

4

Verbindend leraren- beleid:

oplossingsrichtingen
in tijd en ruimte

Marc van der Meer

Bijzonder hoogleraar Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, Tilburg Law School/CAOP

Ruud van der Aa

Onderzoeker, CAOP

Inleiding

In het vorige hoofdstuk hebben we een ontwikkelingsmodel geschetst van continue verbetering. Het model maakt duidelijk hoe leraren zich kunnen ontwikkelen en samenwerken. Als leraren zich ontwikkelen van taak naar taak, van rol naar rol en van functie naar functie worden ze wendbaar en meervoudig inzetbaar. Zij kunnen het werk onderling verdelen of delen van het werk opsplitsen of verdelen. Als taken worden gedeeld of rollen uitgewisseld, is samenwerking mogelijk. Eigenaarschap en draagvlak, continuïteit in het beleid en lerend vermogen zijn van belang om het lerarenbeleid een nieuw elan te geven.

Tegelijkertijd is de constatering uit hoofdstukken 1 en 2 dat voor veel leraren het werk in het onderwijs overwegend uitvoerend van karakter is. Daar staat het model van de leraar als professional tegenover. De keuze voor een lerarenbeleid moet op politiek niveau worden gemaakt. Een systeem met regels en beleid dat enkelvoudig aangrijpt op het individuele niveau enerzijds, is een wezenlijk andere organisatievorm dan een onderwijssysteem op het collectieve niveau met gerichte uitwisseling en feedbackmechanismen tussen partijen anderzijds. Maar welke partijen moeten dat dan zijn? Op welk instrumentarium kunnen we terugvallen?



In hun uitvoerige boek over institutionele ordes en coördinatiemechanismen komen Thornton et al. tot zeven ordeningsprincipes: de staat, de markt, het bedrijf, de familie, de religie, professionals en gemeenschappen.¹ Theoretisch gezien zijn er eenvoudig niet meer smaken beschikbaar.² En die herkennen we allemaal direct in het onderwijs: respectievelijk de overheid die beleid voert, de bijlesindustrie, de school waar onderwijs wordt gegeven, het thuis- en schaduwonderwijs, de kerk en de moskee, de leraren zelf en (hun) verenigingen van werkgevers- en werknemerszijde.

Als het lerarenbeleid uitgaat van de Tweede Kamer en het kabinet, wie worden dan betrokken in de uitvoering? Hoe wordt het aggregatievraagstuk opgelost? Welke actoren kunnen het voortouw nemen in de collectieve actie? In dit hoofdstuk trekken we de lijn van de continue ontwikkeling in de arbeidsrelatie door naar het niveau van samenwerking in de school, de regio en het landelijk niveau. Aan het slot noemen we tien strategische keuzen die in samenhang voorliggen.

1 Thornton et al. (2012).

2 Mogelijk zijn sociale media een nieuwe categorie.

De school als lerende organisatie

In het vorige hoofdstuk hebben we al opgemerkt dat de ontwikkeling van een onderwijsinstelling tot een lerende organisatie meer betreft dan het ontwikkelen van individuele onderwijsprofessionals. Het gaat om het leren op systeemniveau vanuit een 'growth mindset'.³ Pas dan ontstaat er aandacht voor wat de Onderwijsraad een 'brede definitie van kwaliteit' noemt.⁴ Het menselijk kapitaal van de school ('de taken en rollen van leraren'), het sociaal kapitaal ('de onderlinge vormen van samenwerking') en het besluitvormingskapitaal ('op welke niveau nemen we beslissingen?') worden in samenhang gezien.⁵ Er is aandacht voor collectieve kennisconstructie door lerende netwerken en leergemeenschappen binnen de school, versterking van de organisatiecultuur en sociaal kapitaal dat in de omgeving van de school wordt ingezet.⁶ Hierover maken we een empirische en een regulatieve opmerking.

Ten eerste de empirie. Uit de empirie weten we dat deze praktijk van samenwerking allesbehalve vanzelfsprekend is. Binnen schoolbesturen is het geen sinecure om kennis tussen scholen te delen. Ondanks de academiëvorming en het strategisch personeelsbeleid in het vaandel van veel schoolorganisaties, is er bij veel onderwijsorganisaties sprake van verzuim, uitval, verloop en niet ingevulde arbeidsmarktposities. Scholen zijn door de personeelskrapte gedwongen om het werk anders te organiseren, door klassen bij elkaar te voegen, leerpleinen in te richten, taken te splitsen, et cetera. Duidelijk is ook dat een andere inzet van leraren wordt gevraagd (in uren en roosters). Uit ons verkennende onderzoek volgt dat leraren (in het vo meer dan in het po) door de structuur van hun beroep veelal afgesloten zijn van hun collega's. In de praktijk komt het niet zo vaak voor dat een collega of een schoolleider meekijkt in de klas. Dat wordt als relatief 'spannend' ervaren.⁷

3 Dweck (2006).

4 Onderwijsraad (2013).

5 Hartgreaves & Fullan (2012); Klatter & Van der Meer (2019).

6 Voor de 'dialogue van gezamenlijke kennisconstructie' binnen de school zie Schenke et al. (2019).

7 Zie het VOION-onderzoek naar anders organiseren in het vo (Vermeulen, Wisse & Van der Aa, 2023); een drempel voor co-teaching en team-teaching is dat iemand meekijkt in de klas, leraren vinden dat ongemakkelijk.

Hoe dit het beste te veranderen valt, is een empirische vraag. Ongetwijfeld zijn het schoolbeleid en de sturing door het management van belang. Mogelijk kan de inwerkfase verder verbeterd worden, geef docenten bijvoorbeeld ruim voldoende tijd om werkwijzen en methoden te doorgronden. Misschien hebben verschillende generaties werkenden in de school andere voorkeuren bij hun onderwijstaak en arbeidsinzet. Verandering van taak en rol is mogelijk niet voor iedereen in dezelfde mate weggelegd en voorkomen moet worden dat de beste docenten het onderwijs massaal verlaten in ruil voor een leidinggevende positie of een 'functie elders'. Het is daarom behulpzaam deze ontwikkelingsrichtingen en groeipaden te ordenen. Door het isolement van de individuele docent te doorbreken, zou het mogelijk moeten zijn tot een gemeenschappelijke beroepsgroep te komen. De opleiding biedt dan meer gemeenschappelijke identiteiten, en leraren worden *gezamenlijk* verantwoordelijk voor de kwaliteit en het versterken elkaars professionele ontwikkeling. Dan ontstaat er een gemeenschappelijk loopbaanperspectief met gemeenschappelijke kwaliteitsstandaarden.

Ten tweede de regulatieve kant. De positie van de leraar in het formele schoolbeleid is de laatste jaren al versterkt. Op schoolniveau vormt het Professioneel statuut, zoals vastgelegd in de Wet beroep leraar, een belangrijke basis voor directe zeggenschap. De zeggenschap over de inhoud van het beroep is daarin de resultante van een professionele dialoog tussen bestuur, scholen en leraren. Ook de positie van leerlingen en ouders is van belang. In de dagelijkse praktijk wordt het Professioneel Statuut volgens de Onderwijsinspectie niet beleefd als een zaak met veel prioriteit.⁸ Toch gaat het om de eigenstandige beslisbevoegdheid van leraren met betrekking tot het vakinhoudelijke, vakdidactische en pedagogische proces in de school, al blijft die ondergeschikt aan de sturingsfilosofie van de school en de positie van de school daarbinnen. Het schoolbestuur is en blijft eindverantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs (zie bijvoorbeeld de 'Handreiking professioneel statuut' van de PO-Raad)⁹. Het hangt dus af van de schoolspecifieke context hoe deze professionele autonomie wordt ingevuld en beleefd.



8 Inspectierapport, 'Deelrapport – De staat van het primair onderwijs 2022'.

9 PO-Raad (2019).

De lerende regio

Ook op regionaal niveau kan worden samengewerkt. De commissies-Van Vroonhoven¹⁰ en -Asscher¹¹ verwachten in hun recente adviezen relatief veel van samenwerking op dit niveau. Dit ligt voor de hand omdat de arbeidsmarkt lokaal is ingebed en bij vacatures nieuwe arbeidsinzet ook van buiten de school moet komen. Maar wie is geschikt om in te stromen afgezien van leraren in opleiding? De niet-gebruikte arbeidsreserve? Alumni uit aanpalende opleidingen, zoals de leerpsychologie en pedagogiek? Of juist zijinstromers en hybride docenten? En hoe moet er dan geselecteerd en geschoold worden? Eerst selecteren en dan scholen of eerst scholen en dan selecteren?

Wij wijzen erop (zie ook de vorige hoofdstukken) dat we te weinig parate inzichten hebben in effectieve werkwijzen en tevens dat de regionale coördinatiemechanismen lang niet altijd goed functioneren en soms tegendraadse werkingen kennen (opleiden in de school, regionale mobiliteitsteams, G4- of G5-beleid et cetera). Naar de condities van welslagen van regionaal beleid is derhalve meer onderzoek nodig. Vanuit onze redenering wordt de allocatie van de arbeid bevorderd indien partijen op regionaal niveau ('regionale samenwerkingsverbanden') hiervoor goede randvoorwaarden scheppen. Op basis van ons model van taken en rollen kunnen 'gesloten organisaties' pas samenwerken als ze een 'open organisatie' worden en eenheid van taal en concept hanteren met andere organisaties. Dat betekent voor de personeelsvoorziening dat docenten die ergens uitstappen op een andere school weer instappen. Individuele loopbanen krijgen dan vorm op lokaal of regionaal niveau.

De uitwerking van de Lerarenagenda moet verschillende empirische en theoretische dimensies bevatten.

Eerst enkele *empirische* vragen. In de recente studies naar leraren in de schoolorganisatie wordt vastgesteld dat de beroepsidentiteit van leraren (anders dan van artsen die lid zijn van een beroepsgroep) gebed is in het eigen sociale milieu.¹² Dat leidt ten eerste tot afwegingen over de arbeidsinzet binnen huishoudens in relatie tot de werkinzet op school. Jonge beginnende leraren zullen soms wel of soms niet akkoord willen gaan met een tijdelijke aanstelling.

10 Van Vroonhoven (2020).

11 Taskforce doelmatigheid (2022).

12 Hendrikx (2019).

Net wat oudere leraren zijn niet zelden gehuwd of samenwonend en hebben vaak de zorg voor kinderen of mantelzorg. Weer oudere leraren werken soms na hun pensionering nog een of twee jaar extra door. De beslissing aan de keukentafel over de werkinzet van werkenden bepaalt de bereidheid te verhuizen en al dan niet meer uren te werken. Niet zelden volgen leraren de loopbaanbeslissingen van hun echtgenoot of partner. En ook weten we dat de sociale zekerheid ingrijpt in de beslissingen van huishoudens. Meer uren werken kan juist wel of juist niet lonend zijn binnen huishoudens, en de afweging kan per gemeente (afhankelijk van huisvesting en transportkosten) sterk verschillen.

Ten tweede is het aantal niveaus van afstemming binnen en tussen onderwijsbesturen in de regio relevant. In het primair en voortgezet onderwijs zijn er zowel heel grote besturen met tientallen aangesloten scholen als 'eenpitters'. Bijvoorbeeld in een stad als Amsterdam zijn er meer dan 50 vo-besturen, die proberen gezamenlijk beleid te ontwikkelen, maar ook met elkaar in concurrentie zijn om leerlingen. Bovendien hebben andere steden binnen de Amsterdamse metropoolregio vergelijkbare problemen (Almere, Hoofddorp, Lelystad). Het is daarbij de vraag of er 'inclusief personeelsbeleid' kan ontstaan dat over de grenzen van het schoolbestuur reikt, waardoor leraren die van baan verwisselen toch behouden blijven voor de onderwijssector.

Ten derde is de cultuur van samenwerking, de schaal van de regio en de relatie met politiek Den Haag van belang. Zeker is dat er in sommige regio's meer actieve samenwerkingsverbanden en beleidsinterventies zijn dan in andere. In het onderwijs is momenteel een landelijke discussie gaande hoe de kennisinfrastructuur moet worden ingericht, landelijk of rondom een cluster van universiteiten en lerarenopleidingen.¹³ Het laatste betekent dat de lerarenopleidingen moeten investeren in hun strategische rol als regionale kennispartner voor het scholenveld, ten einde de lerarentekorten terug te dringen, de opleiding te verbeteren en het leven lang ontwikkelen van professionals te versterken. Het formuleren van een gezamenlijke opdracht, met draagvlak in de regio lijkt daarvoor een eerste noodzakelijke stap.

13 Onderwijsraad (2019). PO Raad e.a. (2019). Zie ook deel 5 van dit boek.

Hier komt het *theoretische* inzicht van horizontaal bestuur om de hoek kijken. Waar vindt horizontale uitwisseling plaats en tussen welke besturen gebeurt dat en op welke schaal? Het onderzoek naar de kenmerken van onderwijsbesturen en naar regionale governance-modellen is momenteel sterk in ontwikkeling, maar tot op heden ontbreekt het aan duidelijke parameters voor een succesvolle wederzijdse afstemming tussen onderwijsbesturen over het lerarenvraagstuk, en welke vormen van verantwoording daarbij passend zijn.¹⁴

Samenhangend landelijk beleid

Het lerarenbeleid kampt met een ingewikkeld aggregatieprobleem om de condities voor goed lerarenbeleid te definiëren en vervolgens uit te voeren. Waar het in de regio gaat om horizontale afstemming, gaat het in de politiek om verticale afstemming tussen landelijk beleid en de onderwijsbesturen. De spanning die dit oproept kennen we nog uit de tijd van de gele brieven en circulaires uit Zoetermeer, waar het ministerie van Onderwijs was gehuisvest. Sinds de introductie van de lumpsum en de decentralisatie van de loonvorming is de beleidsvorming gedecentraliseerd naar sectoren binnen het onderwijs. Maar ook hier wedijveren verschillende posities met elkaar.

Volgens een eerste benadering is de leraar in het onderwijs de uitvoerder van overheidsopdrachten.¹⁵ De onderbouwing hiervan komt uit het New Public Management, een overwegend Angelsaksisch georiënteerde beleidsinsteek met een sterke scheiding tussen opdrachtgever en beleidsnemer. In deze benadering is er veel aandacht voor marktoptimalisering, prijsprikkels, prestatie-indicatoren en competitieve contracten; en er wordt gedacht in bevoegdheden en kwalificaties.¹⁶ Personeelsbeleid is vooral Human Resource *Management*: medewerkers zijn ‘menselijk kapitaal’, dat beheerst en in functie

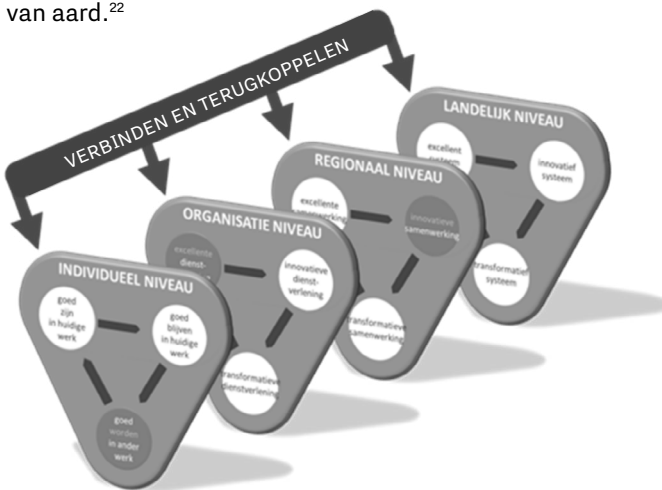
14 In het New Public Governance is er ruimte voor zelforganisatie en wederzijdse afstemming in horizontale netwerken (Héritier, 1992). Zoals Waslander en Pater (2017) en Van der Meer en Nieuwenhuis (2017) opmerken is er tot op heden geen eenduidige relatie tussen verticale sturing en horizontale samenwerking. Om horizontale samenwerking te bereiken moet er sprake zijn van wederzijdse afstemming (‘mutual adjustment’) binnen en tussen organisaties (Thompson, 1967).

15 Zie bijvoorbeeld de oraties van Hooge (2013) en Vermeulen (2016). Over identiteitsbepaling zie ook De Vijlder (2015) en het hoofdstuk van Schokker, Rouw en Wijfjes in dit boek.

16 Vergelijk met de oratie van Vermeulen (2016).

van de taakuitvoering ontwikkeld dient te worden.¹⁷ De wetenschappelijke onderbouwing voor New Public Management kenmerkt zich door de nadruk op behaviorisme (het voorspellen en beïnvloeden van gedrag) en cognitivisme.¹⁸

In vergelijking met de traditionele planningsmodellen met hun sterke dichotomie tussen publiek-privaat gekenmerkt door hiërarchische planning, centrale regulering, specialisatie en administratieve expertise, laat het model van New Public Governance ruimte voor aandacht voor meerdere partijen die met elkaar de kwaliteit ontwikkelen en de legitimiteit bepalen.¹⁹ Een voorbeeld biedt het model van publieke waardecreatie met aandacht voor draagvlak en uitvoering van Mark Moore.²⁰ Op dat model kunnen bestuursakkoorden en -convenanten (zoals die worden gehanteerd in het onderwijs) worden geënt, maar de oriëntatie blijft top-down georiënteerd. In de moderne modellen van New Public Governance is sprake van afstemming tussen scholen en hun besturen in de regio. Recent hebben Peter van Hoessel en Max Herold²¹ een open beleidsaanpak bepleit met een bredere, deliberatieve uitwisseling tussen meerdere partijen die met elkaar vernieuwingen realiseren. Als we ambiëren de overgang te maken van traditionele planningsmodellen naar New Publiek Management naar New Public Governance, moeten we dus oog hebben voor de professionele vermogens en professionele identiteit van vakmensen. Er is dan eerder sprake van optimalisering van de bekwaamheidsontwikkeling en oog voor metacognitie, zoals leren kiezen, leren leren en leren werken: *Human Resource Development*. De wetenschappelijke onderbouwing is constructivistisch en connectivistisch van aard.²²



17 Zie voor een kritiek: Quené (2018).

18 Vermeulen (2016), Van der Meer (2017).

19 Hendriks (2019, p. 27).

20 Moore (2013).

21 Van Hoessel & Herold (2020).

22 Zie voetnoot 18.

Bouwstenen voor een herontwerp van het lerarenbeleid

Als het doel is gewoon goed werk voor leraren en goed onderwijs voor leerlingen te realiseren, wat hebben we dan nodig om dat doel te bereiken? Wie is aan zet om te komen tot voldoende kwalitatief hoogwaardige docenten, die wendbaar zijn binnen een structuur op maat waarbij beroepsidentiteit maximaal tot ontplooiing kan komen? Dat vergt versterking van de professionele autonomie en het eigenaarschap van de leraar zelf, zijn of haar intrinsieke motivatie, zowel in de beroepsuitoefening in al haar facetten als in de loopbaanontwikkeling (zowel verticaal als horizontaal). Dat maakt het werken in het onderwijs en de arbeidsverhoudingen aantrekkelijker en dus de relatieve positie van het onderwijs in de Nederlandse arbeidsmarkt gunstiger. We sluiten af met tien bouwstenen voor een nieuwe lerarenagenda, die gebaseerd zijn op de hoofdstukken 1, 2 en 3. Voor verdere uitwerkingen verwijzen we naar de overige hoofdstukken in dit boek.

I. Bevorder de leercultuur en doorbreek het professioneel isolement

De leraar is de ontwerper en begeleider van leerprocessen van leerlingen. In de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van leerprocessen komt het handelen en denken van leraren bij elkaar. De ontwikkeling daarvan gaat doorgaans sneller in teamverband. Van ik naar wij. Het gaat bij de professionalisering van leraren en schoolleiders en de kwaliteit van de personeelsinzet om zichtbaar en niet-zichtbaar gedrag in de school en om de kenmerken van individuele en collectieve werkrelaties in relatie tot het schoolbeleid en de leercultuur: hoe gaan docenten met elkaar om, hoe kunnen we de arbeidssatisfactie verhogen? Op dit punt is het stellen van hoge verwachtingen dienstbaar. Hoe kunnen we daar komen? Maak zelfsturing en zelfregulering tot uitgangspunten, zegt ons model. Werk daartoe de onderliggende competenties en metacognities van leraren en schoolleiders in samenhang uit voor elk van de onderwijssectoren. In de praktijk doet iedereen iets anders goed en geef daar waardering aan. Het helpt als er methodisch wordt samengewerkt om te komen tot verbetering, vernieuwing en innovatie binnen de school. Het helpt ook als er een nieuwe balans wordt gevonden in de overgang van een 'gesloten model' van onderwijs naar een 'open model' van samenwerking binnen en tussen scholen. Door de ontwikkeling van een doe-cultuur naar een leercultuur ontstaan nieuwe patronen van in-, door-, en uitstroom van leraren en andere typen arbeidsovereenkomsten (met een nieuwe betekenis van het begrip 'bekwaamheid' en een nieuwe invulling van het psychologisch contract tussen werkgever en werknemer). Dit kan heel goed vanuit het in dit hoofdstuk geschetste perspectief, al dan niet met gebruikmaking van nieuwe technologie (de z-as uit ons model in hoofdstuk 3), verder worden uitgewerkt.

II. Breng meer innovatieve condities aan voor duurzame ontwikkeling

Duurzame ontwikkeling van leraren is een integrale opgave voor verschillende partijen op elk niveau. In de school is behoefte aan een ontwikkelingsgerichte omgang met leraren, ook gezien de veranderingsopgave waarvoor scholen zich gesteld weten. De basisvaardigheden op het terrein van differentiatie tussen leerlingen en digitalisering van het onderwijs kunnen op een hoger niveau worden gebracht. Het is denkbaar om, net als in het beroepsonderwijs en de universiteiten (voorgenomen in het gehonoreerde digitaliseringsakkoord uit het NGF), ook in het funderend onderwijs per schoolbestuur een ‘teaching and learning’-centrum in te richten. In algemene zin vraagt ondersteuning van de professionalisering om een meer ambitieus en (soms strategisch strenger) beleid voor personeel en organisatie en een overgang van een excellente naar een innovatieve en naar een transformatieve werkwijze op elk niveau.²³ Het gaat om een duurzame inzet, persoonlijk én zonder verspilling van hulpbronnen. Ook kunnen leiderschapsprogramma’s ontwikkeld worden met oog op de capaciteitsontwikkeling van leraren, schoolleiders en bestuurders. In de regio moet veel preciezer in kaart worden gebracht welke beleidsinterventies in de arbeidsmarkt werken. Tevens verdient de samenwerking tussen lerarenopleidingen en scholen nadere uitwerking. Op landelijk niveau kunnen partijen duurzame ontwikkeling ondersteunen en stimuleren met samenhangende wet- en regelgeving, goede (en in omvang meer bescheiden) cao’s met oog voor uitwerkingen voor professionele ontwikkeling en kwalitatieve verbetering van kennis, informatie en digitale vaardigheden op de werkvloer. Ook kan een publiek voorzieningenstelsel voor om- en bijscholing worden doorontwikkeld, in actieve samenspraak met de lerarenopleidingen. De sociale zekerheid (inclusief ziekte- en pensioenregelingen) moet ondersteunend zijn aan loopbaanontwikkeling en geen averechtse prikkels geven om meer uren te werken of mobiel te zijn op de arbeidsmarkt.



III. Verbreed het potentieel

Ontwikkel de arbeidsinzet in het onderwijs op meer creatieve wijze. De laatste tijd is er aandacht voor meer uren werken en voltijdsbonussen, maar dat wil lang niet iedereen. De preferentiestructuur van werkenden is meer gedifferentieerd. Maak daarom bij vacatures gebruik van het (superdiverse) arbeidspotentieel in de beroepsbevolking dat lokaal aanwezig is en nog lang niet altijd wordt aangesproken. Ontwikkel een inclusief personeelsbeleid, over de grenzen van de organisatie heen. Ook technologische hulpmiddelen kunnen de arbeidsinzet verrijken, door onlinelessen en door uitwisseling via kenniskringen en

23 Boer et al. (2019).

professionele leergemeenschappen. De leraar verbindt zich niet alleen met zijn of haar collega's op schoolniveau, maar ook met collega's op andere scholen. Op die manier kan snel uitgewisseld en geleerd worden. Ook kunnen gastlessen worden georganiseerd. Deze kennis kan via (regionale of landelijke) werkgroepen ook worden ingebracht in de professionele dialoog met de lerarenopleidingen.

IV. Ontwikkel een breed gedragen beroepsstandaard

Voor de professionele dialoog is een sterke beroepsorganisatie nodig, met draagvlak bij en vertrouwen van de achterban, om het gesprek te voeren over de kwaliteitsnormen van het beroep en de wijzigingen die periodiek nodig zijn om de beroepsinhoud en de beroepsopleiding actueel te houden. Kortom, een breed gedragen beroepsstandaard. Als de normen sterker zijn, zijn er minder regels nodig (zie hoofdstuk 3). Met het mislukken van de Onderwijscoöperatie en het lerarenregister is een ontwikkeling in die richting voorlopig tot stilstand gekomen. Hoe krijgen we dit schip weer vlotgetrokken? Wie neemt daartoe het initiatief? En hoe worden patstellingen doorbroken, zonder in een inflexibele (onderhandelings)structuur te belanden? Wellicht kunnen het kabinet of de cao-partijen hierover afspraken maken. Denk aan nieuwe organisatievormen, die lichtvoetig en wendbaar zijn. Zo is bijvoorbeeld het Schoolleidersregister Primair Onderwijs niet wettelijk afgedwongen, maar bij cao tussen sociale partners tot stand gekomen. Een sterke beroepsorganisatie is niet een doel op zich, maar instrumenteel aan het tot stand brengen en onderhouden van een kwalitatief hoogwaardig lerarenbestand.

V. Vergroot het coördinatievermogen binnen en tussen onderwijssectoren

Er is in ieder geval behoefte aan een strategische inzet van de Lerarenagenda, waarin politiek en onderwijskundig leiderschap bij elkaar komen. Er kunnen zowel een uitvoeringsagenda als ontwikkelingsscenario's worden opgesteld.²⁴ Organisatorisch kunnen we denken aan het per direct weer instellen van de afdeling Lerarenbeleid in het ministerie van OCW en tevens van een Taskforce beroepsgroep leraren voor het verkennen van draagvlak van het beleid en organisatievormen voor de uitwerking. Er zijn ook andere instrumenten beschikbaar om van de dagelijkse verbetering op de werkvloer te komen tot een landelijke lerarenagenda. Van belang daarbij is gebruik te maken van het coördinatie- en handelingsvermogen van aanwezige actoren. Het handelingsrepertoire, het instrumentarium (wet- en regelgeving; taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden; het werken met convenanten, prestatie- en kwaliteitsafspraken; het belang van het prijsmechanisme et cetera) en de

²⁴ Vergelijk de overwegingen die we hebben aangebracht in de MBOin2030-verkenning.

onderliggende waardenoriëntaties (professioneel, normatief, cultureel) zijn echter verschillend in ieder van de zeven onderscheiden institutionele ordes. Historisch gezien - in de periode van de verzuiling - is er altijd sprake geweest van een compromis tussen maatschappelijke elites, met voor het onderwijs Artikel 23 uit de Grondwet als gedeeld vertrekpunt. Op welke actoren kan de overheid voor een nieuwe lerarenagenda met de ambitie van continue verbetering een beroep doen? Het is een politieke keuze om dan samen te werken met de verenigingen van werkgevers en werknemers in het onderwijs, denk aan de Stichting van het Onderwijs of de verenigingen van professionals. Hetzelfde geldt voor de politieke steun aan alliantievorming met private bedrijven (het private onderwijs en de bijlesindustrie), religieuze ordes (kerken en moskeeën) en het private domein van families en gezinnen.

VI. Richt aantrekkelijke onderwijsprogramma's in

Veel onderwijs wordt aangeboden in enigszins verouderde gebouwen met slechte klimaatbeheersing, terwijl er steeds meer evidentie is dat een goed geoutilleerde school prettig is om te vertoeven. Met aantrekkelijke leeromgevingen bedoelen we zowel klassen als leerpleinen en overblijf- en studieruimtes. Overal in het land wordt ook geëxperimenteerd met meer aantrekkelijke lesprogramma's, die het imago veranderen. Als het lesprogramma meer uitdagend is, wordt het werk inhoudelijk gezien gevarieerder en interessanter. Nieuwe generaties leraren stellen ook nieuwe eisen aan de uitoefening van het beroep. Het gaat daarbij om de dimensies van tijd en ruimte en de mogelijkheden om leerlingen meer persoonlijke begeleiding te bieden (zie hoofdstuk 3). Een voorbeeld is SlimFit (unitonderwijs) in het basisonderwijs, een innovatieproject van 150 scholen, waarbij een team van leerkrachten en ondersteuners werd ingezet bij 60 tot 90 leerlingen. Andere voorbeelden zijn schooltypen met speciale demarcatie, vorm en structuur, denk aan Agora, Jena Plan, Montessori, Rudolf Steiner, 10-14 onderwijs en de Technasia. De beroepshavo kan zich een positie verwerven in dat rijtje. In het beroepsonderwijs is er inmiddels een keur aan hybride leeromgevingen ontstaan. Voor de Lerarenagenda geldt dat meer precies moet worden uitgezocht wat daarbij de lerareninzet is (instroom, ontwikkeling en verloop) en daarmee de identiteit en aantrekkelijkheid van het leraarsberoep en hoe zich dat verhoudt tot de leeruitkomsten van de leerlingen.²⁵



25 In 2019 uitte de Inspectie in de 'Staat van het Onderwijs' kritiek op deze vormen van onderwijsvernieuwing, waarbij wetenschappers vervolgens de vraag stelden naar welke indicatoren moet worden gekeken. Voor de Lerarenagenda gaat het om de kennis en vaardigheden van docenten en hun mobiliteit. Dat geldt ook voor de hybride leeromgevingen in het mbo, waar nieuwe docentenrollen ontstaan die verder uitgewerkt kunnen worden (zie het hoofdstuk over MBOin2030 in dit boek).

VII. Ontwikkel een dynamisch beroepsbeeld

Het beroepsbeeld verdient een meer dynamische invulling. Het huidige beroepsbeeld, beschreven door Marco Snoek et al., vertrekt vanuit het idee dat leraren verschillende loopbaanmogelijkheden zouden kunnen volgen.²⁶ Zij starten als junior leraar met een basisbekwaamheid, die ze kunnen uitdiepen en verbreden. Zij kunnen hun didactische vaardigheden ontwikkelen en zich specialiseren in onderwijsontwikkeling, ondersteuning van collega's of leerlingen en het organiseren van onderwijs. In een nieuwe versie kan dit beeld worden verrijkt en gedynamiseerd, ook in relatie met de positie van hybride docenten en het idee van het vormgeven van circulaire carrières.

VIII. Verken de open beleidstheorie

Een open beleidstheorie kan behulpzaam zijn om naast de bestaande scenariostudies met onorthodoxe instrumenten de structurele arbeidsmarktproblemen van leraren verder in kaart te brengen en de kwaliteit van het lerarenbeleid te verbeteren. Een lerende beleidsinstek vertrekt niet vanuit een 'grand design', maar vanuit de basis van de arbeidsmarkt, met nadruk op samenwerking en commitment. Er zal behalve samenwerking ook onderzoek nodig zijn, educatie, professionalisering, communicatie en kwaliteitszorg. De ethische dimensie verdient nieuwe aandacht vanuit het gebruik van nieuwe technologie. Over de hele linie moet staand beleid in samenhang worden geëvalueerd, ook met behulp van peerreviewachtige technieken, waarvan de resultaten ook landelijk worden gedeeld.

IX. Investeer op langere termijn

Het was een politiek omissie om het onderwijs in 2010 niet de onderscheidende status van Topsector te geven. Ook nu zijn ruimhartige investeringen in een beleid voor de langere termijn nodig, denk aan een horizon van acht tot tien jaar, voorbij de horizon van twee kabinetten.²⁷ Waar achterstanden bestaan (in wijken, op scholen) zijn extra investeringen nodig. Tevens kan erover worden nagedacht hoe de grote private onderwijsuitgaven (bijlesorganisaties, privaat onderwijs, schaduwonderwijs) anders ingezet kunnen worden om het publieke stelsel te stutten. Dat kan niet zonder het doel, de vorm en structuur van het onderwijs kritisch te bezien.²⁸ Ook kan de bekostigingsstructuur tegen het licht worden gehouden. Als de school primair bedrijfsmatig wordt benaderd (vanuit

²⁶ Snoek et al. (2017), ook opgenomen in ons vorige boek.

²⁷ McKinsey & Company (2020).

²⁸ Als een stelselwijziging wordt overwogen, moet deze ontwerpstep systematisch worden doorlopen.

het New Public Management), waarbij het schoolbestuur primair financieel wordt geëvalueerd (door de raad van toezicht, die het voortbestaan van de organisatie moet bewaken), de Inspectie met name intervenueert als de resultaten ondermaats zijn, terwijl de school wordt gefinancierd per leerling/student, worden schoolbesturen automatisch concurrenten van elkaar. Dat speelt zowel in krimpregio's als in de grote steden, waar wordt gestreden voor de gunst van de leerling (de strijd tussen onderwijsconcepten voor hoogopgeleide ouders). Hier kan de rijksoverheid intervenueert door het sturingsmodel te veranderen, zonder meteen Artikel 23 ter discussie te stellen. Een schoolbestuur kan ook Rijnlandse principes omarmen, waarin de kwaliteit van het onderwijs leidend is en bepalend voor de inzet van personeel, financiën, gebouwen en interne organisatie.²⁹

X. Vestig een leerstoel en organiseer actieve werkvormen

Het is mogelijk geen gek idee om toch weer een leerstoel te vestigen, al is het maar om de dialoog over de kennisbasis te versterken en een vernieuwende onderzoeksagenda blijvend in stand te houden. De eerste vijf jaar heeft de leerstoel de Lerarenagenda gericht verbreed van het funderend onderwijs naar de kindcentra én naar de wereld van het beroepsonderwijs. De afgelopen vijf jaar is gewerkt aan de methodische verbetering van de kwaliteit van de arbeid en de kwaliteit van het onderwijs. Het meest overigens in het beroepsonderwijs. Dat helpt ook het imago te versterken.



Welke van de ideeën uit dit boek het eerst verder worden uitgewerkt, kan wat ons betreft het beste worden beantwoord door de lezers van dit boek (!). Prioriteit zou ons inziens hebben het uitwerken van een kwaliteitsstandaard voor de lerarenopleidingen, met daarbij ook oog voor de landelijke aansturing ervan (soms wordt het woord 'Rijksacademie' gebruikt, maar de samenwerking kan ook worden georganiseerd in een netwerkstructuur met uitwisseling op alle niveaus). Een volgend idee is het weer oppakken van de activiteiten van de commissie-Zevenbergen, door de opbrengsten te sorteren en publiek te delen. Er zou bijvoorbeeld direct een begin gemaakt kunnen worden met een herziening van de bevoegdheden in het technisch beroepsonderwijs of met die van werkenden in integrale kindcentra. Ook kan de professionele normstelling worden gezien: Hoe kun je professionele standaarden dynamiseren en volstaat dan de huidige functiewaardering nog? Hoe wordt daarbij omgegaan met nieuwe kennis- en leervraagstukken in relatie tot een humane en ontwikkelingsgerichte inzet van nieuwe technologie?

29 Peters (2019).

Het geheel kan worden vertaald in een ‘theorie van veranderingen’ (zie hoofdstuk 3) door te expliciteren wat actoren (in onderwijsdomeinen) doen, hen in nieuwe combinaties verantwoordelijk maken voor de uitvoering van de beleidsagenda en vervolgens de kwaliteit van deze inspanningen te laten bepalen. Het Nationaal Groeifonds zal daar ook van profiteren.

Conclusie: van georganiseerd wantrouwen naar bewust vertrouwen

De onderwijsarbeidsmarkt als lerend systeem kan naar onze mening niet zonder een vorm van professionele autonomie van leraren, plus een standaard voor de kwaliteit van leraren om op terug te vallen. Er moet sprake zijn van voldoende ruimte voor professionals om zelf vernieuwingen te zoeken en publiek verantwoording af te leggen over hun professionele bijdrage aan het onderwijs. Dat vraagt om participatie en communicatie van leraren in het beleid op alle niveaus. Zoals de Amerikaanse onderwijskundige John Dewey naar voren brengt, draagt participatie de mogelijkheid in zich om een specifieke vorm van leren te genereren, namelijk die vorm van leren die leidt tot een transformatie van ideeën en emoties en tot het begrijpen van hen die deelnemen.³⁰

De benadering van de leraar als *uitvoerder* leidt gemakkelijk tot een stapeling van toezicht en daarmee gepaard gaande administratieve lasten. Er is al gauw sprake van standaardregels, top-downafspraken en gedragsafspraken. In de lerarenkamer wordt dit als ‘administratieve lasten en georganiseerd wantrouwen’ geduid. In het in dit en het vorige hoofdstuk geschetste model van de leraar als *autonome professional* ontstaat er een andere dynamiek om te komen tot geëngageerd en verbindend lerarenbeleid op alle niveaus: beroepstrots voor vakmensen en bewust vertrouwen als het resultaat van samenwerking.³¹

30 Klatter & Van der Meer (2019).

31 Van der Meer (2014).

Literatuur

Boer, N. I., Van der Meer, M., Timmermans, H., & Stuivenberg, M. (2019). *Samenwerken aan perspectief: De volgende stap in duurzaam ontwikkelen*. Den Haag: CAOP.

Dewey, J. (1997; 2016). *Democracy and education- an introduction to the philosophy of education*. New York: Free Press.

Dweck, C. S. (2006). *Mindset: The new psychology of success*. New York: Random House.

Hargreaves, A., & Fullan, M. (2012). *Professional capital: Transforming teaching in every school*. Abingdon on Thames, UK: Taylor & Francis.

Hendriks, P. M. A. (2019). *When policy meets practice: Professional identity in a context of public management reform* (proefschrift, Tilburg University). Tilburg University Research Portal.

Héritier, A (2002). New modes of governance in Europe: Policy-making without legislation? In A. Héritier (Ed.), *Common goods: reinventing European and internal governance*, pp. 185-206. Boston: Rowman and Littlefield.

Hooge, E. H. (2013). *Besturing van autonomie: Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties*. Tilburg: Tilburg University.

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

McKinsey & Company. (2020). *Een verstevigd fundament voor iedereen: Een onderzoek naar de doelmatigheid en toereikendheid van het funderend onderwijs (primair en voortgezet)*.

Moore, M. H. (2013). *Recognizing public value*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Onderwijsraad. (2013). *Een smalle kijk op onderwijsbeleid*.

Onderwijsraad. (2019), *Samen ten dienste van de school*. Den Haag: Onderwijsraad.



Peters, J. (2019). *Rijnlands organiseren*. Amsterdam: Boom.

PO-Raad. (2019). *Handreiking professioneel statuut*.

PO-Raad, VO-raad, MBO Raad, Vereniging Hogescholen & VSNU (2019). *Slimme verbindingen. Naar een sterke kennisinfrastructuur voor het onderwijs*. Den Haag: NRO.

Quené, M. (2018). *Voorbij de managementmaatschappij*. Rotterdam: Lemniscaat.

Schenke, W., Van Schaik, P., Heemskerk, I., & Boogaard, M. (2019). *Beter benutten van kennis uit onderzoek en onderwijspraktijk: Kansrijke aanpakken voor docentgroepen*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Snoek, M., De Wit, B., Dengerink, J., Van der Wolk, W., Van Eldik, S., & Wirtz, N. (2017). *Beroepsbeeld leraar VO: Over ontwikkelrichtingen en groei van leraren in het onderwijs*. Beroepsbeeld voor de leraar.

Thompson, J.D. (2003 (oorsp. 1967)). *Organizations in Action: Social Sciences Basis of Administrative Theory*. New York: Routledge.

Thornton, P., Ocasio, W. & Lounsbury, M. (2012). *The institutional logics perspective: A new approach to culture, structure and process*. Oxford: Oxford University Press.

Van der Meer, M. (2014). *Vakmensen en bewust vertrouwen: Een institutionele beschouwing over de arbeidsmarkt in het middelbaar beroepsonderwijs*. Den Haag: CAOP.

Van Hoesel, P., & Herold, M. (2020). *Beleidsontwikkeling in de 21e eeuw: Hoe het anders kan (en zou moeten)*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.

Van Veen, K., Zwart, R. C., Meirink, J. A., & Verloop, N. (2010). *Professionele ontwikkeling van leraren: Een reviewstudie naar effectieve kenmerken van professionaliseringsinterventies van leraren*. Leiden/Groningen: ICLON/ Expertisecentrum Leren van Docenten.

Van Vroonhoven. (2020). *Samen sterk voor elk kind: Eindconclusies Merel van Vroonhoven juli 2020*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Vermeulen, M. (2016). *Leren organiseren*. Heerlen: Open Universiteit.

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

Vijlder, F. de. (2015). Professionals aan het roer. In R. in 't Veld (Red.). *De echte dingen. Essays over de kwaliteit van onderwijs*. Kwink Groep. p.126-138.

Waslander, S., & Pater, C.J. (2017). *Sturingsdynamiek in het voortgezet onderwijs*. Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University.

