

No. W05.26.00111/I

's-Gravenhage, 22 juli 2026

Bij Kabinetsmissive van 24 april 2026, no.2026000953, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met het stellen van vereisten aan de benoeming of tewerkstelling van mbo-docenten die onderwijs verzorgen in de Nederlandse taal, rekenen of burgerschap (vereisten mbo-docenten basisvaardigheden), met memorie van toelichting.

De regering beoogt met het wetsvoorstel de kwaliteit van het onderwijs in Nederlands, rekenen en burgerschap (basisvaardigheden) in het mbo te verbeteren door aanvullende bekwaamheidseisen te stellen aan mbo-docenten. Daartoe bepaalt het wetsvoorstel onder meer dat docenten die onderwijs verzorgen in één van deze basisvaardigheden, moeten beschikken over een getuigschrift van een eerste- of tweedegraads lerarenopleiding in het desbetreffende vak. Docenten die daar niet over beschikken, moeten een aanvullend opleidingstraject volgen om onderwijs in de basisvaardigheden te verzorgen. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in een mogelijkheid voor zij-instroom in het beroep via de eerste- en tweedegraads lerarenopleidingen voor het mbo.

De Afdeling onderkent het belang van de bekwaamheid van mbo-docenten basisvaardigheden. Wel heeft zij vragen over de gevolgen van de voorgestelde maatregelen voor het lerarentekort en de verhouding tot het stelsel van bekwaamheidseisen voor leraren. De Afdeling adviseert daarom de gevolgen voor het lerarentekort in beeld te brengen en aan de hand daarvan in de toelichting de mogelijke nadelige gevolgen van het wetsvoorstel af te wegen tegen de beoogde kwaliteitsverbetering. Ook adviseert zij de verhouding tot de herijking van de bekwaamheidseisen van leraren toe te lichten.

In verband daarmee is aanpassing van de toelichting wenselijk.

1. Inhoud en doel van het wetsvoorstel

Met dit wetsvoorstel beoogt de regering de kwaliteit van het onderwijs in de basisvaardigheden in het mbo en de beheersing van de basisvaardigheden door mbo-studenten te versterken. Dit wil zij doen door aanvullende eisen te stellen aan de pedagogische, vakdidactische en vakinhoudelijke bekwaamheid voor de

AAN DE KONING

benoeming of tewerkstelling zonder benoeming van mbo-docenten Nederlands, rekenen en burgerschap.¹

Het wetsvoorstel bepaalt onder meer dat de huidige en toekomstige docenten aan bekostigde instellingen die onderwijs verzorgen in de basisvaardigheden Nederlands, rekenen of burgerschap, moeten beschikken over een getuigschrift van een eerste- of tweedegraads lerarenopleiding in het desbetreffende vak. Docenten die daar niet over beschikken, moeten een aanvullend opleidingstraject volgen. Een opleidingstraject is maatwerk en omvat een maximale studielast van 30 ECTS.² Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid van zij-instroom in het beroep via de eerste- en tweedegraads lerarenopleidingen voor het mbo.³

2. Algemene beoordeling

De Afdeling merkt op dat de regering terecht aandacht vraagt voor de bekwaamheid van mbo-docenten basisvaardigheden. De beheersing van basisvaardigheden onder leerlingen en studenten staat namelijk onder druk.⁴ Bekwame docenten zijn een belangrijke voorwaarde voor de kwaliteit van het onderwijs in de basisvaardigheden. Het stellen van aanvullende vereisten voor mbo-docenten basisvaardigheden kan daarom bijdragen aan de verbetering van de basisvaardigheden van mbo-studenten. In dit kader heeft de overheid een bijzondere verantwoordelijkheid.⁵

De oorzaken voor de achteruitgang in de beheersing van de basisvaardigheden lopen uiteen en zijn complex. De regering werkt daarom aan de verbetering van de beheersing van basisvaardigheden door middel van het sectoroverstijgende Masterplan basisvaardigheden. Een onderdeel van dit masterplan is extra tijd en ruimte voor de kwaliteit van leraren.⁶ Tegen deze bredere achtergrond kan dit wetsvoorstel worden begrepen.

De Afdeling merkt op dat de wetgever zich met dit wetsvoorstel bevindt in een spanningsveld tussen onderwijskwaliteit en het lerarentekort. Het onderwijs

¹ Zie het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel.

² Memorie van toelichting, paragraaf 2.4.1 'Aanvullende opleidingstrajecten Nederlandse taal, rekenen of burgerschap'.

³ Memorie van toelichting, paragraaf 2.4 'Doel en inhoud van het wetsvoorstel'.

⁴ Kamerstukken II 2025/26, 31293, nr. 875.

⁵ Zie ook advies van 22 januari 2016 van de Afdeling advisering van de Raad van State over het Wetsvoorstel invoering van het lerarenregister en het registervoorportaal, (W05.15.0335/I), Kamerstukken II 2015/16, 34458, nr. 4. Zie verder artikel 23, tweede lid, van de Grondwet.

⁶ Kamerstukken II 2021/22, 31293 nr. 620.

kampt met structurele, ongelijk verdeelde tekorten aan onderwijspersoneel.⁷ Uit de toelichting blijkt dat de regering het belang van verhoogde onderwijskwaliteit en meer kansengelijkheid onder de mbo-studenten zwaarder weegt dan de nadelige gevolgen van het wetsvoorstel.⁸

De Afdeling onderschrijft de ambitie van de regering om de bekwaamheid van mbo-docenten Nederlands, rekenen en burgerschap en daarmee het onderwijs in deze basisvaardigheden te verbeteren. Het streven naar onderwijskwaliteit en de bevordering van de beheersing van basisvaardigheden vormen publieke belangen waarvoor de overheid verantwoordelijkheid draagt. Daarbij moet het verbeteren van de onderwijskwaliteit niet uitsluitend worden verwacht van aanvullende normstelling.

De Afdeling onderkent het belang van de bekwaamheid van mbo-docenten basisvaardigheden. Wel heeft zij vragen over de gevolgen van de voorgestelde maatregelen voor het lerarentekort en de verhouding tot het stelsel van bekwaamheidseisen voor leraren.

3. Gevolgen voor het lerarentekort

Uit de internetconsultatie blijkt dat het merendeel van de mbo-instellingen positief staat tegenover de aanvullende vereisten voor docenten basisvaardigheden.⁹ Tegelijkertijd worden er zorgen geuit over de gevolgen voor het bestaande lerarentekort in het mbo. De regering erkent dat er in het mbo personeelstekorten zijn voor Nederlands, rekenen en burgerschap.¹⁰ Enerzijds stelt de regering dat er als gevolg van de aanvullende vereisten minder docenten basisvaardigheden beschikbaar zullen zijn.¹¹ Anderzijds kan het wetsvoorstel volgens de regering ook bijdragen aan het terugdringen van de personeelstekorten in het mbo door bestaand personeel op te leiden tot docent basisvaardigheden.¹²

In recente cijfers wordt het tekort aan docenten in het mbo geschat tussen 900 en 1.300 fte. Specifiek voor het onderwijs in basisvaardigheden in het mbo is er een tekort van 11,8% voor Nederlandse taal, 9,2% voor rekenen en 4,4% voor burgerschap.¹³ Voor 2029 is de verwachting dat het personeelstekort in het

⁷ Kamerstukken II 2025/26, 27923, nr. 518.

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 4.2 'Mbo-instellingen'.

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 8.1 'Internetconsultatie'.

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 4.2 'Mbo-instellingen'.

¹¹ Memorie van toelichting, bijlage tabel 4.

¹² Memorie van toelichting, paragraaf 4.2 'Mbo-instellingen'.

onderwijs flink gaat stijgen en naar verwachting hoger wordt dan ooit door de krimpende beroepsbevolking en de stijgende leerlingaantallen.¹⁴

De Afdeling merkt op dat in de toelichting de mogelijke nadelige gevolgen van het wetsvoorstel voor het lerarentekort niet worden afgewogen tegen de beoogde kwaliteitsverbetering van het onderwijs in basisvaardigheden. De toelichting geeft namelijk geen duidelijkheid over de verwachte gevolgen van het wetsvoorstel voor het lerarentekort.¹⁵ Dit komt mede doordat cijfers over het huidige aantal docenten zonder geschikte professionele achtergrond en de oorzaken hiervan ontbreken.¹⁶ Ook is niet duidelijk wat de verwachte gevolgen zijn voor de werkdruk en het draagvlak onder docenten om een aanvullende opleiding te volgen. Meer inzicht hierin is daarom nodig om de gevolgen voor het lerarentekort beter in beeld te brengen en deze af te wegen tegen de beoogde kwaliteitsverbetering. Dit kan bijvoorbeeld aan de hand van een nulmeting onder mbo-instellingen waarin aandacht wordt besteed aan deze aspecten.

De Afdeling adviseert de gevolgen voor het lerarentekort in beeld te brengen en aan de hand daarvan in de toelichting de mogelijke nadelige gevolgen van het wetsvoorstel af te wegen tegen de beoogde kwaliteitsverbetering.

4. Verhouding tot de herijking bekwaamheidseisen leraren

Mede naar aanleiding van het advies van de Onderwijsraad,¹⁷ heeft de regering aangekondigd te willen komen tot één leidend kader voor alle lerarenopleidingen, waarbij wordt onderzocht hoe vakspecifieke onderdelen in regelgeving kunnen worden opgenomen. Volgens de regering is de eerste stap in deze richting de herijking van de bekwaamheidseisen.¹⁸

Op 24 september 2025 heeft een vertegenwoordiging van de beroepsgroep van leraren een advies voor de herijking van de bekwaamheidseisen van leraren in het

¹³ M. den Uijl e.a., *Personeelstekorten middelbaar beroepsonderwijs*, Centerdata, Tilburg 2025, p. 11, tabel 6. Dit betreft de tekorten aan docenten als percentage van de werkgelegenheid.

¹⁴ Kamerstukken II 2025/26, 27923, nr. 518. Zie ook het Rapport Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen, p. 274.

¹⁵ Zie ook het advies van 17 december 2025 van de Afdeling advisering van de Raad van State over het Wetsvoorstel strategisch personeelsbeleid en arbeidsmarktmaatregelen, (W05.25.00145/I), www.raadvanstate.nl, punt 2.

¹⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 6.2 'Financiële gevolgen voor mbo-instellingen'.

¹⁷ Onderwijsraad, [Bekwaamheid beter borgen](#), januari 2025.

¹⁸ Kamerbrief Lerarenstrategie december 2025, Kamerstukken II 2025-26, 27923, nr. 518. Zie ook Onderwijsraad, [Bekwaamheid beter borgen](#), januari 2025.

po, vo en mbo opgeleverd.¹⁹ In het advies wordt voorgesteld om de bekwaamheidseisen concreter en specifiekere te formuleren. Scherpere eisen dragen bij aan grotere eenduidigheid en heldere verwachtingen. Op dit moment is het proces begonnen om de gewijzigde bekwaamheidseisen op te nemen in het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel. Het kabinetsstreven is om het gewijzigde besluit uiterlijk 1 augustus 2027 in werking te laten treden.²⁰

De Afdeling merkt op dat een toelichting op de verhouding tussen het wetvoorstel en de herijking van de bekwaamheidseisen ontbreekt. Deze verhouding is wel belangrijk, omdat deze twee trajecten met elkaar samenhangen. Zoals de regering heeft aangegeven zal in het kader van de herijking van de bekwaamheidseisen worden onderzocht hoe vakspecifieke onderdelen in regelgeving kunnen worden opgenomen, zoals ook in dit wetsvoorstel gebeurt.

Hier komt bij dat de Onderwijsraad heeft geconstateerd dat het huidige systeem om de bekwaamheid van aanstaande leraren te waarborgen diffuus is. Er zijn landelijke kaders, maar die gelden niet altijd voor alle lerarenopleidingen. Verder bestaan kaders naast elkaar, terwijl de relatie ertussen niet overal duidelijk is. Dat het geheel aan kaders en de totstandkoming ervan diffuus zijn, schept verwarring.²¹

De Afdeling merkt op dat dit wetsvoorstel het geheel van kaders over de bekwaamheidseisen van leraren mogelijk verder diffuus maakt en daarmee bijdraagt aan de complexiteit van de mbo-wetgeving. De Afdeling onderkent dat dit een gevolg is van de al bestaande complexiteit van het stelsel van wetgeving over de vereisten voor de benoeming en tewerkstelling van mbo-docenten. Daarom ligt het in de rede om de vereenvoudiging van dit stelsel bij de herijking van de bekwaamheidseisen te betrekken.

De Afdeling adviseert toe te lichten hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot (het proces van) het herijken van de bekwaamheidseisen voor mbo-docenten.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

¹⁹ AOb, CNV Onderwijs, FvOv, BVMBBO en Platform VVVO, [Bevoegd en Bekwaam: Herijking Bekwaamheidseisen in het Onderwijs](#), september 2025.

²⁰ Zie Kamerstukken II 2025/26, 27923, nr. 514, 518 en 539.

²¹ Onderwijsraad, *Bekwaamheid beter borgen*, Den Haag, januari 2025.

De waarnemend vice-president van de Raad van State,