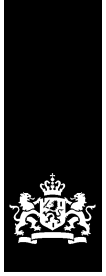


Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

RISICOSCHOLEN ONBEVOEGD LESGEVEN

DE KNELPUNTEN VAN SCHOLEN MET VEEL ONBEVOEGD GEGEVEN LESSEN

SCHOOLJAAR 2015/2016 - 2016/2017

oktober 2017

Voorwoord

In het voortgezet onderwijs worden lang niet alle lessen gegeven door docenten die daartoe bevoegd zijn. Dat werd de laatste jaren steeds duidelijker. En het is een probleem, omdat bevoegdheid een wettelijke eis is. Immers, met het behalen van de bevoegdheid heeft de leraar officieel zijn of haar bekwaamheid bewezen in het geven van onderwijs. Daarom presenteerde het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) in 2016 het *Plan van aanpak tegengaan onbevoegd lesgeven*. Er werden verschillende maatregelen getroffen en er kwamen onder andere duidelijker regels voor ontheffingen. Voor pabo-gediplomeerden die in het vo willen werken zijn er aanvullende opleidingen in het leven geroepen.
Ook werd afgesproken dat de inspectie op tweehonderd afdelingen zou onderzoeken of het bestuur voldoet aan de wettelijke benoembaarheidseisen.

Dat hebben we gedaan. En we hebben dit onderzoek gecombineerd met een themaonderzoek naar het soort lessen dat docenten zonder de juiste bevoegdheid geven. Overigens hebben we juist afdelingen van vestigingen geselecteerd waar veel onbevoegd les wordt gegeven, omdat de focus van het onderzoek op naleving lag. Op een deel van de scholen hebben we vervolgens de gegevens op de school zelf geverifieerd. Naar aanleiding hiervan hebben we veel scholen (herstel)opdrachten gegeven.

Maar het onderzoek heeft meer opgebracht. We hebben inzichtelijk gekregen dat schoolleiders het probleem inmiddels serieus oppakken – nadat de aandacht daarvoor jarenlang beperkt was. Hoewel schoolleiders en besturen nu wel veel moeite doen om het probleem op te lossen, zien we dat ze in de praktijk tegen allerlei problemen aanlopen. Complexe wetgeving en het lerarentekort maken het soms onmogelijk om alle lessen binnen de grenzen van de wet te geven. We hebben ook waar mogelijk meegedacht over oplossingen. Zo zien we dat scholen zich meer zouden kunnen richten op een goed strategisch HRM-beleid.

We willen alle scholen hartelijk bedanken voor hun tijd. Doordat het onderzoek zo gedetailleerd moest zijn, vergde het veel inspanningen van zowel schoolleiders als medewerkers van personeelszaken. Tegelijkertijd bleek het onderzoek een goede stimulans om te werken aan het tegengaan van onbevoegd lesgeven. Zo bleken er op enkele scholen docenten te zijn die al jaren onbevoegd lesgaven zonder dat de schoolleider dit in beeld had.

Het is duidelijk, onbevoegd lesgeven is een probleem met vele oorzaken. Daardoor zijn er ook geen eenvoudige of enkelvoudige oplossingen. Meer flexibiliteit in de regelgeving, zonder concessies aan de kwaliteit, helpt bijvoorbeeld, maar daarmee ben je er nog niet. Strategisch personeelsbeleid is onmisbaar, maar niet zelfstandig zaligmakend. Graag wil ik daarom zowel het ministerie van OCW, de lerarenopleiders als de schoolleiders oproepen zich in te zetten voor een structurele oplossing. Allen hebben er een eigen rol in, allen zullen die op zich moeten nemen. Want we moeten blijvend in gedachte houden dat goed onderwijs om goede leraren vraagt. Een afgeronde lerarenopleiding is daarvoor het beste startpunt.

Monique Vogelzang
Inspecteur-generaal van het Onderwijs

INHOUD

Voorwoord 2
Samenvatting 4

1 Inleiding 7
1.1 Opzet van het onderzoeksproject 7
1.2 Onderzoeksopzet 8
1.3 Respons en analyse 9

2 Uitkomsten onderzoek 11
2.1 Resultaten bureauonderzoek 11
2.2 Verdiepend onderzoek 21
2.3 Suggesties voor innovatieve verbeteringen volgens scholen 22

3 Naleving 23

4 Beschouwing: knelpunten en oplossingen 25
4.1 Knelpunten 25
4.2 Naar een oplossing 27
4.3 Vervolg 28

Bijlage I 30

Bijlage II 39

Colofon 44

Samenvatting

Verspreid over de schooljaren 2015/2016 en 2016/2017 heeft de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) bij in totaal 101 schoolvestigingen (282 afdelingen) voor voortgezet onderwijs onderzoek gedaan naar onbevoegd lesgeven. 22 van deze schoolvestigingen heeft de inspectie diepgaander onderzocht. Het onderzoek had twee doelen: enerzijds beoordelen of scholen voldoen aan de wet- en regelgeving voor bevoegd lesgeven en anderzijds in kaart brengen hoe scholen omgaan met onbevoegd lesgeven. Vanwege de focus op naleving zijn de schoolvestigingen niet willekeurig gekozen. De inspectie heeft een risicogericht onderzoek uitgevoerd en zich gericht op de afdelingen van vestigingen waar veel lessen onbevoegd worden gegeven, zoals geregistreerd bij de jaarlijkse Integrale Personeelstelling Onderwijs (IPTO).[1] Er is rekening gehouden met de samenstelling van de vestigingen, zodat verschillende soorten scholen zijn onderzocht. Binnen elke onderwijssoort hebben we als inspectie de scholen gekozen, waar het meest onbevoegd is lesgegeven. Het praktijkonderwijs is buiten beschouwing gelaten. In dit rapport bespreken we de resultaten van het onderzoek van al deze 101 vestigingen dat twee schooljaren heeft geduurd.

Deze risicogerichte werkwijze leidt ertoe, dat er voor het themaonderzoek geen voor alle scholen geldende uitspraken gedaan kunnen worden over de mate waarin docenten een vak verzorgen zonder daarvoor de juiste bevoegdheid te hebben. Het was geen aselecte steekproef en het gaat om circa 10 procent van de schoolvestigingen. Het gaat daarmee over de scholen waar onbevoegd lesgeven een groot probleem is. We hebben met ons onderzoek goed zicht gekregen op de achtergrond van en de wijze waarop schoolleiders en bestuurders van scholen met veel onbevoegd gegeven lessen hiermee omgaan.

Naleving
Op basis van de ingevulde vragenlijsten door de 101 vestigingen heeft de inspectie 22 schoolvestigingen geselecteerd voor een verdiepend onderzoek. Het doel van deze onderzoeken was het verifiëren van de ingevulde vragenlijsten. In totaal heeft de inspectie zeventien scholen één of meerdere herstelopdrachten gegeven waarbij de termijn waarbinnen de betreffende situatie aan de wet moet voldoen verschilt, afhankelijk van de aard van de overtreding.
Naast de verdiepende onderzoeken hebben we de vragenlijsten van de overige scholen geanalyseerd om vast te stellen of de wet mogelijk is overtreden. Waar nodig formuleerde de inspectie een of meer opdrachten voor het schoolbestuur. In totaal heeft de inspectie 152 (herstel)opdrachten verstrekt.

Belemmeringen en redenen voor onbevoegd lesgeven
Uit de ingevulde vragenlijsten van alle 101 vestigingen komt naar voren dat 73 procent van de onderzochte scholen met veel onbevoegd gegeven lessen het vinden van geschikte en bevoegde docenten - zeker voor een deel van de vakken in het voortgezet onderwijs - een uitdaging vindt. Tijdelijke vervanging vanwege een moeilijk vervulbare vacature is dan ook de grondslag die scholen het meest aanvoeren voor onbevoegd gegeven lessen. Overigens is dat een wettelijk toegestane uitzonderingsmogelijkheid. Een andere belangrijke reden voor onbevoegd gegeven lessen is dat vacatures vaak maar voor heel weinig uren zijn.

1 De inspectie heeft de schoolvestigingen geselecteerd waar – binnen het type onderwijs – de meeste lessen onbevoegd werden gegeven. Enkele scholen zijn buiten beschouwing gelaten indien er recent een ander intensief onderzoek heeft plaatsgevonden.

78 procent van de onderzochte scholen heeft vaak vacatures die te klein zijn om aantrekkelijk te zijn voor een nieuwe docent.

Type onbevoegde docent en kenmerken onbevoegde les
Scholen handelen veelal pragmatisch. Mede vanwege het geringe aantal lessen vragen scholen bevoegde docenten om een extra vak te verzorgen waarvoor ze niet bevoegd zijn. Op de onderzochte scholen blijkt 62 procent van de docenten die onbevoegd lesgeeft, wél een bevoegdheid te hebben, maar niet de juiste voor de les die ze geven. Scholen gaven vaak geen wettelijke grondslag op, wanneer een docent is ingezet bij een vak waarvoor de juiste bevoegdheid ontbreekt. Soms inderdaad omdat de situatie wettelijk niet meer is toegestaan (de docent geeft bijvoorbeeld al zeer langdurig onbevoegd les). Soms ook omdat de school niet heeft uitgezocht of en zo ja welke wettelijke uitzonderingsbepaling van toepassing is. Wiskunde blijkt het schoolvak waarvoor de meeste docenten niet de juiste bevoegdheid hebben (16% van de opgegeven onbevoegd gegeven vakken). Overigens hebben de technische beroepsgerichte vakken relatief de meeste onbevoegd gegeven lesuren.

Duur van onbevoegd lesgeven
Bij 22 procent van de onbevoegd gegeven vakken wordt langdurig (vijf jaar of langer) onbevoegd lesgegeven. Bij 54 procent van de vakken gaat het om kortdurende gevallen (minder dan twee jaar) en bij de overige vakken zit het ertussenin. Dat blijkt ook uit de afspraken die scholen met de betrokken docenten hebben gemaakt. De meeste scholen hebben afspraken die binnen twee jaar zullen leiden tot een oplossing van het onbevoegd lesgeven: de docent heeft de opleiding voltooid of het vak wordt volgend jaar niet meer door de docent gegeven.

Bekwame, maar onbevoegde docent
Wanneer de situatie van onbevoegd lesgeven langdurig bestaat en geen afspraken voor aanpassing zijn gemaakt, gaat het volgens de school zelf meestal om bekwame docenten; uitstekende docenten die goede resultaten behalen met de leerlingen. Daarnaast gaat het vaak om docenten die geen opleiding volgen vanwege ziekte of over enkele jaren met pensioen gaan. Lesgeven combineren met een opleiding is volgens de schoolleiders sowieso erg zwaar voor docenten. Bovendien leidt het tot een dilemma: schoolleiders willen de docenten wel laten opleiden, maar hebben hen tegelijkertijd nodig vanwege een tekort. De opleidingen worden bovendien als weinig flexibel ervaren en docenten die in opleiding gaan, krijgen weinig vrijstellingen volgens de schoolleiders. Het gaat overigens in veel gevallen om situaties die lang geleden zijn ontstaan en vermoedelijk voorkomen hadden worden als er in het verleden proactiever was ingezet op het behalen van een bevoegdheid.

Vmbo-problematiek
Op zogenaamd ‘smalle’ vmbo-scholen (met alleen de basis- en kaderberoepsgerichte leerweg) worden relatief de meeste lessen onbevoegd gegeven. Een flink deel van deze scholen hanteert een specifieke onderwijsaanpak: leerlingen krijgen zo veel mogelijk van dezelfde docent les. Zij zetten daarom veel pabogediplomeerden in vanwege hun brede achtergrond en soms ook hun pedagogisch-didactische kwaliteiten. Zij zijn echter niet bevoegd of hebben (als ze voor 2006 zijn afgestudeerd) maar een zeer beperkte vo-bevoegdheid voor uitsluitend de eerste twee leerjaren van het lwoo. Er zijn alleen vrijwel geen aparte lwoo-klassen meer. Voor pabogediplomeerden bestaat er sinds 2017 weliswaar een specifieke aanvullende opleiding. Praktisch knelpunt van de schoolleiders is dat niet alle docenten tegelijkertijd opgeleid kunnen worden, want dan staat er niemand meer voor de klas. Ditzelfde probleem doet zich voor bij de docenten in de beroepsgerichte vakken van de nieuwe vmbo-profielen. Een laatste punt is dat juist

vmbo-scholen aangeven het af te leggen in de concurrentieslag om de leraar, vooral de vmbo-scholen in sterk verstedelijkte gebieden. Net afgestudeerde docenten kiezen eerder voor een havo/vwo-school dan voor een vmbo-school.

Toekomst

Vrijwel alle scholen hebben inmiddels aandacht voor het tegengaan van onbevoegd lesgeven. Dit onderzoek heeft daaraan bijgedragen. Door het onderzoek bleek bij sommige docenten voor het eerst dat ze niet de juiste opleiding hebben. Soms hebben scholen nu strengere afspraken gemaakt voor lessen waarvoor een docent al lange tijd niet bevoegd is. Het zou helpen als scholen zich – meer dan nu – richten op strategisch HRM-beleid en hun personeel goed scholen. Tegelijkertijd ziet de inspectie dat de grens van de 'makkelijke oplossingen' wel is bereikt; de regelgeving is ingewikkeld, de route om 'aanvullende' bevoegdheden te halen wordt als zwaar ervaren en voor bepaalde vakken is het momenteel vrijwel onmogelijk om bevoegde docenten te vinden.

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft inmiddels een toekomstverkenning aangekondigd en dit onderzoek heeft laten zien dat dat nodig is. De inspectie zoekt de toekomst niet in het afschaffen van het bevoegdhedensysteem. Een lerarenopleiding is tenslotte de belangrijkste minimumwaarborg voor een goede leraar. De inspectie denkt wel aan meer flexibiliteit in de bevoegdhedenregeling, zonder concessies te doen aan de kwaliteit, zodat bekwame docenten breder inzetbaar of breder bevoegd worden. Voor dit soort zaken is het ministerie aan zet. Daarnaast zou nog meer flexibiliteit in de opleidingen helpen als lerarenopleidingen bijvoorbeeld een modulair opleidingssysteem ontwikkelen, waarbij studenten gezamenlijk een pedagogische en (vak)didactische basis volgen en daarna een vakspecialisatie. Hierin mogen de lerarenopleidingen initiatief nemen.
Ook specialisatie van docenttaken is een oplossing. Sommige docenten kunnen zich dan meer richten op de leerlingbegeleiding, terwijl andere docenten zich specifiek richten op de vakkennis en -ontwikkeling. De scholen dienen duidelijk te maken welk soort leraar zij willen.
Als laatste is imagoverbetering van de docent nodig. Dit moet leiden tot uitgebreide werving van nieuwe en het behouden van kwalitatief goed opgeleide leraren. Alle partijen dienen dat als opdracht te aanvaarden.
Hoewel we hierboven benoemden wie welke taak heeft, zijn het geen geïsoleerde opdrachten. 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 gaat het onderzoek niet op deze manier voortzetten, maar heeft – in het verlengde van de wettelijke voorschriften – in het onderzoekskader 2017 opgenomen dat het bestuur verantwoording aflegt over zijn zorg voor bekwaam en bevoegd personeel. De inspectie gaat dus met besturen over dit onderwerp in gesprek en waar nodig in haar onderzoeken het bestuur hierop aanspreken.

1 Inleiding

De Inspectie van het Onderwijs (hierna: Inspectie) heeft in de nota 'Programmatisch handhaven' (2015) opgenomen dat er aandacht wordt besteed aan de kwaliteit van leraren en de eisen aan bevoegdheden van docenten vaker worden nageleefd. Tevens heeft het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) de inspectie in 2015 gevraagd om nader te onderzoeken hoeveel onbevoegd les wordt gegeven. De vraag was om specifiek te kijken naar de uitzonderingsmogelijkheden om benoembaar les te geven zonder bevoegd te zijn (zie uitzonderingsmogelijkheden art. 33 WVO). Bovendien is in het Nationaal Onderwijsakkoord (2013) opgenomen dat de inspectie toeziet op het bevoegd lesgeven van docenten.

We hebben deze drieledige aanleiding omgezet in een onderzoek waarbij er zowel sprake is van naleving als een themaonderzoek. In 2014 heeft de inspectie al gerapporteerd waarom er onbevoegd les wordt gegeven.[2] Dit onderzoek vult die rapportage aan, omdat we dieper op het probleem ingaan én ingaan op de naleving van de relevante wet- en regelgeving.
Vanwege deze controle op de naleving heeft de inspectie herstelopdrachten uitgedeeld aan scholen. We hebben ons gericht op scholen waar (vermoedelijk) veel onbevoegd les wordt gegeven. Daarnaast hebben we de verzamelde gegevens gebruikt voor de verslaglegging.

De inspectie doet in dit rapport verslag van de resultaten die het themaonderzoek onder scholen met (vermoedelijk) veel onbevoegd gegeven lessen heeft opgeleverd. Tevens beschrijven we de bevindingen van het verdiepend onderzoek dat we op een deel van deze scholen hebben uitgevoerd en op de uitkomsten van klankbordbijeenkomsten die we ter afsluiting hebben gehouden. In dit hoofdstuk lichten we de opzet van het onderzoek toe en bespreken we de resultaten.

1.1 Opzet van het onderzoeksproject

Doel en onderzoeksvragen
Het onderzoek heeft enerzijds als doel om na te gaan of scholen waar vermoedelijk veel onbevoegd les wordt gegeven, voldoen aan de wet- en regelgeving die betrekking heeft op bevoegd lesgeven. Anderzijds willen we daar ook mee in kaart brengen hoe deze scholen omgaan met (on)bevoegd lesgeven. Daarom hebben we twee sets onderzoeksvragen geformuleerd:

Nalevingsonderzoek onder scholen met (vermoedelijk) veel onbevoegd gegeven lessen:
- Worden er op de school lessen gegeven door leraren die daarvoor (nog) niet (volledig) bevoegd zijn?
- Vallen deze lessen binnen één van de wettelijke mogelijkheden om les te geven zonder te beschikken over de juiste bevoegdheid?
- Zo ja, onder welke uitzonderingsmogelijkheid valt deze les en sinds wanneer wordt deze les onder deze omstandigheid gegeven?

2 Zie Inspectie van het Onderwijs (2014). Rechtvaardigingsgronden onbevoegd lesgeven. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

- Zo ja, werkt het bevoegd gezag al aan een structurele oplossing om te voorkomen dat deze les op termijn niet binnen de wettelijke mogelijkheden wordt gegeven?
- Zo nee, hoe lang wordt er al niet voldaan aan de wettelijke eisen bij deze les?
- Zo nee, werkt het bevoegd gezag al aan een oplossing?

Voor het themaonderzoek hebben we aanvullend de volgende vragen geformuleerd:
- Wat voor soort docenten geven les zonder daarvoor de juiste bevoegdheid te hebben? Zijn dit docenten in opleiding, docenten met een andere bevoegdheid of docent die geheel niet bevoegd zijn?
- Bij welke vakken komt niet (volledig) bevoegd lesgeven voor bij de onderzochte scholen?
- Onder welke wettelijke uitzondering valt de les die gegeven wordt door de docent die daartoe niet bevoegd is?
- Hoe lang wordt de les al gegeven zonder dat de docent ertoe bevoegd is?
- Hebben scholen afspraken gemaakt met docenten om onbevoegd lesgeven terug te dringen en om welke afspraken gaat het?
- Welke belemmeringen ervaren scholen bij het terugdringen van onbevoegd lesgeven?

1.2 Onderzoeksopzet

In het Plan van Aanpak 'Tegengaan onbevoegd lesgeven vo' dat op 29 februari 2016 aan de Tweede Kamer is verzonden, is aangekondigd dat de inspectie in 2016 en 2017 op 200 afdelingen zal onderzoeken of het bestuur voldoet aan de wettelijke benoembaarheidseisen. Als leraren zonder enige bevoegdheid een vak geven waar een lerarenopleiding voor is, moeten deze leraren binnen de wettelijke termijn in opleiding gaan voor die bevoegdheid. Gebeurt dat niet, dan volgen sancties. In uiterste gevallen kan de bekostiging worden opgeschort of ingehouden.[3]

Op basis van deze afspraak in combinatie met het verzoek van OCW om in kaart te brengen in hoeverre er docenten wel/niet lesgeven volgens de uitzonderingsmogelijkheden die de wet- en regelgeving biedt (art. 33 en 35a WVO), heeft de inspectie een onderzoeksopzet ontwikkeld om beide doelen te dienen. We richten ons daarbij zowel op docenten die geen bevoegdheid hebben, als op docenten die niet over de juiste bevoegdheid beschikken voor het vak dat (de vakken die) zij geven.

Risicogerichte selectie van afdelingen
Verspreid over het schooljaar 2015/2016 en 2016/2017 heeft de inspectie 101 vestigingen benaderd (282 afdelingen). De inspectie heeft ervoor gekozen om zich te richten op de afdelingen van vestigingen waar relatief veel onbevoegd gegeven lessen zijn volgens de jaarlijkse Integrale Personeelstelling Onderwijs (IPTO). De inspectie heeft daarbij wel rekening gehouden met de samenstelling van de vestigingen; zowel categorale vestigingen met bijvoorbeeld alleen vmbo of vwo, als vestigingen met alle onderwijssoorten zijn benaderd. Dit betekent dat op de geselecteerde vestigingen – in vergelijking met vestigingen die dezelfde soorten onderwijs geven – het meeste onbevoegd les wordt gegeven. In enkele gevallen heeft de inspectie vestigingen buiten beschouwing gelaten die recentelijk een ander intensief inspectieonderzoek hebben gehad.

3 De inspectie heeft dit uitgebreid met herstelopdrachten voor situaties waarbij docenten met een bevoegdheid langer dan vijf jaar een vak geven waar ze niet bevoegd (of onderbevoegd) toe zijn en niet in opleiding voor zijn. Het gaat immers om langdurig bestaande situaties die ook opgelost moeten worden.

Deze risicogerichte werkwijze leidt ertoe, dat er voor het themaonderzoek geen voor alle scholen geldende representatieve uitspraken gedaan kunnen worden over de mate waarin overschrijding van tijdelijkheidstermijnen voorkomt en bij hoeveel (soorten) scholen of vakken dit voorkomt. Wel geeft het onderzoek inzicht in de wijze waarin schoolleiders op scholen die veel te maken hebben met deze problematiek met deze tijdelijke inzetbaarheid omgaan en wat zij doen om deze tijdelijkheid tot de toegestane termijnen te beperken.

Vragenlijsten
We hebben twee soorten vragenlijsten ontwikkeld: één vragenlijst met daarin een aantal algemene vragen over hoe de school omgaat met de problematiek. Bij de tweede vragenlijst dient de school een aantal achtergrondgegevens in te vullen over elke docent die één of meer lessen geeft, waarvoor hij of zij niet over de juiste bevoegdheid beschikt. Het gaat bijvoorbeeld om gegevens over de gevolgde (leraren)opleiding en hoe lang de docent de bedoelde les(sen) al geeft. We hebben de uitkomsten van deze vragenlijsten geanalyseerd. Waar nodig formuleerde de inspectie een of meer herstelopdrachten voor het schoolbestuur.

Verdiepend onderzoek en bureauonderzoek
We hebben daarna op basis van de vragenlijsten 22 schoolvestigingen geselecteerd voor een verdiepend onderzoek (circa één op de vijf vestigingen). We hebben als inspectie deze vestigingen bezocht en zijn daarbij nagegaan in hoeverre er lessen gegeven worden door docenten die voor die les onbevoegd zijn. We hebben op de betreffende vestigingen de lesroosters nader bestudeerd en de personeelsdossiers ingezien. Op basis hiervan is vastgesteld of de vragenlijsten juist zijn ingevuld en of er eventueel een herstelafspraak gemaakt diende te worden met het bestuur. Tevens konden we meedenken met mogelijke oplossingen voor het vergroten van het aantal bevoegd gegeven lessen, bijvoorbeeld door aan te geven dat de school met méér docenten afspraken kan maken over het halen van de juiste bevoegdheid. De scholen die we niet hebben bezocht, kregen van de inspectie een brief, in het geval mogelijk sprake was van overtreding van de wet. In de brief staat dat de betreffende situatie besproken zal worden in het eerstvolgende toezichtsonderzoek.

Klankbordgroep
Afsluitend hebben we in juni 2017 twee klankbordbijeenkomsten gehouden met vertegenwoordigers van een deel van de besturen en scholen die mee hebben gedaan aan het onderzoek. Dit gaf hun de mogelijkheid om te reageren op het onderzoek en kenbaar te maken tegen welke problematiek ze aanlopen.

1.3 Respons en analyse

Het onderzoek is risicogericht: dat betekent dat we geen representatieve groep scholen hebben benaderd, maar ons gericht hebben op de scholen waar het meest onbevoegd wordt lesgegeven. Wel hebben we, om meer zicht te krijgen op de problematiek, alle vo-vestigingen in Nederland ingedeeld naar onderwijstype en vervolgens de vestigingen geselecteerd waar binnen hun onderwijstype relatief veel onbevoegd gegeven lessen hebben.

Tabel 1.3 laat zien welke onderwijssoorten alle vestigingen hebben. Daarnaast presenteren we de vestigingen die aan dit eerste deel van dit onderzoek hebben deelgenomen. Onderstaand overzicht laat zien dat de samenstelling van de vestigingen is verdeeld over alle onderwijstypen. Wel gaat het dus om vestigingen die binnen hun onderwijstype volgens de IPTO relatief veel lessen hebben die onbevoegd gegeven worden.

Tabel 1.3 Overzicht populatie en respons

Samenstelling vestiging	Populatie vestigingen		Vestigingen in onderzoek*	
	Aantal	%	Aantal	%
onderbouw	77	5%	1	1%
vmbo b k gt	535	42%	40	40%
vmbo b k gt havo vwo	113	9%	11	11%
vmbo gt havo vwo	296	23%	28	28%
havo vwo	256	20%	21	21%
Totaal	1277	100%	101	100%

* Vestigingen die binnen hun onderwijstype volgens IPTO relatief veel lessen hebben die onbevoegd gegeven worden.

Naar achtergrondkenmerken zoals provincie en stedelijkheid, is de respons minder goed verdeeld. Zo worden er vooral op scholen in het westen en in de grote steden veel onbevoegd les gegeven. In dit rapport besteden wij echter ook aandacht aan andere scholen waar relatief veel onbevoegd les wordt gegeven: Vrije Scholen en scholen met een specifieke gezindte.

Reactie op invullen vragenlijsten
Het invullen van de vragenlijsten was niet vrijblijvend voor scholen. De scholen waren op de hoogte van dit onderzoek, omdat het was aangekondigd in het Plan van Aanpak 'Tegengaan onbevoegd lesgeven vo'. Het onderzoek viel in het onderwijsveld niet altijd in goede aarde. Scholen hadden wel begrip voor het onderzoek, maar vonden dat de vragenlijsten invullen veel tijd kostte. Om te bepalen of een les bevoegd wordt gegeven, zijn veel gedetailleerde gegevens nodig: om welk vak gaat het én welke opleidingen hebben de docenten gevolgd, welke vakbevoegdheid is daaraan verbonden en welke opleiding(en) volgt de docent momenteel? Dat betekende veel nazoekwerk voor scholen. Niet alle scholen hebben deze gegevens paraat en soms gaat het bijvoorbeeld om diploma's die 30 of 40 jaar geleden zijn behaald. Daarnaast hebben we opgevraagd welke afspraken met de docent zijn gemaakt over te volgen opleidingen en welke wettelijke grondslag voor onbevoegd lesgeven eventueel van toepassing is. Bij sommige scholen ging het om een groot aantal docenten en kostte het invullen dus heel veel tijd.

Toch leverde dat tijdrovende invullen soms ook relevante informatie op voor de school zelf. Niet alle scholen hadden al goed en gedetailleerd zicht op onbevoegd lesgeven. Zo heeft een aantal scholen door dit onderzoek meer zicht gekregen op de hoeveelheid onbevoegd gegeven lessen (van alle docenten samen), op de relevantie van oude getuigschriften, en kon – indien nodig – ook actie worden ondernomen. Zeker de verdiepende onderzoeken waarbij we met de school gesproken hebben over de (deels) onbevoegde docenten, hebben ervoor gezorgd dat het onderzoek ook voor de scholen zelf wat opleverde. We hebben bij die onderzoeken met de school kunnen meedenken over de mogelijke oplossingen om méér docenten les te laten geven waarvoor zij bevoegd zijn. Ook konden we in sommige gevallen de weg naar de lerarenopleidingen of naar een vrijstelling vanuit DUO wijzen.

2 Uitkomsten onderzoek

De inspectie heeft 101 schoolvestigingen geselecteerd waar relatief veel onbevoegd lesgegeven wordt. Dat betekent dat alle scholen die aan het onderzoek hebben deelgenomen daadwerkelijk veel docenten hebben die (ook) onbevoegd lesgeven. Een deel van de docenten is volledig onbevoegd, maar het overgrote deel van de docenten heeft wel een bevoegdheid, maar niet de juiste bevoegdheid voor de lessen die zij geven. Hierbij gaat het om een bevoegdheid voor een ander vak, een pabobevoegdheid of een docent met een tweedegraadsopleiding die op eerstegraadsniveau lesgeeft. Lang niet altijd is hierbij sprake van het overtreden van de wet. De wet biedt diverse mogelijkheden om een docent tijdelijk onbevoegd les te laten geven. (Zie art. 33 lid 1a t/m 16 en artikel 53a WVO). In bijlage 2 hebben we deze mogelijkheden uiteengezet.

Indien een les verzorgd wordt door een docent die binnen een uitzonderingsmogelijkheid valt, dan is deze docent daarvoor 'benoembaar'. . In dit rapport gebruiken we de term benoembaar verder niet. Om te bepalen of een les wordt gegeven door iemand die benoembaar is moet eerst de genoten of thans gevolgde opleiding van de docent en de betreffende onderwijssituatie zeer precies worden beoordeeld. Bestuurders en schoolleiders blijken veel moeite te hebben om te bepalen of de docent benoembaar is voor een les. Het onderscheid tussen benoembaar en niet-benoembaar is op basis van de vragenlijst niet te bepalen. We hebben het in dit rapport over *de lessen die verzorgd worden door een docent die (nog) niet bevoegd is voor de les*. Dat kunnen dus geheel onbevoegden zijn die niet in opleiding zijn. Het kunnen ook docenten zijn in opleiding of bevoegde docenten die een les verzorgen waarvoor ze niet bevoegd zijn, maar die wel een bevoegdheid hebben voor een ander vak of voor een ander niveau. Bijvoorbeeld pabogediplomeerden die op tweedegraadsniveau lesgeven en tweedegraadsdocenten die op eerstegraadsniveau lesgeven.

In de volgende paragraaf gaan we in op de gegevens uit de vragenlijsten. Deze gegevens vullen we aan met toelichtingen van schoolleiders in de vragenlijsten, de verdiepende onderzoeken en de klankbordbijeenkomsten. We bespreken de resultaten, gaan daarna in op de verdiepende onderzoeken bij 22 van de 101 schoolvestigingen en doen verslag van de bevindingen. Tot slot komen aan de orde de suggesties die de klankbordgroepen gaven om het probleem op te lossen.

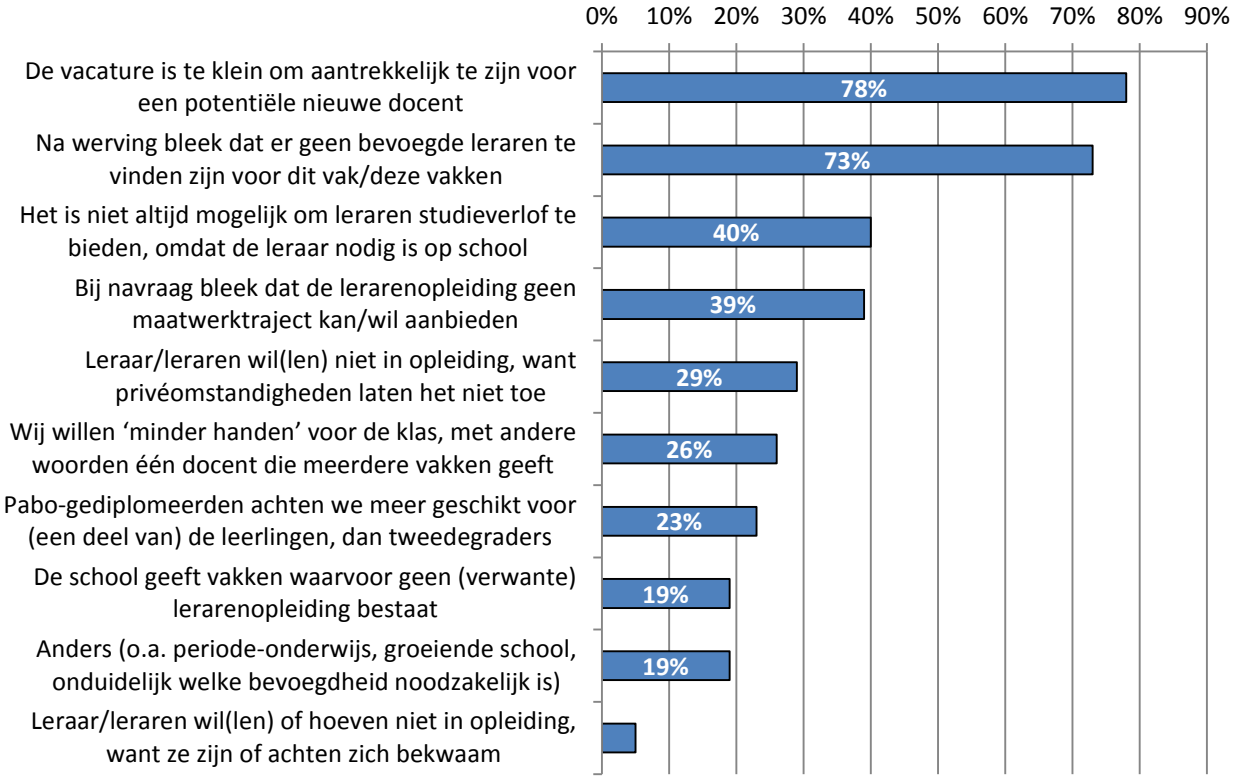
2.1 Resultaten bureauonderzoek

De inspectie heeft gedetailleerde gegevens per docent opgevraagd van alle docenten die (ook) onbevoegd lesgeven. Daarnaast hebben we per school een aantal algemene vragen gesteld over onbevoegd lesgeven op de school. Zo wilden we zicht krijgen op de mate waarin scholen onbevoegd lesgeven in het vizier hebben en bezig zijn met oplossingen. Dit blijkt op alle scholen het geval. Ook hebben we de scholen gevraagd welke belemmeringen ze ervaren om onbevoegd lesgeven tegen te gaan. Op deze algemene vragenlijst gaan we allereerst in.

Belemmeringen
Figuur 2.1a laat zien dat bijna 80 procent van de 101 schoolvestigingen aangeeft dat bepaalde vacatures te klein zijn om interessant te zijn voor een nieuwe docent. Soms gaat het om een vak dat maar een beperkt aantal uur wordt gegeven, maar soms gaat het om enkele 'resturen' waar een docent voor nodig is. Zo'n kleine

vacature voor bijvoorbeeld vijf uur in de week is voor de meeste docenten niet interessant. Bijna evenveel genoemd is het lerarentekort (73%): uit de toelichting blijkt dat het voor exacte vakken zoals wiskunde, natuurkunde en voor talen zoals Duits moeilijk is om bevoegde docenten te vinden. Vmbo-scholen ervaren dit nog sterker. Ze geven aan dat jonge docenten eerder kiezen voor havo/vwo dan voor het vmbo. Ook scholen met een specifieke achtergrond, zoals Vrije Scholen of Reformatorische scholen die extra eisen stellen aan nieuw personeel, hebben moeite om bevoegde docenten te vinden. De Vrije Scholen voegen daaraan toe dat ze veel schooleigen vakken hebben waar geen opleiding voor bestaat (overigens is een vakbevoegdheid daarvoor ook niet vereist). Alle scholen, ongeacht de achtergrond, lichten in de klankbordgroep toe dat het inzetten van onbevoegden noodgedwongen is: een lerarentekort levert altijd onbevoegd gegeven lessen op.

Figuur 2.1a Belemmeringen terugdringen onbevoegd lesgeven (percentage vestigingen) (n=99)



Bekijk de bijbehorende tabel 2 in bijlage I.

De tabel geeft inzicht in de redenen voor scholen om docenten aan te nemen die niet bevoegd zijn of om lessen te laten verzorgen door een bevoegde docent die niet bevoegd is voor het betreffende vak of niveau. Vervolgens willen de scholen de docenten wel in opleiding laten gaan, maar lopen ze tegen praktische problemen aan. Zo kunnen ze een docent niet altijd voldoende studieverlof verlenen, omdat hij of zij nodig is op school. Ook bieden de lerarenopleidingen vaak geen maatwerkopleiding aan volgens schoolleiders, waardoor een docent een volledige opleiding zou moeten volgen. Daarnaast spelen privéomstandigheden een rol: de docent kan geen uitgebreide opleiding doen, omdat opleiding en privésituatie moeilijk te combineren zijn of omdat de psychische belasting al maximaal is. Bovendien vinden scholen dat de wettelijke termijnen om bevoegd te raken te krap zijn. Veel docenten hebben meer tijd nodig.

De rol van de lerarenopleiding

Schoolleiders hebben zowel in de toelichting op de vragenlijst als in de verdiepende onderzoeken aangeven dat de combinatie werk en opleiding lastig is voor docenten. Juist door het lerarentekort kan een school de docenten niet missen en worden ze relatief veel ingezet. Mede daardoor lopen schoolleiders het risico dat leraren hun opleiding niet (snel) afronden, vinden ze. Bovendien is het lastig om het lesrooster van de school te combineren met de lestijden van de opleiding. Schoolleiders vinden dat lerarenopleidingen te weinig flexibele opleidingen aanbieden en niet alle opleidingen worden als zinvol ervaren. Docenten die al een lerarenopleiding afgerond hebben en een extra opleiding volgen, krijgen te weinig vrijstellingen volgens schoolleiders. Zeker tweedegraadsdocenten die een eerstegraadsopleiding willen volgen, ervaren dat er te weinig rekening wordt gehouden met de beroepsmatige competenties die ze al hebben. Ten slotte vermelden schoolleiders dat er zelfs een lerarenopleiding wordt gesloten (van Hogeschool Inholland), waardoor het aanbod van opleidingen er niet groter op wordt.

Hoewel schoolleiders meer flexibiliteit wensen van de lerarenopleidingen, wil dit niet zeggen dat de lerarenopleidingen hier niet mee bezig zijn. Naar aanleiding van de bevindingen heeft de inspectie contact opgenomen met ADEF (Algemeen Directeurenoverleg van Educatieve Faculteiten). De lerarenopleidingen stellen voorop dat aan kwaliteit niet getornd kan worden. Een opleiding geeft alleen een getuigschrift af als er voldaan is aan de kwaliteitseisen. Dit betekent dat opleidingen niet zomaar maatwerk kunnen verzorgen en daarvoor onder andere toetsingskaders voor moeten ontwikkelen. De opleidingen zijn momenteel druk bezig met het flexibiliseren van hun opleidingen, maar hebben daar tijd voor nodig. De ontwikkeling van een goed curriculum vraagt immers tijd. De ADEF voegt eraan toe dat ze recent trajecten hebben ontwikkeld voor pabogediplomeerden, zodat ze een beperkte vo-bevoegdheid kunnen behalen. Binnen een jaar hebben de opleidingen dit traject kunnen ontwikkelen, normaal gesproken zou de ontwikkeling van een dergelijk traject meer tijd vragen.

Vmbo-problematiek
Vmbo-scholen met leerlingen in de basis- en kaderberoepsgerichte leerweg hebben in zowel de vragenlijsten als in de verdiepende onderzoeken aangegeven een andere onderwijsaanpak te hanteren voor hun leerlingen. In plaats van voor elk vak een andere docent willen ze voor de algemeen vormende vakken zoveel mogelijk één docent. Voor de soms moeilijke doelgroep achten ze het wenselijk om niet teveel in de pedagogische aanpak te variëren en ze zetten dan één docent in met goede en eenduidige pedagogisch-didactische kwaliteiten. Ze kiezen dan voor een pabogediplomeerde die weliswaar minder diepgaande vakkennis heeft, maar volgens de school geschikt is voor het geven van verschillende vakken vanwege de brede achtergrond. Docenten met een pabodiploma (of één van de voorgangers) die voor 2006 zijn afgestudeerd, hebben een zeer beperkte bevoegdheid[4] voor het voortgezet onderwijs, maar gediplomeerden van na die tijd hebben geen enkele vo-bevoegdheid. Inmiddels zijn er sinds 2016 specifieke opleidingstrajecten ontwikkeld om hen bij te scholen tot een brede beperkte bevoegdheid in de onderbouw vmbo. Ook is het mogelijk een maatwerkopleiding te volgen om een volledige tweedegraadsbevoegdheid in één vak te behalen. Scholen waarderen deze nieuwe mogelijkheden, maar vragen zich af of het voldoende is. Ook nu moeten ze een docent studieverlof geven en zal de docent werk en opleiding moeten combineren. Bovendien is de brede bevoegdheid beperkt tot een bepaald profiel (zoals Mens & Maatschappij). Daarnaast geven scholen aan dat het onbekend is hoe lang deze mogelijkheid blijft bestaan. Ongeveer hetzelfde probleem ervaren scholen bij de nieuwe beroepsgerichte profielvakken in het vmbo. Niet voor alle profielen zijn er al opleidingen en bovendien geven scholen aan dat ze niet iedereen tegelijk in opleiding kunnen laten gaan.[5]

Juist vmbo-scholen met veel leerlingen met leerwegondersteunend onderwijs ervaren nóg een probleem. Deze scholen hebben in het verleden veel pabogediplomeerden aangenomen. Degenen die vóór 2006 zijn afgestudeerd, hebben een bevoegdheid voor een aantal algemeen vormende vakken voor deze doelgroep. Inmiddels hebben veel vmbo-scholen, mede door de invoering van passend onderwijs, de keuze gemaakt om klassen gemengd samen te stellen (lwoo- en niet-lwoo-leerlingen bij elkaar). Klassen bestaan daardoor uit lwoo-leerlingen, aangevuld met leerlingen zonder indicatie. Dit betekent dat pabogediplomeerden van vóór 2006 geen les meer mogen geven aan deze klassen.

Tot slot geven vmbo-scholen aan extra last te hebben van het lerarentekort. Tweedegraads leraren kiezen eerder voor een havo/vwo-school dan voor een vmbo met soms een moeilijke leerlingenpopulatie.

Bijhouden onbevoegd lesgeven
Het grootste deel van de 101 schoolvestigingen houdt administratief bij hoeveel uur er onbevoegd les wordt gegeven (80%) en de overige scholen zijn dit op korte termijn van plan. De enkele vestiging die dit niet doet, geeft aan voldoende zicht te hebben op de lessen die niet door een daartoe bevoegde leraar worden gegeven. Ook spreken bijna alle scholen jaarlijks met de (deels) onbevoegde docenten over hun situatie. Vaak hebben ze dat onderwerp ingebed in de jaarlijkse gesprekscyclus, waarbij het met name gaat over de studievoortgang. Scholen geven toe niet met alle docenten over de situatie van de onbevoegd gegeven lessen te spreken. Met

4 Pabogediplomeerden die tussen 1985 en 2006 zijn afgestudeerd waren ook bevoegd om een aantal vakken te geven aan de eerste twee leerjaren van het leerwegondersteunend onderwijs. Gediplomeerden van de PA-opleiding (voor 1985) zijn daarnaast ook voor Nederlands en Rekenen bevoegd en eventueel voor andere vakken via een applicatie.

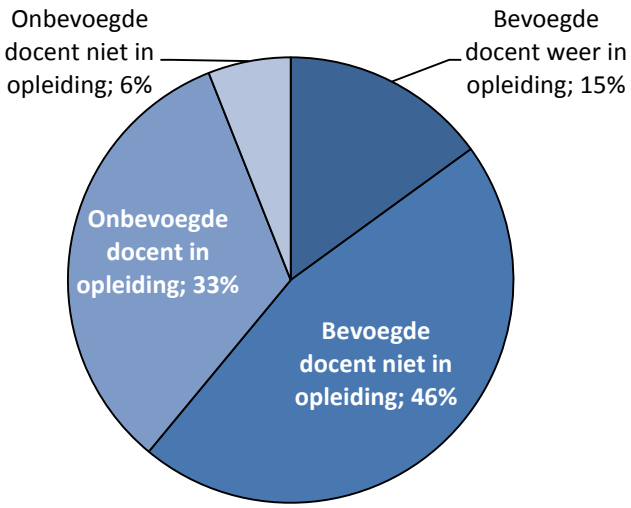
5 Op dit moment wordt de regeling aangepast en komt er een nieuwe subsidieregeling waar zowel de korte scholingstrajecten voor de beroepsgericht vakken als de het opleidingstraject voor pabogediplomeerden onder vallen. Bovendien wordt de regeling verder verbreed en vallen er ook bijscholingstrajecten onder die in de conversietabel worden vermeld en de zogenaamde educatieve module waarmee een beperkte bevoegdheid kan worden behaald.

name met de docenten die enkele jaren voor hun pensioen zitten, vindt er geen jaarlijks gesprek plaats. Ook met bevoegde docenten die maar een paar uur onbevoegd lesgeven, spreken de scholen niet altijd over de onwenselijkheid van de situatie.

Type deels onbevoegde docent

Hierboven hebben we verslag gedaan van de algemene ervaringen die schoolleiders hebben met de onbevoegd gegeven lessen. In dit tweede deel van de paragraaf doen we verslag van de gegevens die we hebben verzameld per docent die ten minste één les geeft zonder daarvoor de juiste bevoegdheid te hebben. We hebben daarmee dit onderzoek niet alleen gericht op geheel onbevoegde docenten, omdat de problematiek van onbevoegd lesgeven juist breder is dan de volledig onbevoegden.[6] 62 procent van de 1608 docenten die onbevoegd lesgeven, zijn namelijk bevoegde docenten die (ook) onbevoegd lesgeven. Het grootste deel hiervan is overigens niet in opleiding om de juiste bevoegdheid te halen. Van de docenten die geen enkele bevoegdheid hebben, is het grootste deel wél in opleiding. 6 procent van de 1608 docenten in het onderzoek heeft geen enkele lerarenopleiding afgerond of is daar ook niet op enigerlei wijze mee bezig. Dit geeft aan dat het totaal aantal docenten dat lesgeeft zonder enige bevoegdheid en niet in opleiding is, beperkt is.

Figuur 2.1b Type(deels) onbevoegde docenten (n = 1608 docenten)



Bekijk de bijbehorende tabel 7 in bijlage I.

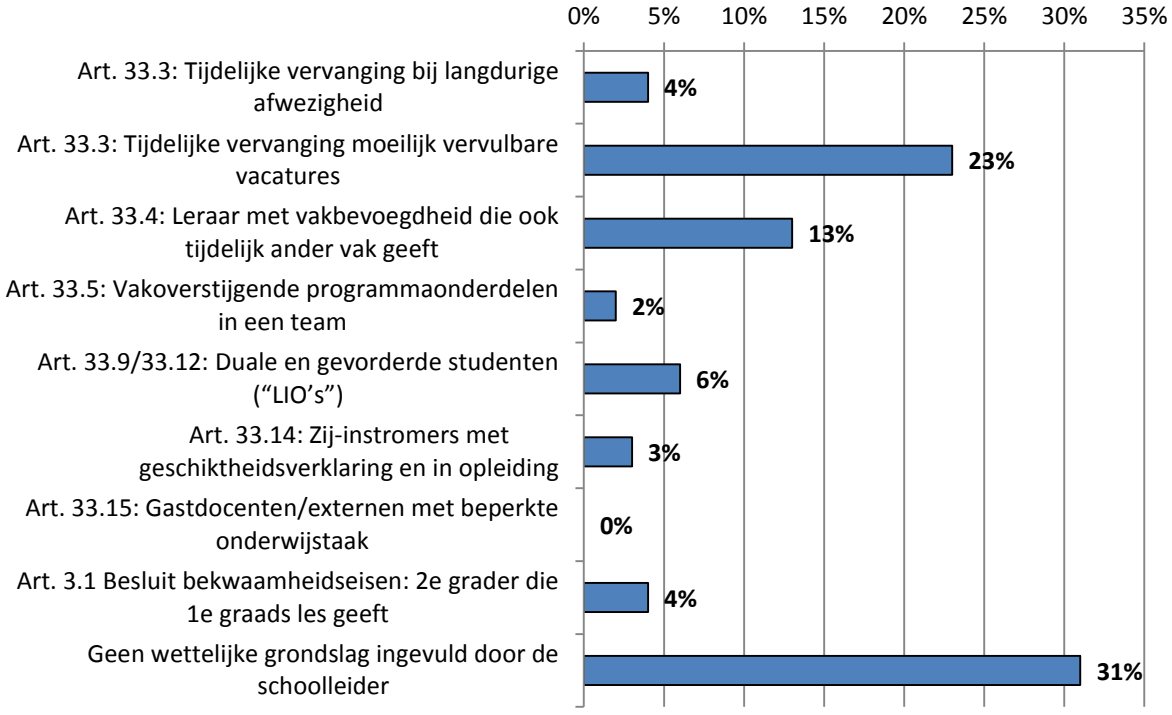
Voor elk vak dat een docent geeft zonder daarvoor de juiste bevoegdheid te hebben, ligt daar mogelijk een wettelijke uitzondering aan ten grondslag.[7] Tijdelijk is het mogelijk om – onder bepaalde voorwaarden – onbevoegd les te geven. Het onderstaande figuur laat zien dat de schoolleiders geen wettelijke grondslag hebben ingevuld voor veruit het grootste deel van de vakken waarvoor de docent niet de juiste bevoegdheid heeft. Strikt gezien betekent dat in die situaties de wet wordt overtreden, omdat er altijd een wettelijke grondslag dient te zijn voor de uitzonderingssituatie. Het is niet gezegd dat de bepaling van de situatie juist is en er inderdaad een wettelijke grondslag mist. In ons bureauonderzoek nemen wij immers

6 Zie Inspectie van het Onderwijs (2014). Rechtvaardigingsgronden onbevoegd lesgeven. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

7 In bijlage 2 hebben we het juridisch kader opgenomen.

de beoordeling van de schoolleider over. Dat geldt ook voor de grondslagen die wél zijn ingevuld. Ook voor deze grondslagen geldt dat dit de eigen beoordeling van de schoolleider is. De wettelijke grondslag is niet altijd even makkelijk om te interpreteren, zeker niet als het gaat om docenten met getuigschriften van lang geleden. Aan dergelijke oude getuigschriften zijn soms extra bevoegdheden verbonden die alleen te achterhalen zijn door een lange lijst met getuigschriften te bestuderen.[8] Bovendien zijn – zoals gezegd – de bevoegdheidsregels niet direct het uitgangspunt bij het inzetten van personeel. Scholen proberen hun personeel zo in te zetten dat ze zo goed mogelijk aan de wet voldoen (een onbevoegde docent moet in opleiding), maar dit is niet altijd volgens de letter van de wet (onbevoegd lesgeven is aan een maximumtermijn verbonden). In de verdiepende onderzoeken en in de bureauonderzoeken heeft de inspectie de betreffende situaties geanalyseerd en hebben besturen (herstel)opdrachten ontvangen indien er sprake was van overtreding van de wet (zie hiervoor hoofdstuk 3).
Als er een grondslag is ingevuld dan beroepen schoolleiders zich vooral op tijdelijke vervanging bij moeilijk vervulbare vacatures (artikel 33. lid 3), iets wat al naar voren kwam bij de belemmeringen (zie figuur 2.1a).

Figuur 2.1c Wettelijke uitzondering/grondslag voor lesgeven zonder de juiste bevoegdheid volgens schoolleiders (percentage vakken) (n=2021 vakken)



Bekijk de bijbehorende tabel 9 in bijlage I.

De derde categorie onbevoegde docenten die relatief vaak voorkomt zijn de docenten met een bevoegdheid die ook een ander vak geeft (art. 33, lid 4 WVO). Schoolleiders lichtten toe dat hierbij soms een gewoonte ontstaat: eens een ander vak gegeven, altijd dit ‘andere’ vak gegeven.

8 DUO heeft het handboek Onderwijsbevoegdheden ontwikkelt waarin deze lange lijst is opgenomen.

Hoewel de categorie 'Artikel 3.1 Besluit bekwaamheidseisen, een tweedegrader die eerstegraads lesgeeft'[9] slechts beperkt is aangekruist (4%), is het voor havo/vwo-scholen één van de belangrijkste problemen. Het blijft in de eerste plaats sowieso moeilijk om vacatures voor bepaalde vakken te vervullen.

Ontheffing bevoegdheid bij buitengewone bekwaamheid
Een van de mogelijkheden om een bekwame, maar onbevoegde docent les te mogen laten geven is via een ontheffingsprocedure (art. 33 lid 2 en lid 16 WVO). Een ontheffing kan worden aangevraagd als een docent beschikt over buitengewone bekwaamheid (art. 33 lid 2 WVO) of als er voor het vak geen lerarenopleiding bestaat of het vak niet is opgenomen in de zogenaamde conversietabel.[10] Sinds oktober 2016 is deze regeling verduidelijkt. Zo is het duidelijker wanneer een docent over een buitengewone bekwaamheid beschikt en in aanmerking komt voor een ontheffing. Uit een reactie van een schoolleider blijkt echter dat buitengewone bekwaamheid volgens de school 'beperkt' wordt beoordeeld door DUO. Zo heeft de school door een extern bureau een onderzoek laten uitvoeren naar de leskwaliteit van de betrokkene, maar is dit rapport door DUO niet meegenomen in de beoordeling, omdat de resultaten van een dergelijk rapport niet vallen onder 'buitengewone bekwaamheid'. Scholen geven zelf een andere invulling aan de buitengewone bekwaamheid dan in de regelgeving is vastgelegd.

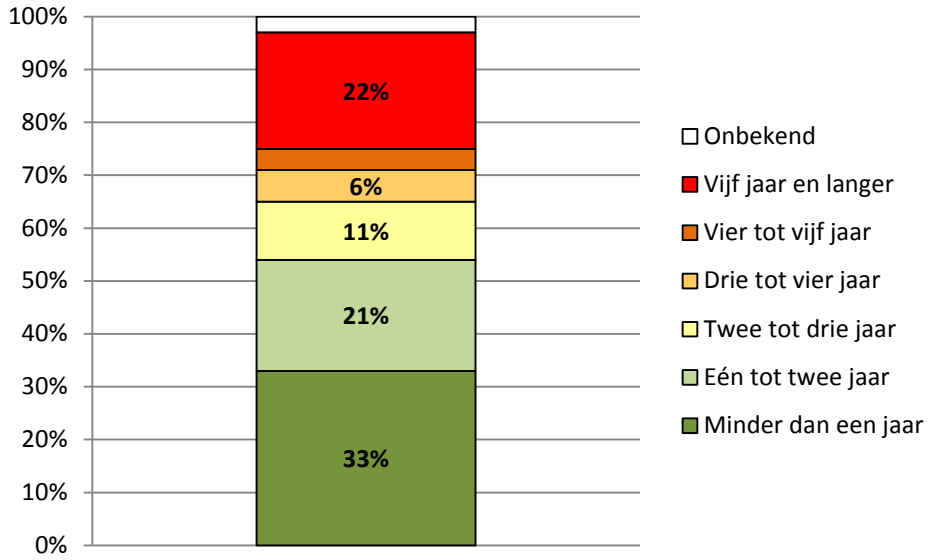
Erkenning buitenlandse bevoegdheid
Een van de manieren om voldoende leraren te vinden is het aannemen van buitenlands leraren of 'native speakers'. Scholen lopen dan tegen diverse problemen aan. Zo is het de vraag of het diploma van de buitenlands lerarenopleiding erkend wordt, vragen scholen zich af hoe de docent de Nederlandse taal machtig wordt en als de docent alsnog in opleiding moet, is er geen opleiding op maat beschikbaar. Dit sluit aan bij de opmerking dat scholen de mogelijkheden bij lerarenopleidingen (te) beperkt vinden.

Docenten geven vaak meerdere vakken en geregeld ook meer dan één vak zonder daarvoor de juiste bevoegdheid te hebben. Het kan daarom per vak verschillen sinds wanneer het vak gegeven wordt zonder daarvoor over de juiste bevoegdheid te beschikken. Hieronder rapporteren we daarom niet over het percentage docenten, maar over het percentage vakken.
Bij meer dan de helft van de 2021 opgegeven vakken in het onderzoek gaat het om een nog relatief kortdurende situatie; om minder dan twee jaar. Deze situatie is wettelijk toegestaan (zie art. 33 lid 3 en 4 WVO). Bij ruim één op de vijf vakken gaat het wel om een vak dat langdurig onbevoegd wordt gegeven; meer dan vijf jaar.

9 Dit mag voor maximaal 5 procent van het totaal aantal lessen dat wordt gegeven in het eerstegraads gebied

10 De conversietabel is een regeling waarbij voor een aantal vakken waarvoor geen lerarenopleiding bestaat, is bepaald aan welke eisen (opleiding) een docent moet voldoen om bevoegd te zijn voor het vak.

Figuur 2.1d Termijn sinds wanneer het vak gegeven wordt door een docent die daarvoor niet bevoegd is volgens schoolleiders (percentage vakken) (n=2021 vakken)



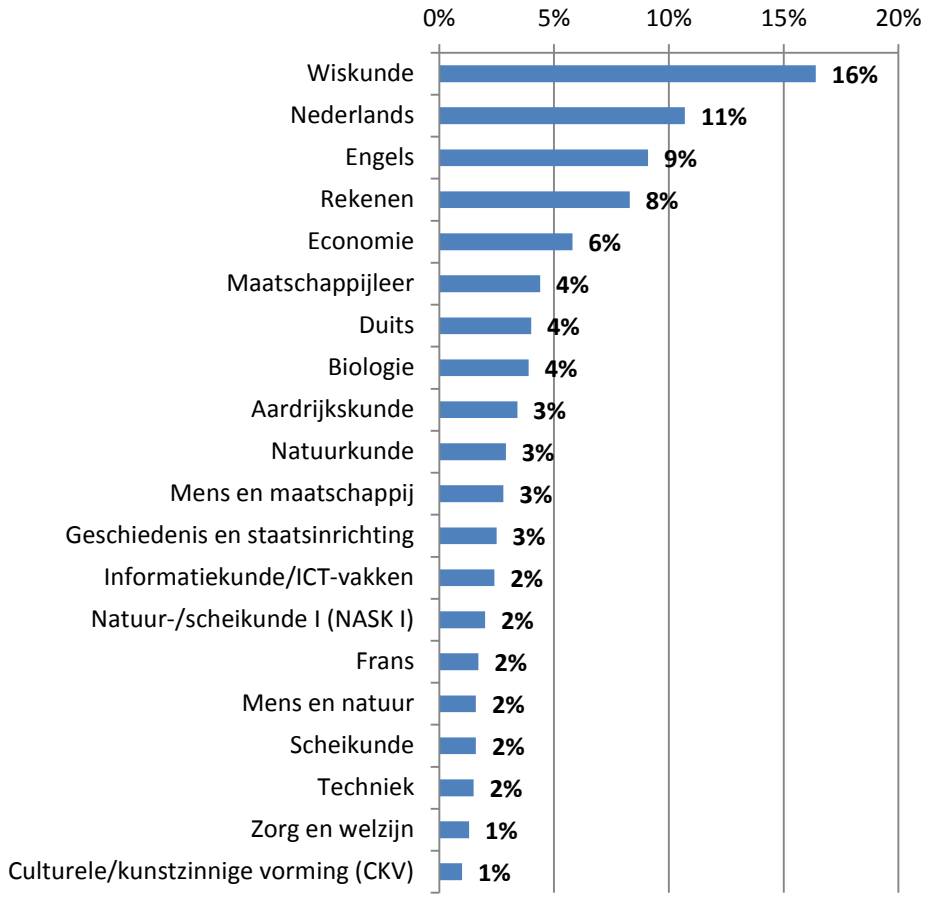
Bekijk de bijbehorende tabel 10 in bijlage I.

Uit deze cijfers blijkt dat niet alle scholen de afgelopen jaren evenveel hebben gedaan aan het terugdringen van lessen die gegeven worden door een docent zonder de juiste bevoegdheid. Het gaat soms om docenten die al tien jaar geheel onbevoegd lesgeven zonder dat zij in opleiding zijn gegaan of zelfs niet daarop zijn aangesproken. Uit de toelichtingen blijkt dat schoolleiders vaak situaties aantreffen die onder voorgangers zijn ontstaan en daardoor moeilijk zijn op te lossen, zeker ook omdat oudere docenten geen opleiding meer willen volgen. 'Het gaat in hun les immers goed', zo zeggen zij.

Wiskunde is het meest voorkomende vak waarin onbevoegd les wordt gegeven: 16 procent van de 2021 in de vragenlijst genoemde vakken heeft betrekking op wiskunde. Nederlands komt vervolgens het meeste voor, net zoals wiskunde een vak dat veel gegeven wordt. Voor beide vakken zijn jaarlijks veel vacatures.[11] Het vak maatschappijleer valt op in dit lijstje, omdat het niet direct een vak is waarvoor het moeilijk is om docenten te vinden. Het vak maatschappijleer valt op in dit lijstje, omdat het niet direct een vak is waarvoor moeilijk docenten te vinden zijn. Het geeft vooral aan dat scholen dit vak – met relatief weinig uren – al snel laten geven door docenten met een andere bevoegdheid (voornamelijk geschiedenis, Nederlands en aardrijkskunde). Bij wiskunde gaat het vooral om pabogediplomeerden (en ook PA-opgeleiden, de voorloper van de pabo) die dit vak geven en ook Nederlands wordt veelal door pabogediplomeerden gegeven (zie tabel 11, bijlage 1).

11 Lubberman, J., Bleeker, J en A. Leemans (2016). Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo 2015/2016. Amsterdam: Regioplan.

Figuur 2.1e Meest voorkomende vakken onbevoegd lesgeven (percentage vakken) (n=2021 vakken)



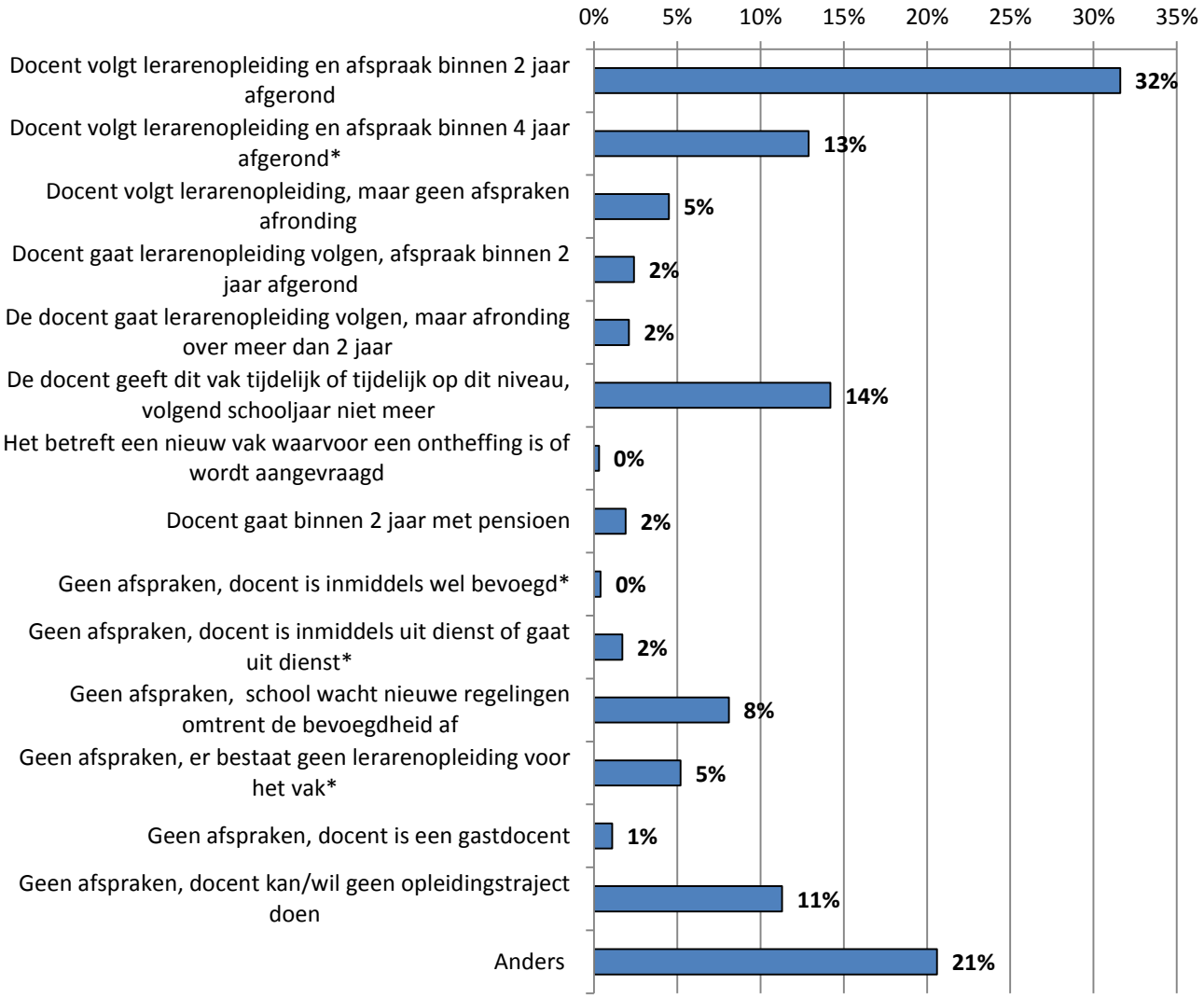
Bekijk de bijbehorende tabel 14 in bijlage I.

Als we rekeninghouden met het aantal uur dat een vak wordt gegeven dan springen vooral de technische beroepsgerichte vakken in het vmbo eruit. Bij die vakken gaat het om gemiddeld het grootste aantal lesuren (zie bijlage 1, tabel B1.24).

Afspraken met docenten

In de volgende figuur presenteren we de gegevens per docent. Met bijna de helft van de docenten hebben schoolleiders de afspraak dat de opleiding die zij volgen binnen twee of uiterlijk binnen vier jaar wordt afgerond. Als de situatie tijdelijk is (14%) en de docent het vak het volgende jaar niet meer geeft, hoeft geen afspraak gemaakt te worden. De tijdelijke situatie houdt dan op te bestaan. Een derde groep die eruit springt, is het percentage docenten dat geen lerarenopleiding kan of wil volgen. Het gaat vaak om docenten die hiervoor persoonlijke omstandigheden aanvoeren, zoals een gezin, fysieke of psychische kwetsbaarheid, of andere verplichtingen. Maar er is ook een groep niet-bevoegde docenten die afwacht en geen actie onderneemt.

Figuur 2.1f Gemaakte afspraken met docenten(percentage docenten) (n=1608 docenten)



* Deze categorieën zijn uitsluitend voorgelegd aan de scholen die in 2016/2017 onderzocht zijn.

Bekijk de bijbehorende tabel 13 in bijlage I.

Bij 21 procent van de 1608 docenten is er 'anders' aangevinktIn de vragenlijsten die aan de eerste groep scholen zijn toegezonden, is een aantal categorieën niet aangeboden, bijvoorbeeld de categorie 'de docent is inmiddels uit dienst'. De categorie 'anders' is toen vaak ingevuld. Sowieso hebben schoolleiders vaak 'anders' aangekruist. Soms gaat het om een buitenlandse bevoegdheid, maar vaker willen ze specifiek toelichten waarom de docent bekwaam is of welke afspraken (anders dan in opleiding gaan) ze specifiek hebben gemaakt.

Uit zowel de vragenlijsten, de verdiepende onderzoeken en de klankbordgroepen kwam naar voren dat de scholen tegenwoordig in hun aannamebeleid direct duidelijk afspraken maken met docenten: docenten die geen opleiding willen volgen, worden niet aangenomen.

2.2 Verdiepend onderzoek

Op basis van de ingevulde vragenlijsten heeft de inspectie 22 scholen geselecteerd voor een verdiepend onderzoek. Het doel van deze onderzoeken was de ingevulde vragenlijsten te verifiëren. We zijn daarbij ingegaan op de ingevulde vragenlijsten per docent. We hebben op basis van het lesrooster ook een aantal lessen besproken die mogelijk onbevoegd worden gegeven, maar die niet in de vragenlijsten zijn gemeld. Zo hebben we bekeken of een docent meerdere vakken geeft en voor die vakken ook bevoegd is. We bespreken dit verdiepend onderzoek hier niet in detail. Het gaat om individuele cases. De opmerkingen die hieruit naar voren kwamen, hebben we verwerkt in de vorige paragraaf. We bespreken hier voornamelijk de opvallendste punten.

De eerste twee onderzoeken zijn uitgevoerd als proefonderzoek. We hebben scholen bezocht die al snel na het uitzetten van de vragenlijsten beide typen vragenlijsten hebben ingevuld. Op beide scholen werkten geen docenten die zonder een pedagogisch-didactische bekwaamheid lesgeven of die niet in opleiding zijn.

Op de overige scholen was meer aan de hand. Ter plekke zijn alle vragenlijsten per docent doorgenomen en heeft de directeur de situaties toegelicht. In enkele gevallen zijn de getuigschriften doorgenomen. Op basis hiervan kon de inspectie vaststellen of er sprake was van overtredingen van wet- en regelgeving. Veel schoolleiders hadden inmiddels al nagedacht over oplossingen, waardoor sommige tekortkomingen inmiddels achterhaald waren of binnenkort opgelost zouden worden. Soms detecteerde de inspectie ook situaties die niet via een vragenlijst waren gemeld aan de inspectie. Meestal ging het hier om een bevoegde docent die een vak geeft waarvoor geen lerarenopleiding bestaat (zoals voor mens en maatschappij) of vanwege onduidelijkheid/andere interpretatie van het getuigschrift van de docent. Dit kwam overigens maar beperkt voor..

Bij de verdiepende onderzoeken kon de inspectie de problematiek diepgaander bespreken met de scholen. Zo kwam bij de onderzoeken naar voren dat de aandacht voor onbevoegd lesgeven de laatste jaren steeds meer prioriteit heeft gekregen. Dit onderzoek droeg daaraan bij; het was voor schoolleiders een extra zetje om in gesprek te gaan met docenten die al lange tijd onbevoegd lesgaven. Schoolleiders voelden dat de situatie niet langer meer toegestaan kon worden. Andere situaties waarbij al jarenlang onbevoegd lesgegeven wordt, zijn soms snel op te lossen. Uit ‘gewoonte’ geeft een bepaalde docent een vak, terwijl deze docent hiervoor niet bevoegd is. De oplossing is soms: het rooster aanpassen zodat een andere docent het vak geeft. Fusies hebben ook invloed: een lwoo-vestiging met vooral pabogediplomeerden fuseert met een school voor regulier voortgezet onderwijs, waardoor docenten anders ingezet worden.

De identiteit van een school is voor sommige scholen leidend bij de keuze van docenten (zie ook inspectieonderzoek 2014). Ze verkiezen een docent uit eigen kring boven een bevoegde docent die deze identiteit niet onderschrijft.

Tijdens de onderzoeken kwam geregeld naar voren dat volledig onbevoegde docenten door de schoolleider vaak zeer bekwaam werden geacht en dat specifieke omstandigheden vaak de redenen waren waarom een docent niet voldoet aan de opleidings- en bevoegdheidseisen. Zo kwamen we docenten tegen die binnen enkele jaren met pensioen zullen gaan of docenten die door ziekte of door de thuissituatie niet in staat waren om een opleiding te volgen. Scholen willen dit soort situaties wel herstellen, maar hebben daar tijd voor nodig. Soms wachten ze de pensionering van een docent af.

In de onderzoeken hebben we, indien voor de situatie nog geen oplossing voorhanden was, met de school verschillende oplossingen doorgesproken, zeker omdat er nieuwe mogelijkheden zijn. Gedurende de twee schooljaren waarover de inspectie nu verslag doet, heeft het ministerie van OCW in samenwerking met diverse andere partijen nieuwe (subsidie)regelingen bedacht of nader ingevuld. De nieuwe opleidingstrajecten voor pabogediplomeerden zijn goed bekend. Ook is de conversietabel meestal goed bekend, waarin voor bepaalde vakken zonder lerarenopleiding is geregeld welke docent die vakken mag geven. Minder bekend is de beleidsregel waarin de voorwaarden voor ontheffing nader zijn geregeld. Soms is het voor schoolleiders ingewikkeld om te bepalen of iemand bevoegd is, met name bij oude diploma's. De inspectie kon hierbij helpen.

Hoewel uit alle verdiepende onderzoeken blijkt dat schoolleiders veel moeite doen om onbevoegd lesgeven tegen te gaan, is de nood op sommige scholen zeer hoog. Door het lerarentekort komt het oplossen van onbevoegd lesgeven dan op de tweede plaats.

2.3 Suggesties voor innovatieve verbeteringen volgens scholen

Specifiek aan de deelnemers van de klankbordgroepen hebben we gevraagd wat volgens hen innovatieve verbeteringen zijn van het beleid over het bevoegdhedenstelsel en indirect kwam daarmee het lerarentekort aan bod.

- Bij nieuwe docenten moet de bevoegdheid in orde zijn, maar voor docenten die al (tientallen) jaren in dienst zijn en ouder zijn kan of lukt dit niet meer. Kan er een pardonregeling komen?
- Een urendrempel voor het aantal uur dat onbevoegd gegeven mag worden. Bij 2-4 uur onbevoegd les per docent/klas zou geen sprake moeten zijn van overtreding van de bevoegdheidsregel.
- Meer ruimte voor besturen om ontheffingen aan te vragen of iemand bevoegd te verklaren, bijvoorbeeld door een groepje docenten uit het werkveld. Bijvoorbeeld gerelateerd aan onderzoeken (controle) van de inspectie op dat moment.
- Assistent-docenten – of zij die alleen begeleidingstaken hebben – bekwaam verklaren, zolang zij onder de verantwoordelijkheid van een bevoegde docent vallen.
- Voor de langetermijnagenda: nadenken over de aantrekkelijkheid van het onderwijs en de ontwikkelingen binnen het onderwijs. Als er maatregelen genomen worden, dan hebben deze pas over vier jaar effect.
- Een kortetermijnmaatregel is het collegegeld met terugwerkende kracht terugbetalen. Deze maatregel draagt overigens vooral bij aan het verminderen van het lerarentekort.
- Kijk naar aangrenzende gebieden en doorlopende leerlijnen. Een docent met een universitaire techniekopleiding kan ook wiskunde geven, omdat hij voldoende kennis daarover heeft om les te geven aan het vmbo of onderbouw havo/vwo.

3 Naleving

Door het onderzoek kwamen diverse situaties naar voren waarbij de wettelijke eisen aan bevoegd lesgeven niet zijn nageleefd.

Wanneer niet is voldaan aan de wettelijk gestelde eisen aan bevoegd gegeven lessen, hebben we twee situaties onderscheiden:

1. Leraren die lessen geven en daarbij over geen enkel getuigschrift of andere erkenning beschikken, waaruit blijkt dat is voldaan aan de bekwaamheidseisen (art. 33 in samenhang met art. 36 WVO en nader gestelde bekwaamheidseisen). Deze leraren zijn niet in opleiding om een getuigschrift of andere erkenning te behalen en geven twee jaren of langer les zonder enige bevoegdheid.
2. Leraren die lessen geven en daarbij niet over het juiste getuigschrift of de juiste erkenning beschikken, waaruit blijkt dat is voldaan aan de bekwaamheidseisen (art. 33 in samenhang met art. 36 WVO en nader gestelde bekwaamheidseisen). Deze leraren geven lessen in een ander schoolvak of geven op een ander niveau les dan hun getuigschrift vermeldt, zijn niet in opleiding om het juiste getuigschrift of andere erkenning te behalen en geven vijf jaren of langer les zonder de juiste bevoegdheid.

Bij zowel de bureauonderzoeken naar aanleiding van de ingevulde vragenlijsten als naar aanleiding van de verdiepende onderzoeken hebben we scholen verzocht deze situaties te herstellen. We maken hierbij een onderscheid tussen de verdiepende onderzoeken, waarbij we de gegevens uit de vragenlijsten hebben geverifieerd en de overige onderzoeken waarbij we de situatie alleen hebben vastgesteld op basis van de vragenlijsten. Hieronder gaan we in op deze twee opdrachten.

Herstelopdrachten naar aanleiding van de verdiepende onderzoeken
Voor beide typen herstelopdracht hanteert de inspectie een hersteltermijn van drie maanden. Zeventien van de 22 scholen hebben één of meerdere herstelopdrachten gekregen.

Tabel 3a Uitgegeven herstelopdrachten[1 2]

Situatie	Aantal
1	18
2*	85

* In het schooljaar 2015/2016 hanteerde de inspectie een derde categorie. Indien er voorafgaand aan het bezoek al oplossingen waren voor een bepaalde situatie, verzocht de inspectie om bevestiging binnen drie maanden. Dit hebben we laten vervallen.

Opdrachten naar aanleiding van de bureauonderzoeken
Ook bij de zogenaamde bureauonderzoeken waarbij we geen verificatie hebben uitgevoerd, maar alleen de ingevulde vragenlijsten hebben geanalyseerd, hebben we scholen per brief laten weten dat we situaties hebben aangetroffen die wettelijk niet zijn toegestaan. De controle daarvan hebben we gekoppeld aan toekomstig regulier inspectieonderzoek en komt per school dus op een ander moment. In totaal hebben 51 schoolvestigingen één of meer opdrachten ontvangen. In tabel 3b staat hoeveel van dergelijke opdrachten we hebben gegeven:

1 2 Ten tijde van verzending van de conceptrapporten van bevindingen. De aantallen kunnen nog wijzingen als de rapporten definitief worden gemaakt.

Tabel 3b Opdrachten naar aanleiding van de bureauondezoeken

Situatie	Aantal
1	10
2	142

4 Beschouwing: knelpunten en oplossingen

De inspectie heeft de afgelopen twee jaar een risicogericht onderzoek uitgevoerd onder 282 afdelingen, waarvan we vermoedden dat er relatief veel onbevoegd les werd gegeven. Dit heeft geleid tot een intensief onderzoek. Intensief voor de scholen én voor de inspectie.

De invoering van de Wet beroepen in het onderwijs (2006) wijzigde de manier waarop bevoegdheden van docenten zijn geregeld. Tezamen met het lerarentekort leidde dat ertoe dat lange tijd weinig aandacht was voor onbevoegd lesgeven. De inspectie had sinds die tijd geen directe rol meer in de registratie van onbevoegde leraren.[13] De verantwoordelijkheid voor dit deel van het personeelsbeleid kwam geheel bij de bestuurders en de schoolleiders te liggen die deze taak onvoldoende hebben uitgevoerd. Het Nationaal Onderwijsakkoord (2013) en het daaruit volgende Sectorakkoord heeft deze situatie verandert. In het onderzoek van de inspectie uit 2014 bleek al dat de scholen inmiddels meer aandacht hadden gekregen voor dit onderwerp. Vervolgens heeft het ministerie van OCW het Plan van Aanpak Tegengaan Onbevoegd Lesgeven in het voortgezet onderwijs opgesteld en veel van de genoemde maatregelen zijn reeds tot uitvoering gekomen. Ook de opleidingen hebben eerste stappen gezet met onder andere de totstandkoming van een (aanvullende) opleiding voor pabogediplomeerden in het voortgezet onderwijs. De inspectie zelf heeft het toezicht op bevoegd en bekwaam personeel in het vernieuwde onderzoekskader opgenomen (zie vervolg).

Dit onderzoek heeft laten zien dat lessen niet alleen onbevoegd gegeven worden door docenten zonder enige bevoegdheid, maar ook dat juist vaak voorkomt dat docenten onbevoegd lesgeven, terwijl zij al een andere bevoegdheid hebben. Bovendien gaat het vaak om al lang bestaande situaties. Meestal worden wel afspraken gemaakt met de docent. Toch blijkt dat hoe langer een docent (ook) onbevoegd lesgeeft, hoe moeilijker de situatie te veranderen is. De schoolleiders worden nu geconfronteerd met de problemen waar zij zelf (of hun voorgangers) geen aandacht aan hebben geschonken. Veelal kunnen scholen daarom ook geen wettelijke uitzondering opgeven waardoor onbevoegd lesgeven tijdelijk is toegestaan.
Soms is vooral het lerarentekort een probleem: wiskunde is het vak wat het vaakst is genoemd als het vak waarin onbevoegd les wordt gegeven. Bovendien verkiezen veel leraren een havo/vwo-school boven een vmbo als ze een keuze hebben.

De inspectie heeft de afgelopen twee jaar gezien dat alle besturen en schoolleiders een inhaalslag aan het maken zijn en meewerken aan het verminderen van onbevoegd gegeven lessen: ze laten hun leraren opleiden, letten goed op wie ze inzetten voor welke lessen en nemen afscheid van leraren die geen opleiding willen volgen of hun opleiding maar niet afronden. Scholen ervaren problemen om alle knelpunten op dit gebied op te lossen.

4.1 Knelpunten

Schoolleiders ervaren bij hun poging situaties te veranderen een aantal knelpunten, zoals:

[13] Voor 2006 was een school verplicht om elke onbevoegde docent te melden bij de inspectie.

- Historie: veel docenten geven al lang onbevoegd les, omdat schoolleiders tot enkele jaren geleden weinig aandacht hadden voor het tegengaan van onbevoegd lesgeven. Persoonlijke omstandigheden van de docent (ziekte, naderende pensionering[14]) zorgen ervoor dat de oplossing (docent moet in opleiding) nu niet altijd meer te realiseren is.
- Lerarentekort: voor een aantal vakken is het heel moeilijk om een bevoegde leraar te vinden. De meeste (deels) onbevoegde docenten geven wiskunde. Op havo/vwo-scholen worden vaak tweedegraadsdocenten ingezet in de bovenbouw (eerstegraadsgebied), omdat eerstegraadsdocenten moeilijk te werven zijn.
- Resturen/kleine vacatures: gerelateerd aan het lerarentekort is het probleem van de zogenaamde 'resturen'. Soms heeft een schoolleider een vacature te vervullen voor een klein aantal lesuren (bijvoorbeeld vijf lesuren). Zo'n vacature is niet interessant voor een sollicitant.
- Specifieke vmbo-problematiek: vooral op vmbo-scholen (met de basis- en kaderberoepsgerichte leerweg) wordt relatief veel onbevoegd lesgegeven. Veel van deze scholen gaan ervan uit dat het voor de leerling beter is als ze meerdere vakken krijgen van één docent. Pabogediplomeerden achten ze hier, ondanks hun beperkte diepgaande vakkennis, bij uitstek geschikt voor. Toch zijn die niet bevoegd. Hoewel een specifieke opleiding nu soelaas biedt, vragen veel scholen zich af hoe lang dit opleidingstraject blijft bestaan. Niet iedereen kan tegelijk de opleiding doen. Voor de nieuwe vmbo-profielen geldt hetzelfde. Scholen moeten meerdere docenten laten bijscholen. Los hiervan hebben vmbo-scholen nog een ander probleem. Meer dan havo/vwo-scholen kampen ze met lerarentekorten, omdat jonge tweedegraadsdocenten eerder voor die scholen kiezen. Bovendien is er maar een beperkt aantal lerarenopleidingen voor specifieke beroepsgerichte vakken, waardoor het aanbod sowieso al klein is.
- Bekwaam, maar onbevoegd (mogelijke ontheffing): een deel van de docenten die lesgeeft zonder daarvoor de juiste bevoegdheid te hebben, is volgens het bevoegd gezag zeer bekwaam en behaalt goede resultaten bij de leerlingen. Persoonlijke omstandigheden laten het soms niet toe om in opleiding te gaan. Voor sommige van deze situaties kan een ontheffing een oplossing zijn. Hoewel de ontheffing onlangs een nadere en duidelijke invulling heeft gekregen, biedt deze procedure niet in alle gevallen een oplossing. De minister kan een ontheffing verlenen als de docent over een buitengewone bekwaamheid beschikt en in een vak uitmunt. Onder de invulling van deze zogenaamde 'uitmuntendheid' valt echter níet de competentie dat de docent zeer goed lesgeeft en zeer goede resultaten behaalt. Overigens gaat het ook nu vaak om situaties die lang geleden zijn ontstaan.
- Lerarenopleidingen: de reguliere weg naar een lesbevoegdheid is een lerarenopleiding. Schoolleiders zeggen lerarenopleidingen niet flexibel genoeg te vinden. Sowieso is het moeilijk om studie en werk te combineren, maar het lesrooster van de school past niet goed bij de lestijden van de opleiding. Recentelijk is een lerarenopleiding gesloten en is er dus nog minder keus en plek. Ook geven schoolleiders aan dat docenten weinig vrijstellingen krijgen en vinden ze dat er te weinig rekening wordt gehouden met competenties die ze al hebben.
- Wettelijke termijnen: de wettelijke termijnen om een lesbevoegdheid te behalen ervaren de schoolleiders als te krap. Veel docenten redden het niet binnen de gestelde termijn (vaak twee jaar) en doen langer over hun opleiding (meestal vier jaar), waarbij ze niet meer benoembaar zijn voor de betreffende les. De school moet bij langere trajecten vaak zelf middelen vrijmaken om de opleiding

[14] Indien de studie langer duurt dan de pensioengerechtigde leeftijd mag de docent een beroep doen op de ontheffingsregeling. Vaak gaat het om docenten die nog iets verder van hun pensioengerechtigde leeftijd zitten.

verder te faciliteren; de lerarenbeurs volstaat niet. Docenten moeten dan al bevoegd zijn of willen de beurs voor iets anders inzetten.

- Buitenlandse bevoegdheid: een van de manieren om voldoende leraren te vinden is buitenlands leraren of 'native speakers' aannemen. Dat zorgt voor diverse problemen; het diploma van de buitenlands lerarenopleiding wordt niet altijd erkend, scholen vragen zich af hoe de docent de Nederlandse taal machtig wordt, als de docent alsnog in opleiding moet is er geen maatwerkopleiding beschikbaar.
- Ingewikkelde regelgeving: welke docent bevoegd is voor welk vak en op welk niveau is voor de gewone, algemeen vormende vakken over het algemeen simpel te bepalen. Bij oude diploma's is dat ingewikkelder, omdat daar op basis van overgangsrecht nog oude wetten op van toepassing zijn. Bij de verdiepende onderzoeken heeft de inspectie hierbij geholpen, maar schoolleiders benaderen de inspectie ook daarbuiten. Tijdens het onderzoek bleek bovendien dat schoolleiders weliswaar de stelregel hanteren dat onbevoegde docenten in opleiding moeten, maar dat ze minder precies kijken of de specifieke uitzonderingsregeling nog van toepassing is.
- Regelgeving loopt achter: bij nieuwe vakken die geen 'schooleigen'[15] vak zijn, loopt de regelgeving altijd achter. Zo was het voor scholen jarenlang onduidelijk welke docenten rekenen mochten geven. Inmiddels is de conversietabel enkele keren geüpdatet. Dat blijft (jaarlijks) nodig om niet weer achterop te komen. Niet voor alle nieuwe vakken zal een lerarenopleiding opgezet kunnen worden.

4.2 Naar een oplossing

Ons onderzoek heeft laten zien dat de problematiek van onbevoegd lesgeven verschillende kanten heeft. De scholen zeer langdurig ongeoorloofde situaties toegestaan, waarvoor de inspectie veel (herstel)opdrachten heeft uitgedeeld. Tegelijkertijd is het bewustzijn sterk gegroeid en zijn vrijwel alle scholen bewust bezig om het probleem op te lossen. We zien ook dat dit helpt en dat schoolleiders zeker een deel van de problemen zelf kunnen oplossen. Tegelijkertijd zien we dat ze tegen knelpunten aanlopen. Het lerarentekort is wellicht het grootste knelpunt, maar de knelpunten in het stelsel gaan óók over het gebrek aan flexibiliteit en de ingewikkeldheid van de regelgeving. De door OCW aangekondigde toekomstverkenning van het bevoegdhedenstelsel is daarom zeer welkom.[16] Alle partijen hebben daarin een rol, het probleem kan ook niet door één enkele partij worden opgelost.

Voor alle mogelijke oplossingsrichtingen geldt dat vooropstaat dat geen concessies gedaan mogen worden aan de (start)bekwaamheid van de docent. De inspectie pleit daarom zeker niet voor het loslaten van een bevoegdheid voor docenten. De inspectie ziet namens de overheid toe op de kwaliteit van het onderwijs. Uit eerder onderzoek van de inspectie komt naar voren dat op scholen met relatief veel onbevoegd gegeven lessen het slagingspercentage en het gemiddeld eindexamencijfer iets lager zijn dan op andere scholen.[17] De bevoegdheidsregelingen zijn dus in het belang van de leerlingen, omdat die een garantie geven voor de kwaliteit van de docent

De inspectie denkt aan oplossingen in de volgende richtingen:

---

15 Dit zijn vakken die niet in regelgeving zijn opgenomen.

16 Ministerie van OCW. Nieuwe bevoegdheidscijfers VO. Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. 7 februari 2017. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

17 Inspectie van het Onderwijs (2014). De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2012/2013.

- Meer flexibiliteit in de bevoegdheidsregeling: de inrichting van het bevoegdhedenstelsel zou simpeler of in ieder geval flexibeler moeten worden, zodat (bekwame) docenten breder inzetbaar of breder bevoegd zijn.
- Maatwerk, flexibiliteit en aanpassing van de scholing. Een vernieuwd of gewijzigd opleidingsstelsel zou kunnen bijdragen aan de bredere inzetbaarheid van docenten. Bijvoorbeeld een meer modulair opleidingssysteem, waarbij studenten die voor verschillende (verwante) vakken worden opgeleid gezamenlijk een pedagogische en (vak)didactische basis volgen en daarna een vakspecialisatie volgen. Dat biedt direct de mogelijkheid om nog een extra vakbevoegdheid te behalen. Verder zijn incompany-trainingen ook een mogelijke oplossing. Het opleidingssysteem wordt hiermee flexibeler. De huidige ontwikkeling waarbij lerarenopleidingen druk bezig zijn om hun opleidingen te flexibiliseren is al een goede ontwikkeling.
- Specialisatie van taken: de huidige docent is een 'alleskunner' en voert naast lesgeven ook mentoraatstaken uit. Hij onderhoudt alle contacten met ouders en leert alle ICT-mogelijkheden te benutten. Door docenten specifiek vakdocent te laten worden of juist leerlingenbegeleider voor meerdere vakken, zijn zij beter inzetbaar.
- Lerarenimago/meer leraren. Gerelateerd aan het moeilijk kunnen oplossen van alle onbevoegd gegeven lessen is het lerarentekort. De aandacht zou moeten uitgaan naar het verbeteren van het lerarenimago, ter activering van de toestroom van nieuwe en het behouden van kwalitatief goed opgeleide docenten voor een gewaardeerd beroep.

De hierboven genoemde oplossingen zijn voor de lange termijn. Op korte termijn ligt het dan ook voor de hand om (nog) meer kleine aanpassingen te doen in het bevoegdhedenstelsel. Ook zou het volgen van scholing door docenten blijvend gestimuleerd en gefaciliteerd moeten worden, zodat docenten bevoegd raken voor het vak waarvoor ze nog niet (volledig) bevoegd zijn. Scholen kunnen – meer dan nu – aandacht besteden aan strategisch HRM-beleid waardoor ze vooruitkijken naar welke soort docent ze nodig hebben en welke opleidingen docenten moeten volgen.

Ondertussen kan dan, zeker voor het vmbo, bekeken worden of er op een vereenvoudigde manier een tweede of derde vakbevoegdheid kan worden gehaald door tweedegraadsdocenten, zodat de docenten meer uren bevoegd in een klas ingezet kunnen worden. Problemen zoals resturen zijn daarmee nog niet opgelost. Zolang de kwaliteit van het onderwijs hier niet onder te lijden heeft, moeten deze problemen misschien als een gegeven worden beschouwd. Dat geldt ook voor oudere docenten die net niet in aanmerking komen voor de huidige invulling van de ontheffing. Ook de invulling van de wijze waarop een docent 'uitmuntend' moet zijn om in aanmerking te komen voor een ontheffing is voor herziening vatbaar.

Voor een nieuwe of andere bevoegdheidsregeling is het in ieder geval van belang dat alle partijen betrokken zijn. Het ministerie richt zich op regelgeving aanpassen, de lerarenopleidingen vernieuwen de opleidingen en het scholenveld ontwikkelt meer strategisch HRM-beleid en daarmee op het opleiden van docenten. Gezamenlijk komen alle partijen dan tot gedragen oplossingen, waarbij ook ouders en leerlingen betrokken worden. De inspectie hecht eraan dat de kwaliteit van het onderwijs als uitgangspunt wordt genomen en dat de nieuwe of aangepaste regelgeving uitvoerbaar zal zijn.

4.3 Vervolg

Het onderzoek dat de inspectie de afgelopen twee jaar heeft uitgevoerd was zeer intensief. De inspectie zet dit onderzoek daarom niet op deze manier voort. De

inspectie houdt wel aandacht voor bevoegd lesgeven en heeft in het onderzoekskader 2017 opgenomen dat het bestuur zorg moet dragen voor bekwaam en bevoegd personeel. Bij elk vierjaarlijks onderzoek bespreekt de inspectie dit onderwerp met het bestuur. Het bestuur moet dan zelf aangeven hoe zij bevoegd lesgeven realiseert. Op enkele scholen gaan wij de aanpak verifiëren. In de onderzoeken besteden we bovendien aandacht aan de wijze waarop het bestuur en de scholen het strategisch HRM-beleid uitvoeren. Dit betekent dat we geen intensieve dataverzameling doen, maar dat het bestuur ons laat zien hoe zij onbevoegd lesgeven monitort, tegengaat en verwerkt heeft in het strategisch HRM-beleid. Daarnaast doet de inspectie eventueel specifiek onderzoek naar onbevoegd lesgeven, indien bij een bepaalde school signalen zijn dat er veel onbevoegd lesgegeven wordt en de kwaliteit van het onderwijs onvoldoende is.

Naast de vierjaarlijkse onderzoeken onder het bestuur en hun scholen waar we aandacht besteden aan bevoegd en bekwaam personeel start de inspectie binnenkort met een themaonderzoek naar innovatieve oplossingen voor het lerarentekort. Ook via die weg levert de inspectie een bijdrage aan het verminderen van onbevoegd lesgeven.

Bijlage I

Tabellen

De onderstaande tabellen hebben betrekking op een selecte groep schoolvestigingen en zijn daarmee niet representatief voor alle schoolvestigingen. Het gaat uitsluitend om schoolvestigingen waar relatief veel onbevoegd les wordt gegeven in vergelijking tot schoolvestigingen waar dezelfde soorten onderwijs wordt gegeven. De tabellen geven dus vooral informatie over scholen waar veel onbevoegd les wordt gegeven.

Algemene vragenlijst

Tabel 1 Verdeling van percentage docenten dat lessen geeft zonder de juiste bevoegdheid op scholen met relatief veel onbevoegd gegeven lessen

	N	%
<25 procent van de docenten geeft lessen zonder over de juiste bevoegdheid te beschikken	30	30%
25 tot 50 procent van de docenten geeft lessen zonder over de juiste bevoegdheid te beschikken	56	55%
50 tot 75 procent van de docenten geeft lessen zonder over de juiste bevoegdheid te beschikken	14	14%
75 tot 100 procent van de docenten geeft lessen zonder over de juiste bevoegdheid te beschikken	1	1%
Totaal aantal risicoscholen*	101	100%

* Scholen met relatief veel onbevoegd gegeven lessen

Tabel 2 Belemmeringen bij het terugdringen van het aantal lesuren, dat door niet-volledig bevoegden wordt gegeven?

	N	%
De vacature is te klein om aantrekkelijk te zijn voor een potentiële nieuwe docent	77	78%
Na werving bleek dat er geen bevoegde leraren te vinden zijn voor dit vak/deze vakken	72	73%
School wil 'minder handen' voor de klas (één docent die meerdere vakken geeft)	26	26%
De school geeft vakken waarvoor geen (verwante) lerarenopleiding bestaat	19	19%
Pabo-gediplomeerden zijn meer geschikt voor (een deel van) de leerlingen, dan tweedegraders	23	23%
Leraar/leraren wil(len) niet in opleiding, want privéomstandigheden laten het niet toe	29	29%
Leraar/leraren wil(len) of hoeven niet in opleiding, want ze zijn of achten zich bekwaam	5	5%
Bij navraag bleek dat de lerarenopleiding geen maatwerktraject kan/wil aanbieden	39	39%
Het is niet altijd mogelijk om leraren studieverlof te bieden, omdat de leraar nodig is op school	40	40%
Anders (o.a. periode-onderwijs, groeiende school, onduidelijk bevoegdheid)	19	19%
Totaal aantal scholen	99*	100%

* Twee scholen hebben geen belemmeringen aangekruist.

Tabel 3 Heeft u dit schooljaar met alle betrokkenen gesproken over hun bevoegdheidssituatie?

	N	%
Ja, met alle betrokken docenten	63	62%
Ja, maar niet met alle betrokken docenten	33	33%
Nee	5	5%
Totaal	101	100%

Tabel 4 Houdt u structureel bij (ofwel monitort u) in hoeverre er lessen gegeven worden door docenten die niet voor die les bevoegd zijn?

	N	%
Ja, dat doe ik al	81	80%
Nee, dat ga ik doen	17	17%
Nee en dat ga ik ook niet doen	3	3%
Totaal	101	100%

Tabel 5 Wijze van bijhouden lessen waarvoor docent niet de juiste bevoegdheid heeft

	N	%
Via het roostersyteem	9	9%
Door een relatie te leggen tussen het rooster en de personeelsadministratie	35	35%
Volledig handmatig	19	19%
Anders	35	35%
Houdt niet bij	3	3%
Totaal	101	100%

Tabel 6 Worden er op uw school schooleigen vakken gegeven (waarvoor dus geen verwante lerarenopleiding bestaat)?

	Aantal	Percentage
Ja	61	60%
Nee	40	40%
Totaal	101	100%

Vragenlijst per docent

Tabel 7 Docenten die lessen verzorgen zonder daarvoor de juiste bevoegdheid te hebben

	N	%
Docent met afgeronde opleiding weer in opleiding	237	15
Docent met afgeronde opleiding	748	46
Docent nog in opleiding	523	33
Docent zonder afgeronde opleiding niet in opleiding	100	6
Totaal aantal docenten die onbevoegd lesgeven	1608	100

Tabel 8 Type docent die lessen verzorgt zonder daarvoor de juiste bevoegdheid te hebben. Naar type contract

	Vast		Tijdelijk		Anders*		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Docent met afgeronde opleiding weer in opleiding	155	17%	81	12%	1	5%	237	15%
Docent met afgeronde opleiding	660	74%	82	12%	6	32%	748	47%
Docent nog in opleiding	39	4%	479	69%	5	26%	523	33%
Docent zonder afgeronde opleiding niet in opleiding	44	5%	49	7%	7	37%	100	6%
Totaal	898	100%	691	100%	19	100%	1608	100%

Tabel 9 Grondslag onbevoegd lesgeven volgens schoolleiders

	N	%
Art. 33.3: Tijdelijke vervanging bij langdurige afwezigheid	78	4
Art. 33.3: Tijdelijke vervanging moeilijk vervulbare vacatures	455	23
Art. 33.4: Leraar met vakbevoegdheid die ook tijdelijk ander vak geeft	260	13
Art. 33.5: Vakoverstijgende programmaonderdelen in een team	47	2
Art. 33.9/33.12: Duale en gevorderde studenten ("LIO's")	114	6
Art. 33.14: Zij-instromers met geschiktheidsverklaring en in opleiding	62	3
Art. 33.15: Gastdocenten/externen met beperkte onderwijstaak	6	0
Art. 3.1 Besluit bekwaamheidseisen: 2e grader die 1e graads lesgeeft	79	4
Geen wettelijke grondslag ingevuld door de schoolleider	632	31
Anders	288	14
Totaal aantal vakken	2021	100

Tabel 10 Termijn: Sinds wanneer wordt het vak onbevoegd gegeven volgens schoolleiders

	N	%
Minder dan een jaar	660	33
Eén tot twee jaar	433	21
Twee tot drie jaar	220	11
Drie tot vier jaar	126	6
Vier tot vijf jaar	79	4
Vijf jaar en langer	437	22
Onbekend	66	3
Totaal aantal vakken	2021	100

Tabel 11 Meest voorkomende vakken naar de bevoegdheid van de docent

Vak	Bevoegdheid van de betreffende docent
Wiskunde	Pabo/PA
Nederlands	Pabo/PA, Geschiedenis
Rekenen	Pabo/PA, Wiskunde, Lichamelijke opvoeding
Engels	Pabo/PA, Nederlands
Economie	Pabo/PA Geschiedenis,
Maatschappijleer	Geschiedenis, Nederlands, Aardrijkskunde
Biologie	Lichamelijke opvoeding, Pabo/PA
Duits	Engels, Pabo/PA, Nederlands
Aardrijkskunde	Geschiedenis, Nederlands 15,
Mens en maatschappij	Pabo/PA, Geschiedenis 22,
Informatiekunde/ICT-vakken	Pabo/PA, Biologie, Natuurkunde, Engels
Natuurkunde	Wiskunde, Scheikunde,
Geschiedenis en staatsinrichting	Nederlands, Aardrijkskunde,
Natuur-/scheikunde I (NASK I)	Wiskunde, Elektrotechniek, Techniek,
Mens en natuur	PA/Pabo, Zorg en Welzijn,
Techniek	PA/Pabo, Beeldende Kunst,
Scheikunde	Natuurkunde, Biologie, Lichamelijke Opvoeding,
Culturele/kunstzinnige vorming (CKV)	Geschiedenis, PA/Pabo, Tekenen, Techniek, Biologie

Tabel 12 Aantal lesuren per onderwijstype naar de wettelijke grondslag voor onbevoegd lesgeven

	Gemiddeld aantal uren
Art. 33.3: Tijdelijke vervanging bij langdurige afwezigheid	8,5
Art. 33.3: Tijdelijke vervanging moeilijk vervulbare vacatures	9,7
Art. 33.4: Leraar met vakbevoegdheid die ook tijdelijk ander vak geeft	7,1
Art. 33.5: Vakoverstijgende programmaonderdelen in een team	5,9
Art. 33.9/33.12: Duale en gevorderde studenten ("LIO's")	10,0
Art. 33.14: Zij-instromers met geschiktheidsverklaring en in opleiding	10,5
Art. 33.15: Gastdocenten/externen met beperkte onderwijstaak	3,6
Art. 3.1 Besluit bekwaamheidseisen: 2e grader die 1e graads lesgeeft**	7,2
Geen wettelijke grondslag	7,7
Anders	8,4
Totaal	8,3

* De duur van een les verschilt per school en soms per dag. De lesduur is omgerekend naar een les van 50 minuten (meest voorkomend)
** De grondslag is per vak ingevuld.

Tabel 13 Gemaakte afspraken met de docent om op termijn te voldoen aan bevoegdheidseisen (meer antwoorden mogelijk)

	% docenten
De docent volgt momenteel een lerarenopleiding en er ligt de afspraak dat de betrokkene binnen 2 jaar deze opleiding voltooit	31,6%
De docent volgt momenteel een lerarenopleiding en er ligt de afspraak dat de betrokkene binnen 4 jaar deze opleiding voltooit	12,9%
De docent volgt momenteel een lerarenopleiding, maar er zijn geen afspraken wanneer deze opleiding uiterlijk voltooid wordt	4,5%
De docent gaat een lerarenopleiding volgen en er wordt de afspraak gemaakt dat de betrokkene deze opleiding uiterlijk binnen 2 jaar voltooit	2,4%
De docent gaat een lerarenopleiding volgen, maar voltooiing binnen 2 jaar is niet te verwachten	2,1%
De docent geeft dit vak / deze vakken slechts tijdelijk of geeft slechts tijdelijk op dit niveau les. Volgend schooljaar is dat niet meer het geval	14,2%
Het betreft een nieuw vak (niet: een deel van een bestaand vak) waarvoor een ontheffing is of op korte termijn wordt aangevraagd (Artikel 33.16 WVO)	0,3%
De docent zal binnen 2 jaar met pensioen gaan	1,9%
Geen afspraken, de docent is inmiddels wel bevoegd	0,4%
Geen afspraken, de docent is inmiddels uit dienst of gaat uit dienst	1,7%
Geen afspraken, de school wacht nieuwe regelingen omtrent de bevoegdheid af	8,1%
Geen afspraken, er bestaat geen lerarenopleiding voor het vak	5,2%
Geen afspraken, de docent is een gastdocent/extern docent en de onderwijstaak zal beperkt blijven tot gemiddeld 4 uur per week	1,1%
Geen afspraken, want de betrokkene kan/wil op dit moment geen langdurig opleidingstraject doen	11,3%
Anders	20,6%
Totaal aantal docenten	1608

Tabel 14 Twintig meest voorkomende vakken waarvoor de docent niet over de bevoegdheid beschikt

	N	%
Wiskunde	331	16,4
Nederlands	216	10,7
Engels	183	9,1
Rekenen	168	8,3
Economie	117	5,8
Maatschappijleer	88	4,4
Duits	80	4
Biologie	78	3,9
Aardrijkskunde	68	3,4
Natuurkunde	59	2,9
Mens en maatschappij	57	2,8
Geschiedenis en staatsinrichting	50	2,5
Informatiekunde/ICT-vakken	49	2,4
Natuur-/scheikunde I (NASK I)	41	2
Frans	35	1,7
Mens en natuur	32	1,6
Scheikunde	32	1,6
Techniek	30	1,5
Zorg en welzijn	26	1,3
Culturele/kunstzinnige vorming (CKV)	20	1
Totaal aantal gegeven vakken (inclusief niet genoemde)*	2021	100%

* Docenten kunnen meerdere vakken geven. Hierdoor ligt het totaal hoger dan het totaal aantal docenten

Tabel 15 Indien langer dan vijf jaar: om wat voor docenten gaat het?

	Docenten die niet langer dan vijf jaar (één of meerdere) vakken onbevoegd geven		Docenten die langer dan vijf jaar (één of meerdere) vakken onbevoegd geven	
	N	%	N	%
Docent met afgeronde opleiding weer in opleiding	206	88%	29	12%
Docent met afgeronde opleiding	450	67%	219	33%
Docent nog in opleiding	472	92%	39	8%
Docent zonder afgeronde opleiding niet in opleiding	57	61%	36	39%
Totaal aantal docenten*	1185	79%	323	21%

* Het totaal telt niet op tot 1608, omdat schooleigen vakken buiten beschouwing zijn gelaten

Tabel 16 Indien langer dan vijf jaar: om hoeveel docenten gaat het per school?

Aantal docenten op een school die langer dan vijf jaar (één of meerdere vakken geeft zonder de juiste bevoegdheid	Aantal scholen	Percentage
Geen docenten	25	25%
1 docent	20	20%
2 docenten	13	13%
3 docenten	12	12%
4 docenten	8	8%
5 docenten	8	8%
6 docenten	2	2%
7 docenten	2	2%
8 docenten	1	1%
9 docenten	1	1%
10 docenten	1	1%
11 docenten	1	1%
13 docenten	4	4%
14 docenten	1	1%
16 docenten	1	1%
23 docenten	1	1%

Tabel 17 Twintig meest voorkomende vakken naar grondslag

	Art. 33.3: langdurige afwezigheid	Art. 33.3: Moeilijk vervulbare	Art. 33.4: Bevoegde Leraar die ander vak geeft	Art. 33.5: Vakoverstijgend onderwijs in team	Art. 33.9/33.12: "LIO's"	Art. 33.14: Zij-instromers	7 Art. 33.15: Gastdocenten	Art. 3.1 2e grader die 1e graads lesgeeft	Geen wettelijke grondslag	Anders	Totaal aantal vakken
Wiskunde	3%	31%	11%	2%	4%	3%	0%	4%	31%	10%	331
Nederlands	5%	21%	11%	4%	8%	5%	0%	4%	28%	15%	216
Engels	5%	18%	12%	0%	10%	4%	0%	6%	31%	15%	183
Rekenen	3%	21%	11%	2%	2%	1%	1%	0%	30%	29%	168
Economie	2%	25%	15%	1%	4%	3%	0%	5%	34%	11%	117
Maatschappijleer	8%	13%	30%	3%	0%	0%	0%	5%	31%	11%	88
Duits	1%	40%	9%	0%	10%	1%	0%	10%	24%	5%	80
Biologie	4%	14%	12%	1%	14%	3%	0%	6%	30%	17%	78
Aardrijkskunde	7%	16%	16%	2%	4%	3%	0%	3%	31%	18%	68
Natuurkunde	3%	44%	10%	0%	2%	3%	0%	9%	24%	5%	59
Mens en maatschappij	4%	4%	5%	18%	5%	2%	0%	0%	39%	25%	57
Geschiedenis en staatsinrichting	2%	12%	10%	6%	12%	2%	0%	8%	24%	24%	50
Informatiekunde/ICT-vakken	2%	27%	18%	4%	0%	0%	4%	2%	33%	10%	49
Natuur-/scheikunde I (NASK I)	2%	32%	20%	0%	2%	2%	0%	0%	34%	7%	41
Frans	3%	31%	11%	0%	9%	0%	0%	11%	29%	6%	35
Mens en natuur	3%	22%	9%	3%	3%	3%	0%	0%	41%	16%	32
Scheikunde	9%	31%	19%	0%	0%	3%	0%	6%	31%	0%	32
Techniek	20%	13%	17%	0%	0%	0%	0%	0%	37%	13%	30
Zorg en welzijn	8%	15%	12%	4%	12%	0%	0%	0%	31%	19%	26
Culturele/kunstzinnige vorming (CKV)	10%	10%	15%	0%	10%	0%	0%	5%	25%	25%	20

Tabel 18 Twintig meest voorkomende vakken naar termijn

	Minder dan een jaar	Eén tot twee jaar	Twee tot drie jaar	Drie tot vier jaar	Vier tot vijf jaar	Vijf jaar en langer	Onbekend	Totaal
Wiskunde	28%	22%	11%	7%	4%	25%	4%	331
Nederlands	26%	27%	11%	7%	3%	23%	2%	216
Engels	37%	22%	11%	5%	4%	21%	1%	183
Rekenen	41%	23%	16%	5%	1%	12%	4%	168
Economie	26%	20%	14%	9%	6%	22%	3%	117
Maatschappijleer	35%	18%	8%	3%	2%	25%	8%	88
Duits	44%	24%	10%	4%	4%	14%	1%	80
Biologie	32%	21%	9%	5%	4%	27%	3%	78
Aardrijkskunde	35%	19%	13%	4%	6%	19%	3%	68
Natuurkunde	39%	20%	5%	9%	5%	15%	7%	59
Mens en maatschappij	28%	19%	5%	2%	9%	28%	9%	57
Geschiedenis en staatsinrichting	28%	18%	10%	6%	2%	32%	4%	50
Informatiekunde/ICT-vakken	16%	29%	10%	12%	2%	29%	2%	49
Natuur-/scheikunde I (NASK I)	29%	29%	12%	7%	5%	17%	0%	41
Frans	46%	14%	11%	9%	6%	11%	3%	35
Mens en natuur	41%	13%	3%	19%	3%	22%	0%	32
Scheikunde	44%	25%	13%	6%	0%	13%	0%	32
Techniek	50%	7%	20%	3%	3%	13%	3%	30
Zorg en welzijn	39%	15%	12%	8%	8%	12%	8%	26
Culturele/kunstzinnige vorming (CKV)	40%	0%	0 0%	5%	10%	45%	0%	20

Tabel 19 Percentage docenten in opleiding voor vak

	N	%
Wiskunde	123	37%
Nederlands	109	51%
Engels	100	55%
Rekenen	1	1%
Economie	39	33%
Maatschappijleer	12	14%
Duits	44	55%
Biologie	38	49%
Aardrijkskunde	28	41%
Natuurkunde	30	51%
Mens en maatschappij	0	0%
Geschiedenis en staatsinrichting	19	38%
Informatiekunde/ICT-vakken	2	4%
Natuur-/scheikunde I (NASK I)	10	24%
Frans	21	60%
Mens en natuur	0	0%
Scheikunde	14	44%
Techniek	6	20%
Zorg en welzijn	12	46%
Culturele/kunstzinnige vorming (CKV)	2	10%

Tabel 20 Meest voorkomende vakken naar graad bevoegdheid docent

	1e graad	2e graad	3e graad	Educatieve minor	PA	PABO (1985-2006)	PABO na 2006	Overig
Wiskunde	15%	63%	1%	1%	11%	13%	6%	2%
Nederlands	8%	47%	2%	0%	6%	25%	19%	3%
Rekenen	18%	54%	5%	0%	5%	17%	12%	2%
Engels	11%	51%	4%	0%	14%	12%	15%	2%
Economie	14%	61%	7%	0%	14%	10%	1%	1%
Maatschappijleer	16%	75%	1%	0%	9%	3%	4%	1%
Biologie	22%	64%	9%	0%	7%	4%	2%	0%
Duits	12%	76%	2%	2%	5%	7%	2%	0%
Aardrijkskunde	15%	77%	3%	0%	5%	5%	5%	0%
Mens en maatschappij	6%	40%	0%	0%	11%	23%	29%	6%
Informatiekunde/ICT-vakken	18%	71%	6%	0%	3%	9%	3%	0%
Natuurkunde	18%	79%	3%	0%	0%	6%	0%	3%
Geschiedenis en staatsinrichting	22%	56%	7%	0%	19%	4%	11%	0%

Tabel 21 Gemiddeld aantal lesuren waarvoor docent niet de juiste bevoegdheid heeft naar onderwijstype

	LWOO	vmbo (1-2)	vmbo (3-4)	havo/vwo (1-3)	havo/vwo (4-6)	Totaal
Gemiddeld aantal uren	0,8	2,4	2,3	1,5	1,3	8,3

* De duur van een les verschilt per school en soms per dag. De lesduur is omgerekend naar een les van 50 minuten (meest voorkomend)

Tabel 22 Aantal lesuren per onderwijstype naar de duur van onbevoegd lesgeven

	Gemiddeld aantal uren
Minder dan een jaar	7,8
Eén tot twee jaar	8,0
Twee tot drie jaar	10,1
Drie tot vier jaar	10,0
Vier tot vijf jaar	9,1
Vijf jaar en langer	8,5
Onbekend	4,1
Totaal	8,3

* De duur van een les verschilt per school en soms per dag. De lesduur is omgerekend naar een les van 50 minuten (meest voorkomend)

Tabel 23 Gemiddeld aantal lesuren naar vak
Meest voorkomende vakken

	Gemiddeld aantal uren	Totaal aantal
Wiskunde	10,1	331
Nederlands	10,0	216
Engels	10,8	183
Rekenen	3,8	168
Economie	9,0	117
Maatschappijleer	6,0	88
Duits	9,4	80
Biologie	8,9	78
Aardrijkskunde	7,0	68
Natuurkunde	8,0	59
Mens en maatschappij	6,6	57
Geschiedenis en staatsinrichting	6,5	50
Informatiekunde/ICT-vakken	6,1	49
Natuur-/scheikunde I (NASK I)	7,5	41
Frans	8,9	35
Mens en natuur	6,9	32
Scheikunde	7,7	32
Techniek	9,6	30
Zorg en welzijn	12,1	26
Culturele/kunstzinnige vorming (CKV)	3,1	20
Wiskunde	10,1	331
Totaal	8,3	2021

* De duur van een les verschilt per school en soms per dag. De lesduur is omgerekend naar een les van 50 minuten (meest voorkomend)

Tabel 24 Gemiddeld aantal lesuren naar vak
Vakken met het hoogste aantal onbevoegd gegeven uren

	Gemiddeld aantal uren	Totaal aantal
Elektrotechniek	21,0	1
Bouwtechniek	18,5	3
Consumptieve vakken: horeca, bakken, breed	16,9	4
Instalektro	16,5	2
Metaaltechniek	14,3	4
Drama	13,9	13
Voertuigentechniek	13,8	5
Installatietechniek	13,5	2
Zorg en welzijn	12,1	26
Engels	10,8	183
Landbouw en natuurlijke omgeving	10,2	5
Wiskunde	10,1	331
Nederlands	10,0	216
Techniek	9,6	30
Duits	9,4	80
Chinees	9,2	3
O&O (Onderzoek & Ontwerpen)	9,1	11
Economie	9,0	117
Biologie	8,9	78
Frans	8,9	35
Elektrotechniek	21,0	1
Totaal	8,3	2021

* De duur van een les verschilt per school en soms per dag. De lesduur is omgerekend naar een les van 50 minuten (meest voorkomend)

Bijlage II

Juridisch kader

Hieronder staan de wetsartikelen op basis waarvan bepaald kan worden of een docent benoembaar is of niet.

WVO: Artikel 33. Vereisten benoeming of tewerkstelling leraren

1. Leraren worden door het bevoegd gezag benoemd dan wel tewerkgesteld zonder benoeming. Om tot leraar te kunnen worden benoemd of tewerkgesteld zonder benoeming dient de betrokkene:

- **a.** in het bezit te zijn 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,
- **b.** in het bezit te zijn van:
  - **1°.** een getuigschrift, afgegeven krachtens de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, waaruit blijkt dat is voldaan aan de bekwaamheidseisen die zijn vastgesteld krachtens artikel 36, eerste lid, of
  - **2°.** een erkenning van beroepskwalificaties als bedoeld in artikel 5 van de Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties, verleend ten aanzien van het onderwijs dat betrokkene zal geven, of
  - **3°.** een geschiktheidsverklaring als bedoeld in artikel 118k, en
- **c.** niet krachtens rechterlijke uitspraak van het geven van onderwijs te zijn uitgesloten.

De eerste en tweede volzin zijn niet van toepassing op benoeming of tewerkstelling van leraren voor het verzorgen van een vak of ander programmaonderdeel dat door het bevoegd gezag is vastgesteld, uitgezonderd godsdienstonderwijs en levensbeschouwelijk vormingsonderwijs.

1a. 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.

1b. Indien het bevoegd gezag een leraar benoemt of tewerkstelt zonder benoeming voor het geven van praktijkonderwijs als bedoeld in artikel 10f in één of meer bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen vakken, volstaat in afwijking van het eerste lid, onderdeel b, onder 1°, het bezit van

een getuigschrift krachtens de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, waaruit blijkt dat ten aanzien van schoolonderwijs als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wet op het primair onderwijs is voldaan aan de bekwaamheidseisen die zijn vastgesteld krachtens artikel 32a van die wet.

1c. Bij ministeriële regeling wordt:

- **a.** bepaald op grond van het getuigschrift van welke bacheloropleidingen als bedoeld in lid 1a onderwijs verzorgd kan worden in daarbij aan te wijzen vakken;
- **b.** 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.

2. In bijzondere gevallen kan Onze minister 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 verlenen van de in het eerste lid onder b gestelde eisen.

3. Bij tijdelijke afwezigheid van een leraar kan ten aanzien van degene die hem vervangt voor ten hoogste twaalf maanden worden afgeweken van de eisen, gesteld in het eerste lid, onderdeel b, met dien verstande dat de periode van twaalf maanden is verstreken vanaf de dag dat perioden van vervanging als bedoeld in dit lid elkaar met tussenpozen van niet meer dan drie maanden hebben opgevolgd en een periode van twaalf maanden, deze tussenpozen inbegrepen, is overschreden. Indien in een vacature niet terstond kan worden voorzien door de benoeming of tewerkstelling zonder benoeming van een leraar die aan de genoemde eisen voldoet, is het bepaalde in de vorige volzin van overeenkomstige toepassing. Deze termijn van een jaar kan met ten hoogste twee jaren worden verlengd indien het bevoegd gezag en de betrokkene schriftelijk verklaren dat betrokkene verplicht is zich in te spannen binnen twee jaren alsnog te voldoen aan de eisen gesteld in het eerste lid, onderdeel b. Het bevoegd gezag kan onder de voorwaarden, genoemd in de vorige volzin, een verlenging van nog eens twee jaren geven indien het dat noodzakelijk oordeelt vanwege de kwaliteit en de voortgang van het onderwijs op de school.

4. Degene die benoembaar of tewerkstelbaar zonder benoeming is voor enig vak, mag, onverminderd het vijfde lid, 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 de in de eerste volzin bedoelde 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. De tweede volzin is in dat geval van overeenkomstige toepassing. De inspectie kan op aanvraag van het bevoegd gezag toestaan dat in de eerste twee leerjaren wordt afgeweken van de eis, bedoeld in de tweede volzin.

5. 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 voorzover 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.

5a. Bij toepassing van het vijfde lid is het derde lid van overeenkomstige toepassing.

6. Het bevoegd gezag beschikt over geordende gegevens over de toepassing van het derde lid, de eerste volzin van het vierde lid, het vijfde lid en lid 5a.

7. Het eerste lid is niet van toepassing op een leraar, in zoverre deze belast is met het verrichten van werkzaamheden in verband met contractactiviteiten.

8. Bij algemene maatregel van bestuur worden ten aanzien van leraren die in vaste dienst zijn verbonden aan een school, bedoeld in de artikelen 7, 8, 9, 10a en 10f, regelen gesteld omtrent de gronden waarop en de procedure volgens welke kan worden afgeweken van het eerste lid, onderdeel b.

9. Onverminderd het derde, vierde en vijfde lid, lid 5a en het achtste lid en artikel 35a kan ten aanzien van studenten die:

a. aan een hogeschool een duale opleiding volgen als bedoeld in artikel 7.7 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, en aan die opleiding ten minste 180 studiepunten hebben behaald, dan wel

b. een duale opleiding als bedoeld in dat artikel aan een universiteit volgen tot leraar voortgezet onderwijs ten behoeve van het geven van het onderwijs waarvoor de desbetreffende opleiding opleidt tot het daarvoor vereiste getuigschrift, worden afgeweken van de eisen in het eerste lid onder b, met dien verstande dat het tijdelijk dienstverband van de student een periode beslaat die overeenkomt met een volledig dienstverband van vijf maanden. De vorige volzin is van overeenkomstige toepassing ten aanzien van studenten die ten minste 166 doch nog geen 180 studiepunten hebben behaald, indien door de desbetreffende hogeschool wordt verklaard dat de student beschikt over met 180 studiepunten vergelijkbare en tevens voor het dienstverband relevante kennis, inzicht en vaardigheden.

De toepassing van de vorige volzin vervalt ten aanzien van die student die niet binnen vier weken na aanvang van het dienstverband over 180 studiepunten beschikt. De in artikel 7.7, vijfde lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek bedoelde overeenkomst vermeldt tevens de leraar onder wiens verantwoordelijkheid de betrokken student werkzaamheden van onderwijskundige aard verricht.

10. [Vervallen.]

11. [Vervallen.]

12. Het negende lid is, behoudens de eis van verblijf in het laatste jaar van de opleiding, van overeenkomstige toepassing ten aanzien van studenten van een universitaire lerarenopleiding, met dien verstande dat afwijking bij de voltijdse vorm van die opleiding mogelijk is voor ten hoogste de periode van een schooljaar waarin onderwijs wordt gegeven, en bij de deeltijdse vorm van die opleiding voor ten hoogste twee jaren.

13. Voor door het bevoegd gezag vastgestelde vakken en andere programma-onderdelen, uitgezonderd godsdienstonderwijs en levensbeschouwelijk vormingsonderwijs, kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden vastgesteld ten aanzien van benoeming dan wel tewerkstelling zonder benoeming. Bij deze algemene maatregel van bestuur kan het eerste lid geheel of gedeeltelijk van toepassing of overeenkomstige toepassing worden verklaard.

14. In geval van een geschiktheidsverklaring als bedoeld in artikel 118k vindt de benoeming of tewerkstelling zonder benoeming plaats voor een periode van ten hoogste twee aaneengesloten schooljaren. Het bevoegd gezag kan deze benoemingsperiode, al dan niet onder door dat gezag te stellen voorwaarden, verlengen met ten hoogste twee jaren indien het bevoegd gezag daarvoor redenen aanwezig acht. Het bevoegd gezag beschikt over geordende gegevens met betrekking tot de toepassing van de tweede volzin. Het bevoegd gezag dat betrokkene voor de eerste maal na afgifte van de geschiktheidsverklaring benoemt of tewerkstelt zonder benoeming, tekent het feit en de datum van benoeming of tewerkstelling zonder benoeming aan op die verklaring.

15. Het bevoegd gezag kan afwijken van het eerste lid, onder b, ten aanzien van degene die gelet op specifieke kennis en bekwaamheden, samenhangend met ervaringen en werkzaamheden in andere sectoren van de samenleving en het bedrijfsleven, naar het oordeel van het bevoegd gezag voldoende bekwaam is om onder verantwoordelijkheid van een daartoe door het bevoegd gezag aan te wijzen leraar voor een beperkte betrekkingsomvang te worden belast met een uitsluitend lesgevende taak voor vakken waar die specifieke kennis en bekwaamheden in het bijzonder betrekking op hebben. De betrekkingsomvang is voor het totaal van de in de eerste volzin bedoelde lesgevende taken ten hoogste een aantal van op jaarbasis gemiddeld 4 klokuren per week.

16. Onze Minister kan met betrekking tot een vak of ander programmaonderdeel waarvoor niet met een getuigschrift afgegeven krachtens de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek kan worden aangetoond dat betrokkene voldoet aan de bekwaamheidseisen, bedoeld in artikel 36, eerste lid, en waarvoor de bekwaamheid evenmin blijkt uit de regeling bedoeld in lid 1c, onderdeel b, verklaren dat een leraar wordt geacht bij benoeming of tewerkstelling zonder benoeming te voldoen aan de bekwaamheidseisen tot het geven van voortgezet onderwijs in dat vak of dat andere programmaonderdeel.

WVO: Artikel 36. Bekwaamheidseisen

1 Bij algemene maatregel van bestuur worden bekwaamheidseisen vastgesteld voor leraren.

2 Bij algemene maatregel van bestuur kunnen voor werkzaamheden van leidinggevende aard die nauw verband houden met het pedagogisch-didactische klimaat op de school of onderwijskundige leiding omvatten, bekwaamheidseisen worden vastgesteld.

3 Bij algemene maatregel van bestuur worden bekwaamheidseisen vastgesteld voor bij die maatregel aan te wijzen onderwijsondersteunende werkzaamheden die rechtstreeks verband houden met het onderwijsleerproces.

4 De in het eerste lid bedoelde bekwaamheidseisen zijn gericht 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:

a. pedagogisch-didactische kennis, inzicht en vaardigheden, en

b. vakbekwaamheid.

5 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.

6 Onze 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 in het eerste en derde lid voorgeschreven bekwaamheidseisen en kan een representatief geachte beroepsorganisatie in de gelegenheid stellen hem een voorstel te doen voor bekwaamheidseisen die op grond van het tweede lid kunnen worden vastgesteld. 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 voor zover vastgesteld. Uit een voorstel als bedoeld in de eerste of tweede volzin blijkt tevens, in hoeverre dat voorstel mede steun geniet van een vertegenwoordiging van bevoegde gezagsorganen, van ouders en van leerlingen.

Colofon

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730 | 3500 GS Utrecht
www.onderwijsinspectie.nl

2017 - 06 gratis
ISBN: 978-90-8503-399-8

Een exemplaar van deze publicatie is te downloaden vanaf de website van de Inspectie van het Onderwijs: www.onderwijsinspectie.nl.

© Inspectie van het Onderwijs | oktober 2017