

## Hoe ziet het beleidsveld rondom de lerarenopleidingen eruit?

Marco Snoek en Jurriën Dengerink

### Inleiding

De lerarenopleidingen maken deel uit van het publieke domein. Zij behoren tot het hoger onderwijs en vallen daarmee qua inrichting, bekostiging, onderwijs en kwaliteitszorg onder de bepalingen van de Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek (WHW) en daarmee samenhangende wet- en regelgeving. Binnen het hoger onderwijs nemen de lerarenopleidingen wel een aparte positie in. Die aparte positie hangt samen met de extra verantwoordelijkheid van de overheid voor de kwaliteit van de leraren, die in de grondwet is vastgelegd<sup>1</sup>. Economische en maatschappelijke belangen (zoals de concurrentiepositie van de Nederlandse kenniseconomie, het succes van integratie en de mate van milieubewustzijn) hangen af van het opleidingsniveau van leerlingen en daarmee, via de kwaliteit en kwantiteit van leraren, dus uiteindelijk van de kwaliteit van de lerarenopleidingen. Daarmee is de kwaliteitsborging van de lerarenopleidingen niet enkel een kwestie van aanbieders en afnemers. Ook bij de overheid en in de politiek staat de kwaliteit van de lerarenopleidingen hoog op de agenda. Om die reden is het beleid rond de lerarenopleidingen binnen het ministerie niet ondergebracht bij de Directie Hoger Onderwijs, maar bij de Directie Leraren, die verantwoordelijk is voor samenhangend lerarenbeleid.

Vrijwel elk kabinet is de afgelopen twee decennia daarom ook gekomen met een aparte beleidsnota over arbeidsmarkt en kwaliteit leraren, welke nota dan wordt opgevolgd door een specifieke beleidsnota voor de lerarenopleidingen (zie bijv. Snoek, 2005). De afgelopen jaren waren dat het Actieplan Leerkracht van Nederland (Ministerie van OCW, 2007), mede op basis van het advies van het advies “Leerkracht” van de Commissie Rinnooy Kan (Commissie Leraren, 2007), en de daaropvolgende Kwaliteitsagenda Lerarenopleidingen (Ministerie van OCW, 2008). Dergelijke nota’s bevatten meestal een reeks stimuleringsmaatregelen, die leiden tot afzonderlijk gesubsidieerde projecten bij de (gezamenlijke) lerarenopleidingen, zoals recentelijk de versterking van de vakinhoudelijke kwaliteit en de ontwikkeling van een kennisbasis voor de pabo en de tweedegraads lerarenopleidingen.

De bijzondere positie van lerarenopleidingen in het onderwijsbeleid is niet uitzonderlijk. Ook in andere landen is er vergelijkbare aandacht voor lerarenopleidingen. Op Europees niveau worden lidstaten ondersteund bij het maken van beleid dat gericht is op het versterken van lerarenopleidingen door middel van benchmark-onderzoek, adviezen van de Europese Commissie, afspraken tussen onderwijsministers en ‘peer learning’ rond beleidservaringen in verschillende landen (zie bijv. [http://ec.europa.eu/education/school-education/doc832\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/school-education/doc832_en.htm), [http://www.ateel.org/eu\\_policies\\_on\\_te](http://www.ateel.org/eu_policies_on_te)).

### Betrokkenen bij de kwaliteitsborging

Met de WHW is een balans gegeven tussen de autonomie van de instellingen voor hoger onderwijs en het kwaliteitstoezicht daarop. Primair vallen de lerarenopleidingen onder de

---

<sup>1</sup> Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht van de overheid en, voor wat bij de wet aangewezen vormen van onderwijs betreft, het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid van hen die onderwijs geven, een en ander bij de wet te regelen – artikel 23.2 Grondwet.

kwaliteitszorg van het hoger onderwijs. Formele partijen daarin zijn het college van bestuur van de hogeschool of universiteit, het ministerie en de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie NVAO als onafhankelijke kwaliteitsbeoordelaar. De kwaliteit van opleidingen in het hoger onderwijs wordt eens per vier jaar beoordeeld op het terrein van doelstellingen, programma, inzet van personeel, voorzieningen, interne kwaliteitszorg en condities voor continuïteit. Binnenkort wordt dit stelsel aangepast, zodat het op een hoger aggregatieniveau functioneert en niet alleen minimumkwaliteit borgt, maar ook kwaliteitsverbetering en excellentie stimuleert.

Gedreven door het maatschappelijk belang van de lerarenopleidingen en de maatschappelijke zorg over de kwaliteit van de lerarenopleidingen, heeft staatssecretaris Marja van Bijsterveldt in 2008 echter besloten dat het accreditatieproces voor de lerarenopleidingen zwaarder dient te zijn dan voor andere opleidingen in het hoger onderwijs. In 2009 adviseerde de Onderwijsraad bovendien om een landelijke onafhankelijke externe examencommissie in te stellen die de kwaliteit van de examens zou moeten bewaken. Ook is de NVAO gevraagd te adviseren over de kwaliteit van specifieke opleidingstrajecten als de educatieve minor binnen de wo-bacheloropleidingen en de academische/universitaire PABO's (een combinatie van een lerarenopleiding basisonderwijs en een wo-bacheloropleiding pedagogiek of onderwijskunde).

Als gevolg van opleiden in de school is het beleidsveld en ook de kwaliteitszorg complexer geworden. Omdat een steeds groter deel van het curriculum van de lerarenopleiding plaats vindt binnen de school, wordt de kwaliteit van de werkplek steeds belangrijker in de kwaliteitsborging van de lerarenopleiding. Scholen die geaccrediteerd willen worden als opleidingschool (samenwerkingsverbanden van lerarenopleidingen en scholen, die recht hebben op een aanvullende subsidie) worden daarom getoetst door de NVAO.

Opleidingsscholen hebben daarmee te maken met een dubbele kwaliteitstoets: door de inspectie ten aanzien van de kwaliteit van hun onderwijs aan leerlingen en door de NVAO ten aanzien van de kwaliteit van de leeromgeving voor studenten.

### **Betrokkenen bij beleidsontwikkeling**

Waar de kwaliteitsborging vooral een zaak is van overheid en individuele instellingen, gaat het bij beleidsontwikkelingen inzake het stelsel, de inrichting, de bekostiging en de arbeidsvoorwaarden vaak om collectieve afspraken voor de sector. In het Nederlandse poldermodel spelen de sociale partners daarbij een belangrijke rol. De sociale partners zijn de vertegenwoordigende organisaties voor werkgevers en werknemers.

Bij het opleiden van leraren moeten twee typen sociale partners onderscheiden worden: de sociale partners vanuit de opleidingskant: de werkgevers en werknemers van de lerarenopleidingen; en de sociale partners vanuit het afnemende veld: de werkgevers en werknemers van de scholen.

### *Sociale partners vanuit de opleidingen*

De werkgeversorganisaties vanuit de opleidingen zijn in eerste instantie de werkgeversorganisaties die de lerarenopleidingen vertegenwoordigen als onderdeel van het hoger onderwijs: de HBO-raad en de VSNU (Vereniging van Samenwerkende

Nederlandse Universiteiten). Zij zijn de formele partners van het ministerie bij het maken van sectorafspraken zoals die bijvoorbeeld zijn vastgelegd in de Kwaliteitsagenda HBO van 2008.

Beide organisaties opereren sectorbreed en hebben daarom rond de lerarenopleidingen specifieke overlegstructuren gecreëerd:

- De Interdisciplinaire Commissie Lerarenopleidingen [ICL](#) van de VSNU
- Het Sectoraal Advies College Hoger Pedagogisch Onderwijs [SAC-HPO](#) van de HBO-raad.

Binnen het HBO hebben daarnaast de directeuren van de verschillende typen opleidingen nog hun eigen overleggen:

- Landelijk Overleg Lerarenopleidingen basisonderwijs [LOBO](#)
- Algemeen Directeurenoverleg tweedegraads lerarenopleidingen [ADEF](#)
- Werkverband Opleidingen Speciaal Onderwijs WOSO.

Naarmate opleiden in de school zich doorzet, zullen ook de werkgeversorganisaties die opleidingsscholen vertegenwoordigen - de [PO-raad](#), de [VO-raad](#) en de [MBO-raad](#) - steeds meer beschouwd kunnen worden als werkgeversorganisaties van de opleidingen.

De werknemersorganisaties zijn de vakbonden waar opleiders in het hoger onderwijs en schoolopleiders bij zijn aangesloten met als belangrijkste de Algemene Onderwijsbond [AOB](#) en de [Onderwijsbond CNV](#). In het overheidsbeleid rond lerarenopleidingen spelen de vakbonden vooral een rol als het gaat om collectieve zaken die van belang zijn voor de arbeidsvoorwaarden van werknemers in het hoger onderwijs in het algemeen (zoals afspraken over functiemix of carrière ontwikkeling). In inhoudelijke beleidsafspraken rond lerarenopleidingen treden de vakbonden nauwelijks op als vertegenwoordigers van lerarenopleiders. Die rol wordt vooral opgepakt door de beroepsgroep van lerarenopleiders VELON. Dit sluit aan bij de aandacht die er in het beleid van het ministerie in de afgelopen jaren<sup>2</sup> is gekomen voor de professionals als formele partner in het proces van beleidsontwikkeling.

De lerarenopleiders hebben via de [VELON](#) een eigen beroepsgroep die zich inzet voor de professionaliteit en kwaliteit van de beroepsgroep. Binnen de VELON zijn een eigen beroepsstandaard en registratiesystematiek ontwikkeld, inhoudelijk onafhankelijk van de overheid. Daarnaast ziet de VELON inhoudelijke belangenbehartiging als een belangrijke taak en is zij in toenemende mate gesprekspartner voor het ministerie.

### *Sociale partners vanuit het werkveld*

Ook de sociale partners vanuit de kant van het werkveld waar afgestudeerden aan de lerarenopleidingen komen te werken, spelen een rol in de afspraken rond het opleiden van leraren.

De werkgeversorganisaties van de scholen, de [PO-raad](#), de [VO-raad](#) en de [MBO-raad](#), hebben hun eigen eisen en verwachtingen ten aanzien van de leraren die zij op hun scholen nodig hebben. In die zin worden ze door het ministerie betrokken als gesprekspartner om draagvlak te krijgen voor beleidsplannen. Daarnaast overleggen de werkgeversorganisaties vanuit het werkveld ook rechtstreeks met de

---

<sup>2</sup> Onder andere als gevolg van het rapport Leerkracht van de Commissie Rinnooy Kan.

werkgeversorganisaties van de lerarenopleidingen (met name met ADEF en LOBO) om tot sectorafspraken te komen.

De vakbonden spelen als werknemersorganisaties in het werkveld een rol in de zin dat ze zich hardmaken voor inhoudelijke en randvoorwaardelijke aspecten van het leraarschap. Beleidsvoornemens rond het opleiden van leraren die daar invloed op hebben, worden door de vakbonden nauwlettend gevolgd. Zo pleit de AOb al enige jaren voor het recht voor iedere leraar om gedurende zijn of haar loopbaan de mogelijkheid te krijgen om een masteropleiding te volgen.

Ook in het werkveld speelt naast de vakbonden, de professional een steeds belangrijker rol. In het kader van het beleid rond Leerkracht van Nederland wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een beroepsgroep van leraren die verantwoordelijk wordt voor beroepsstandaarden en een beroepsregister. Voorloper van een organisatie die de beroepsgroep representeert is de Stichting Beroepskwaliteit Leraren en ander onderwijspersoneel [SBL](#), die bij de ontwikkeling van bekwaamheidseisen de stem van leraren probeerde te laten horen, maar die in bestuurlijke zin gedomineerd wordt door werkgevers- en werknemersorganisaties. SBL is verantwoordelijk geweest voor de ontwikkeling van de bekwaamheidseisen die zijn vastgelegd in de Wet Beroepen in het Onderwijs.

In 2010 is een begin gemaakt met de ontwikkeling van een beroepsorganisatie van leraren die een formele rol kan spelen als gesprekspartner van de overheid. Daartoe is een coöperatie gevormd van bestaande beroepsverenigingen zoals SBL, de vakbonden, Beter Onderwijs Nederland en het platform van Vakinhoudelijke Vakverenigingen in het Voortgezet Onderwijs. Het ligt voor de hand dat deze coöperatie in de toekomst een belangrijke rol zal spelen in de debatten over het opleiden van de leden van haar beroepsgroep.

### *Adviesorganen*

Omdat de sociale partners elk een belang in de educatieve infrastructuur vertegenwoordigen heeft de overheid een aantal onafhankelijke adviesorganen gecreëerd. De oudste daarvan is de [Onderwijsraad](#), die gevraagd en ongevraagd de minister kan voorzien van adviezen op het terrein van onderwijs, waaronder lerarenbeleid en lerarenopleidingen (Onderwijsraad, 2009).

Omdat de ontwikkelingen in de onderwijsarbeidsmarkt grote invloed hebben op de behoefte aan gekwalificeerde leraren en dus aan de kwalitatieve en kwantitatieve verwachtingen ten aanzien van de lerarenopleidingen, speelt het Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt [SBO](#) een belangrijke rol bij de advisering van de overheid ten aanzien van de arbeidsmarktbehoefte en maatregelen die kunnen bijdragen tot versterking van de kwaliteit en kwantiteit van de beroepsgroep van leraren en de lerarenopleidingen. Het SBO onderhoudt in de Statistieken Arbeidsmarkt Onderwijssectoren ([www.stamos.nl](http://www.stamos.nl)) een rijke kwantitatieve database over de omvang en de kwaliteit van de onderwijsarbeidsmarkt. Daarnaast publiceert SBO over instroom en uitval aan de lerarenopleidingen, jongens binnen de pabo's, diversiteit binnen de lerarenopleidingen, etc. ([www.sboinfo.nl](http://www.sboinfo.nl)).

In 2005 is het Landelijk Platform Beroepen in het Onderwijs [LPBO](#) ingericht. Dit platform had als opdracht om de minister te adviseren over de kwalificatiestructuur en

bekwaamheidseisen voor onderwijsberoepen. In 2010 is dit platform weer opgeheven. Zijn rol wordt overgenomen door de coöperatie van beroepsverenigingen voor leraren.

Recent hebben de sociale partners van basis tot en met hoger onderwijs zich gebundeld in een Stichting van het Onderwijs, vooral om op macroniveau de regering te adviseren over de rol van het onderwijs in de samenleving.

### **Bronnen**

Commissie Leraren (2007). *LeerKracht. Rapport van de Commissie Leraren*. Den Haag, Ministerie van OCW.

Ministerie van OCW (2008). *Krachtig Meesterschap. Kwaliteitsagenda voor het opleiden van leraren 2008-2011*. Den Haag, Ministerie van OCW.

Onderwijsraad (2009). *Tien jaar adviezen over leraren en lerarenopleidingen: overzicht en balans*. Den Haag: Onderwijsraad.

Snoek, M. (2005). De toekomst van de lerarenopleidingen in Nederland: collectief zelfbewustzijn of kop van jut? *VELON-tijdschrift voor lerarenopleiders* 26 (4), 56-65.