

16

Half werk over halve bevoegd- heden

Marc van der Meer

Bijzonder hoogleraar Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, Tilburg Law School/CAOP

Oorspronkelijk gepubliceerd in Didactief online, 17 april 2021.

Volgens het rapport 'Hoge lat, lagere drempels' zijn er voldoende aanknopingspunten om het debat over de onderwijsbevoegdheden verder te voeren. Daartoe is het nodig niet alleen het onderwijsbestel, maar ook de arbeidsrelaties in het onderwijs te analyseren.

De commissie-Zevenbergen heeft zijn ambitieuze taak niet helemaal kunnen volbrengen. In het voorwoord van het eindverslag 'Hoge lat, lagere drempels' worden twee problemen genoemd die consensus in de weg stonden. Volgens een deel van de commissie stond een eenmalige bevoegdheid te veel centraal. Ook vond dit deel van de commissie dat een masterniveau voor leraren die in de bovenbouw van havo en vwo lesgeven verplicht moet zijn.

Nu de commissie de opdracht terug heeft gegeven, is er een nieuwe streep gekomen door een idee uit het Nationaal Onderwijsakkoord 'De route naar geweldig onderwijs' uit september 2013. Daarin stond dat 'in 2017 elke onderwijsgevende in het voortgezet onderwijs en het mbo gekwalificeerd en bevoegd moet zijn voor het onderwijs dat hij of zij geeft'. Bovendien zou 'het behalen van een masterdiploma gestimuleerd en mogelijk moeten worden gemaakt, door goede toegankelijke masteropleidingen en de facilitering om hieraan deel te nemen'. 'De werkgever is hiervoor verantwoordelijk', 'de Inspectie ziet hierop toe'. Wel is een 'ventiel in de wet' voorzien: om lesuitval te voorkomen kunnen ook niet-bevoegde leraren worden ingezet (p.4).



Ook veel andere initiatieven die uit dit Onderwijsakkoord voortkwamen, zoals de start van de Onderwijscoöperatie en een poging te komen tot een lerarenregister, stierven een vroege dood. De verhoudingen tussen het kabinet en het onderwijsveld zijn nu opnieuw bepaald: een deel van de beroepsgroep blijft zich verzetten tegen een radicale stelselwijziging. De herziening van de onderwijsbevoegdheden is zo complex dat kleine stappen meer kansrijk lijken.

Sociotechnische inzichten

Wat is er nodig om het vraagstuk van de bevoegdheden goed te beoordelen? De onderwijsarbeidsmarkt vraagt om het bevorderen van wendbaar gedrag binnen een flexibele structuur. Met andere woorden: leraren die breed inzetbaar zijn. De begrippen wendbaar gedrag en flexibele structuur ontleen ik aan de sociotechniek, waar de nadruk wordt gelegd op productieve en reflexieve vermogens van professionals en de verhouding wordt geanalyseerd

tussen regels en professionele normen.¹ Deze inzichten uit de TU Delft maken zelfregulering van arbeid mogelijk en vormen nog altijd de basis van de kwaliteit van de arbeid in Nederland. Ze keren impliciet terug in de recente rapporten van de commissie-Borstlap (2020) en de WRR (2020) over de vernieuwing van de arbeidsmarkt. Borstlap spreekt van een ‘doorgeschoten regelgeving’ en pleit ervoor om externe flexibiliteit in te ruilen voor meer interne flexibiliteit. Voor onderwijs zou dat betekenen een bredere inzetbaarheid van docenten in verschillende vakken of niveaus. De WRR houdt een pleidooi voor het autonoom handelen van professionals en aandacht voor de kwaliteit van de dienstverlening.

De sociotechniek is met name toegepast en geaccepteerd in de industrie, maar is ook relevant voor professionals in het onderwijs. In iedere organisatie, branche of sector zijn er immers regels en normen nodig voor professionals onderling over de toegang tot de arbeidsmarkt (bevoegdheid les te geven), de inhoud van het werk, het omgaan met conflicten et cetera. De normstelling bepaalt de kwaliteit van het werk. In de sociotechniek worden tevens de grensovergangen tussen organisaties en sectoren gedefinieerd. Naarmate de regels tussen sectoren meer verschillen, zijn de grensovergangen strakker gedefinieerd. Als de professionele normen van samenwerking in teams binnen sectoren sterker zijn ontwikkeld, dan zijn de grenzen gemakkelijk doorlaatbaar. Het team bewaakt dan immers de regels en normen.

In het onderwijs kent elke deelsector (kinderopvang, primair en voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs) zijn eigen regelsysteem (wetgeving, cao, opleidings- en kwalificatiestructuur). Deze regels beletten mobiliteit en daarmee de onderlinge uitwisseling van leraren in het onderwijs. Professionele normen van samenwerking van leraren (laten we het teambevoegdheid noemen, waarbij specialisatie en taakverdeling mogelijk is) zouden hier uitkomst kunnen bieden. Op dit punt deed de Onderwijsraad in ‘Ruim baan voor leraren’ uit november 2018 een belangrijke voorzet. Hij verkende in dit advies of de basis van het leraarschap meer algemeen en over de grenzen van sectoren heen kan worden gedefinieerd. De Raad bepleitte een ontwikkelmodel voor loopbanen en professionalisering van leraren. Ook wilde de Raad de schotten tussen onderwijsbevoegdheden weghalen en ruimere onderwijsbevoegdheden introduceren. Er zouden clusters van onderwijsbevoegdheden moeten komen. Een deel van de beroepsgroep leraren maakte luidruchtig bezwaar. Mijns inziens zouden stevige professionele normen van samenwerking en kwaliteitsontwikkeling in het onderwijs veel kou uit de lucht kunnen nemen. Dat zou systematisch uitgewerkt kunnen worden.

1 Lohman, Th., M. van der Meer en O.H. Noteboom (2020). De toekomst van arbeid in beeld: leer- en werktaken driedimensionaal benaderd, Utrecht: STeLLO Academy.

Drempels

De Commissie Bevoegdheden (commissie-Zevenbergen) is onlangs over de uitwerking van de ideeën van de Onderwijsraad gestruikeld, niet zozeer op de onderwijskundige inzichten, maar op de arbeidsaspecten van het leraarschap: het was door ‘wantrouwen’ niet mogelijk om consensus te bereiken over de grenzen van het beroep en van de onderwijssectoren.²

Op dit arbeidskundige punt was ‘Ruim baan voor leraren’ mijns inziens ook niet precies genoeg uitgewerkt. Weliswaar werd daarin gesproken over opleidingsdomeinen voor het jonge kind, het 10-14 onderwijs en de beroepsopleidingen bij zorg en welzijn, maar niet in termen van de precieze grensafbakening in de regelgeving en normstelling. Er werd schetsmatig niet meer gezegd dan ‘dat de wet- en regelgeving mobiliteit belemmert’ en ook dat ‘er behoefte is aan interne en externe mobiliteit’ (2018, p.19). Bij ieder van de genoemde opleidingsdomeinen gelden echter niet alleen afzonderlijke regels van de bevoegdheid, maar ook eigen cao’s en regelgeving voor de functiewaardering. Deze zaken zijn door de Onderwijsraad niet op elkaar betrokken, terwijl voor leraren (en hun organisaties) de beroepsidentiteit, de rechtspositie en de samenwerking in een onderwijsteam van groot gewicht is. De Onderwijsraad heeft er in 2018 tevens voor gekozen om de (financiële) implicaties van een dergelijke verbreding niet uit te werken. Echter, ‘de voorgestelde aanpassingen in de onderwijsbevoegdheden vragen om doordenking van de cao’s en loongebouwen voor beroepskrachten in de voorschoolse sector en leraren in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. De raad vindt een open debat tussen de verschillende belanghebbenden hierbij cruciaal’ (2018, p.39).



Ook de vergelijking met Vlaanderen en Canada werd door de Onderwijsraad in bijlage twee in zijn rapport uit 2018 wel in termen van de opleidingseisen, maar niet in termen van de onderliggende regelgeving over de beloning en arbeidsinzet behandeld. Dat was de moeite waard geweest, omdat in deze referentielanden de grenzen van de arbeidsregulering juist anders worden getrokken dan in Nederland.

Iets vergelijkbaars deed zich voor in de scenariostudie over bevoegdheden, ‘Naar een stelsel met toekomst’ van Regioplan, echo en Leeuwendaal. In dat

2 Zie de bijdrage van Paul Zevenbergen bij de goedbezochte online-expertmeeting hierover, CAOP, 3 maart 2021.

rapport over het voortgezet onderwijs uit januari 2020 wordt direct gekoerst op het vierde scenario, te weten een stelsel met meerdere onderling te combineren bevoegdheidsdomeinen voor het voortgezet onderwijs, zonder de andere scenario's, zoals het ongewijzigd laten van het huidige stelsel, het afschaffen van de bevoegdheden of het introduceren van één bevoegdheidsdomein voor het voortgezet onderwijs, zorgvuldig te bespreken. Het resultaat in dat rapport is een matig onderbouwd pleidooi voor een nogal complexe aanpak van de onderwijsbevoegdheden.

Kanttekeningen bij de werkwijze van de commissie

Met dit startpunt in het achterhoofd is de commissie-Zevenbergen gestart met een overambitieuze probleemstelling om in verschillende opleidingsdomeinen bekwaamheidsgebieden te identificeren, opleidingsroutes aan te geven en normen te definiëren over de lerarenopleidingen. Bij aanvang heeft ze verschillende werkgroepen ingesteld, bijvoorbeeld een ontwerpgroep, een wetenschappelijk panel en een omdenkerspanel. Het ging ruimhartig over de inhoud van het onderwijs (wat van belang is) maar te weinig over hoe docenten met elkaar omgaan en zich willen ontwikkelen in het arbeidsproces (wat onverstandig is).

Als we de regels en normen niet in detail analyseren, dan kunnen we niet nagaan welk deel van de door de commissie onderscheiden 384 routes tot een bevoegdheid misschien uitstekend werkt en waar haperingen in de arbeidsallocatie optreden. De redenering zou kunnen luiden: als er minder regels zijn, worden de professionele normen meer van belang. Dan kunnen ook de sectorgrenzen en markttoegang worden gedefinieerd: wie mag in welk deel van het onderwijs werken en welk vak geven? Binnen de sectoren is dan zelfregulering mogelijk: ontwikkelingsgericht werken, taakverrijking en zelforganiserend vermogen, precies wat de Onderwijsraad impliciet met professionalisering aanduidt.

Opvallend is dat al deze overwegingen in het eindrapport van de commissie onvoldoende zijn gedocumenteerd. Nu weten we niet waar de pijnpunten zitten. Als er sprake is van wantrouwen in het onderwijs, is het van belang na te gaan of het wantrouwen zich uit binnen of tussen sectoren, en of dat te maken heeft met ten eerste de arbeidsvoorwaarden, ten tweede de kwaliteit van het werk, of ten derde de regelgeving rond de opleiding en markttoegang. De regels zijn dus meerdimensionaal van karakter en dat geldt ook voor de professionele normen, die ook drie te onderscheiden niveaus kennen. Daar gaat het om de verhouding

tussen ten eerste de pedagogische en didactische normen om hoogwaardig onderwijs verzorgen, ten tweede de normen om ontwikkelingsgericht te werken en ten derde de bijdrage van leraren aan het curriculum en het vakgebied. In onze opvatting van de sociotechniek maken we bovendien gebruik van digitale hulpmiddelen om de ontwikkeling in de professionele normstelling te ordenen en vast te leggen. Dat is ook hoe een lerarenregister zou kunnen werken.

Neem bijvoorbeeld de lerareninzet op het grensvlak van vmbo- en mbo-techniek, die beide kampen met tekorten, terwijl de lerarenopleidingen momenteel onvoldoende thuis geven. Dat roept de vraag op of het wenselijk is dat het bevoegd gezag in het vmbo – net als in het mbo – bekwame maar nog niet bevoegde docenten kan aanstellen? Als er niet voldoende leraren beschikbaar zijn, zullen we de professionele normen van bekwaamheid moeten operationaliseren om hun inzetbaarheid te beoordelen.

Als er in meer algemene zin wordt gestreefd naar meer ‘bewust vertrouwen’ in het onderwijs, is het nodig dat docenten meer eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen in hun werk.³ Dat kan op twee manieren worden gerealiseerd. De overheid zou de regelgeving over de hele linie eenzijdig kunnen bepalen, zonder de inbreng van de sociale partners en de lerarenopleidingen daarbij. Dat geeft een helder regulatief startpunt. Ton van Haperen heeft onlangs in *de Volkskrant* in deze geest een pleidooi gehouden voor het ‘wegsturen van de onderwijsbesturen’ (3 april 2021). Dat maakt de verantwoordelijkheid van leraren voor het definiëren van criteria voor goed onderwijs, ontwikkelingsgericht werken en curriculumontwikkeling al directer, mits de overheid de toegang bepaalt. Het alternatief is de beroepsgroep van docenten meer te betrekken in de dialoog over onderwijskwaliteit, de lerarenopleidingen en de toegang tot de onderwijsarbeidsmarkt. Ook dan kan gestart worden met een basisbevoegdheid met open normen voor specialisatiemogelijkheden en gedragen vernieuwingen in het leerplan. Dit model heeft als voordeel dat de leraren kunnen ‘terugpraten’ en verantwoordelijkheid kunnen nemen voor de afspraken over de onderwijsarbeidsmarkt.



3 Marc van der Meer, ‘Vakmensen en bewust vertrouwen’, oratie Tilburg Law School, 6 juni 2014.

Wat is er te doen?

De toekomst van de onderwijsarbeidsmarkt kent veel dimensies, waarvan de verhouding tussen de vakbekwaamheid en de bevoegdheid er maar een is.⁴ Met betrekking tot de bevoegdheden is het voor de hand liggend opnieuw te bezien welke overwegingen de respondenten van de commissie-Zevenbergen hebben gegeven binnen én op het grensvlak van het po, het vo en het mbo. Dan kan de vraag worden beantwoord welke clusterings vervolgens aan te brengen zijn. Waar bevindt zich de grensafbakening tussen de sectoren, tussen de niveaus, in de vakgebieden? En waarom? Waar zitten de problemen? In alle gevallen geldt: als de bevoegdheden worden geflexibiliseerd, zijn er sterkere professionele normen nodig gericht op samenwerking in onderwijsteams en verbetering van de onderwijskwaliteit. Dat betekent dat de professionalisering nader inhoud moet krijgen in termen van het goed lesgeven, ontwikkelingsgericht werken en de geleverde bijdrage aan het leerplan.

4 Denk nog even aan de recente Tweede Kamermotie Kwint, die het kabinet heeft opgeroepen de loonkloof tussen het primair en voortgezet onderwijs te dichten (25 januari 2021).

