

Kunnen en mogen

De praktijk van bevoegdheid van docenten in het voortgezet onderwijs in drie grote steden

A photograph of a teacher and a student in a classroom, overlaid with a yellow filter. The teacher is on the left, looking towards the student on the right. The student is looking back at the teacher. The background shows a classroom setting with desks and chairs.

Kunnen en mogen

De praktijk van bevoegdheid van docenten in
het voortgezet onderwijs in drie grote steden

José Bal
Jurriaan Berger

Zoetermeer, mei 2009

Dit onderzoek is gefinancierd door het Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij EIM bv. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van EIM bv. EIM bv aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with EIM bv. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of EIM bv. EIM bv does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Achtergrond voor het onderzoek	5
1.2	Onderzoeksvragen	6
1.3	Aanpak van het onderzoek	6
1.4	Leeswijzer	7
2	Regelgeving voortgezet onderwijs	9
2.1	Wet BIO	9
2.2	Overgangsrecht en benoeming in het voortgezet onderwijs	10
2.3	Specifieke situaties in het voortgezet onderwijs	11
3	Praktijk op de scholen	13
3.1	Schets van de scholen	13
3.2	De praktijk van het on(der)bevoegd lesgeven	14
3.3	Werving en begeleiding	18
3.4	Scholing van on(der)bevoegden	20
4	Conclusies	23

1 Inleiding

1.1 Achtergrond voor het onderzoek

Arbeidsmarkt voortgezet onderwijs

In augustus 2006 is de wet op de Beroepen in het Onderwijs (wet BIO) in werking getreden. De wet BIO geeft werkgevers meer mogelijkheden om eigen beleid vast te stellen. Er zijn meer mogelijkheden ontstaan om dienstverbanden aan te gaan met beroepsbeoefenaren die geen, nog geen, of niet de juiste onderwijsbevoegdheden hebben. In de nota Werken in het Onderwijs 2008 is aangegeven dat (volgens de laatst beschikbare gegevens uit 2005) circa 90 procent van alle lessen in het voortgezet onderwijs wordt gegeven door leraren die daartoe 'bevoegd' (73 procent) of 'benoembaar' (16,6 procent) zijn.¹ Ongeveer tien procent van de lessen wordt gegeven door een onbevoegde.

De arbeidsmarkt voor leraren vertoont naast regionale en sectorale verschillen vooral ook één overeenkomstig kenmerk: tekorten. In de vorige periode van hoogconjunctuur (1997-2001) waren er voor veel beroepen in het onderwijs al tekorten. In de huidige periode zijn de tekorten wederom duidelijk zichtbaar, met name in het voortgezet onderwijs. De arbeidsmarkt voor leraren blijft krap. De Commissie Leraren (Rinnooy Kan) heeft dat duidelijk benadrukt. De oorzaken liggen op allerlei vlakken: imago van het onderwijs, salarissen, werkdruk. Cijfermatig is duidelijk dat het huidige lerarenkorps vergrijsst, met name in de bve-sector en in het voortgezet onderwijs. Dit heeft een massale vervangingsvraag tot gevolg. De lerarenopleidingen kunnen nu niet voorzien in de vervangingsbehoefte, zeker als we bedenken dat lerarenopleidingen afgestudeerden afleveren die ook in andere segmenten van de arbeidsmarkt erg gewild zijn.

Binnen deze context zullen werkgevers zich in bochten moeten wringen om voldoende werknemers in dienst te hebben en te houden. In november 2007 hebben de werkgevers van scholen uit het voortgezet onderwijs in Den Haag de noodklok geluid; zij gaven aan dat een kwart van alle leraren in de Haagse regio onbevoegd is.² De schoolleiders gaven met hun actie aan te vrezen voor de kwaliteit van het onderwijs.

De tekortenproblematiek in combinatie met de klachten uit de Haagse regio zijn voor het Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt aanleiding geweest een inventariserend onderzoek uit te laten voeren. Enerzijds staat in dit onderzoek de wettelijke context centraal: welke eisen worden gesteld aan het bevoegd lesgeven en onder welke omstandigheden mag van die eisen worden afgeweken? Anderzijds is gevraagd inzicht te bieden in de feitelijke praktijk en achtergronden op scholen voor voortgezet onderwijs. Daarbij is gekozen voor uitvoering van het onderzoek in drie grote gemeenten in Nederland: Den Haag, Rotterdam en Utrecht. Doel van het inventariseren van de praktijk op scholen is zicht te krijgen op wát scholen doen wanneer ze onbevoegde leraren inschakelen. De wens is in dit onderzoek een gedetailleerd beeld te krijgen van

1 Benoembaar wil zeggen dat de onderwijsgevende vooralsnog onbevoegd is maar wel op weg naar formele bevoegdheid (zij-instromer of leraar-in-opleiding), of weliswaar bevoegd is maar voor een ander vak of een lagere graadssoort.

2 Op 20 november 2007 hebben schoolleiders uit de Haagse regio een petitie aan de Tweede Kamer hebben aangeboden. Trouw, 20 november 2007.

de manier waarop in de praktijk wordt omgegaan met bevoegdheden.

1.2 Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen voor dit rapport luiden:

- 1 In welke situaties mogen docenten met welke bevoegdheden welke lessen geven in het voortgezet onderwijs?
- 2 Onder welke omstandigheden is het toegestaan om zonder de juiste bevoegdheden les te geven in het voortgezet onderwijs?
- 3 Wat houdt de 'onbevoegdheid' in van docenten voortgezet onderwijs in de praktijk?
- 4 In welke mate gaat het hier om bepaalde reguliere (toegestane) onbevoegdheid?
- 5 In welke mate gaat het hier om in feite niet toegestane noodoplossingen?
- 6 In welke mate gaat het om tijdelijke situaties (bijvoorbeeld personen die bezig zijn een bevoegdheid te halen)?
- 7 In welke mate denken de scholen dat de situatie de kwaliteit van het onderwijs aantast?
- 8 Wat verwachten scholen van de ontwikkelingen omtrent onbevoegd lesgeven?

1.3 Aanpak van het onderzoek

De aanpak van het onderzoek bestond uit deskresearch en het uitvoeren van casestudies.

Deskresearch plus

Via het screenen van websites en door documentenanalyse is de wet- en regelgeving (reguliere en uitzonderingsituaties) geïnterviewd. Voor de interpretatie van de regelgeving zijn experts geïnterviewd: van het ministerie van OCW, CFI, de Algemene Onderwijsbond en van de Inspectie van het Onderwijs.

Casestudies: het verkennen van de praktijk.

De casestudies zijn uitgevoerd in de gemeenten Den Haag, Rotterdam en Utrecht. In deze gemeenten zijn in totaal bij elf scholen voor voortgezet onderwijs interviews afgenomen met personen die verantwoordelijk zijn voor de werving en aanstelling van leraren. In de meeste gevallen is gesproken met een lid van de directie, in een enkel geval met een hoofd financiën en personeelszaken. Tevens zijn, voor zover beschikbaar, documenten over personeelsbeleid bestudeerd.

Bij de selectie van scholen is rekening gehouden met achtergrondkenmerken zoals de grootte van het bestuur, grootte van de school zelf, aanwezigheid van verschillende afdelingen binnen de school, samenstelling leerlingenpopulatie en ligging van de school. Redenen voor een spreiding van scholen over deze categorieën zijn divers: grootte van bestuur en school stelt werkgevers in staat al dan niet flexibel met de aanstelling en inzet van personeel om te gaan. De aanwezigheid van verschillende afdelingen voortgezet onderwijs is van belang omdat voor het vmbo en voor het havo/vwo verschillende arbeidsmarkten gelden. Met name voor het vmbo (de praktijkgerichte vakken) kan ook personeel uit het beroepenveld geworven worden (zoals in het mbo).³ Voor het havo en vwo zijn die mogelijkheden er veel minder. De samenstelling

3 Zij moeten dan wel een bevoegdheid hebben of deze alsnog halen.

van de leerlingenpopulatie en de ligging van de school tenslotte, kunnen van betekenis zijn voor de aantrekkelijkheid van de school als werkgever en daarmee voor de wervingskracht van de school.

De gesprekken zijn uitgevoerd met behulp van een checklist. In de gesprekken is ingegaan op de volgende onderwerpen: registratie bevoegdheden, schaarstesituatie op school, aantallen gesplitst naar bevoegden, benoembaren en onbevoegden, wervingsstrategie, relaties met opleidingen, stagebeleid, vervangingsbehoefte, relatie met de kwaliteit van het onderwijs, toekomstverwachtingen in relatie tot onbevoegd lesgeven

1.4 Leeswijzer

In het vervolg van dit rapport wordt eerst in hoofdstuk 2 in het kort een beschrijving gegeven van de wet- en regelgeving in het voortgezet onderwijs. De beschrijving van hoe in de praktijk wordt omgegaan met onbevoegd en onderbevoegd lesgeven staat in hoofdstuk 3. Daarbij wordt na een schets van achtergrondkenmerken van scholen die in dit onderzoek hebben meegedaan, ingegaan op het on(der)bevoegd lesgeven (3.2). De beschrijving is geordend naar de praktijk op vmbo-scholen (inclusief praktijkonderwijs) en scholengemeenschappen. Vervolgens beschrijven we de werving van onderwijspersoneel (3.3) en de scholing van on(der)bevoegden (3.4). In hoofdstuk 4 tenslotte staan de conclusies van het onderzoek.

2 Regelgeving voortgezet onderwijs

Het voortgezet onderwijs kent in de regelgeving over benoembaarheid van leraren, in verhouding tot het primair onderwijs en de bve-sector, de meeste specifieke situaties. Dat heeft te maken met de verschillende soorten opleidingen, naast de lerarenopleiding, waarmee in het verleden een onderwijsbevoegdheid kon worden gehaald en de verschillende vakken (of vakkencombinaties) die aangeboden kunnen worden. Maar ook met de verschillende niveaus waarop lesgegeven kan worden. In dit hoofdstuk bespreken we enkele hoofdpunten uit de wet BIO en de wet- en regelgeving in het voortgezet onderwijs.⁴

2.1 Wet BIO

De wet BIO (1 augustus 2006) gaat over de kwaliteit van het onderwijspersoneel. De wet bevordert dat het personeel tijdens hun loopbaan aan een minimum kwaliteit blijft voldoen. Daarvoor zijn bekwaamheidseisen geïntroduceerd. Met de wet BIO zijn de verschillende sectorwetten gewijzigd. In de sectorwetten staat aan welke eisen leraren moeten voldoen.⁵ De bekwaamheidseisen staan in het 'Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel'.

Dit besluit bekwaamheidseisen maakt onderscheid in bekwaamheidseisen voor drie onderwijsgebieden:

- primair onderwijs: het (speciaal) basisonderwijs en het speciaal (voortgezet) onderwijs;
- vo/bve: vmbo, de eerste drie leerjaren havo en vwo, praktijkonderwijs en educatie en beroepsonderwijs;
- vho (voorbereidend hoger onderwijs): bovenbouw havo en vwo.

Wanneer bevoegd

De vraag wanneer iemand bevoegd is voor het lesgeven in een specifiek soort onderwijs is niet altijd eenvoudig te beantwoorden. Er zijn uitzonderingen en historische omstandigheden waardoor het zicht op de bevoegdheid niet in alle gevallen gemakkelijk te geven is. Voordat we de wettelijke eisen voor het voortgezet onderwijs beschrijven eerst een korte toelichting op enkele begrippen.

Bekwaam, bevoegd en benoembaar

Bekwaam: Leraren zijn bekwaam als zij aan de wettelijk geregelde bekwaamheidseisen voldoen. Bekwaamheidseisen beschrijven een basispakket aan kennis en vaardigheden, waaraan iedere leraren moet voldoen.⁶ Tijdens de loopbaan moet die bekwaamheid worden onderhouden.

Bevoegd: Leraren zijn bevoegd:

- als zij een bewijs van bekwaamheid hebben dat is afgegeven vóórdat de bekwaamheidseisen zijn ingevoerd (vóór 1 augustus 2006) en waaraan een onderwijsbevoegdheid is verbonden, of
- als zij een getuigschrift hoger onderwijs hebben waaruit blijkt dat zij aan de bekwaamheidseisen voldoen (vanaf 1 augustus 2006).

4 Voor een uitgebreid overzicht zie de site van het SBO en van het ministerie van OCW.

5 Wet op het primair onderwijs (WPO), Wet op de expertisecentra (WEC), Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en de Wet educatie beroepsonderwijs (WEB).

6 De bekwaamheidseisen zijn onder regie van de Stichting Beroepskwaliteit Leraren en ander onderwijspersoneel (SBL) opgesteld.

Benoembaar: Leraren zijn benoembaar⁷ als zij bevoegd zijn én een verklaring omtrent het gedrag kunnen overleggen én de rechter hen niet heeft uitgesloten van het geven van onderwijs. Daarnaast zijn er nog enkele specifieke situaties waarin leraren ook benoemd kunnen worden (bijvoorbeeld als leraar in opleiding (LIO) of als zij-instromer). Zie hierover meer in de volgende paragraaf.

2.2 Overgangsrecht en benoeming in het voortgezet onderwijs

Overgangsrecht

Vóór de wet BIO in werking trad (per 1 augustus 2006) werden de bevoegdheden voor het voortgezet onderwijs ontleend aan de lijsten van bewijzen van bekwaamheden.⁸ Deze lijsten bevatten een opsomming van alle getuigschriften die een onderwijsbevoegdheid gaven en vermeldden daarbij het vak en de sector waarvoor de bevoegdheid gold. Mensen met een akte van bekwaamheid die voorkomt op die lijsten zijn ook vanaf 1 augustus 2006 (inwerkingtreding Wet BIO) bevoegd. Hun bevoegdheid blijft dus behouden onder dezelfde voorwaarden en voor dezelfde vakken en sectoren waarvoor die bevoegdheid gold.

Benoeming in het voortgezet onderwijs

Om benoemd te kunnen worden tot leraar in het voortgezet onderwijs moet de betrokkene⁹:

- a in het bezit zijn van een verklaring omtrent het gedrag, en
- b in het bezit zijn van
 - een getuigschrift uitgereikt door hbo-lerarenopleidingen of door universitaire lerarenopleidingen, waaruit blijkt dat is voldaan aan de bekwaamheidseisen. Daarbij moet worden aangegeven voor welk deel van het onderwijs (vo/bve, of vho) en voor welk vak aan de bekwaamheidseisen is voldaan, óf,
 - een erkenning van EG-beroepskwalificaties¹⁰, óf
 - een geschiktheidsverklaring¹¹, het gaat dan om een tijdelijke benoeming als zij-instromer. Dit kan voor een periode van ten hoogste twee aaneengesloten schooljaren en als het bevoegd gezag daarvoor redenen aanwezig acht kan het nog eens met twee jaren worden verlengd.
- en,
- c niet op basis van rechterlijke uitspraak uit zijn gesloten van het geven van onderwijs.

2.3 Specifieke situaties in het voortgezet onderwijs

Onder welke omstandigheden zijn mensen nog meer benoembaar? Hieronder een opsomming van aanvullende bepalingen en mogelijke tijdelijke uitzonderingen¹².

7 In de tekst wordt gesproken over benoeming; daar wordt ook onder verstaan een tewerkstelling, bijvoorbeeld een aanstelling via een uitzendbureau.

8 Regeling bewijzen van bekwaamheid O.W.V.O en het Besluit onderwijsbevoegdheden W.V.O./O.W.V.O

9 Gebaseerd op artikel 33 WVO, eerste lid

10 Wie buiten Nederland maar binnen de EG een diploma heeft behaald voor het beroep van leraar of docent, kan een verzoek doen om erkenning van zijn of haar beroepskwalificatie. De IB-Groep neemt deze verzoeken in behandeling.

11 Een verklaring voor een persoon die op basis van een geschiktheidsonderzoek voldoende geschikt wordt gevonden voor het beroep van leraar en in staat moet worden geacht binnen twee jaar met goed gevolg deel te nemen aan bekwaamheidsonderzoek. De school (of de zij-instromer) vraagt een geschiktheidsonderzoek aan bij een lerarenopleiding met een assessmentcentrum.

12 Gebaseerd op artikel 33 WVO.

- 1 *inclusieve bevoegdheid*: als een leraar voldoet aan de bekwaamheidseisen vho (het zogenoemde eerstegraads gebied) voor een bepaald vak, dan voldoet hij daarmee ook aan de bekwaamheidseisen voor het vmbo, de eerste drie leerjaren havo en vwo, het praktijkonderwijs en het bve (het zogenoemde tweedegraads gebied).
- 2 *benoeming als leraar in opleiding (lio)*: studenten die een duale opleiding volgen aan een hogeschool of universiteit kunnen worden benoemd als lio. Voor deze studenten geldt dat zij ten minste 180 studiepunten¹³ hebben behaald. De lio mag slechts in tijdelijke dienst worden benoemd voor een periode die overeenkomt met een volledig dienstverband van vijf maanden. Voor studenten van een universitaire lerarenopleiding die de opleiding voltijds of in deeltijd doen, gaat het niet om vijf maanden, maar om respectievelijk één schooljaar of twee schooljaren. Er moet een overeenkomst zijn waarin de leraar wordt vermeld onder wiens verantwoordelijkheid de betrokken student les geeft.
- 3 *getuigschrift van buiten de Europese Unie*: de minister kan aan personen die in het bezit zijn van een buiten de EG behaald diploma waarmee de bekwaamheid wordt aangetoond, bevoegdheid verlenen tot het geven van onderwijs. Daaraan kunnen voorwaarden of beperkingen worden gesteld. Deze hebben betrekking op de gevolgde opleiding van de betrokkene en op de beheersing van de Nederlandse taal. De IB-groep behandelt de verzoeken. Er wordt dan een voorlopige bevoegdheid (van één jaar) gegeven. Na die tijd kunnen de betrokkenen vragen om een definitieve bevoegdheid. In dat geval wordt door de IB-groep aan de inspectie gevraagd te beoordelen of iemand voldoende bekwaam is op pedagogisch didactisch gebied en in voldoende mate de Nederlandse taal beheerst. In zo'n geval (het komt enkele tientallen keren per jaar voor) gaat een inspecteur langs bij de school en geeft daarna een advies door aan de IB-groep. Indien het advies positief is, kan een definitieve bevoegdheid voor onbepaalde tijd worden verstrekt.
- 4 *tweedegraders in eerstegraads gebied*: onder bepaalde voorwaarden kan een leraar die voldoet aan de bekwaamheidseisen vo/bve ingezet worden in het eerstegraads gebied (vho). Het moet om een tijdelijke inzet gaan en bovendien mag het om maximaal vijf procent van de lessen in dat gebied gaan. De werkzaamheden binnen dat eerstegraads gebied mogen minder dan de helft van de betrekkingsovervang van de leraar beslaan. Een melding aan de inspectie is vereist.
- 5 *inzetbaarheid uitbreiden*: indien een leraar voldoet aan de bekwaamheidseisen voor een bepaald vak, kan hij of zij tijdelijk ook in een ander vak lesgeven. Dit kan voor een periode van ten hoogste twee jaar. Het bevoegd gezag en de betrokkene hebben dan in ieder geval schriftelijk vastgelegd dat de betrokkene zich inspant om binnen twee jaren alsnog te voldoen aan de bekwaamheidseisen voor dat andere vak. Deze periode kan met maximaal twee jaren worden verlengd als het bevoegd gezag dat noodzakelijk vindt voor de kwaliteit en de voortgang van het onderwijs aan de school.
- 6 *vervanging/onvervulbare vacature*: bij tijdelijke afwezigheid van een leraar (bijvoorbeeld door ziekte) kan voor zijn vervanger, steeds voor maximaal één jaar, worden afgeweken van de bekwaamheidseisen. Dit betekent dat iemand zonder passende onderwijsbevoegdheid tijdelijk kan worden benoemd om de lessen over te nemen. Als niet onmiddellijk in een vacature kan worden voorzien, biedt de wet deze zelfde mogelijkheid. Deze uitzonderingsmogelijkheid is bedoeld voor noodgevallen. Zeker wanneer het gaat om een tijdelijke benoeming (maximaal één jaar) van een onbevoegde leraar op een onvervulbare vacature, wordt dringend aangeraden goede afspraken te maken over scholing en begeleiding.

13 Of ten minste 166 studiepunten en een verklaring van de hogeschool (WVO, artikel 33 negende lid).

- 7 *vakoverstijgende programmaonderdelen in een team*: als in het onderwijsprogramma sprake is van vakoverstijgende programmaonderdelen kan in de eerste twee leerjaren worden gewerkt met teams die verantwoordelijk zijn voor die vakoverstijgende onderdelen. Een school werkt bijvoorbeeld met een kernteam voor moderne vreemde talen, waarvan de docenten voldoen aan de bekwaamheidseisen voor Engels, Duits of Frans. Zij mogen een vakoverstijgend programmaonderdeel geven zoals literatuurgeschiedenis, maar níet elkaars vak. Daarnaast mag het vakoverstijgende programmaonderdeel worden gegeven door een leraar die geen onderdeel uit maakt van het team. Het bevoegd gezag stelt in overleg met de leden van het team vast of de inhoudelijke of didactische kennis en vaardigheden van deze leraren voldoende zijn. Als dat niet het geval is, wordt vastgesteld hoe hierin alsnog kan worden voorzien. De werkzaamheden worden altijd verricht onder verantwoordelijkheid van het team.
- 8 *gastdocent*: het inzetten van een gastdocent is mogelijk voor gemiddeld maximaal 4 klokuren per week. Dat kan als het bevoegd gezag oordeelt dat de betrokkene voldoende bekwaam is en in zo'n geval worden lessen gegeven onder verantwoordelijkheid van een bevoegde leraar.
- 9 *buitengewone bekwaamheid*: in bijzondere gevallen kan de minister aan personen die in een bepaald vak of onderdeel van een vak door buitengewone bekwaamheid uitmunten, voor dit vak of dit onderdeel ontheffing verlenen van de bekwaamheidseisen. Het bevoegd gezag kan hiervoor een aanvraag indienen, niet de individuele leraar.
- 10 *verklaring van de minister van OCW voor onderwijs waarvoor geen lerarenopleiding is*: de minister kan met betrekking tot een vak of programmaonderdeel waarvoor geen lerarenopleiding bestaat en dus geen HO-getuigschrift kan worden afgegeven, een verklaring afgeven dat een leraar bij aanstelling wordt geacht te voldoen aan de bekwaamheidseisen tot het geven van voortgezet onderwijs in dat vak of dat programmaonderdeel.

3 Praktijk op de scholen

Om na te gaan wat de situatie omtrent onbevoegd lesgeven is in de praktijk zijn gesprekken gevoerd met elf scholen in grote steden (Den Haag, Rotterdam, Utrecht). In dit hoofdstuk geven we de resultaten van die gesprekken weer. Bij de analyse van de interviewverslagen is gebleken dat de situatie tussen de steden niet wezenlijk verschilt. Een onderscheid naar soort onderwijs (vmbo of scholengemeenschap) blijkt bij de beschrijving van aantallen on(der)bevoegden een relevante indeling. Na de beschrijving van aantallen gaan we achtereenvolgens in op werving van onderwijspersoneel en scholingsafspraken die met onbevoegden worden gemaakt. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan bekwaamheidsdossiers en de kwaliteit van het onderwijs.

3.1 Schets van de scholen

De elf bezochte scholen zijn gevestigd in verschillende delen van de steden: in de binnenstad, in 'moeilijke' buurten, aan de randen van de stad of in nieuwbouwwijken. We hebben geprobeerd in de selectie van scholen een afspiegeling te krijgen van het voortgezet onderwijs in grote steden.¹⁴ De achtergrondkenmerken van de scholen geven dan ook een gevarieerd beeld.

Achtergrondkenmerken van de geïnterviewde scholen

Kort samengevat zijn de achtergrondkenmerken als volgt.

Soort onderwijs:

- praktijkonderwijs: twee
- vmbo: vier (basisberoepsgerichte leerweg tot en met theoretische leerweg)
- scholengemeenschappen: vijf (waarvan drie breed: van vmbo tot en met athe-neum/gymnasium en twee smaller: havo tot en met gymnasium)

Groote bestuur:

- negen scholen maken onderdeel uit van een bestuur waar meer scholen onder vallen (meerpitter)
- twee scholen vallen als enige school onder een bestuur (eenpitter)

Denominatie:

- openbaar of openbaar/algemeen bijzonder: vijf
- rooms katholiek en/of protestant christelijk en/of interconfessioneel: zes

Aantal leerlingen:

- groot (> 1000 leerlingen): drie
- middelgroot (500 – 1000 leerlingen): vijf
- klein (< 500 leerlingen): drie

Een aantal scholen (vier) heeft de afgelopen jaren te maken met dalende leerlingaantallen. Dat is volgens sommige van de geïnterviewde schoolleiders van deze scholen het gevolg van wat ze de 'grotestadproblemen' noemen: een buurt met een slechte naam, een moeilijke leerling-populatie. 'Ouders kiezen ervoor hun kind naar school te laten gaan in een randgemeente.'

¹⁴ Met de selectie hebben we een breed inzicht gekregen in de praktijk. Representativiteit is hier niet aan de orde, dat ligt niet in de aard van kwalitatief onderzoek.

Er zijn twee scholen in leerlingaantallen fors gestegen. Eén daarvan is gesitueerd in een nieuwbouwwijk. Beiden hebben de afgelopen jaren stevig gewerkt aan verbetering van het onderwijsconcept en hebben daarmee een positief imago gecreëerd.

De leerlingenpopulatie bestaat bij de meeste scholen voor een fors deel uit leerlingen met een niet-Nederlandse etnische achtergrond, waarbij een grote meerderheid boven de 50 procent zit. Sommige scholen (vooral praktijkonderwijs en vmbo-scholen) geven aan dat veel leerlingen afkomstig zijn uit sociaal zwakke milieus (werkloosheid) of uit gebroken gezinnen.

Het aantal leraren op een school is uiteraard gekoppeld aan het aantal leerlingen; het aantal fte voor leraren per school loopt uiteen van circa 30 tot 165.

Vacatures

Het aantal vacatures dat ten tijde van de uitvoering van het onderzoek (mei-juni 2008) openstond bij de scholen of voor het komende schooljaar werd verwacht loopt zeer uiteen; van geen vacatures bij vier scholen (in verschillende steden) tot tien à vijftien fte voor volgend schooljaar (bij één school). Uiteraard hangt dit samen met het teruglopende of stijgende aantal leerlingen op de scholen. Maar ook andere factoren bepalen of scholen op zoek zijn naar nieuwe mensen. Zo stelt één van de geïnterviewden van een vmbo-school met een vrij constant leerlingaantal dat jaarlijks circa twaalf nieuwe mensen worden aangenomen om te kunnen anticiperen op vertrekkende docenten (door fpu of door een andere baan in het onderwijs of daarbuiten). Het gaat bij de aanstelling dan om mensen die nog geen onderwijsbevoegdheid hebben en die hiervoor in een scholingstraject zullen worden geplaatst. De redenering bij deze vmbo-school is: *'Het is erg moeilijk bevoegde docenten te vinden. Een bevoegde leraar kiest eerder voor een scholengemeenschap met ook afdelingen voor havo en atheneum... Dat is meer uitdagend. Uiteindelijk haakt van de twaalf nieuwe mensen ongeveer eenderde af, of ze krijgen geen verlenging van hun contract, omdat ze niet voldoen'*. Door een grotere groep studenten aan te nemen dan de school nodig heeft, kan na het vertrek van enkelen toch het personeelsaanbod op peil worden gehouden.

Een andere school (scholengemeenschap havo, atheneum, gymnasium en geen vacatures op dit moment) speelt op een heel andere manier in op het vertrek van leraren. Eind van het schooljaar 2008 - 2009 wordt een vacature verwacht voor een aardrijkskundedocent op eerstegraads niveau. Onlangs is een goede docent aangesteld (bovenop de formatie) die via een middenmanagementfunctie (coördinator brugklas) kan doorgroeien naar een LD-functie. Zo is een interessante baan gecreëerd in een vak waarvoor het moeilijk is mensen te vinden.

3.2 De praktijk van het on(der)bevoegd lesgeven

De inventarisatie van aantallen bevoegden, onbevoegden, benoembaren en onderbevoegden levert bij de elf scholen een zeer gevarieerd beeld op. Vanwege specifieke onderwijsconcepten (bijvoorbeeld teamteaching of het werken in leergebieden die breder zijn dan de bestaande bevoegdheden) en de daarbij behorende inzet van personeel, is een totaaloverzicht in termen van percentages bevoegden, on(der)bevoegden lastig samen te geven. Zo werkt één school met grote groepen leerlingen waaraan een team van bevoegde leraren (experts) en begeleiders is gekoppeld. Een andere school werkt met clusters waar leraren, vanuit pedagogisch-didactische overwegingen, meer vakken geven (en een bevoegdheid hebben voor een deel van die vakken). In beide

gevallen is de personeelsinzet gebonden aan een bewuste keuze voor een specifiek onderwijsconcept.

Verder komt het voor dat scholen studenten (eerste-, tweede of derdejaars) betaald inzetten. Volgens de regels is hier sprake van onbevoegd lesgeven. In enkele gemeenten zijn er echter projecten opgezet (door schoolbesturen en lerarenopleidingen) die tot doel hebben knelpunten op de arbeidsmarkt op te vangen en studenten in een vroeg stadium werkervaring op te laten doen.

Een heel andere situatie is die van de inzet van pabo-ers in het voortgezet onderwijs. Zoals we eerder hebben gezien was dat voor invoering van de wet BIO onder bepaalde omstandigheden mogelijk. Degenen die al een bevoegdheid hadden, blijven deze vanaf 1 augustus 2006 houden voor de betreffende vakken. Het is voor scholen nauwelijks na te gaan voor welke mensen dat overgangsrecht geldt. Ook het omzetten van personeelsgegevens naar nieuwe registratiesystemen staat voor een enkele school een actueel totaaloverzicht in de weg. Tenslotte is het in een aantal gevallen moeilijk vast te stellen of er in formele zin sprake is van een zij-instromer. Bij sommige respondenten is immers niet bekend of aan de leraren die in andere bedrijfs- of maatschappelijke sectoren werkervaring hebben, een geschiktheidsverklaring is verstrekt. Van enkele andere scholen is bekend dat niet alle leraren uit deze groep zo'n verklaring hebben. In formele zin is er dan geen sprake van een zij-instromer. Dat staat een scholing van die personen overigens niet in de weg; zij volgen een opleiding of hebben dat in het verleden gedaan.

De scholen hebben veelal een inschatting kunnen geven, sommige scholen hebben de inschattingen kunnen ondersteunen door beschikbaar cijfermateriaal. Er zijn door de geïnterviewden twee redenen genoemd voor het ontbreken van actuele, gedetailleerde overzichten. In de eerste plaats hoeft het afwijken van bevoegdheidseisen volgens de scholen niet meer gemeld te worden aan de onderwijsinspectie en dan verdwijnt voor hen de noodzaak om alles up to date te houden. Ook de veranderingen bij integrale personeelstellingen voor het onderwijs is een enkele keer genoemd als reden voor het ontbreken van actuele totaaloverzichten op scholen. Door een gewijzigde opzet van de bevraging aan scholen hoeven zij zelf niet meer de bevoegdheden van leraren aan te leveren.

Ondanks deze hindernissen kunnen we op basis van de informatie die we van de scholen hebben gekregen inzicht geven in de stand van zaken.

Bij de beschrijving maken we, vanwege de onderlinge vergelijkbaarheid, een onderscheid naar twee groepen scholen:

- vmbo-scholen (inclusief scholen voor praktijkonderwijs): zes
- scholengemeenschappen breed (vmbo tot en met atheneum/gymnasium) drie en smaller (havo tot en met gymnasium): twee

3.2.1 Vmbo

Op de zes vmbo-scholen valt een aantal zaken op: de specifieke doelgroep en het daarop aangepaste onderwijs van het praktijkonderwijs, de specifieke onderwijsconcepten bij een aantal vmbo-scholen en de inzet van pabo-ers.

Praktijkonderwijs

Er zijn twee scholen voor praktijkonderwijs voor moeilijk lerende leerlingen geïnterviewd. Het accent in deze opleidingen ligt niet op het halen van een diploma, maar het doel is leerlingen sociaal weerbaar te maken en er naar toe te werken dat de leerlingen met een arbeidscontract de school verlaten. In dit onderwijs worden zowel

theorie- als praktijkvakken gegeven. De laatste jaren is er sprake geweest van een omslag: 'we zijn van bezigheidsinstituut veranderd in een school'. De vakken worden op een laag niveau aangeboden (de leerlingen hebben gemiddeld een IQ van 60 – 80). De theorievakken zijn doorgaans Nederlands, rekenen en Engels. Bij de praktijkvakken moet gedacht worden aan horeca, verzorging, techniek, detailhandel. Veel leraren op deze scholen hebben een pabo-diploma (80 procent en 40 procent). De keuze voor leraren met een pabo-diploma in het praktijkonderwijs wordt gemotiveerd door het belang dat wordt gehecht aan pedagogische vaardigheden. Eén van de respondenten zegt hierover: 'We hebben gemerkt dat leraren met een tweedegraads lerarenopleiding verder bijgeschoold moeten worden op dit vlak. Dat is anders bij leraren met een pabo-achtergrond, die hebben meer kennis en vaardigheden op dit gebied'.

Voor de leraren geldt dat ze vaak lesgeven in meer vakken. Op één van deze scholen is er sprake van een groeiend aantal leraren met een tweedegraads lerarenopleiding voortgezet onderwijs¹⁵; momenteel is dat voor ongeveer 40 procent van de leraren het geval. Op de andere school zijn er ook docenten die via een getuigschrift omgangskunde bevoegd zijn geworden.¹⁶ Bij één van de scholen zijn er twee leraren (van de 29) die onbevoegd lesgeven. Dat geldt voor degene die kooklessen geeft en voor een stagebegeleider die ook nog enkele lessen geeft in algemene vakken. De overigen zijn nog studierend (als lio-er of als zij-instromer) en zijn daarmee tijdelijk benoembaar of studeren aan een lerarenopleiding.

Hoewel de specificaties niet gedetailleerd zijn (ze zijn niet gebaseerd op personeelstellingen over meer jaren¹⁷), maar veelal gebaseerd op inschattingen van de respondenten, blijkt uit het voorgaande dat het merendeel van de leraren tenminste één bevoegdheid heeft. Een fors deel van hen heeft een pabo-opleiding afgerond. Het aantal leraren zonder enige bevoegdheid is klein.

Specifiek onderwijsconcept, de inzet van pabo-afgestudeerden

Bij de overige vier vmbo-scholen zijn er twee die op basis van een specifiek onderwijsconcept de inzet van personeel organiseren. Zo heeft één van de scholen een onderwijsconcept ingevoerd waar gewerkt wordt met 'leerpleinen'. Deze school, die te maken heeft met een sterke stijging van leerlingaantallen, heeft groepen van ongeveer 100 leerlingen. Daaraan is een onderwijsteam gekoppeld. Ieder team heeft een teamleider. Het team bestaat gemiddeld uit zes experts (bevoegde leraren), één voor ieder leergebied¹⁸. De leergebieden zijn breder dan bestaande vakken. Zo omvat bijvoorbeeld het gebied 'Communicatie' alle talen. Naast de experts werken begeleiders in een team. Dat zijn per team twee onderwijsassistenten en drie à vier 'collega's in opleiding' (cio) zoals de school dat noemt. Deze cio's zijn studenten vanaf het tweede jaar van de lerarenopleiding, die op assistentenniveau betaald worden. Deze cio's voeren ook onderzoek uit op de werkvloer, zodat hun werk als stage voor de lerarenopleiding geldt.¹⁹

De visie van de directeur van deze school is dat 'werken met kinderen' een vak op

15 Hoewel de term 'tweedegraads' niet meer past bij de huidige indeling (na invoering van de Wet BIO wordt gesproken over bekwaamheidseisen vo/bve) worden de oude termen tweede- of eerstegraads bevoegd gebruikt in de praktijk. We kiezen ervoor aan te sluiten bij die terminologie.

16 De lerarenopleiding omgangskunde is een scholingsaanbod (zij-instream) van de hogeschool Utrecht. Naast het vak 'omgangskunde' in het vmbo, kunnen zij volgens de directeur van de school ingezet worden voor alle vakken in het praktijkonderwijs.

17 Zo is niet bekend of de leraren met een pabo-achtergrond voor invoering van de wet BIO al een onderwijs bevoegdheid hadden. In dat geval zou hier niet sprake zijn van onderbevoegd lesgeven. Deze leraren zouden dan te maken hebben gehad met het overgangsrecht uit de wet BIO en om die reden bevoegd zijn voor die vakken waarvoor ze al bevoegd waren.

18 De school onderscheidt de leergebieden Communicatie, Lichamelijke Opvoeding, Science, Mens en Maatschappij, Mens en Natuur, Kunst en Cultuur.

19 In dit geval zijn volgens de geïnterviewde de grenzen tussen de taken van de bevoegde docent en die van de begeleiders (onderwijsassistent of cio) vloeïend. De begeleiders werken onder begeleiding van bevoegde docenten vanuit een vastgesteld curriculum. Zij voeren binnen deze context lesgevend taken uit.

mbo-niveau is, en 'iemand iets aanleren' hbo-niveau. De taken worden daarom ook langs die lijnen verdeeld. De experts zijn eindverantwoordelijke voor het curriculum en het 'aanleren', en de begeleiders en cio's ondersteunen dit. De teams zijn zo samengesteld dat zoveel mogelijk bevoegdheden 'gedekt' worden in het team. Het komt in deze teams toch regelmatig voor dat mensen 'andersbevoegd' lesgeven; ze zijn dan bevoegd voor één vak, maar geven ook andere vakken. Gestimuleerd wordt dat mensen op termijn meer bevoegdheden halen. Het past echter in het onderwijsconcept dat (als eenmaal het curriculum is ontwikkeld) de begeleiding van leerlingen niet alleen door bevoegde docenten plaatsvindt. Grofweg is ruim de helft van het team bevoegd docent en zijn de overigen begeleiders (ruim driekwart daarvan is cio).

Ook bij de tweede school met een specifiek onderwijsconcept is de personeelsinzet anders georganiseerd. De redenen voor invoering van deze aanpak zijn pedagogisch van aard. Door het werken met domeinen in de onderbouw geeft een leraar les in meer vakken en kan zo de leerlingen beter volgen gedurende de schoolweek (bijvoorbeeld absentie bijhouden): 'de leraar bouwt meer een band op met hen'. Ook vinden ouders het prettig om met één vaste leraar contact te hebben. Het werken in domeinen heeft tevens een gunstige uitwerking op de schoolorganisatie: vrije tussenuren komen nauwelijks voor, wat ook voor ouders en de buurt prettig is. Ook bij deze school werken, met name in de onderbouw en het leerwegondersteunend onderwijs, veel mensen met een pabo-achtergrond. Daarnaast worden studenten van de lerarenopleiding en zij-instromers ingezet. Ook is er een beperkt aantal leraren (vier procent) dat geen bevoegdheid heeft en (op dit moment) nog niet is gestart met een scholing. Eén van deze scholen geeft expliciet aan dat in de bovenbouw strenger wordt gekeken naar de bevoegdheden. Het beleid van de school is mensen zo snel mogelijk hun bevoegdheid te laten halen.

Wat de overige twee zelfstandige vmbo-scholen betreft heeft globaal zo'n 85 procent van de leraren een bevoegdheid (lerarenopleiding voortgezet onderwijs of pabo) en volgt de rest (vijftien procent) een opleiding. In deze groep zitten zowel lio-ers, zij-instromers als eerste-, tweede- of derdejaars studenten van een lerarenopleiding.

De inzet van pabo-ers is niet uniek voor scholen met een specifiek onderwijsconcept, ook bij andere vmbo-scholen en scholengemeenschappen met praktijkonderwijs of LWOO-afdelingen worden pabo-ers ingezet. Steeds zijn daarvoor argumenten genoemd die te maken hebben met pedagogische kwaliteiten. Er wordt doorgaans meer belang gehecht aan die kwaliteiten, want het niveau aan vakinhoudelijke kennis op vmbo-scholen is laag. Leraren die op deze afdelingen werken hebben veelal naast hun pabo-diploma nog een extra opleiding gedaan gericht op de omgang met leerlingen met leer- of met sociaal-emotionele problemen.

3.2.2 Scholengemeenschappen

Bij de scholengemeenschappen (zowel de brede vmbo -gymnasium als de smallere havo - gymnasium) heeft gemiddeld ongeveer 90 procent van het onderwijspersoneel tenminste één onderwijsbevoegdheid. Ook hier geldt dat bij de vmbo-afdelingen, met name in het praktijkonderwijs en het leerwegondersteunend onderwijs, leraren werken met een pabo-achtergrond. In de overige afdelingen hebben de leraren voor het overgrote merendeel een lerarenopleiding voortgezet onderwijs op hbo- of universitair niveau. Van de groep die geen bevoegdheid heeft, is het merendeel benoembaar. Dat wil zeggen: zij volgen een lerarenopleiding en zijn als lio-er of zij-instromer aangesteld. Op het totaal aantal leraren op de vijf scholen gaat dit om percentages van vijf tot veertien procent. Op sommige scholen is een klein deel (een of twee procent) on-

bevoegd of volgt nog een universitaire studie of lerarenopleiding in het eerste- twee- of derde studiejaar (twee en vijf procent).

Wat verder opvalt bij scholengemeenschappen zijn de tweedegraads docenten die in het eerstegraads gebied lesgeven (*onderbevoegd*). Dat komt op alle scholen voor. Ook komt het voor dat bevoegde leraren in een ander vak lesgeven dan waar ze de bevoegdheid voor hebben (*andersbevoegd*). Doorgaans zijn dit 'verwante' vakken, zoals bijvoorbeeld bij moderne vreemde talen. Zowel voor het onderbevoegd als voor het andersbevoegd lesgeven geldt, zoals eerder is uitgelegd, dat dit onder bepaalde voorwaarden is toegestaan.

Twee scholen noemen percentages en die liggen rond de tien procent van het aantal leraren²⁰. Veelal gaat het om tweedegraads leraren die wekelijks enkele uren lesgeven op eerstegraads niveau of bevoegden die een aantal uren lessen geven in een ander vak. De overigen zeggen dat het 'zeker voorkomt' maar weten niet exact het aantal leraren of de hoeveelheid uren. Als reden voor het ontbreken van inzicht in de aantallen is genoemd dat een school sinds enige jaren deze situatie niet meer hoeft te melden aan de Onderwijsinspectie. Daarmee vervalt volgens hen de noodzaak deze gegevens te registreren.²¹

De meeste scholen zien het onder- of andersbevoegd lesgeven niet als een probleem: 'Het gebeurt, maar daar maken we ons niet zo druk over'. Eén school stelt wel grenzen aan de inzet van tweedegraders in het eerstegraads gebied: 'Voor vierde klassen is deze situatie heel gebruikelijk op onze school. In de vijfde en zesde is het uitzonderlijk.' Met het oog op de kwaliteit van het onderwijs is het naar het oordeel van de directeur niet verantwoord in de hoogste klassen onderbevoegden in te zetten. De school stimuleert de onderbevoegden alsnog hun eerstegraads bevoegdheid te gaan halen (zie over scholing meer in paragraaf 3.4).

Een andere school ziet de inzet van tweedegraders in het eerstegraads gebied juist als voordeel. 'De overgang van de onderbouw naar de bovenbouw wordt door sommige leerlingen als een grote overstap ervaren. Door docenten uit de onderbouw ook in de bovenbouw in te zetten wordt die overgang wat kleiner gemaakt, want deze docenten zijn vertrouwd. Ook is vakinhoudelijke afstemming tussen onder- en bovenbouw zo mogelijk.'

De reden voor het inzetten van tweedegraders in het eerstegraads gebied is simpelweg dat het in de meeste gevallen moeilijk is eerstegraads bevoegden te vinden.

Samenvattend: de geïnterviewde scholengemeenschappen hebben een hoog percentage (90 procent) leraren met tenminste één bevoegdheid. Voor een klein deel van die 90 procent zijn dit ook pabo-afgestudeerden die les geven in het vmbo. De overige tien procent zijn voor het merendeel benoembaar en volgen als lio-er of zij-instromer een lerarenopleiding. Sommige scholen hebben enkele onbevoegde leraren in dienst.

3.3 Werving en begeleiding

Wat doen scholen en besturen om aan personeel te komen en op welke wijze wordt de begeleiding van nieuw personeel opgepakt? Ook over deze onderwerpen ontstaat bij de scholen een gevarieerd beeld.

Samenwerking met lerarenopleidingen

De werving van nieuw personeel is uiteraard gerelateerd aan de behoefte aan nieuw

20 Cijfers per docent gesplitst naar totaal aantal lessen en het aantal uren onder- of andersbevoegd zijn niet zonder meer op te leveren.

21 Als leraren nog niet voldoen aan de bekwaamheidseisen, moet de school echter de afspraken en vorderingen bijhouden over scholing om wel dat niveau te bereiken. Deze informatie wordt in de Wet BIO ook wel een 'geordend geheel van gegevens' genoemd.

personeel en is daarmee afhankelijk van dalende of groeiende leerlingaantallen én van de vervangingsbehoefte. Voor de werving van nieuw personeel gebruiken scholen verschillende kanalen. Eén van de meest genoemde kanalen is die van de samenwerking met lerarenopleiding voortgezet onderwijs (hbo of universiteit). Zowel scholen voor vmbo als scholengemeenschappen proberen via deze weg stagiaires aan de school te binden. Het praktijkdeel van de opleiding vindt plaats op deze scholen. Een aantal scholen is ook 'opleidingsschool' (drie) en heeft binnen de eigen school opleidingscoördinatoren. Zij houden zich bezig met de pedagogisch-didactische begeleiding van stagiaires. Binnen de vaksecties wordt de vakinhoudelijke begeleiding verzorgd door een lid van het team. Er bestaat door de intensieve begeleiding van stagiaires op de school een mogelijkheid om talentvolle stagiaires een arbeidsplaats aan te bieden, of in ieder geval op het moment dat er een vacature is hen te benaderen.

Ook andere scholen geven aan een samenwerking te hebben met lerarenopleidingen in hun stad en van daaruit studenten tijdens de opleiding een arbeidsplaats aan te kunnen bieden. Een voorbeeld van een dergelijk scholingstraject is 'Samenscholing. nu', een initiatief van drie grote schoolbesturen uit Rotterdam en de hogeschool Rotterdam. Studenten volgen een duaal opleidingstraject en draaien vanaf het eerste jaar mee in de klas en ondervinden zo welke eisen de onderwijspraktijk aan hen stelt. De studenten staan ingeschreven bij de lerarenopleiding van de hogeschool en krijgen daar hun theoretische vorming. Tegelijkertijd hebben ze een arbeidscontract bij een van de schoolbesturen en ontvangen een salaris. Een vergelijkbaar initiatief is er ook in Utrecht.

Regionale Platforms Onderwijsarbeidsmarkt

Een aantal scholen is betrokken bij activiteiten van de regionale platforms onderwijsarbeidsmarkt. Ook via die kanalen lopen verschillende wervingsactiviteiten. Zo is één van de Haagse scholen betrokken bij het project 'Tussen Rijk en Onderwijs'. Door reorganisatie bij de centrale overheid kunnen ambtenaren zich aanmelden voor een scholingsproject om de overstap te maken naar het onderwijs. Op de betreffende school hebben enkele ambtenaren oriëntatiestages gedaan. Andere scholen uit andere steden hebben via de regionale platforms contact gelegd met lerarenopleidingen en benutten nu de scholingsmogelijkheden.

Geen lerarenopleiding in Den Haag

Voor sommige scholen uit Den Haag is de afwezigheid van een lerarenopleiding voortgezet onderwijs in die stad problematisch. Twee scholen stellen dat er met zo'n opleiding in Den Haag veel meer mogelijkheden zijn om nieuwe leraren te rekruteren. Zo stelt een vmbo-school uit die stad: 'Degenen die uit Rotterdam of Utrecht hier stage lopen, vertrekken na afronding van de opleiding. Dat is frustrerend, wij hebben ze opgeleid en dan raak je ze weer kwijt'. Eén scholengemeenschap uit Den Haag vindt de huidige situatie waarbij studenten uit andere steden stage lopen voldoende (er zijn goede contacten met opleidingen uit die steden), een Haagse lerarenopleiding is daarbij, volgens de school niet noodzakelijk.

Profileren en uitstraling

Sommige scholen stellen expliciet dat het voor hen relatief eenvoudig is nieuw personeel te vinden omdat zij zich profileren met een specifiek onderwijsconcept of door vernieuwende projecten. Zo ontvangt één van deze scholen een subsidie van het platform Bèta Techniek. 'Daardoor zijn we een aantrekkelijk school voor jonge docenten die iets willen met hun vak. De school profileert zich op het gebied van bètaonderwijs en kan zich daarmee onderscheiden van andere scholen in deze regio.'

Ook de sfeer op of de uitstraling van een school kan volgens enkele respondenten op nieuw personeel een positieve werking hebben. De betreffende scholen merken dat omdat ze veel open sollicitaties ontvangen.

Ook het organiseren van activiteiten of het aanbieden van leeftijdsbewust personeelsbeleid kan een aantrekkende (en ook bindende) werking hebben. 'We doen er veel aan om personeel aan de school te binden. We merken dat leraren steeds meer door andere scholen worden benaderd of zelf de keuze maken om buiten de grote stad les te gaan geven.' Door scholingsmogelijkheden, mediation, grote personeelsfeesten, maar ook door vakdocenten te betrekken bij verbouwingsplannen proberen scholen een aantrekkelijke uitstraling te creëren.

Overig

Via het overleg van scholen die gezamenlijk tot één schoolbestuur horen zijn er ook mogelijkheden voor het werven van nieuw personeel. In deze situatie hebben leraren een bestuursaanstelling en kan een leraar in het geval van een overschot aan personeel bij de ene school vrij eenvoudig tot herplaatsing over worden gegaan.

Andere wervingskanalen zijn het plaatsen van advertenties in landelijke dagbladen, het inschakelen van bemiddelingsbureaus en het gebruikmaken van landelijke websites of de eigen site. Tot slot worden ook leraren geworven via het informele circuit, uit de eigen kring van het huidige personeel.

3.4 Scholing van on(der)bevoegden

Aan de scholen is de vraag gesteld hoe zij omgaan met personeelsleden die nog geen bevoegdheid hebben of die onderbevoegd lesgeven: worden met deze leraren scholingsafspraken gemaakt en zo ja, welke afspraken zijn dat? Wordt de voortgang in de scholing gevolgd? En, als er geen afspraken zijn, welke redenen liggen daar aan ten grondslag?

Scholingafspraken

Op alle scholen worden volgens de geïnterviewde directeuren in een of andere vorm afspraken gemaakt over scholing met leraren die nog geen bevoegdheid hebben. Opmerkingen als 'we willen dat iemand zo spoedig mogelijk een bevoegdheid haalt', zijn in alle onderwijssectoren veel gehoord. Voor de benoembaren (lio-ers en zij-instromers) ligt dat voor de hand. Zij zitten in de laatste fase van hun opleiding of volgen scholing die afgestemd is op de resultaten van een assessment. Eén van de directeuren stelt dat het voor zij-instromers reëel is de scholing binnen twee jaar af te ronden. Dat lukt ook in de meeste gevallen. Een ander bevestigt die termijn mits de betrokkenen niet meer dan ongeveer 20 uren heeft. De combinatie van veel lessen en het volgen van de opleiding, zorgt er wel eens voor dat mensen veel moeite hebben met het afronden van de opleiding.

De situatie is anders voor personen met werkervaring buiten het onderwijs die al wat langere tijd op een school hebben gewerkt zonder bevoegdheid. Onder druk van de schoolleiding of het bestuur zijn ook de meeste van deze leraren een opleiding gaan volgen aan een lerarenopleiding. In die situaties zie je vaker dat mensen moeite hebben alsnog een scholing op te pakken en af te ronden.

Niet met alle onbevoegden worden volgens de geïnterviewden scholingsafspraken gemaakt. De redenen zijn vaak sterk gebonden aan het individu. Een oudere leraar op een school voor praktijkonderwijs heeft na een afgebroken hbo-opleiding en vele

jaren werkervaring in verschillende bedrijfssectoren nu een goede plaats gevonden in het onderwijs. Deze leraar doet de stagebegeleiding en geeft daarnaast enkele algemene vakken. Hij functioneert volgens de directeur heel goed. En de leraar heeft geen behoefte aan het halen van een onderwijsbevoegdheid. 'Dan is het niet logisch hem alsnog te dwingen die bevoegdheid te halen'. Wat dan volgens de directeur speelt zijn argumenten die te maken met de rechtspositie. 'Hij kan geen aanspraak maken op verworven rechten.' Dat kan problematisch zijn als iemand van baan wil veranderen of als de huidige directeur vertrekt. Ook het werken met jaarcontracten maakt de positie van deze mensen kwetsbaar.

Hoewel in sommige situaties de schoolleiding begrip toont ('het valt niet mee als beginnend docent, ze worden volledig in beslag genomen door de lessen en de voorbereiding daarvan'), wordt bij een fors deel van de scholen paal en perk gesteld aan al te lange scholingsperioden. De reacties variëren van het voeren van stevige gesprekken, 'nu moet je het halen', tot ontslag als gevolg van het niet nakomen van gemaakte afspraken over scholing. Eén school stelt dat de dreiging van ontslag wel wordt gebruikt als middel om mensen tot spoed te manen, maar 'dat het wel niet zo'n vaart zal lopen gezien het lerarentekort. Het zijn goede docenten.'

De meeste geïnterviewden zijn het, ondanks het feit dat het in de praktijk niet altijd meevalt eisen te handhaven, wel eens met een strikter beleid. 'Ons bestuur heeft recent ook aangedrongen op het volgen van de vorderingen en het stellen van eisen. Ik ben het daar mee eens, als iemand de stap zet om voor de klas te gaan staan, dan moet je wel bereid zijn je onderwijsbevoegdheid te gaan halen.'

Een andere situatie doet zich voor bij studenten (eerste, tweede of derdejaars) die met een aanstelling als (meestal) onderwijsassistent het praktijkdeel van de opleiding op school doen. Zij hebben, zoals we ook eerder al hebben laten zien, veelal een strakke begeleiding op school door teamleiders of opleidingscoördinatoren. De scholingsafspraken zijn niet uitsluitend met de betreffende opleidingsschool gemaakt, maar ook met de lerarenopleiding. Het gaat hier dus om gedeelde verantwoordelijkheid.

Wat betreft het scholen van onder- of andersbevoegden zijn de activiteiten veel beperkter. Sommige scholen stimuleren het halen van een eerstegraads bevoegdheid, maar bij de meeste scholen is er een soort gelatenheid, 'het komt zeker voor, we verwachten dat het meer voor zal gaan komen omdat het moeilijk is eerstegraads docenten te vinden'.

Vergoeding voor scholing

Bij het merendeel van de scholen (zeven) worden in de meeste situaties de kosten voor scholing volledig vergoed. Het gaat dan om collegegeld, boeken, reiskosten e.d. Bij één school is er ook sprake van studieverlof. Een klein deel van de scholen deelt de scholingskosten met de betreffende docent of betaalt in het geval van tekortvallen de kosten wel volledig en deelt kosten bij de overige vakken. Eén school vergoedt studiekosten niet.

Bekwaamheidsdossiers

De praktijk van het opbouwen en bijhouden van dossiers waarin de kwaliteit van het personeel wordt vastgelegd, is nog geen gemeengoed op scholen. Eén school werkt op dit moment volledig met bekwaamheidsdossiers. Leraren beheren hun eigen dossier

waarin een CV, diploma's, verslagen van persoonlijke ontwikkelingsprogramma's en documenten zijn opgenomen waarin feedback wordt gegeven op het functioneren van de leraar (door leidinggevendenden, collega's en leerlingen). Een paar scholen zeggen nog maar net gestart te zijn met de invoering van bekwaamheidsdossiers. De meesten echter zijn er nog niet aan toe gekomen. Dat neemt niet weg dat op de scholen op verschillende manieren de kwaliteit van de leraren wordt bewaakt. Dit gebeurt in de vorm van functioneringsgesprekken, leerling-enquêtes e.d.

Kwaliteit van het onderwijs

Vrijwel alle scholen zijn overtuigd van het belang van het halen van een onderwijsbevoegdheid in relatie tot de kwaliteit van de leraren, 'het is een waarborg voor kwaliteit, iets anders heb je niet'. De afspraken die er op de scholen worden gemaakt over scholing ondersteunen ook deze visie. Steeds meer is er het besef dat het halen van een onderwijsbevoegdheid niet alleen van belang is voor de betreffende persoon (het versterkt de positie op de arbeidsmarkt), maar het past ook binnen het personeelsbeleid van de schoolorganisatie. Het is een manier om voldoende bekwame mensen in de organisatie te hebben en te houden. Scholen waarborgen daarmee de kwaliteit van het onderwijs.

Zoals we eerder hebben gezien, zijn er op een enkele school na geen ernstige personeelstekorten en worden die voor het volgende schooljaar ook niet verwacht. Over enkele jaren verwachten de meeste scholen die tekorten wel als gevolg van de vergrijzing. De meesten maken zich zorgen over hoe tegen die tijd de kwaliteit van het onderwijs gewaarborgd kan worden.

In deze context stelt een aantal schoolleiders uit Den Haag en Rotterdam spontaan de kwaliteit van de lerarenopleidingen aan de orde. Zo klagen sommige directeuren over de vakinhoudelijke kwaliteit van afgestudeerden van hbo-lerarenopleidingen. Eén directeur brengt dit heel stellig: 'Ik hoef geen mensen van de hogeschool, die vind ik vakinhoudelijk niet goed.' De academici worden doorgaans hoger gewaardeerd evenals de mensen met een MO-A of B-akte. Een andere klacht over lerarenopleidingen heeft te maken met slechte organisatie van de opleiding. Te weinig colleges, te zwaar accent op stages, organisatorische fouten zoals het zoekraken van examenresultaten, zijn voorbeelden die in dit verband zijn genoemd.

4 Conclusies

Het onderzoek is uitgevoerd bij elf scholen voor voortgezet onderwijs in drie grote steden. De gesprekspartners bij die scholen (directeuren of in een enkel geval hoofd financiën en personeelszaken) hebben, al dan niet onderbouwde, schattingen gegeven van het aantal (on-)bevoegden en benoembaren. De gepresenteerde percentages in dit rapport zijn gebaseerd op datgene wat de gesprekspartners hebben gezegd. De percentages hebben geen landelijke geldigheid.

Het merendeel van de leraren op de scholen in dit onderzoek heeft tenminste één onderwijsbevoegdheid (85 à 90 procent). Dat betekent niet automatisch dat deze leraren ook altijd bevoegd voor een klas staan. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van onderbevoegd of andersbevoegd lesgeven. In sommige situaties mag dat wel en in andere situaties is dat niet toegestaan. Daarnaast zijn er relatief veel benoembaren (maar nog niet bevoegden) op de scholen (tien à vijftien procent). Zij volgen een opleiding als lio-er of zij-instromer. Ook is er een kleine groep die geen enkele bevoegdheid heeft. Gesplitst naar de verschillende situaties die we tegen zijn gekomen presenteren we hier onder de conclusies.

Volledige onbevoegdheid

Het aantal docenten op de onderzochte scholen dat zonder enige bevoegdheid werkt in het voortgezet onderwijs en ook geen opleiding volgt is heel klein. Hoewel sommige situaties vanwege bijzondere omstandigheden van de betreffende persoon (oudere leraren met veel werkervaring) worden gedoogd, zijn geïnterviewden het er over eens dat deze situatie niet gewenst is. Een aantal keren is gezegd dat het beleid van de school en het bestuur op dit punt de laatste jaren is aangescherpt. Onbevoegden worden gemaand alsnog een bevoegdheid te gaan halen. Het halen van een diploma wordt belangrijk gevonden, het is een externe waarborg voor kwaliteit.

Benoembaar

Een groot deel van de leraren op de elf scholen die nog geen bevoegdheid hebben, is wel benoembaar. Het gaat daarbij om lio-ers en zij-instromers.²² Bij deze laatste groep is er niet altijd sprake van een geschiktheidsverklaring. Hoewel ook deze benoembare leraren een lerarenopleiding volgen, is hier in formele zin niet sprake van wat in de wet wordt omschreven als een zij-instromer. Eén van de eisen in de wet is namelijk dat bij een tijdelijke benoeming als zij-instromer de betrokkene in het bezit moet zijn van een geschiktheidsverklaring afgegeven door het bevoegd gezag en gebaseerd op een assessment bij een lerarenopleiding.

Ook worden er mensen tijdelijk benoemd als lio-er. Dat zijn studenten die een duale opleiding volgen en die in de laatste fase van de lerarenopleiding zitten.

Onder- en andersbevoegd: toegestane gevallen

In het onderzoek zijn we twee situaties tegengekomen waarin sprake kan zijn van toegestane onbevoegdheid: de inzet van tweedegraders in eerstegraads gebied (onderbevoegdheid) en de inzet van leraren voor een ander vak dan waarvoor ze een onderwijsbevoegdheid hebben (andersbevoegdheid).

Onder bepaalde voorwaarden is het volgens de wet toegestaan dat docenten met een tweedegraads bevoegdheid (degenen die voldoen aan bekwaamheidseisen vo/bve)

²² Leraar in opleiding (lio). Voor studenten die een duale opleiding volgen aan een hogeschool of universiteit kan tijdelijk worden afgeweken van de eisen. Een zij-instromer kan tijdelijk worden benoemd indien hij of zij in het bezit is van een geschiktheidsverklaring.

lesgeven op eerstegraads niveau (vho)²³. In de praktijk wordt dit onderbevoegd lesgeven genoemd. Het moet volgens de wet om een tijdelijke inzet gaan en voor maximaal vijf procent van de lessen in het eerstegraads gebied. Een melding aan de inspectie is vereist.

Het lesgeven op eerstegraads niveau door tweedegraads bevoegden komt zeker voor in de praktijk. Of de inzet op de onderzochte scholen de grens van vijf procent overschrijdt, is niet bekend. De reden voor deze inzet is volgens de scholen het niet kunnen vinden van eerstegraads docenten. Hoewel in sommige situaties het halen van de eerstegraads bevoegdheid wordt gestimuleerd, lijkt de situatie min of meer geaccepteerd. Of, zoals één van de geïnterviewden het zegt: 'het gebeurt, maar daar maken we ons niet druk over'. Daarmee gaat de inzet van tweedegraders in het eerstegraads gebied over naar een feitelijk niet toegestane situatie. Veel scholen zijn niet op de hoogte van het feit dat deze situatie gemeld moet worden aan de inspectie.

Ook de inzet van leraren met een onderwijsbevoegdheid maar niet de juiste (andersbevoegd) is onder voorwaarden toegestaan. Een school kan de inzetbaarheid uitbreiden van de voor een ander vak al bevoegde leraar. Dat kan voor een periode van maximaal twee jaar (met de mogelijkheid van uitbreiding voor nog eens twee jaar). Het bevoegd gezag en de betrokkene maken scholingsafspraken om alsnog de benodigde bevoegdheid te gaan halen. In die zin lijkt de situatie op die van een zij-instru-mer.

Deze situatie komt voor in de praktijk. Het maken van scholingsafspraken met deze groep zijn we niet tegengekomen in het onderzoek. Hier lijkt in de meeste gevallen sprake te zijn van acceptatie. Dit heeft voornamelijk te maken met het niet kunnen vinden van (voldoende) mensen met de juiste bevoegdheid. Daardoor schuift ook hier de andersbevoegdheid door naar een feitelijk niet toegestane situatie.

Onder- en andersbevoegd: niet toegestane situaties

Omdat onderbevoegdheid en andersbevoegdheid in bepaalde omstandigheden in de praktijk min of meer worden geaccepteerd en er in de meeste gevallen geen scholingsafspraken worden gemaakt, verschuiven deze toegestane situaties naar niet toegestane situaties.

Het inzetten van andersbevoegden komt veel voor bij de geïnterviewde scholen. Daarbij is een duidelijke onderscheid tussen vo/bve (het oude tweedegraads gebied) en het vho (het oude eerstegraads gebied). In het vho is de inzet van andersbevoegden beperkt. In de onderbouw van het vmbo komt het relatief veel voor. Dat heeft te maken met clustering van vakken in het vmbo (domeinen). Daarbij verzorgen bijvoorbeeld enkele docenten met een bevoegdheid voor een moderne vreemde taal lessen in het domein 'Communicatie'. Zij worden ondersteund door onderwijsassistenten. Bij een aantal scholen zien we de situatie dat leraren met een onderwijsbevoegdheid voor één vak, ook lessen verzorgen in andere vakken van dat domein. De wet zegt over het werken in teams in de onderbouw dat in een dergelijke situatie docenten wel een vak-overstijgend programmaonderdeel mogen geven, maar niet elkaars vak. Elkaars vak geven komt in de praktijk dus wel voor. Soms is dit het gevolg van het niet kunnen vervullen van een vacature. Vaak is het ook een kwestie van een bewuste keuze die past bij de organisatie van het onderwijs.

Pabo-diploma

Een andere situatie is die van de inzet van leraren met een pabo-diploma. Dit komt in dit onderzoek veel voor in het vmbo. Of hier sprake is bevoegd of onderbevoegd lesgeven is afhankelijk van de situatie. Volgens het overgangsrecht van de wet BIO behouden mensen bevoegdheden die golden voor invoering van de wet. Pabo-gediplo-

23 Vho: Voorbereidend hoger onderwijs (bovenbouw havo en vwo).

meerden mochten voor de wet BIO lesgeven in bepaalde vakken en in bepaalde delen van het voortgezet onderwijs. Deze leraren blijven benoembaar voor het vo/bve voor die vakken waarin ze voor inwerkingtreding van de wet BIO bevoegd waren.

Op dit moment werken op de geïnterviewde scholen in de onderbouw van het vmbo veel leraren met een pabo-achtergrond. Het is bij de geïnterviewden niet precies bekend of deze pabo-ers vóór of na de wet BIO een diploma hebben gehaald en voor zover van toepassing in welke vakken ze lesgeven. Voor een deel van deze mensen zal het gaan om een toegestane situatie (ze gaven al les in het voortgezet onderwijs). Voor een deel van hen is dat niet het geval (ze hebben hun diploma na 1 augustus 2006 gehaald of ze geven nu in andere vakken les dan voorheen).

Feit is dat op veel van de bezochte scholen pabo-ers vaak verschillende theoretische vakken geven in de onderbouw van het vmbo, en hier lijkt dan toch sprake te zijn van onderbevoegd lesgeven.

De inzet van leraren met een pabo-achtergrond is voor de scholen zeker geen negatieve keuze: de meeste scholen hebben veel waardering voor hen omdat zij goede pedagogisch-didactische kwaliteiten hebben. Aan die vaardigheden wordt in de onderbouw van het vmbo nog meer belang gehecht dan aan vakinhoudelijke kennis. De keuze voor leraren met een pabo-opleiding speelt nog sterker bij scholen voor praktijkonderwijs. Op die scholen zitten leerlingen die door beperkte leermogelijkheden of door gedragsproblemen veel aandacht nodig hebben. Pedagogisch-didactische kwaliteiten van pabo-ers komen hier goed van pas.

Schoolleiders die mensen met een pabo-achtergrond inzetten, lijken niet op de hoogte te zijn van de veranderingen door de wet BIO, en gaan ervan uit dat inzet van pabo-ers in alle gevallen volledig is toegestaan.

Kwaliteit

Het relatief kleine aantal volledig onbevoegde leraren en het doorgaans geringe personeelstekort op de geïnterviewde scholen verklaren waarschijnlijk het feit dat de meeste schoolleiders zich op dit moment geen grote zorgen maken over de kwaliteit van het onderwijs. Dat neemt niet weg dat in de afgelopen jaren veel scholingsinspanningen zijn geleverd door scholen/besturen en betrokken leraren om kwaliteitsproblemen te voorkomen. Het halen van een diploma wordt gezien als een waarborg voor kwaliteit. Het feit dat scholen daarvoor zèlf ook een inspanning moeten leveren (in de sfeer van vergoedingen of opleidingsfaciliteiten binnen de school) wordt als een gewone situatie ervaren. De zorgelijke signalen over de relatie tussen onbevoegden en vermindering van kwaliteit van het onderwijs die in november 2007 zijn afgegeven door Haagse scholen, worden bij de scholen in dit onderzoek niet gedeeld. De scholen zien geen probleem in het werken met personen die nog geen bevoegdheid hebben, maar zien dit als een pragmatische oplossing van een probleem op de arbeidsmarkt.

De opvatting dat je eerst bevoegd moet zijn en pas dan voor de klas zou kunnen staan, wordt niet gedeeld. In tegendeel het soepele maar met veel investeringen gepaard gaande gedrag van scholen wordt juist als een werkwijze gezien die hen in staat stelt om de gewenste kwaliteit te leveren. Het wordt pas echt een probleem als er zich geen kandidaten meer zouden aandienen die via deze weg naar de scholen komen.

Toekomst

Hoewel het aantal vacatures op de scholen uit dit onderzoek meevalt, zijn er bij sommige scholen signalen dat het moeilijker wordt om leraren te vinden. Dat doet zich vooral voor bij zelfstandige vmbo-scholen. Voor leraren is het in het algemeen, vanwege de doorgroeimogelijkheden, interessanter om bij een scholengemeenschap te

werken. Een aantal scholen ziet de toekomst wat werving van docenten betreft met vertrouwen tegemoet. Profilering van de school is daarbij een belangrijk instrument. Anderen maken zich wel zorgen over de toekomst en vragen zich af of het mogelijk is voldoende, maar ook kwalitatief voldoende leraren te vinden.

De tijd, zo die ooit heeft bestaan, dat alle leraren 'kant-en-klaar' door de lerarenopleiding werden afgeleverd en direct volledig inzetbaar waren op scholen, ligt ver achter ons. Door een grotere openstelling van het lerarenberoep zijn ernstige personeelstekorten op scholen voorkomen. De afstand tussen de bekwaamheidseisen waar 'kant en klare' leraren aan voldoen en de kwaliteit van de verschillende groepen benoembaren, moet worden bewaakt. Scholing gebaseerd op een nauwkeurige vaststelling van lacunes in kennis en vaardigheden is daarbij een belangrijk instrument. Daarnaast is het de vraag of de vijver van benoembaren voldoende gevuld blijft. Blijvende aandacht voor het verhogen van de aantrekkingskracht van het beroep is dan ook van groot belang.

SBO-publicatiereeks

1. **Wordt vervolgd?**

Een onderzoek naar levensbewust beleid een jaar na afronding van Ambrosia

2. **Stoppen met de tweedegraads lerarenopleiding**

Een analyse van verschillen tussen allochtone en autochtone stakers

3. **Allochtone afgestudeerden van de lerarenopleiding**

Secundaire analyses op de gegevens in de loopbaanmonitor

4. **Kleine lerarenbanen in het voortgezet onderwijs**

5. **Kunnen en mogen**

De praktijk van bevoegdheid van docenten in de het voortgezet onderwijs in drie grote steden.

Colofon

Uitgave: Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt (SBO), Den Haag

Auteurs: José Bal en Jurriaan Berger, EIM, Zoetermeer

Reproductie: Drukkerij Jan Van Gils, Alphen aan den Rijn

© mei 2009, Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt, Den Haag

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, geluidsband, elektronisch of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijk toestemming van de uitgever.



Sectorbestuur
Onderwijsarbeidsmarkt

Postbus 556
2501 CN Den Haag

T 070 376 57 70
F 070 345 75 28

Lange Voorhout 13
2514 EA Den Haag

E sbo@caop.nl
I www.onderwijsarbeidsmarkt.nl