

Kwaliteitsborging van het eindniveau van aanstaande leraren

Nr. 20090137/949

Onderwijsraad
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag
e-mail: secretariaat@onderwijsraad.nl
070 – 310 00 000 of via de website: www.onderwijsraad.nl

Aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw J.M. van Bijsterveldt-Vliegenthart
Postbus 16375
2500 BJ DEN HAAG

Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

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

Ons kenmerk
20090137/949

Contactpersoon

Plaats/datum
Den Haag, 25 mei 2009

Uw kenmerk

Doorkiesnummer

Onderwerp
*Advies Kwaliteitsborging van het eindniveau van
aanstaande leraren*

Mevrouw de Staatssecretaris,

In uw brief van 15 januari 2009 verzocht u de Onderwijsraad om advies over kwaliteitsaspecten van de lerarenopleidingen. Met genoegen biedt de Onderwijsraad u hierbij het advies *Kwaliteitsborging van het eindniveau van aanstaande leraren* aan.

De raad formuleert zijn advies langs twee lijnen: de kenniscomponent van lerarenopleidingen hbo en de bepaling van het eindniveau van alle (hbo en wo) aanstaande leraren.

De raad hecht er bijzonder aan dat externe betrokkenheid bij de opleidingen toeneemt. Hij stelt daarom onder meer voor dat u een Landelijke Examencommissie Lerarenopleidingen hbo instelt, bij voorkeur onder auspiciën van het College voor Examens. Als hoofdtaak voor deze commissie ziet hij het vaststellen van passende beoordelingsnormen (slaag-zakgrenzen) voor de te gebruiken kennistoetsen. De raad meent dat door deze Landelijke Examencommissie er meer transparantie kan worden verkregen omtrent het eindniveau van aanstaande leraren. De voorgestelde inkadering en samenstelling van de commissie geeft vertrouwen dat de vast te stellen normen verantwoord zijn. Het afnemende veld en de beroepsgroep krijgen hierin een substantiële rol.

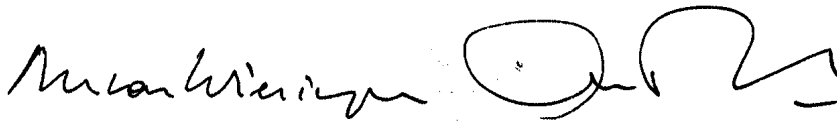
Ook stelt hij voor te komen tot harmonisatie van inhoudsbeschrijvingen (qua structuur en abstractieniveau). Het belang hiervan is gelegen in de toenemende wens tot doorlopende leerlijnen in het basis- en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Overeenkomstige vakken in deze drie sectoren van het onderwijs dienen met elkaar in lijn te zijn. De leraren die deze vakken geven, behoren daarom opgeleid te worden in een stelsel van lerarenopleidingen waarin eveneens samenhang is tussen de verschillende soorten opleidingen. En uiteraard is het van belang dat de lerarenopleidingen die leiden tot overeenkomstige bevoegdheden voor onderwijs, werken met dezelfde kennisbasis.

Ons kenmerk
20090137/949

Pagina
2/2

En ten slotte pleit hij, naast andere maatregelen, ervoor de accreditatie door de NVAO van alle opleidingen leidend tot een onderwijsbevoegdheid op opleidingsniveau te houden, ook al zou de instellingsaudit voldoende positief uitpakken.

Met beleefde groet,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'A.M.L. van Wieringen', followed by a large, stylized flourish or scribble.

Prof. dr. A.M.L. van Wieringen
Voorzitter

Drs. A. van der Rest
Secretaris

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
1 Inleiding	9
2 Verhogen van kwaliteit: reeds genomen maatregelen	10
2.1 Verzoek van staatssecretaris Van Bijsterveldt	10
2.2 Achtergrond: kritiek uit samenleving en politiek	10
3 Kwaliteitsborging in Europees perspectief	14
4 Kwaliteitsborging	16
4.1 Inleiding	16
4.2 Interne kwaliteitsborging en externe legitimering	16
4.3 De onderwijskundige context: bekwaamheidseisen als richtpunten voor onderwijs	17
4.4 Relatie toetsing van kennis en integrale bepaling eindniveau	18
5 Oplossingsrichtingen	20
5.1 Eerste lijn: borging van de kwaliteit en eenduidigheid van het kennisniveau	20
5.2 Tweede lijn: bepaling van het integrale eindniveau	22
Afkortingen	26
Geraadpleegde deskundigen	27
Literatuur	28
Bijlage 1: Adviesaanvraag	29

Samenvatting

Dit advies is gericht op verhoging van de kwaliteit van de lerarenopleidingen. De raad stelt een aantal beleidsmaatregelen voor die leiden tot deze kwaliteitsverhoging. Hij benadrukt dat dit onderwerp al eerder aan de orde is gesteld en ook tot een groot aantal maatregelen heeft geleid. Zo betrekken hbo-instellingen deskundigen van buitenaf bij de examinering, waardoor het vertrouwen in de kwaliteit van de afgestudeerden toeneemt. De huidige druk vanuit samenleving en politiek noopt echter tot een flinke stap voorwaarts om het vertrouwen verder te herstellen.

De raad brengt de volgende beleidsvoorstellen naar voren.

Voor de hbo-opleidingen

Landelijke examencommissie

De raad stelt voor een Landelijke Examencommissie Lerarenopleidingen hbo in het leven te roepen, onder auspiciën van het College voor Examens. De belangrijkste taak voor deze commissie is het vaststellen van beoordelingsnormen voor de kennistoetsen. De commissie buigt zich daarnaast over de kennisbases in relatie tot de toetsing, de kennistoetsen en de afnamecondities. De samenstelling van de commissie is gemengd en bestaat uit interne en externe deskundigen, met betrokkenheid van toekomstige werkgevers en de beroepsgroep.

Lokale examinering

De raad stelt voor om bij examinering van de kenniscomponent van de lerarenopleidingen externe examinatoren te betrekken. Niet elk examen hoeft door externe deskundigen bekeken of bijgevoerd te worden, de mogelijkheid daartoe is al voldoende voor waarborg van kwaliteit.

Voor alle opleidingen

Harmonisatie kenniscomponenten

De beschrijvingen van de kenniscomponent die de lerarenopleidingen opstellen, verschillen qua structuur en abstractie nog sterk van elkaar. De raad stelt voor deze beschrijvingen te harmoniseren voor wat betreft structuur en abstractieniveau. Het gevolg zal zijn dat gelijksoortige opleidingen op dit aspect onderling kunnen worden vergeleken. Daarbij wil de raad een fasering hanteren:

- afstemming huidige beschrijvingen van de kennisbasis binnen elk van de soorten opleiding;
- onderlinge afstemming van deze beschrijvingen tussen universitaire eerstegraadsopleidingen en hoger beroepsonderwijs;
- harmonisatie van alle inhoudsbeschrijvingen.

Integraal eindniveau toetsen

De raad stelt een project *Integratief toetsen* voor om ervaringen en kennis op dit terrein te bundelen en te benutten. Het gezamenlijke ontwikkelen van een toetsingskader voor de kwaliteit van beoordeling van examinering door de universitaire lerarenopleidingen kan hierbij als voorbeeld strekken.

Accreditatie

Het voornemen is om de mogelijkheid te creëren van een verlicht accreditatieregime op basis van instellingsaudits. Dit wil zeggen dat eerst wordt gekeken naar de interne kwaliteitszorg op het niveau van de instelling. Indien deze interne kwaliteitszorg aan alle eisen voldoet, kunnen de bij

deze instelling horende opleidingen worden geaccrediteerd op basis van een onderzoek dat minder intensief is dan normaal.

De raad stelt voor opleidingen die leiden tot een onderwijsbevoegdheid, altijd te onderwerpen aan een volledig accreditatie-onderzoek; ook indien op basis van de instellingsaudit een verlicht accreditatieregime gerechtvaardigd zou zijn.

Lokale examencommissies

De raad stelt voor de lokale examencommissie te doen versterken met externe leden en onderstreept het belang van het voornemen tot jaarlijkse verslaglegging.

Dit advies richt zich op het waarborgen van het eindniveau van afgestudeerden van lerarenopleidingen.

1 Inleiding

De staatssecretaris van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap), mevrouw Van Bijsterveldt, heeft de Onderwijsraad om advies gevraagd over het eindniveau van afgestudeerden van lerarenopleidingen. De raad gaat in deze adviesbrief in op dit verzoek. Hij stelt daarbij vast dat het vraagstuk van de kwaliteit van afgestudeerden meerdere kanten heeft. Gelet op de adviesaanvraag (zie bijlage 1) geeft hij hier een toegespitst advies. Eerst maakt hij enkele aanvullende opmerkingen.

De raad merkt op dat de overheid in het licht van artikel 23, tweede lid, van de Grondwet een bijzondere verantwoordelijkheid heeft voor lerarenopleidingen. Dit lid luidt als volgt: "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." Deze grondwettelijke bepaling maakt dat lerarenopleidingen binnen het hoger onderwijs een bijzonder domein vormen.

De raad is van mening dat naast het vraagstuk van het eindniveau van de afgestudeerden ook aan andere aspecten van lerarenopleidingen aandacht gegeven moet worden. Hij denkt daarbij onder meer aan de instroomeisen die aan havo-vwo- en mbo-gediplomeerden (middelbaar beroepsonderwijs) gesteld moeten worden.¹ Immers, als geoordeeld wordt over de kwaliteit van afgestudeerden van een opleiding, is het ook van belang te kijken naar het niveau van de studenten als zij aan de opleiding beginnen. In dit advies gaat de raad hier niet op in. Evenmin gaat de raad in op andere manieren om het peil van de opleidingen te verhogen dan wel te behouden. Op verzoek van de staatssecretaris brengt hij wel een apart advies uit over de instroomeisen die gesteld moeten worden aan mbo-gediplomeerden.

Twee advieslijnen

De raad formuleert zijn advies langs twee lijnen:

- De eerste lijn betreft de kenniscomponent van de lerarenopleidingen, vooral van de pabo en tweedegraads opleidingen.
- De tweede lijn betreft de bepaling van het eindniveau in zijn totaliteit. Daarbij gaat het ook om de instrumentatie om het bekwaamheidsniveau van aanstaande leraren integraal vast te kunnen stellen.

Aanpak

In zijn voorbereiding heeft de raad gesprekken gevoerd met een aantal relevante actoren. Op 13 maart 2009 heeft hij daarnaast met een aantal van hen in een gezamenlijk beraad van gedachten gewisseld (zie de lijst van geraadpleegde deskundigen). De raad is alle gesprekspartners zeer erkentelijk.

¹ De HBO-raad stelt in zijn 'green paper' voor het brede toelatingsrecht van elke mbo'er van niveau-4 tot alle opleidingen in het hbo te veranderen in een gemengd stelsel: doorstroom van mbo-sector tot hbo-sector en een toelaatbaarheidsregeling in alle andere gevallen (HBO-raad, 2009).

Er bestaat twijfel over het kennisniveau van afgestudeerden van de lerarenopleidingen. Diverse betrokkenen hebben inmiddels initiatieven genomen die moeten leiden tot een betere waarborging van dit niveau. Onder andere is door de overheid in samenwerking met de opleidingen een kwaliteitsagenda opgesteld. De HBO-raad heeft een plan opgesteld om de kwaliteitsagenda verder uit te werken. Staatssecretaris Van Bijsterveldt vraagt de Onderwijsraad hierover advies.

2 Verhogen van kwaliteit: reeds genomen maatregelen

2.1 Verzoek van staatssecretaris Van Bijsterveldt

Vanuit haar verantwoordelijkheid vraagt de staatssecretaris van OCW de raad om advies over het borgen van het eindniveau van afgestudeerden van lerarenopleidingen. Doel is dat er hierover geen misverstanden kunnen ontstaan en dat de eindniveaus van alle lerarenopleidingen transparant en onderling vergelijkbaar zijn. De adviesvraag spitst zich toe op 'externe legitimering' van de voorstellen die de lerarenopleidingen in het hbo (hoger beroepsonderwijs) zullen doen over de kenniscomponent van tot het hbo behorende lerarenopleidingen. De staatssecretaris verzoekt aan de Onderwijsraad een uitspraak te doen over de vraag of de voorstellen van de hbo-lerarenopleidingen, die vooral gaan over versterking van de benodigde kennis bij elke aankomende leraar, voldoende gelegitimeerd zijn. Welke partijen kunnen daarbij betrokken zijn, en hoe kan een en ander worden vormgegeven?

2.2 Achtergrond: kritiek uit samenleving en politiek

Leraren moeten een balans zien te vinden in het voldoen aan een veelheid aan eisen die aan het beroep worden gesteld. Deze eisen hebben zowel betrekking op de beroepsuitoefening als op kennis van het vakgebied. Over het kennisniveau in het onderwijs is er vanuit het onderwijsveld, de samenleving en de Tweede Kamer kritiek. Deze kritiek heeft de raad geanalyseerd en besproken op basis van een groot aantal reacties van betrokkenen in zijn advies *Versteviging van kennis in het onderwijs II*.² Bij de kennisverwerving van leraren spelen lerarenopleidingen een belangrijke rol. Daarom is bij de beleidsontwikkeling op dit moment de focus gericht op de kwaliteit van de lerarenopleidingen en op het kennisniveau van degenen die afstuderen.

Beknopte historie: kritiek en maatregelen

Het vraagstuk van het niveau van leraren en afgestudeerden van lerarenopleidingen speelt al een aantal jaren. In die jaren is ook al veel gedaan om de kwaliteit van de opleidingen te verbeteren. Niettemin is er thans het gevoel van urgentie om een aantal aanvullende maatregelen te nemen.

² Onderwijsraad, 2007.

Twijfel over het niveau

Het accreditatieorgaan NVAO (Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie) signaleerde ruim zes jaar geleden problemen met de pabo's, de tweedegraads opleidingen en de universitaire opleidingen. Ten eerste zei de NVAO over de pabo's dat de visitatiecommissie van oordeel is dat alle opleidingen weliswaar aan de eisen voldoen, maar dat er zorg is over de borging van dat niveau en van de toetsing en de examinering. Ten tweede toonde de NVAO aarzelingen in zijn oordeel over de vraag of de tweedegraads lerarenopleidingen de studenten wel voldoende voorbereiden op het leraarschap in de kader- en basisberoepsgerichte leerweg, het beroepsonderwijs en het praktijkonderwijs. De NVAO plaatste verder bij de vakspecifieke onderdelen van het visitatierapport de nodige kanttekeningen en vroeg zich af hoe de visitatiecommissie in een aantal gevallen tot een voldoende beoordeling heeft kunnen komen.³ Ten derde waren er twijfels bij de universitaire lerarenopleidingen, maar die waren van andere aard. De NVAO stelde namelijk dat in 2003 weliswaar een visitatierapport werd gepubliceerd, maar dat hij deze meta-evaluatie niet kon goedkeuren omdat het visitatierapport geen inzicht gaf in de kwaliteit van de afzonderlijke opleidingen. Uitstel van accreditatie werd verleend tot uiterlijk 1 januari 2010.

De raad zelf wees er in zijn advies *Leraren opleiden in de school* (2005b) op, dat de vakinhoudelijke component in de opleidingen de afgelopen 25 jaar aanzienlijk kleiner is geworden. Maatschappelijke ontwikkelingen hebben een sterke invloed uitgeoefend op de opvattingen over het opleiden van leraren. Het accent kwam te liggen op beroepsbekwaamheid ten koste van kennis.

De lerarenopleidingen herkenden de signalen en kwamen met een aantal verbetervoorstellen, die in de beleidsagenda voor lerarenopleidingen 2005-2008 werden opgenomen.⁴

Oordeel van de inspectie over de uitvoering van de verbetervoorstellen

De Inspectie van het Onderwijs verrichtte onderzoek naar de gedane inspanningen en betrok daarbij zowel universitaire als hbo-opleidingen.⁵

Zij stelde in haar monitorrapport dat de universitaire lerarenopleidingen in grote lijnen hadden voldaan aan de afspraken in de beleidsagenda. De voornaamste opgave voor de nabije toekomst was volgens de inspectie: in overleg met de faculteiten ook het vakinhoudelijke niveau vastleggen.

Ten aanzien van de hbo-opleidingen uitte de inspectie twijfels over de voortgang. De vorderingen verschilden per vak, per studiejaar en per opleidingsvariant (voltijd, deeltijd, duaal). Ook stelde de inspectie vragen bij de vergelijkbaarheid van de uitstroomprofielen. Als een belangrijk inhoudelijk knelpunt signaleerde de inspectie de spanning tussen brede inzetbaarheid en profilering. Ook het vaststellen van de vakinhoudelijke kennis was nog niet gereed, hetgeen de curriculumontwikkeling beïnvloedde en het op elkaar afstemmen van de curricula verhinderde. Een grotere overeenkomst tussen de curricula is wenselijk met het oog op de maatschappelijke waardering van de kwaliteit van leraren.

En ten aanzien van toetsing en examinering luidde de conclusie van de inspectie als volgt. In de beleidsagenda voor lerarenopleidingen 2005-2008 zijn afspraken gemaakt om de kwaliteit van

³ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, HBO-raad & VSNU, 2005, p.2.

⁴ De beleidsagenda lerarenopleidingen 2005-2008 *Meer kwaliteit en differentiatie: de lerarenopleidingen aan zet* is in 2005 door het ministerie van OCW, de HBO-raad en de VSNU samen opgesteld. Doel van de beleidsagenda is het huidige stelsel van opleidingen in staat te stellen te voorzien in de vraag naar meer differentiatie, hoogwaardiger expertise en meer kwaliteit en rendement. In de beleidsagenda is aangegeven dat afspraken zullen worden gemaakt over samenwerkingsverbanden van lerarenopleidingen in de regio en landelijke expertisecentra voor inhoudelijke en vakdidactische expertise op een bepaald vakgebied.

⁵ Inspectie van het Onderwijs, 2008.

toetsing en examinering te versterken en meer inzichtelijk te maken. De opleidingen zullen daarbij aandacht besteden aan de transparantie van toetsing en examinering, de intersubjectiviteit van beoordeling, een curriculumonafhankelijke inrichting van de examens en de betrokkenheid van mentoren en begeleiders vanuit de beroepspraktijk. Beide sectoren hebben zich voorgenomen een toetsingskader (wetenschappelijk onderwijs) of standaarden (hoger beroepsonderwijs) te ontwikkelen, die gelden voor al hun lerarenopleidingen.

Zowel in het hoger beroepsonderwijs als het wetenschappelijk onderwijs zijn inderdaad landelijke producten (kwaliteitsstandaarden) ontwikkeld, die beogen een bijdrage te leveren aan de verbetering van het toetsbeleid en de toetspraktijk. Veel opleidingen hebben hun toetsbeleid geanalyseerd op basis van de landelijke kwaliteitsstandaarden en hun onderwijs- en examenregeling zo nodig aangepast. De implementatie van het afgesproken beleid is echter zowel in het hoger beroepsonderwijs als in het wetenschappelijk onderwijs nog in volle gang, waarbij de voortgang verschilt per opleiding. De hbo-opleidingen noemen daarbij curriculumonafhankelijke toetsing en het gebrek aan kennis over nieuwe toetsvormen als zorgpunten. De universitaire lerarenopleidingen werken aan scherpere regels en een transparante beoordelingsprocedure. De beleidsagenda ging ervan uit dat de kwaliteit van toetsing en examinering begin 2007 op orde zou zijn; de inspectie constateerde dat die streefdatum niet werd gehaald.⁶

Vervolgstappen

Inmiddels is onder verantwoordelijkheid van staatssecretaris Van Bijsterveldt de notitie *Krachtig meesterschap, kwaliteitsagenda voor het opleiden van leraren 2008-2011* verschenen. Dit beleidsstuk is gebaseerd op het *Actieplan Leerkracht van Nederland*, op de beleidsagenda voor lerarenopleidingen 2005-2008, en op vele gesprekken die met betrokkenen zijn gevoerd.

De kwaliteitsagenda stelt:

- Er mag geen enkel misverstand bestaan over de vraag wat het eindniveau van de studenten is, de eindniveaus zijn transparant en onderling vergelijkbaar.
- Het eindniveau wordt duidelijk vastgelegd.
- De opleidingen ontwikkelen een gezamenlijke kennisbasis en gezamenlijke eindtermen en eindexamens. De beroepsgroep en de toekomstige werkgevers worden nadrukkelijk betrokken bij de externe legitimering daarvan.
- De staatssecretaris vraagt de Onderwijsraad om advies over de manier waarop dat het beste kan gebeuren.⁷

De staatssecretaris wil afspraken maken met de vertegenwoordigers van de lerarenopleidingen, verenigd in de HBO-raad en de VSNU (Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten). Door de HBO-raad is vervolgens een plan opgesteld om de gemaakte afspraak uit te werken en te implementeren.⁸ Hierin staat beschreven op welke wijze de gezamenlijke lerarenopleidingen kennisbases, toetsen en normering daarvoor gaan vaststellen (zie het volgende kader voor een beknopte samenvatting).

⁶ Inspectie van het Onderwijs, 2008.

⁷ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008, p.21.

⁸ HBO-raad, 2008.

Werken aan kwaliteit, projectplan kennisbasis 2008-2009 eerste fase

De HBO-raad stelt dat er veel aandacht is voor de kwaliteit van het onderwijs en de kwaliteit van de leerkracht. Voor de HBO-raad zijn in verband met de lerarenopleidingen twee kernpunten van belang: verhogen van het instroomniveau en vaststellen van het gewenste eindniveau.

De HBO-raad stelt dat de kwaliteit van de lerarenopleidingen niet ter discussie mag staan. Hij stelt daarom onder meer het volgende voor.

- Lerarenopleidingen maken gezamenlijke afspraken over de kennisbasis van elke opleiding. Deze wordt door het werkveld gevalideerd.
- Daarnaast zijn goede toetsen wezenlijk voor de borging van de kwaliteit van de aanstaande leraar. Dus zullen de lerarenopleidingen in het verlengde van de ontwikkelde kennisbasis kennistoetsen ontwikkelen. Deze zullen door een externe instantie worden gevalideerd.
- De HBO-raad ziet voorts het succesvol afleggen van de kennistoets of -toetsen als een voorwaarde voor deelname aan een eind-assessment.

Het plan streeft naar een robuuste toetsinfrastructuur. Het bevat een deelplan voor de opleidingen leraar basisonderwijs en een deelplan voor de leraren tweedegraadsopleiding voor voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs.

Het gaat in het project om het domein vakkennis. Dit domein kent drie onderdelen: de kennisbasis, kennistoetsen en kennisbank (activiteiten die leiden tot 'goed' gebruik en incorporatie van kennis en toetsen in curriculum en opleidingspraktijk; dit laatste is op te vatten als een implementatie-instrument).

Het gaat hier dus om de volgende categorieën opleidingen:

- de pabo, opleiding voor het basisonderwijs;
- opleiding voor leraren voortgezet onderwijs/middelbaar beroepsonderwijs, hbo-tweedegraads; en
- opleiding voor leraren voortgezet onderwijs, hbo-eerstegraads.

De raad ziet hier als een belangrijk winstpunt dat een deel van het onderwijsprogramma landelijk vastgelegd wordt en dat er aldus zicht komt op het eindniveau. Dit kan tot vertrouwen leiden vanwege de gezamenlijkheid (harmonisatie) en de gevraagde externe inbreng.

Hoger onderwijs en de bijzondere positie van de lerarenopleidingen

De overheid heeft ten aanzien van de lerarenopleidingen een bijzondere verantwoordelijkheid. Immers, volgens artikel 23, tweede lid, van de Grondwet is "het geven van onderwijs vrij behoudens (...) het onderzoek naar de bekwaamheid (...) van hen die onderwijs geven (...)." De minister regelt verschillende zaken ten aanzien van opleidingen in het hoger onderwijs in het algemeen. Ten aanzien van lerarenopleidingen regelt hij daarnaast onder meer de aan aanstaande leraren te stellen bekwaamheidseisen. Deze bekwaamheidseisen vormen belangrijke richtpunten voor het onderwijs van de lerarenopleidingen. Het ligt daarom in de rede dat hij een speciale verantwoordelijkheid heeft bij het doen toetsen van de vastgelegde bekwaamheidseisen. Immers, als de minister aan de voorkant de bekwaamheidseisen vaststelt, dan vloeit enige controle op het bereiken van die bekwaamheidseisen daaruit logisch voort.

Deze paragraaf geeft een beknopt overzicht van de wijze waarop in Europese landen kwaliteitsborging van lerarenopleidingen is geregeld. Het beleid is divers maar Nederland neemt geen heel bijzondere positie in.

3 Kwaliteitsborging in Europees perspectief⁹

Naast Nederland kennen ook Italië, Spanje en de Scandinavische landen alleen algemene bepalingen voor evaluatie van het hoger onderwijs. Maar in Vlaanderen, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland komen naast algemene ook specifieke bepalingen ten aanzien van de evaluatie van de lerarenopleidingen voor.

De externe evaluatie is in de meeste landen (zoals Spanje, Frankrijk, Nederland, Vlaanderen) verplicht of in ieder geval aanbevolen. In Duitsland is een externe evaluatie niet verplicht.

In Nederland, Vlaanderen, Slowakije en Slovenië regelt een onafhankelijk orgaan de evaluatie (in Nederland en Vlaanderen de NVAO). In het Verenigd Koninkrijk voert de inspectie de evaluatie uit en in Frankrijk regelt het ministerie van Onderwijs de evaluatie.

De evaluatie stoelt veelal op wet- en regelgeving voor het hoger onderwijs, regelgeving voor opleidingsprogramma's en bekwaamheidseisen voor aanstaande leraren, en een lijst van evaluatiecriteria. Duitsland baseert zich alleen op wet- en regelgeving, en Vlaanderen baseert zich op de bekwaamheidseisen van aanstaande leraren en een lijst met criteria voor externe evaluatie.

De evaluatie richt zich vooral op de inhoud van de opleidingsprogramma's. Daarnaast worden ook de onderwijs- en beoordelingsmethoden in de evaluatie betrokken. Ook de verhouding tussen vakmanschap en beroepsvaardigheid is onderwerp van beoordeling. In de meeste landen, waaronder Nederland, worden de studentenprestaties in de evaluatie meegenomen, en in mindere mate de motivatie en oordelen van studenten.

De frequentie van evalueren varieert van land tot land: van jaarlijks tot om de twaalf jaar. Nederland neemt met het Verenigd Koninkrijk, Slowakije en Bulgarije met een frequentie van om de zes jaar een middenpositie in.

De uitkomst van de externe evaluatie is veelal de basis voor een beslissing over accreditatie of heraccreditatie van de instelling of opleiding; dit geldt bijvoorbeeld voor Nederland, Duitsland (voor zover het gaat om universitaire opleidingen), Vlaanderen en het Verenigd Koninkrijk, maar niet voor Wallonië en Frankrijk. In Nederland, Vlaanderen en het Verenigd Koninkrijk zijn er ook mogelijk consequenties voor subsidiëring, de noodzaak van een verbeteringsplan en een hernieuwde evaluatie. In Spanje en Zweden daarentegen heeft de accreditatieprocedure geen enkel effect op de financiering.

⁹ Eurydice. 2006.

Terugkoppeling van de resultaten naar de instelling is gebruikelijk. In negentien landen waaronder Nederland is sprake van systematische publicatie of openbaarmaking van resultaten. In Nederland komen de resultaten beschikbaar voor het management, de medewerkers, de studenten, en eventueel de school die mee opleidt. Dat geldt ook voor Vlaanderen, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, maar niet voor Frankrijk. In Duitsland varieert dit per deelstaat. In het Verenigd Koninkrijk gaat het alleen om de informatie betreffende de lerarenopleidingen, niet om informatie betreffende het hoger onderwijs in het algemeen.

Kortom, het beeld van de externe evaluatie van lerarenopleidingen in Nederland en andere Europese landen is divers. Nederland neemt geen uitzonderlijke positie in. Wel wijkt Nederland af op het punt van specifieke regelgeving voor de lerarenopleidingen, deze ontbreekt namelijk.

Externe legitimering moet de waarborg versterken dat examens voldoen. Daarbij is aansluiting bij het interne systeem van kwaliteitswaarborging gewenst. De bekwaamheidseisen voor leraren bieden onvoldoende houvast. En verder richt de raad de aandacht op de relatie tussen kennis en integrale bepaling van het eindniveau.

4 Kwaliteitsborging

4.1 Inleiding

Deze paragraaf gaat over enkele aspecten van de kwaliteitsborging van het eindniveau van aanstaande leraren. De raad is gevraagd met name aandacht te geven aan de kenniscomponent van lerarenopleidingen en de plannen daarvoor van de lerarenopleidingen zelf. De raad meent echter dat aan het integrale eindniveau aandacht moet worden besteed, dus niet alleen aan de kenniscomponent. Aanbevelingen daarvoor werkt hij uit in twee advieslijnen die in hoofdstuk 5 aan de orde komen.

In dit hoofdstuk gaat hij eerst in zijn algemeenheid in op de relatie tussen interne kwaliteitsborging en externe legitimering (paragraaf 4.2). Vervolgens gaat hij nader in op de in de Wet bio (beroepen in het onderwijs) geformuleerde bekwaamheidseisen (paragraaf 4.3). Paragraaf 4.4 behandelt de relatie tussen toetsing van de vakkenniscomponent en toetsing van het integrale eindniveau.

4.2 Interne kwaliteitsborging en externe legitimering

Alle onderwijsinstellingen en dus ook hogescholen en universiteiten beschikken over een intern systeem van kwaliteitsborging. Interne kwaliteitsborging omvat zaken als het opstellen van eigen kwaliteitsstandaarden; het evalueren in hoeverre aan de geformuleerde standaarden wordt voldaan; het opstellen en uitvoeren van verbeterplannen; het afstemmen met afnemende scholen; en het afleggen van publieke verantwoording. De raad heeft in meerdere adviezen gewezen op het belang van adequate systemen van kwaliteitszorg. In het eerder genoemde voorstel van de HBO-raad komen elementen van de interne kwaliteitszorg uitdrukkelijk aan de orde en is ook niet geaarzeld om in het interne systeem deskundigen van buitenaf te betrekken. Omdat deze deskundigen door de opleidingen zelf worden aangetrokken, is hier sprake van interne legitimering, niet externe.

Externe legitimering moet de waarborg versterken dat examens voldoen aan inhoud en niveau in het licht van de gestelde eindtermen. Uiteraard blijft de onderwijsinstelling verantwoordelijk voor het onderwijs, de examinering en het verstrekken van diploma's. Het aspect *extern* is in dit kader van groot belang: anderen dan de betrokken opleiding en docenten nemen deel in het proces van kwaliteitsborging. Toekomstige werkgevers, de samenleving en de Tweede Kamer kunnen er dan meer op vertrouwen dat de kwaliteit in orde is. Men mag er immers van uitgaan dat het oordeel van externen losstaat van directe opleidingsbelangen.

Belangrijk is verder dat de externe legitimering aansluit op het interne kwaliteitszorgsysteem van de instelling. Het is wenselijk dat de externe borging in de pas loopt met de kwaliteitscyclus van de onderwijsinstellingen. De interne kwaliteitszorg van examinering is in het ideale geval integraal onderdeel van de kwaliteitszorg van het onderwijs in z'n totaliteit. De afstemming dient zowel betrekking te hebben op de methode van kwaliteitsborging als op het tijdstip waarop de externe instantie het toezicht uitvoert.

Bovendien is het gewenst dat een systeem van externe legitimering overzichtelijk en betaalbaar is. De les die getrokken kan worden uit de gang van zaken rond de externe legitimering in het middelbaar beroepsonderwijs is dat uitvoeringsaspecten en belasting van de onderwijsinstellingen belangrijke overwegingen moeten zijn bij voorstellen voor externe legitimering.

Bovenstaande noties en overwegingen weegt de raad mee in de aanbevelingen die hij in hoofdstuk 5 naar voren brengt.

4.3 De onderwijskundige context: bekwaamheidseisen als richtpunten voor onderwijs

In het kader van deze advisering is het eveneens van belang de positie van de (vak)kenniscomponent in het geheel van het eindexamen nader te bezien. Dit is mede van belang omdat in de lerarenopleidingen in het nabije verleden de omslag is gemaakt naar onderwijs dat zich meer ging richten op het aspect beroepsbekwaamheid en minder op het aspect kennisverwerving. Deze omslag is gemaakt onder invloed van de Wet bio.¹⁰ Deze heeft de basis gelegd voor het vastleggen van de bekwaamheidseisen voor leraren in het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel in de vorm van zeven competenties.¹¹ Er is in de opleidingen daardoor minder nadruk op geformaliseerde kennis komen te liggen en meer op competenties. Vooral in de hbo-lerarenopleidingen, waar de twee opleidingssporen kennisverwerving en beroepsbekwaamheid in één samenhangende opleiding zijn opgenomen, is dit samengegaan met een verminderde aandacht voor de vakkennis. Voor de universitaire opleidingen ligt de zaak anders, daar verzorgen faculteiten, zij het soms op uiteenlopende wijze, de disciplinaire kenniscomponent.

Overigens neemt dit niet weg dat onderwijs dat ervoor zorgt dat aanstaande leraren over de juiste competenties beschikken, van groot belang is. Immers de beginnende beroepsbeoefenaar moet kunnen omgaan met tal van slecht gestructureerde situaties en taken en moet dus over veel schema's en scripts beschikken. Verwerven en verwerken van kennis is daarvoor voorbereidend.¹²

Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel: hiërarchie en niveau

Het reeds eerder genoemde Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel formuleert de minimumvoorwaarden waaraan de leraar of docent moet voldoen. De verschillende eisen uit dit besluit worden in de toelichting verder uitgewerkt in de onderdelen competentie-eisen en indicatoren. Volgens de nota van toelichting dragen deze omschrijvingen "bij aan de mogelijkheid van doeltreffend toezicht en handhaving, maar zijn daarvoor niet strikt noodzakelijk.[...]. De indicatoren zijn evenmin voorschriften, maar kunnen wel helpen bij het vormen van een oordeel over de vraag of de leraar aan de eisen voldoet."

¹⁰ Staatsblad 2004, 344.

¹¹ Staatsblad 2005, 460.

¹² Straetmans, 2006, p. 15.

De raad heeft in zijn advies over het ontwerpbesluit aangegeven dat – hoewel sprake is van een evenwichtig pakket – er wel aandacht nodig is voor de onderlinge relaties tussen de bekwaamheidseisen.¹³ Het is immers niet goed denkbaar dat ze allemaal even belangrijk zullen zijn voor het leren van leerlingen. Het aanbrengen van een zekere hiërarchie binnen het geheel van de bekwaamheidseisen zal een van de opgaven zijn bij de verdere ontwikkeling van deze eisen. Voorts vroeg de raad aandacht voor het niveauvraagstuk. De formulering van competenties schenkt geen aandacht aan de niveaus waarop deze competenties per onderwijssector beheerst moeten worden.

Mogelijke herijking van de bekwaamheidseisen

De Wet bio bevat een evaluatiebepaling. Binnen vijf jaar na inwerkingtreding van deze wet zendt de minister van OCW samen met de minister van LNV (Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de desbetreffende sectorwetten, zoals gewijzigd door de Wet bio, in de praktijk.

De Wet bio bevat voor de onderscheiden onderwijswetten onder andere de bepaling dat eenmaal in de zes jaar bezien zal worden of ongewijzigde handhaving of wijziging van de vastgestelde bekwaamheidseisen aan de orde moet zijn.

Inmiddels heeft staatssecretaris Van Bijsterveldt het LPBO (Landelijk Platform Beroepen in het Onderwijs) verzocht met het oog op de eventuele herijking van de bekwaamheidseisen in 2012 uitspraken te doen over en onderzoek uit te voeren naar:

- de uitwerking van de bekwaamheidseisen in de praktijk van het onderwijs in samenwerking met de Inspectie van het Onderwijs; en
- de uitwerking van de bekwaamheidseisen in de programmering van de lerarenopleidingen in samenwerking met de NVAO.¹⁴

De raad benadrukt het belang van een grondige evaluatie van de aspecten hiërarchie en niveau die hij in zijn hierboven aangehaalde advies naar voren heeft gebracht.

4.4 Relatie toetsing van kennis en integrale bepaling eindniveau

Kan de voorgestelde ontwikkeling van de kennisbasis, de kennistoetsing en de externe legitimering voldoende vertrouwen geven dat het gewenste eindniveau adequaat is?

Dat is deels zeker het geval. Uiteraard niet als het gaat om het eindniveau in zijn volle omvang, omdat het eerder genoemde plan van de HBO-raad alleen betrekking heeft op de kenniscomponent. De kenniscomponent is echter wel een belangrijke en noodzakelijke voorwaarde voor een adequaat opleidingscurriculum. De door de HBO-raad voorgestane voorwaarde dat studenten slechts mogen deelnemen aan het eindassessment als aan een bepaalde beheersing van de gevraagde kennis is voldaan, borgt de kwaliteit van een belangrijke component van het eindniveau. Er is immers geen garantie dat alle noodzakelijke kennis voor de startbekwame leraar in het eindassessment aan de orde kan komen en daarom is voorafgaande toetsing een prima zaak. Als dan ook op landelijk niveau een passende slaag-zakgrens wordt afgesproken zoals voorgesteld, dan lijkt op nationaal niveau dit kwaliteitsaspect voor de hier bedoelde lerarenopleidingen goed geborgd. Maar nogmaals moet benadrukt worden dat toetsing van kennis verschilt van toetsing van competenties.¹⁵ Mede

¹³ Onderwijsraad, 2005a.

¹⁴ www.lpbo.nl; geraadpleegd 1 april 2009.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld: Grotendorst, Aken, Heida & Sino, 2006; Klarus. 2003.

om deze reden formuleert de raad in paragraaf 5.2 een tweede advieslijn, die verder gaat dan advisering over de voorstellen van de HBO-raad.

In die tweede lijn van advisering is het bredere perspectief de vaststelling van het integrale eindniveau van aanstaande leraren. Het voorliggende advies heeft daarom ook betrekking op de eerstegraads lerarenopleidingen hbo en op varianten van universitaire lerarenopleidingen (educatieve minor in de bacheloropleiding, de geïntegreerde educatieve master en de in aansluiting op een vakdisciplinaire master te volgen lerarenopleiding). De raad vat de adviesvraag dus zo op dat ook ten aanzien van de kwaliteitsborging van de eindbeoordeling een versterkte transparantie gewenst is. In paragraaf 5.2 gaat hij daarop in en hij betreft daarbij naast de pabo- en tweedegraads opleidingen ook de eerstegraads opleidingen hbo en de diverse varianten van universitaire opleidingen.

De raad pleit voor de instelling van een Landelijke Examencommissie Lerarenopleidingen hbo en voor het meer gebruikmaken van externe examinatoren. De raad benadrukt daarnaast het belang van meer onderlinge afstemming tussen de lerarenopleidingen over de kennisbases. Verder wordt in dit hoofdstuk voorgesteld een projectgroep Integratief toetsen in het leven te roepen, die zich moet buigen over de bepaling van het eindniveau van aanstaande leraren. En ten slotte wil de raad handhaving van een volledig accreditatieregime voor lerarenopleidingen op opleidingsniveau.

5 Oplossingsrichtingen

5.1 Eerste lijn: borging van de kwaliteit en eenduidigheid van het kennisniveau

Deze paragraaf bestaat uit twee onderdelen.

- A. Het A-onderdeel heeft betrekking op de toetsing van de noodzakelijke vakkennis en betreft de pabo-opleidingen en de tweedegraads hbo-opleidingen. Dit onderdeel raakt de externe legitimering van de voorstellen van de HBO-raad. Ook komt hier een advies over de examinatoren aan de orde.
- B. Het B-onderdeel heeft betrekking op de *beschrijving* van de noodzakelijke vakkennis van alle lerarenopleidingen.

A) Toetsing van de noodzakelijke vakkennis

Dit onderdeel gaat over de vraag naar de externe legitimering van de voorstellen van de lerarenopleidingen (HBO-raad). Deze betreffen zoals gezegd de kenniscomponent (zie projectplan van de HBO-raad).¹⁶

De ontwikkeling van de kennisbases en van de toetsen om de beheersing van de aangegeven kennis te meten, is in principe een zaak van de opleidingen zelf. De staatssecretaris vraagt de Onderwijsraad echter daar nadrukkelijk naar te kijken (bijlage 1).

De raad constateert dat de ontwikkeling van de kennisbases flink gevorderd is. Met de toetsontwikkeling is een aanvang gemaakt, maar daarmee is men minder ver. De HBO-raad komt voor de zomer 2009 met een vervolgplan waarin onder andere dit element aan de orde komt. De Inspectie van het Onderwijs is gevraagd een en ander te monitoren.

Landelijke Examencommissie Lerarenopleidingen hbo

De raad meent dat aanvullende maatregelen wenselijk kunnen zijn. Hij meent dat deze aanvulling vooral gevonden kan worden in de deelname van externe personen en instanties aan de beoordeling van de resultaten. Hij stelt daarom een Landelijke Examencommissie Lerarenopleidingen hbo

¹⁶ HBO-raad, 2008.

voor, bij voorkeur onder auspiciën van het College voor Examens.¹⁷ De raad stelt voor dat deze commissie de volgende taken en samenstelling krijgt.

Taken

De Landelijke Examencommissie Lerarenopleidingen hbo heeft als hoofdtaak het tot stand brengen en (bij regeling) vaststellen van de beoordelingsnormen voor het vakinhoudelijke kennisniveau. In het licht van deze taak heeft de commissie voorts de volgende deeltaken: beoordelen van de kennisbases en vaststellen of deze relevant zijn voor de toetsing; beoordelen van de ontwikkelde kennistoetsen en vaststellen of deze in psychometrisch opzicht adequaat zijn en hanteerbaar voor de lerarenopleidingen; en beoordelen van de beschreven afnamecondities en –procedures voor de kennistoetsen en vaststellen of deze adequaat zijn.

De raad stelt verder voor dat de genoemde commissie deze taken periodiek uitvoert en daarbij met name de beoordelingsnormen actualiseert (slaag-zakgrens). Immers, er is sprake van een continue ontwikkeling van kennis, die derhalve ook continue aanpassing van de beoordelingsinstrumenten nodig maakt.

Samenstelling

De commissie bestaat uit lectoren en hoogleraren van de lerarenopleidingen en universitaire faculteiten, deskundigen vanuit het afnemend veld, examen- en meetdeskundigen en internationale deskundigen. Vakverenigingen van leraren en beroepsverenigingen van lerarenopleiders krijgen bij de samenstelling en bij de activiteiten een adviserende rol.

Deze weg om de externe legitimering van de kenniscomponent en de kennistoetsen te versterken is, naast de maatregelen die de lerarenopleidingen zelf al nemen, op dit moment goed begaanbaar. De lerarenopleidingen hebben een sterk signaal afgegeven dat zij gezamenlijkheid hier van groot belang vinden.

De raad meent dat deze landelijke examencommissie kan leiden tot meer transparantie in het eindniveau van aanstaande leraren. De voorgestelde samenstelling van de commissie moet vertrouwen geven dat de oordelen verantwoord tot stand komen. Toekomstige werkgevers en de beroepsgroep krijgen een substantiële rol. Continuïteit van de commissie door aanhaking bij het College voor Examens maakt het mogelijk veranderingen op kennisgebied van externe legitimering te blijven voorzien. De kwaliteitsborging wordt versterkt met een extra onafhankelijk oordeel.

Externe plaatselijke examinatoren

Naast de hierboven voorgestelde Landelijke Examencommissie stelt de raad voor dat de lerarenopleidingen bij hun examinering (meer) gebruikmaken van externe examinatoren. De raad heeft zich in zijn advies *Examinering: draagvlak en toegankelijkheid* (2006) uit een oogpunt van organiseerbaarheid en kostenbeperking uitgesproken voor een model waarbij niet alle examens door een externe examiner worden bijgewoond. Door externe examinatoren aan te wijzen die het recht hebben om bepaalde examens in te zien en bij te wonen en over de kwaliteit te rapporteren, kan een voldoende effect bereikt worden. Dat maakt de investering in middelen en tijd aanvaardbaar.

Verwachte effecten

De raad verwacht met bovenstaande aanbevelingen te bereiken dat de staatssecretaris vertrouwen kan hebben in het niveau van kennisbeheersing van aanstaande leraren. De plaatselijke inzet van externe examinatoren versterkt de transparantie bij het afnemen van examens. De raad meent dat op deze wijze de voorstellen die door de hbo-lerarenopleidingen naar voren zijn gebracht in *Werken*

¹⁷ Zie voor instelling en taakomschrijving College voor examens het Staatsblad 2009 93.

aan kwaliteit, voldoende worden gelegitimeerd. Voor wat betreft de kenniscomponent in de lerarenopleidingen is voldoende transparantie ten aanzien van de kwaliteitsborging te verwachten. De kennisbasis betreft zoals gezegd basale onderdelen die slechts een deel van het curriculum beslaan en zal gelijk zijn voor openbaar en bijzonder onderwijs.

B) Beschrijving van de noodzakelijke vakkennis

De raad is van oordeel dat de kennisbases die voor de verschillende soorten lerarenopleidingen zijn en worden opgesteld, meer op elkaar moeten worden afgestemd. Hij vindt het daarbij wenselijk een zekere fasering in de tijd aan te brengen.

Als eerste vindt de raad het *in de huidige fase van het proces* van belang dat binnen elk van de soorten opleidingen precieze afstemming over de kennisbasis wordt verkregen. Daar wordt op dit moment invulling aan gegeven. De pabo- en tweedegraads opleidingen baseren zich hierbij op het werkplan *Werken aan kwaliteit*.¹⁸ Voor de pabo betreft dit de vakgebieden taal en rekenen-wiskunde. In het vervolgpun van de HBO-raad voor fase 2 van *Werken aan kwaliteit* is onder meer verdere beschrijving van kennisbases voorzien, zoals voor de overige vakgebieden pabo en voor de negen technische vakken en het Fries voor de tweedegraads opleidingen. De universitaire lerarenopleidingen hebben een abstracte beschrijving van de vakkennis uitgebracht in de vorm van brochures. Bij deze laatste soort opleidingen gaat het om een samenspel tussen universitaire faculteiten die opleiden tot de master in het desbetreffende vakgebied en de lerarenopleidingen die de beroepsbekwaamheid van aanstaande leraren ontwikkelen.

Voorts bepleit de raad dat *op korte termijn* de beschrijvingen van de kennisbases voor de eerste- en tweedegraadsopleidingen hoger beroepsonderwijs en de universitaire eerstegraadsopleidingen op elkaar worden afgestemd. Het is immers van groot belang dat beide soorten eerstegraadsopleidingen aanstaande leraren afleveren van vergelijkbaar niveau. Overeenkomstige vakkennis is daarvoor een belangrijke voorwaarde.

Op de langere termijn is het mogelijk gewenst om tot harmonisatie van inhoudsbeschrijvingen te komen (qua structuur en abstractieniveau). De raad pleit er voor te bevorderen dat een dergelijke harmonisatie tot stand komt met gebruikmaking van de zogenoemde Dublin-descriptoren (algemene beschrijvingen voor het eindniveau van de eerste, tweede en derde cyclus in het hoger onderwijs).¹⁹ Hier ligt een belangrijke rol voor een coördinerend overleg tussen alle lerarenopleidingen. Het belang hiervan is gelegen in de toenemende wens tot doorlopende leerlijnen in het basis- en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Overeenkomstige vakken in deze drie sectoren van het onderwijs dienen met elkaar in lijn te zijn. De leraren die deze vakken geven behoren daarom ook opgeleid te worden in een stelsel van lerarenopleidingen waarin eveneens samenhang is tussen de verschillende soorten opleidingen. En uiteraard is het van belang dat de lerarenopleidingen die leiden tot overeenkomstige bevoegdheden voor onderwijs, werken met dezelfde kennisbasis.

5.2 Tweede lijn: bepaling van het integrale eindniveau

De tweede lijn waar de raad aandacht aan wil schenken, betreft de bepaling van het eindniveau van aanstaande leraren. De raad pleit voor een integrale benadering van vakkennis, vakdidactiek,

¹⁸ HBO-raad, 2008.

¹⁹ Een dergelijke harmonisatie kan volgens de raad tevens een rol spelen door een aldus geharmoniseerde kennisbasis als criterium te hanteren bij het opnemen in een beroepsregister van leraren waar de Onderwijsraad al diverse keren voor heeft gepleit (Onderwijsraad, 2006)

onderwijskunde, pedagogiek en het professioneel handelen in de beroepspraktijk. De raad realiseert zich hiermee een lastig terrein te betreden.

Beoordelingsinstrumentarium voor integrale beoordeling

De vraag doet zich voor of er voldoende kennis en know how beschikbaar is met betrekking tot het ontwikkelen van een toetsinstrumentarium dat de kwaliteit van beginnende leraren betrouwbaar in kaart kan brengen. Recente proefschriften van Nijveldt (2007) en Van der Schaaf (2005) op dit terrein geven aan hoe moeilijk deze vorm van beoordelen is.²⁰

De raad constateert dat de lerarenopleidingen op het vlak van het eindassessment van veel verschillende toets- en beoordelingsinstrumenten gebruikmaken, waaronder portfoliobeoordeling, kennis-toetsen, werkstukbeoordelingen, in situ waarnemingen, demonstraties en assessments. Dit kan leiden tot minder eenduidigheid als het gaat om het eindniveau van aanstaande leraren. Lerarenopleidingen maken echter wel afspraken onderling hoe zij bijvoorbeeld assessments inrichten en welke elementen in de beoordeling aan bod moeten komen. In hoeverre daarmee variatie in het eindniveau voldoende onder controle is, is landelijk gezien moeilijk te zeggen.

In de diverse beleidsstukken en plannen en in de adviesaanvraag verwijst de staatssecretaris echter uitdrukkelijk naar het eindniveau waarover geen misverstand mag bestaan. De raad maakt hieruit op dat volgens de staatssecretaris een integrale vaststelling van het eindniveau een rol speelt in de waarneming van toekomstige werkgevers, Tweede Kamer en samenleving als het gaat om de kwaliteit van de lerarenopleidingen.

Het is de raad gebleken dat een valide en betrouwbaar instrumentarium voor het bepalen van het niveau van vaardigheden en/of competenties een kostbare en moeilijk hanteerbare aangelegenheid is. De ontwikkeling en het gebruik van integratieve toetsen zoals assessments komen binnen de opleidingen niet goed van de grond.²¹ Het is bijvoorbeeld bekend dat de inzet van assessoren een te groot beslag legt op middelen en organisatie. De raad is daarom van oordeel dat doelmatige integrale examinering versterking behoeft. Daarmee kan een extra bijdrage worden geleverd aan meer transparantie van de kwaliteitsborging met het oog op eenduidigheid van het eindniveau van aanstaande leraren.

Project Integratief toetsen

De raad zoekt die versterking in een gezamenlijk project van alle lerarenopleidingen *Integratief toetsen*. Hij acht de in de Wet bio als competenties geformuleerde bekwaamheidseisen voor dit moment een gegeven. Met gebruikmaking van de zogenoemde Dublin-descriptoren kunnen hierbinnen de vereiste niveauverschillen worden uitgewerkt. Dit brengt wel met zich mee dat beoordeling en examinering van opleidingen hoge eisen stellen op het vlak van transparantie, instrumentatie, organisatie en financiering. Immers, de kwaliteit van de afgestudeerden moet buiten discussie zijn.

Gelet op de signalen uit onderwijsveld en literatuur acht de raad het daarom van groot belang dat de expertise met beoordeling en examinering in de beschreven context gebundeld wordt en verspreid wordt naar alle lerarenopleidingen. Hij stelt daarom voor dat de lerarenopleidingen gezamenlijk een project inrichten dat een bijdrage moet leveren aan de kwaliteit en doelmatigheid van toetsing en examinering op de lerarenopleidingen. Dit kan door uitwisseling van kennis, beschrijven van goede praktijken en gezamenlijke ontwikkeling. De raad is van mening dat er zowel vanuit de

²⁰ Nijveldt, 2007; Schaaf, 2005.

²¹ Zoals uit meerdere gesprekken is gebleken die de Onderwijsraad met betrokkenen heeft gevoerd, onder andere de panelbespreking op 13 maart 2009. Ook de Inspectie wijst hier op (Inspectie van het Onderwijs, 2008).

wetenschap als vanuit de praktijkervaringen meer kennis aangeboord kan worden. Hij denkt dat voorbeelden van samenwerking op dit vlak in het onderwijsveld aan te treffen zijn, waarop kan worden voortgebouwd. In het voorgaande heeft hij al verwezen naar de gezamenlijke ontwikkeling van kennisbases en kennistoetsen door de hbo-lerarenopleidingen.

Een goed voorbeeld van samenwerking waarvan het hier bedoelde project kan profiteren is het gezamenlijk ontwikkelen van een toetsingskader voor de kwaliteit van beoordeling en examinering door de universitaire lerarenopleidingen.²² Het aldus tot stand gekomen toetsingskader geeft de wenselijke situatie van beoordeling en examinering en wordt door de universitaire lerarenopleidingen onderschreven. Het toetsingskader is interessant omdat het uitdrukkelijk als focus heeft beoordeling en examinering van competenties/bekwaamheden. Het geeft een aantal voorschriften zowel over de inhoud als over processen en procedures, die beogen te komen tot maximale transparantie.

De raad stelt voor dat de HBO-raad en de VSNU gezamenlijk zorg dragen voor een secretariaat om het project verder te ontwikkelen en te verspreiden. De opleidingen kunnen zelf in gezamenlijkheid de projectstructuur inrichten en bemensen.

Accreditatie

Naast het hiervoor genoemde project met betrekking tot integratief toetsen denkt de raad in het kader van versterking van integrale examinering ook aan een maatregel in de sfeer van de accreditatie.

Alvorens zijn voorstel te formuleren, roept de raad eerst kort het beleidsvoornemen over het mogelijk maken van instellingsaudits en de gevolgen daarvan in de herinnering.²³ Indien bij een dergelijke instellingsaudit door de NVAO wordt vastgesteld dat de interne kwaliteitszorg van een instelling zó goed op orde is dat de kwaliteit van de opleidingen continu verbeterd wordt, komt de instelling in een ander accreditatieregime terecht. In zo'n regime van 'verdiend vertrouwen' wordt voor de accreditatie van de opleidingen een lichtere procedure gevolgd dan nu het geval is. Valt de instellingsaudit niet positief uit, dan blijft de bestaande accreditatieprocedure voor de opleidingen van kracht.

Voor de lerarenopleidingen stelt de raad nu voor een uitzondering te maken op de geschetste aanpak. Hij is van mening dat voor deze opleidingen steeds de volledige accreditatieprocedure moet worden gevolgd. Dus ook in die gevallen waarin een instellingsaudit positief uitvalt. Hierin komen dan het maatschappelijke belang van de lerarenopleidingen en de specifieke verantwoordelijkheid van de minister daarvoor tot uitdrukking.

De raad is er voorstander van een dergelijke procedure te laten gelden voor alle opleidingen en opleidingstrajecten die leiden tot een onderwijsbevoegdheid. Dat wil zeggen alle lerarenopleidingen in het hbo, de vakopleidingen in het hbo op bachelor- en masterniveau waaraan een onderwijsbevoegdheid is verbonden, de wo-bachelor (wetenschappelijk onderwijs) die de educatieve minor omvat, de educatieve wo-master en de wo-master leraar voorbereidend hoger onderwijs (na vakdoctoraal of -master).²⁴

²² VSNU, 2007.

²³ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008a.

²⁴ Dit voorstel heeft (uiteraard) geen betrekking op de 'reguliere' vakwetenschappelijke wo-opleidingen die voorwaarde zijn voor toelating tot de wo-master leraar voorbereidend hoger onderwijs.

Ten slotte ondersteunt de raad het voornemen van de overheid om te komen tot het aanscherpen van het accreditatiekader wat betreft de normering: onvoldoende op het onderdeel examinering in het accreditatieproces is onvoldoende op het geheel.²⁵

Examencommissies versterken

Een andere ingang om externe legitimering te versterken ziet de raad in versterking van de plaatselijke examencommissies met externe leden. Hoewel de raad eerder zijn voorkeur heeft uitgesproken voor een dwingende wettelijke bepaling, ziet de raad wel een verbetering in de regeling die is opgenomen in het Wetsvoorstel versterking besturing (TK 2008-2009, 31 821, nr. 2). Het voorgestelde artikel 7.12a houdt in dat het instellingsbestuur, anders dan tot nu toe het geval is, de mogelijkheid heeft externe leden te benoemen op basis van hun deskundigheid op het terrein van de desbetreffende opleiding of groep van opleidingen.²⁶

Verslaglegging examencommissie

Voorts onderstreept de raad, eveneens in vervolg op eerdere advisering, het belang van het voorstel voor een jaarlijkse verslaglegging van de examencommissie over haar werkzaamheden aan het instellingsbestuur of de decaan.²⁷

Verwachte effecten

De raad verwacht met de voorgestelde maatregelen te komen tot meer transparantie ten aanzien van de wijze waarop lerarenopleidingen hun examinering regelen, alsmede tot meer helderheid over de eenduidigheid van de niveaus van de afgeleverde aanstaande leraren. In het debat met toekomstige werkgevers, Tweede Kamer en samenleving zullen lerarenopleidingen daardoor sterker staan.

²⁵ Zoals opgenomen in het voorstel van Wet versterking besturing (TK 31821).

²⁶ Artikel 7.12, lid 2 van de WHW luidt op dit moment: "Het instellingsbestuur benoemt de leden van de examencommissie uit de leden van het personeel die met het verzorgen van het onderwijs in die opleiding of opleidingen zijn belast."

²⁷ Deze gedachte is ook opgenomen in het voorstel van Wet versterking besturing (TK, 31821). Ook de Inspectie van het Onderwijs besteedt in haar onderwijsverslag 2007-2008 bijzondere aandacht aan de kwaliteit van examens.

Afkortingen

hbo	hoger beroepsonderwijs
LNV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
LPBO	Landelijk Platform Beroepen in het Onderwijs
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
VSNU	Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten
Wet bio	Wet op de beroepen in het onderwijs
wo	wetenschappelijk onderwijs

Geraadpleegde deskundigen

Gesprekken

De heer prof.dr. T. Wubbels, Universiteit Utrecht

Mevrouw drs. A. Buys, de heer S. Heinsman en de heer A. van Vleuten, ADEF (Algemeen Directeurenoverleg
Educatieve Faculteiten)

De heer drs. F. Jansma, SBL (Stichting Beroepsbekwaamheid leraren en andere beroepen in het onderwijs)

Mevrouw dr. A. Kempers-Warmerdam, Examenkamer

De heer dr. C. Sluijter, Cito

De heer drs. M. Snoek, mevrouw dr. G. Geerdink en mevrouw E. de Kloet, VELON

Mevrouw drs. A-M. Woltjer en mevrouw M. van den Bel, PO-raad

De heer drs. ing. R. Onderwater MME, VO-raad

De heer drs. A. de Graaf en mevrouw drs. J. Kivits, HBO-raad

De heer drs. H. de Jonge, VSNU

De heer lic. R. Belmans, NVAO

De heer drs. O. de Vries, Inspectie van het Onderwijs

Panelgesprek op 13 maart 2009

Mevrouw drs. A. Buys, ADEF

De heer drs. D. Hoozemans, LOBO (Landelijk Overleg Lerarenopleidingen Basisonderwijs)

De heer drs. M. Snoek, VELON

Mevrouw drs. A. Roeters, Inspecteur-Generaal van het Onderwijs

De heer lic. R. Belmans en mevrouw lic. A. van Neygen, NVAO

De heer prof. dr. N. Verloop, VSNU

Literatuur

- Eurydice (2006). *Quality Assurance in Teacher Education in Europe*. Brussel: Eurydice.
- Grotendorst, A., Aken, I. van, Heida, A. & Sino, C. (red., 2006). *Bekwaamheid op de proef gesteld*. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.
- HBO-raad (2008). *Werken aan kwaliteit*. Den Haag: HBO-raad.
- HBO-raad (2009). *Naar een nieuwe verenigingsagenda*. Den Haag: HBO-raad.
- Inspectie van het Onderwijs (2008). *Monitor Beleidsagenda Lerarenopleidingen 2005-2008*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Klarus, R. (2003). *Competenties ontwikkelen in de lerarenopleiding*. Wageningen : Stoas.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008a). *Aanpassingen accreditatie hoger onderwijs. Brief minister aan de Tweede Kamer*. Kenmerk HO&S/prog/07/4788, 11 februari 2008.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008b). *Krachtig meesterschap. Kwaliteitsagenda voor het opleiden van leraren 2008-2011*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, HBO-raad & VSNU (2005). *Meer kwaliteit en differentiatie: de lerarenopleiding aan zet*. Geraadpleegd op 14 mei 2009 via de website van het ministerie van OCW, <http://www.minocw.nl/documenten/brief2k-2005-doc-27721b.pdf>.
- Mulder, M., Wesselink, R. & Biemans, H. (2003). *Competentiegericht beroepsonderwijs :gediplomeerd, maar ook bekwaam?* Groningen : Wolters-Noordhoff.
- Nijveldt, M. (2007). *Validity in teacher Assessment*. Proefschrift Universiteit Leiden.
- Onderwijsraad (2005a). *Kwaliteit en inrichting van de lerarenopleidingen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005b). *Leraren opleiden in de school*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006). *Waardering voor het leraarschap*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007). *Versteviging van kennis in het onderwijs II*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Schaaf, M. van der (2005). *Construct validation of teacher portfolio assessment: Procedures for improving teacher competence assessment illustrated by teaching student research skills*. Proefschrift Universiteit Utrecht.
- Straetmans, G.J.J.M. (2006). *Bekwaam beoordelen en beslissen*. Enschede: Saxion Hogescholen.
- Tillema, H., Dirkse-Hulscher, S. & Hurk, V. van de (2002). Naar een audit van assessmentpraktijken in de lerarenopleiding. *Tijdschrift voor lerarenopleiders*, 23(3), 20-26.
- VSNU (2007). *Beoordeling en examinering*. Den Haag: VSNU.

Bijlage 1: Adviesaanvraag

29

O N D E R
O N D S G M
L T U U R
N E T E M
S C H A P

Onderwijsraad
T.a.v. de heer prof. dr. A.M.L. van Wieringen
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Den Haag

Ons kenmerk

15 JAN. 2009

DL 93088

Onderwerp

Verzoek om advies externe legitimering voorstellen
HBO raad



Geachte heer Van Wieringen,

Zoals u weet, heb ik in september 2008 '*Krachtig meesterschap*', *kwaliteitsagenda voor het opleiden van leraren 2008-2011* gepresenteerd. Hierin kondig ik aan dat ik uw raad zal vragen advies uit te brengen over de wijze waarop de externe legitimering van de voorstellen van de lerarenopleidingen voor eindtermen en toetsen/examens het beste kan worden aangepakt en hoe de beroepsgroep van leraren en het afnemende veld hierbij betrokken kan worden. In deze brief schets ik de context van de adviesaanvraag en stel een aantal vragen waarover ik advies van uw raad op prijs stel.

Context

De afgelopen jaren heeft de balans tussen kennis en vaardigheden in het curriculum van de lerarenopleidingen in de media en bij het afnemend veld ter discussie gestaan. De nadruk ligt volgens velen teveel op het 'kunnen' en te weinig op het 'kennen'. Uw raad heeft in uw adviesbrief van november 2005 'kwaliteit en inrichting van lerarenopleidingen' reeds zijn zorgen hierover geuit en een probleemanalyse gemaakt. Met de *Beleidsagenda Lerarenopleidingen 2005-2008* hebben de lerarenopleidingen stappen gezet om de kwaliteit van de lerarenopleidingen te verbeteren. In september 2007 adviseerde de Commissie Leraren onder leiding van Alexander Rinnooy Kan om de *Beleidsagenda Lerarenopleidingen 2005-2008* uit te voeren. Mocht uit de monitor van de *Beleidsagenda* blijken dat de doelstellingen niet bereikt zijn, zouden samen met de lerarenopleidingen kennisbases, eindtermen en examens kunnen worden opgesteld. In het *Actieplan LeerKracht van Nederland* is opgenomen dat we de uitkomsten van de monitor niet afwachten, maar dat de lerarenopleidingen eindtermen en examens zullen ontwikkelen. In '*Krachtig meesterschap*'

kwaliteitsagenda voor het opleiden van leraren 2008-2011, is opgenomen dat met de HBO-raad afspraken gemaakt zullen worden over het vastleggen van het eindniveau van de lerarenopleidingen, normen en examens. De HBO raad heeft tezamen met de lerarenopleidingen het plan '*werken aan kwaliteit*' *projectplan Kennisbasis 2008-2009* opgesteld. Hierin staat beschreven op welke wijze de gezamenlijke lerarenopleidingen kennisbases, toetsen en normering daarvoor gaan vaststellen.

In het projectplan wordt onderscheid gemaakt tussen de volgende domeinen van kennis.

1. kennis van de leerling;
2. kennis van leren en onderwijzen, en
3. kennis van het schoolvak en de vakdidactiek.

In het plan van de HBO-raad wordt in het bijzonder uitwerking gegeven aan het laatste onderdeel. Hij werkt dit uit in de volgende producten.

1. Kennisbases, de verplichte kennis van het vak en de vakdidactiek;
2. Kennistoetsen, toetsen waarmee zal worden vastgesteld of studenten die kennis beheersen;
3. Kennisbank, activiteiten die leiden tot "goed" gebruik en incorporatie van kennis toetsen in curriculum en opleidingspraktijk.

In projectplan wordt onderscheid gemaakt tussen de pabo's en de tweedegraads lerarenopleidingen. De tweedegraads lerarenopleidingen vullen de kennisbases in voor alle vakken, de pabo's doen dit in eerste instantie voor rekenen-wiskunde en taal.

Doelstelling van deze adviesaanvraag

Gelet op mijn bijzondere verantwoordelijkheid voor de lerarenopleidingen wil ik bevorderen dat er geen misverstand kan bestaan over de vraag of inhoud en niveau van de opleidingen voldoende is geborgd en of door de lerarenopleidingen instrumenten worden gehanteerd die waarborgen dat elke afgestudeerde leraar, waar die ook is opgeleid, voldoet aan de voor hem geldende bekwaamheidseisen.

De algemeen voor het hoger onderwijs geldende afspraken over kwaliteit zorg gelden uiteraard ook voor de lerarenopleidingen. De NVAO speelt hierbij een belangrijke rol.

Met het Actieplan 'Leerkracht van Nederland' en de kwaliteitsagenda 'Krachtig meesterschap' hebben we echter afspraken gemaakt over de wijze waarop in het bijzonder de benodigde kennis bij elke aankomende leraar kan worden versterkt en geborgd.

Ik heb er behoefte aan vast te kunnen stellen dat voorstellen die leraren op dit punt doen extern voldoende gelegitimeerd zullen zijn.

Vraagstelling

Vragen die hierbij aan de orde zijn:

- Hoe kan externe legitimering aan bovenstaande doelstelling bijdragen?;
- Welke partijen/deskundigen kunnen daar een rol in spelen?
 - Op welk moment en op welke wijze?
 - Welke beoordelingskaders hanteren zij?
 - Tot welk type uitspraken komen zij?
- Kan worden volstaan met een eenmalige legitimering, of is een periodieke legitimering gewenst en hoe verhoudt zich dat tot accreditering door NVAO?
- Op welke wijze kunnen de beroepsgroep en het afnemend veld worden betrokken?

Tenslotte

Ik stel het op prijs als de raad het advies in het eerste kwartaal van 2009 kan uitbrengen.

Contactpersoon binnen het Ministerie van OCenW is Jeroen Meijerink (Directie Leraren 070-4122263).

de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,


Marja van Bijsterveldt-Vliegenthart