

Aan de Minister van OCW  
T.a.v. Mevrouw drs. I.J. Vossenaar  
DG Primair en Voortgezet Onderwijs  
Rijnstraat 50  
2515 XP Den Haag

In afschrift aan de organisaties die deelnemen in de commissie

's Gravenhage, 22 juni 2021

Ons kenmerk: B5020/U/4

**Onderwerp: Verslag commissie bevoegdheden vo**

Geachte mevrouw Vossenaar,

**Inleiding**

Voor u ligt het eindverslag van de Commissie bevoegdheden bij nieuwe vakken in het voortgezet onderwijs. Deze commissie had tot taak de minister op zijn of haar verzoek te adviseren over passende bevoegdheden voor nieuwe vakken in het voortgezet onderwijs. Deze commissie heeft vanaf oktober 2017 hieraan gewerkt.

Met dit eindverslag voldoet de commissie aan het instellingsbesluit dat stelt dat de commissie een 'eindrapportage' uitbrengt, waarbij de commissie opmerkt dat voor haar het afleggen van verantwoording niet als een plicht, maar als een recht geldt.

Deze rapportage gaat in op inhoudelijke en procesmatige aspecten; de 'zakelijke' rapportage – over onderwerpen als financiën, administratie en archiefoverdracht - zal afzonderlijk en aanvullend door het CAOP worden opgesteld.

De commissie heeft ernaar gestreefd een leesbaar en overzichtelijk verslag te vervaardigen met een verwijzing naar de meest relevante stukken.

**1. Instelling, taakstelling en samenstelling**

Per 1 oktober 2017 is de 'Commissie bevoegdheden bij nieuwe vakken in het voortgezet onderwijs' ingesteld. Aanvankelijk als een pilot voor een jaar (besluit van 29 november 2017), die op 11 juni 2019 is omgezet in een reguliere instelling tot 1 januari 2021 (VO/8495927), en vervolgens met een gewijzigde opdrachtformulering op 3 juli 2020 opnieuw ingesteld tot 31 maart 2021 (VO/ 24859537). Deze fasen zullen in dit verslag een rol spelen. In het vervolg van dit verslag wordt kortheidshalve gesproken van 'de commissie'.

De hoofdtaakstelling is in de opeenvolgende instellingsbesluiten niet gewijzigd. Die luidt: *"De commissie heeft tot taak de minister op zijn of haar verzoek ten behoeve van het onderwijs te adviseren over passende bevoegdheden voor nieuwe vakken in het voortgezet onderwijs."*

Waar de hoofddoelstelling niet is gewijzigd, geldt dat wel voor de formulering van de werkwijze.

In de besluiten van 29 november 2017 en 11 juni 2019 staat over werkwijze:

*"De commissie stelt een protocol vast over de wijze waarop zij tot een besluit komt en de manier waarop zij verslag doet van dit besluit".*

In het besluit van 3 juli 2020 is een nieuw artikel 6 ingevoegd, getiteld “werkzaamheden”:  
*“Ten aanzien van het door de minister, bij een extern adviesbureau, uitgezette onderzoek naar passende bevoegdheden voor nieuwe vakken in het voortgezet onderwijs:*

- a. becommentarieert de commissie de offerteaanvraag van de minister voor een opdracht aan een extern adviesbureau tot het verrichten van het onderzoek;*
- b. vervult de commissie de functie als klankbord voor de onderzoekers van het adviesbureau waarbij de commissie het onderzoek volgt en op van te voren afgesproken momenten input levert aan de onderzoekers van het adviesbureau;*
- c. kan de commissie de onderzoekers van het adviesbureau bij de bespreking van de onderzoeksopzet verzoeken om instellingen en organisaties te raadplegen ten behoeve van het onderzoek;*
- d. stelt de commissie op grond van het resultaat van dit onderzoek en maximaal vier weken na het opleveren van het onderzoek een beargumenteerd eindadvies vast over passende bevoegdheden voor nieuwe vakken in het voortgezet onderwijs.”*

De commissie is ingesteld door de minister van OCW op voorstel van de Landelijke Werkgroep Bevoegd die werkte aan de doelstelling van 100% bevoegd gegeven lessen.

In de commissie waren zes organisaties vertegenwoordigd:

- de Federatie van Onderwijsvakverenigingen – FvOv
- het Platform Vakinhoudelijke Vakverenigingen Voortgezet Onderwijs – PVVVO
- de Stichting Platforms Vmbo – SPV
- de VO-raad
- het Algemeen Directeurenoverleg Educatieve Faculteiten – ADEF
- de universitaire lerarenopleidingen/VSNU

Tot haar verscheiden was ook de Onderwijscoöperatie in de commissie vertegenwoordigd.

De commissie werd voorgezeten door een onafhankelijke voorzitter, het secretariaat werd belegd bij CAOP nadat dit eerder bij de Onderwijscoöperatie was belegd.

## **2. De noodzaak van de commissie**

De aandacht voor de bevoegdheid voor nieuwe vakken was in 2017 niet nieuw. Ook voor oktober 2017 was er behoefte aan adviezen van experts in het werkveld met betrekking tot bevoegdheidsvoorstellen voorafgaand aan besluitvorming door OCW daarover. Tot 2017 was de advisering hierover belegd bij een extern bureau dat hiertoe per bevoegdheidsvraag onderzoek deed en daarna advies uitbracht aan OCW, waarna OCW dit verwerkte<sup>1</sup>. Daarnaast waren er ad hoc-contacten van OCW met individuele partijen uit het onderwijsveld die eveneens tot wijzigingen in bijvoorbeeld de conversietabel konden leiden.

De volledige naam van de Conversietabel is: *“Het overzicht van getuigschriften waarmee wordt voldaan aan de bekwaamheidseisen die gelden voor het geven van voortgezet onderwijs in de algemeen gebruikelijke vakken of programmaonderdelen waarvan niet rechtstreeks op grond van het getuigschrift kan worden vastgesteld dat aan deze bekwaamheidseisen is voldaan”*. Kernachtig samengevat: de Conversietabel geeft aan welke (combinatie van) opleidingsactiviteiten wordt gelijkgesteld aan een diploma van een lerarenopleiding. Voor leraren in nieuwe vakken waarvoor nog geen lerarenopleiding bestaat, is dit uiteraard van belang. Zij – en hun school – zien zo hoe zij een bevoegdheid kunnen verwerven.

Als een nadeel van de hierboven beschreven aanpak werd ervaren dat gezamenlijkheid en draagvlak van relevante partijen ontbrak, en dat de betrokkenheid en de gevoelde urgentie in het veld gering

waren. Ook was de omgang met verschillende standpunten van partijen lastig. Bovendien werden bevoegdheidsvraagstukken per vak op zichzelf beschouwd en werden de geadviseerde oplossingen onvoldoende afgezet tegen het gehele bevoegdheidsstelsel. Daarop werd op voorstel van de Landelijke Werkgroep Bevoegd de advisering bij het gezamenlijk werkveld belegd, zodat een structureel overleg tussen alle betrokkenen tot stand kon komen en er gedragen - zo mogelijk unanieme - adviezen mogelijk werden. Het streven naar unanimiteit is vastgelegd in de werkwijze van de commissie.

De leden van de commissie onderschreven, en onderschrijven, allen de noodzaak van het werk van de commissie en vertegenwoordigden hun achterban vanuit de individuele expertise in de bevoegdheidsvraagstukken. Over het bevoegdheidsstelsel werd en wordt lang en breed overlegd in diverse gremia. Concrete uitkomsten van die discussies kunnen lang op zich laten wachten. Dat was in 2017 zo en is nu – vier jaar later – een niet minder relevante vaststelling. Tegelijkertijd is het zo dat er in het geheel van de bevoegdheden onduidelijkheden bestaan die directe – ook rechtspositionele – gevolgen hebben voor leraren en scholen. Die vragen kunnen niet wachten tot het structurele debat over het bevoegdheidsstelsel is uitgewoed, maar verdienen tijdig een antwoord. Daar zit de noodzaak van de commissie en de motivatie van de leden om daaraan te werken.

### **3. Producten van de commissie**

De commissie heeft in de loop van haar bestaan 35 maal vergaderd. De commissie heeft tijdens haar functioneren de volgende producten opgeleverd:

3.1 Advies over de bevoegdheid voor het vak Produceren, Installeren en Energie (PIE).

3.2 Advies over de bevoegdheid voor het vak Media Vormgeving en ICT (MVI), en over een mogelijke bevoegdheidsaanpak voor een combinatie van dit vak met Informatietechnologie (MVI-IT).

3.3 Advies over het leergebied Mens en Natuur waarbij is afgezien van een bevoegdheden advies omdat dit leergebied niet viel onder de definitie van ‘een vak’.

3.4 Oriënterende studie naar Onderzoek en Ontwerpen waarna is afgezien van een bevoegdhedenadvies.

3.5 Voorbereidingen voor een advies over Technologie en Toepassing. Dit is niet afgerond gelet op de veranderde opdrachtformulering in 2020.

3.6 Adviezen over de benadering en aanpak van de problematiek van bevoegdheden voor nieuwe vakken en onduidelijkheden en hiaten in de bevoegdheidsregelingen, waaronder het advies van 19 februari 2021 dat aan de orde komt in onderdeel 4.6 van dit verslag.

3.7 Overige adviezen die niet heel rechtstreeks voortvloeiden uit de opdrachtformulering van de commissie, maar die de commissie als ‘bijvangst’ van haar studies voor de opdrachtgever toch relevant achtte.

3.8 Het onderhavige verslag.

### **4. Reflecties**

In dit onderdeel van het verslag gaat de commissie in op een aantal aspecten waarin leerpunten en aanbevelingen zijn te vinden voor toekomstige activiteiten waarin OCW (onderdelen van) het onderwijsveld verzoekt om een georganiseerde bijdrage aan advisering over bevoegdhedenaangelegenheden te leveren.

#### **4.1 Meerwaarde van de commissie**

De commissie is ingericht in 2017 als reactie op een als niet bevredigend ervaren situatie. Vraag die te bezien is, is of de commissie als zodanig een verbetering is ten opzichte van de situatie voor oktober 2017. De tussenevaluatie in 2018 beantwoordde deze vraag al positief. De commissie had als belangrijk voordeel dat alle relevante partijen samen overlegden en er oog was voor elkaars belangen. Doordat de leden van de commissie hun achterbannen informeerden en consulteerden is het draagvlak voor een advies sterker geborgd dan bij advisering door een andere, vaak externe, partij. De commissie voorzag in de behoefte aan een onafhankelijk, breed gedragen platform dat adviseert over bevoegdheden. De organisaties binnen de commissie werkten, elk vanuit hun eigen invalshoek en perspectief, constructief samen in de commissie. In een veld met veel verschillende visies en belangen is dat geen vanzelfsprekendheid – zie de wederwaardigheden van andere commissies op dit terrein.

Een commissie, geïnstitutionaliseerd zoals verwoord in het instellingsbesluit, met een gestructureerde aanpak, werkend in gezamenlijkheid en met unanieme besluitvorming als streven, was een meerwaarde vergeleken met de eerder gehanteerde ad hoc aanpak. Bijkomend voordeel was ook dat het in gezamenlijkheid werken binnen de commissie de onderlinge relaties heeft versterkt

Alles bijeen vormt de getoonde samenwerking een good practice voor andere samenwerkingen tussen de beroepsgroep leraren, schoolleiders/besturen en de lerarenopleidingen.

#### **4.2 Werkwijze fase tot 2019**

“Wat is een vak? En wat is een ‘nieuw’ vak?” Het antwoord op die vragen was heel relevant voor de commissie. Het mogen eenvoudige vragen lijken, de werkelijkheid is gecompliceerd. De maatschappij ontwikkelt zich, kennis en vakgebieden ontwikkelen zich, het onderwijs ontwikkelt mee en geeft dit vorm in nieuwe leertrajecten en logischerwijs in nieuwe vakken en vakbenamingen. Scholen hebben daarin een eigen ruimte en dat leidt tot een heel breed scala van vakken die door een of meerdere scholen worden opgenomen in het onderwijsaanbod. Op enig moment wordt de vraag actueel welke bevoegdheid aan een vak verbonden is. Lang was onduidelijk wanneer dat moment is aangebroken en er dus een opdracht ligt voor de commissie. Er ging geruime tijd overheen voordat OCW vaststelde dat het onderzoeksgebied van de commissie zou moeten zijn: “nieuwe vakken die als vak in wet- en regelgeving zijn opgenomen, dan wel waarvan dat met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid mag worden verwacht, en waarvoor (nog) geen lerarenopleiding bestaat”. Op zich een praktische, maar wel een beperkte benadering. In paragraaf 4.6 beschrijven we het voorstel van de commissie van 19 februari 2021 waarmee aan de complexere actualiteit van het bestaande bevoegdhedenstelsel recht kan worden gedaan.

De instellingsbeschikking van 27 november 2017 en (en ook die van 11 juni 2019) gaf de commissie de opdracht zelf werkwijze en procedure vast te stellen. Zij koos voor de volgende benadering:

- vaststellen of het vak binnen het kader van te onderzoeken vakken valt;
- vaststellen van consensus over vakinhoud en de kennisbasis erachter – ook middels schoolbezoeken en gesprekken met docenten;
- op basis daarvan beredeneren van routes naar de bevoegdheid voor het vak;
- en dit alles in een aanpak waarin het betreffende onderwijsveld actief betrokken werd, en de achterbannen van de commissieleden in het proces werden meegenomen.

In de vergadering van 16 januari 2018 heeft de commissie dit vastgelegd in het document ‘Werkwijze en procedure voor de besluitvorming van de Bevoegdheidscommissie vo 01 oktober 2017 – 1 oktober 2018’.

#### **4.3 Stagnatie in en na 2019, einde eerste levensfase van de commissie**

In de tijdslijn van de commissie zijn twee fasen te zien.

Breukvlak is het traject met betrekking tot de bevoegdheid voor MVI. Dit werd door de gehele commissie als moeizaam, complex en verwarrend beschouwd. Het voert in dit verband te ver om dit geheel uit te schrijven. Toch mag een korte toelichting niet ontbreken. Voor de commissie was het een opeenvolging van nieuwe en verrassende aandachtspunten.

In het kort:

- De commissie formuleerde – analoog aan de wijze waarop zij had geadviseerd over het vak PIE – een advies voor de door het veld gewenste combinatie van een bevoegdheid voor MVI en IT. OCW accepteerde dit niet ‘want MVI-IT is geen vak’. De commissie formuleerde een afzonderlijk advies voor MVI, IT kon later komen.
- Kritiek kwam van OCW dat er specifieke hogescholen werden genoemd. De commissie paste haar advies aan, met de aantekening dat dit elders in de conversietabel wel gebeurde. De commissie vroeg zich af wat de reden was om er op dit moment specifiek aandacht aan te besteden.
- Vraag van OCW was vervolgens om de Docentenopleiding Beeldende Kunst en Vormgeving, genoemd als onderliggende opleiding, nader te specificeren, hetgeen – zo bleek uit onderzoek van de commissie – onmogelijk was want een nadere opsplitsing bestond niet meer in de herziene opleidingen voor docenten in kunstvakken.
- OCW gaf aan dat het ontbreken van gedetailleerde inhoud van maatwerktrajecten een probleem was, omdat OCW dan geen *inhoudelijke kwaliteitscheck* kon uitvoeren. De commissie was in hoogste mate verrast door dit nieuwe argument. De inhoudelijke kwaliteitscheck was in de ogen van de commissie voorbehouden aan de experts uit de achterban en de verschillende betrokkenen van het werkveld.
- OCW gaf aan dat het advies onvoldoende juridisch was geformuleerd. Ook dit verraste de commissie die geen juridische ondersteuning had meegekregen en ervan uitging dat dit de verantwoordelijkheid van de regelgever zou zijn.

Hiermee kwam feitelijk de eerste fase van de commissie tot een eind. Er werden van alle zijden hierna goedbedoelde pogingen gedaan om in het werken van de commissie weer echte voortgang te krijgen, maar achteraf kunnen we slechts constateren dat de meest toepasselijke samenvatting van de volgende fase ‘stagnatie’ was.

#### **4.4 De tweede levensfase en de conclusie van onwerkbaarheid door de commissie**

Na het voorgaande besloot OCW terug te keren naar de werkwijze met een onderzoeksbureau dat aan OCW rapporteert. De commissie zou de door het onderzoeksbureau opgestelde adviezen becommentariëren en van een eindadvies voorzien.

Dit is te lezen in artikel 6 van de instellingsbeschikking dat in onderdeel 1 van dit verslag woordelijk is opgenomen.

Deze werkwijze is voor de commissie niet werkbaar gebleken. Zij licht dit in het navolgende toe.

De vraag ‘wat is een vak’ bleef boven de markt hangen. Zie hiervoor ook onderdeel 4.2 van dit verslag. In het licht van wet- en regelgeving en zeker voor het werk van de commissie is de vraag

essentieel. Het is uit praktische overwegingen verleidelijk het onderzoeksveld voor de commissie zo klein mogelijk te houden, maar dat miskent de omstandigheid dat er een breed en dynamisch probleemveld is. De commissie wilde die brede blik terugzien in de aanpak. De commissie beschouwde de nadere specificatie van de onderzoeksopdracht daarom als te beperkt. De commissie was van mening dat bij een onderzoek naar hiaten ook moet worden gekeken naar onvolledigheid, onvolkomenheden, inconsequenties en mogelijk onrechtmatigheden in het bevoegdheidsstelsel en in de conversietabel. Het onderzoek naar hiaten heeft met de huidige onderzoeksopzet een minimale invulling gekregen.

Naar het oordeel van de commissie was de door het onderzoeksbureau uitgevoerde inventarisatie onvolledig om de volgende redenen:

- Vanuit het veld is door verschillende bevroegde partijen aangegeven dat de vraagstelling onduidelijk was, waardoor een gedegen reactie niet mogelijk is gebleken.
- De tijdsdruk zorgde ervoor dat door het (te) korte tijdsbestek waarin uitvraag is gedaan onder platforms, vakverenigingen en lerarenopleidingen, er geen of onvoldoende raadpleging van de respectievelijke achterbannen mogelijk was.
- De commissie is niet geraadpleegd over te bevragen partijen, waardoor suggesties hierover niet zijn meegenomen.
- De huidige uitvraag heeft geleid tot individuele reacties en bevoegdheidsvoorstellen van managers of andere betrokkenen, zonder dat deze op een hoger instellingsniveau zijn gecheckt. Hierdoor bestaat bijvoorbeeld het risico dat er bevoegdheidsvoorstellen in het eindproduct komen die niet in lijn zijn met de afgesproken en formeel geregelde werkwijze van lerarenopleidingen.

De commissie is van mening dat de voorstellen van het onderzoeksbureau m.b.t. de conversietabel geen oplossing gaan bieden voor de bevoegdheidshiaten (in de engere zin zoals gedefinieerd voor het onderzoeksbureau) in het huidige bevoegdheidsstelsel. Tegelijkertijd moet de commissie vaststellen dat andere hiaten (in bredere zin, zoals aangegeven door de commissie) onbesproken blijven, terwijl er gegronde redenen zijn ook deze hiaten te adresseren. Daarmee is de commissie van mening dat het huidige onderzoek onvoldoende de problemen m.b.t. de conversietabel in kaart brengt en adresseert, de aangedragen oplossingen onvoldoende op draagvlak in het veld zijn onderzocht en dat de problemen rondom de conversietabel met dit onderzoek niet of niet voldoende worden opgelost.

#### **4.5 Overige aspecten**

De commissie heeft gereflecteerd op de vraag welke overige omstandigheden een rol hebben gespeeld bij haar functioneren, en noemt het volgende.

- De commissie zelf is, ook in personele zin, gekenmerkt door continuïteit en stabiliteit. Bij OCW waren er in het redelijk korte tijdsbestek meerdere personeelwisselingen waarbij de expertise op het toch behoorlijk gecompliceerde terrein van onderwijsbevoegdheden wisselend was.
- OCW was incidenteel benaderbaar door en voerde het inhoudelijke gesprek met individuele partijen binnen het onderzoeksdomein van de commissie. Deze ruimte voor overleg buiten de commissie om leverde lastige en tijdrovende situaties op. Nadat de commissie hierover met OCW het gesprek heeft gevoerd is de commissie als 'single point of contact' bepaald.
- De commissieleden hebben een sterke intrinsieke binding met het onderwerp. Dat kan hebben bijgedragen aan het 'toch nog maar weer opnieuw proberen', waar het wellicht

beter ware geweest om een punt te zetten en in andere omstandigheden verder te gaan. De commissie liet zich in die zin door haar eigen bevolegenheid in de weg zitten.

#### **4.6 Noodzaak is ongewijzigd. Hoe dan wel te handelen?**

Hierover heeft de commissie op 19 februari 2021 een voorstel gedaan aan OCW en de bereidheid getoond daarin een rol te spelen. OCW heeft dit voorstel niet overgenomen.

Uitgangspunt voor de commissie is daarbij nog steeds dat het belang van het onderwerp en de noodzaak om daarin oplossingen te bieden onomstreden is, waarbij de commissie ervan uitgaat dat een structurele verandering van het bevoegdhedenstelsel nog geruime tijd op zich zal laten wachten.

Momenteel wordt de conversietabel te veel als een probleem of een noodzakelijk kwaad gezien, in plaats van in het ontstaan van nieuwe vakken en vakinhoud een kans te zien om innovatie als gevolg van ontwikkelingen in maatschappij en bedrijfsleven vorm te geven. Daarnaast stelt de commissie vast dat in het onderwijsveld schrijnende situaties voorkomen van docenten die hun loopbaan gestagneerd zien doordat onduidelijkheden over hun onderwijsbevoegdheid onnodig lang blijven voortduren. De bevoegdhedencommissie staat een proces voor waarin alle oneffenheden, hiaten, inconsequenties, onduidelijkheden en mogelijke onrechtmatigheden in de conversietabel worden onderzocht en van een oplossing worden voorzien. Daarbij moet breder worden gekeken naar 'nieuwe vakken'. De commissie stelt daarom voor om een stap terug te zetten in het huidige onderzoeksproces en eerst concreet de volgende zaken op te pakken:

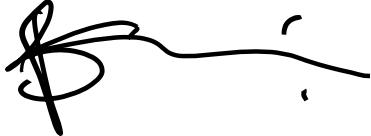
- Een goede definiëring van **wat een vak is en** wat verstaan wordt onder 'nieuwe vakken'. Pas als duidelijk is voor welke vakken er nog geen bevoegdheid is geregeld, kan worden gekeken welke integrale oplossingen daarvoor kunnen worden gegeven.
- Een overzicht van vakken waarvoor een bevoegdheid is vastgesteld.
- Een overzicht van vakken die zich in een pilotfase bevinden.
- Een overzicht van hiaten (in brede zin) die dan nog overblijven.
- Hoe die hiaten (zoals informatica/ICT) integraal kunnen worden opgelost.

Een 'draagvlak-commissie' zoals eerder aangegeven kan hierbij een belangrijke rol spelen in samenwerking met OCW en een onderzoeksbureau. Qua werkwijze zou dat een adviescommissie kunnen zijn die gesteund door een onderzoeksbureau en met juridische ondersteuning haar adviezen uitbrengt. Dit is een benadering van 'best of both worlds' waarbij een competente 'draagvlak-commissie' wordt gefaciliteerd met de inzet van een onderzoeksbureau.

#### **4.7 Dringende oproep**

De commissie spreekt – na lezing van het voorgaanden wellicht ten overvloede – uit dat een aanpak van de geschetste problematiek dringend noodzakelijk is. Betrokken scholen en leraren hebben recht op duidelijkheid over hun bevoegdheidspositie. De commissie doet een beroep op OCW om dit met kracht aan te pakken en vertrouwt erop dat dit verslag daarbij van dienst kan zijn.

In afwachting op uw reactie,  
hoogachtend



Siep Eilander  
Voorzitter Bevoegdhedencommissie