

Vergaderjaar 2016–2017

27 923

Werken in het onderwijs

Nr. 266

BRIEF VAN HET PRESIDIUM

Aan de Leden

Den Haag, 28 juni 2017

Het presidium legt hierbij conform artikel 30 tweede lid van het Reglement van Orde aan u voor het verzoek van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap bij brief van 15 juni 2017 om advies te vragen aan de Onderwijsraad over het onderwerp «Loopbanen van onderwijsprofessionals».

Het presidium stelt u voor om in te stemmen met deze adviesaanvraag en deze door te geleiden aan de Onderwijsraad.

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
K. Arib

Brief van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Den Haag, 15 juni 2017

Geachte leden van het presidium,

Namens de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap verzoek ik u aan de Kamer voor te stellen¹ om aan de Onderwijsraad advies te vragen over het onderwerp «Loopbanen van onderwijsprofessionals». In de bijlage treft u een uitgewerkte vraagstelling aan.

Ik verzoek u te bevorderen dat de Kamer hierover zo spoedig mogelijk een beslissing neemt.

Met vriendelijke groeten,

De Griffier van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
De Kler

¹ conform besluit in OCW-procedurevergadering d.d. 15 juni 2017.

Op basis van de Kaderwet Adviescolleges vormt de Onderwijsraad een adviescollege voor zowel de regering als de Kamer. De Onderwijsraad heeft de Kamer, voorafgaand aan de vaststelling van zijn Werkprogramma 2018 in de gelegenheid gesteld een adviesaanvraag te formuleren. De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap stelt aan de Kamer voor om de Onderwijsraad over het volgende onderwerp advies te vragen, onder vermelding van de hieronder genoemde aandachtspunten.

Context:

Zorgen over lerarentekorten en de kwaliteit van leraren geven aanleiding om de loopbanen van leraren en andere onderwijsprofessionals opnieuw te bezien.

Adviesvraag:

Op welke manier dient de opleidings- en kwalificatiestructuur van onderwijsprofessionals te worden aangepast om hun loopbaanmogelijkheden te vergroten, de professionalisering te stimuleren en het leraarsvak aantrekkelijker te maken?

In het advies kan daarbij ingegaan worden op de volgende deelvragen:

- Kunnen over verschillende onderwijssectoren heen op zinvolle wijze bekwaamheidseisen worden geformuleerd voor diverse kerntaken, zoals lesgeven, het leiding geven aan leraren en het begeleiden van de professionalisering van leraren?
- Kunnen voor deze functies op zinvolle wijze algemene en/of sectorspecifieke niveauverschillen worden aangegeven?
- In hoeverre stroken dergelijke niveauverschillen met de huidige praktijk van professionalisering, certificering en functiewaardering in de verschillende onderwijssectoren?

Achtergrond:

Dat de leraar een cruciale rol speelt in het onderwijs wordt alom erkend.² De komende jaren zullen er echter tekorten zijn aan leraren. Waar er in het vo al langer tekorten waren bij exacte vakken en talen, zijn er nu ook tekorten in het po en mbo en naar verwachting zullen die groter worden. De tekorten zullen in sommige regio's worden opgeheven door de krimp in leerlingenaantallen, maar voor veel regio's zal dit niet het geval zijn, omdat als gevolg van een pensioengolf de vraag naar nieuwe leraren zal blijven toenemen. Voor het po speelt daarnaast een scherpe daling van het aantal aanmeldingen op de pabo.

Lerarentekorten zetten de kwaliteit van het onderwijs en de kwaliteit van leraren onder druk. De kwaliteit van leraren was daarbij al zorgelijk.³ Er is lange tijd een toename geweest van po-leraren en tweedegraadsleraren in het vo en mbo die zich kwalificeerden via de beroepsonderwijsroute (vmbo-mbo-hbo). Hoewel recentelijk het aantal havo- en vwo-studenten op pabo's verhoudingsgewijs stijgt, is het aandeel zittende leraren in het po dat zich via de beroepsroute heeft gekwalificeerd inmiddels aanzienlijk. De wiskunde-scores en leesscores van deze leraren zijn significant lager en ze belanden vaker in klassen met zwakkere leerlingen. In de bovenbouw van het vo zijn er substantiële aantallen onbevoegde leraren. Hoewel er een toename is van vo leraren met een eerstegraad wordt deze verhoudingsgewijs vaker verkregen via een hbo master. Er is een afname van vo-leraren met een universitaire master. Waar de beroepsbevolking de afgelopen decennia in het algemeen een stijging liet zien in het opleidingsniveau geldt dat nauwelijks voor leraren.

² OCW (2013) Lerarenagenda 2013–2020 (Kamerstuk 27 923, nr. 171)

³ European Commission (2013). Study on policy measures to improve the attractiveness of the teaching profession in Europe. Volume 2. Final report.

Voor de tekorten en het gedaalde opleidingsniveau van leraren zijn verschillende verklaringen aangedragen, waaronder de aantrekkelijkheid van het leraarsberoep, de status en het imago van leraren, de beloningsstructuren en de loopbaanmogelijkheden.⁴ Op basis van dergelijke verklaringen zijn onder andere maatregelen genomen als de spreiding van leraren over salarisschalen (functiemix) en de invoering van een lerarenregister. Daarnaast is er groot aantal nieuwe initiatieven gestart om leraren (na) te scholen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de educatieve minoren, de academische pabo, de (volledig) universitaire pabo, Eerst de Klas, Associate Degree-opleidingen voor onderwijsassistenten en specialiserende educatieve hbo masters als «Leren innoveren» en «Special Educational Needs».

Kenmerkend van deze maatregelen is dat zij uitgaan van de bestaande kwalificatiestructuur. Dat wil zeggen: het systeem van bekwaamheidseisen, niveau-indelingen, bevoegdheden, functiestructuren, en beloningsstructuren zoals die gangbaar zijn in de sectoren en die deels wettelijk zijn vastgelegd.⁵ Deze kwalificatiestructuur is echter problematisch omdat zij geen heldere en dekkende criteria biedt om de inhoud en het niveau van werkzaamheden en professionaliseringsactiviteiten vast te stellen. Het onderscheid tussen eerstegraad en tweedegraadsbevoegdheid biedt in dit verband beperkt houvast. Naast vakinhoudelijke expertise (het criterium om een eerstegraadsbevoegdheid te verkrijgen) verschillen leraren immers ook in andere opzichten. Zo kan worden aangenomen dat een leraar die een academische pabo afrondde over andere kwaliteiten beschikt dan een leraar die een reguliere pabo-opleiding volgde. Een dergelijk onderscheid komt momenteel echter niet tot uitdrukking in de kwalificatiestructuur.

Doordat de kwalificatiestructuur geen valide niveau-indeling biedt, worden loopbanen van onderwijsprofessionals vaak bepaald door willekeur. Daarnaast zijn inkomensverschillen tussen onderwijsprofessionals niet altijd even goed te verantwoorden. Ten slotte zorgt een gebrekkige kwalificatiestructuur ervoor dat onderwijsfuncties weinig aantrekkelijk zijn en de professionalisering beperkt blijft. Dergelijke problemen geven aanleiding voor de Tweede Kamer om de Onderwijsraad advies te vragen over de kwalificatiestructuur. Zij vraagt hem na te gaan hoe de kwalificatiestructuur meer houvast kan bieden bij initiatieven om de kwaliteit van leraren en hun loopbaanmogelijkheden te vergroten. Hierbij geeft zij een viertal aandachtspunten mee.

Als eerste aandachtspunt vraagt de Kamer de raad zowel te kijken naar de functie van de leraar als lesgever als naar andere functies die de leraar in het onderwijs kan vervullen en vaak ook vervult, zoals het begeleiden van nieuwe leraren, het begeleiden van zorgleerlingen, het ontwerpen van toetsen of digitaal materiaal, het leiden van innovatieprojecten of het uitvoeren van onderwijsonderzoek. In die zin kan beter worden gesproken van «onderwijsprofessionals».

Ten tweede vraagt de Kamer om de kwalificatiestructuren van verschillende sectoren in samenhang te beschouwen en na te gaan hoe de structuren enigszins op elkaar kunnen worden afgestemd. De huidige sectorverschillen in kwalificatiestructuren zijn voortgekomen uit de eigen historie en specifieke kenmerken van de sector. Wanneer echter zicht is op

⁴ Cörvers, F., Mommers, A., van der Ploeg, S., & Sapulete, S. (2017). Status en imago van de leraar in de 21ste eeuw. Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) van de Universiteit Maastricht en beleidsadviesbureau Ecorys.

⁵ De huidige bekwaamheidseisen zijn bijvoorbeeld in 2006 vastgelegd met de Wet op de beroepen in het onderwijs.

de bekwaamheid van professionals in verschillende sectoren en de eisen die aan hen worden gesteld, kan worden bepaald of zij in een andere sector inzetbaar zijn. Een vo-docent zou bijvoorbeeld mogelijk in aanmerking kunnen komen om les te geven in het po mits hij/zij bijscholing volgt. Een dergelijke «»ontschotting» zou mogelijk oplossingen kunnen bieden voor kwantitatieve en kwalitatieve tekorten aan onderwijsprofessionals. Een sectoroverstijgende aanpak zou ook tot uitwisseling van inzichten tussen sectoren kunnen leiden. Voor het HO geldt bijvoorbeeld dat hbo en wo verschillende onderwijscertificaten verlenen en accenten leggen.⁶ Sectoren kunnen wat dit betreft meer van elkaar profiteren wanneer er beter zicht is op de gestelde eisen.

Ten derde vraagt de Kamer de kwalificatiestructuur te beschouwen in relatie tot de eindtermen van opleidingstrajecten voor onderwijsprofessionals, omdat deze eindtermen in principe een concretisering zijn van de bekwaamheidseisen.

Ten vierde vraagt de Kamer om na te gaan in hoeverre kwalificatiestructuren zijn, kunnen en moeten (worden) verankerd in de wetgeving, in het bijzonder in relatie tot de Wet beroep leraar en lerarenregister, waarvan de invoering momenteel wordt voorbereid.

⁶ In HO worden verschillende onderwijscertificaten toegekend zoals als «Basis Kwalificatie Onderwijs» (WO), Leergang voor Onderwijskundig Leiderschap (WO), «Basiskwalificatie Didactische Bekwaamheden» (HBO) en Basiskwalificatie Examinering (HBO). Deze certificaten hebben echter geen wettelijke basis en instellingen geven er op verschillende wijze invulling.