

Advies

---

# Ruim baan voor leraren

Embargo tot 7 nov. 10.00 uur

---



# Ruim baan voor leraren

Een nieuw perspectief op het leraarschap

# Colofon

De Onderwijsraad is het wettelijk adviesorgaan van de regering en het parlement op het terrein van het onderwijs. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van beleid en wetgeving. Hij adviseert over het brede terrein van het onderwijs, van voorschoolse educatie tot postuniversitair onderwijs en een leven lang leren. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad is samengesteld uit personen die zijn benoemd op grond van hun gezaghebbende positie in relevante wetenschappelijke disciplines, in sectoren van het onderwijs, in openbaar bestuur of in maatschappelijke organisaties. De raad gebruikt in zijn advisering verschillende disciplinaire aspecten (zoals onderwijskundige, economische en juridische) en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs.

De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast organiseert de raad discussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

Advies *Ruim baan voor leraren*, uitgebracht aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Registratienummer: 20180254/1138, november 2018.

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2018.

ISBN: 978-946121-065-4

*Bestellingen van publicaties:*

Onderwijsraad  
Prins Willem Alexanderhof 20  
2595 BE Den Haag  
email: [secretariaat@onderwijsraad.nl](mailto:secretariaat@onderwijsraad.nl)  
telefoon: (070) 310 00 00 of via de website:  
[www.onderwijsraad.nl](http://www.onderwijsraad.nl)

*Ontwerp en opmaak:*

[www.balyon.com](http://www.balyon.com)

*Drukwerk:*

Drukkerij Excelsior, Den Haag

© Onderwijsraad, Den Haag.

Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

Aan de Voorzitter van de  
Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Mevrouw drs. K. Arib  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

Prins Willem Alexanderhof 20  
2595 BE Den Haag

Telefoon: 070 310 00 00  
Fax: 070 356 14 74  
secretariaat@onderwijsraad.nl  
www.onderwijsraad.nl

Ons kenmerk  
20180254/1138

Contactpersoon

Plaats/datum  
Den Haag, 7 november 2018

Uw kenmerk

Doorkiesnummer

Onderwerp  
*Advies Ruim baan voor leraren*

Mevrouw de Voorzitter,

Uw Kamer heeft de Onderwijsraad advies gevraagd over hoe de opleidings- en arbeidsstructuur in het onderwijs vormgegeven moeten worden, zodat ze op termijn bijdragen aan zowel voldoende als goede leraren. Met veel genoegen bieden wij u hierbij het advies *Ruim baan voor leraren* aan. Het advies betreft leraren in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. Ook de voorschoolse educatie is in het advies betrokken.

De raad richt zich met dit strategische advies op de lange termijn en geeft een nieuw perspectief op het leraarschap. Dit perspectief ligt ten grondslag aan een integrale herziening van de opleidings- en arbeidsstructuur. De kern van het beroep in alle onderwijssectoren en vakken is volgens de raad het ontwikkelen en vormgeven van onderwijs, het geven van onderwijs en het toetsen en evalueren van onderwijs. Dit betekent dat voor iedere leraar didactische en pedagogische vaardigheden de basis van het beroep vormen, met daarnaast de noodzakelijke inhoudelijke kennis die nodig is voor de specifieke onderwijscontext (zoals schoolvakken).

De raad adviseert het loopbaan- en ontwikkelperspectief van leraren te verruimen. Hij bepleit een integrale herziening van de opleidings- en arbeidsstructuur: ruimere onderwijsbevoegdheden in combinatie met een ontwikkelmodel. Hierdoor kan de inzetbaarheid van leraren groter worden en ontstaan meer mogelijkheden tot mobiliteit (binnen en tussen onderwijssectoren) en variatie in de loopbaan. Daarnaast draagt verruiming van het loopbaan- en ontwikkelperspectief bij aan keuzevrijheid, differentiatie en professionalisering in het leraarschap.

Om ruimere onderwijsbevoegdheden van leraren te realiseren, adviseert de raad om in de opleidingsstructuur schotten tussen onderwijsbevoegdheden weg te halen en beveelt hij clusters van onderwijsbevoegdheden aan in combinatie met specialisaties. De clustering betreft onderwijssectoren en vakken. Verruiming van het loopbaan- en ontwikkelperspectief van leraren vraagt ook om een extra inzet op en ruimte voor de ontwikkeling van leraren. Daarom beveelt de raad aan om in de arbeidsstructuur een ontwikkelmodel voor loopbaan en professionalisering te hanteren. Startende leraren en leraren met een nieuw gekozen specialisatie moeten hun kennis en vaardigheden verder kunnen verdiepen door goede begeleiding, ook in lerarenteams.

Ons kenmerk  
201800254/1138

Pagina  
2/2

Tot slot moeten de (financiële) consequenties van de verruiming van het loopbaan- en ontwikkelperspectief integraal gezien worden en hun weerslag vinden in toekomstig onderwijsbeleid en in de cao's voor de verschillende sectoren.

Met beleefde groet,



Prof. dr. H. Maassen van den Brink  
Voorzitter



Drs. C. van 't Veen  
Secretaris ad interim

# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>7</b>
<b>1 Aanleiding: zorgen om toenemende lerarentekorten en een ontoereikende kwalificatiestructuur in het onderwijs</b>	<b>9</b>
1.1 Lerarentekorten hebben grote consequenties	9
1.2 Bestaande kwalificatiestructuur in het onderwijs is ontoereikend	10
1.3 Adviesvraag: hoe kunnen opleidings- en arbeidsstructuur op termijn bijdragen aan zowel voldoende als goede leraren?	12
<b>2 Advies: verruim het loopbaan- en ontwikkelperspectief van leraren</b>	<b>14</b>
2.1 Kern van het leraarschap is gelijk in alle onderwijssectoren	15
2.2 Ruimere onderwijsbevoegdheden vergroten de mogelijkheden voor mobiliteit van leraren	18
2.3 Verruiming loopbaan- en ontwikkelperspectief bevordert keuzevrijheid, differentiatie en professionalisering in het leraarschap	23
2.4 Verruiming loopbaan- en ontwikkelperspectief maakt het leraarschap aantrekkelijker, ook voor werkenden uit andere sectoren	25
<b>3 Aanbeveling 1: creëer in de opleidingsstructuur clusters en specialisaties van onderwijsbevoegdheden</b>	<b>27</b>
3.1 Cluster onderwijsbevoegdheden over sectoren en vakken in combinatie met specialisaties	27
3.2 Doordenk de nadere inrichting van de opleidingsstructuur	32
<b>4 Aanbeveling 2: hanteer in de arbeidsstructuur een ontwikkelmodel voor loopbaan en professionalisering</b>	<b>35</b>
4.1 Werk vanuit een perspectief van loopbaanontwikkeling	35
4.2 Bezie en aanvaard de (financiële) consequenties	39
<b>Afkortingen</b>	<b>42</b>
<b>Literatuur</b>	<b>43</b>
<b>Geraadpleegde deskundigen en bezochte bijeenkomsten</b>	<b>49</b>
<b>Bijlage 1: Kerncijfers mobiliteit van leraren tussen en binnen onderwijssectoren</b>	<b>51</b>
<b>Bijlage 2: Bevoegdheden- en opleidingsstructuur in Vlaanderen en Canada</b>	<b>55</b>



# Samenvatting

De toenemende lerarentekorten vormen een bron van zorg voor iedereen die betrokken is bij het onderwijs. De Tweede Kamer heeft over dit onderwerp advies gevraagd aan de Onderwijsraad, en daarbij aangegeven dat bij dit advies ook de ontoereikende kwalificatiestructuur betrokken dient te worden. In dit advies geeft de raad aan hoe een herziening van de opleidings- en arbeidsstructuur in het onderwijs op termijn kan bijdragen aan zowel voldoende als goede leraren. Het advies betreft leraren in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. Ook de voorschoolse educatie is in het advies betrokken.

## *Nieuw perspectief op leraarschap*

De raad richt zich met dit strategische advies op de lange termijn. Hij geeft in dit advies een nieuw *perspectief* op het leraarschap. Dit perspectief ligt ten grondslag aan een integrale herziening van de opleidings- en arbeidsstructuur. De raad is van mening dat de kern van het leraarschap voor alle onderwijssectoren en voor alle vakken gelijk is: het ontwikkelen en vormgeven van onderwijs, het geven van onderwijs aan leerlingen en het toetsen en evalueren van onderwijs. Omdat dit de essentie van het beroep leraar is, wordt van alle leraren verwacht dat zij hiervoor over de vereiste pedagogisch-didactische kennis en vaardigheden beschikken. Daarnaast benadrukt de raad dat specifieke kennis en vaardigheden nodig zijn om goed in bepaalde contexten te kunnen werken, zoals vakinhoudelijke kennis en specifieke kennis van bepaalde leeftijdsgroepen.

## *Verruim het loopbaan- en ontwikkelperspectief*

De Onderwijsraad adviseert het loopbaan- en ontwikkelperspectief van leraren te verruimen. Hij bepleit ruimere onderwijsbevoegdheden voor leraren in combinatie met een ontwikkelmodel. Met dit advies bepleit de raad een integrale herziening van zowel de opleidingsstructuur als de arbeidsstructuur in het onderwijs. Hierdoor kan de inzetbaarheid van leraren groter worden en ontstaan meer mogelijkheden tot mobiliteit (binnen en tussen onderwijssectoren) en variatie in de loopbaan. De mobiliteit is nu zeer beperkt. Meer mogelijkheden tot mobiliteit zorgen voor een aantrekkelijker beroep en bieden daarnaast meer mogelijkheden om lerarentekorten beter aan te pakken. Daarnaast draagt verruiming van het loopbaan- en ontwikkelperspectief bij aan keuzevrijheid, differentiatie en professionalisering in het leraarschap. Uitgangspunt bij de voorgestelde verruiming is dat de kwaliteit van leraren hoog blijft en dat vakinhoudelijke kennis en vaardigheden gewaarborgd blijven. Deze zijn immers van groot belang voor de kwaliteit van het onderwijs. Daarom neemt de ontwikkeling van het lerarenberoep en de kennis en kunde van leraren in dit advies een belangrijke plaats in. Zo kan het advies van de raad een kwaliteitsimpuls geven aan het leraarschap.

## *Opleidingsstructuur: cluster onderwijsbevoegdheden in combinatie met specialisaties*

Om ruimere onderwijsbevoegdheden van leraren te realiseren, adviseert de raad schotten tussen onderwijsbevoegdheden weg te halen en beveelt hij clusters van onderwijsbevoegdheden aan in combinatie met specialisaties. De clustering betreft onderwijssectoren en vakken. Een leraar is dan bevoegd voor meerdere onderwijssectoren en voor meerdere vakken binnen een vakgebied. Daarnaast kan een leraar bevoegdheden voor een of meerdere specialisaties halen. De raad wil geen blauwdruk geven wat betreft de indeling van de clustering en specialisaties. Hij schetst de contouren en geeft een aantal voorbeelden van mogelijke clusteringen en specialisaties.



*Arbeidsstructuur: hanteer een ontwikkelmodel voor loopbaan en professionalisering*

Verruiming van het loopbaan- en ontwikkelperspectief van leraren betreft niet alleen een wijziging in de opleidingsstructuur (ruimere onderwijsbevoegdheden in combinatie met specialisaties). Het vraagt ook om een extra inzet op, en ruimte voor, de ontwikkeling van leraren. Daarom beveelt de raad in de arbeidsstructuur een ontwikkelmodel voor loopbaan en professionalisering aan. Startende leraren en leraren met een nieuwe specialisatie moeten hun kennis en vaardigheden verder kunnen verdiepen door goede begeleiding en opname in leraarsteams. Te veel starters vertrekken nu uit het onderwijs. Goede begeleiding kan dat helpen voorkomen. Ruimte voor professionele ontwikkeling kan er bovendien voor zorgen dat het leraarschap aantrekkelijker wordt en leraren voor het onderwijs behouden blijven. De raad adviseert scholen een duidelijke visie op loopbaanontwikkeling en professionalisering van leraren te ontwikkelen en hun taakbeleid, inductie- en (na)scholingsarrangementen tegen die achtergrond opnieuw tegen het licht te houden. De (financiële) consequenties van de verruiming van het loopbaan- en ontwikkelperspectief moeten integraal gezien worden en hun weerslag vinden in toekomstig onderwijsbeleid en in de cao's voor de verschillende sectoren.

Zorgen om toenemende lerarentekorten en een ontoereikende kwalificatiestructuur in het onderwijs vragen om een nieuw perspectief op het leraarschap. In dit advies geeft de raad aan hoe een herziening van de opleidings- en arbeidsstructuur in het onderwijs op termijn kan bijdragen aan zowel voldoende als goede leraren.

# 1 **Aanleiding: zorgen om toenemende lerarentekorten en een ontoereikende kwalificatiestructuur in het onderwijs**

Leraren vormen het fundament van hoogwaardig onderwijs. Leraren krijgen dan ook veel aandacht in het onderwijsbeleid. Zij zijn een speerpunt in beleid van opeenvolgende kabinetten. Zo richt het huidige kabinet-Rutte III zich in zijn regeerakkoord op “goede docenten met een sterke positie”.<sup>1</sup> Ook de Onderwijsraad heeft in veel adviezen aandacht besteed aan leraren.<sup>2</sup> Kwaliteit is hierbij een kernwoord: kwaliteit van leraren, opleidingen, de school als organisatie, en de borging van kwaliteit vanuit de overheid.<sup>3</sup> De raad acht het van het allergegrootste belang dat de kwaliteit van leraren hoog blijft door kwaliteitseisen te stellen.<sup>4</sup> In zijn adviezen gaat dan ook veel aandacht uit naar het waarborgen van de kwaliteit van de leraar en van de vak- en specialistische kennis die nodig is voor het beroep.

Het is echter de vraag of er in de (nabije) toekomst wel voldoende goede leraren voor de klas staan. Er zijn nu al omvangrijke tekorten en de verwachting is dat deze sterk toenemen. Dit betreft vooral het primair onderwijs. Maar ook in het voortgezet onderwijs speelt dit probleem, vooral voor bepaalde vakken (wiskunde, scheikunde, natuurkunde en Duits). In het vmbo (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs) en mbo lopen de tekorten met name op voor de technische vakken.<sup>5</sup>

## 1.1 **Lerarentekorten hebben grote consequenties**

Lerarentekorten hebben grote consequenties. Lesuren vallen uit of worden gegeven door onbevoegde of onvoldoende bekwame leraren, groepen worden samengevoegd, andere functies binnen een school (zoals die van intern begeleider) vervallen bijna helemaal en de werkdruk neemt toe. Deze consequenties kunnen de continuïteit en de kwaliteit van het onderwijs in gevaar brengen en hebben daarmee een grote impact op de samenleving. Daar-

1 *Vertrouwen in de toekomst* (2017).

2 Bijvoorbeeld: Onderwijsraad, 2013a, 2013b.

3 Hoogeveen, Kruiter, Maarse & Schilder, 2017.

4 Zie onder andere Onderwijsraad, 1999; Onderwijsraad, 2013a; Onderwijsraad, 2017a.

5 Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, 2017a, 2017b, 2018b; Lubberman, Rossing, Leemans & Paulussen-Hoogeboom, 2017; Van der Ploeg, Van de Pol, Vankan & Van Kerkhof, 2017. Er zijn hierbij regionale verschillen, zie Adriaens, Fontein, Den Uijl, & De Vos, 2017.

naast zijn er ook aanzienlijke financiële consequenties. Schoolbesturen zien zich genoodzaakt om in toenemende mate leraren in te huren via recruiters en uitzendbureaus, ook om reguliere vacatures te vervullen.<sup>6</sup>

Voor de lerarentekorten worden verschillende verklaringen gegeven, en vaak komt daarbij de aantrekkelijkheid van het leraarschap aan de orde. Hierbij spelen onder andere status en imago, werkdruk, inrichting en duur van lerarenopleidingen, beloningsstructuren en loopbaanmogelijkheden een rol.<sup>7</sup> Deze factoren hangen met elkaar samen. De Onderwijsraad heeft hieraan aandacht besteed in zijn brandbrief *Lerarentekorten* van mei 2018.<sup>8</sup> Ook in het voorliggende advies komen deze factoren aan de orde.

*Genomen maatregelen zijn geïsoleerd uitgevoerd en vooral gericht op kwantiteit van leraren*

De regering heeft maatregelen genomen om de lerarentekorten terug te dringen. Er zijn daarbij zes actielijnen: verhoging van de in-, door- en uitstroom van de lerarenopleidingen; bevordering van zijnstroom; behoud van leraren voor het onderwijs; activering van stille reserve; verbetering van beloning en van het carrièreperspectief; andere organisatie van onderwijs; en stimulering van innovatieve concepten.<sup>9</sup> Recentelijk is hierbij vooral ingezet op een regionale aanpak, versterking van het strategische personeelsbeleid, en verlaging van het ziekteverzuim en verhoging van de deeltijdfactor.<sup>10</sup> Tevens zijn diverse initiatieven gestart om leraren en zijinstromers (na) te scholen en worden lokaal maatregelen genomen om drempels voor (her) intreding in het onderwijs weg te nemen. Ook zijn er samenwerkingsprojecten opgezet tussen onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven.

Ondanks de vele maatregelen zijn de tekorten nog steeds nijpend en zijn de oplossingen vooral gericht op toename van het aantal leraren. Dit brengt echter risico's met zich mee voor de onderwijskwaliteit. Zo kunnen kwantitatieve tekorten leiden tot kwalitatieve tekorten, bijvoorbeeld zodra het nodig wordt om deels of geheel onbevoegde en minder bekwame leraren in te zetten of wanneer leraren in opleiding onvoldoende begeleid kunnen worden.

Daarnaast lijkt er bij de uitvoering weinig sprake te zijn van samenhang tussen de voorgestelde maatregelen en zijn ze onvoldoende gericht op factoren als de aantrekkelijkheid van de werkomgeving en loopbaan- en ontwikkelingsmogelijkheden van leraren. Juist deze aspecten kunnen het beroep aantrekkelijk maken voor huidige én potentiële leraren.

## 1.2 Bestaande kwalificatiestructuur in het onderwijs is ontoereikend

Bovengenoemde maatregelen tegen de lerarentekorten laten de bestaande kwalificatiestructuur ongemoeid.

<sup>6</sup> Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2017b, 2018a.

<sup>7</sup> Zie onder andere Cörvers, Mommers, Van der Ploeg & Sapulete, 2017; Bahlmann, Van Egmond, Eustatia & Pillen-Warmerdam, 2017; Van der Werff, Biesenbeek & Heyma, 2017a, 2017b; Organisation for Economic Co-operation and Development, 2017; Algemene Onderwijsbond, 2017; Medendorp, Klaijns, Van den Berg, & Brouwer, 2018.

<sup>8</sup> Onderwijsraad, 2018b.

<sup>9</sup> Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2017b, 2017c, 2017d, 2017e, 2018b.

<sup>10</sup> Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2018b.

### **De kwalificatiestructuur in het onderwijs**

In zijn advies *Een kwalificatiestructuur voor het onderwijs* heeft de Onderwijsraad de begrippen kwalificatie en kwalificatiestructuur gedefinieerd. Bij het begrip kwalificatie gaat het om “het bewijs van het voldoen aan de formele eisen voor een bepaald beroep. Om dit bewijs te kunnen leveren moet iemand beschikken over bepaalde competenties of bekwaamheden die overeenkomen met de gestelde eisen.” Onder een kwalificatiestructuur wordt verstaan “het geheel van (meer of minder) samenhangende kwalificaties voor één sector, in dit geval het onderwijs.”<sup>11</sup>

Met bekwaamheidseisen wordt beoogd een samenhangende kwalificatiestructuur voor het beroep van leraar te bieden.<sup>12</sup> Deze zijn in 2006 vastgelegd op grond van de Wet BIO (Wet op de beroepen in het onderwijs) en per 1 augustus 2017 herijkt.<sup>13</sup>

#### *Verskillende functies*

De kwalificatiestructuur voor het onderwijs heeft een aantal functies. Op basis hiervan vindt communicatie plaats tussen de beroepswereld, de opleidingen en de lerenden.<sup>14</sup> Voor de opleidingen is zij richtinggevend voor de onderwijs- en examenprogramma's. Voor de beroepswereld en de studenten is zij een instrument om het gesprek op schoolniveau te voeren over de taakverdeling en de onderwijsinhoudelijke invulling van de werkzaamheden. Daarnaast kan zij dienen voor beoordelingsdoel-einden. Ten slotte is zij een referentiekader voor aankomende studenten die een loopbaan in het onderwijs ambiëren.<sup>15</sup>

#### *Kwalificatiestructuur omvat opleidingsstructuur en arbeidsstructuur*

Uit bovenstaande definiëring en beschrijving van functies kan afgeleid worden dat de kwalificatiestructuur zowel de opleidingsstructuur als de arbeidsstructuur in het onderwijs behelst. Met opleidingsstructuur wordt bedoeld: het systeem van lerarenopleidingen en de onderwijsbevoegdheden die zij afgeven. Onder arbeidsstructuur wordt verstaan: de organisatie van arbeid in onderwijsinstellingen, zoals functie- en taakinfilling.<sup>16</sup>

De huidige kwalificatiestructuur is complex en kent een aantal bezwaren. De invoering van de Wet BIO heeft een vereenvoudiging gebracht,<sup>17</sup> maar er bestaat nog steeds een grote diversiteit in routes die leiden tot een lesbevoegdheid.<sup>18</sup> Een lesbevoegdheid halen kost veel tijd en geld en voor veel mensen is dit een bezwaar.<sup>19</sup> Dit geldt niet alleen voor geïnteresseerden die een eerste bevoegdheid willen halen, maar ook voor leraren die al bevoegd zijn en voor een bepaalde onderwijssector of voor een bepaald vak een aanvullende bevoegdheid willen halen.

Ook biedt de structuur geen heldere en dekkende criteria om de inhoud en het niveau van werkzaamheden en professionaliseringsactiviteiten vast te stellen.<sup>20</sup> Aan de hand van de bekwaamheidseisen kan niet vastgesteld worden op welk niveau een leraar kennis, vaardigheden en competenties minimaal dient te beheersen. Zo beschrijft het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel bij de vakinhoudelijke bekwaamheid dat de leraar “de inhoud van zijn onderwijs beheerst” en dat hij “boven de leerstof” kan staan, maar niet in welke mate dat

11 Onderwijsraad, 2003.

12 Onderwijsraad, 2013c.

13 Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel, Staatsblad 2017, 148.

14 Hövels, 2002.

15 Klarus, Kok & Visser, 2003.

16 Vergelijk Commissie Toekomst Leraarschap, 1993.

17 Zie Memorie van toelichting 2001-2002 van de Wet BIO.

18 Centraal Planbureau, 2017; Van Kempen, Dietze & Coupé, 2016.

19 Hilbink, Wolthoff, Kuipers & Gielen, 2018.

20 Onderwijsraad, 2013c; zie ook Ecorys, 2011.

het geval moet zijn.<sup>21</sup> Het is echter van belang voor de borging van de kwaliteit van lerarenopleidingen en de kwaliteit van het onderwijs dat de bekwaamheidseisen zelf ook concreet een niveau-aanduiding geven.<sup>22</sup>

De beperking van loopbaanmogelijkheden van leraren door bestaande wet- en regelgeving wordt ook als bezwaar van de huidige kwalificatiestructuur gezien. Daarbij gaat het met name om de belemmeringen bij het overstappen tussen de verschillende onderwijssectoren. Maar ook binnen een bepaalde onderwijssector en onderwijsinstelling zijn de mogelijkheden om door te groeien beperkt. Om in aanmerking te komen voor een promotie moet een leraar bijna altijd andere niet-lesgevende taken hebben uitgeoefend. Doorgroeien binnen het primaire proces – het onderwijs geven aan leerlingen – is meestal niet mogelijk.<sup>23</sup> De bekwaamheidseisen geven weinig richting voor hoe een loopbaan binnen de lesgevende taak zou kunnen verlopen.<sup>24</sup> Gebrek aan uitdaging en weinig zicht op ontwikkelings- en loopbaanmogelijkheden kunnen ertoe bijdragen dat leraren steeds minder tevreden zijn met hun werk. Uitstroom naar arbeidssectoren buiten het onderwijs kan hiervan een gevolg zijn. Ook kan het leiden tot minder motivatie onder studenten om een lerarenopleiding te gaan volgen.<sup>25</sup>

### 1.3 **Adviesvraag: hoe kunnen opleidings- en arbeidsstructuur op termijn bijdragen aan zowel voldoende als goede leraren?**

De toenemende lerarentekorten in combinatie met een ontoereikende kwalificatiestructuur zijn voor de Tweede Kamer aanleiding geweest om de Onderwijsraad de volgende adviesvraag te stellen: “Op welke manier dient de kwalificatie- en opleidingsstructuur van onderwijsprofessionals te worden aangepast om hun loopbaanmogelijkheden te vergroten, de professionalisering te stimuleren en het leraarsvak aantrekkelijker te maken?”<sup>26</sup>

Zoals blijkt uit paragraaf 1.2 behelst het begrip kwalificatiestructuur zowel de *opleidingsstructuur* (het systeem van lerarenopleidingen en de onderwijsbevoegdheden die zij afgeven) als de *arbeidsstructuur* (de organisatie van arbeid in onderwijsinstellingen, zoals functie- en taakin-vulling). Loopbaanmogelijkheden en professionalisering van leraren zijn gerelateerd aan beide structuren en hebben invloed op de aantrekkelijkheid van het leraarschap, met alle gevolgen voor kwantitatieve en kwalitatieve lerarentekorten.

Daarom heeft de raad de adviesvraag als volgt geherformuleerd: “Hoe kunnen opleidings- en arbeidsstructuur zo worden vormgegeven dat ze op termijn bijdragen aan zowel voldoende als goede leraren?”

Zoals blijkt uit de herformulering van de adviesvraag richt de raad zich met dit advies op de *lange termijn* en is de advisering strategisch van aard. De raad heeft in de hierboven genoemde brandbrief zijn zorgen omtrent de toenemende lerarentekorten geuit en gepleit voor een landelijke taskforce die een impuls moet geven aan het oplossen van de huidige tekorten.<sup>27</sup>

21 Onderwijsraad, 2017a.

22 Onderwijsraad, 2013c; zie ook Ecorys, 2011.

23 Van der Aa, Scheeren, Mommers, Sijbers & Cörvers, 2016.

24 Onderwijsraad, 2013c.

25 Bahlmann, Van Egmond, Eustatia & Pillen-Warmerdam, 2017.

26 Tweede Kamer, 2017; Onderwijsraad, 2017b.

27 Onderwijsraad, 2018b.

Maar, zoals de raad in die brief stelt, ook het waarborgen van de kwaliteit en een langetermijnperspectief zijn noodzakelijk. Dit perspectief wordt gepresenteerd in het voorliggende advies.

#### *Afbakening en definiëring*

Het advies betreft leraren in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Ten behoeve van het verruimen van loopbaanperspectieven wordt ook de voorschoolse educatie in het advies betrokken.

De raad gebruikt in dit advies in plaats van de term onderwijsprofessionals de term leraren. Met deze term worden leerkrachten in het primair onderwijs en docenten in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs bedoeld. Het gebruik van de (meer gangbare) term leraar maakt duidelijk dat de nadruk in het advies ligt op de onderwijsgevende taak. De mensen die deze taak vervullen, staan centraal in dit advies. Het advies gaat niet over andere professionals in het onderwijs zoals schoolleiders, bestuurders, amanuenses, instructeurs en onderwijsassistenten, hoewel zij natuurlijk ook bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs.<sup>28</sup>

#### *Totstandkoming van dit advies*

Ter voorbereiding van dit advies is uitgebreid literatuuronderzoek gedaan. Ook is een onderzoek uitgevoerd naar inter- en intrasectorale mobiliteit van leraren<sup>29</sup> en is een acquis leraren samengesteld.<sup>30</sup> Het advies is getoetst in het onderwijsveld. Zo zijn er gesprekken met leraren en andere deskundigen gevoerd. Ook heeft de Onderwijsraad twee focusgroepen georganiseerd waarin schoolleiders en bestuurders uit verschillende onderwijssectoren en deskundigen vanuit lerarenopleidingen spraken over het adviesthema. Bovendien heeft de raad gebruikgemaakt van de vele schriftelijke bijdragen die zijn ontvangen naar aanleiding van de oproep *Denkt u mee?* op de website. Een overzicht van geraadpleegde literatuur en deskundigen staat achterin dit advies. Tot slot zijn bijeenkomsten bezocht rondom het adviesthema; ook hiervan is een overzicht terug te vinden achterin het advies.

28 Het LPBO (Landelijk Platform Beroepen in het Onderwijs) onderscheidt vier onderwijsberoepen: onderwijsondersteuner, leraar, schoolleider en bestuurder; zie Landelijk Platform Beroepen in het Onderwijs, 2009. De raad richt zich in dit advies op het beroep van leraar en niet op de andere drie beroepen. De raad heeft in 2018 aandacht besteed aan schoolleiders; Onderwijsraad, 2018a.

29 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Dienst Uitvoering Onderwijs & Centraal Bureau voor de Statistiek, 2018.

30 Hoogeveen, Kruijer, Maarse & Schilder, 2017.

De raad adviseert het loopbaan- en ontwikkelperspectief van leraren te verruimen. De raad bepleit ruimere onderwijsbevoegdheden in combinatie met een ontwikkelmodel. Dit betekent een integrale herziening van de opleidings- en de arbeidsstructuur om zo mobiliteit, inzetbaarheid, loopbaanmogelijkheden en professionalisering van leraren te vergroten.

## 2 **Advies: verruim het loopbaan- en ontwikkelperspectief van leraren**

De Onderwijsraad adviseert het loopbaan- en ontwikkelperspectief van leraren te verruimen. De raad richt zich met dit strategische advies op de lange termijn. Hij bepleit ruimere onderwijsbevoegdheden in combinatie met een ontwikkelmodel. Met dit advies bepleit de raad een integrale herziening van zowel de opleidingsstructuur als de arbeidsstructuur in het onderwijs. Ingrijpen in de opleidingsstructuur (aanpassing van de onderwijsbevoegdheden) heeft immers gevolgen voor de arbeidsstructuur (nadruk op loopbaan- en professionele ontwikkeling in het ontwikkelmodel).

Door het loopbaan- en ontwikkelperspectief van leraren te verruimen, nemen de mogelijkheden tot mobiliteit (binnen en tussen onderwijssectoren), de inzetbaarheid en de loopbaanmogelijkheden van leraren toe. Dit zorgt voor een aantrekkelijker vak en biedt daarnaast mogelijkheden om de lerarentekorten beter aan te pakken. Het bieden van loopbaanmogelijkheden kan leraren langer aan het onderwijs binden. Door vergroting van mogelijkheden voor mobiliteit kunnen tekorten en overschotten over onderwijssectoren en schoolvakken heen beter gereguleerd worden. Daarnaast zorgt verruiming van het loopbaan- en ontwikkelperspectief voor meer keuzevrijheid, differentiatie en professionalisering in het leraarschap. De argumentatie voor de voorgestelde verruiming wordt in hoofdstuk 2 uitgewerkt.

Uitgangspunt bij de voorgestelde verruiming is dat de kwaliteit van het leraarschap hoog blijft. Goed onderwijs staat of valt met de kwaliteit van leraren. De raad vindt dat daaraan geen concessies gedaan mogen worden, ook niet vanwege kwantitatieve tekorten aan leraren.<sup>31</sup> Daarom neemt de ontwikkeling van leraren en het behoud van vak- en specialistische kennis in dit advies een belangrijke plaats in. Zo kan het advies van de raad een kwaliteitsimpuls geven aan het leraarschap.

De raad geeft in dit advies een nieuw perspectief op het leraarschap. De raad is van mening dat het leraarschap in alle onderwijssectoren dezelfde kernelementen bevat: het ontwikkelen en vormgeven van onderwijs, het geven van onderwijs aan leerlingen en het toetsen en evalueren van onderwijs. Omdat de essentie van het beroep voor alle sectoren en vakinhouden gelijk is, wordt van leraren verwacht dat zij over de daartoe vereiste pedagogisch-didacti-

<sup>31</sup> Onderwijsraad, 2013a, 2017a, 2018b.

sche kennis en vaardigheden beschikken. Daarnaast blijven specifieke kennis en vaardigheden nodig om goed in bepaalde contexten te kunnen werken, zoals vakinhoudelijke kennis en specifieke kennis van bepaalde leeftijdsgroepen.

Om voor meer mobiliteit en een bredere inzetbaarheid van leraren te zorgen, adviseert de raad ten eerste schotten tussen onderwijsbevoegdheden weg te halen en ruimere onderwijsbevoegdheden te introduceren in combinatie met specialisaties. De raad beveelt clusters van onderwijsbevoegdheden aan. Deze clustering betreft onderwijssectoren en vakken. Een leraar is dan bevoegd voor meerdere onderwijssectoren en voor meerdere vakken binnen een vakgebied. Daarnaast kan een leraar bevoegdheden voor een of meerdere specialisaties halen. De mogelijkheid tot het behalen van (meerdere) specialisaties zorgt naast meer loopbaanmogelijkheden ook voor een nadruk op professionalisering en maakt professionalisering ook aantrekkelijker. Het wordt voor leraren minder complex om in een andere onderwijssector (of een ander deel daarvan) te gaan werken of zich anderszins te specialiseren. In hoofdstuk 3 (dat zich richt op de opleidingsstructuur) schetst de raad de contouren van de voorgestelde verruiming en specialisaties en geeft hij een aantal voorbeelden.

Ten tweede pleit de raad ervoor de ruimere onderwijsbevoegdheden te combineren met een ontwikkelmodel in de arbeidsstructuur om zo een extra inzet op en ruimte voor (loopbaan- en professionele) ontwikkeling van leraren te kunnen realiseren (hoofdstuk 4). Startende leraren en leraren met een nieuwe specialisatie moeten hun kennis en vaardigheden verder kunnen verdiepen door goede begeleiding, ook in lerarenteams.<sup>32</sup> Daarnaast is het van belang dat blijvend geïnvesteerd wordt in de ontwikkeling van leraren. Dit aspect van het advies is nadrukkelijk gericht op de arbeidsstructuur. Het gaat hierbij om een 'intern ontwikkelmodel' binnen scholen en onderwijsinstellingen, waarbij de school moet zorgen voor de juiste structuur en cultuur waardoor leraren zich goed kunnen (blijven) ontwikkelen.<sup>33</sup>

## **2.1 Kern van het leraarschap is gelijk in alle onderwijssectoren**

De raad is van mening dat verruiming van de onderwijsbevoegdheden van leraren mogelijk is omdat de essentie van het beroep voor alle sectoren en vakinhouden gelijk is.

Het werk van leraren in alle onderwijssectoren is gericht op kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming.<sup>34</sup> Leraren hebben als opdracht leerlingen kennis, vaardigheden en houdingen bij te brengen die zij nodig hebben in een vervolgopleiding, hun werk of andere aspecten van hun leven (kwalificatie). Daarnaast leiden leraren leerlingen in in culturele, professionele en maatschappelijke tradities en praktijken en in de daar heersende regels, normen en waarden. De focus ligt daarbij op het realiseren van 'constructief deelgenootschap' aan die tradities en praktijken (socialisatie).<sup>35</sup> Ten derde gaat het in het onderwijs om de vorming van de persoon van de leerling: om kritisch denken en oordelen, moraliteit en verantwoordelijkheid, en volwassen zelfstandigheid (persoonsvorming).<sup>36</sup> Ten aanzien van deze drie domeinen omvat het werk van de leraar het ontwikkelen en vormgeven van onderwijs, het geven van onderwijs aan leerlingen en het toetsen en evalueren van onderwijs. Leraren moeten voortdurend inschatten

<sup>32</sup> Onderwijsraad, 2016b.

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> Onderwijsraad, 2016a.

<sup>35</sup> Langeveld, 1979.

<sup>36</sup> Onderwijsraad, 2016a.



wat in een specifieke situatie het beste is voor een bepaalde leerling of welke soort vakinhoud en -didactiek het beste kan worden aangeboden aan de groep.<sup>37</sup>

#### **Oordeelsvermogen is essentieel**

Ofschoon routines en protocollen een belangrijke rol spelen in het werk van een leraar, kunnen leraren niet zonder oordeelsvermogen. Onderwijs verloopt altijd in interactie en vindt plaats in concrete situaties waarin afwegingen gemaakt moeten worden over wat in een bepaalde situatie voor bepaalde leerlingen nodig of wenselijk is. Moeten leerlingen in een specifieke situatie bijvoorbeeld zelf ervaren en ontdekken of is meer tussentijdse instructie noodzakelijk? Is het wenselijk dat bepaalde leerlingen ondanks een conflict samen blijven werken, of wordt naar een andere oplossing gezocht? Moet een leerling die niet aan het werk gaat, streng toegesproken worden, een vraag gesteld worden of juist met rust gelaten worden? Is het voor een bepaalde leerling, op dit moment wel of niet gunstig om hem feedback te geven op een denkfout?

Routines en protocollen geven weliswaar handvatten, maar wat eerder werkte in een andere situatie, met andere leerlingen, hoeft niet op dezelfde manier te werken in een nieuwe situatie. Daarom is oordelen een essentiële component van het leraarschap.<sup>38</sup> Onderwijs moet steeds opnieuw 'gemaakt' worden en brengt daarom een bepaalde onzekerheid met zich mee.<sup>39</sup> Daarom schatten leraren met gebruikmaking van praktische kennis voortdurend in *hoe* te handelen in een bepaalde situatie. Daarnaast hebben ze praktische wijsheid nodig om te beoordelen wat in welke situatie gedaan moet worden.<sup>40</sup> Dit staat altijd in dienst van wat beoogd wordt met het onderwijs.

#### *Leraarschap vereist brede pedagogische en didactische basis*

Een brede basis van pedagogische en didactische kennis en vaardigheden is de kern van het lerarenberoep.<sup>41</sup> Het is bijvoorbeeld essentieel dat leraren een band opbouwen en onderhouden met leerlingen en de ontwikkeling van leerlingen volgen. Deze aspecten komen terug in de bekwaamheidseisen voor leraren, die voor een aanzienlijk deel vak- en sectoroverstijgend zijn.<sup>42</sup> Zij beschrijven onder andere dat leraren vertrouwen kunnen wekken bij hun leerlingen en hen kunnen aanmoedigen en motiveren. Ook het kunnen realiseren van een veilig, ondersteunend en stimulerend leerklimaat en het kunnen analyseren of de beoogde leerdoelen behaald worden, zijn onderdeel van de bekwaamheidseisen.

Ook internationaal wordt ervan uitgegaan dat het leraarschap een gemeenschappelijke kern heeft. Zo gaan Vlaanderen, Schotland<sup>43</sup> en Canada uit van een brede, overkoepelende basis van het lerarenberoep (zie onderstaand kader voor de Vlaamse situatie).<sup>44</sup>

#### **Vlaanderen: tien functionele gehelen als basis voor leraarschap**

Vlaanderen heeft recent de drie bestaande sets basiscompetenties voor leraren (kleuter, lager, secundair) vereenvoudigd tot één set basiscompetenties. Deze geven aan welke eisen het onderwijs en de maatschappij stellen aan pas afgestudeerde leraren. De basiscompetenties worden bepaald op basis van attitudes en een set van tien functionele gehelen. Deze functionele gehelen zijn hieronder weergegeven:

37 Onderwijsraad, 2013b.

38 Onderwijsraad, 2013b; Meirieu, 2016; Shulman, 1975, 1986.

39 Biesta, 2015.

40 Schwartz & Sharpe, 2010.

41 Onderwijsraad, 2013b.

42 Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel, Staatsblad 2017, 148.

43 The General Teaching Council for Scotland, 2012.

44 Besluit van de Vlaamse Regering betreffende de basiscompetenties van de leraren. Besluit van 8 juni 2018; gepubliceerd op 04 juli 2018. <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/bsluit/2018/06/08/2018012928/staatsblad>.

1. de leraar als begeleider van leer- en ontwikkelingsprocessen;
2. de leraar als opvoeder;
3. de leraar als inhoudelijk expert;
4. de leraar als organisator;
5. de leraar als innovator - de leraar als onderzoeker;
6. de leraar als partner van ouders of verzorgers;
7. de leraar als lid van een onderwijsteam;
8. de leraar als partner van externen;
9. de leraar als lid van de onderwijsgemeenschap; en
10. de leraar als cultuurparticipant.

*Maar ook specifieke kennis en vaardigheden zijn voorwaarden voor goed onderwijs*

Naast een brede pedagogische en didactische basis is het van groot belang dat leraren ook beschikken over gedegen kennis over en goed ontwikkelde vaardigheden ten aanzien van het vakgebied waarin zij lesgeven. Voor de kwaliteit van het onderwijs is het essentieel dat leraren boven de lesstof staan, zowel qua kennis als qua vaardigheden, en dat ze hun vakgebied door en door kennen.<sup>45</sup> Omdat leraren in hun lespraktijk voortdurend afwegingen maken, is een breed repertoire van vakkennis en kunde nodig.

Bovendien is het – wederom naast de bovengenoemde brede pedagogische en didactische basis – van belang dat leraren ook beschikken over specialistische kennis en vaardigheden gericht op het werken met leerlingen in een specifieke onderwijssector. Behalve dat er overeenkomsten zijn in het werken met jonge leerlingen en bijvoorbeeld adolescenten, zijn er uiteraard ook verschillen. Daarom is het nodig dat leraren ook beschikken over gerichte kennis van de ontwikkelingsfase van hun leerlingen en over vaardigheden om met een specifieke groep leerlingen om te gaan.

*Vakdidactisch vakmanschap is cruciaal en breed inzetbaar*

De hierboven benoemde vakinhoudelijke kennis en vaardigheden zijn een voorwaarde voor het geven van onderwijs, maar ze volstaan niet. Cruciaal voor het werk van de leraar is namelijk het vermogen om een vak of vakgebied toegankelijk te maken voor de leerling. Naast wat aangeduid wordt als ‘content knowledge’ (vakkennis) en ‘pedagogical knowledge’ (algemene didactiek)<sup>46</sup>, heeft iedere leraar daarom ook ‘pedagogical content knowledge’ nodig.<sup>47</sup> Dit betreft de vakdidactische kennis en vaardigheden van leraren om een vak of vakgebied betekenisvol te maken voor het onderwijsproces. Onderwijs draait immers voortdurend om de vraag hoe een vak of vakgebied kan bijdragen aan de vorming van de leerling op het gebied van de drie doeldomeinen. Dit vraagt van leraren dat zij kennis hebben over hoe je een vak of vakgebied toegankelijk maakt voor leerlingen.

De vakdidactische kennis van leraren kunnen zij inzetten als zij werken met een brede doelgroep van leerlingen en lesgeven in verschillende vakgebieden.<sup>48</sup> Wanneer een leraar adequaat kan omgaan met het aanbieden van betekenisvolle contexten bij het vak biologie in de bovenbouw havo, dan kan hij deze kennis en vaardigheden eveneens inzetten bij het werken met onderbouwleerlingen of bij het lesgeven in het vak scheikunde.

<sup>45</sup> Hill, Rowan & Ball, 2005; Van Veen, Van Driel & Veldman, 2011; Van Veen, Zwart & Meirink, 2012; Wayne & Youngs, 2003.

<sup>46</sup> Het Engelse woord ‘pedagogy’ ligt veel dichter bij het Nederlandse woord ‘didactiek’ dan bij het Nederlandse woord ‘pedagogiek’. Shulman duidt met het woord ‘pedagogical knowlegde’ algemene didactische kennis en vaardigheden aan; Shulman, 1986.

<sup>47</sup> Shulman, 1986.

<sup>48</sup> Onderwijsraad, 2013b.

## Ruimere onderwijsbevoegdheden vergroten de mogelijkheden voor mobiliteit van leraren

Door onderwijsbevoegdheden te verruimen voor zowel onderwijssectoren als vakken binnen vakgebieden, kunnen de mogelijkheden tot mobiliteit binnen het onderwijs, de inzetbaarheid en de loopbaanmogelijkheden van leraren vergroot worden. Het begrip mobiliteit wordt hier breed opgevat. Het betreft intersectorale mobiliteit (mobiliteit tussen onderwijssectoren), intrasectorale mobiliteit (mobiliteit binnen dezelfde onderwijssector) en interne doorgroeimogelijkheden van leraren binnen een school, onderwijsinstelling of schoolbestuur.

Bovengenoemde vergroting van inzetbaarheid en meer mogelijkheden voor mobiliteit van leraren kunnen ook bijdragen aan vermindering van de lerarentekorten. In de ene onderwijssector is namelijk een groter tekort dan in de andere sector en voor een bepaald vak zijn grotere tekorten dan voor andere vakken.<sup>49</sup> Zo is in het primair onderwijs een groter tekort aan leraren dan in het voortgezet onderwijs. En naar verwachting zullen er grotere tekorten zijn aan eerstegraadsleraren in het voortgezet onderwijs voor de vakken informatica en scheikunde, terwijl geen tekorten verwacht worden voor het vak biologie. In het eerstegraads maatschappijgerichte vakgebied worden zelfs overschotten verwacht in 2024.<sup>50</sup> Ook zijn er duidelijke verschillen tussen vakken bij de instroom van het aantal studenten bij lerarenopleidingen.<sup>51</sup> Er lijkt sprake te zijn van een toedelingsvraagstuk (een onevenwichtige verdeling van leraren over vakken en onderwijssectoren).

Er kleven echter ook risico's aan vergroting van mobiliteit tussen onderwijs en verwante sectoren zoals de kinderopvang. Door verschillen in arbeidsvoorwaarden kan uitstroom van leraren uit het primair onderwijs naar bijvoorbeeld het voortgezet onderwijs of de kinderopvang de lerarentekorten in het primair onderwijs vergroten.<sup>52</sup> Daarom acht de raad het van cruciaal belang dat deze risico's zo beperkt mogelijk gehouden worden. In hoofdstuk 4 gaat hij daar nader op in.

### *Mobiliteit tussen en binnen onderwijssectoren is nu gering*

Mobiliteit van leraren tussen en binnen onderwijssectoren is momenteel gering.<sup>53</sup> Uit de meest recente cijfers blijkt dat voor de overgang van oktober 2016 naar oktober 2017 voor de sectoren primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs respectievelijk 0,4%, 0,8% en 1,1% van de leraren naar een van de andere sectoren is gegaan. Voor de voorgaande jaren (startjaar 2013- 2015) zijn de resultaten zeer vergelijkbaar (zie tabel 1 in bijlage 1).<sup>54</sup> Ook blijkt dat de onderlinge stromen tussen sectoren veel kleiner zijn dan de uitstroom uit de onderwijssector als geheel (deze uitstroom is jaarlijks 6% tot 9%).<sup>55</sup> Door de huidige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt is het echter mogelijk dat bijvoorbeeld de uitstroom uit het onderwijs naar een andere arbeidssector heden ten dage hoger is dan in de hier gepresenteerde jaren.

49 Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, 2017b; Van den Berg, Jettinghoff, Van Zijtveld, 2018; Van der Ploeg, Van de Pol, Vankan & Van Kerkhof, 2017; Van der Aa, Van den Berg & Van der Meer, 2018.

50 Lubberman, Rossing, Leemans & Paulussen-Hoogbeem, 2017.

51 Van den Berg, Jettinghoff & Van Zijtveld, 2018.

52 Interview met Jan van de Ven, PO in actie: *Eén salarishuis voor het gehele funderend onderwijs*, in Cörvers & Van der Meer, 2018, 303-305; Kemper, Schwartz & Amsing, 2018.

53 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Dienst Uitvoering Onderwijs & Centraal Bureau voor de Statistiek, 2018; Arbeidsmarktplatform PO, 2016; Lubberman, Van Kessel, Wester & Mommers, 2013.

54 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Dienst Uitvoering Onderwijs & Centraal Bureau voor de Statistiek, 2018.

55 Gezien de leeftijd van de meeste betrokkenen gaat het daarbij voor een groot deel om (pre)pensionering, sectoren en uitkeringssituaties; *ibid.*

Niet alleen tussen onderwijssectoren, maar ook binnen elke onderwijssector is de mobiliteit van leraren gering. Binnen het primair onderwijs verandert per jaar gemiddeld 1,5% van de leraren van onderwijsbestuur; binnen het voortgezet onderwijs is dit gemiddeld 3% en binnen het middelbaar beroepsonderwijs gemiddeld 0,8% (zie tabel 2 in bijlage 1).<sup>56</sup> De mobiliteit is wel toegenomen. In het primair onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs zijn zowel het aantal als het percentage leraren dat van bestuur verandert vanaf 2013 verdubbeld (zie tabel 2). In het voortgezet onderwijs is er ook sprake van een toename, maar deze is minder groot. Ondanks deze toename is de intrasectorale mobiliteit nog steeds gering. Ook hier geldt echter dat ten gevolge van ontwikkelingen op de (onderwijs)arbeidsmarkt er op dit moment andere mobiliteitscijfers kunnen zijn. Het is voorstelbaar dat er vandaag de dag bijvoorbeeld meer leraren in dienst treden van een ander onderwijsbestuur dan in de voorgaande jaren het geval was, omdat (vanwege de lerarentekorten) vaste contracten vaker worden 'overgenomen' bij indiensttreding.

#### **Arbeidsmobiliteit in breder perspectief**

Arbeidsmobiliteit, het overstappen van de ene baan naar een andere, wordt gedefinieerd als "een verandering van positie binnen het arbeidsdomein in loondienst (interne mobiliteit binnen bedrijven en externe mobiliteit naar een andere werkgever) en [...] de transitie naar het zelfstandig ondernemerschap."<sup>57</sup>

Wat betreft de omvang van arbeidsmobiliteit in Nederland lijkt er geen duidelijke toe- of afname te zijn in de tijd. Er is eerder sprake van een fluctuerende samenhang met de stand van de conjunctuur. Het mobiliteitspercentage varieert gemiddeld genomen sterk met de stand van de conjunctuur en de werkloosheid.

In de periode 2000-2014 varieert het percentage mensen in Nederland dat aangeeft in een tijdsspanne van twee jaar een of meer transities te maken op de arbeidsmarkt tussen de 25% en 35%. Deze omvang komt overeen met resultaten uit eerdere studies.<sup>58</sup> De interne mobiliteit lijkt wat toe te nemen ten opzichte van externe arbeidsmobiliteit. Mogelijk heeft de toegenomen gemiddelde leeftijd van de beroepsbevolking hiermee te maken, aangezien oudere werknemers minder vaak extern mobiel zijn.

#### *Huidige wet- en regelgeving beperkt mobiliteit*

Mobiliteit van leraren wordt door bestaande wet- en regelgeving beperkt. Dit geldt vooral voor de mogelijkheden om tussen de verschillende onderwijssectoren over te stappen (intersectorale mobiliteit). De huidige wetgeving en bijbehorende opleidingsstructuren leiden ertoe dat overstappen tussen sectoren zonder aanvullende diplomering in veel gevallen niet mogelijk is. Bevoegdheden hebben betrekking op een beperkt werkkerrein (zie onderstaand illustratief kader).<sup>59</sup> Zo zijn leraren in het primair onderwijs niet bevoegd om les te geven in het voortgezet onderwijs. Pabo-gediplomeerden komen sinds 2017 wel in aanmerking voor een zijinstroomregeling, waardoor zij een speciaal traject op maat kunnen volgen.<sup>60</sup> Daarbij zijn er echter grote verschillen tussen de verschillende opleidingen in de omvang van het traject. De overstap tussen voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs is wel mogelijk (beide vereisen

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> Dekker, 2018, p.9.

<sup>58</sup> Afhankelijk van de conjunctuur is tussen de 24% en 39% van alle werknemers tussen 1994 en 2010 mobiel geweest (Dekker, 2018, p.10).

<sup>59</sup> Centraal Planbureau, 2017; Wet op het primair onderwijs; Wet op het voortgezet onderwijs; Wet educatie en beroepsonderwijs; Regeling subsidie zij-instroom 2017, Stcrt. 2017, 20848; Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel, Stb. 2005, 460; Regeling Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, Stcrt. 2012, 10966; Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie, Stb. 2010, 298; Besluit van 26 april 2017, houdende wijziging van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie in verband met aanscherping van de kwaliteitseisen aan beroepskrachten voorschoolse educatie, Staatsblad 2017, 184.

<sup>60</sup> Regeling subsidie korte scholingstrajecten vo. Staatscourant 2017, 51506.

een tweedegraads lesbevoegdheid), met de kanttekening dat instellingen voor het middelbaar beroepsonderwijs voor bepaalde vakken vaak aanvullende praktijkervaring vragen. Leraren die lesgeven in praktijkvakken in het middelbaar beroepsonderwijs met een pedagogisch-didactisch getuigschrift, zijn niet bevoegd om dezelfde vakken in het vmbo te geven.

Ook binnen een bepaalde onderwijssector is sprake van segmentatie van de onderwijsarbeidsmarkt. In het voortgezet onderwijs leidt het afronden van een tweede- of eerstegraadslerarenopleiding tot een bevoegdheid voor één bepaald vak.<sup>61</sup> Bovendien is daar een scheiding tussen het 'tweedegraadsgebied' (vmbo en onderbouw havo en vwo) en 'eerstegraadsgebied' (bovenbouw havo en vwo); zie ook onderstaand kader.

#### **Onderwijsbevoegdheden: een overzicht op hoofdlijnen**

De verschillende onderwijswetten schrijven voor waar schoolbesturen aan moeten voldoen als ze leraren benoemen. De belangrijkste regel is dat een leraar moet beschikken over het juiste diploma. De onderwijsbevoegdheden voor de verschillende onderwijssectoren zijn hieronder op hoofdlijnen weergegeven. Ten behoeve van mogelijkheden tot intersectorale mobiliteit zijn hierin ook de bevoegdheden van beroepskrachten in de voorschoolse educatie vermeld.<sup>62</sup>

##### *Primair onderwijs*

Voor het primair onderwijs is een hbo-bacheloropleiding (hoger beroepsonderwijs) tot leraar (pabo) of een academische lerarenopleiding primair onderwijs vereist. Daarnaast bestaat er een tweejarig traject voor zijinstromers. Het scholingstraject is maatwerk op basis van opleiding en eerder verworven competenties van de zijinstromer. Met het getuigschrift van het bekwaamheidsonderzoek aan het einde van het scholingstraject is de zijinstromer bevoegd leraar in het primair onderwijs. Sinds 2016 is in de Wet op het primair onderwijs opgenomen dat leraren met een vo-bevoegdheid hun vak mogen geven in het primair onderwijs.

##### *Voortgezet onderwijs*

Voor het voortgezet onderwijs gelden twee typen bevoegdheden: een tweedegraads bevoegdheid voor vmbo en onderbouw havo en vwo (via hbo- of academische bachelor) en een eerstegraads bevoegdheid voor de bovenbouw havo en vwo (via hbo- of academische master).<sup>63</sup> Daarnaast geldt in het voortgezet onderwijs dat een leraar slechts bevoegd is om les te geven in een bepaald vak als uit het diploma blijkt dat hij aan de bekwaamheidseisen voldoet voor het vak dat hij geeft of onder een van de wettelijk geregelde daaraan gelijk te stellen gevallen valt. Voor mensen die al in het bezit zijn van een bachelordiploma dat aansluit bij een schoolvak volgens de wettelijke verwantschapstabel bestaat er een éénjarige variant van de opleiding (de zogenoemde kopopleiding). Het is verder mogelijk om als zijinstromer een tweedegraads bevoegdheid te halen. Sinds 2009 kunnen studenten aan een universitaire bacheloropleiding een educatieve minor binnen hun studie volgen en sinds 2016 na afronding van hun studie een educatiemodule. Zij verwerven hiermee een beperkte bevoegdheid (voor de theoretische leerweg van het vmbo en de eerste drie leerjaren van havo en vwo, en dus niet voor het mbo).

##### *Speciaal onderwijs (primair en voortgezet)*

Om les te mogen geven in het speciaal basisonderwijs is een onderwijsbevoegdheid voor het primair onderwijs nodig. Voor het speciaal voortgezet onderwijs geldt dat wanneer de school zelf eindexa-

61 Van der Aa & Van der Ploeg, 2018.

62 Centraal Planbureau, 2017; Wet op het primair onderwijs; Wet op het voortgezet onderwijs; Wet educatie en beroepsonderwijs; Regeling subsidie zij-instroom 2017, Stcrt. 2017, 20848; Besluit bekwaamheidseisen. onderwijspersoneel, Stb. 2005, 460; Regeling Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, Stcrt. 2012, 10966; Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie, Stb. 2010, 298; Besluit van 26 april 2017, houdende wijziging van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie in verband met aanscherping van de kwaliteitseisen aan beroepskrachten voorschoolse educatie, Staatsblad 2017, 184; Hoofdlijnenakkoord OCW - HBO-raad, 2011.

63 Eerstegraadsleraren zijn 'inclusief bevoegd': zij zijn ook bevoegd om les te geven in vmbo en de onderbouw van de havo en vwo.

mens afneemt, een onderwijsbevoegdheid voor het voortgezet onderwijs verplicht is. Wanneer dat niet het geval is, volstaat een onderwijsbevoegdheid voor het basisonderwijs. Daarnaast stellen veel scholen voor speciaal onderwijs zelf als eis dat de daar werkzame leraren nog een aparte opleiding voor het speciaal onderwijs hebben gevolgd. De meeste scholen voor speciaal onderwijs vragen om een diploma van de master Special Educational Needs.

#### *Middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie*

In het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie is een hoger onderwijsgetuigschrift op tweedegraads- of eerstegraadsniveau vereist, of een geschiktheidsverklaring van het bestuur en het pedagogisch-didactisch getuigschrift. Daarnaast bestaat er voor het middelbaar beroepsonderwijs ook een beperkte bevoegdheid om les te geven. Deze route is bedoeld voor mensen met een mbo-diploma en (minimaal) enkele jaren werkervaring in het vakgebied waarin ze les willen geven. Deze beperkte bevoegdheid geeft geen bevoegdheid om les te geven op het vmbo, havo en vwo. Ook het pedagogisch-didactisch getuigschrift geeft geen bevoegdheid voor lesgeven in het voortgezet onderwijs.

#### *Voorschoolse educatie*

Voor de kinderopvang, gastouderopvang, peuterspeelzalen en buitenschoolse opvang geldt dat beroepskrachten een diploma op minimaal niveau 3 (mbo) moeten hebben behaald gericht op pedagogische vaardigheden (onder andere sociaalpedagogisch werker, pedagogisch werker en sociaalcultureel werker). Binnen de opleiding moet minimaal een module over het verzorgen van voorschoolse educatie zijn gevolgd. Per 2017 moeten beroepskrachten in de voorschoolse educatie ook ten minste niveau 3F beheersen op de onderdelen mondelinge taalvaardigheid en lezen.<sup>64</sup>

#### *Salarisverschillen beperken mobiliteit*

Salarisverschillen tussen sectoren beperken ook overstapmogelijkheden tussen onderwijssectoren. Leraren worden in de verschillende sectoren verschillend betaald. Zo zijn de salarisschalen in het primair en voortgezet onderwijs verschillend en is de mogelijkheid om door te groeien naar een hogere schaal in het primair onderwijs beperkt. Ook zijn er in de vo-schalen minder periodieken (12 in plaats van 15) dan in de po-schalen (waardoor vo-leraren eerder meer verdienen dan po-leraren) en is de eindejaarsuitkering in het voortgezet onderwijs hoger dan in het primair onderwijs.<sup>65</sup> Een vo-leraar zal hierdoor, los van het feit dat hij beperkt bevoegd is om les te geven in het primair onderwijs, ook minder snel geneigd zijn om over te stappen. De salarissen in het middelbaar beroepsonderwijs verschillen weer van het primair en voortgezet onderwijs, hetgeen ook hier de mobiliteit kan beperken.

#### *Interne doorgroeimogelijkheden zijn beperkt*

Ook de interne doorgroeimogelijkheden van leraren binnen een school, onderwijsinstelling of schoolbestuur in een bepaalde onderwijssector zijn beperkt. Hoewel veel leraren van mening zijn dat hun carrièreperspectief de afgelopen jaren is verbeterd en de zogenoemde versterkte functiemix daarin een positieve rol heeft vervuld, zijn de meeste leraren niet tevreden over hun carrièreperspectief.<sup>66</sup> De functiemix betreft de verdeling van leraren over de salarisschalen en heeft als doelstelling dat leraren sneller kunnen doorgroeien naar een hogere salarisschaal.<sup>67</sup> In de praktijk blijkt dat deze doorgroeimogelijkheden er alleen zijn als zij een hogere en zwaar-

64 Besluit van 26 april 2017, houdende wijziging van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie in verband met aanscherping van de kwaliteitseisen aan beroepskrachten voorschoolse educatie.

65 Bijlage A2 en A7 cao primair onderwijs 2018-2019 en bijlage 9 en artikel 3.6 cao voortgezet onderwijs, 2018-2019.

66 Van der Aa, Scheeren & Cörvers, 2018; Van der Aa, Scheeren, Mommers, Sijbers & Cörvers, 2016.

67 De verplichte functiemixpercentages zijn uit de cao primair onderwijs 2018 geschrapt. Het komen tot functiedifferentiatie wordt een opdracht voor schoolbesturen. De als gevolg van het afschaffen van de functiemix vrijgekomen gelden worden in 2019 en 2020 teruggegeven aan de leraren. Er wordt 70 miljoen extra toegevoegd aan lerarsalarissen. Zie *Onderhandelaarsakkoord CAO PO 2018*, 2018, p.5.

dere functie vervullen, waarvoor zij vaak aanvullende opleidingen moeten volgen. Naast het behalen van extra diploma's zijn promoties dikwijls gebaseerd op het verrichten van specifieke taken, zoals coaching, leerlingbegeleiding en onderzoek of taken op het gebied van onderwijsvernieuwing.<sup>68</sup> Daarnaast worden excellente leraren meestal niet beloond voor hun prestaties, hoewel de cao wel mogelijkheden biedt om binnen de bestaande lerenschalen een extra beloning toe te kennen.<sup>69</sup>

Los van de beperkingen met betrekking tot gebieden waarvoor de functiemix doorgroei mogelijkheden biedt, hebben leraren niet altijd interesse in een promotie. Een promotie levert voor leraren naar hun verwachting financieel te weinig op en de gestelde eisen voor promotie zijn te hoog. Leraren in het voortgezet onderwijs vinden vooral de gestelde promotie-eisen te hoog. Zowel in het primair als in het voortgezet onderwijs hebben veel oudere leraren vanwege hun leeftijd geen behoefte meer aan promotie. Er zijn ook leraren die van promotie afzien omdat zij verwachten dat zij na promotie minder voor de klas zullen staan.<sup>70</sup>

De genoemde focus op extra opleidingen en extra taken bij het toekennen van promoties beperkt de mogelijkheden van leraren om binnen hun primaire taak (het lesgeven aan leerlingen) promotie te maken, terwijl voor veel leraren de uitdaging juist ligt in inhoudelijke verdieping en ontplooiing.<sup>71</sup> De wettelijke bekwaamheidseisen geven weinig richting voor hoe een loopbaan binnen het primaire proces (de lesgevende taak) zou kunnen verlopen doordat er geen niveau-aanduidingen in zijn opgenomen.<sup>72</sup> Zo beschrijft het Besluit herijking bekwaamheidseisen bij de vakinhoudelijke bekwaamheid enkel dat de leraar "de inhoud van zijn onderwijs beheerst" en dat hij "boven de leerstof" staat, maar niet in welke mate dat het geval moet zijn.<sup>73</sup>

#### *Personeelsbeleid is niet gericht op professionele ontwikkeling en doorgroei van leraren*

Ten slotte zijn er ook factoren op het gebied van het personeelsbeleid van scholen die belemmerend kunnen werken voor de ontwikkelingsmogelijkheden van leraren. Dit speelt vooral in het primair en voortgezet onderwijs. De hrm-functie (human resource management) bij onderwijsinstellingen beperkt zich veelal tot een personeelsfunctionaris die zich voornamelijk bezighoudt met praktische zaken en niet of onvoldoende met de professionele ontwikkeling, doorgroei, doorstroom en het behoud van de leraren.<sup>74</sup> Hoewel er nu vaker functionerings- en ontwikkelgesprekken worden gevoerd met leraren dan een aantal jaren geleden, hebben schoolleiders nog steeds beperkt zicht op de ontwikkelingsdoelen van leraren.<sup>75</sup> Zo zijn de bekwaamheidsdossiers op veel scholen nog in ontwikkeling. Daarin zitten bijvoorbeeld nog niet een persoonlijk ontwikkelplan, een beschrijving van de loopbaan of een competentieprofiel.

68 Van der Aa, Scheeren, Mommers, Sijbers & Cörvers, 2016.

69 In de vorm van extra treden bij het eerder behalen van de bijbehorende bekwaamheid en/of een extra periodiek of een bonus. Zie artikel 6.1. lid 3 t/m 5 en 7.11 lid 2 cao primair onderwijs 2018-2019.

70 Van der Aa, Scheeren, Mommers, Sijbers & Cörvers, 2016.

71 Van der Aa, Scheeren & Cörvers, 2018; Van der Aa, Scheeren, Mommers, Sijbers & Cörvers, 2016.

72 Onderwijsraad, 2013c.

73 Artikel 2.4 Besluit herijking bekwaamheidseisen.

74 Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, 2017.

75 Berndsén, Brekelmans, Dekker & van Bergen, 2013; Inspectie van het Onderwijs, 2018.

## Verruiming loopbaan- en ontwikkelperspectief bevordert keuzevrijheid, differentiatie en professionalisering in het leraarschap

Ruimere onderwijsbevoegdheden in combinatie met verbredende en verdiepende specialisaties bevorderen keuzevrijheid en differentiatie in het leraarschap. Leraren kunnen zich dan gemakkelijker naar behoefte en keuze specialiseren of juist kiezen voor een meer generalistisch takenpakket. Verruiming van het loopbaan- en ontwikkelperspectief van leraren kan het gevoel verminderen dat het bevoegdhedenstelsel een keurslijf vormt. Bovendien bevordert verruiming de professionalisering van leraren en een lerende cultuur in de schoolorganisaties. De raad meent dan ook dat verruiming niet alleen het leraarschap aantrekkelijker en uitdagender maakt, maar ook positieve gevolgen zal hebben voor scholen.

### *Bevoegdhedenstelsel moet uitnodigen tot ontwikkeling in plaats van ontmoedigen*

De overheid heeft de grondwettelijke plicht om kwaliteitseisen te stellen aan leraren.<sup>76</sup> Het bevoegdhedenstelsel is daarvoor één van de belangrijkste middelen, naast bijvoorbeeld de verplichte accreditatie van lerarenopleidingen door de NVAO (Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie). Tegelijkertijd moet het bevoegdhedenstelsel genoeg ruimte bieden aan leraren en scholen om optimaal te kunnen werken. Bij de voorbereiding van dit advies is duidelijk geworden dat in het onderwijsveld en daarbuiten steeds sterker de opvatting heerst dat het huidige bevoegdhedenstelsel niet flexibel genoeg is om mee te bewegen met de veranderingen in scholen en onderwijsinstellingen en in de (potentiële) lerarenpopulatie. Uit de veldraadpleging blijkt dat het halen van een extra bevoegdheid als zeer tijdrovend en belastend wordt ervaren.

Met de verruiming van het loopbaan- en ontwikkelperspectief wil de raad leraren uitnodigen tot professionele ontwikkeling. Het is belangrijk dat de ambities, de leervragen en de ontwikkelbehoeften van leraren meer centraal staan.<sup>77</sup> Leraren moeten de ruimte hebben om zich professioneel en persoonlijk verder te kunnen ontwikkelen: "Je moet niet teveel in het keurslijf gedwongen worden. De kernvraag is: Waar ben ik goed in en waar wil ik beter in worden?"<sup>78</sup>

### *Meer loopbaanperspectief bevordert taakdifferentiatie*

Verruiming van het loopbaanperspectief van leraren kan ook diverse positieve gevolgen hebben voor scholen. Het kan leiden tot meer taakdifferentiatie in onderwijsteams. Een gespecialiseerde leraar rekenen verzorgt dan bijvoorbeeld niet alleen rekenonderwijs aan zijn 'eigen' klas, maar aan leerlingen op de hele school.<sup>79</sup> Andere voorbeelden: experts op een specifiek terrein worden ingezet bij het ontwikkelen van doorlopende leerlijnen op hun vakgebied, worden gevraagd om mee te denken over schoolbeleid of worden betrokken bij de ondersteuning van collega's.<sup>80</sup>

Meer mogelijkheden voor differentiatie kunnen schoolleiding en schoolbestuur ook meer mogelijkheden geven om ieders expertise en voorkeuren te benutten. Het gevolg is meer diversiteit in schoolteams. Door taken anders te verdelen, ontstaan ook andere rollen, en omgekeerd: door de verschillende loopbaanpaden die docenten bewandelen, ontstaan allerlei soorten experts die verschillende soorten taken op zich kunnen nemen. Bijvoorbeeld: de leraar

<sup>76</sup> Grondwet Artikel 23, lid 2.

<sup>77</sup> Snoek, De Wit, Dengerink, Van der Wolk, Van Eldik & Wiertz, 2017.

<sup>78</sup> Algemene Onderwijsbond, 2018a.

<sup>79</sup> Van den Berg & Scheeren, 2018.

<sup>80</sup> Snoek, De Wit, Dengerink, Van der Wolk, Van Eldik & Wiertz, 2017.



die de startende leraar ondersteunt bij het ontwerpen van lessen of toetsen, wordt dan wat meer een ontwerpexpert en coach op dat gebied.<sup>81</sup>

Een bijkomend voordeel betreft de lerarentekorten: door ruimere onderwijsbevoegdheden in combinatie met specialisaties kunnen lerarentekorten gemakkelijker binnen de school of het schoolbestuur opgevangen worden.<sup>82</sup> Dit is met name het geval wanneer onder een bestuur zowel po- als vo-scholen vallen. In de nieuwe situatie zouden leraren uit de onderbouw van het voortgezet onderwijs bijvoorbeeld zonder aanvullende bevoegdheidseisen kunnen lesgeven in de hogere jaren van het primair onderwijs in hetzelfde vakgebied. Ook als bijvoorbeeld in de bovenbouw havo een tekort is aan natuurkundeleraren, zou het minder tijdrovend zijn dan voorheen om een leraar biologie een extra bevoegdheid te laten halen voor natuurkunde.

#### *Verruiming ontwikkelperspectief vergroot welbevinden en professionalisering van leraren*

Goed onderwijs vereist leraren die zich blijven ontwikkelen, ook tijdens hun loopbaan.<sup>83</sup> Leraren moeten inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen, bijblijven met pedagogische en vakinhoudelijke kennisontwikkeling, en omgaan met een steeds grotere diversiteit aan leerlingen en de veranderende rol van ouders. Bovendien zijn leraren rolmodellen voor hun leerlingen als het gaat om leren en ontwikkelen.

De voorgestelde verruiming van het ontwikkelperspectief vergroot de professionalisering van leraren. Dit is niet alleen van belang voor de kwaliteit van het onderwijs, maar draagt er ook aan bij dat leraren langer voor het onderwijs behouden blijven. Leraren die gestimuleerd worden zich verder te ontwikkelen, ervaren hun werk als aantrekkelijker dan leraren die niet gestimuleerd worden zich te ontwikkelen.

Met name voor startende leraren is ruimte voor en nadruk op ontwikkeling van belang. Veel startende leraren ervaren de overgang van de opleiding naar een baan als leraar als zwaar. Dit wordt in de literatuur ook wel de 'praktijkschok' genoemd.<sup>84</sup> Sommige starters ervaren deze praktijkschok zo sterk dat ze hun carrière reeds beëindigen voor deze goed en wel van start is gegaan.<sup>85</sup> Gemiddeld verlaat een kwart van de startende leraren in het primair en voortgezet onderwijs binnen vijf jaar het beroep.<sup>86</sup> Ook in het middelbaar beroepsonderwijs is de uitval onder startende leraren hoog.<sup>87</sup> Starters ervaren knelpunten in hun werk op drie niveaus: het primaire proces, de school als arbeidsorganisatie en de externe omgeving (zie onderstaand kader).<sup>88</sup>

81 Snoek, De Wit, Dengerink, Van der Wolk, Van Eldik & Wiertz, 2017. In zijn advies *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs* (Onderwijsraad, 2016, p.26-28) noemt de raad nog een aantal andere manieren om de ontwikkeling van onderwijsteams te bevorderen. In *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren* (Onderwijsraad, 2013, p.38) pleitte de raad reeds voor meer differentiatie in onderwijsteams, in navolging van voorbeelden in het buitenland.

82 Momenteel wordt in het voortgezet onderwijs 4,8% van de lessen onbevoegd gegeven. In de praktijk betekent dit meestal dat de leraar wel een onderwijsbevoegdheid heeft maar niet voor het juiste vak. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2017b.

83 Hattie, 2009; Kendall & Marzano, 2008.

84 Jokinen, Heikkinen & Morberg, 2012.

85 Snoek, 2014, Snoek, De Wit, Dengerink, Van der Wolk, Van Eldik & Wiertz, 2017.

86 CentERdata & MOOZ Beleidsonderzoek en advies, 2017.

87 Medendorp, Klaijns, Van den Berg & Brouwer, 2018.

88 Houtveen, Versloot & Groenen, 2006.

#### **Knelpunten startende leraren: primaire proces, arbeidsorganisatie en externe omgeving**

Startende leraren ervaren in het primaire proces knelpunten als het gaat over lesvoorbereiding, planning en organisatie (huiswerkcontrole, cijfers invoeren, proefwerken plannen, en dergelijke). Dit neemt veel tijd in beslag. Veel startende leraren ondervinden in de eerste jaren na hun opleiding diverse problemen in de onderwijspraktijk met klassenmanagement, orde houden, instructie geven en omgaan met verschillen in de klas.<sup>89</sup> Startende leraren geven verder aan onvoldoende voorbereid te zijn op het bijhouden van vorderingen van leerlingen. Met name het interpreteren van toetsresultaten en het nemen van maatregelen naar aanleiding ervan, zijn vaardigheden waar starters niet over beschikken.<sup>90</sup>

In hoofdstuk 4 doet de raad concrete aanbevelingen om verruiming van het ontwikkelperspectief voor zowel startende als meer ervaren leraren te realiseren.

## **2.4 Verruiming loopbaan- en ontwikkelperspectief maakt het leraarschap aantrekkelijker, ook voor werkenden uit andere sectoren**

De aantrekkelijkheid van het leraarschap wordt gezien als één van de factoren die een rol spelen bij de lerarentekorten (zie paragraaf 1.1). Deze aantrekkelijkheid is een veelzijdig vraagstuk: het gaat hierbij onder andere om beroepsprestige, werkdruk, loopbaanperspectieven en salaris<sup>91</sup> en is mede afhankelijk van ontwikkelingen in andere sectoren van de arbeidsmarkt.

De Onderwijsraad verwacht dat door de verruiming van het loopbaan- en ontwikkelperspectief meer leraren voor het onderwijs behouden blijven en dat meer mensen voor het leraarschap zullen kiezen. Dit wordt ondersteund door gesprekken met leraren en andere betrokkenen en door onderzoek. Zo blijkt uit een studie naar de overwegingen van scholieren en mbo 4-studenten bij de keuze om al dan niet leraar te worden, dat carrièremogelijkheden en mogelijkheden voor professionele ontwikkeling sterke ‘pushfactoren’ zijn. Vwo’ers geven daarnaast aan dat zij graag de mogelijkheid willen hebben om meerdere vakken te geven. Ook geven ze aan graag in meerdere onderwijssectoren les te willen geven.<sup>92</sup> Kleinschalig onderzoek naar loopbanen van leraren in het voortgezet onderwijs wijst uit dat door uitdagende rollen aan te bieden, loopbaanmogelijkheden van leraren kunnen worden gecreëerd en loopbaanperspectieven worden vergroot. Gesteld wordt dat op die manier het leraarschap aantrekkelijk blijft en wordt bevorderd dat leraren in het onderwijs blijven werken: “In een al maar aantrekkelijke arbeidsmarkt moet voorkomen worden dat leraren afbranden of gedemotiveerd raken, en moeten de perspectieven voor toekomstige leraren breed en aantrekkelijk zijn.”<sup>93</sup> Uit vergelijkbaar onderzoek naar loopbaanpaden van leraren in het primair onderwijs blijkt dat wanneer leraren gestimuleerd worden om zich verder te ontwikkelen, het werk ook als aantrekkelijker wordt ervaren. Het bieden van loopbaan- en ontwikkelmogelijkheden kan leraren laten toetreden en behouden voor het onderwijs, of nadat zij het onderwijs hebben verlaten, weer laten terugkeren.<sup>94</sup>

Ook werkenden uit andere arbeidssectoren dan het onderwijs kunnen door de voorgestelde verruiming van het loopbaan- en ontwikkelperspectief enthousiast worden voor het leraar-

89 Helms-Lorenz, Van de Grift & Maulana, 2016.

90 Houtveen, Versloot & Groenen, 2006.

91 Van der Ploeg & Cörvers, 2018.

92 Bahlmann Van Egmond, Eustatie & Pillen-Warmerdam, 2017.

93 Boogaard, Glaudé, Schenke, Weijers & Snoek, 2018, p.25.

94 Broeks, Bakker, Hertogh, Van Meeuwen-Kok & Gondwe, 2018.

schap. De voorgestelde herziening van de opleidingsstructuur (ruimere onderwijsbevoegdheden in combinatie met specialisaties) en de arbeidsstructuur (meer ruimte voor loopbaan- en professionele ontwikkeling) kunnen gunstig zijn voor deze kandidaten. Zoals de raad enkele jaren geleden constateerde: een uitdagende opleiding en beroepsomgeving trekken meer hoogopgeleide professionals aan.<sup>95</sup> Anders gezegd: de concurrentiepositie van het onderwijs ten opzichte van andere sectoren op de arbeidsmarkt kan door de voorgestelde verruiming van het loopbaan- en ontwikkelperspectief verbeteren.

#### *Hybride docenten als illustratie van pluriformiteit in de beroepsgroep van leraren*

Bij het aantrekken van leraren is de afgelopen tijd bijzondere aandacht geweest voor mensen die een baan in het onderwijs willen combineren met een andere baan of een eigen bedrijf, de zogenoemde potentiële 'hybride docenten'.<sup>96</sup> Deze groep wordt door de raad nadrukkelijk niet gezien als 'de' representatie van de groep van mensen buiten het onderwijs die graag als leraar willen werken. Deze is namelijk meer divers van aard. Het onderwijs kan immers ook baat hebben bij 'klassieke zijinstromers' of bij mensen die enkele jaren voor de klas willen staan en daarna weer elders gaan werken. De raad ziet de ontwikkelingen rondom de hybride docent als een illustratie van de trend om minder uniform naar de beroepsgroep van leraren te kijken. Goede lerarenteams kunnen gemengd zijn samengesteld uit fulltimers, parttimers, hybride docenten, zijinstromers, en dergelijke.<sup>97</sup> De drijfveren van leraren zijn gevarieerd en hetzelfde geldt voor de drijfveren van potentieel geïnteresseerden om les te geven.<sup>98</sup>

95 Onderwijsraad, 2013a; zie ook: Van der Ploeg & Cörvers, 2018.

96 Zie *Onderzoek 2016/2017: Daar zijn de hybride docenten* (2018); Dorenbosch, Van der Velden & Bilkes, 2018; Algemene Onderwijsbond, 2018b; Hilbink, Wolthoff, Kuipers & Gielen, 2018.

97 Zie Onderwijsraad, 2016b.

98 Hilbink, Wolthoff, Kuipers & Gielen, 2018.

Voor de opleidingsstructuur beveelt de raad ruimere onderwijsbevoegdheden aan. Hij adviseert invoering van clusters van onderwijsbevoegdheden in combinatie met specialisaties. De clustering betreft onderwijssectoren en vakken. De specialisaties gelden voor specifieke contexten. Dit biedt meerdere loopbaanperspectieven voor leraren. De nadere inrichting van de opleidingsstructuur moet verder doordacht worden.

### **3 Aanbeveling 1: creëer in de opleidingsstructuur clusters en specialisaties van onderwijsbevoegdheden**

Om ook op termijn te zorgen voor zowel voldoende als goede leraren, heeft de Onderwijsraad in hoofdstuk 2 de verruiming van het loopbaan- en ontwikkelperspectief van leraren bepleit. Dit heeft gevolgen voor zowel de opleidings- als de arbeidsstructuur in het onderwijs. Hij heeft voor de opleidingsstructuur de invoering van ruimere onderwijsbevoegdheden geadviseerd en beveelt clusters van onderwijsbevoegdheden aan in combinatie met specialisaties. De raad wil geen blauwdruk geven voor de precieze invulling van de clusters en specialisaties; deze moet nader worden uitgewerkt.

In dit hoofdstuk schetst de raad de contouren van de voorgestelde verruiming en geeft hij een aantal voorbeelden van een mogelijke invulling van onderwijsbevoegdheden. Ook bespreekt hij een aantal gevolgen van de clustering in onderwijssectoren en vakken (paragraaf 3.1). Ten slotte geeft hij een aantal aandachtspunten mee voor de nadere doordinking van de opleidingsstructuur (paragraaf 3.2).

#### **3.1 Cluster onderwijsbevoegdheden over onderwijssectoren en vakken in combinatie met specialisaties**

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, adviseert de raad de ruimere onderwijsbevoegdheden te clusteren over onderwijssectoren en vakken binnen een vakgebied. Een leraar is dan bevoegd voor meerdere onderwijssectoren en voor meerdere vakken binnen een vakgebied. Daarnaast kan een leraar een of meerdere bevoegdheden voor specialisaties halen. Hieronder schetst de raad de contouren van de voorgestelde verruiming en werkt de raad de gedachte van clustering en specialisatie op hoofdlijnen uit. Een precieze indeling van clustering en specialisaties en de consequenties hiervan voor de vormgeving van de opleidingsstructuur en onderwijsprogramma's van lerarenopleidingen, verdienen nadere uitwerking.

### *Brede generieke basis als onderdeel van iedere onderwijsbevoegdheid*

Iedere onderwijsbevoegdheid bestaat uit een brede, generieke basis van onderwijssector- en vakoverstijgende kennis en vaardigheden (zie paragraaf 2.1 voor een duiding hiervan). Deze basis geldt voor iedere beroepskracht in de voorschoolse educatie en voor iedere leraar in primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs, ongeacht de leeftijd van leerlingen die hij onderwijst en het vak waarin hij lesgeeft.

De raad wil benadrukken dat met het afronden van deze generieke basis leraren nog niet bevoegd zijn om les te geven. Een bevoegdheid wordt pas behaald wanneer de generieke basis wordt gecombineerd met een bevoegdheid voor een nader te benoemen cluster (zie onderstaande subparagraaf). Met de term generieke basis wil de raad ook geen volgtijdelijkheid suggereren. De brede generieke basis hoeft niet noodzakelijkerwijs een aparte module voorafgaand aan een geclusterde bevoegdheid en aanvullende specialisaties te zijn. De raad acht een integratie van deze delen ook goed mogelijk.

### *Verwantschap tussen vakken en onderwijssectoren als uitgangspunt voor clustering*

Voor de clustering van bevoegdheden geldt als uitgangspunt de verwantschap tussen vakken (binnen vakgebieden) en delen van onderwijssectoren. De kennis en vaardigheden die nodig zijn om goed in dergelijke domeinen te kunnen werken, vertonen eveneens verwantschap (zie paragraaf 2.1). Voor de bevoegdheden denkt de raad daarom aan de volgende clustering:

- onderwijssectoren: bijvoorbeeld het cluster jonge kind (voorschoolse educatie + groep 1 en 2 uit het primair onderwijs), en het cluster 10-14-jarigen (bovenbouw primair onderwijs + onderbouw voortgezet onderwijs); en
- vakgebieden: bijvoorbeeld bèta (natuurkunde, scheikunde, biologie, wiskunde), klassiek (Latijn en Grieks), gamma (aardrijkskunde, geschiedenis, economie, maatschappijleer), en zorg en welzijn (gehandicaptenzorg, maatschappelijke zorg, verpleegkunde).

De raad wil hier benadrukken dat bovengenoemde invulling van de clusters geen blauwdruk is en dat het gaat om voorbeelden. De clusters kunnen ook anders ingevuld worden, en kunnen bijvoorbeeld minder vakken of andere combinaties van vakken bevatten.

Een onderwijsbevoegdheid zou volgens de raad een *combinatie* van onderwijssectoren en vakgebieden moeten betreffen; bijvoorbeeld een bevoegdheid voor het vakgebied bèta voor de onderwijssector 10-14-jarigen. Een leraar kan dan met deze bevoegdheid lesgeven in (bijvoorbeeld) de vakken wiskunde, scheikunde en biologie in de onderbouw van het voortgezet onderwijs, maar kan met deze bevoegdheid ook de onderdelen natuur en rekenen geven in de bovenbouw van het primair onderwijs.

In onderstaand kader geeft de raad een aantal voorbeelden van mogelijke (gecombineerde) bevoegdheden.

#### **Voorbeelden van mogelijke (gecombineerde) bevoegdheden**

##### *Bevoegdheid jonge kind*

Deze bevoegdheid bestaat uit de generieke basis (algemene, onderwijssector- en vakoverstijgende kennis en vaardigheden) gecombineerd met het specifieke deel jonge kind (pedagogische en didactische kennis en vaardigheden die gericht zijn op jonge kinderen).

Leraren met deze onderwijsbevoegdheid zijn bevoegd om te werken in de voorschoolse educatie en in groep 1 en 2 van het primair onderwijs.

#### *Bevoegdheid 10-14 gamma*

Deze bevoegdheid bestaat uit de generieke basis gecombineerd met een specifiek deel gamma (vakinhoud en (vak)didactiek) en pedagogisch-didactische kennis en vaardigheden die gericht zijn op het vakgebied gamma en op het werken met leerlingen tussen de 10 en 14 jaar).

Leraren met deze onderwijsbevoegdheid kunnen lesgeven in het vakgebied gamma in de bovenbouw van het primair onderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Het zou dan kunnen gaan om de vakken geschiedenis en aardrijkskunde.

Ook andere vakgebieden (zoals talen en kunst) zijn mogelijk in combinatie met de bevoegdheid voor de leeftijdsgroep van 10-14 jaar. Leraren met een dergelijke onderwijsbevoegdheid kunnen dan bijvoorbeeld lesgeven in het vakgebied talen in de bovenbouw van het primair onderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Het zou dan kunnen gaan om de vakken Nederlands in het voortgezet onderwijs (in het primair onderwijs: 'taal') en Engels.

#### *Bevoegdheid praktijkvakken zorg en welzijn*

Deze bevoegdheid bestaat uit de generieke basis (waardoor leraren algemene, onderwijssector- en vakoverstijgende kennis en vaardigheden opdoen) gecombineerd met een specifiek deel (waardoor leraren vakinhoud en (vak)didactiek en pedagogisch-didactische kennis en vaardigheden opdoen die gericht zijn op de praktijkvakken uit het vakgebied zorg en welzijn en op het werken met leerlingen uit het (v)mbo).

Leraren met deze onderwijsbevoegdheid kunnen lesgeven in het praktijkvakgebied zorg en welzijn in het vmbo en mbo.

Ook andere vakgebieden (zoals economie, groen en techniek) zijn mogelijk. Leraren met een dergelijke onderwijsbevoegdheid kunnen dan lesgeven in 'hun' praktijkvakgebied in het vmbo en mbo.

#### *Vakinhoudelijke en vakdidactische specialisatie essentieel voor lesgeven in specifieke contexten*

Lesgeven in specifieke contexten (zoals schoolvakken in de bovenbouw van havo en vwo en beroepsspecifieke vakken in het vmbo en mbo) vraagt van leraren zeer specifieke vakinhoudelijke en vakdidactische kennis en vaardigheden. Deze kennis en vaardigheden zijn noodzakelijk om onderwijs van goede kwaliteit aan leerlingen te kunnen geven. Voor de kwaliteit van het onderwijs is het essentieel dat leraren boven de lesstof staan, zowel qua kennis als qua vaardigheden, en dat ze het vak waarin zij lesgeven door en door beheersen (zie paragraaf 2.1). Daarom acht de raad het van nadrukkelijk belang om bevoegdheden voor specialisaties in te voeren.

Deze specialisaties zouden op een logische wijze moeten aansluiten op de geclusterde bevoegdheden. Bijvoorbeeld: een leraar die bevoegd is voor de combinatie van het vakgebied gamma en de leeftijdsgroep van 10-14-jarigen kan dan een specialisatie halen voor het vak geschiedenis in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs.

Een aantal aspecten van de voorgestelde verruiming van de onderwijsbevoegdheden (in combinatie met specialisaties) is elders in de wereld beproefd. Zo worden in Duitsland en Finland leraren opgeleid voor meer schoolvakken in het voortgezet onderwijs.<sup>99</sup> Ook zijn er overeenkomsten met elementen uit de bevoegdheden- en opleidingsstructuur in Vlaanderen en Canada; zie bijlage 2.

*Het halen van verdiepende of verbredende specialisaties wordt minder tijdrovend*

Belangrijk kenmerk van de voorgestelde opbouw is dat het halen van bevoegdheden voor verdiepende of verbredende specialisaties minder tijdrovend wordt. De specialisaties sluiten namelijk aan op al aanwezige vakkennis en didactische en pedagogische vaardigheden van leraren. Uitgaande van deze basis moet worden gekeken naar wat nodig is om bevoegd te worden voor bijvoorbeeld een specifiek schoolvak, een ander deel van een onderwijssector of een ander vakgebied (zie paragraaf 3.2). Ook het ontwikkelmodel in de arbeidsstructuur (zie hoofdstuk 4) draagt bij aan het 'eenvoudiger' en sneller kunnen behalen van bevoegdheden voor verdiepende of verbredende specialisaties. Meer leraren zullen deze route willen bewandelen, omdat het hun loopbaan- en ontwikkelmogelijkheden vergroot.

Zo zou een leraar met bijvoorbeeld een bevoegdheid voor het jonge kind een verkort traject kunnen volgen om een bevoegdheid voor hogere leerjaren in het primair onderwijs te halen. Deze leraar heeft immers al algemene pedagogische-didactische kennis en vaardigheden opgedaan in de generieke brede basis. Hetzelfde geldt voor een leraar uit de middenbouw primair onderwijs die ook een bevoegdheid voor het jonge kind wil halen. Dezelfde gedachtegang betreft een verdiepende vakspecialisatie (bijvoorbeeld een specialisatie natuurkunde bovenop de bevoegdheid bèta) of een verbredende specialisatie (bijvoorbeeld een bevoegdheid gamma naast een bevoegdheid bèta voor dezelfde onderwijssector). Ook hier geldt dat een leraar al beschikt over en getoetst is op bepaalde noodzakelijke kennis en vaardigheden.

In onderstaand kader worden ter illustratie van mogelijke verdiepende of verbredende specialisaties een aantal mogelijke loopbanen van leraren weergegeven.

#### **Voorbeelden van loopbanen van leraren**

##### *Loopbaan 1: verbredende specialisatie: bèta + gamma*

Een leraar met bevoegdheid bèta in het cluster 10-14-jarigen is na een verbredende specialisatie gamma bevoegd als leraar bètavakken en gammavakken in de bovenbouw van het primair onderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs.

##### *Loopbaan 2: verdiepende specialisatie: talen + Engels*

Een leraar met bevoegdheid talen in het cluster 10-14-jarigen is na een verdiepende specialisatie Engels bevoegd als leraar taalvakken in de bovenbouw van het primair onderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs en als leraar Engels in de bovenbouw havo en vwo.

##### *Loopbaan 3: verdiepende specialisatie: bèta+ natuurkunde + scheikunde*

Een leraar met bevoegdheid bèta in het cluster 10-14-jarigen is na verdiepende specialisaties natuurkunde en scheikunde bevoegd als leraar bètavakken in de bovenbouw van het primair onderwijs en onderbouw van het voortgezet onderwijs en als leraar natuurkunde en scheikunde in de bovenbouw havo en vwo.

##### *Loopbaan 4: verdiepende specialisatie: zorg en welzijn + gehandicaptenzorg*

Een leraar met bevoegdheid zorg en welzijn in het cluster praktijkvakken is na een verdiepende specialisatie gehandicaptenzorg bevoegd als leraar praktijkvakken zorg en welzijn en als leraar gehandicaptenzorg in het vmbo en mbo.

##### *Loopbaan 5: verbredende en verdiepende specialisatie: bèta + gamma + geschiedenis*

Een leraar met bevoegdheid bèta en gamma in het cluster 10-14-jarigen is na een verdiepende specialisatie geschiedenis bevoegd als leraar bèta- en gammavakken in de bovenbouw van het primair onderwijs en onderbouw van het voortgezet onderwijs en als leraar geschiedenis in de bovenbouw havo en vwo.

### *Clustering in onderwijsbevoegdheden heeft verschillende gevolgen*

Een wijziging in de bevoegdhedenstructuur van leraren heeft verstrekkende implicaties. Naast positieve gevolgen is ook onvermijdelijk sprake van risico's. De raad is zich hier terdege van bewust. De gevolgen zullen nader doordacht moeten worden bij de precieze invulling van de clustering van bevoegdheden. In de aanloop daarnaar toe wil de raad vast een aantal gevolgen benoemen.

Een aantal verwachte positieve gevolgen van de ruimere onderwijsbevoegdheden is al aan de orde geweest in hoofdstuk 2, zoals vergroting van loopbaan- en ontwikkelmogelijkheden en mogelijkheden voor (taak)differentiatie binnen scholen. De voorgestelde verruiming van onderwijsbevoegdheden in clusters van onderwijssectoren kan ook voordelen met zich meebrengen voor de doorlopende leerlijnen van vakken of vakgebieden tussen onderwijssectoren, zoals de aansluiting tussen Engels in het primair en voortgezet onderwijs en geletterdheid in de voorschool en in de eerste leerjaren van het primair onderwijs. Een soortgelijk voordeel kan zich voordoen bij de clustering van vakgebieden. Een leraar die bevoegd is voor het vakgebied gamma zal kennis hebben van alle vakken die tot dat vakgebied gerekend worden en dus gemakkelijker verbanden hiertussen kunnen leggen. Dit is ook een belangrijk voordeel voor scholen die werken met vakoverstijgende projecten.

Aansluitend hierop wil de raad ook als positief punt benoemen dat de invoering van nieuwe vakken (die verwantschap vertonen met reeds bestaande vakken) eenvoudiger kan worden door de voorgestelde wijziging in de bevoegdhedenstructuur. Belangrijk kenmerk van de voorgestelde opbouw van onderwijsbevoegdheden is immers dat het halen van bevoegdheden voor (nieuwe) verdiepende of verbredende specialisaties minder tijdrovend wordt.

Een ander positief gevolg van de voorgestelde verruiming van onderwijsbevoegdheden in clusters van onderwijssectoren kan zich voordoen wanneer er bij de vormgeving van het cluster jonge kind inderdaad gekozen wordt voor het samenvoegen van de voorschool en de lagere leerjaren van het primair onderwijs. Een vervlechting van voorschool en primair onderwijs (door onder andere instroom van leraren vanuit het primair onderwijs) kan de kwaliteit en het aanzien van dit cluster en de gehele voorschoolse sector doen toenemen.<sup>100</sup> Onderzoek heeft namelijk aangetoond dat de kwaliteit van voorzieningen voor jonge kinderen grotendeels wordt bepaald door de kwaliteit van de professional die op de groep staat. Ook kunnen op deze manier doorlopende leer- en ontwikkelingslijnen en een vloeiende overgang naar het basisonderwijs beter worden gewaarborgd, met positieve effecten voor kinderen tot gevolg.<sup>101</sup>

Een mogelijk negatief gevolg is dat er bij een bepaalde invulling van clusters binnen onderwijssectoren schotten ontstaan die er voorheen (met de huidige onderwijsbevoegdheden) niet waren. Wanneer bijvoorbeeld gekozen wordt voor het cluster jonge kind volgens de invulling in deze paragraaf (voorschoolse periode en groep 1 en 2 van het primair onderwijs), dan heeft dat tot gevolg dat leraren die in dit cluster werken, niet meer zonder een aanvullende specialisatie in de andere leerjaren van het primair onderwijs kunnen werken. En invoering van een cluster 10-14-jarigen brengt een schot aan tussen bovenbouw primair onderwijs en de eraan voorafgaande leerjaren.

Een gevolg dat zowel negatieve als positieve kanten kent, is het volgende. Als gekozen wordt voor een combinatie van clusteringen in vakgebieden en leeftijdsgroepen – bijvoorbeeld een

<sup>100</sup> Kemper, Schwartz & Amsing, 2018; Witte, Kruijer & Versteegen, 2018.

<sup>101</sup> Onderwijsraad, 2015a.



bevoegdheid voor de leeftijdsgroep 10-14-jarigen – dan zal het onderwijs in de laatste jaren van het primair onderwijs ook in vakgebieden georganiseerd moeten worden. Leraren in de laatste jaren van het primair onderwijs geven dan in beginsel niet meer al het onderwijs aan eenzelfde groep. Leerlingen in het primair onderwijs krijgen dan dus les van meerdere vakleraren en niet meer van een of twee groepsleerkrachten die alle vakken geven. Leraren binnen het primair onderwijs kunnen dan lesgeven aan meerdere groepen binnen hun vakgebied, bijvoorbeeld rekenen en techniek of muziek aan groep 6, groep 7 en groep 8.

In de onderbouw van het voortgezet onderwijs geldt dan hetzelfde. Daar mag een leraar met een bevoegdheid voor een bepaald vakgebied lesgeven in alle schoolvakken uit dat vakgebied: uit het vakgebied gamma bijvoorbeeld naast geschiedenis ook aardrijkskunde of economie. Voor leraren betekent dit dat ze meerdere vakken aan dezelfde groep leerlingen kunnen geven; voor leerlingen betekent het dat zij meerdere vakken van dezelfde leraar kunnen krijgen. De eerste jaren van het voortgezet onderwijs gaan dan wat dat betreft meer lijken op laatste jaren van het primair onderwijs.

### 3.2 Doordenk de nadere inrichting van de opleidingsstructuur

De precieze invulling van de ruimere onderwijsbevoegdheden moet nader worden doordacht. Hetzelfde geldt voor de nadere inrichting van de bijbehorende opleidingsstructuur. De raad werkt dit niet specifiek uit. Hij beveelt aan dat hiervoor een commissie wordt aangesteld. Deze commissie zal een brede vertegenwoordiging van betrokkenen moeten omvatten, zoals leraren, wetenschappers op het gebied van vakdidactiek, pedagogiek en onderwijsarbeidsmarkt, vertegenwoordigers van vakverenigingen, lerarenopleidingen, school- en instellingsbesturen en vertegenwoordigers van de verschillende directies van het ministerie van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap). Uiteraard moeten de uitwerking in de onderwijspraktijk van de voorgestelde verruiming en de gevolgen voor de onderwijsarbeidsmarkt geëvalueerd worden. Wel wil de raad een aantal aandachtspunten voor de nadere inrichting van de opleidingsstructuur ter doordenking meegeven.

#### *Doe recht aan verruiming onderwijsbevoegdheden*

Ten eerste moet de opleidingsstructuur vanzelfsprekend aansluiten op de gekozen invulling van de ruimere onderwijsbevoegdheden, de clusters van onderwijssectoren en vakgebieden en de specialisaties. Hierbij is de brede, generieke basis waarin algemene, onderwijssector- en vakoverstijgende kennis en vaardigheden aan de orde komen, een belangrijke factor. Deze generieke basis zou onderdeel moeten zijn van iedere lerarenopleiding die opleidt voor lesgeven in de voorschoolse educatie tot en met middelbaar beroepsonderwijs.

De daarop volgende trajecten die opleiden voor verschillende geclusterde bevoegdheden moeten op deze basis aansluiten. Dit zou op een volgtijdelijk manier kunnen, maar ook op een geïntegreerde wijze.

Kernpunt van de nieuwe opbouw van onderwijsbevoegdheden zoals de raad die voor zich ziet, is dat leraren opgeleid worden voor lesgeven in meerdere onderwijssectoren en meerdere vakken. Het is daarom van belang dat zowel in de opleiding als tijdens praktijkstages aandacht is voor de verschillende onderwijssectoren en de vakken waarvoor een leraar in opleiding bevoegd wordt. Hierbij is het essentieel dat er duidelijke eisen gesteld worden aan de

benodigde inhoudelijke kennis en vaardigheden voor de vakken waarin zij gaan lesgeven. Het advies van de raad heeft namelijk juist als doel dat de kwaliteit van leraren hoog blijft.

Een ander gevolg is dat bepaalde opleidingen (of onderdelen daarvan) samenwerking op moeten zoeken als deze opleiden voor hetzelfde cluster. Hierbij kan gedacht worden aan pabo-opleidingen en tweedegraads lerarenopleidingen wanneer er gekozen wordt voor een bevoegdheid voor 10-14-jarigen. Maar ook aan bijvoorbeeld studieonderdelen bèta- en gammadidactiek.

#### *Faciliteer het halen van specialisaties*

Daarnaast is het van belang dat de opleidingsstructuur zo is ingericht dat het halen van (verbreedende en verdiepende) specialisaties (zie paragraaf 3.1) gefaciliteerd wordt. Cruciaal hierbij is een goede aansluiting van specialisaties op reeds behaalde bevoegdheden. Doorlopende leerlijnen en het vermijden van redundantie in curricula zijn aspecten die aandacht verdienen.

Een speciaal punt van aandacht betreft afgestudeerden met een academische master die leraar willen worden. Wanneer zij een wetenschappelijke master in een schoolvak hebben afgerond, beschikken zij al over veel vakkennis. Zij moeten zich dan nog scholen in pedagogische en didactische vaardigheden. Voor afgestudeerden met een master in een richting die niet een op een overeenkomt met een schoolvak (zoals sociale geografie, ontwikkelingsbiologie of econometrie) geldt dat zij zich daarnaast ook moeten scholen in vakinhoud en vakdidactiek. Ook voor dergelijke aspecten moet aandacht zijn bij de vormgeving van de opleidingsstructuur. Daarnaast is er aandacht nodig voor leraren die in de huidige opleidingsstructuur hun bevoegdheid hebben behaald. Lerarenopleidingen zullen een passend opleidingstraject moeten aanbieden voor leraren die zich alsnog verdiepend of verbreedend willen specialiseren.

#### *Zorg voor kwaliteitsbewaking middels examinering*

Bij het doordenken van de nadere vormgeving van de opleidingsstructuur moet ook specifiek aandacht zijn voor het vaststellen van ontwikkeling van leraren en de examinering van de verschillende opleidingsdelen. Kwaliteitsbewaking is belangrijk omdat dit advies ook tot doel heeft dat de kennis en kunde van leraren hoog blijft. De NVAO speelt hierbij een belangrijke rol.

#### *Bepaal de gevolgen voor bekwaamheidseisen*

Ten slotte zal er ook gekeken moeten worden naar de gevolgen van ruimere onderwijsbevoegdheden voor de bekwaamheidseisen van het onderwijspersoneel. In deze eisen is vastgelegd wat leraren ten minste moeten weten en kunnen om hun vakinhoudelijke en pedagogisch-didactische verantwoordelijkheden waar te kunnen maken. In de huidige bekwaamheidseisen zijn – naast algemene vakinhoudelijke, vakdidactische en pedagogische bekwaamheden – ook aanvullende, specifieke bekwaamheden geformuleerd voor bijvoorbeeld leraren in het primair en voortgezet onderwijs en het voorbereidend hoger onderwijs.<sup>102</sup> Wanneer de onderwijsbevoegdheden op een andere manier vorm krijgen, moeten bekwaamheidseisen worden herijkt.

Daarnaast blijft een punt van aandacht dat ook de huidige bekwaamheidseisen weinig richting geven voor hoe een loopbaan binnen de lesgevende taak zou kunnen verlopen. Door het ontbreken van niveau-aanduidingen kan aan de hand van de bekwaamheidseisen niet vastgesteld worden op welk niveau een leraar kennis, vaardigheden en competenties minimaal dient te beheersen en hoe hij zich zou kunnen ontwikkelen (zie hoofdstuk 1).<sup>103</sup> Uit de evaluatie van de

<sup>102</sup> Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel, Staatsblad 2017, 148.

<sup>103</sup> Onderwijsraad, 2013c.

Wet BIO blijkt dat scholen de professionaliseringactiviteiten van leraren niet expliciet koppelen aan de bekwaamheidseisen.<sup>104</sup> Niveau-aanduidingen kunnen behulpzaam zijn om een dergelijke koppeling wel te maken.

<sup>104</sup> Ecorys, 2011.

Verruiming van het loopbaan- en ontwikkelperspectief van leraren heeft ook consequenties voor de arbeidsstructuur binnen scholen. De raad adviseert scholen daarin een ontwikkelmodel voor loopbaan en professionalisering te hanteren. Ook de (financiële) consequenties van de verruiming moeten integraal gezien worden.

## 4 **Aanbeveling 2: hanteer in de arbeidsstructuur een ontwikkelmodel voor loopbaan en professionalisering**

Verruiming van het loopbaan- en ontwikkelperspectief van leraren betreft niet alleen een wijziging in de opleidingsstructuur (zie hoofdstuk 3). Het vraagt ook om een extra inzet op en ruimte voor de ontwikkeling van leraren. Daarom beveelt de raad aan om in de arbeidsstructuur een ontwikkelmodel voor loopbaan en professionalisering te hanteren.

Hiervoor is een verschuiving in het personeels- en scholingsbeleid nodig. Dit beleid moet meer in het teken komen te staan van de ontwikkeling van leraren. De raad adviseert scholen een duidelijke visie op loopbaanontwikkeling en professionalisering van leraren te formuleren en taakbeleid, inductiearrangementen en (na)scholingsactiviteiten tegen die achtergrond opnieuw tegen het licht te houden (paragraaf 4.1). Ook moeten de (financiële) consequenties van de verruiming van het loopbaan- en ontwikkelperspectief van leraren integraal gezien worden. Zo moeten zij hun weerslag vinden in de cao's voor de verschillende sectoren (paragraaf 4.2).

### 4.1 **Werk vanuit een perspectief van loopbaanontwikkeling**

Om het loopbaan- en ontwikkelperspectief van leraren structureel vorm te geven in een ontwikkelmodel, is het belangrijk dat scholen hierop een visie formuleren. Op basis van die visie moeten zij hun taakbeleid, inductiearrangementen en (na)scholingsactiviteiten opnieuw tegen het licht houden.

#### *Stimuleer visievorming op professionalisering*

De nieuwe opbouw van onderwijsbevoegdheden komt voort uit een perspectief van loopbaanontwikkeling van leraren. Een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle invoering hiervan is dan ook dat scholen personeelsbeleid en professionalisering beschouwen vanuit dit perspectief. Daarbij past een schoolcultuur waarin individueel en gezamenlijk verder leren wordt bevorderd en gewaardeerd. Ruimte voor persoonlijke en professionele ontwikkeling draagt bij aan het aantrekkelijk houden van het lerarenberoep in verschillende fases in het werkzame leven.<sup>105</sup> Een duidelijke visie op professionalisering en personeelsbeleid geeft richting aan het vormgeven van inductie- en (na)scholingsprogramma's. Daarbij kan een aantal

<sup>105</sup> Boogaard, Glaudé, Schenke, Wijers & Snoek, 2018.

vragen worden gesteld. Wat is het doel van het inductietraject? Welke basis biedt de school voor alle starters en wat is maatwerk? Welke schooleigen speerpunten horen binnen het traject, gezien de schoolvisie en de specifieke situatie van de school?<sup>106</sup> Er zijn voor deze aspecten geen pasklare modellen, maar veel inspiratie is te halen bij scholen die al uitgewerkte begeleidingsprogramma's hebben.<sup>107</sup> Daarnaast koppelen steeds meer scholen professionalisering aan hrm-beleid en proberen zij daarmee hun visie en doelen te realiseren.<sup>108</sup> In het middelbaar beroepsonderwijs zijn afspraken gemaakt over professionalisering in het Professioneel Statuut (2009) en het Bestuursakkoord over professionalisering (2011).<sup>109</sup> Ook heeft de MBO Raad verschillende publicaties uitgebracht met praktische en inspirerende voorbeelden van het professionaliseren van onderwijspersoneel.<sup>110</sup>

Professionalisering van leraren, zowel starters als meer ervaren leraren, zou een vanzelfsprekend onderdeel moeten zijn van de kwaliteitszorg en kwaliteitscultuur<sup>111</sup> van onderwijsinstellingen. De professionele ontwikkeling van leraren is niet een op zichzelf staande activiteit, maar dient een structureel onderdeel van een sterke kwaliteitscultuur in scholen te zijn. Hiervoor is volgens de raad strategisch hrm-beleid nodig: het nadrukkelijk verbinden van personeelsbeleid aan de visie en doelen van de onderwijsorganisatie en de school.<sup>112</sup> In het personeelsbeleid van schoolorganisaties is aandacht nodig voor de ontwikkelbehoeften van leraren binnen de schoolspecifieke context en ervaring van de leraar.

#### *Geef zowel starters als leraren met een nieuwe specialisatie extra tijd voor ontwikkeling*

De voorgestelde ruimere onderwijsbevoegdheden kunnen mobiliteit van leraren vergroten, zowel binnen een school als intrasectoraal (binnen dezelfde onderwijssector) en intersectoraal (tussen onderwijssectoren). Meer mobiliteit betekent ook dat leraren gedurende hun loopbaan vaker als (relatief) 'nieuwe' leraar aan het werk zijn. Zij beschikken bij een wisseling immers nog niet over (uitgebreide) ervaring in de onderwijssector of het vakgebied waarnaar zij zijn overgestapt. Net als leraren die recentelijk van de lerarenopleiding komen, hebben zij tijd nodig om zich verder te ontwikkelen binnen het specifieke onderwijs in die sector of in dat vak. Het taakbeleid van scholen moet zo ingericht zijn dat deze leraren (starters en leraren die een nieuwe specialisatie hebben behaald) ruimte geboden wordt voor verdere ontwikkeling.

In tegenstelling tot veel andere beroepen kent het leraarschap eigenlijk geen inwerkperiode. Wel zijn er stages waarin toekomstige leraren kennismaken met de praktijk en ook verantwoordelijkheid dragen. De overgang van opleiding naar beroepsuitoefening wordt niettemin vaak als groot ervaren.<sup>113</sup> De raad is van mening dat starters en leraren die tussentijds een nieuwe richting ingaan, extra tijd zouden moeten krijgen om zich verder te ontwikkelen in het lesgeven. Dit kan door schoolbesturen zelf worden toegekend, maar vooral duidelijke afspraken in de cao's kunnen hier een bijdrage aan leveren.

<sup>106</sup> Snoek & Van Rossum, 2017.

<sup>107</sup> Zie bijvoorbeeld Netwerk Begeleiding Startende Leraren in het VO, 2017.

<sup>108</sup> Oberon, 2014; Knies & Leisink, 2017.

<sup>109</sup> MBO Raad, 2009; 2018.

<sup>110</sup> Zie bijvoorbeeld MBO Raad, 2016 en de magazines *Sterk*, *Vast en Breed* van de MBO Raad, zie <https://www.mboraad.nl/publicaties/magazine-mbo-professionalisering-de-praktijk-sterk>.

<sup>111</sup> De kwaliteitszorg dient ondersteunend te zijn aan de kwaliteitscultuur binnen de onderwijsorganisatie. Onder een sterke kwaliteitscultuur verstaat de raad: "een cultuur die stimuleert dat alle betrokkenen, zowel intern als extern, zich continu richten op het definiëren en behalen van de gewenste kwaliteit"; zie Onderwijsraad, 2015b.

<sup>112</sup> Boxall & Purcell, 2011.

<sup>113</sup> Zie bijvoorbeeld de portretten van startende leraren in Snoek & Hallink, 2015.

De raad is van mening dat startende leraren vooral zouden moeten worden ingezet bij het lesgeven. Leraren hebben een complex beroep, wat hoge eisen stelt aan het professionele niveau van hun beroepskennis en -kunde. Zij moeten voortdurend beslissingen nemen en hun beslissingen kunnen verantwoorden naar leerlingen, collega's, ouders, schoolleiders, bestuur en inspectie. Ook verschijnen er nieuwe methodes en nieuwe aanpakken voor in de klas. Voor startende leraren is het lastig om direct de verbinding te leggen tussen praktijk en theorie.

Een geleidelijke opbouw naar meer verschillende taken is wenselijk, afhankelijk van eigen voorkeuren, kennis en kunde en van mogelijkheden binnen de school en opvattingen van de schoolleiding.<sup>114</sup> Starters die afkomstig zijn van de academische pabo kunnen wellicht al eerder worden ingezet voor meer onderwijsverdiepende taken, zoals ontwikkeling van onderwijs, coördinatietaken en leerlingenzorg.<sup>115</sup> Dat kan ook gelden voor zijinstromers die beschikken over bepaalde eerder verworven expertise. Daarnaast zullen ook leraren die wisselen van sector of vak(gebied) eerder in aanmerking komen voor andere taken, afhankelijk van hun eerder opgedane kennis en ervaring. Hier ligt een belangrijke taak voor het strategisch personeelsbeleid van de school.

#### *Sluit goed ingerichte inductie en (na)scholingsprogramma's aan op behoeften leraren*

Inductie- en begeleidingsprogramma's voor (startende) leraren dienen volgens de raad goed ingericht te zijn. De juiste begeleiding draagt namelijk bij aan de professionele ontwikkeling van de kwaliteiten van een startende leraar en aan zijn welbevinden.<sup>116</sup> Bijna elke school heeft een inductieprogramma voor startende docenten.<sup>117</sup> Desondanks geven veel starters aan dat een van de belangrijkste redenen voor hun uitval het gebrek aan begeleiding door de school is.<sup>118</sup> Ook uit onderzoek blijkt dat er een sterke link is tussen de aanvangsbegeleiding van nieuwkomers en het aantal uitstromers.<sup>119</sup> In het algemeen geldt dat een langdurig traject (minimaal twee jaar) het beste werkt.<sup>120</sup> In veel gevallen duurt het traject echter 'maar' een jaar.<sup>121</sup>

Onderzoek laat zien dat er positieve effecten worden behaald met inductieprogramma's die zich richten op een duidelijke introductie, het voorkomen van stress, een werkbaar, leerzaam en passend takenpakket en goede begeleiding met gerichte observatie- en feedbackinstrumenten.<sup>122</sup> Met name de emotionele steun van een mentor of maatje heeft een positief effect op het welbevinden en verkleint de kans op uitval.<sup>123</sup> Deze ondersteuning heeft deels een praktisch karakter (hoe werkt het hier op school, wat zijn de afspraken en waar kun je wat vinden), maar de mentor heeft ook een begeleidende en coachende rol. Ander onderzoek noemt vergelijkbare kenmerken en voegt hieraan toe dat de programma's gericht moeten zijn op vakinhoud en vakdidactiek en samenhang met de eigen lespraktijk en school. Ook het samen voorbereiden van lessen met andere leraren die hetzelfde schoolvak onderwijzen is een relevant kenmerk van ondersteuningsprogramma's voor starters.<sup>124</sup>

114 Zie hierover ook Snoek, 2014.

115 Van der Wel & Van Bergen, 2012.

116 Ingersoll & Strong, 2011; Helms-Lorenz, Slof & Van de Grift, 2013.

117 Een inductieprogramma is "een min of meer formeel geregeld begeleidingsprogramma vanuit de school, om startende leerkrachten te ondersteunen in hun eerste jaren van de zelfstandige beroepsuitoefening"; Kessels, 2010.

118 Ingersoll, 2012; Smith & Ingersoll, 2004.

119 Ingersoll, 2012; Helms-Lorenz, Slof & Van de Grift, 2013.

120 Ingersoll & Strong, 2011.

121 Helms-Lorenz, Slof & Van de Grift, 2013.

122 Ingersoll & Strong, 2011.

123 Kessels, 2010.

124 Maandag, Helms-Lorenz, Lugthart, Verkade, & Van Veen, 2017.

Voor leraren die al op een andere school, in een andere sector of in een ander vak- of leer- gebied les hebben gegeven, geldt dat zij ervaring hebben opgedaan voor de klas. Zij zullen meer complexe vaardigheden beheersen dan startende leraren. Zo zullen zij bijvoorbeeld eerder dan een startende leraar in staat zijn om tijdens de voortgaande les een leerling met een leerachterstand een alternatieve leerstrategie uit te leggen die ook echt kans van slagen heeft. Het inductieprogramma voor deze meer ervaren starters zal dus minder toegespitst hoeven te worden op begeleiding in de klas. Deze leraren zullen met name behoefte hebben aan aanvul- lende inhoudelijke (na)scholing en begeleiding in het vak- of leergebied, de sector of de doel- groep waarin ze dan les gaan geven.

#### *Blijf inzetten op teamleren en samenwerking*

Naast individuele ondersteuning hebben leraren ook baat bij een meer groepsgewijze aan- pak die gericht is op versterking van hun vaardigheden voor de klas. Zoals de Onderwijsraad in zijn advies *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs*<sup>125</sup> benadrukt, kan een team structuur en een cultuur bieden waarbinnen leraren zich ontwikkelen. In teams vinden gezamenlijke leerprocessen plaats. Teams bieden ook sociale steun en kunnen een middel zijn tegen een te hoge ervaren werkdruk. Samenwerking zorgt ervoor dat leraren zich meer betrok- ken voelen bij de school, minder stress ervaren en meer gemotiveerd blijven. Samenwerken verhoogt bovendien de kwaliteit van de professionele prestaties.<sup>126</sup>

Leren in teams is niet alleen goed voor de leraar als individu. Samen leren heeft ook effect op het functioneren van de organisatie als geheel (de school). Het versterkt de professionele ont- wikkeling van docenten en de gezamenlijke capaciteit om te innoveren.<sup>127</sup> De manieren waarop teamleren kan plaatsvinden, is afhankelijk van de teamsamenstelling en de situatie, wensen en leerbehoeften van elk team.

Intensieve samenwerking tussen leraren kan er volgens onderzoek (uitgevoerd in de context van passend onderwijs) ook toe bijdragen dat leraren meer bewust verbindingen leggen tus- sen hun persoonlijke waarden en passie voor het beroep en hun professionele ontwikkeling. Succesvolle co-teaching teams zien hun samenwerking dus niet in de eerste plaats als organi- satiemiddel. De kracht ervan zit veeleer in de aansluiting bij de intrinsieke motivaties van de teamleden om open te communiceren en te reflecteren op (onder andere) hun waarden, nor- men en overtuigingen en om vervolgens op basis van een gedeelde visie in gezamenlijkheid beter les te geven.<sup>128</sup>

#### *Werk volgens het 'copiloot-pilootmodel'*

Binnen veel beroepen is voor starters een werksituatie met supervisie gecreëerd, waarbij de meer ervaren beroepsbeoefenaar de eindverantwoordelijkheid houdt. Denk aan de coassis- tent in de medische sector, de advocaat-stagiair in de advocatuur en de copiloot in de lucht- vaart. Dit roept de vraag op of een dergelijke situatie ook in scholen wenselijk is. Het copiloot- pilootmodel spreekt volgens de raad hierbij het meest tot de verbeelding. Anders dan bij de andere voorbeelden, beschikken copiloot en piloot over dezelfde kwalificaties (licenties). In de praktijk nemen ze meestal elk de helft van de vliegtuik op zich. Het verschil tussen de rol van piloot en copiloot bestaat uit het feit dat de piloot de verantwoordelijkheid en de beslissings- bevoegdheid krijgt. Dit speelt met name in buitengewone of crisissituaties. Juist dan kan het

125 Onderwijsraad, 2016b.

126 Beatty, 2000.

127 Kessels, 2010.

128 Fluijt, 2018.

soms beter zijn de besturing over te geven aan de copiloot, zodat de piloot tijd en ruimte heeft om te communiceren met luchtcontrole en cabinepersoneel. In de situatie van het onderwijs is de 'piloot' bijvoorbeeld degene die zorgleerlingen begeleidt of bepaalde leerlingen die onrust veroorzaken even apart neemt, zodat de 'copiloot' zich kan concentreren op het lesgeven.

Toegepast op de situatie van de startende leraar zou er dus ook sprake zijn van een tandem van starter en meer ervaren beroepsbeoefenaar, waarbij de laatstgenoemde een meer coachende rol vervult als mentor. Uit onderzoek blijkt dat coaching en intensieve samenwerking met een ervaren collega het leren van startende leraren kunnen versterken.<sup>129</sup> De deskundigheid van de mentoren is een belangrijke randvoorwaarde voor goede ondersteuning van startende leraren.<sup>130</sup> Zo wordt van mentoren verwacht dat zij zelf goede leraren zijn en een fundamenteel begrip hebben van het vakgebied waarbinnen of de doelgroep waaraan de startende leraar lesgeeft. Zij moeten immers goed lesgeven herkennen binnen de context waarin de starter lesgeeft. Mentoren beschikken over een breed repertoire aan professionele ontwikkelstrategieën om de starter te laten leren. Gaandeweg moet de starter steeds meer verantwoordelijkheid op zich kunnen nemen en daar ruimte voor krijgen.<sup>131</sup>

Tot slot dient het personeelsbeleid ook aandacht te besteden aan mogelijkheden om het leraarschap te kunnen combineren met een baan buiten het onderwijs (de 'hybride docent', zie paragraaf 2.4). Bij het ontstaan van een vacature voor een leraar zou gekeken moeten worden of deze ingevuld moet worden door iemand die volledig in het onderwijs werkt, of dat er juist meerwaarde schuilt in het aannemen van iemand die ook een andere baan heeft. Vooral voor de praktijkvakken in het (v)mbo en 'tekortvakken' als informatica, kan dit waardevol zijn. Maar ook voor bestaande leraren kan het hybride leraarschap een loopbaanverrijking zijn, waardoor zij blijven kiezen voor het leraarschap in combinatie met een andere baan.<sup>132</sup>

## 4.2 **Bezie en aanvaard de (financiële) consequenties**

Verruiming van het loopbaan- en ontwikkelperspectief van leraren heeft gevolgen voor de organisatie van het werk en voor inductie en scholing van leraren. De raad wil benadrukken dat het nieuwe perspectief op het leraarschap alleen kans van slagen heeft als ook de (financiële) consequenties worden gezien en aanvaard. De raad biedt geen uitgewerkt overzicht van de (financiële) implicaties, maar wil wel wijzen op enkele cruciale aspecten. Om het beroep aantrekkelijker te maken, is ten eerste meer aandacht nodig voor doorgroeimogelijkheden van leraren en voor beloning gebaseerd op taken en rollen.<sup>133</sup> Daarnaast vragen de voorgestelde aanpassingen in de onderwijsbevoegdheden om doordinking van de cao's en loongebouwen voor beroepskrachten in de voorschoolse sector en leraren in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. De raad vindt een open debat tussen de verschillende belanghebbenden hierbij cruciaal.

### *Koppel salarissen aan een mix van factoren: ervaring, behaalde diploma's en taken en rollen*

De salarisverschillen tussen leraren zijn een belangrijke bron voor de recente arbeidsonrust in het onderwijs. Met de functiemix is geprobeerd om meer doorgroeimogelijkheden in het

<sup>129</sup> Centraal Planbureau, 2018.

<sup>130</sup> Geldens, 2007; Crasborn & Hennissen, 2010.

<sup>131</sup> Kessels, 2010.

<sup>132</sup> Broeks, Bakker, Hertogh, Van Meeuwen-Kok & Gondwe, 2018.

<sup>133</sup> Broeks, Bakker, Hertogh, Van Meeuwen-Kok & Gondwe, 2018; Boogaard, Glaudé, Schenke, Weijers & Snoek, 2018.



primair en voortgezet onderwijs te bewerkstelligen. Leraren in zowel het primair als voortgezet onderwijs worden ingedeeld in verschillende salarisschalen. Veel functies die zijn gekoppeld aan de verschillende schalen, zijn beschreven in normfuncties of voorbeeldfuncties, zoals de docent lb in het voortgezet onderwijs.<sup>134</sup> Daarnaast biedt het functiewaarderingssysteem (voorgescreven in de cao's) scholen de mogelijkheid om te differentiëren in functies. De school kan daarmee functies passend en op maat voor de school (laten)<sup>135</sup> beschrijven en waarderen. Dit biedt een school mogelijkheden om in te spelen op interne en externe ontwikkelingen en schoolspecifieke omstandigheden. Tegelijkertijd zorgt dit ook voor veel variëteit in gehanteerde criteria of het ontbreken van heldere criteria.<sup>136</sup>

De raad is van mening dat in zowel de normfuncties als in de specifieke op maat geschreven functies, duidelijker aandacht moet zijn voor een mix van verschillende factoren. De opgedane werkervaring (aantal 'vliegreuren') speelt een rol, maar ook behaalde diploma's (specialisaties) en specifieke taken en rollen zijn van belang.

Een duidelijke plek van deze factoren bij het beschrijven en waarderen van de verschillende functies zorgt ervoor dat recht wordt gedaan aan de verschillende taken en specialisaties van leraren en geeft leraren ook meer inzicht in loopbaanmogelijkheden. Door de rol van mentor op te nemen, wordt bijvoorbeeld inzichtelijk dat deze taak specifieke vaardigheden vereist (met specifieke nascholing). Ook worden leraren die een bevoegdheid voor een of meerdere specialisaties hebben behaald, daar dan voor beloond. De raad adviseerde al eerder dat voor het behalen van een masterdiploma voor leraren een salaristoelage zou moeten worden gegeven.<sup>137</sup> In de praktijk maken echter weinig leraren promotie wanneer ze een nieuw diploma hebben behaald.<sup>138</sup> Ook een nieuw perspectief op het leraarschap door ruimere bevoegdheden zal teniet worden gedaan als de gevolgen voor de arbeidsstructuur bijvoorbeeld in functie en beloning niet worden aangepast.

#### *Ontwikkel één loongebouw voor voorschoolse beroepskrachten en leraren po, vo en mbo*

Werkzaam (kunnen) zijn in meerdere onderwijssectoren en les (kunnen) geven aan verschillende doelgroepen heeft ook implicaties voor cao's en bijbehorende salariering. Nu heeft iedere onderwijssector (en de kinderopvang waarop de voorschoolse educatie betrekking heeft) een eigen cao. De raad adviseert sociale partners om één loongebouw voor alle leraren in primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs (en beroepskrachten in de voorschoolse educatie) overeen te komen en op te nemen in een gezamenlijke cao. De huidige verschillen in salariering in de verschillende onderwijssectoren zijn van invloed op de mobiliteit van leraren.<sup>139</sup> Wanneer het salarisverschil blijft, maar het halen van een bevoegdheid voor het voortgezet onderwijs minder omslachtig wordt voor leraren die nu al werkzaam zijn in het primair onderwijs, dan zal dat naar verwachting tot ongewenste verschuivingen kunnen leiden. Een grote groep leraren zal wellicht vanuit het primair naar het voortgezet onderwijs overstappen. Hoewel de inhoud en uitdaging van het werk het meest meewegen bij de keuze van leraren om over te stappen,<sup>140</sup> is salaris en loopbaanperspectief een belangrijke factor als het

<sup>134</sup> Vosabb, 2004.

<sup>135</sup> Door gecertificeerde fuwa-deskundigen.

<sup>136</sup> Witteman-Van Leenen, Van Bergen & Dekker, 2013.

<sup>137</sup> Onderwijsraad, 2013a.

<sup>138</sup> SEO Economisch Onderzoek, 2011.

<sup>139</sup> Zie ook het interview met Jan van de Ven van PO in Actie in Cörvers & van der Meer, 2018. Van de Ven pleit voor één salarishuis voor het funderend onderwijs om de salariskloof tussen leerkrachten in het primair en voortgezet onderwijs te verwijderen. Hierdoor ontstaat volgens hem ook veel meer kruisbestuiving en wordt de overgang van primair naar voortgezet onderwijs voor kinderen makkelijker.

<sup>140</sup> Van Cooten, Brekelmans, Van Leenen & Berndsens, 2011.

gaat om de overstap naar een andere sector. Het verschil in beloning tussen primair en voortgezet onderwijs wordt in de recente discussie over het lerarentekort veelvuldig aangehaald. Maar ook andere arbeidsvoorwaarden (verlofregelingen, arbeidstijd, en dergelijke) zouden in een gezamenlijke cao zo veel mogelijk gelijkgetrokken kunnen worden. Voor de kinderopvang zal de gelijktrekking in salarisschalen een grote wijziging ten opzichte van de huidige situatie betekenen. Hier liggen de salarissen nu lager dan de salarissen in het primair onderwijs. In lijn met wat eerder door de raad is geadviseerd, zal het opleidingsniveau van de medewerkers die werkzaam zijn in de voorschoolse educatie verhoogd moeten worden.<sup>141</sup> Wijzigingen in de bestaande opleidingsstructuur zijn hiervoor ook nodig (zie paragraaf 3.2).

De raad realiseert zich dat bovenstaande aandachtspunten een investering uit publieke middelen vergen. Hiernaast zal ook het voorgestelde ontwikkelmodel voor loopbaan en professionalisering kosten met zich meebrengen. Investerings- en arbeidsstructuur zo vorm te geven dat zij bijdragen aan zowel voldoende als goede leraren.

<sup>141</sup> Onderwijsraad, 2015a.

# Afkortingen

hbo	hoger beroepsonderwijs
hrm	human resource management
LPBO	Landelijk Platform Beroepen in het Onderwijs
NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
po	primair onderwijs
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vo	voortgezet onderwijs
Wet BIO	Wet op de beroepen in het onderwijs

# Literatuur

- Adriaens, H., Fontein, F., Den Uijl, M., & De Vos, K. (2017). *De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel po, vo en mbo 2017-2027*. Tilburg: CentERdata.
- Algemene Onderwijsbond (2014). *Starters-enquête*. Geraadpleegd via <https://bsl-utrecht.nl/wp-content/uploads/sites/62/2015/11/Aob-Startersenquete-2014.pdf>.
- Algemene Onderwijsbond (2017). *Tijdsbesteding leraren po en vo. Januari 2017*. Utrecht: AOB.
- Algemene Onderwijsbond (2018a). *Leraarschap en ontwikkeling van het beroep: Leraren aan het woord*. Geraadpleegd via [https://www.aob.nl/wpcontent/uploads/2018/05/Leraaraanhetwoord\\_over-beroep.pdf](https://www.aob.nl/wpcontent/uploads/2018/05/Leraaraanhetwoord_over-beroep.pdf).
- Algemene Onderwijsbond (2018b). *Inzet cao MBO 2018*. Geraadpleegd via <https://www.aob.nl/wp-content/uploads/2017/11/Gezamenlijke-inzet-cao-mbo-2018.pdf>.
- Arbeidsmarktplatform PO (2016). *Mobiliteit in het primair onderwijs*. Den Haag: Arbeidsmarktplatform PO.
- Bahlmann, M., Van Egmond, R.J., Eustatia. B., & Pillen-Warmerdam, D. (2017). *Effecten op de overwegingsintentie van scholieren en mbo-4 studenten om leraar te worden. Resultaten van een vignettenonderzoek naar de optimale financiële voorwaarden om te kiezen voor een lerarenopleiding en een onderzoek naar de visie van scholieren (havo/vwo) en studenten (mbo-4) op het lerarenberoep*. Leiden: Qompas.
- Beatty, B.R. (2000). Teachers leading their own professional growth: Self-directed reflection and collaboration and changes in perception of self and work in secondary school teachers. *Journal of In-Service Education*, 26(1), 73-97.
- Berndsen, F.E.M., Brekelmans, J.L.J.M., Dekker, B., & Van Bergen C.T.A., (2013) *Onderwijs werkt! Rapportage van een enquête onder docenten en management uit het po, vo, mbo en hbo*.
- Bestuursakkoord Professionalisering 2011-2015 (2011). Geraadpleegd via [https://www.mboraad.nl/sites/default/files/documents/bestuursakkoord\\_tussen\\_mbo\\_raad-ocw\\_2011-2015.pdf](https://www.mboraad.nl/sites/default/files/documents/bestuursakkoord_tussen_mbo_raad-ocw_2011-2015.pdf)
- Amsterdam: Regio-plan.
- Biesta, G. (2015). How does a competent teacher become a good teacher? In R. Heilbronn & L. Foreman-Peck (eds.), *Philosophical perspectives on teacher education*, 3-22. Oxford: Wiley Blackwell.
- Boogaard, M., Glaudé, M., Schenke, W., Weijers, D. & Snoek, M. (2018). *Loopbanen van leraren in het voortgezet onderwijs. Hoe rollen kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van leraren*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Boxall, P., & Purcell, J. (2011). *Strategy and human resource management*. New York: Palgrave Macmillan.
- Broeks, L., Bakker, W., Hertogh, E., Van Meeuwen-Kok, J., & Gondwe, M. (2018). *Loopbaanpaden in het primair onderwijs*. Utrecht: Berenschot.
- CentERdata & MOOZ Beleidsonderzoek en advies (2016). *Loopbaanmonitor 2016. Begeleiding van beginnende leraren*. Tilburg: Centerdata.
- CentERdata & MOOZ Beleidsonderzoek en advies (2017). *Loopbaanmonitor onderwijs. Microdata: 2010 – 2016. Enquête: 2015 – 2016*. Tilburg: Centerdata.
- Centraal Planbureau (2017). *Paden naar leraarschap*. Den Haag: CPB.
- Centraal Planbureau (2018). *Bewezen (in)effectieve maatregelen tegen leerachterstanden in het primair onderwijs*. Den Haag: CPB.
- Commissie Toekomst Leraarschap (1993). *Een beroep met perspectief*. Leiden: SDU/DOP.
- Cörvers, F., Mommers, A., Van der Ploeg, S., & Sapulete, S. (2017). *Status en imago van de leraar in de 21ste eeuw*. Maastricht: ROA.
- Cörvers, F., & Van der Meer, M. (2018). *Onderwijs aan het werk - 2018. Analyses, feiten en visies over werken in het onderwijs*. Den Haag: CAOP.

- Crasborn, F., & Hennissen, P. (2010). *The skilled mentor: Mentor teachers' use and acquisition of supervisory skills*. Proefschrift. Eindhoven: Technische Universiteit Eindhoven.
- Darling-Hammond, L. (2017). Teacher education around the world: What can we learn from international practice? *European Journal of Teacher Education*, 40(3), 291-309.
- Dekker, F. (2018). *Arbeidsmobiliteit in Nederland. Probleem of oplossing?* Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Desjardins, J., & Thomas, L. (2015). Initial teacher education in Québec. In T. Falkenberg (Ed.), *Handbook of Canadian research in initial teacher education*, 78-94. Ottawa: Canadian Association for Teacher Education.
- Dorenbosch, L., Van der Velden, K., & Bilkes, M. (2018). De hybride docent: een aantrekkelijk loopbaanperspectief in het vo? In F. Cörvers & M. van der Meer (red.), *Onderwijs aan het werk. Analyses, feiten en visies over werken in het onderwijs*, 157-173. Den Haag: CAOP Onderwijs aan het werk.
- Ecorys (2011). *Evaluatie Wet op de Beroepen in het Onderwijs*. Ecorys: Rotterdam.
- Falkenberg, T. (2015). Introduction: Canadian research in initial teacher education. In T. Falkenberg (Ed.), *Handbook of Canadian research in initial teacher education*, 9-18. Ottawa: Canadian Association for Teacher Education.
- Fluijt, D. (2018) *Passend onderwijzen met co-teaching. Studie naar de gemeenschappelijke betekenisverlening van co-teaching teams*. Proefschrift. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Geldens, J.J.M. (2007). *Leren onderwijzen in de werkplekleromgeving. Een meervoudige casestudy naar kenmerken van krachtige werkplekleromgevingen voor aanstaande leraren basisonderwijs*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Hattie, J. (2009). *Visible learning: a synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. London: Taylor & Francis group.
- Helms-Lorenz, M., Maulana, R., Canrinus, E., Van Veen, K. & Van de Grift, W (2016). *Teaching skills and transition smoothness of teachers educated in professional development schools in The Netherlands, Report of a comparison of secondary pre-service teachers working in professional development schools vs nonprofessional development schools over a period of three years in the Netherlands*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Helms-Lorenz, M., Slof, B., & Van de Grift, W. (2013). First year effects of induction arrangements on beginning teachers' psychological processes. *European Journal of Psychology of Education*, 28(4), 1265-1287.
- Helms-Lorenz, M., Van de Grift, W., & Maulana, R. (2016). Longitudinal effects of induction on teaching skills and attrition rates of beginning teachers. *School Effectiveness and School Improvement*, 27(2), 178-204.
- Hilbink, E., Wolthoff, M., Kuipers, J. & Gielen, Y. (2018) *Wie zijn de leraren van morgen? Op zoek naar nieuw potentieel voor het leraarschap*. Den Haag: Stichting Platform Bèta-techniek.
- Hill, H.C., Rowan, B., & Ball, D.L. (2005). Effects of teachers' mathematical knowledge for teaching on student achievement. *American Educational Research Journal*, 42(2), 371-406.
- Hoofddlijnenakkoord OCW - HBO-raad (2011). Geraadpleegd op 22 oktober 2018 via <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvi5epmj1eyo/viv9iv85xpww>.
- Hoogeveen, K, Kruiter, J., Maarse, J., & Schilder, J. (2017). *Acquis leraren. De Onderwijsraad over leraren en lerarenopleidingen en de reacties daarop 2009 - 2017*. Utrecht: Sardes.
- Houtveen, A.A.M., Versloot, B., & Groenen, I. (2006). *De begeleiding van startende leraren: in het voortgezet onderwijs en het basisonderwijs*. Den Haag: SBO.
- Hövels (2002). Naar een betekenisvolle kwalificatielogica. In F. Blokhuis & K. Visser (red.), *Jaarboek Kwalificatiestructuur 2002*, 11-24. 's Hertogenbosch: CINOP.
- Howe, N., Flanagan, K., & Perlman, M. (2018). Early childhood education and care in Canada. In *International handbook of early childhood education (721-743)*. Dordrecht: Springer.

- Ingersoll, R.M. (2012). Beginning teacher induction what the data tell us. *Phi Delta Kappan*, 93(8), 47-51.
- Ingersoll, R.M., & Strong, M. (2011). The impact of induction and mentoring programs for beginning teachers: A critical review of the research. *Review of Educational Research*, 81(2), 201- 233;
- Inspectie van het Onderwijs (2018). *De Staat van het Onderwijs 2018. Onderwijsverslag 2016-2017*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Jokinen, H., Heikkinen H.L.T., & Morberg, A. (2012). Chapter 11. The Induction phase as a critical transition for newly qualified teachers. In P. Tynjälä, M.J. Stenström & M. Saarnivaara (Ed.), *Transitions and transformations in learning and education* (169-185). Dordrecht: Springer.
- Kemper, R., Schwartz, H., & Amsing, M. (2018). Vervlechting van onderwijs en opvang in kindcentra: kansen voor arbeidsflexibiliteit? In F. Cörvers & M. van der Meer (red.), *Onderwijs aan het werk. Analyses, feiten en visies over werken in het onderwijs* (377-385). Den Haag: CAOP.
- Kendall, J.S., & Marzano, R.J. (2008). *Designing & assessing educational objectives*. New York: SAGE Publications Inc.
- Kessels, C. (2010). *The influence of induction programs on beginning teachers' well-being and professional development*. Proefschrift. Leiden: Universiteit Leiden.
- Kitchen, J., & Petrarca, D. (2015). Teacher education in Ontario: On the cusp of change. *Handbook of Canadian teacher education: Initial teacher education*, 62-76. Ottawa: Canadian Association for Teacher Education.
- Klarus, R., Kok, J. & Visser, K. (2003). *Naar een stelsel van kwalificaties voor onderwijsberoepen*. 's-Hertogenbosch: CINOP.
- Knies, E. & Leisink, P. (2017). *De staat van strategisch personeelsbeleid (HRM) in het VO*. Utrecht University Repository.
- Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (2017). *Academisch gevormde leraren in het voortgezet onderwijs*. Geraadpleegd op 19 oktober 2018 via <https://www.knaw.nl/nl/actueel/publicaties/academisch-gevormde-leraren-in-het-voortgezet-onderwijs>.
- Landelijk Platform Beroepen in het Onderwijs (2009). *Onderwijsberoepen in Nederland. Schets van een samenhangende kwalificatiestructuur*. Utrecht: LPBO.
- Langeveld, M.J. (1979). *Beknopte theoretische pedagogiek*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Lubberman, H.J.H., Rossing, H.J., Leemans, A., & Paulussen-Hoogeboom, M.C. (2017). *Sectoranalyse onderwijs. Eindrapport*. Amsterdam: Regioplan.
- Lubberman, J., Van Kessel, N., Wester, M., & Mommers, A. (2013). *Rapport Arbeidsmarktanalyse voortgezet onderwijs*. Nijmegen: ITS Radboud Universiteit Nijmegen.
- Maandag, D.W., Helms-Lorenz, M., Lugthart, E., Verkade, A.T., & Van Veen, K. (2017). *Features of effective professional development interventions in different stages of teacher's careers. A review of empirical evidence and underlying theory*. Groningen: Lerarenopleiding Rijksuniversiteit Groningen.
- MBO Raad (2009). *Professioneel Statuut*. Geraadpleegd op 25 oktober 2018 via <https://www.mbo-raad.nl/publicaties/professioneel-statuut-2009>.
- MBO Raad (2016). *Lees, herken en Ontdek! Professionalisering in het mbo*. Woerden: MBO Raad.
- MBO Raad (2018). *Professionalisering*. Geraadpleegd op 25 oktober 2018 via <https://www.mbo-raad.nl/themas/professionalisering>.
- Medendorp, L., Klaijnsen, A., Van den Berg, J., & Brouwer, P. (2018). *Kwaliteit en kwantiteit van docenten: Uitdagingen in de opleidingsstructuur en arbeidsstructuur van het mbo*. 's-Hertogenbosch: ecbo/CINOP.
- Meirieu, P. (2016). *Pedagogiek: de plicht om weerstand te bieden*. Culemborg: Uitgeverij Phronese.
- Ministerie van Onderwijs van British Columbia: <https://www.bcteacherregulation.ca/index.aspx>.

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2017a). *Lerarentekort*. Brief van de Minister van OCW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 28 november 2017. Kamerstukken II 2017-2018, 27923, 281.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2017b). *Onderwijsarbeidsmarkt*. Brief van de Minister van OCW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 28 november 2017. Kamerstukken II 2017-2018, 27923, 280.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2017c). *Plan van aanpak lerarentekort*. Brief van de Minister van OCW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 24 februari 2017. Kamerstukken II 2016-2017, 27923, 245.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2017d). *Lerarentekorten in het onderwijs*. Brief van de Minister van OCW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 26 juni 2017. Kamerstukken II 2016-2017, 27923, 265.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2017e). *Kiezen voor de klas: Voldoende en toegeruste leraren – Stand van zaken Lerarenagenda 2013-2020*. Brief van de Minister van OCW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 28 november 2017. Kamerstukken II 2017-2018, 27923, 282.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2018a). *Antwoord op vragen van het lid Kwint over het bericht dat tonnen aan onderwijsgeld verloren gaan*, 22 januari 2018. Kamerstukken II 2017-2018, Aanhangsel van de Handelingen, Aanhangselnummer 909.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2018b). *Extra actie tegen het lerarentekort*. Brief van de Minister van OCW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 24 augustus 2018. Kamerstukken II 2017-2018, 27923, 318.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Dienst Uitvoering Onderwijs & Centraal Bureau voor de Statistiek (2018). *Mobiliteit van leraren tussen onderwijssectoren*. Geraadpleegd via <https://www.onderwijsincijfers.nl/themas/onderwijspersoneel/mobiliteit-van-leraren-tussen-onderwijssectoren>.
- Netwerk Begeleiding Startende Leraren in het VO (2017). *'If you start me up, I'll never stop...'*. Geraadpleegd op 19 oktober via <http://www.hva.nl/kc-onderwijs-opvoeding/gedeelde-content/publicaties/publicaties-algemeen/if-you-start-me-up-i%E2%80%99ll-never-stop-%E2%80%A6.html>.
- Nickel, J., O'Connor, K., Falkenberg, T., & Link, M. (2015). Initial Teacher Education in Western Canada. In T. Falkenberg (Ed.), *Handbook of Canadian research in initial teacher education*, 39-60. Ottawa: Canadian Association for Teacher Education.
- Oberon (2014). *De samenhang tussen professionalisering van leerkrachten en HRM-beleid van scholen. Praktijkvoorbeelden in het primair onderwijs*. Utrecht: Oberon.
- Onderhandelaarsakkoord CAO PO 2018. (2018). Geraadpleegd op 19 oktober 2018 via <https://www.poraad.nl/nieuws-en-achtergronden/onderhandelaarsakkoord-voor-cao-primair-onderwijs-forse-stijging>.
- Onderwijsraad (1999). *Lerarenbeleid: kwaliteit voor vandaag én morgen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2003). *Een kwalificatiestructuur voor het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2013a). *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2013b). *Leraar zijn*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2013c). *Herijking bekwaamheidseisen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2015a). *Een goede start voor het jonge kind*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2015b). *Kwaliteit in het hoger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2016a). *De volle breedte van onderwijskwaliteit*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2016b). *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2017a). *Advies Besluit lerarenregister*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2017b). *Werkprogramma 2018*. Den Haag: Onderwijsraad.

- Onderwijsraad (2018a). *Een krachtige rol voor schoolleiders*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2018b). *Brief Lerarentekorten*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderzoek 2016/2017: *Daar zijn de hybride docenten!* (2018). Geraadpleegd op 13 juli 2018 via <https://www.hybridedocent.nl/hybride-docent/onderzoek-20162017-daar-zijn-de-hybride-docenten>.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2017). *Education at a glance 2017*. Parijs: OECD Publishing.
- Professioneel statuut mbo* (2009). Geraadpleegd via [https://www.mboraad.nl/sites/default/files/publications/ovk\\_professioneel\\_statuut\\_def\\_ongetekend\\_11-06-2009.pdf](https://www.mboraad.nl/sites/default/files/publications/ovk_professioneel_statuut_def_ongetekend_11-06-2009.pdf).
- Schwartz, B., & Sharpe, K. (2010). *Practical wisdom: The right way to do the right thing*. Riverhead Books.
- SEO Economisch Onderzoek (2011). *Tussenmeting versterking functiemix 2011*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Shulman, L.S. (1975). *Teaching as Clinical Information Processing*. National Institute of Education.
- Shulman, L.S. (1986). Those who understand: Knowledge growth in teaching. *Educational Researcher*, 15(2), 4-14 .
- Smith, T.M., & Ingersoll, R.M. (2004). What are the effects of induction and mentoring on beginning teacher turnover? *American Educational Research Journal*, 41(3), 681-714.
- Snoek, M. & Van Rossum, B. (2017). *Goede condities voor startende leraren. Het waarom en hoe van een goed begeleidingsprogramma*. Geraadpleegd via [https://www.platformsamenoopleiden.nl/wp-content/uploads/2017/10/180226-Publicatie\\_GoedeCondities\\_190x270\\_CMYK\\_LR.pdf](https://www.platformsamenoopleiden.nl/wp-content/uploads/2017/10/180226-Publicatie_GoedeCondities_190x270_CMYK_LR.pdf).
- Snoek, M. (2014). Startende leraren: zwemmen of verzuipen. *Van twaalf tot achttien*, 24(9), 6-8.
- Snoek, M., & Hallink, H. (2015). Tijd voor een ontwikkelingsgericht curriculum: startende leraren anders begeleiden. *Van Twaalf tot Achttien*, 2015 (juni), 10-12.
- Snoek, M., De Wit, B., Dengerink, J., Van der Wolk, W., Van Eldik, S., & Wirtz, N. (2017). *Een beroepsbeeld voor de leraar: over ontwikkelrichtingen en groei van leraren in het onderwijs*. Amsterdam/Utrecht: Drukproef.
- Tatto, M.T., Peck, R., Schwillie, J., Bankov, K., Senk, S.L., Rodriguez, M., Ingvarson, L., Reckase, M. & Rowley, G (2012). *Policy, practice, and readiness to teach primary and secondary mathematics in 17 countries. Findings from the IEA Teacher Education and Development Study in Mathematics (TEDS-MM)*. Amsterdam: IEA.
- The General Teaching Council for Scotland (2012). *The Standards for Registration: mandatory requirements for Registration with the General Teaching Council for Scotland*. Geraadpleegd op 19 oktober 2018 via <http://www.ctf-fce.ca/en/Pages/TIC/BecomingaTeacher.aspx>.
- Tweede Kamer (2017). *Werken in het onderwijs*. Brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer aan de Onderwijsraad, 28 juni 2017. Kamerstukken 2016-2017, II, 27923, 266.
- Van Cooten, E., Brekelmans, J.L.J.M., Van Leenen, H. & Berndsens F.E.M. (2011). *Analyse instroom en doorstroom primair onderwijs*. CAOP/Regioplan: Amsterdam.
- Van den Berg, D., & Scheeren, J. (2018). Anders leren, anders werken. Anders organiseren van onderwijs en de gevolge voor de taken en inzet van personeel. In F. Cörvers & M. van der Meer (red.), *Onderwijs aan het werk. Analyses, feiten en visies over werken in het onderwijs*, 425-435. Den Haag: CAOP.
- Van den Berg, D., Jettinghoff, K., & Van Zijtveld, S. (2018). De Onderwijsarbeidsmarkt in vogelvlucht. In F. Cörvers & M. van der Meer (red.), *Onderwijs aan het werk. Analyses, feiten en visies over werken in het onderwijs*, 35-46. Den Haag: CAOP.
- Van der Aa, R., & Van der Ploeg, S. (2018). 25 jaar lerarenbeleid in Nederland: balanceren tussen kwantiteit en kwaliteit. In F. Cörvers & M. van der Meer (red.), *Onderwijs aan het werk. Analyses, feiten en visies over werken in het onderwijs*, 49-59. Den Haag: CAOP.



- Van der Aa, R., Scheeren, J., & Cörvers, F. (2018). Carrièreperspectieven van leraren: meer dan een stap omhoog. In F. Cörvers & M. van der Meer (red.), *Onderwijs aan het werk. Analyses, feiten en visies over werken in het onderwijs*, 529-537. Den Haag: CAOP.
- Van der Aa, R., Scheeren, J., Mommers, A., Sijbers, E., & Cörvers, F. (2016). *Carrièreperspectieven van leraren in het kader van de functiemix primair en voortgezet onderwijs*. Den Haag: CAOP.
- Van der Aa, R., Van den Berg, D., & Van der Meer, M. (2018). Beroepsdeelmarkten van vakdocenten in het voortgezet onderwijs: eenheid in verscheidenheid? In F. Cörvers & M. van der Meer (red.), *Onderwijs aan het werk. Analyses, feiten en visies over werken in het onderwijs*, 173-183. Den Haag: CAOP.
- Van der Ploeg, S., & Cörvers, F. (2018). Beroepsprestige van leraren gedaald. In F. Cörvers & M. van der Meer (red.), *Onderwijs aan het werk. Analyses, feiten en visies over werken in het onderwijs*, 63-72. Den Haag: CAOP.
- Van der Ploeg, S., Van de Pol, G., Vankan, A., & Van Kerkhof, D. (2017). *Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo 2016-2017. Jaarrapport*. Rotterdam: Ecorys & Dialogic.
- Van der Wel, J. & Van Bergen, K. (2012). *Effectieve inzet academisch gevormde leerkrachten PO*. Amsterdam: Regioplan.
- Van der Werff, S., Biesenbeek, C., & Heyma, A. (2017a). *Wat een leraar in het primair onderwijs verdient. Vergelijking van het loon van leraren en schoolleiders in het primair onderwijs met de marktsector, 2006-2015*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Van der Werff, S., Biesenbeek, C., & Heyma, A. (2017b). *Wat een leraar in het voortgezet onderwijs verdient. Vergelijking van het loon van leraren en schoolleiders in het voortgezet onderwijs met de marktsector, 2006-2016*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Van Kempen, S., Dietze, A., & Coupé, G. (2016). Het stelsel van lerarenopleidingen. In J. Dengerink & M. Snoek (red.), *Kennisbasis Lerarenopleiders. Katern 2: De context van het opleiden van leraren*, 69-84. VELON.
- Van Veen, K., Van Driel, J., & Veldman, I. (2011). *Relaties tussen masterniveau en kwaliteit van onderwijs: Conclusies en verklaringen vanuit onderzoek*. Leiden: ICLON/Expertisecentrum Leren van Docenten.
- Van Veen, K., Zwart, R., & Meirink, J. (2012). What makes teacher professional development effective? A literature review. In M. Kooy & K. van Veen, *Teacher learning that matters: International perspectives*, 3-21. Routledge.
- Vertrouwen in de toekomst* (2017). Regeerakkoord 2017-2021. Geraadpleegd op 22 oktober 2018 via <https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst>.
- Vlaamse Onderwijsraad (2017). *Advies over de basiscompetenties van de leraren. Advies over het besluit van de Vlaamse Regering betreffende de basiscompetenties van de leraren*. Brussel: Vlaamse Onderwijsraad.
- Vosabb (2004). *FUWA VO Voorbeeldfuncties*. Geraadpleegd op 25 oktober via <https://www.vosabb.nl/fuwa-vo-voorbeeldfuncties/>.
- Wayne, A.J., & Youngs, P. (2003). Teacher characteristics and student achievement gains: A review. *Review of Educational research*, 73(1), 89-122.
- Witte, P., Kruiter, J., & Versteegen, H. (2018). Arbeidsrelaties en werkgelegenheid in de voorschoolse sector. In F. Cörvers & M. van der Meer (red.), *Onderwijs aan het werk. Analyses, feiten en visies over werken in het onderwijs*, 365-375. Den Haag: CAOP.
- Witteman-van Leenen, H., Van Bergen, C.T.A. & Dekker, B. (2013). *Onderwijs werkt! Rapportage van een enquête onder onderwijspersoneel uit het po, vo, mbo en hbo*. Meting 2014. Amsterdam: Regioplan.

# Geraadpleegde deskundigen en bezochte bijeenkomsten

## Individuele gesprekken

Mevrouw S. Beeftink	Alumnus Universitaire Pabo van Amsterdam
Mevrouw M. Beemsterboer	Bossschool
Mevrouw J. van den Berg	ecbo
Mevrouw R. den Besten	PO-Raad
Mevrouw S. Bierkens	Ministerie van OCW
De heer M. Bilkes	Hybride docent
Mevrouw A. Bon	Inspectie van het Onderwijs
Mevrouw B. Boots	Platform Bèta Techniek
Mevrouw P. Brouwer	ecbo
De heer C. van Dam	CAOP
Mevrouw S. von der Dunk	Randstad
Mevrouw E. Eising	Bonaventuracollege
Mevrouw E. de Gelder	Katholieke Pabo Zwolle
Mevrouw M. van Gelder	Vereniging Vrije Scholen
De heer W. Groot	Universiteit Maastricht
De heer T. Heemskerk	Ministerie van OCW
Mevrouw M. Hoerberichts	Ministerie van OCW
Mevrouw E. de Jong	Nuffic
Mevrouw J. Kerkhoffs	Stichting Platforms VMBO
De heer M. Lamé	PO-Raad
Mevrouw H. Leeuw	Inspectie van het Onderwijs
Mevrouw A. Mallios	Nuffic
Mevrouw N. Markslag	Ministerie van OCW
Mevrouw L. Medendorp	CINOP
De heer J. van Nierop	Stichting Platforms VMBO
Mevrouw M. van Oudheusden	Thomas More Hogeschool
Mevrouw I. Oudkerk Pool	Hogeschool van Amsterdam
Mevrouw H. Rookmaker	Leon van Gelder en Simon van Hasselt
Mevrouw S. Saavedra	Nuffic
De heer M. Snoek	Hogeschool van Amsterdam
Mevrouw A. Sonnenberg	Ministerie van OCW
De heer N. Soomer	MBO Raad
De heer K. van der Velden	Hybride docent
Mevrouw M. Verbunt	Fontys
De heer J. Vermeer	Samenwerkingsverband VO Zuid Kennemerland
Mevrouw P. Verwilligen	PO-Raad
Mevrouw J. Waelen	Marnixacademie
De heer D. Wakker	CSG Calvijn
Mevrouw K. Wiglevan	Nuffic
De heer B. de Wit	VO-raad
Mevrouw M. Wolthof	Platform Bèta Techniek

### **Deelnemers focusgroepen, 25 mei 2018**

#### *Schoolbestuurders en schoolleiders*

De heer M. Elkerbout	OBS Spaarnesant
De heer C. Govers	ROC Tilburg
De heer F. van Hout	Friesland College
Mevrouw A. Jansen - van de Laar	Prodax
De heer T. Roelofs	Penta CSG
Mevrouw B. Sirach	Spinoza20first
De heer J. Vermeer	Samenwerkingsverband VO Zuid-Kennemerland
Mevrouw R. Voss	Stichting BOOR, Rotterdam
Mevrouw R. de Vries	De Bron

#### *Deskundigen vanuit lerarenopleidingen*

De heer T. van Haperen	ICLON, Universiteit Leiden
Mevrouw D. van Kammen	Thomas More PABO
Mevrouw F. Kleemans	Hogeschool Leiden
De heer M. Meeter	Vrije Universiteit
De heer R. Onclin	Hogeschool van Amsterdam
De heer F. Rovers	Hogeschool van Amsterdam
Mevrouw M. Scheepers	Radboud Docenten Academie
De heer J. van Tartwijk	Graduate School of Teaching Universiteit Utrecht
Mevrouw A. Thomassen	Universiteit Leiden
Mevrouw J. Waelen	Marnix Academie

### **Deelname aan bijeenkomsten**

Expertbijeenkomst lerarentekort, CAOP, 27 juni 2017

Lerarencongres, Onderwijscoöperatie, 6 oktober 2017

Expertbijeenkomst *Loopbaanpaden van leraren in het vo*, CAOP, 25 februari 2018

Conferentie van de Vereniging Lerarenopleiders Nederland, VELON, 12 en 13 maart 2018

Conferentie over kwaliteit en ambitie in het basisonderwijs, 10 jaar academische leerkrachten, Netwerk academische pabo's, 28 maart 2018

Symposium *Professionele leergemeenschappen in het voortgezet onderwijs*; Kohnstamm Instituut, 5 april 2018

Conferentie *Samen werken aan de schoolorganisatie van de toekomst*, Voion, 17 april 2018

Congres *Onderwijs aan het werk*, CAOP, 30 mei 2018

# Bijlage 1

Kerncijfers mobiliteit van leraren tussen en binnen onderwijssectoren



**Tabel 1: Mobiliteit van leraren tussen onderwijssectoren per jaar (percentages ten opzichte van het totaal aantal personeelsleden)**

Sector waarin werkzaam in startjaar	Startjaar	Blijver in de sector	Uitstroom naar po	Uitstroom naar vo	Uitstroom naar mbo	Uitstroom buiten onderwijs
<b>Po</b>	2013	93,9		0,3	0,1	5,8
	2014	93,1		0,3	0,1	6,5
	2015	93,3		0,3	0,1	6,3
	2016	93,3		0,3	0,1	6,2
	2013-2016	93,4		0,3	0,1	6,2
<b>Vo</b>	2013	93,5	0,1		0,4	6
	2014	93,1	0,2		0,5	6,2
	2015	92,6	0,2		0,5	6,7
	2016	92,1	0,3		0,5	7,2
	2013-2016	92,8	0,2		0,5	6,5
<b>Mbo</b>	2013	93,3	0,1	0,6		5,9
	2014	89,4	0,1	1,3		9,2
	2015	91,8	0,1	1		7,2
	2016	86,1	0,1	1		12,8
	2013-2016	90,1	0,1	0,9		8,8

Bron: <https://www.onderwijsin cijfers.nl/themas/onderwijspersoneel/mobiliteit-van-leraren-tussen-onderwijssectoren>

**Tabel 2: Mobiliteit van leraren binnen onderwijssectoren per jaar (in absolute aantallen en in percentages)**

Sector waarin werkzaam in startjaar	Startjaar	Niet van bestuur veranderd	Van bestuur veranderd	Totaal	% niet van bestuur veranderd	% van bestuur veranderd
<b>Po</b>	2013	118.414	1.208	119.622	99,0	1,0
	2014	116.758	1.685	118.443	98,6	1,4
	2015	114.324	2.560	116.884	97,8	2,2
	2013-2015	349.496	5.453	354.949	98,5	1,5
<b>Vo</b>	2013	66.451	1.688	68.139	97,5	2,5
	2014	67.027	2.123	69.150	96,9	3,1
	2015	67.482	2.348	69.830	96,6	3,4
	2013-2015	200.960	6.159	207.119	97,0	3,0
<b>Mbo</b>	2013	27.266	126	27.392	99,5	0,5
	2014	27.244	232	27.476	99,2	0,8
	2015	27.606	277	27.883	99,0	1,0
	2013-2015	82.116	635	82.751	99,2	0,8

Bron: <https://www.onderwijsin cijfers.nl/themas/onderwijspersoneel/mobiliteit-van-leraren-tussen-onderwijssectoren>

# Bijlage 2

Bevoegdheden- en opleidingsstructuur in Vlaanderen en Canada





Een aantal kenmerken van de bevoegdheden- en opleidingsstructuur in Vlaanderen en Canada vertoont overeenkomsten met de voorgestelde verruiming van de onderwijsbevoegdheden. In deze bijlage worden deze kenmerken beschreven.

### **Vlaanderen: 'niveauloze' bevoegdheid voor twee vakken en geïntegreerde benadering**

Vlaanderen kent een apart diploma voor kleuteronderwijzers. In de geïntegreerde lerarenopleiding voor het secundaire onderwijs kiezen studenten twee vakken waarin ze later les kunnen geven. De eenjarige specifieke lerarenopleiding richt zich in tegenstelling tot de huidige situatie in Nederland enkel op het pedagogische aspect. Vlaanderen kent niet het verschil tussen eerstegraads en tweedegraads docenten (maar er vindt momenteel wel discussie plaats over het 'niveauloze' karakter van de specifieke lerarenopleiding).

#### *Geïntegreerde benadering in basiscompetenties*

De VLOR (Vlaamse Onderwijsraad) heeft afgelopen december geadviseerd over de wettelijke basiscompetenties van leraren.<sup>142</sup> De VLOR gaat akkoord met het voorstel van de Vlaamse overheid om de drie bestaande sets basiscompetenties (kleuter, lager, secundair) te vereenvoudigen tot één set en om de concretisering per onderwijsniveau te schrappen (zie ook paragraaf 2.1). Een gedetailleerde formulering van de bestaande basiscompetenties houdt volgens de VLOR het risico in van een afvinklijst. Dat doet afbreuk aan de geïntegreerde benadering van de leraar-professional. Bovendien wordt het risico vergroot dat zij door de maatschappelijke ontwikkelingen snel achterhaald raken, waardoor de houdbaarheid in het gedrang komt.

Volgens de VLOR moeten de basiscompetenties van leraren:

- herkenbaar zijn voor alle leraren;
- de startbekwaamheid van de leraren aangeven;
- waar nodig, de specifieke onderwijscontexten toch vermelden;
- haalbaar zijn voor de lerarenopleidingen;
- de lerenden voldoende centraal stellen; en
- intern samenhangend zijn.

#### *Bekwaamheidsbewijzen en mogelijkheden tot werken in andere domeinen*

Er zijn in het Vlaamse onderwijs drie soorten bekwaamheidsbewijzen: 'vereiste', 'voldoende geachte' en 'andere' bekwaamheidsbewijzen.<sup>143</sup> De laatste is een uitzonderingscategorie: de directie van een school kan iemand bijvoorbeeld aanstellen als kleuteronderwijzer op basis van andere bekwaamheidsbewijzen als diegene nog in opleiding is als kleuteronderwijzer. Het kan ook gaan om mensen die wel beschikken over voldoende vakkennis, maar (nog) niet over een bewijs van pedagogische bekwaamheid.<sup>144</sup> Wie een vereist bekwaamheidsbewijs heeft voor een ambt/vak/opleiding/module is daarvoor specifiek opgeleid; wie een voldoende geacht bekwaamheidsbewijs heeft, is niet specifiek opgeleid, maar is mogelijkwerwijs toch geschikt om in het betrokken ambt/vak/opleiding/module te onderwijzen en heeft in ieder geval een lerarenopleiding afgerond. In principe beschikt men ook over hetzelfde diplomaniveau als de hou-

<sup>142</sup> Vlaamse Onderwijsraad, 2017.

<sup>143</sup> De informatie in deze passage is afkomstig uit een rechtstreekse e-mail van de Afdeling Beleid Onderwijspersoneel van het Vlaamse Departement Onderwijs en Vorming (17 juni 2018). Daar waar aangegeven is aanvullende informatie gehaald van de officiële websites van de Vlaamse overheid.

<sup>144</sup> Informatie afkomstig van <http://data-onderwijs.vlaanderen.be/bekwaamheidsbewijzen/>, bezocht op 2 juli 2018. Op deze officiële website van de Vlaamse overheid staan alle huidige bekwaamheidsbewijzen bij elkaar in een aantal zoekmodules. Iemand wil bijvoorbeeld een bepaald ambt uitoefenen en wil weten welke diploma's daarvoor in aanmerking komen. Of omgekeerd: iemand heeft een bepaald diploma behaald en wil weten welk ambt daarmee kan worden uitgeoefend.

der van het vereiste bekwaamheidsbewijs. Per onderwijsniveau heeft de Vlaamse regering in een bijlage bij een besluit onder elkaar gezet welke bekwaamheidsbewijzen er per ambt of, waar nodig, per vak of opleiding/module gelden.

De inrichtende macht (directeur) van een instelling oordeelt bij nieuwe aanstellingen of iemand met een vereist dan wel een voldoende geacht bekwaamheidsbewijs aangeworven wordt; er is voor wat de aanstelling betreft reglementair gezien dus geen voorrang voor de houder van het vereiste bekwaamheidsbewijs. Er is ook geen verschil in bezoldiging. Er is dus geen sprake van een 'harde knip'. Juridisch gezien hebben onderwijzers door de verschillen in opleiding niet dezelfde onderwijsbevoegdheid.

#### *Voorbeeld: lesgeven in het kleuteronderwijs*

In Vlaanderen bestaat een specifieke opleiding om les te geven in het kleuteronderwijs, namelijk de bachelor in het onderwijs: kleuteronderwijs. De houder van zo'n diploma heeft een vereist bekwaamheidsbewijs voor het ambt van kleuteronderwijzer. Daarnaast kunnen houders van een diploma van onderwijzer ook in het ambt van kleuteronderwijzer aangesteld worden, maar dan op basis van een voldoende geacht bekwaamheidsbewijs. In uitzonderingsgevallen kunnen andere mensen worden aangesteld als kleuteronderwijzer, op basis van andere bekwaamheidsbewijzen. Dit geldt bijvoorbeeld voor gediplomeerde begeleiders uit de kinderopvang of voor mensen die ten minste een opleiding op bachelorniveau hebben afgerond.<sup>145</sup>

### **Canada: in de meeste provincies bevoegd voor zowel primair als voortgezet onderwijs**

De bevoegdheden- en opleidingsstructuur in Canada varieert tussen provincies.<sup>146</sup> De structuur verschilt vaak ook nog binnen de provincie, omdat zij in beperkte mate is gecentraliseerd en gestandaardiseerd.<sup>147</sup> De Canadese structuur met al haar variatie maakt interessante vergelijkingen mogelijk met de Nederlandse situatie, met name wat betreft vraagstukken als vakspecialisatie en sectorspecialisatie. Hieronder worden zowel overeenkomsten als verschillen binnen de Canadese structuur beschreven.

#### *Onderwijsbevoegdheden en lerarenopleidingen*

Om les te kunnen geven in het primair en voortgezet onderwijs hebben leraren in Canada een leraarscertificaat nodig. De provincie verstrekt certificaten op basis van opleiding, ervaring en geschiktheid.<sup>148</sup> De eisen verschillen enigszins tussen provincies, maar handelsverdragen hebben recent geregeld dat bevoegdheden in een provincie ook geldig zijn in andere provincies.<sup>149</sup>

De belangrijkste opleidingseis is een bachelordiploma (Canada kent geen onderscheid tussen hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs). In Quebec moet dit een bachelor lerarenopleiding zijn. In andere provincies moeten minimaal onderwijsvakken zijn gevolgd binnen de bachelor of dient een postbachelor lerarenopleiding te worden gevolgd. Aan de ervaringseis wordt doorgaans automatisch voldaan, omdat alle lerarenopleidingen, naast academische vakken, ook praktijkstages bieden.<sup>150</sup> De geschiktheid wordt bepaald aan de hand van schriftelijke bewijs dat de kandidaat aanlevert, waaronder referentiebrieven.

<sup>145</sup> Informatie afkomstig van <http://data-onderwijs.vlaanderen.be/bekwaamheidsbewijzen/>, geraadpleegd op 2 juli 2018.

<sup>146</sup> Canadian Teacher's Federation; <https://www.ctf-fce.ca/en/Pages/TIC/BecomingaTeacher.aspx>.

<sup>147</sup> Kitchen & Petrarca, 2015; de verschillen zijn het grootste in British Columbia, zie Nickel et al., 2015.

<sup>148</sup> In veel provincies laat de overheid lesbevoegdheden verstrekken door de beroepsorganisatie, in British Columbia bijvoorbeeld de Teacher Regulation Branch (TRB); Nickel, O'Connor, Falkenberg & Link, 2015.

<sup>149</sup> Ministerie van Onderwijs van British Columbia: <https://www.bcteacherregulation.ca/index.aspx>.

<sup>150</sup> Op provinciaal niveau bestaan standaarden voor lerarenopleidingen en worden zij geaccrediteerd, Kitchen & Petrarca, 2015.

De lerarenbacheloropleidingen zijn doorgaans vier jaar, maar er zijn ook opleidingen van zes jaar waarbij studenten zich specialiseren in een schoolvak.<sup>151</sup> Postbachelor lerarenopleidingen variëren van een tot drie jaar.<sup>152</sup> In Ontario is onlangs de postbachelor lerarenopleiding verdubbeld in lengte, van een naar twee jaar.<sup>153</sup>

De lesbevoegdheid is van tijdelijke aard. Om haar te kunnen verlengen moeten leraren zich regelmatig bijscholen.<sup>154</sup> Hierbij geldt dat het nascholingsaanbod nogal is gefragmenteerd,<sup>155</sup> maar over het algemeen zijn er duidelijke standaarden en worden Canadese leraren goed gefaciliteerd bij hun professionalisering.<sup>156</sup>

#### *Specialisatie in primair en voortgezet onderwijs*

Met een leraarcertificaat zijn leraren in de meeste provincies in principe bevoegd om les te geven aan leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs in uiteenlopende vakken.<sup>157</sup> In Ontario wordt echter per sector een lesbevoegdheid afgegeven.<sup>158</sup> Voor alle provincies geldt dat schoolbesturen in de hogere klassen van het voortgezet onderwijs verwachten dat leraren zich hebben gespecialiseerd in een of meer schoolvakken. Veel lerarenopleidingen bieden dan ook de mogelijkheid voor studenten om zich te specialiseren in kernvakken (geschiedenis, Engels, Frans, science, wiskunde, social studies) en/of speciale vakken als vreemde talen, muziek en drama, leesspecialist en ict.<sup>159</sup>

#### *Specialisatie kleuteronderwijs*

Vereisten voor kleuterleerkrachten variëren in Canada per provincie.<sup>160</sup> In Quebec is een bachelor 'Early Childhood and Elementary Education' nodig. In Manitoba is een bachelor of Education nodig. In Ontario komen studenten met uiteenlopende bachelors in aanmerking, maar dienen zij wel een tweejarige postbachelorlerarenopleiding te volgen met de specialisatie primary/junior. In British Columbia volstaat een bachelor met een korte cursus kleuteronderwijs. In alle provincies mogen leraren met een leraarcertificaat ook werken als pedagogisch begeleider in een kinderdagverblijf. Wanneer zij daar coördinerende functies vervullen, zijn daar vaak weer aanvullende eisen voor nodig. Om pedagogisch begeleider te worden is overigens geen bachelor nodig. Een kortere postsecundaire opleiding volstaat.

151 Tatto et al., 2012.

152 Desjardins & Thomas, 2015.

153 Kitchen & Petrarca, 2015.

154 Canadian Higher Education Database: <http://www.degrees.ca/education>; Canadian Teacher's Federation: <http://www.degrees.ca/education/>.

155 Falkenberg, 2015.

156 Darling-Hammond, 2017.

157 Tatto et al., 2012.

158 Als sectoren worden onderscheiden: "primary3/junior (Grades K to 6), junior/intermediate (Grades 4 to 10), and intermediate/secondary (Grades 7 to 12)"; zie Tatto et al., 2012.

159 Canadian Higher Education Database: <http://www.degrees.ca/education>.

160 Howe, Flanagan & Perlman, 2018.



De toenemende lerarentekorten vormen een bron van zorg voor iedereen die betrokken is bij het onderwijs. De Tweede Kamer heeft over dit onderwerp advies gevraagd aan de Onderwijsraad, en daarbij aangegeven dat bij dit advies ook de ontoereikende kwalificatiestructuur betrokken dient te worden. In dit advies geeft de raad aan hoe een herziening van de opleidings- en arbeidsstructuur in het onderwijs op termijn kan bijdragen aan zowel voldoende als goede leraren. Het advies betreft leraren in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. Ook de voorschoolse educatie is in het advies betrokken.