

2

De Leraren- agenda 2013-2022:

reflectie in drie dimensies

Marc van der Meer

Bijzonder hoogleraar Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, Tilburg Law School/CAOP

Ruud van der Aa & Robin Wisse

Onderzoekers, CAOP

Frank Cörvers

Bijzonder hoogleraar Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, Tilburg Law School/CAOP

Programmadirecteur, ROA. Hoogleraar, Maastricht University/NEIMED

Inleiding

In ons vorige hoofdstuk constateerden we dat de ‘Lerarenagenda 2013-2020’ in een inmiddels decennialange traditie staat van rapporten, commissies en actieplannen die op verschillende manieren de problemen op de onderwijsarbeidsmarkt proberen aan te pakken. Dat is nog lang niet gelukt, het lerarentekort is gegroeid. Tegelijkertijd weten we dat onderwijsontwikkeling een kwestie van lange adem is. Niet zelden wordt de vergelijking getrokken met een mammoettanker die slechts geleidelijk van koers kan veranderen. Vanuit een evaluatief perspectief stellen wij dat lerarenbeleid aan ten minste drie voorwaarden moet voldoen om op termijn succesvol te zijn. Daarop gaan we dit hoofdstuk in.¹

- Er moet draagvlak en eigenaarschap zijn bij de betrokken actoren.
- Er is behoefte aan continuïteit en coherentie om synergie te bereiken.
- Alle betrokken actoren moeten lerend vermogen tonen, door samen te werken en in openheid te reflecteren op de resultaten.

Eigenaarschap en draagvlak



Op meerdere plekken in de Lerarenagenda wordt gerefereerd aan eigenaarschap. Lerarenopleidingen, regionale samenwerkingsverbanden (tussen scholen onderling en tussen scholen en lerarenopleidingen), schoolbesturen, schoolleiders, beroepsgroepen van leraren en opleiders, en niet te vergeten de individuele leraar zelf, die zich ontwikkelt van een startende naar een volledig bekwame leraar en daarna aan zijn of haar bekwaamheid blijft werken. Allen hebben een verantwoordelijkheid in het realiseren van de gestelde doelen van de Lerarenagenda. Het ministerie ziet zichzelf ook als een van de actoren. In de Lerarenagenda zegt het ministerie te beseffen ‘dat we deze ambitie niet vanuit ‘Den Haag’ gaan realiseren’.² Nederlandse scholen hebben verregaande autonomie en zijn daarmee ‘in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor hun kwaliteitsverbetering en daarmee die van hun leraren’. De rol die het ministerie voor zichzelf ziet, is het bieden van ‘ruimte en vertrouwen’: hinderende wet- en regelgeving aanpassen, geld beschikbaar stellen via sectorale bestuursakkoorden en vooral het initiatief bij het veld laten. Maar de vraag is vervolgens wel hoe alle actoren zich tot elkaar verhouden, met name in relatie

1 In het volgende hoofdstuk zullen we deze thema's theoretisch en in samenhang ordenen.

2 Ministerie van OCW (2013).

tot het geheel van beleidsinterventies die deel uitmaken van het lerarenbeleid. In hoeverre is het eigenaarschap goed belegd? En in hoeverre accepteren de betrokken partijen de rollen en taken die zij toebedeeld krijgen? Met andere woorden, is er voldoende draagvlak voor de uitvoering van beleid?

In de Nederlandse context is er allereerst sprake van een sterke autonomie van scholen, die is vastgelegd in Artikel 23 van de Grondwet. Scholen hebben hier in vergelijking met andere landen veel vrijheid om het onderwijs en de organisatie daarvan zelf in te richten. Dit schept een context waarin elk bestuur of zelfs elke school het wiel zelf opnieuw moet uitvinden als het gaat om, bijvoorbeeld, het inductieprogramma, de begeleiding van startende leraren, het loopbaanbeleid en het strategisch personeelsbeleid. Dit is enerzijds betekenisvol: het biedt vrijheid van onderwijs, beleid kan worden gekoppeld aan de eigen context en besturen en scholen zijn zelf eigenaar van het beleid dat ze ontwikkelen. Anderzijds is het inefficiënt dat ieder bestuur alles zelf moet doen, dit levert vertraging en een gebrek aan continuïteit op. Natuurlijk kunnen scholen van elkaar leren en dat gebeurt ook, maar bij gebrek aan een effectieve kennisinfrastructuur en structurele leernetwerken tussen sectoren en regio's is dat vaak nog geen staande praktijk. Autonomie betekent in de regel ook onderlinge concurrentie, nog afgezien van cultuurverschillen (identiteit, denominatie) of persoonlijke voorkeuren die (regionale) samenwerking in de weg kunnen staan.³

Ook in de vorige editie van 'Onderwijs aan het werk' concludeerden we in een terugblik op het lerarenbeleid al dat het ministerie van OCW zich de afgelopen 25 jaar terughoudend heeft opgesteld.⁴ Het ministerie agendeert en verstrekt subsidie, maar neemt nergens zelf een voortrekkersrol. Vooral het veld zelf, met name de werkgevers (schoolbesturen) zijn aan zet. Hetzelfde geldt voor het mbo (dat eveneens binnen de scope van de Lerarenagenda valt), hbo en wo (dat erbuiten valt, al worden wel de lerarenopleidingen aangesproken). Tegelijkertijd bestaat het beeld van een ministerie dat soms te veel in detail agendeert en bepaalt wat en hoe iets moet gebeuren. Het veld – raden, besturen, vakorganisaties, scholen en leraren – wordt als verantwoordelijk gezien voor bepaalde veranderingen, maar wordt tegelijkertijd belemmerd in zijn probleem-eigenaarschap door de door het ministerie gestelde kaders.

We kunnen het eigenaarschap ook vanaf het *microniveau* van de werkvloer bezien. Op het niveau van leraren is er juist de roep om meer lokaal

³ Overleggraad PO-VO (2019).

⁴ Van der Aa & Van der Ploeg (2018).

eigenaarschap en minder 'van boven' bepaald. Eerder hebben Jelmer Evers en René Kneyber gepleit voor 'flipping the system', een pleidooi voor professioneel zelfbestuur met voldoende ruimte voor onderwijsprofessionals om zelf vernieuwingen te zoeken en verantwoording af te leggen en aldus vernauwing van het curriculum en toenemende ongelijkheid in het onderwijs tegen te gaan. Marco Snoek (2014) stelde in zijn dissertatie vast dat een leraar zich niet als vanzelf ontwikkelt in het beroep.⁵ Uit deze gedeelde analyse volgt dat er geen professionaliseringsinfrastructuur bestaat van klaslokaal naar een schooloverstijgend en landelijk niveau. Een dergelijke tekortkoming blijkt ook uit het eenmalig gepubliceerde 'Staat van de leraar' (Onderwijscoöperatie, 2016), dat liet zien dat de opinies van leraren over het onderwijs nogal sterk kunnen verschillen van die van de onderwijsbesturen. Het eigenaarschap van leraren bestaat erin dat ze zelf bepalen hoe ze de lessen vormgeven, waarbij zij steeds moeten inspelen op de leerbehoefte van leerlingen, maar in de praktijk niet positief zijn over de ruimte die ze krijgen om in gesprek te gaan over onderwijskundige schooldoelen. Hun handelen wordt veelal afgebakend en begrensd door de examencriteria, het leidinggevend kader en de Onderwijsinspectie.⁶

Deze situatie heeft met de introductie van de bekostigingsbrieven en de lumpsum (in 1995 in het vo, 2006 in het po) geleid tot een asymmetrie tussen werkgevers en werknemers, op schoolniveau en – op het *mesoniveau* – van de cao-tafel. Wie geld heeft en de middelen verdeelt, heeft invloed. De leraar zit in een afhankelijke positie van de schoolleiding. Als het beleid van werkgevers en onderwijsraden haaks staat op wat in de lerarenkamer wordt gevonden, schaadt dat het vertrouwen en tast de verhoudingen aan. Het stelsel duwt in dit perspectief dus twee verschillende kanten op, hetgeen leidt tot frictie en scheuringen.

Omdat het landelijk beleid relatief beleidsarm is, moet op *regionaal niveau* het wiel worden uitgevonden, waarbij vaak sterk verschillende accenten worden gelegd. In ieder geval is sprake van een bont palet aan initiatieven in de regionale arbeidsmarktprogramma's. In zijn recente overzicht noemt regeringsverkenner Asscher: de SO&P-regio's; de RAP-regio's; de Educatieve Allianties van lerarenopleidingen; de RMC-regio's, ten behoeve van de regionale aanpak voortijdig schoolverlaten (VSV); en de Samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs. Landelijk zijn er nu ook nog mobiliteitsteams ingevoerd in elk van

5 Snoek (2014).

6 Zie Van der Meer & Vermeulen (2016).

de 35 arbeidsmarktregio's. Soms worden organisatorische doorbraken bereikt. In een provincie als Zeeland wordt in de Zeeuwse alliantie samengewerkt van po tot hbo in de Coöperatie Primair Onderwijs Zeeland (CPOZ), de Educatieve Alliantie Zeeland en de RAP Zeeland. Uit de verkenning van SER Brabant, 'Couleur regionale van de Brabantse Arbeidsmarktregio's', blijkt echter dat iedere arbeidsmarktregio in Brabant (Den Bosch, Brainport Eindhoven, Midpoint Tilburg et cetera) zijn eigen prioriteiten legt in het lokale arbeidsmarktbeleid. De lopende SER-verkenning naar de tekorten in publieke sectoren, zoals het onderwijs, de zorg en de kinderopvang (te publiceren begin 2023), bevestigt dit landelijke beeld.⁷ Er is veel variatie in de aanpak van het arbeidsmarktbeleid in de regio, waarbinnen scholen zelf creatieve oplossingen vinden. Daarbij kan gebruikgemaakt worden van lokale netwerken, maar hoe die functioneren is afhankelijk van de lokale ondernemersgeest en -inzet.⁸ Dat geeft uiteraard beleidsruimte. In een stad als Amsterdam heeft de wethouder met lokale schoolbesturen, schoolleiders, het Rijk en de Onderwijsinspectie het 'Noodplan Lerarentekort Amsterdam Januari 2020' opgesteld, ook ingegeven door de G5-aanpak van het kabinet.⁹ Daarin zijn drie pijlers opgenomen: 1. Behoud en werving, 2. Gelijke verdeling van de tekorten en 3. Ondersteuning in het omgaan met langdurig tekorten, met ook aandacht voor huisvesting en transportkosten. Een van de inzichten is dat schoolbesturen meer moeten samenwerken, maar die zijn bestuurlijk gezien autonoom, waardoor er sprake is van stilstaand water.¹⁰ Rotterdam heeft zijn equivalent in lokale initiatieven, waar ondanks de geboekte successen in de vacaturevervulling wordt gesproken van het 'verborgen tekort' door de inzet van onbevoegde docenten en het gedwongen samenvoegen van groepen.¹¹ Of neem het landelijke programma 'Sterk Techniekonderwijs' in het technisch vmbo, dat in 78 regio's los van elkaar wordt ontwikkeld, waar het lerarenvraagstuk volstrekt over het hoofd was gezien.¹²

7 SER (2022/2023)

8 Zie Van den Toren et al. (2015).

9 Wat ook de vraag oproept waarom bijvoorbeeld Almere wel en Lelystad geen onderdeel is van de aanpak, terwijl de tekorten in Lelystad even groot zijn (zie het rapport van de Onderwijstafel voor Lelystad Next Level, 2019).

10 Om deze samenhang aan te brengen, zijn recent twee bestuurlijke bijeenkomsten georganiseerd met alle Amsterdamse schoolbesturen, in juni en november 2022. Tegelijkertijd is de constatering in 'De Staat van het Amsterdamse onderwijs' (november 2022) dat veel docenten overwegen te vertrekken en de onderwijsproblemen dieper zijn dan aanvankelijk werd gedacht.

11 Brief aan Commissie WIOSSAN over Monitor Rotterdams lerarenbeleid, dd. 13 december 2022.

12 Voncken et al. (2020).

Zoals we in hoofdstuk 3 zullen uitwerken, is wat ons betreft beleidsmatig gezien het centrale punt dat in een gedecentraliseerd systeem van beleidsvorming in de regio handvatten aangereikt moeten worden voor de uitwisseling tussen regionale partners en scholen. Uit de evaluatie van de regionale aanpak personeelstekorten blijkt dat regionale samenwerking niet zelden subsidiegedreven is. In de ogen van de meeste bestuurders draagt samenwerking bij aan een betere werking van de (regionale) onderwijsarbeidsmarkt. Dat lukt het beste als er overeenstemming bestaat over de doelstellingen en onderling vertrouwen tussen de betrokken besturen aanwezig is.¹³ In veel gevallen ontbreekt het echter aan een structuur om te komen tot kennisontwikkeling en de vele losse evaluaties te integreren in een samenhangende aanpak. Dat sluit aan bij de commissies-Van Vroonhoven en -Asscher, die de regionale aanpak van lerarentekorten versnipperd noemen en het gebrek aan gezamenlijke visie, samenhang en duidelijke gemeenschappelijke richting hekelen.¹⁴ In de woorden van Vroonhoven: 'Zolang de bekostiging primair is gebaseerd op het aantal leerlingen/studenten en instandhouding van de eigen organisatie, dan blijft de samenwerking, ook met een maatschappelijke opdracht suboptimaal.'

Het gebrek aan eigenaarschap blijkt ook uit alle landelijke initiatieven – op *macroniveau* – rondom de vorming van een professionele beroepsgroep. Die zijn er in verschillende soorten en maten (de vakorganisaties, de vakverenigingen van docenten, de Beroepsvereniging MBO). De spanning ontstaat als het ministerie zegt dat de beroepsgroep zelf verantwoordelijk moet zijn voor de beroepskwaliteit, maar het ministerie in de ogen van de beroepsgroep zelf teveel invult hoe dit eruit moet zien. Met andere woorden, het opgelegde draagvlak door het ministerie bood te weinig zeggenschap aan de leraren zelf. De in 2011 opgerichte Onderwijscoöperatie werd in 2018 weer gestopt na een motie in de Tweede Kamer en druk vanuit PO in Actie en de vakorganisaties. In het besluit tot opheffing van de Onderwijscoöperatie schrijft minister Slob dat leraren aan zet zijn om te komen 'tot een nieuwe, stevige, breed gedragen beroepsorganisatie'.¹⁵ In de daaropvolgende verkenning benoemt Rinnooy Kan (2018) drie voorwaarden om de komen tot nieuwe stappen voor beroepsgroepvorming en professionalisering van leraren: tijd, geld en ruimte voor inhoudelijk goede ontwikkelingsmogelijkheden, die aansluiten bij de wensen en behoeftes van



13 De Jong et al. (2022).

14 Commissie-Van Vroonhoven (2020), commissie-Asscher (2022).

15 Zie https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2018Z08635&did=2018D28293.

leraren. Leraren zouden hierin volgens hem het voortouw moeten krijgen.¹⁶ Wat dit voortouw precies behelst in termen van zeggenschap, blijf onbenoemd. Hierop komen we terug in hoofdstuk 3.

Een laatste voorbeeld van onhelder eigenaarschap betreft de verhouding tussen het ministerie en de lerarenopleidingen. Daarover liet voormalig minister Bussemaker in haar laatste ambtsdagen zich ontvallen dat ze 'de deur van dit bastion niet kon openbreken'.¹⁷ Het ministerie wil immers graag dat lerarenopleidingen kwalitatief beter worden en legt de regie hiervoor bij diezelfde lerarenopleidingen, want Nederlandse onderwijsinstellingen zijn autonoom. Tegelijkertijd ondersteunt en beperkt het ministerie de bewegingsruimte van lerarenopleidingen om in te spelen op de verwachtingen van scholen door externe eisen te stellen (bevoegdheden, kennisbases). Door van buitenaf de kwaliteit te willen waarborgen en van bovenaf toetsen en criteria op te leggen, blijft er voor de lerarenopleidingen mogelijk minder bewegingsruimte over dan nodig is, in ieder geval ontbreekt de regie die nodig is voor vernieuwing.¹⁸ Een voorbeeld daarvan zijn de lerarenopleidingen in het technisch beroepsonderwijs, die de deuren van de dagopleiding hebben moeten sluiten en via een recente kapitaalinjectie proberen tot samenhang in het deeltijdonderwijs te komen. Wat ook meespeelt is dat lerarenopleidingen opleiden tot lesbevoegdheid en dan hun publieke opdracht feitelijk hebben afgerond. Ze denken misschien nog mee, maar hebben geen duidelijke rol ten aanzien van de professionalisering van docenten. Ze zijn geen volwaardige partner in een leven lang ontwikkelen, hetgeen mede de gebrekkige, onvolledige opleidingsinfrastructuur voor het onderwijs verklaart. Dit gebeurt – als het al gebeurt – op de vrije markt, marktpartijen moeten concurreren met elkaar.¹⁹

Continuïteit en coherentie om synergie te bereiken

Om effectief te kunnen zijn, dient er continuïteit te zijn in beleid en dienen de afzonderlijke maatregelen samenhang te vertonen (interne coherentie). In zijn afscheidsrede aan de Erasmus Universiteit in 2007 concludeerde

¹⁶ Rinnooy Kan (2018).

¹⁷ Uitgesproken reflectie bij de publieke inontvangstneming van het boek 'The Dutch way in teaching and learning' (8 mei 2017).

¹⁸ Zie <https://www.delerarenagenda.nl/de-lerarenagenda/meedenkers/documenten/rapporten/2015/02/11/advies-kritische-vrienden-lerarenopleidingen>.

¹⁹ Leenheer & Snoek (2021).

voormalig Onderwijsraad-voorzitter professor Han Leune reeds dat het onderwijsbeleid gekenmerkt wordt door discontinuïteit. Ten aanzien van het arbeidsvoorwaardenbeleid gebruikt hij de term 'grilligheid'. De rijksoverheid worstelt vaak met 'het zoeken naar een acceptabele verhouding tussen de noodzaak van een periodieke herijking enerzijds en het belang van continuïteit anderzijds'.²⁰ In het algemeen geldt dat lerarenbeleid effectief kan zijn als de maatregelen onderdeel zijn van een bredere strategie en een langetermijnperspectief kennen. Dat was een vertrekpunt in het Nationaal Onderwijsakkoord, 'De route naar geweldig onderwijs' uit 2013, het door het kabinet en sociale partners gedeelde startdocument van de Lerarenagenda.²¹

Terugblikkend op de verschillende initiatieven, wetten, subsidies en maatregelen constateren wij dat van continuïteit geen sprake is. Dat blijkt al uit het feit dat de beleidsdirectie leraren bij het ministerie van OCW, opgericht in 2008, in 2014 onmiddellijk na de start van de Lerarenagenda is opgehouden te bestaan. De taken zijn verdeeld over verschillende beleidsdirecties (opleidingen zit bij de Directie Hoger Onderwijs, arbeidsmarkt bij de Directie Primair Onderwijs en professionalisering bij de Directie Voortgezet Onderwijs), waarbij ook nog sprake is van een sterke roulatie in het leidinggevend kader. De gevolgen voor de sturing en coördinatie van het lerarenbeleid vanuit het ministerie zijn niet onderzocht, maar de organisatie van het departement heeft vanzelfsprekend grote invloed op het onderwijsbeleid.²²

Een voorbeeld hiervan is de opkomst en ondergang van de Onderwijscoöperatie en het Nationale Lerarenregister dat door het departement bijgehouden zou worden. Daaropvolgend is er ook een Lerarenparlement geïnitieerd en weer ontbonden. Ook de herziening van de bevoegdhedenregelingen om een nieuw bevoegdhedenstelsel te ontwerpen, is vroegtijdig gestrand, zelfs zonder een gedegen publicatie van de tot dan verkregen inzichten.²³ Daardoor is het bestaande bevoegdhedenstelsel de enige standaard voor de kwaliteit van leraren om op terug te vallen. Het bevoegdhedenstelsel is gebaseerd op bekwaamheidseisen van de lerarenopleidingen, maar die zijn versnipperd vastgelegd in verschillende wetten, die zich kenmerken door gebrek aan transparantie, flexibiliteit, toegankelijkheid en draagvlak.

20 Leune (2007).

21 James & Van der Meer (2018).

22 Van Casteren et al. (2021).

23 Zie ook deel 4 in deze bundel.

Omdat duidelijke strategische kaders ontbreken, is het vaak niet duidelijk volgens welke criteria het beleid kan worden beoordeeld en hoe die beoordeling kan worden meegenomen in beleidskeuzes. Een voorbeeld hiervan biedt het LerarenOntwikkelfonds om leraren te laten werken aan krachtig leiderschap of hun eigen ontwikkeling, dat ondanks een positieve evaluatie niet wordt voortgezet.

Tussen het streven naar een betere kwaliteit van (aankomende) leraren en het verzekeren van voldoende kwantiteit van leraren, heeft de afgelopen periode derhalve een permanente spanning en wisselende beleidsinstek bestaan.²⁴ In hun beleidstheoretische evaluatie van het lerarenbeleid 2013-2020 signaleren SEO Economisch Onderzoek en ResearchNed een gebrek aan een overkoepelende aanpak en onderbouwing.²⁵ Volgens hen wordt er gewerkt vanuit verschillende sturingsperspectieven, die soms haaks op elkaar staan, zoals de sturing op specifieke regelingen versus de algemene ophoging van de lumpsum, en regelingen die uitgaan van de autonomie van leraren versus sturing vanuit strategisch personeelsbeleid.

Er is geen sprake van een samenhangende beleidstheorie. Hier kunnen we aan toevoegen dat politieke trends leidend zijn voor een langetermijnaanpak en dat de aanpak van verschillende ministers binnen het ministerie van OCW en tussen departementen soms sterk afwijkt van die van voorgangers, waardoor er van continuïteit weinig sprake is. Een voorbeeld is de Commissie Onderwijs 2032 (later omgedoopt tot Curriculum.nu), die - geïnitieerd door staatssecretaris Dekker - alleen keek naar het funderend onderwijs en geen oog had voor het beroepsonderwijs, terwijl de MBO Raad tegelijkertijd op eigen initiatief een eigen analyse maakte (MBOin2025, nu in de vorm van de sectorale instek MBOin2030).²⁶

24 Zie Van der Aa & Van der Ploeg (2018).

25 Van Casteren et al. (2021).

26 MBO Raad (2015) en het hoofdstuk over MBOin2030 in dit boek.

Een ander voorbeeld is de decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg, die is ingezet in de verhoudingen tussen het ministerie, de raden en de vakbonden²⁷, terwijl op 28 september 2022 de vakbonden aangaven te willen onderzoeken of zij direct met de minister kunnen onderhandelen over de cao, een wens die inmiddels weer is ingetrokken.²⁸ Ook minister Wiersma wil – getuige de nota 'Samen voor beter onderwijs, duidelijkheid over kwaliteit' – meer regie naar zich toetrekken²⁹, teneinde de neergaande trend in kwaliteit tot staan te brengen. Anderzijds vragen sectorraden en besturen juist om minder regie 'van boven' en meer vertrouwen in het veld, om te laten zien wat ze kunnen. Scherper gezegd is het beleid verkokerd tussen verschillende beleidsdirecties, die op het oog misschien wel, maar in de praktijk niet altijd vanzelfsprekend samenwerken.

Als laatste noemen we het voorbeeld van financiering en de relatie tussen ministerie en scholen. In de periode 2013-2020 is in totaal 9,3 miljard euro aan het lerarenbeleid uitgegeven. De jaarlijkse uitgaven aan het lerarenbeleid zijn verdrievoudigd.³⁰ Een deel hiervan betreft incidentele middelen, denk aan de Impuls leraren tekortvakken, extra middelen loonruimte, werkdrukmiddelen, en – recentelijk – het Nationaal Programma Onderwijs. Met tijdelijk en geoormerkt geld kunnen scholen lastig plannen voor de toekomst en moeten ze voorzieningen voor terugbetaling opnemen in hun begroting. Het ministerie geeft aldus besturen met de ene hand de regie om dit geld zelf uit te geven en beperkt de regie met de andere hand door de tijdelijkheid van de investering. Heel vaak leidt dit tot oppotten van reserves. Of de middelen altijd even efficiënt worden besteed, is weer een ander vraagstuk. Overigens wijst de analyse van Blank en Van Heezik (2021) erop dat – ondanks de forse groei van de uitgaven – er al geruime tijd sprake is van een daling van de productiviteit.³¹ Zij pleiten om te komen tot meer innovatieve werk- en omgangsvormen. In het volgende hoofdstuk geven we onze visie op dit vraagstuk.



27 James & Van der Meer (2018).

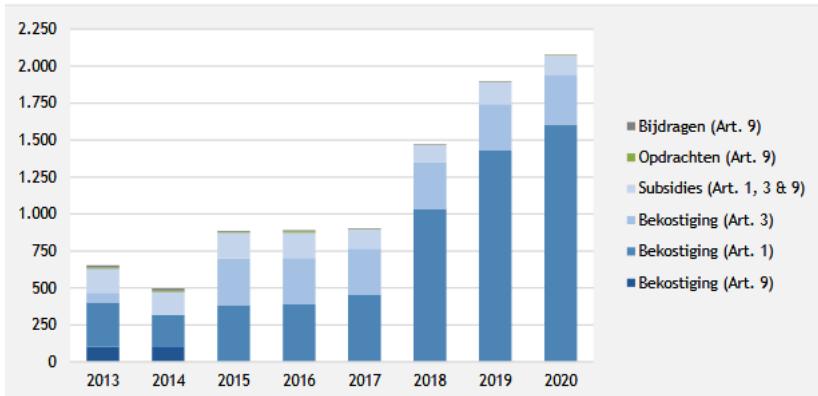
28 Zie <https://www.aob.nl/nieuws/vakbonden-willen-een-cao-voor-primair-en-voortgezet-onderwijs/>, zie ook Schwartz & Van der Meer in dit boek.

29 Ministerie van OCW (2022).

30 Van Casteren et al. (2021).

31 Blank & Van Heezik (2021).

Figuur 1 Gereconstrueerde uitgaven lerarenbeleid 2013-2020 (x € mln.).



Bron: ResearchNed/SEO Economisch Onderzoek (2021) op basis van OCW Jaarverslagen 2013-2019, OCW Rijksbegroting 2020 en input van het ministerie van OCW.

Leeswijzer tabel: De uitgaven aan het lerarenbeleid (dus niet het hele onderwijs) zijn tussen 2013 en 2020 sterk opgelopen, van rond de 700 miljoen in 2013 naar meer dan 2 miljard euro in 2020 (Van Casteren et al., 2021). De tabel differentieert tussen het lerarenbeleid aan de hand van uitgaven binnen het primair onderwijs (Artikel 1), het voortgezet onderwijs (Artikel 3) en arbeidsmarkt- en personeelsbeleid (Artikel 9). Een beleidsartikel is een deelbegroting van de onderwijssector.

Onderwijs als lerend systeem

De Lerarenagenda beschouwt de school als een lerende organisatie. Het lijkt niet meer dan logisch dat dit ook van het beleid mag worden gevraagd. Juist vanwege het hiervoor geschetste belang van langetermijnbeleid is er ook noodzaak tot lerend beleid, op alle niveaus (bottom-up van leraar tot ministerie en top-down van ministerie tot leraar). De Lerarenagenda moet immers een oplossing bedenken voor het aggregatieprobleem van de verschillende niveaus aan actoren: 340 duizend leraren, docenten en onderwijsondersteuners (po, vo en mbo tezamen), 12,6 duizend schoolleiders en directieleden³², op bijna 7.000 poscholen (ruim 900 besturen), bijna 1.500 vo-scholen (circa 300 besturen) en 60 mbo-instellingen, die worden vertegenwoordigd door vijf sectorraden, diverse vakbonden en beroepsorganisaties en één ministerie.

³² Absolute aantallen in personen, ontleend aan www.onderwijsincijfers.nl.

Een lerend systeem moet de brug slaan tussen wat op de werkvloer van de scholen gebeurt en de strategische beleidskeuzes van het kabinet. Dat vraagt om tweerichtingsverkeer van het Haagse beleid naar de scholen en omgekeerd van de werkvloer van de scholen terug naar Den Haag. In deze route vinden verschillende vormen van informatie-uitwisseling plaats: enerzijds bottom-up van wat op de werkvloer gebeurt naar het landelijk beleid van beleidsdirecties en de ambtelijke en politieke leiding van de departementen, en anderzijds van het landelijk beleid naar de werkvloer in de klas. Het middenmanagement van scholen, de schoolleiders en schoolbesturen, de werkgeversraden en vakorganisaties en de publieke regionale bemiddelingsorganisaties bevinden zich daartussenin. Verduidelijking van deze ketenrelaties verdient meer expliciete aandacht.³³

Marc Vermeulen (2012) stelde in een reflectie op de beleidsdoorlichting (ministerie van OCW, 2018) van het 'Actieplan LeerKracht'³⁴ echter al dat het beleid onvoldoende wordt geëvalueerd en dat er onvoldoende wordt geleerd uit eerder beleid. Het 'niet-lerende' karakter van het onderwijs is eveneens gesignaleerd door de WRR in het rapport 'Naar een lerende economie'.³⁵ Ook volgens de evaluatie van het lerarenbeleid 2013-2020 van SEO Economisch Onderzoek/Researchned³⁶ en het rapport-Van Vroonhoven³⁷ wordt er te weinig structureel geleerd van wat wel en niet werkt. Een van de problemen is dat de arbeidskundige en onderwijskundige expertise niet gemakkelijk bij elkaar komen: in universitaire vakgroepen zijn dit gescheiden thema's, bij aanvang van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) was de onderwijsarbeidsmarkt en de arbeidskundige aspecten van het werk in de school niet eens een onderzoeksthema (Van der Meer, 2014). In hoofdstuk 1 hebben we bovendien gezien dat van de geaggregeerde gegevens over de ureninzet bijvoorbeeld nog niet meteen kan worden afgeleid dat ook van elkaar wordt geleerd en dat de productiviteit toeneemt. Hierop komen we in de volgende hoofdstukken terug.



33 Denk aan de microvraagstukken die zich voordoen bij initiatieven om de werktijd voor deeltijders te verlengen (hoofdstuk 1). In hoofdstuk 2 deel 5 concluderen Scheeren en Van Hassel dat het werktijdakkoord uit 2018 wel leidt tot interessante vernieuwingen, maar ook dat zij de effectiviteit van het convenant niet goed kunnen vaststellen.

34 Ministerie van OCW (2012).

35 WRR (2013).

36 Van Casteren et al. (2021).

37 Van Vroonhoven. (2020).

Conclusies: is het glas halfvol of halfleeg?

Lerarenbeleid moet draagvlak hebben, consistent en coherent zijn en een lerend karakter hebben, zo hebben we in dit hoofdstuk laten zien. Het blijkt moeilijk te zijn om op een constructieve wijze draagvlak te organiseren onder leraren, met zeggenschap over de beroepskwaliteit van de beroepsgroep zelf. Behalve zeggenschap is ook het eigenaarschap voor onder meer lerarentekorten, het bevoegdheidsvraagstuk, professionalisering en de lerarenopleidingen versnipperd en onvoldoende geregeld. Daarbij komen en gaan allerhande beleidsinitiatieven, organisatieverbanden en financieringsvormen. In een lerend systeem zijn duidelijke feedbackmechanismen nodig en moet publieke rekenschap worden gegeven.³⁸

De spanning tussen landelijke beleid en de werkvloer bestaat niet alleen in het onderwijs. Om de parallel te trekken met de recente parlementaire enquête-Bosman 'Klem tussen balie en beleid' (over de Belastingdienst, Rijkswaterstaat, arbeidsvoorziening en het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen): daar ontstond het volgende beeld tussen werkvloer en politiek (parlement) in onze woorden:³⁹

'De professional wordt niet gehoord en de uitvoeringskennis van de werkvloer komt in het parlement niet in beeld. De uitwisseling heeft een eilandkarakter: het signaal van de professional bereikt wel zijn direct leidinggevende, maar die loopt vast op de scheiding tussen uitvoering en beleid. Er ontstaat dus een tweedeling in het arbeidssysteem; ieder werkt volgens een eigen hiërarchie, procedures en gefixeerde jaarplanningen. Accurate informatie bereikt zo nooit de top.'

³⁸ Hemerijck en Van der Meer (2019) werken het belang van publiek rekenschap uit voor de Nederlandse overlegeconomie op uitnodiging van het ministerie van SZW.

³⁹ Van der Meer, Lohman & Noteboom (2021).

Op het niveau van arbeidsorganisaties (de lerende organisatie) is het daarom relevant te denken aan samenhang tussen de verschillende onderdelen in de organisatie. De Amerikaanse onderwijskundige John Dewey (1916) spreekt over het belang van participatie en communicatie. Klatter en Van der Meer constateren in dat perspectief dat een gefaseerde en gesegmenteerde werkorganisatie in de school (lees ook een schoolbestuur) niet automatisch bijdraagt aan vanzelfsprekend uitwisselen, begrijpen en leren van leraren en de organisatie. Zij stellen bovendien de vragen: Waartoe leiden wij op? Welke onderwijskwaliteit willen we bereiken?⁴⁰ Wat is de publieke opdracht waaraan het onderwijs invulling geeft?

Die vragen zijn ook in het lerarenbeleid van belang. In een gedecentraliseerd systeem van beleidsvorming ontstaan immers allerlei participatieve vormen van beleidsvorming die wel degelijk leiden tot beleidsleren en professionaliseren. Denk aan het belang van academiëvorming bij schoolbesturen en de groei van leraren- en teambeurzen. Ook worden er professionele netwerken opgezet van scholen die met elkaar invulling geven aan innovatie, transformatie en onderwijskwaliteit.⁴¹ Dat is ook de insteek van programma's die zijn opgezet of begeleid door het Platform Bèta Techniek, zoals 'School aan zet'.⁴² Relatief in de luwte werkt men dus aan verbetering, maar vaak geïsoleerd en niet altijd volgens methodische principes.

Andere initiatieven gaan nog verder in het bevorderen van samenwerking op de werkvloer om zo professionele ontwikkeling mogelijk te maken en een leercultuur te stimuleren. Denk aan de inspanningen van Stichting Leerkracht om te komen tot cultuurverandering in het onderwijs, waarin wordt gewerkt vanuit het beeld van leraren als een hecht team waarin zij van en met elkaar leren.⁴³ Dat geldt ook voor het educatie- en onderzoeksprogramma van de Transformatieve School, waar leraar en leerling uitgedaagd worden betekenis te geven aan het onderwijs, maar elkaar in het onderwijs heel vaak niet begrijpen, omdat 'identiteitsverwarring' ontstaat door de groeiende sociaal-culturele verschillen op school (El Hadioui, 2022).⁴⁴

40 Klatter & Van der Meer (2019).

41 Voor het mbo zie: Van der Meer (2017) en ook de verkenning MBOin2030, opgenomen in dit boek.

42 Van Kuijk et al. (2015).

43 <https://stichting-leerkracht.nl/>.

44 <https://detransformativeschool.org/>.

In onze eigen overzichtsstudie naar het anders organiseren van onderwijs zien we nieuwe organisatievormen van scholen ontstaan, die door de krappe lerareninstroom gedwongen ontstaan, maar ook in een onderwijskundige behoefte voorzien. Klassen worden samengevoegd, er ontstaan instructielessen en werkgroepen, er wordt gewerkt op leerpleinen en in leeromgevingen binnen en buiten de school. Al die initiatieven vragen om een andere inzet van leraren.⁴⁵

In de bespreking met de Kritische vrienden van de Lerarenagenda hebben we geconcludeerd dat over de hele linie op bestuursniveau meer dan voorheen aandacht bestaat voor onderwijskwaliteit en strategisch personeelsbeleid. Deze inzichten vragen om een insteek die meer diepte geeft aan professionele ontwikkeling en identiteitsontwikkeling, voor zowel leraren in opleiding als werkende leerkrachten. Daar gaan we in het volgende hoofdstuk verder op in.

45 Vermeulen, Wisse & Van der Aa (2023).

Literatuur

Blank, J., & Van Heezik, A.S. (2021). *Productiviteit van overheidsbeleid. Samenvatting productiviteitstrends in het Nederlands onderwijs, 1980-2018*. Delft: IPSE Studies.

De Jong, A., Suijkerbuijk, A., Van der Ploeg, S., Weijers, S., Stronkhorst, E., & Schenke, W. (2022). *Evaluatieonderzoek Regionale Aanpak Personeelstekorten: Eindrapportage augustus 2022*. Utrecht/Amsterdam: Oberon/Kohnstamm Instituut.

El Hadioui, I. (2022). *Grip op de mini-samenleving. Over de zoektocht van leerlingen en professionals naar gelijke kansen binnen een stedelijke schoolcultuur*. Alkmaar: Van Genneep.

James, N., & Van der Meer, M. (2018). Rondom het Nationaal Onderwijsakkoord: Bestuurlijke samenwerking in de Stichting van het Onderwijs. In *Onderwijs aan het werk, 2018*. Den Haag: CAOP.

Hemerijck A., & Van der Meer, M. (2019). De kansen voor het poldermodel op langere termijn. In *Socialisme en democratie, Vol. 76, No. 4*, 57-68.

Kennisrotonde. (2019). *Welke maatregelen zijn effectief om het lerarentekort in het primair onderwijs en de tekortvakken in het voortgezet onderwijs te verminderen?* (KR. 666). Kennisrotonde: Den Haag

Klatter, E.B., & Van der Meer, M. (2019). *Een lerende instelling? Inquiry naar het professioneel kapitaal in het beroepsonderwijs*. Rotterdam: Hogeschool Rotterdam.

Kuijer-Siebelink, W., Cuperus J., Wijzen S., & Hoeve A. (2022). *De lerende regio: werkzame mechanismes in de verankering van hoger onderwijs in de regio*. Nijmegen: Hogeschool Arnhem Nijmegen/NRO.

Leenheer, P., & Snoek, M. (2021). Verschuivende beelden: lerarenopleiders en de hobbelige weg van nascholing naar professionalisering. In G. Geerdink & A. Swenne (Red.), *Vijftig jaar leraren opleiden*. Amsterdam: Boom.



Leune, H. (2007). *Verstandig onderwijsbeleid*. Rede, op 2 februari 2007 in verkorte vorm uitgesproken ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar Empirische Sociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.

MBO Raad (2015). *Het mbo in 2025: manifest voor de toekomst van het mbo*. Woerden: MBO Raad.

Ministerie van OCW. (2012). *Beleidsdoorlichting Actieplan LeerKracht van Nederland (2007-2012)*. Met commentaar van Marc Vermeulen. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van OCW (2013). *Lerarenagenda 2013-2020: de leraar maakt het verschil*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van OCW (2022). *Samen voor beter onderwijs, duidelijkheid over kwaliteit*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Overlegraad PO-VO. (2019). *Samen werken aan goed onderwijs. Over het belang van constructieve (regionale) samenwerking*. Utrecht: VO-raad.

Rinnooy Kan, A. R. (2018). *Verkenning Leraren*. Rijksoverheid.

Senge, P. (1990). *The 5th discipline, the art and practice of the learning organization*. New York: Doubleday.

Snoek, M. (2014). *Developing teacher-leadership and its development in schools*. Dissertatie. Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam.

Sociaal-Economische Raad (2022). *Arbeidsmarktproblematiek maatschappelijke sectoren. Tussentijds briefadvies (mei 2022)*. Definitief advies verwacht voorjaar 2023. Den Haag: SER.

Van Casteren, W., Bussink, H., Temorshuizen, A., Muja, T., Van den Berg, E., Lodewick, J., & Van den Broek, A. (2021). *Strategische evaluatie lerarenbeleid primair en voortgezet onderwijs 2013-2020. Een terugblikkende analyse op basis van bestaande beleidsevaluaties*. Amsterdam/Nijmegen: SEO Economisch Onderzoek en ResearchNed, in opdracht van het ministerie van OCW.

Van der Aa, R., & Van der Ploeg, S. (2018). 25 jaar lerarenbeleid in Nederland: balanceren tussen kwantiteit en kwaliteit. In F. Cörvers & M. Van der Meer (Red), *Onderwijs aan het werk - 2018* (pp. 50-60), hoofdstuk James & Van der Meer. Den Haag: CAOP.

Van der Meer, M. (2017). Twee kanten van dezelfde medaille? Decentralisatie van overheidsbeleid en onderwijskwaliteit in het mbo. In *Naar een lerend bestel in het mbo: over enkele institutionele voorwaarden van onderwijskwaliteit*. Den Haag: NRO.

Van der Meer, M. (2021). Taken en rollen van docenten. In W. van Amersfoort, W. Brouwer, A. Klaijsen, M. van der Meer & J. Schobben, *MBOin2030-tussenrapportage*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Van der Meer, M., & Vermeulen, M. (2016). Het beroep van leraar. In B. Eidhof, M. Van Houtte & M. Vermeulen (Red.), *Sociologen over onderwijs: Inzichten, praktijken en kritieken*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.

Van der Meer, M., Lohman, T., & Noteboom, O.H. (2021). Kwaliteit van arbeid en hoger onderwijs ontbreken in maatschappelijke dienstverlening. *ScienceGuide*. 15 januari 2021.

Van Kuijk, J., Van Langen, A., Driessen, G. & Elfering, S. (2015). *Procesevaluatie en effectmeting programma School aan zet*. Nijmegen: ITS Radboud Universiteit.

Van Vroonhoven. (2020). *Samen sterk voor elk kind: Eindconclusies Merel van Vroonhoven*. Den Haag: ministerie van OCW. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/07/02/samen-sterk-voor-elk-kind-eindconclusies-merel-van-vroonhoven-juli-2020>

Voncken, E., Mulder, J., De Graaf, D., Van der Ven, K., Van den Berg, E., Van Casteren, W., Muskens, M & Meng, C. (2020, december). Docenten gezocht voor Sterk Techniekonderwijs. *De Nieuwe Meso* (4).

Vermeulen, J., Wisse, R., & Van der Aa, R. (2023). *Anders organiseren in het voortgezet onderwijs. Verschijningsvormen, beweegredenen en personele gevolgen*. Den Haag: Voion.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2013). *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*. Den Haag: WRR.