

Nassaulaan 6

2514 JS Den Haag

Telefoon (070) 363 79 55

Fax (070) 356 14 74

E-mail

secretariaat@onderwijsraad.nl

De minister van Onderwijs, Cultuur
en Wetenschappen
dr. ir. J.M.M. Ritzen
Postbus 25000
2700 LZ Zoetermeer

Ons kenmerk

980364/309

Uw kenmerk

AB/BAP/1998/18238

d.d. 12 mei 1998

Den Haag,

15 juni 1998

Onderwerp

Advies 'Toekomst leraren'

Bij brief van 12 mei 1998 verzocht u de Onderwijsraad advies uit te brengen over de 'employability' van de leraren. Deze adviesaanvraag vloeit voort uit uw toezegging aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (TK 25615, 19987 - 1998, nr. 13) te bezien op welke wijze de Onderwijsraad een rol kan vervullen in de gedachtevorming rondom de ontwikkeling van de lerarenopleidingen, de arbeidsmarktpositie en de werkomstandigheden.

'Employability' wordt door u in de adviesaanvraag gezien als overkoepelend begrip voor de beleidsagenda gericht op versterking van het huidige lerarenbeleid. Daarbij merkt u op dat het beleid rond de lerarenopleidingen en de leraar erop gericht behoort te zijn dat een leraar tijdens zijn gehele werkzame leven goed inzetbaar blijft, dat wil zeggen dat zijn capaciteiten zo goed mogelijk worden benut en die capaciteiten ook voortdurend verder worden ontwikkeld. Dit begrip kan volgens de Raad echter niet los worden gezien van de hiervoor genoemde elementen. De Raad benadert de 'employability' van leraren vanuit de huidige problemen rond het leraarschap.

In het onderstaande geeft de Raad zijn advies over de positie van de leraar. Dit moet worden gezien als een eerste advies, waarin een analyse op hoofdlijnen wordt gegeven en een perspectief voor aanpak van de problemen wordt geschetst. De problemen rond het leraarschap gelden over de volle breedte van het

onderwijs doch niet in dezelfde mate voor alle onderwijssectoren. In een vervolgadvis zullen deze hoofdlijnen verder worden uitgewerkt en zal ingegaan worden op de verschillen tussen onderwijssectoren.

De Raad wijst er nadrukkelijk op dat de overheid een belangrijke verantwoordelijkheid heeft voor het oplossen van de geschetste problemen en het scheppen van de voorwaarden daartoe.

1. Inleiding

Meer dan ooit is het besef doorgedrongen dat onderwijs een sleutelfactor is voor de welvaart en concurrentiekracht van ons land. Alleen met kwalitatief hoogwaardig onderwijs kan ons land ook de komende jaren blijven behoren tot de 'leading nations'. De kwaliteit van ons onderwijs wordt in de eerste plaats bepaald door de kwaliteit van de leraar. Leraren spelen een hoofdrol in de kenniseconomie. De huidige problemen rond het leraarschap vormen daarom een ernstige bedreiging voor onze samenleving. In toenemende mate tekent zich een spanning af tussen wat er momenteel en de komende jaren geëist wordt voor de invulling van het leraarschap en waartoe de leraar in de huidige situatie in staat geacht kan worden. Deze spanning wordt veroorzaakt door de taakverzwaring van de leraar in de afgelopen decennia en zal ongetwijfeld verder worden versterkt door de nieuwe eisen die momenteel en in de komende jaren aan de leraarsprofessie worden gesteld. Bovenal dreigen er op korte termijn grote tekorten aan leraren.

2. Problemen rond het leraarschap

De problemen rond het leraarschap hangen samen met een groot aantal ontwikkelingen binnen en buiten het onderwijs. Hieronder worden deze ontwikkelingen teruggebracht tot drie samenhangende probleemcomplexen:

- S de taakverzwaring van de leraar;
- S de dreigende tekorten op de arbeidsmarkt;
- S de kwaliteit van de instroom in het leraarsberoep;

Deze samenhangende probleemcomplexen spelen een belangrijke rol bij het door velen gesignaleerde *imagoprobleem van de leraar*.

2.1 Taakverzwaring

De taak van de leraar is de afgelopen decennia door velerlei oorzaken aanzienlijk zwaarder geworden. Leerlingen zijn mondiger geworden, vertonen meer gedragsproblemen en veroorzaken vaker ordeproblemen. Ouders verwachten steeds meer van de school en van de leraar. Het gestegen prestatie-ambitieniveau van ouders verhoogt de druk op leraren. Scholen zijn geconfronteerd met een veelheid aan veranderingen, bijvoorbeeld:

- S verbreding van onderwijs- en vormingsaanbod;
- S deregulering en vergroting van autonomie;
- S introductie van eindtermen en kerndoelen;
- S processen van schaalvergroting;
- S meer concurrentie tussen scholen;
- S grotere druk om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren.

De vele veranderingen, en de bovenstaande lijst is verre van compleet, hebben ertoe geleid dat de taakbelasting van de leraar is toegenomen en dat het beroep van leraar vaak als een zwaar beroep wordt ervaren. Dit uit zich onder meer in het voortijdige vertrek uit het onderwijs van veel docenten ouder dan vijftig jaar. Ook internationaal gezien is de werkdruk in het Nederlands onderwijs hoog. Vergeleken met het gemiddelde in de OECD-landen heeft de Nederlandse leraar te maken met relatief grote groepen en relatief veel uren¹.

De stormachtige ontwikkeling van onze samenleving in de richting van een 'informatiemaatschappij' stelt nieuwe eisen aan de leraarsprofessie. De huidige 'informatie- en communicatierevolutie' heeft geleid tot een ware kennisexplosie. Leerlingen zullen, veel meer dan in het verleden het geval was, moeten kunnen omgaan met informatie en snel vertrouwd kunnen raken met nieuwe technologieën. Leraren zullen veel meer gebruik moeten maken van ICT en, ook mede daardoor, te maken krijgen met inhoudelijke en didactische veranderingen van het onderwijs. Binnen het onderwijs zal meer nadruk gelegd worden op zelfstandig leren van leerlingen waarbij de rol van de leraar zal veranderen. Een voorbeeld hiervan is 'het studiehuis'.

Ook de samenstelling van de populatie van onderwijsdeelnemers zal sterk veranderen. Door de ontwikkeling naar een multiculturele samenleving en door de toenemende individualisering neemt de heterogeniteit van de leerlingenpopulatie toe en zullen de onderwijswensen steeds individueler worden.

De taakverzwaring van de leraar is lange tijd gepaard gegaan met een verslechtering van de arbeidsvoorwaarden² hetgeen de aantrekkelijkheid van het leraarsberoep op de arbeidsmarkt duidelijk heeft vermindert. Ondanks de recente verbetering van de aanvangssalarissen van leraren lijkt het leraarsberoep momenteel de strijd op de arbeidsmarkt te verliezen van andere beroepen.

2.2 Grote tekorten aan leraren

De komende jaren worden ernstige knelpunten verwacht op de arbeidsmarkt voor leraren. Dit geldt zowel voor leraren basisonderwijs als voor leraren voortgezet onderwijs. Weliswaar zal door de afname van het aantal leerlingen het totale aantal benodigde docenten dalen, maar de vergrijzing van het lerarenbestand leidt tot een zeer grote 'vervangingsvraag'. Per saldo ontstaat een vraag naar nieuwe leraren die aanzienlijk groter is dan de verwachte uitstroom uit de lerarenopleidingen³. De tekorten aan leraren zullen nog verder kunnen oplopen door het uitvoeren van beleidsvoornemens zoals de klassenverkleining in de onderbouw van het basisonderwijs.

Voor het voortgezet onderwijs wordt het beeld nog zorgelijker wanneer gekeken wordt naar de huidige studenteninstroom. De instroom in de lerarenopleidingen voor voortgezet onderwijs daalt al enkele jaren dramatisch. Voor de lerarenopleidingen basisonderwijs geldt dit overigens niet, de instroom in deze opleidingen neemt de laatste jaren weer toe.

2.3 De kwaliteit van de instroom in het leraarsberoep

De beste studenten uit de instroom in het Hbo kiezen zelden voor een lerarenopleiding⁴. Lerarenopleidingen worden vaak gekozen door studenten met gemiddelde tot matige prestaties in het voortgezet onderwijs. Scholieren met veel exacte vakken in hun pakket kiezen zelden voor een lerarenopleiding. Ook kiezen Vwo'ers minder vaak voor lerarenopleidingen dan voor andere Hbo-opleidingen. Dit zijn aanwijzingen dat de kwaliteit van de instroom in de lerarenopleiding specifieke aandacht behoeft. Daarnaast is er al enige tijd een ontwikkeling gaande dat er minder academici kiezen voor het leraarsberoep. Gezien de vele eisen die momenteel en de komende jaren gesteld worden aan de invulling van het leraarschap zijn dit zorgelijke ontwikkelingen.

3. Perspectief voor aanpak van de problemen

De Raad is van mening dat allereerst de aantrekkelijkheid van het leraarsberoep verbeterd moet worden door vermindering van de werkdruk en verbetering van de arbeidsvoorwaarden. Daarnaast dienen de huidige en toekomstige leraren beter te worden voorbereid op de vele komende veranderingen. Dit komt neer op kwaliteitsverbetering van de lerarenopleidingen en op verdere professionalisering van leraren middels nascholing.

3.1 Verbetering van de aantrekkelijkheid van het leraarsberoep

Het leraarsberoep kan aantrekkelijker worden door *vermindering van de werkdruk en verbetering van de arbeidsvoorwaarden*. De Raad is van mening dat *de werkdruk* op dit moment een van de meest belangrijke 'bottlenecks' is voor het Nederlands onderwijs. Vermindering van de werkdruk in het onderwijs, via een algemeen beleidstraject van geleidelijke reductie van de lessenomvang van leraren, is de komende jaren onontkoombaar en kan een impuls geven aan de kwaliteit van het onderwijs. Vermindering van het aantal lessen, zoals de recente reductie van 28 naar 26 lessen in het voortgezet onderwijs, geeft binnen de volledige weektaak ruimte voor andere cruciale taken, zoals de nascholing, die momenteel in het gedrang komen. De Raad vindt dat deze ruimte benut moet worden voor investeringen in de professionaliteit van leraren door permanente scholing.

Verbetering van de arbeidsvoorwaarden

Ook vindt de Raad dat verbetering van de arbeidsvoorwaarden van leraren noodzakelijk is, zeker met het oog op de krappe arbeidsmarkt. Belangrijk daarbij is dat er, veel meer dan nu het geval is, een relatie gelegd wordt tussen het functioneren van leraren en hun beloning (prestatie-beloning). Daarbij wordt met name gedacht aan het beter belonen van leraren die onder moeilijke omstandigheden moeten werken of leraren die bijzondere prestaties leveren. Scholen moeten daarbij in staat gesteld worden om daadwerkelijk een zelfstandig personeelsbeleid te voeren waarin ruimte is voor flexibele beloning. Ook vindt de Raad dat de werkomstandigheden van leraren, met name wat betreft de infrastructuur, verbeterd moeten worden. Goed onderhouden lokalen, eigen werkplekken voor leraren en de aanwezigheid van moderne technologie zijn belangrijk voor de motivatie en kunnen de aantrekkelijkheid van het onderwijs en de beroepsuitoefening verhogen.

3.2 Moderne lerarenopleidingen

Er komt heel wat af op de nieuwe generaties leraren. Hun opleiding is derhalve van groot belang. De cruciale rol van de lerarenopleidingen is al eerder onderkend en heeft de afgelopen jaren geleid tot een brede 'waaier' van activiteiten gestuurd vanuit verschillende actoren. Het grote aantal sturende actoren remt de kwaliteitsimpuls voor de lerarenopleidingen, ondermijnt de consistentie van het vernieuwingsbeleid en gaat gepaard met een grote bureaucratische last voor de instellingen. De Raad meent dat een kwaliteitsimpuls noodzakelijk is en dat deze vormgegeven moet worden door meerjarige contractuele afspraken te maken met instellingen gebaseerd op een samenhangend en realistisch vernieuwingsperspectief. De afspraken dienen onder meer betrekking te hebben op de inhoud en implementatie van het curriculum⁵, de deskundigheidsbevordering van docenten van lerarenopleidingen en de invoering van ICT. Bij de realisering van de contracten behoort het beschikbaar stellen van de vereiste middelen maar ook een externe validering van de kwaliteit van de opleidingen en een afrekening op de resultaten van het vernieuwingsproces.

Regionale samenwerking

Lerarenopleidingen dienen ingebed te worden in regionale educatieve netwerken. De vele ontwikkelingen in het onderwijs maken een intensieve samenwerking tussen de lerarenopleidingen, de scholen en verzorgingsinstellingen in de regio noodzakelijk. De samenwerking kan gestalte krijgen in de vorm van regionale samenwerkingsverbanden, waarbinnen ook scholen nadrukkelijk een rol vervullen. Bij grote investeringen, zoals bij de implementatie van het vernieuwde curriculum en de invoering van ICT in de lerarenopleidingen, moeten er tussen de diverse regionale samenwerkingsverbanden bindende afspraken gemaakt worden over het gebruik van de opbrengsten van de vernieuwingsprojecten.

Een intensivering van de samenwerking tussen lerarenopleidingen en scholen is ook belangrijk voor de stages in de opleidingen. Momenteel beslaat de stage een kwart van de opleiding. Verbetering van deze praktische beroepsvoorbereiding vereist een versterking van de formatieve inzet van de kant van scholen.

Samenwerking tussen lerarenopleidingen en verzorgingsinstellingen is belangrijk voor de kwaliteit van de nascholing.

3.3 Onderhoud van professionaliteit

Leraren worden geconfronteerd met een veelheid aan nieuwe ontwikkelingen. Dit betekent dat de professionaliteit van leraren regelmatig onderhoud vereist. Het belang van de post-initiële opleiding van leraren zal de komende jaren verder toenemen. De Raad meent dat een aantal maatregelen getroffen moet worden gericht op:

- S het ontwikkelen en aanbieden van kwalitatief hoogwaardige post-initiële opleidingen;
- S het verplicht stellen van de nascholing van leraren.

Voortzetting van de professionele ontwikkeling

Er dient een stelsel van vakgerichte en functiegerichte post-initiële opleidingen tot ontwikkeling te worden gebracht. Bij de inrichting van dit opleidingsstelsel dient de *employability* van leraren, zowel de interne als externe mobiliteit en een bredere inzetbaarheid binnen en buiten het onderwijssysteem, een belangrijke rol te spelen.

De nascholing dient te worden gerelateerd aan *de periodieke certificering* van leraren. Dit geldt zowel voor docenten als voor lerarenopleiders. Hierbij hoort ook het opstellen van een helder systeem van bevoegdheden in relatie tot de startbekwaamheden.

4. Herwaardering van het leraarschap is noodzaak

De leraar is een hoofdrolspeler op het toneel van de informatiemaatschappij. De geschetste problemen rond het leraarschap vormen een directe bedreiging voor de toekomst van onze kenniseconomie. Herwaardering van het leraarschap is dringend noodzakelijk. Investeren in het leraarschap betekent investeren in onze toekomst. De Raad vindt dat in de afweging van beleidsprioriteiten voor de komende jaren investeringen in het leraarschap de hoogste prioriteit dienen te hebben.

Namens de Onderwijsraad,

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

mr. drs. H.J.M. Hoefnagel
algemeen secretaris

Noten

1. Zie OECD(1997), **Education at a Glance, OECD Indicators 1997**, p. 199-212
2. Leune,J.M.G. e.a. (1989), **Leraarschap in de jaren '90**, Zutphen
3. Grip, A. de en M. Wolbers (1998), De arbeidsmarkt voor afgestudeerden van de Hbo-lerarenopleidingen, in: **Thema**, nr. 2, 1998, p. 28-34
4. Jong, U. de, J. Roeleveld en D. Webbink (1992/1993), **De kwaliteit van Nlo- en Pabo-studenten vergeleken met de rest van het Hbo**, Interne rapporten SEO/SCO-Kohnstamm-instituut in opdracht ministerie van OCW.
5. Lerarenopleidingen moeten zicht hebben op de ontwikkelingen in de onderwijssectoren waarvoor men docenten opleidt. Op dit moment is de herordening van de vakkenstructuur in de lerarenopleidingen en de aansluiting hiervan op de ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs ondoorzichtig.