

bekwaam
heid
beter
borgen

..raad
wijs
onder

bekwaam
heid
beter
borgen

Woord vooraf	5
In het kort	6
1 Aanleiding	
 Vele routes naar leraarschap vergen degelijke waarborging bekwaamheid	11
1.1 Groot aantal routes naar leraarschap	12
1.2 Overheid moet bekwaamheid aanstaande leraren waarborgen ongeacht route	13
1.3 Lerarenopleidingen hebben ruimte nodig	14
1.4 Adviesvraag: hoe is bekwaamheid aanstaande leraren te waarborgen met ruimte voor lerarenopleidingen?	14
2 Advies	
 Maak wettelijke kaders toereikend	19
2.1 Bekwaamheid aanstaande leraren nu onvoldoende gewaarborgd	20
2.2 Diffuus geheel van kaders zet ruimte lerarenopleidingen onder druk	23
3 Aanbeveling een	
 Formuleer specifiekere wettelijke bekwaamheidseisen	31
3.1 Specificeer kwaliteiten die aanstaande leraren nodig hebben	32
3.2 Bereid nieuwe situatie voor	33
4 Aanbeveling twee	
 Toets bekwaamheid met landelijke theorietoetsen en beoordeel ook handelen in praktijk meer vergelijkbaar	37
4.1 Ontwikkel landelijke theorietoetsen en procesrichtlijnen voor praktijkbeoordelingen	39
4.2 Bereid nieuwe situatie voor	40
5 Aanbeveling drie	
 Stuur verder niet op onderwijsprogramma's lerarenopleidingen	43
5.1 Toereikende wettelijke kaders laten ruimte aan lerarenopleidingen	44
5.2 Verdere sturing op onderwijsprogramma's past niet bij overheidsrol	44
5.3 Beslissende toetsen bij start opleiding niet meer nodig	45
Bijlage 1	
Huidige kaders rondom waarborging bekwaamheid leraren	46
Bijlage 2	
Beleidsontwikkelingen rondom waarborging bekwaamheid leraren	48
Bijlage 3	
Beleidsontwikkelingen rondom flexibilisering lerarenopleidingen	50
Geraadpleegd	51
Literatuur	52

Woord vooraf

In Nederland volgen jaarlijks ongeveer 60.000 mensen een opleiding om leraar te worden. Zij kunnen kiezen uit een groot aantal routes. Er zijn opleidingen tot leraar in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs en voor verschillende schoolvakken. Er zijn lerarenopleidingen op hogescholen en universiteiten, op bachelor- en masterniveau. Er zijn lerarenopleidingen met een specifieke levensbeschouwelijke of pedagogische signatuur. Er zijn voltijds- en deeltijdopleidingen om leraar te worden, er zijn verkorte en er zijn versnelde trajecten en zij-instroomroutes.

Deze variëteit heeft veel voordelen. In tijden van een groot en aanhoudend lerarentekort kan hiermee worden ingespeeld op de specifieke wensen en mogelijkheden van aankomende leraren. Zeker voor zij-instromers bieden flexibele trajecten het benodigde maatwerk om zich te kunnen omscholen tot leraar. Tegelijkertijd maakt de grote variëteit aan opleidingen het lastig om de bekwaamheid van alle afgestudeerde leraren te waarborgen. Opleidingen verschillen in de eisen die ze aan leraren stellen en in de wijze waarop bekwaamheid wordt getoetst. Sommige zij-instroomtrajecten worden bovendien niet geaccrediteerd. Hierdoor biedt de overheid onvoldoende zekerheid dat beginnende leraren op verantwoorde wijze onderwijs kunnen verzorgen.

De variëteit in lerarenopleidingen vereist betere waarborging van de bekwaamheid van aanstaande leraren. Iedereen moet ervan op aan kunnen dat aanstaande leraren voldoende bekwaam zijn om voor de klas te staan, ongeacht de route naar het leraarschap die zij hebben afgelegd. Onduidelijkheid over de bagage van startende leraren werkt onzekerheid en wisselende verwachtingen in de hand.

De Onderwijsraad benadrukt de noodzaak de bekwaamheid van aanstaande leraren beter te borgen. Dat is de grondwettelijke verantwoordelijkheid van de overheid. Door toereikende wettelijke kaders en heldere richtlijnen op te stellen over wat aanstaande leraren minimaal moeten kennen en kunnen en deze ook eenduidig te toetsen, kan iedereen ervan op aan dat een leraar de benodigde bagage in huis heeft om voor de klas te kunnen staan en goed onderwijs te verzorgen. Wettelijke eisen bieden lerarenopleidingen helderheid met behoud van ruimte voor aanvullende profilering of eigen accenten. Op die manier gaat de meerwaarde van een pluriform landschap van lerarenopleidingen hand in hand met de zekerheid dat afgestudeerde studenten van alle lerarenopleidingen voldoende zijn toegerust om de stap naar het onderwijs te kunnen maken.

Louise Elffers
voorzitter

Mirjam van Leeuwen
secretaris-directeur

In het kort

Goede leraren zijn cruciaal voor het onderwijs. De overheid heeft de grondwettelijke taak om de bekwaamheid van aanstaande leraren te waarborgen en doet dat samen met lerarenopleidingen en het brede onderwijsveld. Deze waarborging schiet nu tekort.

De Onderwijsraad adviseert de minister van Onderwijs de wettelijke kaders voor de waarborging toereikend te maken. De wettelijke bekwaamheidseisen moeten dekkend zijn en de kern van het leraarschap voldoende concreet beschrijven. Ook adviseert de raad specifiek aan te geven hoe die bekwaamheid in de eindfase van de opleiding moet worden getoetst. Omdat de geadviseerde kaders wettelijk zijn, gelden ze voor alle lerarenopleidingen.

Opvolging van deze aanbevelingen biedt de zekerheid dat ongeacht de route die studenten volgen om leraar te worden, zij bij afronding van de lerarenopleiding bekwaam zijn om voor de klas te staan. Er is dan helderheid over de kaders waaraan lerarenopleidingen gehouden zijn en welke ruimte zij hebben om het onderwijs pluriform en flexibel vorm te geven voor uiteenlopende groepen studenten. Dat de kaders voldoende ruimte laten aan lerarenopleidingen is belangrijk in het licht van de aanhoudende lerarentekorten. Met flexibele opleidingstrajecten zijn immers meer studenten te winnen voor het leraarschap.

Aanleiding:

vele routes naar leraarschap vergen degelijke waarborging bekwaamheid

Er zijn vele routes om leraar te worden. Zo leidt een deel op tot leraar in het primair onderwijs en een ander deel voor het leraarschap in de onder- of bovenbouw van het voortgezet onderwijs of het middelbaar beroepsonderwijs. Een deel van de routes wordt aangeboden door hogescholen, een deel door universiteiten en een deel door de combinatie daarvan. Ook zijn er verkorte en versnelde trajecten, zoals de zij-instroomroutes. Vanuit haar grondwettelijke verantwoordelijkheid moet de overheid de bekwaamheid van aanstaande leraren waarborgen, ongeacht de route die zij hebben gevolgd. Op verzoek van de minister van Onderwijs gaat de Onderwijsraad na hoe waarborging van de bekwaamheid van aanstaande leraren te verenigen is met de ruimte voor lerarenopleidingen om het onderwijsprogramma pluriform en flexibel in te richten voor uiteenlopende groepen studenten en de verschillende onderwijsomgevingen waarin zij komen te werken.

Advies: maak wettelijke kaders toereikend

De raad constateert dat de bekwaamheid van aanstaande leraren nu onvoldoende gewaarborgd is. Het waarborgingssysteem schiet op drie punten tekort. De huidige wettelijke eisen aan de bekwaamheid zijn te globaal, er worden geen specifieke landelijke eisen aan de toetsing gesteld en sommige zij-instroomtrajecten worden niet geaccrediteerd. Lerarenopleidingen hebben bovendien rekening te houden met uiteenlopende regels en afspraken inzake de kwaliteiten waarover aanstaande leraren moeten beschikken, zoals de wettelijke bekwaamheidseisen die voor alle lerarenopleidingen gelden en de landelijke kennisbases die alleen voor hogescholen gelden. Door de verschillende kaders is niet duidelijk wat moet en mag. Deze onduidelijkheid zet de ruimte van lerarenopleidingen onder druk.

De Onderwijsraad adviseert de overheid de bekwaamheid van aanstaande leraren beter te borgen met toereikende wettelijke kaders, zodat de eisen aan de bekwaamheid voldoende specifiek zijn en de bekwaamheid degelijk wordt getoetst.

Aanbeveling 1: formuleer specifiekere wettelijke bekwaamheidseisen

De wettelijke bekwaamheidseisen beschrijven wat leraren moeten kennen en kunnen. De raad constateert dat de huidige eisen te globaal zijn. Belangrijke kwaliteiten waarover aanstaande leraren moeten beschikken, zoals kennis en kunde op het gebied van vakinhoud, vakdidactiek en pedagogiek, zijn onvoldoende gespecificeerd. Om de bekwaamheid van aanstaande leraren beter te borgen, beveelt de Onderwijsraad de overheid aan om de eisen specifiek te maken, zodat deze de kern van het leraarschap dekkend en voldoende concreet beschrijven.

Er kan worden voortgebouwd op de huidige wettelijke bekwaamheidseisen en op de landelijke kennisbases, die voor lerarenopleidingen aan hogescholen specifiek beschrijven wat leraren moeten kennen en kunnen. De raad pleit er wel voor om deze kaders kritisch tegen het licht te houden en inbreng van de belanghebbenden – lerarenopleiders, leraren, schoolleiders, schoolbestuurders en ouders – evenwichtig mee te nemen. Dit om te zorgen dat de eisen zich toespitsen op de kwaliteiten die echt nodig zijn om verantwoord te kunnen handelen in de onderwijspraktijk.

Momenteel vindt zowel een herijking van de wettelijke bekwaamheidseisen plaats als een herijking van de kennisbases. De raad acht het onwenselijk deze processen stop te zetten en weer opnieuw te beginnen. Wel beveelt de raad de betrokken partijen aan nu al te anticiperen op toereikende wettelijke kaders bij een volgende herijking. Dit kan bijvoorbeeld door bij de herijkingen van de wettelijke bekwaamheidseisen en de landelijke kennisbases de perspectieven van de verschillende belanghebbenden zorgvuldig mee te nemen.

Aanbeveling 2: toets bekwaamheid met landelijke theorietoetsen en beoordeel ook handelen in praktijk meer vergelijkbaar

Het is cruciaal in de eindfase van de opleiding na te gaan of aanstaande leraren aan de wettelijke bekwaamheidseisen voldoen. Dat is nu niet genoeg gewaarborgd. Lerarenopleidingen toetsen onderdelen van de bekwaamheid op verschillende manieren en momenten. De raad pleit ervoor dat de minister via een wettelijke regeling opdracht geeft aan (vertegenwoordigers van) het onderwijsveld om landelijke theorietoetsen en procesrichtlijnen voor de praktijkbeoordelingen te ontwikkelen. De wettelijke regeling geldt voor alle lerarenopleidingen, inclusief de zij-instroom- en andere flexibele trajecten. Op die manier wordt de toetsing van de bekwaamheid in de eindfase van de lerarenopleiding onderling beter vergelijkbaar.

Studenten aan een lerarenopleiding moeten bij hun afstuderen beschikken over kennis van vakinhoudelijke, vakdidactische en pedagogische theorie. De raad beveelt aan om deze theorie landelijk en schriftelijk te toetsen. De overheid dient hiertoe theorietoetsen te laten ontwikkelen die passen bij de verschillende bevoegdheden. Waar mogelijk zijn de toetsvragen onderling gelijk, bijvoorbeeld over pedagogische en algemeen didactische theorieën.

Om het handelen in de praktijk te beoordelen, pleit de raad voor observaties en gesprekken waarin de aanstaande leraar het geobserveerde handelen toelicht en verantwoordt. De raad beveelt aan om deze vereisten op te nemen in wettelijk verankerde procesrichtlijnen.

Aanbeveling 3: stuur verder niet op onderwijsprogramma's lerarenopleidingen

De aanbevolen wettelijke bekwaamheidseisen, landelijke theorietoetsing en richtlijnen voor het handelen in de praktijk zullen ertoe leiden dat het onderwijsprogramma van lerarenopleidingen zich meer gaat richten op deze wettelijke eisen. De raad pleit ervoor dat de overheid niet verder stuurt op het onderwijsprogramma in de vorm van wettelijke maatregelen of bestuurlijke afspraken. Extra sturing is onnodig en past niet bij rol van de overheid. Bovendien zou dit de ruimte inperken die lerarenopleidingen nodig hebben om het onderwijs en de toetsing pluriform en flexibel vorm te geven.

Bekwaamheid beter borgen

In Nederland volgen ieder jaar zo'n 60.000 mensen een opleiding om leraar te worden. Hiervoor zijn veel verschillende routes. Maar het is onduidelijk of al die routes voldoende voorbereiden op het leraarschap.



Formuleer specifiekere eisen

Laat het onderwijsveld specifiekere bekwaamheidseisen ontwikkelen en veranker die in de wet.



Maak toetsing meer vergelijkbaar

Ontwikkel landelijke theorietoetsen en procesrichtlijnen voor praktijkbeoordelingen.



Laat ruimte aan opleidingen

Stuur als overheid verder niet op de onderwijsprogramma's van lerarenopleidingen.



SINGLE
FOREVER

aan leiding

Vele routes naar leraarschap vergen degelijke waarborging bekwaamheid

Goede leraren zijn cruciaal voor goed onderwijs. De overheid heeft de bekwaamheid van aanstaande leraren te waarborgen – samen met de lerarenopleidingen en het bredere onderwijsveld. Hoe kan de overheid die bekwaamheid garanderen én lerarenopleidingen de ruimte laten hun onderwijsprogramma nader vorm te geven?

Er zijn veel routes om leraar te worden. Ongeacht de route die studenten volgen, moet de overheid kunnen garanderen dat zij bij afronding van de lerarenopleiding in staat zijn verantwoord onderwijs te geven. Tegelijkertijd moeten lerarenopleidingen voldoende ruimte hebben om hun onderwijsprogramma vorm te geven. Op verzoek van de minister van Onderwijs gaat de Onderwijsraad na hoe degelijke waarborging van de bekwaamheid van aanstaande leraren te verenigen is met de nodige ruimte voor lerarenopleidingen.

1.1 Groot aantal routes naar leraarschap

Jaarlijks volgen in Nederland ongeveer 60.000 mensen een lerarenopleiding.¹ Er zijn veel routes om leraar te worden – in totaal 384.² De verschillen tussen de routes hebben voor een groot deel te maken met de schoolvakken. Er zijn bijvoorbeeld opleidingen voor biologie leraren en voor wiskunde leraren. Wanneer die inhoudelijke verschillen buiten beschouwing worden gelaten, zijn er 33 soorten routes.³ Een deel leidt op tot leraar primair onderwijs, een ander deel tot leraar in de onder- of bovenbouw van het voortgezet onderwijs of het middelbaar beroepsonderwijs. Een deel wordt aangeboden door hogescholen, een deel door universiteiten en een deel door een combinatie daarvan. Routes zijn ook toegesneden op doelgroepen. Er zijn studenten die na het voortgezet onderwijs meteen een lerarenopleiding gaan doen en studenten die daar pas aan beginnen als ze al een andere opleiding hebben afgerond. Sommige studenten, de zogeheten ‘zij-instromers in het beroep’, volgen een opleidingstraject terwijl ze al lesgeven in het onderwijs op basis van een geschiktheidsverklaring. Andere zij-instromers doorlopen de lerarenopleiding al dan niet op verkorte of versnelde wijze. Er zijn ook studenten die een langere route in deeltijd volgen. Lerarenopleidingen variëren dus niet alleen in inhoud maar ook in duur. Zo hebben reguliere tweedegraads en pabo-opleidingen een nominale duur van vier jaar. Maar er zijn ook deeltijdvarianten van tweedegraads opleidingen met een nominale duur van een tot vier jaar. Zulke verschillen zijn er eveneens bij lerarenopleidingen voor het primair onderwijs. Deeltijdvarianten kunnen twee tot drie jaar duren.⁴ De zij-instromers in het beroep (zib) behalen binnen twee jaar een onderwijsbevoegdheid.

Overeenkomsten zijn er ook. Die hangen samen met de kaders die de afgelopen decennia zijn ontwikkeld rondom de bekwaamheid van leraren en van lerarenopleidingen (zie bijlage 1).⁵ Zo moeten alle leraren hoger onderwijs gevolgd hebben om onderwijs te mogen geven. Daarnaast moeten ze sinds 2006 voldoen aan de wettelijke bekwaamheidseisen, die beschrijven wat leraren moeten kennen en kunnen.⁶ De eisen zijn opgesteld door lerarenorganisaties in samenwerking met andere actoren in het onderwijsveld en beschrijven wat er nodig is om leraar te kunnen zijn. Ze dienen als ijkpunten voor bekwaamheidsonderhoud van leraren en ook als ijkpunten voor de lerarenopleidingen.⁷ Alle routes naar het leraarschap zijn hierop gericht. De opleidingen zelf vallen onder het accreditatiestelsel van het hoger onderwijs. Dit betekent dat de opleidingen elke zes jaar worden geëvalueerd door collega's van andere hogescholen of universiteiten. De visitatiepanels kijken zowel naar de leerdoelen en het onderwijsprogramma, als naar de toetsing en de leerresultaten.

In aanvulling op de wettelijke bekwaamheidseisen hebben lerarenopleidingen aan hogescholen met elkaar bestuurlijke afspraken gemaakt over wat leraren moeten kennen en kunnen, in de vorm van landelijke kennisbases. Deze kennisbases zijn vooral gericht op vakinhoudelijke en vakdidactische kwaliteiten, maar bevatten (in een generiek deel) ook een specificatie van pedagogische en algemeen didactische kwaliteiten. Een deel van de kennisbases wordt door hogescholen getoetst met landelijke kennistoetsen. Ook hierover zijn bestuurlijke afspraken gemaakt. De wettelijke bekwaamheidseisen, het accreditatiekader, de landelijke kennisbases en de kennistoetsen worden periodiek

1 In 2023 ging het om 26.700 studenten aan een lerarenopleiding primair onderwijs, 11.400 studenten aan een eerstegraads en 20.500 studenten aan een tweedegraads lerarenopleiding. Zie <https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/hoger-onderwijs/lerarenopleidingen/overzicht/ingeschrevenen-lerarenopleidingen>

2 Inspectie van het Onderwijs, 2020.

3 De 33 routes kunnen worden onderverdeeld in 4 groepen: lerarenopleidingen, trajecten, zij-instroom in beroep en andere routes. Van het totale aantal routes is het grootste deel een opleiding of traject binnen een opleiding (73,2%). Daarnaast is een vijfde deel van het totale aantal routes zij-instroomtrajecten (19,3%). Ten slotte is 7,6% een andere route. Zie: Inspectie van het Onderwijs, 2020, p. 21.

4 Inspectie van het Onderwijs, 2020.

5 Zie ook Swennen & Lorst, 2016.

6 Eisen of standaarden ten aanzien van de bekwaamheid van (aanstaande) leraren zijn ook in andere landen geformuleerd door de overheid, de beroepsgroep of een combinatie van beide. Zie Darling-Hammond, 2017; Ceulemans, Struyf, & Simons, 2016.

7 Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-in-het-onderwijs/bekwaamheidseisen-leraren>

bijgesteld (zie bijlage 1 en 2). Lerarenopleidingen passen mede daarom regelmatig hun curriculum aan.

Lerarenopleidingen kunnen ook nog eigen eindtermen formuleren en het onderwijs binnen de gestelde kaders naar eigen inzicht vormgeven, inclusief de toetsing. Ook dit leidt tot verschillen tussen lerarenopleidingen. Een deel heeft te maken met de levensbeschouwelijke richting of de pedagogisch-didactische inrichting van de opleiding. Die verschillen zijn er ook op scholen waar de leraren komen te werken of tijdens hun opleiding stage lopen.

1.2 Overheid moet bekwaamheid aanstaande leraren waarborgen ongeacht route

Leraren moeten vanaf de start van hun loopbaan bekwaam zijn en verantwoord kunnen handelen in de onderwijspraktijk. Tijdens een lerarenopleiding kunnen aanstaande leraren de benodigde kwaliteiten verwerven, zoals kennis van de ontwikkeling van kinderen en jongeren. Ook leren ze bijvoorbeeld hoe ze de leerstof helder kunnen toelichten en hoe ze een goede relatie met leerlingen tot stand kunnen brengen. Ongeacht welke lerarenopleiding de student volgt, moet zeker zijn dat de student na afronding ervan in staat is verantwoord te handelen in de onderwijspraktijk. Door eisen te stellen aan de bekwaamheid van aanstaande leraren en na te gaan of zij aan die eisen voldoen, kan die zekerheid worden geboden. De bekwaamheid van aanstaande leraren kan bijvoorbeeld ook worden geborgd door eisen te stellen aan het onderwijs van lerarenopleidingen of eisen aan de toelating van studenten tot de lerarenopleiding.⁸ Deze vormen van borging zijn echter minder direct.

Waarborging van de bekwaamheid van aanstaande leraren is voor velen van belang. Voor leerlingen omdat zij recht hebben op goed onderwijs, waarvoor bekwame leraren een voorwaarde zijn. Voor leraren omdat zij ervan op aan moeten kunnen dat zij zelf en hun collega's in staat zijn hun werk op professionele wijze uit te voeren. Voor lerarenopleidingen omdat zij de taak hebben gekregen aanstaande leraren toe te rusten en moeten kunnen nagaan of die deze taak goed uitvoeren. Voor schoolbestuurders en schoolleiders, omdat zij op basis van de onderwijsbevoegdheid die lerarenopleidingen afgeven, leraren benoemen en toezien op hun verdere professionalisering. Voor ouders en verzorgers omdat ze er dankzij deze waarborging op kunnen vertrouwen dat hun kinderen in professionele handen zijn. En voor de samenleving als geheel, omdat die ervan moet kunnen uitgaan dat het onderwijs goed is.

Op basis van artikel 23 uit de Grondwet draagt de overheid verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van uiteenlopende vormen van onderwijs én voor de bekwaamheid en zedelijkheid van leraren in dat onderwijs (zie tekstkader hierna). Dit rechtvaardigt een specifieke zorg van de overheid ten aanzien van lerarenopleidingen, boven op de algemene zorg van de overheid voor opleidingen in het hoger onderwijs.⁹ Tegelijkertijd moet de overheid ruimte laten voor de nadere inrichting van het onderwijs door lerarenopleiders en andere actoren die een verantwoordelijkheid hebben bij de toerusting van (aanstaande) leraren, onder wie schoolleiders, schoolbestuurders en de (aanstaande) leraren zelf (zie ook paragraaf 1.3).

Grondwettelijke verantwoordelijkheid overheid

Artikel 23 van de Grondwet geeft aan dat de overheid verantwoordelijkheid draagt voor de kwaliteit van uiteenlopende vormen van onderwijs. Ook draagt de overheid een verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en zedelijkheid van leraren.

“1. Het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering.”

“2. Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht van de overheid en, voor wat bij de wet aangewezen vormen van onderwijs betreft, het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid van hen die onderwijs geven, een en ander bij de wet te regelen.”

Hoe de balans tussen overheidssturing en ruimte voor andere actoren er precies moet uitzien, is niet vastgelegd in de Grondwet. Als uitgangspunt kan hiervoor het principe van subsidiariteit dienen. Dit houdt in dat de overheid verantwoordelijkheden moet nemen waar dat nodig is en verantwoordelijkheden moet laten bij het onderwijsveld waar dat mogelijk is. Het is zaak per onderwijsvraagstuk te bepalen welke centrale overheidsoverheidsmaatregelen noodzakelijk zijn om publieke belangen te dienen.¹⁰

⁸ Vergelijk Cochran-Smith e.a., 2018; Darling-Hammond, 2020; Scheerens & Witte, 2023.

⁹ Onderwijsraad, 2009.

¹⁰ Onderwijsraad, 2023a.

In dit advies gaat de raad in op waarborging van de bekwaamheid van leraren. Wat betreft de waarborging van de zedelijkheid van leraren volstaat de Onderwijsraad hier met de verwijzing naar de wettelijke verplichting voor iedereen die in het in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs werkt om bij indiensttreding een actuele verklaring omtrent het gedrag (VOG) te overleggen bij de werkgever.¹¹

Voor adequate waarborging van de bekwaamheid van aanstaande leraren is inbreng nodig van de belanghebbenden in het onderwijsveld, onder wie (aanstaande) leraren, lerarenopleidingen, schoolleiders en schoolbestuurders. Zij kunnen praktijkkennis en ervaringsdeskundigheid aandragen voor het formuleren van standaarden en eisen rondom de bekwaamheid van aanstaande leraren. Onderwijsonderzoekers kunnen wetenschappelijke inzichten inbrengen. De overheid kan de inrichting van het systeem van waarborging in veel opzichten overlaten aan (vertegenwoordigers van) deze actoren. De overheid moet wel de uitgangspunten bepalen waarmee deze partijen het systeem van waarborging inrichten en moet erop toezien dat hun perspectieven evenwichtig zijn vertegenwoordigd.

1.3 Lerarenopleidingen hebben ruimte nodig

Lerarenopleidingen kunnen zich met eigen routes en accenten profileren en zich bijvoorbeeld toeleggen op specifieke scholen – denk aan scholen met een bepaalde levensbeschouwelijke overtuiging, een specifiek pedagogisch concept of scholen in een bepaalde regio. Daarmee sluiten de opleidingen aan bij het pluriforme aanbod dat het Nederlands onderwijslandschap kenmerkt en dat in de samenleving geldt als een belangrijke waarde.¹² Ook binnen een lerarenopleiding is ruimte nodig voor zowel lerarenopleiders als studenten om het onderwijs af te stemmen op de uiteenlopende doelgroepen van studenten en verschillende scholen waar die stage lopen en komen te werken.

Lerarenopleidingen hebben verder ruimte nodig om flexibele routes te kunnen aanbieden.¹³ Denk aan trajecten waarbij studenten vanuit een ander beroep of vanuit een andere lesbevoegdheid het onderwijsprogramma versneld of in verkorte vorm doorlopen. In 2020 is een bestuursakkoord gesloten tussen het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Vereniging Hogescholen en Universiteiten van Nederland om lerarenopleidingen te flexibiliseren, zodat ze meer maatwerk kunnen bieden aan studenten die de opleidingen in verkorte of versnelde vorm volgen (zie bijlage 3). De gedachte is dat flexibilisering de aantrekkelijkheid van lerarenopleidingen vergroot en meer instroom bewerkstelligt. Dat laatste is cruciaal, omdat er al geruime tijd grote lerarentekorten bestaan, die naar verwachting zullen aanhouden.¹⁴ Inmiddels volgt een groeiend aantal studenten de lerarenopleiding als zij-instromer, nadat ze ander werk hebben gedaan of een andere opleiding in het hoger onderwijs hebben gevolgd. Zo waren er 2285 zij-instromers in het beroep in 2023, 15% meer dan in 2022. De verwachting is dat dit aantal verder toeneemt.¹⁵

1.4 Adviesvraag: hoe is bekwaamheid aanstaande leraren te waarborgen met ruimte voor lerarenopleidingen?

Een verscheidenheid aan routes naar het leraarschap is noodzakelijk om aan te sluiten bij verschillende groepen studenten en het pluriforme onderwijsveld. Tegelijkertijd maakt die verscheidenheid het extra belangrijk dat de bekwaamheid van aanstaande leraren is gewaarborgd. Ongeacht de route die aanstaande leraren hebben gevolgd, moet duidelijk zijn dat zij na afronding van de opleiding allen bekwaam zijn voor het leraarschap. De overheid zoekt een manier om de bekwaamheid van aanstaande leraren beter te borgen én daarbij de nodige ruimte aan lerarenopleidingen te laten. Op verzoek van de minister van Onderwijs adviseert de Onderwijsraad hierover.

Zoektocht naar waarborging bekwaamheid én ruimte lerarenopleidingen

De minister van Onderwijs heeft in de Kamerbrief van december 2023 aangekondigd “meer gerichte regie” te gaan voeren op wat leraren moeten kennen en kunnen, hoe het

¹¹ Zie <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/verklaring-omtrent-gedrag/toezicht-op-bevoegdheid-leraren-en-verklaring-omtrent-het-gedrag>

¹² Onderwijsraad, 2021.

¹³ Snoek & Van Tartwijk, 2023.

¹⁴ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2023. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2024; Onderwijsraad, 2023c.

¹⁵ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2024.

curriculum van de lerarenopleidingen eruit ziet en welke partijen daarin een stem hebben. Het voornemen van meer regie is al vertaald in een aantal beleidsmaatregelen (zie bijlage 2). Zo is er een opleidingsberaad leraren (voorheen curriculumberaad) ingevoerd, waarin het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap met lerarenorganisaties, werkgevers en hogescholen en universiteiten afspraken maakt over de lerarenopleidingen.

De beleidsontwikkelingen zijn nog niet uitgekristalliseerd. De overheid is samen met het onderwijsveld op zoek naar een balans tussen waarborging van de bekwaamheid van aanstaande leraren, en ruimte voor profilering, professionaliteit, flexibilisering en innovatie van lerarenopleidingen. Wat betreft de waarborging richt de overheid zich nu op eisen aan zowel de bekwaamheid van aanstaande leraren als het onderwijsprogramma van lerarenopleidingen. In het opleidingsberaad leraren voert het ministerie bijvoorbeeld gesprekken met lerarenopleidingen, leraren en scholen over prioriteiten in het onderwijsprogramma. Daarnaast zoekt de overheid een balans tussen aan de ene kant aansluiten bij verwachtingen die de maatschappij heeft van het onderwijs en lerarenopleidingen in het bijzonder en aan de andere kant focus aanbrengen bij lerarenopleidingen om overladenheid in het curriculum tegen te gaan.

Adviesvraag en afbakening

De Onderwijsraad adviseert op verzoek van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de volgende vraag.

Hoe kan de bekwaamheid van aanstaande leraren worden gewaarborgd op een manier die ruimte geeft aan lerarenopleidingen?

Het advies is gericht aan de vertegenwoordigers van de rijksoverheid, lerarenopleidingen en alle actoren die betrokken zijn bij de waarborging van de bekwaamheid van aanstaande leraren, onder wie lerarenopleiders, leraren, schoolleiders en schoolbestuurders.

Onder lerarenopleidingen vallen alle opleidingstrajecten die aanstaande leraren toerusten om onderwijs te geven in het primair of voortgezet onderwijs of het middelbaar beroepsonderwijs.¹⁶

De term leraren verwijst in dit advies zowel naar leraren in het primair en voortgezet onderwijs als naar docenten in het middelbaar beroepsonderwijs. De term school verwijst hier zowel naar scholen in het primair en voortgezet onderwijs als naar mbo-instellingen. De termen schoolleider en schoolbestuurder verwijzen zowel naar deze functies in het primair en voortgezet onderwijs als naar de functies van opleidingsdirecteur en onderwijsbestuurder in het middelbaar beroepsonderwijs.

Met aanstaande leraren verwijst de Onderwijsraad in dit advies naar studenten die zich in de afrondende fase van de lerarenopleiding bevinden en daarmee in aanmerking gaan komen voor een onderwijsbevoegdheid.¹⁷ De kwaliteiten die aanstaande leraren nodig hebben, worden conform de huidige wettelijke bekwaamheidseisen beschreven in termen van vakinhoud, vakdidactiek en pedagogiek. Onder vakdidactiek en pedagogiek vallen ook relevante onderdelen uit de (andere) onderwijswetenschappen (onderwijspsychologie, onderwijssociologie, enzovoort).

De ontwikkeling van kwaliteiten van leraren stopt niet na afronding van de lerarenopleiding. Verdere professionalisering van leraren, ook gedurende de zogenoemde inductiefase na de afronding van de initiële lerarenopleiding, is van groot belang.¹⁸ Dit valt echter buiten de reikwijdte van dit advies. De raad verwijst hiervoor naar de Nationale Aanpak Professionalisering Leraren (NAPL), waarin de verdere professionalisering van leraren centraal staat (zie bijlage 2).

¹⁶ Dit sluit aan bij de definitie van de Inspectie van het Onderwijs: "Een lerarenopleiding is gedefinieerd als een opleiding waarvan de wettelijk vastgelegde bekwaamheidseisen onderwijspersoneel het belangrijkste onderdeel van de eindkwalificaties van de opleiding zijn." Zie Inspectie van het Onderwijs, 2020.

¹⁷ Met deze onderwijsbevoegdheid kunnen zij bij het bevoegd gezag van onderwijsinstellingen aantonen dat zij voldoen aan de bekwaamheidseisen en kunnen zij mede op basis hiervan worden benoemd als leraar. Zij moeten ook een verklaring omtrent gedrag (VOG) voorleggen. Zie Inspectie van het Onderwijs, 2020.

¹⁸ Zie bijvoorbeeld Onderwijsraad, 2013; Onderwijsraad, 2016; Onderwijsraad, 2018.

Totstandkoming advies

Ter voorbereiding van het advies heeft de Onderwijsraad literatuur geraadpleegd, waaronder wetenschappelijke bronnen en beleidsdocumenten. Ook heeft de raad zich geïnformeerd aan de hand van twee masterclasses, de een verzorgd door Marco Snoek en Jan van Tartwijk, de ander door Sarah Anderson.¹⁹ Verder heeft SEO Economisch Onderzoek in opdracht van de raad een studie verricht naar landelijke indicaties voor de bekwaamheid van aanstaande leraren.²⁰ Het onderzoeksrapport is beschikbaar via de website van de Onderwijsraad. Ten slotte heeft de raad het onderwijsveld rondom lerarenopleidingen breed geraadpleegd via de rubriek 'Denkt u mee?' op de eigen website, individuele gesprekken en panelgesprekken met onder meer studenten aan lerarenopleidingen, leraren, lerarenopleiders, directeuren van lerarenopleidingen en wetenschappers. Achter in het advies staat een overzicht van geraadpleegde personen.

Opbouw advies

In hoofdstuk 2 zet de raad uiteen waarom de bekwaamheid van aanstaande leraren nu onvoldoende gewaarborgd is en dat een diffuus geheel van kaders de ruimte van lerarenopleidingen onnodig onder druk zet. In hoofdstuk 3 en 4 licht de raad toe op welke wijze de wettelijke kaders toereikend kunnen worden gemaakt om zo de bekwaamheid beter te borgen. In hoofdstuk 5 wordt aangegeven hoe dit ruimte laat aan lerarenopleidingen om het eigen onderwijsprogramma vorm te geven.

¹⁹ Marco Snoek is lector Leren & Innoveren bij de Hogeschool van Amsterdam. Jan van Tartwijk is hoogleraar Onderwijswetenschappen bij de Universiteit Utrecht. Sarah Anderson is professor bij de School of Education van de University of Glasgow.

²⁰ Prevoo, Gort & Rutten, 2024.





advies

Maak wettelijke kaders toereikend

De bekwaamheid van aanstaande leraren moet beter worden gewaarborgd. De raad adviseert de wettelijke kaders toereikend te maken en hierbij ruimte te laten aan lerarenopleidingen om hun onderwijsprogramma's pluriform en flexibel vorm te geven.

De overheid heeft de taak de bekwaamheid van aanstaande leraren te waarborgen. De Onderwijsraad constateert dat dit nu onvoldoende gebeurt. Weliswaar zijn er wettelijke kaders, in de vorm van wettelijke bekwaamheidseisen en het accreditatiestelsel, maar deze zijn niet specifiek genoeg om de bekwaamheid van aanstaande leraren te waarborgen. Er zijn ook kaders gebaseerd op bestuurlijke afspraken, maar die gelden niet voor alle lerarenopleidingen. Het geheel aan kaders is diffuus: het is niet duidelijk wat moet en wat mag. Deze onduidelijkheid zet de ruimte van lerarenopleidingen om hun onderwijsprogramma's pluriform en flexibel in te richten onder druk.

De raad adviseert de overheid de bekwaamheid te waarborgen met toereikende wettelijke kaders. Vanwege hun wettelijke status gelden die voor alle lerarenopleidingen. 'Toereikend' betekent dat de kaders alle kwaliteiten dekken die leraren minimaal nodig hebben om verantwoord te handelen in de onderwijspraktijk, dat de kaders deze kwaliteiten voldoende specificeren en dat ze aangeven hoe deze worden getoetst.

2.1 Bekwaamheid aanstaande leraren nu onvoldoende gewaarborgd

De overheid moet de bekwaamheid van aanstaande leraren waarborgen. Hoewel volledig zicht op de bekwaamheid onhaalbaar is (zie tekstkader hierna), moet de overheid wel garant kunnen staan voor de bekwaamheid. Op dit moment is dat niet het geval. Het systeem van waarborging schiet op drie punten tekort. Ten eerste zijn de huidige wettelijke bekwaamheidseisen te globaal. Mede hierdoor kunnen visitatiecommissies deze niet scherp vergelijken met de eindtermen die lerarenopleidingen hanteren. Ten tweede worden er geen specifieke landelijke eisen aan de toetsing gesteld. Ten derde worden trajecten voor zogeheten zij-instromers in het beroep (zib) niet geaccrediteerd en lopen de regels voor het verlenen van vrijstellingen voor onderdelen van opleidingen uiteen.

Zicht op bekwaamheid aanstaande leraren

Hoe staat het met de bekwaamheid van aanstaande leraren in Nederland? De conclusies van de laatste accreditatieronde die de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) organiseerde, zijn positief voor alle opleidingen. Aangezien studenten alleen een onderwijsbevoegdheid krijgen als zij de opleiding succesvol hebben afgerond, is er reden te veronderstellen dat de bekwaamheid voldoende is. De accreditatierapporten geven echter geen specifieke informatie over de bekwaamheid van aanstaande leraren. Bovendien worden niet alle routes naar het leraarschap geaccrediteerd. Trajecten voor zij-instromers in het beroep (zib) blijven buiten beschouwing.²¹

Voor meer specifieke informatie over de bekwaamheid van aanstaande leraren kan te rade worden gegaan bij andere bronnen.²² Indicaties voor de bekwaamheid zijn bijvoorbeeld kennistoetsen die landelijk worden afgenomen bij pabo's en tweedegraads lerarenopleidingen van de hogescholen, en vragenlijstonderzoek waarin lerarenopleiders, schoolleiders of (startende) leraren aangeven op welke gebieden aanstaande of startende leraren toegerust zijn. Tot slot zijn er enkele kleinschalige onderzoeken die op basis van systematische observaties van de lespraktijk oordelen vellen over de bekwaamheid van leraren.

Elk van deze bronnen kent inherent methodologische beperkingen. In die zin is volledig zicht op de bekwaamheid onhaalbaar. Bovendien zijn de resultaten niet altijd even geruststellend. Hoewel gemiddelde scores er doorgaans op wijzen dat de meeste aanstaande leraren bekwaam zijn, verschillen de uitkomsten tussen opleidingen en tussen leraren aanzienlijk. Ook blijven sommige bekwaamheden achter, zoals omgaan met verschillen tussen leerlingen. Of de bekwaamheid van aanstaande leraren die een onderwijsbevoegdheid krijgen, voldoende is gewaarborgd, valt op basis van deze gegevens niet te zeggen.

Wettelijke bekwaamheidseisen zijn te globaal

De bekwaamheidseisen die in het verlengde van de Wet op de beroepen in het onderwijs (Wet BIO) in algemene bestuurlijke maatregelen zijn vastgelegd (zie bijlage 1), vindt de Onderwijsraad te globaal. Belangrijke kwaliteiten waarover aanstaande leraren moeten

²¹ Inspectie van het Onderwijs, 2020; Prevoo e.a., 2024.

²² Prevoo e.a., 2024.

beschikken, zoals kennis en kunde op het gebied van vakinhoud, vakdidactiek en pedagogiek, zijn niet gespecificeerd. Een voorbeeld is de eis “dat de leraar kennis heeft van verschillende leer- en onderwijstheorieën die voor de onderwijspraktijk relevant zijn” en die “kan herkennen in het leren van leerlingen”.²³ Welke theorieën dit zijn, wordt opengelaten. De eisen bieden daarmee geen concrete handvatten voor de toetsing van bekwaamheid.

Wat leraren moeten kennen en kunnen is aan verandering onderhevig. Het is daarom van belang de bekwaamheidseisen periodiek te herijken. Bekwaamheidseisen moeten echter wel voldoende specifiek zijn om veranderingen te beschrijven en in gang te kunnen zetten. Dat is nu niet het geval. Zo hebben nieuwe inzichten rond de didactiek van het begrijpend lezen en rond de inzet van technologie in het onderwijs geen of nauwelijks een plaats in de bekwaamheidseisen.²⁴ De huidige wettelijke bekwaamheidseisen zijn te globaal om op zulke ontwikkelingen te kunnen reageren. Daarmee wordt ook een kans gemist om een impuls te geven aan de professionalisering van leraren die al bevoegd zijn.

Naast de wettelijke bekwaamheidseisen zijn er landelijke kennisbases, waarin staat beschreven wat aanstaande leraren moeten kennen en kunnen (zie bijlage 1). Lerarenopleidingen aan de hogescholen hebben afgesproken de kennisbases als uitgangspunt te nemen voor de inrichting van hun opleiding. Deze kennisbases bieden wel nadere specificatie. De ‘generieke kennisbasis van de tweedegraads opleidingen’ stelt bijvoorbeeld dat de leraar moet kunnen omgaan met “een variatie aan identiteiten, achtergronden en zienswijzen”. “Om leerlingen en studenten daarvoor toe te rusten en ze op een open en respectvolle manier te leren omgaan met deze verscheidenheid is het belangrijk hen in aanraking te brengen met de variatie aan perspectieven en te oefenen met perspectiefwisseling.”²⁵ Dit is duidelijk specifiekere dan de wettelijke bekwaamheidseisen die aangeven dat de leraar “weet hoe hij zicht kan krijgen op de leefwereld van zijn leerlingen en hun sociaal-culturele achtergrond en weet hoe hij daarmee rekening kan houden in zijn onderwijs”.²⁶ Ten aanzien van de ontwikkeling van leerlingen wordt in de ‘kennisbases en profilering van de lerarenopleiding basisonderwijs’ bijvoorbeeld vereist dat aankomende leraren kennis hebben van ecologische pedagogiek, groepsdynamica, sociale psychologie en systeemtheorie.²⁷ En in de kennisbasis Nederlands van pabostudenten wordt aangegeven dat de ‘startbekwame leraar’ *modeling* moet kunnen inzetten bij begrijpend lezen.²⁸ In de ‘uitwerking kennisbasis Nederlands’ is dit beschreven als een techniek waarbij de leraar het begrijpend lezen hardop denkend kan voordoen aan de leerlingen, bijvoorbeeld door gegevens uit de tekst te combineren en voorkennis te gebruiken.²⁹

De Onderwijsraad constateert dat de landelijke kennisbases in sommige opzichten zeer gedetailleerd zijn en overlap vertonen. Zo vereisen de huidige kennisbases van pabo’s kennis van achttien specifieke vakdidactische modellen, die in sommige opzichten overeenkomen.³⁰ Aan de andere kant concludeert de raad dat de wettelijke bekwaamheidseisen juist te weinig richting geven. De kennisbases zijn in dat opzicht een welkome aanvulling, al moeten deze volgens de raad wel kritisch tegen het licht worden gehouden om na te gaan of eisen betrekking hebben op de kern van het leraarschap (zie hoofdstuk 3).

De kennisbases gelden niet voor universitaire lerarenopleidingen. Daarvoor is de bekwaamheid alleen beschreven in de wettelijke bekwaamheidseisen en de vakinhoudelijke eisen van de Interdisciplinaire Commissie Lerarenopleidingen (ICL; zie bijlage 1). Die laatste zijn globaal en worden alleen bij de toelating van studenten gebruikt als check. Er zijn geen landelijke afspraken dat opleidingen moeten nagaan of de kwaliteiten bij afronding van de studie (nog) aanwezig zijn.

²³ Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel Artikel 2.9.a.

²⁴ Onderwijsraad, 2022a; Onderwijsraad, 2022b.

²⁵ *Kennisbases en profilering. Tweedegraads lerarenopleiding*. Kennisbasis Generiek, 3.4 Opbouw kennisdomeinen, B3 Pedagogisch klimaat in school en klas. Zie <https://10voordeleraar.nl/overzicht-kennisbases>

²⁶ Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel Artikel 2.16.d.

²⁷ *Kennisbases en profilering. Lerarenopleiding basisonderwijs*. Kennisbasis Generiek, 1.2 Ontwikkeling in relatie en context. Zie <https://10voordeleraar.nl/overzicht-kennisbases>

²⁸ *Kennisbases en profilering. Lerarenopleiding basisonderwijs*. Kennisbasis Nederlands, Domein 5: Begrijpend lezen. Zie <https://10voordeleraar.nl/overzicht-kennisbases>

²⁹ *Kennisbases en profilering Lerarenopleiding basisonderwijs*. Uitwerking kennisbasis Nederlands, 5.2.2 Modeling bij begrijpend lezen. Zie <https://10voordeleraar.nl/overzicht-kennisbases>

³⁰ De achttien vakdidactische modellen betreffen de schoolvakken beeldende vorming, dans, drama, muziek, Nederlands, aardrijkskunde en Engels. Zie Dokter, 2024.

De visitatiepanels van de NVAO maken een vergelijking tussen de eindtermen die een opleiding hanteert en het programma, de toetsing en het gerealiseerde niveau. De panels dienen ook na te gaan of de eindtermen van een opleiding aansluiten bij de wettelijke bekwaamheidseisen. Maar omdat de laatste globaal zijn geformuleerd, is aansluiting welhaast vanzelfsprekend.³¹ Een scherpere vergelijking zou mogelijk zijn als de bekwaamheidseisen bijvoorbeeld niet alleen aangeven dat leraren beschikken over kennis van onderwijstheorieën of vakinhouden, maar ook specificeren welke theorieën en inhouden dit zijn. Nu is veel afhankelijk van de manier waarop lerarenopleidingen hun eindtermen precies formuleren. Ook de landelijke kennisbases spelen hierbij een rol, maar het is niet duidelijk hoe zwaar de kennisbases wegen in de oordelen van de visitatiepanels. De kennisbases hebben immers geen wettelijke status. Ook zijn ze in veel opzichten juist te gedetailleerd om ze systematisch te kunnen vergelijken met de eindtermen. Bovendien gelden de kennisbases alleen voor lerarenopleidingen van hogescholen. Al met al beoordelen de visitatiecommissies dus voornamelijk of een lerarenopleiding doet wat deze zelf beoogt te doen.³²

Geen specifieke landelijke eisen aan toetsing

De bekwaamheidseisen worden in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) afzonderlijk genoemd naast tentamens als de basis voor een getuigschrift voor studenten die een lerarenopleiding afronden.³³ In de WHW of in het verlengde hiervan (algemene maatregelen van bestuur) is echter niet gespecificeerd hoe bekwaamheidseisen getoetst moeten worden.³⁴ Daarmee heeft die toetsing bij de accreditatie dezelfde status als de toetsing van overige eindtermen. Dit terwijl studenten aan het einde van hun opleiding verantwoordelijkheid moeten kunnen dragen voor het geven van onderwijs, en de overheid moet kunnen garanderen dat aanstaande leraren hiervoor bekwaam zijn. Een wettelijke regeling zou volgens de Onderwijsraad moeten voorzien in extra kwaliteitseisen aan de toetsing van bekwaamheidseisen, boven op de algemene standaard voor toetskwaliteit die de NVAO hanteert.

Op landelijk niveau is niet systematisch in kaart gebracht hoe lerarenopleidingen de bekwaamheid van aanstaande leraren toetsen. Afgaand op gesprekken in het onderwijsveld concludeert de Onderwijsraad dat de aanpak uiteenloopt. Opleidingen toetsen onderdelen van de bekwaamheid op verschillende wijzen en op verschillende momenten. Weliswaar zijn er landelijke kennistoetsen (zie bijlage 1), maar deze beperken zich tot vakinhoudelijke kennis. Bovendien is het toegestaan dat studenten deze toetsen in verschillende fasen van hun opleiding maken, waardoor resultaten niet goed vergelijkbaar zijn. Tot slot worden de landelijke kennistoetsen alleen afgenomen bij pabo's en bij tweedegraads lerarenopleidingen van hogescholen. Behalve van de landelijke kennistoetsen maken lerarenopleidingen gebruik van eigen toetsen. Hieronder vallen kennistoetsen en uiteenlopende instrumenten om het handelen in de praktijk te beoordelen, waaronder portfolio's, werkstukbeoordelingen, praktijkobservaties en demonstraties in gesimuleerde onderwijssituaties.

De raad acht variatie van de toetsing in het onderwijsprogramma op zich niet problematisch. Opleidingen hebben immers ruimte om eigen accenten aan te brengen en die te laten terugkomen in de toetsing. In de afrondingsfase zouden echter alle opleidingen moeten kunnen aantonen dat de student aan alle wettelijke bekwaamheidseisen voldoet. Het volstaat op zo'n moment niet dat de aanstaande leraar bijvoorbeeld op basis van kennistoetsen en zelfrapportages de eigen bekwaamheid aantoont. Er is dan ook een degelijke toetsing nodig op basis van observaties van het handelen door aanstaande leraren in de onderwijspraktijk en gesprekken waarin zij dit handelen verantwoorden (zie hoofdstuk 4).³⁵

Bij de pabo's worden centrale kennistoetsen ook afgenomen in het eerste jaar van de opleiding of al bij de toelating tot de opleiding. Het gaat om de landelijke reken- en wiskundetoets (voorheen Wiscat), die meetelt voor het bindend studieadvies. Een deel van de pabo's neemt in het eerste jaar ook een taaltoets af, waarvan de resultaten eveneens gekoppeld zijn aan het bindend studieadvies. Studenten van het mbo of de havo die willen starten met de pabo en geen eindexamen hebben gedaan in aardrijkskunde, geschiedenis en natuur & techniek, maken daarnaast een toelatingstoets voor de betreffende vakken.

³¹ Vergelijk NVAO, 2023.

³² Vergelijk Onderwijsraad, 2015.

³³ Artikel 7.10a lid 5 WHW.

³⁴ In de uitvoeringsregels accreditatiestelsel van de NVAO (september 2024) staat dat het panel moet letten op de beroepsvereisten en dat de examencommissie borgt dat afgestudeerden voldoen aan eventuele (wettelijke) beroepsvereisten. Behalve deze globale beschrijving is niet aangegeven hoe de toetsing plaats moet vinden.

³⁵ Darling-Hammond & Snyder, 2000.

Er zijn diverse overwegingen geweest om aan het begin van de opleiding centrale toetsen in te voeren. Een overweging was dat met deze toetsen de kwaliteit van aanstaande leraren beter zou kunnen worden geborgd. Over deze kwaliteit waren zorgen, omdat er een grote variatie in voorkennis werd geconstateerd tussen instromende studenten.³⁶ De Onderwijsraad wijst erop dat toelatingseisen of toelatingstoetsen de bekwaamheid van leraren slechts op indirecte wijze waarborgen. Deze eisen en toetsen bieden onvoldoende zekerheid dat leraren op het eind van de opleiding over de benodigde kwaliteiten beschikken om op verantwoorde wijze onderwijs te geven (zie ook paragraaf 5.3).

Sommige routes niet geaccrediteerd

Er zijn uiteenlopende routes naar een bevoegdheid om onderwijs te geven. Een deel betreft versnelde of verkorte opleidingstrajecten, waarvan sommige tot een bachelor- of masterdiploma leiden en andere (de zij-instroomtrajecten in beroep) niet. De zij-instroomtrajecten in beroep worden nu niet geaccrediteerd. Bovendien maken opleidingen verschillende keuzes om onderdelen te laten vervallen of versnellen, ook wanneer de situaties van studenten overeenkomen. Dit geldt voor zowel de geaccrediteerde als niet-geaccrediteerde versnelde en verkorte trajecten. De criteria voor 'elders verworven competentie' en noodzakelijk geachte onderdelen van het curriculum verschillen per opleiding.³⁷ De leeruitkomsten die opleidingen hiervoor binnenkort moeten formuleren,³⁸ zorgen volgens de Onderwijsraad niet voor meer uniformiteit, omdat die leeruitkomsten verschillen tussen opleidingen. Ook de landelijke 'leeruitkomstgebieden' die nu worden ontwikkeld, laten volgens de raad veel keuzeruimte bij opleidingen. Deze leeruitkomstgebieden hebben een globaal karakter en geven niet aan hoe uitkomsten moeten worden getoetst.³⁹

2.2 Diffuus geheel van kaders zet ruimte lerarenopleidingen onder druk

Het huidige systeem om de bekwaamheid van aanstaande leraren te waarborgen is diffuus. Er zijn landelijke kaders, maar die gelden niet altijd voor alle lerarenopleidingen. Kaders bestaan naast elkaar, terwijl de relatie ertussen niet overal duidelijk is. Tot slot zijn kaders aan verandering onderhevig en worden de perspectieven van belanghebbenden daarbij niet altijd evenwichtig meegenomen. Dat het geheel aan kaders en de totstandkoming ervan diffuus zijn, scheidt verwarring. Voor betrokkenen is niet altijd duidelijk wat moet en wat mag, ook al doordat de overheid indirect stuurt via bestuurlijke afspraken met bijvoorbeeld de sectorraden en beroepsorganisaties. Dit zet de ruimte onder druk die lerarenopleidingen nodig hebben om hun onderwijsprogramma in te richten.

³⁶ Straetmans & Eggen, 2005; Commissie Kennisbasis Pabo, 2012.

³⁷ Inspectie van het Onderwijs, 2020.

³⁸ Binnenkort wordt de Wet leeruitkomsten hoger onderwijs ingevoerd, zie bijlage 3.

³⁹ Zie Leraren voor morgen, 2024.

Kaders rondom lerarenopleidingen

Lerarenopleidingen hebben rekening te houden met allerlei kaders. Een deel ervan heeft betrekking op de bekwaamheid van aanstaande leraren en de toetsing ervan. Andere kaders gaan over de inrichting en de kwaliteitszorg van de opleiding of over de kerndoelen en eindtermen van het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Indirect bepalen die kaders ook wat leraren moeten weten en kunnen. Sommige kaders hebben een wettelijke status, andere zijn gebaseerd op bestuurlijke afspraken. Instellingen maken tot slot ook zelf beleid. Hier volgt een inventarisatie. In bijlage 1, 2 en 3 is een deel van de kaders nader toegelicht.

Wettelijk

- Wettelijke bekwaamheidseisen;
- Dublin-descriptoren;⁴⁰
- NLQF-standaarden;⁴¹
- stelsel van onderwijsbevoegdheden;⁴²
- wettelijke randvoorwaarden vanuit de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek;
- accreditatiekader NVAO;
- leeruitkomsten bij verkorte of versnelde trajecten (Wet leeruitkomsten hoger onderwijs);⁴³
- kerndoelen en eindtermen van het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs.

Bestuurlijk

- Kennisbases en kennistoetsen;
- afspraken vanuit opleidingsberaad leraren;
- afspraken vanuit samenwerkingsprojecten curricula lerarenopleidingen primair onderwijs;
- afspraken vanuit Samen Opleiden & Professionaliseren;⁴⁴
- afspraken vanuit onderwijsregio's of andere bestuurlijke netwerken;
- afspraken vanuit Bestuursakkoord Flexibilisering Lerarenopleidingen;
- afspraken over een gezamenlijk beroepsbeeld voor leraren of lerarenopleiders;
- afspraken over gezamenlijke eindtermen, leeruitkomsten, leeruitkomstgebieden en principes van leeruitkomsten;
- afspraken over toelatingseisen voor wo-eerstegraads opleidingen;
- afspraken over toelatingstoetsen voor pabo's.

Instelling

- Eigen onderwijsvisie;
- kaders van de opleiding, zoals kernpraktijken, (academisch) beroepsbeeld en beroepstaken;
- afspraken over het kwaliteitsbeleid (examencommissies, onderwijs- en examenreglementen, richtlijnen van examencommissies, enzovoort);
- toelatingseisen voor wo-eerstegraads opleidingen.

Voorbeeld

Een tweedegraads lerarenopleiding Techniek moet volgens de *wettelijke bekwaamheidseisen* bijvoorbeeld zorgen dat aanstaande leraren de leerstof op een begrijpelijke en aansprekende manier kunnen samenstellen, uitleggen en demonstreren hoe ermee gewerkt kan worden.⁴⁵

Volgens de *landelijke vakspecifieke kennisbasis* moeten aanstaande leraren bijvoorbeeld aan hun leerlingen de technische principes van het overbrengen van krachten en bewegingen kunnen uitleggen aan de hand van concrete alledaagse gebruiksvoorwerpen, apparaten en machines (bijvoorbeeld voortstuwingsprincipes).⁴⁶

⁴⁰ De Dublin-descriptoren beschrijven de eindniveaus voor de studies aan universiteiten en hogescholen in Europa.

⁴¹ NLQF is een raamwerk voor niveaubepaling van alle mogelijke opleidingskwalificaties.

⁴² Er zijn drie onderwijsbevoegdheden: een voor het basisonderwijs en een tweedegraads en eerstegraads bevoegdheid voor het voortgezet onderwijs. Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-in-het-onderwijs/vraag-en-antwoord/welke-onderwijsbevoegdheden-zijn-er>; zie ook Laemers, 2019.

⁴³ Deze wet is op 24 september 2024 aangenomen door de Eerste Kamer. Een aantal lerarenopleidingen nam deel aan pilots die voorsorteerden op de wet.

⁴⁴ Samen Opleiden & Professionaliseren is een netwerk voor samenwerking tussen scholen en lerarenopleidingen. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft samen met de sectorraden, mede in het kader van de te vormen onderwijsregio's, de ambitie geformuleerd om vóór 2030 alle studenten die een lerarenopleiding volgen, op te leiden via de uitgangspunten van Samen Opleiden & Professionaliseren. In 2021 is naar schatting 39% van alle studenten die in Nederland een lerarenopleiding volgden, opgeleid via Samen Opleiden & Professionaliseren.

⁴⁵ Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel, artikel 2.6, 1b.

⁴⁶ 10voordeleraar. Tweedegraads lerarenopleiding Techniek.

De landelijke generieke kennisbasis geeft aan dat de aanstaande leraar kennis moet hebben van theorieën als het behaviorisme, cognitivisme, handelingspsychologie, sociaal-constructivisme en connectivisme, en deze theoretische kennis bijvoorbeeld moet kunnen inzetten om authentieke leersituaties te creëren waarbij van leerlingen wordt gevraagd bepaalde activiteiten in praktijk te brengen die ze in buitenschoolse context ook moeten ondernemen.⁴⁷

De landelijk bepaalde leeruitkomstgebieden geven aan dat aanstaande leraren gebruik moeten kunnen maken van (vak)didactische, activerende werkvormen, aansluitend bij de gestelde doelen en specifieke talenten en leerbehoeften van leerlingen, om het leren betekenisvol te maken en leerlingen te activeren de gestelde doelen ten aanzien van het vakgebied te behalen.⁴⁸

De opleiding zelf hanteert een handleiding Werkpleklers Jaar 4. Hierin staat bijvoorbeeld dat de studenten een lesplanformulier aanleveren waarin het gebruikte didactisch model wordt verantwoord, bijvoorbeeld het model directe instructie of het model voor effectief lesgeven van Robert Marzano.⁴⁹

Landelijke kaders gelden niet consistent voor alle lerarenopleidingen

De status en daarmee het bereik van de kaders verschillen. De wettelijke bekwaamheidseisen gelden bijvoorbeeld voor alle lerarenopleidingen en voor leraren die al werkzaam zijn op scholen. De vakspecifieke en generieke landelijke kennisbases zijn gebaseerd op bestuurlijke afspraken van hogescholen. Ze gelden voor lerarenopleidingen van die hogescholen. De landelijke leeruitkomstgebieden zijn alleen van toepassing op studenten die de lerarenopleiding versneld of verkort uitvoeren, al zijn er ook opleidingen die voor hun reguliere programma de leeruitkomsten als uitgangspunt nemen.

Alle lerarenopleidingen worden geaccrediteerd, maar dit geldt alleen voor de routes die toeleiden naar bachelor- en masterdiploma's, niet voor de trajecten voor zij-instromers in het beroep (zib). De examencommissies van de instellingen, die toezien op de waarborging van de bekwaamheid, hanteren eigen kaders. Op instellingsniveau zijn er ook kaders als studiehandleidingen. Soms worden die breder gedeeld. In het voorbeeld van de tweedegraads lerarenopleiding (zie tekstkader hiervoor) wordt de handleiding van een opleiding als *good practice* breed gedeeld met andere opleidingen, zoals bij Samen Opleiden & Professionaliseren, een initiatief van scholen en opleidingen om gezamenlijk het werkpleklers te professionaliseren.⁵⁰

Relatie tussen kaders niet altijd duidelijk

De aard van de kaders verschilt. De wettelijke bekwaamheidseisen zijn globaal geformuleerd, de vakspecifieke en generieke landelijke kennisbases zijn meer gedetailleerd. De leeruitkomstgebieden zitten hier tussenin, waarbij de nadruk ligt op concrete handelingen die een student moet kunnen laten zien.⁵¹ De partijen die de kaders ontwikkelen, onderhouden contact en stemmen kaders inhoudelijk op elkaar af.⁵² De relatie tussen de kaders is echter niet systematisch in kaart gebracht. Het voorbeeld van de tweedegraads lerarenopleiding Techniek geeft aan dat kaders zowel overlappen als unieke elementen bevatten.

⁴⁷ 10voordeleraar. Tweedegraads lerarenopleidingen, Kennisbasis Generiek. 4.1.A1.

⁴⁸ Zie Leraren voor morgen, 2024.

⁴⁹ Zie <https://samenopleidenwerkt.nl/wp-content/uploads/2024/06/2024-2025-Handleiding-Werkpleklers-WPL6-LWS4-SO.G1-jaar-4.pdf>

⁵⁰ Zie <https://samenopleidenwerkt.nl/wp-content/uploads/2024/06/2024-2025-Handleiding-Werkpleklers-WPL6-LWS4-SO.G1-jaar-4.pdf>

⁵¹ Werkgroep werken met leeruitkomsten, 2022.

⁵² Dit blijkt uit de gesprekken die de Onderwijsraad voerde met het onderwijsveld.

Volgens de wetgever zijn de wettelijke bekwaamheidseisen en de landelijke kennisbases complementair.⁵³ De Onderwijsraad onderschrijft die conclusie, met de kanttekening dat de kennisbases alleen gelden voor lerarenopleidingen aan hogescholen en niet voor lerarenopleidingen aan universiteiten of voor leraren die al werkzaam zijn op scholen. Een andere kanttekening is dat de precieze relatie tussen de twee kaders onduidelijk is.

Kaders zijn aan verandering onderhevig

Veel van de kaders worden regelmatig aangepast. Dat moet ook om actueel te zijn. Maar aanpassing van het ene kader kan leiden tot een cascade van veranderingen in andere kaders. Het is zeer lastig zicht te houden op alle kaders en ze af te stemmen. Temeer daar veranderingen worden voorbereid aan verschillende bestuurlijke overlegtafels, zoals het opleidingsberaad leraren en samenwerkingsprojecten rondom de curricula van lerarenopleidingen primair onderwijs. Deze bestuurlijke afspraken kunnen veranderingen of aanvullingen betekenen van de landelijke kaders.

Bij de afstemming is ook de volgorde waarin kaders worden vastgesteld van belang. De Onderwijsraad constateert dat er verwarring is over de onderwijsbevoegdheden en de afstemming hiervan op de wettelijke bekwaamheidseisen en de opbouw van de opleidingen. Zo doet de politiek momenteel voorstellen voor differentiatie van pabo's, met afzonderlijke opleidingen voor onderwijs aan het oudere en het jongere kind (zie bijlage 2). Ook de beroepsgroep (de lerarenorganisaties) heeft specialisaties opgenomen in het procesvoorstel Herijking bekwaamheidseisen leraren.⁵⁴ De Onderwijsraad acht dit voorbarig, omdat de bevoegdhedenstructuur nog niet voorziet in zo'n specialisatie. De juiste volgorde zou zijn: eerst de bevoegdhedenstructuur aanpassen en daarna pas de bekwaamheidseisen en de opleidingsstructuur veranderen. De bevoegdhedenstructuur is immers een samenhangend stelsel dat continuïteit moet bieden. Wanneer het steeds op onderdelen ter discussie staat, wordt het moeilijk lerarenopleidingen voor een langere termijn in te richten en een systeem van waarborging van de bekwaamheid van aanstaande leraren uit te werken (zie ook paragraaf 3.2).

Perspectieven van belanghebbenden niet altijd evenwichtig meegenomen

Bij de totstandkoming van de huidige kaders zijn veel partijen betrokken, waaronder organisaties van leraren, lerarenopleiders, schoolleiders en schoolbestuurders. De Onderwijsraad onderschrijft het belang van een brede betrokkenheid, maar constateert dat de diverse perspectieven niet altijd evenwichtig zijn meegenomen.

In de ogen van de raad zijn de verschillende perspectieven het meest evenwichtig meegenomen bij de ontwikkeling van de huidige wettelijke bekwaamheidseisen. Hierbij waren organisaties van leraren aan zet en zij hebben organisaties van lerarenopleiders, schoolleiders, schoolbestuurders en ouders betrokken. Ook is er evaluatieonderzoek uitgevoerd en is gebruik gemaakt van adviezen van de Raad van State en de Onderwijsraad. Dat is duidelijk anders bij de huidige landelijke kennisbases, waarbij vooral lerarenopleiders en vakdeskundigen aan zet waren en overige groepen belanghebbenden minder waren betrokken.

Deze aanpak kan verklaard worden vanuit de ontstaansgeschiedenis van de landelijke kennisbases. De Vereniging Hogescholen heeft het initiatief genomen tot de kennisbases en deze binnen het programma 10voordeleraar door lerarenopleiders en vakspecialisten laten ontwikkelen.⁵⁵ De raad wijst er echter op dat het bredere onderwijsveld belang heeft bij de kennisbases. In feite zijn de eisen complementair aan de wettelijke bekwaamheidseisen en hebben de landelijke kennisbases invloed op zowel de lerarenopleidingen als de praktijk van de scholen. Om die reden zouden leraren (onder wie praktijkbegeleiders van studenten van de lerarenopleiding), schoolleiders, schoolbestuurders en tot op zekere hoogte ook ouders/verzorgers, leerlingen en studenten inbreng moeten hebben bij de ontwikkeling van de kennisbases. Een brede betrokkenheid van deze actoren kan het draagvlak voor de eisen in het onderwijsveld vergroten en voorkomen dat eisen te gedetailleerd worden. Voor evenwichtige keuzes is het daarnaast van belang onderwijsonderzoekers uit diverse disciplines te betrekken (bijvoorbeeld zowel vakdidactische als pedagogische onderzoekers). Zij kunnen met empirische gegevens en wetenschappelijke theorieën aanvullende inzichten aandragen.

⁵³ Nota van toelichting bij Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel, 16 maart 2017. "In principe kunnen deze kennisbases opgevat worden als een operationele uitwerking van de bekwaamheidseisen ten aanzien van de beroepskennis, -kunde en -houding van de leraar."

⁵⁴ Procesvoorstel Herijking bekwaamheidseisen leraren, versie 5 juli 2023.

⁵⁵ Zie <https://10voordeleraar.nl/>

Momenteel worden zowel de wettelijke bekwaamheidseisen als de landelijke kennisbases herijkt. Naast of in het verlengde daarvan worden aan diverse overlegtafels, zoals het opleidingsberaad leraren en samenwerkingsprojecten rondom de curricula van lerarenopleidingen primair onderwijs, landelijke afspraken gemaakt over de borging van de bekwaamheid. In alle gevallen worden (vertegenwoordigers van) diverse groepen belanghebbenden uitgenodigd om mee te denken.⁵⁶ De raad vindt de brede betrokkenheid bij de totstandkoming van landelijke kaders rondom de bekwaamheid van aanstaande leraren belangrijk. Het is daarbij zaak de diverse perspectieven evenwichtig mee te nemen. De systematiek van de herijking van de wettelijke bekwaamheidseisen biedt daarvoor de meeste waarborgen. De sectorwetten schrijven namelijk voor dat de beroepsorganisaties van leraren een voorstel doen voor de herijking van bekwaamheidseisen en dat zij dit advies voorleggen aan andere actoren in het onderwijsveld. Die wettelijke regeling is overigens nog niet optimaal, omdat idealiter de perspectieven van de andere actoren al zijn meegenomen in het voorstel van de lerarenorganisaties. Omdat hiervoor geen waarborgen bestaan, is ook niet duidelijk hoe lerarenorganisaties zich hebben te verantwoorden voor hun herijkingsvoorstellen en de totstandkoming ervan.

Een evenwichtiger weging van perspectieven is ook nodig bij de beoordeling van de bekwaamheid en de kaders die daarvoor gelden. Formeel is de opleiding verantwoordelijk voor de beoordeling en wordt die doorgaans uitgevoerd door instituutsopleiders (lerarenopleiders van de opleiding). Dit betreft niet alleen de toetsing van theoretische bekwaamheden, maar ook die van praktische bekwaamheden. Sommige opleidingen kennen praktijkopleiders (leraren die vanuit de school studenten begeleiden) de status van examinerator toe voor de beoordeling van het handelen van studenten in de praktijk. De Onderwijsraad vindt dit een goede gang van zaken. De opleiding tot leraar vindt voor een groot deel in de praktijk plaats en leraren die studenten begeleiden, hebben bij uitstek zicht op hun kwaliteiten aan het eind van de opleiding. Dat instituutsopleiders en praktijkopleiders samen beoordelen hoe studenten handelen in de praktijk, strookt met de algemene uitgangspunten van het werkplekleren.⁵⁷ Het strookt ook met de uitgangspunten van Samen Opleiden & Professionaliseren, een netwerk voor de samenwerking tussen scholen en lerarenopleidingen.⁵⁸ Wettelijk zijn er echter geen waarborgen dat praktijkopleiders inspraak hebben bij de praktijkbeoordeling van aanstaande leraren. Er is ook geen regeling die waarborgt dat het perspectief van praktijkopleiders wordt meegenomen bij de ontwikkeling van richtlijnen voor de wijze waarop de praktijkbeoordelingen plaatsvinden.

Diffuus geheel van kaders schept verwarring

De kaders voor de waarborging van de bekwaamheid van aanstaande leraren zijn als geheel diffuus en dat geldt ook voor de totstandkoming ervan. Dit is verwarrend voor belanghebbenden, onder wie lerarenopleiders, leraren (die betrokken zijn bij de begeleiding en/of beoordeling van aanstaande leraren), schoolleiders en schoolbestuurders (die leraren benoemen en hun verdere professionalisering faciliteren) en studenten aan de lerarenopleiding. Het complexe systeem van waarborging veronderstelt dat zij allemaal zicht hebben op de bestaande kaders, kennis hebben van de status ervan en weten hoe die kaders zich tot elkaar verhouden. De praktijk is anders. Actoren relativeren soms de kaders of maken geen duidelijk onderscheid tussen wat moet en wat mag.⁵⁹ Daarmee verliezen de kaders aan kracht.

Indirecte overheidssturing leidt tot sturingsoverload

De overheid heeft een wettelijke taak zorg te dragen voor bekwame leraren. Vanuit die taak oefent de overheid nu langs twee wegen invloed uit op lerarenopleidingen. Ten eerste door wettelijke eisen te stellen, ten tweede indirect, via bestuurlijke afspraken. De raad onderschrijft het belang van een goede waarborging van bekwame leraren, maar wijst erop dat de indirecte sturing nu tot verwarring en sturingsoverload leidt.⁶⁰ In feite is er sprake van verkapte regelgeving, waarbij het onderscheid tussen bestuurlijke en wettelijke kaders vervaagt, omdat de overheid in beide gevallen betrokken is.⁶¹

⁵⁶ Dit blijkt uit de gesprekken die de Onderwijsraad voerde met het onderwijsveld.

⁵⁷ Onderwijsraad, 2024a.

⁵⁸ Uit onderzoek blijkt dat Samen Opleiden & Professionaliseren zorgt voor betere afstemming tussen instituutsopleiders en praktijkopleiders en dat studenten meer tevreden zijn over de kwaliteit van de begeleiding en beoordeling. Zie Hermanussen e.a., 2021.

⁵⁹ Dit blijkt uit de gesprekken die de Onderwijsraad voerde met het onderwijsveld.

⁶⁰ Waslander, Hooge & Theisens, 2017.

⁶¹ Onderwijsraad, 2023a.

Diffuus geheel van kaders en indirecte overheidssturing zetten ruimte lerarenopleidingen onder druk

Opleidingen zijn nu veel tijd kwijt om zicht te krijgen op relevante kaders en daarop hun onderwijsprogramma af te stemmen.⁶² Sommige opleidingen nemen het zekere voor het onzekere en proberen aan zo veel mogelijk kaders te voldoen. Dat perkt hun mogelijkheden in om zelf het onderwijsprogramma vorm te geven op een wijze die rekening houdt met verschillende doelgroepen.

Het diffuse geheel van kaders kan een dynamiek op gang brengen waarbij belanghebbenden op diverse niveaus van het onderwijs meer invloed proberen te krijgen op de eisen aan de bekwaamheid van aanstaande leraren en de onderwijsprogramma's van lerarenopleidingen. Op landelijk niveau ontstaat bij de Tweede Kamer de behoefte duidelijkheid te creëren over wat leraren moeten kennen en kunnen. Inmiddels heeft dit geresulteerd in moties om lerarenopleidingen te stroomlijnen (dat wil zeggen: uniformer te maken), afzonderlijke pabo-opleidingen voor onderwijs aan het jongere en het oudere kind (met bijbehorende bevoegdheden) op te richten en maatregelen te nemen zoals het instellen van een opleidingsberaad leraren (zie bijlage 2). Deze ontwikkelingen vergroten de overheidssturing op lerarenopleidingen. De extra sturing is ingegeven door diverse vraagstukken, bijvoorbeeld rond de kwaliteit van leraren, lerarentekorten, sekseverschillen in het onderwijs en de kwaliteit van funderend onderwijs. De ruimte van lerarenopleidingen komt door de extra overheidssturing onder druk te staan. Als lerarenopleidingen worden beschouwd als een instrument voor allerlei vraagstukken in het onderwijs, wordt de invloed van actoren als lerarenopleiders en leraren op de kaders kleiner, dreigt het onderwijsprogramma van lerarenopleidingen inflexibel of overvol te raken en verliest het programma ruimte voor aansluiting bij de (persoonlijke) professionele ontwikkeling die aanstaande leraren doormaken.⁶³

Binnen de onderwijsinstellingen speelt de vraag welke kaders prioriteit krijgen.⁶⁴ Schoolvakdocenten op lerarenopleidingen zijn bijvoorbeeld geneigd het belang van het eigen vak te benadrukken en te bepleiten dat dit een groter deel van het onderwijsprogramma en de toetsing beslaat. Zij kunnen daarbij verwijzen naar de kennisbases, waarin eisen voor hun vak in detail zijn beschreven. Om binnen het onderwijsprogramma ruimte te krijgen voor 'hun' onderwijsdoelen, concurreren ze met andere vakdocenten, met docenten die pedagogiek en algemene didactiek onderwijzen en met de werkplekbegeleiders (vanuit de lerarenopleiding en vanuit de school), die op hun beurt vooral wijzen op de wettelijke bekwaamheidseisen, de generieke kennisbases of lokale kaders die zijn ontwikkeld rondom (de begeleiding en beoordeling van) het werkplekleren. Tot slot hebben docenten ook te maken met eisen vanuit de onderwijsinstelling die bijvoorbeeld het belang van onderzoek benadrukken. Het verenigen van al deze belangen resulteert in compromisoplossingen die de studeerbaarheid van de opleidingen onder druk zetten en onvoldoende aansluiten bij de schoolpraktijk. Dat maakt de lerarenopleidingen minder aantrekkelijk en gaat ten koste van de toerusting van aanstaande leraren.

⁶² Dit blijkt uit de gesprekken die de Onderwijsraad voerde met het onderwijsveld.

⁶³ Cochran-Smith e.a., 2018,

⁶⁴ Ibid.





aan beveling een

Formuleer specifiekere wettelijke bekwaamheidseisen

Om de bekwaamheid van aanstaande leraren beter te borgen, is het zaak de wettelijke bekwaamheidseisen specifiekere te formuleren dan nu het geval is.

Om de bekwaamheid van aanstaande leraren beter te borgen, beveelt de Onderwijsraad aan de wettelijke bekwaamheidseisen ten aanzien van vakinhoud, vakdidactiek en pedagogiek specifiek te formuleren. De overheid moet hiertoe opdracht geven aan de beroepsorganisaties, die de eisen samen met andere belanghebbenden kunnen uitwerken. De raad acht een overgangperiode nodig, waarin betrokkenen kunnen anticiperen op de nieuwe situatie.

3.1 **Specificeer kwaliteiten die aanstaande leraren nodig hebben**

De Onderwijsraad beveelt aan om de kwaliteiten die aanstaande leraren nodig hebben, specifiek te beschrijven. Hierbij kan worden voortgebouwd op de huidige wettelijke bekwaamheidseisen en landelijke kennisbases. De raad beveelt de betrokken actoren aan kritisch na te gaan welke eisen de kern van het leraarschap betreffen en deze kern dekkend en voldoende concreet te beschrijven. Die eisen worden dan wettelijk verankerd. Ook pleit de raad ervoor de inbreng van verschillende actoren evenwichtig mee te nemen, zodat de eisen een breed draagvlak hebben in het onderwijsveld.

De wettelijke bekwaamheidseisen zijn voor een deel hetzelfde voor alle leraren en voor een deel verschillend, omdat leraren zich kwalificeren voor diverse onderwijssectoren, schoolsoorten en vakken. De raad beveelt aan om consistent op basis van de bevoegdhedenstructuur de nodige differentiatie in de bekwaamheidseisen aan te brengen.

Beschrijf kwaliteiten dekkend en voldoende concreet

Leraren hoeven niet meteen alles te kunnen. Ze ontwikkelen hun kwaliteiten gedurende hun loopbaan en werken ook samen met collega's. In de dagelijkse praktijk staan leraren echter vaak alleen voor de groep of klas. Van meet af aan moeten zij daarom beschikken over de kwaliteiten om verantwoord te handelen.

Volgens de Wet BIO zijn de wettelijke bekwaamheidseisen minimumeisen voor de bekwaamheid van leraren. De Onderwijsraad kan zich goed vinden in dit uitgangspunt. Het betekent dat de wettelijke bekwaamheidseisen zich beperken tot de kern van het leraarschap. Die kern moet wel dekkend en voldoende concreet worden omschreven. Het gaat om kennis en kunde van de vakinhoud, vakdidactiek en pedagogiek én om het vermogen mede op basis van die kennis te handelen in de klas en in andere situaties waarbij leraren zelfstandig beslissingen moeten nemen. Te denken valt daarbij aan het ontwerpen en evalueren van lessen en aan het contact onderhouden met andere leraren of de ouders van leerlingen.⁶⁵

De Wet BIO geeft aan dat de wettelijke bekwaamheidseisen richtinggevend zijn voor aanstaande leraren, de inrichting van lerarenopleidingen en de professionalisering van leraren. Om die drie functies te vervullen, moeten de wettelijke bekwaamheidseisen de kwaliteiten van aanstaande leraren voldoende specifiek beschrijven. Voor aanstaande leraren is het dan duidelijk wat ze in elk geval moeten weten en kunnen aan het einde van hun opleiding. Lerarenopleidingen weten dat hun eindtermen in elk geval de bekwaamheidseisen moeten beslaan. Duidelijk is dan ook welke ruimte er is voor overige eindtermen en accenten in hun onderwijsprogramma. Voor leraren die al beschikken over een onderwijsbevoegdheid, zijn de eisen een concreet aangrijpingspunt om hun kennis en kunde waar nodig op te frissen of een vertrekpunt voor verdere professionalisering.

Licht huidige kaders door op kern leraarschap

De Onderwijsraad adviseert de actuele wettelijke bekwaamheidseisen en kennisbases als geheel kritisch tegen het licht te houden aan de hand van de volgende vier vragen.

- Over welke kwaliteiten moeten aanstaande leraren beschikken om verantwoord te kunnen handelen in de onderwijspraktijk?
- Wat hebben leraren niet direct nodig bij hun start in het onderwijs, maar later mogelijk wel? Dit kan tijdens hun loopbaan aan de orde komen, bijvoorbeeld in aanvullende professionaliseringstrajecten.⁶⁶
- Hoe kunnen deze kwaliteiten zo worden beschreven dat ze concrete handvatten bieden aan lerarenopleidingen om eindtermen te formuleren en die op onderling vergelijkbare wijze te toetsen?

⁶⁵ De Kort, Biesta, Meester, Kneyber, Paalman, Fix & Polder, 2024; Kelchtermans, 2023.

⁶⁶ In het Nationaal Groeifondsproject Nationale Aanpak Professionalisering van Leraren (NAPL) wordt een structuur voor deze verdere professionalisering ontwikkeld (zie bijlage 2).

- Welke eisen hebben draagvlak onder direct belanghebbenden in het onderwijs? Denk aan leraren, lerarenopleiders (zowel van de hogeschool als van de universiteit), schoolleiders en schoolbestuurders. De kern van het leraarschap wordt bij voorkeur gezamenlijk bepaald. Wanneer actoren het niet eens worden, heeft de overheid, op basis van haar grondwettelijke verantwoordelijkheid, beslissingen te nemen waarbij de perspectieven van de belanghebbenden zo goed mogelijk worden meegenomen.

Neem inbreng belanghebbenden evenwichtig mee

Volgens de Wet BIO vraagt de overheid periodiek beroepsorganisaties van leraren een voorstel te doen over de eventuele aanpassing van bekwaamheidseisen. De raad vindt deze roltoekenning legitiem.⁶⁷ De eisen vormen immers een uitgangspunt voor zowel de start van hun loopbaan als hun verdere professionalisering. Bovendien zijn leraren vaak betrokken bij de begeleiding van aanstaande leraren. De wettekst geeft aan dat lerarenorganisaties andere vertegenwoordigers van belanghebbenden in het onderwijsveld moeten raadplegen – onder wie lerarenopleiders, schoolleiders, schoolbestuurders en ouders. Bovendien stelt de wet dat degenen die invloed uitoefenen op de besluitvorming, hun brede achterban moeten representeren. Dit is cruciaal, omdat al deze partijen belang hebben bij de waarborging van de bekwaamheid van aanstaande leraren (zie paragraaf 1.2).

De huidige wettelijke regeling is nog niet optimaal. Volgens de Onderwijsraad laat de wet te zeer open hoe de verschillende actoren door de lerarenorganisaties bij de herijking worden betrokken. De raad beveelt de overheid aan om wettelijk vast te leggen dat voorafgaand aan de herijking in kaart wordt gebracht hoe belanghebbenden denken over de bekwaamheidseisen. Dit kan bijvoorbeeld via onafhankelijk peilingsonderzoek. Vervolgens kunnen lerarenorganisaties verantwoorden hoe ze die perspectieven hebben meegenomen in de besluitvorming over het voorstel. De raad acht dit cruciaal, omdat een evenwichtige belangenafweging zo beter is gewaarborgd en dit ten goede komt aan het draagvlak en de legitimiteit van de wettelijke bekwaamheidseisen.⁶⁸

Stem wettelijke bekwaamheidseisen consequent af op bevoegdhedenstructuur

De raad beveelt aan de bekwaamheidseisen en de onderwijsprogramma's af te stemmen op de bestaande bevoegdhedenstructuur. Het is op dit moment bijvoorbeeld niet opportuun differentiatie aan te brengen tussen wettelijke bekwaamheidseisen voor het onderwijsgeven aan het jonge en oude kind, omdat dit niet strookt met de huidige bevoegdhedenstructuur (zie ook paragraaf 2.2).

De Onderwijsraad vindt het huidige bevoegdhedenstelsel niet optimaal. Zo heeft de raad eerder geadviseerd ruimere onderwijsbevoegdheden in te voeren – geldig voor meerdere onderwijssectoren en meerdere (verwante) vakken – samen met specialisatiemogelijkheden.⁶⁹ Aanpassingen moeten in samenhang worden doordacht en wel vóór een herijking van de bekwaamheidseisen.

3.2 Bereid nieuwe situatie voor

Het nader specificeren van de wettelijke bekwaamheidseisen heeft gevolgen voor het hele onderwijsveld (zie tekstkader hierna). Momenteel zijn al herijkingen gaande van de wettelijke bekwaamheidseisen en van de landelijke kennisbases. De raad beveelt dan ook aan om pas bij een volgende herijking de specifiekere bekwaamheidseisen te ontwikkelen. Wel pleit de raad ervoor dat alle partijen die betrokken zijn bij de huidige herijking nu al anticiperen op specifiekere bekwaamheidseisen zoals de raad op langere termijn aanbeveelt. Dit kan bijvoorbeeld door de huidige voorstellen nog beter af te stemmen met alle belanghebbenden. Anticiperen betekent ook dat de overheid spoedig de bevoegdhedenstructuur actualiseert.

⁶⁷ Zie ook Onderwijsraad, 2024b.

⁶⁸ Zie Fung, 2015; Cochran-Smith e.a., 2018.

⁶⁹ Onderwijsraad, 2018.

Gevolgen van invoering specifiekere wettelijke bekwaamheidseisen

Het nader specificeren van de wettelijke bekwaamheidseisen heeft gevolgen voor lerarenopleidingen, de schoolpraktijk en organisaties die belanghebbenden in het onderwijs vertegenwoordigen.

Lerarenopleidingen

Lerarenopleidingen aan hogescholen hoeven niet langer rekening te houden met bestuurlijke afspraken in de vorm van landelijke kennisbases, omdat die afspraken overbodig zijn geworden. De lerarenopleidingen krijgen wel te maken met specifiekere wettelijke bekwaamheidseisen. Doordat andere belanghebbenden (naast de lerarenopleiders van hogescholen) nadrukkelijker worden betrokken bij het vaststellen van 'specifieke eisen aan de bekwaamheid', zal het geheel aan eisen een ander karakter krijgen. Dit heeft implicaties voor de inrichting van de onderwijsprogramma's.

De eerstegraads lerarenopleidingen aan universiteiten hebben bij de inrichting van de onderwijsprogramma's ook rekening te houden met specifiekere bekwaamheidseisen. Hoewel de toelidende bachelor- en masteropleidingen bijdragen aan vakinhoudelijke kennis, krijgen de opleidingen nadrukkelijker de taak na te gaan of die kennis nog op peil is en of studenten bijgespijkerd moeten worden vanwege de gestelde eisen. De toelidende bachelor- en masteropleidingen bieden geen waarborgen voor vakdidactische en pedagogische kwaliteiten. De eerstegraads lerarenopleidingen hebben hierin wel altijd moeten voorzien, maar zijn als de aanbeveling van de raad wordt opgevolgd, gebonden aan meer specifieke landelijke eisen. Voor volledig universitaire pabo's hebben de nieuwe wettelijke bekwaamheidseisen vergelijkbare consequenties als voor de eerstegraads opleidingen. Voor academische pabo's, die een samenwerking zijn van een hogeschool en universiteit, komen de veranderingen overeen met die voor de pabo's van de hogescholen.

Schoolpraktijk

Dat de eisen aan de bekwaamheid van leraren specifieker worden, wil niet zeggen dat er meer eisen worden gesteld. De eisen worden immers kritisch tegen het licht gehouden (zie paragraaf 3.1).⁷⁰ Niettemin moet de schoolpraktijk rekening houden met een professionaliseringsslag die omvangrijker is dan tot nu toe het geval was bij herijkingen van de eisen. Leraren zullen zich waarschijnlijk intensiever moeten bijscholen op vakinhoud, vakdidactiek en pedagogiek. Schoolleiders en schoolbestuurders kunnen stimuleren dat leraren hiermee al een begin maken. Sommige leraren zijn betrokken bij het begeleiden van studenten van de lerarenopleiding. De nieuwe situatie biedt meer duidelijkheid over de eisen aan de bekwaamheid van studenten, maar de begeleiders moeten zich de nieuwe eisen wel eigen maken en hun begeleiding erop afstemmen. Sommige begeleiders zijn tevens betrokken bij de beoordeling. Ook dit vergt een professionaliseringsslag (zie hoofdstuk 4).

Organisaties die belanghebbenden in het onderwijs vertegenwoordigen

Met het advies van de Onderwijsraad krijgen lerarenorganisaties meer zeggenschap over wat (aanstaande) leraren moeten weten en kunnen⁷¹, namelijk ook over het deel dat nu nog in de kennisbases is vastgelegd en vooral wordt bepaald door lerarenopleiders. Al die eisen moeten kritisch tegen het licht worden gehouden (zie paragraaf 3.1). Niet alleen leraren krijgen zeggenschap, ook de perspectieven van lerarenopleiders, schoolleiders en schoolbestuurders worden evenwichtig meegenomen.

Meer organisaties die deze actoren vertegenwoordigen, zullen zich gaan buigen over de kwaliteiten van het leraarschap. Er kan worden voortgebouwd op het vele werk dat binnen het programma 10voordeleraar de afgelopen jaren is verzet om de kwaliteiten te specificeren. Er zullen wel accentverschillen optreden, omdat nieuwe perspectieven worden ingebracht. Dat een grote groep van belanghebbenden zich nadrukkelijk buigt over deze kwaliteiten, beschouwt de Onderwijsraad als winst. Het draagt bij aan het draagvlak voor de eisen en zorgt dat professionals met verschillende rollen in het onderwijsveld met elkaar praten en hun krachten bundelen. Uiteindelijk draagt dit ook bij aan de samenhang in het onderwijsveld.

Voer specifiekere wettelijke bekwaamheidseisen pas in bij volgende herijking

Momenteel vindt zowel een herijking van de wettelijke bekwaamheidseisen plaats als een herijking van de kennisbases (zie bijlage 2). De Onderwijsraad acht het onwenselijk deze processen stop te zetten en weer opnieuw te beginnen. Dat zou een aanzienlijke vertraging betekenen, terwijl het belangrijk is dat eisen tijdig worden geactualiseerd. De termijn die de Wet op de beroepen in het onderwijs aangeeft voor evaluatie en eventuele aanpassing, acht de raad hiervoor reëel. Dat geldt ook voor de termijn waarop hogescholen de kennisbases herijken.

Anticipeer nu al op de nieuwe situatie

Wel beveelt de Onderwijsraad de betrokken partijen aan nu al te anticiperen op specifiekere bekwaamheidseisen. De raad pleit ervoor dat de overheid samen met het veld alvast de bevoegdhedenstructuur actualiseert, omdat die een basis vormt voor de wettelijke bekwaamheidseisen. Verder beveelt de raad aan om de huidige herijkingen van de wettelijke bekwaamheidseisen en de landelijke kennisbases nog beter af te stemmen met alle belanghebbenden. Om na te gaan welke opvattingen partijen hebben over de bekwaamheidseisen, kan aanvullend peilingsonderzoek worden uitgevoerd.

De overheid heeft vier jaar geleden advies gevraagd aan de Commissie Onderwijsbevoegdheden over een herziening van de bevoegdhedenstructuur en de opleidingsstructuur.⁷² De commissie gaf deze omvangrijke opdracht terug, omdat de leden het niet eens konden worden. De overheid zal dit vraagstuk nu opnieuw moeten oppakken. Een actuele bevoegdhedenstructuur is immers een belangrijke onderlegger voor de herijking van de bekwaamheidseisen. Zoals aangegeven in paragraaf 2.2 acht de raad het voorbarig dat de huidige opdracht voor de herijking van de bekwaamheidseisen voorsorteert op een herziening van bevoegdheden. Tegelijkertijd beschouwt de raad dit als een signaal dat aanpassing van de bevoegdhedenstructuur dringend nodig is.

Het huidige overleg over eisen aan de bekwaamheid van leraren en de onderwijsprogramma's vindt plaats in diverse gremia, zoals het opleidingsberaad leraren, samenwerkingsprojecten voor meer focus in pabo-onderwijsprogramma's en het overleg rondom onderwijsregio's. Hoewel er afstemming is tussen de overlegtafels, pleit de Onderwijsraad ervoor het overleg te concentreren rondom de herijking van de wettelijke bekwaamheidseisen en de kennisbases. Dit zou ook voorsorteren op de nieuwe situatie en voorkomt dat uiteenlopende bestuurlijke afspraken met een verschillende status de ruimte van lerarenopleidingen onnodig inperken.



aan beveling twee

**Toets bekwaamheid met landelijke theorie-
toetsen en beoordeel ook handelen in praktijk
meer vergelijkbaar**

De raad pleit voor een specifiek wettelijk kader voor de toetsing van de bekwaamheid van aanstaande leraren. Concreet betekent dit dat de overheid opdracht geeft aan het onderwijsveld om landelijke theorietoetsen en procesrichtlijnen voor praktijkbeoordelingen te ontwikkelen.

De Onderwijsraad pleit er bij de overheid voor te zorgen dat de bekwaamheid van aanstaande leraren degelijk wordt getoetst in de eindfase van de lerarenopleiding. Behalve voldoende specifieke bekwaamheidseisen is een wettelijke regeling nodig die voorziet in landelijke theorietoetsen. De regeling moet ook richtlijnen opleveren voor de manier waarop lerarenopleidingen beoordelen of studenten in de praktijk verantwoord kunnen handelen en daarbij de vereiste kennis van de theorie betrekken. Deze procesrichtlijnen maken de toetsing door lerarenopleidingen meer vergelijkbaar.

4.1 Ontwikkel landelijke theorietoetsen en procesrichtlijnen voor praktijkbeoordelingen

Naast voldoende specifieke wettelijke bekwaamheidseisen is het cruciaal in de eindfase van de opleiding na te gaan of aanstaande leraren aan de bekwaamheidseisen voldoen. Dat is nu onvoldoende gewaarborgd. De raad doet daarom de volgende aanbevelingen.

- Geef als overheid opdracht aan (vertegenwoordigers van) het onderwijsveld om landelijke theorietoetsen en procesrichtlijnen voor de praktijkbeoordelingen te ontwikkelen. Geef zowel de opdracht als de resulterende toetsen en richtlijnen een wettelijke basis.
- Concentreer de beslissende toetsing van de bekwaamheid in de laatste fase van de opleiding. Zo is vast te stellen of aanstaande leraren op dat moment aan de bekwaamheidseisen voldoen en op basis daarvan een onderwijsbevoegdheid kunnen ontvangen.
- Neem bij de ontwikkeling van de theorietoetsen en procesrichtlijnen de inbreng van betrokkenen evenwichtig mee. Het gaat dan om vertegenwoordigers van het onderwijsveld, onder wie (landelijke vertegenwoordigers van) lerarenopleiders (onder meer leden van de examencommissies), leraren, schoolleiders en schoolbestuurders. Hun inbreng is nodig met het oog op expertise, legitimiteit en draagvlak (zie paragraaf 3.1).
- Geef bij de ontwikkelopdracht een aantal uitgangspunten mee. De raad doet hiervoor een voorzet.

Landelijke theorietoetsen

Om verantwoord te kunnen handelen in de praktijk hebben aanstaande leraren uiteenlopende kwaliteiten nodig, deels met een theoretisch karakter. Studenten aan een lerarenopleiding moeten bij hun afstuderen kennis hebben van vakinhoudelijke, vakdidactische en pedagogische theorie. De raad pleit ervoor deze theorie landelijk en schriftelijk te toetsen, met naast feitelijke vragen ook inzichtvragen om na te gaan of de student de kennis kan gebruiken in hypothetische situaties.

De raad beveelt de overheid aan om diverse theorietoetsen te laten ontwikkelen die passen bij de verschillende bevoegdheden die aanstaande leraren nastreven. Dat betekent bijvoorbeeld dat aanstaande leraren die les willen geven in aardrijkskunde in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs, deels andere toetsen maken dan degenen die aardrijkskunde in de onderbouw gaan geven of aanstaande leraren wiskunde of leraren in het primair onderwijs. Waar mogelijk zijn de toetsvragen gelijk, bijvoorbeeld bij pedagogische en algemeen didactische theorieën.

De huidige landelijke kennistoetsen, ontwikkeld binnen het programma 10voordeleraar, kunnen een aanzet bieden voor de theorietoetsen. De raad stelt voor na te gaan hoe die kennistoetsen zich verhouden tot de (vernieuwde) wettelijke bekwaamheidseisen en hoe ze kunnen worden afgestemd op eerstegraads lerarenopleidingen aan hogescholen en universitaire lerarenopleidingen. Dit betekent dat in elk geval voor pedagogische en algemene didactische theorie geheel nieuwe toetsen moeten worden ontwikkeld.

Praktijkbeoordelingen

Om de bekwaamheid van aanstaande leraren te waarborgen, moet ook worden nagegaan of aanstaande leraren in staat zijn verantwoord te handelen in de praktijk. Leraren moeten in staat zijn om op basis van een inschatting van een onderwijssituatie en de relevante theorie goede afwegingen te maken en daarnaar te handelen. Dit valt niet te beoordelen met schriftelijke toetsen of zelfrapportages. De Onderwijsraad beveelt daarom aan het handelen in de praktijk aan de hand van de bekwaamheidseisen te beoordelen op basis van observaties en gesprekken waarin de aanstaande leraar het handelen toelicht en verantwoordt. De raad pleit ervoor deze vereisten op te nemen in wettelijk verankerde procesrichtlijnen.

De praktische kwaliteiten van aanstaande leraren zijn alleen zinvol te beoordelen in praktijken die zij kennen en waar ze zich hebben kunnen inwerken.⁷³ De raad beveelt dan ook aan om observaties te laten plaatsvinden op de school waar de aanstaande leraar op dat moment stage loopt of al werkt. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de specifieke praktijken van die school en dus ook met de levensbeschouwelijke richting en het onderwijsconcept. Bovendien hebben lerarenopleidingen zelf een specifieke visie op onderwijs en het leraarschap en kunnen zij naast de wettelijke bekwaamheidseisen eigen eindtermen formuleren. De raad pleit er dan ook voor om beoordelaars in te zetten die vertrouwd zijn met de opleidingsvisie en de specifieke school waar zij de aanstaande leraar beoordelen. Het is daarom aan te bevelen zowel een instituutsopleider als een praktijkopleider te betrekken. Beiden krijgen dan formeel de status van beoordelaar.

Praktijkbeoordelingen zijn altijd momentopnamen. Om een voldoende breed beeld te krijgen van de praktische kwaliteiten van studenten, is het zaak diverse praktijksituaties mee te nemen bij de beoordelingen. De raad erkent dat bij praktijkbeoordelingen subjectieve opvattingen van de beoordelaar een rol spelen en dat de oordelen dus uiteen kunnen lopen. Die subjectieve component is met een aantal maatregelen beheersbaar te maken.⁷⁴ Een maatregel is bijvoorbeeld meerdere beoordelaars inzetten en de uiteindelijke oordelen bepalen op basis van overleg tussen deze beoordelaars. Een andere maatregel is de beoordelaars trainen voor hun taak, zodat hun beoordelingswijzen meer op een lijn komen te liggen. Aangezien lerarenopleidingen binnen de gestelde bekwaamheidseisen en procesrichtlijnen een eigen invulling geven aan de praktijkbeoordelingen, is het hun taak zo'n training te organiseren. In de huidige praktijk bestaan hierover al bestuurlijke afspraken, bijvoorbeeld in het licht van Samen Opleiden & Professionaliseren.⁷⁵ De raad pleit ervoor dat de overheid zulke afspraken een wettelijke basis verschaft, zodat deze gelden voor (de praktijkbeoordelingen van) alle opleidingen.

Naast observaties tijdens de lespraktijk zijn er ook gesprekken nodig waarin de student het geobserveerde handelen toelicht. Deze gesprekken zijn bedoeld om te beoordelen of aanstaande leraren het eigen handelen kunnen verantwoorden en of zij de vereiste kennis van de theorie gebruiken om de praktijk te interpreteren.⁷⁶ Het gesprek kan behalve over het lesgeven ook gaan over andere kernactiviteiten van leraren zoals het ontwerpen en evalueren van onderwijs of over de omgang met collega's en ouders.⁷⁷

4.2 Bereid nieuwe situatie voor

De aanbeveling van de raad om de bekwaamheid van aanstaande leraren te toetsen met landelijke theoretietoetsen en beoordelingen in de eigen praktijk, heeft gevolgen voor het hele onderwijsveld. Het ligt voor de hand het bepleite toetsingskader pas in te voeren als de wettelijke bekwaamheidseisen zijn herijkt zoals de Onderwijsraad voorstaat (zie hoofdstuk 3). De overheid kan deze tijd benutten om de toekomstige rol voor de betrokken partijen wettelijk te verankeren. Ook de partijen kunnen in de tussentijd anticiperen op het nieuwe toetsingskader dat de raad bepleit.

⁷³ Stiggins & Bridgeford, 1985; Adie & Wyatt-Smith, 2020.

⁷⁴ Anderson, Ozsezer-Kurnuc & Jain, 2024. Zie ook Stiggins & Bridgeford, 1985; Adie & Wyatt-Smith, 2020.

⁷⁵ Zie <https://www.platformsamenoopleiden.nl/dossier/groei-naar-100-samen-opleiden/>

⁷⁶ Zie Hedtke, 2000.

⁷⁷ Zie De Kort e.a., 2024.

Gevolgen bij implementatie aanbevolen toetsingskader

Het door de raad bepleite kader voor de toetsing van de bekwaamheid van aanstaande leraren heeft gevolgen voor overheidsorganisaties die betrokken zijn bij de ontwikkeling van en het toezicht op toetsing. Daarnaast zijn er gevolgen voor het bredere onderwijsveld, waaronder lerarenopleidingen, de schoolpraktijk en organisaties die belanghebbenden in het onderwijs vertegenwoordigen.

Overheidsorganisaties

De overheid draagt in de visie van de Onderwijsraad zorg voor de ontwikkeling van de landelijke theorietoetsen en richtlijnen voor de praktijkbeoordelingen. De raad pleit ervoor deze opdracht te beleggen bij het College voor Toetsing en Examens (CvTE), dat daarbij relevante partijen moet betrekken.⁷⁸ Dit zijn in elk geval landelijke vertegenwoordigers van lerarenopleiders (onder wie leden van de examencommissies), leraren, schoolleiders en schoolbestuurders. Daarnaast beveelt de raad aan om de NVAO toezicht te laten houden op de afnames van de landelijke theorietoetsen en de naleving van de procesrichtlijnen voor de praktijkbeoordelingen. Dit past bij de huidige toezichthoudende taak van de NVAO in het hoger onderwijs. De Inspectie van het Onderwijs krijgt de taak de prestaties op de theorietoetsen te monitoren en hierover te rapporteren.

Lerarenopleidingen

Op dit moment nemen tweedegraads lerarenopleidingen en pabo's al landelijke kennistoetsen af. Daarvoor in de plaats gaan zij landelijke theorietoetsen afnemen, die behalve de vakinhoud ook vakdidactiek en pedagogiek betreffen. Omdat het bepleite toetsingskader een wettelijke status krijgt, worden de landelijke theorietoetsen afgenomen bij zowel de eerstegraads opleidingen aan hogescholen als alle universitaire lerarenopleidingen en zij-instroomtrajecten.

De bepleite wettelijke kaders kunnen ertoe leiden dat sommige lerarenopleidingen vaker moeten observeren of in totaal meer beoordelaars inzetten. Ook de training van beoordelaars is wellicht intensiever dan nu het geval is. Als geheel kan de toetsing in de laatste fase van de opleidingen omvangrijker worden. De nadruk op observaties en gesprekken daarover kan echter een verlichting betekenen. Reflecties op papier en de administratie daarvan in portfolio's vallen immers voor een deel weg.

Het bepleite toetsingskader zal tot slot een weerslag hebben op het onderwijsprogramma van de lerarenopleidingen. Dit zal er deels op gericht zijn studenten voor te bereiden op de landelijke theorietoetsen en de praktijkbeoordelingen. De wettelijke kaders voor de bekwaamheidseisen en de toetsing ervan voorzien echter in een balans tussen overheidssturing en ruimte voor de opleidingen om hun onderwijsprogramma vorm te geven (zie hoofdstuk 5).

Binnen de lerarenopleiding heeft de examencommissie als onafhankelijk orgaan de taak om toe te zien op een degelijke toetsing van de eindkwalificaties, ongeacht het (reguliere, verkorte dan wel versnelde) traject dat een student volgt. De bepleite wettelijke kaders helpen deze commissie, omdat die met specifiekere eisen aan de bekwaamheid scherper kan beoordelen of een student vrijstellingen kan krijgen. Daarnaast voorzien de wettelijke toetsingskaders in een betere waarborging van de bekwaamheid bij afronding van de opleiding. De geadviseerde wettelijke kaders sluiten aan bij de ontwikkelingen in het Landelijk Overleg Examencommissies Lerarenopleidingen (LOEx) van de hogescholen, waarbij handreikingen zijn geformuleerd voor een meer uniforme beoordeling van de bekwaamheid bij in- en uitstroom van lerarenopleidingen.

Schoolpraktijk

In de huidige situatie worden aanstaande leraren bijgestaan door begeleiders van de lerarenopleiding en door begeleiders van de school waar zij stage lopen. Hoewel lerarenopleidingen uiteindelijk verantwoordelijk zijn voor de examinering, betrekken zij vaak schoolbegeleiders bij de beoordeling. De aanbeveling van de Onderwijsraad betekent dat dit de norm wordt. Dat zal voor een deel van de scholen betekenen dat leraren vaker worden ingezet om te observeren, gesprekken daarover te voeren, op basis hiervan een oordeel te vellen en dit oordeel af te stemmen met de lerarenopleiding. In de nieuwe opzet krijgen praktijkopleiders standaard inspraak bij de praktijkbeoordelingen (zie paragraaf 4.1). Daarnaast volgen praktijkbeoordelaars een training.

Al met al kunnen de praktijkbeoordelingen dus een groter beslag leggen op de capaciteit van de school. De raad realiseert zich dat die capaciteit onder druk staat door de aanhoudende lerarentekorten. Toch beveelt de raad scholen aan om de begeleiding en beoordeling van aanstaande leraren een hoge prioriteit te geven. Scholen krijgen zo meer zekerheid dat nieuwe leraren bekwaam zijn – ook de leraren die verkorte of versnelde trajecten volgen naar het leraarschap. Hierdoor zijn scholen minder tijd kwijt aan het wegwerken van basale deficiënties bij het begeleiden van startende leraren en is de kans ook kleiner dat leraren in een vroeg stadium van hun loopbaan uitvallen. Bovendien vormen de begeleiding en beoordeling van aanstaande leraren een belangrijk onderdeel van de professionalisering van het schoolteam. Leraren worden hierdoor gestimuleerd zich te verhouden tot de actuele bekwaamheidseisen, waarbij zij kunnen leren van collega's van hun school en van de lerarenopleidingen.

Organisaties die belanghebbenden in het onderwijs vertegenwoordigen

Het bepleite toetsingskader betekent dat ook leraren, schoolleiders en schoolbestuurders medezeggenschap krijgen over de manier waarop bekwaamheid van aanstaande leraren wordt getoetst. Anders dan bij de ontwikkeling van wettelijke bekwaamheidseisen zijn ouders niet betrokken bij het toetsingskader. Dat komt omdat toetsing een technisch karakter heeft en vooral inbreng van onderwijsprofessionals vergt. Voor de toetsing van vakinhoudelijke kennis is nadrukkelijk de inbreng nodig van vakorganisaties van leraren en lerarenopleiders. Voor vakoverstijgende onderdelen van de toetsing zijn ook de andere (vertegenwoordigers van) beroepsgroepen betrokken en onderzoekers (pedagogen en onderwijskundigen). Het CvTE brengt ook zelf expertise in en waarborgt namens de overheid dat de perspectieven van de belanghebbenden evenwichtig worden meegenomen.

Anticipeer nu al op bepleite toetsingskader

Een aantal partijen dat op dit moment betrokken is bij de toetsing van de bekwaamheid van aanstaande leraren, hoeft de invoering van het nieuwe toetsingskader niet af te wachten. De Onderwijsraad beveelt hen aan hierop te anticiperen.

Lerarenopleidingen kunnen nu al in de laatste fase van de opleiding toetsen afnemen over alle relevante theorie, ook als die in eerdere jaren reeds is getoetst. De opleidingen kunnen zo zorgen dat de studenten de theorie blijven gebruiken en dat hun kennis beter gewaarborgd is. Voor alle opleidingen geldt daarnaast dat ze praktijkbeoordelingen vaker kunnen baseren op observaties door meerdere beoordelaars.

De Onderwijsraad beveelt lerarenopleidingen aan op landelijk niveau ervaringen uit te wisselen over de manier waarop ze theoretische en praktische kwaliteiten van aanstaande leraren toetsen. Deze uitwisselingen vormen straks een basis voor het ontwikkelen van landelijke theorietoetsen en richtlijnen voor praktijkbeoordelingen.

Zelfportret in de stijl van
Vincent van Gogh
(2021)



aan beveling drie

Stuur verder niet op onderwijsprogramma's lerarenopleidingen

Bij toereikende wettelijke kaders is verdere overheidssturing op het onderwijsprogramma van lerarenopleidingen nodig noch passend.

Het stellen van toereikende wettelijke kaders zorgt voor een betere waarborging van de bekwaamheid van aanstaande leraren. De Onderwijsraad beveelt de overheid aan af te zien van verdere sturing op (of 'stroomlijning van') het onderwijsprogramma in de vorm van aanvullende wettelijke maatregelen of bestuurlijke afspraken. Extra sturing is onnodig en perkt te zeer de ruimte in die lerarenopleidingen nodig hebben om aanvullende eindtermen na te streven en het onderwijsprogramma en de toetsing op pluriforme en flexibele wijze af te stemmen op de doelgroep. Ook toelatingstoetsen voor lerarenopleidingen zijn volgens de raad niet langer nodig.

5.1 Toereikende wettelijke kaders laten ruimte aan lerarenopleidingen

Met de geadviseerde kaders zullen lerarenopleidingen hun eindtermen, onderwijs en toetsing meer richten op de wettelijke bekwaamheidseisen.⁷⁹ Dit betekent volgens de Onderwijsraad niet dat lerarenopleidingen minder ruimte krijgen voor eigen invulling van het onderwijsprogramma. De raad beveelt immers aan om de bekwaamheidseisen te beperken tot de kern van het leraarschap. In de eindfase van de opleiding beveelt de raad aan om ook theorietoetsen te beperken tot de kern, en procesrichtlijnen zo vast te stellen dat ze ruimte bieden voor verschillende praktijken waarin studenten onderwijs geven.

Door toereikende wettelijke kaders te stellen, kan de overheid de bekwaamheid van aanstaande leraren waarborgen, ongeacht de route die iemand volgt. Dat laatste is ook van belang vanwege een groeiend aantal studenten dat de lerarenopleiding volgt via de zij-instroomroute of een ander verkort of versneld traject (zie paragraaf 1.1). Onder aanmoediging van de overheid hebben de lerarenopleidingen terecht ingezet op maatwerk om zo uiteenlopende doelgroepen aan te trekken voor het leraarschap. Het Bestuursakkoord Flexibilisering Lerarenopleidingen markeert dat dit beleid zal worden gecontinueerd (zie bijlage 3). De Onderwijsraad acht deze beweging noodzakelijk met het oog op aanhoudende lerarentekorten. Flexibilisering is volgens de raad wel gebonden aan voorwaarden.⁸⁰ Een noodzakelijke voorwaarde is dat de bekwaamheid van aanstaande leraren geborgd is met voldoende specifieke eisen aan de bekwaamheid en de toetsing daarvan.

Als de wettelijke kaders toereikend zijn, hoeven partijen zoals sectorraden en lerarenopleidingen niet langer bestuurlijke afspraken te maken over wat aanstaande leraren moeten kennen en kunnen. De in hoofdstuk 3 bepleite landelijke kaders over wat leraren moeten kennen en kunnen, hebben een wettelijke status en de sturing van de overheid is dan direct. In die zin wordt duidelijker wat moet en mag.

5.2 Verdere sturing op onderwijsprogramma's past niet bij overheidsrol

Verdere sturing staat op gespannen voet met de bestuurlijke verhoudingen, die in het Nederlandse onderwijssysteem zijn gebaseerd op het principe van subsidiariteit.

De minister van Onderwijs heeft in de Kamerbrief van december 2023 aangekondigd meer regie te gaan voeren op het curriculum van de lerarenopleidingen (zie hoofdstuk 1). De raad constateert dat de huidige beleidsontwikkelingen al invulling geven aan dit voornemen. De maatregelen zijn echter niet gericht op de onderdelen waar overheidszorg gelegitimeerd is en sturing nodig is, te weten de wettelijke bekwaamheidseisen en de toetsing van deze eisen.

Het advies van de Onderwijsraad onderscheidt zich van het Kamervoorstel om lerarenopleidingen te stroomlijnen (zie paragraaf 2.2). De Onderwijsraad kan zich niet vinden in dit voorstel, omdat uniformering van onderwijsprogramma's de bekwaamheid van aanstaande leraren onvoldoende waarborgt. Er is in het voorstel namelijk geen degelijke toetsing van de bekwaamheidseisen voorzien. Bovendien perkt stroomlijning van de onderwijsprogramma's de ruimte van lerarenopleidingen onnodig in. Dat zet de pluriformiteit van het onderwijs onder druk en maakt de lerarenopleidingen ook minder aantrekkelijk. Het onderwijsprogramma kan zo minder goed worden afgestemd op de

⁷⁹ Lerarenopleidingen van hogescholen hoeven zich daarbij niet langer ook te richten op bestuurlijke afspraken in de vorm van landelijke kennisbases.

⁸⁰ Onderwijsraad, 2023b.

diverse doelgroepen en beroepspraktijken. In het licht van aanhoudende lerarentekorten acht de raad dat onverstandig.

In de ogen van de Onderwijsraad moeten wettelijke bekwaamheidseisen voldoende concreet de kern van het leraarschap beschrijven en moet ook voldoende specifiek worden aangegeven hoe die bekwaamheid dient te worden getoetst. Hiermee kan de overheid haar grondwettelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de kwaliteit van leraren waarmaken, ook bij de verkorte en versnelde trajecten. Conform het principe van subsidiariteit neemt de overheid verantwoordelijkheid waar dat nodig is en laat zij waar dat mogelijk is ruimte aan lerarenopleidingen om zelf het onderwijsprogramma vorm te geven (zie ook paragraaf 1.2). Verdere sturing op het onderwijsprogramma past dus niet bij de overheidsrol.

5.3 Beslissende toetsen bij start opleiding niet meer nodig

De pabo's nemen momenteel bij de toelating of aan het begin van de opleiding centrale kennistoetsen met een beslissend karakter af, waaronder de landelijke reken- en wiskundetoets.⁸¹ Wanneer aan het einde van de opleiding, zoals de raad adviseert, de bekwaamheid van de aanstaande leraren afdoende getoetst en daarmee gewaarborgd is, zijn centrale toetsen aan het begin niet meer nodig. In het licht van de structurele lerarentekorten is het bovendien onwenselijk aan het begin van de lerarenopleiding extra drempels op te werpen.

Er zijn diverse overwegingen geweest om aan het begin van de opleiding centrale toetsen in te voeren. Ten eerste is geprobeerd met deze toetsen de kwaliteit van aanstaande leraren beter te borgen. Zoals in paragraaf 2.1 is aangegeven, bieden de centrale toetsen rondom de start van de lerarenopleiding slechts indirecte waarborgen voor de bekwaamheid van aanstaande leraren. Voor de borging is het belangrijker dat zij op het eind van de opleiding bekwaam zijn om op verantwoorde wijze onderwijs te geven.

Een andere overweging was dat centrale toetsen aan het begin meer ruimte zouden creëren in het curriculum van de lerarenopleidingen. Opleidingen zouden minder bezig hoeven te zijn met het wegwerken van vakinhoudelijke achterstanden. Dit zou de studielast van studenten beperken, de werkdruk van lerarenopleiders verkleinen en ten goede komen aan de onderwijsprestaties van studenten. Uit een evaluatie blijkt echter dat de toelatingstoetsen beperkt effect hebben op de onderwijsprestaties (doorstroom), terwijl ze wel leiden tot een aanzienlijk lagere instroom van studenten.⁸²

Studenten die voldoen aan de algemene toelatingseisen voor het hoger onderwijs, moeten volgens de raad binnen de lerarenopleiding de tijd krijgen om naast pedagogische en vakdidactische kennis ook vakinhoudelijke kennis te verwerven. Bovendien moeten ze leren hoe ze deze kennis gebruiken in de praktijk. Waar opleidingsprogramma's overladen dreigen te raken, pleit de raad ervoor de opleidingsduur voor specifieke groepen te verlengen, zodat zij hun kans vergroten om aan het eind van de opleidingen te laten zien dat ze bekwaam zijn. Voor andere studentgroepen is zo'n verlenging niet nodig of dienen er juist mogelijkheden te zijn om de opleiding versneld te doorlopen. Als het programma in beide opzichten flexibel is, optimaliseert dat de instroom van studenten aan lerarenopleidingen én de instroom van nieuwe leraren op scholen. De flexibilisering maakt het wel cruciaal dat de overheid met toereikende wettelijke kaders waarborgt dat alle studenten die onderwijsbevoegdheid krijgen, voldoen aan de bekwaamheidseisen en dus op verantwoorde wijze onderwijs kunnen geven.

⁸¹ Het gaat om de landelijke reken- en wiskundetoets (voorheen Wiscat), die meetelt voor het bindend studieadvies. Een deel van de pabo's neemt in het eerste jaar ook een taaltoets af, waarvan de resultaten eveneens gekoppeld zijn aan het bindend studieadvies. Studenten van het mbo of de havo die willen starten met de pabo en geen eindexamen hebben gedaan in aardrijkskunde, geschiedenis en natuur & techniek, maken daarnaast een toelatingstoets voor de betreffende vakken (zie ook paragraaf 2.1)

⁸² Centraal Planbureau, 2019.

Bijlage 1

Huidige kaders rondom waarborging bekwaamheid leraren

De afgelopen jaren hebben de overheid en de lerarenopleidingen zelf diverse kaders opgesteld voor lerarenopleidingen om de bekwaamheid van (aanstaande) leraren te waarborgen. Een deel van die kaders is al in werking, zoals de wettelijke bekwaamheidseisen, het accreditatiestelsel, de gezamenlijke kennisbases en de landelijke kennistoetsen.

Wettelijke bekwaamheidseisen

De wettelijke bekwaamheidseisen beschrijven wat leraren minimaal moeten weten en kunnen.⁸³

1. De bekwaamheid tot het geven van onderwijs omvat:
 - a. de vakinhoudelijke bekwaamheid;
 - b. de vakdidactische bekwaamheid; en
 - c. de pedagogische bekwaamheid.
2. Met deze kennis en kunde tonen leraren aan dat zij hun werk als leraar en als deelnemer aan de professionele onderwijsgemeenschap die zij samen met hun collega's vormen, kunnen verrichten op een professioneel doelmatige en verantwoorde manier.

De bekwaamheidseisen hebben een wettelijke status. Vanuit de Wet op de beroepen in het onderwijs (Wet BIO) is namelijk in de sectorwetten opgenomen dat de eisen voor alle leraren gelden en als uitgangspunt dienen voor (a) de inrichting van de lerarenopleidingen (onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag van de hoger onderwijsinstellingen), (b) de benoeming van leraren (onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag van de scholen in het primair of voortgezet onderwijs)⁸⁴ en (c) hun verdere professionalisering (waarvoor zowel het bevoegd gezag van de school als zichzelf verantwoordelijk zijn). De eisen zelf worden als algemene maatregel van bestuur vastgesteld. Dit gebeurt nadat de beroepsgroep van leraren met instemming van andere belanghebbenden (onder wie schoolbestuurders en ouders) een voorstel aan de minister van Onderwijs heeft gedaan, die zich in het voorstel heeft kunnen vinden en het aan de Kamer heeft voorgelegd, en de Kamer het heeft aangenomen. De rol van de beroepsgroep van leraren en andere belanghebbenden daarbij is ook in de Wet BIO opgenomen. In het Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) staat dat bij de accreditatie van lerarenopleidingen wordt bewaakt dat deze opleidingen zich richten op de bekwaamheidseisen.

De huidige bekwaamheidseisen gelden sinds 1 augustus 2017 en vervangen de eisen uit 2006, die toen voor het eerst werden vastgesteld in het verlengde van de invoering van de Wet BIO. In deze wet staat dat de eisen periodiek worden herijkt. De volgende herijking is voorzien in 2025 (zie bijlage 2).

Accreditatiekader

De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek bepaalt dat de kwaliteit van alle opleidingen in het hoger onderwijs wordt getoetst door een accreditatieorgaan. Dit is de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie. De NVAO organiseert periodiek visitaties waarbij panels van deskundigen op basis van door de opleidingen verstrekte informatie adviseren of opleidingen (opnieuw) een kwaliteitskeurmerk kunnen verkrijgen, waarmee zij in aanmerking komen voor publieke bekostiging. De NVAO verleent accreditatie voor een periode van zes jaar. Bij de beoordeling staan vier standaarden centraal: (1) de kwaliteit van de eindtermen, (2) de kwaliteit van het onderwijsprogramma, (3) de kwaliteit van de toetsing en (4) de gerealiseerde resultaten.⁸⁵

⁸³ Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel, *Staatsblad* 2017, 148.

⁸⁴ Bij de benoeming van leraren betreft het bevoegd gezag ook de zedelijkheid van leraren aan de hand van een verklaring omtrent gedrag (VOG). Zie <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/verklaring-omtrent-gedrag/toezicht-op-bevoegdheid-leraren-en-verklaring-omtrent-het-gedrag>

⁸⁵ NVAO Nederland, 2024.

Landelijke kennisbases

De pabo's en lerarenopleidingen voor het voortgezet onderwijs (zowel eerste- als tweedegraads) van de hogescholen gaan uit van de wettelijke bekwaamheidseisen én van landelijke kennisbases waarin de kennis en vaardigheden worden beschreven die een afgestudeerde student moet beheersen.⁸⁶ Deze eisen zijn in 2008-2011 voor het eerst ontwikkeld naar aanleiding van zorgen over het kennisniveau van aanstaande leraren en de waarborging daarvan.⁸⁷

De kennisbases worden onder verantwoordelijkheid van de Vereniging Hogescholen binnen het programma 10voordeleraar periodiek vastgesteld. Lerarenopleiders raadplegen daarbij externe deskundigen en stemmen de eisen af op de actuele kerndoelen en eindtermen van het primair en voortgezet onderwijs. Dat laatste doen ze in samenwerking met het landelijk expertisecentrum voor het curriculum, SLO.⁸⁸ Naast kennisbases voor de afzonderlijke vakdomeinen is er een generieke kennisbasis over algemene didactiek en pedagogiek. De betrokken lerarenopleidingen hebben afgesproken dat ze de kennisbases gebruiken voor hun eindtermen, toetsprogramma's en onderwijs. De kennisbases worden ook als uitgangspunt genomen bij de opleidingsaccreditaties, waarbij opleidingen ruimte krijgen voor een eigen invulling van hun onderwijsprogramma. De huidige kennisbases gelden sinds het studiejaar 2017-2018 en vervangen de eisen die in de periode 2008-2011 voor het eerst werden vastgesteld. De volgende herijking is voorzien in 2025-2026 (zie bijlage 2).

De Interdisciplinaire Commissie Lerarenopleidingen (ICL) van de gezamenlijke universitaire lerarenopleidingen heeft sinds 2007 ook afspraken over aanvullende bekwaamheidseisen. Het gaat om eisen aan studenten die een eerstegraads lerarenopleiding volgen voor het voortgezet onderwijs. Vergeleken met de eisen van de hogescholen zijn die van de universiteiten veel globaler en beperken zich tot vakinhoudelijke kennis en vaardigheden.⁸⁹ Deze eisen worden vooral bij de toelating gebruikt, als criteria om verantwoord te kunnen vaststellen of een aankomend student voldoende vakinhoudelijke bagage heeft om te starten met een universitaire lerarenopleiding. Onder verantwoordelijkheid van Universiteiten van Nederland worden de eisen periodiek herijkt door de ICL. De huidige zijn van 2019. Eerdere versies dateren van 2015 en 2007.

Landelijke kennistoetsen

Pabo's en tweedegraads lerarenopleidingen hebben in het verlengde van de kennisbases landelijke kennistoetsen ontwikkeld om het eindniveau van de student te waarborgen.⁹⁰ Er zijn landelijke kennistoetsen voor de lerarenopleidingen Aardrijkskunde, Biologie, Duits, Economie, Engels, Frans, Geschiedenis, Gezondheidszorg & Welzijn, Maatschappijleer, Natuurkunde, Nederlands, Omgangskunde, Scheikunde, Wiskunde en de pabo-vakken Nederlands en wiskunde. Daarnaast zijn er internationale taaltoetsen voor de lerarenopleidingen Engels, Duits, Frans en Spaans. De hogescholen nemen de toets digitaal af op een eigen locatie. Er zijn meerdere toetsperiodes per studiejaar en studenten mogen de toets in elke fase van hun studie, maar niet meer dan twee keer per studiejaar, maken. Voor rekenen/wiskunde, aardrijkskunde, geschiedenis en natuur/techniek zijn er ook landelijke vakinhoudelijke toetsen, die een deel van de aankomende pabo-studenten succesvol moet afleggen om toegelaten te worden tot de opleiding.⁹¹ Op een deel van de pabo's wordt in het eerste jaar een taaltoets afgenomen waarvan de resultaten meewegen in het bindend studieadvies.⁹²

⁸⁶ Zie <https://www.10voordeleraar.nl/overzicht-kennisbases>

⁸⁷ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2005. Zie ook: Onderwijsraad, 2007; Onderwijsraad, 2009.

⁸⁸ Zie <https://www.slo.nl/@23520/actualiseren-onderwijs-we-samen/>

⁸⁹ Dengerink & Snoek, 2016.

⁹⁰ Zie <https://www.10voordeleraar.nl/kennistoetsen>

⁹¹ Voor studenten met een vwo-diploma gelden geen extra profieleisen. Zie <https://www.goedvoorbereidnaardepabo.nl/>

⁹² Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/taal-en-rekenen/taal-en-rekenen-op-lerarenopleidingen>

Bijlage 2

Beleidsontwikkelingen rondom waarborging bekwaamheid leraren

Er lopen momenteel diverse initiatieven om de kennis en vaardigheden van (aanstaande) leraren beter te borgen.

Herijking van de wettelijke bekwaamheidseisen

De vak- en beroepsorganisaties van leraren (AOB, CNV Onderwijs, FvOv, Platform VVVO en BVMBO)⁹³ werken op verzoek van de overheid sinds 2023 aan een voorstel voor de herijking van de wettelijke bekwaamheidseisen voor leraren, waarbij een aantal bekwaamheidsgebieden wordt onderscheiden.⁹⁴ Verder is de AOB, die samenwerkt met de andere lerarenorganisaties en ook advies vraagt aan de werkgevers, lerarenopleiders/lerarenopleidingen en andere belanghebbenden, onder wie vertegenwoordigers van ouders en leerlingen. Oplevering van het voorstel voor de herijking van de bekwaamheidseisen door de lerarenorganisaties is gepland in 2025.⁹⁵

Gezamenlijk beroepsbeeld

De gezamenlijke lerarenorganisaties (AOB, CNV Onderwijs, FvOv, Platform VVVO en BVMBO) zijn in 2023 gestart met het ontwikkelen van een gezamenlijk beroepsbeeld van leraren.⁹⁶ De coördinatie van dit proces is uitbesteed aan Kennisland (onderdeel van Stichting CAOP). Dit beroepsbeeld geldt als onderlegger voor de herijking van de bekwaamheidseisen. In mei 2024 is het beroepsbeeld gepubliceerd.⁹⁷

Herijking landelijke kennisbases

De hogescholen herijken vanaf 2024 de landelijke kennisbases voor de pabo's, tweedegraads en eerstegraads opleidingen. De kennisbases specificeren welke kennis en vaardigheden aanstaande leraren moeten beheersen en worden afgestemd op de kerndoelen en examenprogramma's van het primair en voortgezet onderwijs. Het beoogde moment dat alle pabo-opleidingen de vernieuwde onderdelen Nederlands en rekenen/wiskunde hebben geïmplementeerd is het studiejaar 2026-2027.

Opleidingsberaad leraren

In het opleidingsberaad leraren (voorheen curriculumberaad) maakt het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) met lerarenorganisaties, werkgevers, hogescholen en universiteiten afspraken over de opleidingen voor leraren. Zij praten over de wensen en behoeften van leraren en scholen voor het curriculum van lerarenopleidingen. Daarnaast maken ze afspraken over wat elke leraar moet kennen en kunnen aan het einde van de opleiding (startbekwaamheid) en wat juist later in het werk ontwikkeld moeten worden (vakbekwaamheid).⁹⁸

Samenwerkingsprojecten curricula lerarenopleidingen primair onderwijs

Het ministerie van OCW overlegt met pabo's om uitgangspunten voor pabo's te ontwikkelen die hen kunnen helpen om meer focus aan te brengen in hun programma's, met behoud van de benodigde ruimte voor professionaliteit, innovatie en profilering.⁹⁹ Ook werken lerarenopleidingen voor het primair onderwijs, het ministerie van OCW en

⁹³ Algemene Onderwijsbond (AOB), Christelijk Nationaal Vakverbond Onderwijs (CNV Onderwijs), Federatie van Onderwijsvakorganisaties (FvOv), Lerarencollectief en Platform Vakinhoudelijke Verenigingen Voortgezet Onderwijs (PVVVO) en Beroepsvereniging Middelbaar Beroepsonderwijs (BVMBO).

⁹⁴ In het procesvoorstel Herijking bekwaamheidseisen leraren (versie 5 juli 2023, p. 2) wordt gesproken van bekwaamheidsgebieden: "De bekwaamheidseisen beschrijven de minimumeisen voor een startbekwame leraar binnen het bekwaamheidsgebied die voldoende richtinggevend zijn voor inrichting van de lerarenopleidingen. Binnen een bekwaamheidsgebied kan onderscheid worden gemaakt tussen de eisen aan het lesgeven aan verschillende leeftijdsgroepen en onderwijssoorten, indien dit helpend is om op te leiden tot een goede startbekwame leraar. Zo kan de pabo opleiden voor het lesgeven aan leerlingen in groep 1 t/m 8, het vso en pro waarbinnen aparte eisen zijn beschreven voor het lesgeven aan het jonge kind en aan het oudere kind. Een startbekwame leraar moet in beginsel aan alle beschreven eisen voldoen om bevoegd te zijn voor dit bekwaamheidsgebied."

⁹⁵ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2023; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2024.

⁹⁶ Het ministerie van OCW verbindt deze ontwikkeling in de Kamerbrief op 15 december 2023 aan een infrastructuur voor de kwaliteitswaarborging van nascholing van leraren. "Met de uitvoering van dit project wordt onder andere een infrastructuur ingericht voor de kwaliteitswaarborging van nascholing van leraren. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie van de leden Kwint en Westerveld, 2 mei 2023."

⁹⁷ Kennisland, 2024.

⁹⁸ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2023; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2024.

⁹⁹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2023.

landelijke partijen als de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie samen aan nieuwe oplossingen om de overladenheid in het programma van de pabo terug te dringen. Door de kern van de opleiding beter te borgen, wordt getracht voldoende basis te garanderen voor startbekwame leraren en wordt ruimte gemaakt voor profilering.¹⁰⁰

Stroomlijning lerarenopleidingen

Op 22 mei 2023 is een motie ingediend door de toenmalige Kamerleden Kwint en Paul die luidt: “[...] overwegende dat reeds sinds lange tijd diverse klachten de politiek bereiken over het niveau en de inhoud van lerarenopleidingen; van mening dat dit nu eindelijk snelle actie vereist, ook in het licht van het lerarentekort en de teruglopende beheersing van basisvaardigheden; verzoekt de regering voor Prinsjesdag in overleg te treden met de lerarenopleidingen over het curriculum, de stroomlijning daarvan en de aandacht voor basisvaardigheden, en de Kamer over de uitkomsten van dit overleg en aanvullende acties te informeren”.

Gespecialiseerde pabo-opleidingen

Op 27 maart 2024 heeft de Tweede Kamer de motie De Kort c.s. aangenomen, die de regering verzoekt te voorzien in gespecialiseerde pabo-opleidingen voor respectievelijk het jongere en het oudere kind, resulterend in verschillende bevoegdheden. Deze specialisaties moeten tegemoetkomen aan de zorgen over het overvolle curriculum van de pabo en de wens meer mannen aan te trekken voor een carrière in het (basis)onderwijs.¹⁰¹ Er wordt ook gesproken over een specifiek bekwaamheidsgebied voor de groepsleraar 12+ (in het voortgezet onderwijs, het voortgezet speciaal onderwijs, het praktijkonderwijs (pro) en in het middelbaar beroepsonderwijs voor de entree-opleidingen en mbo niveau 2).¹⁰² Ook zijn specialisaties opgenomen in het procesvoorstel Herijking bekwaamheidseisen leraren, opgesteld door de lerarenorganisaties.¹⁰³

Onderwijsregio's

In 2023 is het ministerie van OCW gestart met de onderwijsregio's, waarvan er nu 29 zijn. De doelstelling van onderwijsregio's is te zorgen voor voldoende en goed opgeleid onderwijspersoneel binnen een regio. Schoolbesturen, lerarenopleidingen, de beroepsgroep en andere partners, zoals arbeidsmarktregio's, gemeenten, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en het bedrijfsleven, brengen in kaart wat hen binnen de onderwijsregio te doen staat op het gebied van werving, matchen, opleiden, begeleiden en professionaliseren van onderwijspersoneel. Hieruit volgt een gezamenlijke aanpak om werk in het onderwijs in de regio aantrekkelijker te maken.¹⁰⁴

Nationale Aanpak Professionalisering van Leraren

De Nationale Aanpak Professionalisering van Leraren (NAPL) is gestart in 2024 en wordt gefinancierd met geld uit het Nationaal Groeifonds.¹⁰⁵ In dit project wordt onder andere een infrastructuur ingericht voor de kwaliteitsborging van professionaliseringstrajecten voor leraren. De projectleiding spreekt van een leerlijn van “startbekwaam naar vakbekwaam”.¹⁰⁶

Beroepsregister Lerarenopleiders

De Vereniging Lerarenopleiders Nederland (Velon) is in 2023 gestart met de herziening van de beroepsstandaard, die geldt als basis voor het Beroepsregister Lerarenopleiders. De nieuwe beroepsstandaard is in maart 2024 gepubliceerd.¹⁰⁷

¹⁰⁰ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2024.

¹⁰¹ Motie van de leden De Kort, Van Zanten en Stoffer (27 maart 2024). Tweede Kamerstuk 27923, nummer 473.

¹⁰² Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2024.

¹⁰³ Procesvoorstel Herijking bekwaamheidseisen leraren, versie 5 juli 2023.

¹⁰⁴ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2023; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2024.

¹⁰⁵ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2024.

¹⁰⁶ Vereniging Hogescholen (2023). “De leraar is de sleutel tot de kwaliteit van het onderwijs. Wanneer je de kwaliteit van dat onderwijs wilt versterken, is investeren in de opleiding alleen niet voldoende.” Interview met de auteurs van het plan Nationale Aanpak Professionalisering van Leraren. Zie https://www.vereniginghogescholen.nl/system/knowledge_base/attachments/files/000/001/401/original/Interview_Nationaal_Actieplan_Professionalisering_Leraren.pdf?1688132824

¹⁰⁷ Zie <https://velon.nl/beroepsregistratie/beroepsstandaard/>

Bijlage 3

Beleidsontwikkelingen rondom flexibilisering lerarenopleidingen

Er zijn in de afgelopen vier jaar diverse afspraken gemaakt die het beter mogelijk moeten maken voor studenten om verkorte of versnelde varianten van lerarenopleidingen te volgen. Voor een deel krijgt deze flexibilisering ook een wettelijke basis in de vorm van de beoogde Wet leeruitkomsten hoger onderwijs.

Bestuursakkoord Flexibilisering Lerarenopleidingen

In 2020 heeft de toenmalige minister van Onderwijs een bestuursakkoord gesloten met de koepelorganisaties Vereniging Hogescholen en Universiteiten van Nederland om opleidingen flexibeler te maken.¹⁰⁸ Het akkoord is mede ingegeven door de aanhoudende lerarentekorten. De opleidingen hebben vastgelegd dat zij meer maatwerk bieden voor de doelgroep van zij-instromers (volwassenen die al een andere carrière achter de rug hebben). Dit doen de opleidingen door beter aan te sluiten bij de opgedane kennis en ervaringen van aanstaande leraren en bij de beroepspraktijk. Voor de opleidingen worden de didactiek en begeleidingssystematiek verder ontwikkeld en toegesneden op de doelgroep van volwassenen. De voortgang wordt periodiek geëvalueerd, met een evalueatie in 2025.

Wet leeruitkomsten hoger onderwijs

Op 12 maart 2024 stemde de Tweede Kamer in met het voorstel voor de Wet leeruitkomsten hoger onderwijs.¹⁰⁹ Dit voorstel regelt dat deeltijd en duale varianten van opleidingen (waaronder lerarenopleidingen) kunnen uitgaan van een 'leerweg-onafhankelijke' beschrijving van 'leeruitkomsten', zodat de student de ruimte heeft de eigen leerroute zelf te bepalen. Een aantal hogescholen heeft in een pilot al ervaring opgedaan met het werken met leeruitkomsten.¹¹⁰

Werkgroep EVC en vrijstellingen

In een werkgroep Elders Verworven Competenties (EVC) en vrijstellingen (vanuit het Bestuursakkoord Flexibilisering Lerarenopleidingen) stemmen de hogescholen het beleid rondom eerder verworven competenties en vrijstellingen op elkaar af om onnodige verschillen te verkleinen. Vanaf studiejaar 2021-2022 zijn de eerste pilots gestart en na evaluatie volgen de andere hogescholen.¹¹¹

Harmonisatie alternatieve routes

In een werkgroep Harmonisatie alternatieve routes (vanuit het Bestuursakkoord Flexibilisering Lerarenopleidingen) wordt gewerkt aan het opstellen van een overzicht van de representatieve hoofdtrajecten die leiden tot een leraarsbevoegdheid. Op basis hiervan doet de werkgroep aanbevelingen hoe onnodige verschillen te voorkomen.¹¹²

¹⁰⁸ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Vereniging Hogescholen & VSNU, 2020; zie ook Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2024.

¹⁰⁹ Zie <https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK011840>

¹¹⁰ Zie Leraren voor morgen, 2024.

¹¹¹ Zie <https://www.lerarenvoormorgen.nl/evc-en-vrijstellingenbeleid>

¹¹² Zie <https://www.lerarenvoormorgen.nl/harmonisatie-alternatieve-routes>

Geraadpleegd

Ter voorbereiding van deze verkenning heeft de Onderwijsraad het onderwijsveld rondom lerarenopleidingen breed geraadpleegd via de rubriek ‘Denk u mee?’ op de eigen website (98 personen of organisaties reageerden met schriftelijke bijdragen), individuele gesprekken en panelgesprekken met onder meer studenten aan lerarenopleidingen, leraren, lerarenopleiders, directeuren van lerarenopleidingen en wetenschappers. Er is onder andere gesproken met de volgende personen.

Dirkje van der Aa	Radboud Universiteit
Hubert-Jan Albert	Ministerie van OCW
Sarah Anderson	University of Glasgow
Madelon Bakker	Ministerie van OCW
Judith Bekebrede	Universiteit van Amsterdam
Rieke van Bommel	Hogeschool Utrecht
Hannah Bijlsma	Radboud Universiteit
Inouk Boerma	Hogeschool IPABO
Annelies Bon	Inspectie van het Onderwijs
Anna Bosman	Radboud Universiteit
Joep Bremer	Hogeschool van Arnhem en Nijmegen
Anton van den Brink	ADEF/Fontys Hogeschool
Rinke Dellebeke-van Hell	HZ University of Applied Sciences
Karin Derksen	Velon
Kaatje van Dommelen Kluijtmans	Hogeschool Amsterdam
Joanna Duarte	Rijksuniversiteit Groningen
Jan Geluk	CNV
Femke Glansbeek-Timmermans	Velon
Marianne Golombek	Driestar educatief
René Hageman	NVAO
Jasper Hooimeijer	Hogeschool van Amsterdam
Marieke Jansma	Aob
Sjoerd de Jong	Ministerie van OCW
Wenckje Jongstra	Hogeschool KPZ
Dorothee van Kammen	Thomas More Hogeschool
Paul Kirschner	Open Universiteit/Thomas More
	Hogeschool Antwerpen
Femke Kolsteren	VO-raad
Anne Fleur Kortekaas-Rijlaarsdam	ICL/Vrije Universiteit Amsterdam
Mariska Krijgsman	Hobéon
Marcel Lemmen	Hogeschool De Kempel
Jan Karel Lenstra	Centrum Wiskunde & Informatica
Maurice Limmen	Vereniging Hogescholen
Lieke Lotstra	Stichting Katholiek Onderwijs Drimmelen
Rene Luiten	Hogeschool Utrecht
Dick Maandag	Rijksuniversiteit Groningen
Geert Mallegron	Hogeschool Inholland
Aziza Mayo	Stichting NIVOZ
Erik Meester	Radboud Universiteit
William Meuleman	Driestar educatief
Hugo Nierstrasz	Universiteiten van Nederland
Jacobijn Olthof	Universiteit van Amsterdam
Helma Oolbakkink-Marchand	Velon/HAN University of Applied Sciences
Femke Reudler Talsma	Universiteiten van Nederland
Martine van Rijswijk	Velon/Universiteit Utrecht
Sjoerd van Sark	Zone.college
Mirjam Snel	Hogeschool Utrecht
Marco Snoek	Hogeschool van Amsterdam
Anne-Christien Tammes	SLO
Jan van Tartwijk	Universiteit Utrecht
Erik Teunissen	CSN Ede
Arjan van Tol	Driestar hogeschool
Sanne Verhoek-Samson	Driestar educatief
Peter Verleg	op persoonlijke titel
Nickel van der Vorm	Stichting NIVOZ
Judith de Waal-van Oostrum	Driestar educatief
Karin van Weegen	LOBO
Laura Wieseman	Universiteiten van Nederland
Bas de Wit	VO-raad
Willemijn van Woerkum	Stichting NIVOZ

Tamara van Woezik
Dorien Zevenbergen
Liesbeth Zijlstra

Radboud Docenten Academie
op persoonlijke titel
LOEx

Literatuur

- Adie, L., & Wyatt-Smith, C. (2020). Fidelity of summative performance assessment in initial teacher education: The intersection of standardisation and authenticity. *Asia-Pacific Journal of Teacher Education*, 48(3), 267-286.
- Anderson, S.K., Ozsezer-Kurnuc, S., & Jain, P. (2024). Judging Student Teacher Effectiveness: A Systematic Review of Literature. *British Journal of Educational Studies*, 72(5), 553-585.
- Cochran-Smith, M. e.a. (2018). *Reclaiming Accountability in Teacher Education*. New York/London: Teachers College Press.
- Commissie Kennisbasis Pabo (2012). *Een goede basis*. Advies in opdracht van de HBO-raad aan de commissie Kennisbasis Pabo onder leiding van Heim Meierink. Den Haag: HBO-raad.
- Centraal Planbureau (2019). *Het effect van bijzondere nadere vooropleidingseisen op de pabo*. Den Haag: CPB.
- Ceulemans, C., Struyf, E., & Simons, M. (2016). Handig instrument of sturend mechanisme? Over de werking van beroepsstandaarden voor leraren en lerarenopleiders. *VELON Tijdschrift voor Lerarenopleiders*, 37(4), 53-63.
- 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.
- Darling-Hammond, L. (2020). Accountability in Teacher Education. *Action in Teacher Education*, 42(1), 60-71.
- Darling-Hammond, L., & Snyder, J. (2000). Authentic assessment of teaching in context. *Teaching and Teacher Education*, 16, 523-545.
- Dengerink, J.J., & Snoek, M. (2016). Het netwerk rondom het opleiden van leraren. In J.J. Dengerink & M. Lunenberg (Red.), *Kennisbasis Lerarenopleiders. Katern 2: De context van het opleiden van leraren* (pp. 85-104). Utrecht: Velon.
- Dokter, N. (2024). Didactische overlap. Minder studielast door meer samenwerking. Presentatie op Velon-congres 2024.
- Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75(4), 513-522.
- Hedtke, R. (2000). *Das unstillbare Verlangen nach Praxisbezug. Zum Theorie-Praxis-Problem der Lehrerbildung am Exempel Schulpraktischer Studien. Berufsorientierung und Arbeitsmarkt*, 21. Bergisch Gladbach: Verlag Thomas Hobein.
- Hermanussen, J., & Van Herpen, S., i.s.m. Van Bussel, M., Ferket, R., Groot, A., Almushat, M., & Wagemakers, S. (2021). *De meerwaarde van Samen Opleiden & Professionaliseren*. Eindrapport. 's-Hertogenbosch: ECBO.
- Inspectie van het Onderwijs (2020). *Routes naar het leraarschap*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Kelchtermans, G. (2023). *Leraar worden, leraar zijn*. Kalmthout: Pelckmans.
- Kennisland (2024). *Beroepsbeeld Leraar*. Den Haag: Kennisland.
- De Kort, B., Biesta, G., Meester, E., Kneyber, K., Paalman, I., Fix, L. & Polder, L. (2024). *Het ABC van de leraar: Eindrapport van de Ontwerpgroep van de Commissie Onderwijsbevoegdheden (2020)*. Culemborg: Telos Uitgevers.
- Laemers, M.T.A.B. (Red.) (2019). *Bevoegdheids- en bekwaamheidseisen in het onderwijs, mede in het licht van het lerarentekort*. Symposiumbundel Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht 2019. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Leraren voor morgen (2024). *Handreiking samen flexibel opleiden met leeruitkomsten*.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005). Meer kwaliteit en differentiatie: de lerarenopleidingen aan zet. Brief van de minister van OCW aan de Tweede Kamer, 1 juli 2005.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2021). Kamerbrief. Verslag van de werkzaamheden commissie Onderwijsbevoegdheden 1 februari 2021.

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2023). Kamerbrief lerarenstrategie december 2023. Brief aan de Tweede Kamer, 15 december 2023.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2024). Kamerbrief voortgang lerarenstrategie juni 2024. Brief aan de Tweede Kamer, 26 juni 2024.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Vereniging Hogescholen & VSNU (2020). Bestuursakkoord Flexibilisering Lerarenopleidingen.
- NVAO Nederland (2023). *Taal en rekenen in het Pabo-onderwijs: Thematische analyse*. Den Haag: Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie.
- NVAO Nederland (2024). *Beoordelingskader accreditatiestelsel hoger onderwijs Nederland*. Den Haag: Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie.
- Onderwijsraad (2007). *Versteviging van kennis in het onderwijs II*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2009). *Kwaliteitswaarborging van het eindniveau van aanstaande leraren*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2013). *Leraar zijn*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2015). *Kwaliteit in het hoger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2016). *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2018). *Ruim baan voor leraren*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2021). *Grenzen stellen, ruimte laten*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2022a). *Taal en rekenen in het vizier*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2022b). *Inzet van intelligente technologie*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2023a). *Een duidelijke positie voor schoolbesturen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2023b). *Toekomstverkenning mbo, ho en wetenschap*. Briefadvies. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2023c). *Schaarste schuurt*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2024a). *Een klemmend beroep*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2024b). *Een stevige stem*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Prevoo, T., Gort, R., & Rutten, A. (2024). *Bekwaamheid van aanstaande leraren. Wat weten we uit bestaand onderzoek?* Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Scheerens, J., & Witte, T. (2023). Hefboom tot kwaliteitsverbetering: Een schoolse of 'ontschoolde' lerarenopleiding. *TH&MA 2023*(5), 5-10.
- Snoek, M., & Van Tartwijk, J. (2023). Geen eindpunt, maar een startpunt. De paradox van kwaliteit en flexibiliteit. *TH&MA, 2023*(5), 31-35.
- Stiggins, R.J., & Bridgeford, N.J. (1985). Performance assessment for teacher development. *Educational Evaluation and Policy Analysis, 7*(1), 85-97.
- Straetmans, G.J.J.M., & Eggen, T.J.H.M. (2005). Afrekenen op rekenen: over de rekentaalvaardigheid van pabo-studenten en de toetsing daarvan. *Tijdschrift voor Hoger Onderwijs, 23*(3), 123-139.
- Swennen, A., & Lorist, P. (2016). De invloed van de kennisbases en kennistoetsen op de identiteit en autonomie van lerarenopleiders. *Tijdschrift voor Lerarenopleiders, 37*(4), 43-52.
- Waslander, S., Hooge, E.H., & Theisens, H.C. (2017). *Zicht op sturingsdynamiek*. Integratierapport. Tilburg: TIAS School for Business and Society.
- Werkgroep werken met leeruitkomsten (2022). *Toelichting begrippenkader leeruitkomsten*.

Colofon

Goed onderwijs voor iedereen: daar draagt de Onderwijsraad aan bij. De raad geeft al meer dan honderd jaar onafhankelijk advies over onderwijsbeleid en -wetgeving aan de regering en de Eerste en Tweede Kamer. Gevraagd én uit eigen beweging. Dit mondt uit in gefundeerde verkenningen en adviezen die focussen op oplossingen voor de langere termijn. Ze gaan over alle vormen van onderwijs: van voorschoolse voorzieningen tot aan postuniversitair onderwijs en een leven lang ontwikkelen.

De raad is onafhankelijk, met oog en oor voor ontwikkelingen en opvattingen in de samenleving en het onderwijs. De adviezen zijn gebaseerd op wetenschappelijke kennis en inzichten. En ze worden gevoed door kennis en ervaring uit de onderwijspraktijk en de praktijk van onderwijswetgeving en -beleid. De JongerenOnderwijsraad, met leerlingen en studenten van diverse leeftijden en schooltypen, voedt de raad met ervaringen en ideeën over het Nederlandse onderwijs en denkt mee over onderwerpen.

Samenstelling raad

prof. dr. L. (Louise) Elffers (voorzitter)
prof. dr. O. (Orhan) Agirdag
prof. dr. G.J.J. (Gert) Biesta
dr. D.J.M. (Dominique) Majoor
D. (Daisy) Mertens MEd
dr. C.J. (Cor) van Montfort
prof. dr. S.F. (Susan) te Pas
prof. mr. S. (Stefan) Philipsen
prof. dr. T. (Trudie) Schils
drs. L.Y.P. (Luc) Sluijsmans
mr. H. (Harmjan) Vedder
drs. M.P. (Mirjam) van Leeuwen (secretaris)

Publicaties bestellen

Onderwijsraad
Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag
secretariaat@onderwijsraad.nl
(070) 310 00 00

ISBN 978-94-6121-092-0
Intern documentnummer. AD.2400153

Ontwerp

thonik

Fotografie

Edwin Walvisch
© Onderwijsraad, Den Haag

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, januari 2025

Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag

www.onderwijsraad.nl
secretariaat@onderwijsraad.nl
tel: +31 70 310 00 00