

# Lerarenopleidingen in het politieke speelveld

Marco Snoek, Hogeschool van Amsterdam  
Jurriën Dengerink, Vrije Universiteit Amsterdam

Samenvatting

*De lerarenopleidingen spelen een sleutelrol in het borgen en verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs. Om die reden is er in politiek en overheidsbeleid veel aandacht voor de kwaliteit van de lerarenopleidingen. Die aandacht vertaalt zich in concrete beleidsmaatregelen die uitgaan van een cyclus van prioriteren en besluitvorming, sturing en monitoring. Deze cyclus lijkt simpel, maar is in werkelijkheid complex. Rond de lerarenopleidingen speelt immers een groot aantal stakeholders een rol. Al die stakeholders hebben hun eigen belangen en daarmee hun eigen opvattingen over de prioriteiten en over sturing. Dat maakt de context van de lerarenopleidingen complex en het stelsel van opleidingen minder maakbaar dan de beleidscyclus veronderstelt. In dit hoofdstuk schetsen we iets van die complexiteit vanuit de overtuiging dat het belangrijk is voor lerarenopleiders om de context waarin zij werken te begrijpen, zodat zij daarmee beter om kunnen gaan.*

## Betekenis voor lerarenopleiders

Het werk van lerarenopleiders is voor buitenstaanders vaak niet zichtbaar, het vindt merendeels plaats binnen de collegezaal, in de directe interactie met studenten, waar vaak geen buitenstaanders bij zijn. Dat geeft lerarenopleiders soms het gevoel van grote (professionele) vrijheid. Het beroep van lerarenopleider is echter geen vrij beroep. Lerarenopleiders maken deel uit van een organisatie (een school en/of lerarenopleiding), van een beroepsgroep en van een samenleving. Of ze het willen of niet: ze bevinden zich midden in een krachtenveld met verschillende stakeholders en verschillende verwachtingen. Vaak zijn die verwachtingen impliciet. Dat maakt de lerarenopleiders tot 'street level bureaucrats' (Lypsky, 1980). Dat zijn professionals die voortdurend moeten schipperen tussen de inhoudelijke logica en verwachtingen van het beroep dat ze vertegenwoordigen, de impliciete en expliciete verwachtingen van belangengroepen, en de realiteit van de klas, of (bij politie en artsen) de straat of de spreekkamer (Vermeulen, 2009). Het gaat om werk waarin emoties, waarden en identiteit een belangrijke rol spelen en waarvan de beleidsvoorschriften of de wetenschap zelden of nooit met duidelijke richtlijnen komen hoe er gewerkt moet worden. Meer inzicht in de invloed van de context en het politieke speelveld op hun werk biedt lerarenopleiders, individueel en als beroepsgroep, de mogelijkheid betere afwegingen te maken en bewuster te handelen, wetend dat er vaak een spanning zal zijn tussen hun persoonlijke opvattingen, hun professionele opvattingen en de vele en diverse verwachtingen van buitenstaanders.

In dit hoofdstuk gaan we in op het politieke speelveld rond de lerarenopleiding, de 'politics of teacher education'. Daarbij starten we met de grondwettelijke verantwoordelijkheid van de overheid ten aanzien van het borgen van de kwaliteit van het onderwijs en daarmee ten aanzien van het borgen van de kwaliteit van lerarenopleidingen. Die verantwoordelijkheid leidt tot de behoefte om te kunnen sturen op de lerarenopleidingen door middel van beleidsmaatregelen. In het tweede deel van dit artikel laten we, mede aan de hand van voorbeelden, zien dat dat

proces van sturing (governance) op verschillende manieren vorm kan krijgen. Niet alleen de overheid stuurt door middel van beleid op de inhoud en vorm van lerarenopleidingen, ook andere stakeholders proberen invloed uit te oefenen op de lerarenopleidingen. In het derde deel brengen we de belangrijkste stakeholders en hun belangen in kaart. We sluiten dit hoofdstuk af met enkele reflecties op recente ontwikkelingen en schetsen implicaties voor lerarenopleiders.

## De 'politics of teacher education'

In een themanummer van het Amerikaanse Journal of Teacher Education (mei/juni 2005) wordt ingegaan op 'The politics of teacher education'. Uitgangspunt van de redactie is: *"not to politicize teacher education, but to acknowledge that it is already politicized and that its political side needs to be taken into account more explicitly."*

In het inleidende artikel betoogt Marilyn Cochran-Smith dat de wijze waarop doelen, posities en probleemdefinities geformuleerd zijn nooit neutraal is, maar altijd: *"a matter of the strategic representation of situations wherein advocates deliberately and consciously fashion their portrayals so as to promote their favoured course of action"* (Cochran-Smith, 2005, p.182).

Dat betekent dat de wijze waarop thema's rond lerarenkwaliteit geformuleerd worden in veel gevallen samenhangt met een gerichte strategie om bepaalde doelen te bereiken of om steun te krijgen voor specifieke acties. Analyses worden vaak beschreven in de vorm van metaforen en beelden, zoals een 'noodzakelijk herontwerp', '5 voor 12', 'leraren die niet kunnen rekenen', etc. Cochran-Smith zegt naar aanleiding van dergelijke oordelen over de Amerikaanse scholen en opleidingen:

*"These metaphors are intended to conjure hopeless situations that can be remedied only by pursuing radically different directions"* (ib., p. 183).

De 'hopeloosheid' van de situatie wordt onderstreept door onderzoeken en testen waarbij de kwaliteit van de leraar gereduceerd wordt tot slechts één of enkele aspecten (bijvoorbeeld de rekenvaardigheid). Vervolgens worden van de overheid passende acties verwacht, die op korte termijn resultaat moeten opleveren. Daarbij speelt ook dat 'iedereen verstand heeft van onderwijs' of (denkt dat te hebben). Onderwijs lijkt voor buitenstaanders vaak zo simpel, waardoor er snel karikaturen over onderwijs, leraren en lerarenopleidingen kunnen ontstaan. Dit alles is gebaseerd op een groot vertrouwen in de maakbaarheid van de samenleving en het onderwijs. Er bestaan echter in veel gevallen geen eenvoudige en voor de hand liggende oplossingen, hoe graag politici zouden wensen dat die er wel zouden zijn.

Cochran-Smith spreekt in dit verband over de 'curse of complexity' als:

*"The tradition of teacher education (...) of trying to account for diverse viewpoints, subtle nuances, uncertainties and the multiple facets involved in unraveling the relationships between and among teacher preparation and teaching, learning, schooling and contexts. The curse is particularly vexing when many of the critics of university-based teacher education feel no such need to acknowledge uncertainty and complexity and in fact, are quite ready to provide uncomplicated statements about how to solve simultaneously - through 'rational' and 'commonsense' approaches - the many problems related to teacher recruitment, preparation and retention."* (ib., p. 183).

Die gepolitiseerde context die Cochran-Smith beschrijft heeft zijn weerslag op de lerarenopleidingen, op vernieuwingsprogramma's en op de houding van de opleidingen. Hoewel de politieke tegenstellingen in Nederland minder heftig zijn dan in de Verenigde Staten, is er ook hier sprake van een gepolitiseerde context die regelmatig tot spanningen tussen de lerarenopleidingen en stakeholders leidt.

## De verantwoordelijkheid van de overheid

Het politieke speelveld wordt begrensd door de grondwettelijke verantwoordelijkheid van de overheid voor het garanderen van goed onderwijs. Die kwaliteit kan op verschillende manieren geborgd worden: door eisen te stellen aan de inhoud van het onderwijs (door eindtermen, exameneisen of voorschriften voor het curriculum), door toe te zien op de eindresultaten (door landelijke examens of CITO-toetsen), door de kwaliteit van het proces te controleren (via Inspectie of accreditatie) of door toe te zien op de kwaliteit van diegenen die het onderwijs verzorgen (door bekwaamheids- of bevoegdheidseisen of door een lerarenregister).

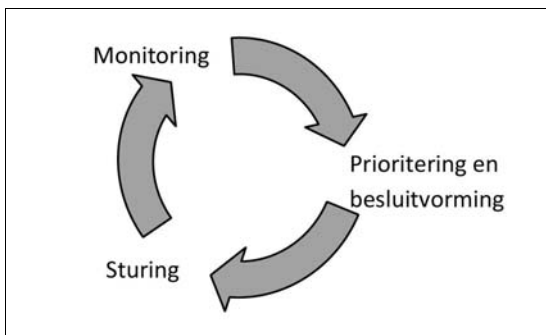
**De lerarenopleiding is de hofleverancier van het Ministerie van OCW en de scholen.**

De kwaliteit van het onderwijs wordt in belangrijke mate bepaald door de kwaliteit van de leraren die er lesgeven en daarmee is de lerarenopleiding geen gewone sector binnen het hoger onderwijs, maar de 'hofleverancier' voor het Ministerie van OCW en de scholen in Nederland. Dit gegeven zorgt ervoor dat er vanuit de overheid bijzondere aandacht is voor de kwaliteit van de lerarenopleidingen. De lerarenopleidingen mogen zich daarmee 'verheugen' in de bijzondere belangstelling van het Ministerie en de Tweede Kamer, veel meer dan enige andere sector in het hoger onderwijs.

Die directe verbinding tussen de sector en het Ministerie heeft zijn voordelen (geen sector in het ho krijgt het voor elkaar om jaarlijkse de minister van onderwijs op haar congres te krijgen), maar ook nadelen: er is veel 'politieke drukte' rond de lerarenopleidingen, waarbij de overheid op verschillende manieren ingrijpt in de inhoud en vorm van de lerarenopleidingen.

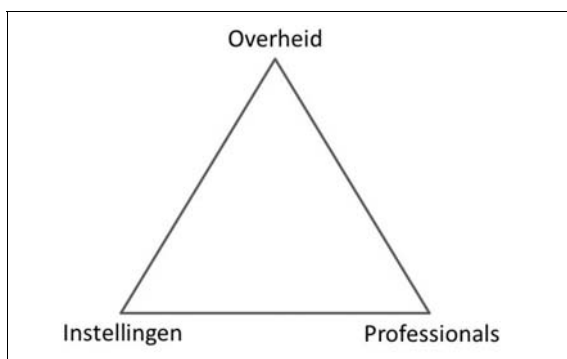
## Governance rond de lerarenopleidingen

Dat ingrijpen krijgt vorm in een proces van sturing en borging, ook wel aangeduid met de term 'governance' (ET2020 Working Group on Schools Policy, 2015). Governance kan gezien worden als een cyclisch proces van prioritering en besluitvorming, sturing in de richting van de vastgestelde prioriteiten en besluiten en vervolgens monitoring van de uitkomsten om te kunnen beoordelen of en in welke mate er voldaan is aan de beoogde prioriteiten en besluiten.



Figuur 1. Een cyclisch proces van prioritering en besluitvorming, sturing en monitoring.

Deze cyclus kan op verschillende niveaus vorm krijgen: op instellingsniveau (waarbij het college van bestuur de belangrijkste sturende actor is), op sectorniveau (waar de Vereniging Hogescholen of de VSNU de belangrijkste sturende actor is), op landelijk niveau (waarbij het Ministerie de belangrijkste sturende actor is) of op Europees niveau (waarbij de Europese Commissie de belangrijkste sturende actor is). Die niveaus beïnvloeden elkaar, maar hebben ook eigen verantwoordelijkheden en dynamieken, die niet afgeleid zijn van een ander niveau. Zij zijn dus niet hiërarchisch geordend.



Figuur 2. Drie sleutelactoren rond de lerarenopleidingen.

Bij het governance-proces kunnen verschillende belangen en perspectieven onderscheiden worden: een politiek, institutioneel en professioneel perspectief (Gideonse, 1993, Snoek, 2013, ET2020 Working Group on Schools Policy, 2015). In elk perspectief staat één van de stakeholders - overheid, instellingen, professionals - centraal.

In het *politieke perspectief* ligt de nadruk op de overheid als hoofdverantwoordelijke ten aanzien van de kwaliteit van de lerarenopleidingen. Lerarenopleiders worden in dit perspectief gezien als uitvoerders van overheidsbeleid. Zij worden betaald door de overheid en hebben een ambtenarenstatus. De overheid is bestuurlijk verantwoordelijk voor de lerarenopleiding als voorziening voor het onderwijs, op basis van politiek vastgestelde kaders en doelen, en reguleert dit door het vaststellen van de inhoud en de structuur van het curriculum, en van de toelating en de eindkwalificaties via centrale examens.

In het *institutionele perspectief* ligt de nadruk op besturen van hogescholen en universiteiten en directies van lerarenopleidingen als hoofdverantwoordelijken ten aanzien van de kwaliteit van de lerarenopleidingen. Dat kan in nauw overleg met besturen van scholen, als afnemers van afgestudeerde leraren. Dit perspectief sluit aan bij een marktbenadering met scholen als afnemers en opleidingsinstellingen als leveranciers. Financiering vindt niet (alleen) door de overheid plaats, maar via contractonderwijs en vraagfinanciering (via studentbijdragen en/of financiering door het werkveld). In dit perspectief worden de (collectieve) arbeidsvoorwaarden van de lerarenopleider bepaald door de (gezamenlijke) instelling(en) en is de lerarenopleider een vertegenwoordiger van de instelling waar hij/zij werkzaam is en uitvoerder van het instellingsbeleid.

In het *professionele perspectief* ligt de nadruk op lerarenopleiders en leraren als professionals die werken vanuit collectieve professionele normen en kaders. In dit perspectief wordt de kwaliteit van opleidingen bewaakt en bepaald door lerarenopleiders als 'gatekeepers' voor het beroep van leraar, in nauwe samenspraak met leraren. Die professionele regulering vereist de aanwezigheid van een krachtige beroepsgroep (zowel van leraren als van lerarenopleiders) die de collectieve professionele normen vaststelt en bewaakt en een collectieve kennisbasis ontwikkelt en onderhoudt. Lerarenopleiders zijn in dit perspectief zelfstandige ondernemers die zich laten inhuren

door lerarenopleidingen. Zij kunnen ook samen een maatschap of community vormen die leraren opleidt en/of begeleidt.

Idealiter spelen bij governance alle drie de perspectieven een rol en zijn ze in evenwicht. De drie perspectieven gaan echter uit van onderscheiden belangen en verschillende opvattingen over het beroep van leraar en lerarenopleider en op de kernwaarden die daarbij een rol spelen. Gevolg is dat er vaak strijdige belangen en claims zijn van de verschillende stakeholders, waarbij een van de partijen de overhand probeert te krijgen. Die spanning sluit aan bij de analyse van Cochran-Smith die we aan het begin van dit hoofdstuk citeerden.

**Idealiter zijn bij governance het politieke, institutionele en professionele perspectief in evenwicht.**

## De dynamiek van governance

### Dominante actoren

De drie perspectieven zijn herkenbaar in de Nederlandse context rond de lerarenopleidingen. Hoewel instellingen voor hoger onderwijs een grote mate van autonomie hebben, probeert de overheid regelmatig te interveniëren ten aanzien van de door haar gewenste ontwikkelingen. Soms is dat rechtstreeks door curriculumvoorschriften (bijvoorbeeld ten aanzien van de bekwaamheidseisen), maar vaker indirect door sectorbrede bestuurlijke afspraken met instellingen (bijvoorbeeld ten aanzien van de kennisbases) of door subsidies beschikbaar te stellen die lerarenopleidingen en scholen moeten verleiden om ontwikkelingen in de gewenste richting in gang te zetten (bijvoorbeeld rond opleiden in de school of begeleiding van startende leraren). De kern van het Nederlandse stelsel sluit aan bij het institutionele perspectief, waar instellingen autonoom zijn in hun keuzes. Toch blijft de overheid een rol spelen doordat instellingen zich moeten verantwoorden ten aanzien van hun resultaten, opbrengsten en kwaliteit (via de accreditatie). Het professionele perspectief speelt een beperkte rol. De beroepsgroep van lerarenopleiders VELON speelt eigenlijk alleen een rol ten aanzien van de beroepsstandaard voor lerarenopleiders. Deze rol is niet formeel vastgelegd, maar is gebaseerd op een erkenning door de leden van de beroepsgroep en door de directies van lerarenopleidingen. De rol van de beroepsgroep van leraren is sterker geformaliseerd doordat zij vanuit het Ministerie de formele rol hebben om voorstellen te doen voor de bij wet vastgelegde bekwaamheidseisen voor leraren en het wettelijk verplichte register voor leraren onderhouden. De rol van de beroepsgroep van leraren en lerarenopleiders beperkt zich echter met name tot een rol ten aanzien van de kwaliteit van de leden van de beroepsgroep. In de inhoudelijke discussies over de focus en inhoud van de lerarenopleiding spelen de beroepsgroepen nauwelijks een rol. Juist die beperkte rol van de beroepsgroep in de inhoud en richting van het onderwijs heeft de afgelopen tijd geleid tot een sterke roep om meer professionele ruimte voor leraren (en lerarenopleiders).

### Dominante waarden

Het discours rond de lerarenopleidingen wordt niet alleen bepaald door de vraag wie de dominante actor is, maar ook door de dominante waarden die een centrale rol spelen in het discours. In 1986 publiceerde de toenmalige minister Deetman de zogenaamde HOAK-nota: Hoger Onderwijs - Autonomie en Kwaliteit. Daarmee werd een governance-principe in het

ho geïntroduceerd waarbij de mate van autonomie die aan ho-instellingen verleend wordt mede afhankelijk is van de mate waarin zij verantwoording kunnen afleggen van (goede) kwaliteit. Vanuit deze gedachte is ook het Nederlandse accreditatiestelsel voor het hoger onderwijs opgebouwd. Een dergelijk principe past in neo-liberale overheidsopvattingen, waarbij de overheid pas meer sturend op gaat treden als de markt zelf niet goed functioneert. Daarbij is een spanning te zien tussen enerzijds het belang van accountability, waarbij de nadruk ligt op het borgen en bewaken van kwaliteit en het uitbannen van risico's, en anderzijds het belang van flexibiliteit en ruimte, waarbij de nadruk ligt op ontwikkeling en innovatie en het verkennen van nieuwe aanpakken en methodieken. In dit licht bezien was de ontwikkeling van kennisbases voor de hbo-lerarenopleidingen door de sector zelf mede een actie om voldoende autonomie te kunnen behouden en te vermijden dat de overheid, toen die twijfels begon te uiten over de kwaliteit van de lerarenopleidingen, zou komen met gedetailleerde voorschriften. Tegelijkertijd biedt een vastgestelde kennisbasis minder ruimte voor innovatie en experimenten met opleidingsmodellen en -inhouden. In dit governance-perspectief moeten bestuurders van lerarenopleidingen laveren tussen enerzijds het nemen van interne maatregelen die overheid en samenleving vertrouwen geven dat de kwaliteit geregeld en geborgd is en anderzijds maatregelen zo globaal te houden dat de autonomie en bewegingsvrijheid van opleidingen en opleiders niet bovenmatig wordt ingeperkt.

### Open systeem

Naast de belangen van de drie dominante stakeholders overheid, instellingen en professionals spelen nog andere stakeholders een rol. De belangrijkste zijn de studenten als gebruikers van en deelnemers aan het onderwijs dat lerarenopleidingen aanbieden. Gedeeltelijk is de inbreng van hen geïstitutionaliseerd of zelfs geïncorporeerd. De regering maakt gebruik van adviesraden, waarin zij vertegenwoordigd zijn. Hogescholen en universiteiten hebben medezeggenschapsraden en opleidingscommissies waarin studenten vertegenwoordigd zijn, en zij hebben adviesraden en raden van toezicht die hen scherp moeten houden ten aanzien van maatschappelijk functioneren. Daarnaast is voor de governance en de verhouding tussen stakeholders het informele aspect van minstens zo groot belang:

*"Een zeer groot deel van de organisatieomgeving bestaat uit niets meer dan praten, symbolen, beloften, leugens, belangen, aandacht, dreigingen, overeenstemming, verwachtingen, herinneringen, geruchten, indicatoren, aanhangers, afleidingen, vertrouwen, wantrouwen, verschijningen, loyaliteiten, binding et cetera; woorden veroorzaken stabiele connecties ..... en maken stabiele entiteiten, waarop mensen zich kunnen oriënteren. Leaders hebben een belangrijk rol als 'auteur' (niet als schrijver, maar als bedenker) van woorden, teksten en verhalen: door het voorbeeld te geven, door conversaties te entameren, door het overtuigend praten over een landschap van mogelijke acties, het verhelderen voor anderen over wat ze kunnen en zijn. Plannen maken is zinloos omdat ze tot niets leiden. Doen, communiceren, betekenis geven zijn erg belangrijk".*  
(De Caluwé3 in de Canon van het leren over Weick, 2012).

Dit betekent dat governance ten aanzien van de lerarenopleidingen geen rationeel en lineair proces is, maar dat lerarenopleidingen complexe systemen zijn die vragen om een governance aanpak waarbij betrokkenheid en interactie centraal staan (Burns & Köster, 2016). Met andere woorden, behalve als een top-down of bottom-up proces kan governance ook georganiseerd worden als een collaboratief en interactief proces (Ansell & Gash, 2008),

waarbij verschillende stakeholders een rol spelen en de agenda ten aanzien van de lerarenopleidingen kunnen beïnvloeden. In een dergelijk collaboratief governance-proces spelen verschillende partijen een rol. Dat is ook wel logisch: het is vaak niet effectief om van bovenaf zaken op te leggen. Om tot effectieve implementatie van beleid te komen, is eigenaarschap bij degene die het beleid moet uitvoeren van groot belang en moet het beoogde beleid ook op lokaal niveau betekenisvol zijn. Lerarenopleidingen, overheid en andere stakeholders hebben elkaar daarom nodig. Het vormgeven van collaborative governance veronderstelt echter ook dat er een open dialoog tussen de stakeholders is die leidt tot een gedeelde visie en missie en van waaruit consensus ontstaat ten aanzien van de beleidsprioriteiten en doelen. Dat stelt echter wel een aantal eisen aan de betrokken stakeholders (Burns & Köster, 2016; ET2020 Working Group on Schools Policy, 2015):

- ▶ Alle stakeholders moeten bereid en in staat zijn om strategisch (mee) te denken over governance;
- ▶ Alle stakeholders moeten bereid zijn tot een open dialoog met andere stakeholders;
- ▶ Alle stakeholders moeten de competentie en capaciteit hebben om te denken vanuit systeemniveau (en daarbij bereid zijn om hun eigen (deel)belang te overstijgen).

## De stakeholders

In deze paragraaf gaan we nader in op de rollen die de belangrijkste stakeholders vanuit overheid, instellingen en professionals hebben of zich toe-eigenen in het politieke speelveld van de lerarenopleidingen. Het gaat daarbij om vragen als welke verantwoordelijkheden de stakeholder voor zichzelf ziet, welke sturingsinstrumenten ze gebruikt, en hoe de stakeholder omgaat met andere stakeholders op terreinen als stelsel, financiering, inhoud en kwaliteitsborging.

## De overheid

Volgens de OECD (2016) behoort het Nederlandse onderwijsbeleid tot het meest gedecentraliseerde in de wereld. Er is geen sprake van een nationaal curriculum, er is een grote mate van onderwijsvrijheid, het bijzonder onderwijs en in toenemende mate het openbare onderwijs worden bestuurd door private besturen en niet door gemeentebesturen of daarvan afgeleide bestuursorganen, er is sprake van lumpsumfinanciering.

Overheidsbeleid wordt binnen de grondwettelijke kaders vooral vormgegeven via regeerakkoorden, beleidsnota's (bijvoorbeeld de Lerarenagenda), de jaarlijkse (onderwijs)begroting, wet- en regelgeving en bestuurlijke afspraken (bijvoorbeeld het sectorakkoord VO-OCW 2014-2017). De politieke realiteit van vierjarige regeerperiodes legt druk op de beleidscyclus, waarbij ministers vaak binnen hun regeerperiode een 'wapenfeit' willen achterlaten, en er rond de verkiezingsperiode vaak sprake is van 'beleidsluwte' omdat nieuwe initiatieven pas van start gaan als de minister is ingewerkt. De Tweede Kamer speelt daarbij vooral de rol van controleur van het Kabinet, maar heeft ook de mogelijkheid om via moties en initiatiefwetsvoorstellen te sturen op beleid.

### *Minister en staatssecretaris*

In de recente Onderwijsbegrotingen (2015, 2016) verwoordt de minister haar verantwoordelijkheid jegens het (hoger) onderwijs driedelig, namelijk financieren, stimuleren en regisseren:

*"De Minister is verantwoordelijk voor een stelsel van hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek dat zodanig functioneert dat het onderwijs aansluit bij de talenten en ambities van individuele studenten en (wetenschappelijk) personeel, en bij de behoefte van de maatschappij.*

- *Financieren: De Minister financiert het stelsel van hoger onderwijs en onderzoek door bekostiging van de onderwijsinstellingen. Mede hierdoor wordt de toegankelijkheid van het hoger onderwijs gewaarborgd.*
- *Stimuleren: De Minister stimuleert specifieke beleidsonderwerpen via de bekostiging, en de inzet van andere instrumenten, zoals prestatieafspraken, bestuurlijke afspraken, voorlichting en wet- en regelgeving.*
- *Regisseren: De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van hoger onderwijs vult de Minister in via een regisserende rol. De normeisen van kwaliteit zijn vastgelegd in wet- en regelgeving. De kwaliteit van de individuele opleidingen in het hoger onderwijs wordt bewaakt met het accreditatiestelsel. Dit is belegd bij de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO). De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften en op de recht- en doelmatigheid. Zij ziet ook toe op de kwaliteit van het stelsel van hoger onderwijs, waaronder ook het accreditatiestelsel" (Ministerie van OCW, 2015, p. 58).*

Op het terrein van de financiering maken de initiële lerarenopleidingen in deze sturingsopvatting deel uit van het hoger onderwijs en worden ook vanuit die wet- en regelgeving bekostigd. De aansturing van zij-instroomtrajecten vindt daarentegen plaats via de vo-lijn van het Ministerie. De scholen krijgen daarvoor financiering en de kwaliteitszorg loopt via de onderwijsinspectie in plaats van de NVAO. Verder is verhoudingsgewijs zeer veel geregeld en gefinancierd via hybride en tijdelijke stimulering op specifieke beleidsonderwerpen (het tweede sturingsmechanisme), deels ingegeven door arbeidsmarkttekorten (zoals de regelingen rond Eerst de Klas, Onderwijstraineeships en Onderwijsmaster) en deels door behoefte aan kwaliteitsverhoging (opleidingsscholen, begeleiding startende leraren, professionele leergemeenschappen, de Lerarenbeurs). Het penvoerderschap wordt daarbij de ene keer aan scholen in het onderwijsveld (po, vo, bve) en de andere keer weer aan het hbo-en/of wo-instellingen gegund en soms ook aan andere organisaties dan onderwijsinstellingen (bijvoorbeeld bèta-partners, sectororganisaties). In een enkel geval komen professionals meer direct in beeld (o.a. bij de Lerarenbeurs en Onderwijsmaster).

Ondanks een meer sturende rol van de overheid in de Onderwijsbegroting blijft een belangrijk uitgangspunt in het beleid vanuit het Ministerie deregulering op het terrein van de inhoud en de vormgeving van het curriculum van de lerarenopleidingen. Door het minimaliseren van regels blijft er zo veel mogelijk ruimte voor instellingen om zelf keuzes te maken ten aanzien van de wijze waarop ze hun opdracht vorm geven. Zo kunnen de instellingen in het kader van de NVAO-accreditaties zelf (eventueel sectorgewijs) de domeinspecifieke referentiekaders aangeven. Daarmee is er wel meer nadruk gekomen op het achteraf verantwoord worden van resultaten. Sturing vindt daarom meer indirect plaats door middel van het maken van ontwikkel- en resultaatafspraken met de instellingen, waar dan vaak de belofte van meer (project)middelen tegenover staat. Voorbeelden daarvan zijn de ontwikkeling van kennisbasis en kennistoetsen (het project 10voor de leraar), het opleiden in de school en het versterken van de samenwerking tussen lerarenopleidingen en scholen (het project VSLS), de betrokkenheid van lerarenopleidingen bij de begeleiding van startende leraren (het BSL



project), het versterken van de aandacht voor wetenschap en techniek in de pabo (de projecten VTB-PRO en Kiezen voor Technologie), etc.

Doordat de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en de verdere ontwikkeling van leraren na afloop van de lerarenopleiding berust bij de schoolbesturen kan het Ministerie moeilijk systeembrede kwaliteitsstandaarden voor de ontwikkeling van leraren tijdens hun loopbaan opleggen. Zo is het momenteel niet mogelijk om landelijk eisen te stellen aan begeleidings-trajecten van startende leraren. Gevolg is dat wensen vanuit Ministerie of Tweede Kamer ten aanzien van de kwaliteit van leraren vaak belegd worden bij de lerarenopleidingen, omdat dit de enige plek is waar het Ministerie systeembreed kan sturen.

De aandacht voor de professional en de kwaliteit van de leraar heeft sinds de adviezen van de Commissie van Es die in 1993 een pleidooi hield voor het versterken van het beroep van leraar meer aandacht gekregen in het overheidsbeleid. Uit dat beleid zijn de bekwaamheidseisen voortgekomen, de vorming van een beroepsgroep (in de vorm van de Onderwijscoöperatie) en een beroepsregister, en meer aandacht voor de professionele ruimte van leraren.

Mede vanuit een, door Europese opvattingen over marktwerking beïnvloede, neo-liberale overheidsvisie is een tweede consistent thema in het overheidsbeleid het versterken van de vraagsturing ten koste van de aanbodsturing in het onderwijs (vanaf minister Hermans met de Maatwerknotities in 1999 en 2000). Uitgangspunt daarbij is dat scholen het centrum van de educatieve infrastructuur zijn en dat andere instellingen tot taak hebben om scholen daarbij te ondersteunen. Dat beleid heeft onder andere geleid tot de overheveling van nascholingsgelden van de opleidingen naar de scholen, de introductie van zij-instroomtrajecten en tot het structureel vormgeven van 'opleiden in de school'.

**Vraagsturing en aandacht voor de professional zijn aanhoudende thema's in overheidsbeleid.**

Tot 2014 was het beleid rond leraren en lerarenopleidingen bij het Ministerie van OCW gebundeld in een speciale afdeling, de Directie Leraren. Daardoor kon er samenhang ontstaan in de maatregelen ten aanzien van lerarenopleidingen en ten aanzien van leraren. Die samenhang kreeg onder andere vorm in de Lerarenagenda 2013-2020, waarin maatregelen voor het hele continuüm van opleiding, inductie en verdere loopbaanontwikkeling samengebracht zijn. De Directie Leraren was daarmee binnen het Ministerie het belangrijkste aanspreekpunt voor de lerarenopleidingen. Na het opheffen van de Directie Leraren in 2014 hebben de lerarenopleidingen verschillende aanspreekpunten: de directie Hoger Onderwijs en Studiefinanciering (HO&S) is verantwoordelijk voor het hoger onderwijs en daarmee voor de lerarenopleidingen, en de sectordirecties Directie PO, Directie VO en de Directie MBO, zijn verantwoordelijk voor het lerarenbeleid binnen hun sectoren.

Als het gaat om ingrijpende besluiten of om specifieke thema's waarvoor nog onvoldoende eensgezind draagvlak is bij sectorraden en andere organisaties waarmee regulier overleg plaatsvindt, laat de minister zich adviseren door permanente organen (zoals de Onderwijsraad) en tijdelijke adviescommissies, zoals de Commissie Rinnooy-Kan, of de Kritische Vrienden rond de Lerarenagenda (waar niet aan reguliere representatieve organisaties gebonden leraren, lerarenopleiders en schoolleiders de bewindslieden adviseren rond de Lerarenagenda).

## De Tweede Kamer

De Tweede Kamer oefent haar politieke invloed uit door middel van kamervragen en door moties waarin de minister gevraagd wordt bepaalde acties te ondernemen.

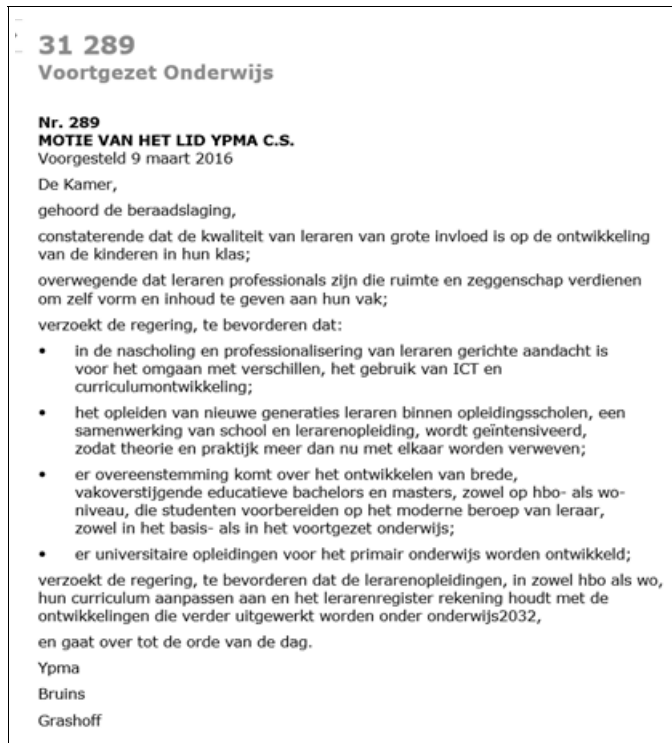
Moties kunnen het resultaat zijn van diepgaande analyses of uitgebreide gesprekken met mensen uit het veld, maar ook een (min of meer ad hoc) reactie zijn op berichtgeving in de media of het resultaat zijn van een campagne van een belangengroep. De moties zijn vaak kort, zonder veel toelichting of uitleg (zie bijvoorbeeld Figuur 3; de motie van Ypma, Bruins en Grasshof van 9 maart 2016).

Door het ontbreken van toelichting is het voor buitenstaanders vaak niet duidelijk wat de aanleiding is voor de motie, welke analyse daaraan ten grondslag ligt en wat de precieze bedoeling is. Bovendien laten moties vaak weinig ruimte voor nuances. Bij het opstellen van moties of bij het toetsen van beleidsvoorstellen vanuit de minister kan de Kamer zich laten adviseren, bijvoorbeeld door het raadplegen van experts (zoals rond de rekentoets in het voortgezet onderwijs) of door het instellen van een parlementaire onderzoekcommissie (zoals de parlementaire Onderzoekscommissie over onderwijsvernieuwingen in het voortgezet onderwijs, de Commissie Dijsselbloem).

Moties en kamervragen rond de lerarenopleidingen hebben vaak betrekking op zorgen ten aanzien van de kwaliteit van het leraarschap of ten aanzien van de aandacht die er in het curriculum van de lerarenopleidingen (niet) is voor bepaalde onderwerpen. Omdat moties en kamervragen vaak betrekking hebben op geïsoleerde onderwerpen, kunnen ze leiden tot een overladen curriculum, omdat allerlei maatschappelijke onderwerpen door de Kamer geagendeerd kunnen worden die een plek zouden moeten krijgen in het curriculum.

## Instellingen en besturen: Onderwijswerkgevers

De schoolbesturen spelen als onderwijswerkgevers een belangrijke rol. Zij zijn immers de afnemers van het 'product' van de lerarenopleidingen: afgestudeerden. Vanuit dat perspectief hebben zij ook verwachtingen en eisen ten aanzien van de kwaliteit van de output van de lerarenopleidingen. Die verwachtingen en eisen kunnen op lokaal of regionaal niveau



Figuur 3. Motie Ypma, Bruins en Grashoff.

besproken worden in regionale verbanden van opleidingsscholen of via werkveldcommissies in de opleidingen, maar ook op landelijk niveau willen schoolbesturen invloed kunnen uitoefenen op de kwaliteit van afgestudeerden aan de opleidingen. De relatie tussen lerarenopleidingen en schoolbesturen kan op verschillende manieren vorm krijgen: als marktmodel, waarbij scholen en lerarenopleidingen zich opstellen als vragers en aanbieders, of als partnerschap, waarbij scholen en opleidingen zich samen verantwoordelijk voelen voor opleiding en nascholing (zie bijvoorbeeld Snoek, 2013).

De landelijke invloed van de werkgeversorganisaties krijgt vooral vorm via de sectororganisaties van de schoolbesturen: de PO-Raad, de VO-raad en de MBO Raad. De wensen en verwachtingen van deze sectororganisaties hebben niet alleen betrekking op de kwaliteit van afgestudeerden, maar ook op de mate waarin de lerarenopleidingen flexibele programma's aanbieden waarmee zij-instromers en onbevoegden een onderwijsbevoegdheid kunnen halen. De sectororganisaties van schoolbesturen proberen hun invloed uit te oefenen via het Ministerie en de Tweede Kamer en via rechtstreeks overleg met de lerarenopleidingen. Dat laatste gaat via sectoroverleg met de Vereniging Hogescholen of met de directeurenoverleggen van de lerarenopleidingen ADEF (tweedegraads), LOBO (pabo's) of ICL (universitaire lerarenopleidingen).

Schoolbesturen proberen naar buiten toe een vuist te maken door zich te organiseren in sectororganisaties, maar tegelijkertijd moeten die sectororganisaties rekening houden met de lokale autonomie van schoolbesturen. Naar binnen toe hebben ze daarom weinig macht om bij hun leden zaken af te dwingen. Dat bleek bijvoorbeeld enige jaren gelden toen vanuit de VO-raad samen met enkele grote schoolbesturen de lerarenopleidingen uitgedaagd werden om masteropleidingen aan te bieden die aansloten bij de wensen van de besturen. Nadat de lerarenopleidingen nieuwe masterprogramma's hadden ontwikkeld bleek er nauwelijks studenteninstroom te zijn vanuit de schoolbesturen.

De schoolbesturen spelen niet alleen een rol als afnemers van het product van de lerarenopleidingen, maar ze zijn ook een belangrijke partner bij het opleidingsproces zelfs, door hun betrokkenheid bij opleiden in de school. Ook hier spelen schoolbesturen zowel een lokale rol bij regionale netwerken tussen lerarenopleidingen en scholen, als een landelijk rol als gesprekspartner en belangenbehartiger. Zo hebben de PO-Raad en de VO-raad, nadat het Ministerie de landelijke ondersteuning van het opleiden in de school beëindigde, het initiatief genomen om een Steunpunt Opleidingsscholen op te richten. Ook overleggen de sectororganisaties met het Ministerie over de toekomst van (academische) opleidingsscholen.

### **Instellingen en besturen: Lerarenopleidingen**

De lerarenopleidingen zelf zijn natuurlijk een belangrijke stakeholder in de governance van lerarenopleidingen. De formele verantwoordelijkheid ligt bij de Colleges van Bestuur van hogescholen en universiteiten. Hier spelen dezelfde dynamieken als bij de werkgeversorganisaties in het po, vo en mbo: enerzijds hebben de instellingen hun eigen autonomie om, binnen de wettelijke kaders, eigen strategische, financiële en inhoudelijke keuzes te maken. Daarbij spelen ook overwegingen ten aanzien van profilering en onderlinge concurrentie een rol. Net als bij koepelorganisaties in andere sectoren geldt ook hier dat de koepelorganisaties van de Vereniging Hogescholen en de Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten VSNU beperkte macht hebben om binnen de sector zaken af te dwingen. Besluitvor-

ming moet vooral tot stand komen op basis van consensus en zelfsturing. Anderzijds zijn de koepelorganisaties naar buiten toe belangrijke gesprekspartners voor het Ministerie en de andere stakeholders als het gaat om de financiering, de inhoud en kwaliteit van de lerarenopleidingen en de inrichting van het stelsel. Ten behoeve van de lerarenopleidingen zijn binnen de Vereniging Hogescholen en VSNU portefeuillehouders binnen het bestuur aangewezen en beleidsmakers aangesteld. Tevens zijn aparte overlegorganen gecreëerd: de Interuniversitaire Commissie Lerarenopleidingen ICL en binnen de Vereniging Hogescholen het landelijk overleg lerarenopleidingen basisonderwijs LOBO en het overleg van algemene directeuren educatieve faculteiten ADEF. Daarnaast kent de Vereniging Hogescholen nog per sector een sectoraal adviescollege (het SAC-HPO voor de opleidingen binnen de sector hoger pedagogisch onderwijs). ICL, LOBO en ADEF zijn belangrijke gesprekspartners voor de PO-Raad, de VO-raad en MBO Raad omdat daar rechtstreeks afgestemd kan worden met de directeuren van de lerarenopleidingen.

Lerarenopleidingen maken deel uit van het hoger onderwijs en zijn vaak een organisatieonderdeel binnen een hogeschool of universiteit. Lang niet altijd komen prioriteiten van lerarenopleidingen overeen met de beleidsprioriteiten van de brede hogescholen of universiteiten waar ze deel van uitmaken. De positie van lerarenopleidingen is met name in universiteiten niet vanzelfsprekend, mede door het beroepsgerichte karakter van de initiële opleiding, de sterke verbondenheid met het werkveld en de niet uitsluitend academische loopbaan van veel lerarenopleiders. Voor een goede positie in het politieke speelveld is het van belang dat CvB's, beleidsmedewerkers van universiteiten en hogescholen, en leidinggevenden van lerarenopleidingen zo veel mogelijk rekening houden met die verschillende perspectieven en prioriteiten en tegelijkertijd één geluid laten horen.

### **Professionals: Beroepsgroep van leraren**

De lerarenopleidingen kunnen beschouwd worden als de 'gatekeepers' voor het beroep van leraar: zij bewaken met hun opleidings- en exameneisen en de bevoegdheid tot het afgeven van getuigschriften waaraan een onderwijsbevoegdheid is verbonden de toegang tot het beroep. Vanuit dat perspectief ligt het voor de hand dat de beroepsgroep van leraren zelf ook een stem heeft in de kwaliteitseisen die aan de toelating tot hun beroep gesteld worden. Lange tijd is die rol niet geformaliseerd geweest. De beroepsgroep was fragmentarisch georganiseerd. De vakbonden hielden zich voornamelijk met arbeidsvoorwaardelijke zaken bezig. Daarnaast zijn er tal van vakinhoudelijke en vakdidactische verenigingen (deels verenigd in het Platform van Vakinhoudelijke Verenigingen in het Voortgezet Onderwijs Platform VVVO, en deels in de Federatie van Onderwijsvakorganisaties FvOV) die opkomen voor de belangen van hun vak. Ten aanzien van de lerarenopleidingen 'bemoeien' zij zich met name met het vakinhoudelijke en vakdidactische deel van het curriculum en vormen zij een gesprekspartner voor de landelijke overleggen van vakdidactici vanuit de lerarenopleidingen. De vakinhoudelijke verenigingen worden ook door de minister geraadpleegd als er vakinhoudelijke zaken aan de orde zijn, bijvoorbeeld bij de vaststelling welke bacheloropleidingen (niet lerarenopleidingen) vakinhoudelijk voldoende toerusten om samen met een educatieve minor toegang te verlenen tot het leraarschap. In die landelijke verenigingen is de groep van leraren primair onderwijs sterk ondervertegenwoordigd. Beter Onderwijs

Nederland BON is een beweging van leraren (met name uit het vo, mbo en hbo) die zich hard maakt voor de kwaliteit van gegeven onderwijs en voor de autonomie van de leraar.

In 2011 zijn al deze partijen door het Ministerie gevraagd om een 'beroepsgroep' van leraren te creëren. Dat heeft geleid tot de oprichting van de Onderwijscoöperatie. De Onderwijscoöperatie is de officiële vertegenwoordiger van leraren als het gaat om de inhoud en de kwaliteit van het leraarschap. De hiervoor genoemde organisaties vormen samen het bestuur. De Onderwijscoöperatie is actief op drie terreinen: de bekwaamheid van de leraar, de professionele ruimte van de leraar, en de status en het imago van de leraar. Verschillende activiteiten van de Onderwijscoöperatie zijn relevant voor de lerarenopleidingen en hebben implicaties voor het curriculum:

- ▶ De Onderwijscoöperatie is verantwoordelijk voor het doen van voorstellen voor de bekwaamheidseisen voor leraren. De Onderwijscoöperatie heeft in 2013 een voorstel gedaan voor het vervangen van de oude zeven bekwaamheidseisen door drie bekwaamheidseisen ten aanzien van vakinhoud, didactiek en pedagogiek, aangevuld met een 'schil' ten aanzien van het professionele handelen van leraren. Deze nieuwe bekwaamheidseisen zijn door het Ministerie overgenomen en zullen per 2017 ingevoerd worden. Deze bekwaamheidseisen zijn leidend voor het curriculum van de lerarenopleidingen.
- ▶ De Onderwijscoöperatie is verantwoordelijk voor het onderhouden van het lerarenregister. Uitgangspunt daarbij is dat leraren als beroepsgroep zelf verantwoordelijkheid nemen voor het onderhouden van bekwaamheid, als een professionele norm waar de leden van de beroepsgroep elkaar op aanspreken. In de afgelopen periode heeft een groot aantal leraren (ca 20%) zich op vrijwillige basis aangemeld bij het lerarenregister. Het Ministerie heeft echter een koppeling gelegd tussen het lerarenregister en het streven om het aantal on(der)-bevoegden terug te dringen. Daartoe heeft het Ministerie het lerarenregister als verplichting voor alle leraren ingevoerd. In 2018 moeten alle leraren ingeschreven zijn in het register. Dat zet het eigenaarschap van de beroepsgroep ten aanzien van het lerarenregister onder druk.  
Voor de lerarenopleiding is het lerarenregister van belang omdat het één van de professionele kaders vormt voor de beroepsgroep en het van belang is om studenten al tijdens de opleiding te laten kennismaken met dit register.
- ▶ De Onderwijscoöperatie onderhoudt daarnaast een register van gecertificeerd professionaliseringsaanbod voor leraren. Niet alleen lerarenopleidingen, maar ook allerlei commerciële instellingen kunnen daar hun aanbod laten certificeren en registreren. Alleen gecertificeerd aanbod wordt door de Onderwijscoöperatie erkend als leraren zich na vier jaar moeten herregistreren.
- ▶ In het kader van imago en status organiseert de Onderwijscoöperatie diverse activiteiten, waaronder het jaarlijkse Lerarencongres in oktober. Dit is een goede gelegenheid voor studenten aan lerarenopleidingen om kennis te maken met de discussies en ontwikkelingen die spelen binnen de beroepsgroep.

De bestuurlijke constructie van de Onderwijscoöperatie met vijf moederorganisaties (AOb, CNV, BON, Platform VVVO en FvOv) zorgt er enerzijds voor dat de Onderwijscoöperatie een groot aantal leraren vertegenwoordigt, maar heeft anderzijds ook nadelen. Niet alle

leraren zijn via de moederorganisaties vertegenwoordigd. Om die reden heeft de Onderwijscoöperatie een overleg met andere kleinere lerarenorganisaties gecreëerd, zoals de Beroepsvereniging docenten mbo BVMBO en Leraren met Lef. De constructie met de vijf moederorganisaties zorgt er ook voor dat leraren niet rechtstreeks lid kunnen worden van de Onderwijscoöperatie en dus niet direct stemrecht hebben. Er gaan dan ook stemmen op om de Onderwijscoöperatie om te vormen tot een echte vereniging van leraren waar leraren rechtstreeks lid van kunnen worden. Bovendien klagen met name onderwijswerkgevers dat ze niet goed weten met wie ze aan tafel zitten als ze met de Onderwijscoöperatie praten, omdat de participatie van de vakbonden met zich meebrengt dat hun arbeidsvoorwaardelijke agenda's op de achtergrond een rol kunnen spelen.

Ook voor de lerarenopleidingen is de huidige constructie van de Onderwijscoöperatie soms lastig. Een voorbeeld is het proces van het opstellen van het nieuwe voorstel voor de bekwaamheidseisen. Dat voorstel is vooral tot stand gekomen op basis van een interne discussie binnen de Onderwijscoöperatie. Pas in de eindfase zijn andere partijen om input gevraagd en met de feedback en kritiek vanuit de lerarenopleidingen en de Onderwijsraad is weinig gedaan.

### **Professionals: Lerarenopleiders**

Naast bestuurders en directeurs van lerarenopleidingen spelen ook lerarenopleiders een rol in de governance van lerarenopleidingen. De lerarenopleiders zijn verenigd in de Vereniging Lerarenopleiders Nederland VELON. Deze beroepsgroep heeft zo'n 1500 leden, zowel afkomstig uit hogescholen, universiteiten als (opleidings)scholen. De rol van de VELON is niet in overheidsregelgeving geformaliseerd zoals bij de Onderwijscoöperatie. De VELON kan echter beschouwd worden als de bewaker van de kwaliteit van lerarenopleiders. Dit krijgt vorm via de beroepsstandaard die door de VELON ontwikkeld is, het beroepsregister met een registratieprocedure, en inhoudelijke kennisdeling via het Tijdschrift voor Lerarenopleiders en jaarlijkse congressen en studiedagen. De VELON speelt veel minder dan de vakinhoudelijke verenigingen een rol als gesprekspartner bij de inhoudelijke curriculumvereisten van de lerarenopleidingen.

### **Overige stakeholders**

Twee andere stakeholders moeten nog genoemd worden.

De studenten zijn onmiskenbaar een belangrijke stakeholder als het gaat om de kwaliteit en de inhoud van de lerarenopleidingen. Tegelijk geldt dat studenten niet georganiseerd zijn, afgezien van landelijke organisaties als het Interstedelijk Studentenoverleg ISO en de Landelijke Studenten Vakbond LSVB. Zij zijn niet sectorgewijs georganiseerd en bemoeien zich niet met specifieke opleidingsprogramma's. Studenten kunnen invloed uitoefenen via opleidingscommissies en medezeggenschapsraden van afzonderlijke instellingen. Daarmee hebben studenten eigenlijk geen stem als het gaat om governance van de lerarenopleidingen in zijn geheel. Het Ministerie wil soms wel bij het ontwikkelen van beleid de opvattingen en ideeën van studenten meenemen en organiseert dan studentenpanels waarbij opleidingen studenten voordragen. Dat is echter geen formele vertegenwoordiging van studenten. Daarnaast speelt het oordeel van studenten via landelijke enquêtes als de NSE en van afgestudeerden via de Nationale Alumni Enquête een belangrijke rol in de debatten over de kwaliteit van de

lerarenopleidingen. De stem van studenten zou een meer systematische rol kunnen spelen in de governance rond lerarenopleidingen wanneer er sprake zou zijn van een landelijke organisatie van studenten aan lerarenopleidingen zoals bijvoorbeeld bestaat in Finland. De Finse teacher student union SOOL<sup>1</sup> heeft meer dan 7000 leden en is een formele gesprekspartner voor overheid en opleidingen.

Ook de media zijn nog te beschouwen als een belangrijke stakeholder. Zij spelen een belangrijke rol in de beeldvorming rond lerarenopleidingen door middel van positieve of negatieve verhalen over de lerarenopleidingen. Die berichtgeving kan betrekking hebben op rapporten van de NVAO of Inspectie over de kwaliteit van de lerarenopleidingen, maar kunnen ook door ontevreden studenten en afgestudeerden gebruikt worden als spreekbuis om te klagen over de lerarenopleiding. Dergelijke verhalen kunnen veel invloed hebben op de beeldvorming bij kamerleden en weer leiden tot politieke interventies.

### **Poldercultuur of loopgravencultuur**

Collaborative governance veronderstelt dat de verschillende partijen -overheid, instellingen en professionals - gezamenlijk de verantwoordelijkheid nemen voor beleid ten aanzien van kwaliteit en ontwikkeling van het stelsel van lerarenopleidingen.

De Nederlandse poldercultuur zorgt ervoor dat stakeholders regelmatig met elkaar in gesprek gaan, dat men de consensus zoekt en anticipeert op concerns van anderen. De verschillende partijen zoeken eerder de verbinding dan het conflict. Gevolg is dat er een groot aantal overlegtafels is waar grote of kleine thema's rond de lerarenopleidingen besproken worden. Een voorbeeld is het recente overleg tussen de MBO Raad, de lerarenopleidingen en het Ministerie over de afstemming van opleidingsroutes voor het mbo.

Soms worden brede coalities gevormd. In 2013 is als vervolg op de door de minister gepubliceerde lerarenagenda door alle sectorraden gezamenlijk (PO-Raad, VO-raad, MBO Raad, Vereniging Hogescholen en VSNU) een vijf-sectorenbrief naar de minister gestuurd over lerarenbeleid en lerarenopleidingen. Een dergelijke brief dient mede om het initiatief in het beleid te behouden en de eigen autonomie te waarborgen. De dialoog wordt echter vooral gekenmerkt door bilaterale overlegvormen waarbij twee partijen met elkaar in gesprek gaan, bijvoorbeeld de overheid en PO-Raad, of de VO-raad met de vakbonden of de MBO Raad met de lerarenopleidingen. Daarbij heeft elke partij andere belangen en de neiging is om eerst intern het eigen belang te formuleren voordat het gesprek met de andere partij gestart wordt. Zo kwam onlangs de VO-raad met een actieplan<sup>2</sup> rond professionalisering van leraren waarin een groot aantal opmerkingen over de lerarenopleidingen stonden zonder dat vooraf met de lerarenopleidingen overlegd was en samen ambities geformuleerd waren. Ook de andere partijen zoals de VSNU, de Vereniging Hogescholen, de PO-Raad, de Onderwijscoöperatie kwamen, in reactie op de Lerarenagenda 2013-2020 van het Ministerie, elk los van elkaar met hun eigen lerarenagenda of strategisch



**De  
verschillende  
partijen zoeken  
eerder de verbinding  
dan het  
conflict.**

<sup>1</sup>. Zie: [www.sool.fi](http://www.sool.fi).

<sup>2</sup>. Actieplan "Naar een aantrekkelijk lerarenberoep in een sterke sector", <http://www.vo-raad.nl/themas/professionalisering-docenten/actieplan-meer-ontwikelruimte-voor-leraren-en-hervorming-van-de-leraren-opleiding>.

beleidsplan. Overleg tussen stakeholders krijgt daarmee vooral het karakter van onderhandeling rond pragmatische oplossingen mede gericht op behoud van eigen autonomie en beleidsvrijheid in plaats van het ontwikkelen van een gedeelde visie en gemeenschappelijke agenda.

Onlangs werd vanuit de lerarenopleidingen kritisch gereageerd op een initiatief vanuit het Ministerie om een platform op te richten waar besproken kon worden hoe de lerarenopleidingen zouden kunnen en moeten inspelen op actuele ontwikkelingen en vraagstukken in de samenleving. Dergelijke ontwikkelingen leiden regelmatig tot vragen vanuit de Tweede Kamer naar de minister: wat doen de lerarenopleidingen daaraan? Om enerzijds goed antwoord te kunnen geven aan de Tweede Kamer en anderzijds te voorkomen dat lerarenopleidingen bij elk dilemma hun curriculum moeten aanpassen, was er bij het Ministerie behoefte aan een overlegtafel waar geïnventariseerd kon worden wat er al op een thema gebeurt en waar waar nodig bepaald kon worden of en welke aanpassingen in het curriculum wenselijk zijn en wanneer. Dat platform zou als buffer kunnen fungeren tegen de neiging om elk maatschappelijk thema op het bordje van de lerarenopleidingen te leggen. Aan dat platform zouden niet alleen de lerarenopleidingen moeten deelnemen, maar ook de schoolbesturen. De lerarenopleidingen vonden een dergelijke 'Poolse landdag' echter een ongewenste inmenging in hun autonomie ten aanzien van het curriculum.

Hoewel de sectororganisaties zich hard maken voor de belangen van hun sector, zijn ze begrensd in hun mogelijkheden tot het maken van gezamenlijke interne afspraken tussen de leden van de sector en in het bewaken daarvan. Ze hebben geen sanctiemogelijkheden naar instellingen en besturen die het eigen instellingsbelang vaak laten prevaleren boven het borgen van processen op sector- of stelselniveau. Het belang van de overheid ligt juist op stelselniveau. Het ontbreken van een landelijke regie op sectorafspraken vanuit de sector zelf verklaart voor een belangrijk deel de inmengingen vanuit de overheid op verschillende thema's met betrekking tot de lerarenopleidingen.

Een voorbeeld van het ontbreken van regie op stelselniveau vanuit de sector van lerarenopleidingen zelf is de wijze waarop onderlinge kennisdeling en -uitwisseling voor de lerarenopleidingen georganiseerd is. Enige jaren geleden creëerde het Ministerie de mogelijkheid om landelijke expertisecentra rond vakdidactiek te creëren om daarmee de kennisontwikkeling en kennisdeling binnen lerarenopleidingen te organiseren. Omdat de lerarenopleidingen geen landelijke voorziening hadden om dergelijke kenniscentra organisatorisch in onder te brengen, zijn de expertisecentra verdeeld over samenwerkingsverbanden van lerarenopleidingen. Door het ontbreken van gezamenlijke regie over die kenniscentra bleven de kenniscentra los van elkaar staan en kregen ze geen formele verantwoordelijkheid binnen het stelsel (bijv. ten aanzien van het ontwikkelen van kennisbases of kennistoetsen) en waren ze dus niet stevig ingebed in de landelijke structuur van de lerarenopleidingen. Gevolg was dat het Ministerie na verloop van tijd kon besluiten om de subsidie voor de expertisecentra stop te zetten. Diverse samenwerkingsverbanden besloten, zonder overleg met collega-instellingen, om hun expertisecentra op te heffen of in te krimpen.

Er zijn ook voorbeelden waarin de opleidingen wel blijk geven van sectorverantwoordelijkheid:

- ▶ Het proces van 10voor de leraar. Daarin hebben de hbo-lerarenopleidingen gezamenlijk de verantwoordelijkheid genomen om de inhoud van het curriculum onderling af te stemmen



door het formuleren van kennisbases voor de verschillende vakken en om afspraken te maken hoe die kennisbasis geborgd wordt. Voor de tweedegraads lerarenopleidingen heeft dat de vorm gekregen van kennistoetsen die studenten aan het eind van de opleiding moeten afleggen, voor de eerstegraads hbo masteropleidingen heeft dat de vorm gekregen van collegiale audits, waarin opleidingen elkaar bevragen op hun toets- en examenprogramma.

- De vaststelling van vakinhoudelijke bekwaamheidseisen voor de universitaire lerarenopleidingen en de gezamenlijke afspraken over de vernieuwing van het stelsel van universitaire lerarenopleidingen in het kader van de Universitaire Lerarenagenda uit 2013.

Een ander voorbeeld komt uit Noorwegen waar de gezamenlijke lerarenopleidingen een werkgroep hebben gecreëerd die landelijk een steekproef van alle afstudeerscripties verzamelt en onderling vergelijkt en zo een kwaliteitsborging op systeemniveau organiseert.

De versnippering van partijen, elk met hun eigen agenda en belangen, en het beroep dat voortdurend gedaan wordt op de eigen autonomie belemmert het tot stand komen van een proces van collaborative governance. Daarvoor zijn, zoals hiervoor aangegeven, drie dingen nodig: strategisch denken, een open dialoog en de competentie en capaciteit om vanuit systeemniveau te denken. In dat strategisch denken moet het niet alleen gaan over de eigen instellings- of sectorbelangen, maar ook de belangen van het stelsel als totaal. Dat lukt alleen als er sprake is van een gedeelde (globale) visie op het beroep van leraar en de opleiding daartoe, en op wat daarvoor gezamenlijk nodig is en wat beter op lokaal of regionaal niveau geregeld kan worden.

## Referenties

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543-571.
- Burns, T., & Köster, T. (eds.) (2016). *Governing education in a complex world*. Parijs: OECD.
- Cochran-Smith, M. (2005). The politics of teacher education and the curse of complexity. Editorial. *Journal of Teacher Education*, 56(3), 181-185.
- De Caluwé, L. (2012). Losjes gekoppelde systemen - Karl E. Weick. In: R.J. Simons & M. Ruijters (eds.). *De canon van het leren. 50 concepten en hun grondleggers*. Deventer: Vakmedianet.
- ET2020 Working Group on Schools Policy (2015). *Shaping career-long perspectives on teaching. A guide on policies to improve initial teacher education*. Brussels: European Commission.
- Gideonse, H. (1993). The governance of teacher education and systemic reform. *Educational Policy*, 7(4), 395-426.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation.
- Ministerie van OCW (2015). *Onderwijsbegroting 2016*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- OECD (2016). *Reviews of National Policies for Education – the Netherlands*. Parijs: OECD.
- Snoek, M. (2013). From splendid isolation to crossed boundaries? The futures of teacher education in the light of activity theory. *Teacher Development*, 17(3), 307-321.
- Vermeulen, M. (2009). Vrijheid, gelijkheid en eenzaamheid. In D. van de Berg, & R. Vandenberge (red.). *Onderwijsinnovatie: geen verzegelde lippen meer*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.

