

Aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
Mevrouw M.J.A. van der Hoeven  
Postbus 16375  
2500 BJ DEN HAAG

Den Haag, 7 januari 2005

Briefadvies AMvB Bekwaamheidseisen  
onderwijspersoneel

Mevrouw de minister,

Bij bovenvermelde brief verzocht u de Onderwijsraad advies uit te brengen over het ontwerp-besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel. De raad maakt graag gebruik van de hem geboden gelegenheid.

Dit briefadvies is als volgt opgebouwd. Paragraaf 1 bevat enige inleidende opmerkingen. Paragraaf 2 schetst kort de uitgangspunten die in de Wet op de beroepen in het onderwijs zijn neergelegd en die relevant zijn voor de beoordeling van het besluit. Paragraaf 3 bespreekt de belangrijkste aspecten die in het kader van de behandeling van het wetsvoorstel naar voren zijn gekomen. Paragraaf 4 stelt de algemene vraag naar het functioneren van het geheel aan bekwaamheidseisen in de praktijk aan de orde. Ten slotte bevat paragraaf 5 de conclusies en de aanbeveling van de raad.

#### 1 Inleiding

Het ontwerp-besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel (verder: het besluit) bevat, aldus de nota van toelichting, de bekwaamheidseisen waaraan leraren in het primair en het voortgezet onderwijs en docenten in het beroepsonderwijs zullen moeten voldoen om werkzaam te kunnen zijn in het onderwijs dat is geregeld in de Wet op het primair onderwijs (WPO), de Wet op de expertisecentra (WEC), de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). Het besluit vindt zijn grondslag in genoemde wetten zoals gewijzigd bij de Wet op de beroepen in het onderwijs (verder: Wet BIO).

De Wet BIO verplicht tot het formuleren van bekwaamheidseisen voor een aantal beroepsgroepen in het onderwijs. Het besluit beperkt zich echter vooralsnog tot het vaststellen van bekwaamheidseisen voor leraren en docenten. Bekwaamheidseisen voor personen die werkzaamheden van ondersteunende aard verrichten, voorzover deze aan het onderwijsleerproces zijn te relateren, zullen in een later stadium worden vastgesteld. Dat geldt ook voor personen die werkzaamheden van leidinggevende aard verrichten in het onderwijs dat is geregeld in de WPO en de WEC. Het gaat hier om werkzaamheden die nauw verband houden met het pedagogisch-didactische klimaat op de school of die onderwijskundige leiding omvatten. Bij de keuze voor de citeertitel van het besluit is met latere uitbreiding van het besluit reeds rekening gehouden.

De Wet BIO biedt ook de mogelijkheid bekwaamheidseisen vast te stellen voor personen die andere dan hiervoor genoemde leidinggevende werkzaamheden in het primair onderwijs verrichten respectievelijk in het algemeen leidinggevende werkzaamheden in het voortgezet onderwijs verrichten. Er bestaan echter geen voornemens van deze mogelijkheid gebruik te maken.

De raad constateert ook dat dit besluit volgens de nota van toelichting geen betrekking heeft op leraren godsdienstonderwijs en levensbeschouwelijk vormingsonderwijs. Bij het opstellen van het besluit was nog overleg gaande met representatieve organisaties over de vraag in hoeverre de voor alle leraren en docenten geldende bekwaamheidseisen ook kunnen gelden voor deze categorie leraren. Daarin zal bij afzonderlijk (wijzigings)besluit worden voorzien.

De raad vraagt zich af of het (voorlopig) ontbreken van bepalingen voor de genoemde categorieën onderwijspersoneel niet eveneens in de tekst van het besluit zelf moet worden vastgelegd. Dit geldt in ieder geval voor het niet van toepassing zijn van de in het besluit opgenomen bekwaamheidseisen voor leraren godsdienstonderwijs en levensbeschouwelijk vormingsonderwijs. De raad ziet met belangstelling uit naar de toekomstige (wijzigings)besluiten, waarbij hij ervan uitgaat dat ook de ontwerpen dáárvan inclusief dat betreffende de bekwaamheidseisen voor leraren godsdienstonderwijs en levensbeschouwelijk vormingsonderwijs te zijner tijd aan hem voor advies worden voorgelegd.

## 2       Uitgangspunten van de Wet BIO

De Wet BIO is, aldus de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, onderdeel van een nieuw kwaliteitsstelsel voor het onderwijs zoals geschetst in de onderwijsbeleidsbrief *Onderwijs in stelling* (november 2000). In dat stelsel is sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid voor kwaliteit en van een heldere rolverdeling tussen scholen en overheid. De memorie van toelichting stelt in de eerste plaats dat het aan de centrale overheid is om kwaliteitseisen vast te stellen voor de toegang tot het beroep van leraar.<sup>1</sup> Zo geeft de overheid gestalte aan haar op de grondwet berustende zorg voor het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid van de onderwijsgevendenden. De overheid stelt heldere kwaliteitsnormen vast die ruimte laten voor scholen. Ze hebben onder andere betrekking op aan de beroepskwaliteit te stellen eisen. De Wet BIO legt daarvoor de basis. De bekwaamheidseisen worden in het onderwijsveld ontwikkeld, aldus de memorie van toelichting. Er ligt verder een belangrijke verantwoordelijkheid bij de beroepsgroep

---

<sup>1</sup> Dit geldt ook voor toegang tot leidinggevende en onderwijsondersteunende werkzaamheden die daarmee nauw verweven zijn. Gelet op het feit dat het besluit zich voornamelijk beperkt tot de toegang tot het leraar- en docentschap wordt in dit advies eveneens uitsluitend over laatstgenoemde categorieën gesproken.

voor de nadere invulling en het onderhouden van bekwaamheden. Deze behoort een centrale rol te vervullen.

In aansluiting op zijn advies over het wetsvoorstel (OR 20010423/602 d.d. 31 augustus 2001) constateert de raad met instemming dat de hoofdcomponenten van de bekwaamheidseisen, anders dan in het wetsvoorstel, wel in de wet zijn opgenomen. De wet bepaalt voor de onderscheiden onderwijssectoren dat de bekwaamheidseisen die bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld, gericht zijn op het handelen in het onderwijsleerproces, 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. De uitgewerkte bekwaamheidseisen zelf worden vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur.

De in de algemene maatregel van bestuur op te nemen bekwaamheidseisen zijn niet statisch. Zij zullen regelmatig op hun waarde voor de actualiteit moeten worden gezien. Dat betekent dat tussentijds bijstelling nodig zou kunnen zijn. De wet bepaalt dat de minister de organisatie, die ten behoeve van het hier aan de orde zijnde besluit een voorstel voor de bekwaamheidseisen heeft gedaan, in elk geval eenmaal in de zes jaar in de gelegenheid stelt hem een voorstel te doen over ongewijzigde handhaving of wijziging van de vastgestelde bekwaamheidseisen. Volgens de memorie van toelichting mag overigens niet worden verwacht dat de eisen elke zes jaar integraal worden herzien.

De memorie van toelichting benoemt een aantal belangrijke functies van de bekwaamheidseisen. Ze maken een ruimere toegang tot de beroepsuitoefening langs meerdere wegen mogelijk, ze worden richtinggevend voor de permanente scholing van zittende beroepsbeoefenaren en ze worden ook richtinggevend voor de lerarenopleidingen.

Bij de behandeling in de Tweede Kamer is - mede als reactie op de concept-eindversie van december 2003 van de door de Stichting Beroepskwaliteit Leraren en ander onderwijspersoneel (SBL) opgestelde bekwaamheidseisen leraren - een aantal aspecten aan de orde geweest dat in de nota van toelichting bij het momenteel voorliggende besluit aan de orde komt. De belangrijkste zijn:

- draagvlak bij de beroepsgroep;
- globaal versus gedetailleerd;
- ontwikkelingsgerichtheid en doorstroming; en
- herkenbare praktijkgerichtheid in het beroepsonderwijs.

Naast deze vier punten besteedt de raad aandacht aan de vraag of het geheel aan bekwaamheidseisen in de praktijk zal functioneren.

In de volgende paragrafen gaat hij op het voorgaande nader in.

### 3 Belangrijkste aspecten

#### *Draagvlak bij de beroepsgroep*

De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel BIO stelt dat de beroepsbeoefenaren een belangrijke rol moeten hebben in het publieke debat over kwaliteit van onderwijspersoneel, over het leggen van een fundament voor een kwalificatiestructuur en over de blijvende borging van die kwaliteit. Dat kunnen zij onder meer tot uitdrukking brengen door, georganiseerd als beroepsgroep, mét scholen een centrale rol te vervullen bij de periodieke ontwikkeling van voorstellen voor bekwaamheidseisen. Deze zullen in regelgeving als minimumnormen voor kwaliteit worden vastgelegd. Voorstellen voor bekwaamheidseisen komen, aldus de memorie van toelichting, van onderop, op voorstel van de praktijk zelf. Als de beroepsgroep daarbij samenwerkt en voorstellen afstemt met de relevante omgeving van scholen en onderwijswerkgevers, lerarenopleiders en andere deskundigen en belanghebbenden, kunnen bekwaamheidseisen rekenen op een breed draagvlak. Succesvolle zelfregulering op het terrein van het onderhoud van de bekwaamheid en de professionele ontwikkeling vereist dat alle geledingen in het onderwijs zich daadwerkelijk verbonden voelen met de vastgestelde bekwaamheidseisen. Gesteld wordt verder dat de beroepsgroep open en representatief moet zijn.

In zijn advies over de Wet BIO heeft de raad het belang van draagvlak binnen de beroepsgroep benadrukt. Hij gaf daarbij aan dat de beroepsgroep meer omvat dan de organisaties en onderdelen van het educatieve veld die in de SBL zijn vertegenwoordigd. De raad constateert dat de SBL eveneens het belang van een zo groot mogelijk draagvlak heeft onderkend. Dit heeft zij tot uitdrukking gebracht in een uitgebreide procedure waarin leraren al in een vroeg stadium zijn betrokken bij de ontwikkeling van de bekwaamheidseisen. Op vele manieren is, aldus de SBL, de beroepsgroep van leraren uitgenodigd mee te denken en commentaar te leveren. Ook zijn andere belanghebbenden, zoals werkgeversorganisaties, schoolleiders, ouderverenigingen, leerlingen, lerarenopleidingen, schoolbegeleidingsdiensten en pedagogische centra, bij de discussie betrokken. De raad constateert dat u zich blijkens de integrale opname van de verantwoording van de SBL op dit punt, in deze aanpak kan vinden. Ook de raad meent dat er door de uitgebreide aanpak van uit mag worden gegaan dat er voor de voorstellen voldoende draagvlak bestaat. In dit stadium heeft de raad geen reden daar aan te twifelen.

#### *Globaal versus gedetailleerd*

Zoals hiervoor is aangegeven bevat de Wet BIO de hoofdcomponenten van de bekwaamheidseisen. De uitwerking daarvan is te vinden in het besluit. In de discussie over de Wet BIO is de mate van detaillering van de bekwaamheidseisen nadrukkelijk aan de

orde geweest. Belangrijk hierbij is dat recht wordt gedaan aan één van de uitgangspunten van de Wet BIO: de overheid stelt vanuit haar verantwoordelijkheid op hoofdlijnen de kaders en de direct-betrokkenen hebben de ruimte daaraan vanuit hun professionaliteit nader inhoud te geven. Dat heeft ertoe geleid dat de SBL heeft gezocht naar een middenweg tussen een globale en een gedetailleerde uitwerking.

De nota van toelichting bij het besluit geeft een argumentatie op dit punt voor de overname van de voorstellen van de SBL. De eisen hebben een globaal karakter, maar volgens de nota van toelichting moeten hieraan enige beperkingen worden gesteld. Aangegeven wordt onder andere dat de overheid minimum-bekwaamheidseisen als een duidelijke ondergrens wil vastleggen; dat vereist concreetheid. Verder schrijft de Wet BIO dwingend voor specifieke, concrete bekwaamheidseisen vast te stellen, niet alleen algemene noties daarvan. Daarnaast moet de 'prestatie' van scholen concreet geborgd zijn door specifieke eisen, ook omdat het om leerplichtige kinderen gaat. Uit de doelstellingen voor het formuleren van bekwaamheidseisen vloeit ook voort dat scholen een specifieke maatstaf nodig hebben om het onderhouden van de bekwaamheid concreet te kunnen maken. Daarnaast moeten de bekwaamheidseisen concrete aangrijpingspunten bieden voor het curriculum en het te realiseren opleidingsniveau van lerarenopleidingen.

De raad is van mening dat de SBL erin is geslaagd te komen tot een evenwichtig pakket dat recht kan doen aan de uitgangspunten die voor de vast te leggen bekwaamheidseisen moeten gelden. Wel vraagt hij aandacht voor de onderlinge relaties tussen de bekwaamheidseisen. Het is niet goed denkbaar dat ze allemaal even belangrijk zullen zijn voor het leren van leerlingen; het aanbrengen van een zekere 'hiërarchie' binnen het geheel van de bekwaamheidseisen zal een van de opgaven zijn bij de verdere ontwikkeling van deze eisen. Voorts vraagt hij aandacht voor het niveauvraagstuk in het licht van de formulering van de onderscheiden competenties per onderwijssector. Hij noemt in dit verband als voorbeeld de vakinhoudelijke en didactische competenties voor leraar vo/docent bve enerzijds en die voor leraar vho anderzijds. Gelet op de wettelijke ruimte voor de schoolleiding een eigen beleid inzake de personele inzet te voeren en gelet op het belang van het niveauvraagstuk, bepleit de raad met nadruk dit thema te zijner tijd bij de evaluatie te betrekken en dit vervolgens bij de eerstvolgende bijstelling van de bekwaamheidseisen nader uit te werken en toe te lichten.

De raad constateert tenslotte dat dit besluit omvangrijk en gedetailleerd lijkt. Hij onderschrijft echter de nota van toelichting waar deze aangeeft dat dit besluit in de plaats treedt van een aanzienlijk groter aantal voorschriften inzake bevoegdheden en bewijzen van bekwaamheid, met name betreffende het voortgezet onderwijs. De

raad ziet het als een grote verbetering dat voortaan volstaan kan worden met hetgeen in dit besluit is geregeld. De wijze waarop duidt er bovendien op dat ernst wordt gemaakt met het streven naar een grotere eigen professionele verantwoordelijkheid voor de beroepsgroep, de scholen en de opleidingen.

*Ontwikkelingsgerichtheid en doorstroming*

In zijn advies *Een kwalificatiestructuur voor het onderwijs* (OR 20030272/723 van 10 oktober 2003) heeft de raad zich uitgesproken ten gunste van een ontwikkelingsgerichte kwalificatiestructuur. Als argument hiervoor voerde hij enerzijds aan dat moeilijk te voorspellen is welke beroepen er in de toekomst zullen ontstaan. Een ontwikkelingsgerichte structuur maakt het mogelijk snel op veranderingen in te spelen. Anderzijds sluit een dergelijke structuur het beste aan bij het overheidsbeleid, dat is gericht op deregulering en autonomievergroting.

De raad constateert dat in het kader van de Wet BIO bewust is gekozen voor het benoemen van bekwaamheidseisen voor leraren/docenten, voor werkzaamheden van leidinggevende aard en voor werkzaamheden van ondersteunende aard. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel hebt u aangegeven het benoemen van deze werkzaamheden, ook in termen van bekwaamheidseisen, een noodzakelijke voorwaarde te vinden voor een verantwoorde invoering van functiedifferentiatie.

Gegeven de Wet BIO zoals deze is komen te luiden, stelt de raad vast dat het model minder ontwikkelingsgericht is dan hem voor ogen staat. Daarvan uitgaande constateert hij dat er in de toekomst afzonderlijke bekwaamheidseisen komen voor de zojuist genoemde drie categorieën onderwijspersoneel, maarvoorlopig alleen voor leraren/docenten. In het besluit is gekozen voor drie afzonderlijke sets van bekwaamheidseisen voor leraren/docenten voor de volgende onderwijssectoren: primair onderwijs (po), vmbo, onderbouw havo en vwo, praktijkonderwijs en beroepsonderwijs (vo/bve), en bovenbouw havo en vwo (vho). Voor de doorstroming binnen de beroepsgroep leraren is van belang hoe de desbetreffende bekwaamheidseisen voor de onderscheiden onderwijssectoren zijn geformuleerd, in het bijzonder in welke mate sprake is van samenhang. De raad constateert dat de bekwaamheidseisen voor een groot deel onderling overeenkomen. Dit duidt op een eenduidige visie op de eisen die in het algemeen aan leraren en docenten moeten worden gesteld. De nota van toelichting heeft de door SBL voorgestelde beschrijving van competenties integraal overgenomen, inclusief de verantwoording daarvan. De raad kan zich inhoudelijk in het voorstel vinden. Hij ziet daarin een goede basis voor doorstroming binnen de beroepsgroep leraren in de onderscheiden onderwijssectoren.

*Herkenbare praktijkgerichtheid in het beroepsonderwijs*

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel BIO is met name de herkenbaarheid van de bekwaamheidseisen voor het vmbo en het beroepsonderwijs nadrukkelijk aan de orde geweest. Het op dat moment beschikbare concept van het SBL-voorstel voor de bekwaamheidseisen bood daarvoor nog onvoldoende houvast. Daarbij kwam tevens de vraag naar voren of de herkenbaarheid gediend zou zijn met een afzonderlijke set van bekwaamheidseisen, gericht op beroepsgerichte vakken in het vmbo en het beroepsonderwijs. Op uw verzoek heeft de SBL zich in samenspraak met betrokkenen uit het beroepsonderwijs nader op dit vraagstuk beraden en de bekwaamheidseisen op een aantal punten bijgesteld.

Uit de nota van toelichting valt op te maken dat het naar uw mening mogelijk is gebleken de beoogde aanscherping, met het oog op een grotere herkenbaarheid, te realiseren binnen de hierboven genoemde set van bekwaamheidseisen voor leraren vo en docenten bve. Aan een afzonderlijke set voor vmbo en het beroepsonderwijs is blijkaar onder leraren/docenten en andere belanghebbenden geen behoefte. Daarnaast vormen ook de verwachte effecten van een afzonderlijke set voor benoembaarheid van personeel en beweeglijkheid op de arbeidsmarkt kennelijk geen aanleiding daarvoor te kiezen. In uw eerder genoemde brief van 2 februari 2004 stelt u dat laatstbedoelde effecten een rol zouden spelen bij uw meningsvorming over de aanpak in dit kader. De nota van toelichting geeft hierover geen uitsluitsel. Ook op het punt van draagvlakverwerving houdt de nota overigens een slag om de arm. De formulering is op dit punt voorzichtig. Dit duidt er mogelijk op dat u ook niet geheel overtuigd bent. De raad stelt daarom voor dit specifieke onderwerp nader te onderzoeken op de punten: draagvlak, betekenis voor benoembaarheid en arbeidsmarkteffecten.

4 Het functioneren van het geheel aan bekwaamheidseisen in de praktijk

Bekwaamheidseisen hebben een aantal doelen. Daarbij zijn nadere vragen te stellen die naar de mening van de raad op termijn zouden moeten worden beantwoord. Een eerste doel is dat ze het leren van leerlingen moeten bevorderen. Vragen hierbij zijn welke van de bekwaamheidseisen het meeste bijdragen aan het leren van leerlingen en dus prioriteit hebben, en hoe wordt bepaald welke van de bekwaamheidseisen in dit opzicht een zekere voorrang moeten krijgen. Vervolgens is een tweede doel dat ze de kwaliteit van de leraren moeten bevorderen. Hier is een soortgelijke vraag aan de orde, namelijk welke van de bekwaamheidseisen het meeste bijdragen aan de kwaliteit van de professie zoals die zich in onderwijsinstellingen en als beroepsgroep organiseert. Hier is ook van belang welke eisen al dan niet in onderlinge samenhang met name bepalend blijken te zijn voor de voortgang in de professie. Een derde doel is dat ze de kwaliteit van opleiding en verdere

ontwikkeling van leraren moeten bevorderen. De bekwaamheidseisen zijn van belang voor de opleiding van leraren en docenten en voor de verdere scholing tijdens de uitoefening van het beroep. De vraag is in hoeverre ze deze functie gaan vervullen. Vormen ze straks ook het toetsingskader voor de accreditatieprocedure op een zodanige wijze dat bij een negatieve uitkomst accreditatie onthouden wordt met gevolgen voor de bekostiging? Het lijkt de raad dat een dergelijke functie van de bekwaamheidseisen zeker aan de orde is. Ten slotte noemt de raad als doel de bevordering van de toestroom naar en het behoud binnen de beroepsgroep. Hoewel de bekwaamheidseisen een kwalitatief facet van het werk in het onderwijs betreffen, hangen hier toch ook de kwantitatieve aspecten mee samen. Draagt het geheel aan bekwaamheidseisen bij aan een aantrekkelijker beroep dat meer aanstaande beroepsbeoefenaren zal trekken en levert het ook een bijdrage aan het behoud van goede leraren en docenten in het onderwijs? De vraag is ook welk effect ze gaan hebben op de toestroom naar het beroep via andere wegen dan de lerarenopleiding. Is het mogelijk bepaalde eisen in het bijzonder aan te wijzen die hier vooral aan bijdragen?

Over de genoemde vier doelen en de daaraan te relateren vragen is noch de SBL noch het besluit zeer expliciet. De bekwaamheidseisen zijn niettemin op te vatten als een verwachting met betrekking tot al deze punten. Toch is informatie nodig om dergelijke vragen over enige tijd te kunnen beantwoorden. Hiermee hangt samen de evaluatie van de wet zelf. In de volgende paragraaf komt de raad daar kort op terug.

##### 5 Conclusies en aanbeveling

In het algemeen kan de raad zich vinden in de uitwerking die in het ontwerp-besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel aan de Wet BIO wordt gegeven voorzover het de bekwaamheidseisen betreft. Hij beschouwt de keuzen die in het kader van de totstandkoming van de Wet BIO zijn gemaakt daarbij als gegeven. Naar zijn mening is in de uitwerking een goed evenwicht gevonden tussen de overheidsverantwoordelijkheid en die van de beroepsgroep. Twijfels heeft de raad over de totstandkoming van de aanscherping van de bekwaamheidseisen voor het vmbo en het beroepsonderwijs. Nader onderzoek acht hij hier gewenst.

Afrondend constateert de raad met genoegen dat de Wet BIO een evaluatiebepaling bevat. Artikel XIX bepaalt dat de minister binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet aan de Staten-Generaal een verslag zendt over de doeltreffendheid en de effecten die de desbetreffende door de Wet BIO gewijzigde wetten in de praktijk hebben. In de vorige paragrafen heeft de raad de criteria aangegeven waarop deze evaluatie wat betreft de bekwaamheidseisen in ieder geval betrekking zou moeten hebben. Samengevat gaat het om het draagvlak bij de beroepsgroep, de mate van detaillering

(inclusief het niveauvraagstuk), ontwikkelingsgerichtheid en doorstromingsmogelijkheden, herkenbare praktijkgerichtheid voor het beroepsonderwijs, en het functioneren van het geheel aan bekwaamheidseisen in de praktijk in het licht van de in paragraaf 4 genoemde doelen.

Gelet op het voorgaande adviseert de raad u te bevorderen dat het besluit wordt vastgesteld conform het ontwerp, met inachtneming van de in dit advies gemaakte opmerkingen.

Namens de Onderwijsraad,

prof.dr. A.M.L. van Wieringen  
Voorzitter

drs. A. van der Rest  
Secretaris