

Aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
Mevrouw dr. M. Bussemaker  
Postbus 16375  
2500 BJ Den Haag

Nassaulaan 6  
2514 JS Den Haag

Telefoon: 070 310 00 00  
Fax: 070 356 14 74  
secretariaat@onderwijsraad.nl  
www.onderwijsraad.nl

Ons kenmerk  
20130257/1062

Contactpersoon

Plaats/datum

Den Haag, 19 december 2013

Uw kenmerk

Doorkiesnummer

Onderwerp

*Advies Herijking bekwaamheidseisen*

Mevrouw de Minister,

U heeft op 20 september jongstleden de Onderwijsraad verzocht om een advies uit te brengen over de herijking van de bekwaamheidseisen voor leraren in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroeps-onderwijs. Het is uw voornemen het huidige Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel te vervangen door het voorstel zoals ingediend door de Onderwijscoöperatie op 12 april 2013 en deze wijziging met ingang van het studiejaar 2015-2016 te doen ingaan. De raad gaat er in dit advies van uit dat het voorgenomen besluit zal komen te luiden zoals beschreven in het voorstel van de Onderwijscoöperatie. Hij heeft althans geen aanleiding om aan te nemen dat u voornemens bent deze nog (ingrijpend) te herformuleren.

U heeft de raad in het bijzonder verzocht zijn oordeel uit te spreken over de volgende twee vragen:

- 1) Draagt het voorstel bij aan de verhoging van de beroepsstandaard zoals de raad die bepleit in zijn advies *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren* (januari 2013)?
- 2) Zijn de voorgestelde bekwaamheidseisen adequaat als uitgangspunt voor het inrichten van het curriculum van de lerarenopleiding en het richting geven aan verdergaande professionalisering?

Voorts heeft u de raad verzocht zijn opvatting te geven over de volgende twee punten:

- 3) Opleiders van leraren vinden dat de bekwaamheidseisen mogelijk te veel zijn gericht op "het leraar zijn in de klas" en te weinig op "Bildung".
- 4) Anders dan de PO-Raad en de VO-Raad, steunt de MBO Raad het voorstel niet. Volgens laatstgenoemde biedt deze set onvoldoende garanties dat leraren ook daadwerkelijk goed genoeg worden voorbereid op lesgeven in het middelbaar beroepsonderwijs.

De raad komt in dit advies tot de conclusie dat het voorstel op twee punten tekortschiet: de motivering van de voorgestelde bekwaamheidseisen is ontoereikend (paragraaf 2) en de inhoudelijke invulling van de bekwaamheidseisen is onvolledig (paragraaf 3). Verder meent de raad dat het bekwaamheidsonderhoud nadere aandacht vergt (paragraaf 4). Ten slotte geeft hij nog een overweging aangaande de door hem geadviseerde algehele verhoging van het niveau van leraren (paragraaf 5). De raad zal deze punten achtereenvolgens bespreken, nadat hij een korte schets van de huidige bekwaamheidseisen en van de hoofdlijnen van het voorstel gegeven heeft (paragraaf 1).

## 1 Schets van de huidige en de voorgestelde bekwaamheidseisen

### *Doel van de Wet BIO: kwaliteit, professionaliteit en onderhoud daarvan waarborgen*

De grondslag voor het vaststellen van de bekwaamheidseisen is gelegen in de artikelen 32a WPO (Wet op het primair onderwijs), 32a WEC (Wet op de expertisecentra), 36 WVO (Wet op het voortgezet onderwijs) en 4.2.3 WEB (Wet educatie en beroepsonderwijs), zoals gewijzigd in de Wet BIO (Wet op de beroepen in het onderwijs).<sup>1</sup> De Wet BIO is op 1 augustus 2006 in werking getreden en regelt de vaststelling van de bekwaamheidseisen en de plicht voor schoolbesturen om hun personeel in de gelegenheid te stellen hun bekwaamheid te onderhouden gedurende hun loopbaan. Deze twee componenten kunnen worden gezien als de pijlers waarop de Wet BIO steunt. De Wet BIO beoogt hiermee de randvoorwaarden te creëren waar binnen scholen kwalitatief hoogwaardig onderwijs kunnen (blijven) verzorgen. Zelfregulering is daarbij een belangrijk uitgangspunt. Dit houdt concreet in dat het onderwijsveld zelf verantwoordelijk is voor het bekwaamheidsonderhoud en de vastlegging van bekwaamheid in bekwaamheidsdossiers. De bekwaamheidseisen voor leraren en ander onderwijspersoneel dat direct bij het primaire proces betrokken is (schoolleiders, onderwijsondersteunend personeel), zijn vastgelegd in een AMvB (Algemene Maatregel van Bestuur); voor de leraren het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel.

Het vaststellen van bekwaamheidseisen heeft volgens de memorie van toelichting bij de Wet BIO twee functies. Ten eerste zijn ze richtinggevend voor het curriculum van de lerarenopleidingen, omdat deze op grond van artikel 7.6, eerste lid, van de WHW (Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek) ervoor moeten zorgen dat leraren voldoen aan de geldende bekwaamheidseisen. Deze opleidingen moeten de studenten in staat stellen zich de bekwaamheidseisen eigen te maken en ze moeten deze ook toetsen, teneinde de startbekwaamheid van de leraar te waarborgen.

Ten tweede wordt met de bekwaamheidseisen beoogd een samenhangende kwalificatiestructuur voor het beroep van leraar te bieden. De memorie van toelichting meldt hieromtrent het volgende: "Met het geheel van bekwaamheidseisen die, uitgaand van brede kerncompetenties waar mogelijk, en verbijzonderingen waar gewenst, in termen van competenties worden geformuleerd voor de verschillende werkzaamheden in de PO-, VO- en BVE-sector, komt een samenhangende kwalificatiestructuur tot stand."<sup>2</sup> De intentie is hiermee een belangrijke impuls aan (de borging van) de beroepskwaliteit van beginnende leraren te geven.

### *Adviezen over de huidige bekwaamheidseisen onderwijspersoneel*

In 2005 hebben de Onderwijsraad en de Raad van State beide een advies uitgebracht over het Ontwerpbesluit van de huidige bekwaamheidseisen onderwijspersoneel. Volgens de Raad van State was het de vraag of de bekwaamheidseisen konden "fungeren als regels die naleefbaar, controleerbaar en handhaafbaar zijn".<sup>3</sup> Voorts adviseerde de Raad van State om de bekwaamheidseisen, die feitelijk minimumeisen zijn, concreet en nauwkeurig te formuleren en te beperken tot vaardigheden die nodig zijn om het beroep van leraar adequaat te kunnen uitoefenen.

<sup>1</sup> Stb. 2004, nr. 344.

<sup>2</sup> *Memorie van toelichting bij wetswijzigingen in verband met Wet op de beroepen in het onderwijs* (2001). Kamerstukken II, 2001/02, 28 088, 3; p.7.

<sup>3</sup> Raad van State (2005). *Advies n.a.v. Ontwerpbesluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel*. Bijvoegsel Staatscourant 11 oktober 2005, nr. 197.

De Onderwijsraad heeft in zijn toenmalige advies gepleit voor voldoende concrete bekwaamheidseisen die richting geven aan de lerarenopleiding, en deed tevens de aanbeveling een niveau-aanduiding vast te leggen in de bekwaamheidseisen.<sup>4</sup> Daarnaast was een van de belangrijke aandachtspunten uit het advies van de Onderwijsraad het belang van de herkenbaarheid van de bekwaamheidseisen voor de verschillende sectoren, meer specifiek het vmbo (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs) en het middelbaar beroepsonderwijs. Het ging hier om een balans tussen, aan de ene kant, een eenduidige visie op de eisen, zodat doorstroming binnen de beroepsgroep leraren in de onderscheiden onderwijssectoren mogelijk is; en, aan de andere kant, voldoende (h)erkenning voor de eigenheid van de verschillende onderwijssectoren en de specifieke kennis en vaardigheden die leraren daarvoor nodig hebben.

Een evaluatie van de huidige bekwaamheidseisen is uitgevoerd door het LPBO (Landelijk Platform Beroepen in het Onderwijs).<sup>5</sup> Het LPBO komt tot de conclusie dat de huidige bekwaamheidseisen vooral een kaderstellende functie hebben en dat ze onvoldoende richtinggevend zijn voor het curriculum en de toetsing door de lerarenopleidingen. Deze uitspraak is bevestigd in de evaluatie van de Wet BIO door Ecorys.<sup>6</sup> De huidige bekwaamheidseisen geven op hoofdlijnen aan wat een leraar moet kennen en kunnen. Om richtinggevend te zijn voor een lerarenopleiding is een zekere mate van concreetheid nodig. In de huidige set van bekwaamheidseisen blijkt deze concreetheid onvoldoende; voordat men kan werken of toetsen met de bestaande eisen, moet een aantal vertaalslagen worden gemaakt.<sup>7</sup> Het LPBO besteedt in zijn evaluatie ook aandacht aan de niveau-aanduiding en stelt dat generieke niveau-aanduiding “de richtinggevendheid van de bekwaamheidseisen begrenst”<sup>8</sup> en dat de beschrijving nauwelijks ingaat op de vereiste vakinhoudelijke bekwaamheid. Het LPBO adviseert dan ook om de bekwaamheidseisen naar niveau te onderscheiden en wat dit betreft meer samenhang te creëren met de Dublindescriptoren en de kennisbases (zoals ontwikkeld door de lerarenopleidingen).<sup>9</sup>

#### *Schets van de thans voorgestelde bekwaamheidseisen*

In de voorgestelde set bekwaamheidseisen zijn de huidige zeven competenties teruggebracht tot drie bekwaamheidseisen. Bij de voorgestelde herijking zijn de eisen die rechtstreeks te maken hebben met het leren van leerlingen centraal komen te staan: de vakinhoudelijke, de vakdidactische en de pedagogische bekwaamheid. In deze drie bekwaamheidseisen worden enkele aspecten van samenwerking, reflectie en ontwikkeling genoemd. Het professionele karakter van het werk en het belang van de meer algemene aspecten van professionele bekwaamheid zoals: samenwerking met andere professionals in en buiten de school; het onderdeel zijn van de professionele gemeenschap; communicatie met ouders; en een onderzoekende, resultaat- en ontwikkelingsgerichte houding, komen alleen in de toelichting aan de orde. Deze algemene basis wordt volgens de coöperatie mede gewaarborgd door de algemene kwaliteitseisen die aan hbo- en wo-opleidingen (hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs) worden gesteld. Die dienen tevens als referentiekader voor het normeren van bekwaamheid op twee niveaus, namelijk de leraar op bachelor- en op masterniveau, aldus de Onderwijscoöperatie in de *Verantwoording herijking*.<sup>10</sup>

<sup>4</sup> Onderwijsraad (2005). Briefadvies bekwaamheidseisen onderwijspersoneel. Geraadpleegd op 17 december 2013 via [http://www.onderwijsraad.nl/upload/publicaties/366/documenten/briefadvies\\_amvb\\_onderwijspersoneel.pdf](http://www.onderwijsraad.nl/upload/publicaties/366/documenten/briefadvies_amvb_onderwijspersoneel.pdf).

<sup>5</sup> Landelijk Platform Beroepen in het Onderwijs (2010). *Bekwaamheidseisen in de lerarenopleiding. Referentiekader voor curriculum en toetsing*. Utrecht, LPBO.

<sup>6</sup> Ecorys (2011). *Evaluatie Wet op de Beroepen in de het Onderwijs*. Rotterdam: Ecorys.

<sup>7</sup> De Onderwijsraad (2005) en de Raad van State (2005) brachten dit naar voren, ook het LPBO (2010) en Ecorys (2011) maken hierover kritische kanttekeningen.

<sup>8</sup> Landelijk Platform Beroepen in het Onderwijs, 2010; p.35.

<sup>9</sup> Ibidem, p.36.

<sup>10</sup> Onderwijscoöperatie (z.j.). *Verantwoording herijking*. Geraadpleegd op 17 december 2013 via [http://www.bekwaamheidsdossier.nl/cms/bijlagen/Verantwoording\\_herijking\\_120423.pdf](http://www.bekwaamheidsdossier.nl/cms/bijlagen/Verantwoording_herijking_120423.pdf).

Volgens diezelfde verantwoording is het voornemen bij de herijking van de bekwaamheidseisen geweest om de eisen waar nodig meer concreet en specifiek onder woorden te brengen, waardoor de bekwaamheidseisen beter toetsbaar zullen zijn. Wel wijst de Onderwijscoöperatie erop dat de wijze waarop getoetst kan worden of iemand voldoet aan de bekwaamheidseisen, context-specifiek moet worden uitgewerkt. Dat ziet de coöperatie als de verantwoordelijkheid van de opleiding of van de school.

De Onderwijsraad heeft het onderhavige voorstel beoordeeld tegen de achtergrond van de doelstelling van de Wet BIO en het daarop gebaseerde Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel, de eertijds geuite kritiek op de huidige bekwaamheidseisen, en de evaluaties van het huidige Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel en van de Wet BIO. Voorts heeft de raad overwogen dat in het algemeen eenvoud, duidelijkheid en bestendigheid van regelgeving nagestreefd dienen te worden.<sup>11</sup> Op grond daarvan komt hij tot de volgende conclusies.

## 2 Het voorstel is ontoereikend gemotiveerd

In de Wet BIO is, zoals gezegd, de grondslag gelegd voor het vaststellen van de bekwaamheidseisen voor leraren, namelijk door in de sectorale wetten daartoe strekkende bepalingen op te nemen, respectievelijk de artikelen 32a WPO, 32a WEC, 36 WVO en 4.2.3 WEB. Hierna zal de raad steeds de bepalingen uit de WPO aanhalen als voorbeeld, maar daarmee zijn tevens de overeenkomstige bepalingen uit de WEC, WVO en WEB bedoeld. De bekwaamheidseisen dienen, volgens artikel 32a WPO, gericht te zijn op het “handelen in het onderwijsleerproces, het algemeen professioneel handelen en het werken binnen een onderwijsorganisatie. Zij omvatten in elke geval eisen ten aanzien van; a. pedagogisch-didactische kennis, inzicht en vaardigheden, en b. vakbekwaamheid.”

### *Noodzaak tot volledige herziening niet aangetoond*

De bekwaamheidseisen zijn niet statisch, maar dienen aan te sluiten bij ontwikkelingen in het onderwijs en in de samenleving. Daarom is in artikel 32a, lid 6, WPO voorzien in een reguliere ‘check’ van eens in de zes jaar of de eisen nog up-to-date zijn. Bij invoering van de Wet BIO was, volgens de memorie van toelichting, de verwachting dat niet elke zes jaren een geheel nieuwe set van eisen nodig zou zijn, maar dat wellicht met een aanpassing op onderdelen zou kunnen worden volstaan.<sup>12</sup> Hierbij dient ook te worden bedacht dat doorwerking van regelgeving in de praktijk tijd vergt. Met het oog hierop is het belangrijk regelgeving niet te snel te wijzigen.

Gezien deze achtergrond en het uitgangspunt van bestendigheid van regelgeving, is de raad van mening dat in de toelichting bij het voorstel ten onrechte niet wordt ingegaan op de redenen die tot de voorgestelde herziening van de bekwaamheidseisen hebben geleid. In de *Verantwoording herijking*, die op de website van de Onderwijscoöperatie te vinden is, maar die geen deel uitmaakt van het voorstel, is wel een aanzet daartoe gegeven. Gezien het ingrijpende karakter van de voorgestelde wijzigingen voor alle betrokkenen acht de raad het noodzakelijk dat voor de herziening een dragende motivering wordt gegeven.

Daarbij dient volgens de raad met name aandacht te worden besteed aan de volgende aspecten, die overigens niet uitputtend bedoeld zijn.

- Is overtuigend gebleken dat de huidige bekwaamheidseisen niet voldoen en zo ja, op welke wijze en in welke mate schieten deze eisen dan – kennelijk – tekort?

<sup>11</sup> *Aanwijzingen voor de Regelgeving. Aanwijzing 10.* Geraadpleegd op 17 december 2013 via [http://wetten.overheid.nl/BWBR0005730/Hoofdstuk2/21/Aanwijzing10/geldigheidsdatum\\_17-12-2013](http://wetten.overheid.nl/BWBR0005730/Hoofdstuk2/21/Aanwijzing10/geldigheidsdatum_17-12-2013).

<sup>12</sup> *Memorie van toelichting bij wetwijzigingen in verband met Wet op de beroepen in het onderwijs* (2001).

- Maakt dit – kennelijk – tekortschieten een totale vervanging van de huidige bekwaamheidseisen noodzakelijk (noodzakelijkheid)?
- Zou kunnen worden volstaan met een minder ingrijpende wijziging (proportionaliteit en subsidiariteit)?
- Worden met de voorgestelde bekwaamheidseisen de – kennelijk – bestaande bezwaren aan de huidige bekwaamheidseisen afdoende afgewend (effectiviteit)?

*Betere resultaten van voorgestelde bekwaamheidseisen niet aannemelijk gemaakt*

De *Verantwoording herijking* vermeldt dat als vertrekpunt voor de voorgestelde herijking de kritische kanttekeningen van de Raad van State en de Onderwijsraad bij de huidige bekwaamheidseisen en de evaluaties van de doorwerking van de huidige bekwaamheidseisen en de Wet BIO zijn gehanteerd. Daarbij wordt echter niet expliciet aangegeven welke kritiekpunten en uitkomsten van de evaluaties in het bijzonder zijn betrokken bij de vormgeving van de voorgestelde bekwaamheidseisen, hoe aan de kritiekpunten tegemoet is gekomen en op grond waarvan en in hoeverre is aan te nemen dat de voorgestelde bekwaamheidseisen tot betere resultaten in de praktijk zullen leiden.

In dit kader vraagt de raad in het bijzonder aandacht voor de eisen van eenduidigheid, concreetheid en toetsbaarheid, waaraan in de huidige eisen volgens de kritiek niet is voldaan. Het is de raad niet op voorhand duidelijk dat de voorgestelde bekwaamheidseisen wat betreft deze drie eisen te verkiezen zijn boven de huidige. De raad mist in het voorstel een onderbouwing hieromtrent.

*Niet voorzien in bekwaamheidseisen voor werkzaamheden van leidinggevende en ondersteunende aard*

Volgens artikel 32a, tweede en derde lid, van de WPO worden er ook bekwaamheidseisen vastgesteld voor werkzaamheden van leidinggevende aard die nauw verband houden met het pedagogisch-didactisch klimaat op de school of die onderwijskundige leiding omvatten (lid 2), en voor onderwijsondersteunende werkzaamheden die rechtstreeks verband houden met het onderwijsleerproces (lid 3). De raad merkt op dat in het voorstel hieromtrent geen bekwaamheidseisen zijn opgenomen. Hij adviseert dit alsnog te doen, omdat de kwaliteit van deze werkzaamheden medebepalend is voor de eindkwaliteit die uiteindelijk in het onderwijs verwezenlijkt kan worden.

**3 Het voorstel is inhoudelijk niet compleet**

In deze paragraaf gaat de raad in op de inhoud van de nieuwe bekwaamheidseisen, tegen de achtergrond van de functies daarvan. De raad vindt de bekwaamheidseisen onvoldoende richtinggevend voor de lerarenopleiding (vraag 2 van de minister), omdat zij op drie punten onvolledig zijn. Ten eerste zijn er geen niveau-aanduidingen opgenomen in de bekwaamheidseisen. Ten tweede zijn de algemene aspecten van de professionele bekwaamheid alleen in de toelichting opgenomen. En ten derde maken de bekwaamheidseisen onvoldoende onderscheid tussen verschillende sectoren. Gelet op deze kritiek komt de raad tot drie aanbevelingen.

*Neem niveau-aanduiding op in de bekwaamheidseisen*

Het voorstel definieert de vakinhoudelijke bekwaamheid zo dat de leraar “de inhoud van zijn onderwijs beheerst” en dat hij “boven de leerstof” kan staan. Daarmee wordt volgens de raad onvoldoende richting gegeven voor de breedte en diepte van het curriculum, terwijl bekwaamheidseisen inzicht dienen te geven in het (minimum)-niveau van de te beheersen kennis, vaardigheden en competenties. Voor de eerstegraads lerarenopleiding is niet het (huidige) schoolvak, maar de wetenschappelijke vakdiscipline de toetssteen voor de vakinhoudelijke bagage van de leraar. Deze moet in staat zijn om vanuit (de ontwikkelingen in) zijn vakgebied bij te dragen aan het

curriculum en de curriculumvernieuwing, en zo leerlingen voor te bereiden op het hoger onderwijs. Ook voor de leraar basisonderwijs, de leraar voortgezet onderwijs en de leraar (voorbereidend) beroepsonderwijs geldt dat hij een zodanige vakbekwaamheid bezit, dat hij in staat geacht kan worden om zowel de inhoud van het (bestaande) onderwijs te beheersen als bij te dragen aan de inhoudelijke vernieuwing ervan. De door de hbo-lerarenopleidingen ontwikkelde kennisbases trachten hierin te voorzien. De raad vindt het echter van belang voor de borging van de kwaliteit van de lerarenopleiding en de kwaliteit van het onderwijs dat de bekwaamheidseisen zelf ook concreet een niveau-aanduiding geven. Door deze eisen vast te leggen, kan beter worden bepaald of lerarenopleidingen leraren opleiden volgens deze normen en of schoolbesturen leraren aanstellen die voldoen aan die normen.

In de *Verantwoording herijking* is hieromtrent opgemerkt dat de Dublin-descriptoren in het voorstel zijn verdisconteerd door daar in het voorwoord en de toelichting expliciet naar te verwijzen, maar dat verder kan worden volstaan met referentiekaders in algemene termen. De raad deelt deze mening niet.

De AMvB kent geen voorwoord en verder wordt in de toelichting slechts in een noot verwezen naar de Dublin-descriptoren en naar het Europees kwalificatiekader (niveaus 6 en 7).<sup>13</sup> Het LPBO heeft in zijn evaluatie al aanbevolen de Dublin-descriptoren en de bekwaamheidseisen (en de kennisbases) meer met elkaar in samenhang te brengen.<sup>14</sup> Genoemde descriptoren vormen het referentiepunt voor de drie eindniveaus van de bachelor-, master- en doctorcyclus. Voor de lerarenopleiding gaat het om de eindniveaus van de bacheloropleiding (pabo en tweedegraads lerarenopleiding) en masteropleiding (eerstegraads lerarenopleiding). In het Europees kwalificatiekader zijn dit respectievelijk de niveaus 6 en 7. Op basis hiervan beoordeelt de NVAO (Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie) de kwaliteit van de opleiding. Zowel de descriptoren als het Europees kwalificatiekader zijn echter geen formeel onderdeel van de eisen waaraan leraren en lerarenopleidingen moeten voldoen. Daarom acht de raad het raadzaam om het niveau zelf expliciet in de bekwaamheidseisen op te nemen.

*Neem eisen omtrent algemeen professioneel handelen op in de bekwaamheidseisen*

De eisen met betrekking tot de meer algemene aspecten van professioneel handelen zijn niet in de bekwaamheidseisen, maar enkel in de toelichting opgenomen. De raad is van mening dat ook deze algemene aspecten van professioneel handelen een onlosmakelijk onderdeel uitmaken van het leraar-zijn in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Temeer daar het algemeen professioneel handelen in artikel 32a, vierde lid, WPO ook uitdrukkelijk is genoemd als onderdeel van handelen waarop de bekwaamheidseisen gericht zijn, adviseert de raad het algemeen professioneel handelen in de bekwaamheidseisen zelf op te nemen. Door deze algemene aspecten van professioneel handelen op te nemen in de AMvB komt er tevens minder eenzijdige nadruk te liggen op 'het leraar zijn in de klas' zoals genoemd door de opleiders van leraren. Daarnaast acht de raad het raadzaam om in de bekwaamheidseisen expliciet te verwijzen naar functies van het leraarschap zoals cultuuroverdracht, socialisatie en burgerschap, om zo de nadruk op vakinhoud meer in evenwicht te brengen met 'Bildung' (vraag 3 van minister).

*Doe meer recht aan de verschillen tussen het algemeen voortgezet en het beroepsgericht onderwijs*

Er is een gemeenschappelijke basis van bekwaamheden waarover elke leraar dient te beschikken. Toch zijn er ook verschillen tussen sectoren. Dit punt is door de verschillende partijen ten aanzien van de huidige

<sup>13</sup> Onderwijscoöperatie, z.j.; noot 4.

<sup>14</sup> Landelijk Platform Beroepen in het Onderwijs, 2010; p.33 en 35.

bekwaamheidseisen reeds te berde gebracht. Door niveau-aanduidingen in de bekwaamheidseisen op te nemen, wordt een deel van de verschillen zichtbaar, maar daarmee is het onderscheid naar het oordeel van de raad niet afdoende weergegeven. De uitwerking van of indicatoren bij de verschillende bekwaamheidseisen kunnen gebruikt worden om recht te doen aan de verschillen in context.<sup>15</sup>

In de voorgestelde uitwerking van de bekwaamheidseisen wordt onderscheid gemaakt tussen de eisen voor:

- de leraar primair onderwijs;
- de leraar voortgezet onderwijs en de docent bve (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie); en
- de leraar voorbereidend hoger onderwijs.

Op sommige plaatsen is speciale aandacht besteed aan de betekenis van de bekwaamheidseisen in de context van het beroepsgerichte onderwijs. Deze uitwerkingen zijn echter niet duidelijk herkenbaar (vraag 4 van de minister), terwijl dit volgens de raad wel belangrijk is. Het lesgeven in het havo en vwo is wezenlijk anders dan het lesgeven in het (voorbereidend) middelbaar beroepsonderwijs. Bovendien komen niet alle verschillen even duidelijk naar voren in de voorgestelde set van bekwaamheidseisen. Van de leraar (voorbereidend) middelbaar beroepsonderwijs wordt bijvoorbeeld niet alleen gevraagd dat hij de lesstof beheerst, maar ook dat hij de ontwikkelingen op het vakgebied en/of in het bedrijfsleven volgt en deze op aansprekende wijze kan verwerken in het onderwijs. Een ander punt dat meer aandacht verdient in de voorgestelde bekwaamheidseisen is het ontwikkelen van een beroepsidentiteit. Een leraar in het (voorbereidend) middelbaar beroepsonderwijs moet een rolmodel kunnen zijn en leerlingen kunnen aanspreken op de gebruikelijke cultuur en het gebruikelijke arbeids-ethos in het bedrijfsleven. Ook het kunnen begeleiden van de beroepspraktijkvorming moet in de bekwaamheidseisen aan de orde komen. Een laatste voorbeeld van een aspect dat niet mag ontbreken, is de vakdidactische bekwaamheid om de inhoud van kwalificatiedossiers te kunnen vertalen naar lessen en opdrachten voor leerlingen.

De raad adviseert de uitwerking voor de leraar beroepsonderwijs compleet te maken en te onderscheiden van de leraar voortgezet onderwijs. Op die manier zijn de eisen aan de leraar duidelijker herkenbaar. De tweedegraads lerarenopleiding kent twee afstudeerrichtingen (algemeen vormend onderwijs en beroepsgericht onderwijs). Dit zou weerspiegeld moeten worden in de uitwerking van de bekwaamheidseisen. Voor beide afstudeerrichtingen dienen de bekwaamheidseisen immers richtinggevend te zijn.

#### **4 Onderhoud bekwaamheid en verhoging beroepsstandaard nog onvoldoende gewaarborgd**

De invoering van de Wet BIO was niet alleen bedoeld voor de kwaliteitswaarborging van beginnende leraren, maar ook om de blijvende bekwaamheid van zittende leraren te garanderen. Daarom voorziet de Wet BIO niet alleen in de invoering van de bekwaamheidseisen, maar ook in een verplichting ten aanzien van het bekwaamheidsonderhoud. Deze onderhoudsplicht is essentieel voor het waarborgen van de kwaliteit van zittend personeel.

Meer recent is bij overheid en sectororganisaties aandacht gekomen voor het verhogen van de beroepsstandaard. De Onderwijsraad zelf hecht daar ook aan, zoals te lezen is in zijn advies *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren*.<sup>16</sup> Hieronder gaat de raad in op de vraag of het onderhavige voorstel kan bijdragen aan de bevordering van het bekwaamheidsonderhoud en de kwaliteitsverbetering.

<sup>15</sup> Onderwijsraad (2011). *Goed opgeleide leraren voor het (voorbereidend) middelbaar beroepsonderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

<sup>16</sup> Onderwijsraad (2013). *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren*. Den Haag: Onderwijsraad.

*Sluit voor bekwaamheidsontwikkeling aan bij het lerarenregister*

Vooralsnog hebben de Wet BIO en het huidige Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel maar in beperkte mate bijgedragen aan het tot stand brengen van systematisch en gestructureerd bekwaamheidsonderhoud van leraren, zo blijkt uit de evaluatie van Ecorys.<sup>17</sup> Enerzijds kan weliswaar geconstateerd worden dat de bekwaamheidseisen op veel scholen een impuls hebben gegeven aan het personeelsbeleid, vooral door de gesprekkencyclus beter te structureren op basis van de bekwaamheidseisen, maar anderzijds bestaat veelal geen inhoudelijke relatie tussen de functioneringsgesprekken, het persoonlijk ontwikkelingsplan en de verdere bekwaamheidsontwikkeling. De meeste scholen gebruiken de bekwaamheidseisen nog niet als referentiekader voor de bekwaamheid van hun leraren en onderhouden geen bekwaamheidsdossier, zoals voorgeschreven in artikel 32b WPO. In die zin gaan zij (te) vrijblijvend om met de bekwaamheidseisen. Deze fungeren daarmee strikt genomen in de praktijk nauwelijks als formele beroepsvereisten, zo blijkt uit de evaluatie van het LPBO.<sup>18</sup> De raad concludeert hieruit dat de huidige bekwaamheidseisen nog slechts een beperkte rol spelen in het borgen van de kwaliteit van zittende leraren.

De Onderwijscöoperatie is thans bezig een lerarenregister te ontwikkelen om daarmee een impuls te geven aan de verdere professionalisering van leraren. Als het gaat om bekwaamheidsonderhoud kan bij deze ontwikkeling van het lerarenregister worden aangesloten, in die zin dat in het lerarenregister kan worden vastgelegd waaruit het onderhoud van de bekwaamheid, in de vorm van bij- en nascholing, heeft bestaan. Behalve dat een integraal personeelsbeleid gericht op het versterken van de bekwaamheid van de leraren essentieel is voor de onderwijskwaliteit, kan dit ook bijdragen aan de aantrekkelijkheid en de status van het beroep.

*Het belang van een publiekrechtelijk lerarenregister*

Wat betreft de kwaliteitsslag die u met de staatssecretaris beoogt te maken in het onderwijs<sup>19</sup>, merkt de raad op dat hij met u van mening is dat de kwaliteit van de leraar hierin cruciaal is. Ook hiervoor zijn het onderhoud van de bekwaamheid en de verdere professionalisering van leraren belangrijke instrumenten. De functie van de bekwaamheidseisen voor het verhogen van de beroepsstandaard is erin gelegen dat niet alleen nieuwe leraren, maar ook zittende leraren een eigentijds referentiekader hebben voor het onderhouden van de bekwaamheid. De hiervoor gemaakte opmerkingen van de raad inzake het (onvoldoende) richtinggevende karakter van de nieuwe bekwaamheidseisen is ook op deze functie van toepassing (vraag 1 van de minister). Voor de professionalisering die verder reikt dan het minimumniveau zijn de bekwaamheidseisen echter van beperkt belang, omdat deze aangeven wat leraren *ten minste* moeten kennen en kunnen. Ze kunnen dus per definitie onvoldoende richting geven aan verdere professionalisering.

Dit laat onverlet dat de recentelijk gemaakte afspraken<sup>20</sup> ten aanzien van professionalisering tijdens de loopbaan en het lerarenregister een belangrijke eerste stap zijn. De raad herhaalt in deze context echter zijn advies om te kiezen voor een publiekrechtelijk lerarenregister:<sup>21</sup> op die manier kan de grondwettelijke zorg van de overheid voor de bekwaamheid van de leraar beter worden bewaakt. Wanneer een leraar niet of onvoldoende voldoet aan de eisen voor bij- en nascholing, verliest hij zijn bekwaamheid en dus zijn bevoegdheid tot lesgeven.

<sup>17</sup> Ecorys, 2011.

<sup>18</sup> Landelijk Platform Beroepen in het Onderwijs, 2010.

<sup>19</sup> *Actieplan primair onderwijs: Basis voor presteren* (2011); *Actieplan voortgezet onderwijs: Beter presteren, opbrengstgericht en ambitieus* (2011); *Actieplan beroepsonderwijs: Focus op vakmanschap* (2011).

<sup>20</sup> *De lerarenagenda 2013-2020: de leraar maakt het verschil* en de afspraken in het Nationaal Onderwijsakkoord (2013).

<sup>21</sup> Onderwijsraad, 2013.



**5 Niveauverhoging wenselijk**

Vanwege de grondwettelijke taak van de overheid voor de bekwaamheid van de leraar en de kwaliteit van het onderwijs in het algemeen, ziet de Onderwijsraad de kwaliteitsslag die u en de staatssecretaris in het onderwijs en in de bekwaamheid van de leraar willen maken als een belangrijk gegeven. Niet alleen voor de vakinhoud, maar ook voor de vakdidactische en pedagogische kennis en vaardigheid is een niveau-aanduiding van belang. Deze zoekt de raad vooral in het werk- en denkniveau van de leraar en zijn leervaardigheden. De herijking van de bekwaamheidseisen voor leraren in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs kan worden aangegrepen om het huidige niveau van de scholing vast te leggen.

Daarnaast wil de raad aandacht vragen voor de discussie die nu in de politiek en het veld gaande is over de gewenste verhoging van de eisen aan het niveau van leraren voor het onderwijs in de toekomst. In *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren* (2013) heeft de raad geadviseerd de master als standaard te hanteren voor alle nieuwe havo- en vwo-leraren en de leraren in de algemene vakken in het vmbo en mbo, in samenhang met een verplichte na- en bijscholing en een lerarenregister. Hieruit volgt dat ook de set bekwaamheidseisen voor de leraar voortgezet onderwijs op masterniveau gedefinieerd zou moeten worden. Als u en de staatssecretaris deze stap in de nabije toekomst inderdaad willen gaan maken, hetgeen de raad u ten sterkste aanbeveelt, dan verdient het de voorkeur deze twee processen (herijking van de bekwaamheidseisen en verhoging van de eisen aan het niveau van leraren) te combineren.

Met beleefde groet,



Prof. dr. G.T.M. ten Dam  
Voorzitter



Drs. A. van der Rest  
Secretaris