

Vergaderjaar 2012–2013

27 923

Werken in het onderwijs

Nr. 149

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Bij brief van 8 februari jl. heeft de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap het verzoek gedaan te reageren op het advies «Kiezen voor kwalitatief sterke leraren» dat de Onderwijsraad op 23 januari jl. heeft uitgebracht¹. Conform het verzoek van de vaste commissie geven wij in deze brief een beleidsreactie op dit advies, waarbij we ook onze bredere ambities en plannen toelichten. In de toelichting vatten we het advies samen en geven we een reactie per aanbeveling.

Algemene reactie

Wij zijn blij met dit advies van de Onderwijsraad. Wij zijn het eens met de aanbevelingen van de Raad om te sturen op kwaliteit door selectie en het gericht zoeken naar geschikte kandidaten voor de lerarenopleidingen en door verhoging van de beroepsstandaard voor leraren. Voorts onderschrijven wij met de Raad het belang van goed onderwijskundig leiderschap: dit is cruciaal voor het aansturen van schoolteams. Wij zijn het ook eens met de opvatting van de Raad dat strategisch personeelsbeleid voor scholen en lerarenopleidingen vooral op schoolniveau moet worden vormgegeven.

Het advies en de aanbevelingen van de Onderwijsraad sluiten goed aan op onze ambities. Wij willen de slag maken van goed naar excellent onderwijs en naar leerlingprestaties die horen bij de top vijf van de wereld. Om dit te realiseren, zijn scholen nodig die functioneren als professionele leergemeenschappen. Met leraren, schoolleiders, bestuurders en interne toezichthouders van hoge kwaliteit, die vanuit hun eigen rol werken aan excellent onderwijs.

Onze ambities gaan wij de komende periode met het onderwijsveld uitwerken. In de zomer ontvangt uw Kamer een agenda met voorstellen voor verbetering van de kwaliteit van de lerarenopleidingen. Over verdere verbetering van de kwaliteit van zittende leraren en schoolleiders zullen

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

afspraken met sociale partners gemaakt worden. Over beter bestuur en intern toezicht ontvangt uw Kamer in april een brief.

In het overleg met het onderwijsveld over de kwaliteitsslag die we willen maken, staan drie kernthema's voor ons centraal.

Ten eerste zetten we in op het verhogen van het algemene opleidingsniveau van leraren en schoolleiders. Hoger opgeleide leraren zijn beter toegerust voor essentiële taken in het onderwijs, taken op onder meer het gebied van het onderwijsleerproces, het omgaan met verschillen, het uitdagen van de beste leerlingen, opbrengstgericht werken, het betrekken van de omgeving van de school (vooral ouders) en het tegengaan van pesten. Hoog opgeleide schoolleiders zijn nodig om het hele team naar een hoger plan te trekken. Naast goed personeelsbeleid zijn schoolleiders ook eindverantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit en spelen ze een grote rol in het financiële beleid van de school.

Ten tweede zetten we fors in op de kwaliteit van lerarenopleidingen. We gaan door met de verbeteringen die al zijn ingezet en geven hieraan een extra impuls. Bijvoorbeeld door meer selectie aan de poort, meer flexibele opleidingswegen, meer afstemming met het afnemend veld, en afspraken over de kwaliteit van lerarenopleiders. Het leerproces van studenten stopt echter niet als ze de lerarenopleiding hebben afgerond. Scholen moeten zorgen voor een goede begeleiding van beginnende leraren. Hiervoor is een aantal maatregelen in voorbereiding.

Ten derde mag professionalisering van leraren en schoolleiders niet langer vrijblijvend zijn. Daarbij zien we registratie als belangrijk instrument voor leraren en schoolleiders om hun bekwaamheidsonderhoud bij te kunnen houden en aan te tonen. Er komt een bijscholingsplicht en een registratieplicht voor leraren en een registratieplicht voor schoolleiders en managers in het po, vo en mbo. Over de vormgeving daarvan gaan we de komende maanden nader in gesprek met betrokken partijen. In de zomer van dit jaar sturen wij hierover een hoofdlijnennotitie naar uw Kamer.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker

Toelichting

Het advies en de aanbevelingen op hoofdlijnen

Op basis van een analyse van het tot nu toe gevoerde lerarenbeleid concludeert de Onderwijsraad dat het beleid vooral gericht is geweest op de aanpak van de lerarentekorten. Pas in de laatste jaren is meer aandacht besteed aan verbetering van de kwaliteit van de leraren. Daarbij lag de nadruk – aldus de Raad – op verbetering van de kwaliteit van de lerarenopleidingen en de aankomende leraren en minder op verbetering van de kwaliteit van de zittende leraren. In dit verband wijst de Raad op de samenhang tussen het kwalitatieve en kwantitatieve lerarentekort.

Om in de toekomst voldoende leraren van goede kwaliteit te hebben, pleit de Onderwijsraad voor een sterkere sturing op de kwaliteit van aankomende en zittende leraren en een integrale aanpak van kwantitatieve en kwalitatieve problemen. Volgens de Raad draagt een sterkere sturing op kwaliteit op de lange termijn ook bij aan een vermindering van de lerarentekorten. Door de kwaliteit van de lerarenopleidingen en de leraren te verhogen en een kwalitatief hoogwaardige werkomgeving binnen scholen te bieden, wordt de onderwijssector op termijn aantrekkelijker voor nieuwe categorieën hoogopgeleiden. Hiermee wordt de concurrentiekracht van de onderwijssector op de arbeidsmarkt vergroot.

Op basis van zijn analyse doet de Onderwijsraad een viertal aanbevelingen die gericht zijn op structurele oplossingen vanuit een lange termijnperspectief (tot 2020):

1. maak meer gebruik van werving en selectie rond de lerarenopleiding;
2. verhoog de beroepsstandaard;
3. stimuleer onderwijskundig leiderschap;
4. werk in de regio nauw samen aan kwaliteit en kwantiteit.

Reactie op de aanbeveling «maak meer gebruik van werving en selectie rond de lerarenopleiding»

Om de kwaliteit van aankomende leraren te verbeteren, adviseert de Onderwijsraad om meer gericht te zoeken naar geschikte kandidaten voor de lerarenopleidingen in het voortgezet en hoger onderwijs, om strenger te selecteren aan de poort van de lerarenopleidingen en om het zelfselecterend vermogen van de lerarenopleidingen te vergroten.

Wij onderschrijven dit advies. Op deze wijze wordt een hoger niveau van de uitstroom van de lerarenopleidingen gerealiseerd en daarmee een belangrijke bijdrage geleverd aan de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Aantrekken van getalenteerde hoogopgeleide jongeren geeft bovendien een impuls aan de kwaliteit van de opleidingen. In de afgelopen jaren is al een aantal initiatieven genomen om het niveau van aankomende leraren te verhogen, zoals de academische Pabo, de kopopleiding voor de tweedegraads lerarenopleidingen en de (academische) opleidingsscholen. In december 2012 is uw Kamer geïnformeerd over de wijze waarop we de kwaliteit van de opleiding voor het beroeps-onderwijs willen verbeteren: onder andere door betere scholingstrajecten voor zij-instromers en door invoering van twee afstudeerrichtingen (algemeen vormend en beroepsgericht) bij de tweedegraads lerarenopleidingen. Voorts is in januari van dit jaar een wetsvoorstel naar uw Kamer verzonden dat beoogt instellingen meer ruimte te geven voor werving en selectie van studenten. Het wetsvoorstel Kwaliteit in Verscheidenheid (reeds ingediend bij uw Kamer) legt een basis voor strengere toelatingseisen voor enkele Pabo-vakken.

Het voorgaande laat onverlet dat wij een extra impuls willen gaan geven aan de kwaliteit van de Pabo en de eerste- en tweedegraads lerarenopleidingen door middel van de in de brief genoemde agenda. Gerichte werving en selectie, meer alternatieve, hoogwaardige en flexibele opleidingswegen en versterking van de kwaliteit van lerarenopleiders zullen onderdeel van deze agenda zijn. Met de HBO-Raad en de VSNU zijn we hierover in gesprek en op korte termijn zullen we ook andere onderwijsorganisaties hierbij betrekken.

Reactie op de aanbeveling «verhoog de beroepsstandaard»

Om de beroepsstandaard te verhogen, dient volgens de Onderwijsraad bij- en nascholing verplicht te worden. Ook dient een publiekrechtelijk lerarenregister te worden ingevoerd en zou het opleidingsniveau van een deel van de leraren in het primair onderwijs (po), voortgezet onderwijs (vo) en middelbaar beroepsonderwijs (mbo) moeten worden verhoogd tot masterniveau. Daarnaast adviseert de Raad om te investeren in een gestructureerde aanpak van de begeleiding van beginnende leraren.

Wij onderschrijven het advies van de Onderwijsraad over de verplichte bij- en nascholing van leraren en de verplichte registratie daarvan. Deze aanbeveling spooft met het Regeerakkoord. De verplichte bijscholing en het register dienen een belangrijke rol te gaan vervullen in het personeelsbeleid van scholen. Door de Onderwijscoöperatie worden daartoe in samenwerking met de sectorraden pilots opgezet. In het mbo zijn deze al van start gegaan en de sectoren po en vo zullen spoedig volgen. Over de exacte vormgeving van de bijscholingsplicht en de registratieplicht gaan we de komende maanden nader in gesprek met betrokken partijen, in het bijzonder met de Onderwijscoöperatie en de sectorraden. Deze zomer ontvangt uw Kamer hierover een hoofdlijnennotitie

Evenals de Onderwijsraad vinden wij dat het opleidingsniveau van leraren omhoog moet om ervoor te zorgen dat leraren beter onderwijs bieden, zowel wat betreft de cognitieve als de niet-cognitieve vaardigheden. Op dit moment heeft circa 15% van de po-leraren, circa 35% van de vo-leraren en circa 20% van de mbo-leraren een (hbo of wo) masteropleiding. Door de inzet van de succesvolle lerarenbeurs zal het aantal masteropgeleide leraren toenemen: tot nu toe hebben circa 18.000 leraren een beurs voor een master gekregen en in de komende jaren zullen jaarlijks circa 4000 leraren een masteropleiding starten met de beurs. Door de uitstroom van oudere masteropgeleide leraren in de komende jaren zal met de lerarenbeurs per saldo maar een stijging van het aantal masteropgeleide leraren van hooguit enkele procentpunten gerealiseerd kunnen worden. Onze ambitie gaat echter verder: wij willen een sterkere stijging realiseren en daarom extra investeren in masteropleidingen voor leraren. Met werkgevers- en werknemersorganisaties gaan we hierover in gesprek. Wij willen per sector afspraken maken over de invulling van onze masterambitie. Met dat traject en met de uitkomsten daarvan willen we ook uitvoering geven aan de toezegging van de Staatssecretaris tijdens de behandeling van de begroting van OCW voor 2013 om, naar aanleiding van vragen van de heer Rog (CDA), met een aanpak te komen voor de ontwikkeling van het aantal eerstegraads leraren de komende jaren.

Over de begeleiding van beginnende leraren kunnen we duidelijk zijn: dit moet de standaard worden in de scholen en onderdeel zijn van het reguliere personeelsbeleid. Iedere startende leraar heeft recht op adequate begeleiding door een coach. Scholen dienen in de eerste plaats zelf in de begeleiding van beginnende leraren te investeren. Sociale partners kunnen dit stimuleren door hierover cao-afspraken te maken. Van onze kant gaan we ook hierin investeren. Op korte termijn introduceren

we een regeling om de (regionale) samenwerking tussen lerarenopleidingen en afnemend veld te verbeteren. Begeleiding van beginnende leraren is een speerpunt van deze regeling. Voorts gaan we in het kader van de «Impuls leraren tekortvakken» uit het Regeerakkoord vanaf 2013 investeren in de begeleiding van beginnende leraren. Daarbij zullen we aansluiten bij initiatieven en projecten in het veld die succesvol zijn gebleken en gaan we ervoor zorgen dat deze op grotere schaal ingezet worden. Over onze ambities ten aanzien van de begeleiding van beginnende leraren gaan we in gesprek met sociale partners.

Reactie op de aanbeveling «stimuleer onderwijskundig leiderschap»

Beter onderwijskundig leiderschap is volgens de Onderwijsraad nodig om een aantrekkelijke werkomgeving voor hoogopgeleide leraren te realiseren. In dit kader adviseert de Raad een register met publiekrechtelijk karakter voor schoolleiders in de sectoren po, vo en mbo verplicht te stellen, betere beoordelings- en functioneringsgesprekken en meer functiedifferentiatie te realiseren en de professionele ruimte van leraren te vergroten.

Versterking van het (school)leiderschap heeft voor ons hoge prioriteit, omdat goede schoolleiders onontbeerlijk zijn voor het creëren van een lerende organisatie, een professionele leergemeenschap en om mede richting te geven aan, en de voorwaarden te realiseren voor, de professionele ontwikkeling van leraren. Personeelsgesprekken en een ontwikkelingsgericht HRM-beleid zijn hierbij belangrijke instrumenten voor de schoolleider.

Vanaf 2012 zijn er voor het mbo middelen beschikbaar gesteld voor professionalisering van het personeel, waaronder het management en het bestuur (€ 23,8 mln. in 2012 en vanaf 2013 jaarlijks structureel € 36,2 mln.). In de bestuursakkoorden po en vo zijn afspraken gemaakt over investeringen in professionalisering van schoolleiders. Vanaf 2013 zijn daarbovenop structureel middelen vrijgemaakt, waardoor het totaalbedrag voor schoolleiders in het funderend onderwijs oploopt tot ruim € 70 mln. in 2015. Met deze middelen kunnen alle startende schoolleiders een basisopleiding volgen en kunnen alle zittende schoolleiders zich verder bekwamen op terreinen zoals HRM, financiën, organisatie en omgeving, opbrengstgericht werken en passend onderwijs. In dit kader is de ontwikkeling van een passend aanbod voor schoolleiders van belang, evenals het ontsluiten van het bestaande aanbod, zoals bijvoorbeeld door de VO-academie wordt gedaan.

Wij vinden dat duidelijk moet worden vastgelegd aan welke bekwaamheidseisen schoolleiders moeten voldoen. Het bekwaamheidsonderhoud moet vervolgens ook geregistreerd worden. In het po is een nieuw schoolleiderregister in de maak dat dit voorjaar operationeel zal zijn. Voorts is een stap in de goede richting gezet met de recente cao-afspraken in het po over professionalisering en vierjaarlijkse verplichte herregistratie van alle schoolleiders. Deze ontwikkelingen laten onverlet dat wij de kwaliteit en de registratie van schoolleiders beter willen borgen, net zoals we dat voor de leraren willen doen. Wij gaan met werkgevers en werknemers in gesprek over de nadere uitwerking hiervan.

De Onderwijsraad stelt terecht dat de professionele ruimte van leraren niet alleen essentieel is voor goed onderwijs, maar er ook voor zorgt dat de school een aantrekkelijke werkomgeving wordt voor hoogopgeleide professionals. Het vormgeven van de professionele ruimte ziet de Raad als de verantwoordelijkheid van schoolleiders en leraren samen. Wij vinden dat er inderdaad op schoolniveau afspraken moeten komen over

de professionele ruimte, eventueel ondersteund door cao-afspraken. Zelfregulering door werkgevers en werknemers heeft onze voorkeur boven wettelijke regulering. Zo is in het mbo de professionele ruimte van de leraar geregeld door sociale partners die een professioneel statuut in de cao hebben vastgelegd. In de sectoren po en vo is dit nog niet het geval. Conform de afspraken in de bestuursakkoorden zijn de PO-Raad, de VO-Raad en de Onderwijscoöperatie met elkaar in gesprek over een professioneel statuut.

Zodra de professionele statuten voor deze sectoren zijn vastgesteld, kunnen ze daarna desgewenst in de cao vastgelegd worden. Na totstandkoming van deze statuten zijn wij voornemens het wetsvoorstel versterking positie leraren (32 396) in te trekken. Voor de zomer wordt u geïnformeerd over de stand van zaken.

Reactie op de aanbeveling «werk in de regio nauw samen aan kwaliteit en kwantiteit»

De Onderwijsraad pleit voor het ontwikkelen van een schooloverstijgend strategisch personeelsbeleid dat past bij de (arbeidsmarkt in de) regio's en doet daarbij een appèl op schoolbesturen om daartoe het initiatief te nemen. De Raad adviseert om te investeren in het behoud van leerkrachten in de regio, om samen te werken aan mobiliteit van leraren tussen scholen en onderwijssectoren binnen de regio en om meer (jonge) mensen te interesseren voor het leraarsberoep.

Wij onderkennen het belang van regionale samenwerking, zowel binnen als tussen regio's, gezien de regionale verschillen in arbeidsmarktproblematiek. De besturen hebben het beste zicht op de knelpunten en kunnen van elkaars ervaringen en kennis gebruik maken bij de ontwikkeling en implementatie van schooloverstijgend strategisch personeelsbeleid. Ook de regionale samenwerking tussen scholen en lerarenopleidingen vinden wij belangrijk, bijvoorbeeld in het kader van de (academische) opleidingscholen. De afgelopen jaren is door OCW stevig geïnvesteerd in de aanpak van de regionale problematiek en de ondersteuning van de regio's. Zo zijn via de Regeling risicoregio's middelen beschikbaar gesteld aan tien regionale arbeidsmarktplatforms in de vo-sector. In een aantal regio's heeft dit goed gewerkt. Op basis van deze ervaring stellen wij – als vervolg op genoemde regeling – aan vo-schoolbesturen in twaalf regio's middelen beschikbaar voor arbeidsmarktprojecten, specifiek gericht op de aanpak van knelpunten in hun regio. Wij zijn voorts in gesprek met de G4-gemeenten en Almere en de arbeidsmarktplatforms po en vo over het opzetten van een mobiliteitscentrum dat moet gaan zorgen voor een betere match tussen de vraag in de tekortregio's en het aanbod in de krimpregio's.

Bij deze beleidsreactie zijn drie rapporten van onderzoeken gevoegd die in opdracht van OCW zijn verricht². Deze geven een actueel beeld van de stand van zaken op de onderwijsarbeidsmarkt. Het gaat om «Onderwijs werkt!» (een enquête onder leraren en schoolleiders over werken in het onderwijs), de «Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo 2011/2012» (een onderzoek naar de vraag naar onderwijspersoneel in deze sectoren) en de «Loopbaanmonitor Onderwijs 2012» (een onderzoek naar de arbeidsmarktpositie van studenten die in 2011 afstudeerden aan de lerarenopleidingen).

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer