

**SAMENHANGEND GEHEEL
LERARENOPLEIDINGEN**

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, ingesteld bij wet van 15 mei 1997 (de Wet op de Onderwijsraad). De Raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de Raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad. De Raad bestaat uit negentien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Advies Samenhangend geheel lerarenopleidingen, uitgebracht aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Adviesnr. 20000236/480, 4 mei 2000
Advies niet-ambtelijke commissie WOB

Onderwijsraad

Nassaulaan 6

2514 JS Den Haag

Telefoon (070) 310 00 00

Fax (070) 356 14 74

E-mail secretariaat@onderwijsraad.nl

www.onderwijsraad.nl

De Minister van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschappen
drs. L.M.L.H.A. Hermans
Postbus 25000
2700 LZ Zoetermeer

Ons kenmerk
20000236/480

Uw kenmerk
HBO/AS/99/42223
d.d. 19 oktober 1999

Den Haag,
4 mei 2000

Contactpersoon/doorkiesnummer

Onderwerp
Samenhangend geheel van lerarenopleidingen

Bij bovenvermelde brief hebt u de Onderwijsraad gevraagd een advies uit te brengen dat een impuls kan geven aan een meer samenhangend geheel van lerarenopleidingen dat zo goed mogelijk in de kwalitatieve en kwantitatieve behoefte van scholen kan voorzien.
Met genoegen biedt de Raad u hierbij bedoeld advies aan.

Namens de Onderwijsraad,

prof. dr. J.M.G. Leune
voorzitter

drs. A. van der Rest
algemeen secretaris

SAMENHANGEND GEHEEL
LERARENOPLEIDINGEN

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	1
2	ONTWIKKELINGEN DIE DE POSITIONERING VAN DE LERARENOPLEIDINGEN BEÏNVLOEDEN	3
3	SAMENHANG IN DE HUIDIGE SITUATIE	9
	3.1 Typen samenhang	9
	3.2 Schets van de huidige situatie	10
	3.3 Conclusie	14
4	OPLOSSINGSRICHTINGEN	17
	4.1 Overheidsbeleid	18
	4.2 Verhouding lerarenopleidingen-scholen	19
	4.3 Stelsel van lerarenopleidingen	20
	4.4 Lerarenopleidingen in de educatieve infrastructuur	20
	4.5 Conclusie	21

BIJLAGE 1: Adviesaanvraag

BIJLAGE 2: Het veld van de lerarenopleidingen

1 INLEIDING

In de nota *Maatwerk voor morgen: het perspectief van een open onderwijsarbeidsmarkt* is aangekondigd dat de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen de Onderwijsraad om advies zou vragen over het vraagstuk van de samenhang in het bestel van lerarenopleidingen.¹ Daarnaast heeft de Tweede Kamer bij de behandeling van de nota de minister om een algemene visie op de samenhang tussen de lerarenopleidingen gevraagd.

In de adviesaanvraag, die als bijlage 1 bij dit advies is gevoegd, geeft de minister aan dat de nota *Maatwerk voor morgen* het kader voor het advies vormt. Voorts merkt hij op dat afstemming tussen en samenwerking van de lerarenopleidingen in het veld op verschillende plaatsen en op verschillende manieren reeds vorm krijgt en dat deze zich verder zou kunnen ontwikkelen. De minister is van mening dat grotere samenhang tussen de lerarenopleidingen ten goede kan komen aan het vernieuwend vermogen van de opleidingen, aan doorstroom van leraren tussen sectoren, aan afstemming van de onderwijsinhoud en de nascholing met betrekking tot leraren en scholen in het basisonderwijs, voortgezet onderwijs en bve-veld.

De minister benadrukt daarnaast dat de huidige variëteit in inrichting en oriëntatie van leerwegen in hbo en wo niet ter discussie staat. Ook geeft hij aan dat de huidige kaders voor samenwerking worden gevormd door de (concept-)startbekwaamheden, het gemeenschappelijk curriculum voor de lerarenopleidingen basisonderwijs en de tweedegraads lerarenopleidingen, en de bevoegdheidsregelingen van de afnemende onderwijsvelden.

Het advies moet een impuls geven aan een meer samenhangend geheel van lerarenopleidingen dat zo goed mogelijk in kwalitatieve en kwantitatieve behoeften van scholen kan voorzien.

De Raad gaat daarbij uit van het onderwijssysteem zoals door hem in het kader van dit advies gedefinieerd.²

Uit de adviesaanvraag leidt de Raad af dat de minister ervan uitgaat dat (een grotere) samenhang tussen de lerarenopleidingen noodzakelijk is om te komen tot een vergroting van de mate waarin de lerarenopleidingen aansluiten bij de kwalificatiebehoeften van het scholenveld. Het veld is zich dit ook bewust, zoals ook de minister in zijn adviesaanvraag constateert, gezien de initiatieven op dat terrein, maar deze zouden zich verder kunnen ontwikkelen.

Op basis van het voorgaande interpreteert de Raad het verzoek van de minister aldus. Het gaat om de vraag of in de huidige constellatie van het politieke en maatschappelijke krachtenveld de afstemming van de lerarenopleidingen op de wensen van het scholenveld kan worden verbeterd door middel van het bevorderen van (meer) samenhang in het veld van lerarenopleidingen.

Alvorens deze vraag aan een nadere beschouwing kan worden onderworpen, gaat het er eerst om vast te stellen welke ontwikkelingen in de maatschappij en in het onderwijs van belang zijn.

Vervolgens moet vastgesteld worden in welke typen samenhang welke tekortkomingen aan te merken zijn alsmede de ernst daarvan. Bij constatering van voldoende ernstige discrepantie tussen de feitelijke en wenselijke samenhang op bepaalde dimensies kunnen vervolgens oplossingsrichtingen worden aangereikt c.q. geadviseerd die tot meer samenhang op bedoelde dimensies kunnen leiden, en daarmee tot een betere afstemming op de kwalificatiebehoeften van het scholenveld.

Het advies is als volgt opgebouwd.

¹ *Maatwerk voor morgen: het perspectief van een open onderwijsarbeidsmarkt*. Nota van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van de staatssecretaris mevrouw Adelmund, Den Haag, april 1999.

² Het advies heeft betrekking op het onderwijssysteem en beperkt zich tot basisonderwijs, voortgezet onderwijs en de bve-sector en de infrastructuur ten behoeve van dit scholenveld (ook wel educatieve infrastructuur genoemd); van deze laatste maken onderdeel uit de lerarenopleidingen, de slo, de lpc, het cito, de onderwijsbegeleidingsdiensten, universiteiten (wat betreft activiteiten op het gebied van onderzoek van onderwijs, adviesbureau's e.a.

Paragraaf 2 bevat een schets van ontwikkelingen in de maatschappij en in het onderwijs die aanleiding zijn tot de adviesvraag en die van belang zijn voor de beantwoording daarvan.

Paragraaf 3 biedt een inventarisatie van typen samenhang die in dit kader relevant zijn. Ten einde later na te kunnen gaan of wat betreft deze typen in de praktijk sprake is van een zodanig gebrek aan samenhang dat geconcludeerd moet worden dat er een probleem is, wordt een aantal invalshoeken beschreven van waaruit de genoemde typen samenhang kunnen worden gezien. Deze paragraaf bevat voorts een schets van de mate van samenhang die in de praktijk wordt aangetroffen. Voorts worden de beschreven typen samenhang en invalshoeken met elkaar geconfronteerd en wordt nagegaan in welke mate de feitelijke en de wenselijke samenhang uiteenlopen.

In paragraaf 4 ten slotte doet de Raad aanbevelingen ten aanzien van de oplossingsrichtingen. Hij concludeert dat meer samenhang op een aantal aspecten een bijdrage kan leveren aan de oplossing van de gesignaleerde problemen, maar beseft dat met dit advies niet het laatste woord over het stelsel van lerarenopleidingen is gezegd. Hij ziet het als een voorlopige verkenning en als opmaat voor het later door hem uit te brengen advies over de educatieve infrastructuur als geheel.

2 ONTWIKKELINGEN DIE DE POSITIONERING VAN DE LERARENOPLEIDINGEN BE- NVLOEDEN

In deze paragraaf worden op hoofdlijnen actuele ontwikkelingen geschetst die van invloed zijn op de positioneringsvraag van de lerarenopleidingen. De ontwikkelingen die hieronder worden beschreven, geven volgens de Raad de achtergrond aan van de noodzaak van een verdergaande omslag in de opstelling van de verschillende actoren binnen het geheel van de educatieve infrastructuur, waaronder de lerarenopleidingen. In deze ontwikkelingen ligt als het ware de agenda besloten voor de wijze waarop de lerarenopleidingen aan hun herpositionering kunnen werken. Hierbij zal blijken dat diverse vormen van samenhang tussen actoren van buitengewoon grote betekenis zijn.

Zich ontwikkelende opvattingen over school- en leerconcepten

De doorwerking van de kenniseconomie in de arbeidsmarkt leidt tot veranderende eisen aan de (toekomstige) beroepsbevolking. De ontwikkeling van competenties en ondernemend handelen in arbeidssituaties en andere maatschappelijke situaties wordt steeds belangrijker. Dit vergt een andere kijk op leren in die zin dat meer dan vroeger het concept van de 'actieve leerder' centraal moet komen te staan. Vaardigheidsonderwijs, zelfverantwoordelijk leren en 'studiehuis-achtige' didactische aanpakken vormen daar de uitdrukking van. Ook de organisatie van het onderwijs moet vernieuwd worden. In het onderwijs zijn daarom ontwikkelingen als de introductie van leerwegen in het vmbo, de herstructurering van de tweede fase havo en vwo, de vormgeving van onderwijs op maat in de bve-sector en het bijeenbrengen van theorie- en praktijksituaties in leerprogramma's (duaal leren, beroepspraktijkvorming) ingezet. In het funderend onderwijs moet daarvoor de basis worden gelegd. Ook dit onderwijs, met name de basisvorming in het vo, is sterk in ontwikkeling.

Naast de introductie van andere school- en leerconcepten als gevolg van de veranderende vraag van de arbeidsmarkt is ook de toenemende variatie in de leerlingenpopulatie een factor van betekenis. Dit komt onder meer door de integratie van speciaal en regulier onderwijs en door de ontwikkeling van Nederland tot een multiculturele samenleving. De toenemende variatie in de leerlingenpopulatie dwingt scholen tot differentiatie in het onderwijsaanbod en in de manier van onderwijzen. In het (basis)onderwijs zijn daarom innovatie- en veranderingsprocessen aan de gang als adaptief onderwijs, zorgverbreding, weer samen naar school, onderwijsachterstandenbeleid, Nederlands als tweede taal (NT2) en specialisaties voor onderwijs aan jonge en oudere kinderen.

De inzet van informatie- en communicatietechnologie (ict) in het onderwijsleerproces en bijbehorende ondersteunende processen is eveneens een ontwikkeling die tot veranderende concepten leidt. Ict is een ontwikkelingsperspectief dat zowel lerarenopleidingen als scholen dwingt tot aanpassing van het curriculum en tot een andere visie op het leraarschap. Hierbij zouden lerarenopleidingen een ondersteunende rol moeten vervullen voor het veld. Lerarenopleidingen en scholen moeten een aantrekkelijke partner voor elkaar en voor ict-ondernemingen zijn om alle ontwikkeling rond ict bij te kunnen houden en ook daadwerkelijk in het onderwijs te kunnen implementeren. Het gaat hier om een kapitaal- en kennisintensieve ontwikkeling die het aanpassingsvermogen van elk van de instellingen afzonderlijk te boven gaat.

Zich wijzigende opvattingen over (onderwijs)kwaliteit

Op allerlei manieren worden hogere eisen gesteld aan de kwaliteit van scholen en andere instellingen in de educatieve infrastructuur. Voor afnemers van het onderwijs (deelnemers, ouders, bedrijven, lokale overheden) dient in toenemende mate inzichtelijk te worden gemaakt hoe het met de kwaliteit van het onderwijs gesteld is. Deze roep om verantwoording vindt zijn weerslag in het veranderende schooltoezicht zoals dat door de Inspectie van het Onderwijs momenteel vormgegeven wordt, onder meer uitmondend in de publicatie van

resultaten van scholen voor voortgezet onderwijs door middel van kwaliteitskaarten. Daarnaast is er een tendens waarneembaar dat leerlingen en ouders scholen en leraren steeds meer direct aanspreken op geleverde prestaties. Lerarenopleidingen wordt vanuit kwaliteitsoogpunt eveneens de maat genomen en wel door visitatie-commissies wier bevindingen eveneens openbaar zijn.

Daarnaast is er ten aanzien van het hoger onderwijs sinds enige tijd een discussie gaande over de invoering van een systeem van accreditatie. In het hbo worden daarmee op proefondervindelijke basis ervaringen opgedaan. In het debat over het *HOOP 2000* is duidelijk geworden dat er weliswaar brede steun is voor het principe van accreditatie, maar dat over de uitwerking ervan nog uiteenlopende meningen bestaan.

Zich ontwikkelende opvattingen over ondersteuning en begeleiding van scholen

Ontwikkelingen die de omslag van een aanbod- naar een vraaggerichte oriëntatie betreffen, vragen om een andere houding van het educatieve veld ten aanzien van ondersteuning en begeleiding van scholen. In feite gaat het hier om vraaggestuurde professionalisering waarbij het vertrekpunt de ontwikkelingsbehoefte van de school is. Het gaat om nascholingsactiviteiten gekoppeld aan ontwikkeltrajecten en innovaties binnen een school.

Op grond van de Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten (Stb. 1997, 290) is de subsidierelatie tussen ondersteuningsinstellingen en de overheid gewijzigd. Scholen ontvangen financiering - al dan niet opgenomen in de lump sum - voor ondersteuning en nascholing en kunnen vervolgens een eigen keuze uit aanbieders maken. Samenhang op het niveau van de vragende instelling zou hiermee gerealiseerd moeten kunnen worden. De ontwikkelingsbehoefte van de school vormt nu immers vertrekpunt voor de in te zetten activiteiten. De grens tussen nascholing en andere ondersteunende activiteiten als bijvoorbeeld systeembegeleiding vervaagt en verliest aan betekenis.

Als het gaat om de verbetering van het externe rendement in kwalitatieve zin en om doelmatigheid is op het snijvlak van de werkterreinen van de diverse instellingen door samenwerking ten aanzien van de diverse aspecten van nascholing en de organisatie daarvan winst te boeken.

Zich wijzigende opvattingen over het beroep van leraar

Daarnaast zijn er ontwikkelingen gaande die direct raken aan het beroep van leraar. In het kader van het waarborgen van de kwaliteit van de leraar zijn op basis van beroepsprofielen startbekwaamheden ontwikkeld voor leraren in het primair en secundair onderwijs. In de betreffende documenten wordt uitgegaan van startbekwaamheden voor beginnende leraren en doorgroeicompetenties, dat wil zeggen bekwaamheden waarvoor de basis in de opleiding wordt aangebracht en die vervolgens in de eerste jaren van de beroepsuitoefening tot ontwikkeling moeten komen. Dit vraagt om permanente scholing van leraren oftewel om doorwerking van het beginsel van 'een leven lang leren' in het beroep van leraar. In de in voorbereiding zijnde Wet op het Leraarschap zal de formele basis worden gelegd voor de startbekwaamheden.

Nieuwe opvattingen over opleiding en professionalisering van leraren

In de toekomstige Wet op het Leraarschap wordt beoogd, uitgaande van het concept van de 'verantwoordelijke leraar', de basis te leggen voor een stelsel dat de kwaliteit van het leraarschap waarborgt en de professionaliteit ervan bevordert. Zoals hierboven beschreven is een onderdeel van dat stelsel ten eerste minimum kwaliteitsnormen oftewel startbekwaamheden voor de uitoefening van het beroep van leraar en de periodieke herijking daarvan. Een tweede onderdeel vormt een publiekrechtelijk register van leraren en certificering van (permanente) nascholing om te waarborgen dat leraren aan genoemde kwaliteitsnormen (blijven) voldoen. Hierin komt de doorwerking van het beginsel van 'een leven lang leren' tot uitdrukking, hetgeen impliceert het op peil houden van kennis van en inzicht in relevante maatschappelijke ontwikkelingen zowel ten behoeve van de school als van de eigen employability en professionaliteit. Als derde onderdeel wordt een op die normen gebaseerd

beoordelingsinstrument beoogd dat een ruimere toegang tot het beroep van leraar mogelijk moet maken. De laatste twee aspecten van de Wet op de Leraarschap moeten leiden tot een meer open onderwijsarbeidsmarkt. De sociaal-emotionele dimensie van leer- en ontwikkelingsprocessen bij leerlingen speelt in toenemende mate een rol. Voor leraren betekent dit dat deze opvoedingsdimensie of affectief-relatieve ondersteuning een substantieel element van hun gedrags- en vaardigheidsrepertoire moet (gaan) uitmaken. Het overzicht van de *Startbekwaamheden leraren secundair onderwijs*³ en *Startbekwaamheden leraar primair onderwijs*⁴ biedt daartoe op een aantal plaatsen goede aanknopingspunten.

Ten slotte verdient vermelding de recente ontwikkeling van een beroepsstandaard voor lerarenopleiders door de Vereniging voor Lerarenopleiders Nederland (VELON). Deze standaard is een instrument voor het garanderen van een bepaald niveau van de kwaliteit van de beroepsuitoefening en voor de eigen professionele ontwikkeling en verbetering van het functioneren in het beroep.

Veranderende opvattingen over personeelsbeleid en lerende scholen

De Raad heeft zich eerder uitgesproken over ontwikkelingen die plaatsvinden in het personeelsbeleid en de schoolorganisatie.⁵ Deze ontwikkelingen betreffen aspecten als:

- bevorderen van functiedifferentiatie;
- stimuleren van professionaliteit, bevorderen van mobiliteit en adequaat verdelen van taken door middel van taakbelastingsbeleid;
- beloningsdifferentiatie op basis van loopbaanafasering;
- leeftijdsbewust personeelsbeleid;
- integraal personeelsbeleid.

De teneur hierbij is dat een algemeen arbeidsvoorwaardenbeleid niet langer volstaat, maar dat binnen een raamwerk van algemene afspraken instellingen maatwerk ten aanzien van hun personeel moeten kunnen leveren. In beginsel ontstaat dan meer ruimte om op situatief bepaalde mogelijkheden en belemmeringen in te springen. Met de nota *Maatwerk voor morgen* is door de bewindslieden van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen hieraan een impuls gegeven. Voortvloeiend uit de nota heeft de overheid een reeks van maatregelen genomen om de scholen te faciliteren om de oplossing van knelpunten ten aanzien van de werving van personeel op hun eigen situatie te kunnen toespitsen.⁶

Verschuivingen in overheidssturing

De overheid heeft zich, als verantwoordelijke voor de kwaliteit en ontwikkeling van het onderwijs, voortdurend bezig te houden met de vraag op welke wijze het onderwijsstelsel verder kan worden verbeterd en kan worden aangepast aan nieuwe maatschappelijke eisen en nieuwe mogelijkheden van leren en ontwikkeling. In de loop van de tijd treden dan ook telkens verschuivingen op in de overheidsaansturing.

Ruwweg gesteld was het onderwijsbeleid aanvankelijk distributief van aard, maar geleidelijk kreeg de opvatting de overhand dat de overheid een constructief beleid moest voeren ten aanzien van de verdere kwalitatieve ontwikkeling van het onderwijs. Daarbij werd de sturing wat betreft de stelselkenmerken van het onderwijs en

³ *Startbekwaamheden leraar secundair onderwijs*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Zoetermeer, oktober 1999.

⁴ *Startbekwaamheden leraar primair onderwijs*. SLO/VSLPC, Utrecht, december 1997.

⁵ *Lerarenbeleid: kwaliteit voor vandaag én morgen*. Advies van 26 mei 1999. Den Haag.

⁶ Zie *Tweede Voortgangsrapportage Maatwerk voor Morgen*, bijlage bij brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en staatssecretaris Adelmund d.d. 22 maart 2000 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

de inhoudelijke en didactische veranderingen getoonzet door de landelijke overheid. Deze sturingsopvatting heeft de ontwikkeling van het onderwijsstelsel onmiskenbaar tot onderwerp van maatschappelijk debat verheven, waarbij tal van actoren een duidelijke inbreng en invloed nastreefden. De laatste twee decennia van de twintigste eeuw wijzigden de omstandigheden en opvattingen zich echter zodanig dat de overheid overging op een meer voorwaardenscheppende en stimulerende wijze van aansturing. Als metafoor werd hiervoor 'de autonome school' geformuleerd. Hierachter ging en gaat de verwachting schuil dat instellingen, geconditioneerd en gestimuleerd door de overheid, meer autonoom de vele veranderingen tegemoet kunnen treden en zelf de daartoe benodigde aanpassingen plegen. 'Besturen op afstand' zou de benodigde variatie in het onderwijssysteem zodanig vergroten dat het systeem en de elementen daarvan adequaat met de turbulentie van de (maatschappelijke) omgeving kunnen omgaan.

In de hierboven slechts zeer globaal geschetste veranderingen in de onderwijspolitieke opvattingen over meest adequate sturing voor de ontwikkeling en de kwaliteit van het onderwijs is niet alleen de rol- en verantwoordelijkheidsrelatie tussen overheid en school aan verandering onderhevig, maar is eveneens sprake van een noodzakelijke aanpassing en herpositionering van de intermediaire actoren, zoals de onderwijsvakorganisaties, de besturenorganisaties, de onderwijsverzorgingsinstellingen en de lerarenopleidingen. Toegesplitst op de lerarenopleidingen kan uit de activiteiten van deze opleidingen worden afgeleid dat de meesten zich wat betreft deze herpositionering in een zoekproces bevinden.

Kwantitatieve tekorten

Naast bovenstaande ontwikkelingen spelen de kwantitatieve tekorten aan leraren momenteel een belangrijke rol in het debat over de positionering van de lerarenopleiding. De reguliere instroom in de diverse opleidingen is niet voldoende om aan de vraag naar leraren te voldoen. De tekortenproblematiek vereist dat andere dan de gebruikelijke doelgroepen worden aangesproken. De opleidingen moeten zich zodanig organiseren dat ook onderwijs kan worden verzorgd aan bijvoorbeeld herintreders en parttime elders werkenden. De *Interim-wet zij-instroom leraren primair en voortgezet onderwijs* moet hieraan een wettelijke basis geven. Naast de reguliere weg van de vierjarige opleiding zullen maatwerktrajecten, uit te voeren door lerarenopleidingen in nauwe samenwerking met afnemende scholen, ingericht moeten worden. Het ligt voor de hand dat bij de ontwikkeling hiervan samenwerkingsafspraken tussen lerarenopleidingen onderling en tussen lerarenopleidingen en onderwijsveld worden gemaakt om de kwaliteit van het zij-instroom traject gezamenlijk op een voldoende niveau te brengen.

Slot

De hiervoor geschetste ontwikkelingen, de veranderende opvattingen over overheids- en onderwijsbeleid en de tekortenproblematiek maken dat het geheel aan educatieve voorzieningen in een ander licht is komen te staan. Het maakt dat een integrale reflectie op de educatieve infrastructuur nodig is. Deze reflectie is op onderdelen reeds ingezet en heeft tot een aantal nieuwe positioneringen van actoren binnen de educatieve infrastructuur geleid. In de visie van de Raad zijn verdergaande veranderingen echter noodzakelijk. Gelet op het kader van de adviesaanvraag beperkt de Raad zich hier tot de lerarenopleidingen als component in de educatieve infrastructuur en heeft hierbij als centraal uitgangspunt het bevorderen van een meer samenhangend geheel van lerarenopleidingen genomen.

3 SAMENHANG IN DE HUIDIGE SITUATIE

De vraagstelling van de minister die in paragraaf 1 is vermeld, geeft geen uitsluitel over de vraag welke aspecten van samenhang, die bevorderlijk kunnen zijn voor de vergroting van de mate waarin de lerarenopleidingen aansluiten bij de kwalificatiebehoefte van het scholenveld, aan de orde moeten komen. Deze vallen wel af te leiden uit de resultaten die de minister verwacht van een grotere samenhang. Naar zijn opvatting kan die ten goede komen aan het vernieuwend vermogen van de opleidingen, aan doorstroom van leraren tussen sectoren, aan afstemming van de onderwijsinhoud en de nascholing met betrekking tot leraren en scholen in het basisonderwijs, voortgezet onderwijs en bve-velde. Goed op elkaar afgestemde lerarenopleidingen kunnen volgens hem tevens een bijdrage leveren aan de verbetering van het imago van het leraarsberoep.

In paragraaf 3.1 noemt de Raad de typen samenhang die volgens hem van belang zijn en de invalshoeken aan de hand waarvan hij beziet of in de huidige situatie van de lerarenopleidingen (geschetst in paragraaf 3.2) de gesignaleerde samenhang toereikend is (paragraaf 3.3).

3.1 Typen samenhang

In het licht van de adviesaanvraag vindt de Raad de volgende typen samenhang relevant:

- a. samenhang in het overheidsbeleid ten aanzien van
 - het leraarsberoep
 - de vernieuwing van lerarenopleidingen
 - de onderwijsvernieuwing in de onderscheiden delen van het afnemende scholenveld
 - de arbeidsvoorwaarden
 - het bevoegdheidstelsel;
- b. samenhang tussen
 - verschillende soorten lerarenopleidingen, zoals universitaire lerarenopleidingen (ulo's), eerste- en tweedegraads lerarenopleidingen in het hbo en pedagogische academies voor het basisonderwijs (ook wel aangeduid als 'verticale' samenhang)
 - lerarenopleidingen van dezelfde soort, zoals tweedegraads lerarenopleidingen in het hbo (ook wel aangeduid als 'horizontale' samenhang);
- c. samenhang tussen lerarenopleidingen en het scholenveld;
- d. samenhang tussen instellingen binnen de educatieve infrastructuur.

Daarnaast zijn nog enkele andere typen te noemen, zoals samenhang tussen lerarenopleidingen en andere opleidingen niet zijnde lerarenopleidingen en samenhang tussen lerarenopleidingen en de samenleving. Ter voorkoming van een overspannen ambitieniveau en gelet op de inhoud van de adviesaanvraag laat de Raad deze aspecten buiten beschouwing.

Vooraf merkt de Raad ten aanzien van de samenhang binnen de educatieve infrastructuur (d) op deze van grote betekenis te achten. Immers, op het snijvlak van de werkterreinen van de betrokken instellingen valt door samenwerking ten aanzien van bijvoorbeeld de nascholing winst te boeken als het gaat om de verbetering van het externe rendement in kwalitatieve zin en de doelmatigheid van de opleidingen.

Bij dit type samenhang gaat het om een belangrijk onderwerp dat, zoals eerder opgemerkt, het bestek van deze adviesaanvraag te boven gaat en in het later uit te brengen advies over de educatieve infrastructuur aan de orde zal worden gesteld.

In paragraaf 3.2 vindt een korte verkenning plaats naar de mate waarin op dit moment gesproken kan worden van samenhang wat betreft de typen zoals hierboven genoemd. Daarbij beperkt de Raad zich in het algemeen

vooral nog tot de universitaire lerarenopleidingen, de eerste- en tweedegraads lerarenopleidingen in het hbo voor de algemene vakken en de pabo's. In zijn advies over de educatieve infrastructuur komen alle opleidingen aan de orde.

Bij het bezien van de onderscheiden typen samenhang komen de volgende invalshoeken aan de orde:

- voert de overheid een consistent beleid ten aanzien van de doelstelling: de bevordering van samenhang tussen lerarenopleidingen?
- is het beleid van de lerarenopleidingen eveneens gericht op de bevordering van samenhang?
- is er een zodanige samenhang in het overheidsbeleid ten aanzien van de lerarenopleidingen en in het beleid van de lerarenopleidingen zelf (intern, ten opzichte van elkaar en ten opzichte van de scholen) dat de lerarenopleidingen gelet op de ontwikkelingen in de samenleving en in het onderwijs hun innovatieve taak kunnen waarmaken?
- hebben de lerarenopleidingen zich onderling, met opleidingen van zowel een ander als hetzelfde type, zodanig georganiseerd wat betreft de uit te voeren taken dat er sprake is van een doelmatige organisatorische aanpak en in samenhang daarmee van een doelmatige besteding van overheidsmiddelen?

3.2 Schets van de huidige situatie

Vooraf wordt opgemerkt dat, voorzover sprake is van samenwerking, dit feit wordt geïnterpreteerd als een indicator voor een streven naar meer samenhang.

a. *Samenhang in het overheidsbeleid*

In de sfeer van samenhang in het overheidsbeleid ten aanzien van eerder genoemde aspecten merkt de Raad het volgende op.

Er moet worden geconstateerd dat de vernieuwingen in de onderscheiden lerarenopleidingen op uiteenlopende wijze worden aangepakt. Te denken valt hierbij aan de afzonderlijke subsidieregelingen met verschillende voorwaarden en onduidelijkheid ten aanzien van de vraag waarop de verschillen in overheidsbijdragen zijn gebaseerd. Ook de vorm waarin de ad hoc relatie wordt gegoten, varieert van convenant tot contractconstructie.

Ten aanzien van het leraarschap zijn in de afgelopen jaren interessante initiatieven tot stand gekomen die een samenhang bevorderend effect zouden kunnen hebben. In de eerste plaats kan genoemd worden de totstandkoming van documenten met een catalogus van startbekwaamheden voor leraren. In het kader van de in de nota *Maatwerk voor morgen* aangekondigde Wet op het leraarschap zal nog moeten worden bezien wat de formele basis en betekenis van deze startbekwaamheden zal moeten zijn. Ook het voornemen de genoemde Wet op het leraarschap tot stand te brengen, met de mogelijke realisatie van een lerarenregister, zou stimulerend kunnen werken in de richting van meer samenhang. In dit verband moet ten slotte het initiatief voor de ontwikkeling van een beroepsstandaard worden genoemd, welke ontwikkeling overigens in belangrijke mate door de beroepsgroep zelf is gerealiseerd.

Een belangrijke investering van de kant van de overheid betreft de bevordering van de totstandkoming van doorlopende leerwegen in het onderwijs. Hiervan gaat immers een stimulans uit in de richting van meer samenhang tussen de lerarenopleidingen.

Ten slotte kan worden opgemerkt dat de regeling van de arbeidsvoorwaarden in de onderscheiden onderwijssectoren alsmede de bevoegdheidsstructuur in het voortgezet onderwijs een situatie bestendigen die een remmende werking hebben ten aanzien van initiatieven waaruit meer samenhang zou kunnen voortvloeien.

b. *Samenhang tussen lerarenopleidingen*

Ten aanzien van lerarenopleidingen van verschillend type merkt de Raad het volgende op.

Uit de door de universitaire lerarenopleidingen opgestelde vernieuwingsplannen, de door de hogescholen opgestelde innovatieplannen in het kader van *Educatief Partnerschap*⁷ en het Inspectie-rapport *Vraag-georiënteerd*⁸ kan worden afgeleid dat slechts in een enkel geval sprake is van samenwerking tussen universitaire lerarenopleidingen en lerarenopleidingen in het hbo. Genoemd kan worden het samenwerkingsverband Instituut voor Leraar en School (ILS) van de Katholieke Universiteit Nijmegen en de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen waarbij alle typen lerarenopleidingen voor het voortgezet onderwijs zijn betrokken.

Verder is er een (beoogd) samenwerkingsverband tussen de lerarenopleiding van de Vrije Universiteit en de lerarenopleidingen van drie hogescholen (de Christelijke Hogeschool Windesheim, de Christelijke Hogeschool Noord-Nederland en de Ichthus Hogeschool).

De overige samenwerkingsverbanden (Hogeschool van Rotterdam-Universiteit Leiden; Hogeschool van Utrecht-Universiteit Utrecht; en Hogeschool van Amsterdam/Hogeschool Holland-Universiteit van Amsterdam) hebben tot nu toe een beperkte intensiteit in de samenwerking bereikt.

Wat de onderlinge samenwerking tussen lerarenopleidingen van hetzelfde type betreft kan worden opgemerkt dat uit de vernieuwingsplannen van de ulo's een gedifferentieerd beeld van samenwerking naar voren komt. De lerarenopleidingen van de technische universiteiten hebben een samenwerkingsverband. Niet duidelijk is in hoeverre dat het niveau van de planvorming overstijgt.

In het hbo vindt in vergaande mate samenwerking plaats tussen de lerarenopleidingen van de Hogeschool van Amsterdam en de Hogeschool Holland in de Educatieve Faculteit Amsterdam (EFA).

Een belangrijk initiatief van de tweedegraads lerarenopleidingen in het hbo heeft betrekking op de ontwikkeling door het Procesmanagement Lerarenopleidingen (PmL) van gemeenschappelijke curricula voor de tweedegraads lerarenopleidingen.⁹ De belangrijkste sturingsinstrumenten zijn hier de eindtermen en de kwaliteitsstandaarden.

Bij de eerste- en tweedegraads lerarenopleidingen in het hbo is de planvorming in het kader van *Educatief Partnerschap* van betekenis. De ideeën zijn in samenspraak ontwikkeld, in eerste aanleg tussen de Hogeschool van Amsterdam, de Hogeschool Holland, de Hogeschool van Utrecht en Fontys Hogescholen. Later hebben andere hogescholen zich bij dit initiatief aangesloten. In de uitvoering van de deelprojecten is, behoudens bij de landelijke projecten, weinig substantiële samenwerking tussen opleidingen in de plannen opgenomen. In het *Landelijk Plan van Aanpak Programmamanagement Educatief Partnerschap* is overigens wel sprake van samenwerkingsvormen ten aanzien van landelijke en instellingactiviteiten.¹⁰ Volgens de Inspectie van het Onderwijs in eerder genoemd rapport *Vraag-georiënteerd* is de onderlinge samenwerking voorsnog divers en is ook bij het binnen dat kader gevormde samenwerkingsverband tussen de zojuist genoemde initiatief nemende hogescholen nog niet duidelijk hoe de onderlinge taakverdeling er uit gaat zien.

⁷ *Educatief Partnerschap*, Innovatieplan Tweedegraads Lerarenopleidingen. HBO-raad, Den Haag, mei 1999.

⁸ *Vraag-georiënteerd; een eerste schets van de stand van zaken voorafgaand aan de innovatie van Maatwerk voor Morgen bij de eerste- en tweedegraads lerarenopleidingen in het HBO*. Inspectie van het Onderwijs, Utrecht, april 2000.

⁹ *Gemeenschappelijke curricula tweedegraads lerarenopleidingen*. Procesmanagement Lerarenopleidingen, Den Haag, maart 1998.

¹⁰ *Landelijk Plan van Aanpak Programmamanagement Educatief Partnerschap*. HBO-raad, Den Haag 20 december 1999.

Een belangrijk document voor de pabo's betreft het eveneens door het PmL ontwikkelde gemeenschappelijk curriculum voor de pabo.¹¹ De pabo's hebben voorts in het *Actieplan lerarenopleidingen basisonderwijs*¹² een aantal ideeën opgenomen die - niet alleen wat betreft de pabo's, maar ook in breder verband - mogelijk samenhang bevorderend zullen werken. Concrete voornemens voor eigen activiteiten zullen in onderlinge samenwerking worden uitgevoerd. Genoemd kan worden het landelijk stageproject.

Wat het kunstvakonderwijs betreft kan worden geconstateerd dat de noodzaak tot samenwerking, hier met name van belang waar het gaat om de docenten- en lerarenopleidingen, een kernthema is in het eindrapport van de Projectorganisatie Kunstvakonderwijs.¹³ Dat geldt eveneens voor de beleidsreactie daarop van staatssecretaris Van der Ploeg.¹⁴ Een interessant voorbeeld van samenwerking tussen alle lerarenopleidingen op het gebied van de kunst betreft het plan voor een nationaal centrum voor leertechnologie voor de kunsten. Daarbij is niet alleen sprake van onderlinge samenwerking, maar ook van samenwerking met vo-scholen. Daartoe wordt een sterk inhoudelijke samenhang tussen de kunstvakken in het vo en de desbetreffende lerarenopleidingen aangebracht.

c. *Samenhang tussen lerarenopleidingen en scholen*

De samenhang tussen lerarenopleidingen en het onderwijs waarvoor de leraren worden opgeleid, is een belangrijk aandachtspunt in de nota *Maatwerk voor morgen*. Daarin wordt de wens uitgesproken tot meer sturing door de overheid op dit type samenhang, waarbij het met name gaat om de inhoudelijke samenhang in casu praktijkgerichtheid.

Het meest zichtbare aangrijpingspunt voor samenwerking in de school wordt gevormd door de stages. In de vernieuwingsplannen van de ulo's gaat het bij de samenwerking inderdaad vooral daarom.

Ook bij de in het kader van *Educatief Partnerschap* beoogde versterking van de samenwerking door regionale contracten met scholen is de aanpak vooral gericht op de herinrichting van stages (bij voorbeeld bij het lioschap). In enkele gevallen gaat het bij die contracten ook om deskundigheidsontwikkeling en onderwijsontwikkeling. In dit verband hebben enkele hogescholen de ambitie om de scholen een grotere rol te laten spelen bij de lerarenopleidingen en deze daarvoor in gelijke mate verantwoordelijk te maken.

In het kader van sommige innovaties zoals het studiehuis zijn netwerken van scholen gevormd waarin (universitaire) lerarenopleidingen participeren.

Bij de lerarenopleidingen basisonderwijs lijkt het gelukt te zijn de beleidsthema's van de basisschool, zoals samenhang in kennisgebieden, leren leren en omgaan met verschillen, een plek te geven in de opleidingskaders en studie- en stageprogramma's van de opleidingen.¹⁵ Hier kan van een meer programmatische samenhang worden gesproken. Het landelijk beroepsprofiel van de leraar basisonderwijs heeft een richtinggevende invloed.

¹¹ *Gemeenschappelijk curriculum PABO*. Procesmanagement Lerarenopleidingen, Den Haag, maart 1998.

¹² *Actieplan lerarenopleidingen basisonderwijs*, Landelijk overleg lerarenopleidingen basisonderwijs, Utrecht 1999.

¹³ *Beroep Kunstenaar: voorstellen voor inhoud en organisatie van het kunstvakonderwijs in Nederland*. Projectorganisatie Kunstvakonderwijs, Utrecht, mei 1999.

¹⁴ *Zicht op kwaliteit*. Reactie op het eindrapport *Beroep Kunstenaar: voorstellen voor inhoud en organisatie van het kunstvakonderwijs in Nederland* van de Projectorganisatie Kunstvakonderwijs. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Zoetermeer, juni 1999.

¹⁵ Deze constatering wordt reeds gedaan in het visitatierapport uit 1996, *Koers gekozen* (*Koers gekozen*. Eindrapport van de vervolgsitatatiecommissie lerarenopleidingen basisonderwijs. Den Haag: HBO-Raad, 1996, p. 46). De waarneming wordt bevestigd in het *Onderwijsverslag over het jaar 1998*. De Inspectie spreekt in positief waarderende zin over de wijze waarop de opleidingen op de conclusies en aanbevelingen uit het visitatierapport *Koers gekozen* hebben gereageerd (*Onderwijsverslag over het jaar 1998*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs, 1999, p. 331-333).

De vertaalslag naar bekwaamheidseisen moet worden gemaakt. Regionale samenwerkingsverbanden hebben ook hier als een stimulans gewerkt. Hierin zijn onderwerpen als opleidingskader, curricula, stagevorming en kwaliteitszorg onderwerp van bespreking.

d. Samenhang tussen instellingen binnen de educatieve infrastructuur

De Raad heeft eerder in dit advies aangegeven dat dit type samenhang buiten het bestek van de adviesaanvraag valt. Niettemin wil hij hier één aspect noemen dat, los van totale structuur, van belang is voor de samenhang tussen lerarenopleidingen. Hij doelt hierbij op de samenhang tussen het programma van lerarenopleidingen en de resultaten van wetenschappelijk onderzoek.

Naar aanleiding van het rapport *Nederlands Onderwijsonderzoek verkend 1996* van de Overlegcommissie Verkenningen¹⁶ heeft de Studiegroep Educatieve Infrastructuur in haar advies opgemerkt dat de versnippering, ten gevolge van de betrokkenheid van een groot aantal partijen bij de formulering van vragen en de verspreiding van resultaten, de verspreiding van het onderzoek naar de praktijk in de weg staat.¹⁷ Verder was de commissie van mening dat een verbetering van de afstemming van onderzoek op vragen uit de praktijk nodig is. Het onderzoek staat te ver af van de praktijk van het onderwijs en moet beter geïntegreerd worden met de praktijk. In het algemeen kan volgens haar worden gesteld dat er sprake is van een kloof tussen onderwijsonderzoek en onderwijspraktijk. De kloof kan worden verkleind door nauwere samenwerking tussen onderzoeksinstellingen en lerarenopleidingen, ondersteuningsinstellingen en scholen.

3.3 Conclusie

Uit de schets in paragraaf 3.2 komt in het algemeen een beeld naar voren van een weinig homogeen veld van opleidingen waar substantiële samenwerking op het gebied van vernieuwingsinitiatieven voorsnog overwend op het niveau van planvorming, en dan vooral in het tweedegraads veld, tot stand komt.

Er is sprake van een grote versnippering van deskundigheid en middelen, mede vanwege de soms zeer geringe aantallen studenten per opleiding. Het interne rendement van opleidingen loopt per opleiding zeer uiteen. In bijlage 2 geeft de Raad een beknopte schets van deze situatie. Wel kan uit de plannen worden afgeleid dat er aanzetten zijn om deze versnippering te doorbreken.

Wat de inhoudelijke kant betreft merkt de Raad op dat ontwikkelingen in de drie typen lerarenopleidingen zich vaak in grote mate onafhankelijk van elkaar voltrekken.

Tegen de achtergrond van de ontwikkelingen in de maatschappij en in het onderwijs zoals in paragraaf 2 geschetst en op basis van de toetsing van de huidige situatie aan de in paragraaf 3.1 genoemde invalshoeken komt de Raad tot de volgende conclusie.

In de eerste plaats kan worden geconstateerd dat het overheidsbeleid ten aanzien van het onderwijs waarvoor wordt opgeleid, het leraarschap en de lerarenopleidingen slechts op onderdelen consistent is. Gesteld kan worden dat de rol van de overheid niet steeds als samenhangbevorderend kan worden gekenschetst. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de doorvoering van vernieuwingen waarbij er inhoudelijke overeenkomsten vast te stellen zijn tussen de beoogde vernieuwingen, maar waarbij opleidingen uit de drie typen lerarenopleidingen niet van

¹⁶ *Nederlands Onderwijsonderzoek Verkend 1996*. Overlegcommissie Verkenningen, Amsterdam, 1996.

¹⁷ *Een educatieve infrastructuur voor het onderwijs van de toekomst; van versnippering naar bundeling van deskundigheden*. December 1998.

elkaars ervaringen en producten profiteren. Ook binnen één type lerarenopleiding, bijvoorbeeld de tweede-graads lerarenopleidingen, zijn afstemming en samenwerking nog geen gemeengoed.¹⁸

Van een samenhangende aanpak van de vernieuwingen in het gehele bestel van lerarenopleidingen en de scholen waarvoor wordt opgeleid is nog geen sprake.

Doorlopende leerwegen in het voortgezet onderwijs worden weliswaar nagestreefd, maar van de resultaten gaan nog in ontoereikende mate impulsen uit in de richting van meer samenhang in de lerarenopleidingen.

Beleidsontwikkelingen op het terrein van het leraarsberoep daarentegen scheppen verwachtingen, gezien vanuit de doelstelling van meer samenhang tussen lerarenopleidingen.

Dat is in mindere mate het geval waar het gaat om de wijze waarop de aansturing plaatsvindt van innovaties die beogen een sterkere vraagoriëntatie bij de lerarenopleidingen te bewerkstelligen. Er wordt te veel per type lerarenopleiding innovatiebeleid gevoerd.

Via het beleid ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden en het bevoegdheidsstelsel zou eveneens een grotere bijdrage kunnen worden geleverd aan de totstandkoming van meer samenhang tussen scholen en lerarenopleidingen.

Bij de lerarenopleidingen zelf komen initiatieven ten aanzien van het aanbrengen van een grotere samenhang, vanuit de notie dat door de maatschappelijke ontwikkelingen een grotere vraagoriëntatie gewenst is, nog moeizaam op gang. Samenwerking die daartoe zou kunnen leiden komt nog in beperkte mate voor. Het meest concreet is deze zichtbaar in het kader van *Educatief Partnerschap*. Een beleid van de afzonderlijke opleidingen ten opzichte van elkaar, waar het gaat om samenhang, innovatieve krachtenbundeling of doelmatige organisatorische, financiële en personele afstemming van taken, komt vooralsnog schoorvoetend op gang. Initiatieven van lerarenorganisaties voor de ontwikkeling van beroepsstandaarden moeten als positief worden aangemerkt.

Niettemin moet worden geconstateerd dat zich de afgelopen jaren ten aanzien van onderdelen van de infrastructuur reeds belangrijke ontwikkelingen hebben voorgedaan die duiden op aanzetten in de goede richting. Wat de onderwijsverzorging betreft kan worden gewezen op de invoering van de Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten en de als gevolg daarvan veranderde werkwijze. Ook bij de lerarenopleidingen - te denken valt aan de aanpak wat betreft vraagsturing bij de nascholing en de wettelijke regeling betreffende zij-instromers - zijn er ontwikkelingen als hier bedoeld. Daarnaast zijn er initiatieven te noemen die wijzen op een doorbreking van de schotten zoals bijvoorbeeld de verregaande samenwerking tussen universitaire lerarenopleidingen en hbo-lerarenopleidingen in Nijmegen.¹⁹ Ook samenwerking tussen opleidingen betreffende een bepaald project, zoals het project Gedifferentieerde Aanvangsbekwaamheid Leraren Basisonderwijs, wijst op een tendens tot samenwerking.²⁰ De Raad beschouwt deze en soortgelijke initiatieven als eerste aanzetten voor meer samenwerking en samenhang. Het is naar zijn oordeel belangrijk te constateren dat lerarenopleidingen kennelijk bereid zijn meer in termen van samenwerking en samenhang te gaan denken en daarbij over de muren van hun eigen instelling te kijken.

¹⁸ De Onderwijsraad constateert bijvoorbeeld in zijn advies omtrent de innovatieplannen *Naar een educatief partnerschap* dat "de afstemming tussen de landelijke en institutionele projecten, zowel qua inhoud als qua financiering, nog niet in alle gevallen optimaal is." (*Naar een educatief partnerschap. Beoordeling innovatieplannen lerarenopleidingen hbo*. Advies van 25 februari 2000. Den Haag: Onderwijsraad, p.10).

¹⁹ Schalkwijk E. & Gielen A. (1999) *Alle aanstaande docenten door dezelfde deur*. Verregaande bundeling van de eerste- en tweede-graads lerarenopleidingen in Nijmegen. VELON-tijdschrift voor lerarenopleidingen, 20, 1, p. 27-31.

²⁰ Den Hollander S. (1998) *Bekwamer dan bekwaam in onderdelen van het onderwijs*. VELON-tijdschrift voor lerarenopleidingen, 19, 1, p. 33-37.

In hoofdstuk 2 zijn belangrijke ontwikkelingen geschetst die van grote invloed zijn op de positie van de lerarenopleidingen ten opzichte van de directe partners en van de maatschappij. Deze ontwikkelingen zijn nog niet uitgekristalliseerd, maar zijn volgens de Raad wel in die mate van invloed dat er aanleiding is om de kwalificatiestructuur voor het leraarschap fundamenteel te bezien. In dit advies is dat op globale wijze gedaan. Uit deze voorlopige verkenning komt naar voren dat op vele terreinen binnen het stelsel van lerarenopleidingen veranderingen plaatsvinden of worden voorbereid. Het stelsel bevindt zich in een situatie van transformatie. De betrokken actoren bevinden zich in een zoekproces naar een nieuwe positionering en nieuwe vormen van samenwerking en samenhang. Dit proces moet worden voortgezet en moet volgens de Raad resulteren in een stelsel dat meer samenhang vertoont. Naar zijn mening is het gewenst dat de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het gehele onderwijsbestel, actief stimulerend optreedt en leiding geeft aan het proces.

Het verdient uiteraard de voorkeur in het proces alle instellingen van de educatieve infrastructuur te betrekken. Niettemin geeft de huidige situatie binnen het stelsel van lerarenopleidingen aanleiding te komen tot een voorschot daarop in de vorm van maatregelen die voor dit onderdeel van belang zijn.

In de volgende paragraaf gaat de Raad daar nader op in.

4 OPLOSSINGSRICHTINGEN

In de voorgaande paragraaf is aangegeven dat de lerarenopleidingen zich in een zoekproces bevinden wat betreft de wijze waarop tegemoet kan worden gekomen aan de eisen die, gelet op de in paragraaf 2 gesignaleerde ontwikkelingen in de maatschappij en in het onderwijs, worden gesteld door scholen waarvoor zij opleiden. Met de minister is de Raad van mening dat het primaat in dit verband bij de ontwikkelingen in de scholen ligt. De lerarenopleidingen behoren volgens de Raad inhoudelijk en qua structuur aan te sluiten bij de ontwikkelingen in de scholen. Dat betekent dat de lerarenopleidingen de kwalificaties moeten aanbrengen die door de scholen worden gevraagd. Voorzover in het onderwijs sprake is van doorlopende leerwegen met onderscheiden eisen aan de leraren, dienen de gezamenlijke lerarenopleidingen daarmee in hun programmering rekening te houden. Bij behoefte aan specialisaties dient de structuur van de lerarenopleidingen daarin eveneens te voorzien. Ook de vereiste mobiliteit van leraren binnen de scholen of onderwijssectoren vereist bijbehorende voorzieningen in de lerarenopleidingen. De Raad denkt hierbij aan het opnemen van elementen in het curriculum die het mobiliteitsdenken bevorderen. Hij wijst er op dat de thans in gang gezette ervaringen met assessment van zij-instromers in het beroep tevens benut kunnen worden om bij te dragen aan het mobiliteitsdenken in de lerarenopleidingen zelf.

Daarnaast dienen de lerarenopleidingen door middel van erkende post-initiële voorzieningen in staat te zijn of te worden gesteld om aan de eisen van de vragende sector wat betreft verdere professionalisering en mobiliteit van leraren tegemoet te komen. In dit verband herinnert de Raad aan zijn eerdere advies om nascholing van leraren als expliciet element van school- en personeelsbeleid verplicht te stellen.²¹ Voorzover door middel van vraagsturing onvoldoende homogeniteit in de vraagstelling tot stand komt, waardoor een stimulerende werking in de richting van meer samenhang in het aanbod ontbreekt, is initiatief van de minister vereist.

Samengevat kan worden gesteld dat er meer samenhang moet zijn tussen de vraag van de scholen en het aanbod van de lerarenopleidingen. Die vraag kan alleen gehonoreerd worden bij een grotere afstemming, en dus samenhang, tussen de lerarenopleidingen onderling.

De lerarenopleidingen zullen moeten komen tot een aanzienlijk grotere mate van samenwerking, innovatieve krachtenbundeling en doelmatige taakafstemming.

De minister heeft bij het gehele proces als vakminister een belangrijke initiërende en stimulerende taak.

Zoals eerder is geconstateerd, valt er een grote variëteit aan impulsen en invloeden in de omgeving van de educatieve infrastructuur te constateren. In het bijzonder moet hier genoemd worden de invloed die uitgaat van het rijksoverheidsbeleid. Opdat elk van de instellingen adequaat weet om te gaan met de diversiteit aan invloeden is het daarom nodig de concurrentiepositie waarin elk van de instellingen ten opzichte van elkaar verkeert, te mitigeren door middel van afspraken over samenwerking en samenhang. De minister moet hieraan bijdragen door zelf in zijn bestuurlijk handelen ten opzichte van het geheel van opleidingen samenhangbevorderende maatregelen te treffen. Ook vigerende en nog te ontwerpen regelgeving moet vanuit dit gezichtspunt worden bekeken.

De Raad meent dat de minister een extra inspanning moet leveren om te bevorderen dat het gestelde doel wordt bereikt. Dit dient wel te gebeuren in samenhang met de andere delen van de educatieve infrastructuur ten dienste van het scholenveld. Bedoelde gerichte interventie moet er toe leiden dat de thans te constateren

²¹ *Lerarenbeleid voor vandaag én morgen*. Advies van 26 mei 1999. Den Haag.

versnippering bij de lerarenopleidingen en hun omgeving sterk vermindert.²² Het gaat hierbij om het zoeken naar een goede balans tussen directe aansturing en indirecte aansturing in situaties waarbij een zekere mate van zelfsturing functioneel kan zijn. Het daarbij te hanteren instrumentarium zal, afhankelijk van de situatie, gekozen moeten worden uit de reeks overtuiging, ruil en directe aansturing. In het zoeken naar de juiste balans kunnen volgens de Raad ook vormen van regulering doelmatig zijn.²³

Het voorgaande betekent dat er veranderingen nodig zijn wat betreft de samenhang in het (vernieuwings)beleid van de overheid, de verhouding tussen lerarenopleidingen en scholen, het bestel van de lerarenopleidingen en de samenhang met de andere instellingen binnen de educatieve infrastructuur.

Bij deze categorieën hebben de onderscheiden actoren een eigen verantwoordelijkheid en kunnen zij een eigen rol spelen. Dat neemt volgens de Raad niet weg dat ter oplossing van het gehele vraagstuk een initiërend en stimulerend beleid van de minister noodzakelijk is.

4.1 Overheidsbeleid

De overheid zou in de eerste plaats moeten bevorderen dat, uitgaande van de gedachte dat de lerarenopleidingen zich dienen te voegen naar de eisen die het afnemende scholenveld ten aanzien van benodigde kwalificaties van leraren stelt, tussen de verschillende typen lerarenopleidingen structureel een zodanige samenhang ontstaat dat aan die eisen kan worden voldaan. Zowel met initiële als postinitiële trajecten moeten de lerarenopleidingen tegemoet komen aan de wensen van scholen als het gaat om loopbaanontwikkeling en mobiliteit van leraren. In verband daarmee is het eveneens van groot belang dat er meer samenhang komt in het vernieuwingsbeleid van de overheid ten aanzien van de scholen en van de lerarenopleidingen. De ervaringen van de afgelopen jaren laten zien dat vernieuwingen in de scholen op afstand worden gevolgd door vernieuwingen in de lerarenopleidingen, hetgeen leidt tot problemen in beide subsystemen van het onderwijsbestel.

Daarnaast is het gewenst dat het vernieuwingsbeleid ten aanzien van de lerarenopleidingen meer dan tot nu toe beleid voor de gehele onderwijssector is. Dit veronderstelt een eenduidige beleidsontwikkeling en -uitvoering van de kant van het ministerie, waarbij verkokering zo veel mogelijk wordt vermeden. Als voorbeeld kan hier worden genoemd de aansturing van de drie lopende vernieuwingsoperaties binnen elk van de typen opleidingen (ulo's, eerste- en tweedegraads hbo-opleidingen en pabo's). Als deze meer in samenhang met elkaar zouden zijn gebracht, zou over en weer beter van elkaars producten en processen kunnen worden geprofiteerd. Dit zou ook de leraren en de scholen ten goede komen.

De noodzaak van een dergelijk beleid betekent volgens de Raad eveneens dat in het stelsel van lerarenopleidingen meer eenheid moet worden aangebracht. Er wordt hier niet alleen bedoeld op de bestaande verschillende posities van de 'reguliere' lerarenopleidingen (waaronder de bijzondere situatie van het bestaan van eerste-

²² Zo biedt bijvoorbeeld het al genoemde innovatieprogramma *Educatief Partnerschap* een uitgelezen kans om tenminste tussen de tweedegraadsleraren tot samenwerking te komen. In het plan worden gezamenlijk thema's aangedragen als: een opleidingsmodel voor urgentieprogramma's; de ontwikkeling van een model voor een portfolio-instrument en een assessment-instrumentarium voor de intake van zij-instromers in de opleiding en voor gebruik tijdens de opleiding; de uitvoering van flankerend onderzoek van het innovatieproces ten behoeve van evaluatie en ontwikkeling; de verkenning van een mogelijke leerroute funderend onderwijs in samenwerking met lerarenopleidingen basisonderwijs; en de ontwikkeling van een gezamenlijke kennisbank die kan worden geraadpleegd via een Intranet. (*Educatief Partnerschap: Innovatieplan Tweedegraads Lerarenopleidingen* Nota van 27 mei 1999. Den Haag: HBO-Raad). Verwijzingen naar soortgelijke initiatieven bij de opleidingen leraren basisonderwijs of de universitaire lerarenopleidingen ontbreken echter.

²³ Zie Onderwijsbeleidsbrief *Sterke instellingen, verantwoordelijke overheid*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en staatssecretaris mevrouw Adelmund d.d. 21 september 1999 aan de voorzitter van de Tweede kamer der Staten-Generaal.

graads opleidingen in wo en hbo), maar ook op die van bijvoorbeeld de opleidingen tot docent kunstvakonderwijs, de lerarenopleidingen verpleegkunde en de lerarenopleidingen voor de technische en agrarische vakken.

4.2 Verhouding lerarenopleidingen-scholen

De verhouding tussen de lerarenopleidingen en de scholen neemt, zoals de Raad hiervoor heeft aangegeven, een centrale plaats in in het vraagstuk van de vergroting van de samenhang tussen lerarenopleidingen. Ook hierbij moet de overheid overigens een stimulerende rol spelen.

Gelet op de opvatting van de Raad dat de lerarenopleidingen als gevolg van de eerder gesignaleerde ontwikkelingen in de maatschappij en in het onderwijs beter moeten inspelen op de vraag van de scholen is het van groot belang dat beide partijen intensiever met elkaar samenwerken. In de praktijk zou dat kunnen betekenen dat docenten van de lerarenopleidingen tevens als leraar in de scholen werkzaam zijn, waardoor een nauwere betrokkenheid van het onderwijsveld bij de inrichting en de (meer praktijkgerichte) uitvoering van de lerarenopleiding mogelijk wordt. Dit maakt het mogelijk dat doelmatiger met de beschikbare expertise wordt omgegaan. Er moet derhalve worden onderzocht in welke mate bij verdere dualisering formatie van de lerarenopleidingen ingezet moet worden in de scholen.

Het voorgaande moet resulteren in een nieuwe, gelijkwaardige verantwoordelijkheidsverdeling tussen de scholen en de lerarenopleidingen ten aanzien van het opleidingsproces van leraren.²⁴ Hierbij zou het denkbaar kunnen zijn dat de lerarenopleidingen als moderne kwalificatie-instellingen door het onderwijsveld worden geaccrediteerd en eventueel mede door de scholen worden bestuurd.

Een en ander geeft aan dat de Raad het van belang acht dat het scholenveld een belangrijke rol gaat spelen in de programmering van de bedoelde onderwijsvoorzieningen. Deze positionering van het veld ten opzichte van de ondersteunende voorzieningen zou tot meer samenhang in vraag en aanbod kunnen leiden. Dit vergt wel een vergaande reorganisatie bij de aanbieders.

Daarbij kan het dienstig zijn te komen tot de ontwikkeling van een centraal punt - een één-loket-functie - waar de vraag van scholen en het aanbod van de lerarenopleidingen worden samengebracht. De informatie- en communicatietechnologie is hierbij volgens de Raad een belangrijke factor.

Een actueel voorbeeld van een situatie waarin structurele samenwerking in toenemende mate van belang is, is het toenemen van de zij-instroom ter bestrijding van lerarentekorten. In die situatie kunnen ontwikkelingen in de scholen sneller en meer systematisch door de opleidingen geïnventariseerd en verwerkt worden ten behoeve van de eigen ontwikkeling en de verhoging van het extern rendement.

4.3 Stelsel van lerarenopleidingen

De lerarenopleidingen zelf moeten opleiden tot de kwalificaties die in de onderwijsmarkt worden gevraagd. Zij zouden zich in de optiek van de Raad moeten profileren als moderne professionele kwalificatie-instituten voor de initiële en loopbaanlange beroepsontwikkeling. Het gaat om instellingen die ten behoeve van beginnende én ervaren leraren op ieder gewenst moment en langs vele wegen - al naargelang de vraag - de competenties kunnen aanbrenge die voor de start en de verdere uitoefening van het leraarsberoep alsmede voor de employability van leraren noodzakelijk zijn. De lerarenopleidingen zouden hiervoor, door overleg en samenwerkingsafspraken over de kwaliteitscriteria en de wijze waarop deze gehanteerd worden, toewerken naar één systeem van kwaliteitszorg voor het stelsel van lerarenopleidingen. Een dergelijk systeem hoeft het proces van differentiatie

²⁴ Zie ook *Drie op een rij, naar een nieuwe rolverdeling bij het opleiden van leraren vo en bve*. Commissie Slangen, HBO-raad, Den Haag, maart 1999.

niet tegen te gaan, noch leidt het noodzakelijkerwijs tot een proces van homogenisering.²⁵ Een meer actueel effect van samenwerking zou kunnen zijn dat samenhang wordt aangebracht in de wervingsstrategieën. Daardoor zou een meer eenduidig beeld geschetst kunnen worden van het beroep van leraar, hetgeen de aantrekkelijkheid ervan kan verhogen.

4.4 Lerarenopleidingen in de educatieve infrastructuur

Ten slotte is het noodzakelijk dat een institutionele herpositionering van de lerarenopleidingen ten opzichte van de overige instellingen binnen de educatieve infrastructuur tot stand wordt gebracht. Hierbij moet tevens een verbinding worden gelegd met eenheden in het wetenschappelijk onderwijs die zich bezighouden met onderzoek van onderwijs. Het verdient volgens de Raad aanbeveling, gelet op de gemeenschappelijke functie van de betrokken instellingen - zij zijn alle werkzaam ten dienste van het onderwijs - dat daartussen nauwe samenwerkingsverbanden tot stand komen. Het in paragraaf 4.2 naar voren gebrachte idee van een centraal punt, waar vraag en aanbod bij elkaar worden gebracht, kan in deze context overigens nog meer vruchten afwerpen dan bij toepassing uitsluitend bij de lerarenopleidingen.

4.5 Conclusie

De Raad concludeert dat de huidige situatie van het onderwijssysteem zoals hier gedefinieerd in het licht van de ontwikkelingen in de maatschappij en het onderwijs zodanig is dat duidelijke initiatieven en stimulansen van de kant van de overheid nodig zijn om de lerarenopleidingen in staat te stellen de vele vraagstukken waarvoor zij worden gesteld tegemoet te treden. Deze inzet van de overheid zal er, zo verwacht de Raad, toe moeten leiden dat de opleidingen zullen kiezen voor een meer vraaggeoriënteerde opstelling waarvoor meer samenwerking en samenhang in het aanbod noodzakelijk zijn.

In dit advies heeft de Raad aanbevelingen gedaan over beleidsonderwerpen die in de nabije toekomst een verdere verkenning en advisering vereisen. Het gaat hierbij om de volgende punten:

- een integraal vernieuwingsbeleid van de overheid ten aanzien van de inhoud en de positionering van lerarenopleidingen in het licht van de ontwikkelingen die in paragraaf 2 zijn geschetst;
- een sterkere koppeling, zowel inhoudelijk als in de tijd gezien, van vernieuwingen in de lerarenopleidingen aan onderwijsvernieuwingen in de scholen;
- een gelijkwaardige verantwoordelijkheidsverdeling tussen scholen en lerarenopleidingen voor inhoud en uitvoering van de lerarenopleiding;
- een infrastructuur waarbij de vraag van scholen naar kwalificaties²⁶ op adequate wijze wordt samengebracht met het aanbod van de lerarenopleidingen.

Ten slotte is in dit advies aangegeven dat de benadering van het aan de orde zijnde vraagstuk van een tekort aan samenhang een bredere aanpak dan uitsluitend ten aanzien van de lerarenopleidingen vergt. Het moet benaderd worden vanuit de betekenis van de rol van de gehele educatieve infrastructuur voor het onderwijsveld dat van de diensten van de daartoe behorende instellingen gebruik maakt. Voorzover mogelijk heeft de Raad in

²⁵ Van Vught F. (1996) *Isomorphism in Higher Education? Towards a Theory of Differentiation and Diversity in Higher Education Systems*. In: V.L. Meek, L. Goedegebuure, O. Kivinen & R. Rinne (Eds.) *The Mockers and Mocked: Comparative Perspective on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education*. Paris: Pergamon (IAU Press), p. 42-58.

²⁶ Deze kunnen betrekking hebben op het vak, de functie en de onderwijssector.

dit advies al noodzakelijkerwijs voor die benadering gekozen, zij het dat een integrale uitwerking in het licht van de adviesaanvraag nog niet mogelijk is. In zijn te zijner tijd uit te brengen advies over de educatieve infrastructuur zal hij hier uitgebreider op terug komen. In het kader van dit advies heeft de Raad zich beperkt tot een onderdeel van die infrastructuur, (het geheel van) de lerarenopleidingen.

BIJLAGE 1

ADVIESAANVRAAG

BIJLAGE 2

HET VELD VAN DE LERARENOPLEIDINGEN

HET VELD VAN DE LERARENOPLEIDINGEN

Het stelstel van lerarenopleidingen kenmerkt zich door drie min of meer gescheiden systemen:

1. *De opleidingen leraren basisonderwijs en speciaal onderwijs*

De opleiding tot leraar basisonderwijs kan worden gevolgd bij een zelfstandige Pedagogische Academie Basisonderwijs (pabo) of bij afdeling van een hogeschool; de meeste van de 36 opleidingen zijn gesitueerd bij een hogeschool. Tijdens de opleiding is specialisatie mogelijk (onderbouw/bovenbouw). Ook vernieuwingsonderwijs (dalton, freinet, jenaplan enz.) is als specialisatie mogelijk evenals levensbeschouwelijke richtingen. De Vrije Scholen hebben een aparte pabo. De drie opleidingen tot leraar speciaal onderwijs (algemeen) worden verzorgd door 3 instellingen (hogescholen). De opleidingen worden zowel in voltijd als deeltijd vorm aangeboden. Hiernaast zijn er 2 opleidingen tot leraar speciaal onderwijs A voor gehoorgestoorden en 2 opleidingen tot leraar speciaal onderwijs B voor gehoorgestoorden.

2. *De opleidingen leraren voortgezet onderwijs voor het eerste- en tweedegraadsgebied verzorgd door hbo-instellingen*

Twaalf hogescholen verzorgen voor 38 verschillende schoolvakken opleidingen, al of niet in deeltijd, voor het tweedegraadsgebied. Veertien hogescholen verzorgen voor 24 verschillende vakken, eveneens al of niet in deeltijd, opleidingen voor het eerstegraads gebied (dav-1 opleidingen).

Hiernaast zijn er enkele typen opleidingen die een aparte positie innemen, te weten:

- vijf hogescholen die een opleiding, uitsluitend in deeltijd, verzorgen voor leraar verpleegkunde tweedegraads;
- één instelling waarop een viertal agrarische opleidingen kan worden gevolgd die tevens een tweedegraads bevoegdheid tot lesgeven inhouden. Deze instelling valt formeel onder het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij;
- vier hogescholen/pabo's die een opleiding tot leraar allochtone levende talen aanbieden;
- drie instituten voor de opleiding tot eerstegraads leraar lichamelijke oefening (alo's), verbonden aan hogescholen;
- de lerarenopleidingen kunstvakken die gesitueerd zijn in de vakinhoudelijke kunstopleidingen.

In totaal gaat het om ruim 200 verschillende opleidingen.

3. *De universitaire lerarenopleidingen*

Er zijn 6 geaccrediteerde universitaire lerarenopleidingen voor het eerstegraads domein. Daarnaast is er een samenwerkingsverband van de lerarenopleidingen van de drie technische universiteiten (tulo) dat opleidingen tot leraar voor de technische richtingen verzorgt. De opleidingen verzorgen onderwijs in 24 vakken.

Deze drie verschillende typen lerarenopleidingen leveren leraren af met verschillende niveaus van bevoegdheid die uitzicht bieden op verschillende salarishoogten en beroepsperspectieven.

Basisonderwijs/speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs tweedegraad en voortgezet onderwijs eerstegraad vereisen elk een eigen bevoegdheid. Met deze bevoegdheidsgebieden hangt de hoogte van het salaris samen, bijvoorbeeld maximaal schaal 10 voor vo-tweedegraad en maximaal schaal 12 voor vo-eerstegraad.

Daarnaast bestaan er ook grote verschillen in het aantal leraren die de onderscheiden opleidingen afleveren. De omvang van instroom/aantal ingeschrevenen is zeer verschillend: in het jaar 1998/99 bedroeg dit voor de leraren basisonderwijs 23829, voor de leraren voortgezet onderwijs die in het hbo worden opgeleid) 25035

verdeeld over 24 vakken en voor de leraren die universitair worden opgeleid 492. Het aantal ingeschrevenen per instelling loopt sterk uiteen evenals het aantal ingeschrevenen per vak. Het rendement per vak varieert sterk; bijvoorbeeld bij de hbo-opleidingen ten behoeve van het voortgezet onderwijs varieert het rendement van 86% (deeltijd lerarenopleidingen verpleegkunde) tot 17% (tweedegraads lerarenopleiding godsdienst). Het gemiddelde rendement over de vakken heen is hier 47%.²⁷

²⁷ Het gaat hier om het rendement van het cohort dat in 1993 een aanvang met de studie nam, rendement na 5 jaar (cijfers beschikbaar gesteld door de HBO-Raad).