

Deel 1

De Leraren- agenda

2013-2020: reflectie en vooruitblik

Inleiding

Dit boek bevat zes delen met thema's die de afgelopen jaren op de agenda van de bijzondere leerstoel stonden. In het eerste deel evalueren zij wat de 'Lerarenagenda (2013-2020)' heeft opgeleverd. De ondertitel van deze agenda luidde: 'de leraar maakt het verschil'. Zij bieden hierop een theoretische verdieping en geven aan wat er te doen is. Ter introductie volgt een korte inleiding op het eerste deel.

De Lerarenagenda 2013-2020: inzet en opbrengsten op hoofdlijnen

De Lerarenagenda kwam tot stand in een periode van politieke instabiliteit en omvangrijke bezuinigingen. In 2013 wisten het kabinet en de sociale partners in het onderwijs elkaar te vinden in een samenhangend programma, waarvan de 'Lerarenagenda 2013-2020' een onderdeel was. Deze Lerarenagenda kende zeven hoofdthema's, die in hoofdstuk 1 op basis van een literatuurverkenning tegen het licht worden gehouden. Op sommige punten is heel wat bereikt, maar het belangrijkste probleem – het lerarentekort in kwantitatieve en kwalitatieve zin – is allesbehalve opgelost. Aan studies en informatie over de onderwijsarbeidsmarkt ontbreekt het niet, wel is er een tekort aan oorzaak-gevolgrelaties en blijven de beleidslessen vaak verborgen. Het is daardoor moeilijk om de opbrengst van de agenda in termen van succes of falen van beleid te waarderen. Dit komt ook doordat veel gehanteerde beleidsindicatoren een indirecte betekenis hebben, bijvoorbeeld verbetering van de kwaliteit van de lerarenopleidingen, beter personeelsbeleid of een sterke beroepsgroep. Een leidende beleidstheorie ontbreekt. Ook de ontwikkeling van het beroep en de complexe gelaagdheid van het veld van actoren zouden daarin een plek moeten krijgen. Immers, het ministerie is niet als enige partij aan zet om de onderwijsarbeidsmarkt op orde te krijgen. Deze conclusie biedt de opmaat voor een verdiepende evaluatie in het volgende hoofdstuk.



De Lerarenagenda 2013-2020: reflectie in drie dimensies

In dit hoofdstuk benoemen de auteurs drie samenhangende problemen van de Lerarenagenda: gebrek aan eigenaarschap en draagvlak van de agenda, de tekortschietende continuïteit en coherentie in de agenda, en het lerend karakter van deze beleidsinstek, dat niet tot zijn recht komt. Dit zijn drie voorwaarden voor een succesvolle beleidsaanpak. De auteurs stellen vast dat het moeilijk blijkt om op een constructieve wijze draagvlak te organiseren onder leraren, met zeggenschap over de beroepskwaliteit van de beroepsgroep zelf. Tevens constateren zij dat de continuïteit in de vernieuwing van de Lerarenagenda hapert; er is te vaak sprake van een nieuw begin en de besprekingen over het bevoegdheidenvraagstuk en het lerarenregister zijn voorlopig gestrand. Ten slotte zijn voor een lerend systeem duidelijke feedbackmechanismen nodig, ook om publieke rekenschap te kunnen afleggen. De sterke gelaagdheid en versnippering van het thema beletten echter dat gemakkelijk beleidsconclusies kunnen worden getrokken. Deze inzichten vragen volgens de auteurs om een instek die meer diepte geeft aan professionele ontwikkeling en identiteitsontwikkeling, voor zowel leraren in opleiding als werkende leerkrachten. Die thema's vormen de focus van het volgende hoofdstuk.

De leraar centraal in het lerarenbeleid: ontwikkelingsgerichte aanpak

Het derde hoofdstuk bevat een methodische verdieping over de kwaliteit van arbeid in het onderwijs. Het lerarenbeleid wordt besproken vanuit de persoonlijke en professionele ontwikkeling van de leraar zelf. Vanuit de ontwikkeling van taken en rollen wordt een kader opgebouwd over een zichzelf ontwikkelend stelsel op de werkvloer. Op basis van driedimensionale, sociotechnische uitgangspunten laten de auteurs zien hoe de combinatie van meer creatief vermogen, meer reflectief vermogen en een betere kennisdeling van leraren leidt tot een meer hoogwaardig leraarschap. Daarin is ook plaats voor het gebruik van nieuwe technologie. Leraren kunnen zich langs deze lijnen ontwikkelen in de uitvoering van relatief eenvoudige naar meer complexe taken, van een rol als startende docent naar een rol die meer verantwoordelijkheid en expertise veronderstelt in de samenwerking met anderen. Hiermee ontstaan werkverhoudingen met aandacht voor zelfsturing en zelfregulering als onderliggende sturingsprincipes. Leraren kunnen aldus leiderschap op de werkvloer tonen. Immers, als leraren meer aspecten van hun werk zelf kunnen regelen en eventueel de arbeid onderling kunnen verdelen door assistenten in te

schakelen of zich te specialiseren, is er volgens de auteurs minder sturing van bovenaf nodig. Hoe dit kan bijdragen aan nieuw lerarenbeleid wordt uitgewerkt in het volgende hoofdstuk.

Verbindend lerarenbeleid: oplossingsrichtingen in tijd en ruimte

In dit slothoofdstuk van deel 1 behandelen de auteurs het aggregatievraagstuk van het lerarenbeleid, van individuele docent tot departement. De onderwijsarbeidsmarkt als lerend systeem kan 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 volgens de auteurs om participatie en communicatie van leraren in het beleid op alle niveaus. Dit roept evenwel een aggregatievraagstuk voor het beleid op. Daarvoor trekken de auteurs de lijn van de continue ontwikkeling in de arbeidsrelatie, vanuit het vorige hoofdstuk, door naar het niveau van samenwerking in de school, de regio en het landelijk niveau, gelardeerd met voorbeelden van vernieuwend personeelsbeleid. Aan het slot noemen zij tien concrete bouwstenen die naar hun mening in het lerarenbeleid centraal zouden moeten staan. Deze punten bieden een concretisering van de methodische opgave om te komen tot sociaal-innovatieve vernieuwing en bevordering van de leercultuur. Daarbij hoort onder andere het doorbreken van het professioneel isolement van de leraar, het aanbrengen van innovatieve condities voor duurzame ontwikkeling, het verbreden van het arbeidspotentieel en het werken aan een breed gedragen beroepsstandaard. Het coördinatievermogen binnen en tussen onderwijssectoren is eveneens een belangrijk aandachtspunt. Hierdoor ontstaat een dynamiek om te komen tot een geëngageerd en verbindend lerarenbeleid op alle niveaus met beroepstrots voor vakmensen en bewust vertrouwen als het resultaat van samenwerking.



De leraren- agenda 2013-2022:

inzet en opbrengsten
op hoofdlijnen¹

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

De huidige staat van het Nederlandse onderwijs is in verschillende opzichten zorgelijk. De kansenongelijkheid neemt toe en de prestaties op basisvaardigheden voor taal, rekenen, burgerschap en digitale vaardigheden vertonen al geruime tijd een neerwaartse trend.² Daarnaast is er de uitdaging om negatieve gevolgen van de COVID-19 pandemie op de leerprestaties en de sociaal-emotionele ontwikkeling van de leerlingen weg te werken. Om dat te bewerkstelligen is een cruciale rol weggelegd voor leraren en schoolleiders. Er is echter een serieus arbeidsmarkttekort in kwantitatieve en kwalitatieve zin, dat ondanks gerichte interventies vooralsnog niet slinkt en met name scholen met veel leerachterstanden voor grote uitdagingen stelt.³ Een kritische reflectie op het lerarenbeleid is dan ook op zijn plaats.

In drie hoofdstukken bezien we tien jaar lerarenbeleid aan de hand van de ‘Lerarenagenda 2013-2020: de leraar maakt het verschil’.⁴ Ook kijken we vooruit. De Lerarenagenda was het vervolg op het ‘Actieplan Leerkracht (2007-2012)’, dat weer een reactie was op het advies van de Tijdelijke Adviescommissie Leraren (onder leiding van Rinnooy Kan). In 2013 verschenen tevens enkele adviezen van de Onderwijsraad die pleitten voor meer aandacht voor de kwaliteit van leraren.⁵ Maar ook daarvoor bestond er al aandacht voor het beroep van leraar en de onevenwichtigheden op de arbeidsmarkt voor leraren. In de afgelopen 30 jaar hebben de opeenvolgende kabinetten meermaals aandacht besteed aan het beroep van leraar. Gemiddeld iedere zeven jaar verschijnt er een beleidsnota waarin het lerarenbeleid voor een komende periode wordt vastgelegd, die vaak het resultaat is van de eerder in werking gezette adviescommissie. Denk aan Vitaal Leraarschap in 1993 (naar aanleiding van de Commissie Toekomst Leraarschap/commissie-Van Es), ‘Maatwerk voor morgen’ in 1996, het ‘Actieplan LeerKracht van Nederland’ (naar aanleiding van de Tijdelijke Adviescommissie Leraren) in 2007 en de ‘Lerarenagenda 2013-2020’ in 2013.⁶



1 Met dank aan de Kritische vrienden van de Lerarenagenda van het eerste uur – Jelmer Evers, Marco Snoek en Jaap Versfelt – met wie wij een eerste versie van dit hoofdstuk hebben besproken. Ook dank aan Patrick Banis en Loes Hodemaekers.

2 Inspectie van het Onderwijs (2022).

3 Ministerie van OCW (2022).

4 Ministerie van OCW (2013).

5 Onderwijsraad (2013).

6 Van der Aa & Van der Ploeg (2018).

In vier opeenvolgende hoofdstukken onderzoeken wij op basis van een literatuurverkenning wat de inzet van de ‘Lerarenagenda 2013-2020’ heeft opgeleverd en wat er te doen is. In dit eerste hoofdstuk kijken wij naar de opbrengsten van de Lerarenagenda op basis van eerder uitgevoerde beleidsevaluaties, die we tegen het licht houden en ordenen. In hoofdstuk 2 duiden we deze opbrengsten aan de hand van drie samenhangende perspectieven: het eigenaarschap van de agenda, de continuïteit en synergie in de agenda en het lerend karakter van deze beleidsinsteek. In hoofdstuk 3 doen we suggesties voor de toekomst vanuit het perspectief van een zichzelf ontwikkelend lerarenstelsel, waarin continue verbetering van het onderwijsbestel en groei van de taken en rollen van leraren uitgangspunten zijn. In hoofdstuk 4 behandelen we het aggregatievraagstuk, van individuele docent tot departement.

Ambities van de ‘Lerarenagenda 2013-2020: de leraar maakt het verschil’

Goed onderwijs begint bij goede leerkrachten. Dat was het terechte uitgangspunt van de ‘Lerarenagenda 2013-2020’ van het ministerie van OCW. De focus in de Lerarenagenda lag op verbetering van de kwaliteit van leraren.⁷ Dat blijkt met name uit de centrale thema’s van de agenda:

- De kwaliteit van aankomende studenten moet omhoog, onder andere door strengere kennis- en geschiktheidseisen aan nieuwe studenten (thema 1).
- De kwaliteit van de lerarenopleidingen moet omhoog (thema 2), onder andere door borging van de kennisbases en -toetsen en extra aandacht voor de kwaliteit van lerarenopleiders.
- Er komen meer routes naar het leraarschap, waaronder meer masteropgeleide leraren (thema 3).
- Beginnende leraren worden beter begeleid en scholen werken hierin samen (thema 4).
- Leraren, schoolleiders en schoolbesturen maken van scholen lerende organisaties (thema 5), met aandacht voor kritische reflectie (individueel en collectief), onder andere door functioneringsgesprekken, peerreview en loopbaanontwikkeling. Tevens krijgen de leraren meer professionele ruimte.
- Meer aandacht voor de bekwaamheid en bevoegdheid van leraren (thema 6), onder andere door nascholing en inrichting van een bevoegdhedenregister.

⁷ Cörvers (2014, 2014a), Van der Meer (2014).

- Op weg naar een sterke beroepsorganisatie (thema 7). De beroepsgroep ontwikkelt zich tot een sterke zelfregulerende beroepsorganisatie, onder andere door de oprichting van de Onderwijscoöperatie en versterking van andere bewegingen, zoals Leraren met Lef en de Beroepsvereniging Opleiders MBO (BVMBO).

Kwantitatieve tekorten hadden een ondergeschikte plaats in de Lerarenagenda, maar waren wel aanwezig, onder andere in de vorm van meer routes naar het leraarschap (thema 3). Daarvoor werd aandacht gevraagd om de verwachte dip in inschrijvingen in lerarenopleidingen en de tekortvakken op te vangen als gevolg van meer nadruk op de kwaliteit van de instroom en de opleidingen.

De politiek-economische context

De start van de Lerarenagenda kan worden gepositioneerd in de politiek-economische context van de naweeën van de Grote Recessie na de val van Lehman Brothers. In 2012-2013 was sprake van de tweede achtereenvolgende neergang van de economie na een eerdere dip in 2008-2009. Het tweede kabinet-Rutte probeerde het vertrouwen van de sociale partners te herwinnen na de vroegtijdige val van Rutte 1. In die periode was er sprake van omvangrijke bezuinigingen op de overheidsuitgaven (mede ingegeven door Brusselse begrotingsambities). Om draagvlak te verkrijgen probeerde het kabinet politieke akkoorden te sluiten over een groot aantal onderwerpen. Het Nationaal Onderwijsakkoord (september 2013) was een van vele pogingen om de relatie tussen de politiek en het maatschappelijke middenveld te herstellen. Later zijn deze afspraken verbijzonderd in sectorale akkoorden voor elk van de onderwijssectoren (po, vo, mbo, hbo, wo).⁸



Ook het middenveld roerde zich. Met name de AOB (FNV) – dat het Nationaal Onderwijsakkoord uit 2013 niet, maar de bestuursakkoorden en de landelijke pensioenhervorming wel tekende – koos steeds meer positie tegen het centraal overleg in politiek Den Haag en tegen de flexibilisering van arbeidsrelaties.⁹ De vakorganisaties werden in 2017 links ingehaald door PO in Actie, dat zich profileerde met een campagne rondom de thema's 'werkdruk' en 'salaris'. Door organisatievorming, werkonderbrekingen en een politieke lobby, die ook werd gesteund door de onderwijswerkgevers van de PO-Raad, wonnen beide thema's

⁸ Woltjer & Hooge, (2016).

⁹ Van der Meer et al. (2021).

aan politieke urgentie. In 2022 werd het salarisniveau van het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs aan elkaar gelijkgetrokken.

Tijdens de kabinetten-Rutte 3 en 4 liet ook de arbeidsmarktkrapte zich steeds meer voelen. Zoals we verderop in dit boek zullen zien, ligt anno 2022 de nadruk op de tekorten aan leraren en schoolleiders. De arbeidsmarktkrapte in vrijwel alle markt- en publieke sectoren leidde ertoe dat er binnen het onderwijs nieuwe oplossingen moesten worden gevonden in de vorm van het anders organiseren van onderwijs in allerlei varianten en meer inzet van onderwijsondersteunende medewerkers, zoals onderwijsassistenten en lerarenondersteuners. Daar kwam nog de coronacrisis bij, waarin een grote stap is gezet naar online en hybride vormen van onderwijs. In antwoord op de coronacrisis is het Nationaal Programma Onderwijs (NPO) ingevoerd. De bijbehorende (tijdelijke) arbeidsmarkttoelage zorgt voor meer aandacht voor scholen met achterstanden en het thema ‘werkdruk’. De bijbehorende (tijdelijke) financiering voor extra onderwijsondersteuners heeft gezorgd voor een prominentere aanwezigheid van deze groep in de discussie.

Vanwege de snel oplopende lerarentekorten heeft het kabinet in 2017 in aanvulling op de Lerarenagenda een ‘Plan van aanpak lerarentekort’ opgesteld, met daarin zes actielijnen: in-, door- en uitstroom; zijnstroom; behoud van leraren; stille reserve; beloning en carrièreperspectief; en anders organiseren.¹⁰ Dit plan kreeg in 2020 een impuls met de extra middelen die werden uitgetrokken om met name de personeelstekorten in de G5 aan te pakken.¹¹ Het actuele lerarentekort wordt momenteel (december 2022) geschat op 9.700 fte’s, dat is 9,5% van de werkgelegenheid voor leraren.¹² In sommige vakgebieden zijn de tekorten groter dan in andere.¹³ De lerarentekorten in de G5 zijn met 15,2% hoger dan in de rest van Nederland (8,5%). Daarnaast bestaat er landelijk een tekort van 1.100 fte’s aan schoolleiders, dat is 13,5% van de werkgelegenheid. Voor de middellange termijn zijn de vooruitzichten dat het lerarentekort licht zal dalen, waarbij het ministerie van OCW ervoor waarschuwt dat er door de uitvoering van het NPO én de middelen voor werkdrukverlaging een extra vraag naar leraren kan ontstaan, waardoor de tekorten weer kunnen oplopen.¹⁴

¹⁰ <https://www.aanpaklerarentekort.nl/lerarentekort/aanpak>.

¹¹ Ministerie van OCW (2020a).

¹² Ministerie van OCW (2022).

¹³ Zie hoofdstuk 9 over tekortvakken.

¹⁴ Ministerie van OCW (2022).

Opbrengsten op hoofdlijnen

De 'Lerarenagenda 2013-2020' kende zeven hoofdthema's, waarbinnen uiteenlopende activiteiten, programma's, impulsen, akkoorden en samenwerkingsverbanden zijn vormgegeven. In de hele periode is flink in de Lerarenagenda geïnvesteerd.¹⁵ In deze tekst evalueren we de opbrengsten van de Lerarenagenda per thema op basis van literatuurstudie. We hebben binnen de schaars beschikbare tijd van de leerstoel de belangrijkste evaluatiestudies en rapporten geordend, waarbij we niet pretenderen uitputtend te zijn. We hebben geen sluitende internationale verkenning gemaakt van tijdschriftartikelen over de Lerarenagenda, evenmin hebben we – behalve een gesprek met de Kritische vrienden van de Lerarenagenda – interviews gehouden of bijeenkomsten georganiseerd waarbij vertegenwoordigers uit het veld zijn gehoord. We hebben wel geput uit de hoofdstukken in dit boek, uit onze webinarreeks (in het kader van de leerstoel) en uit studies die voorbereid zijn voor de arbeidsmarktfondsen in het onderwijs. Veel onderzoeksresultaten hebben betrekking op deelsectoren en niet op de hele onderwijsarbeidsmarkt. Overigens hebben we in hoofdstuk 5 een overzicht met kerncijfers opgenomen. De ambitie is een overzicht op hoofdlijnen te schetsen, dat verifieerbaar is en dat als basis dient voor een visie gericht op de toekomst in de hiernavolgende hoofdstukken.



I. Kwaliteit van aankomende studenten van de lerarenopleidingen

Volgens de 'Lerarenagenda 2013-2020' viel een flink deel van de studenten van lerarenopleidingen uit, onder andere door een gebrek aan voorkennis en motivatie van de studenten of door een verkeerd beeld van de opleiding en het beroep van leraar. Lerarenopleidingen moeten daarom strengere instroomeisen en selectie voor het beroep invoeren.

De interventies, acties en opbrengsten verschillen per onderwijssector. De toelatingseisen van de pabo zijn in eerste instantie verhoogd: vanaf 2015 moesten pabostudenten aantonen dat ze basiskennis hebben in basisvakken (aardrijkskunde, geschiedenis en natuur en techniek). Pabo's zien een hoger startniveau, een homogenere studentengroep, minder uitval en een mogelijke imagoverbetering.¹⁶ Dit ging aanvankelijk gepaard met een scherpe daling van het aantal pabostudenten¹⁷, vooral onder havisten, mbo'ers en studenten met

15 Van Casteren et al. (2019), zie ook hoofdstuk 2.

16 Van Casteren et al. (2019).

17 Vereniging Hogescholen (2015).

een niet-westerse migratieachtergrond.¹⁸ De aanmeldingen herstelden zich deels in de jaren erna.¹⁹ Toch werden de toelatingseisen in 2022 weer deels versoepeld als onderdeel van een driejarig experiment.²⁰ Met als argument de steeds oplopende lerarentekorten.²¹

De eisen voor eerste- en tweedegraadslerarenopleidingen die opleiden voor het leraarschap in het voortgezet onderwijs zijn niet centraal verhoogd. Verkenningen van de wenselijkheid van toelatingseisen lieten hiervan veel nadelen zien.²²

Hiernaast is in 2018 het wettelijke collegegeld voor eerstejaarsstudenten in het hoger onderwijs en tweedejaarsstudenten van lerarenopleidingen gehalveerd. Dit heeft niet aantoonbaar bijgedragen aan de instroom in de lerarenopleidingen, al is er wel een (informatie-)effect op studenten wier ouders in een minder goede financiële situatie verkeren en deels op studenten met een migratieachtergrond.²³ Van de laatstgenoemde groep blijft de instroom relatief laag, de doorstroom moeizamer, en vaker dan gemiddeld vallen zij uit zonder diploma.²⁴

Wat po en vo betreft lijken lerarenopleidingen weg te bewegen van strengere centrale eisen en selectie op geschiktheid voor beroep naar meer vraaggerichte en flexibele opleidingen.²⁵ De Onderwijsraad adviseerde in 2022 nog om taal- en rekenvaardigheden centraal te toetsen in een verplichte eindtoets²⁶, maar het ministerie van OCW, de hogescholen en universiteiten spraken in 2020 af dat lerarenopleidingen versneld en geflexibiliseerd worden.²⁷ Maatwerk moet de norm worden: iedereen die leraar wil worden, zou een gepersonaliseerd traject moeten kunnen volgen waarbij wordt uitgegaan van eerder verworven competenties.

18 Van der Meer (2014), Bolhaar & Van Ruijven (2019).

19 Vereniging Hogescholen (2022).

20 <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-onderwijs-cultuur-en-wetenschap/nieuws/2022/02/11/kabinet-wil-experiment-om-toegankelijkheid-pabo-te-vergroten>.

21 Ibid.

22 Snoek, Van der Rijst & Van Driel (2014).

23 Das et al. (2021).

24 Van Casteren Pabo-studie (2019).

25 Zie Geerdink & Swennen (Red.) (2021).

26 Onderwijsraad (2022).

27 Bestuursakkoord Flexibilisering Lerarenopleidingen.

Wel zijn de criteria voor zijinstromers in het mbo verscherpt: vanaf 2014 worden zij getoetst op hbo-niveau, vakkennis en geschiktheid van het beroep.²⁸ Deze afspraken waren onderdeel van een breder ‘kwaliteitskader zijinstromers mbo’ en zijn als positief geëvalueerd (zie ‘ii. Kwaliteit lerarenopleidingen’).

II. Kwaliteit lerarenopleidingen

Volgens de 'Lerarenagenda 2013-2020' verdient de kwaliteit van lerarenopleidingen verbetering. Specifieke aandachtspunten waren de kwaliteit van begeleiding en beoordeling in de praktijk, tevens was meer aandacht nodig voor opbrengstgericht werken en passend onderwijs. Ook moesten opleidingen beter aansluiten op de behoefte van scholen en toekomstige leraren.

Lerarenopleidingen voor het po en vo hebben in antwoord op deze ambities verschillende stappen gezet: er zijn bijvoorbeeld landelijke kennisbases ontwikkeld en de visitaties (die door de lerarenopleidingen doorgaans heel goed worden voorbereid) zien een zichtbare verbeterslag.²⁹ Maar nog steeds klinkt de roep om betere kwaliteit van de lerarenopleidingen.³⁰ Merel van Vroonhoven, onafhankelijk aanjager voor de aanpak van het lerarentekort, concludeert dat lerarenopleidingen te veel uitgaan van hun eigen aanbod en te weinig zijn gericht op hun doelgroep.³¹



Mbo-instellingen en opleiders op hun beurt hebben afspraken gemaakt om het traject beter af te stemmen op het werkveld en de kwaliteit te verbeteren.³² Hier worden dus hogere eisen gesteld aan de zijinstromers. Ook zijn er afspraken gemaakt over de inspanningen van mbo-instellingen en over de eisen aan de opleiding, bijvoorbeeld als het gaat om de inhoud, omvang en zwaarte van het traject. Volgens opleiders en het mbo-veld is de kwaliteit van de zijinstroom uniformer en beter geworden.³³ Zijinstromers in het mbo komen hierdoor relatief beter voorbereid voor de klas, waardoor een positief effect op de onderwijskwaliteit wordt verwacht. Ook is het aantal zijinstromers gestegen en is de samenwerking tussen mbo-instellingen en lerarenopleidingen verbeterd. Dit succes is volgens opleiders en het veld te danken aan de ‘combinatie van procesmatige, inhoudelijke en organisatorische afspraken’ over de kwaliteit, die landelijk zijn vastgelegd en waar groot draagvlak voor is.

28 Kwaliteitskader zij-instroom mbo (PDG-trajecten) (2014).

29 NVAO (2016); NVAO. (2015); <https://www.scienceguide.nl/2022/11/tweedegraads-lerarenopleidingen-in-de-lift/>.

30 Ibid; Onderwijsraad (2022); Kirschner & Scheerens (2022).

31 Van Vroonhoven (2020).

32 Kwaliteitskader zij-instroom mbo, (PDG-trajecten) (2014).

33 Van der Boom et al. (2017).

Hierachter gaat nog een veel fundamentele vraagstuk schuil, te weten de kloof tussen enerzijds algemeen vormende, onderwijskundige vakken en anderzijds beroepsvoorbereidende vakken in de lerarenopleiding voor het beroepsonderwijs. ‘De vervaging en versnippering van het beroepsgerichte vak is door alle stelselherzieningen groter geworden en het vak minder zichtbaar’, schrijven De Beus en Van Meegen in hun historische bijdrage over 50 jaar leraren opleiden in Nederland. Zij tonen zich niettemin positief over de nieuwe vakprofielen in het vmbo en het maatwerk dat in de groene lerarenopleidingen mogelijk is gebleken. Voorwaardelijk voor succes is het opheffen van de ‘rigide koppeling’ tussen het geven van een schoolvak en de bevoegdheid daarvoor.³⁴ Tegelijkertijd zijn er blijvende inhoudelijke afstemmingsproblemen, bijvoorbeeld in de twee landelijke MBO Onderzoekswerkplaatsen (voor burgerschap en voor gepersonaliseerd leren met ICT) blijkt er grote afstand te zijn tussen de vernieuwing van de opleidingen in de scholen en de bijdrage daaraan van de lerarenopleidingen.³⁵

III. Routes naar het leraarschap

Volgens de 'Lerarenagenda 2013-2020' was er behoefte aan goede nieuwe leraren om tekorten op te lossen, met name in tekortvakken als wiskunde, Nederlands en Duits. Er is onder andere winst te behalen met aandacht voor zijinstromers, vwo'ers, jonge academici en mannen.

Het tussenrapport van de Commissie Onderwijsbevoegdheden³⁶ constateert dat er met 384 routes wel erg veel routes naar het leraarschap zijn. Dit terwijl schoolbesturen po en vo een voorkeur hebben voor regulier opgeleide leraren, omdat dit volgens hen meer zekerheid biedt en om minder inzet van de school vraagt.³⁷ We beperken ons hier tot de routes die in de Lerarenagenda expliciet worden genoemd.

Via *educatieve minors* en *traineeships* worden studenten opgeleid tot leraar (v)mbo, havo en vwo. De ‘Impuls leraren tekortvakken’ richtte zich specifiek op het werven van toekomstige leraren voor tekortvakken.³⁸ Pabo's experimenteerden vanaf 2020 met *verschillende afstudeerrichtingen* om aantrekkelijker te worden voor mannen. Ook buiten de Lerarenagenda om is er

34 De Beus & Van Meegen, 2021, p. 68.

35 De evaluatie van deze NRO-projecten wordt begin 2023 gepubliceerd.

36 Commissie Onderwijsbevoegdheden (2021).

37 Bijman et al. (2021).

38 Impuls leraren tekortvakken (2014-2018).

veel gebeurd rondom dit thema, bijvoorbeeld door korting op lesgeelden en flexibilisering van het programma. Zo kunnen scholen in het po via de Subsidie zij-instroom een subsidie van € 25.000 per zijinstromer ontvangen³⁹ en is er met het Bestuursakkoord Flexibilisering Lerarenopleidingen een stap gezet naar het flexibeler en aantrekkelijker maken van de zijinstroom.⁴⁰

Tijdens de looptijd van de ‘Lerarenagenda 2013-2020’ zijn de lerarentekorten in kwantitatieve zin in omvang gegroeid. Dit leidde tot extra maatregelen, zoals regionale samenwerkingsverbanden die inzetten op vergroting van de zijinstroom⁴¹, extra subsidies voor het opleiden van bevoegde leraren⁴² en het aannemen van herintreders⁴³, en de oprichting van het Onderwijsloket, dat potentiële zijinstromers moest voorlichten en doorverwijzen. Ook voerden tweedegraadslerarenopleidingen in 2017 verschillende afstudeerrichtingen in om aantrekkelijker voor jongeren te worden.

Wat heeft dit opgeleverd? Om te beginnen is het *aantal zijinstromers* sinds 2013 substantieel toegenomen.⁴⁴ In het primair onderwijs is hun aantal gegroeid van circa 200 in 2014 tot 910 in 2019. In 2022 waren er in het po 800 toegekende subsidieaanvragen voor zijinstromers. Het aantal zijinstromers in het vo bedroeg de afgelopen jaren ongeveer 200 en vertoont een stijgende lijn. In het mbo is in 2022 aan 900 zijinstromers de zijinstroomsubsidie toegekend.⁴⁵



De inbedding van zijinstroom verschilt per onderwijssector. In het po en mbo werken opleidingen en schoolbesturen structureel samen bij de begeleiding van zijinstromers; in het vo wordt weinig samengewerkt. In het vo en mbo komen zijinstromers meteen (alleen) voor de klas; in het po is de landing vaak ‘zachter’, hoewel dit op scholen met veel personeelstekorten onder druk staat.⁴⁶ De Inspectie van het Onderwijs signaleert dat zijinstromers in het po

39 Zie: <https://duo.nl/zakelijk/primair-onderwijs/bekostiging-en-subsidies/subsidie-zij-instroom.jsp>. Ter vergelijking: in 2000 ontvingen de scholen voor een zijinstromer in het primair onderwijs een bedrag van € 9.000. Inspectie van het Onderwijs (2003).

40 Ministerie van OCW/Vereniging Hogescholen/VSNU (2020).

41 Van den Langenberg et al (2020).

42 Subsidie korte scholingstrajecten vo (2017-2021); Subsidieregeling onderwijsassistenten opleiding tot leraar (2019-).

43 Subsidieregeling herintreders po (2019-2020).

44 Ministerie van OCW (2020b, 2022).

45 Ministerie van OCW. (2022).

46 Bijman et al. (2021).

soms onvoldoende voorbereid en handelingsverlegen voor de groep staan. De Inspectie geeft daarom aan de opleiders en de werkgevers de opgave om te zorgen voor meer maatwerk en ondersteuning, heldere afspraken en gezamenlijk optrekken.⁴⁷

Het aantal *masteropgeleide leraren* is tussen 2013 en 2016 weliswaar licht gegroeid, maar blijft nog ver weg van de doelstellingen die in de verschillende sectorakkoorden voor 2020 zijn vastgelegd: in het vo groeide het aantal van 35 naar 38% (met een doelstelling van 50%, en 80-85% in de bovenbouw), in het po van 20 naar 22% (met een doelstelling van 30%).⁴⁸

De *educatieve minors* hbo en wo en de traineeprogramma's hebben volgens de beschikbare studies niet geresulteerd in een grote volumestijging en – in het geval van de wo-minor – valt ook de kwaliteit tegen.^{49,50} Toch zijn hogescholen, universiteiten, het veld en studenten positief: de minor wordt vooral gezien als een goede manier om studenten kennis te laten maken met het beroep van leraar.

IV. De beginnende leraar

Volgens de 'Lerarenagenda 2013-2020' is de overgang van opleiden naar lesgeven groot: voor veel leraren is hun eerste werkjaar na de opleiding een kwestie van overleven. Een kwart van de beginnende leraren in het voortgezet onderwijs verlaat het onderwijs binnen vijf jaar. Zowel opleidingen als scholen kunnen de overgang van opleiding naar praktijk vloeiender maken door goede begeleiding en een goed personeelsbeleid.

De focus op startende leraren is door de sociale partners opgepikt in de Sectorakkoorden PO en VO: per 2017 moeten po-schoolbesturen zorgen voor planmatige begeleiding van elke startende leraar op basis van een 'jaarlijkse vaardigheidsmeting'⁵¹ en vo-schoolbesturen moeten zorgen voor een 'effectief inwerk- en begeleidingsprogramma'.⁵² Ook worden in het project 'Junior leraar' verschillende tools ontwikkeld die de groei en begeleiding van startende leraren

47 Inspectie van het Onderwijs (2021).

48 Van Casteren et al. (2021).

49 Van der Boom et al. (2017).

50 Lommertzen et al. (2021).

51 Bestuursakkoord PO (2014).

52 Sectorakkoord VO (2014).

in kaart brengen.⁵³ Buiten de Lerarenagenda om wordt op verschillende manieren geld beschikbaar gesteld voor het verbeteren van de samenwerking tussen lerarenopleidingen en scholen bij de begeleiding van startende leraren.⁵⁴ De regelingen gericht op meer samenwerking tussen lerarenopleidingen en de scholen lijken een succes, al merkt Van Vroonhoven op dat de regionale samenwerking versnipperd is en niet alle scholen worden bereikt.^{55,56} Er zijn inductiefases en doorgaande leerlijnen van student naar starter ontwikkeld, de lerarenopleidingen zijn meer betrokken bij de begeleiding van starters, de afstemming tussen theorie en praktijk is beter en de begeleiding van studenten wordt meer als een gezamenlijke verantwoordelijkheid gezien. De begeleiding van startende leraren verschilt: sommige starters krijgen weinig begeleiding, andere krijgen juist een uitgewerkt begeleidingsprogramma.⁵⁷ In het po is het aantal startende leraren dat begeleiding krijgt de afgelopen jaren gestegen van acht op de tien in 2015 naar negen op de tien in 2020 en 2021. In het vo ligt dit aandeel al enkele jaren rond de 90%. In het mbo is het begeleidingspercentage wat lager dan in het po en vo, namelijk ongeveer 80%. Ook de kwaliteit van de ondersteuning en begeleiding op de werkplek vertoont een stijgende lijn, hoewel het mbo daarin wat achterblijft.⁵⁸ De uitstroom van startende leraren uit de sector (één jaar na afstuderen) in het po is gehalveerd van 18% in 2015 naar 6% in 2020, al is niet bekend of dit het resultaat is van betere begeleiding.⁵⁹ De uitstroom van jonge leraren na een jaar in het vo te hebben gewerkt, is afgenomen van circa 20% (een jarenlang gemiddelde) naar 15% in 2020.



V. De school als lerende organisatie

Volgens de 'Lerarenagenda 2013-2020' moeten scholen lerende organisaties zijn. Werkgevers zorgen er met goed personeelsbeleid voor dat leraren voldoende ontwikkelmogelijkheden en carrièreperspectief hebben. Leraren krijgen meer professionele ruimte en minder regeldruk. Ook werken scholen aan onderwijsvernieuwing en onderwijskwaliteit. Extern werken scholen samen met hun omgeving, zoals lerarenopleidingen, het bedrijfsleven en universiteiten.

53 Zie <https://www.hva.nl/praktisch/algemeen/etalage/junior-leraar/junior-leraar.html>.

54 Regeling versterking samenwerking lerarenopleidingen en scholen 2013–2016; project ‘Begeleiding startende leraren’ (Impuls leraren tekortvakken, 2014-2019); Regeling tegemoetkoming opleidingsscholen 2019; Steunpunt opleidingsscholen PO en VO (2014) en later Platform Samen Opleiden & Professionaliseren (2018).

55 Lockhorst et al. (2018).

56 Hermanussen et al. (2021).

57 De Vos et al. (2020).

58 De Vos et al. (2022).

59 Ministerie van OCW (2022).

Het thema ‘lerende organisatie’ veronderstelt samenhang tussen verschillende parameters die zich niet zo gemakkelijk laten evalueren. Zo moet er een gedeelde onderwijsvisie zijn, moet er samenhang bestaan in de kwaliteitszorg, het financieel beleid en het personeelsbeleid, moeten medewerkers van elkaar leren, et cetera.⁶⁰ Hier beperken we ons tot de ambities die worden genoemd in de Lerarenagenda.

De PO-Raad en VO-raad hebben ambities op het gebied van goed personeelsbeleid en goed onderwijs overgenomen in de Sectorakkoorden PO en VO.⁶¹ Ook ontvingen de scholen extra middelen voor de professionalisering van leraren en schoolleiders.⁶² Hiernaast is de professionele ruimte van leraren in 2017 wettelijk vastgelegd⁶³: leraren mogen zelf beslissen over taken waarvoor ze verantwoordelijk zijn, en maken hierover afspraken met hun schoolbestuur. Ook spraken het ministerie en de onderwijspartners in 2017 af om de regeldruk te verminderen.⁶⁴ Hiernaast is er via meerdere wegen geïnvesteerd in de samenwerkingsverbanden⁶⁵ en zijn 23 experimentele professionele leergemeenschappen gestart waarin leraren op school of bovenschools samenwerken aan de verbetering van het (eigen) onderwijs.

Iets minder dan de helft van de bestuurders is van mening dat de meeste ambities uit de Sectorakkoorden PO en VO zijn behaald. Ook is er meer sprake van een integrale beleidsinstek.⁶⁶ Een kleine greep uit de cijfers laat zien dat dit wisselt per doelstelling. Zo voeren meer besturen een integraal onderwijs-, financieel en personeelsbeleid en scoren meer po-besturen voldoende op kwaliteitszorg (al komt dat mogelijk ook door de veranderde rekenmethode), maar hebben minder besturen een planmatige cyclus van kwaliteitszorg.⁶⁷

Ook de opbrengsten in het vo wisselen per doelstelling. Voor vo-besturen geldt bijvoorbeeld dat bestuurders vinden dat het personeelsbeleid goed

60 Het gaat om een systematische samenhang tussen alle deelaspecten (zie Senge, 1990). Hierop komen we in hoofdstukken 2 en 3 terug.

61 Bestuursakkoord PO (2014) en Sectorakkoord VO (2014). Deze zijn beide in 2018 geactualiseerd.

62 Regeling prestatiebox.

63 Wet beroep leraar, zie ook hoofdstuk 26 over medezeggenschap in dit boek.

64 Regeldrukagenda.

65 Zie voetnoot 48.

66 Van der Wel & Lubberman (2020).

67 Dashboard Bestuursakkoord PO 2017; Dashboard Geactualiseerd Bestuursakkoord PO 2020.

is afgestemd op externe ontwikkelingen, onderwijskundige schooldoelen en het ontwikkelperspectief van leraren, maar minder goed op duurzame inzetbaarheid.⁶⁸ Vo-leraren beoordelen het personeelsbeleid en onderwijskundig leiderschap als (ruim) voldoende, maar zijn minder positief over de steun voor professionele ontwikkeling, de voorzieningen gericht op ontwikkelperspectieven en de ruimte die zij krijgen om in gesprek te gaan over onderwijskundige schooldoelen. Hiernaast lijkt er ruimte voor verbetering wat betreft het zelf kunnen beslissen over de uitvoering van het werk en in welke volgorde zij dit doen.⁶⁹ Hiernaast is de ervaren regeldruk in het po, vo, en mbo nog altijd hoog.⁷⁰ Binnen de experimenten met professionele leergemeenschappen in het vo lijkt de professionele ruimte van leraren wel toe te nemen.^{71 72}

Op dit punt ontstaat een verbinding tussen de thema's 'lerende organisatie' en 'de arbeidsinzet van leraren'. De relatie is niet lineair maar circulair. McKinsey wijst er bijvoorbeeld op dat leraren gemiddeld genomen steeds minder uren per week werken.⁷³ Dit komt grotendeels door de daling van het aantal mannen in het onderwijs. Ook de stijgende werkdruk wordt gezien als oorzaak van de gedaalde werktijdfactor. In een proeftuin van het 'Potentieel Pakken' blijkt dat 25% van de deelnemende leraren die in deeltijd werken, urenuitbreiding aangaat.⁷⁴ Dit betreft bij 75% structurele inzet en bij 25% incidentele inzet. Echter, een geïnterviewde schoolleider geeft aan ook nadelen te ervaren. Volgens haar lopen de werkdruk en overbelasting op doordat mensen meer zijn gaan werken. Eén medewerker die een extra dag is gaan werken, is voor die dag ziekgemeld. Andere medewerkers willen slechts tijdelijk meer uren werken. Dit roept de vraag op wat een structurele oplossing is. Meerdere collega's noemen een driedaagse werkweek 'een bewuste keuze'. Zij werken volgens de geïnterviewde schoolleider al onbetaald een vierde dag; als zij vier dagen gaan werken, werken ze dus een vijfde dag of in het weekend. Het voorbeeld maakt duidelijk dat urenuitbreiding onbedoelde gevolgen heeft, bijvoorbeeld doordat de werkdruk en overbelasting oplopen. Voor het onderwijs als lerend systeem maakt het duidelijk dat gedrag op microniveau verbonden moet worden aan de resultaten op landelijk niveau.



68 Knies et al. (2021).

69 Van Miltenbrug, Cornel & Van den Berg (2022).

70 De Weerd & Van Bergen (2017).

71 Sligte et al. (2018).

72 Centraal Planbureau (2019).

73 McKinsey & company (2020).

74 Van Hassel & Wisse (2022).

VI. Bekwame en bevoegde leraren

Volgens de 'Lerarenagenda 2013-2020' kunnen leraren groeien in het beheersen van complexe vaardigheden. Leraren houden hun bekwaamheid bij in het lerarenregister en na- en bijscholing worden adequaat gefaciliteerd. Alleen benoembare leraren geven les. Ander onderwijspersoneel verzorgt lessen altijd onder verantwoordelijkheid van een bevoegde leraar. Wie niet voldoet aan nascholing, mag niet meer voor de klas staan.

Er is veel geld beschikbaar gesteld voor na- en bijscholing, zoals de Lerarenbeurs, de Promotiebeurs, het persoonlijk ontwikkelbudget, het LerarenOntwikkelfonds en de Teambeurs PO. Deze beurzen worden over het algemeen positief geëvalueerd.⁷⁵ De meest omvangrijke maatregel, de Lerarenbeurs, draagt volgens betrokkenen beperkt bij aan het behoud van leraren voor het onderwijs en levert een positieve bijdrage aan de aantrekkelijkheid van het beroep. Het LerarenOntwikkelfonds is volgens betrokkenen succesvol in het stimuleren van innovatie en het versterken van de professionalisering van leraren.⁷⁶

Ondanks deze successen wijst de Inspectie erop dat het doel van het Bestuursakkoord PO om in 2020 alle leraren differentiatievaardigheden te laten beheersen, niet is gerealiseerd. De beheersing van de differentiatievaardigheden beweegt in 2013-2017 rond de 60%, daarna ontbreken cijfers.⁷⁷ In de meest recente 'Staat van het Onderwijs' stelt de Inspectie dat de basis inmiddels op orde is, maar dat differentiëren complex blijft, wat om een gerichte professionaliseringsslag van de leraren vraagt.⁷⁸

Tevens speelt de discussie over onbevoegd lesgeven een rol, vooral in het voortgezet onderwijs. Voor het terugdringen van het aandeel onbevoegd gegeven lessen heeft minister Dekker in 2016 een plan van aanpak gepresenteerd.⁷⁹ In 2013 werd ruim driekwart van de lessen in het vo gegeven door een daartoe bevoegde leraar. In 2022 was dat 88% van de lessen. De overige lessen worden

75 Zie: Schenke et al. (2022); Van Bergen et al. (2018); Van der Ploeg (2017); Kurver et al. (2015); Van der Steeg & Van Elk (2015).

76 Van den Berg & Bisschop (2019).

77 Zie Dashboard Bestuursakkoord PO (2017) en Dashboard geactualiseerd Bestuursakkoord PO 2020 (2022).

78 Inspectie van het Onderwijs (2022b).

79 Ministerie van OCW (2016).

gegeven door benoembare (8,4%) of daadwerkelijk onbevoegde leraren (3,7%).⁸⁰ Dat is minder dan in 2014, toen een kleine 6% van de lessen onbevoegd werd gegeven. De grootste daling in het aandeel onbevoegd gegeven lessen heeft zich voorgedaan in het vmbo, waar ook de meeste winst op dit gebied te behalen was. Daarnaast bestaan er nog steeds forse verschillen in het aandeel onbevoegd gegeven lessen tussen de vakken; met name exacte vakken, techniek en maatschappijleer worden relatief vaak door onbevoegde, maar soms wel benoembare, leraren gegeven.⁸¹

In het po werkt in 2019 maximaal 1,7% van de leraren onbevoegd en in het (v)so maximaal 3,4% in 2020.⁸² Kanttekening hierbij is dat deze cijfers geen informatie geven over het aantal uren dat onbevoegde onderwijsondersteuners zelfstandig voor de klas staan.⁸³

Andere doelstellingen binnen dit thema, zoals het bevoegdheidenvraagstuk en het instellen van een lerarenregister, zijn bestuurlijk gezien in 2018 volledig vastgelopen. In de volgende hoofdstukken komen we hierop terug.

VII. Een sterk beroep

De 'Lerarenagenda 2013-2020' ambieert de ontwikkeling van de beroepsgroep en de versterking van het imago van het beroep van leraar. Er ontstaat een sterke en representatieve beroepsorganisatie waar leraren (in opleiding) lid van zijn en zich mee verbonden voelen. Het aanzien van het beroep van leraar stijgt. De beroepsgroep is verantwoordelijk voor bekwaamheidseisen en beheert het lerarenregister.



De sterke en representatieve beroepsorganisatie zoals de 'Lerarenagenda 2013-2020' voor zich zag, is niet tot stand gekomen. Er ontstond kritiek op de in 2011 opgerichte Onderwijscoöperatie, die als beroepsorganisatie zorg moest dragen voor de beroepskwaliteit: leraren waren niet voldoende vertegenwoordigd en het bewerkstelligen van een verplicht lerarenregister werd steeds meer gezien als door de overheid verplicht, zo klonken de voornaamste bezwaren.⁸⁴ In 2018 heeft de Onderwijscoöperatie zichzelf opgeheven.

80 Vloet et al. (2021).

81 Ministerie van OCW (2022).

82 Ibid.

83 Zie hiervoor bijvoorbeeld Kurver & Driessen (2019).

84 Paul (2018).

Het beroepsimago van leraren is de afgelopen decennia gedaald.⁸⁵ Jongere leraren schatten de waardering voor het beroep het laagst in en niet-leraren schatten het salaris lager dan het daadwerkelijk is. Burgers zijn wel vrij positief over de kwaliteit van leraren. Hier treedt een spanningsveld op: leraren vinden dat ze kwalitatief goed werk leveren, maar dit werk wordt in mindere mate gewaardeerd in de samenleving. De vraag is wel in hoeverre de extra middelen die de afgelopen jaren naar het onderwijs zijn gegaan, zowel in het kader van het Nationaal Programma Onderwijs als voor extra salarisverhoging, de beeldvorming over het werken in het onderwijs hebben veranderd.

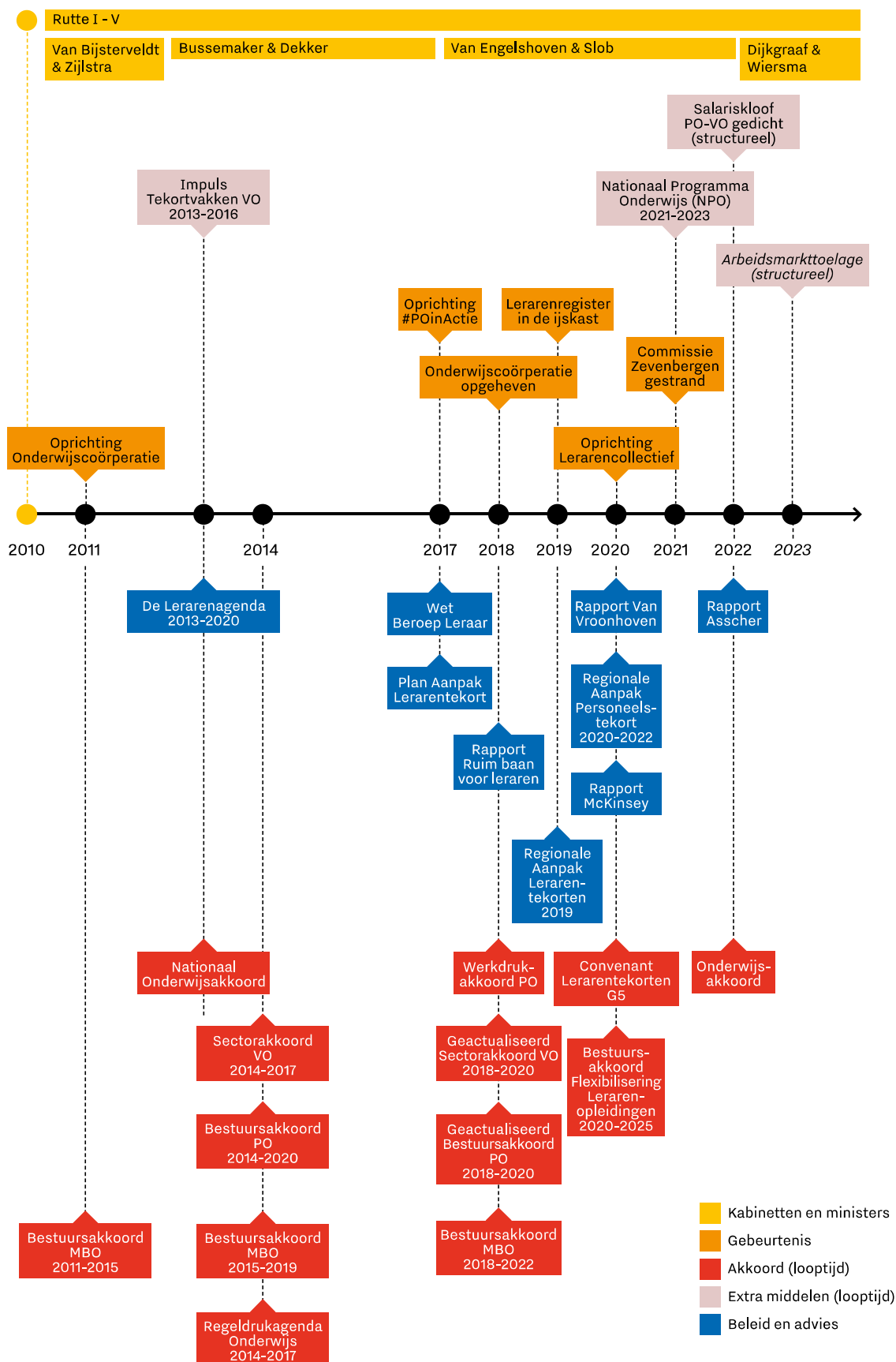
Wel ontstonden in 2017 PO in Actie, een actiegroep die zich inzet voor een meer gelijkwaardig salaris en minder werkdruk in het primair onderwijs. De aanvoerders van PO in Actie zijn inmiddels werkzaam voor de vakorganisatie AOB. In het mbo is de BVMBO opgericht, die zich juist niet profileert als vakorganisatie. Dat geldt ook voor het in 2020 opgerichte Lerarencollectief, dat zich richt op de onderwijsinhoud. De diverse lerarenorganisaties staan voor inspraak door de beroepsgroep zelf en hebben de nodige succes behaald, maar de relatie met bekwaamheidsontwikkeling en de vorming van een onafhankelijke beroepsgroep is vooralsnog niet gelukt. Zoals Jelmer Evers stelde: de organisatiegraad is maar 30%, tegen 90% in Finland, dat is ook een indicatie van het zelfbewustzijn in de sector. Hierop komen we terug in hoofdstukken 2 en 3.

Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk is de ‘Lerarenagenda 2013-2020’ op hoofdlijnen tegen het licht gehouden. De richting van de beleidsontwikkeling hebben we in algemene termen samengevat in figuur 1. Resumerend komen we na ordening van beschikbare evaluatieve studies tot het beeld dat er binnen de beleidsagenda wordt gewerkt met bestuurlijke akkoorden en beleidsinstrumenten om draagvlak voor het beleid binnen onderwijssectoren aan te brengen en resultaten te bereiken. De resultaten daarvan variëren per sector. Over de hele linie gezien bestaat binnen de uitvoering van het lerarenbeleid een bijna permanente, deels inherente, spanning tussen de ambitie voor meer kwaliteit van de leraar en de noodzaak van meer instroom in de opleidingen en in het beroep. De toelatingseisen voor de PABO zijn aanvankelijk aangescherpt, later weer afgezwakt. De toelatingseisen van de eerste- en tweedegraadsopleidingen zijn niet aangescherpt. Wel zijn er kennisbases opgesteld, is de verbinding met het werkveld verbeterd en wordt gewerkt aan meer flexibele opleidingsroutes.

85 Cörvers et al. (2017).

Figuur 1 Tijdlijn lerarenbeleid op hoofdlijnen 2013-2023.



Over de lerarenopleidingen beschikken we niet voldoende over gedetailleerde bronnen over ontwikkelingen op instellingsniveau.⁸⁶ In de ogen van de politiek komt de beoogde kwaliteitsverbetering van de lerarenopleidingen echter onvoldoende van de grond. De politiek vraagt bij herhaling om betere kwaliteit van opleidingen en schoolbesturen klagen dat opleidingen zich onvoldoende aanpassen aan het werkveld. Er is in dit verband nog een belangrijke verschuiving gaande. De focus van het lerarenbeleid richt zich steeds meer op samenwerking tussen schoolbesturen en lerarenopleidingen in de regio, waarvoor landelijke condities en maatregelen worden getroffen.⁸⁷ In 2020 hebben de lerarenopleidingen een bestuursakkoord gesloten over verdere flexibilisering van het opleidingsaanbod in relatie tot het werkveld. Dat past in het landelijke beeld van de sterke beleidsdecentralisatie, die zich ook in het economische en sociale beleid sinds 2015 afspeelt. Dit leidt ertoe dat de beleidsverantwoordelijkheid naar de regio verschuift en daarmee ook de kansen voor succesvolle gecoördineerde interventies veranderen.⁸⁸

In 2018 is het accent van kwaliteitsverbetering van het lerarenbeleid verschoven naar meer kwantitatieve dimensies om de problemen op te lossen. Er is in het kader van de toenemende focus op de groeiende lerarentekorten met enig succes ingezet op zijnstroom. Met name in het basisonderwijs is op dit vlak substantiële groei gerealiseerd, die de lerarentekorten afvlakken, maar niet hebben weggenomen. De kwaliteit van de zijnstroom lijkt evenwel onvoldoende gegarandeerd, zeker als beginnend beroepsbeoefenaar. Maatwerk, begeleiding en ondersteuning zijn hier de kernwoorden. Nieuwe opleidingsroutes via hogescholen en universiteiten, zoals de educatieve minors, lijken een goede manier om studenten kennis te laten maken met het vak, maar de aantallen en kwaliteit vallen vooralsnog tegen.

Er is tevens veel aandacht besteed aan beginnende leraren, in sectorakkoorden en in de samenwerking tussen scholen en opleidingen. De begeleiding van startende leraren in het po is toegenomen en de uitstroom (na één jaar in het onderwijs te hebben gewerkt) afgenomen, hoewel dit verschilt tussen scholen. In het vo vertoont de begeleiding eveneens een opgaande lijn, het mbo kan nog

86 Dat vergt een afzonderlijke studie, voor een overzicht zie: Geerdink & Swennen (2021).

87 Asscher et al. (2022).

88 Van der Meer en Nieuwenhuis (2017) wijzen op het ontbreken van de relatie tussen verticaal en horizontaal bestuur. Elzinga (2021) gaat in zijn kritische evaluatie van het sociaal beleid naar gemeenten in op de noodzakelijke bestuurs- en publiekrechtelijke voorwaarden die vaak niet vervuld zijn.

een stap zetten. Ook is er een toename in regionale samenwerking, die relatief goed wordt geëvalueerd. Het personeelsbeleid lijkt zich positief te ontwikkelen, hoewel harde gegevens ontbreken.

Het bewerkstelligen van een sterke beroepsgroep, die een professionele standaard beheert en de bekwaamheidsontwikkeling van leraren registreert, is niet van de grond gekomen. Er ligt vooralsnog geen alternatief. Er zijn positieve ontwikkelingen als de Lerarenbeurs, Promotiebeurs en het LerarenOntwikkelfonds, maar de relatie met bekwaamheidsontwikkeling en de beroepsgroep is niet helder. Continuïteit op deze punten is verre vanzelfsprekend. Zo zijn het lerarenregister, de Onderwijscoöperatie en het LerarenOntwikkelfonds stopgezet.

Afsluitend concluderen wij dat er op de meeste thema's van de Lerarenagenda veel zaken in beweging zijn gezet, met nu eens meer en dan eens minder succes. De hoeveelheid informatie over de onderwijsarbeidsmarkt en de arbeidspositie van de leraren is imposant, maar oorzaak-gevolgrelaties zijn vaak moeilijk te leggen en beleidslessen blijven vaak verborgen. De beschikbare studies laten veel spreiding in de resultaten zien, de gemiddelde zeggen lang niet alles over de gerealiseerde vernieuwing en sommige beleidsinterventies vragen om een lange adem. Over de hele linie blijven de relaties van de beleidsinterventies met de ontwikkelingen op de onderwijsarbeidsmarkt te vaak onduidelijk. De evaluaties op sectorniveau zeggen relatief weinig over het gedrag van scholen en leraren op de werkvloer. Veel studies bezien één effect van een maatregel, maar hebben nauwelijks oog voor de samenhang tussen variabelen. Het is daardoor moeilijk om de opbrengst van de agenda in termen van succes of falen van beleid te waarderen. Dit komt ook doordat veel beleidsindicatoren een indirecte betekenis hebben, bijvoorbeeld voor verbetering van de kwaliteit van de lerarenopleidingen, beter personeelsbeleid of een sterke beroepsgroep. We zijn het dan ook eens met de evaluatieve analyse van SEO Economisch Onderzoek en ResearchNed dat het ontbreekt aan een duidelijke beleidstheorie van de onderwijsarbeidsmarkt.⁸⁹ Ook de ontwikkeling van het beroep en de complexe gelaagdheid van het veld van actoren zouden daarin een plek moeten krijgen. Immers, het ministerie is niet als enige partij aan zet om de onderwijsarbeidsmarkt op orde te krijgen. In de volgende hoofdstukken doen wij een voorzet voor een drietal randvoorwaarden om te komen tot een integrale beleidsaanpak van de onderwijsarbeidsmarkt: draagvlak en eigenaarschap, continuïteit en coherentie, en het belang van een lerend systeem.



89 Van Casteren et al. (2019).

Tabel 1 Samenvattend overzicht op hoofdlijnen van de richting waarin de 'Lerarenagenda 2013-2020' zich heeft ontwikkeld.

Thema 1: Kwaliteit van aankomende studenten van lerarenopleidingen	• Selectie van opleidingen is deels teruggedraaid of nooit ingevoerd. • Worsteling tussen kwaliteit en de noodzaak van meer instroom. • Aandacht voor selectie is afgenomen, opleidingsroutes worden flexibeler.
Thema 2: Kwaliteit van lerarenopleidingen	• Kwaliteitsverhoging komt in ogen van politiek onvoldoende van de grond. • Worsteling tussen autonomie van opleidingen en wensen van politiek, scholen en besturen.
Thema 3: Routes naar het leraarschap	• Veel ingezet op de zijinstroom, met enig succes. • Aantallen en kwaliteit van nieuwe opleidingsroutes zijn wisselend. • In 2018 is meer aandacht gekomen voor in-, door- en uitstroom van leraren. • Lerarentekorten groeien momenteel harder dan het volume van de zijinstroom. • Aanzet tot flexibilisering lerarenopleidingen
Thema 4: De beginnende leraar	• Veel aandacht voor beginnende leraren in sectorakkoorden en in samenwerking tussen scholen en opleidingen. • Begeleiding van starters in het po en vo is toegenomen, en uitstroom uit de sector na 1 jaar afgenomen.
Thema 5: De school als lerende organisatie	• Personeelsbeleid lijkt zich positief te ontwikkelen, maar harde gegevens ontbreken. • De geïntroduceerde dashboards met geaggregeerde ontwikkelingen geven geen inzicht van het gedrag op de werkvloer.
Thema 6: Bekwame en bevoegde leraren	• Positieve ontwikkelingen (Lerarenbeurs, Promotiebeurs, LerarenOntwikkelfonds). • Geen doorbraak in de bevoegdheidsregelingen. • Geen landelijke kwaliteitsstandaard door beroepsgroep.
Thema 7: Een sterk beroep	• De voorgenomen Onderwijscoöperatie is mislukt. • Weinig tot geen alternatieve organisatievorming, alleen via de vakorganisaties.

Literatuur

Asscher, L. Damen, B., Kasem, L., Darrazi, R., Rotteveel, E., & Büler N. (2022). *Kwartiermakersadvies personeelstekort onderwijs*. Amsterdam: Van de Bunt Adviseurs.

Bijman, D., Dekker, B., Van Bergen, K., Kans, K., Waijers, N., Medendorp, L., Coenen, J., Lans, T., & Belfi, B. (2021). *Zij-instroom po, vo en mbo*. In opdracht van het ministerie van OCW. Amsterdam/'s-Hertogenbosch: Regioplan/ECBO.

Bolhaar, J., & Van Ruijven, K. (2019). *Het effect van bijzondere nadere vooropleidingseisen op de pabo*. CBP Notitie. Den Haag: Centraal Planbureau.

Centraal Planbureau. (2019). *Monitor impuls leraren tekortvakken*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Commissie Onderwijsbevoegdheden. (2021). *Hoge lat, lagere drempels. Voorzittersverslag van de werkzaamheden van de Commissie Onderwijsbevoegdheden*. Den Haag: Commissie Onderwijsbevoegdheden.

Cörvers, F. (2014). *De arbeidsmarkt voor leraren: theorie, beleid en werkelijkheid*. Oratie. Tilburg: Tilburg University.

Cörvers, F. (2014a). Uitrui kwaliteit en kwantiteit op de lerarenmarkt. In *Economisch Statistische Berichten* 99, 530-533.

Cörvers, F., Mommers, A., Van der Ploeg, S., & Sapulete, S. (2017). *Status en imago van de leraar in de 21ste eeuw*. Maastricht/Rotterdam: ROA/Encorys.

Das, L., Wartenbergh, F., Bendig, J., Reijngoud, W., Sapulete, S. (2021). *Evaluatie Wet verlaagd wettelijk collegegeld*. Rapportage. Utrecht/Arnhem: Berenschot/MOOZ.

Dashboard Bestuursakkoord PO 2017. (2022). Verkrijgbaar via <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2017D38839&did=2017D38839>.

Dashboard geactualiseerd Bestuursakkoord PO 2020. (2022). Verkrijgbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/10/12/bijlage-1-dashboard-bestuursakkoord-po-2020>.



De Beus, M., & Van Meegen, J. (2021). De essentie van lerarenopleidingen voor beroepsgerichte vakken. In G. Geerdink en A. Swennen (Red.). *Vijftig jaar leraren opleiden*, pp.70-82. Amsterdam: Boom.

De Vos, K., Fontein, P., & Vrielink, S. (2020). *Loopbaanmonitor onderwijs*. Tilburg: Centerdata en MOOZ.

De Weerd, M., & Van Bergen, K. (2017). *Regeldruk en de Regeldrukagenda: In het po, vo en mbo*. Amsterdam: Regioplan.

Elzinga, D. (2022). *Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur. Zeventig aanbevelingen voor hervorming en revitalisering*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Geerdink, G., Swennen, A. (Red.). (2021). *Vijftig jaar leraren opleiden*. Amsterdam: Boom.

Hermanussen, J., Van Herpen, S., Van Bussel, M., Ferket, R., Groot, A., & Almushat, M. (2021). *De meerwaarde van Samen Opleiden & Professionaliseren*. Eindrapport. 's-Hertogenbosch: ECBO.

Inspectie van het Onderwijs (2021). *Zij-instroom in het beroep van leraar in het primair onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2022a). *De Staat van het Onderwijs 2022*. Inspectie van het onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2022b). *Deelrapport - De staat van het primair onderwijs 2022*. Inspectie van het onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs. (2003). *Evaluatie van het zij-instroomtraject in het primair onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Kirschner, P., & Scheerens, J. (2022, 14 november). De verbetering van de lerarenopleiding. *Didactief online*.

Knies, E., Leisink, P., & Penning de Vries, J. (2021). *Strategisch personeelsbeleid in het VO. 2020-meting in het kader van de monitoring van de afspraak in het geactualiseerde Sectorakkoord VO (2018) over de versterking van strategisch personeelsbeleid*. In opdracht van de VO-raad en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Kurver, B., & Driessen, D. (2019). *Onderwijsassistenten*. Nijmegen: ResearchNed.

Kurver, B., Wartenbergh-Cras, F., Bendig-Jacobs, J., & Van Hees, M. (2015). *Lerende Leraren. Evaluatie Lerarenbeurs*. Nijmegen: ResearchNed.

Lockhorst, D., Tromp, I., Kramer, D., & Van den Berg, I. (2018). *Monitor Versterking samenwerking lerarenopleidingen en scholen*. Eindrapport. Utrecht: Oberon en Universiteit Utrecht.

Lommertzen, J., Van Casteren, W., Vroegh, T., & Muja, A. (2021). *Evaluatie educatieve minor en module in het wo*. Nijmegen: ResearchNed.

Lubberman, H.J.J., & Dolman, T.L. (2018). *Monitor Bestuursakkoord PO. Tabellenrapport 2018*. Amsterdam: Regioplan.

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



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2013). *Lerarenagenda 2013-2020: de leraar maakt het verschil*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2022). *Trendrapportage Arbeidsmarkt Leraren po, vo en mbo 2022*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2016). *Plan van aanpak tegengaan onbevoegd lesgeven in het voortgezet onderwijs*. Kamerstukken II 2015–2016, 31 289, Nr. 286.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2020a). *Intensivering aanpak tekorten in het onderwijs en de lerarenopleidingen*. Brief aan de Tweede Kamer, 16 juni 2020.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2020b). *Rapportage zij-instroom leraren 2020*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap /Vereniging Hogescholen/ VSNU (2020). *Bestuursakkoord flexibilisering lerarenopleidingen*. Den Haag

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2021). *Tendrapportage Arbeidsmarkt Leraren po, vo en mbo 2021*. Den Haag: Ministerie van OCW.

NVAO. (2015). *Hbo-bachelor opleiding tot leraar basisonderwijs. Systeembrede analyse*. Den Haag: NVAO.

NVAO. (2016). *Tweedegraadslerarenopleidingen Systeembrede analyse*. Den Haag: NVAO.

Onderwijsraad. (2013). *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad. (2013). *Leraar zijn: Meer oog voor persoonlijke professionaliteit*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad. (2022). *Taal en rekenen in het vizier*. Den Haag: Onderwijsraad.

Paul, H. (2018). *Bestuurlijke evaluatie van de Onderwijscoöperatie*. Den Haag: ABDTOPConsult.

Schenke, W., Van den Berg, E., Knezic, D., Van Stigt, A., & Snoek, M. (2022). *Evaluatie Teambeurs Primair Onderwijs. Samen volgen van een masteropleiding*. Amstelveen/Amsterdam: Kohnstamm Instituut/SEO Economisch Onderzoek.

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

Sligte, H.W, Admiraal, W.F. , Schenke, W., Emmelot, Y.E., & De Jong, L.A.H. (2018). *De School als PLG. Ontwikkeling van scholen voor voortgezet onderwijs als professionele leergemeenschappen*. Amstelveen/Amsterdam: Kohnstamm Instituut/Universiteit van Amsterdam.

Snoek, M., Van der Rijst, R.M., & Van Driel, J.H. (2014). *Verkenning naar de wenselijkheid en mogelijkheid van selectie op geschiktheid voor het beroep van leraar en van verzwaring van vakinhoudelijke eisen voor de tweedegraads lerarenopleidingen*. Amsterdam/Leiden: Kenniscentrum Onderwijs en Opvoeding HvA/ICLON, Universiteit Leiden.

Van Bergen, K., Groot, J., & Van der Wel, J. (2018). *Promotiebeurzen voor leraren. Evaluatie*. Amsterdam: Regioplan.

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/ResearchNed.

Van Casteren, W., Cuppen, J., Lodewick, J., & Termorshuizen, T. (2019). *Evaluatie vooropleidingseisen pabo*. ResearchNed in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Nijmegen: ResearchNed.

Van den Berg, E., & Bisschop, P. (2019). *Lof doet de leraar goed. Evaluatie LerarenOntwikkelfonds*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Van den Langenberg, K., Van der Ploeg, S., Weijers, S., Schenke, W., & Vaessen, A. (2020). *Monitor regionale aanpak lerarentekort*. Eindrapport 2020. Utrecht/Amsterdam: Oberon/Kohnstamm Instituut.

Van der Aa, R., & Van der Ploeg, S. (2018). 25 jaar lerarenbeleid in Nederland: balanceren tussen kwantiteit en kwaliteit. In *Onderwijs aan het werk - 2018*. Den Haag: CAOP.



Van der Boom, E., Dominguez Alvarez, L., Sapulete, S., Van der Ploeg, S., & Vrieling, S. (2017). *Monitor maatregelen lerarenopleiding beroepsonderwijs. Eindrapport*. In opdracht van het ministerie van OCW. Rotterdam/Tilburg: Ecorys/MOOZ.

Van der Meer (2014). *Vakmensen en bewust vertrouwen*. Oratie. Tilburg Law School.

Van der Meer, M., Hemerijck, A., & Karremans, J. (2021). Tripartite crisis management in The Netherlands. In B. Ebbinghaus & J.T. Weishaupt (Eds.), *The Role of Social Partners in Managing Europe's Great Recession: Crisis Corporatism or Corporatism in Crisis?* Abingdon/New York: Routledge.

Van der Meer, M., & Nieuwenhuis, L. (2017). Regionaal beleid en het mbo. In M. van der Meer (Red.), *Naar een lerend bestel in het mbo: Over enkele institutionele voorwaarden van onderwijskwaliteit*. Den Haag: NRO.

Van der Ploeg, S. (2017). *Metastudie effectiviteit Lerarenbeurs*. Eindrapport. Rotterdam: Ecorys.

Van der Steeg, M., & Van Elk, R. (2015). *The effect of schooling vouchers on higher education enrollment and completion of teachers: A regression discontinuity analysis*. Den Haag: Centraal Planbureau.

Van der Wel, J.J., & Lubberman, H.J.H. (2020). *Verbeteren van onderwijskwaliteit en versterken van professionaliteit*. Evaluatie van het Bestuursakkoord PO en het Sectorakkoord VO. Amsterdam: Regioplan.

Van Miltenburg, N., Cornel, S. & Van den Berg, D. (2022). *Arbeidsmarktanalyse primair onderwijs 2022*. Den Haag: Arbeidsmarktplatform Primair Onderwijs.

Van Hassel, D. & Wisse, R. (2022). *Deeltijdwerken in het primair onderwijs. Verkenning naar deeltijdwerken en de mogelijkheden om een groter contract te stimuleren*. Den Haag: Arbeidsmarktplatform Primair Onderwijs.

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

Vereniging Hogescholen. (2015). Analyse instroomontwikkeling 2015-2016. In *Analyse instroom 2016-2017*. Den Haag: Vereniging Hogescholen.

Vereniging Hogescholen. (2022). *Dashboard instroom, inschrijvingen en diploma's, 7 februari*. Geraadpleegd 6 juli 2022 op <https://www.vereniginghogescholen.nl/kennisbank/feiten-en-cijfers/artikelen/dashboard-instroom-inschrijvingen-en-diploma-s>.

Vloet, A., Den Uijl, M., & Fontein, P. (2021). *IPTO: vakken en bevoegdheden in het voortgezet onderwijs; Peildatum 1 oktober 2020*. Tilburg: Centerdata.

Wartenbergh-Cras, F., Bendig-Jacobs, J., Van Casteren, W., & Kurver, B. (2013). *Professionele ruimte in het vo. Eerste vervolgmeting*. Nijmegen: ResearchNed.

Woltjer, A., & Hooge, E. (2016). Aansturen op beter onderwijs. De harde en zachte hand van bestuursakkoorden. In *Bestuur en Goed Toezicht 2*, 24-31.

Websites

<https://duo.nl/zakelijk/primair-onderwijs/bekostiging-en-subsidies/subsidie-zij-instroom.jsp>

<https://www.aanpaklerarentekort.nl/lerarentekort/aanpak>

<https://www.hva.nl/praktisch/algemeen/etalage/junior-leraar/junior-leraar.html>

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/10/12/bestuursakkoord-flexibilisering-lerarenopleidingen>

<https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-onderwijs-cultuur-en-wetenschap/nieuws/2022/02/11/kabinet-wil-experiment-om-toegankelijkheid-pabo-te-vergroten>

<https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-onderwijs-cultuur-en-wetenschap/nieuws/2022/02/11/kabinet-wil-experiment-om-toegankelijkheid-pabo-te-vergroten>

<https://www.scienceguide.nl/2022/11/tweedegraads-lerarenopleidingen-in-de-lift/>

Dashboard Bestuursakkoord PO 2017. (2022). Verkrijgbaar via <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2017D38839&did=2017D38839>

Dashboard Geactualiseerd Bestuursakkoord PO 2020. (2022). Verkrijgbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/10/12/bijlage-1-dashboard-bestuursakkoord-po-2020>

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 Overlegraad 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 subsidie-gedreven 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, blijft 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 beleidsinsteeke 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 insteeke 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 geormerkt 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).

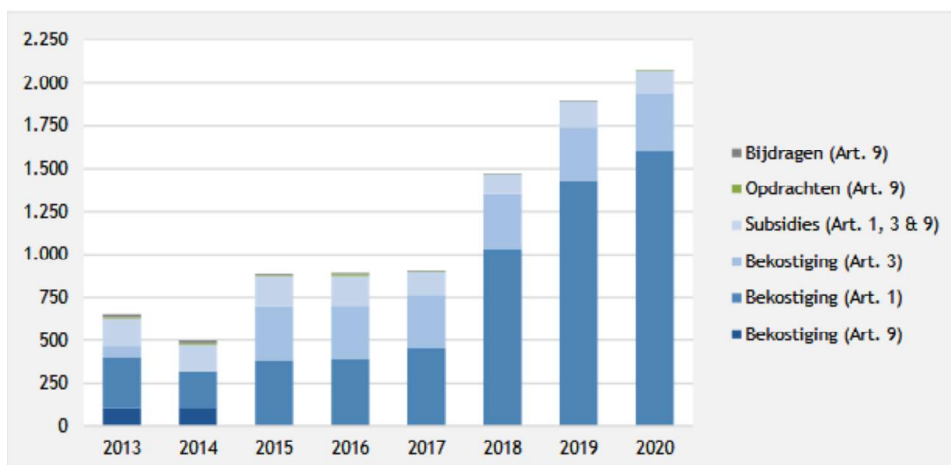
28 Zie <https://www.aob.nl/nieuws/vakbonden-willen-een-cao-voor-primair-en-voortgezet-onderwijs/>, zie ook Schwartz & Van der Meer in dit boek.

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 bevoegdheidenvraagstuk, 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 overleconomie 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://detransformatieveschool.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 Gennep.

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 2013-202. 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, *MBO in 2030 - 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.

3

De leraar centraal in het lerarenbeleid

een ontwikkelings-
gerichte aanpak¹

Marc van der Meer

Bijzonder hoogleraar Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, Tilburg Law School/CAOP

Ruud van der Aa

Onderzoeker, CAOP

Inleiding

Leraren spelen een cruciale rol in de onderwijskwaliteit. In de vorige twee hoofdstukken hebben we geconcludeerd dat er op het terrein van het lerarenbeleid heel veel initiatieven plaatsvinden, maar dat het kwalitatieve en kwantitatieve lerarentekort niet is opgelost. Deze problemen zijn al lange tijd bekend, omvangrijk en zijn niet in een handomdraai van een antwoord te voorzien. Het gaat om een ‘wicked problem’, een veelkantig vraagstuk waarvoor geen enkelvoudige oplossing bestaat. We hebben daarvoor drie oorzaken aangewezen, die we in dit hoofdstuk voorzien van een samenhangende oplossingsrichting:

1. Het eigenaarschap van het lerarenbeleid wordt niet voldoende gedeeld, waardoor draagvlak ontbreekt. Het beleid zou een gezamenlijke verantwoordelijkheid moeten zijn van zowel het ministerie als het veld: de raden, besturen, scholen en natuurlijk de leraren en hun verenigingen zelf. Tussen deze actoren dient een weldoordachte balans te bestaan in taken, rollen, sturing, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Het probleem is nu dat door de versnippering in sectorale en regionale aanpak de verantwoordelijkheden niet helder zijn afgebakend, waardoor essentiële voorwaarden in de regie ontbreken (draagvlak, initiatief, interventie, verantwoording et cetera).
2. Er is continuïteit en coherentie in het beleid nodig om synergie te bereiken. Steeds een nieuw begin helpt niet, tegelijkertijd moet er ook geëxperimenteerd kunnen worden. Dat laatste gebeurt weliswaar, de omstandigheden van het lerarentekort dwingen en dringen immers, maar op het terrein van de grondslagen van het beleid wordt per afzonderlijke doelstelling te vaak een nieuwe koers gekozen (centralisatie versus decentralisatie, autonomie versus controle, standaardisering versus flexibilisering).
3. Er is geen sprake van een lerend en zichzelf ontwikkelend stelsel van partijen rondom de Lerarenagenda. Daarmee bedoelen we een organisatievorm die zich doelgericht ontwikkelt en inspeelt op een veranderende omgeving. Dat vraagt om diagnostisch en monitorend leren op de werkvloer in relatie tot het beleid: de voortgang zien en de koers bijstellen. Alle beleidsinterventies hebben immers effect op de instroom,



1 Met dank aan Onno-Hans Noteboom en Ruud Lathouwers.

doorstroom en uitstroom van personeel in het onderwijs. Dat beleid moet op een slimme manier worden geëvalueerd, zodat actoren van elkaar kunnen leren. Deze terugkoppeling kan vervolgens worden gebruikt om de doelstellingen bij te stellen.

Het lerarenbeleid kampt bovendien met een ingewikkeld aggregatieprobleem. Wat goed gaat op de ene school gaat niet noodzakelijk goed op de andere school. Zeer waarschijnlijk doet iedereen iets anders goed. Bovendien moeten we constateren dat de scholen met de meest kwetsbare leerlingen voor de grootste arbeidsmarktproblemen staan, zoals blijkt uit de laatste kabinetsbrief over dit onderwerp.²

Hoe dit alles te vertalen is in het lerarenbeleid, is niet vanzelfsprekend. Er zijn immers 340.000 leraren, schoolleiders en onderwijsondersteuners, die via een getrappt stelsel van regionale en sectorale organisaties landelijk vertegenwoordigd worden door één minister van Onderwijs en één minister voor Onderwijs (nu minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs genoemd). Zij maken beleid dat in de literatuur op twee manieren wordt geëvalueerd: enerzijds de leraar als uitvoerder van landelijk beleid, anderzijds de leraar als autonome onderwijsprofessional. De individuele leraar kan niet verantwoordelijk worden gehouden voor de lerarentekorten, maar ondergaat daarvan wel de gevolgen.

Dat roept de vraag op wie namens de beroepsgroep op zowel schoolniveau als landelijk niveau de kwaliteitsstandaarden kan formuleren en bewaken. Een stelsel van indicatoren kan helpen om het schip op koers te houden en waar nodig tijdig bij te sturen. Daarbij doet zich de complicatie voor dat er verschillende belangen en visies over het onderwijs in het geding zijn. Wat in het belang is van de leraren is niet noodzakelijk ook in het belang van de scholen of van de schatkist. Een hoger loon bijvoorbeeld kan de onderwijskosten te hoog doen oplopen en ten koste gaan van aanpalende onderwijsinvesteringen. Vanuit de beleidskant zijn er ook tegendraadse werkingen. Het landelijk erkennen van de beroepsgroep verhoogt nog niet meteen de effectiviteit van bijvoorbeeld zijinstromers. Wat daarnaast ook nodig is, is inzicht in de besteding van de gelden en controle op de middelen, zodat de begroting wordt gehaald. Beide worden geëvalueerd op basis van meetbare feiten. Bij het maken van beleid zal vanuit accountants- en beleidscontrole aandacht zijn voor rechtmatigheids- en doelmatigheidscriteria in planevaluatie, procesevaluatie en outputmonitoring en effectmetingen. Vanuit de arbeidskundige kant gaat het om voldoende instroom vanuit de opleiding en zijinstroom, een beperkt ziekteverzuim, een hanteerbare werkdruk, doorleefd werkplezier en arbeidstevredenheid,

2 Kamerbrief 'Lerarenbeleid december 2022', 13 december 2022.

adequate vacaturevervulling, passende arbeidsmarktprognoses en inzicht in het personeelsverloop. Daarvoor is wel een samenhangend interpretatiekader met oog voor bedoelde en onbedoelde gevolgen van interventies nodig, dat een relatie heeft met de beleidstheorie. Vanuit de onderwijskundige kant gaat het daarnaast om inzicht in hoe de persoonlijke en professionele ontwikkeling van leraren in het onderwijs samenkomt in een school waar een positief leerklimaat bestaat en een cultuur van samenwerking waar positieve leeruitkomsten worden bereikt, die betekenisvol zijn voor de leerlingen, voor de school en voor de samenleving.

In de ICLON-metastudie over leraren uit 2010³ wordt gesproken over een ‘theorie van verbeteringen’ (*Theory of improvement*), die bestaat uit een combinatie van een ‘theorie van lesgeven’ (*Theory of instruction*) en een ‘theorie van veranderingen’ (*Theory of change*).⁴ Als we het goed lesgeven hier buiten beschouwing laten, wat kunnen we dan zeggen over een ontwikkelingsgerichte theorie van verandering en continue verbetering? Daarover gaat dit hoofdstuk. We toetsen bovenstaande overwegingen nog eens aan de arbeidsmarkt voor leraren. Vervolgens schetsen we enkele oplossingsrichtingen, waarbij we vertrekken vanuit de taken en rollen van docenten. Op deze wijze leggen we enkele puzzelstukjes om te komen tot oplossingsrichtingen voor de contouren voor een nieuwe Lerarenagenda.



We gaan niet in detail in op inhoudelijke aspecten van het werk van docenten, maar kijken naar enkele universele ordeningsprincipes om de ontwikkeling van de kwaliteit van het werk te kunnen begrijpen. De titel van dit hoofdstuk verwijst terug naar de ondertitel van de lerarenagenda 2013-2020.⁵ In dit hoofdstuk voegen we daar een methodische dimensie aan toe. Daarmee werken we een ontwikkelingsdimensie uit die ons inziens te impliciet is gebleven in zowel het rapport ‘In welk land willen we werken’ van de commissie-Borstlap als in de analyse van de ‘grip op werk’ van de WRR, beiden uit 2020.⁶

3 Van Veen et al. (2010).

4 Het laatste begrip is niet uitgewerkt en komt momenteel terug in vrijwel alle NGF-aanvragen (Nationaal Groeifonds), zonder dat het geoperationaliseerd wordt.

5 Zie ter vergelijking het rapport ‘Kiezen voor kwalitatief sterk leraren’ (Onderwijsraad, 2013) met oog voor betere werving en selectie, verhoging van de beroepsstandaard, versterking van het onderwijskundig leiderschap en samenwerking tussen de lerarenopleiding en de scholen. In zijn verkenning ‘Ruim baan voor leraren’ stelde de Onderwijsraad (2018) vervolgens dat leraren een vakdidactische en pedagogische kwaliteiten moeten beheersen, daaromheen bestaat een inhoudelijk specialisatie.

6 Zie bladzijde 118 in het WRR-rapport voor een scherp beeld van de grote werkbelasting in het onderwijs.

Kenmerken van de arbeidsmarkt van leraren

De arbeidsmarkt voor leraren is een bijzonder type arbeidsmarkt, waaraan specifieke eisen gesteld kunnen worden.⁷ Het is een beroepsgebonden arbeidsmarkt, dat wil zeggen dat leraren die voldoende pedagogische en didactische kennis in huis hebben in principe voor verschillende onderwijsorganisaties kunnen werken. De principes van vraag en aanbod leiden tot invulling van de personeelsvoorziening per school of opleiding. Tegelijkertijd is het een gesegmenteerde arbeidsmarkt: leraren worden inhoudelijk opgeleid om in een bepaald specialisme onderwijs te geven. Als er niet voldoende kwalitatief opgeleide leerkrachten zijn die voldoende uren willen werken, ontstaat er schaarste. In dit licht is het nodig te kijken naar de instroom, doorstroom en uitstroom van leraren. Wat bindt leraren aan een school en hoe kunnen zij zich ontwikkelen? En hoe kunnen de beschikbare leraren ingezet worden in het hele land?

Dat is relevant omdat het werk van de leraar relatief solistisch van aard is: van hen wordt verwacht dat zij zelfstandig hun lessen kunnen voorbereiden, uitvoeren en evalueren.⁸ In de aard van het werk in het onderwijs ontstaat daarbij een tweede kenmerk van de arbeidsmarkt: de spanning tussen autonomie versus controle. Deze spanning doet zich voor vanaf de eerste dag van een aanstelling. Leraren zijn in hun klas immers behoorlijk zelfstandig in wat ze doen, maar tegelijkertijd wordt hun handelen afgebakend en begrensd door de examencriteria en het leidinggevend kader, en worden ze door de Onderwijsinspectie gecontroleerd.

Een derde spanning in het werk en de evaluatie daarvan is die tussen responsiviteit en standaardisatie. Van leraren wordt een voorspelbare bijdrage aan de onderwijsprocessen gevraagd, ze zijn uitvoerder van een gestandaardiseerd onderwijsprogramma. Tegelijkertijd moeten ze iedere keer weer inspelen op de specifieke beginsituatie en het leervermogen van hun leerlingen, de sfeer in de klas, de woon- en leefcultuur thuis en op straat et cetera. Dat vergt aanpassingsvermogen, flexibiliteit en het verlenen van maatwerk waarom binnen de standaardisatie van de onderwijsarbeidsmarkt gevraagd wordt.

⁷ Zie de oraties van Cörvers (2014) en Van der Meer (2014).

⁸ De volgende alinea's bouwen verder op Van der Meer & Vermeulen (2016).

Het werk in het onderwijs is dus veeleisend. Het gaat om relatief solistisch werk, dat hooggeschoold is, heel gevarieerd en wordt gegeven in direct contact met leerlingen en collega's. Het is groot en verwachtingsvol: iedereen heeft er een mening over.

Deze punten komen terug in de vormgeving van de arbeidsverhouding (in alle dimensies: de economische, sociaal-juridische, psychologische en pedagogische overeenkomst) tussen school en leraar: wat doet een medewerker zelfstandig, waar ligt de verantwoordelijkheid naar de organisatie? Of anders geformuleerd: in de arbeidsmarkt van het onderwijs gaat het niet alleen om de juiste persoon op de juiste plaats in kwantitatieve zin. Het gaat er ook om dat leerkrachten zich in kwalitatieve zin kunnen ontwikkelen en specialiseren en kunnen samenwerken met anderen. In arbeidskundige termen komen de *expliciete, zichtbare* taakuitoefening van de docent (het geven van onderwijs aan leerlingen) en de *impliciete, onzichtbare* functie-uitoefening (het bijdragen aan het curriculum en de school) van de leraar bij elkaar.⁹ Als we daar geen oog voor hebben, ontstaat er verloop en ook een negatieve uitruil (*trade-off*) tussen kwantiteit en kwaliteit.



Wie is eigenaar van het werk?

Het eerste probleem van het lerarenbeleid is het gebrek aan eigenaarschap. Hoe kunnen we dat gebrek aan eigenaarschap verbeteren vanuit de persoonlijke en professionele ontwikkeling van de docent?¹⁰ Een leraar die begint te werken, moet vanaf de eerste dag relatief complexe taken uitvoeren. Vanuit de opleiding en vanuit de school vindt weliswaar begeleiding plaats, maar een beginnende leraar krijgt meteen de verantwoordelijkheid voor een klas of groep leerlingen. Hij of zij ontwikkelt zich in de uitvoering van relatief eenvoudige taken naar complexe taken. Deze taak- en rolinvulling betreft de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van de lessen en alles wat daarbij komt kijken. Dit ontwikkelingsproces heet 'professionalisering' in de literatuur (met als complement 'de-professionalisering' als het niet goed gaat, met uitputting, burn-out en verloop als excessen tot gevolg). Of, zoals regeringsverkenner Alexander Rinnooy Kan onlangs stelde: geef ze tijd, geld en ruimte om het werk goed te doen.¹¹

9 Van der Meer (2021).

10 De onderwerpen eigenaarschap, continuïteit en lerend vermogen uit hoofdstuk 2 ordenen we dus op een theoretische wijze. Zie ook Lohman et al. (2020), Van der Meer (2021) en het hoofdstuk 5 van deel 5 over kwaliteit van arbeid in dit boek.

11 Rinnooy Kan (2018).

Op welke wijze dat moet worden gefaciliteerd, blijft bij Rinnooy Kan echter een open vraag, die vertaald moet worden in de verbinding tussen de werkprocessen op de werkvloer en de landelijke beleidsvoering. Er zijn niet veel integrale benaderingen beschikbaar om op deze wijze naar de organisatie van werkprocessen te kijken. De socioloog Freidson¹² heeft het over de ‘derde logica’, naast die van de staat en de markt: de logica van de professional. In het onderwijs is immers sprake van een richtinggevende overtuiging van de betekenis van onderwijs voor de samenleving, didactische en pedagogische vaardigheden, een kennisbasis, arbeidsdeling, gerichte opleiding en training, een beroepsideologie hoe moreel en inhoudelijk te handelen en een professionele identiteit. Dat volgt ook uit de recente dissertatie van Hendriks¹³: leraren bezitten diepgaande inhoudelijke kennis en kunnen meerdere didactische methoden toepassen. Zij hebben kennis van pedagogiek, kunnen normatieve inschattingen maken en zijn rolmodellen, die waarden en normen kunnen etaleren. Zij hebben een sterke band met leerlingen en tonen zichzelf in hun professionele relatie met de leerling.

Maar hoe ziet de relatie met de school en met het landelijk beleid eruit? Waslander en Pater (2017) stellen dat het niet zo duidelijk is hoe centrale sturing en decentrale uitwerking zich met elkaar verhouden. De relatie is complex en onvoorspelbaar. De rechtssocioloog Charles Sabel (1996) maakt in dat verband de vergelijking tussen de werking van de landelijke beleidsvorming en de kwaliteitscirkels in de auto-industrie, die op elkaar moeten worden betrokken om diagnostisch monitoren mogelijk te maken.¹⁴

In Nederland is evenwel een integraal model beschikbaar dat bewezen is in de praktijk en werkprocessen in samenhang ordent in relatie tot beleidsprocessen: de sociotechniek van de jaren 70-80 van de vorige eeuw, afkomstig van de TU Delft.¹⁵ Dat model vormt nog immer de basis van de regelgeving over kwaliteit van de arbeid in ons land. In dit model gaat het om wendbaar gedrag binnen een structuur op maat. De meest recente insteek van de sociotechniek start bij het ontwikkelingsvermogen van werkenden, hun ‘capabilities’ (geïnspireerd op het werk van Amartya Sen en Martha Nussbaum).¹⁶

12 Freidson (2001).

13 Hendriks (2019).

14 Sabel (1996).

15 De Sitter (1980), Ten Haaf (2002).

16 Het gaat om een verrijkt competentiebegrip. We spreken niet van ‘skills’, zoals landelijke organisaties als de SER, TNO en ook het kabinet doen om de arbeidsmarkt te verbeteren, maar van ontwikkelbare ‘capabilities’, omdat deze een vermogen tot bekwaamheid uitdrukken. We maken onderscheid tussen capabilities in termen van denkwerk en doe-werk, met oog voor de metacognities van leren en ontwikkelen die in het geding zijn. Zie ook Lohman et al. (2020), Hoefijzers e.a. (2021); Van der Meer (2021).

Door het handelen van werkenden ontstaat structuur, met aandacht voor zelfsturing en zelfregulering als onderliggende sturingsprincipes (zie kader). Leraren kunnen aldus leiderschap ('teacher leadership') op de werkvloer tonen. Immers, als leraren meer aspecten van hun werk zelf kunnen regelen en eventueel de arbeid onderling kunnen verdelen door assistenten in te schakelen of zich te specialiseren, is er minder sturing van bovenaf nodig. Meer sturing is daarentegen nodig als de prestatienormen niet helder zijn. Deze professionele normen hebben betrekking op de arbeidsinzet van leraren, hun samenwerkingsprocessen en het resultaat van hun inspanningen.

Drie basisprincipes van handelen uit de sociotechniek

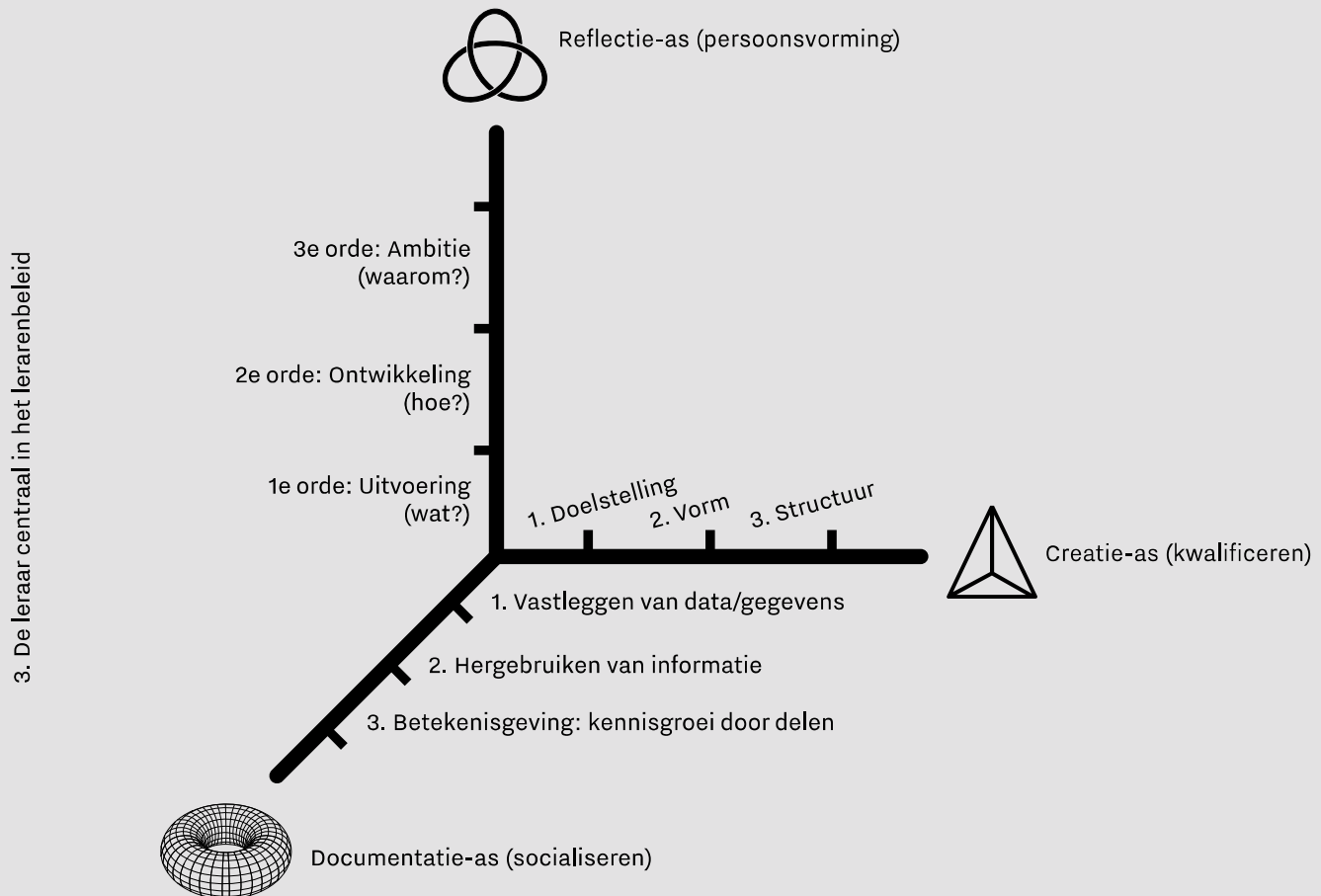
Het arbeidskundige model van de sociotechniek vertrekt vanuit drie universele basisprincipes uit de natuurwetenschappen en filosofie, die de verhouding tussen gedrag van leraren en de structuur van het onderwijs ordenen. Deze uitgangspunten zijn niet tweedimensionaal van karakter, zoals vrijwel alle teksten in de onderwijskunde, maar driedimensionaal met oog op de ontwikkeling van kennis, vaardigheden en attitudes in tijd en ruimte, die we visualiseren in een kubus van 'capability'-ontwikkeling. Het gaat hier om ontwikkelingsgericht werken in wat Vygotsky de 'zone van naaste ontwikkeling' noemt. Kern is dat op deze wijze steeds meer vakvolwassenheid wordt bereikt. Het handelen drukken we uit in drie handelingsvermogens: creatievermogen, reflectievermogen en documentatievermogen (semantisch vermogen, kennisdeling).¹⁷ Het voordeel van het integrale model is dat het de professionele ontwikkeling van werkenden in de opleiding en in het werk operationaliseert door zichtbaar gedrag (handelen) en niet-zichtbaar gedrag (denken) te expliciteren. Denk bijvoorbeeld aan de begeleiding van leerprocessen, waarbij docenten gebruikmaken van hun persoonlijke, theoretische en ervaringskennis, of met andere woorden hun coördinatie tussen oog en hand, tussen denken en doen,



¹⁷ Op de assen hebben we ook de begrippen kwalificeren, persoonsvorming en socialiseren geplaatst, om de verbinding met de onderwijskundige literatuur te leggen. Overigens worden deze begrippen ook teruggevonden in de literatuur over productorganisaties (denk aan Nonaka en Takeuchi (1995) en Rother (2010)).

het ‘stille weten’ in de woorden van Wouter Pols (2018).¹⁸ Een bijkomend voordeel van deze insteek is dat die oog heeft voor nieuwe technologie (met name voor ‘machine learning’, Mitchell, 1997), wat relevant is in deze periode van groeiend online onderwijs, duaal leren en de opkomst van kunstmatige intelligentie. De essentie van het model geven we weer in een kubus met drie assen.¹⁹

Figuur 1 Kubus van capability-ontwikkeling.



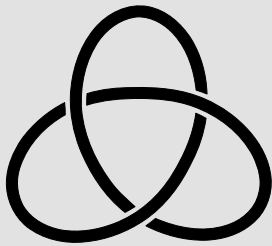
18 Pols gebruikt deze inzichten voor pedagogische afwegingen van de leraar in de klas.

Daarachter gaat het begrip ‘tacit knowledge’ van Polanyi schuil over de niet-zichtbare, relationele waarde van arbeid, waardoor de (onderwijs)arbeidsmarkt niet werkt als goederenmarkt, maar een uitdrukking geeft aan waardencreatie die maatschappelijk is ingebed.

19 We kiezen hier voor een vereenvoudigde weergave, zonder de achterliggende literatuur te bespreken. Om misverstanden te voorkomen tekenen we aan dat er theoretisch gezien twee kubussen zijn: een voor zichtbare doe-arbeid en een voor onzichtbare denkarbeid, die zelfreferentieel zijn en dus continu met elkaar in verbinding staan. De hier weergegeven kubus is te lezen als $3 \times 3 \times 3$ (= 27) domeinen van competentieontwikkeling, die dus heel praktisch kunnen worden ingevuld.

De eerste bouwsteen is de *trefoil*, die de ‘zachte’ kanten van handelen uitdrukt. Het gaat hierbij om de reflectie op het ambitieniveau dat leraren nastreven (het waarom), de werkwijze (het hoe) en de resultaten daarvan (het wat). De trefoil (of ‘klaverbladknoop’) is een bouwsteen voor wendbaarheid en natuurlijk groeigedrag van professionals, het continu kunnen schakelen tussen het uitvoeren, ontwikkelen en richten van het onderwijs (en daarmee kunnen omgaan met de spanning tussen standaardisering en flexibiliteit).²⁰ Dit wendbare handelen, dus de eigen regie, sturing en grip op werk, drukken we visueel uit op de y-as van de kubus.

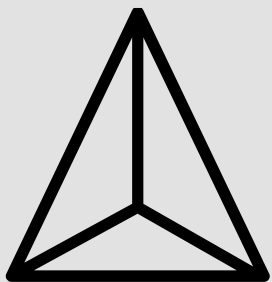
Figuur 1a Wendbaar gedrag: het steeds op elkaar betrekken van waarom-, hoe- en wat-vragen.



De tweede bouwsteen is de *tetrahedron*, de ‘harde’ kant van het bereiken van logisch gestructureerde resultaten. Het handelen start met een doel (leerlingen opleiden), dat gebeurt in een bepaalde vorm (individueel of groepsgewijs), die wordt georganiseerd in een structuur (bijvoorbeeld het leerstofjaarklassensysteem binnen de school). In algemene woorden: leraren bereiden hun lessen voor, verzorgen en evalueren dat. Dat is de basis voor zelfcreatie, het continu en logisch kunnen specificeren, ontwerpen en toepassen van het leerproces dat uitmondt in de onderwijsstructuur (x-as in de kubus).



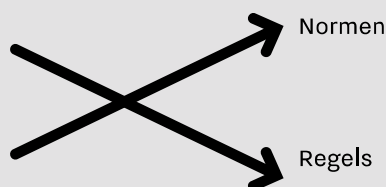
Figuur 1b Functie van onderwijsarbeidsmarkt (= doel + vorm + structuur).



20 Onze driedimensionale figuur onderscheidt zich van de tweedimensionale ‘lemniscate’ van verkenning en onderzoek in de gehonoreerde NGF-aanvraag voor leraren, die is afgeleid van het werk van Engeström (1995).

De derde bouwsteen betreft het ‘steady state’-takenmodel, dat de verhouding tussen regels en professionele normen bespreekt. Inzicht in dit onderscheid is essentieel om de spanning in de Lerarenagenda tussen bevoegdheid en bekwaamheid (en tussen autonomie en controle) op te lossen. De redenering is als volgt: als leraren hun professionele normen willen halen, moeten ze hun creatievermogen (het onderwijs dat ze willen geven) toetsen aan hun reflectie (uitvoering, ontwikkeling en ambities), ook als er onverhoopt verstoringen optreden. Dan kunnen we nagaan waar de arbeidsinzet ondersteuning behoeft, welke regels (spelregels, omgangsvormen, erkenning van bekwaamheden) nodig zijn en welke professionele normen en standaarden. Dit model is nog steeds een uniek Nederlands product om werkprocessen inzichtelijk te maken, het levenswerk van de hoogleraren Jan In 't Veld en Pierre Malotaux²¹ (TU Delft), dat de basis vormt van de sociotechniek. Door verbinding van de school met de buitenwereld wordt het steady state-model een ‘open model’. Door de herhaling in de tijd wordt socialisatie en kennisdeling met anderen en dus lerend vermogen mogelijk (de z-as in de kubus).

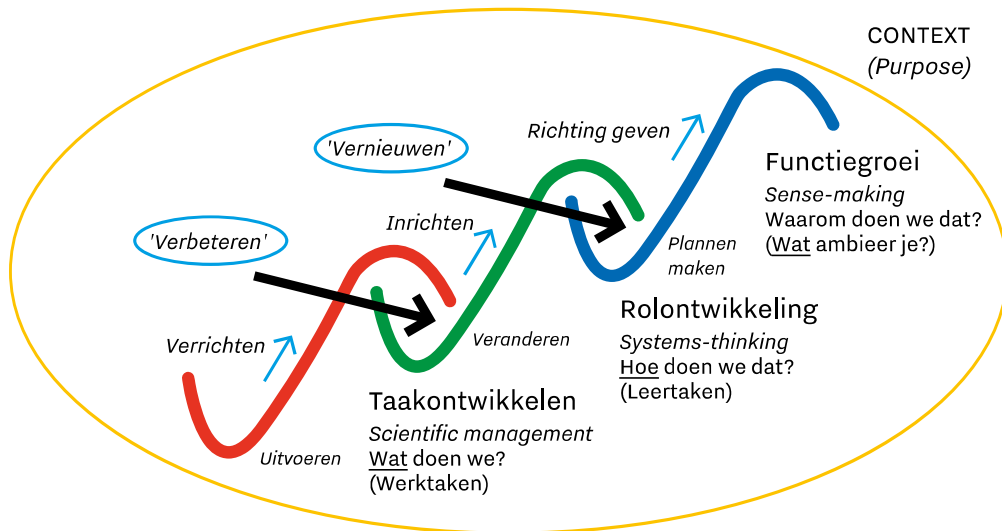
Figuur 1c Steady state: als de regels minder worden, zijn er sterke professionele normen nodig.



Leraren kunnen zich in deze visie ontwikkelen in de uitvoering van relatief eenvoudige naar meer complexe taken, van een rol als startende docent naar een rol die meer verantwoordelijkheid en expertise veronderstelt en vervolgens van de ene naar de andere onderwijsfunctie die betekenisvol werk definieert. ‘Betekenisvol werk’ in de CAOP-opvatting, ‘purpose-driven’ volgens de literatuur.

21 In 't Veld en In 't Veld (2007); Ten Haaf et al. (2002).

Figuur 2 Taakontwikkeling, rolontwikkeling en functiegroei in scholen, technische bedrijven en zorginstellingen.



Bron: Van der Meer & Noteboom, STeLLO.academy en platform-io.com

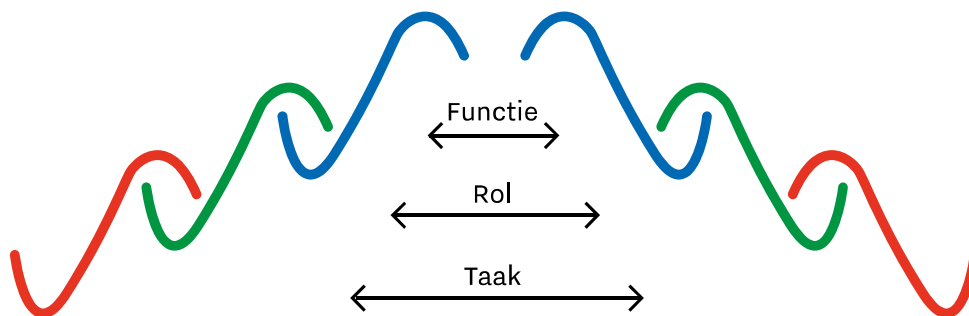
In figuur 2 wordt deze ontwikkeling geschetst in de overgang van taakgericht werken (*wat* moet er gebeuren?), naar de rolinvulling in het werk (*hoe* richten we het werk in?) naar de functie van het onderwijs (*waarop* richten we ons in het onderwijs en *waarom* doen we dat?). Waar is verbetering mogelijk en waar vernieuwing? Het onderzoek naar deze vraagstukken heeft verschillende wetenschappelijke achtergronden: de werkinzet heeft zijn wortels in het wetenschappelijk management (tijd- en bewegingsstudies, die zeer relevant zijn voor het volume en de verdeling van de arbeidsinzet), terwijl de rolverdeling niet losgezien kan worden van de samenwerking met andere personen in de organisatie (organisch en systemisch werken). Kernpunt is dat in het werkproces steeds leer- en werktaken bij elkaar komen, waardoor professionalisering ontstaat.²²

Het integrale model van sociotechniek is oorspronkelijk ontwikkeld voor een gesloten werkproces (*steady state*) in een organisatie (denk aan een schoolklas of afdeling waar de deuren dicht zijn). Als de doelstelling van de school is om samen te werken met andere scholen of met maatschappelijke organisaties of bedrijven, wordt het 'gesloten model' een 'open model' en wordt samenwerking ('cocreatie') over de grenzen van een klas of afdeling mogelijk ('boundary

²² Voor een aanzet, zie bijvoorbeeld Den Brok, Van Tartwijk & Wubbels (2018) voor het primair onderwijs, Van der Meer (2021) voor het mbo.

crossing'). Ook hier is het inzicht van belang dat samenwerking alleen mogelijk is als men dezelfde taal spreekt en eenduidige concepten hanteert (lees: dezelfde professionele normen nastreeft). Bij een dergelijke wederzijdse aanpassing is er co-creatie en parallelle innovatie mogelijk.²³

Figuur 3 Basis van 'cocreatie'-model. In samenhang verbeteren en vernieuwen.



In het model is nadrukkelijk aandacht voor het idee dat werkenden en lerenden van elkaar kunnen leren. Leerprocessen zijn dus cyclisch van aard en door kennisdeling wordt iedereen wijzer. Bovendien kunnen leraren gebruikmaken van nieuwe technologie en hulpmiddelen voor online onderwijs, die nieuwe vormen van 'real-time' kennisdeling bevorderen (de z-as in figuur 1; zie ook het hoofdstuk over de kwaliteit van arbeid in dit boek). Dit betekent dat de rollen van docenten in de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het onderwijs dynamisch zijn, dus kunnen veranderen.

Het leraarschap wordt aldus een zich ontwikkelend beroep. In de eerste orde: wat gaat goed, wat kan beter? In de tweede orde: hoe kunnen medewerkers zich in hun taak, rol en functie verder ontwikkelen? Dat vergt ook dat nieuwe instromers de begeleiding krijgen die ze nodig hebben, zodat ze niet uitvallen als ze ineens zelfstandig werken en kunnen doorgroeien in hun verantwoordelijkheden. En in de derde orde: wat dragen alle inspanningen bij aan de kwaliteit van de arbeidsmarkt in het onderwijs als geheel?

Als er een open model van samenwerking en co-creatie wordt ontwikkeld spreken we van een vierde orde. Een dergelijke verbindende leerarchitectuur van personen tussen en binnen afdelingen en organisaties ontstaat niet vanzelf, dat vereist gerichte uitwisseling en begrip van elkaars denk- en leefwereld.

²³ Voortbouwend op Thompson (1967); Van der Meer en Roes (2009).

Conclusie

Dit hoofdstuk begon met drie structurele problemen van het lerarenbeleid en drie inhoudelijke eisen waarvoor de onderwijsarbeidsmarkt zich gesteld weet. Vervolgens hebben we bouwstenen aangebracht om de verbinding te leggen tussen het eigenaarschap van de leraar op de werkvloer en het landelijke lerarenbeleid, die werken we in het volgende hoofdstuk verder uit.

We zijn ingegaan op de onderliggende natuurlijke uitgangspunten die de verhouding tussen handelen van leraren en de functie van het onderwijs definiëren. Op deze manier hebben we het creatief vermogen, het reflectief vermogen en het documentatievermogen van werkenden geordend om te komen tot een rijker beeld van continue, organische verbeteringen op de werkvloer. Dat versterkt het professionele vermogen van nieuwkomers en werkende leraren.

Dit model vormt tevens de basis van cocreatief handelen en samenwerking waardoor scholen als open organisaties beter ingebed raken in de samenleving. Het geheel biedt een meer dynamisch beeld van het leraarschap, dat uiteenlopende specialisaties kent, diverse rollen combineert en zich in kwaliteit kan ontwikkelen in verschillende fasen van de loopbaan. Zonder wendbaarheid kan een organisatie zich immers niet aanpassen aan haar omgeving. Het model biedt een operationalisering van modegerichte termen als ‘flexibel zijn’ en het toekomstgerichte ‘responsief’ en ‘adaptief’ zijn. Het laat tevens zien dat verbetering, vernieuwing en innovatie in de school samenhangt met samenwerking in het bestuursmodel en ondersteuning door onderzoek.



Literatuur

Den Brok, P., Wubbels, T., & Van Tartwijk, J. (2017). Exploring beginning teachers' attrition in the Netherlands. *Teachers and Teaching: Theory and Practice*, 23(8), 881-895.

Commissie Regulering van Werk (commissie-Borstlap). (2020). *In wat voor een land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Cörvers, F. (2014). *De arbeidsmarkt voor leraren: Theorie, beleid en de werkelijkheid*. Tilburg: Tilburg University.

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

Engeström, Y. (1995). *Training for a change: New approach to instruction and learning in working life*. International Labour Organisation.

Freidson, E. (2001). *Professionalism: The third logic*. Cambridge, UK: Polity Press.

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.

Hoefijzers, M., T.Lohman, M. van der Meer & O.H. Noteboom (2021). Een nieuwe publieke opdracht voor het mbo, in *Vakblad Profiel*, mei, pp. 5-9.

In 't Veld, J., & In 't Veld, M. (2007). *Analyse van bedrijfsprocessen: Een toepassing van denken in systemen. Universeel takenmodel voor analyse van het werk*. Groningen: Wolters Noordhoff.

Lohman, T., Van der Meer, M., & Noteboom, O.H. (2020). *De toekomst van arbeid in beeld. Een driedimensionaal perspectief op werk- en leertaken*. Dordrecht: STeLLO.Academy.

Mitchell, T. M. (1997). *Machine learning*. McGraw-Hill.

Nonaka I. en H. Takeuchi (1995). *The knowledge-creating company*. Oxford: Oxford University Press.

Nussbaum, M., 2011. *Creating capabilities*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Onderwijsraad. (2013). *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad. (2018). *Ruim baan voor leraren*.

Polanyi, M. (1967) *The Tacit Dimension*. New York: Anchor Books.

Pols, W. (2016). *In de wereld komen. Een studie naar de pedagogische betekenissen van opvoeding, onderwijs en het leraarschap*. Antwerpen/ Apeldoorn: Garant.

Rinnooy Kan, A. R. (2018). *Verkenning leraren*. Eerste Kamer.

Rother M. (2010). *Toyota Kata, Managing people for improvement, adaptiveness and superior results*. New York: McGraw Hill.

Sabel, C. F. (1994). Learning by monitoring: the institutions of economic development. In N.Smelser en R.Swedberg (Eds). *The Handbook of economic sociology*. Princeton: Princeton University Press en New York: Russel Sage Foundation.

Sen, A., (1999). *Development as freedom*. New York: Knopf.

Sitter, L.U. de, (1981). *Op weg naar nieuwe fabrieken en kantoren : produktie-organisatie en arbeidsorganisatie op de tweesprong*. Deventer: Kluwer.

Ten Haaf, W., Bikker, H., Adriaanse, D., In 't Veld, J., & Malotaux, P. (2002). *Fundamentals of business engineering and management: A system approach to people and organisations*. Delft: VSSD.

Thompson, J.D. (2003 (oorsp. 1967) *Organizations in action, social sciences basis of administrative theory*. Transaction Publishers.

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

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. en B. Roes, (2009). *Parallele innovatie als vorm van beleidsleren. De casus werk en inkomen*, AIAS working paper nr. 09-70. Amsterdam: AIAS.

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*. Apeldoorn: Garant.

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.

Vygotsky, L.S. (1978) *Mind and society: The development of higher mental processes*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Waslander S. & Pater (2017), *Sturingsdynamiek in het voortgezet onderwijs*, Tilburg: TIAS.

WRR (2020). *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*. Den Haag: WRR

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 onderwijsstaak 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) gebaseerd 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 beleidsinstek 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

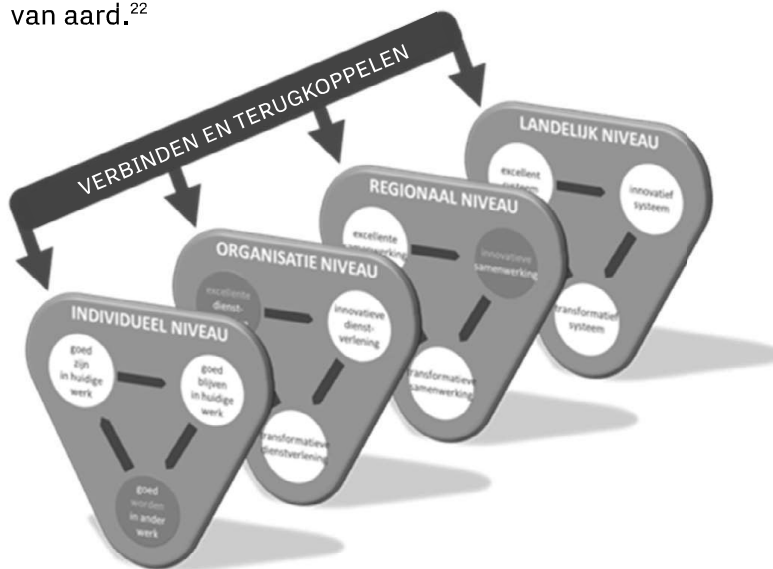
14 In het New Public Governance is er ruimte voor zelforganisatie en wederzijdse afstemming in horizontale netwerken (Héritier, 1992). Zoals Waslander en Pater (2017) en Van der Meer en Nieuwenhuis (2017) opmerken is er tot op heden geen eenduidige relatie tussen verticale sturing en horizontale samenwerking. 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 Wijffes 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 hun 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 voorzieningensstelsel 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. Overall 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 ontwerpstap 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 interveniëren 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.



