het is niet de leraar (individueel of collectief) op de school maar de medezeggenschapsraad die instemmingsrecht heeft gekregen op het terrein van het onderhouden van de bekwaamheid. De wetgever geeft de leraar ook geen mogelijkheid op grond van professionele redenen zich te verweren tegen een bredere inzetbaarheid dan op zijn eigen vakgebied. De leraar kan zich hiervoor ook niet richten tot de beroepsgroep. De minister heeft de beoordeling van de mogelijkheden van de leraar om in een ander vak ingezet te worden, uitsluitend in de handen van de werkgever gelegd. Toch is er één situatie waarin de wetgever de leraar wel een positie geeft. Dat is in de situatie in het voortgezet onderwijs waarin leraren die geen deel uitmaken van het team vakoverstijgend onderwijs gaan geven. De leden van dat team hebben allemaal een bevoegdheid voor enig vak waarvan een programmaonderdeel deel uitmaakt van het vakoverstijgende programma. Zij geven mogelijk in een ander onderdeel van het vakoverstijgend onderwijs waarvoor ze niet bevoegd zijn, les. Maar diegenen die geen deel uitmaken van het team en wel vakoverstijgend onderwijs gaan geven, hebben geen bevoegdheid. Bijvoorbeeld in het geval van het vakoverstijgende literatuuronderwijs gaat een leraar van buiten het team die nog geen bevoegdheid voor een moderne taal bezit, literatuuronderwijs in moderne talen geven. In dat geval moet het bevoegd gezag de opvattingen van de leden van het team vernemen of de inhoudelijke of didactische kennis en vaardigheden van deze leraar voldoende zijn.<sup>126</sup>

### 3.3.5 *Hoe vult de wetgever de verantwoordelijkheid van de opleidingen tot leraar in?*

Opleidingen worden in het hele wetstraject als uitvoerders neergezet. Zo kiezen opleidingen niet zelf hoe zij de opleidingen aanduiden, maar zal de Wet BIO na de invoering de begrippen 'opleidingen van de eerste graad' en 'opleidingen van de tweede graad' vervangen door begrippen die beter aansluiten op de door de Wet BIO gewijzigde regelgeving voor het vo. Dit betekent dat in de WHW de opleidingen van de eerste graad (in hbo en wetenschappelijk onderwijs (wo)) zullen worden aangeduid als 'opleidingen voor het vho'.<sup>127</sup>

125 *Kamerstukken II 2001/02, 23088, nr. 5, p. 25*: 'De leraar draagt in belangrijke mate verantwoordelijkheid voor het curriculum en voor de uitvoering ervan. Hij is de spil in het onderwijsleerproces. Om die reden verplicht het wetsvoorstel wel tot het vaststellen van bekwaamheidseisen voor leraren en wordt bepaald dat personen slechts benoembaar zijn als leraar als zij hebben aangetoond aan bekwaamheidseisen voor dat beroep te voldoen.'

126 Artikel 33 lid 5 WVO: Indien in het onderwijsprogramma, bedoeld in artikel 11c, sprake is van vakoverstijgende programmaonderdelen, kan in de eerste twee leerjaren worden gewerkt met teams die verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijsprogramma voor die vakoverstijgende programmaonderdelen. Daarbij stelt het bevoegd gezag, de opvattingen van de leden van het team in aanmerking nemend, vast of de inhoudelijke of didactische kennis en vaardigheden van deze leraren voldoende zijn. Indien dat niet het geval is, wordt eveneens vastgesteld hoe hierin alsnog wordt voorzien.

127 *Kamerstukken II 2001/02, 28088, nr. 3, p. 22 en 23* (gevolgen voor de WHW).

De opleidingen krijgen de bevoegdheid op het getuigschrift de bevoegdheid te vermelden. De minister verwacht geen problemen met de duidelijkheid die een getuigschrift biedt over een bevoegdheid. Hij stelt dat de lerarenopleidingen zich moeten richten op de bekwaamheidseisen, zodat het met goed gevolg afsluiten van de HO-opleiding leidt tot een getuigschrift met een duidelijk civiel effect. Hij wijst in dit verband ook op artikel 7.11 van de WHW, waar onder meer is bepaald dat het getuigschrift van een lerarenopleiding de onderwijsbevoegdheid moet vermelden die aan dat getuigschrift is verbonden. Hij ziet daarom geen noodzaak om bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) nadere voorschriften vast te stellen. Het samenstel van bij AMvB vastgestelde bekwaamheidseisen, van gerichtheid van de lerarenopleiding op die eisen en van een getuigschrift dat de onderwijsbevoegdheid vermeldt, maakt nadere voorschriften overbodig.<sup>128</sup>

### 3.3.6 *Hoe vult de wetgever de aanpak van de verwachte krapte op de onderwijsarbeidsmarkt in?*

Bij de totstandkoming van de Wet BIO is diverse malen de spanning tussen de sets van brede bekwaamheidseisen en de kwaliteit van het onderwijs benoemd. Bij de parlementaire behandeling is naar voren gebracht dat brede sets bekwaamheidseisen een negatief effect op de kwaliteit van het onderwijs kunnen hebben, maar de verwachting was wel dat het een positief effect zou hebben op de arbeidsmarkt. Deze verwachte positieve effecten zijn doorslaggevend geweest voor de keuze.

## 3.4 **Commentaar**

Bij de totstandkoming van de Wet BIO kijkt de wetgever met groot optimisme naar de mogelijkheden de onderwijsarbeidsmarkt positief te beïnvloeden door deze meer open te stellen voor diegenen die in eerste instantie voor een ander beroep hebben gekozen of die als herintreder willen terugkeren in het onderwijs. Ook is de verwachting hooggespannen over de positieve werking die brede bekwaamheidseisen bieden op de doorstroommogelijkheden van leraren in de eigen of andere onderwijsinstellingen. Eveneens zijn de verwachtingen hooggespannen over het tot stand komen van een samenhangend geheel aan bekwaamheidseisen voor verschillende functies binnen het onderwijs en het positieve effect hiervan op de mogelijkheden voor doorstroom naar andere functies.

De behoefte van de minister bij de totstandkoming van de Wet BIO en het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel om de bekwaamheidseisen breed te houden bepaalt mede de keuze geen vierde set bekwaamheidseisen te ontwikkelen voor het mbo. De minister heeft een rol gespeeld in de keuze voor drie sets bekwaamheidseisen en geen verdere differentiatie hierbinnen toegestaan omdat hij in eerste instantie de be-

<sup>128</sup> Kamerstukken II 2001/02, 28088, nr. 5, p. 42.

roepsgroep had gevraagd drie sets bekwaamheidseisen te ontwikkelen. Later heeft hij, bij de vraag voor een nadere aanvulling – teneinde de herkenbaarheid voor de beroepsgerichte vakken bij de derde set bekwaamheidseisen te vergroten – ook de overweging dat een vierde set de doorstroming binnen het onderwijs zou beperken, een grote rol laten spelen. Wij komen op de spanning die deze keuze volgens ons met zich brengt in hoofdstuk 4 terug.

Wij stellen vast dat niet de zorg voor de kwaliteit van het onderwijs en de onderwijsgevenenden het steeds terugkerende argument is voor het maken van keuzes bij de sets bekwaamheidseisen, maar de arbeidsmarkt. Hier wringt bij de Wet BIO de schoen behoorlijk. De borging van de kwaliteit van het onderwijs en meer specifiek van de onderwijsgevenenden is namelijk de reden dat er een bevoegdheidsstelsel is. Borging van kwaliteit is ook de legitimatie van de inbreuk die bevoegdheden maken op de benoemingsvrijheid van het bevoegd gezag. De arbeidsmarkt is dat niet.

Gezien de huidige problematiek op de onderwijsarbeidsmarkt is bovendien de vraag ‘wat ging er mis?’ Duidelijk is dat het beoogde samenhangende geheel van bekwaamheidseisen er niet is gekomen. Alleen in het mbo is voor instructeurswerkzaamheden een set bekwaamheidseisen tot stand gekomen. Vooruitlopend op het volgende hoofdstuk stellen we in het kader van ‘wat ging er mis?’ de vraag of de bekwaamheidseisen breed zijn gebleven na de inwerkingtreding van de Wet BIO en als dat niet zo is welk effect dat (mogelijk) heeft of heeft gehad op het bevoegdheidsstelsel. Hier komen we in hoofdstuk 4 op terug.

Bij de totstandkoming van de Wet BIO is met groot optimisme gekeken naar het gebruik dat zou worden gemaakt van de mogelijkheden om sets bekwaamheidseisen te maken voor samenhangende leerjaren op voorstel van de beroepsgroep. Hiervan is niets terechtgekomen.

Er is veel optimisme bij de wetgever over de oplossingsmogelijkheden die het bevoegdheidsstelsel geeft voor het onderwijs in de eerste twee leerjaren van het vo. Het onderwijs in deze twee leerjaren kent geen verplichte vakken meer met minimumlestabellen. Het bevoegd gezag kan het onderwijs bijvoorbeeld in leergebieden aanbieden, maar ook in vakken of vakkencombinaties. Als de kerndoelen maar worden gehaald. De wetgever heeft zich naar onze mening niet voldoende afgevraagd wat deze vrijheid ten aanzien van de inrichting van het onderwijs voor gevolgen heeft voor het bevoegdheidsstelsel, vooral bij de integratie van vakken tot één leergebied.

Eveneens optimisme over de duidelijkheid die een getuigschrift zou bieden door de samenhangende regels op dit gebied. Nadere voorschriften waren niet nodig op dit gebied. In hoofdstuk 4 zal de conversietabel in het vo laten zien dat dit optimisme niet gerechtvaardigd was.

De wetgever ziet de opleidingen voor leraren als uitvoerders. Hij schrijft in dit kader voor dat de opleidingen op een andere wijze worden aangeduid dan met ‘opleidingen eerste graad’ en ‘opleidingen tweede graad’. Een bezoek aan internet laat zien dat het niet gelukt is deze begrippen te wijzigen. Niet het allerbelangrijkste inhoudelijke pro-

bleem naar onze mening, maar ook op dit punt zien we een geweldig optimisme van de wetgever.

Bij de totstandkoming van de Wet BIO is een duidelijke visie uitgedragen over welke verantwoordelijkheid bij de overheid en Inspectie, het bevoegd gezag, de beroepsgroep en de leraar ligt. Het valt daarbij op dat vooral de leraar niet rechtstreeks wordt 'benaanderd' in de wet. Dat is enerzijds begrijpelijk gezien de aard van de wetgeving. Maar is anderzijds een handicap als de wetgever de leraar als professional wil neerzetten.

Voor wat betreft de verdeling die bij de totstandkoming van de Wet BIO is gegeven in de verantwoordelijkheid tussen de vier hoofdrolspelers binnen het bevoegdheidsstelsel zien we dat de verantwoordelijkheid voor het stelsel ligt bij de overheid, voor de kwaliteit van het onderwijs dat gegeven wordt aan de school bij het bevoegd gezag, de verantwoordelijkheid voor het opstellen van de bekwaamheidseisen bij de beroepsgroep en de verantwoordelijkheid voor het curriculum en de uitvoering ligt bij de leraar. In deze verdeling kunnen wij ons vinden.

Bij de uitwerking van deze verdeling in deel 2 van dit hoofdstuk is echter naar voren gekomen dat de beroepsgroep en de leraar er bekaaid vanaf komen als het gaat om de formele verantwoordelijkheid die zij hebben gekregen bij het bekwaamheidsonderhoud en professionele afwegingen bij de inzet van de leraar buiten zijn bekwaamheidsgebied. De wetgever lijkt bij het toekennen van meer regelruimte aan het bevoegd gezag niet op zijn netvlies te hebben gehad dat hij hierbij steeds moet afwegen wat dit voor de regelruimte van de beroepsgroep en de leraar betekent.

## 4 Na de Wet BIO

### 4.1 Algemeen

In dit hoofdstuk staat de ontwikkeling met betrekking tot het bevoegdheidsstelsel in de periode vanaf de inwerkingtreding van de Wet BIO en het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel (1 augustus 2006) tot 1 september 2019 centraal. Het zijn dertien drukke jaren. Discussies, onderzoeken, publicaties en wetwijzigingen tuimelen over elkaar heen. En hier komt nog steeds geen eind aan, integendeel. We bespreken in deel 1 de rapporten en adviezen die een 'directe relatie' hebben met de ontwikkelingen in de wet- en regelgeving op het gebied van het bevoegdheidsstelsel. Dit zijn de evaluaties van regelgeving, de adviezen over brede of gespecialiseerde opleidingen voor leraren, de onderzoeken over leraren met een pabo-getuigschrift in het vo en de adviezen en de rol van de Inspectie. Vervolgens passeren in deel 2 de wetwijzigingen en nieuwe of gewijzigde regelingen op het gebied van het bevoegdheidsstelsel de revue. In deel 3, het commentaar, bespreken we hoe de regelgevende bevoegdheden verdeeld zijn (geweest) tussen de vier hoofdrolspelers in het bevoegdheidsstelsel, de overheid, het bevoegd gezag, de beroepsgroep en de leraar en of voor deze verdeling de Wet BIO de leidraad is geweest voor de wetgever en de hoofdrolspelers de verantwoordelijkheid hebben kunnen nemen die de Wet BIO hen toedeelt. Daarnaast bespreken we in ons commentaar enkele andere thema's, zoals teambevoegdheid/vakoverstijgend onderwijs.

### 4.2 Deel 1: Relevante onderzoeken en publicaties over het bevoegdheidsstelsel

#### 4.2.1 *Evaluatie Wet BIO*

In 2011 heeft de in de Wet BIO verplichte evaluatie vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet plaatsgevonden.<sup>129</sup> De onderzoekers stellen allereerst vast dat de twee belangrijkste wijzigingen van de Wet BIO zijn: (a) de invoering van de bekwaamheidseisen en (b) de plicht voor schoolbesturen om het personeel in de gelegenheid te stellen hun bekwaamheid te onderhouden.

---

<sup>129</sup> Ruud van der Aa, Jos Lubberman, Susan van de Vlasakker, Mirjam Stuivenberg & Karel Kans, *Evaluatie Wet op de Beroepen in het Onderwijs*, Rotterdam 2011 (Ecorys).

De evaluatie laat zien dat de bekwaamheidseisen voor de leraar ten aanzien van de inrichting van de lerarenopleidingen richtinggevend zijn (geweest) voor de opleiding van nieuwe leraren. De onderzoekers concluderen echter wel dat in de praktijk de bekwaamheidseisen lastig hanteerbaar en uitvoerbaar blijken voor de opleidingen.

Het was de verwachting dat door de Wet BIO een samenhangende kwalificatiestructuur in en tussen de onderwijssectoren po, v(so), vo en mbo zou ontstaan. De onderzoekers schrijven dat hiervan in de praktijk slechts beperkt sprake is. Zij stellen vast dat de Wet BIO, door de mogelijkheden die de bekwaamheidseisen bieden, weliswaar meer kansen schept voor doorstroming binnen een sector (onderwijsberoepen) of tussen de onderwijssectoren, bijvoorbeeld in de vorm van EVC- en zijnstroomtrajecten, maar dat dit in de praktijk weinig van de grond komt. Ook de ontwikkeling van andere wegen naar het leraarschap heeft, buiten de reeds bestaande mogelijkheden voor zijnstroom, volgens hen weinig extra impuls gekregen.

De onderzoekers zien daarnaast dat de Wet BIO minder doeltreffend is in het realiseren van bekwaamheidsonderhoud door de leraren, en daarmee de waarborging van de beroepskwaliteit van zittende leraren. In aanvulling hierop concluderen zij dat de beoogde zelfregulering van het bekwaamheidsonderhoud door het veld nog niet goed tot zijn recht is gekomen. Dat laatste wordt tevens door anderen zoals de Inspectie gezien.<sup>130</sup>

Het ad-hockarakter van het bekwaamheidsonderhoud is later één van de twee aanleidingen voor het wetsvoorstel Lerarenregister en het registervoorportaal.<sup>131</sup> De andere aanleiding is dat niet alle leraren voldoen aan de gestelde bekwaamheidseisen.

#### 4.2.2 *Evaluatie Regeling onderbouw vo*<sup>132</sup>

De evaluatie van de Regeling onderbouw vo kijkt onder meer naar de praktijk van de teambevoegdheid.<sup>133</sup> Vooral in het vmbo en met name bij de bètavakken en kunstvakken wordt van teambevoegdheid gebruikgemaakt.

Een overgrote meerderheid van de scholen die van teambevoegdheid gebruikmaakt, kiest hiervoor uit onderwijsinhoudelijke overwegingen, gericht op het vergroten van de betrokkenheid van leraren en leerlingen. Zij proberen een pedagogisch klimaat te creëren waarin leraren zich verantwoordelijk voelen voor een groep leerlingen en ze proberen een grotere samenhang tussen vakken en leergebieden tot stand te brengen. Ook worden teams gekoppeld aan projectmatig werken.

130 *Het bekwaamheidsdossier in het voortgezet onderwijs*, Utrecht 2011.

131 *Kamerstukken II 34458 (Stb. 2017, 85)*. Inmiddels ligt er in de Tweede Kamer een Initiatiefvoorstel Bisschop en Kwint tot wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met de afschaffing van het lerarenregister en het registervoorportaal (*Kamerstukken II, 2018/19, 35145*). Zie ook: Frans Brekelmans, 'Gunt de overheid en de politiek de leraar wel professionele zeggenschap?', *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 2019-2 (Special Paul Zoontjens), p. 10-16.

132 *Evaluatie van de nieuwe wetgeving*, GION (Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs), Groningen 2011.

133 Zie paragraaf 3.3.1.



Een klein deel van de scholen geeft aan noodgedwongen gebruik te maken van teambevoegdheid omdat gekwalificeerde leraren voor vakken ontbreken wegens moeilijk in te vullen vacatures.

In het onderzoek komt naar voren dat waar gebruik wordt gemaakt van teambevoegdheden dit niet in alle gevallen goed is geregeld. Ongeveer een kwart van de scholen geeft aan hierover geen duidelijke afspraken te hebben gemaakt. Verder biedt slechts iets meer dan de helft van de scholen mogelijkheden voor deskundigheidsbevordering. De overige scholen laten het bij uitwisseling van kennis en ervaringen tussen leraren en borgen in ieder geval de deskundigheidsbevordering niet formeel. Een klein percentage scholen geeft aan zelfs helemaal geen mogelijkheden tot professionalisering te bieden.

#### 4.2.3 *Brede of gespecialiseerde opleidingen voor leraren*

In het po vond en vindt een voor het bevoegdheidsstelsel belangrijke discussie plaats over de periode voorafgaand aan de basisschool met name voor het kind vanaf drie jaar en een specialisatie binnen de pabo.

De Onderwijsraad publiceert hier in 2010 het advies *Naar een nieuwe kleuterperiode in de basisschool* over.<sup>134</sup> Hierin adviseert de Raad de bestuurlijke verantwoordelijkheid en de bekostiging van het aanbod op vrijwillige basis voor vijf ochtenden voor driejarigen bij de basisschool te leggen. Voor de pabo houdt dat in dat er een specialisatie moet komen van leraar voor kinderen van drie tot acht jaar en een specialisatie van zes tot twaalf jaar. Er zit een overlap van kinderen van zes tot acht jaar in om de doorlopende leerlijn te garanderen. De Onderwijsraad wil wel één bevoegdheid houden, maar twee bekwaamheden. Dit houdt in dat als een leraar een specialisatie heeft voor het jonge kind (JK), hij niet zomaar les mag geven aan het oudere kind (OK). Daarvoor moet hij binnen twee jaar een aanvullende opleiding van een jaar (60 studiepunten) hebben afgerond.

*Regioplan* doet in 2011 onderzoek naar een verdergaande differentiatie op de pabo.<sup>135</sup> In 2012 verschijnt het advies *Een goede basis* van de door de HBO-Raad ingestelde Commissie Kennisbasis Pabo.<sup>136</sup> De beleidsreactie van de minister op het onderzoek van Regioplan en de Commissie volgt in 2012.<sup>137</sup>

In 2018 verschijnt het rapport *Specialisatiemogelijkheden in lerarenopleidingen*.<sup>138</sup> Dit rapport geeft inzicht in wat pabo's vanaf 2013 doen op onder andere het terrein van specialisatie met betrekking tot het JK en OK. Uit het onderzoek blijkt dat bij alle pabo's in de eerste twee studie jaren een oriëntatie is op de verschillende leeftijdsgroepen,

134 Den Haag 2010.

135 J.J. van der Wel, C.T.A. van Bergen, E.S. van Cooten & M.C. Paulussen-Hoogeboom, *Naar een verdergaande differentiatie op de pabo?* Amsterdam: Regioplan 2011.

136 *Een goede basis* (advies van de Commissie Kennisbasis Pabo), Den Haag: Vereniging van Hogescholen 2012.

137 *Kamerstukken II* 2011/12, 31293, nr. 136.

138 Wouter van Casteren, Danny Brukx & Kyra de Korte, *Specialisatiemogelijkheden in lerarenopleidingen. Curricula van pabo's en tweedegraads lerarenopleidingen en behoeften aan specialiseren*, Nijmegen: ResearchNed 2018.

met stages in elke bouw en met naar de verschillende leeftijdsgroepen gedifferentieerd onderwijs en opdrachten. Alle pabo's bieden specialisaties JK en OK aan en bij de meeste pabo's is de keuze tussen JK en OK verplicht. Bij enkele pabo's kunnen studenten ook kiezen voor een andere specialisatie. Specialisaties bestaan uit stages, opdrachten en naar JK of OK gedifferentieerd onderwijs. Pabo's willen veelal de JK-lijn intern verder verstevigen en daarbij beter aansluiten op de Integrale Kind Centra (IKC), met meer aandacht voor twee-driejarigen. Het doorgaan met het verstevigen van vooral de JK-lijn komt ook tegemoet aan de behoefte van (oud-)studenten aan een steviger inhoudelijke invulling met specifieke thema's voor JK en OK.

De beleidsreactie van de minister hierop komt in 2019.<sup>139</sup> Er is tot nu toe gekozen voor een opleiding waarin weliswaar specialisatie plaatsvindt, maar waarbij het pabo-getuigschrift een bevoegdheid voor leraar voor het hele po oplevert en dus de mogelijkheid om met bijvoorbeeld de specialisatie voor JK in de bovenbouw van een basisschool les te geven zonder wettelijk verplichte scholing van een bepaalde duur. In het advies *Een goede basis* kiest de commissie ervoor de pabo's zelf te laten kiezen welk aanbod aan profileringen en specialisaties zij bieden, uitgaande van de kennisbases van de pabo. Het advies van de commissie de bevoegdheid in po voor het JK en OK niet te scheiden, neemt de regering over.

#### 4.2.4 *Onderzoeken en publicaties Onderwijsinspectie*

Eens in de vier jaar doet de Inspectie uitgebreid onderzoek bij ieder bestuur en zijn scholen (in het mbo: ieder bestuur en zijn opleidingen). De verantwoordelijkheid van besturen voor onderwijskwaliteit en hun ambities vormen het uitgangspunt. In elk geval worden de kwaliteitszorg en het financieel beheer onderzocht. Dit onderzoek vindt plaats op basis van een onderzoekskader van de onderwijssectoren po, so, vo of mbo. Hierbij is opmerkelijk dat de bekwaamheid van de leraar in dit onderzoek geen indicator is. Deze onderzoeken bespreken we verder niet. Daarnaast kijkt de Inspectie naar het onderwijsstelsel als geheel. De Inspectie rapporteert in het kader van dit (stelsel) toezicht gevraagd en ongevraagd over ontwikkelingen binnen het onderwijs en kaart onderwerpen aan waarvan zij vindt dat deze maatschappelijke en politieke aandacht verdienen en als input kunnen dienen voor *De Staat van het Onderwijs*, een jaarlijks overzicht van de belangrijkste trends en ontwikkelingen in het onderwijsbestel, en voor afzonderlijke publicaties op stelselniveau zoals themaonderzoeken. Wij bespreken enkele punten uit de themaonderzoeken *Onbevoegd lesgeven in het voortgezet onderwijs. Een onderzoek naar de rechtvaardigingsgronden*,<sup>140</sup> *Risicoscholen onbevoegd lesgeven. De knelpunten van scholen met veel onbevoegd gegeven lessen*<sup>141</sup> en uit *De Staat van het Onderwijs 2018 en 2019*.

139 *Kamerstukken II 2018/19, 27923, nr. 345* (onder: 'Differentiatie in de lerarenopleidingen').

140 *Onbevoegd lesgeven in het voortgezet onderwijs. Een onderzoek naar de rechtvaardigingsgronden*, Utrecht 2014.

141 *Risicoscholen onbevoegd lesgeven. De knelpunten van scholen met veel onbevoegd gegeven lessen*. Schooljaar 2015/2016-2016/2017, Utrecht 2017.

*Themaonderzoek: Onbevoegd lesgeven in het voortgezet onderwijs. Een onderzoek naar de rechtvaardigingsgronden*

In 2014 verricht de Inspectie een onderzoek naar de rechtvaardigingsgronden die de 23 onderzochte scholen en vestigingen zelf hebben voor onbevoegd lesgeven in het voortgezet onderwijs.

De belangrijkste reden die wordt genoemd om lessen onbevoegd te laten geven door leraren met een andere bevoegdheid is dat die leraren volgens vrijwel alle schoolleiders uitstekende leraren zijn met voldoende vakkennis op het juiste niveau voor het betreffende vak. Volgens de schoolleiders gaat het daarnaast vaak om ‘resturen’ die worden toebedeeld aan leraren die uren over hebben in hun aanstelling.

Een andere reden is dat het voor sommige vakken – zoals in 2014 voor het vak rekenen – een lerarenopleiding ontbreekt, waardoor schoolleiders gedwongen zijn om de les te laten geven door een leraar met een andere bevoegdheid.

Een aantal scholen geeft aan met teambevoegdheid<sup>142</sup> te werken. De Inspectie stelt echter vast dat strikt genomen er bij de meeste voorbeelden die haar zijn voorgelegd, geen sprake is van teambevoegdheid. De Inspectie merkt op dat het voor scholen niet gemakkelijk is om te bepalen of iemand bevoegd is voor de les ook al heeft DUO als hulpmiddel hiervoor het Handboek Onderwijsbevoegden ontwikkeld en online gezet.<sup>143</sup> Het handboek is geen oplossing voor het ontbreken van lerarenopleidingen voor bepaalde vakken en het ervaren gebrek van scholen aan maatwerk bij een deel van de lerarenopleidingen. De Inspectie adviseert daarom OCW in samenwerking met de lerarenopleidingen een oplossing voor dit probleem te vinden, hetzij via wet- en regelgeving, hetzij via een lerarenopleiding.

Een laatste punt van de Inspectie betreft de leraren met een pabo-getuigschrift die na 2006 zijn afgestudeerd. Zij zijn, buiten het praktijkonderwijs, niet bevoegd voor het vo en dienen een tweedegraads lerarenopleiding te volgen. Een brede bevoegdheid voor meer vakken is, volgens enkele van de 23 onderzochte scholen en vestigingen, gewenst binnen delen van het vmbo, zodat een klas zo min mogelijk verschillende leraren ziet. De Inspectie adviseert hierover dat OCW en de VO-Raad nader onderzoek doen naar de wenselijkheid van een dergelijke brede bevoegdheid en vervolgens samen met de lerarenopleidingen de mogelijkheden onderzoekt.

*Themaonderzoek: Risicoscholen onbevoegd lesgeven. De knelpunten van scholen met veel onbevoegd gegeven lessen*

De Inspectie heeft vervolgens verspreid over de schooljaren 2015/2016 en 2016/2017 voor vo onderzoek gedaan naar de knelpunten van scholen met veel onbevoegd gegeven lessen. De belangrijkste reden voor onbevoegd gegeven lessen is het moeilijk kunnen vervullen van een vacature, waarbij een rol speelt dat kleine vacatures te klein zijn om aantrekkelijk te zijn voor een leraar. Als de situatie van onbevoegd lesgeven op een

142 Zie paragraaf 3.3.1.

143 Handboek Onderwijsbevoegdheden (Onderwijsbevoegdheden, Benoemingsvereisten en Benoembaarheidseisen), Groningen: DUO 2018.

school langdurig bestaat en geen afspraken voor verandering van deze situatie zijn gemaakt, gaat het volgens de school zelf meestal om bekwame leraren: uitstekende leraren die goede resultaten behalen met de leerlingen. Ziekte of pensioen binnen enkele jaren van de leraar, die langdurig onbevoegd lessen geeft, speelt ook een rol. De Inspectie constateert hierbij dat het in veel gevallen gaat om situaties die lang geleden zijn ontstaan en vermoedelijk voorkomen hadden kunnen worden als er in het verleden proactiever was ingezet op het behalen van een bevoegdheid. In dit onderzoek komt overigens, net als in het onderzoek van 2014, naar voren dat schoolleiders gebrek aan maatwerk van de opleidingen ervaren.

Op een flink deel van de vmbo-scholen met alleen een basis- en kaderberoepsgerichte leerweg krijgen leerlingen zo veel mogelijk les van dezelfde leraar. De Inspectie constateert dat scholen voor deze leerlingen veel leraren met een pabo-getuigschrift inzetten vanwege hun brede achtergrond en soms ook hun pedagogisch-didactische kwaliteiten. Zij zijn echter niet bevoegd. Voor deze leraren is er vanaf 2017 een specifiek aanvullende opleiding. Praktisch knelpunt van de schoolleiders is dat niet alle leraren tegelijkertijd opgeleid kunnen worden, want dan staat er niemand meer voor de klas. Ditzelfde probleem doet zich voor bij de leraren in de beroepsgerichte vakken van de nieuwe vmbo-profielen.

De Inspectie is van mening dat haar onderzoek aantoont dat de door OCW aangekondigde toekomstverkenning van het bevoegdheidstelsel hard nodig is. De Inspectie ziet geen heil in het afschaffen van het bevoegdheidstelsel omdat uit eerder onderzoek van de Inspectie naar voren komt dat op scholen met relatief veel onbevoegd gegeven lessen het slagingspercentage en het gemiddeld eindexamencijfer iets lager zijn dan op andere scholen. De bevoegdheidsregelingen zijn dus in het belang van de leerlingen, omdat die een garantie geven voor de kwaliteit van de leraar. De Inspectie denkt meer aan flexibiliteit in de bevoegdheidsregeling, zodat bekwame leraren breder inzetbaar of breder bevoegd worden. Bijvoorbeeld door een modulair systeem van de opleiding(en), waarbij studenten die voor verschillende (verwante) vakken worden opgeleid, gezamenlijk een pedagogische en (vak)didactische basis volgen en daarna een vakspecialisatie. Dat biedt direct de mogelijkheid om nog een extra vakbevoegdheid te behalen. Verder vindt de Inspectie incompany-trainingen een mogelijke oplossing.

Specialisatie van lerarentaken ziet de Inspectie eveneens als een oplossing. Sommige leraren kunnen zich dan meer richten op de leerlingbegeleiding voor meerdere vakken, terwijl andere leraren zich specifiek richten op de vakkennis en ontwikkeling. De Inspectie vindt daarnaast imagoverbetering van de leraar nodig. Het lerarentekort bemoeilijkt het oplossen van problemen. Om deze problemen op te lossen, is samenwerking nodig tussen de scholen, de vertegenwoordigers van de onderwijsorganisaties, de lerarenopleidingen en het Ministerie van OCW.

De genoemde oplossingen zijn voor de lange termijn. Voor de korte termijn heeft de Inspectie ook een aantal adviezen zoals het bekijken of er op een eenvoudige manier een tweede of derde vakbevoegdheid kan worden gehaald door tweedegraadsleraren, zodat de leraren meer uren bevoegd in een klas ingezet kunnen worden en het accep-

teren van het onbevoegd geven van resturen zolang de kwaliteit van onderwijs er niet onder lijdt.

De Inspectie vindt dat voor het ontwikkelen van een nieuw bevoegdheidsstelsel de volgende partijen aan de slag moeten elk met een eigen taak: het ministerie richt zich op het aanpassen van de regelgeving, de lerarenopleidingen op het vernieuwen van de opleidingen en het scholenveld ontwikkelt meer strategisch hrm-beleid en richt zich daarmee op het opleiden van leraren. Gezamenlijk komen alle partijen dan tot gedragen oplossingen, waarbij ook ouders en leerlingen worden betrokken. De Inspectie merkt op eraan te hechten dat de kwaliteit van het onderwijs als uitgangspunt wordt genomen en dat de nieuwe of aangepaste regelgeving uitvoerbaar zal zijn.

### *De Staat van het Onderwijs*

In *De Staat van het Onderwijs 2018*<sup>144</sup> besteedt de Inspectie aandacht aan het onderwerp onbevoegde leraren en onbevoegd gegeven lessen in de verschillende sectoren.<sup>145</sup> Hierin komt een groot deel van de tekst uit het onderzoek naar de knelpunten van scholen met veel onbevoegd gegeven lessen terug. De Inspectie stelt vast dat in het mbo het didactisch handelen beter moet. Leraren blijken het vooral moeilijk te vinden om te differentiëren en om studenten te stimuleren en begeleiden tot werkelijk leren. Hierbij zijn generieke lessen vaker onvoldoende en minder vaak sterk dan vakgerichte lessen. Het verschil in oordeel tussen generieke en vakgerichte lessen komt mogelijk

<sup>144</sup> *De Staat van het Onderwijs 2018* (2016-2017).

<sup>145</sup> Over bevoegd en onbevoegd staan ook passages in de MvT bij het wetsvoorstel Lerarenregister en register-voorportaal,

*Kamerstukken II* 2015/16, 34458, nr. 3, p. 4-5: 'Er zijn twee aanleidingen voor dit wetsvoorstel. In de eerste plaats het gegeven dat nog niet alle leraren voldoen aan de gestelde bekwaamheidseisen... Uit onderzoek naar onbevoegdheid in het vo komt naar voren dat ongeveer een vijfde tot een kwart van de lessen wordt gegeven door een leraar die daarvoor (nog) niet bevoegd is (23,6 procent). Dit percentage is over de jaren heen vrij constant.

In het mbo heeft de Inspectie van het Onderwijs (hierna: Inspectie) onderzoek gedaan naar bevoegdheid. Daaruit blijkt dat 11 procent van de docenten (van de onderzochte opleidingen) voor meer dan een kwart van de werktijd actief is op andere onderwijsgebieden dan waarvoor zij een bevoegdheid hebben verworven. 89 procent van de docenten is geheel of voor minstens driekwart van de werktijd werkzaam op het eigen vakgebied c.q. het gebied waarvoor ze een bevoegdheid hebben. Er zijn meer docenten in de algemene vakken dan in de beroepsgerichte vakken voor meer dan een kwart van de tijd buiten hun vakgebied ingezet. Dat betekent dat mensen die vanwege hun specifieke beroepservaring als docent worden binnengehaald niet of slechts in geringe mate buiten hun vakgebied worden ingezet. Overigens dient hierbij in ogenschouw te worden genomen dat mbo-instellingen meer ruimte hebben voor een bredere inzet van docenten dan in het vo. Uit het onderzoek blijkt ook dat bij de onderzochte opleidingen 7 procent van de docenten niet bevoegd is. Dit percentage geldt zowel voor de docenten algemene vakken als voor beroepsgerichte vakken. In het po doet de onbevoegdenproblematiek zich vrijwel niet voor. Uit internationaal vergelijkend onderzoek komt naar voren dat in Nederlandse scholen meer dan gemiddeld voor OESO-landen, hinder wordt ondervonden van het werken met leraren die (nog) niet aan de bekwaamheidseisen voldoen. De kwaliteit van hun onderwijs is doorgaans een aandachtspunt, omdat zij meer moeite hebben met de basisvaardigheden. De Inspectie stelt daar over: "Zij leggen de leerstof vaker onvoldoende uit, realiseren minder vaak een taakgerichte werksfeer en betrekken leerlingen minder vaak actief bij de les". Er ligt daarmee een belangrijke opdracht voor zowel schoolbesturen als de overheid om de inzet van onbevoegde leraren terug te dringen. In overeenstemming met deze opdracht is eind februari 2016 de Tweede Kamer geïnformeerd over het plan van aanpak tegenaan onbevoegd lesgeven in het voortgezet onderwijs.' De MvT vermeldt de bronnen waarop het citaat is gebaseerd.

doordat leraren van generieke vakken strak vasthouden aan de gehanteerde methode. Leservaring en leeftijd van de leraar lijken een rol te spelen bij de beoordeling van de leskwaliteit. De Inspectie heeft relatief weinig lessen van onbevoegde leraren geobserveerd, maar ziet wel dat hun lessen wat vaker als onvoldoende worden beoordeeld. De Inspectie stelt vast dat veel instellingen het belang erkennen van goede leraren en goede lessen, maar het moeilijk vinden om erop te sturen. Leraren op hun beurt vinden het lastig om deskundigheidsbevordering in te plannen in hun drukke werkweek. Met de invoering van de Wet Lerarenregister en registervoorportaal per augustus 2017 ziet de Inspectie nieuwe mogelijkheden om de bekwaamheid van leraren een nieuwe impuls te geven. De Inspectie is van mening dat de beroepsgroep nu zelf de verantwoordelijkheid neemt door kwaliteitseisen te stellen aan alle leraren.

In *De Staat van het Onderwijs 2019* ziet de Inspectie het tekort aan leraren de komende jaren verder oplopen en niet alleen het po maar ook so, vo en mbo treffen. De Inspectie houdt er rekening mee dat het lerarentekort op termijn terug te zien is in de beoordeling van de kwaliteit van scholen. Het lerarentekort betekent onder meer dat (meer) onbevoegde leraren lesgeven. Op basis van eerder onderzoek is bekend dat het inzetten van onbevoegde of onervaren leraren gevolgen kan hebben voor de prestaties van leerlingen. De toezichtgegevens van de Inspectie geven geen duidelijk beeld over de relatie tussen het lerarentekort en de onderwijskwaliteit, zoals beoordeeld volgens de kwaliteitsstandaarden van het toezicht. De Inspectie doet hier aanvullend onderzoek naar.

#### 4.2.5 *Leraren met een pabo-getuigschrift en het voortgezet onderwijs*

In 2010 verricht *Regioplan* een onderzoek naar *Pabogediplomeerden in het voortgezet onderwijs*.<sup>146</sup> *Regioplan* schetst de mogelijkheden voor de inzet van leraren met een pabo-getuigschrift. Leraren met een pabo-getuigschrift behaald vóór 1 augustus 2006 of een diploma van de kweekschool of pedagogische academie van vóór 1985 hebben een lesbevoegdheid voor specifieke richtingen en groepen in het vmbo en het praktijkonderwijs. Leraren met een pabo-getuigschrift behaald na de Wet BIO hebben deze bevoegdheid niet. Zij hebben wel de mogelijkheid om als zijinstromer te gaan werken in het vo. *Regioplan* stelt vast dat doorstroom van leraren van po naar vo gewenst is omdat een tekort aan leraren in het vo en een stabiele arbeidsmarkt voor leraren in po wordt verwacht.<sup>147</sup> Dit terwijl de doorstroom van leraren met een pabo-getuigschrift die over willen stappen naar het vo juist is beperkt.

*Regioplan* ziet de wijziging van de WVO die betrekking heeft op vakoverstijgende programmaonderdelen in een team in dit kader als een voordeel. Een leraar die voor één van de onderliggende vakken bevoegd is, mag dit leergebied geven volgens *Regioplan*. Zo kan een leraar met een pabo-getuigschrift vóór 1 augustus 2006 een leergebied ge-

<sup>146</sup> M.C. Paulussen-Hoogeboom, E.S. van Cooten & F.E.M. Berndsen, *Pabogediplomeerden in het voortgezet onderwijs. Een onderzoek naar kwaliteit en kwantiteit van pabogediplomeerden in het voortgezet onderwijs*, Amsterdam: Regioplan 2010.

<sup>147</sup> De verwachte stabiele arbeidsmarkt voor po is achterhaald. Dit rapport geeft ook aan hoe moeilijk het inschatten van tekorten is.

ven dat verder reikt dan één van de vakken die deze persoon mag geven. Bovendien vormt een leergebied volgens Regioplan ook voor leraren met een pabo-getuigschrift ná 1 augustus 2006 een mogelijkheid om alsnog in het vo te werken, door de bepaling dat ook andere leraren (niet-teamleden) een vakoverstijgend programmaonderdeel kunnen geven, als dit maar onder de verantwoordelijkheid van het team gebeurt. Het bevoegd gezag moet daar dan wel toestemming voor geven.

Uit het onderzoek komt duidelijk naar voren dat alle betrokken partijen van mening zijn dat leraren met een pabo-getuigschrift geschikt zijn om in het praktijkonderwijs te werken. Over de vraag in hoeverre leraren met een pabo-getuigschrift ook in het vmbo kunnen werken, verschillen de meningen.

*ResearchNed* doet in 2015 in het vmbo opnieuw onderzoek naar leraren met een pabo-getuigschrift.<sup>148</sup> Voor het praktijkonderwijs is dan al voor een groot aantal vakken een deelbevoegdheid in de WVO vastgelegd voor leraren met een pabo-getuigschrift. In het vmbo geven leraren met een pabo-getuigschrift behaald na 1 augustus 2006 onbevoegd les.

De directe aanleiding voor het onderzoek is de motie-Jadnanansing/Van Meenen<sup>149</sup> waarin de regering wordt verzocht om in overleg met de vo-sector te komen tot een aanbod van verkorte bijscholing voor leraren die de pabo hebben afgerond en over enige werkervaring beschikken en het Sectorakkoord VO 2014-2017.<sup>150</sup>

In het onderzoek komt een aantal knelpunten omtrent de huidige regelgeving en beschikbare scholingsmogelijkheden naar voren. Deze zijn:

- Scholen geven aan leraren met een pabo-getuigschrift in te zetten en in te willen blijven zetten omdat ze in hun opvatting zeer geschikt zijn voor het lesgeven aan de doelgroepen, zeker in de onderbouw van het vmbo.
- De kwaliteit van de leraren met een pabo-getuigschrift die lesgeven in het vmbo wordt (met uitzondering van hun vakkennis) steevast hoger gewaardeerd dan die van leraren die tweedegraads zijn opgeleid. Wat schoolleiders betreft zijn er vakken aan te wijzen (Nederlands, rekenen) waarin leraren met een pabo-getuigschrift zeker in de lagere leerwegen en de onderbouw volgens hen over voldoende vakkennis beschikken om er goed les te kunnen geven, door hun betere pedagogische onderlegging, mogelijk zelfs beter dan de leraren die alleen een tweedegraadsopleiding gevolgd hebben.
- Zonder een tweedegraadsopleiding zijn leraren met een pabo-getuigschrift hoogstens bevoegd les te geven aan lwoo (leerwegondersteunend onderwijs)-leerlingen als het getuigschrift is behaald vóór 1 augustus 2006. Om les te mogen blijven geven

148 Froukje Wartenbergh-Cras & Joyce Bendig-Jacobs, *Wel bekwaam, (nog) niet bevoegd. Onderzoek naar pabo-gediplomeerden in het vmbo*, Nijmegen: ResearchNed 2015.

149 *Kamerstukken II* 2013/14, 30079, nr. 44.

150 In het Sectorakkoord VO 2014-2017 staat dat OCW en VO-raad afspraken maken over de wijze waarop huidige en toekomstige leraren beroepsgerichte vakken vmbo een passende bevoegdheid kunnen halen, inclusief aandacht voor de leraren met een pabo-getuigschrift die in de onderbouw van het vmbo en praktijkonderwijs werken.

in het vmbo, zijn zij verplicht een tweedegraadsopleiding te volgen. Doen ze dat niet, dan zien scholen zich genoodzaakt leraren geen vaste aanstelling te geven en uiteindelijk te moeten laten gaan omdat tijdelijke contracten maar een beperkt aantal keren verlengd mogen worden.<sup>151</sup>

- Het volgen van een volledige tweedegraadsopleiding legt een grote druk op leraren. Het vraagt veel van hen qua tijd om naast hun baan opnieuw terug de schoolbanken in te gaan, waar ze een opleiding moeten volgen die niet op maat is en waarin ze meer moeten leren dan ze daadwerkelijk nodig hebben voor de lessen in het vmbo die ze verzorgen.
- Een specifiek knelpunt doet zich momenteel voor bij de groep die vaak al jaren naar tevredenheid en met goede onderwijsresultaten lesgeeft in het vmbo en plotseling geconfronteerd wordt met een strikter bevoegdheidsbeleid.

Deze knelpunten hebben geleid tot aanbevelingen voor beleid. Het betreft drie beleidsopties:

- Het verruimen van de bevoegdheden van leraren met een pabo-getuigschrift voor onderbouw vmbo (denkbaar met of zonder extra minor, met of zonder werkervaring, selectie van vakken).
- Het generiek verkorten van de tweedegraads lerarenopleiding voor leraren met een pabo-getuigschrift.
- Het inrichten van individuele maatwerkscholing bij lerarenopleidingen op basis van EVC.

Van de drie opties krijgt de derde de meeste steun, maar aan de haalbaarheid wordt getwijfeld in verband met de flexibiliteit die dit van de lerarenopleidingen vraagt. Bepleit wordt voor de huidige groep leraren in een soepele overgangsregeling te voorzien.

In 2018 heeft ResearchNed onderzoek gedaan naar kennis en vaardigheden voor goed gegeven lessen in het vmbo.<sup>152</sup>

Hierin staat onder meer dat in het Nationaal onderwijsakkoord, het sectorakkoord voor de lerarenagenda is afgesproken dat in 2017 alle lessen bevoegd gegeven moeten worden. In mei 2014 is een motie aangenomen waarin de regering wordt verzocht om te komen tot een aanbod van verkorte bijscholing voor leraren in de vmbo-onderbouw die het pabo-getuigschrift hebben en over enige mate van werkervaring beschikken.<sup>153</sup> Als vervolg op de afspraak en als reactie op de motie is door de VO-raad, Vereniging Hogescholen en de Onderwijscoöperatie, de beroepsgroep destijds, een voorstel opge-

151 Dit is juridisch onjuist. De wetgever heeft bepaald hoelang en onder welke voorwaarden het bevoegd gezag onbevoegd les mag laten geven door iemand. De wetgever legt geen beperkingen op aan het bevoegd gezag om deze persoon een vast dienstverband aan te bieden.

152 Froukje Wartenbergh-Cras, Joyce Bendig-Jacobs, Bas Kurver, Marije van Essen & Carlijn Braam, *Kennis en vaardigheden voor goed gegeven lessen in het vmbo. Analyse van wensen en ervaringen*, Nijmegen: ResearchNed 2018.

153 *Kamerstukken II 2013/14, 30079, nr. 44* (motie van Jadnanansing en Van Meenen).



steld om de huidige leraren met een pabo-getuigschrift die onbevoegd lesgeven in het vmbo via een scholingstraject op maat de mogelijkheid te bieden om een bevoegdheid te halen. Het voorstel is overgenomen. Het resultaat is een traject op maat, waarbij de huidige leraren met een pabo-getuigschrift die werkzaam zijn in het vmbo de keuze hebben uit:

- een maatwerk-opscholingstraject (30 studiepunten, leidend tot een beperkte nieuwe bevoegdheid groepsleerkracht vmbo onderbouw basis/kader); of
- een vakgericht maatwerk-opleidingstraject (maximaal 120 studiepunten, leidend tot een volledige tweedegraads bevoegdheid voor wiskunde, Nederlands of Engels).

#### *Wat heeft de discussie rond de pabo-bevoegdheid opgeleverd?*

In de *eerste* plaats kunnen sinds 1 februari 2017 leraren die op basis van een pabo-getuigschrift benoemd zijn en als leraar werkzaam zijn in het vmbo kiezen voor een opleidingstraject op maat met een duur van 30 studiepunten. Het traject wordt afgesloten met een assessment, waarmee deze leraar kan aantonen dat hij buitengewoon bekwaam is in de zin van artikel 33 lid 2 WVO om les te geven in de onderbouw van de basis- en kaderberoepsgerichte leerweg. Hij is dan groepsleerkracht onderbouw vmbo basis/kader in de vakken Nederlands en rekenen/wiskunde en de keuzevakken die zijn gekozen bij het behaalde certificaat te weten: Engels en vakken uit het leergebied Mens en Maatschappij en Mens en Natuur in de onderbouw van het vmbo-basis en kader.

De scholing voor leraren met een pabo-getuigschrift om les te kunnen geven in de onderbouw van vmbo-basis en kader is vastgelegd in de Beleidsregel van februari 2019 tot wijziging van de beleidsregel ontheffing benoembaarheidseisen en bekwaamheids-erkenning vo<sup>154</sup> en het Besluit ontheffing gecertificeerde pabo-gediplomeerden voor de onderbouw vmbo basis en kader in regelgeving.<sup>155</sup>

In de *tweede* plaats is in februari 2017 door het Kamerlid Van Meenen een motie<sup>156</sup> ingediend ter uitbreiding van de hiervoor beschreven motie waarin de regering wordt verzocht om, in samenspraak met de vo-sector, de regeling die nu geldt voor leraren met een pabo-getuigschrift uit te breiden naar leraren die lesgeven in brede brugklassen vmbo en in de onderbouw gemengde en/of theoretische leerweg van het vmbo. In afwachting van voorliggend onderzoek is deze motie op advies van OCW aangehouden.

154 *Stcrt.* 2019, 8988 (Beleidsregel tot wijziging van de Beleidsregel ontheffing benoembaarheidsvereisten en bekwaamheidserkenning vo in verband met het toevoegen van een gesloten ontheffingscategorie van pabo-gediplomeerden met een aanvullend certificaat.)

155 *Stcrt.* 2019, 8999 (Besluit ontheffing gecertificeerde pabo-gediplomeerden voor de onderbouw vmbo basis en kader.)

156 *Kamerstukken II* 2016/17, 27923, nr. 238.

## 4.3 Deel 2: Regelgeving met betrekking tot het bevoegdheidsstelsel na de Wet BIO

We beginnen in dit deel met de aanpassing van oude regelgeving aan de Wet BIO en het Besluit bekwaamheidseisen. De aanpassing van oude regelgeving aan en de uitwerking van de Wet BIO vloeien voort uit de Wet BIO zelf. Vervolgens bespreken wij de educatieve minor. Daarna wordt de wetwijziging uit 2012 besproken die de volgende drie onderwerpen bevat: (a) deelbevoegdheid praktijkonderwijs voor de leraar met een pabo-getuigschrift, (b) het invoeren van de conversietabel en (c) het inzetten van onbevoegde leraren in de situatie van tijdelijke afwezigheid van een leraar en een onvervulbare vacature. Na de wetwijziging uit 2012 bespreken de overige wijzigingen die hebben plaatsgevonden tot 1 september 2019, waarna we de samenwerking tussen sectoren bespreken, voor zover relevant voor het bevoegdheidsstelsel.

### 4.3.1 *Aanpassen regelgeving aan de Wet BIO en wijziging Besluit bekwaamheidseisen*

Vanaf 1 augustus 2006 is de zij-instroom po, (v)so en vo door de inwerkingtreding van de Wet BIO die de WPO, WEC en WVO wijzigt, in deze wetten vastgelegd. De Interimwet zij-instroom leraren po en vo is vanaf dat moment ingetrokken. Het oude uitvoeringsbesluit voor de zij-instroom<sup>157</sup> dat nog gebaseerd is op de Interimwet geldt nog wel tot 1 maart 2009. Het nieuwe Besluit zij-instroom leraren po en vo<sup>158</sup> dat vanaf 1 maart 2009 in werking treedt, bevat uitvoeringsvoorschriften met betrekking tot onder meer het geschiktheidsonderzoek en het bekwaamheidsonderzoek. Het bevat ook de aanwijzing van de beroepsgerichte vakken waarvoor geen ho-getuigschrift maar een mbo-getuigschrift volstaat.

In de Wet BIO staat dat de beroepsgroep elke zes jaar de gelegenheid krijgt de bekwaamheidseisen te herijken. De toenmalige beroepsgroep, de Onderwijscoöperatie, heeft in oktober 2014 haar advies voor de eerste herijking aan OCW gegeven. Dit advies is overgenomen. Het resultaat is dat met ingang van 1 augustus 2017 – dus elf jaar na de inwerkingtreding op 1 augustus 2006 van de eerste sets bekwaamheidseisen – de bekwaamheidseisen zijn gewijzigd.<sup>159</sup> Hoewel de bekwaamheidseisen bij deze herijking behoorlijk zijn gewijzigd, zijn de drie brede sets bekwaamheidseisen voor de leraar, een set voor po, een set voor vo/bve en een set voor vho, gehandhaafd. In 2018 zijn de bekwaamheidseisen voor instructeurs werkzaam in het beroepsonderwijs in het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel opgenomen.<sup>160</sup> Wij bespreken deze niet.

<sup>157</sup> *Stb.* 2000, 461.

<sup>158</sup> *Stb.* 2008, 336, inwerkingtreding 1 maart 2009 (*Stb.* 2009, 74).

<sup>159</sup> *Stb.* 2017, 148.

<sup>160</sup> *Stb.* 2018, 123.

### 4.3.2 *Educatieve minor*

#### *Deelbevoegdheid mavo en onderbouw havo vwo: educatieve minor*

In de Wet BIO en het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel kiest de wetgever voor drie brede sets bekwaamheidseisen voor de leraar. Voor het vo zijn dat de sets bekwaamheidseisen vho en vo/bve. Deze sets bekwaamheidseisen zijn ondeelbaar en niet opgebouwd uit verschillende delen die elk afzonderlijk een deelbevoegdheid geven en bij elkaar opgeteld een bevoegdheid voor de hele set. Wel kunnen andere sets bekwaamheidseisen worden vastgesteld dan de drie sets zoals een set voor de eerste twee leerjaren van havo en vwo. Een bevoegdheid voor een dergelijke set is geen deelbevoegdheid maar een volledige bevoegdheid voor die set bekwaamheidseisen. In die situatie voldoet de leraar aan de benoemingsvereisten als hij over een getuigschrift beschikt waaruit blijkt dat hij aan die bekwaamheidseisen voldoet. Er is dan geen sprake van het afwijken van de benoemingsvereisten.

Met de invoering van de *educatieve minor* (verder: *minor*) in 2010<sup>161</sup> neemt de wetgever afstand van de keuze voor het systeem van brede bekwaamheidseisen door het vastleggen in de WVO van de deelbevoegdheid van de *minor* om onderwijs te verzorgen in uitsluitend het mavo (vmbo-tl) en de eerste drie leerjaren van het havo en vwo.<sup>162</sup> In de wet is deze deelbevoegdheid als een afwijking van de benoemingsvereisten van de leraar opgenomen. Het is de bedoeling dat deze *educatieve minor* vroeg in de bachelorfase de belangstelling wekt van studenten in het wetenschappelijk onderwijs voor het leraarsberoep en voor een opleiding voor dat beroep en dat die bachelors vervolgens doorstromen naar een wetenschappelijke masteropleiding die leidt tot bevoegdheid voor vho.<sup>163</sup> Er wordt namelijk een tekort verwacht voor leraren vho. De *minor* komt er vanwege de arbeidsmarkt, het tekort aan leraren in het vho.

De universiteiten bieden een *educatieve minor* van ten minste dertig studiepunten aan in een aantal wetenschappelijke bacheloropleidingen die inhoudelijk voldoende verwant worden geacht met schoolvakken die voorkomen in mavo en de eerste drie jaren van havo en vwo. Hogescholen bieden een *educatieve minor* aan van dertig studiepunten binnen de bachelor van een specifiek vakgebied. Deze leidt niet tot een deelbevoegdheid, maar kan de kopopleiding van een jaar op de afgeronde hbo-opleiding, die

161 *Stb.* 2010, 185.

162 Artikel 33 lid 1a WVO: Indien het bevoegd gezag een leraar benoemt of tewerkstelt zonder benoeming voor uitsluitend het geven van middelbaar algemeen voortgezet onderwijs of het geven van onderwijs in de eerste drie leerjaren van het hoger algemeen voortgezet onderwijs of van het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs, is het eerste lid, onderdeel b, onder 3°, niet van toepassing en volstaat in afwijking van het eerste lid, onderdeel b, onder 1°, het bezit van het getuigschrift van een bacheloropleiding als bedoeld in artikel 7.3a, eerste lid, onderdeel a, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, waaruit blijkt dat: 1°. de betrokkene in het kader van die opleiding met goed gevolg ten minste 30 studiepunten als bedoeld in artikel 7.4, eerste lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, heeft besteed aan voorbereiding op het geven van onderwijs in een met zijn opleiding inhoudelijk overeenkomend vak in die leerjaren, en 2°. is voldaan aan de bekwaamheidseisen, bedoeld in artikel 36, eerste lid, voor zover die van toepassing zijn op dat onderwijs.

163 *Kamerstukken II* 2009/10, 32270, nr. 3, p. 4.

leidt tot een bevoegdheid leraar vo/bve, met een halfjaar verkorten.<sup>164</sup> De VO-raad en VSNU maken samen een voorstel over de gewenste vakinhoudelijke aansluiting. Op basis van dit voorstel wordt bij ministeriële regeling een verwantschapstabel<sup>165</sup> vastgesteld, waar de universiteiten zich aan moeten houden.<sup>166</sup>

*Nog meer over de educatieve minor: Besluit experimenten flexibel hoger onderwijs*

In 2016 treedt het Besluit experimenten flexibel hoger onderwijs<sup>167</sup> in werking. De vraag naar hoger opgeleiden stijgt harder dan het aanbod en een analyse van OCW geeft aan dat het onderwijsaanbod onvoldoende aansluit bij de behoefte. Het te lage aanbod hoger opgeleiden en het niet aansluiten van het aanbod aan de behoeften leiden beide tot de noodzaak tot flexibilisering van het hoger onderwijs voor volwassenen. Er zijn echter belemmeringen in de regelgeving waardoor dat niet mogelijk is. Daarom worden in het Besluit experimenten flexibel hoger onderwijs drie experimenten vormgegeven. Het gaat om een experiment op het terrein van flexibilisering van het onderwijsaanbod, een experiment op het terrein van accreditatie van onvolledige opleidingen en een experiment op het terrein van de educatieve minor.

- 164 Op de site van OCW staat: 'Beperkte tweedegraads bevoegdheid via educatieve minor/module Doet u een bacheloropleiding? Of heeft u die afgerond? Dan kunt u de educatieve minor erbij of erna doen. Het is een fulltime opleiding van 6 maanden. U kunt de opleiding aan de universiteit of de hogeschool doen. Educatieve minor/module aan de universiteit: U kunt deze minor of module volgen bij alle universiteiten met een lerarenopleiding. In de Regeling verwantschapstabel educatieve minor leest u met welke studies u deze minor kunt combineren. Na deze opleiding mag u lesgeven aan de theoretische leerweg van het vmbo (vmbo-tl) en aan de onderbouw van havo en vwo. Educatieve minor aan de hogeschool: Als u deze minor heeft afgerond, bent u niet onderwijsbevoegd. Wel krijgt u een aantal vrijstellingen. Als u dan later aan de voorwaarden voldoet, kunt u met de verkorte kopopleiding helemaal tweedegraads bevoegd worden.'
- 165 In artikel 33 lid 1c WVO is opgenomen dat de minister bepaalt welke bacheloropleidingen met daarbinnen een educatieve minor leiden tot bevoegdheid voor welke schoolvakken: Bij ministeriële regeling wordt:
- bepaald op grond van het getuigschrift van welke bacheloropleidingen als bedoeld in lid 1a onderwijs verzorgd kan worden in daarbij aan te wijzen vakken;
  - ten aanzien van algemeen gebruikelijke vakken of programmaonderdelen, waarvoor op grond van een getuigschrift als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, onder 1°, niet rechtstreeks kan of kon worden vastgesteld dat wordt voldaan aan de voor die vakken of programmaonderdelen geldende bekwaamheidseisen, een overzicht gegeven van getuigschriften waarmee wordt voldaan aan de bekwaamheidseisen die gelden voor het geven van voortgezet onderwijs in die vakken of programmaonderdelen. In het overzicht kunnen eisen worden opgenomen omtrent bij- of nascholing. In de regeling verwantschapstabel, *Stcrt.* 2010, 13500 (1 september 2010, gerectificeerd *Stcrt.* 2010, 13500 9 december 2010) staan de beoordelingscriteria betreffende de voorstellen van de universiteiten voor verwantschappen in het kader van de educatieve minor. Deze zijn: (1) de bacheloropleidingen moeten voldoende voor het schoolvak relevante vakinhoud realiseren. Uitgangspunt voor toetsing daarvan zijn de normen die landelijk door de universitaire lerarenopleidingen zijn opgesteld voor toelating tot de educatieve master en (2) op grond van dit vakinhoudelijke niveau moet ongeclausuleerde doorstroom mogelijk zijn van de bachelor, via de vakmaster naar een educatieve master aan een van de universiteiten. De educatieve minor is immers ook bedoeld als 'springplank' naar een eerstegraads bevoegdheid. De verwantschapstabel is diverse malen aangepast. Zie: *Stcrt.* 2011, 11703, *Stcrt.* 2014, 21337, *Stcrt.* 2015, 32957, *Stcrt.* 2016, 32957-n1, *Stcrt.* 2017, 24411, *Stcrt.* 2018, 70643.
- 166 Voorbeeld. In de verwantschapstabel staat dat iemand bevoegd is voor het vak aardrijkskunde wanneer hij een van de volgende bachelors heeft behaald: Aardwetenschappen, Aarde en economie, Soil Water and Atmosphere, Landschapsarchitectuur en ruimtelijke planning, International Land and Water Management of Future Planet Studies.
- 167 *Stb.* 2016, 145. In artikel 33 van het Besluit staat: Dit besluit treedt in werking op 1 mei 2016 en vervalt met ingang van 1 juli 2022.

In het experiment educatieve module wordt het mogelijk gemaakt dat de bestaande educatieve minor (dertig studiepunten) ook buiten de bacheloropleiding gevolgd kan worden door mensen die niet (meer) zijn inschreven in een bacheloropleiding. Dit kunnen werkenden zijn, die geïnteresseerd zijn in lesgeven, en de module als eerste stap zien naar werken in het onderwijs (de module bereidt voor op het vak van leraar in mavo en in de eerste drie leerjaren van het havo en vwo, in een van de schoolvakken) en die later eventueel kunnen doorstromen naar een lerarenopleiding voorbereidend hoger onderwijs (vho) aan de universiteit. Het kan ook gaan om studenten die klaar zijn met de bachelor, maar een tussenjaar (of halfjaar) hebben voordat ze met de master starten, en in die tijd de module willen volgen en om 'dubbel inschrijvende' studenten die een tweede bachelor of master volgen die niet relevant is voor de voorbereiding op het leraarschap. Het gaat in dit experiment zowel om voltijd als deeltijdonderwijs en studenten. Universiteiten moeten bevorderen dat een met goed gevolg afgeronde educatieve module een vrijstelling oplevert voor een wetenschappelijke lerarenopleiding vho waarbij altijd individuele uitzonderingen mogelijk zijn, onder verantwoordelijkheid van de examencommissie. Succesvolle afronding door de student van de educatieve module leidt tot een certificaat waaruit blijkt, in combinatie met een bachelorgetuigschrift dat is opgenomen in de verwantschapstabel, dat wordt voldaan aan de bekwaamheidseisen voor mavo en de eerste drie leerjaren van het havo en vwo. Dit certificaat kan alleen gedurende de looptijd van het experiment op deze wijze worden verstrekt, maar heeft voor de bezitter van het certificaat wel structurele waarde. Het experiment met de educatieve module start in de loop van 2016 en heeft een looptijd van drie jaar. Dit experiment is met drie jaar verlengd.<sup>168</sup>

#### 4.3.3 *Wetswijziging 2012*<sup>169</sup>

In 2012 vindt een wetswijziging plaats die de volgende drie onderwerpen bevat: (a) deelbevoegdheid praktijkonderwijs voor de leraar met een pabo-getuigschrift, (b) het invoeren van de conversietabel en (c) het inzetten van onbevoegde leraren in de situatie van tijdelijke afwezigheid van een leraar en een onvervulbare vacature wordt beperkt.

##### *Deelbevoegdheid praktijkonderwijs voor leraar met pabo-getuigschrift*

Deze wijziging houdt in dat leraren op basis van het pabo-getuigschrift behaald ná de inwerkingtreding van de Wet BIO mogen lesgeven in het praktijkonderwijs in dezelfde

168 Stb. 2019, 291. Besluit van 30 augustus 2019 tot wijziging van het Besluit experimenten flexibel hoger onderwijs houdende de verlenging van het experiment educatieve module. In de nota van toelichting staat: Het experiment educatieve module in het wetenschappelijk onderwijs maakt het mogelijk dat reeds afgestudeerde bachelorstudenten alsnog een educatieve module kunnen volgen die tot een beperkte tweedegraads bevoegdheid leidt. De educatieve module is één van de flexibele routes waarmee wordt beoogd nieuwe doelgroepen aan te trekken voor het leraarschap in verband met het lerarentekort. Het experiment loopt echter nog te kort en heeft nog te weinig deelnemers om te kunnen worden geëvalueerd. Daarom is besloten het experiment met drie jaar te verlengen.

169 Stb. 2012, 22.

vakken als waarin leraren met een pabo-getuigschrift vóór inwerkingtreding van de Wet BIO in het praktijkonderwijs mogen lesgeven. Deze vakken, te weten Nederlands, Engels, rekenen/wiskunde, geschiedenis, aardrijkskunde, biologie, verzorging, muziek, handvaardigheid en tekenen en de praktijk oriënterende vakken van het praktijkonderwijs, worden vastgelegd in het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel.

Er zijn drie redenen voor deze wetwijziging. De eerste is in feite dat het niet praktisch is dat leraren met een pabo-getuigschrift behaald na de Wet BIO niet meer in het praktijkonderwijs mogen lesgeven. Een groot deel (twee derde) van de leraren die lesgeeft in het praktijkonderwijs voor de inwerkingtreding van de Wet BIO heeft namelijk een pabo-getuigschrift. De tweede reden is dat voor de leerlingen op de praktijkschool het wenselijk is dat zij les krijgen van een groepsleraar in plaats van wisselende leraren en de derde reden is dat de vakkennis van leraren met een pabo-getuigschrift toereikend is gezien het niveau van de leerlingen en het eindniveau waarvoor het praktijkonderwijs opleidt. Voor het geven van onderwijs aan leerlingen van zowel het opdc<sup>170</sup> als leerlingen lwoo<sup>171</sup> van het vmbo wordt besloten dat hun leraren aan de bekwaamheidseisen vo/bve moeten voldoen. De reden hiervan is dat zij in tegenstelling tot leerlingen van de praktijkschool worden opgeleid tot een diploma, meestal het vmbo-diploma. De leraren van de lwoo-leerlingen en de leerlingen van het opdc moeten daarom voldoende vakkennis hebben.<sup>172</sup>

De bepaling gaat met terugwerkende kracht in werking tot en met 1 augustus 2006. In de wet is deze deelbevoegdheid als een afwijking van de benoemingsvereisten van de leraar opgenomen. Dit betekent dat hierbij net als bij de minor afstand genomen wordt van keuze van de wetgever voor brede bekwaamheidseisen.

In 2012 wordt de uitwerking van de wijziging in de WVO dat leraren met een pabo-getuigschrift weer benoembaar zijn in het praktijkonderwijs in het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel opgenomen.<sup>173</sup> Hierin staat voor welke vakken deze benoembaarheid geldt.

### *Conversietabel*

In de wetwijziging wordt niet alleen de deelbevoegdheid geregeld voor het praktijkonderwijs maar er wordt tevens in artikel 33 WVO de basis gelegd voor een ministeriële

170 Opdc. Een orthopedagogisch didactisch centrum is een bovenschoolse voorziening, verbonden aan een samenwerkingsverband. Het orthopedagogisch didactisch centrum verzorgt geen onderwijs, maar levert diensten ter ondersteuning van leerlingen op de scholen binnen het samenwerkingsverband. De leerlingen die gebruikmaken van de diensten van het orthopedagogisch didactisch centrum zijn ingeschreven bij reguliere scholen voor voortgezet onderwijs. De scholen uit het samenwerkingsverband zijn verantwoordelijk voor de (bekostiging van) de huisvesting van het orthopedagogisch didactisch centrum.

171 Leergewegondersteuning. Leerlingen gaan soms met een leerachterstand van de basisschool naar de middelbare school. Of er blijkt tijdens het eerste jaar van de middelbareschooltijd dat een leerachterstand is opgebouwd. Sommige leerlingen kunnen dan gebruikmaken van leergewegondersteuning (lwoo). Leergewegondersteuning is specifiek bedoeld voor leerlingen die het moeilijk hebben op het vmbo, maar met een beetje hulp toch een diploma kunnen halen. Dit is alleen mogelijk voor vmbo-leerlingen en binnen scholen die lwoo aanbieden.

172 *Kamerstukken II 2010/11, 32742, nr. 3, p. 3 en 4.*

173 *Stb. 2012, 34.*

regeling waarin een lijst wordt vastgesteld van algemeen gebruikelijke vakken of programmaonderdelen waarvoor geen benoembaarheid kan worden ontleend aan een getuigschrift van een lerarenopleiding. In de lijst zullen voor deze vakken de getuigschriften worden aangewezen die voor deze algemeen gebruikelijke vakken of programmaonderdelen een benoembaarheid opleveren. Voor de algemeen gebruikelijke schoolvakken waar leraren geen specifieke bevoegdheid voor kunnen behalen via een lerarenopleiding, bijvoorbeeld omdat de naam van het vak is gewijzigd, is namelijk een sluitende oplossing noodzakelijk. Het enige alternatief in de WVO was artikel 33 lid 16 WVO.<sup>174</sup> Dit artikel biedt geen geschikte oplossing voor die vakken die op grote schaal voorkomen, waar geen specifieke lerarenopleiding voor bestaat, en waarvoor vanuit de aard van het vak een getuigschrift moet worden geëist van een specifieke lerarenopleiding. Een regeling biedt een systematische oplossing en is dus geschikter dan steeds verklaringen afgeven in individuele gevallen.<sup>175</sup> De lijst vormt dan ook een noodzakelijke aanvulling op het systeem van benoemingsvereisten zoals dat er sinds de Wet BIO ligt. Deze lijst wordt conversietabel genoemd. De eerste Regeling conversietabel is van 2012. Daarna is de regeling in 2018 tweemaal gewijzigd.<sup>176</sup>

De nieuwe conversietabelregeling kan geen limitatieve lijst vaststellen van vakken of programmaonderdelen waarvoor geen specifieke bevoegdheid op basis van een getuigschrift kan worden verworven. Voor de onderbouw in het vo zijn de te geven schoolvakken immers niet in wetgeving vastgelegd. De kerndoelen zijn vastgelegd, scholen hebben vervolgens zelf ruimte om vakken aan te bieden die hun leerlingen tot die kerndoelen opleiden. Op schoolniveau zullen dan ook schoolvakken blijven voorkomen die afwijken van de vakken of programmaonderdelen die op de nieuwe lijst voorkomen en waarvoor geen lerarenopleiding bestaat. Voor die vakken blijft artikel 33 lid 16 WVO, dat regelt dat de minister van OCW in individuele gevallen een verklaring kan afgeven dat een leraar wordt geacht te voldoen aan de bekwaamheidseisen voor een vak of programmaonderdeel waarvoor geen lerarenopleiding bestaat een geschikte oplossing. Scholen zijn verplicht om voor die vakken of programmaonderdelen een verklaring krachtens dat lid aan te vragen.<sup>177</sup>

#### *Inzetten onbevoegde leraar in de situatie van tijdelijke afwezigheid van een leraar*

Tot slot wordt in de wet het inzetten van onbevoegde leraren in de situatie van tijdelijke afwezigheid van een leraar en een onvervulbare vacature beperkt. Dat kon telkens

174 Dit artikel regelt dat de Minister van OCW in individuele gevallen een verklaring kan afgeven dat een leraar wordt geacht te voldoen aan de bekwaamheidseisen voor een vak of programmaonderdeel waarvoor geen lerarenopleiding bestaat. Het gaat in dit artikellid om individuele gevallen.

175 Artikel 33 lid 1c onderdeel b WVO: Bij ministeriële regeling wordt ten aanzien van algemeen gebruikelijke vakken of programmaonderdelen, waarvoor op grond van een getuigschrift als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, onder 1°, niet rechtstreeks kan of kon worden vastgesteld dat wordt voldaan aan de voor die vakken of programmaonderdelen geldende bekwaamheidseisen, een overzicht gegeven van getuigschriften waarmee wordt voldaan aan de bekwaamheidseisen die gelden voor het geven van voortgezet onderwijs in die vakken of programmaonderdelen. In het overzicht kunnen eisen worden opgenomen omtrent bij- of nascholing.

176 *Stcrt.* 2012, 14735, *Stcrt.* 2018, 23435 en *Stcrt.* 2018, 67749.

177 *Kamerstukken II* 2010/11, 32742, nr. 3, p. 4-6.

voor een jaar. Daar wordt nu een maximum opgezet van vijf jaar. Na één jaar kan de periode maximaal twee jaar verlengd worden en dan nog eens twee jaar maar dan moeten in die twee maal twee jaar het bevoegd gezag en de leraar wel verklaren dat de leraar zich inspant om zijn bevoegdheid te halen.<sup>178</sup>

#### 4.3.4 *Wetswijziging WPO, WEC, WVO en WEB*

In deze paragraaf bespreken we de overige wijzigingen die hebben plaatsgevonden tot 1 september 2019.

##### *Wet lerarenregister en het registervoorportaal*

Op 1 augustus 2017 is de Wijzigingswet van de WPO, WEC, WVO en WEB in werking getreden in verband met de invoering van het lerarenregister en het registervoorportaal.<sup>179</sup>

Voor het beantwoorden van de vraag of de vier hoofdrolspelers hun verantwoordelijkheid hebben kunnen nemen in het bevoegdheidsstelsel is deze Wijzigingswet van groot belang. Hierin staat namelijk wat de verantwoordelijkheid van de leraar is en welke zeggenschap hij heeft om deze verantwoordelijkheid waar te maken, de verplichting van het bevoegd gezag om deze zeggenschap te organiseren en de belangrijke positie van de beroepsgroep bij de ondersteuning van de leraar door middel van een te ontwikkelen professionele standaard.<sup>180</sup> De beroepsgroep stelt dus én de bekwaamheidseisen op (de staatssecretaris stelt deze vast) én ontwikkelt de beroepsstandaard. Deze wet bevordert dat de beroepsgroep, daardoor in staat gesteld door de schoolbesturen, verantwoordelijkheid krijgt en neemt over de kwaliteit van de beroepsuitoefening.<sup>181</sup> De wetgever vult door deze wetswijziging niet alleen de verhouding tussen schoolbesturen en beroepsgroep in, maar ook de verhouding tussen de beroepsgroep en de leraar.

In 2017 gaat de Wet Lerarenregister en registervoorportaal nog uit van de Onderwijscoöperatie als beroepsorganisatie van leraren. De Onderwijscoöperatie treedt echter niet meer op als beroepsorganisatie.<sup>182</sup> Op 27 maart 2019 heeft de Kamer de minister verzocht te onderzoeken of en op welke wijze hij de beroepsvorming van leraren kon ondersteunen.<sup>183</sup> De minister heeft hierop uiteengezet dat hij de ondersteuning aan de beroepsvorming zal geven, maar beperkt zowel voor wat betreft de hoeveelheid

178 Artikel 33 lid 3 WVO.

179 *Stb.* 2017, 85.

180 F.H.J.G. Brekelmans & M. van Es, 'De professionele standaard in het onderwijs: enkele kanttekeningen', *School en Wet*, 2017-3, p. 5-12.

181 *Kamerstukken II* 2015/16, 34458, nr. 3, p. 7. Op pagina 6 staat: 'Dit wetsvoorstel legt tevens een basis voor een dialoog over beroepskwaliteit, binnen het lerarenteam op school en binnen de beroepsgroep als geheel.'

182 Zie over de beroepsgroep en de Wet op het lerarenregister en het registervoorportaal: R. van Schoonhoven, 'De Wet op het lerarenregister: enkele aandachtspunten bij uitbesteding van wetgeving op grond van een voorbeeld', in: *Uitbesteding van wetgeving* (Nederlandse Vereniging voor Wetgeving), Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2017, p. 49-91.

183 *Kamerstukken II* 2018/19, 27923, nr. 362.



ondersteuning/geld als voor wat betreft de duur ervan en hij heeft beschreven wat dat inhoudt.<sup>184</sup> Wij laten het voor zover het de beroepsvorming betreft hierbij en gaan hier niet verder op in.

#### *Wijzigingen van het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel*

Op 1 augustus 2016 wordt het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel gewijzigd.<sup>185</sup>

De wijziging komt erop neer dat *leraren met een getuigschrift voor leraar v(h)o* in het vak waarvoor dat getuigschrift geldt en dat in po en so wordt gegeven, les mogen geven in po en so. Dit mag vóór 1 augustus 2006 voor een beperkt aantal aangewezen vakken zoals Engels. De mogelijke inzet van leraren met een getuigschrift leraar vo in het po en so is dus door deze wijziging uitgebreid tot alle vakken zoals aardrijkskunde of wiskunde. Het doel hiervan is dat scholen meer ruimte krijgen om hun toptalenten uitdagend onderwijs te kunnen bieden. De meerwaarde van dergelijke leraren is namelijk dat zij gespecialiseerd zijn in een specifiek vakgebied. Dit in tegenstelling tot meer algemeen geschoolde reguliere basisschool leraren. Hierdoor zijn vakleraren bij uitstek geschikt een uitdagend, verdiepend en verrijkend aanbod op het gebied van hun specialisme te verzorgen. Ook is de gedachte dat de inzet van leraren uit het vo in het po een bijdrage kan leveren aan de verbetering van de overgang van leerlingen naar het vo.<sup>186</sup>

#### *Vmbo-profielen*

Met ingang van 1 augustus 2016 zijn in het vmbo *nieuwe profielen* ingevoerd.<sup>187</sup> De profielen bevatten nieuwe beroepsgerichte vakken die afwijken van de oude vakken. Om bevoegd te zijn voor het geven van onderwijs in een bepaald vak moet een leraar voor dat vak voldoen aan de bekwaamheidseisen. Dat betekent dat leraren in de beroepsgerichte vakken van het vmbo zich nieuwe kennis en vaardigheden eigen moeten maken om deze nieuwe vakken te geven. In sommige gevallen is bijscholing noodzakelijk om een bepaald profielvak bevoegd te kunnen geven.

Op 14 maart 2017 wordt het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel gewijzigd in verband met een tijdelijke afwijking van de bekwaamheidseisen voor leraren in de profielvakken en beroepsgerichte keuzevakken in het vmbo.<sup>188</sup> Met dit wijzigingsbesluit wordt geregeld dat beroepsgerichte leraren met een vaste aanstelling tot augustus 2021 de tijd krijgen om een passende bevoegdheid te halen. Het besluit bepaalt alleen dat deze leraren langer de tijd krijgen om aan die eisen te gaan voldoen, niet welke scholing ze moeten volgen.<sup>189</sup>

184 *Kamerstukken II*, 2018/19, 27923, nr. 367.

185 *Stb.* 2016, 57.

186 Zie de nota van toelichting op het Besluit (*Stb.* 2016, 57).

187 *Stb.* 2016, 88.

188 *Stb.* 2017, 121.

189 Zie de nota van toelichting op het Besluit (*Stb.* 2017, 121).

### *Beleidsregel ontheffing benoembaarheidsvereisten en bekwaamheids erkenning vo*

In 2016 is de beleidsregel ontheffing benoembaarheidsvereisten en bekwaamheids erkenning vo gepubliceerd.<sup>190</sup> Het doel van deze beleidsregel is duidelijkheid te bieden over de beleidslijn van de minister over de beoordeling van aanvragen voor ontheffing of bekwaamheids erkenning op grond van artikel 33 lid 2 en lid 16 WVO.

Lid 2 betreft de *ontheffing* als het gaat om een bijzonder geval én als er sprake is van buitengewone bekwaamheid van de betrokkene. Lid 16 betreft de *bekwaamheids erkenning* als de bekwaamheid niet kan worden aangetoond door een getuigschrift of door de conversietabel. Om in aanmerking te komen voor een ontheffing of bekwaamheids erkenning wordt het vak waarvoor de aanvraag wordt ingediend, op jaarbasis ten minste gemiddeld vier uur per week gegeven door betrokkene.

Er zijn zowel bij de ontheffing als de bekwaamheids erkenning twee soorten aanvragen mogelijk: een gesloten aanvraag of een open aanvraag. De *gesloten* aanvragen worden behandeld aan de hand van vooraf vastgestelde beschrijvingen. Bij een *open* aanvraag onderbouwt de betrokkene de aanvraag zelf.

In de toelichting op de Beleidsregel ontheffing benoembaarheidsvereisten en bekwaamheids erkenning vo<sup>191</sup> worden enkele voorbeelden genoemd:

#### *Gesloten aanvraag ontheffing*

Een lerares heeft een pabo-getuigschrift en geeft al een paar jaar les aan een Internationale Schakelklas in het vo. Het bevoegd gezag acht haar pedagogisch-didactisch bekwaam en onlangs heeft zij aan de hogeschool haar post hbo-certificaat Nederlands als Tweede Taal ontvangen. De lerares heeft geen bevoegdheid voor het vo, daarom wil ze een ontheffing aanvragen. Omdat de lerares een certificaat voor Nederlands als Tweede Taal (buitengewone bekwaamheid) heeft en er op dit moment een grote toestroom is aan nieuwkomerskinderen waarvoor onderwijs verzorgd moet worden (bijzonder geval), kan zij een aanvraag doen. Na controle van het aanvraagdossier door DUO, geeft DUO de beschikking over haar bekwaamheids erkenning af.

#### *Gesloten aanvraag bekwaamheids erkenning*

Een leraar geeft naar tevredenheid van het bevoegd gezag les in het vmbo. Hij verzorgt lessen in het profielvak Maritiem & Techniek en het uitstroomprofiel Rijn-, Binnen- en Kustvaart. Hij bezit de certificaten, diploma's en bewijzen die vereist worden voor het verzorgen van onderwijs op het gebied van Rijn-, Binnen- en Kustvaart (vakinhoudelijk, vakdidactisch en pedagogisch-didactisch bekwaam). Hij kan echter geen getuigschrift van een lerarenopleiding overleggen, omdat er geen lerarenopleiding is. Hij wil graag zijn bekwaamheid laten erkennen, zodat hij kan worden benoemd als leraar. Na controle van het aanvraagdossier door DUO, geeft DUO de beschikking over haar bekwaamheids erkenning af.

<sup>190</sup> *Stcrt.* 2016, 50173.

<sup>191</sup> *Stcrt.* 2016, 50173.

*Open aanvraag ontheffing*

Een lerares geeft naar tevredenheid van het bevoegd gezag les in het voortgezet onderwijs. Zij heeft echter geen getuigschrift van een lerarenopleiding. De lerares heeft wel een master Onderwijskunde afgerond en is eerste auteur van een lesboek van het vak dat ze zelf geeft (*buitengewone bekwaamheid*). Binnen twee jaar na de eerst mogelijke afstudeerdatum van de beschikbare lerarenopleiding zal de lerares de AOW-gerechtigde leeftijd bereiken (bijzondere omstandigheid). Daarom doet ze open aanvraag, waarin ze haar buitengewone bekwaamheid en bijzondere omstandigheid motiveert. Omdat uit de bewijsstukken blijkt dat de lerares voldoende pedagogisch-didactisch bekwaam is, zal er geen lesbezoek door de Inspectie plaatsvinden. DUO controleert haar aanvraagdossier, waarna DUO de beschikking over haar ontheffing afgeeft.

*Open aanvraag bekwaamheidserkenning*

Een leraar, die jarenlang stagebegeleider in een technisch bedrijf is geweest, geeft naar tevredenheid van het bevoegd gezag les in een erkend vak waarvoor geen lerarenopleiding beschikbaar is. Hij wil graag bevoegd worden voor het vak. Hij kan daarvoor een aanvraag doen voor een bekwaamheidserkenning. Omdat zijn vak niet op de lijst voor gesloten aanvragen staat, motiveert de leraar in het aanvraagformulier zijn vakinhoudelijke, vakdidactische en didactisch-pedagogische bekwaamheid en voegt ter onderbouwing bewijsstukken bij. Na controle van het aanvraagdossier door DUO geeft DUO de beschikking over zijn bekwaamheidserkenning af.

In 2019 wordt de beleidsregel ontheffing en bekwaamheidserkenning<sup>192</sup> gewijzigd en wordt het Besluit ontheffing gecertificeerde pabo-gediplomeerden voor de onderbouw vmbo basis en kader gepubliceerd.<sup>193</sup> Het gaat formeel om een ontheffing voor leraren met een pabo-getuigschrift om les te mogen geven in de onderbouw vmbo basis en kader, maar wij noemen het een deelbevoegdheid. Wij zullen in ons commentaar ingaan op de juridische keuze van de regeling. Hier volstaan we met het weergeven van de toelichting bij het Besluit. Begin citaat: 'Om les te mogen geven in het vo, moet een leraar bevoegd zijn. In de WVO is geregeld onder welke voorwaarden iemand bevoegd is. Het uitgangspunt is dat leraren over een getuigschrift moeten beschikken, waaruit blijkt dat zij voldoen aan de bekwaamheidseisen die gelden voor het onderwijs dat zij geven. Daarnaast bepaalt artikel 33, tweede lid, van de WVO dat de minister in bijzondere gevallen een ontheffing van die voorwaarden kan verlenen aan personen die door buitengewone bekwaamheid uitmunten in een bepaald vak of onderdeel daarvan. Dit besluit is in aanvulling op de wijziging van de Beleidsregel ontheffing benoembaarheidsvereisten en bekwaamheidserkenning vo (hierna: de beleidsregel), waardoor leraren uit het po met een aanvullend certificaat les kunnen geven in de onderbouw van de basis- en kaderberoepsgerichte leerweg in het vmbo. Leraren met een getuigschrift van de pabo zijn bevoegd om les te geven in het basisonderwijs. In de onderbouw van de

192 *Stcrt.* 2019, 8988.

193 *Stcrt.* 2019, 8999.

basis- en kaderberoepsgerichte leerweg van het vmbo leveren leraren met een pabo-getuigschrift ook een belangrijke bijdrage, doordat de pedagogische en didactische vaardigheden goed aansluiten op de individuele behoeften van leerlingen in dit deel van het vmbo. Door hun kennis met behulp van nascholing op niveau te brengen, kunnen zij zich kwalificeren om als groepsleraar les te geven in de onderbouw vmbo basis en kader. In het verleden waren leraren met een pabo-getuigschrift die hun getuigschrift vóór 1 augustus 2006 hadden behaald, bevoegd om les te geven aan leerlingen met een indicatie voor lwoo in het vmbo. Door het vervallen van de landelijke criteria en de individuele indicering van lwoo-leerlingen verdwijnt deze grondslag. De bekwaamheid van deze groep leraren en de behoefte eraan vervalt echter niet. De leraar met een pabo-getuigschrift met certificaat geeft les in een specifiek deel van het tweedegraadsgebied waarvoor geen reguliere opleiding is. Voor een verdere toelichting op dit besluit wordt verwezen naar het besluit van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media nr. VO/1439588, tot wijziging van de Beleidsregel ontheffing benoembaarheidsvereisten en bekwaamheidserkenning vo in verband met het toevoegen van een gesloten ontheffingscategorie voor pabo-gediplomeerden met een aanvullend certificaat.<sup>194</sup> Einde citaat. Het komt erop neer dat leraren met een pabo-getuigschrift buitengewoon bekwaam worden gevonden op pedagogisch-didactisch gebied en dat het feit dat er geen opleiding is voor de deelbevoegdheid en dat zij door de scholing op maat die zij hebben gevolgd inhoudelijk kennis hebben verworven, worden bestempeld als ‘in bijzondere gevallen’.

#### *Afwijking benoemingsvereisten po niet in WPO maar in brochure*

In 2018 verschijnt de brochure van OCW met een handreiking over wat er mogelijk is en waar een school op moeten letten bij een lerarentekort.<sup>194</sup> De veiligheid van leerlingen en personeel en de kwaliteit van het onderwijs zijn daarbij het uitgangspunt. In een situatie van nood wordt de volgende werkwijze als mogelijkheid geboden: basisvakken en basisvaardigheden, lessen in burgerschap en sociale competenties moeten altijd door een bevoegde leerkracht worden gegeven. Hierbij is het mogelijk dat de instructie wordt gegeven door een bevoegde leerkracht en dat begeleiding of oefening onder begeleiding van een ondersteuner plaatsvindt. Als de oplossingsmogelijkheden die in de handreiking staan niet toereikend zijn, kan tijdelijk en in geval van nood, ook de instructie van bepaalde vakken buiten het kerncurriculum worden gegeven door onbevoegde krachten. Dit geldt dan voor de onderdelen muziek, drama, handenarbeid, kunst en wereldoriëntatie. De onbevoegde krachten mogen alleen worden ingezet voor vakken buiten het kerncurriculum, of voor begeleiding /oefening van vakken binnen het kerncurriculum, als de enige andere optie is om een klas naar huis te sturen. Hierbij moet er voor de afdekking van risico's gezorgd worden die normaliter gedekt zijn met de inzet van een bevoegde leraar. Diegenen die in opleiding zijn om hun bevoegdheid te halen gaan boven het inzetten van onbevoegden (die niet in opleiding zijn; toevoeging FB/MvE).

<sup>194</sup> Een lerarentekort op uw school? Wat is er mogelijk en waar moet u op letten? OCW 2018.

#### 4.3.5 Samenwerking tussen sectoren voor zover relevant voor het bevoegdheidensstelsel

We zien steeds vaker dat scholen samenwerken met andere scholen en schoolbesturen. Denk maar aan het samenwerkingsverband passend onderwijs, maar ook het ‘junior-college’ waarin basisscholen en scholen voor vo leerlijnen aanbieden voor leerlingen tussen de tien en veertien jaar. En ‘doorlopende leerroutes’ tussen vmbo en mbo, waarbij leerlingen vanaf veertien jaar alvast kunnen beginnen met de leerstof van een mbo-opleiding. In het regeerakkoord uit 2017 *Vertrouwen in de toekomst* staat dat scholen moeten samenwerken ‘om op regionaal niveau een zo dekkend mogelijk aanbod van verschillende typen brugklassen aan te bieden’; dat er experimentele ruimte komt voor ‘de 10-14-scholen, een samenwerkingsvorm tussen basisscholen en scholen voor vo’; dat de samenwerking tussen mbo en praktijkonderwijs wordt gestimuleerd ‘om te bevorderen dat meer leerlingen uit het praktijkonderwijs doorstromen naar het mbo en de arbeidsmarkt’.

##### *Samenwerken vmbo en mbo*

Op dit moment bieden de WVO en de WEB verschillende mogelijkheden voor vmbo-scholen en mbo-instellingen tot samenwerking.

In de eerste plaats bieden artikel 10b1 en verder van de WVO de mogelijkheid om leerlingen in de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo een leer- en werktraject aan te bieden. Een leer-werktraject omvat in elk geval Nederlandse taal en een beroepsgericht programma. Deze trajecten zijn een bijzondere leerroute binnen de basisberoepsgerichte leerweg (het derde en vierde leerjaar binnen het vmbo, een minder breed vmbo-examen), bedoeld om te worden vervolgd in de niveau 2 opleidingen basisberoepsopleiding van de WEB. Artikel 8.4.1 WEB bevat de samenwerkingsgrondslag voor de mbo-instelling, artikel 10b7 WVO voor de vo-school.

In de tweede plaats bieden de artikelen 10b8 en 10b9 WVO de mogelijkheid om vmbo-leerlingen in de basisberoepsgerichte leerweg geheel of gedeeltelijk het programma van de mbo-entreeopleiding aan te bieden. Artikel 8.4.2 WEB formuleert deze samenwerkingsmogelijkheid voor de mbo-instelling en artikel 10b9 voor het voortgezet onderwijs.

In de derde plaats biedt artikel 25a WVO een algemener basis voor samenwerking tussen de twee bevoegde gezagsorganen, dit ter bevordering van doelmatig en doeltreffend onderwijs.<sup>195</sup> In het Besluit samenwerking VO-BVE zijn de betreffende mogelijkheden nader uitgewerkt; voor de mbo-instelling is deze grondslag voor samenwerking opgenomen in titel 6a van Hoofdstuk 2 WEB.

In de vierde plaats kunnen hbo-instellingen bachelor-, master- en associate degree-opleidingen aanbieden. Op grond van artikel 7.8a van de WHW kan de minister op aanvraag van een instellingsbestuur goedkeuren dat een deel van een associate degree-opleiding wordt uitgevoerd door een mbo-instelling. Voorwaarde is dat ten minste de helft van de associate degree-opleiding wordt verzorgd door de hbo-instelling.

<sup>195</sup> *Stb.* 2005, 642 en *Stb.* 2015, 515

Samenwerking roept altijd de vraag op welke leraar bevoegd is om een vak of vakken te geven (denk aan de 10-14-scholen). Het probleem bij samenwerking over de sectoren heen is dat het bevoegdheidsstelsel per sectorwet is geregeld. Als de sectoren en de sectorwetten in stand blijven, is het de vraag of het mogelijk is een adequate bevoegdheid vast te stellen voor het onderwijs dat door de samenwerking door verschillende opgeleide leraren wordt gegeven. Hoofdstuk 2 laat in deel 1 zien dat ordening van het onderwijs bepalend is voor de bevoegdheden. Bij samenwerking wordt in feite voor een andere ordening gekozen, maar toch ook weer niet omdat een andere ordening – die van de sectorwetten – blijft bestaan.

#### *Wetsvoorstel Sterk beroepsonderwijs*

Begin 2019 heeft een internetconsultatie plaatsgevonden over het wetsvoorstel Sterk beroepsonderwijs. Dit wetsvoorstel regelt een doorlopende leerroute vanaf de bovenbouw van het vmbo tot en met een mbo-diploma (2, 3, 4). Het wetsvoorstel regelt ook de geïntegreerde route vmbo-basisberoepsopleiding, waarin een mbo 2-diploma kan worden behaald zonder dat een vmbo-examen wordt behaald. De beoogde datum waarop de wet in werking treedt, is 1 augustus 2020.

In het wetsvoorstel wordt in artikel 8.5.a.10 WEB<sup>196</sup> en artikel 33 WVO<sup>197</sup> een teambevoegdheid ingevoerd. Dit houdt in dat indien sprake is van vak- en sectoroverstijgende programmaonderdelen kan worden gewerkt met teams die verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit hiervan als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Leraren die deel uitmaken van een team dat als geheel over alle noodzakelijke bevoegdheden beschikt, hebben ten minste één van de benodigde bevoegdheden en zijn ieder verantwoordelijk voor de kwaliteit van het deel van het onderwijs van het desbetreffende vak- en sectoroverstijgende programmaonderdeel waarvoor zij voldoen aan de bekwaamheidseisen.

196 Artikel 8.5.a.10. Teambevoegdheid luidt: Voor het onderwijsprogramma van een doorlopende leerroute vmbo-mbo of de route als bedoeld in artikel 10b20 van de Wet op het voortgezet onderwijs kan worden gewerkt met teams die verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijsprogramma van de doorlopende leerroute vmbo-mbo, voor zover wordt voldaan aan artikel 33, lid 5a en 5b, van de Wet op het voortgezet onderwijs.

197 Artikel 33 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van lid 5a tot lid 5b wordt na het vijfde lid een lid ingevoegd, luidende: 5a. Indien in het onderwijsprogramma van een doorlopende leerroute vmbo-mbo als bedoeld in artikel 10b10 of de geïntegreerde route vmbo-basisberoepsopleiding, bedoeld in artikel 10b20 sprake is van vak- en sectoroverstijgende programmaonderdelen kan worden gewerkt met teams die verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijsprogramma voor die vak- en sectoroverstijgende programmaonderdelen voorzover wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

a. leraren en docenten die deel uitmaken van een team voldoen ieder aan bekwaamheidseisen als bedoeld in artikel 36, eerste lid, of artikel 4.2.3, eerste lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs, waarbij de leraren en docenten in het team als geheel beschikken over de bekwaamheidseisen voor alle onderdelen van het onderwijsprogramma van de doorlopende leerroute vmbo-mbo of de geïntegreerde route vmbo-basisberoepsopleiding, en

b. leraren en docenten die deel uitmaken van een team zijn ieder verantwoordelijk voor de kwaliteit van het deel van het onderwijs van het desbetreffende vak- en sectoroverstijgende programmaonderdeel waarvoor zij voldoen aan de bekwaamheidseisen, bedoeld in artikel 36, eerste lid, of artikel 4.2.3, eerste lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

2. In lid 5b (nieuw) wordt na 'het vijfde lid' ingevoegd 'of lid 5a'.

Elke leraar is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderdeel waarvoor hij aan de bekwaamheidseisen voldoet (bevoegd is). Op grond van de teambevoegdheid mogen leraren ook lesgeven in andere vak- en sectoroverstijgende programmaonderdelen die deel uitmaken van de doorlopende leerroute. Voor elk van deze programmaonderdelen is ten minste een bevoegde leraar betrokken. De teambevoegdheid doorlopende leerroutes vmbo-mbo is een uitzondering op de regel dat voor elk vak of programmaonderdeel een bevoegde leraar voor de klas moet staan. Voor wat betreft het vo onderwijs, is daarbij relevant dat de teambevoegdheid slechts van toepassing is op een beperkt deel van het vmbo. De ervaringen met de constructie van de teambevoegdheid worden intensief gemonitord. Deze mogelijkheid is gebaseerd op de bestaande teambevoegdheid voor vakoverstijgende programmaonderdelen in het vo, als neergelegd in artikel 33 lid 5 WVO.

#### 4.4 Commentaar

##### *De titel van het preadvies*

De titel van het preadvies luidt: het bevoegdheidsstelsel in de onderwijswetgeving: één leraar bevoegd allemaal bekwaam.

Deze titel duidt op de vele uitzonderingsmogelijkheden op de bevoegdheidseisen in de sectorwetten en zelfs in een OCW-brochure. Tevens duidt de titel op het feit dat telkens gesteld en gehonoreerd wordt, dat degene die onbevoegd lesgeeft, ook bekwaam en soms zelfs bekwaamer is dan degene die bevoegd lesgeeft. Het wordt keer op keer mogelijk gemaakt dat de onbevoegde, omdat hij bekwaam wordt geacht, zonder een volledige bevoegdheid te hoeven halen in een beperkt deel van het vo als leraar benoemd kan worden en telkens weer dient zich een nieuwe categorie van bekwame leraren aan die ook weer bekwaam worden geacht en in een beperkt deel van het vo les mogen geven. De leraar met een pabo-getuigschrift is een voorbeeld hiervan. We zijn nog niet aan het eind: waarom zou hij niet in een brugklas van een brede scholengemeenschap als groepsleraar les mogen geven? Het gaat steeds een stap verder. Naar onze overtuiging leidt dit uiteindelijk tot het eind van het huidige en elk ander bevoegdheidsstelsel. De vele deelbevoegdheden zijn in het kader van kansenongelijkheid naar onze mening eveneens onwenselijk. Een brede brugklas kan juist voor leerlingen in de onderbouw vmbo basis/kader gelijke kansen bevorderen. De deelbevoegdheid voor de onderbouw basis/kader voor de groepsleraar vmbo basis/kader staat hier haaks op.

##### *Behoeft van de leraar?*

Het is opvallend dat wetswijzigingen met betrekking tot de bevoegdheden vaak als oogmerk hebben de arbeidsmarkt te beïnvloeden en niet de kwaliteit. Niet altijd met succes overigens. Merkwaardig hierbij is dat de behoefte aan een flexibele inzet van leraren vanwege problemen op de arbeidsmarkt en/of de problemen van de werkgever bevoegde leraren in te zetten, vertaald wordt naar de behoefte van leraren om de hele loopbaan steeds in andere leergebieden/vakken en in andere sectoren ingezet te worden. Wij weten niet waarop dit is gebaseerd en moeten hierbij denken aan het onge-

breidelde optimisme over het verwachte effect van de Wet BIO op de aantrekkelijkheid van het beroep leraar en op de arbeidsmarkt, en het uiteindelijke resultaat.

#### *De werkgever en de bekwaamheidseisen*

Formeel doet de werkgever geen voorstellen voor de bekwaamheidseisen. Het is echter de werkgever die de gesprekspartner is van de Onderwijsinspectie en onderzoeksbureaus. Hij bespreekt de knelpunten over de mogelijkheden leraren in te zetten en beoordeelt de bekwaamheid. In die zin is de invloed van de werkgever enorm groot als het gaat over bijvoorbeeld het maken van wettelijke uitzonderingen op benoemingsvereisten.

#### *Bekwaamheidseisen beroepsonderwijs*

De vierde set bekwaamheidseisen, namelijk een set voor het beroepsonderwijs, is er niet gekomen. Toch is er al geruime tijd sprake van samenwerking tussen vmbo en mbo. De bevoegdheden zijn voor beide onderwijssoorten in de beroepskolom echter wel anders geregeld. Dat levert naar onze mening gewrongen constructies zoals de teambevoegdheid op. Wij kunnen ons voorstellen dat opnieuw onderzocht wordt of een set bekwaamheidseisen voor het beroepsonderwijs niet in de rede ligt, gezien de samenwerking binnen het beroepsonderwijs.

#### *Teambevoegdheid/vakoverstijgend onderwijs*

In de nieuwe wetgeving voor de onderbouw, die tegelijk met de Wet BIO in werking is getreden, is een teambevoegdheid/vakoverstijgend onderwijs geïntroduceerd. Deze teambevoegdheid leidt tot veel misverstanden. Sommigen lijken te denken dat teambevoegdheid inhoudt dat als er één bevoegde leraar in het team is (voor een bepaald vak) de andere leraren allemaal onbevoegd les mogen geven onder zijn verantwoordelijkheid. Maar dat is onjuist. Zo stelt Regioplan in het onderzoek van 2010<sup>198</sup> dat leraren met een pabo-getuigschrift die na de Wet BIO hun getuigschrift hebben gehaald en dus onbevoegd zijn voor het vmbo alsnog in het vo kunnen werken, door de bepaling dat ook andere leraren (niet teamleden) een vakoverstijgend programmaonderdeel kunnen geven, als dit maar onder de verantwoordelijkheid van het team gebeurt. Het bevoegd gezag moet daar wel toestemming voor geven.

Wij denken dat hier sprake is van een misverstand. Deze leraar is niet bevoegd. In de WVO staat dat in dat geval de leraar in het vakoverstijgende onderdeel maximaal één jaar les mag geven zonder verplichting tot inspanning om de bevoegdheid te halen en daarna tweemaal twee jaar met inspanning voor het halen van de bevoegdheid.<sup>199</sup> Deze bepaling geldt ook voor de onbevoegde leraar die in een vak en niet in een vakoverstijgend onderdeel lesgeeft.

198 M.C. Paulussen-Hoogeboom, E.S. van Cooten & F.E.M. Berndsens, *Pabogediplomeerden in het voortgezet onderwijs. Een onderzoek naar kwaliteit en kwantiteit van pabogediplomeerden in het voortgezet onderwijs*, Amsterdam: Regioplan 2010, p. 11.

199 Artikel 33 lid 5a WVO.



In het evaluatieonderzoek van de nieuwe wetgeving voor de onderbouw vo in 2011 komt naar voren dat waar gebruik wordt gemaakt van teambevoegdheden dit niet in alle gevallen goed is geregeld.<sup>200</sup>

In het onderzoek van de Inspectie in 2014 naar de rechtvaardigingsgronden voor onbevoegd lesgeven in het vo geeft een aantal scholen aan met teambevoegdheid te werken.<sup>201</sup> De Inspectie stelt vast dat strikt genomen er bij de meeste voorbeelden die zijn voorgelegd, geen sprake is van teambevoegdheid. In de wet is immers vastgelegd dat alleen vakoverstijgende elementen mogen worden gegeven.

Deze drie onderzoeken laten zien dat de uitvoering van de teambevoegdheid verbetering behoeft. Het is alleen al in dat kader zorgelijk dat de teambevoegdheid zo breed ingang lijkt te gaan vinden in bijvoorbeeld het wetsvoorstel sterk beroepsonderwijs. Maar dat is niet het enige. De mogelijkheid van teambevoegdheid is in het vo per 1 augustus 2006 in de WVO in werking getreden. Teambevoegdheid houdt onder meer in dat de leraar die aan de bekwaamheidseisen voldoet van een bepaald onderdeel van het vakoverstijgend programma daarvoor verantwoordelijk is. De leraar die voor dat onderdeel niet bevoegd is, is hiervoor niet verantwoordelijk: hij werkt onder de verantwoordelijkheid van de leraar die hiervoor wel bevoegd is. Op 1 augustus 2006 waren de bepalingen over het beroep leraar nog niet in de sectorwetten via de Wet lerarenregister en registervoorportaal in werking getreden. Vanaf 1 augustus 2017 wel. In de sectorwetten staat vanaf dat moment dat de leraar binnen de kaders van het onderwijskundig beleid van de school, verantwoordelijkheid draagt voor het vakinhoudelijk, vakdidactisch en pedagogisch proces in de school. De leraar komt zelfstandige verantwoordelijkheid toe als het gaat om het beoordelen van onderwijsprestaties van leerlingen. Dat kan echter niet voor dat deel waarvoor hij als bevoegde leraar onbevoegd onderdelen van vakoverstijgend onderwijs moet geven. Wij kunnen niet begrijpen dat de wetgever een dergelijke verantwoordelijkheid van het beroep leraar in de wet vastlegt en dan in diezelfde wet het mogelijk maakt dat de leraar (zelfs structureel!) deze verantwoordelijkheid niet kan en mag uitvoeren omdat de wetgever het bevoegd gezag de ruimte biedt om de leraar in te zetten op een zodanige wijze dat hij zijn beroep niet kan uitoefenen.

Een ander probleem dat pijnlijk zichtbaar wordt door het vakoverstijgend onderwijs, is dat als een bevoegde leraar een onderdeel geeft van het vakoverstijgend onderwijs waarvoor hij niet bevoegd is, hij dat doet onder de verantwoordelijkheid van de voor dat onderdeel bevoegde leraar. Maar als de volledig onbevoegde leraar lesgeeft, heeft hij formeel de volledige verantwoordelijkheid die bij het beroep leraar hoort, ook de zelfstandige verantwoordelijkheid voor het beoordelen van de onderwijsprestaties van leerlingen.<sup>202</sup> Dit geldt ook voor de zijinstromer die nog in opleiding is.

Wij vinden dat de teambevoegdheid uit de wet moet worden gehaald en zijn bovendien van mening dat elke leraar die niet bevoegd is voor het onderwijs dat hij geeft dat on-

200 Evaluatie van de nieuwe wetgeving, GION (Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs), Groningen 2011.

201 *Onbevoegd lesgeven in het voortgezet onderwijs. Een onderzoek naar de rechtvaardigingsgronden*, Utrecht 214.

202 Artikel 33 lid 3 WVO.

derwijs onder de verantwoordelijkheid van een andere leraar moet geven. Het is naar onze mening onjuist dat leraren die nog in opleiding zijn – of zij instromer zijn of op een andere grond zijn benoemd of te werk gesteld – eenzelfde verantwoordelijkheid mogen en/of moeten dragen als de leraar die de opleiding heeft afgerond en bevoegd is. Wij verwijzen in dit kader naar de zorg. Neem de situatie dat iemand wordt opgeleid tot een beroep in de medische sector. In de opleiding dient de opleider een inschatting te maken van de ervaring en vaardigheid van bijvoorbeeld de arts-assistent. Op de opleider/supervisor drukt bij de aanvang van de opleiding volgens vaste jurisprudentie een aanzienlijk deel van de tuchtrechtelijke verantwoordelijkheid voor het handelen van de arts-assistent op de schouders van de opleider/supervisor, terwijl naarmate er meer aan de arts-assistent kan worden toegevoegd gaandeweg de tuchtrechtelijke verantwoordelijkheid gedeeld wordt tussen opleider/supervisor en arts-assistent, terwijl aan het einde van de opleiding deze verantwoordelijkheid vrijwel geheel op de schouders van de arts-assistent zal komen te rusten (CTG 16 december 2008, GJ 2009/34; CTG 6 juni 2013, MC2013, p. 1446-1449 en CTG 23 april 2009, GJ 2009/69).

Natuurlijk neemt de verantwoordelijkheid van de assistent-leraar toe naarmate de opleiding vordert. Dit is hetzelfde als in de zorg. Wij hebben geen problemen met het opleiden in de school, integendeel. Maar voor ons is daarvoor wel een voorwaarde dat het model uit de zorg vertaald wordt naar het onderwijs.

Het is duidelijk dat de samenwerking over de sectoren om een oplossing vraagt met betrekking tot de bevoegdheden. Wij vinden dat deze oplossing gezocht moet worden in het maken van aparte bekwaamheidseisen hiervoor.

#### *Wetgeving*

In het *primair onderwijs* zijn de mogelijkheden onbevoegde leraren in te zetten beperkt. Zij instromers, LIO's en bevoegde leerkrachten die een bevoegdheid voor lichamelijke opvoeding willen halen, zijn de enigen. De WPO kent geen hardheidsclausule om als de nood aan de man is een onbevoegde leraar voor de klas te zetten. Die hardheidsclausule is nu als het ware opgenomen in de brochure die in 2018 door OCW is uitgegeven. Wij zijn van mening dat als het noodzakelijk is dat ruimte wordt geboden onder bepaalde voorwaarden onbevoegden les te laten geven dat dat in de formele wet, in dit geval de WPO, moet worden vastgelegd en niet in een brochure. Overigens staat in de brochure onder meer, dat eerst een LIO moet worden ingezet en dan een onbevoegde. Dat de voorkeur wordt gegeven aan een LIO boven iemand die ook onbevoegd is, maar geen opleiding tot leraar volgt, begrijpen wij. Maar de LIO is ook onbevoegd. In het *voortgezet onderwijs* is op grond van de Wet BIO gekozen voor twee sets brede bekwaamheidseisen. Hoewel nadrukkelijk en verschillende malen in de parlementaire behandeling van de Wet BIO het aan de beroepsgroep is overgelaten of er voor bijvoorbeeld samenhangende leerjaren andere sets van bekwaamheidseisen worden voorgesteld, is dit niet de route die de wetgever heeft gelopen en heeft gestimuleerd. In plaats daarvan zijn uitzonderingen op de regel van het moeten voldoen aan de bekwaamheidseisen in de WVO opgenomen. We noemen de minor en de leraar met een pa-

bo-getuigschrift in het praktijkonderwijs. En daar bovenop is een beleidsregel gepubliceerd waarvan de wettelijke basis artikel 33 lid 2 en lid 16 WVO is. Eerder stelden wij vast dat deze beleidsregel gedeeltelijk in strijd is met de WVO.<sup>203</sup> Omdat, voor zover het de beoordelingscriteria inzake het uitmunten door buitengewone bekwaamheid betreft, het hierbij niet gaat om buitengewone bekwaamheid maar hooguit om het voor een deel voldoen aan de bekwaamheidseisen.<sup>204</sup> De beleidsregel is gewijzigd zodat leraren met een pabo-getuigschrift die een certificaat hebben gehaald les mogen geven in bepaalde vakken in de onderbouw van de basisberoepsgerichte en kadergerichte leerweg. Vervolgens is een Besluit genomen dat zij ontheffing krijgen wegens het uitmunten in bekwaamheid. Dan zijn we toch wel ver weggeraakt van het ordentelijk regelen van bevoegdheden in regelgeving. De fout begint naar onze mening door niet de bekwaamheidseisen voor het lesgeven in het betreffende onderwijs centraal te stellen, maar in de wet te willen vastleggen welke groepen het onderwijs mogen verzorgen en te zoeken naar een artikel waar dit dan onder gebracht kan worden. Dat leidt tot ondoorzichtigheid en het gaat steeds meer wringen.

### *Rol Inspectie*

De Inspectie geeft in de verschillende onderzoeksrapporten aan dat degenen die ondervraagd zijn vaak vinden dat degene die onbevoegd lesgeeft wel bekwaam is, vaak bekwaamer dan degene die wel bevoegd is. Het is zeker niet zo dat de Inspectie die stelling dan ook onderschrijft. Maar het is toch lastig om te kunnen begrijpen dat enerzijds de Inspectie steeds aangeeft dat bevoegde leraren betere resultaten halen en anderzijds de Inspectie regelmatig naar voren brengt dat het bevoegd gezag dat de onbevoegde benoemt of te werkstelt en de onbevoegde zelf de onbevoegde heel bekwaam vinden en dit oordeel als uitgangspunt neemt voor beleidsadviezen. Zo geeft de Inspectie in het onderzoek in het vo over het risico van onbevoegd lesgeven haar visie over hoe het bevoegdheidsstelsel eruit moet zien. De Inspectie ziet geen heil in het afschaffen van het bevoegdheidensysteem omdat uit eerder onderzoek van de Inspectie naar voren komt dat op scholen met relatief veel onbevoegd gegeven lessen het slagingspercentage en het gemiddeld eindexamencijfer iets lager zijn dan op andere scholen. De Inspectie denkt aan meer flexibiliteit in de bevoegdheidsregeling, zodat bekwame leraren breder inzetbaar of breder bevoegd worden. Voor dit soort zaken is volgens de Inspectie het ministerie aan zet.

Ook specialisatie van lerarentaken ziet de Inspectie als een oplossing. Sommige leraren kunnen zich dan meer richten op de leerlingbegeleiding voor meerdere vakken, terwijl andere leraren zich specifiek richten op de vakkennis en ontwikkeling. Wij begrijpen dit niet. Uiteraard is specialisatie van taken nu ook mogelijk. Scholen maken hier – terecht – eigen keuzes in. De Inspectie vindt daarnaast imagoverbetering van de leraar

203 F.H.J.G. Brekelmans, 'Bevoegdheden in het vo: geen stelsel meer, maar een kruitvat vol opvattingen', *School en Wet* 2016-6, p. 5-11.

204 Het pedagogisch-didactisch getuigschrift mbo is in het mbo maar een deel van de eisen die nodig zijn om te voldoen aan de bekwaamheidseisen. Hoe kan het enkele bezit van een pedagogisch-didactisch getuigschrift mbo dan in het vo leiden tot het uitmunten door buitengewone bekwaamheid?

nodig. Het lerarentekort bemoeilijkt het oplossen van problemen. Om deze problemen op te lossen, is samenwerking nodig tussen de scholen, de vertegenwoordigers van de onderwijsorganisaties, de lerarenopleidingen en het Ministerie van OCW. De Inspectie lijkt in haar adviezen de beroepsgroep of de leraar zelf niet als gesprekspartner te zien van OCW voor het bevoegdheidsstelsel. Gezien de wettelijk vastgelegde verantwoordelijkheid van de leraar en de beroepsgroep bij de bekwaamheidseisen maar ook het onderwijsproces kunnen we dat niet volgen. Naar aanleiding van de besproken onderzoeken van de Onderwijsinspectie ontstaat bij ons een beeld dat de Onderwijsinspectie afgaat op het oordeel van de werkgever en de onbevoegde leraar dat de onbevoegde leraar bekwaam is en dat het te veel gevraagd is als hij zijn bevoegdheid moet halen. Het oordeel van andere leraren of de beroepsgroep komt hierbij niet in beeld.

#### *De vier hoofdrolspelers*

In de Wet BIO heeft de beroepsgroep een belangrijke rol gekregen in het opstellen van de bekwaamheidseisen. Door de Wet Lerarenregister en registervoorportaal is deze rol versterkt. Ook de positie van de leraar is versterkt. Toch is er, in de periode van de Wet BIO tot september 2019, sprake van het feit dat de beroepsgroep eerder opzij wordt gezet of vergeten dan dat zij de rol krijgt en neemt die zij heeft. Hoewel het bevoegdheidsstelsel door de taak die het stelsel heeft om de kwaliteit te bewaken beperkend werkt voor bevoegde gezagsorganen lijken klachten over deze beperking gemakkelijk te leiden tot de gedachte dat het dan anders moet. De positie van het bevoegd gezag lijkt daarmee sterker dan de wetgever had beoogd. De leraar heeft formeel een positie. Maar de teambevoegdheid en de vlucht die dit lijkt te gaan nemen, betekent voor ons dat de wetgever het in de wet vastgelegde beroep van leraar niet serieus neemt.

## 5 **Advies Onderwijsraad en de reactie van de minister**

### 5.1 **Inleiding**

In dit hoofdstuk bespreken we eerst het advies van de Onderwijsraad dat als titel draagt *Ruim baan voor leraren. Een nieuw perspectief op het leraarschap*.<sup>205</sup> In het advies geeft de raad aan hoe een herziening van de opleidings- en arbeidsstructuur op termijn kan bijdragen aan zowel voldoende als goede leraren. Wij beschrijven uitsluitend de aanbeveling betreffend de opleidingsstructuur en de bevoegdheden van leraren. Vervolgens geven we een samenvatting van de reactie van de minister op het advies van de onderwijsraad.<sup>206</sup> Het hoofdstuk sluiten wij af met een commentaar.

### 5.2 **Advies Onderwijsraad: Ruim baan voor leraren (samenvatting)**

#### *Kritiek op het huidige bevoegdhedenstelsel*

De raad geeft aan dat de invoering van de Wet BIO weliswaar een vereenvoudiging heeft gebracht, maar dat er nog steeds een grote diversiteit bestaat in routes die leiden tot een lesbevoegdheid, waarbij het halen van een lesbevoegdheid veel tijd en geld kost. Daar komt bij dat het huidige bevoegdhedenstelsel niet flexibel genoeg is om mee te bewegen met de veranderingen in de onderwijsinstellingen en in de (potentiële) lerarenpopulatie.

De raad heeft ook kritiek op het Besluit bekwaamheidseisen. In de eerste plaats kan niet worden vastgesteld op welk niveau een leraar kennis, vaardigheden en competenties minimaal dient te beheersen. Zo beschrijft het Besluit bij de vakinhoudelijke bekwaamheid dat de leraar de inhoud van zijn onderwijs beheerst en dat hij boven de leerstof staat, maar niet wordt aangegeven in welke mate dat het geval moet zijn. Voor de borging van de kwaliteit van lerarenopleidingen en de kwaliteit van het onderwijs dienen de bekwaamheidseisen zelf ook concreet een niveauaanduiding te geven. In de tweede plaats geven de bekwaamheidseisen weinig richting voor hoe een loopbaan binnen de lesgevende taak zou kunnen verlopen. In de derde plaats kent het huidige bekwaamheidssysteem belemmeringen bij het overstappen tussen de verschillende onderwijssectoren, waardoor de mobiliteit van leraren wordt beperkt, want de bevoegdheden hebben betrekking op een beperkt werkterrein.

205 Den Haag 2018.

206 *Kamerstuk II* 2018/19, 27 923, nr. 369.

*Ruimere bevoegdheden: algemeen*

Het nieuwe bevoegdhedenstelsel dat de raad voorstelt houdt in dat de onderwijsbevoegdheden worden geclusterd over de onderwijssectoren en vakken binnen een vakgebied. Een leraar is dan bevoegd voor meerdere onderwijssectoren en voor meer vakken binnen een vakgebied. De raad geeft aan dat in het nieuwe bevoegdhedenstelsel als uitgangspunt moet worden genomen dat de kwaliteit van het lerarenberoep hoog blijft. In de tweede plaats is de raad van mening dat het lerarenberoep in alle onderwijssectoren dezelfde kernelementen heeft, namelijk het ontwikkelen en vormgeven van onderwijs, het geven van onderwijs aan leerlingen en het toetsen en evalueren van onderwijs. De kern van het lerarenberoep is een brede basis van pedagogische en didactische kennis en vaardigheden.

In de derde plaats is het van belang dat leraren beschikken over gedegen kennis over en goed ontwikkelde vaardigheden ten aanzien van het vakgebied waarin zij lesgeven en blijven specifieke kennis en vaardigheden nodig om goed in bepaalde contexten te kunnen werken, zoals vakinhoudelijke kennis en specifieke kennis van bepaalde leeftijdsgroepen.

In de vierde plaats moet het bevoegdhedenstelsel genoeg ruimte bieden aan leraren en scholen om optimaal te kunnen werken.

In de vijfde plaats wijst de raad erop dat het nieuwe model de volgende positieve gevolgen kent. Door onderwijsbevoegdheden te verruimen voor zowel onderwijssectoren als vakken binnen vakgebieden, kunnen de mogelijkheden tot mobiliteit binnen het onderwijs, de inzetbaarheid en de loopbaanmogelijkheden van leraren vergroot worden. Het gaat dan om intersectorale mobiliteit (mobiliteit tussen onderwijssectoren), intrasectorale mobiliteit (mobiliteit binnen dezelfde onderwijssector) en interne doorgroeimogelijkheden van leraren binnen een school, onderwijsinstelling of schoolbestuur. Bovendien bevordert verruiming de professionalisering van leraren en een lerende cultuur in de schoolorganisaties. De vergroting van inzetbaarheid en meer mogelijkheden voor mobiliteit van leraren kunnen ook bijdragen aan vermindering van de lerarentekorten. In de ene onderwijssector is namelijk een groter tekort dan in de andere sector en voor een bepaald vak zijn grotere tekorten dan voor andere vakken. Een bijkomend voordeel is dat door ruimere onderwijsbevoegdheden in combinatie met specialisaties lerarentekorten gemakkelijker binnen de school of het schoolbestuur opgevangen kunnen worden. Dit is met name het geval wanneer onder een bestuur zowel po- als vo-scholen vallen.

Voor de leraar betekenen ruimere onderwijsbevoegdheden in combinatie met verbredende en verdiepende specialisaties keuzevrijheid en differentiatie in het leraarschap. Leraren kunnen zich namelijk gemakkelijker naar behoefte en keuze specialiseren of juist kiezen voor een meer generalistisch takenpakket. Maar het zal ook betekenen dat het voor andere groepen makkelijker wordt om in het onderwijs te werken, zoals mensen die een baan in het onderwijs willen combineren met een andere baan of een eigen bedrijf.

*Het nieuwe model van bevoegdheden*

De ruimere onderwijsbevoegdheden worden geclusterd over de onderwijssectoren en vakken binnen een vakgebied. Een leraar is dan bevoegd voor meer onderwijssectoren en voor meer vakken binnen een vakgebied. Daarnaast kan een leraar bevoegdheden voor een of meer specialisaties halen. In het advies schetst de raad de contouren van de voorgestelde verruiming en werkt de raad de gedachte van clustering en specialisatie op hoofdlijnen uit.

Voor de clustering van bevoegdheden geldt als uitgangspunt de verwantschap tussen vakken (binnen vakgebieden) en delen van onderwijssectoren. Voor de bevoegdheden denkt de raad aan de volgende clustering:

- onderwijssectoren: bijvoorbeeld het cluster jonge kind (voorschoolse educatie én groep 1 en 2 uit het primair onderwijs), en het cluster 10-14-jarigen (bovenbouw primair onderwijs én onderbouw voortgezet onderwijs); en
- vakgebieden: bijvoorbeeld bèta (natuurkunde, scheikunde, biologie, wiskunde), klassiek (Latijn en Grieks), gamma (aardrijkskunde, geschiedenis, economie, maatschappijleer), en zorg en welzijn (gehandicaptenzorg, maatschappelijke zorg, verpleegkunde).

De raad benadrukt dat genoemde invulling van de clusters geen blauwdruk is en dat het gaat om voorbeelden. De clusters kunnen ook anders ingevuld worden, en kunnen bijvoorbeeld minder vakken of andere combinaties van vakken bevatten.

Iedere onderwijsbevoegdheid bestaat uit een brede, generieke basis van onderwijssector- en vakoverstijgende kennis en vaardigheden. Deze basis geldt voor iedere leraar in po, vo en mbo (en (v)so) ongeacht de leeftijd van leerlingen die hij onderwijst en het vak waarin hij lesgeeft. Met het afronden van deze generieke basis is de leraar nog niet bevoegd om les te geven. Een bevoegdheid wordt pas behaald wanneer de generieke basis wordt gecombineerd met een bevoegdheid voor een nader te benoemen cluster. De brede generieke basis hoeft niet noodzakelijkerwijs een aparte module voorafgaand aan een geclusterde bevoegdheid en aanvullende specialisaties te zijn. De raad acht een integratie van deze delen ook goed mogelijk.

Een onderwijsbevoegdheid zou volgens de raad een combinatie van onderwijssectoren en vakgebieden moeten betreffen; bijvoorbeeld een bevoegdheid voor het vakgebied bèta voor de onderwijssector 10-14-jarigen. Een leraar kan dan met deze bevoegdheid lesgeven in (bijvoorbeeld) de vakken wiskunde, scheikunde en biologie in de onderbouw van het vo, maar kan met deze bevoegdheid ook de onderdelen natuur en rekenen geven in de bovenbouw van het po.

Specialisaties moeten op een logische wijze aansluiten op de geclusterde bevoegdheden. Bijvoorbeeld: een leraar die bevoegd is voor de combinatie van het vakgebied gamma en de leeftijdsgroep van 10-14-jarigen kan dan een specialisatie halen voor het vak geschiedenis in de bovenbouw van het vo. Belangrijk kenmerk van de voorgestelde opbouw is dat het halen van bevoegdheden voor verdiepende of verbredende specialisaties minder tijdrovend wordt. De specialisaties sluiten namelijk aan op al aanwezige vakkennis en didactische en pedagogische vaardigheden van leraren. Uitgaande van

deze basis moet worden gekeken naar wat nodig is om bevoegd te worden voor bijvoorbeeld een specifiek schoolvak, een ander deel van een onderwijssector of een ander vakgebied. Zo zou een leraar met bijvoorbeeld een bevoegdheid voor het jonge kind een verkort traject kunnen volgen om een bevoegdheid voor hogere leerjaren in het po te halen.

#### *Gevolgen clustering onderwijsbevoegdheden*

De *positieve gevolgen* van de ruimere onderwijsbevoegdheden zijn onder meer vergroting van loopbaan- en ontwikkelmogelijkheden en mogelijkheden voor (taak)differentiatie binnen scholen. De voorgestelde verruiming van onderwijsbevoegdheden in clusters van onderwijssectoren kan ook voordelen met zich meebrengen voor de doorlopende leerlijnen van vakken of vakgebieden tussen onderwijssectoren, zoals de aansluiting tussen Engels in het primair en voortgezet onderwijs en geletterdheid in de voorschool en in de eerste leerjaren van het primair onderwijs. Een soortgelijk voordeel kan zich voordoen bij de clustering van vakgebieden. Een leraar die bevoegd is voor het vakgebied gamma zal kennis hebben van alle vakken die tot dat vakgebied gerekend worden en dus gemakkelijker verbanden hiertussen kunnen leggen. Dit is ook een belangrijk voordeel voor scholen die werken met vakoverstijgende projecten. Aansluitend hierop wil de raad ook als positief punt benoemen dat de invoering van nieuwe vakken (die verwantschap vertonen met reeds bestaande vakken) eenvoudiger kan worden door de voorgestelde wijziging in de bevoegdhedenstructuur. Belangrijk kenmerk van de voorgestelde opbouw van onderwijsbevoegdheden is immers dat het halen van bevoegdheden voor (nieuwe) verdiepende of verbredende specialisaties minder tijdrovend wordt.

Een mogelijk *negatief gevolg* is dat er bij een bepaalde invulling van clusters binnen onderwijssectoren schotten ontstaan die er voorheen (met de huidige onderwijsbevoegdheden) niet waren. Wanneer bijvoorbeeld gekozen wordt voor het cluster jonge kind (voorschoolse periode en groep 1 en 2 van het po), dan heeft dat tot gevolg dat leraren die in dit cluster werken, niet meer zonder een aanvullende specialisatie in de andere leerjaren van het po kunnen werken. Invoering van een cluster 10-14-jarigen brengt een schot aan tussen bovenbouw po en de eraan voorafgaande leerjaren.

Een gevolg dat *zowel negatieve als positieve kanten* kent, is het volgende. Als gekozen wordt voor een combinatie van clusteringen in vakgebieden en leeftijdsgroepen – bijvoorbeeld een bevoegdheid voor de leeftijdsgroep 10-14-jarigen – zal het onderwijs in de laatste jaren van het po ook in vakgebieden georganiseerd moeten worden. Leraren in de laatste jaren van het po onderwijs geven dan in beginsel niet meer al het onderwijs aan eenzelfde groep. Leerlingen in het po krijgen dan les van meer vakleraren en niet meer van een of twee groepsleerkrachten die alle vakken geven. Leraren binnen het po kunnen dan lesgeven aan meer groepen binnen hun vakgebied, bijvoorbeeld rekenen en techniek of muziek aan groep 6, groep 7 en groep 8.

In de onderbouw van het vo geldt dan hetzelfde. Daar mag een leraar met een bevoegdheid voor een bepaald vakgebied lesgeven in alle schoolvakken uit dat vakgebied: uit het vakgebied gamma bijvoorbeeld, naast geschiedenis ook aardrijkskunde of econo-



mie. Voor leraren betekent dit dat ze meer vakken aan dezelfde groep leerlingen kunnen geven; voor leerlingen betekent het dat zij meer vakken van dezelfde leraar kunnen krijgen. De eerste jaren van het vo gaan dan wat dat betreft meer lijken op laatste jaren van het po.

### 5.3 Reactie Minister van OCW

#### *Algemeen*

De minister begint met te stellen dat lesgeven in het onderwijs aan kwaliteitseisen gebonden is. Dat is het uitgangspunt bij het denken over bevoegdheden en lerarenopleidingen. Tegelijkertijd is de minister van mening dat het bevoegdheidsstelsel beter ingericht kan worden, zodat loopbaanstappen over de grenzen van sectoren en vakken heen makkelijker worden. Dit draagt bij aan de aantrekkelijkheid van het beroep voor huidige en toekomstige leraren, en voor mensen die van buitenaf de stap naar het onderwijs willen maken. Daarom is besloten voor een nieuw bevoegdheidsstelsel, waarvoor het ontwerp aan het eind van 2020 gereed is.

#### *Knelpunten in het huidige bevoegdheidsstelsel*

De regelgeving over bevoegdheden en lerarenopleidingen is complex en rigide. Leraren, potentiële leraren, scholen en lerarenopleidingen ervaren knelpunten in het huidige stelsel. Die zijn deels generiek (inflexibele schotten tussen sectoren) en deels sector-specifiek (zoals sterke vakgerichtheid van bevoegdheden in het vo). Leraren die een extra bevoegdheid willen halen of mensen die in de loop van hun carrière willen instromen in het onderwijs, kunnen niet altijd een passende lerarenopleiding vinden. Lerarenopleidingen proberen waar mogelijk flexibiliteit te bieden, maar hebben te maken met juridische, financiële en organisatorische kaders bij het vormgeven van scholing. Het is niet altijd mogelijk om eerder verworven competenties te valideren (bijvoorbeeld voor leraren die een extra bevoegdheid willen halen) en te komen tot passende opleidingen. Kortdurende modules worden wel aangeboden, maar leiden niet altijd tot een bevoegdheid.

Voor scholen levert het bevoegdheidsstelsel organisatorische knelpunten op. Scholen hebben de vrijheid om hun onderwijs volgens hun eigen onderwijskundige visie in te richten en hebben daardoor uiteenlopende behoeften als het gaat om inzet van personeel. De ene school zoekt naar vakexperts uit de beroepspraktijk, de andere school wil graag groepsleerkrachten die specifieke groepen leerlingen kunnen begeleiden. Dit soort knelpunten zien we ook aan de grenzen tussen onderwijssectoren, zoals bij de integrale kindcentra en de 10-14-initiatieven. Er kan dan ook spanning zijn tussen de vrijheid van scholen om hun onderwijs naar eigen inzicht in te richten, de bescherming van onderwijskwaliteit via het bevoegdheidsstelsel, en de status van het beroep van leraar.

Hoewel niet alle betrokkenen de genoemde knelpunten op dezelfde manier ervaren, is de complexiteit van het stelsel een probleem dat overal gevoeld wordt. Die complexiteit komt voort uit tal van uitzonderingen, alternatieven en tijdelijke regelingen, bedoeld

als oplossing voor allerlei sectorspecifieke problemen. Die uitzonderingen zijn in de loop van de jaren toegevoegd waardoor het geheel van regelingen jaar op jaar verder uitdijt. Daarom wordt nu bekeken op welke punten het stelsel van bevoegdheden en lerarenopleidingen beter ingericht kan worden, waarbij de huidige vakkenstructuur blijft bestaan.

#### *Uitgangspunten bij de inrichting van een nieuw bevoegdhedenstelsel*

De herzieningen zullen vooral effect hebben op nieuwe generaties leraren, maar kunnen ook huidige leraren meer ontwikkelmogelijkheden bieden. Er moet meer ruimte komen voor circulaire carrières en mobiliteit. Mobiliteit is niet per definitie de oplossing voor lerarentekorten, zoals de Onderwijsraad suggereert, maar is onderdeel van de aantrekkelijkheid van het beroep. Het draagt bovendien bij aan de rijkheid en diversiteit van ons onderwijs. Dit vraagt om bevoegdheden en lerarenopleidingen waarin structureel ruimte is voor loopbaanontwikkeling binnen, tussen en naar verschillende onderwijssectoren.

Gezocht wordt naar een balans tussen de eisen die aan alle leraren worden gesteld en ruimte voor aanvullende specialisaties. Van iedere leraar wordt een bepaalde basiskwaliteit verwacht mede afhankelijk van vakgebied en doelgroep. Daarnaast worden verschillende specialisaties mogelijk gemaakt, waarmee leraren en andere onderwijsprofessionals elkaar kunnen aanvullen. Door met divers samengestelde teams te werken hoeft niet iedere leraar alles te kunnen, maar kan ieders expertise optimaal benut worden.<sup>207</sup> Sommige groepen leerlingen vragen namelijk om leraren met specifieke deskundigheid. Er zijn immers uiteenlopende behoeften van verschillende leerlingen in het po, vo en mbo op pedagogisch, didactisch en vakinhoudelijk gebied. Een risico bij onderscheid tussen verschillende schoolsoorten is dat we de kansengelijkheid en sociale cohesie tussen verschillende groepen leerlingen uit het oog verliezen. Bij de inrichting van het bevoegdhedenstelsel zijn dit dan ook aspecten waar we rekening mee houden.

De potentie en toegevoegde waarde van zijinstromers kunnen niet gemist worden. Zij brengen immers allerhande ervaringen uit andere sectoren en de beroepspraktijk met zich mee die leerlingen kunnen aanspreken en kunnen bijdragen aan diversiteit binnen teams. Zijinstroom dient een regulier onderdeel van de lerarenopleidingen en van het personeelsbeleid van schoolbesturen te zijn.

#### *Voorgestelde aanpassingen in het bevoegdhedenstelsel*

Het bevoegdhedenstelsel voor po, vo en mbo wordt zo aangepast dat bevoegdheden over sectoren heen gestapeld kunnen worden. We ontwerpen compacte bevoegdheden, die op verschillende manieren samengevoegd kunnen worden. Het wordt dan bijvoorbeeld mogelijk te kiezen voor de breedte (een bevoegdheid voor één doelgroep

<sup>207</sup> De minister wijst in dit verband naar de zorgsector waarin vergelijkbare bewegingen te zien zijn: behoefte aan verschillende loopbaanmogelijkheden, met ruimte voor specialisaties waarmee verschillende professionals elkaar in teamverband kunnen aanvullen.

over vakken heen) of voor de diepte (een vakspecialistische bevoegdheid voor meerdere doelgroepen). Een combinatie kan nog steeds leiden naar een bevoegdheid zoals we die nu kennen, bijvoorbeeld de huidige eerstegraads bevoegdheid voor het vo. Daarmee wordt behouden wat goed werkt en wordt ruimte gecreëerd voor specialisaties op specifieke onderdelen van het onderwijs. Dit sluit aan bij de wens voor specialisaties voor het jonge en oudere kind in het basisonderwijs en het beroepsonderwijs in het vmbo en mbo, beide onderwerpen waarvoor in het Regeerakkoord aandacht is gevraagd.

Door bevoegdheden te stapelen, kunnen leraren makkelijker loopbaanstappen zetten, eventueel over sectoren heen. Bovendien kan er diversiteit tussen verschillende soorten leraren ontstaan.

Bredere inzetbaarheid, zoals de Onderwijsraad voorziet, wordt mogelijk, maar leraren zijn en blijven alleen inzetbaar voor het onderwijs waarvoor zij aan de bekwaamheidseisen voldoen. Uiteraard behoudt iedere huidige leraar de bevoegdheid en inzetbaarheid die hij of zij nu heeft.

#### 5.4 Commentaar Advies Onderwijsraad

##### *Algemeen*

De Onderwijsraad is van mening dat het huidige bevoegdhedenstelsel knelt. Een van de hoofdrolspelers in het bevoegdhedenstelsel is de overheid, die het stelsel bewaakt en de grondwettelijke plicht heeft de kwaliteit van de onderwijsgeveden te bewaken. Het bevoegdhedenstelsel wordt als invulling van deze plicht gezien. De overheid schept door dit stelsel een kader waarbinnen de scholen en leraren moeten werken. Dat scholen en/of leraren dit kader als knellend ervaren, kan zo zijn. Maar dat is op zichzelf geen reden het stelsel te wijzigen. Daar is alleen maar reden toe als het kader onnodig knellend is. Met andere woorden, als het bevoegdhedenstelsel geen of onvoldoende bijdrage levert aan de kwaliteit van de onderwijsgeveden. Dat hier sprake van is halen wij niet uit het advies. De inspectierapporten geven aan dat de leraren die bevoegd zijn in het huidige stelsel betere resultaten bereiken dan de onbevoegde leraren. Kennelijk dragen de huidige bevoegdheden dus bij aan een verhoging van de kwaliteit. In die zin doet het bevoegdhedenstelsel dus waarvoor het is bedoeld.

Dat wijzigingen in het bevoegdhedenstelsel hetzelfde kwaliteitsverhogende effect hebben als het huidige bevoegdhedenstelsel wordt gesteld noch bewezen. Het advies heeft naar de mening van de Onderwijsraad – en ook die van ons – als het wordt opgevolgd zeer ingrijpende gevolgen. Dijsselbloem heeft geleerd dat dergelijke grote ingrepen in

het onderwijs vanuit de leraren zelf moeten komen en in elk geval gedragen moeten worden door het overgrote deel van de leraren. Zover is het nu in elk geval nog niet.<sup>208</sup> Van het huidige bevoegdheidsstelsel kan net zozeer gezegd worden dat het veel ruimte biedt, als dat het weinig flexibel is. Zo heeft de wetgever niet voor niets aan de beroepsgroep de mogelijkheid geboden om voorstellen te doen voor een set bekwaamheidseisen voor samenhangende leerjaren. Het stelsel geeft hierdoor mogelijkheden om mee te bewegen met de ontwikkelingen in het onderwijs. Van deze ruimte is geen gebruikgemaakt.

De stelling in het advies dat de huidige wet- en regelgeving de mobiliteit beperkt, is misschien juist, maar hoeveel invloed de regelgeving op de mobiliteit heeft wordt niet duidelijk. Bijvoorbeeld in het huidige bevoegdheidsstelsel is één set bekwaamheidseisen voor po. Er is weliswaar sprake van differentiatie in de pabo voor het jonge kind en het oudere kind, maar er is één bevoegdheid. De wet en specifiek daarin het bevoegdheidsstelsel is dus geen belemmering voor het overstappen van lesgeven aan het jonge kind naar lesgeven aan het oudere kind en vice versa. Toch gebeurt dat in de praktijk weinig.

#### *Relatie tussen onderwijs, ordening van het onderwijs en het nieuwe bevoegdheidsstelsel*

De Onderwijsraad houdt naar onze mening geen rekening met de huidige inrichting van het onderwijs, zoals het feit dat het mbo geen vakkenstructuur en geen centraal vastgestelde examens meer kent en dat de eerste twee leerjaren van het vo kerndoelen kennen en geen verplichte vakken met minimumlessentabel. De ordening van het onderwijs voor de Wet BIO was bepalend voor de bevoegdheden. In het advies is het uitgangspunt dat de ordening van het onderwijs niet bepalend is voor de bevoegdheid.

#### *Kies voor de minst ingrijpende oplossing voor een probleem*

In het advies wordt opgemerkt dat aan de hand van de bekwaamheidseisen niet kan worden vastgesteld op welk niveau een leraar kennis, vaardigheden en competenties minimaal dient te beheersen. Zo beschrijft het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel bij de vakinhoudelijke bekwaamheid dat de leraar 'de inhoud van zijn onderwijs beheerst' en dat hij 'boven de leerstof' kan staan, maar niet in welke mate dat het geval moet zijn. Dat heeft naar onze mening niets met het bevoegdheidsstelsel te maken en is geen reden voor een stelselwijziging. Dit kan op een eenvoudiger wijze worden bewerkstelligd namelijk door de bekwaamheidseisen inhoudelijk aan te passen.

208 M. Jansma, *AOb-Rapport. Onderzoek naar de mening van leraren in po, vo en mbo over het advies van de Onderwijsraad ('Ruim baan voor leraren')*, Utrecht, AOb 2019. In totaal hebben 6324 leraren de enquête ingevuld. Uit het rapport komt naar voren dat er onder leraren weinig draagvlak is voor de adviezen van de Onderwijsraad over het drastisch wijzigen van het bevoegdheidsstelsel en het opleiden van leerkrachten. Dit betekent dat het essentieel is leerkrachten goed te betrekken bij de vraag of er nieuw bevoegdheidsstelsel dient te komen, en zo ja, hoe dit stelsel eruit moet komen te zien.

### *Modulair opleiden*

Wij denken dat het ‘modulair’ opleiden ook in het huidige stelsel zou kunnen worden toegepast en zien dit als een mogelijkheid om adequaat leraren op te leiden.

### *Taakschikking*

Taakschikking is het structureel herverdelen van taken met bijbehorende bevoegdheden en verantwoordelijkheden, tussen beroepen bijvoorbeeld in de individuele gezondheidszorg.

Wij denken dat taakherschikking net als in de gezondheidszorg in het onderwijs kan plaatsvinden. Taakherschikking kan aan de werkgever worden overgelaten. Ook kan gedacht worden in de wet enkele functies met onderwijstaken op te nemen. De functies die worden opgenomen komen in een bekwaamheidsbesluit. Wel moet duidelijk zijn dat de leraar de regie heeft en houdt.

Taakschikking kan ook op termijn het lerarentekort oplossen.

### *De leraar als werknemer*

De Onderwijsraad schetst naar onze mening een onjuist beeld van de mogelijkheden en onmogelijkheden die een leraar als werknemer heeft in een arbeidssituatie. Het is de werkgever die de inzet van de leraar bepaalt en niet de leraar zelf. Natuurlijk houdt een goed werkgever rekening met de belangen van de leraar, zoals een goed werknemer rekening houdt met de belangen van de werkgever. Maar het advies ademt naar onze mening te veel een sfeer uit dat het de leraar is die vrijelijk zijn loopbaan kan bepalen, terwijl het oplossen van het lerarentekort in dit advies juist betekent dat leraren in het voorgestelde stelsel worden ingezet in vakken waarvoor ze nu niet kiezen.

### *Het nieuwe stelsel*

Het advies gaat ervan uit dat elke leraar over eenzelfde brede generieke basis van onderwijssector en vakoverstijgende kennis en vaardigheden beschikt. Deze basis geldt dus voor elke leraar in po, vo en mbo. Een specialisatie bovenop de basis kan gehaald worden. Maar volstrekt onduidelijk is of iemand met een master wiskunde die wiskunde wil geven in de bovenbouw ook de generieke basis moet doen? Wij denken van wel, want de generieke basis geldt voor iedereen. Hoe aantrekkelijk is dit voor de leraar met een master wiskunde.

De indruk bestaat dat de leraar die specialist is in zeer korte tijd een andere specialisatie kan behalen. Is dat anders dan nu zoals de leraar Duits die Nederlands gaat doen? Een van de wijzigingen die de Wet BIO met zich mee heeft gebracht is dat eens bevoegd altijd bekwaam niet meer bestaat. De bekwaamheidseisen moeten worden onderhouden. Moet degene die breed inzetbaar is de bekwaamheidseisen voor het geheel van het gebied van de bekwaamheidseisen onderhouden of alleen voor het deel waarvoor hij wordt ingezet? Als het voor het geheel is, bestrijkt dat een groter gebied dan nu en heeft dat gevolgen voor de omvang van het bijhouden van het vak. Moet de leraar alleen voor het deel waarvoor de leraar wordt ingezet, bijvoorbeeld geschiedenis de bekwaamheid onderhouden dan moet bij de inzet voor een ander deel van de bekwaam-

heidseisen, bijvoorbeeld economie, het onderhoud worden bijgewerkt. Wie bepaalt dat en waar wordt dat geregeld?

### **Commentaar reactie Minister van OCW**

We gaan niet in op de onderdelen van de brief die overeenstemmen met het advies van de Onderwijsraad.

De minister schrijft terecht dat er spanning kan zijn tussen de vrijheid van scholen om hun onderwijs naar eigen inzicht in te richten, de bescherming van onderwijskwaliteit via het bevoegdheidstelsel, en de status van het beroep van leraar. Hij geeft hierbij aan dat onderzocht moet worden op welke punten het stelsel van bevoegdheden en lerarenopleidingen verbeterd kan worden. Daarbij blijft de huidige vakkenstructuur bestaan. Hij ziet dat de herzieningen vooral effect hebben op nieuwe generaties leraren. Hij ziet mobiliteit niet per definitie als oplossing voor lerarentekorten, maar als onderdeel van de aantrekkelijkheid van het beroep.

Het lijkt erop dat de minister een stelsel van smalle bevoegdheden voorstaat zoals een bevoegdheid voor het praktijkonderwijs of vmbo of de eerste twee leerjaren vmbo basis en kader. Hij staat immers een stapeling van compacte bevoegdheden voor. Wij hebben geen beeld van wat dit bij de mbo-sector zal betekenen. Met betrekking tot de wens een stelsel in te voeren van compacte bevoegdheden die gestapeld kunnen worden, stellen wij vast dat dat juist het stelsel is dat vóór de inwerking van de Wet BIO gold en dat dat stelsel nu juist is afgeschaft vanwege het gebrek aan flexibiliteit en vanwege de complexiteit.

Onduidelijk voor ons is enerzijds de keuze voor compacte bevoegdheden en anderzijds een vorm van continuïteit van de 'eerstegraads' bevoegdheid. Hier lijkt een soort combinatie van stelsels te komen en dat is naar ons idee niet werkbaar. Vervang het huidige stelsel door een nieuw of houdt het bestaande stelsel en maak gebruik van de mogelijkheden die dit biedt om het stelsel te verbeteren.

## 6 Epiloog

### *Algemeen*

In dit laatste hoofdstuk geven we een visie op een bevoegdhedenstelsel, waarbij wij met name ingaan op de rol die de leraar en zijn beroepsgroep hierbij behoren te hebben. We besteden ook aandacht aan de rol van de andere hoofdrolspelers in het bevoegdheidsstelsel, de overheid en het bevoegd gezag, zoals wij vinden dat deze idealiter zou moeten zijn. Onze visie is mede gebaseerd op de eisen die we aan een bevoegdheidsstelsel hebben gesteld in hoofdstuk 1 en de commentaren die we in de verschillende hoofdstukken hebben gegeven.

### *Onderwijs*

De overheid is verantwoordelijk voor het onderwijsstelsel en op stelselniveau voor de kwaliteit van het onderwijs. Al jarenlang komt uit onderzoeken en Kamerstukken duidelijk naar voren dat er een nauwe relatie is tussen de kwaliteit van de onderwijsgeven- den en de kwaliteit van het onderwijs.

De verantwoordelijkheid van de overheid is mede gericht op kansengelijkheid en sociale cohesie en de overheid is van mening dat het onderwijs hierin een zeer belangrijke rol speelt. Deze gedachte, dat scholen een bepalende rol spelen bij de vorming van kinderen tot staatsburgers, wint ook steeds meer terrein in de samenleving.<sup>209</sup> De leraar speelt bij deze vorming een centrale rol. De overheid zal daarom een bevoegdheidsstelsel (dat bepaalt welke leraren les mogen geven aan leerlingen in een bepaalde onderwijssoort en leerjaren daarbinnen) in de wet moeten vastleggen, dat aansluit bij de inzichten over welk onderwijs (bijvoorbeeld brede brugklassen) kansengelijkheid en sociale cohesie bevordert.<sup>210</sup>

De verantwoordelijkheid van de *overheid* voor de beroepskwaliteit in het onderwijs bevat idealiter het volgende:

1. De overheid dient in de wet de toegang tot het beroep leraar te regelen. Hierbij geldt dat de route naar het leraarschap verschillend kan zijn, het eindniveau niet.

---

209 Zie: E. Hirsch Ballin, *De stille revolutie van 1917. Dwarsverbindingen in democratisch burgerschap en onderwijs*, Amsterdam/Antwerpen: Querido Fosfor 2017, p. 34: 'Het onderwijs is, na de schorsing van de opkomst- plicht voor militaire dienst, de enige institutie die structureel bijdraagt aan de vorming van staatsburgerschap.' Zie ook: Paul Zoontjens, *De weg naar burgerschap*, Tilburg 2019 (afscheidsrede).

210 F.H.J.G. Brekelmans & M. van Es, 'Bevoegdheden in het vo: geen stelsel meer, maar een kruisvat vol opvattingen', *School en Wet*, 2016-6, p. 10-11 (paragraaf 2: 'Hoe verhoudt de uitvoering, voor zover het de (voorgenomen) wijzigingen van de bevoegdheden betreft tot het bieden van gelijke kansen in het onderwijs').

De toetsing van het eindniveau moet in alle gevallen worden belegd bij de lerarenopleidingen.

2. De leraar kan uitsluitend lesgeven als hij bevoegd is.
3. De overheid dient in de wet vast te leggen dat leraren die onbevoegd zijn en in opleiding zijn, altijd, of het gaat om LIO's, zij-instromers of andere onbevoegde leraren die een opleiding volgen, onder verantwoordelijkheid van een bevoegde leraar lesgeven. De verantwoordelijkheid van de onbevoegde leraar, die een opleiding volgt, neemt toe naarmate de opleiding vordert en het moment dichterbij komt dat de leraar zijn bevoegdheid behaalt. De lerarenopleiding heeft hier, na verplichte advisering van de bevoegde leraar onder wiens verantwoordelijkheid de onbevoegde leraar werkt, een beslissende rol over de (toenemende) verantwoordelijkheid van de leraar die een opleiding volgt.
4. De overheid dient voor po en so geen uitzonderingen op de bevoegdheidseisen, anders dan de huidige uitzonderingen voor leraren in opleiding (zijinstroom, lio en lichamelijke opvoeding) in de wet vast te leggen. Dit geldt niet voor vo, vso en mbo. Daarvoor geldt het bepaalde onder 5.
5. De overheid dient het onbevoegd lesgeven in vo, vso en mbo zonder dat de leraar een opleiding volgt om zijn bevoegdheid te halen, in de wet tot het uiterste te beperken. Wij kunnen ons voorstellen dat er sprake kan zijn van een noodsituatie, waarin voor een korte periode de leraar onbevoegd lesgeeft zonder dat hij een opleiding volgt. Er zijn twee voorwaarden: 1. er moet sprake zijn van een noodsituatie en 2. het gaat om een korte periode. Kort betekent in elk geval dat de periode waarin de leraar onbevoegd lesgeeft zonder opleiding te volgen, korter is dan de periode waarin hij een bevoegdheid zou kunnen behalen (berekend naar de kortst mogelijke duur) voor het geven van het onderwijs. De noodsituatie houdt op na deze periode. Deze leraar, maar ook een andere leraar, mag de lessen dan niet meer onbevoegd geven, ook niet als dan alsnog een opleiding wordt gevolgd. Dit voorkomt dat de noodsituatie langer duurt dan wanneer de onbevoegde zijn bevoegdheid had kunnen halen.  
In de wet moet worden vastgelegd dat de bevoegde leraren die lesgeven in het team/vakgebied, toestemming moeten geven in hun rol van de beroepsgroep op school aan het bevoegd gezag voor het inzetten van de onbevoegde leraar die geen opleiding volgt. Deze onbevoegde leraar werkt natuurlijk ook onder verantwoordelijkheid van een bevoegde leraar.
6. In de sectorwetten moet worden vastgelegd dat het bevoegd gezag ieder jaar aan de ouders en leerlingen/studenten bekendmaakt welke lessen onbevoegd worden gegeven. Onbevoegd gegeven lessen zijn voor ons alle lessen die worden gegeven



door een leraar die niet aan de bevoegdheidseisen voldoet, bijvoorbeeld de zijn-stromer of de leraar Frans die Nederlands geeft.<sup>211</sup>

7. De overheid maakt werk van het wettelijk vastleggen van bekwaamheidseisen voor andere beroepen dan leraar in po, vo, (v)so en mbo. Gezien de in de WPO, WEC, WVO en WEB vastgelegde verantwoordelijkheid en regie van de leraar voor het onderwijsproces heeft de beroepsgroep van leraren, voor zover het beroepen betreft die werkzaam zijn in het primaire onderwijsproces, een wettelijk vastgelegde adviesfunctie met betrekking tot de bekwaamheidseisen voor deze beroepen. Op termijn kan het inzetten van andere beroepen dan de leraar in het primaire onderwijsproces bijdragen het lerarentekort op te lossen.

De verantwoordelijkheid van de *overheid* voor de beroepskwaliteit in het onderwijs wordt onder meer zichtbaar in:

1. Het geven van een wettelijk verankerde positie als leraar. De individuele professionele zeggenschap is in de sectorwetten versterkt. Maar de collectieve zeggenschap zou in deze wetten moeten worden geregeld. Het bevoegd gezag dient verplicht te worden om over het onderwijskundig beleid en het beleid met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs en de uitvoering daarvan voor advies voor te leggen aan het lerarenberaad (vertegenwoordiging van de leraren).
2. Het geven van een wettelijk verankerde positie van de beroepsgroep leraren bij het opleiden en de opleidingen van de leraren. Bijvoorbeeld bij het vaststellen van het beleid van de opleiding(en) over de vraag welke verantwoordelijkheid een leraar in opleiding kan dragen in de verschillende stadia van de opleiding.
3. Het wettelijk verankeren van de positie van de beroepsgroep met betrekking tot het wijzigen van de bevoegdheidseisen. Wij zijn van mening dat de beroepsgroep dezelfde positie hierbij zou moeten krijgen als bij het herijken van de bekwaamheidseisen. Met ander woorden: de beroepsgroep is in eerste instantie aan zet voor het opstellen van bevoegdheidseisen, of geeft een zwaarwegend advies.<sup>212</sup>

211 Raad van State 25 juli 2012 ECLI:NL:RVS:2012:BX2593: Een ouder heeft per e-mail verzocht om openbaarmaking van het percentage bevoegde docenten van het Luzac College, de namen van de onderbevoegde of onbevoegde docenten en het recentste bekwaamheidsdossier van het Luzac College. Het Luzac College is een private onderwijsinstelling die de bevoegdheid heeft landelijk erkende examens af te nemen. De minister is belast met het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs van het Luzac College. Het Luzac College houdt in dat verband een bekwaamheidsdossier met betrekking tot zijn docenten bij. Gelet hierop heeft de rechtbank terecht overwogen dat de verzochte informatie handelt over een bestuurlijke aangelegenheid. De rechtbank heeft voorts terecht overwogen dat het al dan niet of nog niet voldoen aan de voor de functie vereiste onderwijsbevoegdheid is te beschouwen als een aspect van het beroepshalve functioneren van de desbetreffende docent en, dat waar het het beroepshalve functioneren betreft, slechts in beperkte mate een beroep kan worden gedaan op het belang van de persoonlijke levenssfeer. Dit geldt zowel voor ambtenaren als niet-ambtenaren. Het belang van de openbaarheid is gelegen in het verkrijgen van inzicht of het onderwijs, waarop door de minister toezicht moet worden gehouden, wordt gegeven door personen die aan de wettelijke kwaliteitseisen voldoen. Om te weten welke docenten voldoen aan die eisen is het niet mogelijk de verzochte informatie geanonimiseerd te verstrekken. Met de rechtbank is de Afdeling voorts van oordeel dat de minister er niet in is geslaagd inzichtelijk te maken waarom zou moeten worden gevreesd voor onevenredige benadeling van de docenten indien de namen en vakken openbaar zullen worden gemaakt.

212 Frans Brekelmans & Marianne van Es, 'Wetsvoorstel "Lerarenregister", professionals governance en professionele standaard', *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 2016-2, p. 102-109.

De kwaliteit van onderwijs is de verantwoordelijkheid van het *bevoegd gezag*. Dit houdt in het kader van het bevoegdheidsstelsel in dat hij:

1. De wettelijke verplichtingen uitvoert.
2. De leraar in tijd en geldt faciliteert voor het bekwaamheidsonderhoud en opgelegde scholing in verband met het halen van een bevoegdheid.
3. Stimuleert dat leraren binnen school en ‘bestuursbreed’ actief deelnemen aan de beroepsgroep op school, bij het bestuur en landelijk voor zover het voor het bevoegdheidsstelsel van belang is.

De verantwoordelijkheid van de *beroepsgroep* voor de beroepskwaliteit van de leraar zien wij als volgt:

1. Voor de uitoefening van het beroep leraar is autonomie nodig. Deze bestaat omdat het voor anderen nu eenmaal niet goed mogelijk is professionals te zeggen hoe zij hun werk moeten doen.<sup>213</sup> Zonder autonomie is er geen professioneel beroep. Het is aan de beroepsgroep de leraren te ondersteunen bij het uitoefenen van hun beroep en hiervoor de juiste (al dan niet in de wet vastgelegde voorwaarden) voor af te spreken.<sup>214</sup> Dat betekent allereerst dat er een beroepsgroep moet worden gevormd.<sup>215</sup> Van professionals mag worden verwacht dat zij de verantwoordelijkheid nemen om deze beroepsgroep daadwerkelijk te laten functioneren.
2. De beroepsgroep zal actief in overleg met werkgevers, OCW, opleidingen en andere betrokkenen voorstellen moeten doen en/of moeten adviseren over de bevoegdheidseisen en wijzigingen hiervan zoals bij de bekwaamheidseisen.
3. De beroepsgroep zal een actieve rol moeten gaan spelen bij het opleiden van leraren. Dit geldt zowel op het niveau van de landelijke beroepsgroep bij de lerarenopleidingen, als het opleiden op school.
4. De beroepsgroep op school zal een rol moeten gaan spelen bij het inzetten van onbevoegden in een noodsituatie.

De verantwoordelijkheid van de *leraar* voor de beroepskwaliteit zien we als volgt:

1. De leraar zal moeten voldoen aan de bevoegdheidseisen en zijn bekwaamheid moeten onderhouden.
2. Van de leraar mag worden verwacht dat hij actief deelneemt aan de eisen die aan hem gesteld worden als lid van de beroepsgroep op school en ‘bestuursbreed’.

213 F.H.J.G. Brekelmans & M. van Es, ‘De professionele standaard in het onderwijs: enkele kanttekeningen’, *School en Wet*, 2017-3, p. 5-12.

214 Zie uitvoerig over beroepsorganisaties: G.J. Bruin, ‘Zelf- en coregulering bij beroepsorganisaties’, publicatierreeks Recht en Overheid, december 2018, <https://rechtenoverheid.nl/publicaties-en-kennisdeling/publicatierreeks>. De heer Bruin bereidt een proefschrift voor over regulering door beroepsorganisaties en is werkzaam bij OCW.

215 Wij vinden dat de overheid een actieve rol moet hebben bij de totstandkoming van een beroepsgroep.

# Bekwaamheidseisen, ervaren regeldruk en het lerarentekort

## Een beschouwing over de werking van de Wet beroepen in het onderwijs

Rosanne Elisabeth Tromp<sup>1</sup>

### 1 Inleiding

Ligt de regelgevende bevoegdheid voor het bepalen/vaststellen van de bevoegdheidseisen/bekwaamheidseisen van onderwijspersoneel bij de overheid, de beroepsgroep van leraren of de schoolbesturen? En wat heeft deze verdeling voor gevolgen voor de aantrekkelijkheid van het beroep van de leraar in het kader van het lerarentekort? Deze vragen staan centraal in het gedetailleerde preadvies van Brekelmans en Van Es. Een hoofdrol in het preadvies speelt de Wet beroepen in het onderwijs (hierna: Wet BIO).<sup>2</sup> In dit co-referaat probeer ik over deze onderwerpen – bekwaamheidseisen en lerarentekort – iets zinnigs te zeggen op basis van een beschouwing van dezelfde Wet BIO en wel ‘van onderop’.

De werking van deze wet in scholen en de gevolgen hiervan voor *ervaren regeldruk* door actoren in het onderwijs staan centraal in het rechtssociologische onderzoek dat ik uitvoer in het kader van het NRO-project ‘Regulering, regeldruk en ruimte voor sturing in het onderwijs’. Ervaren regeldruk in het onderwijs kan worden opgevat als de irritatie die wordt ervaren door ‘gebruikers’ binnen een onderwijsorganisatie, zoals leraren of schoolbestuurders, als gevolg van bepaalde regels die zij veronderstellen na te moeten leven.<sup>3</sup> Regeldruk kan worden ervaren omdat het draagvlak voor een regel ontbreekt<sup>4</sup> of als de regel niet aansluit bij de praktijk van de schoolcontext.<sup>5</sup>

Ondanks maatregelen van de Nederlandse overheid blijkt dat met name leraren en docenten, maar ook schoolleiders en bestuurders te veel regulering blijven ervaren.<sup>6</sup> Het is echter niet altijd duidelijk wat er nu met ervaren regeldruk wordt bedoeld, en

---

1 Dr. R.E. Tromp is als postdoc onderzoeker verbonden aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit Amsterdam (r.e.tromp@vu.nl). Haar onderzoek maakt onderdeel uit van het NRO-project ‘Regulering, regeldruk en ruimte voor sturing in het onderwijs’. Deze bijdrage is één van de publicaties voortkomend uit dit project. De auteur bedankt prof. mr. M.T.A.B. Laemers die een eerdere versie van deze bijdrage heeft becommentarieerd.

2 *Stb.* 2004, 344.

3 Deze definitie is tot stand gekomen op basis van inzichten van Donker Van Heel e.a. 2004, p. 9.

4 Zie bijvoorbeeld Dorbeck-Jung, Oude Vrielink-Van Heffen & Reussing 2005.

5 Zie bijvoorbeeld Vergeer 2017.

6 Weerd & Van Bergen 2017.

welke factoren hieraan bijdragen.<sup>7</sup> Bovendien ontbreekt in onderzoek vaak het perspectief van degenen die de wet moeten ‘implementeren’.<sup>8</sup>

Het onderzoek waar dit co-referaat aan refereert, heeft ten doel bij te dragen aan het dichten van dit conceptuele en empirische gat omtrent ervaren regeldruk, om uiteindelijk bij te kunnen dragen aan het verminderen van het maatschappelijk probleem. Om dit doel te bereiken, is de ervaren regeldruk als gevolg van de Wet BIO onderzocht. Deze wet is in augustus 2006 van kracht geworden, met als doel door middel van de formulering van bekwaamheidseisen de beroepskwaliteit van het onderwijspersoneel beter te waarborgen. Hoewel de bekwaamheidseisen een kwalitatief facet van het werk in het onderwijs betreffen, hangen hier ook kwantitatieve aspecten mee samen. De bekwaamheidseisen hebben namelijk tevens ten doel bij te dragen aan de toestroom en het behoud van goede leraren in het onderwijs.<sup>9</sup>

In het hier aan de orde zijnde onderzoek wordt allereerst beschreven wat de verplichtingen zijn die voortvloeien uit de Wet BIO. Daarna wordt op basis van empirisch onderzoek nagegaan hoe deze verplichtingen hun werking hebben in de context van de onderzochte schoolorganisaties. Vervolgens wordt geanalyseerd of de geïnterviewde actoren regeldruk ervaren als gevolg van deze verplichtingen en welke redenen daarvoor zijn aan te wijzen. Tot slot sta ik kort stil bij de vraag wat de regeldruk naar aanleiding van de bekwaamheidseisen nu te maken heeft met het lerarentekort, en wat dit vervolgens betekent voor de wetgever.

## 2 Theoretisch kader

### 2.1 Werking van (onderwijs)regelgeving

Om het gevolg van de Wet BIO voor ervaren regeldruk te kunnen onderzoeken, moest allereerst onderzocht worden hoe de wet zijn uitwerking heeft in de onderzochte scholen. Zoals ook uit de onderstaande analyse zal blijken, betekent het feit dat een wet in het *Staatsblad* is gepubliceerd, niet dat daar ook feitelijk iets mee gebeurt in scholen.<sup>10</sup> Een wet doet uit zichzelf niets, maar moet in scholen door leraren, schoolleiders, bestuurders worden ‘gebruikt’. Daartoe moeten de interventies in een wet onder andere appelleren aan wat deze actoren weten, willen en (kunnen) doen.<sup>11</sup> Om de werking van een wet te begrijpen, is het dus belangrijk dat er aandacht is voor de maatschappelijke context waarin wetgeving wordt geïnterpreteerd.<sup>12</sup> Het gaat in het onderzoek en ook in deze bijdrage om de vraag wat de betekenis en werking is van de verplichtingen

7 Van Gestel & Hertogh 2006, p. 110.

8 Van Gestel & Hertogh 2006, p. 113.

9 *Stb.* 2005, 460, p. 49.

10 Klein Haarhuis en Niemeijer 2008, p.12.

11 Klein Haarhuis en Niemeijer 2008, p.12.

12 Griffiths, 1996, 2003.

die voortvloeien uit de Wet BIO in de sociale context van de onderzochte scholen, en wat dit vervolgens betekent voor ervaren regeldruk.<sup>1</sup>

De sociale context waarin actoren wetgeving interpreteren, brengt eigen vormen van regulering met zich mee. Dit idee sluit goed aan bij het concept van de school als 'semi-autonoom veld'.<sup>2</sup> Scholen genereren interne gebruiken en regels, maar zijn 'kwetsbaar voor regels en beslissingen en andere krachten',<sup>3</sup> zoals het recht. Het is belangrijk om de werking van deze interne regels in schoolorganisaties te begrijpen omdat het juist deze processen zijn die vaak zullen bepalen hoe door de wetgever gemaakte regels worden geadopteerd in scholen.<sup>4</sup>

Tot slot wordt uitgegaan van het idee dat wetten niet rechtstreeks worden geïmplementeerd, maar dat zij eerst worden geïnterpreteerd. Actoren in schoolorganisaties interpreteren wetten vanuit hun eigen denkkaders, achtergronden en contexten, en vervormen mogelijk ook de betekenis die de wetgever heeft beoogd.<sup>5</sup> Dit is tegenstrijdig met een meer instrumentalistisch idee waarin de wetgever in staat wordt geacht om wetten uniform en onvervormd bij de burger over te brengen, die deze vervolgens 'uitvoert'.<sup>6</sup>

## 2.2 Ervaren regeldruk

Onderwijswet- en regelgeving bepalen de juridische kaders waarbinnen onderwijs wordt gegeven, de positie van actoren in het onderwijs en de relaties tussen die actoren. Tegelijkertijd kunnen regels de handelingsvrijheid van actoren in het onderwijs ook beperken. Dit kan ertoe leiden dat zij regeldruk ervaren.

In het onderzoek staat het begrip *ervaren regeldruk* centraal, omdat het vooral dit concept is waar empirisch onderzoek naar ontbreekt.<sup>7</sup> Regeldruk kan worden ervaren naar aanleiding van de volgende elementen van wetgeving:

- Proces. De snelle invoering van regelingen kan tot irritatie leiden, omdat voor de uitvoering beperkt tijd is en extra kosten moeten worden gemaakt die nergens zijn te verhalen. Het gaat hierbij om kosten in de ruime betekenis van het woord: het gaat niet alleen om materiële kosten, maar ook om de inspanningen of het werk dat hiermee gepaard gaat.

1 Hoewel dus de daadwerkelijke werking van de wet wordt besproken, heeft het artikel dus niet ten doel te beoordelen of als gevolg van de Wet BIO de beroepskwaliteit van het onderwijspersoneel beter is gewaarborgd. Met andere woorden: het behelst geen wetsevaluatie.

2 Falk Moore 1979.

3 Falk Moore 1979, p. 55.

4 Falk Moore 1979, p. 57.

5 Braun, Maguire & Ball 2010.

6 Griffiths 2003, p. 14-5 in Klein Haarhuis & Niemeijer 2008, p.11.

7 In tegenstelling tot andere vormen van regeldruk, zoals feitelijke regeldruk (Donker Van Heel e.a. 2004).

- Inhoud. De inhoud van de regel kan druk opleveren als men het bijvoorbeeld niet eens met de regel, of de regel niet nuttig vindt.<sup>8</sup>
- Vorm. De vorm van de regeling kan druk opleveren als deze het nakomen van de verplichtingen bemoeilijkt door bijvoorbeeld complexe vraagstelling bij informatieverplichtingen, ingewikkelde juridische terminologie, of te veel regelgeving, waardoor men het overzicht verliest.
- Uitvoering. De gebrekkige communicatie omtrent regelgeving kan leiden tot irritatie.
- Capaciteit. Bijvoorbeeld het gebrek aan middelen om de regel uit te voeren, kan leiden tot irritatie.
- Samenloop van wet- en regelgeving. Het komt ook voor dat regelgeving van verschillende regelgevers niet parallel loopt, waardoor de instelling in een soort patstelling terechtkomt. Ook kan het voorkomen dat de regelgeving in strijd is met regelgeving van dezelfde regelgever of dat deze niet congruent is of zelfs in strijd is met interne regelgeving.

### 3 Methodologie

In het onderzoek waaraan ik in deze bijdrage refereer, is gekozen voor een kwalitatieve benadering. Deze benadering past, omdat de nadruk ligt op het begrijpen en verklaren van ervaren regeldruk, de complexiteit van interventies en de interpretaties van wetgeving door verschillende actoren, en de omstandigheden waarin deze processen plaatsvinden (de context). Het begrijpen van de sociale wereld, ervaringen en contextualiteit staan centraal in kwalitatief onderzoek.<sup>9</sup>

Voor de beschrijving van de inhoud en vorm van de Wet BIO en de specifieke verplichtingen zijn parlementaire bronnen geraadpleegd. Voor de werking van de wet zijn in de periode van januari tot juli 2019 interviews gehouden met bestuurders, personeelsmedewerkers, directeuren, leidinggevenden, leraren en docenten van onderwijsinstellingen in het po, vo en mbo verspreid over Nederland. Ook zijn schoolplannen en kwaliteitszorgverslagen opgevraagd, bestudeerd en geanalyseerd.

### 4 Resultaten

#### 4.1 *Verplichtingen die voortvloeien uit de Wet BIO*

De Wet beroepen in het onderwijs is in augustus 2006 van kracht geworden, met als doel middels de formulering van minimumbekwaamheidseisen de beroepskwaliteit

<sup>8</sup> Zie ook Sevat & Streefkerk 2018 en Vergeer 2017.

<sup>9</sup> Denzin & Lincoln 2008, p. 14.

van het onderwijspersoneel beter te waarborgen.<sup>10</sup> De bekwaamheidseisen hebben ook ten doel bij te dragen aan de toestroom en het behoud van goede leraren in het onderwijs.<sup>11</sup> De bekwaamheidseisen hebben gevolgen voor het opleidingscurriculum en de kwalificatiestructuur,<sup>12</sup> het aanstellings- en benoemingsbeleid, het personeelsbeleid, het bekwaamheidsonderhoud en het toezicht op de uitvoering van de wet. Uit de Wet BIO vloeien een aantal specifieke verplichtingen voort:<sup>13</sup>

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden bekwaamheidseisen vastgesteld voor leraren.<sup>14</sup>
2. De bekwaamheidseisen zijn gericht op het handelen in het onderwijsleerproces, het algemeen professioneel handelen en het werken binnen een onderwijsorganisatie.<sup>15</sup> Zij omvatten in elk geval eisen ten aanzien van: a. pedagogisch-didactische kennis, inzicht en vaardigheden, en b. vakbekwaamheid.<sup>16</sup> De algemene maatregel van bestuur wordt aan de beide Kamers der Staten-Generaal overgelegd. De maatregel treedt niet in werking dan nadat vier weken na de overlegging zijn verstreken en niet door of namens een van beide Kamers de wens wordt te kennen gegeven dat het in die maatregel geregelde onderwerp bij de wet wordt geregeld. Alsdan wordt een daartoe strekkend wetsvoorstel zo spoedig mogelijk ingediend.<sup>17</sup>
3. In het voortgezet onderwijs kunnen bekwaamheidseisen worden onderscheiden naar schoolsoort en naar samenhangende leerjaren, met dien verstande dat zij in elk geval specifiek worden vastgesteld voor de periode van voorbereidend hoger onderwijs.<sup>18</sup>
4. De minister stelt een beroepsorganisatie die hij vanuit het oogpunt van beroepskwaliteit representatief acht voor onderwijspersoneel als bedoeld in deze wet, in de gelegenheid hem een voorstel te doen voor de voorgeschreven bekwaamheidseisen. Onze minister stelt deze organisatie vervolgens in elk geval eenmaal in de zes jaar in de gelegenheid, hem een voorstel te doen over ongewijzigde handhaving of wijziging van de bekwaamheidseisen. Uit dit voorstel moet ook blijken in hoeverre dat

10 *Stb.* 2004, 344. De Wet BIO is geen zelfstandige wet, zij wijzigt de Wet op het primair onderwijs (WPO), de Wet op de expertisecentra (WEC), de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO), de Wet educatie en beroeps- onderwijs (WEB) en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). Deze bijdrage gaat over de verplichtingen die voortvloeien uit de sectorwetten WPO, WVO en WEB.

11 *Stb.* 2005, 460, p. 49.

12 In dit onderzoek staat de ervaren regeldruk door leraren, leidinggevend en besturen in po-, vo- en mbo-scholen centraal. De ervaringen met de bekwaamheidseisen van lerarenopleidingen is buiten beschouwing gelaten.

13 Artikel 32a lid 1 WPO, artikel 36 lid 1 WVO en artikel 4.2.3 lid 1 WEB.

14 Daarnaast worden bekwaamheidseisen opgesteld voor bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) aan te wijzen onderwijsondersteunende werkzaamheden die rechtstreeks verband houden met het onderwijsleerproces (art. 32a lid 3 WPO, art. 36 lid 3 WVO en art. 4.2.3 lid 2 WEB). In het po en vo worden bij AMvB bekwaamheidseisen vastgesteld voor werkzaamheden van leidinggevende aard die nauw verband houden met het pedagogisch-didactische klimaat op de school of die onderwijskundige leiding omvatten (art. 32a 2 lid WPO en art. 36 lid 2 WVO).

15 Artikel 32a lid 4 WPO, artikel 36 lid 4 WVO en artikel 4.2.3 lid 3 WEB.

16 Artikel 32a lid 4 sub a en b WPO, artikel 36 lid 4 sub a en b WVO, artikel 4.2.3. lid 3 sub a en b WEB.

17 Artikel 32 sub a lid 5 WPO, artikel 4.2.3 lid 4 WEB.

18 Artikel 36 lid 5 WVO.

voorstel mede steun geniet van een vertegenwoordiging van bevoegde gezagsorganen.<sup>19</sup>

5. De benoemde of tewerkgestelde leraar of docent moet bekwaam zijn.<sup>20</sup>
6. Het schoolplan van po- en vo-scholen bevat een beschrijving van het beleid met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs dat binnen de school wordt gevoerd, en omvat in elk geval het personeelsbeleid.<sup>21</sup> De beschrijving van het personeelsbeleid omvat in elk geval de wijze waarop de bekwaamheid wordt onderhouden.<sup>22</sup>
7. Het bevoegd gezag richt een stelsel van kwaliteitszorg voor de instelling in en draagt er in dat verband zorg voor dat, zo veel mogelijk in samenwerking met andere instellingen, wordt voorzien in een regelmatige beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs, waaronder maatregelen en instrumenten om te waarborgen dat het personeel zijn bekwaamheid onderhoudt.<sup>23</sup> Het bevoegd gezag maakt regelmatig, en voor zover het de examens betreft jaarlijks, een verslag openbaar omtrent de beoordeling hiervan.<sup>24</sup>
8. Het bevoegd gezag beschikt ten aanzien van elk personeelslid dat een functie of werkzaamheden verricht waarvoor bekwaamheidseisen zijn vastgesteld, over geordende gegevens met betrekking tot de bekwaamheid en het onderhouden van de bekwaamheid. Ten behoeve van de onderlinge vergelijkbaarheid en herkenbaarheid van de gegevens kunnen bij ministeriële regeling voorschriften worden vastgesteld over de inrichting en wijze van ordening van deze gegevens. In de wet wordt dit het bekwaamheidsdossier genoemd.<sup>25</sup>

#### 4.2 Het Besluit bekwaamheidseisen

De overheid wordt dus geacht de bekwaamheidseisen vast te stellen. Een beroepsorganisatie die vanuit het oogpunt van beroepskwaliteit representatief wordt geacht voor onderwijspersoneel doet hiervoor voorstellen. De in 1998 opgerichte Stichting Beroepskwaliteit Leraren en ander onderwijspersoneel (SBL) werd hiervoor door toenmalig minister Hermans in eerste instantie aangesproken.<sup>26</sup> In het Besluit bekwaamheidseisen<sup>27</sup> werden de bekwaamheidseisen geordend binnen zeven competenties:

1. Interpersoonlijke competentie: leidinggeven en zorgen voor een goede sfeer van omgaan met en samenwerking tussen leerlingen.
2. Pedagogische competentie: zorgen voor een veilige leeromgeving en bevorderen van persoonlijke, sociale en morele ontwikkeling of: bevorderen van de ontwikkeling tot een zelfstandig en verantwoordelijk persoon.

19 Artikel 32a lid 6 WPO, artikel 36 lid 6 WVO, artikel 4.2.3 lid 5 WEB.

20 Artikel 32 lid 2 sub b onder 1°, artikel 33 lid 1 sub b onder 1°, artikel 4.2.1 lid 2 sub b WEB.

21 Artikel 12 lid 1 WPO, artikel 24 lid 1 WVO.

22 Artikel 12 lid 3a WPO, artikel 24 lid 3 sub a WVO.

23 Artikel 1.3.6 lid 1 WEB.

24 Artikel 1.3.6 lid 2 sub a WEB.

25 Artikel 32b WPO, art. 37 a WVO en artikel 4.2.3a WEB.

26 *Kamerstukken II 2001/02, 28088, 3, p. 31-32.*

27 *Stb. 2005, 460.*



3. Vakinhoudelijke en didactische competentie: zorgen voor een krachtige leeromgeving en bevorderen van het leren.
4. Organisatorische competentie: zorgen voor een overzichtelijke, ordelijke en taakgerichte sfeer en structuur in de leeromgeving.
5. Competent in samenwerken in een team: zorgen dat het werk is afgestemd op dat van collega's; bijdragen aan het goed functioneren van de schoolorganisatie.
6. Competent in samenwerken met de omgeving: in het belang van de leerlingen een relatie onderhouden met ouders, buurt, bedrijven en instellingen.
7. Competent in reflectie en ontwikkeling: zorgen voor de eigen professionele ontwikkeling en de professionele kwaliteit van de beroepsuitoefening.

Aan deze eisen waren verdere indicatoren gekoppeld.<sup>28</sup> Er zijn drie sets van bekwaamheidseisen voor leraren in het po, leraren in het (v)mbo, onderbouw havo/vwo en bve (tweedegraads leraar) en voor leraren voorbereidend hoger onderwijs (tweedegraads leraar). Het Besluit bekwaamheidseisen trad in 2006 in werking.

#### 4.3 Herijking van de bekwaamheidseisen

In de Wet BIO was opgenomen dat de bekwaamheidseisen iedere zes jaar geactualiseerd zouden moeten worden. Voor deze herijking werd de Onderwijscoöperatie aangewezen.<sup>29</sup> In het uiteindelijke besluit van 16 maart 2017<sup>30</sup> zagen de bekwaamheidseisen er als volgt uit:

1. De bekwaamheid tot het geven van onderwijs omvat de volgende bekwaamheden:
  - a. de vakinhoudelijke bekwaamheid;
  - b. de vakdidactische bekwaamheid; en
  - c. de pedagogische bekwaamheid.
2. Met de kennis en kunde ten aanzien van de bekwaamheden, genoemd in het eerste lid, toont de leraar of docent aan dat hij zijn werk als leraar en als deelnemer aan de professionele onderwijsgemeenschap die hij samen met zijn collega's vormt, kan verrichten op een professioneel doelmatige en verantwoorde wijze.<sup>31</sup>

De eisen zijn op 1 augustus 2017 van kracht geworden.

28 De beperkte ruimte van deze bijdrage staat het niet toe om het proces van totstandkoming en invoering van de Wet BIO en het Besluit bekwaamheidseisen gedetailleerd te beschrijven. Dit zal onderwerp zijn van andere publicaties voortvloeiend uit het bovenbeschreven NRO-project. Hierdoor ontstaat een gedetailleerd beeld van onder andere de pogingen van de wetgever om tijdens dit proces draagvlak voor de bekwaamheidseisen te creëren onder de uiteindelijke 'gebruiker', vragen met betrekking tot de representativiteit van de door de minister aangewezen beroepsorganisaties, discussies omtrent de mate van detaillering van de bekwaamheidseisen, het al dan niet verplichtende karakter van het bekwaamheidsdossier en het lerarenregister, en de communicatie omtrent de Wet BIO en het Besluit bekwaamheidseisen. Deze elementen worden vervolgens gerelateerd aan de al dan niet ervaren regeldruk door leraren, schoolleiders en bestuurders.

29 In oktober 2011 werd de SBL omgevormd tot de Onderwijscoöperatie.

30 *Stb.* 2017, 148.

31 *Stb.* 2017, 148, p. 2

#### 4.4 **Ervaren regeldruk als gevolg van de Wet BIO**

In dit onderdeel wordt de analyse gepresenteerd van de ervaringen met de verschillende verplichtingen die voortvloeien uit de Wet BIO in de schoolorganisaties, hoe deze hun werking hebben, en of leraren, docenten, schoolleiders, directeuren, personeelsmedewerkers en bestuurders regeldruk ervaren als gevolg van de werking van de Wet BIO. Deze beschrijving is geordend op basis van de verschillende oorzaken van ervaren regeldruk zoals beschreven in het theoretisch kader. Daarbij is de volgende volgorde aangehouden: proces, uitvoering, inhoud en vorm van de Wet BIO.

##### 4.4.1 *Proces van de Wet BIO*

De Wet BIO is geruime tijd geleden tot stand gekomen. Dit proces liep van eind jaren negentig tot en met 2006. Dit betekent dat de meesten van de geïnterviewden zich het proces van totstandkoming niet kunnen herinneren, of dat zij tijdens dat proces nog niet werkzaam waren.<sup>32</sup> Opvallend genoeg blijkt dat niemand van de geïnterviewden betrokken is geweest bij de (meer recente) herijking van de bekwaamheidseisen. Een hoofd personeelszaken van een po bestuur is wel onderdeel geweest van een werkgroep die ten doel had het onderscheid start-, basis-, en vakbekwaam aan salarisschalen te koppelen, maar dit betrof niet direct de herijking van de bekwaamheidseisen.

##### 4.4.2 *Uitvoering van de Wet BIO*

In lijn met bovenstaande weten de meeste geïnterviewden ook niet meer terug te halen hoe de Wet BIO aan hen gecommuniceerd is, of hoe de initiële invoering verlopen is. Eén bestuurder van een po geeft aan: ‘voor mijn gevoel leefde dat niet, want ik kan het me niet herinneren’. Een voorzitter van het CvB en het hoofd personeelszaken van een mbo herinneren zich dat de wet werd ingevoerd, en dat zij hiervan op de hoogte kwamen via een presentatie van de MBO Raad. Opvallend is ook dat de herijkte bekwaamheidseisen nog niet in alle schoolorganisaties bekend zijn of zijn opgenomen; zij zijn bij minder dan de helft van de geïnterviewden bekend (11/20 in po, 7/17 in vo en 5/19 in mbo). Daarentegen is de term competenties, die gebruikt wordt in het eerste Besluit bekwaamheidseisen, bij alle geïnterviewden bekend. Bij leraren en docenten is deze term echter niet altijd bekend als gevolg van het werken met verplichtingen voortvloeiend uit de Wet BIO, maar vanuit de door hen gevolgde lerarenopleiding.

Het is daarentegen belangrijk om te benadrukken dat alle bestuurders en leidinggeven- den met wie gesproken is zich er wel degelijk van bewust zijn dat hun personeel vakin- houdelijk, vakdidactisch en pedagogische bekwaam moet zijn en dat het ‘hebben van

<sup>32</sup> Onderzoek naar de werking en effecten op regeldruk van een tweede case – de Wet modernisering onderwijs- tijd in het vo (*Stb.* 2015, 148) – in de context van genoemd NRO-project moet de informatie voor wat betreft een meer recent wetgevingsproject aanvullen.

een papiertje' niet betekent dat zij dit ook zijn. Bovendien achten zij het onderhoud van de bekwaamheid essentieel.

#### 4.4.3 *Inhoud van de Wet BIO*

Met betrekking tot de inhoud van de wet is allereerst aan geïnterviewden gevraagd of zij het eens waren met het (algemene) doel van de Wet BIO, zoals het stimuleren van het professionaliseringsbeleid. Dat is bij iedereen het geval. Eén mbo-bestuurder geeft specifiek aan dat die professionaliseringsverplichting aansluit bij de praktijk, en dat ook als het niet in de wet zou staan, zij hieraan zouden werken. Meerdere bestuurders, directeuren en leidinggevendenden geven aan dat zij vinden dat hun personeel recht heeft op beoordeling en scholing.

De bekwaamheidseisen zoals geformuleerd in het Besluit bekwaamheidseisen zijn bedoeld als minimumeisen die uitdrukking geven aan wat een leraar minimaal moet kunnen en weten.<sup>33</sup> Men is het eens met het opstellen van een generieke beschrijving van wat een leraar minimaal moet weten en kunnen, en in de meeste gevallen is men het er ook mee eens dat deze eisen dienen als ijkpunt voor functioneren en beoordelen en het bekwaamheidsonderhoud van leraren.<sup>34</sup> Uit de analyse blijkt dat veelvuldig de termen 'kader', 'richting', 'leidraad', 'houvast', 'meetlat', 'raamwerk', 'handvat', 'kapstok' en 'richtlijn' worden gebruikt om het nut van de generieke eisen te beschrijven. Sommige leidinggevendenden geven wel aan dat zij geen lijst bekwaamheidseisen nodig hebben om de bekwaamheid van hun personeel te beoordelen.

Bovendien wordt aangegeven dat men het eens is met de inhoud van eisen, omdat zij als dekkend worden ervaren voor de bekwaamheid van de leraar en docent.<sup>35</sup> Echter, bij doorvragen blijkt dat het niet zo is dat men een leraar of docent die niet alle competenties beheerst per se geen goede leraar acht, noch dat men een leraar die alle competenties bezit per se een goede leraar acht. Door verschillende geïnterviewden wordt aangegeven dat er een 'x-factor' is die een docent tot een goede docent maakt, welke volgens sommigen lastig te 'vangen is in beschrijvingen op papier'. Zoals gezegd worden de bekwaamheidseisen wel als nuttig ervaren omdat zij richting kunnen geven aan de beoordeling van de bekwaamheid.

Tot slot is onderdeel van de inhoud van de Wet BIO het bekwaamheidsdossier. De meningen over het doel en nut van dit dossier zijn verdeeld, zoals zal blijken uit de beschrijving van de werking en ervaringen hiermee.

<sup>33</sup> *Stb.* 2017, 148, p. 23.

<sup>34</sup> In de onderzochte scholen wordt vaak de term 'ontwikkelgesprekken' gebruikt in plaats van functioneringsgesprekken.

<sup>35</sup> Omdat de bekwaamheidseisen niet in alle gevallen bekend zijn, zijn aan de geïnterviewden zowel de oude als de herijkte bekwaamheidseisen voorgelegd. In dit geval is het dus belangrijk om te benadrukken dat de eisen 'op het eerste oog' als dekkend worden ervaren, omdat er in de context van het interviews geen tijd was om alle uitgewerkte eisen uitgebreid te beoordelen.

#### 4.4.4 *Vorm van de Wet BIO*

De wetgever heeft bij de Wet BIO voor een bepaalde vorm gekozen: een regeling waarbij minimumeisen zijn opgesteld waaraan personeel moet voldoen bij benoeming, die richting moeten geven aan onderhoud van bekwaamheid, en waarover documentatie moet worden bijgehouden middels een dossier waarover geen nadere bepalingen zijn opgesteld met betrekking tot vorm en inhoud. De Onderwijsinspectie houdt toezicht op de kwaliteitszorg en zij kijkt hiervoor onder andere naar schoolplannen. Alleen als op dat niveau problemen worden ondervonden kan de Inspectie ook naar het bekwaamheidsdossier kijken. In de volgende paragrafen wordt per verplichting beschreven hoe besturen en scholen hieraan invulling hebben gegeven en of de geïnterviewde actoren als gevolg hiervan druk ervaren.

##### *De leraar moet bekwaam zijn bij benoeming*

De benoemde of tewerkgestelde leraar moet bekwaam zijn. In de praktijk blijkt deze bekwaamheid uit het overleggen van een getuigschrift, afgegeven krachtens de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.<sup>36</sup>

Po-, vo- en mbo-scholen mogen leraren ook zonder (de juiste) bevoegdheid onder voorwaarde van scholing tijdelijk benoemen of tewerkstellen. Het gaat dan om een leraar in opleiding (LIO) of een zij-instromer. De bekwaamheidseisen spelen een rol: zij liggen ten grondslag aan de beoordeling van de LIO door de opleidingsschool, respectievelijk aan het bekwaamheidsonderzoek en het Pedagogisch Didactisch Getuigschrift (PDG) van de zij-instromer dat plaatsvindt na afronding van scholing.<sup>37</sup> De WVO kent een aantal uitzonderingsbepalingen op basis waarvan een leraar zonder bevoegdheid benoemd kan worden of tewerkgesteld (zie bijlage 1).

Deze verplichtingen liggen bij het bevoegd gezag. Met uitzondering van één po-school is echter in de onderzochte scholen de bevoegdheid tot benoeming of tewerkstelling van personeel middels managementstatuten overgedragen aan directeuren. Met betrekking tot de interpretatie van deze verplichting is het belangrijk te vermelden dat op de vraag of de verplichting dat leraren bekwaam moeten zijn als ze worden benoemd, bekend is, wordt geantwoord dat men zich ervan bewust is dat leraren en docenten *bevoegd* moeten zijn. Daarnaast is het bij besturen, personeelsmedewerkers, directeuren en leidinggevendenden (en vaak ook leraren en docenten) bekend dat er een aantal uitzonderingen bestaat op grond waarvan een leraar toch tewerkgesteld kan worden. Echter, het 'begrijpen van' en 'voldoen aan' deze regels – waarnaar wordt verwezen als het bevoegdheidstelsel – wordt door sommigen omschreven als 'irritant'.

<sup>36</sup> Artikel 3 lid 1 sub b WPO, artikel 33 lid 1 sub b WVO, artikel 4.2.1 lid 2 sub b onder 1° WEB.

<sup>37</sup> Artikel 4.2.1 lid 5 WEB. In het mbo is de route om leraar te worden via de weg van de geschiktheidsverklaring en het pedagogisch-didactisch getuigschrift (zijinstroom) de meest gangbare route (zie het preadvies van Brekelmans & Van Es 2019).

Daarnaast blijkt dat ook als de regels duidelijk worden bevonden, deze niet altijd aansluiten op de praktijk, waardoor druk ervaren kan worden. Zo wordt met name in de context van een lerarentekort druk ervaren om te voldoen aan de vereisten, namelijk bij het vinden van voldoende bekwaam en bevoegd personeel. Twee directeuren van po-scholen gaven aan wel met zijinstromers te willen werken, maar hier geen begeleidingsmogelijkheden voor te hebben. Deze weg naar het aanstellen van voldoende leraren is voor hen dus niet open. Een po-bestuur tracht onder andere middels goed werkgeverschap, investering in startende leraren, het hebben van een 'flexibele schil' en samenwerking met de regionale pabo het lerarentekort de baas te worden. Dit levert echter veel werkdruk op. Op vier van de vijf vo-scholen geven bestuurders, personeelsmedewerkers, directeuren en leidinggevendenden aan dat het lastig is voldoende leraren te vinden, met name bevoegde docenten voor de tekortvakken.<sup>38</sup> Als tekortvakken worden genoemd scheikunde, natuurkunde, wiskunde, klassieke talen, eerstegraads Nederlands, Duits en Frans. Op twee vo-scholen geven directeuren en leidinggevendenden aan dat, hoewel het lastig is personeel voor deze vakken te vinden, leraren wel vaak solliciteren vanwege de 'goede naam' van de school. Deze goede naam kan te maken hebben met bijvoorbeeld de locatie, het onderwijsaanbod, of de onderwijsresultaten. De andere vo-scholen pogen middels 'goed werkgeverschapsbeleid' hun scholen aantrekkelijk te maken voor potentiële leraren.

Ook in het mbo leveren de benoemingsvereisten op bepaalde punten druk op. Door verschillende bestuurders, personeelsmedewerkers, directeuren en leidinggevendenden wordt aangegeven dat druk wordt ervaren naar aanleiding van het vinden van bekwaam personeel techniek. Op verschillende mbo's wordt ook aangegeven dat druk wordt ervaren naar aanleiding van de eis dat men om het Pedagogisch Didactisch Getuigschrift (PDG) te behalen over hbo werk- en denkniveau moet beschikken. Voor verschillende beroepen zoals slager, interieur adviseur of kapper zijn door het team bekwaam geachte leraren meestal opgeleid op mbo-niveau, waardoor zij lastig in een PDG-traject terechtkomen. Twee mbo-opleidingsmanagers benadrukken dat voor bepaalde soorten onderwijs die door hun instelling worden aangeboden, zoals volwassenenonderwijs (vavo), inburgering en entree, een vakdocent niet altijd de meest geschikte leraar is. Hiervoor zouden zij liever docenten van de lerarenopleiding basisonderwijs (pabo) aannemen, omdat deze beschikken over de door hun belangrijk geachte pedagogische en didactische bekwaamheden voor dat onderwijs.<sup>39</sup>

Ook wordt in zowel po, vo als mbo door bestuurders, personeelsmedewerkers en leidinggevendenden druk ervaren als gevolg van de salariering van zijinstromers die vanuit

38 Een vo-school had juist te maken met een lerarenoverschot wegens een terugloop in leerlingenaantal.

39 Een andere maatregel voor de korte termijn is dat pabo-gediplomeerden door aangepaste regelgeving – na een korte bijscholing – als groepsleerkracht aan de slag kunnen in de onderbouw van het vmbo. Het gaat daarbij om de basis- en kaderberoepsgerichte leerwegen. Zie de wijziging Beleidsregel ontheffing en bekwaamheidskenning (*Stcrt.* 2019, 8988) en het Besluit ontheffing gecertificeerde pabo-gediplomeerden voor de onderbouw vmbo basis en kader (*Stcrt.* 2019, 8999).

het bedrijfsleven komen. Zijinstromers worden ingeschaald op basis van het laatstverdiende salaris, mits dit relevante werkervaring is. In de praktijk betekent dit vaak dat deze mensen hoger uitkomen dan schaal 10.8 (vakbekwaam), terwijl ze het diploma nog niet eens hebben. In dit geval wringen de afspraken die hierover zijn gemaakt in de respectievelijke cao's. Hier gaat het dus niet om regeldruk als gevolg van de Wet BIO, maar als gevolg van de cao.

Een aantal scholen werkt wegens het tekort tijdelijk met onbevoegde leraren, omdat de enige andere optie is de klas naar huis te sturen. Dit levert druk op bij leidinggevenden en besturen, omdat zij zich ervan bewust zijn dat de Inspectie van het Onderwijs hier bij haar beoordeling rekening mee houdt. In een geval geeft een directeur po van een prestigieuze school aan dat zij enorme druk ervaart omdat zij vreest dat ouders zullen klagen als zij erachter komen dat er een onbevoegde leraar in dienst is. Zij bevindt zich echter in een patstelling: leerlingen naar huis sturen acht zij ook geen optie.

Aan de andere kant kunnen ook leraren druk ervaren naar aanleiding van de benoemingsvereisten. Negen leraren/docenten in po, vo en mbo geven aan dat zij on- of onderbevoegd lesgeven. Het gaat dan bijvoorbeeld om een leraar die de lerarenopleiding basisonderwijs (pabo) heeft gedaan en werkt in het vmbo, of een leraar die met een tweedegraads bevoegdheid al jaren lesgeeft in het eerstegraadsgebied. Deze leraren worden wel bekwaam geacht door leidinggevenden en collega's. Deze on(der)bevoegde leraren/docenten ervaren regeldruk, omdat zij na Onderwijsinspectiebezoek de aansporing zouden kunnen krijgen een juiste lesbevoegdheid te halen middels het volgen van een opleiding. Dit levert in sommige gevallen irritatie op, bijvoorbeeld als de aangeboden lesstof voor de leraar al bekend is en dus irrelevant wordt beschouwd, of als een lang traject gevolgd dient te worden. Het ontbreken van passende opleidingstrajecten (maatwerk), levert zowel voor deze leraren als het bevoegd gezag druk op, niet in het minste geval omdat bij de laatste groep de vrees bestaat dat zij deze goede leraren zullen kwijtraken.

Eén potentiële zijinstromer geeft aan dat het voor de schoolleiding zo onduidelijk was welke opleiding hij op basis van zijn kennis en ervaring zou moeten volgen, dat hij is afgehaakt.

Tot slot geven verschillende leraren aan dat hun bekwaamheid in het geding kan komen als gevolg van het lerarentekort, als dit betekent dat zij klassen/lessen moeten overnemen, omdat de bekwaamheid mede gerelateerd is aan het lesgeven in de eigen klas.

#### *Duiding wijze van onderhoud van bekwaamheid in schoolplan en kwaliteitszorgverslag<sup>40</sup>*

Het bevoegd gezag is verplicht in het schoolplan (po, vo) of kwaliteitszorgverslag (mbo) een beschrijving op te nemen van de wijze waarop de bekwaamheid van personeel wordt onderhouden. In de scholen in ons onderzoek is de directeur meestal verantwoordelijk voor de totstandkoming van een schoolplan. De afdeling personeelszaken van de schoolbesturen levert standaardteksten aan de scholen met betrekking tot

<sup>40</sup> Verplichting 6 en 7 worden in deze paragraaf samen besproken.

de onderdelen personeelsbeleid. Aan deze algemene teksten vullen scholen zelf een schoolspecifieke tekst toe. In alle bestudeerde schoolplannen is een beschrijving opgenomen van de wijze waarop de bekwaamheid van het personeel wordt onderhouden. Echter, de mate van detail van uitwerking verschilt erg: waar sommige scholen hun professionaliseringsbeleid tot in detail hebben uitgewerkt (vaak in aanvullende documenten) geven andere plannen niet duidelijk aan hoe aan de bekwaamheid wordt gewerkt en bij wie de precieze verantwoordelijkheden liggen. Het moeten opnemen van dit onderdeel in het schoolplan wordt echter niet omschreven als irritant.

Ook wordt in sommige organisaties wel en in andere niet expliciet aan de competenties, bekwaamheidseisen of bekwaamheidsdossiers gerefereerd. Die zijn dan geïntegreerd in andere instrumenten van het professionaliseringsbeleid, zoals functioneringsgesprekken, persoonlijk ontwikkelingsplan, 360 graden feedback, leerlingenenquêtes en observatie-instrumenten. In paragraaf 4.3.3 is besproken dat de meeste geïnterviewden de bekwaamheidseisen/competenties als nuttig ervaren, bijvoorbeeld omdat zij dienen als een basis en richtlijn voor het gebruik van observatie of gesprekken. Daarmee samenhangend geven verschillende leidinggevenden, leraren en docenten aan dat zij de bekwaamheidseisen/competenties als werkbaar ervaren; zij worden ervaren als flexibel en multi-interpretabel. Hierdoor wordt ruimte ervaren om ze op schoolniveau aan te passen of hier bekwaamheidseisen/competenties aan toe te voegen, wat in sommige scholen ook gebeurt. Sommige leraren en docenten geven wel aan dat ze de omschrijvingen ‘vaag’ vinden, maar zij zouden ook geen voorstander zijn van het specifiekere maken van de eisen.

Een aantal directeurs, leidinggevenden, leraren en docenten geeft juist aan dat zij de observatie-instrumenten en gespreksleidraden voor de functioneringsgesprekken te lang vinden. In dit geval kiezen zij ervoor niet alle competenties uitgebreid te bespreken, en zij ervaren daarom geen regeldruk.

Ook geven vijf leraren/docenten aan dat er *te weinig* met de Wet BIO of bekwaamheidseisen wordt gewerkt. Zij zouden graag zien dat er meer functionerings- of ontwikkelgesprekken gevoerd worden, waarbij hun bekwaamheid duidelijker op basis van competenties wordt besproken, zodat het voor hen inzichtelijker is welke aspecten van hun kennis en vaardigheden zij nog verder kunnen ontwikkelen. Deze irritatie is echter niet terug te voeren op de vorm van de Wet BIO (waar zij het juist mee eens zijn) maar op de inbedding hiervan in het personeelsbeleid en de uitvoering in de school.

Op alle onderzochte scholen wordt op verschillende manieren aan scholing gedaan. In sommige scholen is dit beperkt tot het aanbieden van studiedagen. Leraren of docenten mogen op die scholen cursussen of trainingen volgen maar het is hen niet altijd duidelijk wat precies de mogelijkheden zijn. Andere organisaties hebben interne academies opgericht met uitgebreid scholingsaanbod en brengen dit aanbod ook onder de aandacht van het personeel, vaak naar aanleiding van functioneringsgesprekken. Niet in alle scholen liggen de bekwaamheidseisen ten grondslag aan de scholingsprogramma's, en soms is de relatie met de bekwaamheidseisen slechts impliciet aanwezig. Leraren en docenten geven aan dat zij hierdoor ook niet goed weten welke cursussen voor hun bekwaamheidsontwikkeling nuttig zouden kunnen zijn.

In de meeste scholen vormen competenties de grondslag van de functiebeschrijvingen. Een aantal leraren en docenten geeft aan overweldigd te zijn door de competentie/functiebeschrijvingen behorend bij de schalen. Eén leraar gaf aan dat zij meent wel bekwaam te zijn voor een functie in een hogere schaal, maar dat zij heeft afgezien van het solliciteren omdat zij de competentiebeschrijvingen zo uitgebreid en gedetailleerd vond. Een mbo-docent gaf aan dat hij bij het solliciteren naar een hogere schaal enorme druk ondervond van het hoog moeten scoren op alle competenties. Deze druk wordt echter ervaren naar aanleiding van een specifieke uitwerking of vertaling van de Wet BIO (in dit geval FUWA), waardoor het niet als regeldruk als gevolg van de Wet BIO wordt opgevat.

Echter, ook op dit onderdeel blijkt dat de vorm van de regel – i.e. bekwaamheidseisen als leidraad voor bekwaamheidsonderhoud – kan gaan knellen in de context van het lerarentekort. Op verschillende scholen wordt aangegeven dat het heel lastig is om het personeel vakbekwaam te krijgen, omdat de schoolleiding voornamelijk bezig is gaten in het personeelsbestand te dichten. Zij geven aan daardoor minder tijd te hebben voor de ontwikkeling van de bekwaamheid van het team. Ook de inzet van (tijdelijke) personeel via detacheringbureaus kan de langetermijnplanning van het onderhoud van de bekwaamheid van het team bemoeilijken.

#### *Bekwaamheidsdossier*

De wetgever heeft geen verdere eisen gesteld aan inrichting en wijze van ordening van de gegevens waarover het bevoegd gezag dient te beschikken. In alle onderzochte scholen werd verteld dat de werkgever de formele en juridische eigenaar is van de dossiers waarin gegevens over de bekwaamheid van het personeel worden bijgehouden, en dat personeelszaken hierin een faciliterende rol speelt. De scholen in dit onderzoek beschikken in alle gevallen over gegevens met betrekking tot de bevoegdheid van docenten, en in iets meer dan de helft ook over gegevens over de bekwaamheid van het personeel. De meeste scholen beschikken minimaal over certificaten, op andere scholen bevat het dossier ook verslagen van functioneringsgesprekken, persoonlijke ontwikkelingsplannen, uitslagen van leerlingenenquêtes of peerreviews. Niet in alle gevallen wordt deze informatie bijgehouden in een apart zogenoemd bekwaamheidsdossier, en bovendien verschilt de vorm ook; soms zijn het digitale en soms papieren dossiers.

Zoals hiervoor besproken, is slechts op een paar scholen de verantwoordelijkheid voor het bijhouden van het bekwaamheidsdossier nadrukkelijk bij leraren en docenten zelf gelegd. In deze scholen zijn zij het hier ook mee eens. In veel scholen ligt die verantwoordelijkheid echter niet nadrukkelijk bij de leraren en docenten, en gebeurt het bijhouden minimaal. Certificaten worden meestal wel opgestuurd aan leidinggevenden of personeelszaken, maar niet in alle gevallen werken docenten actief aan het documenteren van hun bekwaamheidsonderhoud in een dossier. Dit betekent echter niet dat zij niet en op verschillende manieren aan het bijhouden van hun bekwaamheid zouden werken. In de meeste scholen worden de verslagen van functioneringsgesprekken geschreven door leidinggevenden, of door de leidinggevenden en de leraar/docent



samen, waarna de leidinggevende deze invoert in een systeem (bijvoorbeeld de digitale gesprekscyclus) of zendt aan personeelszaken, die deze vervolgens in een personeelsmap of bekwaamheidsdossier plaatst. Voor de meeste leidinggevendenden levert dit geen druk op, omdat zij vinden dat dit hoort bij hun functie. Sommigen geven ook aan dat zij vinden dat dit een 'recht' is van de werknemer. Verschillende personeelsfunctionarissen geven aan dat zij leraren, docenten of leidinggevendenden soms wel 'achter de broek' moeten zitten, maar ook zij geven aan dat zij dit niet als druk zouden omschrijven.

Vijf leraren in het po, vijf docenten in het vo en twee docenten in het mbo geven aan het nut niet in te zien van het (uitgebreid) bijhouden van documentatie over hun bekwaamheid in een bekwaamheidsdossier. Voor sollicitaties worden cv's en referenties gebruikt. Het nut van het bekwaamheidsdossier wordt door deze leraren en docenten niet ervaren omdat het hen gaat om de bekwaamheid die verworven is zelf, niet 'om het papiertje'. Leraren en docenten vragen zich af voor wie ze die documentatie zouden moeten bijhouden. Sommigen geven aan dat bekwaamheid überhaupt niet te vangen is door documenten in een bekwaamheidsdossier, omdat dit een momentopname biedt en de bekwaamheid van een docent per dag of per context kan verschillen. Ook wordt aangegeven dat in de context van hoge werkdruk, het bijhouden van informatie over hun bekwaamheid geen prioriteit heeft. Echter, er wordt door leraren op dit onderdeel ook geen regeldruk ervaren omdat er geen sancties staan op het niet bijhouden van het bekwaamheidsdossier.

Op een vo-school is men gestopt met het bijhouden van bekwaamheidsdossiers omdat het door de medewerkers als een administratieve handeling ervaren werd. Zij ervaren nu dus geen druk meer.

Een aantal directeuren en leidinggevendenden geeft echter aan dat zij wel druk ervaren als gevolg van het moeten bijhouden van bekwaamheidsdossiers. Een interim-leidinggevende in het po legt uit dat de Wet BIO gaat knellen, als deze niet leeft of niet goed is opgenomen in de organisatie en de bekwaamheidsdossiers onvolledig zijn. Nu deze druk dus wel degelijk terug te voeren is op de Wet BIO, gaat het hier vooral om een druk die ontstaat als de wet niet door iedereen in de schoolorganisatie wordt 'gedragen' of 'omarmd'. Deze interim-leidinggevende gaf aan dat het op haar school niet gelukt was om afspraken te maken waardoor de school aan de wet voldeed op een manier waar iedereen het mee eens was.

## 5 Discussie en conclusie

In dit coreferaat zijn de verplichtingen en de werking van de Wet beroepen in het onderwijs in de contexten van po-, vo- en mbo-scholen beschreven. Vervolgens is geanalyseerd wat de gevolgen van deze wet voor ervaren regeldruk door bestuurders, directeuren, schoolleiders, leraren en docenten zijn. Maar hoe draagt deze analyse nu bij aan het onderwerp van het symposium: de bekwaamheidseisen, mede in relatie tot het lerarentekort?

Een aantal conclusies is in deze context relevant. Ten eerste blijkt uit de onderhavige analyse dat in een ‘normale’ situatie – dat wil zeggen, als er geen lerarentekort dreigt of speelt – er niet zo veel aan de hand is in termen van de regeldruk die wordt ervaren als gevolg van de bekwaamheidseisen. Over het bijhouden van documentatie omtrent onderhoud van bekwaamheid zijn de meningen meer verdeeld. Zo is de relevantie hiervan niet voor iedereen evident, en ook wordt benadrukt dat documentatie over bekwaamheid (bekwaamheid op papier) niet gelijkstaat aan daadwerkelijke bekwaamheid (bekwaamheid in de praktijk).

Maar dan. In de context van het lerarentekort blijkt de regelgeving omtrent de bekwaamheidseisen wel degelijk en op verschillende manieren te knellen. Zo ondervindt het bevoegd gezag veel druk als gevolg van het zoeken naar voldoende en bevoegde docenten. Het (al dan niet op basis van bekwaamheidseisen gestructureerde) onderhoud van de bekwaamheid van het team kan hierdoor op de achtergrond geraken. Ook kan het bevoegd gezag druk ervaren omdat bijvoorbeeld een onbevoegde leraar die wel al jaren naar ieders tevredenheid werkzaam is door de Inspectie wordt verzocht middels een onaantrekkelijk scholingstraject alsnog de juiste bevoegdheid te halen. De vrees bestaat dan deze leerkracht te verliezen. Ook bevoegde en ‘doorknede’ leraren en docenten kunnen druk ervaren; als zij wegens het tekort bijvoorbeeld worden gevraagd klassen over te nemen, stijgt de werkdruk en kan (het onderhoud van) hun eigen bekwaamheidsontwikkeling in het geding komen. Door de toegenomen werkdruk wordt regeldruk ervaren als gevolg van het moeten bijhouden van documentatie van het onderhoud van de bekwaamheid in bekwaamheidsdossiers. Regeldruk is dan een onderdeel van werkdruk. Er lijkt hier dus sprake te zijn van een ‘biljartspeel’: als de bal van het lerarentekort aan het rollen gaat, wordt de ervaren druk via de band van bekwaamheidseisen opgevoerd.

Zelfs bij een (dreigend) kwantitatief en kwalitatief lerarentekort grijpt de overheid vaak terug op strakke regelstelling, zoals aangaande het sturen op vaardigheden van individuele leraren of het verscherpen van examenregelingen van lerarenopleidingen. Op basis van de analyse van de werking van de Wet BIO in de praktijk zou het tegenovergestelde beargumenteerd kunnen worden, door juist het belang van de ‘andere kant van de medaille’ – namelijk het creëren van ‘regelruimte’ – te benadrukken. Geef het bevoegd gezag voldoende ruimte om te beargumenteren waarom zij vertrouwen hebben in de bekwaamheid van bijvoorbeeld de on(der)bevoegde docent die al jaren met veel bevoegdheid en goede resultaten lesgeeft in het betreffende vak of klas. Assessments waar de bekwaamheidseisen aan ten grondslag liggen, zouden hierbij leidend kunnen zijn. Bekwame mensen voor de klas moet immers het uitgangspunt zijn en de overheid kan hierin een faciliterende rol spelen. Ook vertrouwen in de professionaliteit van de leidinggevende is essentieel.

Een van de manieren om het lerarentekort het hoofd te bieden, is het vergroten van de aantrekkelijkheid van het lerarenberoep middels verlaging van de werkdruk. Uit ons

onderzoek blijkt dat regeldruk onderdeel is van werkdruk, zoals in het voorbeeld van het moeten bijhouden van bekwaamheidsdossiers. Tot slot zou dus geconcludeerd kunnen worden dat om de aantrekkelijkheid van het beroep te vergroten er meer aandacht zou moeten zijn voor het creëren en faciliteren van verantwoorde oplossingen voor het bekwaamheidsonderhoud, en niet op het uitgebreid documenteren van de effecten hiervan op de bekwaamheid.

### Literatuurverwijzingen

Aa, R. van der e.a. (2011). *Regeldruk voor OCW-instellingen 2004-2010*, Rotterdam: ECORYS-NEI.

Braun, A., M. Maguire & S.J. Ball (2010). 'Policy enactments in the UK secondary school: Examining policy, practice and school positioning', *Journal of Education Policy*, 25, 4, p. 547-560.

Brekelmans, F. & M. van Es (2019). 'Het bevoegdhedenstelsel in de onderwijswetgeving: Eén leraar bevoegd, allemaal bekwaam?' in M.T.A.B. Laemers (Red.), *Bevoegdheids- en bekwaamheidseisen in het onderwijs, mede in het licht van het lerarentekort*, Symposiumbundel Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht, nr.39, Den Haag: Sdu.

Bronneman-Helmers, R. (2011). *Overheid En Onderwijsbestel. Beleidsvorming Rond Het Nederlandse Onderwijstelsel (1990-2010)*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Commissie Leraren (2007). *Leerkracht! Advies van de commissie Leraren*, Den Haag.

Denzin, N. K. & Y.S. Lincoln (2008). *Collecting and Interpreting Qualitative Materials*, Los Angeles, Londen, New Delhi, Singapore: Sage Publications.

Donker Van Heel, P. e.a. (2004). *Regeldruk voor OCW-instellingen totaal*, Rotterdam: ECORYS-NEI.

Dorbeck-Jung, B.R., M.J. Oude Vrielink-Van Heffen & G.H. Reussing (2005). *Open normen en regeldruk. Een onderzoek naar de kosten en oorzaken van irritaties bij open normen in de kwaliteitszorg*, Enschede.

Huisman, P.W.A. (2004). 'Deregulering Is Niet Alleen Schrappen: Onderzoek Naar de Regeldruk in Het Onderwijs', *School & Wet*, mei, pp. 197-201.

Falk Moore, S. (1973). 'Law and social change: the semi-autonomous social field as an appropriate subject of study', in: *Law and Society Review*, 7, 719-746.

Gestel, R.A.J. van & M.L.M. Hertogh (2006). *Wat is regeldruk? Een verkennende internationale literatuurstudie*, Den Haag: WODC.

Griffiths, J. (1996). 'De sociale werking van recht', in: J. Griffiths (red.) *Een kennismaking met de rechtssociologie en de rechtsantropologie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri.

Griffiths, J. (2003). 'The social working of Legal rules', *Journal of Legal Pluralism*, 48, pp. 1-84.

Klein Haarhuis, C.M. & E. Niemeijer (2008). 'Wetten in werking. Over interventies, werking, effectiviteit en context', *Recht der Werkelijkheid*, 2008, 2, 9-35.

Paul, H. (2008). *Bestuurlijke evaluatie van de Onderwijscoöperatie*, Den Haag: Algemene Bestuursdienst Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Schoonhoven, R. van (2017). 'De wet op het lerarenregister: enkele aandachtspunten bij uitbesteding van wetgeving op grond van een voorbeeld', in: *Uitbesteding van wetgeving*, Den Haag: Jaarvergadering Nederlandse Vereniging voor Wetgeving.

Vergeer, E.J.M. (2017). *Regeldruk vanuit een ander perspectief: onderzoek naar de beleving van deregulering bij ondernemers*, (dissertatie Leiden).

Weerd, M. & Bergen, K. van (2017). *Regeldruk en de Regeldrukagenda - In het po, vo en mbo*, Amsterdam: Regioplan.

## Bijlage 1 Uitzonderingsbepalingen benoemingsvereisten WVO

In bijzondere gevallen kan Onze minister besluiten aan personen, die in een bepaald vak of onderdeel van een vak door buitengewone bekwaamheid uitmunten, ten aanzien van dit vak of dit onderdeel ontheffing te verlenen van de in het eerste lid onder b gestelde eisen (art. 33 lid 2 WVO).

Wanneer voor een vacature of ter vervanging van een tijdelijk afwezige leraar geen bevoegde leraar kan worden aangetrokken mag telkens voor ten hoogste één jaar een onbevoegde leraar worden benoemd of aangesteld. Verlenging van twee keer twee jaar is mogelijk (art. 33 lid 3 WVO).

Leraren een ander vak geven dan waarvoor zij bevoegd zijn mogen dit voor twee jaar doen. Daarbij geldt de eis dat de leraar scholing gaat volgen om binnen twee jaar alsnog de passende bevoegdheid te gaan halen. Ook hier kan in bijzondere gevallen nog twee jaar uitstel worden verleend (art. 33 lid 4 WVO).

Scholen kunnen in de eerste twee leerjaren werken met teams voor vakoverstijgende programmaonderdelen. Leraren die deel uitmaken van een team voldoen ieder aan de bekwaamheidseisen waarbij de leraren in het team als geheel beschikken over de bekwaamheidseisen voor de vakken die zijn betrokken bij het vakoverstijgende programmaonderdeel (art. 33 lid 5 WVO).

Leraren in opleiding (LIO's) die in de laatste fase van hun studie duaal worden opgeleid (art. 33 lid 9 WVO).

Mensen van buiten het onderwijs met een getuigschrift Hoger Onderwijs die op basis van een geschiktheidsverklaring een aanstelling kunnen krijgen als leraar voor maximaal twee jaar. Tegelijkertijd volgen zij een opleidings- en begeleidingstraject als zijinstromer. Dat traject moet binnen twee jaar na aanstelling worden afgesloten met een getuigschrift van de lerarenopleiding. Er kan in bijzondere gevallen nog twee jaar uitstel worden verleend (art. 33 lid 14 WVO).

Leraren met specifieke kennis en bekwaamheden, samenhangend met ervaringen en werkzaamheden in andere sectoren van de samenleving en het bedrijfsleven, mogen onder verantwoordelijkheid van een daartoe door het bevoegd gezag aan te wijzen leraar maximaal een aantal van op jaarbasis gemiddeld vier klokuren per week in die vakken waar die specifieke kennis en bekwaamheden betrekking op hebben (art. 33 lid 15 WVO).

Als een vak wordt gegeven waarvoor geen lerarenopleiding bestaat, kan de Minister van OCW aan een leraar, voor een vak of een programmaonderdeel waarvoor geen lerarenopleiding bestaat, een verklaring afgeven dat hij/zij bij de benoeming als leraar geacht wordt aan de bekwaamheidseisen te voldoen (art. 33 lid 16 WVO).

## Verslag NVOR jaarsymposium 2018

*Merel Ritsma*

Een stagebeoordeling, een cijfer voor een mondeling tentamen, een overgangsbeslissing of een schooladvies bij de overgang naar het voortgezet onderwijs: het zijn voorbeelden van beoordelingsbeslissingen over leerlingen en studenten. In welke mate zijn dergelijke beslissingen toetsbaar en aantastbaar? Welke actoren zijn betrokken bij deze beoordelingsbeslissingen en bij wie ligt de verantwoordelijkheid? Welke aanpassingen zijn tijdens toetsen en examens geoorloofd voor deelnemers met bijvoorbeeld dyslexie of faalangst? Het antwoord op deze vragen is niet altijd even duidelijk. Om die reden stond het NVOR jaarsymposium 2018 in het teken van de juridische aspecten van toetsing, beoordeling en examinering. Een proefschriftwaardig onderwerp, waar maar liefst vijf preadviseurs zich over hebben gebogen.<sup>1</sup> Gezien de grote verschillen tussen de afzonderlijke onderwijssectoren hebben de preadviseurs beoogd voor elke sector een waaier aan juridische vragen te beantwoorden. Wat is de aard van de beslissing? Wie neemt de beslissing en is er een bezwaarmogelijkheid? Het doel van het preadvies is het geven van een richtpunt voor de verdere juridische inrichting van toetsing en examinering.

In dit verslag wordt op thematische wijze een samenvatting gegeven van de besproken onderwerpen en de gevoerde discussies op het NVOR jaarsymposium dat op 30 november 2018 in Woerden plaatsvond. De mondelinge toelichtingen van preadviseurs Pieter Huisman, Ben Vermeulen, Annie Wigger en gastspreker Linda Schlundt Bodien worden als leidraad gebruikt. De vragen en kritische noten vanuit de zaal tijdens de paneldiscussie worden integraal weergegeven. Ten behoeve van de leesbaarheid is in een enkel geval informatie uit het preadvies verwerkt.

**Pieter Huisman** bijt het spits af. Hij licht toe dat de overkoepelende vraag van het preadvies een brede is, namelijk: wat zijn de algemene juridische principes of beginselen van toetsing of examinering? Ter beantwoording van deze vraag worden in het preadvies verschillende onderwerpen behandeld: de wettelijke kaders ten aanzien van toetsing en examinering, de kwalificatie van een besluit inzake beoordelingsbeslissingen, rechtsbescherming en fraude. Het tweede deel van het preadvies ziet specifiek op studenten of leerlingen met een beperking.

1 Het preadvies bestaat uit twee delen; Pieter Huisman, Stefan Philipsen en Ben Vermeulen zijn verantwoordelijk voor het eerste deel 'Juridische aspecten van toetsing, beoordeling en examinering'. Het tweede deel, 'Juridische aspecten van toetsing, beoordeling en examinering van leerlingen en studenten met een beperking', is geschreven door Joke Sperling en Annie Wigger.

Hij deelt een aantal observaties. Allereerst spreekt hij van een *perfect storm* als het gaat om de cohesie van rechten. Enerzijds zijn er algemene kaders ten behoeve van het civiel effect van een door de overheid gegarandeerde waarde van een diploma of getuigschrift, anderzijds zijn er rechten die onderwijsafnemers hebben om dat diploma te halen en de ondersteuning te krijgen die nodig is om het onderwijs waar zij toegang toe hebben af te sluiten met een diploma.<sup>2</sup> Daar komt bij dat de individuele rechtsbescherming van de leerling of student op gespannen voet staat met de pedagogische en vakinhoudelijke autonomie van de docent. Tot slot zijn er de rechten van het bestuur van instellingen; vrijheid van leermiddelen houdt ook in vrijheid van toetsmethoden.<sup>3</sup>

Huisman licht toe dat de wet complex is als het gaat om de vraag wie is betrokken bij toetsing en examinering. Er is een duidelijke vorm van gelaagdheid en verschillende actoren zijn betrokken. Bijvoorbeeld in het voortgezet onderwijs heeft een instelling niet alleen te maken met de Rijksoverheid maar ook met het College voor Toetsing en Examens (hierna: CvTE) en de Inspectie van het Onderwijs (hiera: Inspectie). Daarbij valt op dat met name in het voortgezet onderwijs veel *soft law* wordt gehanteerd en dat er veel beleidsregels van toepassing zijn. De discussie die is ontstaan in de casus VMBO Maastricht – waar van 354 leerlingen het diploma ongeldig werd verklaard wegens ontbrekende schoolonderzoeken – illustreert dat de praktijk hiermee worstelt. Bij wie ligt de verantwoordelijkheid? Waar is het bestuur verantwoordelijk voor? Waar gaan docenten zelf over? Wat is de rol van de Inspectie? De preadviseurs doen een aanbeveling voor het scheppen van meer duidelijkheid: breid het Examenbesluit VO uit naar een Examen- en toetsbesluit VO, waarin leemtes kunnen worden opgevuld en de jurisprudentie gecodificeerd kan worden.

Huisman staat daarnaast stil bij de algemene beginselen van behoorlijke toetsing en examinering, die in het slothoofdstuk van het preadvies op een rij worden gezet. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen beginselen die van toepassing zijn op de toets of beoordeling – het *examen zelf* – en de *bejegening* van de student of leerling. In de eerste categorie vallen de (onderwijskundige) vereisten aan de inhoud van de toets alsmede de zorgvuldigheidsvereisten rondom de toets. Inhoudelijk is onder meer vereist dat een toets valide, betrouwbaar en objectief is en dat de toets gaat over de (voorgeschreven) leerstof en de leerdoelen. Vooraf moet duidelijk zijn wat de stof zal zijn waarover geëxamineerd wordt. Tijdens het afleggen van de toets moeten de randvoorwaarden zodanig zijn dat de studenten ongestoord de toets kunnen maken. En na de toets dient er een redelijke nakijk- of uitslagtermijn te zijn. Dan is er het centrale aspect van de beoordeling. De marges om beoordelingsnormen te formuleren, verschillen per sector en fase, maar de docent die geen inzicht kan geven in hoe het cijfer of oordeel tot stand is gekomen voldoet niet aan de zorgvuldigheidsnorm.<sup>4</sup> Ander-

2 Het valt de preadviseurs op dat er geen eenduidige (juridische) definitie is van het begrip 'civiel effect'. De term lijkt in eerste instantie voor behouden te zijn aan die instrumenten die ook een (publiekrechtelijke) wettelijke basis hebben, zoals diploma's en graden.

3 Artikel 23 lid 6 Grondwet.

4 Artikel 2.6, onder k Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel.

zijds is het niet zo dat tot op zeer gedetailleerd niveau gemotiveerd moet worden hoe een bepaald antwoord of praktijkhandeling gewaardeerd wordt. Een minimumeis is dat de instelling of opleiding het eigen beleid toepast, en dat er inzichtelijkheid is in de beslissingen.

De tweede categorie ziet op beginselen inzake de gelijke behandeling en bejegening van studenten. Vanzelfsprekend is dat beoordelingen of beoordelingsnormen waarbij direct of indirect gediscrimineerd wordt op leeftijd, afkomst of politieke overtuiging juridisch gezien niet door de beugel kunnen. In de praktijk is dat in sommige gevallen wel aan de orde. Een voorbeeld vormt de problematiek van discriminatie bij stages in het middelbaar beroepsonderwijs. Soms is er een materiële gelijkheidsnorm waardoor voor bijvoorbeeld studenten met een handicap of chronische ziekte doeltreffende aanpassingen moeten worden verricht, zonder dat dit leidt tot aantasting (c.q. verlaging) van de wezenlijke competentievereisten. Daarover komen preadviseur Annie Wigger en gastspreker Linda Schlundt Bodien later op de dag te spreken.

**Ben Vermeulen** licht enkele hoofdlijnen uit het preadvies toe, ten aanzien van de rechtsbescherming tegen en in verband met beoordelingsbeslissingen. Een belangrijk punt is allereerst in hoeverre er sprake is van een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Slechts als er sprake is van een appellabel besluit, is er een mogelijkheid tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Anders is men aangewezen op de civiele rechter, hetgeen fungeert als een forse filter wegens de verplichte procesvertegenwoordiging en daarmee gepaard gaande kosten. Aldus zit er een impliciet schema in het onderwijsrecht waardoor een groot deel van de beoordelingsbeslissingen buiten de bestuursrechtelijke rechtsbescherming wordt gehouden. Deels wegens het besluitbegrip, deels wegens de ‘kennen en kunnen’-uitzondering van artikel 8:4, lid 3, onder b Awb, waarover straks meer. De ratio achter dit impliciete schema is dat het onderwijs een eigensoortige sfeer heeft, waarbinnen niet te veel gejuridiseerd moet worden.

Vermeulen licht toe dat met betrekking tot het besluitbegrip de vooronderstelling is dat – of het nu gaat om openbaar of bijzonder onderwijs – het eindresultaat (bijvoorbeeld een diploma of een getuigschrift) heeft te gelden als een soort overheidskeurmerk, in de zin van een vergunning. Dientengevolge wordt het eindresultaat aangemerkt als tot stand gekomen krachtens een publiekrechtelijke beslissing, ook indien het bijzonder onderwijs betreft. Het al dan niet verlenen van een diploma is dus een besluit, maar ook dan kan men tegen de ‘kennen en kunnen’-uitzondering aanlopen waardoor enkel een civiele rechtsgang openstaat.

Artikel 8:4, lid 3, onder b Awb bepaalt dat geen beroep kan worden ingesteld tegen een besluit inhoudende een beoordeling van het kennen of kunnen van een kandidaat of leerling die ter zake geëxamineerd of op enigerlei andere wijze is getoetst, dan wel inhoudende de vaststelling van opgaven, beoordelingsnormen of nadere regels voor examinering of toetsen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) heeft recentelijk beoogd een standaard uitspraak te doen over de vraag wanneer er bij een beoordelingsbeslissing geen sprake is van een ‘kennen en kunnen’-be-



slissing en derhalve beroep bij de bestuursrechter openstaat.<sup>5</sup> Vermeulen legt uit dat het antwoord op deze vraag afhangt van de wijze van toetsing in administratief beroep – de wettelijk geopende interne rechtsgang. Indien de administratieve beroepsinstantie marginaal toetst, enkel op formele zorgvuldigheid – en daarnaast niet bevoegd is om een eigen besluit in de plaats te stellen – dan legt de ‘kennen en kunnen’-uitzondering geen strobreed in de weg aan beroep bij de bestuursrechter. Het oordeel van de administratieve beroepsinstantie betreft dan immers geen ‘kennen en kunnen’-oordeel.

In de praktijk is er enkel in het hoger onderwijs sprake van een bestuurlijke rechtsgang voor beoordelingsbeslissingen, aldus Vermeulen. In het middelbaar beroepsonderwijs wordt enkel civiel geprocedeerd omdat er geen openbare instellingen zijn. Er is een interne rechtsgang via de Commissie van Beroep, waarna enkel de rechtsgang naar de civiele rechter openstaat.<sup>6</sup> In het voortgezet onderwijs kunnen leerlingen enkel terecht bij een Commissie van Beroep voor het maken van bezwaar tegen ordemaatregelen, bijvoorbeeld wegens fraude.<sup>7</sup> In het openbaar onderwijs is een uitspraak van de Commissie van Beroep een besluit waartegen je beroep in kunt stellen bij de bestuursrechter. In het bijzonder onderwijs kan dit niet. Dit binaire stelsel van rechtsbescherming wordt in het hoger onderwijs in zoverre gerelativeerd dat het College van Beroep voor het Hoger Onderwijs (hierna: CBHO) sinds 2010 optreedt als bijzondere bestuursrechter die oordeelt over ‘beslissingen’ in het hoger onderwijs, waarbij niet bepalend is of dit besluiten zijn. Het hoger onderwijs kent dus een uitzondering op de hoofdregel waardoor er geen verschil is in rechtsbescherming voor studenten van een openbare of bijzondere instelling. Aan de gang naar het CBHO gaat een interne rechtsgang naar een College van Beroep voor de Examens vooraf.<sup>8</sup>

Vermeulen bespreekt twee mogelijke wijzigingen voor bovengenoemd stelsel van rechtsbescherming: één uniforme rechtsgang voor het gehele onderwijs en het afschaffen van de ‘kennen en kunnen’-uitzondering.

Allereerst de vraag of we toe moeten naar een uniforme rechtsgang voor het gehele onderwijs. In zijn absoluteheid lijkt Vermeulen dat onaanvaardbaar. Het ligt niet voor de hand om het gehele scala van onderwijsjuridische conflicten – waaronder bijvoorbeeld ook arbeidsrecht en schadevergoedings-procedures wegens aansprakelijkheid voor ongevallen – bij een bestuursrechter te beleggen. Mogelijk is een specifiek onderwijsrechtelijk college (zoals het CBHO) voor beoordelingsbeslissingen een optie, maar dit kan alleen functioneren indien er een adequaat filter voor zit om het aantal zaken binnen de perken te houden. Vermeulen ziet een mogelijkheid voor een dergelijk college in het middelbaar beroepsonderwijs omdat het daar om grote instellingen gaat en ze een soortgelijke interne rechtsgang hebben als het hoger onderwijs.

Daarnaast vraagt Vermeulen aandacht voor de problematiek die het binaire stelsel van rechtsbescherming teweegbrengt in het passend onderwijs, met name wanneer er sprake is van een leerling die van school moet omdat de school stelt dat de leerling een

5 ABRvS 24 oktober 2018, nr. 201800124/1, ECLI:NL:RVS:2018:3428.

6 Artikel 7.5.2. WEB.

7 Artikel 30a WVO jo. art. 5, lid 4 jo. artikel 31 Eindexamenbesluit VO.

8 Artikel 7.60 jo. artikel 7.66 lid 1 WHW.

ondersteuningsbehoefte heeft waarin de school niet kan voorzien.<sup>9</sup> In deze gevallen is er kortgezegd sprake van gescheiden besluitvorming waardoor enerzijds geprocedeerd moet worden over de verwijdering en anderzijds geprocedeerd moet worden over de toelaatbaarheidsverklaring. Indien ouders te maken hebben met zowel een openbare als een bijzondere school, worden ze geconfronteerd met zowel de bestuursrechter als de burgerlijke rechter. Maar ook als het enkel openbaar of bijzonder onderwijs betreft, worden de afzonderlijke besluiten veelal door verschillende rechters binnen hetzelfde gerecht behandeld. Zo kan het zijn dat na jarenlang procederen ouders blijven zitten met tegenstrijdige uitspraken. Vermeulen en Wigger benadrukken dat dit een urgent probleem is. Vermeulen ziet een mogelijke oplossing in het nemen van gecombineerde beslissingen. Wigger gaat een stap verder en pleit voor het opheffen van het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs.

**Dick Berkhout** plaatst tijdens de paneldiscussie een kritische noot. De vraag of je toelaatbaar bent tot het speciaal onderwijs heeft een ander toetsingskader dan de vraag of je een leerling van school mag sturen. Het is logisch dat aan de ene kant een vergunning voor speciaal onderwijs wordt toegekend maar je een tegengestelde uitspraak krijgt bij verwijdering. Berkhout vindt dat niet verontrustend of tegenstrijdig.

**Annie Wigger** beaamt dat de juridische beoordeling een andere is. De praktijk laat echter zien dat een toelaatbaarheidsverklaring feitelijk uitwerkt als een onmogelijkheid om je nog bij een reguliere school aan te melden. Sommige reguliere scholen hebben zelfs in het toelatingsreglement opgenomen dat leerlingen met een toelaatbaarheidsverklaring niet toe worden gelaten. Wigger stelt daarnaast dat je ouders niet moet opzadelen met twee verschillende procedures. Ouders hebben niet altijd een punt, maar soms hebben ze dat ook zeker wel – en een schooljaar is zo voorbij.

**Floor Wijnants** vraagt zich af of het feit dat er een toelaatbaarheidsverklaring ligt voldoende motivering is voor een school om een leerling niet te plaatsen.

**Wigger** beaamt dat, maar geeft aan dat het wel gebeurt. Zij is geen voorstander van te verregaande juridisering, maar het is belangrijk dat er heldere kaders zijn waar de adviseurs, onderwijsconsulenten en bijvoorbeeld een juridisch loket iets mee kunnen, zodat duidelijk is wanneer een school het niet goed doet. Wigger pleit voor laagdrempelige rechtsbescherming of een college van beroep, omdat richtinggevende uitspraken bijdragen aan de informatievoorziening voor alle betrokkenen. Dit is noodzakelijk omdat ouders vaak – met name in de grote steden – van het kastje naar de muur worden gestuurd.

**Kurt Willems**, hoogleraar Onderwijsrecht in Vlaanderen, licht toe dat het probleem van verschillende rechters en van het kastje naar de muur in Vlaanderen ook speelt. Zij hebben echter een speciale commissie in het leven geroepen die adviseert, voordat de gang naar de rechter wordt ingezet. De commissie neemt geen beslissingen, maar adviseert of de school juist met de aanmelding is omgegaan. Het advies kan ook inhouden dat er een stukje bekostiging wordt ingehouden als het advies niet wordt gevolgd. Het

<sup>9</sup> Zie ook J. Sperling & A. Wigger, 'Geschilbeslechting in het passend onderwijs: een pleidooi voor uniformering', *School & Wet* oktober 2018, p. 24-32.

advies van de commissie wordt dan ook in alle gevallen gevolgd en veelal zijn zaken binnen twee weken afgehandeld. Uit de zaal klinkt vervolgens de roep om de Geschillencommissie passend onderwijs meer bevoegdheden te geven.

We gaan terug naar de toelichting door **Vermeulen**. Naast het vraagstuk naar de uniforme rechtsgang wil hij het hebben over het al dan niet afschaffen van de ‘kennen en kunnen’-uitzondering van artikel 8:4, lid 3, onder b Awb. In het preadvies wordt een eerder door Vermeulen en Zoontjens gehouden pleidooi tot afschaffing van de ‘kennen en kunnen’-uitzondering herhaald. De zorg dat de rechter na schrapping te zeer zal treden in de autonomie van docenten en onderwijsinstellingen is ongegrond, aldus de preadviseur. De civiele jurisprudentie, die immers niet door deze bepaling is gebonden, laat dat zien. Door schrapping zou ruimte gecreëerd worden voor bestuursrechters, om zonder dat er een administratief beroep-filter (zoals een College van Beroep voor de Examens) tussen zit, beoordelingsbesluiten te toetsen. Bovendien zou er dan – hoewel terughoudend – enige ruimte gecreëerd worden om de toetsing niet meer te beperken tot louter procedurele voorschriften en beginselen. Tijdens het symposium wijst Vermeulen echter op een aantal haken en ogen aan het afschaffen van de ‘kennen en kunnen’-uitzondering. Uit de jurisprudentie volgt dat het al dan niet verlenen van een getuigschrift of een diploma een appellabel besluit is, waardoor de elementen waar dat getuigschrift of diploma uit bestaat hebben te gelden als deelbeslissingen. Het afschaffen van de ‘kennen en kunnen’-uitzondering kan betekenen dat leerlingen in bijvoorbeeld het voortgezet onderwijs tegen al hun toetscijfers kunnen procederen bij de bestuursrechter. Vermeulen vraagt zich af of dit wel zo gewenst is.

Tot zo ver de mogelijke wijzigingen van het stelsel van rechtsbescherming. Vermeulen gaat over op de inhoudelijke maatstaven bij de rechterlijke toetsing. Hij wijst op een duidelijk spanningsveld: fatsoenlijke rechtsbescherming enerzijds en de pedagogische en vakinhoudelijke autonomie van de professional anderzijds. De autonomie van de docent is in positieve zin uitgewerkt in de bepalingen over het professioneel statuut in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs en de bepaling over de academische vrijheid voor het hoger onderwijs en is in procedurele zin vertaald in ‘kennen en kunnen’-uitzondering in de Awb.<sup>10</sup> De pedagogische autonomie van de docent moet door de overheid, de bestuursrechter maar ook door de civiele rechter gerespecteerd worden. Beide typen rechters hanteren een grote mate van terughoudendheid ten aanzien van de inhoud. In essentie komt het neer op een zorgvuldigheidstoets, soms zelfs heel scherp aangezet; er mag geen sprake zijn van *aperte* onzorgvuldigheid.

**Berkhout** vraagt tijdens de paneldiscussie wat nou de meest effectieve rechtsbescherming is voor de onderwijsvrager. Met betrekking tot het al dan niet afschaffen van de ‘kennen en kunnen’-uitzondering vraagt hij of dit voldoende is. Moet er inhoudelijk niet iets veranderen aan de wijze van toetsing? Zijns inziens toetst bijvoorbeeld het CBHO soms zo marginaal dat er van adequate rechtsbescherming geen sprake meer is. **Vermeulen** licht in reactie op Berkhout toe dat hij over het algemeen een terughoudende opstelling van de rechter voorstaat. Een inhoudelijke herbeoordeling van een

10 Artikelen 31a lid 4 WPO, 32e lid 4 WVO, 4.1.3. WEB en 1.6 WHW.

toetsantwoord door de rechter, met name als er op het eerste gezicht geen sprake lijkt te zijn van een foute beoordeling, moet zo veel mogelijk vermeden worden. Er wordt veel geprocedeerd over vakken als muziek en dergelijke en daarbij is het buitengewoon lastig om als rechter te zeggen: de docent heeft dit niet goed beoordeeld. Als het gaat om klassieke vakken waar de docent geen grote misslagen heeft begaan of evident buiten te stof om heeft gevraagd, is het eveneens ondoenlijk om het oordeel van de docent te doorbreken. Vermeulen geeft een voorbeeld van een zaak waarin de rechter wel tot de conclusie kwam dat er sprake was van een apert onzorgvuldige beoordeling.<sup>11</sup> Het ging om een eindexamen wiskunde. De burgerlijke rechter greep terug op het correctievoorschrift VWO (als uitvloeisel van het Eindexamenbesluit). In het correctievoorschrift stond dat indien een antwoord op een open vraag niet in het beoordelingsmodel voorkomt en dit antwoord op grond van aantoonbare, vakinhoudelijke argumenten als juist of gedeeltelijk juist aangemerkt kan worden, scorepunten moeten worden toegekend naar analogie of in de geest van het beoordelingsmodel. De leerling had een wiskundige redenering gebruikt die niet in het antwoordmodel stond, maar vakinhoudelijk blijkbaar wel juist was. Hij had dit onderbouwd met steun van maar liefst drie hoogleraren wiskunde. Vervolgens kon de examinerator van de school weinig weerwoord bieden waarom het antwoord fout was. De rechter oordeelde dat het examen herbeoordeeld moest worden.

**Berkhout** vraagt zich met betrekking tot de door Vermeulen aangehaalde uitspraak af of het CBHO dergelijke second opinions in overweging had genomen. Is de toetsing bij de bestuursrechter niet veel marginaler? Berkhout heeft het idee dat veel advocaten veronderstellen dat ze meer kans op succes hebben bij de burgerlijke rechter dan bij het CBHO – afgezien van de procedurele eisen waar het CBHO wel heel adequaat op let. **Peter Kwikkers** onderschrijft dit en stelt dat de invoering van het CBHO de rechtspositie van de studenten niet heeft verbeterd. Daarom is hij geen voorstander van een soortgelijke rechtsgang voor het middelbaar beroepsonderwijs.

**Henk van Berkel** concludeert na het bestuderen van een groot aantal uitspraken van de interne beroepscolleges dat er veel inhoudelijke onregelmatigheden in de tentamens zitten waar het CBE en/of het CBHO zich niet over willen buigen. Hij pleit daarom voor een mogelijkheid tot second opinion.

**Wigger** brengt daar tegenin dat het een algemeen beginsel is van ons rechtssysteem dat je zelf feiten en omstandigheden aan moet dragen op grond waarvan jij meent dat je niet juist of onzorgvuldig bent behandeld. De student kan zich ook zelf inspannen om (extern) een second opinion te verkrijgen.

**Willems** biedt het Vlaams perspectief. In Vlaanderen is er geen mogelijkheid tot second opinion omdat het verbeteren van toetsvragen een overheidsbeslissing is. Dit geldt ook voor tussentijdse toetsen; die vormen immers samen het uiteindelijke diploma. Wegens de scheiding der machten is het niet aan de bestuursrechter om diens oordeel in de plaats van het oordeel van de overheid te stellen. De toetsingsmaatstaf is: is de wet overtreden? Is het onderwijs- en examenreglement overtreden? Zijn de be-

<sup>11</sup> Rb. Rotterdam 30 augustus 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:6729.

ginselen van behoorlijk bestuur overtreden? Daarbinnen is geen ruimte voor de rechter of opgetrommelde experts die zeggen: 'ik zou dat anders doen'. Een van de beginselen van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur is echter het redelijkheidsbeginsel. Daar zit toch een beetje een toets met een second opinion in; een beslissing die inhoudelijk kennelijk onredelijk is, stuit er op af. Iets is kennelijk onredelijk als je honderd docenten neer zet en geen één het op diezelfde manier zou doen.

**Jannetje Bootsma** vraagt zich af of dat nu wezenlijk verschilt van de Nederlandse praktijk. Daarnaast is het de vraag of de beoordeling 'dat zou niemand zo doen' uitgevoerd kan worden door juristen. Daar heb je toch experts voor nodig.

**Vermeulen** licht toe dat de redenering in Nederland meer is gericht op de eigen aard van het onderwijs en de vooronderstelling is dat degene die beoordeelt daartoe gekwalificeerd is, dat hij beschikt over een zekere mate van kwaliteit en daarmee ook een zekere mate van beoordelingsruimte. Dat is gebaseerd op de pedagogische autonomie en niet zozeer op het uitoefenen van een overheidsfunctie. Om die reden wil Vermeulen niet expliciet uitsluiten dat een contraexpertise mogelijk is. Echter heeft het de voorkeur dat dit soort zaken intern wordt opgelost. Dat moet wel gebeuren door een commissie die onafhankelijk is van de examinerator. Stel, we willen de gang naar de bestuursrechter verruimen, dan is het van wezenlijk belang dat een filter in de vorm van een interne procedure daaraan voorafgaat. De instelling zal een dusdanige omvang moeten hebben en dat er een behoorlijke hoeveelheid kennis aanwezig is waardoor een interne commissie goed kan functioneren.

**Menno van de Koppel** maakt een uitstap naar het basisschooladvies. Er is veel onderzoek gedaan naar het fenomeen 'onder advisering', hetgeen alles te maken heeft met de verwachtingen die docenten hebben van leerlingen op basis van de externe factoren zoals het opleidingsniveau van de ouders. Zou het niet mogelijk zijn om in het basisonderwijs met lokale schoolbesturen een second opinion te organiseren voor het schooladvies?

**Vermeulen** onderkent het probleem van onder advisering. Desalniettemin bestaat het schooladvies al uit twee elementen: het primaire advies gebaseerd op het professionele oordeel van de leraar en het secundair advies voortvloeiend uit een Citotoets, dat een correctie naar boven (en niet naar beneden) kan maken op het primaire advies.

**Huisman** onderstreept in dat kader het belang van landelijke toetsing. Dit kan juist kansengelijkheid verminderen.

**Stefan Philipsen** vraagt zich af of het terecht is dat tijdens dit soort debatten de individuele rechtsbescherming van de student zo op de voorgrond komt te gaan. Bij het denken over objectieve en betrouwbare toetsing is de eerste vraag die we ons moeten stellen in welke fase het proces van kwaliteitswaarborging plaats dient vinden. Dient dit proces bij de rechter plaats te vinden? Philipsen stelt dat de idee van de pedagogische autonomie – waarbij docenten door de overheid zijn gemachtigd om inhoudelijke beslissingen te maken – mogelijk te zeer onder druk staat van onderop. Studenten, leerlingen en ouders eisen meer van de school en wanneer zij hun zin niet krijgen zoeken ze hun heil bij de rechter. Indien je echter constateert dat de kwaliteitsborging van

toetsing en examens beter moet, is het nog maar de vraag of de oplossing is gelegen in meer rechtsbescherming voor leerlingen en studenten.

**Huisman** voegt daaraan toe dat de pedagogische autonomie geen volstrekt vrije ruimte is. Uit de jurisprudentie zijn een aantal beginselen te destilleren ten aanzien van de kwaliteit die een tentamen moet hebben, zoals de kenbaarheid van de normen die vooraf beschikbaar moeten zijn alsook de algemene beginselen van behoorlijke toetsing en examinering, die gelden bij de beoordeling zelf. Huisman meent daarnaast dat het uitgangspunt in de meeste onderwijs- en examenregelingen is dat er een vier-ogen-principe wordt gehanteerd. En als er discussie ontstaat over een cijfer gaat er een derde persoon naar kijken. In die zin zijn er feitelijk al behoorlijk wat waarborgen die maken dat de pedagogische autonomie geen volstrekt vrije ruimte is.

**Peter Kwikkers** geeft aan dat hij een vier-ogen-principe nauwelijks terug ziet komen op universiteiten en hogescholen.

**Vermeulen** wijst in het kader van het vier-ogen-principe op het nadeel van vergaande juridisering. In het geval van een kleine club studenten waar je gedurende het semester een goede band mee opbouwt, is het prettig om in de vorm van een mondeling te tentamineren. Het grote voordeel van een mondeling tentamen is dat je het beste uit de student kunt halen. Kijkend naar het vier-ogen-principe is het echter niet de bedoeling dat een docent in zijn eentje mondelingen afneemt. Organisatorisch is het echter een stuk moeilijker om een mondeling met twee docenten te plannen. Desalniettemin heeft Vermeulen begrip voor hoge formele eisen, maar hij benadrukt dat naarmate je verder gaat juridiseren je een afstreeplijstjessysteem krijgt waarbij inhoudelijke maatstaven en het timmermansoog van de docent onrecht aangedaan wordt.

**Huisman** voegt daar de volgende anekdote aan toe. Na het afnemen van een mondeling, weliswaar met vier ogen, mailde de student met de vraag of hij het antwoordmodel in mocht zien. Dat stelde hem wel voor een kwestie. Het niet hebben van een antwoordmodel is mogelijkterwijs in strijd met de algemene beginselen van behoorlijke toetsing en examinering. Moet je het mondeling dan maar afschaffen? Terwijl we weten dat het een belangrijke competentie eis van de jurist is dat je je niet alleen op schrift kunt uitdrukken maar ook op een professionele manier in een gesprek je kennis kunt toepassen? De mogelijkheid om dat te toetsen raak je feitelijk kwijt op het moment dat je zegt het mondeling is niet navolgbaar genoeg en voldoet niet aan de algemene beginselen van behoorlijke toetsing en examinering.

**Linda Schlundt Bodien** wijst op de toegevoegde waarde van een toetsmatrijs of een beoordelingsmodel, waardoor de docent voor het maken van de toets nadenkt over de wijze van het toekennen van punten. Het vergemakkelijkt de toelichting op de totstandkoming van een beoordeling en het werkt intern professionaliserend. Dit kan juridiseren helpen voorkomen.

**Vermeulen** sluit zijn toelichting af met een opmerking over fraude. In het preadvies licht Stefan Philipsen toe dat voor fraude geldt dat naast herstelmaatregelen ook disciplinaire maatregelen kunnen worden genomen. Een voorbeeld is de mogelijkheid om studenten die fraude hebben gepleegd de toegang tot andere tentamens dan het tentamen waarbij zij hebben gefraudeerd te ontzeggen (die bevoegdheid is in de WHW

toegekend aan de examencommissie en een vergelijkbare bevoegdheid is opgenomen in het Examenbesluit VO en in de WEB). Vermeulen merkt op dat een dergelijke sanctie – met een duidelijk afschrikkend karakter – mogelijk karakteriseert als een bestuursrechtelijke punitieve sanctie, waardoor er geopereerd moet worden binnen de marges van artikel 6 EVRM (bewijsmaatstaven, legaliteitseisen en evenredigheid).

Uit de zaal komt de opmerking dat in verband met de onschuldpresumptie een student in dat geval het recht heeft om het tentamen af te maken en dat het nagekeken wordt, indien een surveillant tijdens het tentamen meent dat er sprake is van fraude.

**Philipsen** geeft aan dat in de praktijk het tentamen afgemaakt en nagekeken wordt.

**Miek Laemers** stelt echter dat dit niet vereist is en in de praktijk ook niet altijd gebeurt. Philipsen licht toe dat het bij plagiaatgefallen bij bijvoorbeeld essays – geconstateerd door een computersysteem – anders ligt. De docent gaat na of er daadwerkelijk sprake is van plagiaat en als dat het geval is, meent Philipsen dat het niet nodig is om eerst een cijfer te geven en dat vervolgens weer te onttrekken.

We zijn aanbeland bij het onderdeel ‘Juridische aspecten van toetsing, beoordeling en examinering van leerlingen en studenten met een beperking’ waarover preadviseurs Joke Sperling en Annie Wigger zich hebben gebogen.

**Wigger** neemt het VN Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (hierna: VN Verdrag) als startpunt.<sup>12</sup> Daarmee is onderwijs een onderdeel geworden van het verbod op discriminatie bij het aanbieden van goederen en diensten. Het verdrag heeft geleid tot aanpassing van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (hierna Wgbh/cz). Het preadvies licht de wet en de daarin gehanteerde begrippen toe. Wat zijn doeltreffende aanpassingen? Wanneer is er sprake van een onevenredige belasting voor de school tot het realiseren van aanpassingen? Het College voor de Rechten van de Mens kan in individuele gevallen onderzoeken of een onderscheid is of wordt gemaakt.<sup>13</sup> Het college geeft echter alleen adviezen en is geen rechterlijke instantie.

Wigger licht toe dat met de term ‘onevenredige belasting’ aan scholen veel vrijheid wordt gegeven om te bepalen wat ze aanbieden en wat voor hun een evenredige belasting is. Hierover worden ook afspraken gemaakt in het ondersteuningsplan. Daarnaast zijn het de ouders en de leerlingen die het initiatief moeten nemen. Zodra is aangegeven dat er behoefte is aan aanpassingen, begint de actieve onderzoekplicht van de instelling.

Wat zijn nu doeltreffende aanpassingen bij toetsing en examinering? Er is met name veel jurisprudentie over dyslexie en dyscalculie. Het is van belang het doel van de aanpassing goed voor ogen te houden. Het mag de inhoud van het tentamen niet raken en het mag niet leiden tot overcompensatie. Er moet een balans worden gevonden tussen compensatie en dispensatie. Dit speelt met name bij dyscalculie: bijvoorbeeld bij de entreetoets wil men zien of een leerling kan hoofdrekenen en dus is het gebruik van een rekenmachine niet toegestaan.

<sup>12</sup> Het verdrag trad op 14 juli 2016 in werking (*Trb.* 2007, 169, rectificatie *Trb.* 2014, 113).

<sup>13</sup> Artikel 12 Wgbh/cz.

In het spanningsveld tussen scholen met een terughoudende opstelling en ouders die het beste willen voor hun kind, is het van belang dat er goede afspraken worden gemaakt. Dat vergt veel goed overleg en deskundige begeleiding.

Wigger benadrukt daarnaast dat het diploma niet alleen een toegangsbewijs is voor vervolgonderwijs, maar ook voor het participeren in de samenleving, het verkrijgen en het behouden van werk. In het Nederlandse onderwijs zijn er vrij veel mogelijkheden tot aanpassingen, maar de overgang van het onderwijs naar de arbeidsmarkt blijkt toch een lastige te zijn. Andere Europese landen scoren op dit punt beter.

**Schlundt Bodien** – deskundige bij het Expertisecentrum handicap + studie – licht als gast spreker haar eigen ervaringen uit de praktijk toe. Het Expertisecentrum ondersteunt universiteiten, hogescholen en het mbo bij het toegankelijk maken van onderwijs voor studenten met een extra ondersteuningsvraag. Behalve studenten met een functiebeperking hebben ook studenten met mantelzorgtaken, jonge ouders, zwangere studenten en studenten in gendertransitie vaak behoefte aan flexibiliteit of specifieke voorzieningen. Hoeveel beperkingen zijn er en hoeveel kennis moet je daar over opdoen? Dat is vaak de vraag van de instellingen. Examencommissies moeten vragen beantwoorden over bijvoorbeeld het verlenen van uitstel voor leerlingen met een niet zichtbare beperking en zijn daarbij niet altijd op de hoogte van de bevoegdheden die zij hebben. Daardoor heeft men de neiging om eerder af te wijzen. Als duidelijker is in welke kaders een beslissing kan worden genomen, dan kan het onderwijs zich ook flexibeler opstellen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de student die mantelzorger is. Die valt in principe niet in de categorie fysieke of psychische beperking, maar heeft wel te maken met een vervelende situatie waar hij of zij niet zelf om heeft gevraagd.

**Theo Storimans** heeft een vraag over de student met mantelzorgtaken. Als je kijkt naar de uitgangspunten van het VN Verdrag en de Wgbh/cz moet een leerling toch zelf ziek zijn en niet een familielid? Hij vreest dat op deze wijze een heel groot grijs gebied wordt bestreken.

**Schlundt Bodien** geeft aan dat Storimans een terecht punt maakt. Vanuit het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is er echter op dit moment veel aandacht voor studenten met mantelzorgtaken. Dat heeft voor een deel te maken met de nieuwkomers in Nederland waarbij het te doen gebruikelijk is dat de familie voor elkaar zorgt in geval van ziekte. Het onderwijs heeft steeds meer te maken met dit soort studenten en ze komen met dezelfde vragen als de studenten die zelf een beperking hebben. Het gaat veelal om uitstel van tentamens of extra herkansingen. Instellingen worstelen hiermee en zijn op zoek naar een kader.

Schlundt Bodien sluit haar toelichting af met de volgende observaties. Het Expertisecentrum signaleert dat het aantal studenten met een beperking toeneemt, dat de tijd om te begeleiden afneemt en dat er enorme verschillen zijn in hoe de verschillende examencommissies met aanvragen omgaan. Dit is ongewenst in het kader van rechtsgelijkheid. Uit de bevindingen van het Expertisecentrum volgt daarnaast dat de meerderheid van de studenten relevante informatie niet kan vinden. Ze weten niet wat de mogelijkheden zijn tot aanpassingen voor toetsing en examinering en daardoor schiet de begeleiding hierin tekort. Informatievoorziening is een groot probleem. Het VN



Verdrag heeft echter wel voor een stukje bewustwording gezorgd. Prinses Laurentien heeft hier aandacht voor gevraagd en een aantal belangrijke bestuurders van onderwijsinstellingen hebben het verdrag onderschreven. Het effect daarvan is dat een zekere bestuurlijke urgentie is ontstaan.

*Afronding*

Het jaarsymposium 2018 was mijns inziens zeer succesvol. Enerzijds geeft de systematische uitwerking per sector in het preadvies houvast, anderzijds laten de gevoerde discussies op het symposium zien dat er nog genoeg vragen zijn.





