

Vergaderjaar 2009–2010

27 923

Werken in het onderwijs

Nr. 89

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 oktober 2009

In deze brief geef ik mijn beleidsreactie op het rapport «Kwaliteitsborging van het eindniveau van aanstaande leraren» (kamerstuk 27 923, nr. 81). Het rapport werd u op 26 mei 2009 toegezonden. Ik heb de zomerperiode gebruikt om mij te beraden op het advies en de beleidsreactie op het rapport te bespreken met de sociale partners in de verschillende sectoren.

In deze beleidsreactie schets ik eerst de context van de vraag aan de Onderwijsraad en de hoofdlijnen van het advies van de raad. Daarna ga ik in op de aanbevelingen en schets ik de maatregelen die ik samen met de lerarenopleidingen – verenigd in de HBO-raad en de VSNU – wil treffen.

Context van de vraag aan de Onderwijsraad

De afgelopen jaren hebben de inhoud van de lerarenopleidingen en de manier waarop deze inhoud wordt aangeboden in de media, bij het afnemend veld en in de Tweede Kamer ter discussie gestaan. In 2007 vroeg de Commissie Leraren aandacht voor dit probleem. Al eerder sprak ook de Onderwijsraad zijn zorg uit over de ruimte voor vakinhoud binnen de opleiding. Ook vanuit het afnemende veld wordt vaak kritiek geuit op de opleidingen. De nadruk ligt volgens velen teveel op het «kunnen» en te weinig op het «kennen».

Met de *Beleidsagenda Lerarenopleidingen 2005–2008* hebben de lerarenopleidingen stappen gezet om de kwaliteit van de lerarenopleidingen te verbeteren. In het *Actieplan LeerKracht van Nederland* heb ik aangekondigd dat we met de lerarenopleidingen afspraken maken over het ontwikkelen van eindtermen en examens waarmee een antwoord wordt gegeven op de geuite zorgen ten aanzien van de vakinhoud. Deze ambitie heb ik verder uiteen gezet in *Krachtig meesterschap, kwaliteitsagenda voor het opleiden van leraren 2008–2011*. De Lerarenopleidingen, verenigd in de HBO-raad, hebben de handschoen opgepakt en zetten samen stevig in op de ontwikkeling van kennisbases, met bijbehorende normen en examens.

In «*Krachtig meesterschap, kwaliteitsagenda voor het opleiden van leraren 2008–2011*», is opgenomen dat de producten van de lerarenopleidingen extern gelegitimeerd moeten worden. In januari 2009 heb ik advies gevraagd aan de Onderwijsraad over de wijze waarop deze externe legitimering het beste kan worden aangepakt.

Advies van de Onderwijsraad

Het advies «Kwaliteitsborging van het eindniveau van aanstaande leraren» is geformuleerd langs twee lijnen:

1. de borging van de kwaliteit en eenduidigheid van het kennisniveau
2. de bepaling van het eindniveau van alle (HBO en WO) aanstaande leraren.

Ten aanzien van de borging van de kwaliteit en eenduidigheid van het kennisniveau van de lerarenopleidingen hbo is de raad positief over de ontwikkeling van de kennisbases door lerarenopleidingen in het hbo. De raad constateert dat met het opstellen van de kennisbases een belangrijk deel van het onderwijsprogramma landelijk wordt vastgelegd en dat er zo zicht komt op het eindniveau. De gezamenlijkheid en de gevraagde externe inbreng bij de totstandkoming van de kennisbases leiden tot vertrouwen, aldus de raad.

De raad doet een aantal voorstellen om het interne systeem van kwaliteitsborging aan te vullen met elementen ter externe legitimering van het proces van kwaliteitsborging. Door deze externe legitimering kunnen toekomstige werkgevers, de samenleving en de Tweede Kamer er op vertrouwen dat de kwaliteit van de opleiding in orde is. Belangrijke voorstellen die de raad doet ter versterking van dit aspect zijn de instelling van een Landelijke commissie voor de examens van lerarenopleidingen hbo en de inzet van externe examinatoren bij toetsafname om zo de transparantie bij het afnemen van examens te vergroten. Verder wijst de raad op het belang van meer onderlinge afstemming tussen de lerarenopleidingen over de kennisbases.

Als het gaat om de bepaling van het eindniveau, pleit de raad voor een integrale benadering van vakkennis, vakdidactiek, onderwijskunde, pedagogiek en het professioneel handelen in de beroepspraktijk. De raad stelt hiertoe onder andere voor dat de lerarenopleidingen gezamenlijk een project inrichten dat een bijdrage moet leveren aan de kwaliteit en doelmatigheid van toetsing en examinering op de lerarenopleidingen. De raad steunt het voornemen van de overheid om te komen tot de aanscherping van het accreditatiekader op het gebied van de normering en stelt daarnaast voor een volledig accreditatieregime voor lerarenopleidingen op opleidingsniveau te handhaven. Tenslotte adviseert de raad om de examencommissies te versterken met externe leden en onderstreept de raad het belang van jaarlijkse verslaglegging door de examencommissies op de instellingen.

Algemene reactie

In september 2008 heb ik in «*Krachtig meesterschap, Kwaliteitsagenda voor het opleiden van leraren 2008–2011*» aangegeven dat er geen enkele twijfel mag zijn over de kwaliteit van de lerarenopleidingen. De eisen aan in- en uitstroomniveau voor de lerarenopleidingen en de toetsing ervan moeten duidelijk en eenduidig zijn. Er mag geen misverstand bestaan over de vraag of inhoud en niveau van de opleidingen tot leraar voldoende zijn.

Door de lerarenopleidingen in het hbo wordt dan ook gewerkt aan het project Werken aan Kwaliteit. Het project omvat de ontwikkeling van kennisbases per vak en gezamenlijke toetsen. Daarmee wordt het eindniveau van de opleidingen duidelijk vastgelegd.

De eerste fase van het project is bijna afgerond. Hierin richtten de opleidingen zich op de ontwikkeling van de kennisbasis voor de algemene vakken in de lerarenopleidingen vo/bve en voor de lerarenopleidingen basisonderwijs op de vakken rekenen en taal.

In de tweede fase van het project zullen de reeds ontwikkelde kennisbases worden ingevoerd, de toetsen worden ingevuld en zullen de kennisbases worden opgesteld voor de overige vakken in de lerarenopleidingen vo/bve en de lerarenopleidingen basisonderwijs, alsmede voor de eerstegraads lerarenopleidingen.

Ik ben blij dat de lerarenopleidingen hun verantwoordelijkheid hebben genomen voor het gezamenlijk vastleggen van het eindniveau. Zij maken hiermee duidelijk hoe zij zullen borgen dat de leraar zal voldoen aan de voorschriften uit het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel en er een goede balans is tussen wat de leraar moet kennen en wat hij moet kunnen.

Het advies van de Onderwijsraad biedt goede aanknopingspunten om, met inachtneming van ieders verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de lerarenopleidingen, externe legitimering van de kennisbases, normen en examens vorm te geven.

Hieronder ga ik per aanbeveling in op het advies van de Onderwijsraad. Dit doe ik langs de twee lijnen die de Onderwijsraad heeft geformuleerd. Eerst ga ik in op de adviezen ten aanzien van de kenniscomponent van lerarenopleidingen hbo. Daarna reageer ik op de adviezen over de bepaling van het eindniveau van alle (hbo- en wo) aanstaande leraren.

Aanbevelingen ten aanzien van de borging van de kwaliteit en eenduidigheid van het kennisniveau

1.1. Aanbeveling OR: Landelijke commissie

De raad stelt voor een Landelijke Examencommissie Lerarenopleidingen HBO in te stellen, bij voorkeur onder auspiciën van het College voor Examens. Deze commissie heeft als hoofdtaak het tot stand brengen en vaststellen van de beoordelingsnormen voor het vakinhoudelijke kennisniveau en kan zorgen voor meer transparantie over het eindniveau van aanstaande leraren.

Ik ben een voorstander van een Landelijke commissie voor de examens van lerarenopleidingen hbo die, zoals de Onderwijsraad voorstelt, haar taken op onafhankelijke en transparante wijze uitvoert. Dat stelt hoge eisen aan de samenstelling van de commissie, waarin onder meer deskundigen op inhoudelijk gebied, het afnemend veld (schoolleiders, leraren), examen- en meetdeskundigen en de wetenschap zitting zullen hebben. Ik heb met de HBO-raad afgesproken dat hij een dergelijke commissie instelt nadat ik heb ingestemd met de samenstelling van de commissie.

De commissie zal de kwaliteit van de kennistoetsen landelijk en op onafhankelijke wijze structureel borgen door:

- vast te stellen of het niveau van de kennistoetsen kwalitatief voldoende is;
- vast te stellen of de beoordelingsvoorschriften adequaat zijn;
- vast te stellen of de definitieve normering adequaat is.

Verder beoordeelt de commissie of de kennistoetsen voldoende overeenkomen met de kennisbasis.

De oordelen van de commissie zijn leidend voor de opleidingen. Om dit te garanderen worden de taken en bevoegdheden van de commissie verankerd in een bindingsafpraak van de HBO-raad met de lerarenopleidingen.

Door de verantwoordelijkheid voor de commissie bij het onderwijsveld te leggen, sluit ik aan bij het huidige besturingsmodel in het hoger onderwijs. De lerarenopleidingen zijn immers zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de opleidingen en de examens binnen de wettelijke kaders die de overheid stelt. Ik stel vast dat de lerarenopleidingen met de uitwerking van de kennisbases, de toetsing en de normering serieus invulling geven aan die verantwoordelijkheid. De HBO-raad en ik zijn het erover eens dat een goed functionerende, onafhankelijke en transparante beoordeling van de kwaliteit van aanstaande leraren essentieel is voor de kwaliteit van het onderwijs. De werkwijze van de landelijke commissie voor de examens zal daarom ook nauwgezet gevolgd en periodiek geëvalueerd worden.

Bovenstaande uitgangspunten zullen worden opgenomen (en indien nodig verder worden uitgewerkt) in bestuurlijke afspraken met de HBO-raad. Door goede afspraken te maken met de HBO-raad over een landelijke commissie voor de examens wordt het proces van het opstellen van de kennisbases, normen en examens van de lerarenopleidingen met een onafhankelijk oordeel versterkt.

1.2. Aanbeveling OR: externe plaatselijke examinatoren

De Onderwijsraad stelt voor dat de lerarenopleidingen bij hun examinering (meer) gebruikmaken van externe examinatoren. Door externe examinatoren aan te wijzen die het recht hebben om bepaalde examens in te zien en bij te wonen en over de kwaliteit te rapporteren, kan de kwaliteit van de examinering worden versterkt.

Het is belangrijk dat lerarenopleidingen externe «peers» uitnodigen om de kwaliteit van het examineren over en weer te beoordelen. De minister zal naar aanleiding van het wetsvoorstel *Versterking besturing*¹ verkennen in hoeverre het wenselijk is om in het hoger onderwijs een pool van docenten in te stellen die bij instellingen kunnen optreden als externe deskundigen. De resultaten van deze verkenning zullen in het voorjaar 2010 aan de Tweede Kamer en aan de lerarenopleidingen worden aangeboden.

Op basis van bovengenoemde verkenning kan de op te richten Landelijke commissie voor de examens bezien of zij op dit punt nadere aanbevelingen wil doen.

1.3. Aanbeveling OR: harmonisatie kenniscomponenten

De Onderwijsraad stelt dat de kennisbases die er voor de verschillende soorten lerarenopleidingen zijn en worden opgesteld, meer op elkaar moeten worden afgestemd. Dit geldt voor de beschrijvingen tussen de verschillende vakken, maar ook tussen de universitaire lerarenopleidingen en de eerstegraads lerarenopleidingen hbo. De raad meent dat beide soorten opleidingen immers leraren moeten opleiden van vergelijkbaar niveau en dat overeenkomstige vakkennis daarbij belangrijk is.

Ik stel vast dat zowel de universitaire lerarenopleidingen als de lerarenopleidingen in het hbo studenten moeten opleiden die voldoen aan de bekwaamheidseisen van het voorbereidend hoger onderwijs (het eerstegraads gebied). De weg daarheen verschilt. De hbo student toont aan het

¹ Wijziging WHW: Versterking besturing (Kamerstukken II, 2008–2009, 31 281)

eind van zijn opleiding aan dat hij voldoet aan die bekwaamheidseisen. De student in het wo moet vóór toelating tot de educatieve master aantonen dat hij vakinhoudelijk bekwaam is.

De HBO-raad en de VSNU hebben dan ook verschillende wegen bewandeld.

De HBO-raad borgt dat de kennisbases van de verschillende opleidingen volgens hetzelfde systeem worden opgesteld.

De VSNU heeft in 2006 naar aanleiding van de Beleidsagenda lerarenopleidingen 2005–2008 het vakinhoudelijke masterniveau beschreven. Ik zal met de VSNU en de HBO-raad bespreken of de door de Onderwijsraad gewenste samenhang voldoende is geborgd, respectievelijk hoe deze op korte en op langere termijn moet en kan worden versterkt.

Aanbevelingen ten aanzien van de bepaling van het integrale eindniveau van alle (hbo en wo) aanstaande leraren

2.1. Aanbeveling OR: Project integratief toetsen

De raad stelt dat de ontwikkeling en het gebruik van integratieve toetsen, zoals assessments, binnen de opleidingen niet voldoende van de grond komen. Hiertoe stelt de raad voor dat de VSNU en de HBO-raad een gezamenlijk project integratief toetsen gaan uitvoeren.

De NVAO heeft de opdracht eenmaal in de zes jaar te beoordelen of een opleiding geaccrediteerd kan worden. De wijze waarop studenten worden getoetst en het resultaat daarvan is bij deze beoordeling zeer belangrijk. Met betrekking tot de pabo's en de universitaire lerarenopleidingen zijn onlangs accreditatiebesluiten genomen.

We hebben de afgelopen periode prioriteit gegeven aan het herstel van de balans tussen het «kennen» en het «kunnen». Ik ben het met de Onderwijsraad eens dat dit natuurlijk niet kan betekenen dat die balans doorslaat naar alleen het «kennen». Ik vat deze aanbeveling van de Onderwijsraad op als een stevige waarschuwing op dit terrein. En ik verwacht dat de lerarenopleidingen in de kennisbases zullen laten zien dat men werkt aan een goede balans tussen «vakmanschap» en «meesterschap».

Recent heb ik de subsidieregeling «Krachtig meesterschap» gepubliceerd. Denkbaar is dat een of meer lerarenopleidingen een subsidieaanvraag indienen voor een dergelijk project.

2.2. Aanbeveling OR: Accreditatie

Naar aanleiding van het beleidsvoornemen dat bij een positieve instellingssaudit de instelling in een ander accreditatieregime terechtkomt, beveelt de Onderwijsraad aan om ook bij een positieve instellingsaudit een volledige opleidingsaccreditatie te doen.

Uitgangspunt bij de nieuwe regeling voor accreditatie blijft dat elke opleiding afzonderlijk wordt geaccrediteerd. Een opleiding kan daarbij in een uitgebreid en in een beperkt regime beoordeeld worden. In het beperkte regime is het kwaliteitssystem van de instelling positief beoordeeld. Deze aspecten behoeven bij de beoordeling van de opleiding niet meer (telkens) opnieuw aan de orde te komen. De beperkte opleidingsaccreditatie is niet minder streng dan de huidige, maar het focust meer op kwaliteit en inhoud van de opleiding. Dat is ook gebleken bij de pilots voor het nieuwe systeem die de NVAO onlangs heeft gedaan. Deze nieuwe accreditatiewijze komt tegemoet aan de zorg van de Onderwijsraad en past bij de weg die de lerarenopleidingen nu inslaan.

2.3. Aanbeveling OR: Examencommissies versterken

De Onderwijsraad adviseert de lerarenopleidingen de examencommissies te versterken met externe leden.

Met het wetsvoorstel *Versterking besturing* wordt de positie van de examencommissie versterkt. Uitgangspunt van de wetswijziging is het vergroten van de onafhankelijkheid en deskundigheid van de examencommissie. Hiermee verbetert ook het toezicht op de gang van zaken rondom de examens en de transparantie op dit punt. Wanneer de commissie onafhankelijk van de onderwijsinstelling wordt gepositioneerd wordt het ook duidelijker dat de examencommissie onafhankelijk van de instelling functioneert. Verder is het nadrukkelijk de bedoeling dat de taak van de examencommissie wijzigt van vooral een organisatorische rol naar een meer inhoudelijke rol: het formuleren van richtlijnen en beoordelingsnormen voor tentamens en examens.

Wettelijke belemmeringen worden weggenomen die verhinderen dat externe deskundigen/leden worden benoemd en opgenomen in de examencommissie. Daarmee kan de externe legitimering van toetsing bovendien worden vergroot.

Met de Onderwijsraad hecht ik groot belang aan vertegenwoordiging van externe (praktijk)deskundigheid in de commissie en aan een directe rol voor scholen bij de beoordeling van studenten. Dit vergroot het «gezichtsveld» van de commissie en de onafhankelijkheid van de beoordeling. Ik ben blij met de waardering van de Onderwijsraad voor het feit dat er in het wetsvoorstel versterking besturing ruimte gecreëerd is om externe deskundigen te benoemen in de examencommissie. Een wettelijke verplichting daartoe vind ik nu niet wenselijk. Hiervoor zijn de opleidingen te verschillend. Bovendien moeten de instellingen nu eerst de kans krijgen gebruik te maken van de ruimte die met het wetsvoorstel versterking besturing wordt geschapen. Wel heb ik met de HBO-raad de afspraak gemaakt dat de HBO-raad binnen zes maanden met een plan van aanpak komt, waarin op overtuigende wijze zichtbaar wordt gemaakt hoe het regionale onderwijsveld (docenten en leidinggevendenden van scholen) structurele invloed krijgt op het beleid over en het afnemen van examens op de individuele lerarenopleidingen in het hbo. Daarbij is het van belang dat bij de selectie van externe deskundigen uit de regio draagvlak bij het afnemend veld en representativiteit een duidelijke rol spelen.

Naast de inzet van externe deskundigheid acht ik het van belang dat de examencommissie ook goede afspraken maakt met de scholen waar haar studenten stage lopen. Door af te spreken hoe het oordeel van zo'n school meeweegt bij de beoordeling of de student al dan niet een getuigschrift krijgt, kan op een directe manier het afnemend veld beter bij de beoordeling van de studenten worden betrokken. Ik denk daarbij allereerst aan een voortrekkersrol voor de samenwerkingsverbanden van lerarenopleidingen en scholen die dit jaar en volgend jaar – na een positieve beoordeling door de NVAO – starten als opleidingsschool. De ervaringen die de opleidingsscholen opdoen, zullen over drie jaar worden geëvalueerd. Op basis daarvan kan worden bekeken of er extra maatregelen nodig zijn om de gewenste betrokkenheid van het afnemend veld bij de beoordeling en examinering te realiseren.

2.4. Aanbeveling OR: verslaglegging examencommissie

De raad wijst tenslotte op het belang van een goede verslaglegging door de examencommissie aan het instellingsbestuur of de decaan.

Ik onderschrijf het belang dat de Onderwijsraad hecht aan verslaglegging van de werkzaamheden van de examencommissie. Transparantie naar het instellingsbestuur en andere belanghebbenden (studenten, leraren en het

afnemend veld) kan dan ook een extra kwaliteitsborging zijn en het vertrouwen in de examinering vergroten. Ten behoeve van de transparantie is in het wetsvoorstel *Versterking besturing* opgenomen dat examencommissies jaarlijks verslag doen van de werkzaamheden aan het instellingsbestuur of de decaan. Daarmee wordt tevens benadrukt dat de examencommissie een onafhankelijk opererend orgaan is binnen de instelling.

Conclusie

Mijn adviesaanvraag aan de Onderwijsraad was erop gericht om de afspraken, die ik met de HBO-raad en de VSNU heb gemaakt over de wijze waarop de benodigde kennis bij elke aankomende leraar kan worden versterkt en geborgd, op adequate wijze extern te kunnen legitimeren.

Het advies van de Onderwijsraad biedt goede handvatten om deze externe legitimering verder op te pakken. Ik heb vertrouwen in de kwaliteitsketen die met de voorgenomen maatregelen ontstaat. De gezamenlijke hbo lerarenopleidingen maken door het opstellen van kennisbases, normen en examens duidelijk hoe zij zullen borgen dat elke leraar voldoet aan de voorschriften uit het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel en dat er een goede balans is tussen wat de leraar moet kennen en kunnen.

De Landelijke commissie voor de examens moet structureel op een transparante en onafhankelijke wijze toezien op de kwaliteit van de examens. Uiteraard blijft de NVAO periodiek de opleidingen accrediteren. Het kwaliteitszorgsysteem van de opleidingen wordt beoordeeld aan de hand van een instellingsaudit.

Samen met de HBO-raad werk ik aan een Meerjarenafpraak ter uitwerking van de voornemens uit de Kwaliteitsagenda Krachtig meesterschap. De voornemens in deze brief zullen een plaats krijgen in deze Meerjarenafpraak.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegthart