

## Samenvatting

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft de Onderwijsraad in april 2003 gevraagd, advies uit te brengen over de kwalificatiestructuur en het opleidingsstelsel dat daarbij hoort. In de toelichting op de adviesvragen wordt geconstateerd dat de kwalificatiestructuur en het stelsel van opleidingen zoals ze nu bestaan, niet meer goed passen bij de veranderende personeelsbehoefte en de onderwijskundige veranderingen in scholen. Nieuwe functies in de school maken het noodzakelijk mogelijkheden voor doorstroming te creëren en binnen de school opleidingstrajecten aan te bieden, aldus de adviesaanvraag.

In dit verband wordt de raad in zijn advies gevraagd aandacht te besteden aan de volgende vragen:

- Aan welke uitgangspunten moet een kwalificatiestructuur voor onderwijsberoepen voldoen?
- Welke beroepen in het onderwijs zijn op dit moment te onderscheiden?
- Hoe zou een nieuwe kwalificatiestructuur eruit kunnen zien?
- Welke zijn de gevolgen voor het stelsel van opleiding en scholing voor beroepen in het onderwijs?
- Welke rollen en verantwoordelijkheden hebben de verschillende actoren bij de ontwikkeling van een kwalificatiestructuur?

Met het oog op het doen van heldere, goed beargumenteerde en gedragen keuzen op het terrein van de kwalificatiestructuur en het stelsel van opleiding en scholing voor onderwijsberoepen, is de raad verzocht enkele beargumenteerde varianten te schetsen met de voor- en nadelen daarvan. Dit tegen de achtergrond van ontwikkelingen in beleid en beroepspraktijk. De bedoeling is dat het advies een rol speelt in het overleg tussen de minister en het onderwijsveld over een nieuwe kwalificatiestructuur en een daarbij passend opleidingsstelsel.

### *Begrippen*

Alvorens op bedoelde ontwikkelingen in te gaan, wordt eerst aandacht besteed aan enkele relevante begrippen. Bij het begrip *kwalificatie* gaat het om het bewijs van het voldoen aan de formele eisen voor een bepaald beroep. Om dit bewijs te kunnen leveren moet iemand beschikken over bepaalde competenties of bekwaamheden die overeenkomen met de gestelde eisen.

Onder een kwalificatiestructuur wordt verstaan het geheel van (meer of minder) samenhangende kwalificaties voor één sector, in dit geval het onderwijs. De kwalificatiestructuur voor het onderwijs heeft een aantal functies. Op basis van zo'n structuur vindt communicatie plaats tussen de beroepswereld, de opleidingen en de lerenden. Daarnaast kan deze dienen voor beoordelingsdoeleinden. Ten slotte is zij een referentiekader voor aankomende studenten die een loopbaan in het onderwijs ambiëren.

### *Ontwikkelingen*

Dit advies geeft in de eerste plaats een schets van ontwikkelingen rondom het lerarenberoep en in de tweede plaats van ontwikkelingen rondom kwalificatiestructuur en opleidingsstelsel.

Bij de eerste categorie gaat het om maatschappelijke ontwikkelingen als de veranderde positie van kennis en sociaal-culturele en sociaal-economische ontwikkelingen. Verder is de veranderde sturing van de overheid van belang. Er is de laatste jaren in toenemende mate sprake van deregulering en autonomievergroting voor de scholen. Voorts worden beleidsontwikkelingen rond de leraar gesignaleerd. Het accent ligt hierbij op de toenomen eigen verantwoordelijkheid van de scholen. Deze moeten zich ontwikkelen tot professionele organisaties. Ten slotte is in dit verband de ontwikkeling van een lerarenoverschot naar een lerarentekort van betekenis.

Wat de tweede categorie betreft is van belang, dat in het primair en voortgezet onderwijs de Inspectie van het Onderwijs regelmatig ontheffingen verleent van de bevoegdheidseis. Daarnaast functioneren in alle sectoren van het onderwijs personen die onderwijsondersteunende werkzaamheden verrichten. In verband daarmee is in het middelbaar beroeps-onderwijs (mbo) een opleiding ontwikkeld waarmee het getuigschrift onderwijsassistent kan worden behaald. Overigens is het bezit van een dergelijk getuigschrift niet verplicht om als onderwijsassistent aan de slag te gaan. In het opleidingsstelsel is sprake van allerlei inhoudelijke vernieuwingsbewegingen, waar overheid en hogeronderwijsinstellingen fors in hebben geïnvesteerd. In het verlengde van die vernieuwingen is een aantal scholen begonnen met het concept opleiden in de school. De bestaande infrastructuur van opleidingen is, ondanks experimenten, grotendeels ongewijzigd gebleven. De invoering van de bachelor-masterstructuur in het hoger onderwijs ten slotte biedt met name voor de universitaire lerarenopleidingen mogelijkheden tot verdere integratie van (vak)didactische en vakinhoudelijke onderdelen.

Analyse van de geschetste ontwikkelingen leidt vervolgens tot de vaststelling van de volgende knelpunten:

- nieuwe ontwikkelingen hebben geen duidelijke plaats in de bestaande structuren;
- kwalificaties vertonen onvoldoende samenhang met eisen van de onderwijspraktijk;
- kwalificaties vertonen geen onderlinge samenhang; en
- het opleidingsstelsel voldoet niet.

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat een heldere, samenhangende beschrijving van de verschillende kwalificaties op het terrein van het onderwijs noodzakelijk is. De bestaande structuur behoeft herziening. Bij de ontwikkeling van een nieuwe structuur is ook de vraag aan de orde naar de betekenis van een andere structuur voor het opleidingsstelsel.

### *Uitgangspunten*

De raad formuleert op basis van bronnenstudie vijf clusters van uitgangspunten waaraan een kwalificatiestructuur zou moeten voldoen. De kwalificatiestructuur en het daaraan gerelateerde opleidingsstelsel moeten in de eerste plaats *betekenisvol en functioneel* zijn. Dat houdt in dat de kwalificatiestructuur goed aansluit bij wat het onderwijs vraagt en

herkenbaar en functioneel is voor zowel de scholen als de opleidingen en de studenten. Omgekeerd moet het opleidingsstelsel goed aansluiten op de kwalificaties. In de tweede plaats moeten de kwalificatiestructuur en het opleidingsstelsel *transparant* zijn. Een transparante kwalificatiestructuur verduidelijkt niet alleen welke kwalificaties bestaan, maar ook de inhoudelijke samenhang ertussen. De kwalificaties en de competentieprofielen die daarbij horen, moeten hiertoe duidelijk met elkaar samenhangen. Zodoende is het voor betrokkenen helder of, en zo ja, op welke wijze doorstroom van de ene naar de volgende kwalificatie plaats kan vinden. In de derde plaats is *flexibiliteit* vereist. Er moeten voldoende differentiatiemogelijkheden zijn. Het moet verder mogelijk zijn snel aanpassingen aan te brengen als een veranderende personele behoefte in de onderwijspraktijk daarom vraagt. Daarnaast moeten opleidingstrajecten aansluiten op de behoeften van het onderwijs en de studenten. Ten slotte moet het opleidingsstelsel voorzien in een breed pakket aan competenties. In de vierde plaats geldt dat de kwalificatiestructuur *past bij de sturing van de overheid* inzake deregulering en autonomievergroting. Er moet ruimte zijn voor beslissingsvrijheid van scholen en instellingen en er moet worden vastgelegd hoe in die situatie verantwoording wordt afgelegd. In de vijfde plaats ten slotte moet de kwalificatiestructuur *bevorderlijk zijn voor de professionaliteit en aantrekkelijkheid van onderwijsberoepen*. Zij moet bijdragen aan het professioneel handelen van de leraar en daarmee aan een verhoogd aanzien van het beroep.

#### *Naar een nieuwe kwalificatiestructuur*

Om de vraag te beantwoorden hoe een nieuwe kwalificatiestructuur eruit zou moeten zien, is eerst een globale inventarisatie gemaakt van beroepen en functies die op dit moment in het onderwijs voorkomen. Een grondige empirische inventarisatie bestaat op dit moment nog niet. Aan de hand van gemeenschappelijke profielkenmerken worden voorlopig vier typen beroepsbeoefenaars onderscheiden; het gaat hierbij (in oplopend niveau van complexiteit van werkzaamheden en verantwoordelijkheden) om onderwijs-assistent, instructeur, leraar-bachelor en leraar-master.

Er bestaat in het algemeen geen eenduidige benadering van de ordening van functies en beroepen. In verschillende arbeidssectoren zijn er grove indelingen gemaakt met daarbinnen allerlei verfijningen. Bij een dergelijke functieclassificatie zijn twee tegenovergestelde bewegingen waarneembaar. Enerzijds een benadering gericht op standaardisatie van functies en anderzijds een benadering die juist ruimte laat voor diversificatie. Dit advies werkt voor de inrichting van een nieuwe kwalificatiestructuur voor onderwijsberoepen twee mogelijkheden uit, om zo te komen tot een kader voor de ordening van functies en beroepen. In feite zijn de beschreven mogelijkheden twee uitersten van één continuüm. De eerste mogelijkheid gaat uit van standaardisatie van onderwijsondersteunende en lerarenberoepen en sluit aan bij een kwalificatiestructuur zoals Klarus, Kok en Visser (2003) die voorstellen. De tweede mogelijkheid is een niet-gestandaardiseerde benadering, waarbij traploze differentiatie het uitgangspunt is en waarbij er, buiten het kernberoep van leraar, weinig centraal wordt vastgelegd.

#### *Twee mogelijkheden*

De eerste mogelijkheid gaat uit van een beschrijving van alle functies en beroepen binnen het primair onderwijsproces per sector en hun onderlinge relaties. Voor elk niveau van functioneren wordt bepaald, welke competenties onderwijsondersteunend personeel en leraren moeten hebben om hun beroep naar behoren uit te oefenen. Deze competenties worden vervolgens vertaald in een set bekwaamheidseisen die tezamen de formele

kwalificatie vormen. Met het geheel van bekwaamheidseisen, uitgaande van brede competenties, komt een samenhangend geheel van competenties tot stand voor verschillende werkzaamheden in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en de sector van beroepseducatie en volwassenenonderwijs (bve).

Er ontstaat zo een vrij gedetailleerde kwalificatiestructuur voor onderwijsberoepen. Deze structuur legt per onderwijssoort en onderwijsfase vast welke vakkennis de leraar moet hebben en over welke pedagogisch-didactische competenties leraren en ander onderwijs-ondersteunend personeel dienen te beschikken. Verticale en horizontale doorstroom van het ene naar het andere niveau en van de ene naar de andere onderwijssoort kan pas plaatsvinden na het behalen van de vereiste kwalificatie (getuigschrift). Bij iedere kwalificatie hoort een aparte opleiding.

In het tweede model moet het basisniveau voor de leraar vanwege zijn kernfunctie formeel worden vastgelegd in bekwaamheidseisen, die samen de kwalificatie vormen. Bij deze bekwaamheidseisen wordt uitgegaan van brede competenties. Evenals bij de eerste mogelijkheid is er in de bekwaamheidseisen een onderscheid naar schoolsoort en onderwijsfase. Voor het beroep leraar zijn er binnen deze kwalificatiestructuur drie ijkpunten: de leraar in het primair onderwijs; de leraar in de onderbouw van het voortgezet onderwijs en de bve-sector; en de leraar in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs. Binnen dit model ligt de verantwoordelijkheid voor de waardering van de vakinhoudelijke component bij het management van de school. Welke functiedifferentiaties er náást het leraarschap ontwikkeld en ingezet worden, hangt af van de onderwijssector en het soort onderwijs, en wordt niet centraal vastgesteld. Er is derhalve veel ruimte voor diversificatie van functies. Het uitgangspunt is dat het bevoegd gezag van een school het best in staat is te bepalen welke beroepen en functies er nodig zijn in een school. Er zijn dus géén formele kwalificaties voor de functies en beroepen rondom de leraar. Er is maar één formeel kwalificatieniveau: de leraar.

Doorstroom tussen functieniveaus en soorten functies en beroepen kan verschillende vormen aannemen (verdieping, verbreding, specialisatie). Om deze doorstroom mogelijk te maken, zorgt het bevoegd gezag van de school voor integraal personeelsbeleid (ipb). Ipb-instrumenten als het persoonlijk ontwikkelingsplan, het portfolio en een periodieke niveau- en waardebeoordeling hiervan via een assessment, stimuleren de leraar om zich te blijven ontwikkelen.

Doorstromen naar de functie van leraar-specialist of senior-leraar kan wanneer de leraar competenties opbouwt via scholing, coaching en praktijkervaring (onder andere door taakdifferentiatie). Het bevoegd gezag van een school bepaalt of een leraar over het vereiste competentieniveau en de juiste competenties beschikt om door te stromen naar leraar-specialist of senior-leraar. Anders dan bij de eerste mogelijkheid, waarbij competenties formeel aangetoond moeten worden via het verwerven van een kwalificatie, zijn leraren zelf verantwoordelijk om hun competentieopbouw bij te houden, bijvoorbeeld in een portfolio. Daarnaast kan het bevoegd gezag ervoor kiezen om een potentiële leraar-specialist of senior-leraar een assessment te laten doorlopen om te bepalen of hij aan de eisen voldoet.

#### *Consequenties voor het opleidingsstelsel*

Een keuze voor één van de twee geschetste mogelijkheden of voor een variant hierop

heeft gevolgen voor het opleidingsstelsel en de richting waarin het zich zal ontwikkelen. De kwalificatiestructuur bevat immers de formele kwalificaties en bepaalt daarmee het doel van de opleidingen (voor welke eindtermen en competenties leiden ze op). Daarnaast geeft de kwalificatiestructuur aan, op welke wijze doorstroom van het ene naar het andere beroep plaatsvindt. Dit heeft gevolgen voor de wijze van opleiding en bijscholing van potentiële doorstromers.

De eerste mogelijkheid (een gestandaardiseerde kwalificatiestructuur) vraagt om een opleidingsstelsel dat voor iedere formeel vastgelegde kwalificatie een bijpassende opleiding ontwikkelt en uitvoert. De toegang tot de meeste onderwijsgevende functies wordt geregeld via een systeem van certificering en diplomering. Op basis van de geformuleerde bekwaamheden voor de onderscheiden functieniveaus is samenwerking tussen scholen en opleidingen over het opleidingsprogramma goed mogelijk. Daarnaast kan samenwerking plaatsvinden met betrekking tot het opleidingstraject (dual opleiden, opleiden in de school, stages). Een samenhangend opleidingsstelsel (middelbaar beroeps- onderwijs, hoger beroeps- onderwijs (hbo), universiteit) ligt bij deze mogelijkheid voor de hand. Het onafhankelijk assessment heeft bij deze kwalificatiestructuur zeker een plaats, vanwege de groep zij- instromers. Door deze groep worden leraren- opleidingen steeds meer gedwongen hun aanbod te flexibiliseren.

De tweede mogelijkheid (een ontwikkelingsgerichte kwalificatiestructuur) vraagt om een opleidingsstelsel dat flexibel is en maatwerk kan bieden. Daarnaast moet het opleidings- stelsel structureel én intensief samenwerken met scholen. Het stelsel bestaat uit een zo breed mogelijke basisopleiding voor leraar, waarbinnen individuen zich specialiseren. Het stelsel moet flexibel genoeg zijn om diverse groepen, waaronder zij- instromers, met elders verworven competenties een plek te geven. Het toetsen van competenties vindt plaats in onafhankelijke assessmentcentra.

#### *Rol van de actoren en verantwoordelijkheidsverdeling*

Bij de ontwikkeling van een nieuwe kwalificatiestructuur kunnen de volgende drie fasen worden onderscheiden:

- beschrijving van kwalificaties en de bijbehorende competenties;
- vaststelling en goedkeuring daarvan; en
- gebruik van de competenties, afleggen van verantwoording en toezicht daarop.

Bij beide mogelijkheden behoort het in de ontwikkelingsfase tot de primaire verantwoordelijkheid van de beroepsgroep om te bezien, over welke competenties een beroepsbeoefenaar op een bepaald niveau dient te beschikken om de kernopgaven van zijn beroep goed uit te kunnen voeren. Uiteraard is betrokkenheid van scholen en instellingen van belang. Gelet op de vele betrokkenen zou een centrale regievoerder een belangrijke rol kunnen spelen, met dien verstande dat deze ruimte laat voor school- specifieke invullingen.

Nadat de kwalificaties en de competenties zijn opgesteld, volgt de fase van het vast- stellen van deze kwalificaties. Deze kwalificaties geven in de gestandaardiseerde struc- tuur formeel toegang tot de verschillende onderwijsberoepen. In deze fase worden de competenties en de naamgeving van de onderscheiden beroepen en functies bij wet vastgelegd. Gelet op de grondwettelijke verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor de kwaliteit van het onderwijs, worden de kwalificatiestructuur en belangrijke invullingen

daarvan vastgelegd in de wet. Indien gekozen wordt voor een ontwikkelingsgerichte kwalificatiestructuur, wordt formeel alleen de kwalificatie van de leraar vastgelegd. Dit hoeft echter niet te betekenen dat er voor onderwijsondersteunende werkzaamheden geen competentieprofielen ontwikkeld kunnen worden. Het ontwikkelen van competentieprofielen anders dan voor de leraar, kan ook binnen deze mogelijkheid plaatsvinden. Het is echter niet noodzakelijk deze ook centraal respectievelijk bij wet vast te leggen.

Voor de fase van het gebruik van de competenties, het afleggen van verantwoording en het toezicht daarop geldt voor beide mogelijkheden dat de scholen en instellingen en de opleidingen een belangrijke rol hebben. Zij kunnen competenties gebruiken bij het vormgeven van het personeels- en scholingsbeleid. De mogelijkheden verschillen echter op het punt hoe scholen en instellingen verantwoording afleggen over hoe zij omgaan met de beslissingsruimte voor het inzetten van hun onderwijspersoneel. Bij een gestandaardiseerde kwalificatiestructuur is de noodzaak tot het afleggen van verantwoording minder groot dan bij een ontwikkelingsgerichte kwalificatiestructuur. Binnen een ontwikkelingsgerichte kwalificatiestructuur is de mate waarin scholen en instellingen verantwoording moeten afleggen aanzienlijk groter. Een kwaliteitszorgsysteem is daarbij noodzakelijk. De inspectie heeft een toezichthoudende taak ten aanzien van het hele proces.

#### *Beantwoording adviesvragen*

De twee hiervoor geschetste modellen worden geanalyseerd aan de hand van de uitgangspunten. Ten aanzien van het eerste criterium (betekenisvol en functioneel) geldt dat in de eerste mogelijkheid meer, te weten vier, kwalificaties aanwezig zijn tegenover één (de leraar) in de tweede mogelijkheid. Voor beide mogelijkheden geldt dat zij voldoen aan de uitwerkingen van dit uitgangspunt. Wat betreft het tweede uitgangspunt (transparantie) is bij de eerste mogelijkheid sprake van grote transparantie, mits een gemeenschappelijk overzicht van competenties wordt ontwikkeld. Bij mogelijkheid twee is alleen wat betreft de leraar op landelijk niveau sprake van transparantie. Scholen en instellingen moeten zelf de transparantie waarborgen. Het derde uitgangspunt (flexibiliteit) komt het best tot zijn recht bij de tweede mogelijkheid. Deze biedt ruimere mogelijkheden tot flexibele functiedifferentiatie dan de eerste mogelijkheid waarin alles wordt vastgelegd. Wat betreft het vierde uitgangspunt (sturing) moet worden vastgesteld dat de tweede mogelijkheid beter daarbij aansluit dan de eerste. Ten slotte wordt ten aanzien van het vijfde uitgangspunt (aantrekkelijkheid beroep) geconstateerd dat beide mogelijkheden de aantrekkelijkheid van zowel het lerarenberoep als andere onderwijsberoepen bevorderen, zij het dat de manier waarop hieraan wordt bijgedragen verschillend is.

In het voorgaande is reeds antwoord gegeven op de adviesvragen die zijn gesteld. Het advies moet volgens de adviesaanvraag een rol spelen in het overleg tussen minister en onderwijsveld over een nieuwe kwalificatie- en opleidingenstructuur. Met het oog daarop heeft de raad een standpunt geformuleerd op basis van een toetsing van de twee mogelijkheden aan de uitgangspunten en een analyse van de voor- en nadelen van beide mogelijkheden.

De raad is van mening dat de veelvormigheid waarin scholen en leraren uitdrukking geven aan de veranderende eisen die aan onderwijs worden gesteld, gekoppeld aan het in de afgelopen decennia ingezette overheidsbeleid gericht op deregulering en vergroting van de autonomie voor scholen en instellingen, de basis moet zijn van waaruit gedacht moet worden over de keuze voor een kwalificatiestructuur. Op die manier is het mogelijk

een volwaardige professionele beroepsgroep van leraren en een overeenkomstige bedrijfstak tot ontwikkeling te laten komen.

Gelet op de zojuist geformuleerde lijn en de afweging van de voor- en nadelen van beide modellen komt de raad, alles overziend, tot de conclusie dat hij thans een ontwikkelingsgerichte kwalificatiestructuur prefereert boven een gestandaardiseerde kwalificatiestructuur.

Ten eerste is het thans moeilijk te voorspellen welke beroepen en functies er in de toekomst zullen ontstaan; een ontwikkelingsgerichte structuur maakt het mogelijk snel op veranderingen in te spelen. De kans op verstarring is hier beperkter. Ten tweede sluit deze mogelijkheid aan bij wat de raad in eerdere adviezen en ook in dit advies heeft betoogd over de relatie tussen de rijksoverheid en de scholen. Deze mogelijkheid past het beste bij de huidige opvattingen over autonomievergroting van scholen.

De raad kiest voor een ontwikkelingsgerichte kwalificatiestructuur, met dien verstande dat hij het ontbreken van een bevoegdheidsregeling per vak niet wenselijk acht voor alle onderwijssectoren waarvoor binnen de kwalificatie voor het beroep van leraar wordt gedifferentieerd. Naar zijn mening dient voor het eerstegraadsgebied een vakgerelateerde bevoegdheidsregeling te blijven bestaan. De afwezigheid van een vakgerelateerde bevoegdheid voor leraren in de basisvorming sluit volgens de raad aan bij de veranderingen in die onderwijsfase. Immers, in de basisvorming vraagt het integreren van vakken tot bredere leergebieden om een verbreding van de bekwaamheid van leraren. Dit betekent dat zowel de opleiding van nieuwe leraren als de (na)scholing van de zittende leraren aangepast moeten worden.

Wil een dergelijk model op een goede manier tot ontwikkeling komen en functioneren, dan moet volgens de raad evenwel aan een aantal voorwaarden worden voldaan. In de eerste plaats is het van belang dat scholen en instellingen een goed ontwikkeld personeels- en scholingsbeleid ontwikkelen. Daarnaast moeten er op macroniveau op duidelijke momenten kwaliteitscontroles worden ingebouwd ten aanzien van de wijze waarop scholen en instellingen omgaan met de beslissingsvrijheid wat betreft de inzet van personeel. Is er een onvoldoende functionerend kwaliteitszorgsysteem, dan zal de rijksoverheid haar verantwoordelijkheid moeten nemen om de kwaliteit van al het onderwijspersoneel te waarborgen.

In de tweede plaats moet er in dit model op even afdoende wijze als in het eerste model sprake zijn doorstroming. Het bevorderen van doorstroming binnen een ontwikkelingsgerichte kwalificatiestructuur dient op decentraal of op sectoraal niveau geregeld te worden. Niet door individuele scholen of instellingen, maar door bijvoorbeeld een groep scholen of via richtlijnen hierover van de 'branche' van het voortgezet onderwijs of van de bve raad.

Met het toenemend aantal verschillende functies in het onderwijs, dient volgens de raad in de derde plaats de structuur van de opleidingen gericht te zijn op leerroutes die op verschillende niveaus op elkaar aansluiten. Daarom zou er sprake moeten zijn van een zo breed mogelijke opleiding die gericht is op het aanbrenge van zowel algemene als specifieke competenties, zowel via initiële opleidingen als via bij- en nascholing.

Ten slotte is een belangrijke voorwaarde dat scholen en instellingen voldoende beleidsvoerend vermogen ontwikkelen en dat concurrerende arbeidsvoorwaarden worden ontwikkeld, omdat deze mede bijdragen aan de verbetering van de aantrekkelijkheid van het lerarenberoep.

Gezien de voorkeur van de raad is het noodzakelijk de invoering van een nieuwe kwalificatiestructuur in fases te laten plaatsvinden.