CAOP

LEERSTOEL OAM ONDERWIJSARBEIDSMARKT

TILBURG UNIVERSITY

Onderwijs aan het werk - 2018

Analyses, feiten en visies over werken in het onderwijs

Redactie: prof. dr. Frank Córvers en prof. dr. Marc van der Meer

Het CAOP is hét kennis- en dienstencentrum op het gebied van arbeidszaken in het publieke domein.

CAOP

LEERSTOEL OAM ONDERWIJSARBEIDSMARKT

TILBURG UNIVERSITY

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, geluidsband, elektronisch of op welke wijze dan ook, zonder schriftelijke toestemming van de uitgever.

Onderwijs aan het werk - 2018

Analyses, feiten en visies over werken in het onderwijs

Redactie: prof. dr. Frank Cörvers en prof. dr. Marc van der Meer

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD 9
Patrick Banis

INTRODUCTIE 13
Frank Cörvers, Marc van der Meer, Mariëtte Amsing en Ruud van der Aa

I - ARBEIDSMARKT VOOR LERAREN 29

'OVERHEID BALANCEERT SOMS LANGS DE RAND VAN DE WET' 31
Interview Rinda den Besten, PO-Raad

DE ONDERWIJSARBEIDSMARKT IN VOGELVLUCHT 35
Deborah van den Berg, Karin Jettinghoff en Sifra van Zijtveld

25 JAAR LERARENBELEID IN NEDERLAND:
BALANCEREN TUSSEN KWANTITEIT EN KWALITEIT 49
Ruud van der Aa en Sjerp van der Ploeg

BEROEPSPRESTIGE VAN LERAREN GEDAALD 63
Sjerp van der Ploeg en Frank Cörvers

DE LERARENOPLEIDINGEN: WIE BEGINNEN ERAAN EN
WIE HALEN DE EINDSTREEP? 75
Inge de Wolf, Stan Vermeulen en Tijana Breuer

SCHOOLLEIDERS VAN DE TOEKOMST 89
Daniël van Hassel, Caroline Middendorp en Leezan van Wijk

TIEN JAAR ARBEIDSMARKTRAMINGEN ONDERWIJS:
DE RELEVANTIE VAN PROGNOSES 101
Peter Fontein, Hendri Adriaens en Klaas de Vos

DIVERSITEIT VAN LEERKRACHTEN, MANAGEMENT EN
BESTUREN IN HET PO, VO EN MBO 113
Jo Scheeren en Zeki Arslan

WERKEN BIJ DE UNIVERSITEIT:
WAT KENMERKT DE ACADEMISCHE ARBEIDSMARKT? 127
Marc van der Meer, Mariëtte Amsing en Ton Wilthagen

II - LERAARSCHAP 141

ROLVERANDERING, PROFESSIONELE IDENTITEIT EN LOOPBAANKEUZES VAN DOCENTEN 143
Kara Vloet

DE HYBRIDE DOCENT: EEN AANTREKKELIJK LOOPBAANPERSPECTIEF IN HET VO?.. 157
Luc Dorenbosch, Kees van der Velden en Marius Bilkes

BEROEPSDEELMARKTEN VAN VAKDOCENTEN IN HET VOORTGEZET ONDERWIJS: EENHEID IN VERSCHEIDENHEID? 173
Ruud van der Aa, Deborah van den Berg en Marc van der Meer

INFORMEEL ONDERWIJS ONONTBEERLIJK OM LEERACHTERSTANDEN IN TE HALEN 185
Jo Scheeren en Zeki Arslan

EEN BEROEPSBEELD VOOR DE LERAAR: HANDVAT VOOR LOOPBAAN- EN ONTWIKKELPADEN 197
Marco Snoek, Bas de Wit, Jurriën Dengerink, Sabine van Eldik, Willem van der Wolk en Nienke Wirtz

III - ARBEIDSVERHOUDINGEN IN HET ONDERWIJS 211

'TIJD OM DE VERHOUDINGEN IN HET OVERLEGCIRCUIT TE ACTUALISEREN' 213
Interview Liesbeth Verheggen, AOb

'MBO-DOCENT WORDT 'MAKELAAR' VAN KENNIS EN INFORMATIE' 219
Interview Ton Heerts, MBO Raad

'DE CAO IS GEEN HULPMIDDEL VOOR BETERE ARBEIDSVERHOUDINGEN' 225
Interview Hein van Asseldonk, VO-raad

RONDOM HET NATIONAAL ONDERWIJSAKKOORD: BESTUURLIJKE SAMENWERKING IN DE STICHTING VAN HET ONDERWIJS EN DE ONDERWIJSCOÖPERATIE 229
Nadir James en Marc van der Meer

INHOUDSOPGAVE

VERSTERKING MEDEZEGGENSCHAP IN HET ONDERWIJS: ACHTERGRONDEN EN ONTWIKKELING 241
Marco Sikkel

HET NEDERLANDSE BEVOEGDHEDENSTELSEL VO IN KORT BESTEK 253
Ruud van der Aa, Frank Cörvers en Jo Scheeren

BILDUNG, BASIS VAN BEROEPSETHIEK 267
Jitse Talsma en Alain Hoekstra

DE RECHTSPOSITIE VAN ONDERWIJSPERSONEEL IN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP: COMPLEXE EN TROEBELE VERHOUDINGEN 279
Alexander de Becker

NORMALISERING IN HET ONDERWIJS: *MUCH ADO ABOUT NOTHING* 289
Barend Barentsen

IV - ARBEIDSVOORWAARDEN EN ARBEIDSOMSTANDIGHEDEN IN HET ONDERWIJS 301

'EÉN SALARISHUIS VOOR HET GEHELE FUNDEREND ONDERWIJS' 305
Interview Jan van de Ven, PO in actie

'UNIVERSITEITEN KUNNEN OPLOSSINGEN VOOR EEN BELANGRIJK DEEL BINNEN DE EIGEN ORGANISATIE BIEDEN' 307
Interview Jan Boersma, FNV

LOONHOOGTE, LOONVARIATIE EN LOONGROEI VAN LERAREN TEN OPZICHTE VAN DE MARKTSECTOR 311
Arjan Heyma

HET IMPLICIETE CONTRACT: VERANDERENDE LOONNORMEN IN HET PRIMAIR ONDERWIJS 327
Hans Schwartz, Marc van der Meer en Mariëtte Amsing

MINDER WERKDRUK IN HET PRIMAIR ONDERWIJS DOOR NIEUW PERSPECTIEF 343
Ronald Ulrich, Maarten van Poelgeest en Yannick Lataster

BEPERKT ZICHT OP DE FLEXIBELE SCHIL IN HET ONDERWIJS 353
Mariëtte Amsing, Frank Cörvers, Jos Lubberman, Anne Leemans en Kees van Bergen

ARBEIDSRELATIES EN WERKGELEGENHEID IN DE VOORSCHOOLSE SECTOR 365
Puk Witte, Joke Kruiter en Heleen Versteegen

VERVLECHTING VAN ONDERWIJS EN OPVANG IN KINDCENTRA:
KANSEN VOOR ARBEIDSFLEXIBILITEIT? 377
Riemer Kemper, Hans Schwartz en Mariëtte Amsing

V - PROFESSIONALISERING IN HET ONDERWIJS 391

'DE MAATSCHAPPIJ MAG VERWACHTEN DAT LERAREN PROFESSIONALISEREN' 392
Interview Jilles Veenstra, FvOv

'STEEDS MEER SAMEN LEREN EN VAN ELKAAR LEREN' 397
Interview Yvonne Visser, ADEF

DE TOEKOMST VAN HET ONDERWIJS: 2025 VERSUS 2032 401
Marc van der Meer

SCHOOLLEIDERS PROFESSIONALISEREN DOOR INFORMEEL LEREN 415
Marja Creemers

ANDERS LEREN, ANDERS WERKEN 425
Deborah van den Berg en Jo Scheeren

DE PROFESSIONALISERINGSBEHOEFTE VAN TOEKOMSTBESTENDIG
TECHNISCH BEROEPSONDERWIJS IN HET (V)MBO 437
Adri Pijnenburg en Marc van der Meer

OPLEIDEN VOOR VAKKUNDIG BEROEPSONDERWIJS:
NIEUWE ONTWIKKELINGSROUTES VOOR DOCENTEN 449
Linda Medendorp en Marc van der Meer

VI - PRODUCTIVITEIT EN MOBILITEIT IN HET ONDERWIJS 465

HET EFFECT VAN DOCENTKENMERKEN OP LEERPRESTATIES VAN LEERLINGEN:
OVERZICHT VAN EEN RECENTE LITERATUURSTUDIE 467
Johan Coenen, Ilja Cornelisz, Wim Groot, Henriëtte Maassen van den Brink en
Chris Van Klaveren

INHOUDSOPGAVE

HET BELANG VAN GOEDE DOCENTEN VOOR DE LEERWINST VAN LEERLINGEN.....481
Aenneli Houkes-Hommes, Jonneke Bolhaar en Karen van der Wiel

GEBRUIK GEVALIDEERDE KIJKWIJZER KANSRIJK VOOR VERBETERING KWALITEIT LEERKRACHTEN 491
Marc van der Steeg

DE MEERWAARDE VAN REGIONALE SAMENWERKING 503
Hans Schwartz en Joyce van Solinge

LERARENMOBILITEIT IN CARIBISCH NEDERLAND: PUSH- EN PULLFACTOREN.....517
Frank Cörvers en Ardi Mommers

CARRIÈREPERSPECTIEVEN VAN LERAREN: MEER DAN EEN STAP OMHOOG.....529
Ruud van der Aa, Jo Scheeren en Frank Cörvers

AUTEURSREGISTER.....541

Voorwoord

De Bijzondere Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt van Tilburg University/ReflecT en het CAOP brengt voor het eerst een publicatie uit die de gehele onderwijssector bestrijkt: Onderwijs aan het werk. In deze publicatie laten verschillende deskundigen hun licht schijnen over actuele thema's en ontwikkelingen op het gebied van de arbeidsmarkt in de onderwijssector. Het voornemen is de publicatie elke twee jaar uit te brengen.

De onderwijsarbeidsmarkt is op het moment dat deze publicatie verschijnt bijna dagelijks in het nieuws. De tekorten van leerkrachten in het primair onderwijs, werkdruk bij docenten en het imago van werken in het onderwijs zijn thema's die de media en dus de politiek beheersen. Onderwijs wordt gezien als een belangrijke voorwaarde voor de kenniseconomie en daarmee voor de arbeidsmarkt van morgen. Dat legt vooral een zware verantwoordelijkheid bij degenen die daarin werkzaam zijn (leraren, schoolleiders en onderwijsondersteunend personeel). Onderwijs is ook politiek al een aantal jaren een prioriteit. Na het Actieplan Leerkracht van het kabinet-Balkende IV volgde de afgelopen jaren de Lerarenagenda, waarmee prioriteit werd gegeven aan het werken in het onderwijs en de positie van de leraar in het bijzonder. Het al jaren voorspelde tekort op de arbeidsmarkt is er nu echt gekomen en werpt vragen op over de hoogte van de beloning en de arbeidsomstandigheden van werken in het onderwijs. Maar zoals deze publicatie aantoont kunnen deze zaken niet los worden gezien van de bredere context van de werking van de onderwijsarbeidsmarkt. Dan gaat het om vragen op het vlak van de arbeidsverhoudingen, arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden, arbeidsproductiviteit, kwaliteit van werken en mobiliteit van medewerkers.

Met deze publicatie maakt de Bijzondere Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt verschillende aspecten van werken in het onderwijs inzichtelijk. Het gaat hierbij om een combinatie van wetenschappelijke analyses en ervaringen uit de praktijk. Onderwijs aan het werk is tot stand gekomen mede dankzij steun van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Een speciaal woord van dank gaat uit naar de beide bijzonder hoogleraren Frank Cörvers, Marc van der Meer, promovendus Mariëtte Amsing, voor de auteurs, de geïnterviewden, Ruud van der Aa en Loes Spaans van het CAOP voor de begeleiding en coördinatie van de publicatie. Ik hoop en vertrouw erop dat deze publicatie een bron van inspiratie zal zijn voor professionals in en rond het onderwijs: docenten, bestuurders, beleidsmakers, onderzoekers en eenieder die het onderwijs een warm hart toedraagt.

Patrick Banis

Directeur arbeidsmarkt CAOP

Introductie

Frank Cörvers (Bijzonder hoogleraar Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, Tilburg Law School / CAOP, hoofdonderzoeker ROA en hoogleraar Maastricht University / NEIMED)

Marc van der Meer (Bijzonder hoogleraar Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, Tilburg Law School / CAOP)

Mariëtte Amsing (promovendus, Bijzondere Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, Tilburg Law School / CAOP)

Ruud van der Aa (onderzoekscoördinator en senior onderzoeker CAOP)

De onderwijsarbeidsmarkt kent turbulente tijden. Leraren in het primair onderwijs hebben in estafette het werk neergelegd voor meer salaris, en docenten in alle onderwijssectoren zijn opgekomen voor een vermindering van de werkdruk. De positie van leerkrachten is relatief sterk gezien het maatschappelijke belang van onderwijs en de lerarentekorten, maar ook relatief zwak vanwege de vele deelmarkten in het onderwijs. In iedere sector spelen andere vraagstukken. Zo zijn er in het primair onderwijs vooral in de Randstad en de grote steden personeelstekorten, in het voortgezet onderwijs vooral in specifieke tekortvakken, terwijl het mbo vergrijst en een grote vervangingsvraag kent. Over de hele linie blijven de instroom en gediplomeerde uitstroom van de lerarenopleidingen achter bij de vraag naar nieuwe leraren, die vooral door de uitstroom van oudere leraren de komende jaren tot toenemende spanningen op de arbeidsmarkt zal leiden, ook in de regio's waar de leerlingenaantallen teruglopen. Des te belangrijker is het dat kennis over het functioneren van de onderwijsarbeidsmarkt zijn weg vindt naar de beleidsmakers en schoolbesturen om gerichte interventies te kunnen ontwikkelen om de knelpunten te verminderen. De uitdagingen zijn divers en lang niet alle oplossingen liggen binnen handbereik. Tegelijkertijd zijn er nog veel openstaande vragen waar aanvullend onderzoek op zijn plaats is.

De CAOP-leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt is ondergebracht bij Tilburg University. De leerstoel beoogt met discussie, agendering, reflectie en onderzoek een bijdrage te leveren aan een betere werking van de onderwijsarbeidsmarkt. Afgelopen vijf jaar is met name de ontwikkeling van de Lerarenagenda 2013-2020 centraal gesteld bij expertmeetings en jaarbijeenkomsten bij het CAOP en bij congressen, samenlopen en presentaties in het land. Deze bundel geeft een reflectie van het kwantitatieve en kwalitatieve onderzoek en diverse kennisuitwisselingen op het terrein van de onderwijsarbeidsmarkt waar wij bij betrokken zijn of op enige manier zelf aan hebben deelgenomen. Het geheel pretendeert niet volledig dekkend te zijn voor al wat er speelt, maar geeft wel een goede indruk. Het interessante is dat de hele onderwijsarbeidsmarkt, van de kinderopvang tot aan de universiteiten, aan bod komt. Tevens zijn interviews opgenomen met gezichtsbepalende beleidspersonen in het werkveld van de onderwijsarbeidsmarkt. De keuze voor de interviews is erop gericht om inzicht te geven in het actuele beleidsproces, maar ook om enkele aanvoerders uit de docentenwereld op het terrein van de arbeidsverhoudingen aan het woord te laten. Zonder tegenkracht is er immers geen florerende onderwijsarbeidsmarkt.

De voorliggende bundel bevat een verzameling van onderzoeksliteratuur, die in combinatie met de interviews en praktijkvoorbeelden een rijk en multidisciplinair beeld schetst van de vele facetten die de werking van de onderwijsarbeidsmarkt bepalen. De bundel bestaat uit zes delen met verschillende hoofdstukken over de volgende thema's:

I - Arbeidsmarkt voor leraren
II - Leraarschap
III - Arbeidsverhoudingen in het onderwijs
IV - Arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden in het onderwijs
V - Professionalisering in het onderwijs
VI - Productiviteit en mobiliteit in het onderwijs

In deze bundel komen veel dimensies van het arbeidsmarkt- en lerarenbeleid uit met name het primair en voortgezet onderwijs aan de orde; waar mogelijk hebben we de focus ook gelegd op andere onderwijssectoren. We realiseren ons dat de verkenning van sommige onderwerpen nog in de kinderschoenen staat. Vraagstukken als de ontwikkeling van personeelsbeleid, arbeidsomstandigheden en de verschillen tussen sectoren komen door ruimtegebrek slechts indirect aan bod in de bundel. We zijn niettemin van mening dat de gepresenteerde inzichten over deze vraagstukken essentieel is voor de discussie over het toekomstige lerarenbeleid en arbeidsmarktbeleid in het onderwijs. Hieronder lichten wij de opzet en thema's verder toe.

I - ARBEIDSMARKT VOOR LERAREN

Na het voorwoord van Patrick Banis en een interview met Rinda den Besten over de uitdagingen van het onderwijs, opent de bundel met een reeks artikelen over de arbeidsmarkt voor leraren. Als achtergrond schetsen Deborah van den Berg, Karin Jettinghof en Sifra Zijtveld aan de hand van enkele kengetallen de 'Onderwijsarbeidsmarkt in vogelvlucht'. Duidelijk is dat vooral de personeelstekorten in het primair en voortgezet onderwijs de komende jaren aanzienlijk zullen zijn en dat de gediplomeerde uitstroom van de lerarenopleidingen ontoereikend is om hierin te voorzien. Ondanks alle kritische geluiden zijn leraren al met al zeer tevreden met hun baan, hoewel op onderdelen voor verbetering vatbaar.

Vervolgens laten Ruud van der Aa en Sjerp van der Ploeg met een analyse van '25 jaar lerarenbeleid: balanceren tussen kwaliteit en kwantiteit' zien dat de worsteling met (dreigende) lerarentekorten allesbehalve nieuw is. Deze discussie speelt al langer, in verschillende gradaties, en de auteurs illustreren dat het ministerie bij voortduring moeite heeft om de instroombevorderende maatregelen in balans te krijgen met de toegenomen druk op de onderwijssector om kwalitatief hoogwaardig personeel te garanderen.

De bijdrage van Sjerp van der Ploeg en Frank Córvers 'Beroepsprestige van leraren gedaald' laat een van de moeilijkheden zien bij het behouden van zittende leraren en de werving van nieuwe leraren, namelijk het afgenomen prestige van het lerarenberoep. Lerarenberoepen wordt weliswaar redelijk wat maatschappelijk aanzien toegedicht, maar ze behoren zeker niet tot de top. De leraar in het eerstegraadsgebied van het voortgezet onderwijs beweegt zich qua aanzien in de kringen van verpleegkundigen, verloskundigen, directiefuncties bij de gemeente en/of onderofficieren. Leraren basisonderwijs worden meer geplaatst bij beroepen als verzekeringsagent, secretaresse, laboratoriumassistent en boekhouder. Wat precies de oorzaken zijn van het afgenomen beroepsprestige is vooralsnog geen uitgemaakte zaak.

Ondanks het matige aanzien van het lerarenberoep is de instroom in de lerarenopleidingen nog altijd fors: een substantieel deel van alle studenten in het hoger onderwijs start aan de lerarenopleidingen. De onderwijsopleidingen trekken van alle sectoren zelfs de meeste studenten en in het hbo volgt een op de tien studenten een opleiding tot leraar, zo laat de bijdrage 'De lerarenopleidingen: wie beginnen eraan en wie halen de eindstreep?' van Inge de Wolf, Stan Vermeulen en Tijana Breuer zien. Vooral de dalende instroom bij de pabo's en de grote uitval bij de tweedegraadslerarenopleidingen is onwenselijk gezien de grote en stijgende vraag naar nieuwe leraren.

Naast leraren zijn schoolleiders cruciaal voor goed onderwijs. Op basis van empirisch onderzoek laten Daniël van Hassel, Caroline Middendorp en Leezan van Wijk in hun artikel 'Schoolleiders van de toekomst' zien dat de schoolleiders in het vo belangrijke uitdagingen kennen op het vlak van onderwijsvernieuwing, kwaliteit van het onderwijs en krimp van het aantal leerlingen. De beroepscompetenties die hiervoor nodig zijn, lijken bij de meerderheid van de schoolleiders op orde te zijn. Dit geldt echter lang niet voor álle schoolleiders, een teken dat hier voor de sector nog winst te behalen valt.

Hoe goed is de onderwijsarbeidsmarkt voorspelbaar? Peter Fontein gaat in zijn bijdrage 'Tien jaar arbeidsmarktramingen onderwijs: de relevantie van prognoses' in op het nut van een ramingenmodel voor de onderwijsarbeidsmarkt. Hij betoogt dat de publicatie van voorspellingen leidt tot *selffulfilling* en *selfdestroying prophecies*. Ook externe factoren, zoals een onverwachte verhoging van de AOW-leeftijd en databeperkingen, maken de kans groter dat voorspellingen niet bewaarheid worden. Toch betoogt hij dat voorspellingen nuttig zijn voor beleid, vooral als ze dienen als handvat voor discussie en door beleidsmakers worden meegenomen bij de beoordeling van signalen en gegevens over de onderwijsarbeidsmarkt.

Een specifiek punt betreft de weinig adequate afspiegeling van de multiculturele diversiteit die onze onderwijsarbeidsmarkt kenmerkt. Op alle fronten is er achterstand: het aantal docenten en zeker het aantal leidinggevenden met een etnisch diverse achtergrond schiet sterk tekort. In hun bijdrage 'Diversiteit van leerkrachten, management en besturen in het po, vo en mbo' beargumenteren Jo Scheeren en Zeki Arslan welke pogingen zijn ondernomen om dit te veranderen en tegen welke problemen bijvoorbeeld de pabo, als lerarenopleiding, op dit punt aanloopt. Zij besluiten met een pleidooi voor een meer diverse werkcultuur, waarbij leidinggevenden en rolmodellen het voortouw kunnen nemen.

Een ander punt van aandacht is de internationalisering van de arbeidsmarkt. Afgezien van wat grensverkeer met Vlaanderen en docenten vreemde talen, is de onderwijsarbeidsmarkt relatief gesloten bij de grenzen. Dat geldt niet voor de (specifieke) arbeidsmarkt van de universiteiten, die de afgelopen periode een sterk internationaal en dynamisch karakter heeft gekregen. Marc van der Meer, Mariëtte Amsing en Ton Wilthagen beschrijven in hun artikel 'Werken bij de universiteit' de flexibilisering die zich hier voltrekt en de betekenis daarvan voor verschillende groepen medewerkers.

II - LERAARSCHAP

De beroepsgroep van leraren is omvangrijk en gevarieerd. In de loop van een carrière als docent doen zich veel kritische momenten voor. Dat begint al bij de eerste kennismaking op de school met collega's en leerlingen, en met het vorderen van de tijd wordt de opgedane ervaring steeds meer van belang om onverwachte lessituatie te beoordelen.

Het kunnen hanteren van werkdruk is een uitwerking van dit vraagstuk. Uit vergelijkende statistieken blijkt steevast dat leerkrachten veel werkdruk ervaren. In haar bijdrage 'Rolverandering, professionele identiteit en loopbaanontwikkeling van docenten. Het belang van een dialogisch proces om burn-out te voorkomen' brengt Kara Vloet het ontstaan en de omgang met werkdruk op een kwalitatieve wijze minutieus in kaart. Het gaat haar om de dialoog bij kritische gebeurtenissen in de loopbaanontwikkeling. Sommige medewerkers kunnen gemakkelijk omgaan met verandering van het werkpakket, anderen haken geleidelijk af en belanden soms zelfs in een burn-out.

De laatste tijd is er veel aandacht voor hybride docenten als mogelijke oplossing voor het lerarentekort. De combinatiebaan voor leraren biedt ook gelegenheid voor meer persoonlijke ontwikkeling binnen en buiten het werk op school. Uit de statistieken blijkt dat er meer hybride aanstellingen zijn dan vaak werd gedacht. Luc Dorenbosch, Kees van der Velden en Marius Bilkes pogen met hun artikel 'De hybride docent. Een aantrekkelijk loopbaanperspectief in het vo?' dit vraagstuk te agenderen als wervend loopbaanperspectief voor docenten in het voortgezet onderwijs.

Een belangrijk punt van aandacht is dat in de onderwijsarbeidsmarkt het ene vak het andere niet is. In hun analyse van docenten Nederlands, wiskunde, aardrijkskunde en handel en administratie, blijkt dat vraag en aanbod sterk variëren en dus ook de kansen op tekorten. De conclusie die Ruud van der Aa, Deborah van den Berg en Marc van der Meer in hun analyse 'Beroepsdeelmarkten van vakdocenten in het voortgezet onderwijs. Eenheid in verscheidenheid' trekken, luidt dat altijd naar de interne beroepsdeelmarkten gekeken moet worden om patronen van inzetbaarheid en flexibiliteit van personeel te duiden.

Naast het formele onderwijs heeft in Nederland het informele onderwijs een grote vlucht genomen. In een middelgrote gemeente als Dordrecht zijn daarbij zo'n veertig organisaties uit particulier en maatschappelijk initiatief betrokken. In hun bijdrage over 'Informeel onderwijs onontbeerlijk om leerachterstanden in te halen' stellen Jo Scheeren en Zeki Arslan dat de grenzen met het formele onderwijs geslecht moeten worden door beter vast te stellen wat er gebeurt en te werken

aan de verdere professionalisering van betrokken docenten.

Een van de opties om zowel het tanende beroepsprestige van de leraar als de uitval op de lerarenopleidingen tegen te gaan, is het beeld van de leraar te versterken. In de bijdrage 'Een beroepsbeeld voor de leraar: handvat voor loopbaan- en ontwikkelpaden' schetsen Marco Snoek, Bas de Wit, Jurriën Dengerink, Sabine van Eldik, Willem van der Wolk en Nienke Wirtz daartoe een breder en meer ontwikkelingsgericht beeld van het leraarschap dan tot nu toe gebruikelijk is. Ze onderscheiden vier domeinen waar de groeipaden in het leraarschap vorm kunnen krijgen: het leren van leerlingen, het ontwikkelen van onderwijs, het organiseren van onderwijs en het ondersteunen van collega's.

III - ARBEIDSVERHOUDINGEN IN HET ONDERWIJS

In de dagelijkse actualiteit van de arbeidsverhoudingen in het onderwijs staat de salarisontwikkeling van leerkrachten centraal. De salariëring wordt overeengekomen in de collectieve onderhandelingen tussen werkgeversverenigingen en vakorganisaties, dit alles binnen de kaders die het kabinet definieert. Andere belangrijke thema's in de arbeidsverhoudingen zijn de omvang en inzet van de lerarenpopulatie en de positie van werkenden in de schoolorganisatie. In een interview bepleit Hein van Asseldonck een herbezinning op de landelijke cao vo, die meer lokaal moet worden ingevuld. Ton Heerts kiest voor mbo-docenten die 'makelaar' zijn van kennis in meer wendbare onderwijsorganisaties, terwijl AOB-voorzitter Liesbeth Verheggen wijst op het machtsevenwicht van werkgevers en vakbonden ten opzichte van de overheid.

Deze personen ontmoeten elkaar ook bij besprekingen over de Lerarenagenda, onder andere in de recent ingerichte Stichting van het Onderwijs. Hier is de laatste jaren de analyse gemaakt dat voor de oplossing van het lerarentekort en een vernieuwing van het onderwijsbeleid een meerjarenaanpak nodig is. In hun bijdrage 'Rondom het Nationaal Onderwijsakkoord: Bestuurlijke samenwerking in Stichting van het Onderwijs en Onderwijscoöperatie' vergelijken Nadir James en Marc van der Meer de werkwijze van deze stichting met die van de eveneens nieuw gelanceerde Onderwijscoöperatie, en plaatsen deze in een theoretisch kader over de collectieve doelstellingen van belangenorganisaties.

De zeggenschapsverhoudingen in het onderwijs kennen ook hun pendant binnen de schoolorganisatie. Voor onderwijsprofessionals is de zeggenschap op papier goed geregeld. Docenten kennen immers taakautonomie (professionele ruimte) en wettelijk zijn indirecte vormen van mede-

zeggenschap voor docenten, leerlingen en hun ouders geregeld. Bovendien zijn de eisen aan het bestuurlijke toezicht op de leiding van de school de laatste jaren aangescherpt. In zijn bijdrage over ''Versterking medezeggenschap in het onderwijs: achtergronden en ontwikkeling' stelt Marco Sikkel niettemin vast dat de medezeggenschap niet functioneert zoals die bedoeld is; het ontbreekt te veel aan een professionele dialoog over het welzijn van leerkrachten in de school.

Het bevoegdhedenstelsel bepaalt wie er in Nederland voor de klas mogen staan en wie niet. De regelmatig oplaaiende discussie over onbevoegd lesgeven laat zien dat dit in de praktijk niet altijd even duidelijk is. De toegang tot de beroepsgroep is een van de kernelementen in de arbeidsverhoudingen in het onderwijs. Ruud van der Aa, Frank Cörvers en Jo Scheeren laten in hun bijdrage 'Het Nederlandse bevoegdhedenstelsel vo in kort bestek' zien wat de achtergronden zijn van de beeldvorming en discussie over het bevoegdhedenstelsel. Als er aanpassingen aan het stelsel aan de orde zouden zijn, dienen die proportioneel te zijn ten opzichte van de aard van de knelpunten én uitdagingen waar het bevoegdhedenstelsel zich voor geplaatst ziet.

In hun bijdrage 'Bildung, basis van beroepsethiek' bezien Jitse Talma en Alain Hoekstra het onderwijs vanuit de dagelijkse praktijk van internationale ondernemingen en de wereld van het openbaar bestuur. Het vertrekpunt van de auteurs is dat in het zakenleven en in de politiek integer en moreel handelen onder druk staan. Dat vraagt om normstelling in werkorganisaties, maar ook om een herwaardering van de aandacht voor *Bildung* en de morele vorming in het onderwijs en in de samenleving als de basis van beroepsethiek.

Ondanks dat de invulling van het onderwijs in het Vlaamse gemeenschapsonderwijs (in Nederland: openbaar onderwijs) en in het vrij onderwijs (in Nederland: bijzonder onderwijs) op dezelfde wijze is geregeld, geldt dat niet voor de rechtsbescherming van de onderwijzers. De bijdrage van Alexander de Becker 'De rechtspositie van onderwijspersoneel in de Vlaamse Gemeenschap: complexe en troebele verhoudingen' laat zien dat de bescherming van de rechtspositie van onderwijzers in Vlaanderen vanwege de complexiteit voor juristen interessante materie is, maar voor anderen onaangenaam. Het onderwijsrecht in België bevindt zich, net als nu nog in Nederland, op het snijpunt tussen het arbeidsrecht en het bestuursrecht. De Vlaamse Gemeenschap heeft echter nog geen regelgeving uitgevaardigd over het collectief arbeidsvoorwaardenoverleg om de situatie te veranderen.

In Nederland gaat een groot deel van de leraren in het openbaar basis- en voortgezet onderwijs

door de normalisering van de ambtelijke rechtspositie de ambtelijke status verliezen. Hoewel de rechtsbescherming anders geregeld wordt, vallen de gevolgen hiervan wel mee, zo betoogt Barend Barentsen in zijn bijdrage 'Normalisering in het onderwijs: *much ado about nothing*'. Bij de collectieve onderhandelingen speelt voor het openbaar onderwijs vooral de kwestie van binding van individuele medewerkers aan cao's. Het wetsvoorstel ter normalisering van de rechtspositie in het onderwijs houdt echter voor een deel vast aan vertrouwde begrippen en overlegstructuren.

IV - ARBEIDSVOORWAARDEN EN ARBEIDSOMSTANDIGHEDEN IN HET ONDERWIJS

Werken in het onderwijs is voor veel docenten een roeping, maar de omstandigheden waaronder zij het werk uitvoeren zijn niet altijd gelijk. De salarisverschillen voor leraren zijn een belangrijke bron voor de arbeidsonrust in het onderwijs. In twee interviews belichten aankomend vakbondsbestuurder Jan van de Ven en ervaringsdeskundige vakbondsbestuurder Jan Boersma hun ontevredenheid met de actualiteit.

Arjan Heyma laat in zijn bijdrage 'Loonhoogte, loonvariatie en loongroei van leraren ten opzichte van de marktsector' zien dat daar inderdaad aanleiding toe is. Met uitzondering van het salaris voor de startende leraren, ligt vooral het uurloon in het primair onderwijs ruim onder dat voor vergelijkbare werknemers in de marktsector. In het voortgezet onderwijs is het gemiddelde uurloon meer in lijn met dat van vergelijkbare werknemers in de marktsector, maar dat geldt lang niet voor alle groepen leraren. Vooral leraren vanaf de leeftijd van 40 jaar hebben een loonachterstand. Dit komt doordat de promotiekansen in de marktsector, met bijbehorende loonsprongen, groter zijn. Heyma concludeert dat dit een carrière als leraar in het primair of voortgezet onderwijs minder aantrekkelijk maakt.

Bij de verklaring van de loonverschillen moet gekeken worden naar het historische patroon van de salarisontwikkeling. Onder de papieren arbeidsovereenkomst tussen werkgever en werknemer, gaan afspraken schuil over de functiewaardering, de beloning en sociale zekerheidsrechten. In hun bijdrage 'Het impliciete contract: veranderende loonnormen in het primair onderwijs' bespreken Hans Schwartz, Marc van der Meer en Mariëtte Amsing drie kritische ijkpunten in de tijd: het HOS-akkoord (1985), het advies-Van Rijn (2002) en het Actieplan Leerkracht (2007), waarbij steeds de ambitie was het carrièreperspectief voor docenten aantrekkelijker te maken.

In het primair onderwijs is de eis tot vermindering van de werkdruk naast een verhoging van het salaris een belangrijke inzet voor arbeidsonrust.

Volgens de bijdrage 'Minder werkdruk in het primair onderwijs door nieuw perspectief' van Ronald Ulrich, Maarten van Poelgeest en Yannick Lataster is een impasse ontstaan. Uit een evaluatie van de cao-afspraken om de werkdruk te verlichten, in het bijzonder de invoering van de veertigurige werkweek en de keuze tussen het basis- en overlegmodel, blijkt dat deze afspraken niet of mogelijk zelfs averechts gewerkt hebben. Zij pleiten voor een aanpak van de werkdruk die beter aansluit bij de variëteit in de onderwijspraktijk in de scholen en de professionaliteit van de leerkracht.

In 'Beperkt zicht op de flexibele schil in het onderwijs' laten Mariëtte Amsing, Frank Cörvers, Jos Lubberman, Anne Leemans en Kees Van Bergen zien dat het lastig blijkt om inzicht te krijgen in de groep personeel-niet-in-loondienst in de sectoren po, vo en mbo. In het licht van de slecht voorspelbare en fluctuerende arbeidsmarktomstandigheden is dat opvallend; de discussie over de inzet van flexwerkers liep de afgelopen jaren hoog op met de wijzigingen in de Wet werk en zekerheid. De auteurs doen enkele aanbevelingen om inzicht te verkrijgen in de totale personeelsomvang, in loondienst of niet, ten behoeve van de kwaliteit van de beroepsgroep en het onderwijs.

In de voorschoolse sector zien we dergelijke patronen van flexibele arbeidsrelaties vaker terug. In hun bijdrage over de 'Arbeidsmarkt en werkgelegenheid in de voorschoolse sector' bespreken Joke Kruiter, Heleen Verstegen en Puk Witte de arbeidsorganisaties en aanstellingsvormen van medewerkers in deze deelsector. De inhoudelijke vraag die voorligt, is in hoeverre de voorschool als kinderopvang ook een educatieve rol speelt, want dat vraagt om anders opgeleide medewerkers.

De afgelopen jaren zijn het primair onderwijs en kinderopvang steeds meer verbonden geraakt in bijvoorbeeld brede scholen of integrale kindcentra. Riemer Kemper, Hans Schwartz en Mariëtte Amsing geven in 'Vervlechting van onderwijs en opvang in kindcentra: kansen voor arbeidsflexibiliteit?' inzicht in de mogelijkheden die deze vervlechting biedt voor professionals en organisatie. Op basis van gesprekken over vergaande vervlechting reiken zij enkele handvaten aan voor de toekomst.

V - PROFESSIONALISERING IN HET ONDERWIJS

In de interviews met vakbondsbestuurder Jilles Veenstra en coördinerend directeur van de lerarenopleidingen Yvonne Visser gaat het over de condities voor professionalisering en versterking van de beroepsgroep van leerkrachten. Hoe kunnen docenten zich professioneel ontwikkelen, beter samenwerken en het onderwijscurriculum van de toekomst vormgeven?

De wereld om het onderwijs is continu in beweging, hoe kan het onderwijs toekomstbewust werken? In 'De toekomst van het onderwijs: 2025 versus 2032' zet Marc van der Meer twee gelijktijdige verkenningen over de toekomst van het onderwijs naast elkaar: het rapport van de commissie-Schnabel *Ons Onderwijs2032* en het initiatief *MBO 2025*. Hoewel ze rond dezelfde tijd gepubliceerd zijn, verschillen de twee substantieel in hun inhoudelijke aanpak, de mate van financiële ondersteuning en de betrokkenheid van de politiek. De betekenis van deze insteek voor de toekomst van het onderwijs zal op de werkvloer worden bepaald.

Marja Cremers brengt op basis van een uitvoerige steekproef onder bijna achthonderd schoolleiders hun professionaliseringsuitdagingen in beeld in 'Schoolleiders professionaliseren door informeel leren'. Schoolleiders, afdelingsleiders of teamleiders organiseren zich als beroepsgroep en hebben een eigen schoolleidersregister met een eigenstandige analyse van de noodzakelijk competenties. Zij werken met een omvangrijk takenpakket in hun streven naar eigentijds, kwalitatief hoogwaardig onderwijs. Gegeven de vergrijzende arbeidsmarkt van schoolleiders ligt het voor de hand dat dan meer vrouwen het beroep van schoolleider op zich zullen nemen.

In antwoord op het lerarentekort verkennen Jo Scheeren en Deborah van den Berg in 'Anders leren, anders werken' verschillende landelijke initiatieven om het klassikale onderwijs dusdanig anders in te richten dat een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs ontstaat. Een onderdeel van nieuwe organisatievormen zou kunnen zijn dat het onderwijs door herverdeling van taken en functiedifferentiatie efficiënter wordt, en dus minder leraren nodig zou hebben voor dezelfde of een hogere onderwijskwaliteit. De auteurs wijzen ook op het belang van randvoorwaarden, zoals de inzet van de docent en het gebruik van de benodigde onderwijsruimtes.

Van alle onderwijssectoren staat het technisch (v)mbo misschien het meest onder druk. Adri Pijnenburg en Marc van der Meer bespreken in hun hoofdstuk 'De professionaliseringsbehoefte van een toekomstbestendig technisch beroepsonderwijs in het (v)mbo' vijf relevante condities voor dit onderwijstype: de financiële inzet, de veranderingen in de techniek, het gebruik van de lokale infrastructuur, de doorlopende leerlijn en de inzet van docenten. Uit de gepresenteerde casuïstiek volgt dat bij de samenwerking tussen vmbo en mbo nieuwe uitdagingen voor docenten ontstaan. Tegelijkertijd blijkt dat het idee van hybride docenten voor lang niet alle vraagstukken een oplossing biedt.

In het betoog 'Opleiden voor vakkundig beroepsonderwijs: nieuwe ontwikkelingsroutes voor docenten' bespreken Linda Medendorp en Marc van der Meer de loopbaan en professionalisering van mbo-docenten. Na een korte schets van enkele ervaringen van jonge nieuwe docenten, analyseren zij drie essentiële dimensies: de stap de sector in via de lerarenopleiding, de rol van zijinstromers en de ontwikkeling binnen het werk. Elk van deze thema's is sterk in verandering: bij de lerarenopleiding is het programma opleiden 'in de school' geïntroduceerd, bij vier publiek-private innovatieprojecten zien we nieuwe docentrollen ontstaan, en het aantal loopbaankansen voor zijinstromers groeit.

VI - PRODUCTIVITEIT EN MOBILITEIT IN HET ONDERWIJS

Leraren zijn de belangrijkste factor voor de leerprestaties van leerlingen. Johan Coenen, Ilja Cornelisz, Wim Groot, Henriëtte Maassen van den Brink en Chris Van Klaveren gaan in hun overzichtsstudie van de internationale empirische literatuur op dit terrein vooral in op het effect van docentkenmerken op (gestandaardiseerde) toetsscores van hun leerlingen. Veel docentkenmerken, zoals opleidingsniveau of het bezit van een algemeen certificaat, blijken er nauwelijks toe te doen, net zoals er nauwelijks verschil lijkt te zijn tussen leraren die een regulier lerarendiploma hebben of een diploma als zijinstromer. Leraren die vakspecifieke certificaten en betere kwaliteiten hebben, met name voor het vak wiskunde, en de ervaring van leraren blijken echter wel een significant positief effect te hebben op de leerprestaties.

Aenneli Houkes-Hommes, Jonneke Bolhaar en Karen van der Wiel komen grotendeels tot soortgelijke conclusies in hun overzicht van uitsluitend empirische studies die uitgaan van gecontroleerde (quasi-) experimenten om de causale effecten te meten van docenten op hun leerlingen. In hun bijdrage 'Het belang van goede docenten voor de leerwinst van leerlingen' concluderen ze verder dat het gericht coachen van alle docenten relatief veel leerwinst onder de leerlingen oplevert. Vooral sociale vaardigheden van docenten blijken een grote rol te spelen en verdienen daarom veel aandacht bij trainingen en systematische lesobservaties van docenten.

Welke docentpraktijken en -vaardigheden ertoe doen en hoe de docentkwaliteit voorspeld kan worden, diept Marc van der Steeg verder uit in zijn bijdrage 'Gebruik kijkwijzer kansrijk voor verbeteren kwaliteit leerkrachten'. Hij laat de voorspelkracht voor de leerwinst van leerlingen zien van evaluaties van leraren gebaseerd op een kijkwijzer, een gedetailleerd observatie-instrument voor 75 gedragsaspecten van leraren betreffende organisatorische, didactische en pedagogische competenties die gerelateerd zijn aan opbrengstgericht

lesgeven. Van der Steeg betoogt dat een dergelijk instrument in combinatie met gerichte feedback en coaching van docenten door getrainde mentoren leidt tot significant betere leerlingprestaties.

In 'De meerwaarde van regionale samenwerking' van Joyce van Solinge en Hans Schwartz is het een belangrijke vraag hoe regionale afspraken over vraag en aanbod van leerkrachten kunnen worden gemaakt. Uit de empirische verkenning volgt dat zowel in het po als in het vo mobiliteit van medewerkers bestaat. De regionale expertisecentra hebben de functie om vraag en aanbod op lokaal niveau bij elkaar te brengen, in afstemming met het strategisch personeelsbeleid en de visie van schoolbesturen.

In 'Lerarenmobiliteit in Caribisch Nederland: push- en pullfactoren' concluderen Ardi Mommers en Frank Cörvers op basis van een enquête onder het lerarenkorps op de BES-eilanden (Bonaire, Sint Eustatius, Saba) dat het hoge verloop van deze leraren gereduceerd kan worden door betere arbeidsvoorwaarden, een hoger salaris en meer scholingsmogelijkheden, alsmede door meer oog voor de hoge werkdruk onder het personeel. Een goede, eerlijke voorlichting over het werk en de arbeidsomstandigheden en een goed begeleidingstraject (inclusief benodigde scholing) kunnen bijdragen aan een betere voorbereiding en weerbaarheid van leraren, en daardoor een lager verloop. Het eilandleven is met name voor Europese Nederlanders een belangrijke reden om naar Caribisch Nederland te gaan en er te blijven. Een gevoel van binding met het eiland en de mensen speelt daarbij een belangrijke rol.

'Carrièreperspectieven van leraren: zijn er voldoende promotiemogelijkheden?' vragen Ruud van der Aa, Frank Cörvers en Jo Scheeren zich af in hun bijdrage. Achterliggend idee voor het verbeteren van het carrièreperspectief van leraren is dat het bijdraagt aan de (werving van) nieuwe leraren en het binden en gemotiveerd houden van de zittende generatie leraren. Hoewel leraren en schoolleiders de verruimde mogelijkheden op (schaal)promotie onder invloed van de versterkte functiemix overwegend positief beoordelen, beoordelen zij het carrièreperspectief zelf overwegend negatief. In het kader van promotie naar een hogere salarisschaal door de functiemix is er ook sprake van een inhoudelijke verandering in het takenpakket, dus niet uitsluitend op basis van senioriteit. Wat dit betreft lijkt er de afgelopen jaren een omslag in de beoordelingscultuur in het onderwijs te hebben plaatsgevonden.

TOT BESLUIT

De onderwijsarbeidsmarkt is continu in beweging. De komende jaren zullen we vanuit de leerstoel een aantal in deze bundel genoemde thema's verder uitwerken. De actualiteit nodigt ons ook uit opnieuw naar enkele grondslagen van de werking van de onderwijsarbeidsmarkt te kijken. Dat zal gebeuren in aansluiting met de drie hoofdthema's die in de gezamenlijke agenda van alle CAOP-leerstoelen worden genoemd: 1. de integrale benadering van de onderwijsarbeidsmarkt en de vraag naar efficiënte uitwerking van deelthema's in sectoren, 2. de spanning tussen flexibele én zekere banen in het onderwijs, en 3. de verhouding tussen landelijke beleidsvoorbereiding en decentrale uitvoering, bijvoorbeeld in het onderwijsbeleid en bij de collectieve loonvorming.

Ten slotte bedanken we alle auteurs die aan deze bundel hebben meegewerkt, alsook alle deelnemers en belangstellenden die aan de verschillende expertmeetings hebben deelgenomen. Met name zijn we Loes Spaans van CAOP Leerstoelen erkentelijk, die ons steeds heeft aangemoedigd dit boek samen te stellen en te zorgen dat het ook op tijd zou worden afgerond, te weten bij het begin van een nieuwe benoemingsperiode.

I - Arbeidsmarkt voor leraren

‘Overheid balanceert soms langs de rand van de wet’

Interview Rinda den Besten, PO-Raad

Leraren zitten, net als schoolleiders en in zekere mate schoolbesturen, als beroepsgroep in het keurslijf van deels oude wet- en regelgeving. Mede daarom is professionalisering van de arbeidsverhoudingen nodig, vindt **Rinda den Besten**, *voorzitter van de PO-Raad. Bij deze sectororganisatie is de overgrote meerderheid van de besturen in het basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs aangesloten.*

Wat is volgens u de belangrijkste ontwikkeling binnen arbeidsverhoudingen in het onderwijs?

'In het po voeren we actie vanwege het enorme lerarentekort, de hoge werkdruk en een salaris dat achterblijft bij dat van andere hbo-opgeleiden in het onderwijs. Als PO-Raad maken wij ons zorgen over de kwaliteit en aantrekkelijkheid van het onderwijs. Daarom willen wij met sociale partners en het ministerie kijken naar betere arbeidsvoorwaarden, meer autonomie voor de leraar, meer professionaliteit. Daarmee trek je meteen meer en verschillende mensen naar het onderwijs. Mensen die willen doorgroeien, die mobiliteit belangrijk vinden, meer fulltimers. Dat zorgt ook voor verschillende expertise en interesses in de klas, diverser samengestelde teams. Maar dit kabinet geeft geen sjoege op onze eisen. Ik zie vooral stilstand. De beroepsgroep zit in het keurslijf van deels oude wet- en regelgeving, die een boel vernieuwing tegenhoudt. Er is een professionalisering van de arbeidsverhoudingen

nodig: opener, meer gesprekken over ontwikkeling, over de inrichting van het onderwijs, ruimte om binnen de sector bij elkaar te kijken, van elkaar te leren. Alleen zit het op dit moment allemaal op slot, ook door de strak ingeregelde cao, en hebben de leraren er geen tijd voor.'

Op welke vernieuwing moet de komende twee, drie jaar worden ingezet?

'Wij denken dat sommige betuttelende wet- en regelgeving kan worden afgeschaft. Neem de fusietoets: afschaffing daarvan staat gelukkig in het nieuwe regeerakkoord. Van de Wet werk en zekerheid hebben we ontzettend veel last. Die heeft het vinden van de goede mensen op het goede moment voor de klas veel moeilijker gemaakt. En voor de arbeidsverhoudingen tussen overheid en sector zijn de adviezen van het rapport-Dijsselbloem van tien jaar geleden nog steeds van belang. Daarin stond toen al dat de overheid zich beter aan haar rol moet houden: schoenmaker blijf bij je leest! Neem de afspraak over de referentieruimte: de overheid kan toch niet zomaar eenzijdig vijf jaar de nullijn voor de sector vasthouden? Dat geeft scheve verhoudingen. Daarbij moeten we ook nog eens onderwijsinhoudelijk een heleboel dingen, van financiële redzaamheid tot verplicht drie uur gym per week. Onze successievelijke ministers en staatssecretarissen zijn daar nogal wankelmoedig in. Bij het ene thema zeggen ze 'dat is aan de sector', bij het andere, waar ze dat ook zouden kunnen zeggen, grijpen ze drastisch in. Dat zie je ook bij de bovenwettelijke uitkeringen aan werkloze leraren. Die afspraak maken sociale partners aan de cao-tafel, daar gaat de overheid niet over. De zuiverheid in verhoudingen zou van mij speerpunt mogen zijn de komende tijd.'

Een terughoudender overheid dus?

'Ja, ze balanceren echt langs de rand van de wet als het gaat om inhoudelijke aanvullingen op het lespakket. Gelukkig lukt het niet altijd, want dat moeten ze echt aan de professionals op school overlaten. En als er majeure wetswijzigingen zijn – zoals de Wwz, maar ook het sociaal akkoord en het pensioenakkoord – práát dan in ieder geval met het onderwijs! Want geen van de onderwijssectoren is daarbij betrokken. Minister Koolmees van Sociale Zaken denkt na over zwangerschaps- en/of vaderschapsverlof, maar met ons wordt niet gesproken. Terwijl we de sector zijn met zo'n beetje het hoogste percentage jonge vrouwen. Ik lees in de krant dat hij met de bonden tot een soort werkakkoord wil komen dat ook deels antwoord geeft op de flexibilisering. We horen pas achteraf wat er besloten is. En dan zeggen wij: 'Ja, maar dit heeft allerlei onbedoelde effecten, verslechtert de arbeidsmarktpositie van de sector, benadeelt onze werknemers.' Vaak moet dan een inhaalslag worden gefinancierd om de boel enigszins te repareren. Dat verstoort de normale overlegverhoudingen nog een keer.'

De onderwijsarbeidsmarkt in vogelvlucht

Deborah van den Berg (onderzoeker CAOP)

Karin Jettinghoff (onderzoeker CAOP)

Sifra van Zijtveld (onderzoeker CAOP)

1. INLEIDING

Groeit of krimpt het aantal leerlingen en studenten? Wat zijn de gevolgen hiervan voor de vraag naar onderwijspersoneel? Is het onderwijs inderdaad een gefeminiseerde en vergrijsde sector? En hoe tevreden is het onderwijspersoneel met hun baan en de organisatie waar zij werken?

De antwoorden op dit soort vragen helpen scholen om strategische keuzes voor de korte en lange termijn te maken. Maar niet alleen voor scholen zijn deze antwoorden van belang. Ook voor beleidsmakers, wetenschappers, sociale partners en andere geïnteresseerden bieden ze relevante inzichten, bijvoorbeeld voor de totstandkoming van beleid, projecten en andere activiteiten.

In deze factsheet zijn de belangrijkste arbeidsmarktontwikkelingen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs in beeld gebracht. De factsheet toont niet alleen welke ontwikkelingen in de verschillende onderwijssectoren spelen, maar laat ook in één oogopslag zien tegen welke achtergrond de bijdragen in dit boek gelezen moeten worden.

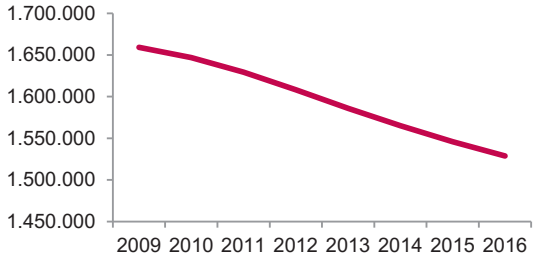
2. PRIMAIR ONDERWIJS

Tot enkele jaren geleden was het voor (startende) leraren nog moeilijk om aan een vaste baan in het primair onderwijs te komen. Die tijd lijkt voorbij: de komende jaren loopt het tekort aan leraren na-

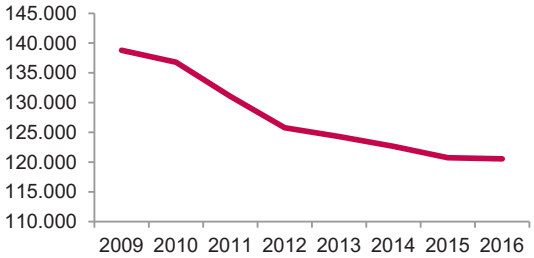
melijk fors op. In 2020 wordt, bij ongewijzigd beleid, een tekort van ongeveer 3.000 fte verwacht, en dit loopt op tot ruim 4.600 fte in 2023. Het tekort wordt onder andere veroorzaakt doordat de leerlingendaling in het po minder sterk zal zijn dan in de afgelopen jaren. Ook zal een grote groep leraren de sector vanwege pensionering verlaten. Gelijktijdig zien we dat de instroom van nieuwe studenten op de pabo de afgelopen jaren is teruggelopen, hoewel er tekenen van herstel zijn.

Het personeel in het primair onderwijs is overwegend tevreden met hun baan. Ruim 83 procent van het personeel in de sector geeft aan hiermee tamelijk tot zeer tevreden te zijn. Over de organisatie zijn zij iets minder enthousiast, maar nog altijd is een ruime meerderheid van het personeel ook hier tevreden over.

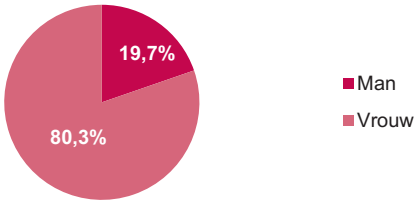
Ontwikkeling aantal leerlingen primair onderwijs, 2009-2016



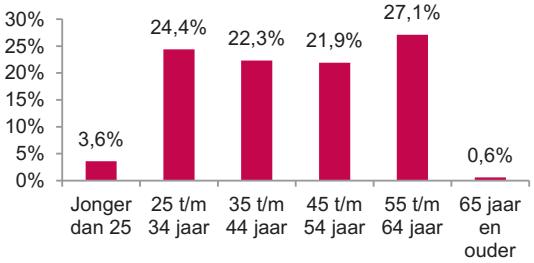
Ontwikkeling werkgelegenheid (fte) primair onderwijs, 2009-2016*



Verdeling werkgelegenheid (fte) primair onderwijs naar geslacht, 2016

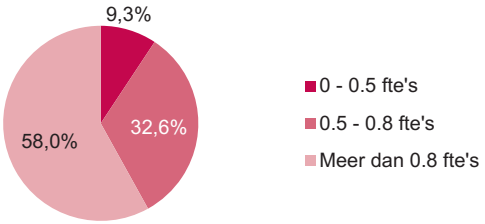


Verdeling werkgelegenheid (fte) primair onderwijs naar leeftijd, 2016

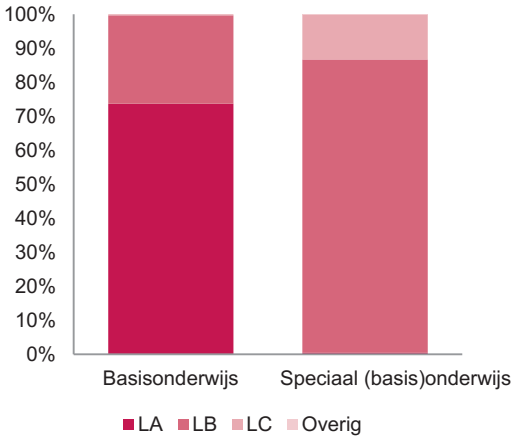


* De gegevens over onderwijspersoneel in het po, vo en mbo worden sinds 2013 op een andere manier verwerkt bij DUO. Deze wijziging veroorzaakt een kleine trendbreuk tussen de gegevens van 2012 en eerder en de gegevens van 2013 en later. De gegevens na 2013 zijn wel onderling vergelijkbaar.

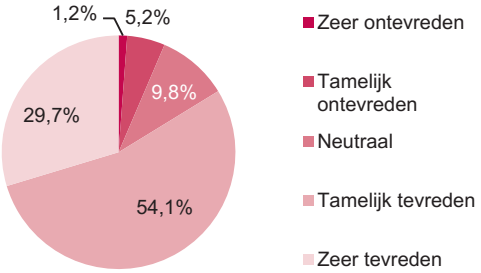
Verdeling werkgelegenheid (fte) primair onderwijs naar aanstellingsomvang, 2016



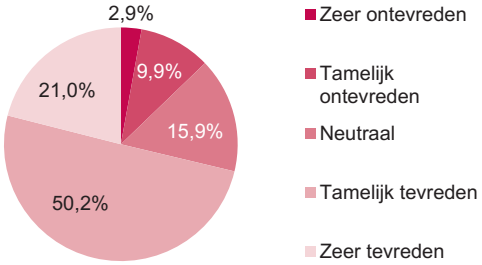
Functiemix: aandeel leraren per salarisschaal (fte), 2016

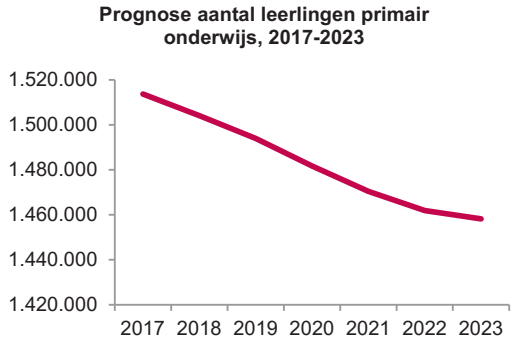


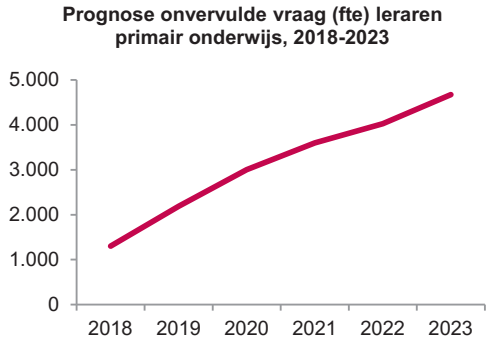
Baantevredenheid personeel primair onderwijs, 2016



Organisatietevredenheid personeel primair onderwijs, 2016







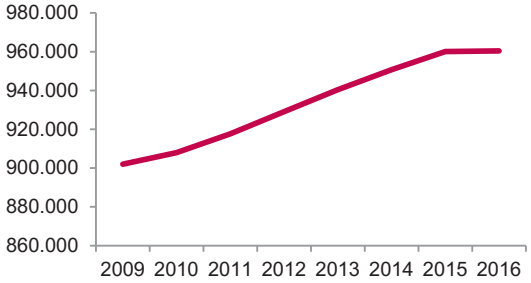
Aantal scholen in 2016: 6.893
Ziekteverzuimpercentage onderwijzend personeel in 2016: 6,3%
Aantal WW'ers in 2016: 7.057

3. VOORTGEZET ONDERWIJS

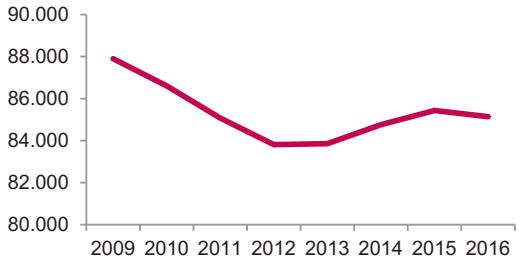
De afgelopen jaren had vooral het primair onderwijs te maken met een teruglopend aantal leerlingen. De krimp uit het primair onderwijs bereikt de komende jaren ook het voortgezet onderwijs. Dit betekent niet dat er geen tekorten worden verwacht in het voortgezet onderwijs. Ook in deze sector zal de komende jaren sprake zijn van een tekort aan leraren, hoewel het tekort wel fors lager uitvalt dan in het primair onderwijs. Bovendien concentreert het tekort in het voortgezet onderwijs zich, in absolute aantallen, vooral rond enkele vakken, zoals Duits, natuurkunde, scheikunde en wiskunde. Afgezet tegen de werkgelegenheid zien we dat de vacaturedruk vooral hoog zal zijn bij vakken als informatica en de klassieke talen.

Ook het personeel in het voortgezet onderwijs is overwegend tevreden met hun baan. Het aandeel dat aangeeft tevreden te zijn met de baan, ligt met circa 84 procent iets hoger dan het aandeel in het primair onderwijs. Over de organisatie waar zij werken is het personeel in het primair onderwijs juist iets vaker tevreden dan hun collega's in het voortgezet onderwijs.

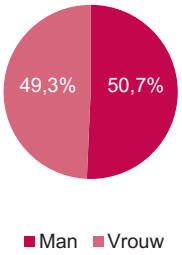
Ontwikkeling aantal leerlingen voortgezet onderwijs, 2009-2016



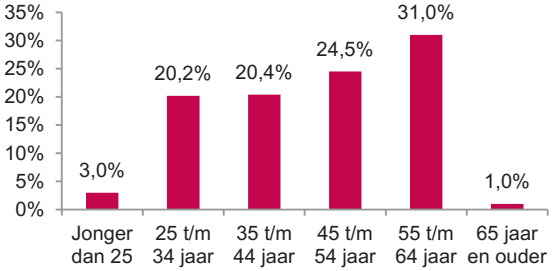
Ontwikkeling werkgelegenheid (fte) voortgezet onderwijs, 2009-2016*



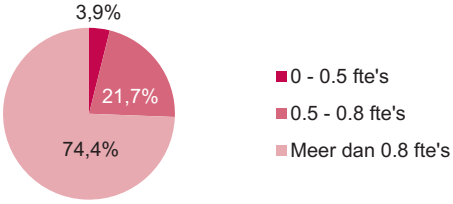
Verdeling werkgelegenheid (fte) voortgezet onderwijs naar geslacht, 2016



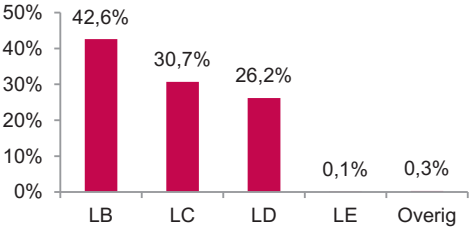
Verdeling werkgelegenheid (fte) voortgezet onderwijs naar leeftijd, 2016



Verdeling werkgelegenheid (fte) voortgezet onderwijs naar aanstellingsomvang, 2016

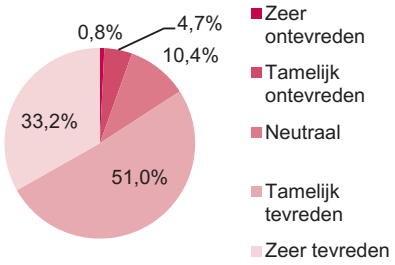


Functiemix: aandeel leraren voortgezet onderwijs per salarisschaal (fte), 2016

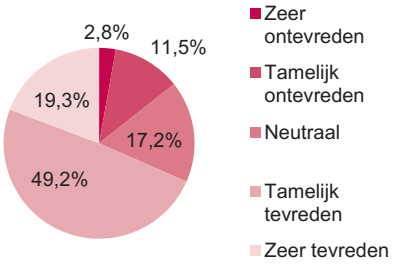


* De gegevens over onderwijspersoneel in het po, vo en mbo worden sinds 2013 op een andere manier verwerkt bij DUO. Deze wijziging veroorzaakt een kleine trendbreuk tussen de gegevens van 2012 en eerder en de gegevens van 2013 en later. De gegevens na 2013 zijn wel onderling vergelijkbaar.

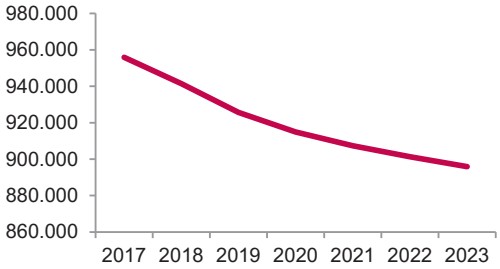
Baantevredenheid personeel voortgezet onderwijs, 2016



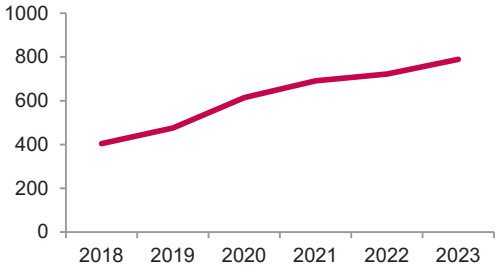
Organisatietevredenheid personeel voortgezet onderwijs, 2016



Prognose aantal leerlingen voortgezet onderwijs, 2017-2023



Prognose onvervulde vraag (fte) leraren voortgezet onderwijs, 2018-2023



Aantal scholen in 2016: 635
Verzuimpercentage onderwijzend personeel in 2016: 5,1%
Aantal WW'ers in 2016: 2.579

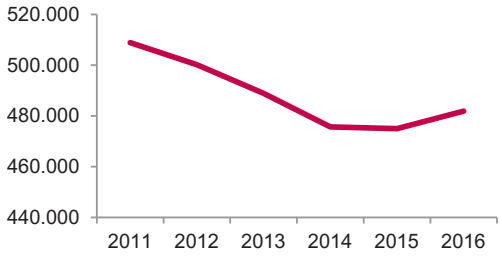
4. MIDDELBAAR BEROEPSONDERWIJS

De arbeidsmarkt voor het middelbaar beroepsonderwijs verschilt van de arbeidsmarkten voor het primair en voortgezet onderwijs. De arbeidsmarkt voor het middelbaar beroepsonderwijs kenmerkt zich vooral door meer openheid, onder meer doordat er meer uitwisseling is tussen het onderwijs en de beroepspraktijk.

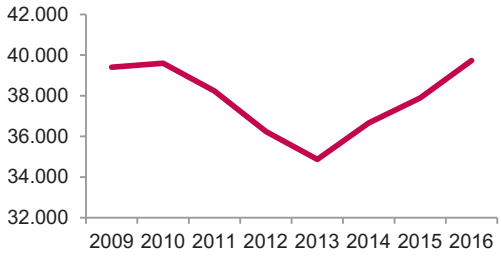
Ook het middelbaar beroepsonderwijs krijgt de komende jaren te maken met een teruglopend aantal studenten. Wel kan de specifieke ontwikkeling van het aantal studenten per type mbo-opleiding verschillen. Gelijktijdig zien we dat in het middelbaar beroepsonderwijs een groter aandeel 55-plussers werkt dan in het primair en voortgezet onderwijs. Dit kan deels worden verklaard door het open karakter van de arbeidsmarkt: een deel van de leraren heeft al een carrière in een andere sector achter de rug als zij instromen in het middelbaar beroepsonderwijs.

Net als in het primair onderwijs en voortgezet onderwijs is ook in het middelbaar beroepsonderwijs een ruime meerderheid van het personeel tevreden met hun baan en de organisatie waar zij werken. Ook in het middelbaar beroepsonderwijs zijn zij vaker tevreden met hun baan dan met de organisatie waar zij werken.

Ontwikkeling aantal studenten middelbaar beroepsonderwijs, 2011-2016

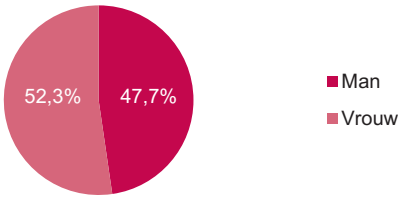


Ontwikkeling werkgelegenheid (fte) middelbaar beroepsonderwijs, 2009-2016*

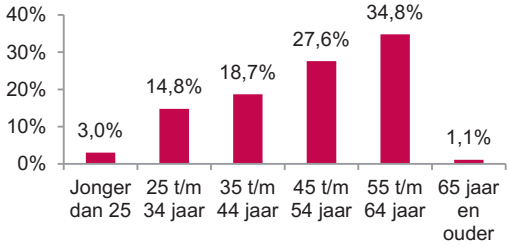


* De gegevens over onderwijspersoneel in het po, vo en mbo worden sinds 2013 op een andere manier verwerkt bij DUO. Deze wijziging veroorzaakt een kleine trendbreuk tussen de gegevens van 2012 en eerder en de gegevens van 2013 en later. De gegevens na 2013 zijn wel onderling vergelijkbaar.

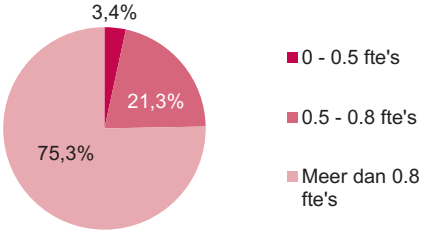
Verdeling werkgelegenheid (fte) middelbaar beroepsonderwijs naar geslacht, 2016



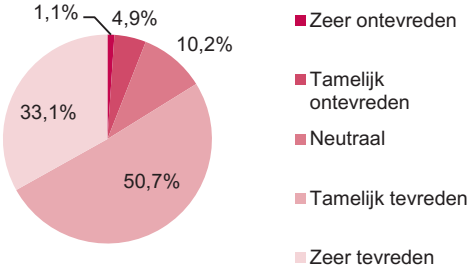
Verdeling werkgelegenheid (fte) middelbaar beroepsonderwijs naar leeftijd, 2016



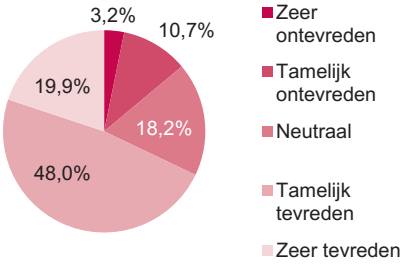
Verdeling werkgelegenheid (fte) middelbaar beroepsonderwijs naar aanstellingsomvang, 2016



Baantevredenheid personeel middelbaar beroepsonderwijs, 2016

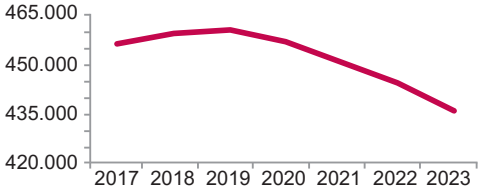


Organisatietevredenheid personeel middelbaar beroepsonderwijs, 2016

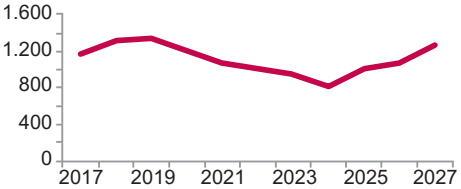


Aantal instellingen in 2015: 56
Verzuimpercentage in 2015: 5,2%
Aantal WW'ers in 2016: 1.123

Prognose aantal studenten middelbaar beroepsonderwijs, 2017-2023



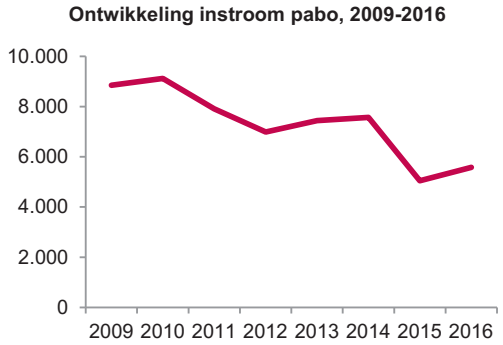
Benodigde instroom leraren middelbaar beroepsonderwijs (fte), 2017-2027

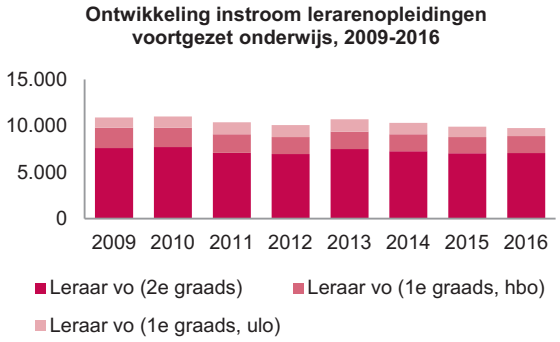


5. LERARENOPLEIDINGEN

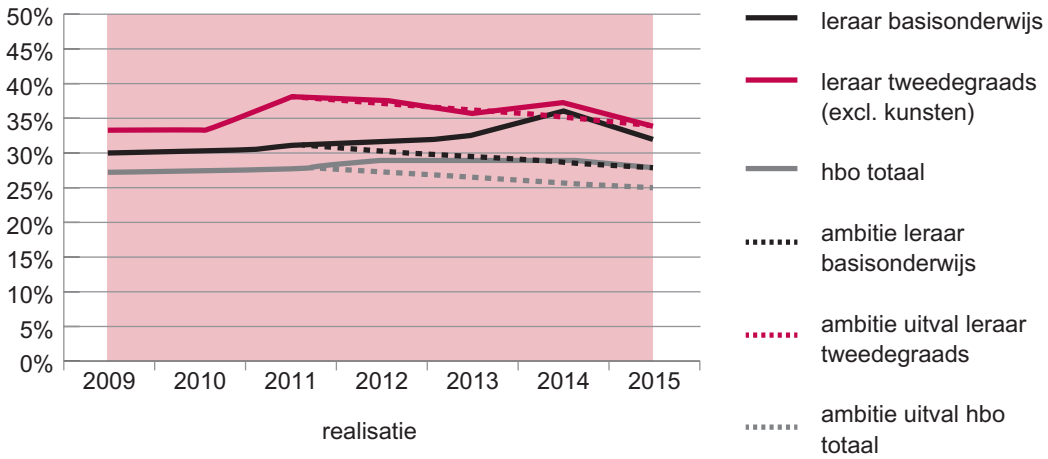
Voor de instroom van nieuwe leraren zijn scholen primair aangewezen op de lerarenopleidingen. Kijken we in meer detail naar de lerarenopleidingen, dan zien we dat het aantal studenten dat start met de pabo de afgelopen jaren fors is teruggelopen, hoewel er recent tekenen van herstel zichtbaar zijn. Ook bij de lerarenopleidingen voor het voortgezet onderwijs zien we in het meest recente jaar een lichte toename in de instroom van studenten aan de eerstegraads- en tweedegraads-hbo-lerarenopleidingen. Wel geldt dat er duidelijke verschillen zijn tussen de vakken in het voortgezet onderwijs.

Enkele jaren geleden zijn de vooropleidingseisen van de pabo verhoogd. Dit lijkt ervoor gezorgd te hebben dat de uitval van pabostudenten na een jaar studie is gedaald. Hoewel het aantal studenten dat start met de pabo de afgelopen jaren is gedaald, lijkt dit wel gepaard te gaan met een hogere kwaliteit van de instroom en minder uitval tijdens de opleiding.





Aandeel uitval bachelor lerarenopleidingen na één jaar studie uit een hbo-instelling (voltijds)



6. MEER INFORMATIE

Deze factsheet is gebaseerd op gegevens uit verschillende openbare bronnen. Onderstaande bronnen zijn gebruikt voor de totstandkoming van deze factsheet:

- Onderwijs in Cijfers is een samenwerking tussen het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Onderwijs in Cijfers geeft de belangrijkste cijfermatige informatie over het onderwijs in Nederland. Zie voor meer informatie www.onderwijsincijfers.nl.
- Statistiek ArbeidsMarkt OnderwijsSectoren (Stamos) is de databank voor arbeidsmarktinformatie over het onderwijs. Op de website www.stamos.nl zijn de belangrijkste openbare cijfers over de vraag naar en het aanbod van onderwijspersoneel gebundeld en toegelicht.
- De Lerarenagenda 2013-2020 heeft zeven Agendapunten en een groep Meedenkers die met raad en daad helpen bij de uitvoering. Meer feiten en cijfers over de zeven Agendapunten zijn te vinden op https://www.delerarenagenda.nl/de-lerarenagenda.
- De Kennisbank Openbaar Bestuur is de vindplaats van de kennis, informatie en data op het

gebied van het openbaar bestuur die het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verzamelt en gebruikt. De Kennisbank Openbaar Bestuur is te raadplegen via www.kennisopenbaarbestuur.nl.
- DUO verzamelt gegevens over het bekostigde onderwijs in Nederland en stelt daarvan een grote hoeveelheid online beschikbaar. Deze gegevens zijn te vinden op de website www.data.duo.nl.
- Op de website www.functiemix.nl staat informatie over de functiemix. In de bijbehorende database is het mogelijk om te zoeken naar informatie over specifieke besturen en instellingen en de functiemixgemiddelden per sector of per regio te raadplegen.

Naast deze websites zijn voor de totstandkoming van deze factsheet enkele openbare rapporten gebruikt, zoals *'De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel'* van CentERdata in opdracht van het Ministerie van OCW en de *Referentieraming* van het Ministerie van OCW.

25 jaar lerarenbeleid in Nederland: balanceren tussen kwantiteit en kwaliteit

Ruud van der Aa (onderzoeker CAOP)

Sjerp van der Ploeg (projectleider Oberon)

1. INLEIDING

Naast de gezondheidszorg is er waarschijnlijk geen andere sector waar zo veel aandacht voor de arbeidsmarkt bestaat als die van het onderwijs. En daar waar het de personeelsvoorziening betreft, wordt in beide sectoren met enige regelmaat de noodklok geluid. Ook anno 2018 dienen zich in beide sectoren omvangrijke personeelstekorten aan. Deze tekorten zijn voor een deel het gevolg van het sterk beroepsspecifieke karakter van de beroepsopleidingen voor deze sectoren, waardoor het risico op varkenscycluseffecten groot is. In dit artikel blikken we terug op 25 jaar lerarenbeleid in Nederland. Welke ontwikkelingen zijn daarin herkenbaar? Welke thema's zijn daarin een constante? En welke mechanismen of factoren zijn van invloed op de werking van het beleid en de soms moeizame vooruitgang die wordt geboekt?

2. ADVIESCOMMISSIES EN ACTIEPLANNEN

In de afgelopen 25 jaar hebben de opeenvolgende kabinetten regelmatig aandacht besteed aan het beroep van leraar. Ongeveer iedere zeven jaar verscheen er een beleidsnota waarin het lerarenbeleid voor een komende periode werd vastgelegd: *Vitaal Leraarschap* in 1993, *Maatwerk voor morgen* in 1996, *Actieplan LeerKracht van Nederland* in 2007 en de *Lerarenagenda 2013-2020* in 2013. Bij *Vitaal Leraarschap* en *Actieplan LeerKracht van Nederland* ging het om reacties op een commissie die

zich over problemen met betrekking tot het leraarschap had gebogen, respectievelijk de commissie Toekomst Leraarschap (commissie-Van Es) en de adviescommissie Leraren (commissie-Rinnooy Kan). Tabel 1 geeft een overzicht van de belangrijkste thema's en maatregelen die in de vier nota's zijn aangekondigd en onder welke ministers en kabinetten dit plaatsvond. De thema's en maatregelen in de tabel worden uitgebreider naarmate de tijd verstrijkt. Het lijkt erop dat het beleid aan meer 'knoppen probeert te draaien', daar waar er in de eerste jaren meer op hoofdlijnen wordt gestuurd.

Tabel 1: Beleidsnota's en actieplannen lerarenbeleid 1993-2013.

Vitaal Leraarschap (1993)	Minister Ritzen in kabinet-Lubbers III
Thema's	*Maatregelen*
Professionalisering leraren in moderne arbeidsorganisaties	
Randvoorwaarden door overheid	Schoolprofielbudget voor taak- en functiedifferentiatie
Kwaliteit van leraren en lerarenopleiding	Beroepsprofiel en ontwikkeling startbekwaamheidseisen
Maatwerk voor morgen. Het perspectief van een open onderwijsarbeidsmarkt (1999)	**Minister Hermans in kabinet-Kok II**
Thema's	*Maatregelen*
Modernisering arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid	Decentralisering en normalisering arbeidsvoorwaarden
	Modernisering van de (collectieve) arbeidsvoorwaarden
	Normen voor differentiatie in functies
	Integraal personeelsbeleid
	Taakbelasting en werkdruk
	Bevordering van mobiliteit

De kwaliteit van het beroep	De verantwoordelijke leraar
	Kwaliteitswet (Wet op het leraarschap)
	Startbekwaamheidseisen als minimumkwaliteitsnorm
	Een publiekrechtelijk register van leraren
Diversiteit in het leraarsberoep	Op zoek naar nieuwe kwaliteit
	Kwaliteitsgaranties (ten behoeve van zij-instromers)
	Zij-instromers in de opleiding
Nieuwe routes naar het leraarschap	Flexibele en duale routes
	Actieve lerarenopleidingen
	Stimulerende rol voor de overheid
	Belemmeringen wegnemen: verbreding instroom lerarenopleiders bevoegdheid basisvorming/vmbo
	Verantwoording achteraf en mogelijkheden tot bijsturing
	Studeren met een leerarbeidsovereenkomst
Alle 'hands' aan dek: De personeelsvoorziening in het onderwijs	Urgentieprogramma, o.a. stille reserve, mobiliteit, voorkoming voortijdige uitstroom, nieuwe doelgroepen
Actieplan LeerKracht van Nederland (2007)	Minister Plasterk in kabinet-Balkenende IV
Thema's	*Maatregelen*
Sterker beroep	Beroepsvereniging leraren
	Beroepsregister door beroepsgroep
	Scholingsfonds (Lerarenbeurs)
Kwaliteitsagenda leraren (Krachtig meesterschap)	Kwaliteit lerarenopleidingen: aanscherping instroomniveau (intakegesprekken, vakkenpakket) aanscherping eindniveau (kennisbases en eindtermen) kwaliteit opleidingsscholen meer academici
Professionelere school	Versterking positie leraar
	Prestatieafspraken over werkdruk
	Prestatieafspraken over diversiteit
	Toezicht op kwaliteit Leraarschap
Betere beloning	Functiemix
	Verkorting carrièrelijn
	Arbeidsmarkttoeslag (G4 en vmbo en mbo)
Korte termijn	Activering stille reserve en meer, zij-instroom

De Lerarenagenda 2013-2020 (2013)	Minister Bussemaker in kabinet-Rutte II
Thema's	*Maatregelen*
Hogere kennis- en geschiktheidseisen aankomende studenten lerarenopleidingen	Instroomeisen in tweedegraadslerarenopleidingen
	Selectie op geschiktheid voor het beroep
	Meer routes naar leraarschap
Hogescholen en universiteiten gaan door met verbetering van kwaliteit lerarenopleidingen	Kwaliteitsverbetering lerarenopleidingen
	Ruimte voor opleidingen met ambitie
	In kaart brengen relaties scholen - lerarenopleidingen
	Verbetering kwaliteit van lerarenopleiders
Via aantrekkelijke en flexibele leerroutes meer doelgroepen voor de lerarenopleidingen	Meer leraren in tekortvakken opleiden door aantrekkelijke en flexibele leerroutes voor zij-instromers
	Aantrekkelijker maken van de pabo voor mannen
	Meer vwo'ers aantrekken voor de pabo's en tweedegraadslerarenopleidingen
	Meer masteropgeleide leraren voor de klas
Startende leraar ontwikkelt zich na de opleiding tot een volledig bekwame leraar	Inwerk- en begeleidingsprogramma voor alle leraren
	Experimenteren met junior leraar
	Goede begeleiding als onderdeel professioneel statuut
Leraren, schoolleiders en schoolbesturen maken van scholen lerende organisaties	Voortzetting ontwikkeling naar gedegen personeelsbeleid
	Carrièreperspectief in een aantrekkelijke leeromgeving
	Meer professionele ruimte, minder regeldruk
	Leraren en bedrijfsleven leren van elkaar
	Intensivering samenwerking scholen-lerarenopleidingen
Alle leraren bekwaam en bevoegd	Onderwijsgevenden werken continu aan hun professionele ontwikkeling
	Validering kwaliteit nascholingsaanbod
	Leraren maken in het register zichtbaar dat ze bevoegd en blijvend bekwaam zijn
	Elke onderwijsgevende is bevoegd
Een sterke beroepsorganisatie	Ontwikkeling naar een volwaardige beroepsgroep
	Verbetering imago van de leraar

De thema's in de nota's zijn een weerspiegeling van de gepercipieerde problemen en vraagstukken rondom het leraarschap in de opeenvolgende perioden. Wat opvalt is dat sommige thema's steeds terugkeren. Daarvan bespreken wij er drie: het lerarentekort, de kwaliteit van de lerarenopleiding en de kwaliteitsregistratie van leraren. Daarnaast zijn er thema's die in de loop van de tijd verdwijnen en nieuwe thema's die opkomen.

Het onderwerp '(professioneel) personeelsbeleid' door de werkgevers in het onderwijsveld was met name in de jaren negentig een prominent thema. Het omvormen van de traditionele scholen, waar de leraar als professional de baas in eigen klas was, naar moderne arbeidsorganisaties met noviteiten als functioneringsgesprekken of professionele ontwikkeling, nam met *Vitaal Leraarschap* (1993) een aanvang. Hoewel deze onderwerpen ook nu nog steeds aanwezig zijn in de *Lerarenagenda 2013-2020*, is hier zonder meer veel vooruitgang geboekt.[1] Ook de ontwikkeling van een beroepsprofiel en vastlegging van startbekwaamheidseisen is in deze periode gerealiseerd, met de invoering van de Wet op de beroepen in het onderwijs (Wet BIO) in 2006 als een voorlopig sluitstuk daarvan.

De salariëring van de leraar is maar in één periode echt in een nota aan de orde geweest (*Leerkracht van Nederland*), waarmee het startsein is gegeven voor met name de versterkte functiemix (naast inkorting van de carrièrelijnen). In totaal is er structureel meer dan 750 miljoen aan de onderwijsbegroting toegevoegd om meer leraren naar hogere schalen te kunnen laten doorstromen. Het feit dat dit slechts in één periode als thema naar voren is gekomen, wil niet direct zeggen dat de lerarensalarissen geen probleem zouden vormen in andere perioden. Zie de recente discussie over de salarissen in het po. Verder valt op dat in de laatste periode (*Lerarenagenda 2013-2020*) de kwaliteit van de leraar meer op de voorgrond is gekomen, wellicht doordat er tijdelijk voldoende kwantitatief aanbod van leraren was vanwege de aanvankelijk algemene ruime arbeidsmarktsituatie in Nederland en de uitgestelde pensionering van oudere leraren, waardoor het lerarentekort minder aandacht vroeg.

We zien in alle nota's dat het Ministerie van OCW zich over het algemeen terughoudend opstelt. Het schrijft wat er zou moeten gebeuren (agenderend), maar neemt nergens een voortrekkersrol. Vooral het veld zelf, met name de werkgevers (schoolbesturen), zijn aan zet. Het Ministerie van OCW ziet zichzelf vooral in een regierol en als subsidieverstrekker, waar nodig ondersteund met wet- en regelgeving. Uitvoering van de maatregelen ligt vooral op het terrein van de besturen en de lerarenopleidingen. Zij vormen als het ware de *agents* voor het beleid dat is uitgezet door de overheid als *principal*.

[1] Zie bijvoorbeeld *Onderwijsatlas PO*, waarin PoMo-cijfers worden genoemd, of *Werken aan Onderwijs*, waaruit blijkt dat er steeds meer functioneringsgesprekken worden gevoerd. Zie ook het CAOP-onderzoek naar carrièreperspectieven van leraren, waaruit blijkt dat er volgens zowel schoolleiders als leraren een slag is gemaakt in de professionalisering van het hr-beleid.

3. DRIE WEERBARSTIGE THEMA'S

Lerarentekort

In de afgelopen 25 jaar hebben perioden van een ruime en krappe onderwijsarbeidsmarkt elkaar afgewisseld, onder invloed van een wisselende vraag naar en aanbod van leraren. Daarbij lopen langere- en kortetermijneffecten in vraag en aanbod van leraren door elkaar. Bij de langetermijntrends zijn met name de demografische ontwikkelingen relevant. Dat zijn in dit geval de trends in het leerlingenaantal en de leeftijdsopbouw van de lerarenpopulatie. De daling van het leerlingenaantal in de afgelopen jaren zorgt voor een verminderde vraag, terwijl een grote uitstroom vanwege pensioen (door een scheve leeftijdsverdeling) voor extra vraag zorgt. Deze langetermijntrends zijn goed te voorspellen, waardoor overheid en werkgevers daarop kunnen anticiperen. Dat kan bijvoorbeeld door jongeren via wervingscampagnes te interesseren voor de lerarenopleiding en het beroep van leraar, zoals rond de eeuwwisseling is gedaan met de campagne 'Leraar elke dag anders' en meer recentelijk met de campagnes 'Helden voor de klas', 'Wat draag jij bij' en (in Amsterdam) 'Liever voor de klas'.

Andere ontwikkelingen of gebeurtenissen die invloed hebben op vraag en aanbod, zijn moeilijker voorspelbaar. Zo zien we dat in perioden van economische hoogconjunctuur leraren eerder geneigd zijn een baan buiten het onderwijs te zoeken. In perioden van laagconjunctuur zien werknemers juist de werkzekerheid in het onderwijs als aantrekkelijk. Naast het langer doorwerken van oudere leraren is dat een van de redenen dat de lerarentekorten die werden voorspeld voor de economische crisis zich pas later hebben gemanifesteerd. Door de relatief hoge werkloosheid en beperkte baanopeningen elders, heeft het onderwijs voldoende arbeidsaanbod gehad. In het primair onderwijs is in het kader van het sectorplan in de afgelopen jaren zelfs gewerkt aan bestuurlijke samenwerking om boventallige leraren voor het onderwijs te kunnen behouden door regionale transfercentra in te richten.

Naast de conjunctuur hebben sommige aanpassingen gezorgd voor grote eenmalige effecten. Waar bijvoorbeeld begin jaren negentig het overschot aan wachtgelders in het onderwijs nog als een van de grootste problemen gold (M. Vermeulen (red.), 1996), waren er enkele jaren later al zorgen over tekorten (S.W. van der Ploeg en H.S. Vrielink, 1998). Dat laatste betrof vooral het primair onderwijs en werd mede veroorzaakt door de discussie over groepsgrootte. Het kabinet deed destijds een grote investering (270 miljoen gulden) om verkleining van de groepsgrootte mogelijk te maken. Dat leidde toen tot een eenmalige extra vraag naar leraren, waardoor her en der problemen ontstonden bij het aantrekken van personeel.

Uit die periode met lerarentekorten en ook andere perioden blijkt keer op keer dat de tekorten een aantal specifieke karakteristieken vertonen.
Ten tijde van lerarentekorten hebben met name scholen in de Randstad, scholen met moeilijkere leerlingpopulaties en (in het voortgezet onderwijs) bepaalde vaksecties problemen met hun personeelsvoorziening. Die kunnen dan zelfs bestaan, terwijl tegelijkertijd (in andere delen van het land) leraren nog thuis zitten, omdat er geen werk voor hen is. Dat komt onder andere omdat de bereidheid om te verhuizen naar de Randstad voor een tweede inkomen (wat vooral in het basisonderwijs geldt) in de regel niet groot is. Ook in het voortgezet onderwijs is de arbeidsmarkt gesegmenteerd, omdat een tweede- of eerstegraadslerarenopleiding voor een bepaald vak niet betekent dat een docent bevoegd les mag geven in een ander vak; de substitutiemogelijkheden om leraren van verschillende opleidingen voor de klas te zetten, zijn beperkt (F. Cörvers, 2014).

De verschillende oorzaken (lange en korte termijn) van de ontwikkelingen in vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, de segmentatie en geografische verschillen maken dat een centrale overheid beperkt is in het kunnen oplossen van tekorten. Daarom wordt ook regelmatig de aansluiting gezocht bij regionale initiatieven en samenwerking van besturen, en wordt getracht de werkgevers in staat te stellen lokale en specifieke oplossingen te implementeren.

Kwaliteit lerarenopleiding

De kwaliteit van de lerarenopleidingen is de afgelopen 25 jaar een kwestie van aanhoudende zorg. De discussie voert zelfs verder terug. 'Over de lerarenopleidingen en de benodigde kwaliteit voor het leraarschap zijn in de afgelopen vijfentwintig jaar vele nota's geschreven en vele afzonderlijke kamerdebatten gevoerd', zo schrijven Vermeulen en De Wolf in 2001.

In de nota *Vitaal Leraarschap* (1993) wordt naast schaalgrootte, efficiency en samenwerking (tussen lerarenopleidingen en onderwijsveld) nadrukkelijk gepleit voor een betere kwaliteit van de lerarenopleidingen. Een gezamenlijk curriculum, beroepsvereisten en startbekwaamheden moeten een landelijke kwaliteitsgarantie voor afgestudeerde leraren geven. Ten tijde van de lerarentekorten krijgt de kwaliteitsdiscussie een extra dimensie door de opleidingen en het beroep meer open te stellen voor nieuwe doelgroepen, waaronder zij-instromers.

De nota *Maatwerk voor morgen* (1999) staat in het teken van een meer open arbeidsmarkt, onder andere door 'nieuwe wegen naar het leraarschap', die qua organisatie (flexibel en duaal) beter aansluiten bij de wensen van scholen, studenten en nieuwe

doelgroepen. Deze maatregelen beogen zowel een kwaliteitsslag te maken (ervaring van buitenaf) als in kwantitatieve zin een groter en meer divers potentieel aan nieuwe leraren aan te boren.

In het *Actieplan LeerKracht van Nederland* (2007) worden de lerarenopleidingen opgeroepen zich meer te richten op 'groepen die niet in het bezit zijn van een hoger-onderwijsgetuigschrift, maar wel geïnteresseerd zijn in het beroep van leraar'. De lerarenagenda *Krachtig meesterschap* (2007) vraagt daarbij aandacht voor verdere versterking van de kwaliteit van de lerarenopleidingen, via aanscherping van de eisen voor instroom in de opleiding (intakegesprekken, vakkenpakket), aanscherping van het eindniveau via kennisbases en eindtermen en meer aandacht voor de kwaliteit van opleidingsscholen. Ook de *Lerarenagenda 2013-2020* staat in het teken van kwaliteitsversterking, zowel van lerarenopleidingen zelf als van de instroom (hogere kennis- en geschiktheidseisen aan aankomende studenten, meer vwo-leerlingen) en de uitstroom (meer leraren met een master). Daarnaast wordt met het oog op dreigende lerarentekorten via flexibele routes gepoogd de instroom te verbreden (zij-instroom, meer mannen op de pabo).

Het lerarenbeleid van de afgelopen 25 jaar overziend valt op dat de kwaliteit van de lerarenopleidingen bij voortduring een punt van aandacht is. Instroombevordering, ook van nieuwe doelgroepen en via alternatieve opleidingsroutes, leidt bij herhaling tot extra acties om de kwaliteit van nieuwe leraren te borgen. Het lijkt er vaak op dat de overheid wordt overvallen door de *trade-off* die er bestaat tussen instroombevordering en kwaliteitsbehoud

Lerarenregister

Al sinds *Maatwerk voor morgen* (1999) wijst de overheid op het belang van het instellen van een lerarenregister waarin leraren hun kwalificaties bijhouden nadat zij met goed gevolg hun opleiding hebben afgerond. De achterliggende gedachte is dat wie bekwaam is, ook bekwaam moet blijven, en dat het daarom noodzakelijk is om aan de professionele ontwikkeling te werken.

De roep om het register wordt ook gevoed door het idee dat de leraar zich met een eigen register zou kunnen meten met respectabele professies als de notaris, de advocaat, de apotheker of andere medische beroepen. Nagenoeg alle partijen hebben steeds benadrukt dat deze beweging naar registratie en hercertificering van onderop en vanuit de leraren zelf zou moeten komen. Dat blijkt niet gelukt.

Twintig jaar na de aankondiging van het Forum Vitaal Leraarschap is de stand van zaken dat uiteindelijk de overheid bij wet de registratie verplicht stelt. De beroepsgroep zelf ('getrapt'

vertegenwoordigd door de Onderwijscoöperatie met daarin AOb, CNV Onderwijs, FvOV en Platform VVVVO) heeft jarenlang vruchteloos geprobeerd om leraren zich uit eigen beweging te laten inschrijven. Dat is nooit op grote schaal gelukt. Blijkbaar heeft de beroepsgroep zich niet laten overtuigen door hun argumenten. Per 1 augustus 2018 wordt het Lerarenregister opengesteld, zodat leraren daar hun ontwikkelportfolio kunnen bijhouden. De verplichte registratie start later. De datum hiervan is nog niet vastgesteld en hangt af van de planning van de Afvaardiging van de Deelnemersvergadering (die zichzelf Lerarenparlement heeft genoemd).

Hoewel de overstap van een vrijwillig naar een nieuw (wettelijk verplicht) register wordt ondersteund vanuit de Onderwijscoöperatie, blijft er veel kritiek vanuit leraren tegen de invoering van de wet. De groep Leraren in actie, die in 2017 in korte tijd massale steun onder de leraren wist te verwerven, trekt het draagvlak voor het register in twijfel, vindt dat de leraren autonomie verliezen, stelt dat er nooit serieus inspraak van de leraren is geweest en dat niet het leren van de docent maar het registreren centraal staat.

4. CONCLUSIE

Tussen het streven naar een betere kwaliteit van leraren en het verzekeren van voldoende kwantiteit aan leraren heeft de afgelopen 25 jaar een bijna permanente spanning bestaan. Deze wordt voor een groot deel veroorzaakt door het sterk beroepspecifieke karakter van de lerarenopleidingen, waardoor het risico van varkenscycluseffecten groot is. Wanneer deze effecten optreden, ontstaat de verleiding om via zij-instroom en nieuwe opleidingsroutes mensen te interesseren voor het beroep van leraar. Instroombevordering, ook van nieuwe doelgroepen en via alternatieve opleidingsroutes, leidt vervolgens tot extra acties om de kwaliteit van nieuwe leraren te borgen, zowel aan de voorkant (bij selectie of aanvang van de opleiding) als aan de achterkant (versterking van de kennisbasis). In de *Lerarenagenda 2013-2020* is gekozen om te focussen op kwaliteit van de leraar. Dat is voor de lange termijn waarschijnlijk de beste strategie, maar op korte termijn heeft dit mogelijk wel de instroom in de lerarenopleidingen afgeremd. Kwalitatief goede leraren zijn de beste ambassadeurs voor hun beroep en daarmee op de langere termijn waarschijnlijk ook een remedie tegen kwantitatieve tekorten. De kunst is dus om deze strategische focus op kwaliteit van de leraar ook in tijden van (tijdelijke) tekorten vast te houden.

Een belangrijke maar vaak onderbelichte vraag daarbij is overigens wat onder de kwaliteit van de leraar en de lerarenopleiding verstaan moet worden. Daar waar begin jaren negentig de aandacht vooral uitging naar de kwaliteit van de lerarenop-

leidingen, zien we in latere jaren dat de aandacht zich (ook) richt op de kwaliteit van de studenten, aanvankelijk vooral om via kennis- en geschiktheidseisen een minimumniveau te garanderen, maar in toenemende mate ook om meer excellente (academische) studenten in opleiding en beroep te krijgen. Naast de permanente discussie over kwantiteit en kwaliteit zijn er ook enkele specifieke onderwerpen waarop vooruitgang is geboekt, bijvoorbeeld op het vlak van hr-beleid en werkgeverschap en waar het de positie van de beroepsgroep betreft. Hoewel de meningen uiteenlopen, zijn er met de Wet op de beroepen in het onderwijs, de Wet beroep leraar en het Lerarenregister belangrijke stappen gezet in de versterking van de positie van het beroep van leraar.

LITERATUURLIJST

Aa, R. van der, Cörvers, F., Mommers, A., Scheeren, J. (2016). *Carrièreperspectieven van leraren in het kader van de functiemix in het primair en voortgezet onderwijs.* Maastricht/Den Haag: ROA/CAOP

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

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (1999). *Vitaal Leraarschap.* Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (1999). *Maatwerk voor morgen: het perspectief van een open onderwijsarbeidsmarkt.* Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007). *Actieplan LeerKracht van Nederland.* Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2013). *De Lerarenagenda 2013-2020.* Den Haag: Ministerie van OCW.

MOOZ/CAOP (2017). *Onderwijsatlas primair onderwijs 2017. De onderwijsarbeidsmarkt in beeld.* Den Haag: Arbeidsmarktplatform Primair Onderwijs.

Ploeg, S.W. van der, & Vrielink, H.S. (1998). *Vissen in een lege vijver?* Den Haag: Ministerie van OCW.

Vermeulen, M. (red.). (1996). *De jaren tellen; een onderzoek naar de achtergronden van de wachtgeldproblematiek in het onderwijs.* Den Haag: SDU.

Vermeulen. M., & Wolf, A. de (2001). *Educatieve infrastructuur, Onderzoek in opdracht van de Onderwijsraad.* Den Haag: IVA Tilburg/Onderwijsraad.

Beroepsprestige van leraren gedaald

Sjerp van der Ploeg (projectleider Oberon)

Frank Cörvers (Bijzonder hoogleraar Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, Tilburg Law School / CAOP, hoofdonderzoeker ROA en hoogleraar Maastricht University / NEIMED)

1. INLEIDING

Het maatschappelijk aanzien van de leraar is een bron van terugkerend debat. Het prestige of aanzien van een beroep is een uitdrukking van de waardering van 'de samenleving' voor degenen die dat beroep uitoefenen. Het betreft een maatschappelijk oordeel, waarin zaken als inkomen, opleiding, ambitie, complexiteit en ervaring worden weerspiegeld. Het prestige of aanzien van een beroep is om meerdere redenen relevant. We beperken ons in deze bijdrage tot het prestige als element dat een beroep, voor de buitenwereld maar ook voor de beoefenaar zelf, aantrekkelijk kan maken.

Er zijn twee effecten die een hoger beroepsprestige bij leraren teweeg kunnen brengen. Ten eerste een *selectie-effect*. Jongeren kunnen zich vanwege het aanzien van het beroep van bijvoorbeeld leraar meer aangetrokken voelen tot het kiezen voor een lerarenopleiding of het lerarenberoep. En voor zittende leraren betekent een hoog prestige waarschijnlijk dat ze minder snel uitstromen naar een andere sector of ander beroep. Een hoog maatschappelijk aanzien van het lerarenberoep kan zelfs (tijdelijk) compenserend zijn voor een lager dan marktconform salaris (ook al zou het aanzien er op termijn onder kunnen lijden). Verder kunnen we ervan uitgaan dat een hoger ambitieniveau specifieke groepen studenten aantrekt en meer professionals doet behouden voor het leraarschap die zelf

ook deze hoge ambities hebben. Prestigeverhoging zal juist diegenen aantrekken die zich aangesproken voelen door de hogere verwachtingen en het hogere ambitieniveau. Wellicht zullen ook vooral de meer bekwame leraren zich graag identificeren met hun beroep en minder geneigd zijn om uit te kijken naar een ander beroep, ook al is hier geen direct empirisch bewijs voor (CPB, 2016).

Ten tweede is er een *gedragseffect*. Aankomende en zittende leraren kunnen geneigd zijn meer inspanningen te willen leveren door de betere arbeidsvoorwaarden en/of de hogere verwachtingen van de buitenwereld (de maatschappij) te willen waarmaken. Daardoor kan een hogere status en een beter imago van het lerarenberoep een zichzelf waarmakende voorspelling worden (*self-fulfilling prophecy*). Een positief gedragseffect behelst dat leraren zich graag identificeren met de hogere standaarden en de toegenomen beroepstrots en op een hoger plan gaan functioneren dan voorheen, met meer (zelf)effectiviteit en betere leerprestaties van leerlingen tot gevolg. Meer aanzien kan via de self-fulfilling prophecy leiden tot een hogere standaard voor verantwoordelijkheid, een duidelijker professionele identiteit, meer autonomie en ontwikkeling, meer zelfvertrouwen van leraren en meer vertrouwen in de leraar van niet alleen de ouders en leerlingen, maar ook de schoolleiders en de politiek (als afspiegeling van de maatschappij). Status en imago van de beroepsgroep hebben derhalve een positief selectie-effect op wie wel of niet het beroep van leraar uitoefenen, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin.

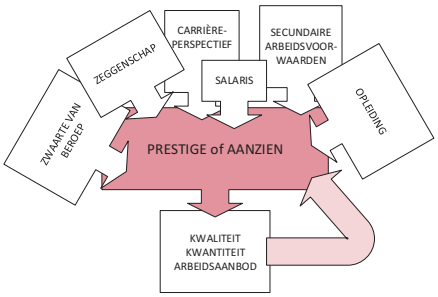
Het manipuleren van het aanzien van een beroep lijkt dus bij uitstek een manier om invloed te kunnen uitoefenen op het kwalitatieve en kwantitatieve arbeidsaanbod. Het is niet exact bekend welke elementen allemaal een rol spelen wanneer mensen beroepen indelen op prestige of aanzien. Het is wel duidelijk dat dit meerdere factoren zijn. Dat is weergegeven in figuur 1. Naast het salaris zijn zaken relevant als de (complexiteit van de) opleiding die ervoor nodig is om het beroep uit te oefenen, de kans op een baan, het carrièreperspectief, de autonomie of zeggenschap die beroepsbeoefenaren hebben, de secundaire arbeidsvoorwaarden en dergelijke. De lijst is mogelijk (en waarschijnlijk) langer, maar met deze aspecten hebben we wel de belangrijkste te pakken die regelmatig in de literatuur worden aangehaald.

De vraag is relevant hoe het is gesteld met het maatschappelijk aanzien van de leraar en wat de recente ontwikkelingen daarin zijn. Op basis daarvan kunnen we bepalen of overheidsingrijpen of sturing nuttig en effectief kan zijn.

We worden daarbij geholpen door een zeer recent uitgevoerde studie naar status en imago van de

leraar. Daarin is, in navolging van eerdere onderzoeken in 1982 en 2006, een beroepsprestigeschaal opgesteld voor allerlei beroepen, waaronder dat van de leraar, in diverse hoedanigheden: leraar basisonderwijs, leraar voortgezet onderwijs tweedegraads, leraar voortgezet onderwijs eerstegraads en leraar mbo.

Figuur 1: Factoren van belang bij beroepsprestige.



2. BEROEPSPRESTIGE VAN LERARENBEROEPEN

In het verleden is in Nederland driemaal een ordening van beroepsbeoefenaren opgesteld op basis van het maatschappelijk aanzien dat zij genieten. Het maatschappelijk aanzien van beroepen wordt daarin voorgesteld als de treden van een beroepenladder, waarop beroepen op verschillende sporten zijn gepositioneerd en daarmee dus minder of meer in aanzien staan. De studies werden uitgevoerd halverwege de vorige eeuw (Van Heek et al., 1958), aan het begin van de jaren tachtig (Sixma en Ultee, 1983) en voor het laatst in 2006 (Groenewegen et al., 2007). Het gaat hier om min of meer vergelijkbare prestigemetingen, waardoor ook vergelijkingen in de tijd mogelijk zijn.

In 2016 is een onderzoek naar status en imago van de leraar uitgevoerd waarbij we tien jaar na de laatste meting opnieuw een beroepenladder hebben geconstrueerd (Cörvers et al., 2017). Die is in de eerste plaats bedoeld om na te gaan wat anno 2016 het maatschappelijk aanzien van het beroep van leraar is ten opzichte van andere beroepen. Dat is vooral interessant omdat het inzicht geeft in de relatieve aantrekkingskracht van het beroep van leraar. In de tweede plaats was het bedoeld om na te gaan in hoeverre het beroep van leraar over de lange termijn van positie is veranderd ten opzichte van andere beroepen.

Net als bij eerdere metingen is daarbij via een steekproef een deel van de Nederlandse bevolking gevraagd een aantal beroepen naar prestige te ordenen. Daarbij zijn in totaal 138 beroepen onderscheiden. Dat zijn grotendeels dezelfde beroepen als in 2006 gebruikt zijn (Groenewegen et al., 2007). Van enkele beroepen is de omschrijving licht gewijzigd en enkele zijn samengevoegd. Voor het opstellen van de beroepenladder is gebruikgemaakt van de techniek die ook de constructie van de voorgaande beroepenladders is gebruikt. Dat alles heeft geleid tot een beroepsprestigeschaal

zoals in onderstaande tabel (een ingekorte lijst, er is een selectie van beroepen opgenomen). In de tweede kolom staat de positie van het beroep binnen de totale rangordening. Het beroep van chirurg wordt het meeste maatschappelijke aanzien toegekend (op positie 1) en het beroep van vuilnisophaler het minste (op positie 138).

Tabel 1: Ingekorte beroepsprestigeladder 2016.

Ordening	Beroep	Absolute schaalscore op ladder	Relatieve schaalscore in %
1	chirurg	0,05	99,04
6	directeur, industriële onderneming	0,65	88,34
11	radioloog (vaststellen van ziektes door röntgenonderzoek, scans)	0,76	86,27
16	medisch analist	1,25	77,51
21	schooldirecteur vmbo/havo/vwo	1,48	73,44
26	werktuigbouwkundig ingenieur	1,56	72,07
31	hotelmanager	1,69	69,60
36	management consultant	1,79	67,79
41	verloskundige	1,87	66,42
42	verpleegkundige	1,91	65,69
43	leraar bovenbouw havo/atheneum/gymnasium (1e graads)	1,94	65,18
44	directeur openbare werken bij gemeente	1,99	64,33
50	leraar vmbo en onderbouw havo/atheneum/gymnasium (2e graads)	2,23	59,96
51	effectenhandelaar	2,24	59,69
57	bedrijfsvoorlichter	2,37	57,53
58	journalist	2,37	57,41
59	leraar mbo	2,38	57,29
60	procesoperator (bedienen van processen in de chemische industrie)	2,39	57,08
67	laboratoriumassistent	2,50	55,04
68	verzekeringsagent	2,53	54,66

69	leraar basisonderwijs	2,53	54,48
70	boekhouder	2,54	54,45
71	secretaresse	2,55	54,23
84	tandartsassistente	2,92	47,60
85	boswachter	2,94	47,30
86	docent lichamelijke opvoeding	2,94	47,24
87	acupuncturist die geen arts is	2,98	46,41
100	caféhouder	3,25	41,55
101	leerling-verpleegkundige	3,30	40,78
106	receptionist(e)/telefonist(e)	3,55	36,30
111	lasser	3,66	34,35
116	productiemedewerker bij een industriële onderneming	3,80	31,77
121	huishoudelijke hulp bij de thuiszorg	3,93	29,41
126	marktkoopman/-vrouw	4,16	25,39
131	schoorsteenveger	4,53	18,71
137	medewerker aan de lopende band in fabriek	4,89	12,27
138	vuilnisophaler	5,36	3,82

Bron: Cörvers et al. (2017)

In de derde kolom staat de bijbehorende score op de schaal van de beroepenladder. Die loopt van 0 tot en met 5,57. Daaruit is er nog een relatieve score berekend (in de vierde kolom), zodat duidelijk wordt hoe dicht een beroep bij de top van de schaal zit. Als de score 100 procent bedraagt, zit een beroep aan de top, en bedraagt de score 0 procent, dan bevindt een beroep zich helemaal aan de onderkant van de schaal. We concentreren ons eerst op de diverse vormen van het beroep van leraar op de totale ladder (met roze aangegeven). Er zijn vier reguliere lerarenberoepen opgenomen: leraar voortgezet onderwijs eerstegraads, leraar voortgezet onderwijs tweedegraads, leraar middelbaar beroepsonderwijs en leraar basisonderwijs. De beroepen hebben ook in deze aflopende volgorde gescoord op maatschappelijk aanzien. Leraren in het eerstegraadsgebied van het vo hebben het hoogste maatschappelijk aanzien, gevolgd door leraren in het tweedegraadsgebied in het vo, leraren in het mbo en leraren in het basisonderwijs. Er is nog de specifieke categorie 'docent lichamelijke opvoeding'. Deze vakleerkracht wordt minder aanzien toegedicht dan de leraar basisonderwijs. Leraren in het eerstegraadsgebied genieten duidelijk het meeste aanzien, leraren

in het basisonderwijs aanmerkelijk minder. Dat weerspiegelt waarschijnlijk het verschil in de benodigde opleiding en het salaris voor beide beroepen. Daarnaast lijkt het erop dat algemeen vormende vakken hoger worden gewaardeerd dan beroepsgerichte.

De vier reguliere lerarenberoepen liggen redelijk dicht bij elkaar in de buurt: van posities 43 tot 69. Dat komt overeen met relatieve scores van respectievelijk 65,2 en 54,5, en daarmee nemen de lerarenberoepen een *range* van 10 à 11 procent in op de totale beroepenladder. Die beroepen bevinden zich rond een relatieve schaalscore van 60, wat betekent dat ze zich (net) aan de positieve kant van het scala van beroepen bevinden als het gaat om maatschappelijk aanzien. Lerarenberoepen wordt weliswaar redelijk wat maatschappelijk aanzien toegedicht, maar ze behoren zeker niet tot de top. De leraar in het eerstegraadsgebied van het voortgezet onderwijs beweegt zich qua aanzien in de kringen van verpleegkundigen, verloskundigen, directiefuncties bij de gemeente en/of onderofficieren. Leraren basisonderwijs worden meer geplaatst bij beroepen als verzekeringsagent, secretaresse, laboratoriumassistent en boekhouder. Verder blijken leraren zich niet te kunnen meten met de traditionele professies als advocaten, notarissen, medisch analisten, apothekers en psycho- of fysiotherapeuten. De directiefuncties in het onderwijs wordt een hoger maatschappelijk aanzien toegedicht dan de lerarenfuncties.

In 1982 hebben Sixma en Ultee (1983) hun beroepsprestigeschaal geconstrueerd en in 2006 is dat onderzoek door Groenwegen et al. (2007) gerepliceerd. Toen is geconcludeerd dat er geen sprake was van een algemene sterke daling in aanzien van de leraar. Wanneer de gegevens van 2016 worden toegevoegd, ontstaat een ander beeld. De relatieve schaalscores voor drie van de vier lerarenberoepen dalen in de periode 1982-2016. Die daling is voor leraren in het eerstegraadsgebied in het voortgezet onderwijs het sterkst en het meest duidelijk, maar ook voor de leraren in het tweedegraadsgebied en de leraren in het basisonderwijs gaat het om een neerwaartse trend.[1] Het prestige van een leraar op het gymnasium was in 1982 nog min of meer vergelijkbaar met dat van een kolonel in het leger. In 2016 ligt het beroep van eerstegraadsleraar ongeveer op het niveau van een sergeant in het leger. Voor de leraar in het tweedegraadsgebied en in het basisonderwijs is er eveneens sprake van een voortgaande daling over de jaren 1982, 2006 en 2016, alleen is deze minder sterk. Een dergelijke neerwaartse trend is overigens bij slechts een gering aantal andere beroepen aan de orde: naast de lerarenberoepen geldt dit alleen voor journalisten, pastoors/dominees, gemeenteambtenaren op de afdeling bevolking en – in lichte mate – tandartsen. Voor veel meer beroepen is een continue

[1] De leraar in het mbo was in eerdere studies niet meegenomen als afzonderlijk beroep.

stijging van het maatschappelijk aanzien waarneembaar. Verpleegkundigen en profvoetballers zijn daarvan de meest duidelijke voorbeelden.

3. CONCLUSIE – HET AANZIEN VAN HET LERARENBEROEP ALS AANGRIJPINGSPUNT VOOR BELEID

Ontwikkelingen in het aanzien van beroepen zijn vermoedelijk processen die een lange tijd bestrijken. Daarbij is het moeilijk te bepalen wat exact de oorzaken van die ontwikkeling zijn. Nog ingewikkelder is het om te bepalen wat de factoren zijn die de ontwikkeling te beïnvloeden. Tegelijkertijd is het van belang dat de dalende trend in het aanzien van de leraar wordt gestopt.

Voor een deel zal de ontwikkeling in het aanzien van het beroep een zichzelf versterkend of zichzelf in stand houdend proces zijn. Dat is in figuur 1 met de rode pijlen aangegeven. Een dalend aanzien van een beroep leidt ertoe dat minder en minder getalenteerde mensen voor dit beroep (blijven) kiezen. Een daling van het aantal getalenteerden heeft tot gevolg dat het aanzien van het beroep verder onder druk komt te staan, wat nog minder getalenteerden aantrekt enzovoorts. Dat gebeurt in het onderwijs waar het niveau van de vooropleiding van studenten aan de lerarenopleiding voor het vo afneemt: daar stromen meer mbo'ers en minder vwo'ers in. Dat biedt op zijn minst ook de mogelijkheid om de omgekeerde weg te bewandelen. Door specifiek op zoek te gaan naar manieren om getalenteerden binnen te halen en te houden, wordt er gewerkt aan herstel van het aanzien, wat vervolgens meer en kwalitatief betere mensen trekt enzovoorts.

Op de pabo zien we bijvoorbeeld in studiejaar 2015/2016 een sterke daling van de instroom, wat samenvalt met een flinke aanscherping van de instroomeisen. Daardoor is er sprake van een stijging van het aandeel havoërs/vwo'ers, tegenover een afname van het aandeel mbo'ers.

De verhoging van de instroomeisen voor de pabo past dus binnen deze strategie om het zichzelf versterkende proces om te draaien: het bewerkstelligen van een stijging van het aanzien door een strengere selectie om te kunnen instromen in het beroep. Het verplicht stellen van bekwaamheidsonderhoud via bijvoorbeeld een systeem van een lerarenregister, past ook binnen zo'n strategie. Immers, leraren die niet in staat blijken hun bekwaamheid op peil te houden (na het halen van hun startbekwaamheid), mogen op termijn niet meer lesgeven. Vanuit dit gezichtspunt doen de vertegenwoordigers van werknemers er dus goed aan de lat hoog te leggen bij de eisen voor de scholing die meetellen voor het register.

Getalenteerde leraren zullen meer zeggenschap opeisen en dat komt het aanzien van het beroep verder ten goede. Naarmate beroepsbeoefenaren autonomer zijn, meer vrijheid van handelen hebben in de uitvoering van hun dagelijkse werk, genieten zij meer aanzien. Dat wordt ook wel aangeduid met professionele ruimte van leraren: de mate waarin leraren zeggenschap ervaren over, en in samenwerking met collega's invulling geven aan, hun dagelijks werk en de bijbehorende taken. Die betrokkenheid van leraren bij de besluitvorming is essentieel om de positie van de leraar in de school te versterken en een aantrekkelijker beeld van het lerarenberoep neer te zetten (Hogeling et al., 2009).

Sowieso heeft de beroepsgroep veel te winnen bij een grotere zeggenschap over opleiding en toetreding tot en uitvoering van het beroep. Met recente wijzigingen in de wet per 1 augustus 2017 (Wet beroep leraar en lerarenregister) wordt de professionele ruimte en zeggenschap van leraren vastgelegd. Dat zien voorstanders als een belangrijke stap in het positioneren van de leraar als de professional die zelf gaat over de uitoefening van zijn of haar beroep. De wet stelt dat leraren (moeten) beschikken over voldoende vakinhoudelijke, vakdidactische en pedagogische zeggenschap over de inhoud van de lesstof; de wijze waarop de lesstof wordt aangeboden en de daarbij gebruikte middelen; de te hanteren pedagogisch-didactische aanpak en de wijze waarop de school daar uitvoering aan geeft, waaronder de begeleiding van de leerlingen en de contacten met de ouders. Verder moet het bevoegd gezag in overleg met de leraren een professioneel statuut opstellen waarin de afspraken zijn opgenomen over de wijze waarop de zeggenschap van leraren wordt georganiseerd. Bij het opstellen van het professioneel statuut moet de professionele standaard van de beroepsgroep in acht worden genomen.

De praktijk zal moeten uitwijzen wat dit concreet gaat betekenen voor de positie van de leraar. Wanneer bijvoorbeeld de groepsgrootte of klassengrootte ook valt onder 'de wijze waarop de lesstof wordt aangeboden', betekent dit dat leraren veel invloed gaan krijgen op de wijze waarop zij hun vak uitoefenen. Als het wordt beperkt tot het mogen kiezen van de lesmethode, is dat veel minder het geval.

LITERATUURLIJST

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

CPB. (2016). *Kansrijk onderwijsbeleid* . Den Haag: Centraal Planbureau.

Groenewegen, P.P., Hansen, J., Sixma, H., Krol, M., Weegen, T. van der, & Ultee, W.C. (2007). Beroepsprestiges in Nederland: ontwikkelingen tussen 1982 en 2006. Conceptartikel gebruikt bij het rapport *Leerkracht!, NIVEL.* Utrecht: Nederlands instituut voor onderzoek van de gezondheidszorg.

Heek, F. van, et al. (1958). *Sociale stijging en daling in Nederland. Leiden*, Stenfert Kroese.

Hogeling, L., Wartenbergh-Cras, F., Pass, J., Jacobs, J., & Vrielink, S. (2009). *De zeggenschap van leraren. Nulmeting in het po, vo, mbo en hbo.* Nijmegen: ResearchNed.

Sixma, H., & Ultee, W. (1983). Een beroepsprestigeschaal voor Nederland in de jaren tachtig. *Mens en Maatschappij, Vol. 58*, pp. 360-382.

De lerarenopleidingen: wie beginnen eraan en wie halen de eindstreep?

Inge de Wolf (Bijzonder hoogleraar & strategisch inspecteur Maastricht University & Inspectie van het Onderwijs)

Stan Vermeulen (Promovendus Maastricht University)

Tijana Breuer (onderzoekscoördinator Inspectie van het Onderwijs)

1. INLEIDING

Ondanks de goede arbeidsmarktpositie van startende leraren wat betreft werkloosheid, startsalarissen en de match tussen opleiding en baan (Bakker en van Weert, 2017; Córvers, Mommers, Van der Ploeg en Sapulete, 2017), zijn er onvoldoende afgestudeerden van de pabo en andere lerarenopleidingen. Het lerarentekort neemt toe en is vooral in het basisonderwijs in bepaalde regio's problematisch aan het worden (Fontein, Adriaens, Den Uijl en De Vos, 2016). In het voortgezet onderwijs zien we ook de eerste tekenen van een tekort, maar dit beperkt zich voorlopig tot specifieke vakken (Duits, natuurkunde, scheikunde, en wiskunde) (Fontein et al., 2016). Er zijn onvoldoende startende leraren om alle vacatures op scholen te vervullen.

In dit hoofdstuk laten we zien waar de schoen wringt bij de instroom en uitstroom van de lerarenopleidingen. We kijken hierbij vooral naar meerjarige trends in de instroom en doorstroom van studenten. Ook vergelijken we de instroom en doorstroom van de studenten aan de lerarenopleidingen met die van studenten in het gehele hoger onderwijs, op het gebied van enkele eenvoudige achtergrondkenmerken (geslacht, etniciteit, vooropleiding, profielkeuze, examencijfers). Vergelijkbare studies zijn gedaan door de Inspectie van het Onderwijs (2017b) en Córvers et al. (2017). De vragen die we beantwoorden zijn:

- Hoeveel en welke studenten zijn in de laatste tien jaar met de lerarenopleidingen gestart?
- Hoeveel en welke studenten switchen van opleiding of vallen tussentijds uit?
- Hoeveel en welke studenten halen binnen vijf jaar hun diploma aan de lerarenopleidingen?

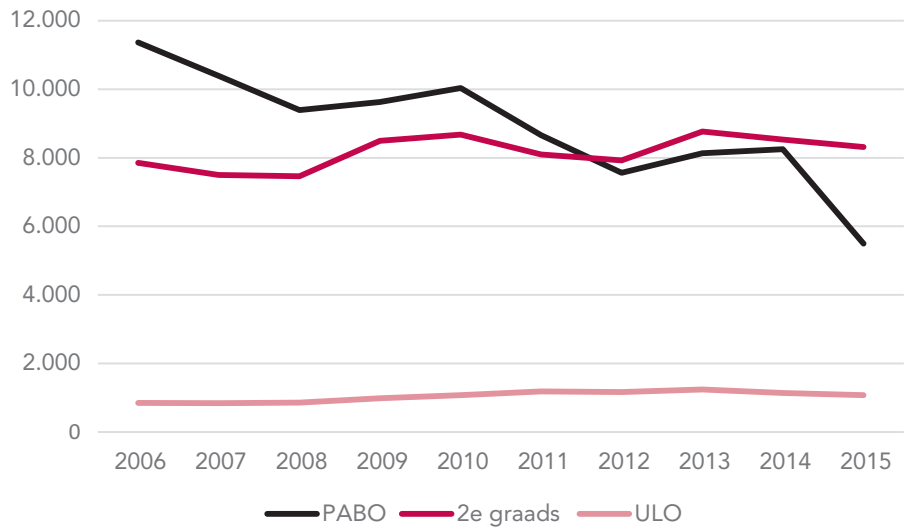
2. TRENDS IN INSTROOM

De instroom in de lerarenopleidingen is fors; een substantieel deel van alle studenten in het hoger onderwijs start aan de lerarenopleidingen. De onderwijsopleidingen trekken van alle sectoren de meeste studenten en in het hbo volgt een op de tien studenten een opleiding tot leraar (Inspectie van het Onderwijs, 2017b).

Aantallen studenten

Ondanks de populariteit van de lerarenopleidingen daalt de instroom de laatste tien jaar. Sinds 2006 is vooral het aantal studenten dat jaarlijks met de pabo start sterk gedaald. Dit is te zien in figuur 1, waarin het aantal studenten staat dat in de jaren 2006 tot en met 2015 is gestart met de verschillende lerarenopleidingen (pabo, tweedegraadslerarenopleidingen en universitaire lerarenopleidingen). Het aantal studenten dat met de pabo start is de laatste tien jaar gehalveerd: van 11.366 in 2006 tot 5.496 in 2015. Deze daling is opvallend, omdat het aantal studenten in het hbo in deze periode groeit. De daling zien we niet bij de tweedegraadslerarenopleidingen en de universitaire lerarenopleidingen. Bij de tweedegraadslerarenopleidingen start ieder jaar een vergelijkbaar aantal studenten met de opleiding en bij de universitaire lerarenopleidingen is er zelfs sprake van een lichte stijging van de instroom.

Figuur 1: Startende studenten aan de lerarenopleidingen in de periode 2006-2015.



De sterke daling van het aantal studenten dat met de pabo start, draagt bij aan het huidige tekort aan startende leraren in het basisonderwijs. De halvering van de instroom kan leiden tot halvering van het aantal gediplomeerde leraren vijf jaar later. Het basisonderwijs moet zich dan ook voorbereiden op een groeiend tekort aan startende leraren in de komende jaren (zie ook IvhO, 2017a).

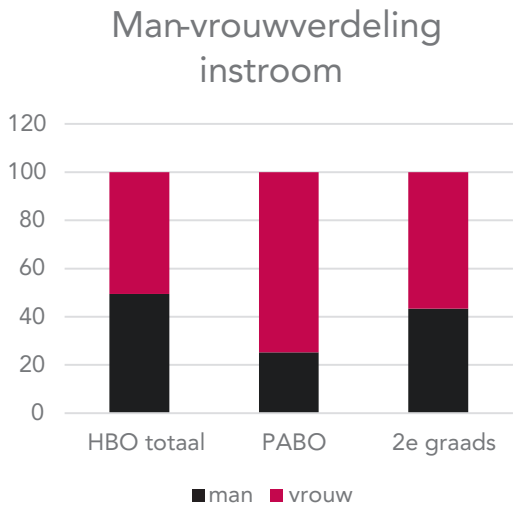
Het is lastig te achterhalen welke studenten niet langer voor een pabo-opleiding kiezen. Wel blijken met name studenten met een mbo 4-diploma minder vaak voor de pabo te kiezen. De instroom vanuit het mbo daalde het afgelopen decennium sterk: van 3.926 in 2006 tot 1.189 in 2015. De sterkste daling van deze instroom is te zien in 2015 en hangt samen met de invoering van de toelatingseisen voor de pabo (Van Ruijven, 2016). Maar ook de instroom vanuit de havo daalde sterk (van 4.567 naar 2.472), evenals de instroom vanuit het hbo (van 1.253 naar 730) en wo (van 362 naar 287). Alleen het aantal vwo'ers dat zich inschrijft aan de pabo is over deze gehele periode stabiel gebleven (rond 700).

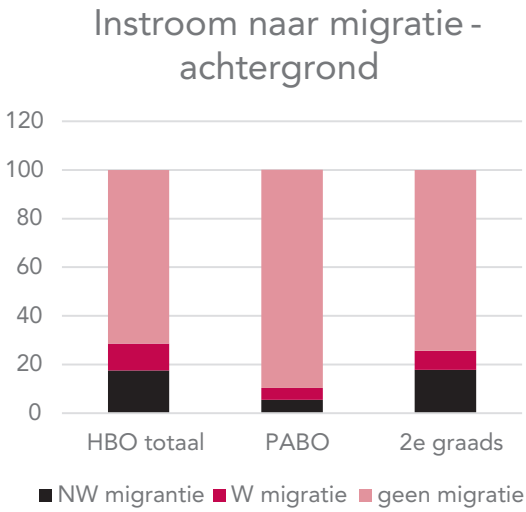
Bij de tweedegraadslerarenopleidingen zijn er weinig verschuivingen in de compositie van de instroom. Wat wel opvalt is het grote aandeel studenten met een andere hbo- of wo-studie als vooropleiding (gemiddeld 35 procent). Veel studenten lijken de lerarenopleiding als tweede studie of parallel aan een andere studie te volgen. Ook valt op dat relatief weinig vwo'ers kiezen voor een tweedegraadslerarenopleiding (gemiddeld 5 procent).

Kenmerken studenten

De instroom op de pabo's wijkt op twee kenmerken sterk af van die van andere hbo-opleidingen: er zijn weinig mannen en weinig studenten met een migratieachtergrond (zie figuur 2). Van de startende pabo-studenten is slechts een op de vier man. Het aandeel mannen stijgt de laatste vijf jaar wel licht. Verder heeft slechts een op de tien startende studenten een migratieachtergrond. Dit staat in schril contrast met het gehele hbo, waar 29 procent van de studenten een migratieachtergrond heeft. Op de pabo daalt het percentage studenten met een migratieachtergrond de laatste jaren ook nog eens, in tegenstelling tot de rest van het hbo, waar dit percentage stijgt. Het gebrek aan diversiteit in achtergrond en geslacht zien we niet bij de tweedegraadslerarenopleidingen. Daar is 45 procent van de studenten man en heeft 26 procent een migratieachtergrond. De instroom van de tweedegraadslerarenopleidingen lijkt daarmee erg op het hbo-gemiddelde, terwijl die van de pabo hier sterk van afwijkt.

Figuur 2: Geslacht en migratieachtergrond instroom lerarenopleidingen, cohort 2015.



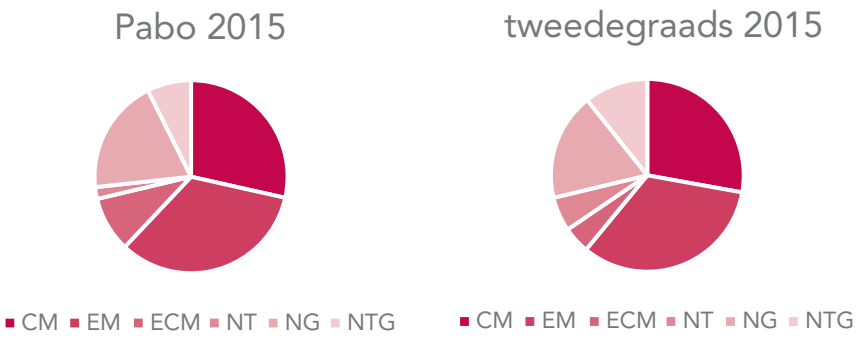


Studenten die via het mbo in de lerarenopleidingen instromen hebben vaker een migratieachtergrond dan degenen die via de havo of het vwo instromen (23 versus 16 procent). Bij de tweedegraadslerarenopleidingen stijgt het percentage mbo-doorstromers met een migratieachtergrond ook: van 22 procent in 2006 tot 35 procent in 2015. Bij de pabo was het percentage mbo-doorstromers met een migratie-achtergrond in 2015 ongeveer 10 procent. Dit percentage daalde in de periode tot 2015. Mogelijk heeft deze daling te maken met de invoering van de toelatingseisen voor de pabo in 2015. Het verhogen van de toelatingseisen leidde niet alleen tot een daling van de mbo-instroom, maar ook tot een extra sterke daling van de mbo-instroom van studenten met een migratieachtergrond.

Ook qua (examen)profiel is de instroom in de lerarenopleidingen relatief eenzijdig (zie figuur 3). Van de pabo-instroom heeft 71 procent een maatschappij-profiel (Cultuur en Maatschappij, Economie en Maatschappij en Economie, Cultuur en Maatschappij). Verder zijn er nauwelijks studenten met een Natuur en Techniek-profiel (2 procent). Bij de tweedegraadslerarenopleidingen zien we een vergelijkbaar, maar iets minder

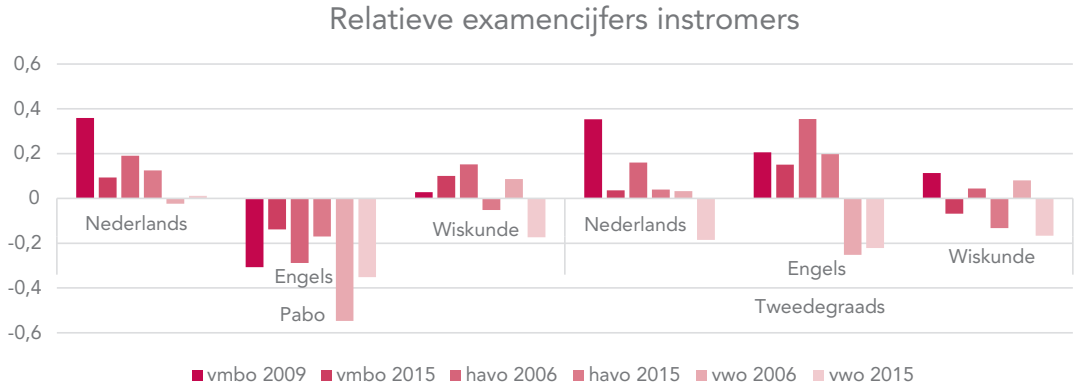
eenzijdig, beeld. Ook hier is het aandeel studenten met een Natuur en Techniek-profiel relatief laag (14 procent) en hebben de meeste studenten een maatschappij-profiel. Over de jaren heen neemt de variatie in profielen wel iets toe, in beide lerarenopleidingen.

Figuur 3: Instroom in de pabo en tweedegraadslerarenopleidingen naar examenprofiel.



Wanneer we kijken naar de (vo-)examencijfers van de studenten die starten met een lerarenopleiding, dan valt op dat deze vergelijkbaar zijn met die van studenten die voor een andere opleiding kiezen. Dit is zichtbaar in figuur 4, waar de relatieve examencijfers staan van de instroom in de pabo en de tweedegraadslerarenopleidingen. De relatieve examencijfers voor 2015 staan in de kleuren rood/paars, die voor 2006 in blauw/groen. Uit de figuur wordt duidelijk dat studenten die voor de lerarenopleidingen kiezen soms hogere en soms lagere eindexamencijfers hebben dan studenten die een andere hbo-opleiding kiezen.

Figuur 4: relatieve examencijfers van de afgelopen tien instroomcohorten aan de pabo en de tweedegraadslerarenopleidingen.



Opvallend is verder dat de examencijfers voor de vmbo'ers vaak bovengemiddeld zijn, die van de havisten meer gemiddeld en die van de vwo'ers die voor de lerarenopleidingen kiezen ondergemiddeld (zie figuur 4). Op de lerarenopleidingen zitten dus de betere vmbo'ers, de gemiddelde havisten en de minder goed presterende vwo'ers. Verder zijn de instromende studenten vaak goed in Nederlands, gemiddeld in wiskunde (met uitzondering van de vwo'ers uit de recente instroomcohorten) en gemengd in Engels (ondergemiddeld op de pabo, bovengemiddeld in de tweedegraadslerarenopleidingen).

De examencijfers van de startende studenten zijn verder vrij stabiel over de tijd. De gemiddelde examencijfers van het instroomcohort 2015 zijn vergelijkbaar met de examencijfers van het instroomcohort 2006 (figuur 4). De recente cohorten studenten presteerden niet beter op de examens in het voortgezet onderwijs. Dit is opvallend, omdat deze stijging wel verwacht was. Het aanscherpen van de ingangseisen voor met name de pabo zou het niveau van de startende studenten verhogen, zo was de beleidsaanname. In de praktijk heeft dit dus niet zo uitgepakt. Met de instroomeisen starten er wel minder studenten, maar niet beter presterende studenten (in termen van eindexamencijfers).

Het is opvallend dat de kwaliteit van de instroom in de lerarenopleidingen niet lijkt te zijn verbeterd. Ook vanuit de economische theorie zou je voorspellen dat hogere eisen ervoor zorgen dat er aan de onderkant van de vaardigheidsverdeling studenten wegvallen die niet aan deze eisen kunnen voldoen, en dat hierdoor de gemiddelde kwaliteit zal stijgen (Gilpin & Kaganovich, 2012). Er is echter geen indicatie dat de invoering van de reken- en taaltoets in 2006 of de toelatingseisen in 2015 ervoor hebben gezorgd dat de gemiddelde examencijfers van de pabostudenten zijn gestegen. Wel hebben de toelatingseisen er mogelijk voor gezorgd dat er een compositieverandering in de vooropleiding van de gemiddelde pabo student is opgetreden. Het aandeel instromers met een mbo-achtergrond is in 2015 na de invoering van de entreetoets sterk gedaald.

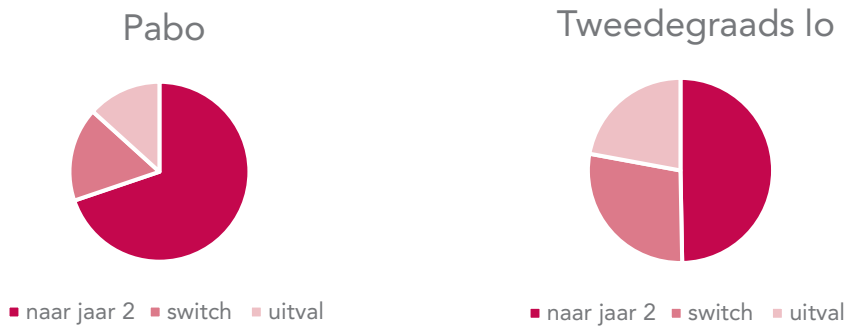
3. STUDIESWITCH EN UITVAL IN HET EERSTE JAAR

Een aanzienlijk deel van de studenten aan de pabo's en tweedegraadslerarenopleidingen stopt in het eerste jaar met de studie (zie figuur 5). In 2015 besloot maar liefst 50 procent van de eerstejaars aan de tweedegraadslerarenopleidingen niet door te gaan, zij wisselden van opleiding of stopten. Dit percentage is aanzienlijk hoger dan het gemiddelde in het hoger beroepsonderwijs. Dit percentage daalt niet over de tijd en is in 2015 zelfs gestegen.

Bij de pabo's gaat 30 procent van de eerstejaars niet door met de opleiding. Dit is gelijk aan het hbo-gemiddelde. Hier is ook sprake van een positieve trend: het percentage studenten dat niet doorgaat met de pabo is de laatste jaren gedaald.

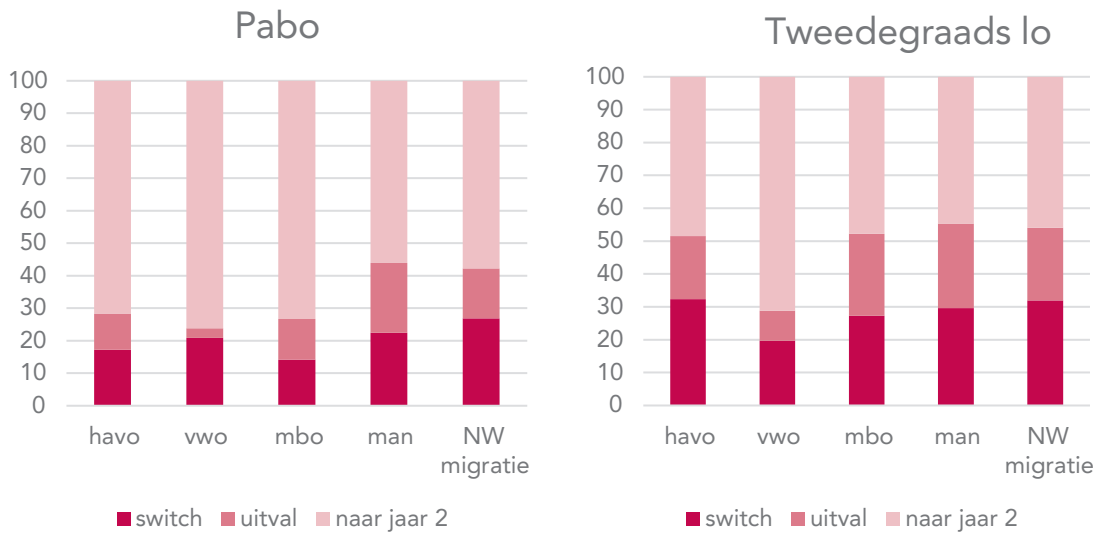
De grootste daling was te zien bij het instroomcohort 2015. Hier lijkt wel een relatie met de sterke daling van de instroom. Dit cohort was kleiner dan eerdere jaren, maar kent dus in het eerste studiejaar minder uitval.

Figuur 5: Studieswitch en uitval na één jaar aan de lerarenopleidingen, cohort 2015.



Mannelijke studenten en studenten met een niet westerse migratieachtergrond vertrekken veel vaker in of direct na het eerste pabo-jaar dan hun collega-studenten (zie figuur 6). In 2015 stopte maar liefst 44 procent van de mannelijke studenten in of direct na het eerste jaar van de pabo-opleiding. Van de groep studenten met een niet westerse migratieachtergrond gaat het om 42 procent van de studenten. Dit laatste was in de jaren voor 2015 nog hoger. Opvallend is verder dat we dit niet zien bij de tweedegraadslerarenopleidingen. Hier hebben mannelijke studenten en studenten met een migratieachtergrond geen hogere kans op een switch of uitval uit het eerste jaar.

Figuur 6: Studieswitch en uitval na één jaar naar kenmerken instroom, cohort 2015.

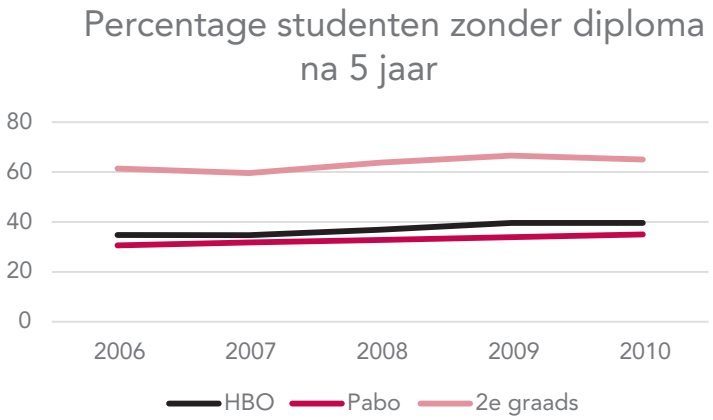


Ook de vooropleiding van de studenten hangt enigszins samen met de kans op switch of uitval. Studenten met een vwo-opleiding gingen in 2015 vaker door naar het tweede leerjaar, studenten met een mbo- of havo-diploma gaan wat minder vaak door. In de jaren voor 2015 stopten studenten met een mbo-opleiding relatief vaak, maar met de daling van de mbo-instroom in 2015 is de uitval onder de mbo-gediplomeerden ongeveer gelijk aan die onder de studenten met een havodiploma.

4. VEEL STUDENTEN DIE DIPLOMA NIET (TIJDIG) HALEN

Niet alle tweedejaars studenten die in 2010 in het tweede jaar in de pabo of lerarenopleiding zaten, hebben in 2015 het diploma gehaald. Van de pabo-studenten heeft een op de drie het diploma (nog) niet gehaald, van de studenten uit de tweede-graadslerarenopleiding waren dit er zelfs twee op de drie.

Figuur 7: Percentage gediplomeerden van (cohorten) studenten die in de jaren 2006 tot 2010 in het tweede jaar van de lerarenopleidingen zaten.



Het percentage studenten dat niet binnen vijf jaar een diploma haalt, is met name groot bij de tweedegraadslerarenopleidingen. Figuur 7 laat zien dat deze percentages bij de laatste cohorten studenten boven de 60 procent liggen. Bij de pabo's haalt een op de drie studenten het diploma niet in vijf jaar; dit ligt iets onder het gemiddelde voor het hbo ligt. De figuur laat verder zien dat het percentage studenten dat het diploma niet haalt door de jaren heen een licht stijgende trend laat zien. De studenten die binnen vijf jaar hun diploma niet halen, zijn uitgevallen, van opleiding geswitcht of zitten nog in de opleiding (zie ook Inspectie van het Onderwijs, 2017b).

5. CONCLUSIE

Het ziet ernaar uit dat het lerarentekort de komende jaren eerder zal toe- dan afnemen. Het aantal startende leraren is namelijk onvoldoende om aan de jaarlijkse vraag naar nieuwe leraren te voldoen. In dit hoofdstuk hebben we laten zien dat dit door twee ontwikkelingen bij de lerarenopleidingen komt:

- halvering van het aantal studenten dat met de pabo start;
- veel en een stijgend aantal studenten dat de tweedegraadslerarenopleidingen niet afmaakt.

Waar het hoger onderwijs groeit, neemt de instroom in de pabo's sterk af. Deze instroom is de laatste tien jaar gehalveerd. Logischerwijs neemt daardoor ook het aantal diploma's af. Het was de verwachting dat met de dalende instroom tegelijkertijd de kwaliteit en diversiteit van de instroom zou toenemen, maar dat blijkt niet het geval. Weinig mannen en weinig studenten met een migratieachtergrond kiezen voor een pabo-opleiding. Het percentage mannen neemt traag toe, het percentage studenten met een migratieachtergrond is de laatste jaren verder gedaald. Ook kiezen vooral studenten met een maatschappij-profiel voor de pabo-opleiding en nauwelijks studenten met een ander profiel (zoals techniek- of gezondheidsprofiel). Verder zien we dat de aangepaste instroom geen beter presterende vo-gediplomeerden opleverde: er is geen stijging van examencijfers van de recente cohorten pabo-instromers. Hun examencijfers zijn gelijk aan die van hun klasgenoten die niet voor de lerarenopleiding kiezen.

Een tweede reden waarom er te weinig recent gediplomeerde leraren zijn, is dat slechts een aantal van de studenten die met de lerarenopleiding beginnen ook hun diploma halen. Een groot deel stopt in of na het eerste jaar met de opleiding, een ander deel in de jaren erna. Slechts een op de drie studenten die starten met de lerarenopleidingen, haalt in vijf jaar het diploma. Van de mannelijke studenten en studenten met een niet-westerse migratieachtergrond is dit aandeel nog lager. Bij de tweedegraadslerarenopleidingen stoppen de meeste studenten. Bovendien stijgt het percentage studenten dat niet binnen vijf jaar hun diploma haalt. Deze stijging zien we in het hele hbo, maar is met name bij de tweedegraadslerarenopleidingen groot.

De dalende instroom bij de pabo's en de grote uitval bij de tweedegraadslerarenopleidingen is onwenselijk gezien de grote en stijgende vraag naar nieuwe leraren. Doordat veel zittende leraren de pensioengerechtigde leeftijd bereiken, is er juist extra vraag naar startende leraren. Dit hoofdstuk laat zien dat verhoging van de instroom aan de pabo's en verhoging van de kans op een diploma aan de tweedegraadslerarenopleiding de meest kansrijke beleidsmaatregelen lijken. Voor het oplossen van het lerarentekort is het belangrijk dat weer meer studenten op de pabo instromen en meer studenten aan de tweedegraadslerarenopleidingen hun diploma halen. Bij nieuwe maatregelen is het wel van belang om ook te kijken naar de effecten op de kwaliteit en diversiteit van de instroom. Onwenselijk zijn maatregelen waarmee de kwaliteit van de instroom lager wordt en/of waar de instroom nog minder divers wordt. Dit laatste geldt met name voor de pabo, waar de instroom weinig divers is en mannelijke studenten en studenten met een migratieachtergrond ook vaker uitvallen.

LITERATUURLIJST

Angrist, J. D., & Guryan, J. (2004). Teacher testing, teacher education, and teacher characteristics. *The American Economic Review, 94*(2), pp. 241-246.

Angrist, J. D., & Guryan, J. (2008). Does teacher testing raise teacher quality? Evidence from state certification requirements. *Economics of Education Review, 27*(5), pp. 483-503.

Bakker, K., & Weert, C. van. (2017). *Arbeidsmarktkenmerken van ho-gediplomeerden 2008/'09 per studierichting.* Geraadpleegd 14 juli 2017 op https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2017/17/arbeidsmarktkenmerken-ho-gediplomeerden-studierichting.

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

Fontein, P., Adriaens, H., Uijl, M. den, & Vos, K. de. (2016). *De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel po, vo en mbo 2015-2025.* Update november 2016. Geraadpleegd 23 oktober 2017 op https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten-/2016/11/24/de-toekomstige-arbeidsmarkt-voor-onderwijspersoneel-po-vo-en-mbo-2015-2025 .

Gilpin, G., & Kaganovich, M. (2012). The quantity and quality of teachers: Dynamics of the trade-off. *Journal of Public Economics, 96*(3), pp. 417-429.

Gitomer, D. H., & Latham, A. S. (1999). *The academic quality of prospective teachers: The impact of admissions and licensure testing.* Educational Testing Service.

Inspectie van het Onderwijs (2017a). *De staat van het onderwijs 2015/2016.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2017b). Sectorbeeld Hoger Onderwijs. Geraadpleegd 15 november 2017 op https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/publicaties/2017/04/12/sectorbeeld-onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2015). *De Staat van het Onderwijs: onderwijsverslag 2013-2014*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Ruijven, K. van. (2016). The Effects of Entry-Tests during Primary-School Teacher Education Netherlands. Thesis Erasmus Universiteit Rotterdam.

Schoolleiders van de toekomst

Daniël van Hassel (onderzoeksadviseur CAOP/ SRVO)

Caroline Middendorp (senior adviseur CAOP / SRVO)

Leezan van Wijk (directeur SRVO)

1. INLEIDING

Schoolleiders vormen een belangrijke groep binnen het voortgezet onderwijs. In 2017 werken er op basis van gegevens van DUO, SRVO en de VO-raad naar schatting circa 4.600 schoolleiders in het vo.[1] Schoolleiders zijn cruciaal voor het verzorgen van kwalitatief hoogwaardig onderwijs. Zo liet onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs zien dat de kwaliteit van de schoolleider samenhangt met de kwaliteit van de lessen die leraren geven.[2] En in de Verenigde Staten bleek uit een meta-analyse van bestaand onderzoek dat schoolleiderschap een substantieel effect heeft op de prestaties van studenten.[3] Het beroep van schoolleider[4] is de laatste decennia echter ingrijpend veranderd. Het beroep kent verschillende facetten, waardoor schoolleiders in de praktijk niet allemaal in dezelfde mate dezelfde taken uitvoeren of dezelfde verantwoordelijkheden hebben. Ook de omgeving waarin de schoolleider werkt, kan hier invloed op hebben. Zo zijn er verschillen in de taken van schoolleiders bij kleine scholen en bij een groot schoolbestuur.

Het is daarom van belang om inzicht te krijgen in deze gevarieerde beroepsgroep wat betreft samenstelling, maar ook takenpakket en professionalisering. Wie zijn de schoolleiders binnen het vo, welke kenmerken hebben zij, over welke competenties beschikken zij, hoe professionaliseren

1 Aa, R. van der, Berg, D. van den, Kools, M., & Scheeren, J. (2017). *De schoolleider in kaart: Onderzoek naar de kenmerken van schoolleiders in het voortgezet onderwijs, hun taken en verantwoordelijkheden en professionele ontwikkeling.* Den Haag/Utrecht: CAOP in opdracht van SRVO.

2 Inspectie van het Onderwijs (2014). *De kwaliteit van schoolleiders in het basisonderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

3 Marzano, R. J., Waters, T., & McNulty, B. A. (2005). *School leadership that works: From research to results.* Alexandria: ASCD.

4 Zie ook het artikel van Creemers "Schoolleiders professionaliseren door informeel leren" in dit boek, waarin o.a. wordt ingegaan op de beroepskenmerken van schoolleiders.

zij zich en welke uitdagingen zien zij met oog op de ontwikkelingen die op het onderwijs afkomen? Er is naar ons weten weinig onderzoek beschikbaar dat de arbeidsmarkt, taken en behoefte aan professionalisering van schoolleiders gezamenlijk in kaart heeft gebracht. In deze bijdrage gaan we in op recent onderzoek dat het CAOP in opdracht van Stichting Schoolleidersregister VO (SRVO) heeft uitgevoerd onder achthonderd schoolleiders en dat antwoord geeft op bovenstaande vragen.

Stichting Schoolleidersregister VO
Op 14 juli 2015 is de Stichting Schoolleidersregister VO (SRVO) door de beroepsgroep zelf opgericht. Sindsdien beheert SRVO het Schoolleidersregister VO, het kwaliteitsregister van en door schoolleiders in het vo. Het register stimuleert scholing en professionele ontwikkeling van schoolleiders als individu en als beroepsgroep. Ook waarborgt het register de kwaliteit en de status van het beroep en draagt dit uit. Voor meer informatie, zie www.schoolleidersregistervo.nl.

Voordat we ingaan op de resultaten is het belangrijk te definiëren wat we onder een 'schoolleider' kunnen verstaan, temeer omdat hij in verschillende functies kan werken. De door de beroepsgroep zelf opgestelde Beroepsstandaard Schoolleiders VO, vastgesteld door de ALV van de VO-raad op 27 november 2014, definieert de schoolleider als 'een functionaris die een integrale verantwoordelijkheid heeft in een onderwijsorganisatie'. De volgende functionarissen worden tot de beroepsgroep gerekend:

- rectoren, conrectoren, directeuren, adjunct-directeuren en leden van de centrale directies;
- schoolleiders met een aanstelling in een directieschaal;
- directeur-bestuurders;[5]
- leraren met een leidinggevende taak en een aanstelling in bijvoorbeeld een LD-salarisschaal;[6]
- leidinggevenden verantwoordelijk voor niet aan onderwijs gerelateerde zaken.[7]

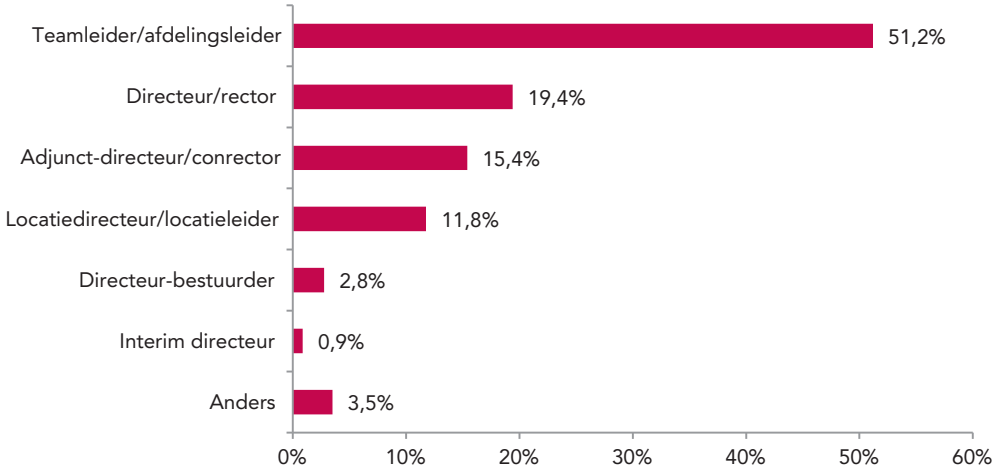
Schoolleiders die voldoen aan deze omschrijvingen, zijn opgenomen in het onderzoek dat SRVO heeft laten uitvoeren. In deze bijdrage gaan we uit van bovengenoemde definitie en functieomschrijvingen.

2. DE ARBEIDSMARKT VAN SCHOOLLEIDERS IN BEELD

Uit de resultaten van een SRVO-enquête blijkt dat schoolleiders in de praktijk in uiteenlopende functies werken (figuur 1). Voor ruim de helft van hen is dit als team- of afdelingsleider.

[5] Deze functionarissen horen niet vanzelfsprekend tot de beroepsgroep. In sommige contexten zijn ze echter wel als schoolleider te typeren.
[6] Ibid.
[7] Ibid.

Figuur 1: Functieverdeling schoolleiders (N = 799, meerdere antwoorden mogelijk).



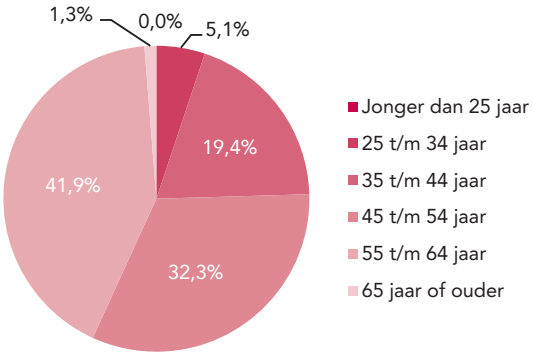
Bron: Enquête SRVO

Schoolleiders werken vooral op scholen of afdelingen waar tussen de 100 en 499 leerlingen les krijgen (53 procent). Ruim een op de vijf schoolleiders is werkzaam op een school of afdeling met 500 tot 999 leerlingen. Slechts een beperkt deel van hen werkt op een school of afdeling met minder dan honderd leerlingen of meer dan tweeduizend leerlingen.

Een meerderheid (59 procent) van de schoolleiders is man. Mannen zijn over het algemeen ouder dan hun vrouwelijke collega's: 48 tegenover 36 procent is 55-plus. Het aandeel jonge schoolleiders is onder mannen en vrouwen nagenoeg gelijk.

Voor de hele groep schoolleiders geldt dat 43 procent 55 jaar of ouder is (figuur 2). Het aandeel jonge schoolleiders is beperkt.

Figuur 2: Leeftijdsverdeling schoolleiders (N = 799).



Bron: Enquête SRVO

Schoolleiders hebben over het algemeen ruime werkervaring in het onderwijs voordat zij starten als schoolleider: 78 procent is minimaal zestien jaar werkzaam in deze sector.

Een aanzienlijk deel van de schoolleiders werkt ook al jaren in deze functie. Bijna 24 procent van de schoolleiders heeft minimaal zestien jaar ervaring als schoolleider in het vo en 20 procent elf tot vijftien jaar.

3. OPLEIDING EN PROFESSIONELE ONTWIKKELING

Een meerderheid (55 procent) van de schoolleiders heeft een hbo- of wo-master afgerond. Dit aandeel is iets hoger dan het aandeel schoolleiders met een afgeronde bacheloropleiding: zo'n 42 procent.

Een grote meerderheid van de schoolleiders heeft in 2017 deelgenomen aan een of meer professionaliseringsactiviteiten of was dit van plan. Ongeveer 5 procent onderneemt geen activiteiten. Schoolleiders zien ook nagenoeg allemaal het belang van professionele ontwikkeling als schoolleider en voeren hierover het gesprek met hun leidinggevende. De frequentie waarmee zij dit gesprek voeren, varieert.

Vooral kortdurende professionaliseringsactiviteiten zijn populair onder schoolleiders, evenals activiteiten waar schoolleiders onderling kennis kunnen uitwisselen.

De meeste schoolleiders (58 procent) zien de factor tijd als een belangrijke belemmering voor hun professionele ontwikkeling (figuur 3).

Figuur 3: Belemmeringen om te kunnen werken aan professionele ontwikkeling als schoolleider (N = 799, meerdere antwoorden mogelijk).

Bron: Enquête SRVO

4. COMPETENTIES EN TAKEN

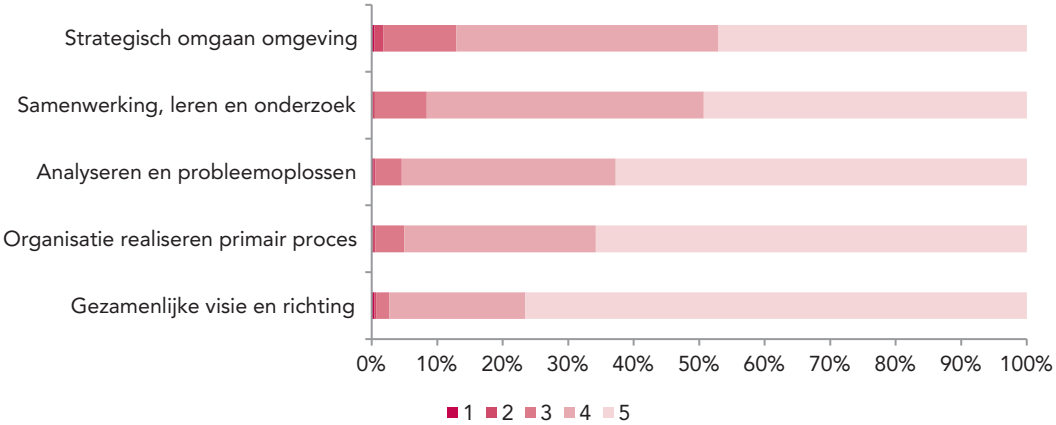
Schoolleiders hechten belang aan de vijf basiscompetenties[8] die in de beroepsstandaard van schoolleiders zijn opgenomen (figuur 4).[9] Tussen de 87 en 97 procent van de schoolleiders beoordeelt deze competenties met een 4 (belangrijk) of 5 (zeer belangrijk) op een vijfpuntschaal. Een gezamenlijke visie en richting vinden zij het belangrijkste.

Aansluitend op de vragen over de basiscompetenties noemden schoolleiders via een open vraag ook andere competenties die van belang zijn bij het uitvoeren van hun werk. Het betreft vooral communicatie, verbinding en (individuele) aandacht voor het personeel (niet in figuur).

[8] Competenties zijn gericht op bekwaamheidsontwikkeling en zijn op te vatten als ontwikkelbare vermogens om adequaat, doelbewust en gemotiveerd te handelen in beroepssituaties.

[9] Visser, S., & Staveren, A. van (2015). Richting geven aan professionele ontwikkeling. Beroepsstandaard schoolleiders voortgezet onderwijs. In opdracht van de VO-academie. Utrecht: VO-raad.

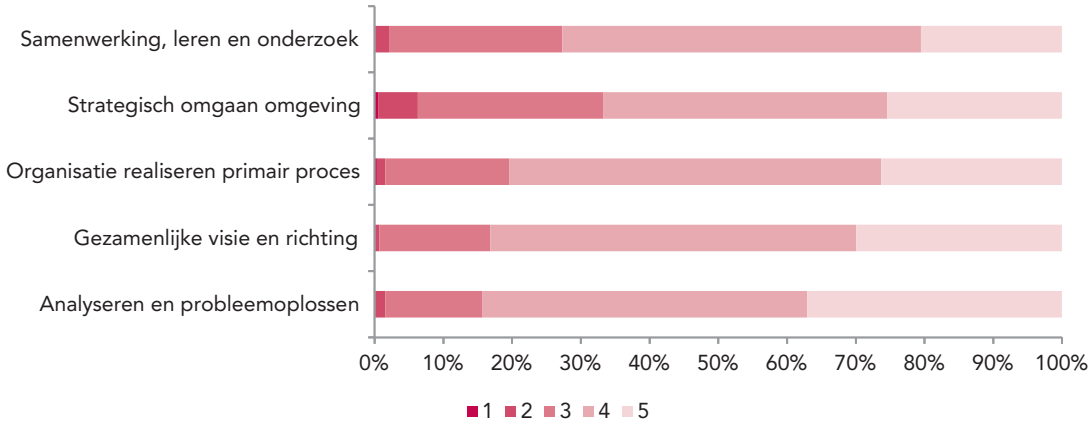
Figuur 4: Belang van de competentie voor het uitoefenen van schoolleiderschap, (1 = zeer onbelangrijk, 5 = zeer belangrijk; N=799).



Bron: Enquête SRVO

Schoolleiders beoordelen zichzelf op de vijf competenties overwegend positief (figuur 5). Tussen de 67 en 84 procent van de schoolleiders geeft zichzelf een 4 (beschikt over competentie) of een 5 (beschikt helemaal over competentie) op een vijfpuntschaal. Zij geven het vaakst aan dat zij beschikken over de basiscompetentie 'analyseren en probleem oplossen'. Dit is echter niet de competentie die zij het belangrijkst vinden (zie figuur 4). De competenties 'gezamenlijke visie en richting' en 'organisatie realiseren primair proces' volgen op korte afstand. Aan deze basiscompetenties hechten schoolleiders ook de meeste waarde. Dit betekent dat de competenties waarover zij beschikken over het algemeen aansluiten op de competenties die zij van belang vinden. De meeste winst op dit terrein valt nog te behalen bij de competenties 'strategisch omgaan met de omgeving' en 'samenwerking, leren en onderzoek'. Dit zijn de competenties waar naar verhouding de minste waarde aan wordt gehecht voor de uitoefening van het werk, maar die desalniettemin 80 tot 90 procent van de schoolleiders als (zeer) belangrijk ervaart.

Figuur 5: Beschikt schoolleider over competentie? (1 = helemaal niet, 5 = helemaal wel, N=799).



Bron: Enquête SRVO

Het takenpakket van schoolleiders ligt in het verlengde van de hiervoor genoemde competenties. Als antwoord op een open vraag in de enquête noemen schoolleiders de volgende vijf taken het vaakst:

- **Visie ontwikkelen, uitdragen en bewaken.**
- **Kwaliteit, inrichting en ontwikkeling van het onderwijs bewaken en faciliteren.**
- **Organisatie van het primair proces en de dagelijkse gang van zaken.**
- **Leidinggeven en aansturen van de school, een afdeling of team.**
- **Personeelszaken.**

5. UITDAGINGEN VOOR DE TOEKOMST

Het onderwijs is constant in beweging, onder invloed van onder meer pedagogisch-didactische vernieuwingen, demografische veranderingen en politieke of maatschappelijke ontwikkelingen. Dit betekent dat schoolleiders met verschillende uitdagingen worden geconfronteerd en hierop moeten anticiperen. In de enquête noemen de schoolleiders voornamelijk drie uitdagingen. Deze liggen in het verlengde van hun takenpakket zoals genoemd in de voorgaande paragraaf, en betreffen:

- *Vernieuwing van het onderwijs* (28 procent van de antwoorden). Scholen willen een eigentijds onderwijsaanbod implementeren, maar zien dit tegelijkertijd als uitdaging. Het gaat bijvoorbeeld om maatwerk en de inpassing van digitale middelen in het onderwijs. Antwoorden van schoolleiders die hierop aansluiten zijn bijvoorbeeld: "Ontwikkeling van onderwijs dat recht doet aan de uitdagingen van de 21e eeuw: ICT, differentiatie, samenwerking met buitenschoolse instanties (po, wo, bedrijven et cetera)." "Onderwijs door ontwikkelen, gericht op persoonlijk leren: onderwijs volgt de leerling. Dit vraagt omdenken bij het personeel."
- *(Het behoud van) de kwaliteit van het onderwijs* (12 procent van de antwoorden). Het gaat bijvoorbeeld om het binden en boeien van kwalitatief personeel, maar ook om de professionalisering van de organisatie en docenten. Antwoorden die dit illustreren: "Hoe vind ik de juiste, bevoegde docenten voor mijn school in een grootstedelijk gebied?" "Verder professionaliseren van onze resultaatgerichte organisatie."
- *Krimp* (8 procent van de antwoorden). In veel regio's wordt de komende jaren een daling van het aantal leerlingen verwacht. Dit kan onder andere gevolgen hebben voor de inzet van het personeel en de mate waarin een volledig onderwijsaanbod geboden kan worden. Een antwoord dat dit illustreert: "Welke programmaonderdelen schrap je bij een krimpend aantal leerlingen?"

Gevolgen voor het werk van schoolleiders

De uitdagingen waar scholen mee geconfronteerd worden, kunnen gevolgen hebben voor het werk van schoolleiders. In antwoord op een open vraag over dit onderwerp stellen zij ten eerste dat zij door bovenstaande uitdagingen meer moeten investeren in verbindingen van mensen binnen en buiten de school: het gesprek aangaan, contact houden met het personeel, maar ook kennisdeling, samenwerking en gedeelde verantwoordelijkheid faciliteren en aanmoedigen.

Een tweede gevolg is de toename van het belang van het versterken, herijken en uitdragen van de toekomstvisie. Veranderingen vragen om houvast, waarbij de schoolleiding een duidelijk beeld moet hebben van de richting die de school kiest en in staat moet zijn dit uit te dragen. Een schoolleider omschrijft dit als: "Visie herformuleren. Mensen meenemen in de nieuwe richting. Draagvlak."

Een derde gevolg is dat schoolleiders meer aandacht besteden aan het begeleiden van docenten, ondersteunen van startende docenten en aanmoedigen tot het volgen van nascholing. Gelet op bovengenoemde uitdagingen en de gevolgen daarvan voor hun werk, is het de vraag of schoolleiders in staat zijn hiermee om te gaan.

6. CONCLUSIE

Met dit onderzoek onder bijna achthonderd schoolleiders in het vo is de beroepsgroep van schoolleiders beter in kaart gebracht. We kunnen vaststellen dat het beroep met verschillende uitdagingen wordt geconfronteerd. Ten eerste valt op dat er binnen de groep schoolleiders relatief veel 55-plussers zijn. Dit betekent dat een groot deel van de schoolleiders het onderwijs de komende jaren zal verlaten vanwege het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. Uit aanpalend onderzoek in opdracht van de VO-raad blijkt dat 39 procent van de schoolleiders het eens is met de stelling dat zij binnen hun school te maken hebben met een groeiende vergrijzing onder de groep schoolleiders.[10] Dit dreigende tekort van schoolleiders in het vo vormt een belangrijke uitdaging, waarvoor actie op korte termijn geboden is. In de schoolleidersagenda van de VO-raad, SRVO en het Netwerk van Schoolleiders worden besturen dan ook opgeroepen om de krachten te bundelen in de vorm van samenwerking tussen en binnen besturen en scholen, een oriëntatie op leiderschapsrollen te organiseren voor leraren die kunnen doorgroeien tot schoolleider, en talent van buiten de sector aan te trekken.[11]

Zoals in de vorige paragraaf beschreven, noemen schoolleiders zelf andere uitdagingen waar zij door de veranderende omgeving op moeten inspelen. Deze hebben te maken met onderwijsvernieuwing, kwaliteit van het onderwijs en krimp van het aantal leerlingen. Het is de vraag wat noodzakelijk is om deze en andere uitdagingen voor het schoolleidersvak aan te kunnen en hoe schoolleiders zo goed mogelijk hun rol kunnen vervullen. In ieder geval is het belangrijk dat zij beschikken over de basiscompetenties uit de beroepsstandaard, die het fundament vormt voor de oprichting van het SRVO.[12]

Uit het onderzoek komt naar voren dat 67 tot 84 procent van de schoolleiders vindt dat zij deze competenties hebben. Afgaande op dit eigen oordeel betekent dit dat een meerderheid van de schoolleiders in het vo een goede basis heeft voor professioneel schoolleiderschap. Tegelijk toont dit aan dat een substantiële groep er niet van overtuigd is dat zij over een of meer basiscompetenties beschikken en dat er voor hen nog winst valt te behalen. Hoe dan ook geldt voor de hele groep schoolleiders dat een structurele professionalisering belangrijk is om aan de competentie-eisen te kunnen (blijven) voldoen en te kunnen inspelen op de uitdagingen van de toekomst.

Het onderzoek laat zien dat er veel professionaliseringsactiviteiten worden ondernomen, maar dat schoolleiders gebrek aan tijd als belemmering ervaren. Deze uitkomst wordt bevestigd in

[10] Couvreur, N., & Hoek, S. van de (2017). *Behoefte onderzoek schoolleiders 2017*. MWM2 in opdracht van VO-raad. Amsterdam: MWM2.

[11] VO-raad, SRVO, Netwerk van Schoolleiders (2017). E*en vak apart, Schoolleidersagenda voortgezet onderwijs.*

[12] Zie ook https://www.schoolleidersregistervo.nl/beroepsstandaard/beroepsstandaard. Geraadpleegd 17 oktober 2017.

onderzoek van de VO-raad[13] en toont aan dat er op dit gebied nog stappen gezet moeten worden. In dat verband zijn de aanbevelingen uit de schoolleidersagenda relevant. Hierin wordt schoolleiders gevraagd zelf de regie te nemen over hun ontwikkeling. Dat kunnen zij doen door inschrijving in het Schoolleidersregister VO, waarin zij vastleggen hoe zij systematisch aan hun bekwaamheid werken. Het register stimuleert zodoende de professionele ontwikkeling en zorgt ervoor dat dit niet langer vrijblijvend gebeurt.[14] De schoolleider van de toekomst in het vo kan hiervan profiteren, voor zichzelf, maar bovenal voor de leerling om wie het uiteindelijk draait.

[13] Couvreur, N., & Hoek, S. van de (2017). *Behoefte-onderzoek schoolleiders 2017*. MWM2 in opdracht van VO-raad. Amsterdam : MWM2.

[14] Bakker, J. (2017) Overheid heeft vertrouwen in schoolleiders voortgezet onderwijs. Tilburg: TIAS, Tilburg University.

Tien jaar arbeidsmarktramingen onderwijs: de relevantie van prognoses

Peter Fontein (afdelingshoofd Kwantitatieve Analyse CentERdata)

Hendri Adriaens (senior onderzoeker afdeling Kwantitatieve Analyse CentERdata)

Klaas de Vos (senior onderzoeker afdeling Kwantitatieve Analyse CentERdata)

1. INLEIDING

Leraren die geen werk kunnen vinden, scholen die geen leraren kunnen vinden, onbevoegd gegeven lessen, uitval van lessen, te grote klassen, te lage salarissen, te veel bureaucratie, te hoge werkdruk: allemaal onderwerpen in de wereld van het onderwijs die tijdens het schrijven van dit hoofdstuk regelmatig het nieuws halen. Zouden we met al onze kennis, technologie en de beschikbaarheid van data niet in staat moeten zijn om in elk geval een deel van deze problemen te zien aankomen, te voorkomen of op te lossen? Ramingen van tekorten en overschotten op de onderwijsarbeidsmarkt bestaan immers al heel lang. Deugen deze ramingen niet, of wordt er niets mee gedaan?

Aan de stand van de techniek en beschikbaarheid van data lijkt het niet te liggen: de tegenwoordige computers en servers zijn in staat grote hoeveelheden data op te slaan en te verwerken. Aanstellingsgegevens over alle onderwijsgevenden zijn voor onderzoek beschikbaar over een lange reeks van jaren. Daarmee kunnen bijvoorbeeld baanwisselingen, arbeidsduur en inschaling tot in detail worden gevolgd. Ook het opstellen, schatten en simuleren van complexe modellen voor deze aspecten van de onderwijsarbeidsmarkt is tegenwoordig geen probleem.

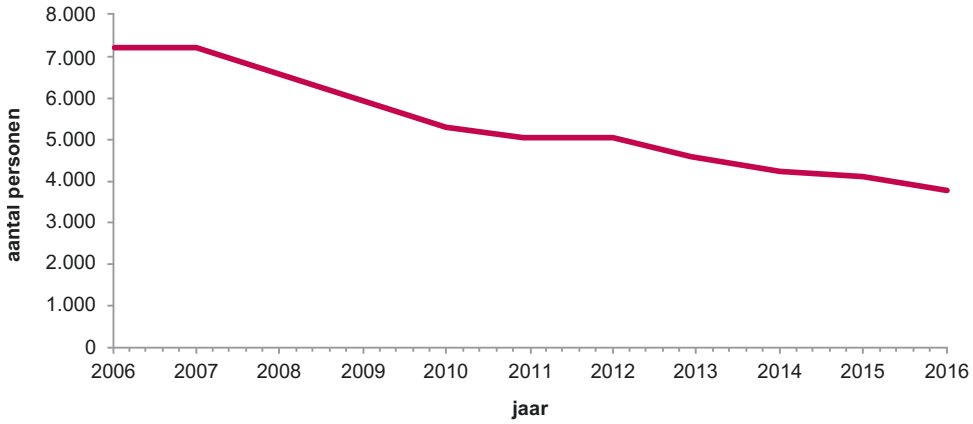
Eén van die modellen is het zogeheten Mirror[1]-model. In het vervolg van deze bijdrage stellen we dit onderwijsarbeidsmarktramingenmodel centraal, waarbij we ons concentreren op de vraag of we in staat zijn tekorten te voorspellen en de vraag of we vervolgens wat met die voorspellingen kunnen. Het zij daarbij opgemerkt dat de auteurs deze ramingen zelf opstellen. De conclusie zal daarom niet zijn dat de ramingen niet deugen en gevoeglijk de deur uit kunnen. Desondanks proberen we een aantal belangrijke onzekerheden in beeld te brengen die in het oog gehouden moeten worden bij het interpreteren van voorspellingen. We starten daarbij met het probleem dat voorspellingen zichzelf teniet kunnen doen, om vervolgens via een discussie omtrent een veranderende werkelijkheid en databeperkingen uit te komen bij de bruikbaarheid van ramingen voor beleid.

2. SELF-FULFILLING EN SELF-DESTROYING PROPHECIES

Bedrijf X staat op de rand van het faillissement. Na zo'n bericht denkt u nog wel even na voordat u daar een dure aanschaf doet. Zo'n uitspraak leidt daardoor waarschijnlijk vanzelf tot het verwachte faillissement. Als iemand u voorspelt dat u te laat aankomt op Schiphol vanwege onderhoud aan het spoor, neemt u maatregelen en vertrekt u eerder of zoekt u alternatief vervoer. Zo'n voorspelling doet zichzelf teniet. En dan voorspelt een onderzoeksbureau een tekort aan leraren. En dat komt groot in de krant. Wat heeft dat voor impact op die voorspelde tekorten? Op de korte termijn waarschijnlijk niet veel. Het duurt namelijk even voordat een nieuwe leraar is opgeleid. Zo'n jaar of vier. Een tijdsvertraging die meteen associaties oproept met een varkenscyclus. Het idee is dat als tekorten op de arbeidsmarkt voorspeld worden, dit leidt tot meer aanmeldingen voor een relevante opleiding, met als gevolg dat er na vier jaar juist te veel afgestudeerden zijn, waarna zich weer te weinig personen aanmelden et cetera. Als zich wat dat betreft een cyclus voordoet, kunnen we echter concluderen dat deze niet extreem is. Het aantal afgestudeerden van de pabo daalt bijvoorbeeld al tien jaar op rij zonder duidelijk waarneembare cyclus, zie figuur 1.

[1] Zie voor een uitgebreide toelichting op het Mirror-model www.mirrorpedia.nl.

Figuur 1: Tien jaar ontwikkeling van het aantal afgestudeerden van de pabo



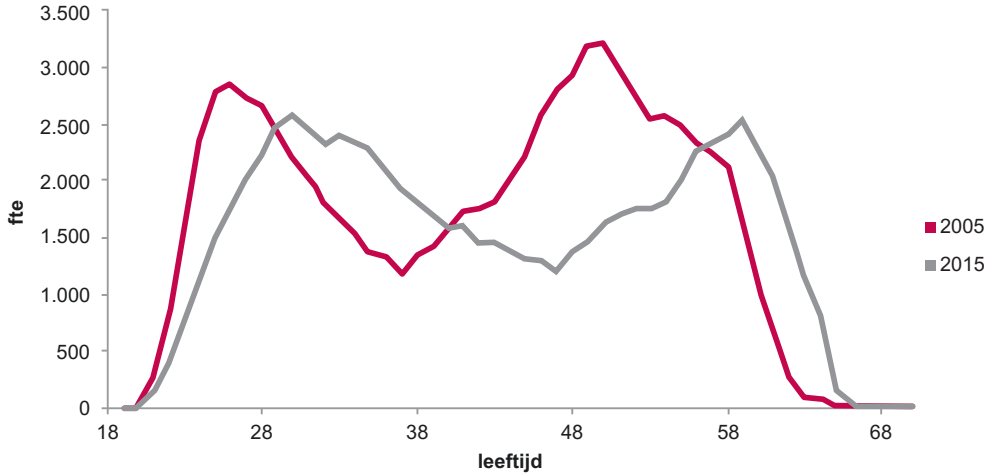
Dit neemt niet weg dat nieuws over tekorten een impact zal hebben op de studiekeuze. De grootte daarvan is echter moeilijk vast te stellen. Het beeld dat leeft is in elk geval dat kiezen voor het onderwijs vaak een bewuste vakinhoudelijke keuze is, niet een keuze op grond van arbeidsmarktkansen. Ook het imago van het beroep speelt mogelijk een rol. Volgens recent onderzoek is dit imago de afgelopen jaren gedaald.[2] Deze daling van het imago is waarschijnlijk eerder een proces van de lange dan de korte termijn.

Een kortcyclisch effect in de aantallen afgestudeerden lijkt zich dus niet voor te doen. Wel aannemelijk te maken is een langcyclisch effect in de onderwijsarbeidsmarkt ten gevolge van de leeftijdsopbouw van leraren. Ter illustratie is in figuur 2 de leeftijdsverdeling van leraren in het basisonderwijs voor de jaren 2005 en 2015 weergegeven. Er is duidelijk sprake van twee maxima in de leeftijdsverdeling, met een tussenliggend minimum. De vorm van de verdeling is tussen 2005 en 2015 tien jaar opgeschoven. Het duidelijkst is dit zichtbaar voor het minimum, dat is verschoven van een leeftijd van 37 jaar naar 47 jaar. Aan de linkerkant, de kant van de jongeren, valt op dat in 2015 minder jongeren in het basisonderwijs werken dan in 2005. Net afgestudeerden van de pabo

[2] Status en imago van de leraar in de 21ste eeuw, ROA-R-2017/5.

hebben de laatste jaren moeite gehad om een baan in het onderwijs te vinden. Aan de rechterkant, de ouderen, valt op dat zij in 2015 beduidend langer doorwerken dan in 2005 (mede-oorzaak van het feit dat jongeren moeite hebben om een baan te vinden).

Figuur 2: Leeftijdsverdeling van leraren in het basisonderwijs in 2005 en 2015



Na een periode van overschotten wordt nu[3] echter voorspeld dat zich de komende tijd tekorten gaan voordoen op de onderwijsarbeidsmarkt voor het po, die voornamelijk het gevolg zijn van de uitstroom van de grote groep ouderen in figuur 2, gecombineerd met de lage aantallen afgestudeerden van de pabo in figuur 1. Over een jaar of twintig is de uitstroom van ouderen echter weer zo ongeveer gehalveerd. Het laagste punt in figuur 2 bereikt dan de AOW-leeftijd. De kans is groot dat zich tegen die tijd weer overschotten aan leraren gaan voordoen. Daarmee is de leeftijdsverdeling van leraren een belangrijke oorzaak van cyclische effecten op de onderwijsarbeidsmarkt (met een lange cyclus).

De voor de toekomst voorspelde krapte in het po werd overigens al eerder voorspeld, maar deze voorspelde krapte leek maar nooit uit te komen. Gegeven de afnemende aantallen pabostuden-

[3] De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel po, vo en mbo 2015-2025, update november 2016.

ten komt dit kennelijk niet omdat studenten bij voorspelde tekorten massaal leraar willen worden. Waarom de voorspelde tekorten desondanks niet zijn opgetreden, leest u hieronder.

3. VERANDERENDE WERKELIJKHEID

De leeftijd waarop de meeste leraren uitstroomden, lag in 2005 tussen 60 en 61 jaar. In 2015 is dit inmiddels opgelopen naar 64 tot 65 jaar.[4] Een verschuiving van vier jaar in tien jaar tijd. Het gaat dan om ongeveer 3.000 fte leraren die nu nog aan het werk zijn, van wie tien jaar geleden voorspeld werd dat ze al lang uitgestroomd zouden zijn.

Mede door verschuivingen van het speciaal (basis)onderwijs naar het basisonderwijs is over deze periode ook het aantal leerlingen per leraar toegenomen. Al met al zijn daardoor nog eens enige duizenden leraren minder nodig dan tien jaar geleden werd voorzien. Deze veranderingen kunnen overigens ook worden beschouwd als aanpassingsprocessen, dat wil zeggen veranderingen die optreden omdat er juist tekorten zijn. De tekorten leiden tot knelpunten in de personeelsvoorziening, die deels kunnen worden opgelost door uitstel van de pensionering van leraren, grotere klassen en ook meer onbevoegden voor de klas (waarover hieronder meer). Deels leiden deze aanpassingsprocessen echter tot niet-gewenste 'oplossingen'.

Deze verschuivingen zijn in het verleden niet standaard in de ramingen meegenomen. Er is in publicaties altijd gekozen voor een beleidsarme raming als uitgangspunt. Deze beleidsarme variant werd aangeduid als centrale variant. Verhoging van de AOW-leeftijd werd dus niet gemodelleerd (nu inmiddels uiteraard wel, voor zover afspraken vastliggen). Hetzelfde geldt voor verschuivingen van het speciaal (basis)onderwijs naar het basisonderwijs. Daar is de referentieraming van het ministerie van OCW altijd het uitgangspunt geweest. Dit betekent dat een tien jaar geleden voorspeld tekort van 2.600 fte leraren in het primair onderwijs uiteindelijk na tien jaar zomaar afwezig kan zijn (in dit geval: is) vanwege een veranderende werkelijkheid.

Soortgelijke problematiek speelt in het voortgezet onderwijs. Ook hier is de gemiddelde leeftijd van de uitstroom gestegen (van 59,0 jaar in 2005 naar 60,8 jaar in 2015), net als het aantal leerlingen per leraar (van 14,8 in 2005 naar 15,5 in 2015). Daarmee is de vraag naar nieuwe leraren lager geweest dan tien jaar geleden voorspeld. De bijdrage daarin van de hogere uitstroomleeftijd bedraagt ongeveer 3.000 fte en de bijdrage van de verhouding van het aantal leerlingen per leraar ongeveer 2.600 fte. De orde van grootte van deze ontwikkelingen is daarmee redelijk vergelijkbaar tussen po en vo. In het voortgezet onderwijs speelt daarnaast echter nog een andere belangrijke factor: de bevoegd-

[4] De gemiddelde uitstroomleeftijd van vijftigplussers is in die periode iets minder spectaculair toegenomen, van 58,3 naar 59,7 jaar.

heidsproblematiek. Bij een vak als wiskunde werd in 2015 bijna 9 procent van de lessen onbevoegd gegeven. Nu is wiskunde een extreem voorbeeld (het gemiddelde onbevoegdheidspercentage ligt rond 5 procent), maar het onbevoegd lesgeven vormt een soort buffer waarmee tekorten worden 'opgelost'. Het gaat daarbij voor de sector als geheel in totaal om ongeveer 3.000 fte leraren in 2015. Vergelijkbare, betrouwbare cijfers voor 2005 zijn hierover helaas niet beschikbaar. Naast onbevoegd gegeven lessen zijn er bovendien nog andere aanpassingsmechanismen die niet gemodelleerd worden en die krapte kunnen verhullen, zoals groepsgrootte, lesuitval en werkdruk. Een precieze inschatting van het tekort dat is 'opgelost' door alle bovengenoemde factoren samen is daarmee lastig te maken, maar het gaat zeker om enige duizenden fte tot mogelijk wel 10.000 fte. Het zal dus weinig verbazing wekken dat ook voor het vo alle in het verleden voorspelde tekorten teniet zijn gedaan.

Bovenstaande oorzaken voor verschillen tussen prognose en realisatie zijn op vrij harde gegevens gebaseerd. Maar zijn alle gebruikte gegevens wel zo hard? Dat is het onderwerp van het volgende onderdeel in dit betoog.

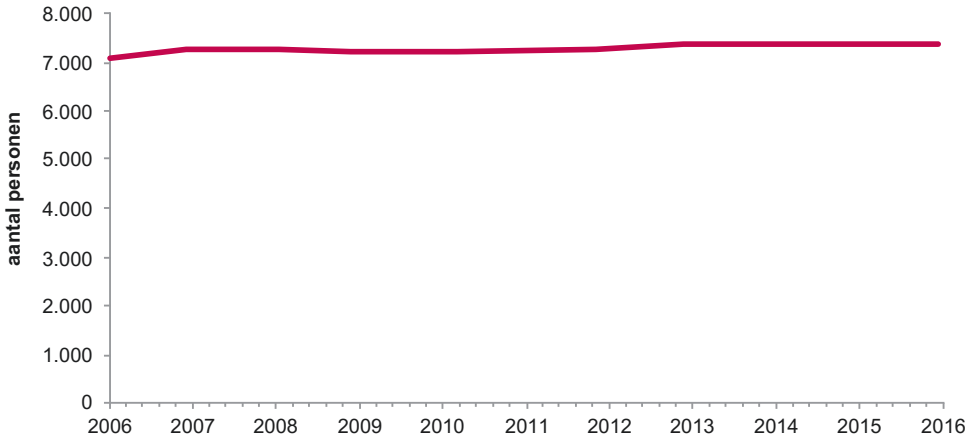
4. DATABEPERKINGEN

Er zijn wettelijke regels op grond waarvan scholen verplicht zijn om gegevens met betrekking tot hun personeelsbestand aan DUO aan te leveren. Zij doen dat veelal via hun salarisadministrateurs. Als we ervan uitgaan dat leraren gaan klagen als zij geen salaris ontvangen, is het aannemelijk dat deze gegevens compleet zijn. En toch kennen ook deze gegevens hun beperkingen. Soms leveren scholen gegevens niet of te laat aan bij DUO, waardoor deze niet meer in het proces kunnen worden meegenomen en gegevens moeten worden bijgeschat. Daarnaast blijven uitzendkrachten buiten beeld.

Grotere beperkingen zitten in de externe prognoses die gebruikt worden. Een belangrijk onderdeel daarvan zijn de zogeheten referentieramingen. Deze worden jaarlijks gepubliceerd en betreffen onder meer een voorspelling van het aantal afgestudeerden van de pabo. We bekijken in figuur 3 de referentieraming uit 2006 voor pabo afgestudeerden, waarbij we de voorspellingen tot en met 2016 tonen. Als we deze figuur vergelijken met figuur 1, waarin de realisatiecijfers staan, dan zien we een opmerkelijk verschil. Er heeft zich de afgelopen tien jaar in het aantal afgestudeerden van de pabo een daling voorgedaan die tien jaar gelden in het geheel niet werd voorzien. Heeft men, terugblikkend, het toen niet goed ingeschat? Dat valt natuurlijk moeilijk te ontkennen, maar men heeft in 2006 in elk geval goed ingeschat dat de stijgende trend van de aantallen afgestudeerden in de jaren daarvoor zich niet zou doorzetten. Wat op zich geen slechte prestatie is (in het jaar 2000,

hier niet getoond, bedroeg het niveau bijvoorbeeld 4.800 personen). Van alle tien jaar geleden voor het Mirror-model gebruikte prognoses is die van de aantallen afgestudeerden daarmee waarschijnlijk nog wel met de meeste onzekerheid omgeven.

Figuur 3: Prognose aantal afgestudeerden van de pabo op grond van de referentieraming 2006



De belangrijkste oorzaken van verschillen in prognose en realisatie van tekorten zijn daarmee benoemd. Zo'n tien jaar geleden[5] werd voor het po een tekort van ongeveer 3 procent aan leraren voorspeld in het jaar 2015. Uiteindelijk is de realisatie 0 procent, een verschil van zo'n 2.600 fte. Daaronder zitten veel grotere, elkaar deels tegenwerkende, verschuivingen verborgen, die we in het voorgaande beschreven hebben: lagere aantallen afgestudeerden van de pabo (verhoogt tekorten), een hogere gemiddelde uitstroomleeftijd (verlaagt tekorten) en een lagere vraag (mede door een hoger aantal leerlingen per leraar (verlaagt tekorten)). Het is in dat licht eerder opmerkelijk dat het verschil tussen raming en realisatie nog zo klein is.

Daarmee komen we tot de hamvraag: in hoeverre zijn de ramingen bruikbaar voor beleid?

5 De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel 2007-2015, BAPO-reeks 170, OCW, januari 2008.

5. BRUIKBAARHEID VOOR BELEID

Ons standpunt is dat arbeidsmarktramingen een handvat bieden aan de hand waarvan een discussie gevoerd kan worden. Daarmee zijn arbeidsmarktramingen slechts een onderdeel van beleidsvorming en niet alleenzaligmakend. Het model dient uiteraard zo goed mogelijk onderbouwd te zijn, maar kent desondanks alle in het voorgaande geschetste tekortkomingen. Het is aan de onderzoekers om deze tekortkomingen niet te verbloemen, maar juist helder naar voren te brengen. We hopen met dit artikel een bijdrage daaraan te hebben kunnen leveren.

Stel bijvoorbeeld dat het model tekorten voorspelt. Dit is het beginpunt voor een discussie over de vraag hoe waarschijnlijk en hoe wenselijk alternatieve scenario's zijn. Scenario's die vervolgens doorgerekend kunnen worden. Wat als de uittredeleeftijd nog eens een jaar hoger komt te liggen? Hoeveel extra afgestudeerden of instroom vanuit de stille reserve[6] hebben we nodig om de tekorten te voorkomen? Als we de uitstroom van jongeren in het geheel zouden kunnen voorkomen, met hoeveel fte kunnen we de tekorten dan terugdringen? Wat kosten bepaalde maatregelen? Dit zijn vragen die met een arbeidsmarktmodel beantwoord kunnen worden (en beantwoord zijn).[7]

Een tweede rol van een arbeidsmarktmodel zoals Mirror, is het opdoen van kennis. Prognoses bieden ook de mogelijkheid om na verloop van jaren (zoals nu) terug te blikken en te bezien welke ontwikkelingen men niet zag aankomen en daaruit lering te trekken voor de toekomst. Dit leidt vervolgens weer tot meer inzicht, een beter model en betere voorspellingen.

Voor een groep vragen is het (bestaande) arbeidsmarktmodel echter minder of niet geschikt, al kan het toepassingsgebied van het model wel verbreed worden door aanvullend onderzoek. Bijvoorbeeld: als we startende leraren beter begeleiden, leidt dit dan tot minder uitval, en wat voor effecten heeft dat in de toekomst? Zo'n vraag vergt aanvullend onderzoek, bijvoorbeeld naar de aard en mate van begeleiding op scholen, zodat de effecten daarvan adequaat ingeschat kunnen worden. Heeft zo'n onderzoek eenmaal plaatsgevonden en zijn de effecten gemodelleerd, dan kan met Mirror in principe doorgerekend worden wat de effecten zijn als scholen hun begeleidingsinspanningen verhogen. Een vergelijkbare situatie doet zich voor bij vragen als: Hoe kunnen we de stille reserve motiveren om weer in het onderwijs aan de slag te gaan? In hoeverre kunnen extra onderwijsassistenten leraren vervangen? En wat is de impact van dergelijke onderwijsvernieuwingen op de vraag naar en het aanbod van leraren et cetera. Dit zijn vragen die afzonderlijke studies vergen alvorens de vruchten

[6] Personen met een onderwijsbevoegdheid, maar die momenteel niet in het onderwijs werkzaam zijn.
[7] Zie 'Uitkomsten scenario's po met Mirror', 1-11-2016.

daarvan in Mirror kunnen worden verwerkt en een beleidsrijke raming van toekomstige tekorten kan worden gemaakt.

6. CONCLUSIE

De doorlopende uitdaging voor de onderzoekers is om zo betrouwbaar mogelijke prognoses op te stellen, zonder de indruk te wekken dat de voorspelde toekomst in beton gegoten is. De prognose geeft inzicht in een toekomst bij ongewijzigd beleid, waarbij het gedrag uit het verleden naar de toekomst wordt doorgetrokken. Daarbij spelen externe prognoses met al hun onzekerheden een rol. De prognoses dienen als handvat en zijn een middel om de discussie aan te gaan. De doorlopende uitdaging voor beleidmakers is om de prognoses een plek te geven in het grotere geheel. Zij dienen informatie verkregen van bijvoorbeeld schoolbesturen, vakbonden, werkgeversorganisaties, ouders, leraren, leerlingen, bedrijfsleven, andere onderzoeken en onderzoeksbureaus, lerarenopleidingen et cetera te verwerken en te interpreteren. Vervolgens moet ook nog een afweging van belangen, kosten en baten gemaakt worden. Vanuit ons perspectief is dat nog vele malen moeilijker dan het opstellen van een arbeidsmarktraming.

Diversiteit van leerkrachten, management en besturen in het po, vo en mbo

Jo Scheeren (onderzoeker CAOP)

Zeki Arslan (zelfstandig adviseur)

1. INLEIDING

Diversiteitsbeleid in organisaties is een issue. De belangrijkste motieven om diversiteit te bevorderen zijn: 1. de toegevoegde waarde van diversiteit voor het functioneren en de productiviteit van een organisatie en 2. het maatschappelijk motief van de bevordering van gelijke kansen en duurzame arbeidsparticipatie van groepen met een afstand tot de arbeidsmarkt.[1] Diversiteit, indien goed ingezet, kan de dienstverlening verbeteren en leidt bovendien tot een betere benutting van de talenten in de samenleving. Voor (semi-)publieke instellingen zoals die in het onderwijs speelt tevens het argument van legitimiteit en verbinding: het streven naar personeel dat een afspiegeling vormt van de samenleving en het streven naar duurzame verbinding met de samenleving.[2] Aan dit laatstgenoemde motief wordt tegenwoordig steeds meer belang gehecht vanwege de toenemende polarisatie in de samenleving. Een betere afspiegeling versterkt het draagvlak onder groepen die zich niet vertegenwoordigd voelen. Goede voorbeelden van diversiteitsbeleid tonen dat het mogelijk is een meer divers personeelsbestand te realiseren zonder dat dit ten koste gaat van de professionele competentie van de medewerkers. Integendeel, een meer diverse organisatie kan de productiviteit en dienstverlening verbeteren.[3]

Diversiteitsbeleid is ook in onderwijsinstellingen een topic. Uitgangspunt binnen de onderwijs-

1 Regioplan (2016).
2 Çelik (2016).
3 CAOP (2016).

instellingen is dat de steeds diverser wordende leerlingenpopulatie in het onderwijs ook haar weerspiegeling vindt in de docentenpopulatie. Dit moet leiden tot de realisatie van een diverse werkcultuur. In een breder perspectief zijn meer niet-westerse leraren van belang voor het realiseren van een goede etnisch-culturele afspiegeling van de samenleving.[4] In diverse literatuur wordt het belang van leraren met een niet-westerse achtergrond onderstreept:

- De niet westerse leraar fungeert als rolmodel voor zowel niet-westerse als autochtone leerlingen.
- Niet-westerse leraren zorgen voor verbetering van de contacten tussen de school en niet-westerse ouders en leerlingen.
- Ouders en leerlingen herkennen zich beter in de school en krijgen als gevolg daarvan meer affiniteit met het onderwijs; ouderbetrokkenheid en -participatie nemen daardoor toe.
- Door hun kennis van de niet-westerse cultuur hebben de leraren een belangrijke signalerende functie; zij herkennen eerder wanneer er problemen zijn (of dreigen te ontstaan) bij betreffende leerlingen en ingegrepen moet worden.
- Niet-westerse leraren vervullen vanwege hun kennis van en ervaring met de andere culturen een vraagbaak- en scholingsfunctie voor hun autochtone collega's.
- Niet-westerse leraren leveren door hun aanwezigheid en specifieke kennis een bijdrage aan de voorbereiding van alle leerlingen op het leven in de Nederlandse multiculturele samenleving.
- Niet-westerse leraren kunnen mede de aankomende lerarentekorten opvullen.[5]

Ook heeft de aanwezigheid van leraren met een niet-westerse achtergrond een positieve impact op de algemene sfeer in de klas, zowel voor de kinderen met dezelfde achtergrond als voor de andere. Dit effect speelt nog sterker wanneer ze lesgeven in een domein dat niet in verband staat met hun etnische achtergrond.[6]

2. MULTICULTURELE COMPETENTIES

Een leraar met een niet-westerse achtergrond is een rolmodel voor niet-westerse studenten en kan wellicht in nieuwe situaties in het diverse klaslokaal effectief handelen. Niet-westerse leraren beïnvloeden in positieve zin het beeld dat autochtonen over mensen met een niet-westerse achtergrond hebben. Deze leraren kunnen bovendien een kritische houding aannemen ten aanzien van vanzelfsprekende handelingen en oordelen in de beroepspraktijk. Een leraar met een niet-westerse achtergrond versterkt het debat over de multiculturele samenleving en geeft dit inhoud.

4 We beperken ons in deze bijdrage tot etnische diversiteit.
5 Driessen (2014).
6 Budginaité et al. (2016).

Daarmee is niet gezegd dat iedere niet-westerse leraar automatisch aan dit rolmodelprincipe voldoet en op een positieve manier gebruikmaakt van de eigen etnische identiteit. Ook zijn er autochtone leraren die wendbaar zijn in multiculturele situaties.[7] Het gaat er uiteindelijk om dat leraren beschikken over multiculturele competenties. Hiermee worden de competenties bedoeld om in de communicatie in een multiculturele omgeving optimaal resultaat te behalen. Het vermogen om (inter)culturele verschillen te herkennen en daarmee om te gaan.[8]

3. SUPERDIVERSITEIT

Dat autochtone leraren ook dienen te beschikken over multiculturele competenties, vindt zijn bevestiging in het concept 'superdiversiteit'. Superdiversiteit duidt op de huidige combinatie van de toename van diversiteit en de steeds groter wordende variatie binnen de diversiteit: diversiteit binnen de diversiteit. Ten eerste is er een kwantitatieve verschuiving. De diversiteit groeit gestaag, vooral in grote steden.[9] Grote steden evolueren steeds meer naar een *majority-minority*, waar de meerderheid van de bewoners bestaat uit een brede laag van mensen met een westerse en niet-westerse migratieachtergrond. Hierdoor is er eigenlijk geen meerderheidsgroep meer. En de kinderen kleuren de steden. In Amsterdam bijvoorbeeld hebben 60 procent van de kinderen in de leeftijdsgroepen van het po en vo een niet-westerse of westerse migratieachtergrond.

Tabel 1: Jongeren in Amsterdam naar migratieachtergrond en leeftijdsgroep in percentages, 1 januari 2017.

	leeftijdsgroep in jaren			
migratie-achtergrond	0-3	4-7	8-12	13-17
niet-westers	37,2	44,2	49,7	55,2
westers	16,3	15,2	13,1	10,7
Nederlands	46,5	40,6	37,3	34,1

Bron: Onderzoek, informatie en statistiek 2017, Amsterdam

De tweede dimensie is een kwalitatieve verschuiving. De diversiteit zelf is van karakter veranderd. Vandaag komen mensen niet meer uit enkele landen, maar vanuit de hele Europese Unie en de hele wereld. Er is dus een grote diversiteit in de diversiteit. En dit wordt vooral weerspiegeld in de school. De diversiteit onder leerlingen is enorm; van een afspiegeling daarvan in de lerarenpopulatie kan geen sprake zijn.

Het hebben – of aanleren – van multiculturele competenties aan *alle* leraren wordt daarmee een absolute noodzaak en de maatstaf. 'De kunst van het doceren in een superdiverse klas is dat de docenten de verschillende achtergronden en

7 Meerman (1999).
8 Thompson (2011).
9 Diversiteit omvat niet alleen etniciteit, maar gaat ook over geslacht, sociale klasse, religie, karakter, leerstijl, motivatie enzovoort. Maar we beperken ons in deze bijdrage tot etnische diversiteit.

individuele kenmerken in samenhang met elkaar leren zien en hun didactische en pedagogische kijk daarop afstemmen.'[10]

4. BESTUUR EN MANAGEMENT

Ook het bestuur en management van het onderwijs moet herkenbaar blijven voor de meer divers wordende samenleving. Een toename van de diversiteit van het bestuur en management zal tot gevolg hebben dat kwesties, vraagstukken, ontwikkelingen, uitdagingen en dilemma's rond de diversiteit in de samenleving, de leerlingenpopulatie en het personeel beter bespreekbaar worden en meer aandacht krijgen. Daarnaast vergroot een divers management en bestuur de legitimiteit en het draagvlak voor de besluitvorming en het beleid. Deze argumenten gelden in sterkere mate voor het onderwijs in grotere steden, waar het aandeel leerlingen met een niet-westerse achtergrond substantieel is.

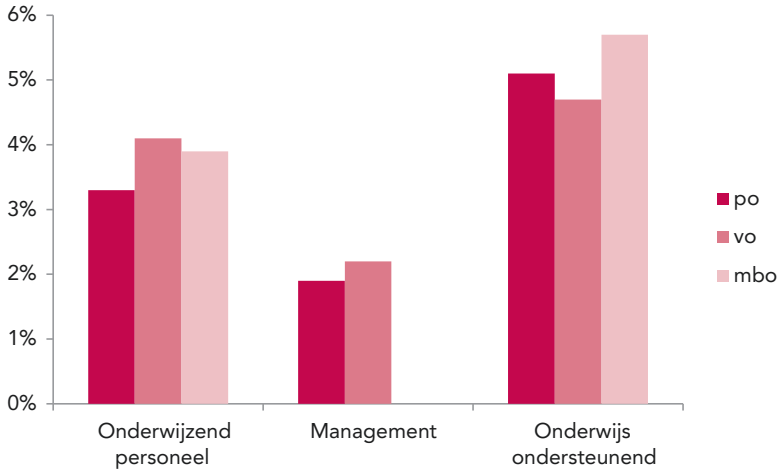
5. ETNISCHE DIVERSITEIT

Hoe staat het met de etnische diversiteit? De samenstelling van de sector onderwijs is weinig onderzocht, zeker wat betreft het management en bestuur. Uit de schaarse cijfers blijkt dat in 2014 3,6 procent van het personeel in het primair onderwijs een niet-westerse achtergrond had. In het voortgezet onderwijs ligt dat percentage op 5,4 en in het middelbaar beroepsonderwijs op 6,3 procent. Dit aandeel is sinds 2009 nauwelijks gestegen (respectievelijk 3,7, 4,7 en 6,1 procent).[11]

Over de vertegenwoordiging van personeel met een niet-westerse achtergrond in de verschillende functiecategorieën zijn geen nationale data beschikbaar. Wel zijn hierover gegevens beschikbaar op basis van enquêtedata uit het Personeels- en Mobiliteitsonderzoek 2014. Hieruit blijkt dat mensen met een niet-westerse achtergrond het vaakst werkzaam zijn als onderwijsondersteunend personeel en het minst sterk zijn vertegenwoordigd in het management.

[10] Crul, Güngör en Lelie (2016).
[11] Kennisbank Openbaar Bestuur en Stamos, http://stamos.nl/downloads/Notitie%20diversiteit_def.pdf.

Figuur 1: Aandeel personeel met een niet-westerse achtergrond per functiecategorie en naar onderwijssector.



Bron: Personeels- en Mobiliteitsonderzoek 2014 (Ministerie van BZK, 2014)

Leraren met een niet-westerse achtergrond zijn dus stevig ondervertegenwoordigd in het po, vo en mbo. Dit geldt voor alle functiecategorieën, al zijn mensen met een niet-westerse achtergrond het minst sterk vertegenwoordigd in managementposities.[12]

De lage percentages leraren met een niet-westerse achtergrond in het onderwijs hebben verschillende oorzaken:

- Een lage instroom van niet-westerse studenten in de lerarenopleiding en beleidsvoornemens en maatregelen om de instroom van niet-westerse studenten naar een lerarenopleiding te bevorderen, hebben weinig succes geboekt.
- Niet-westerse studenten tijdens de lerarenopleiding hebben te maken met een hoge uitval en geringer rendement.
- Het valt niet mee om leraren met een niet-westerse achtergrond voor het onderwijs te behouden.

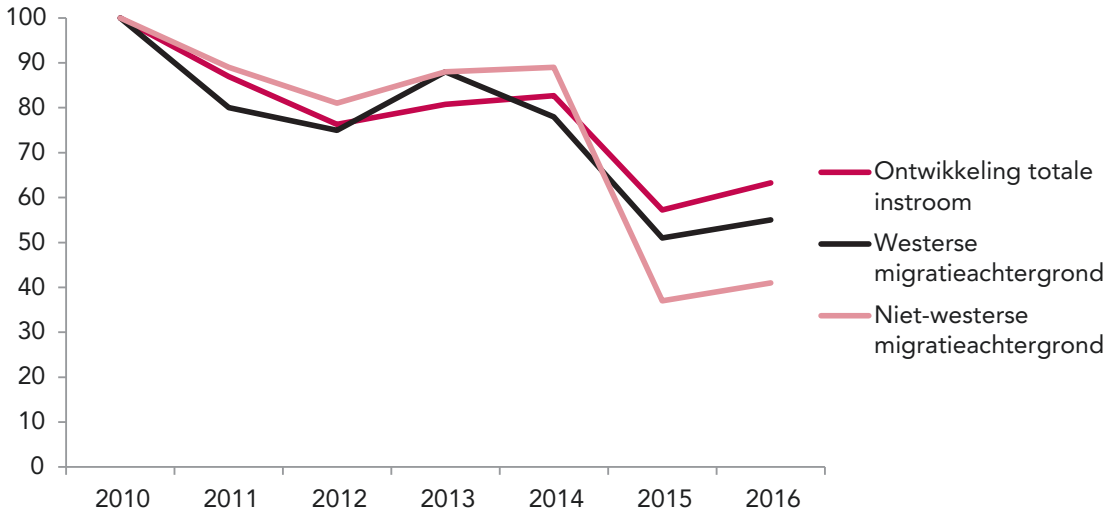
[12] Stamos (2016).

Instroom in lerarenopleidingen van studenten met niet-westerse achtergrond beperkt

Kijken we naar het aandeel studenten met een niet-westerse achtergrond aan de lerarenopleidingen, dan zien we dat zij hier over het algemeen sterker zijn vertegenwoordigd dan in het onderwijs zelf.

De instroom aan de hbo-lerarenopleidingen bestaat echter voor een groot deel uit autochtone studenten. Bij de pabo is in 2016 5 procent van de instromende studenten van niet-westerse komaf en nog eens 5 procent met een westerse migratieafkomst. In 2017 zijn deze percentages vrijwel gelijk gebleven.[13] De instroom van niet westerse studenten in de pabo is sinds 2014 meer dan gehalveerd. Dit hangt samen met strengere toelatingseisen. Met name studenten met een niet-westerse achtergrond zouden de pabo te moeilijk vinden.

Figuur 2: Instroom aan de pabo van studenten met westerse en niet-westerse migratieachtergrond (geïndexeerd).



Bron: Stamos, Lerarenopleidingen, instroom naar etniciteit, peildatum 1 oktober 2016

[13] Vereniging Hogescholen.

Bij de tweedegraads hbo-lerarenopleidingen is in 2016 het aandeel studenten met een niet-westerse achtergrond 17 procent en het aandeel met een westerse migratieafkomst 8 procent. De niet westerse studenten die een lerarenopleiding volgen, vallen over het algemeen vaker uit dan hun medestudenten. Hierdoor ligt het aandeel niet-westerse gediplomeerden lager dan bij de overige gediplomeerden.[14]

Hoge uitval en geringer rendement niet-westerse studenten

Wanneer we inzoomen op de uitval en het studierendement in lerarenopleidingen, dan is in 2016 de uitval na *één* jaar bij studenten met een westerse en niet-westerse migratieachtergrond hoger dan bij autochtone studenten, respectievelijk 18,3, 17,3 en 13,8 procent. Na drie jaar is die uitval respectievelijk 26, 27,3 en 18,4 procent.

Ook blijkt het studierendement bij niet-westerse studenten beduidend lager te zijn dan bij westerse studenten met een migratieachtergrond en autochtone studenten. Bij niet-westerse studenten is in 2016 het studierendement na vijf jaar landelijk 28 procent, terwijl dit bij studenten met een westerse migratieafkomst 47 en bij autochtone studenten 55 procent is.[15]

Behoud van leraren met een niet-westerse achtergrond

Naast de gebrekkige instroom baart ook het behoud van leraren met een niet-westerse achtergrond zorgen. Er zijn allerlei redenen waarom het moeilijk is om niet-westerse leraren te behouden:

Het gevoel dat zij zich binnen het onderwijs moeten aanpassen, dat er weinig ruimte is voor eigen inbreng, is voor niet-westerse leraren een belangrijke barrière in het onderwijs.

Leraren hebben behoefte aan een organisatiecultuur waarin ruimte is voor hun eigenheid.

Niet-westerse leraren ervaren hun werkomgeving als minder open in vergelijking met allochtonen. Dit is een punt dat in het diversiteitsbeleid van scholen aandacht behoeft Scholen zijn gebaat bij het inzetten op de unieke kwaliteiten van niet-westerse medewerkers en op omgaan met diversiteit als belangrijke competentie van de school.

Leraren van niet-westerse afkomst ontlenen een gevoel van persoonlijke waarde aan de mogelijkheid om bij te dragen aan de expertiseontwikkeling in het omgaan met de toenemende diversiteit. Dat is van belang in contacten met leerlingen en ouders en in de aandacht voor interculturele competenties in het onderwijs. In de praktijk wordt

[14] Stamos (2016).
[15] Vereniging Hogescholen.

lang niet altijd een beroep gedaan op de expertise die zij in dat opzicht aan de school kunnen leveren.[16]

Uit de beschikbare onderzoeken blijkt dat er nog maar in geringe mate structureel diversiteitsbeleid wordt gevoerd op scholen van primair, voortgezet en beroepsonderwijs.[17] Het personeel in het po, vo en mbo feminiseert en medewerkers met een niet-westerse achtergrond zijn ondervertegenwoordigd, al helemaal in managementposities. Dit geldt ook voor de besturen. De vicevoorzitters van de PO-Raad en VO-raad stellen in een interview dat nog altijd 'een white majority in besturen en raden' te zien is.[18] Ook in het mbo is er geen enkele etnische diversiteit binnen de besturen.[19] De besturen en het management van het po, vo en mbo weerspiegelen de diversiteit van de samenleving die ze bedienen in onvoldoende mate wat betreft niet-westerse herkomst.

De inspanningen en maatregelen die in het verleden zijn geïnitieerd om meer diversiteit in het onderwijs te stimuleren, hebben tot nog toe niet het gewenste resultaat opgeleverd.

6. CONCLUSIES

Het belang van diversiteit in het onderwijs agenderen en oppakken

De inspanningen om meer diversiteit in het onderwijs te krijgen, hebben niet het gewenste resultaat gehad. De instroom van niet-westerse studenten op de lerarenopleiding is gedaald en de instroom van niet-westerse leraren is laag. De demografische samenstelling in de grote steden en het feit dat het primair en voortgezet onderwijs op dit moment kampen met een tekort aan leraren, zouden er juist toe moeten leiden dat meer mensen met een niet-westerse achtergrond in het onderwijs gaan werken en voor de lerarenopleiding kiezen. Dat geldt ook voor de toetreding van niet-westerse professionals in het middenkader en op directieniveau. Onderzoeken tonen aan dat met name op bestuurs- en managementniveau diversiteit noodzakelijk en van belang is om meer diversiteit in de organisatie te krijgen.[20]

[16] Karen van der Zee et al. (2011).
[17] Stamos, http://stamos.nl/downloads/Notitie%20diversiteit_def.pdf. Zie ook: CAOP en SBO (2011).
[18] VTOI Nieuws (maart 2017).
[19] Coen Pots (2017).
[20] Van Beek en Van Doorne-Huiskes (2011).

Een positief effect op niet-westerse kinderen

Ondanks dat er nauwelijks onderzoek heeft plaatsgevonden, is de aanname dat de inzet van niet-westerse leraren een positief effect heeft op niet-westerse kinderen. De leraren beschikken over culturele competenties en zijn beter in staat om signalen bij kinderen te herkennen, fungeren als rolmodel voor niet-westerse – maar ook autochtone – kinderen en dragen bij aan de verbetering van de contacten tussen ouders en de school; ouders herkennen zich in de school en zullen zich daardoor meer inzetten (ouderbetrokkenheid en -participatie nemen toe). Niet-westerse leraren kunnen kinderen beter voorbereiden op de multiculturele samenleving vanwege hun eigen ervaring en de kennis die zij hebben opgedaan.

De noodzaak van onderzoek

Naar niet-westerse leraren als rolmodel is weinig onderzoek gedaan. Welk effect zij als rolmodel op de leerprestaties van kinderen hebben, is niet aangetoond. Aanvullend onderzoek is dan ook van belang. De meeste onderzoeken waaraan gerefereerd wordt, komen uit de VS en zijn vaak gericht op het primair onderwijs. Aanvullend onderzoek over de effecten van niet-westerse leraren is dan ook van belang, te meer om het aankomende lerarentekort tegen te gaan en meer diversiteit in het personeelsbestand (ook bij het (midden-) management) te stimuleren.

Er is specifiek onderzoek nodig naar de invloed van verzuiling op het personeelsbestand

Het Nederlandse onderwijs is verzuild. Er is niet uit onderzoek bekend of de verzuiling de diversiteit van personeel in het onderwijs bevordert dan wel belemmert. Dat de zuilen er allereerst de voorkeur aan geven om personeel uit hun achterban aan te trekken, is begrijpelijk en legitiem, maar er zou meer gekeken moeten worden naar het effect van verzuiling op het personeelsbestand en in het bijzonder op bestuurs- en directieniveau.

Meer specifiek diversiteitsbeleid op scholen is gewenst

We hebben al geconstateerd dat er weinig structureel diversiteitsbeleid wordt gevoerd op scholen voor primair, voortgezet en beroepsonderwijs. Met name voor het behoud van leraren van niet-westerse afkomst is het creëren van een organisatiecultuur waarin zij zich thuis voelen en waarin ruimte is voor hun eigenheid en specifieke competenties van belang. Scholen zouden meer aandacht hiervoor moeten hebben, waarbij zij ook naar de goede praktijkvoorbeelden in andere sectoren, zoals in de bankensector, kunnen kijken.

LITERATUURLIJST

Beek, A van, & Doorne-Huiskes, A. van (2011). Diversiteit en kwaliteit: een uitdagende relatie. *Tijdschrift voor HRM 4, 2011.*

Budginaité, I., Siarova, H., Sternadel, D., Mackonytè, G., & Spurga, S. (2016). Policies and Practices for equality and inclusion in and through education. *Neset II*. Luxembourg: Publications of European Union, doi: 10.2766/300891

CAOP (mei 2016). *Voorstel voor een verkenning (nulmeting) over diversiteit in het onderwijs* (memo). Den Haag: CAOP.

CAOP & SBO (2011). *Diversiteitsmonitor 2011, Cijfers en feiten over diversiteit in het po, vo, mbo en op lerarenopleidingen*. Den Haag: CAOP en SBO.

Çelik, S. (2016). *Sturen op verbinden: de businesscase van diversiteit van publieke organisaties*. Leiden: Universiteit Leiden.

Crul, M., Güngör, U., & Lelie, Z. (2016). Superdiverse schoolklassen: een nieuwe uitdaging voor docenten. In R. Fukkink en R. Oostdam (Red.), *Onderwijs en opvoeding in een stedelijke context* (pp. 52). Bussum: Coutinho.

Driessen, G. (2014). *Allochtone leraren en prestaties van allochtone leerlingen*. Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit, in opdracht van FORUM.

Kennisbank Openbaar Bestuur (z.j.). *Percentage werkzame personen, niet westerse allochtonen naar onderwijssector.*

Meerman, M. (1999). *Gebroken Wit. Over de acceptatie van allochtonen in arbeidsorganisaties*. Amsterdam: Thela Thesis.

Pots, C. (red.). (2017). *Navigeren met het hart - Leiders met visie over de toekomst van het mbo*. Deurne: Coen Pots Management.

Regioplan (2016). *Diversiteit in bedrijf, overzichtsstudie* (eindrapport). Amsterdam: Regioplan.

Stamos. *Diversiteit in het po, vo en mbo*. Geraadpleegd op http://stamos.nl/downloads/Notitie%20diversiteit_def.pdf.

Stamos (2016). Lerarenopleidingen, instroom naar etniciteit, peildatum 1 oktober 2016. Geraadpleegd op http://stamos.nl/index.rfx?verb=showitem&item=9.31.3.

Thompson, N. (2011). *Promoting Equality: Working with Diversity and Difference*. Londen: Palgrave Macmillan.

Vereniging Hogescholen. *Feiten en cijfers, databank QlikView.* Geraadpleegd op http://www.vereniginghogescholen.nl/kennisbank/feiten-en-cijfers/artikelen/feiten-en-cijfers-qlikview.

VTOI Nieuws (maart 2017). 'Beter toezien' en de versterking van de governance in het funderend onderwijs', interview met de vicevoorzitters van de PO-Raad en de VO-raad.

Zee, K. van der, Poel, F. de, & Regts, G. (2011). *Behoud van allochtone docenten in het voortgezet onderwijs.* Groningen: Rijksuniversiteit Groningen - Instituut voor Integratie en Sociale Weerbaarheid, in opdracht van SBO.

Werken bij de universiteit: wat kenmerkt de academische arbeidsmarkt?

Marc van der Meer (Bijzonder hoogleraar Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, Tilburg Law School / CAOP)

Mariëtte Amsing (promovendus, Bijzondere Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, Tilburg Law School / CAOP)

Ton Wilthagen (hoogleraar arbeidsmarkt Tilburg University)

1. INLEIDING

De toekomst van de universiteiten wordt sterk beproefd. Volgens Van der Zwaan (2017) moeten universiteiten, net als andere publieke instellingen, in het licht van uiteenlopende sociaal-culturele, economische, maatschappelijke en technologische veranderingen voortdurend hun publieke waarde aantonen. Daarbij ontstaan spanningen tussen de verschillende pilaren die het bouwwerk van een universiteit dragen: onderwijs, onderzoek en maatschappelijke impact.

Steeds meer medewerkers binnen de universitaire omgeving blijken onder tamelijk grote druk te werken (FNV, 2017). In 2016 lieten medewerkers van de Universiteit van Amsterdam zich horen in een wekenlange manifestatie. In navolging van het protest van leerkrachten in het basisonderwijs richtten universitaire medewerkers in het najaar van 2017 de actiegroep #WOinActie op, die strijdt voor een daling van de werkdruk in het hoger onderwijs en voor een betere verdeling van de onderwijsgelden.[1]

In deze bijdrage richten we ons op de docenten in het wetenschappelijk onderwijs. De vragen die centraal staan zijn:

- Wat zijn kenmerken van de arbeidsmarktpositie van docenten in het wetenschappelijk onderwijs in Nederland?

[1] Zie het pleidooi van Bloois, J. de, Bod, R., Jansen, Y., & Overwijk, J. (18 oktober 2017). Dit regeerakkoord ondermijnt de universiteit als kritische vrijplaats. *NRC Handelsblad*.

- Voor welke uitdagingen staat de huidige academische arbeidsmarkt en wat betekent dit voor de docenten in de sector?

We beschrijven eerst kort de academische arbeidsmarkt, die zich inhoudelijk uiteraard niet onmiddellijk laat vergelijken met de arbeidsmarkt van het primair en voortgezet onderwijs, maar bestuurlijk gezien wel veel overeenkomsten heeft met de andere onderwijssectoren. In de eerste paragraaf presenteren we enkele kerncijfers van de arbeidsmarktanalyse van SofoKleS (2016), het Wetenschappelijk Onderwijs PersoneelsInformatiesysteem (WOPI), STAMOS en de Kennisbank Openbaar Bestuur. Vervolgens gaan we in op de genoemde vragen.

2. ENKELE ALGEMENE GEGEVENS OVER DE ACADEMISCHE SECTOR

Op 1 oktober 2017 stonden er 276.713 studenten ingeschreven bij een universitaire opleiding; dit is een groei van 4,5% ten opzichte van het jaar daarvoor en volgens de VSNU een recordaantal[2]. Deze studenten staan ingeschreven bij één van de achttien door de rijksoverheid bekostigde universiteiten (Inspectie van het Onderwijs, 2017). Het betreft drie bijzondere[3] en elf openbare[4] universiteiten, de Open Universiteit en vier levensbeschouwelijke instellingen[5], verspreid door het hele land. Aan deze instellingen werkten in 2016 bijna 53.000 mensen.[6] Vergeleken met het primair en voortgezet onderwijs is het wetenschappelijk onderwijs daarbij een van de kleinere werkgevers (zie tabel 1). Verder is in het wetenschappelijk onderwijs het meeste personeel per student werkzaam: de leerling-personeelratio is 5:1 ten opzichte van 9:1 in het primair en voortgezet onderwijs. Tegelijkertijd zijn er grote verschillen per studierichting.

Tabel 1: Aantal personeel per sector, 2008-2016.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
PO	178.400	187.400	186.000	179.897	173.767	171.449	169.963	168.309	168.497
VO	104.700	108.400	107.300	106.100	104.602	104.345	105.229	106.119	106.242
MBO	48.300	49.400	49.300	47.814	45.793	43.887	45.928	47.510	49.448
HBO	39.668	41.106	41.363	42.832	43.425	32.933	45.838	47.163	*48.125
WO	47.937	49.367	50.239	50.190	50.218	50.463	50.935	51.693	52.871

*Bron: STAMOS (2017); * Factsheet hbo-personeel 2016 (Vereniging Hogescholen).*

2 VSNU (2017). Aantal ingeschreven studenten. Geraadpleegd via www.vsnu.nl
3 Radboud Universiteit Nijmegen (stichting), Tilburg University (stichting) en Vrije Universiteit Amsterdam (vereniging).
4 Erasmus Universiteit Rotterdam, Maastricht University, Open Universiteit, Rijksuniversiteit Groningen, Technische Universiteit Delft, Technische Universiteit Eindhoven, Universiteit Leiden, Universiteit Twente, Universiteit Utrecht, Universiteit van Amsterdam en Wageningen University.
5 Theologische Universiteit, Theologische Universiteit Apeldoorn, Protestantse Theologische Universiteit, Universiteit voor Humanistiek.
6 WOPI (2017), peildatum 31-12-2016, exclusief student-assistenten.

Het merendeel van het personeel in de academie (ongeveer 60 procent) heeft een wetenschappelijke functie: hoogleraar, universitair (hoofd)docent, wetenschappelijk personeel onderwijs/onderzoek (inclusief postdocs) of promovendus. Hierbinnen vormen de promovendi (in verschillende aanstellingen) de grootste groep, namelijk meer dan een derde van het universitaire personeelsbestand. Deze groep[7] is sinds 1990 behoorlijk gegroeid; van iets minder dan 2.000 naar ruim boven de 4.000 (De Goede, Belder en de Jonge, 2014).

Het merendeel van de bijna 53.000 medewerkers aan de achttien universiteiten valt onder de collectieve arbeidsovereenkomst Nederlandse universiteiten (CAO-NU).[8] Alleen het personeel bij de universitair medisch centra (umc's) heeft als zelfstandige overheidssector een eigen rechtspositieregeling: de cao umc. In de CAO-NU staan de afspraken over de arbeidsvoorwaarden van de medewerkers[9] van de universiteiten over onderwerpen als salaris, verlof, pensioen en sociale zekerheid. Namens de drie bijzondere en elf openbare universiteiten maakt de Vereniging van Universiteiten (VSNU, naar de oude naam Vereniging van Samenwerkende[10] Nederlandse Universiteiten) als werkgeversorganisatie afspraken met de werknemersorganisaties FNV, AC/FBZ, CNV Overheid en VAWO/CMHF. De werkgever- en werknemersorganisaties opereren daarbij in een complex veld met verschillende partners, zoals ministeries (Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, maar ook Economische Zaken); andere onderwijsbrancheverenigingen, zoals de Vereniging Hogescholen, de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW), de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) en de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO); ondernemingsorganisatie VNO-NCW; de Sociaal-Economische Raad (SER); en studentenorganisaties, zoals ISO en LSVB.

3. BELANGRIJKE KENMERKEN EN UITDAGINGEN VAN DE ACADEMISCHE ARBEIDSMARKT

Internationale dynamiek

In tegenstelling tot de andere onderwijssectoren, is de academische arbeidsmarkt sterk internationaal van karakter: universiteiten maken deel uit van het internationale speelveld van onderzoek en kennisontwikkeling.[11] In 2015 kwam 33 procent van de wetenschappelijk medewerkers uit het buitenland, een stijging van 20 procent ten opzichte van 2005. Afgezien van het toenemend aantal Nederlandse studenten (8% groei ten opzichte van 2016), is het aantal aanmeldingen van internati-

7 Het is belangrijk te benoemen dat alleen werknemers-promovendi eenduidig geregistreerd zijn; dit zijn promovendi die in dienst van de universiteit zijn met als hoofdtaak promoveren. Over promovendi die niet in dienst zijn van de universiteit (contractpromovendi/buitenlandse bursalen of buitenpromovendi), is minder bekend.

8 Dit geldt bijvoorbeeld niet altijd voor beurspromovendi.

9 Met uitzondering van de leden van het college van bestuur.

10 Het is opvallend dat het woord 'samenwerkend' uit de naam verdwenen is.

11 Zie bijvoorbeeld ook de inleiding van Marjan Oudeman in *SoFoKles Magazine* (7 december 2016) of de analyse van Van der Zwaan (2017).

onale studenten in 2017 met 18 procent gestegen tot 23.900 aanmeldingen.[12] Onder promovendi is het aandeel internationale onderzoekers zelfs bijna 45 procent. De technische wetenschappen en de natuurwetenschappen lopen qua internationalisering voorop: ongeveer 45 procent van alle onderzoekers is hier van buitenlandse komaf. Veelvoorkomende nationaliteiten zijn: Duits (5%), Italiaans (3%) en Chinees (3%) (Koier, Horlings, Scholten, & De Jonge, 2017; Scholten, Koier, & Horlings, 2017). Ook in het nationale beleid (Wetenschapsvisie 2025) ligt de nadruk op het aantrekken van talent uit het buitenland: mobiliteit draagt bij aan kenniscirculatie en het aantrekken van internationaal onderzoekstalent is goed voor de nationale economie en het nationale wetenschapssysteem. Verder verwacht het kabinet dat kennisinstellingen 'inzetten op het versterken van het aantrekkelijke vestigingsklimaat voor internationaal talent' (Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, 2014, p.66). Samenhangend hiermee worden de internationale universitaire rankings, zoals de Academic Ranking of World Universities (ARWU of Shanghai Ranking), de Times Higher Education (THE) World Ranking en Reputation Ranking van de QS World University Rankings, ook steeds belangrijker: de student en de (internationale) wetenschapper kiest op basis van rankings, het lidmaatschap binnen internationale netwerken en de positie van universiteiten geschiedt op basis van rankings, en er ontstaat onrust als men zakt op de ranking: een positie buiten de top 100 kan immers leiden tot minder studenten. Volgens Van der Zwaan 'zijn universiteiten gevangen geraakt in ranglijsten, waarin ze onderling vergeleken worden en waaruit ze zich niet eenzijdig los willen maken uit angst voor de gevolgen' (2017, p.44).

De internationale dynamiek betekent ook dat er sprake is van mondiale concurrentie onder topwetenschappers. Vragen die voor iedere instelling opkomen zijn: zijn we concurrerend genoeg? Kunnen we topmensen een aantrekkelijk aanbod doen? Uit onderzoek van het Rathenau Instituut (Scholten et al., 2017) blijkt wel dat onderzoeksinstellingen graag meer onderhandelingsruimte zouden willen krijgen op universitair en facultair niveau, om meer of betere toponderzoekers naar Nederland te halen. Daarnaast wordt ook aangegeven dat universiteiten Nederlands en buitenlands talent beter kunnen begeleiden om ze in Nederland te houden en dat Nederland meer zou kunnen doen aan het terughalen van Nederlandse toptalenten.

Managementdenken

Overeenkomstig met andere onderwijssectoren bestaat er kritiek op de toename van het zogenoemde managementdenken in de sector; er is spanning gerezen tussen professioneel bestuur en 'de autonomie van de individuele academici' (Van

[12] VSNU. (2017). 11 procent meer aanmeldingen bij universitaire bachelors voor studiejaar 2017-2018. Geraadpleegd via www.vsnu.nl

der Zwaan, 2017, p.63). Universiteiten halen hun inkomsten uit collegegelden en drie geldstromen:

1. de Rijksbijdrage (eerste geldstroom) van het Ministerie van OCW, verdeeld in een onderwijsdeel, een onderzoeksdeel, prestatiebekostiging en een deel voor geneeskundig onderwijs en onderzoek;
2. middelen van de NWO en KNAW voor specifieke onderzoeksprojecten (tweede geldstroom);
3. overige inkomsten, zoals EU-gelden, contractonderwijs of -onderzoek (derde geldstroom).

Naar verhouding is de eerste geldstroom de afgelopen jaren in omvang afgenomen en zijn de tweede en derde geldstroom steeds meer van belang geworden. Deze verschuivingen in de geldstromen nopen universiteiten onder meer tot een sterkere flexibilisering van hun personeel (zie verder), dat niet alleen wordt ingezet voor het geven van onderwijs, maar ook onderzoek verricht en bijdrage levert aan de maatschappij (valorisatie/impact). Een continue afweging die hierbij op werkniveau moet worden gemaakt, is hoeveel tijd er moet worden gestoken in nieuwe projecten en het schrijven van *proposals*, waarvan de slaagkans onzeker is, en waardoor tijdverlies en inefficiëntie kan optreden.

Flexibilisering en arbeidsvoorwaarden

Net als in andere onderwijssectoren zijn de procedurele en materiële aspecten van de arbeidsvoorwaarden in de cao vastgelegd. De primaire arbeidsvoorwaarden zijn vergelijkbaar met de top van de publieke sector; de secundaire arbeidsvoorwaarden kennen een gunstige bovenwettelijke regeling (BWNU, 2014) voor oudere werknemers (met een oplopend recht voor medewerkers vanaf 45 jaar). Voor medewerkers ouder dan 57 jaar met voldoende ervaringsjaren is maximaal 10 jaar bovenwettelijke WW (met enkele aanpalende sociale zekerheidsrechten) gereserveerd.

De afgelopen jaren is het aandeel wetenschappelijk personeel (WP) met een onbepaalde tijd ("vast") contract gedaald en zien we een stijging van het aantal tijdelijke contracten onder het wetenschappelijk personeel. Een mogelijke verklaring voor deze ontwikkeling is dat een steeds groter deel van de onderzoeksfinanciering gebaseerd is op contracten en subsidies, hetgeen vraagt om flexibiliteit in het personeelsbestand. Ook opleidingen die een sterke groei van het aantal studenten doormaken, maken relatief veel gebruik van wetenschappelijk personeel met een tijdelijk contract.

In de cao van 2015-2016 hebben vakbonden en universiteiten afgesproken om het aantal flexibele contracten (voor docenten, universitair docenten, universitair hoofddocenten en hoogleraarfuncties) terug te brengen naar maximaal 22 procent. Een andere belangrijke ontwikkeling is de toename van het tenure-contract: een formeel vastgelegd traject voor een bepaalde periode van vijf of zes jaar, waarbij getalenteerde onderzoekers de kans krijgen om zich waar te maken, met al dan niet een aanstelling voor onbepaalde tijd in het verschiet.

De flexibiliteit en zekerheid is binnen de sector wel ongelijk verdeeld. Er zijn in de academische wereld relatief veel jonge medewerkers werkzaam: 4 op de 10 fte wordt vervuld door een medewerker jonger dan 35 jaar.[13] Dit aandeel is over de periode 2011-2015 stabiel gebleven. Het aandeel tijdelijke contracten bevindt zich met name onder de categorieën medewerkers met een groot aandeel jonge medewerkers, zoals promovendi en 'overig wetenschappelijk personeel'. Hoogleraren en universitair hoofddocenten zijn meestal in vaste dienst. Dit geldt ook voor het ondersteunend- en beheerspersoneel (OBP). Voor jongere medewerkers geldt dat dit gebrek aan werkzekerheid mogelijkheden op de huizenmarkt en in de sociale omgeving belemmert. Maar het zorgt er ook voor dat de universitaire arbeidsmarkt niet altijd even aantrekkelijk is: door de geringe loopbaankansen binnen de academische arbeidsmarkt en carrièrepaden met vele tijdelijke contracten, ligt voor de jongere generatie - gewild of ongewild - de mobiliteit vaak buiten de deur, niet intern.

Gender

Een ander kenmerk van de academische arbeidsmarkt heeft te maken met de zogenoemde *leaky pipeline* (Teelken en Deem, 2013): hoe hoger de functies binnen de universiteit, hoe lager het aandeel vrouwen. Over de periode 2011-2015 is het aandeel vrouwen wel toegenomen, van 43,3 naar 45,2 procent (ter vergelijking, in 1994 was dit 31,5 procent), maar in 2016 blijft het aandeel vrouwelijke hoogleraren 19 procent. Verder werden vrouwelijke promovendi afgelopen jaren benadeeld als ze zwanger werden tijdens hun traject: promovendi hadden minder tijd of moesten het in hun eigen tijd afronden. Sinds de cao-NU 2017 is afgesproken dat vrouwelijke promovendi zonder meer verlenging krijgen van hun aanstelling na een zwangerschaps- en bevallingsverlof.[14] Helaas geldt dit nog niet voor vrouwelijke postdocs, waardoor vrouwen tot op heden nog geen gelijkwaardige kansen krijgen binnen de academische werkomgeving. Vakbonden en werkgevers hebben de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wel dringend verzocht om de wet zo aan te passen dat verlenging van zwangerschaps- en bevallingsverlof geen probleem is.[15]

[13] WOPI (VSNU), peildatum 31 december 2016.
[14] VAWO (2017, 16 mei).
[15] FNV (2017, 30 maart).

Werkdruk

Net zoals in andere onderwijssectoren is werkdruk ook in het wetenschappelijk onderwijs een actueel vraagstuk. Onderwijzend en wetenschappelijk personeel heeft, ten opzichte van docenten in het primair en voortgezet onderwijs (zie STAMOS), een lager verzuimpercentage, melden zich minder vaak ziek en kennen een kortere verzuimduur en hoger nulverzuim. Dit houdt mogelijk verband met de regelcapaciteit om de eigen tijd in te delen en bijvoorbeeld thuis te kunnen werken als het nodig is. Het ziekteverzuimpercentage en de verzuimfrequentie van het wetenschappelijk personeel is daarbij ook lager (1,8 procent) dan van ondersteunend personeel (4,6 procent) en het percentage nulverzuim hoger. Wel is de gemiddelde verzuimduur van onderwijzend en wetenschappelijk personeel hoger. Een mogelijke verklaring die wordt gegeven, is dat er voor wetenschappelijk personeel sprake kan zijn van onder-registratie, omdat zij minder worden gecontroleerd op aan- en afwezigheid op het werk en over het algemeen meer mogelijkheden hebben om het werk zelf in te delen en bijvoorbeeld thuis te werken. Hierdoor kan het voorkomen dat zij zich minder snel ziek melden.

Toch is de werkdruk ook in deze sector een probleem FNV bracht begin januari 2017 een onderzoek uit, in samenwerking met VAWO.[16] Volgens het rapport laten de cijfers“ de effecten zien van een zeer ongezonde ontwikkeling die al te lang gaande is. Het aantal studenten is in de afgelopen vijftien jaar met ruim 50 procent gestegen, maar het aantal banen nauwelijks. Dat brengt werknemers in een enorme spagaat. Goed onderwijs, onderzoek en ondersteuning geven, gaat hierdoor ten koste van zichzelf”. Uit dit onderzoek bleek dat 67 procent van de wetenschappers (N=2546) de werkdruk als hoog tot zeer hoog ervaart. Meer dan de helft van de wetenschappers geeft aan onvoldoende tijd te hebben om werk voor te bereiden, terwijl 42 procent zes uur of meer overwerkt. Uit een tweede onderzoek (Stichting SoFoKleS, 2017) blijkt dat de meeste werkdruk wordt ervaren door de oudere hoogleraren/UHD’s in vaste dienst met een onderwijs- én onderzoekstaak, en blijken leidinggevenden meer werkdruk te ervaren dan werknemers zonder leidinggevende taken. Langdurige werkdruk wordt met name ervaren door de jongere medewerkers en meer specifiek door vrouwelijke promovendi van 45 jaar of jonger, ongeacht de aard én de omvang van hun dienstverband.

Werkdruk in het wetenschappelijk onderwijs is overigens niet een louter Nederlands vraagstuk. Zo onderzochten Levecque et al. (2017) de werkcondities van PhD-studenten in Vlaanderen, waar de helft van de PhD-studenten te maken heeft met psychische klachten. En ook uit de *Times Higher Education Workplace Survey* komt naar voren dat wetenschappelijk personeel – meer dan ondersteunend personeel – stress ervaart.[17]

[16] Vakbond voor de wetenschap.
[17] Grove, J. (2016, 4 februari).

In navolging van de genoemde onderzoeken bereikten de werkgevers- en werknemersorganisaties in het voorjaar van 2017 een onderhandelaarsakkoord over een nieuwe cao (2016-2017), waarbij één van de belangrijkste afspraken was dat elke universiteit voor het einde van 2017 een plan van aanpak oplevert over het terugdringen van de werkdruk en het bevorderen van duurzame inzetbaarheid.

Docentschap in het wetenschappelijk onderwijs

In de cao bestaan verschillende loopbaantrajecten voor medewerkers van universiteiten, voor onderwijs, onderzoek en voor combinaties daarvan. Bovendien zijn er loopbaanpaden voor het ondersteunend personeel. In vergelijking met het verrichten van onderzoek, wordt het docentschap in de publieke opinie relatief ondergewaardeerd, ook al zijn er prijzen als 'docent van het jaar'.[18] Binnen faculteiten valt onderwijs geven een verschillende waardering ten deel en niet zelden is een hele goede onderzoeker ook een uitstekende docent. De internationalisering van werkzaamheden en de opkomst van Engelstalige opleidingen heeft de discussie over het verzorgen van goed toonaangevend onderwijs wel weer op scherp gezet.[19] En de laatste jaren is er een herwaardering ontstaan voor het belang van 'goed onderwijs': zo telt een goed onderwijscurriculum nu ook mee bij loopbaanbeslissingen (en is onderwijs meer expliciet opgenomen in de UFO-beoordelingssystematiek).

Anders dan in het funderend onderwijs is de toeleiding tot het beroep 'docent in het wetenschappelijk onderwijs' niet sterk gereguleerd; zo zijn er bijvoorbeeld geen lerarenopleidingen voor het wetenschappelijk onderwijs. Wel hebben de Nederlandse universiteiten een keurmerk opgesteld voor docenten, de Basiskwalificatie Onderwijs (BKO). De BKO is een bewijs van de didactische bekwaamheid van universitaire docenten en wordt sinds 2008 door alle Nederlandse universiteiten erkend. Sommige universiteiten kennen daarnaast ook nog de Seniorkwalificatie onderwijs (SKO) en andere post-BKO trajecten en cursussen, zoals individuele coaching, intervisie, specialistische cursussen en de leergang onderwijskundig leiderschap.[20] Deze instrumenten moeten jongere docenten (onder wie soms student-assistenten) en meer ervaren medewerkers (tot aan emeritus-hoogleraren toe) helpen hun onderwijs zo goed mogelijk vorm te geven.

4. CONCLUSIE: PERSPECTIEF OP DE TOEKOMST

De universitaire arbeidsmarkt is sterk in beweging. Er wordt het nodige gevraagd van universitaire medewerkers en carrièrepaden laten zich niet langer zomaar uittekenen. Loopbaanpatronen kenmerken zich vaak door *up or out*, met de aantekening dat veel promovendi na afloop van hun promotieonderzoek wordt gevraagd elders emplooi te vinden en dat het zelden voorkomt

[18] Zie bijvoorbeeld de bijdrage van Edith Hooge aan De Balie Leert (23 november 2017) over regels: van hard naar zacht.
[19] Zie de recente discussies over het niveau van Engelstalig onderwijs op de universiteit.
[20] VSNU (2018).

dat een hoogleraar in rang een stapje terug doet. Tevens zien we een geleidelijke verbetering van de positie van vrouwen en de sterke groei van aanstellingen van internationale medewerkers, hoewel met duidelijke verschillen tussen vakgebieden. Ook is er sprake van een verschuiving van vaste naar tijdelijke aanstellingen, hoewel recent een daling is geconstateerd. Dat komt ten eerste door de sterke groei van het aantal promovendi, en daarnaast de toename van het aantal post-docs. In het primaire proces is sprake van een relatief kleine vaste kern van medewerkers: hoogleraren, UHD'ers en sommige universitair docenten. Andere UHD'ers (bijvoorbeeld bij een *tenure contract*) vallen onder de flexibele schil, maar de groei van de flexibiliteit ontstaat met name bij toegevoegde docenten en onderzoekers en de al genoemde post-docs en promovendi. Een kenmerk is verder dat in het primaire proces van de universiteiten veel flexibiliteit bestaat, terwijl het ondersteunende proces voornamelijk is georganiseerd in vaste dienstverbanden. De universiteiten hebben dus een toenemende noodzaak gezien de arbeidsverhoudingen verder te flexibiliseren; op hun beurt proberen de sociale partners een nieuw evenwicht te vinden in de verhouding tussen 'flexibel én zeker werk' (zie Wilthagen e.a., 2013).

Om deze zaken te agenderen zijn enkele organisationele condities relevant, zoals de vraag op welk niveau de cao of de arbeidsvoorwaarden moet worden afgesproken (op sectoraal, universitair of op facultair niveau) en welke rol de medezeggenschap en dialoog tussen werkgever en werknemers krijgen op het niveau van de faculteiten en vakgroepen. Volgens scheidend VSNU-voorzitter Karl Dittrich is de huidige cao 'heel goed', maar kan er nog veel verbeterd worden aan personeelsbeleid en leiderschap: 'Het is alsof ervan uit wordt gegaan dat het een door God gegeven eigenschap is om goed leiding te kunnen geven (...). Het is natuurlijk aan de mensen op de instelling om de selectie te maken van wie bijvoorbeeld een goede leidinggevende is. Zijn we daar zo goed in? Nee, het personeelsbeleid is nog relatief weinig ontwikkeld aan de universiteiten. We zijn heel goed in personeelsbeheer en het formulieren maken. We kunnen fietsen ruilen tegen vakantiedagen, we hebben een goede cao. Maar het wezen van wat het nu is om leiding te geven in een universiteit, daar worden mensen niet op geselecteerd, en ook nauwelijks op getraind.'[21] Om bij te kunnen dragen aan de kwaliteit van werken binnen de academische arbeidsmarkt zullen in de nabije toekomst dergelijke randvoorwaarden verder moeten worden besproken. Daarbij is haast geboden, gezien de snelle en ingrijpende ontwikkelingen die zijn geschetst.

[21] Scienceguide, 26 september 2017.

LITERATUURLIJST

Altbach, P. G. (2004). Globalization and the University: Myths and Realities in an unequal World. *Tertiary Education and Management, 10*(1), 3-25.

Bok, D. (2003). *Universities in the Marketplace: The Commercialization of Higher Education.* Princeton: Princeton University Press.

Been, J. (2017, 29 oktober). Opinie. Meer geld en docenten? Universiteiten moeten ook bij zichzelf te rade gaan. Geraadpleegd op www.nrc.nl

FNV (2017). *Rapport werkdruk in universiteiten.* Geraadpleegd op www.fnv.nl.

FNV (2017, 30 maart). Werkdrukafspraken in nieuwe cao universiteiten. Geraadpleegd op www.fnv.nl.

Grove, J. (2016, 4 februari). The University Workplace Survey 2016: results and analysis. Geraadpleegd op https://www.timeshighereducation.com/features/university-workplace-survey-2016-results-and-analysis.

Holleman, W. (2017). Wat is academische vrijheid? (VI) [weblog]. Geraadpleegd op www.onderwijsethiek.nl.

Inspectie van het Onderwijs (2017). *De Staat van het Onderwijs 2015/2016.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Jettinghoff, K., & Scheeren, J. (2016). *Verkenning in het WO: Prestatiedruk onder wetenschappelijk personeel.* Den Haag: SoFoKles.

Koier, E., Horlings, E., Scholten, W., & Jonge, J. de (2017). *Internationale mobiliteit van wetenschappers.* Den Haag: Rathenau Instituut.

Levecque, K., Anseel F., Beuckelaer, A. de, Heyden, J. van der, & Gisle, L. (2017). Work organization and mental health problems in PhD students. *Research Policy, 46* (4), pp. 868-879.

Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (2014). *Wetenschapsvisie 2025. Keuzes voor de toekomst.* Den Haag: Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap.

Scholten, W., Koier, E., & Horlings, E. (2017). *Grensverleggers: Internationale mobiliteit van onderzoekers en de Nederlandse positie in de mondiale strijd om talent.* Den Haag: Rathenau Instituut.

Scienceguide (2017, 26 september). Personeelsbeleid universiteiten moet beter. Geraadpleegd op www.scienceguide.nl/.

SoFoKles. (2016). *De arbeidsmarkt in het WO*. Den Haag: SoFoKleS.

Teelken, C., & Deem, R. (2013). All are equal, but some are more equal than others: managerialism and gender equality in higher education in comparative perspective. *Comparative Education, 68* (January), 1-16.

Van der Zwaan, B. (2017). *Haalt de universiteit 2040? Een Europees perspectief op wereldwijde kansen en bedreigingen*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

VAWO. (2017, 16 mei). Achterban stemt in met cao NU. Geraadpleegd op https://www.vawo.nl/.

VSNU (2018). Docentkwaliteit. Geraadpleegd op https://www.vsnu.nl/docentkwaliteit.html.

Wilthagen, T., Verhulp, E., Dekker, R., Gonggrijp, L., & Meer, M. van der (2013). *Naar een nieuw Dutch Design voor flexibel én zeker werk.* Tilburg: Celsus Juridische Uitgeverij.

II - Leraarschap

Rolverandering, professionele identiteit en loopbaankeuzes van docenten

Het belang van een dialogisch proces om burn-out te voorkomen

Kara Vloet (senior docent onderzoeker, studiecoach Pedagogisch Technische Hogeschool, trainer, assessor Fontys Educatief Centrum, projectleider Master & Lectoraat Expertise Centrum Professionalisering Beroepsonderwijs Hogeschool Bedrijfsmanagement Educatie & Techniek)

1. INLEIDING

Docenten vervullen verschillende taken en rollen, die ze in de loop van hun loopbaan ontwikkelen. Van docenten wordt verwacht dat zij de belangen van hun kwetsbare leerlingen kunnen behartigen en tegelijkertijd alle leerlingen kunnen stimuleren in hun talentontwikkeling. Dat vereist dat zij openstaan voor de begeleiding van leerlingen die onderling sterk verschillen. Dit roept niet zelden onzekerheid op bij docenten en raakt hen in hun professionele identiteit (Jacobs 2010). Hoe docenten zich kunnen ontwikkelen, is relevant voor de vormgeving van hun loopbaan. Nergens is het percentage werknemers met burn-outklachten zo hoog als in het onderwijs. Een derde van de nieuwe docenten verlaat binnen drie jaar na afronding van hun opleiding het onderwijs.

In dit hoofdstuk bezien we de loopbaanontwikkeling van ervaren docenten met een gevestigde positie, die investeren in een nieuwe specialiteit. Sommigen van hen zetten nieuwe loopbaanstappen, anderen branden langzaam maar zeker op. Uit mijn promotiestudie (Vloet, 2015) blijkt dat docenten die zich professionaliseren op het gebied van leerling- of loopbaanbegeleiding, zelf ook verschillende loopbaanpaden bewandelen, waarbij het gevaar van uitval of burn-out dreigt. Dit hoofdstuk beschrijft hoe docenten hun professionele identiteit als meerstemmig zelfverhaal ontwikkelen: in dialoog met hun leerlingen,

school, gezin, de opleiding en de maatschappij. Uit de voorbeelden blijkt dat het aangaan van de dialoog met jezelf cruciaal is om jezelf kritisch binnen het onderwijs te kunnen positioneren. Het inzicht in deze microwereld is daarmee tevens van belang om te begrijpen hoe loopbanen in het onderwijs zich kunnen voltrekken, met soms een goede afloop, maar soms ook niet.

2. THEORETISCH KADER

Bij de professionele identiteit van docenten gaat het om vragen als: wie ben ik als docent en wat voor soort docent wil ik zijn of worden? Het antwoord op die vragen vormt een complex geheel, dat ook relevant is in de loopbaan van docenten. Centraal in mijn studie stond de vraag: hoe ontwikkelen ervaren docenten hun professionele identiteit in het kader van een opleiding in speciale onderwijszorg en loopbaanbegeleiding van leerlingen? De professionele identiteit van docenten beschouwen we daarbij als een dynamisch en meerstemmig concept, waarbij zowel opvattingen als emoties belangrijk zijn en het altijd gaat om de persoon *in* de context. Identiteit wordt opgevat als een verhaal over jezelf als docent in een specifieke context en op een bepaald moment (Hermans en Kempen, 1993; Hermans en Hermans-Konopka, 2010). Betekenisvolle ervaringen uit hun biografie en eerdere (school)loopbaan zijn van invloed op de beroepsmotivatie, taakopvatting en het zelfbeeld van docenten (Kelchtermans, 1994, 2009) en daarmee op hun loopbaankeuzes.

Hermans en Kempen (1993) vatten identiteit op als een compositie van verschillende ik-posities in jezelf, die onderling met elkaar verbonden zijn en in relatie staan tot externe posities (figuur 1). Bijvoorbeeld ik-als-begeleider in relatie tot mijn leerlingen, ik-als-collega in relatie tot mijn collega's, ik-als-innovator in relatie tot mijn school, ik-als-moreel-persoon in relatie tot mijn beroepspraktijk of ik-als-strijder tegen maatschappelijke ongelijkheid. Bij docenten is deze identiteit *'een doorlopende onderhandeling tussen en verstrengeling van Ik-posities zodat een min of meer coherent en consistent gevoel over jezelf wordt gehandhaafd ook al participeer je en investeer je jezelf in hele verschillende situaties in je (professionele) leven'* [vertaling KV] '*an ongoing process of negotiating and interrelating multiple I-positions in such a way that a more or less coherent and consistent sense of self is maintained throughout various participations and self-investments in one's (working) life*' (Akkerman en Meijer, 2011: 315). Posities kunnen in harmonie of in conflict zijn of niets met elkaar te maken hebben.

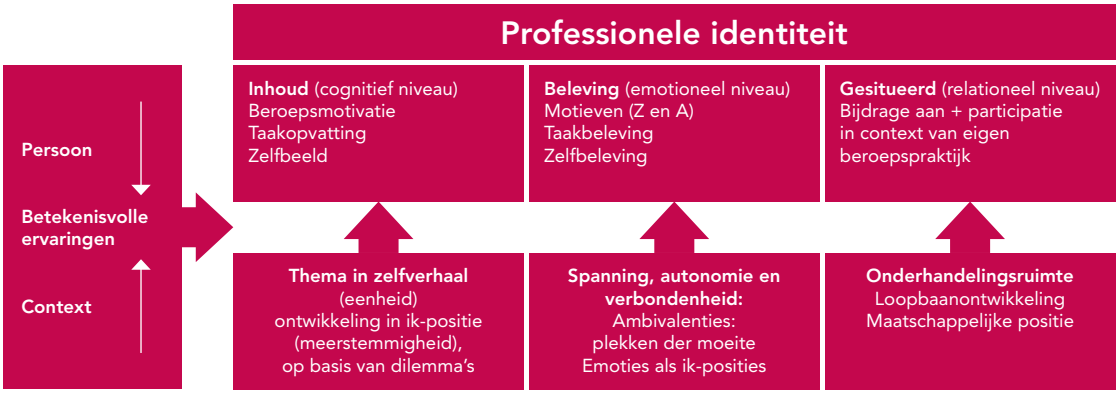
Figuur 1: Het dialogische zelf toegepast op docenten (Vloet,2015).

3. ONDERZOEKSMETHODE

Twintig ervaren docenten uit het vo en mbo (dertien vrouwen en zeven mannen) professionaliseerden zich met een masteropleiding in loopbaan- en leerlingbegeleiding. Zij reflecteerden driemaal op hun professionele identiteit met de zelfconfrontatiemethode (Hermans en Hermans-Jansen, 1995). Zij deden drie keer zo'n zelfonderzoek naar wat voor hen betekenisvolle ervaringen zijn in hun onderwijs- en begeleidingspraktijk, opleiding en loopbaan. Daar koppelden ze op systematische wijze gevoelens aan: na één jaar opleiding, na afronding en twee jaar later. Hierdoor kregen zij inzicht in hun loopbaanmogelijkheden. Bij het eerste zelfonderzoek waren zij tussen de 26 en 53 jaar met een gemiddelde leeftijd van 42 jaar. Motivatie, taakopvatting en zelfbeeld werden in beeld gebracht, zowel qua inhoudsniveau als qua beleving (figuur 2). Voor de analyse van die loopbaankeuzes werd aan figuur 2 een dimensie toegevoegd om de professionele identiteit van docenten gesitueerd in hun beroepspraktijk te kunnen weergegeven (Vloet, 2015). Wenger (1998) ziet ontwikkeling van identiteit langs twee dialogische processen: het kunnen en mogen bijdragen aan de ontwikkeling van de eigen beroepspraktijk, en hierin ook actief kunnen en mogen participeren. Het gaat hier om de relationele kant van identiteit in de loopbaanontwikkeling van docenten, zoals het analysekader weerspiegelt

waarmee de loopbaanverhalen van docenten kan worden ontrafeld (figuur 2). Daarnaast werd een onderlaag toegevoegd om een eenheidbrengend thema in het zelfverhaal te kunnen zoeken, naast de meerstemmigheid in verschillende ik-posities. Bovendien werd gezocht naar spanningsvelden in de beleving tussen autonomie (Zelf-motief) en verbondenheid (Ander-motief), maar ook tussen positieve en negatieve gevoelens uitgedrukt in ambivalentie, die 'plekken der moeite' genoemd werden (zie Vloet, 2015, voor een uitgebreidere beschrijving).

Figuur 2: Narratief thematisch analysekader voor professionele identiteitsontwikkeling (Vloet, 2015).



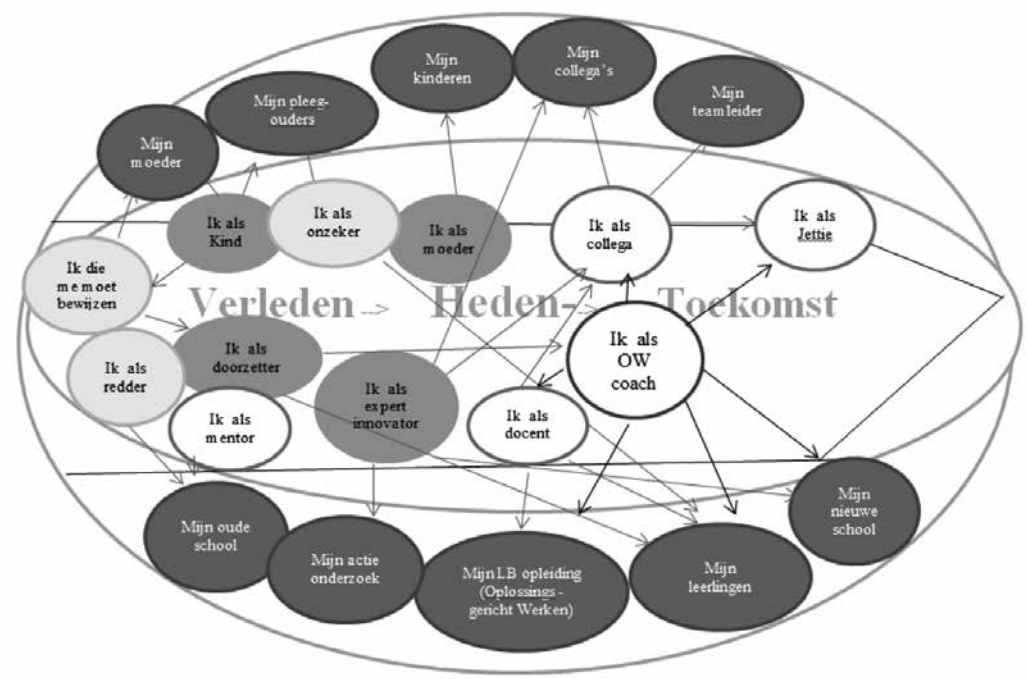
4. RESULTATEN

De meeste docenten die in dit onderzoek participeerden, zagen na één jaar opleiding het begeleiden van leerlingen als kern van hun taak. Betrokkenheid bij leerlingen vormt hun belangrijkste motivatie voor hun nieuwe begeleidingstaak en het volgen van een opleiding in het verlengde daarvan. Maar ook uitdaging zoeken in een nieuwe loopbaanstap zetten, is belangrijk. De narratieve analyse toonde daarbij drie dominante thema's in verhalen van deze docenten in verschillende rollen: 'tussen zorg en ontwikkeling' in hun begeleidingsrol naar leerlingen, 'tussen erkenning en autonomie' in hun rol als expert en innovator in hun school en 'tussen levensthema en maatschappelijke positie' in hun loopbaanontwikkeling. Dit illustreren we aan de hand van enkele loopbaanverhalen van Liesbeth, Jettie, Don en Wim (zie voor een uitgebreidere bespreking en andere verhalen: Vloet, Jacobs en Veugelers, 2012; Vloet, 2015).

Docenten als begeleider van leerlingen: tussen zorg en ontwikkeling

Begeleidingsconcepten die de docenten tijdens de opleiding leren, zijn gestoeld op de positieve psychologie, zelfsturing en het eigenaarschap van leerlingen in hun (loopbaan)ontwikkeling. Zij kunnen spanning oproepen met de bestaande taakopvatting van docenten, die vaak biografisch gevormd is (zie ook: Vloet, 2015, 2017). Zo is Jettie een 38-jarige vakdocent bloemsierkunst op een mbo-school. Zij groeide op in een pleeggezin, wat haar beroepsmotivatie beïnvloedt. Jettie ontleent veel eigenwaarde aan het kunnen helpen van leerlingen. Dit centrale thema in haar loopbaanverhaal roept aanvankelijk ambivalentie op. Een nieuwe manier van begeleiden geeft Jettie het gevoel van autonomie en verbondenheid. Te véél emotionele betrokkenheid bij leerlingen vormt daarbij haar

Figuur 3: Jetties professionele identiteit als dialogisch proces tussen interne en externe posities.



valkuil, maar na afronding van haar masteropleiding weet Jettie dat te hanteren. In het derde zelfonderzoek heeft Jettie een nieuwe stap in haar loopbaan gezet, waarin ze haar coachingskwaliteiten kwijt kan op een nieuwe mbo-opleiding Lifestyle, die ze zelf mede ontwikkelt. Ze geniet daar volop van en krijgt meer zelfvertrouwen door het vertrouwen dat ze van haar teamleider krijgt en de masteropleiding. Dialoog in de opleiding heeft niet alleen invloed op haar professionele identiteit, maar ook op haarzelf als persoon. Tegelijkertijd levert de combinatie van haar professionele rol als docent en moederrol spanning op. Professionele identiteitsontwikkeling is een complex dialogisch proces, zoals weergegeven in figuur 3.

Posities uit het verleden, zoals 'ik-als-kind' en 'ik-die-me-moet-bewijzen', gaan in dialoog met de externe ik-posities, zoals 'mijn moeder' en 'mijn pleegouders', maar ook met interne posities, zoals 'ik-als-redder', 'ik-als-doorzetter' en 'ik-als-Oplossingsgericht Werkende-coach'. Deze laatste positie - afgekort als Ik-als OW-coach - betreft een begeleidingsaanpak waarbij uitgegaan wordt van de kracht van de leerling om zelf problemen op te kunnen lossen.

In de figuur zijn de positieve ik-posities aangeduid met witte bollen ('ik-als-OW-coach', 'ik-als-docent', 'ik-als-mentor' en 'ik-als-Jettie'), de lichtgrijze bollen zijn negatieve ik-posities ('ik-als-redder') en de donkergrijze bollen zijn ambivalente ik-posities.

Docenten als expert: tussen erkenning en autonomie in hun school

Het tweede thema in de loopbaanverhalen van docenten betreft hun positionering in school. Om hun masteropleiding af te ronden, moeten zij een actieonderzoek binnen hun school uitvoeren om hun onderwijspraktijk te verbeteren. Dit maakt hun expertise zichtbaar in school en vergroot hun autonomie, waardoor zij als begeleidingsexpert worden (h)erkend. De relatie met de leidinggevende, die daarbij faciliteert en ondersteunt, blijkt in de succesverhalen cruciaal. Daarnaast blijkt het belangrijk om tactvol de dialoog met collega's te kunnen aangaan. Bij verhalen van teleurstelling en verzet ontbreekt dit. Dat kan leiden tot burn-out of vertrek uit het onderwijs. Docenten kunnen dan niet bijdragen aan de leerling- en loopbaanbegeleidingspraktijk die zij graag willen realiseren. Zij worden – althans in hun eigen beleving – niet voldoende bij hun onderwijspraktijk betrokken. Samengevat kunnen docenten zichzelf nog zozeer als expert of innovator zien, wanneer hun school die expertise niet (h)erkent, leidt dat tot teleurstelling en frustratie. Dialoog is daarbij belangrijk, niet alleen met de school als werkomgeving, maar ook met de opleiding en met jezelf.

Docenten in hun loopbaan: tussen 'levensthema' en maatschappelijke positie

Docenten moeten voortdurend onderhandelen over hun (levens)loopbaan; door veranderingen in gezondheid, werk en relaties nemen zij beslissingen waardoor kritische transitiemomenten ontstaan (Savickas et al., 2009). In hun loopbaan zijn hun biografie, levenservaring, maatschappelijke achtergrond en eerdere werkervaring van betekenis (Goodson, 2003). In alle opgetekende loopbaanverhalen wordt hun identiteit als docent beïnvloed door hun sociale klasse, socialisatie als man of vrouw en ervaringen als leerling. Dons loopbaanverhaal illustreert dit (Vloet, Jacobs en Veugelers, 2012). Door het 'stapelen' van studies ontsteeg Don zijn sociale klasse, waarbij zijn vader, die overleed tijdens Dons middelbare schooltijd, een stimulans was om te gaan studeren. Zijn positie als decaan, waarin hij als expert in school op loopbaanbegeleidingsgebied wordt erkend, ziet Don als opstapje naar een middenmanagementfunctie. Hij maakt dat ook waar en wordt teamleider. Liesbeths loopbaanverhaal is anders. Zij werd als boerendochter van huis uit niet gestimuleerd om door te leren. Maar op de middelbare school stimuleerden twee docenten Engels haar om ook docent Engels te worden.

Liesbeth: on fire, burn-out en naar een kleiner vuurtje

Liesbeth, docente Engels en sinds kort decaan op het vmbo, is tijdens haar eerste zelfonderzoek 50 jaar. Ze wil aan haar loopbaan werken na jarenlang thuis voor de kinderen gezorgd te hebben. Ze voedt vijf kinderen op die in de puberleeftijd zijn of al studeren. In deze moederrol komt zij soms in conflict met haar docent-zijn:
'How do I survive? Het is voor mij een hele klus om een en ander in balans met mezelf en mijn thuissituatie te doen.' (-)[1]

Hoewel Liesbeth goed kon leren en graag naar het vwo had gewild, net als haar broers, besliste haar moeder anders. De huishoudschool was goed genoeg voor een meisje met een boerenachtergrond:
'De manier waarop mijn moeder sprak over boeken en studeren was zo negatief, dat het me had kunnen doen afknappen, maar ik haalde er juist motivatie uit om door te gaan. (-)

Ik werd geraakt door de positive reinforcement van twee leraren Engels op de middelbare school. Dat heeft mij zeker gestimuleerd om Engels te gaan studeren.' (+Z)

[1] Toelichting van de werkwijze. In dialoog met de opleider of coach (in dit geval de auteur van deze tekst) formuleert de docent zelf betekenisvolle ervaringen in een zelfonderzoek tot schriftelijke kernzinnen. Daarna wordt zij met behulp van een gevoelenslijst voorzien van een gevoelspatroon, dat hier tussen haakjes staat (gericht op Zelf en Ander, positief of negatief.) Positieve en negatieve gevoelens kunnen ook zonder de Z- en A-gerichte gevoelens voorkomen (+) of (-) of tegelijkertijd (+/-) wat naar ambivalentie verwijst. Daarbij wijst een –LL-gevoelspatroon op machteloosheid en isolement: afwezigheid of Laag Zelf-motief en Ander-motief. Dit patroon komt vaak voor bij mensen met depressieve klachten en vormt een indicatie voor burn-out.

Deze ervaringen zijn van invloed op haar motivatie voor haar werk als docent en decaan:
'Ik wil graag een bijdrage leveren aan betere LOB (loopbaanoriëntatie en -begeleiding – red.) bij ons op school, zodat leerlingen beter gemotiveerd kunnen kiezen en leren reflecteren op hun toekomst.' (+)

Liesbeth zet zich daarvoor zéér gedreven in:
'Ik wil bezielend zijn, iets wezenlijks aan de leerlingen meegeven. (+ZA)

Je bent wat je laat zien: ik slaag erin de verschillende rollen met verve te spelen. (+ZA)

Ik moet mezelf leren beperken in mijn gedrevenheid, omdat ik bijna overal enthousiast voor ben te krijgen en hierdoor veel te veel werk op mijn bordje haal. Vorig jaar zat ik ook nog in een werkgroep onderwijsvernieuwing, totally over the limit!' (-)

Na afronding van haar decaanopleiding is Liesbeth teleurgesteld dat er met haar actieonderzoek weinig gebeurt:

'Ik kan het niet eeuwig volhouden, dat gevoel van "niet gezien worden". Op mijn afstudeerwerkstuk heeft niemand gereageerd: ik zit me hier kapot te werken en er is niemand die 't interesseert! (-Z)

Ik voel me professioneel totaal niet serieus genomen. Als er niks zou gebeuren met mijn werkstuk, als ik hier geen poot aan de grond krijg, dan ga ik ergens anders heen om iets wezenlijks te doen.' (+/-)

De eerste ervaring maakt haar kwaad, de laatste ervaring geeft haar een ambivalent gevoel: erkenning is voor haar een voorwaarde voor groei en ontwikkeling.

Na anderhalf jaar kampt zij met een ernstige burn-out. Weer een jaar later krabbelt ze daarvan op en is zij bereid om een derde zelfonderzoek te doen. Haar worsteling van de afgelopen periode komt daarin naar voren met heel veel ambivalente (+/-) of negatieve gevoelens van machteloosheid en isolement (-LL):

'Ik ben vastgelopen en heb gemerkt dat ik echt niet meer verder kon. Ik ben té ver over mijn grenzen gegaan. Ik was fysiek ver heen! (-LL)

Ik was een zeer betrokken collega, misschien te betrokken. Dat heeft mij té veel gekost. (-)

Ik worstel met verminderde belastbaarheid, zowel privé als professioneel. (-LL)

Ik probeer mijn grenzen te bewaken. Ik ga uit van wat gezond voor MIJ is.' (+/-)

Ik voel mezelf als re-integrerend professional, die graag haar kwaliteiten weer op een betrokken manier wil inzetten. (+/-)

Ik heb – redelijk – geleerd mijn grenzen te voelen en daarnaar te handelen; nu, na anderhalf jaar burn-out te zijn geweest, weer in mijn werkomgeving. (+/-)

Ik ben nu een vaardig onderwijsmens/professional. Ik voel mij wel gewaardeerd in mijn werkomgeving.' (+/-)

Zij voelt haar re-integratie als 'koorddansen' en positioneert zichzelf als expert die haar expertise niet kwijt kan:

'Mijn rol als LOB-coach wil ik nog verder uitbouwen. (+)

De toekomst: ik zie mezelf als een deskundig, vaardig en ervaren professional (niet per se in déze werkomgeving). (+)

Ik heb het besluit genomen dat ik NIET meer wil werken met mensen die NIETS willen, zowel leerlingen als collega's. (+/-)

Het loopbaanverhaal toont dat Liesbeth als docent en decaan heel gedreven is. Zij positioneert zich als (te) zeer betrokken op de ander in de hoop gezien en gehoord te worden. Het verlies van haar vader toen ze twaalf was en haar moeder die haar niet stimuleerde om verder te leren, dragen bij aan haar levensthema. Deze ervaringen blijken van invloed op haar motivatie en inzet voor leerlingen in hun loopbaanontwikkeling, waarmee ze een bijdrage wil leveren aan een betere wereld. Ze gaat daarbij naar eigen zeggen soms te voortvarend te werk en schrikt anderen daarin dan af. Met haar actieonderzoek, dat op verbetering van LOB-beleid gericht was, bereikt zij weinig in haar school. Politiek speelt hierin volgens haarzelf mee: alsof ze (te veel?) op de stoel van de beleidsmakers in school wil gaan zitten, wat haar volgens haarzelf niet in dank wordt afgenomen. Ze ervaart weinig ruimte om te participeren in het LOB-beleid om bij te dragen aan de praktijk van loopbaanleren, wat met gevoelens van machteloosheid en isolement gepaard gaat. Liesbeths motivatie als begeleider van leerlingen blijft echter onveranderd. Het al dan niet kunnen en mogen bijdragen aan de ontwikkeling van hun eigen beroepspraktijk én hierin ook actief kunnen en mogen participeren, blijkt van grote invloed op keuzes van docenten om te blijven of het onderwijs te verlaten. Beide processen zijn belangrijk voor de loopbaan van docenten in positieve zin in de succesverhalen

en in negatieve zin in verhalen van teleurstelling, machteloosheid of strijd.

5. CONCLUSIE EN DISCUSSIE

De studie toont drie dominante thema's in de loopbaanverhalen van twintig ervaren docenten in verschillende rollen: 'tussen zorg en ontwikkeling' in hun begeleidingsrol naar leerlingen, 'tussen erkenning en autonomie' in hun rol als expert en innovator in hun school en 'tussen levensthema en maatschappelijke positie' in hun loopbaan. De thema's blijken van invloed op hun loopbaankeuzes. Zij kiezen een nieuwe rol als begeleider uit intrinsieke motivatie vanuit betrokkenheid bij leerlingen, maar ook als nieuwe stap in hun loopbaan. De motivatie als docent verschuift dus gedurende hun loopbaan. Kelchtermans (2009) vond bij vo-docenten verschuivingen optreden in motivatie, omdat het voor hen belangrijker werd om, naast een bron van vakkennis te zijn, iets te kunnen betekenen voor leerlingen die worstelen met hun levenstaak, hun individuele identiteit, volwassen worden. Van betekenis willen zijn voor jongeren zien we ook bij docenten uit onze studie. Olsen (2008) spreekt in dit geval over *shifters* naast *stayers* en *leavers* in de loopbaanontwikkeling van docenten. De meeste participanten in onze studie zijn als shifters te typeren, omdat ze in hun school blijven werken, waar ze niet alleen vakdocent zijn, maar ook uitdaging in hun loopbaan zoeken door een andere rol te vervullen. Bijvoorbeeld zorgcoördinator, decaan, leerlingbegeleider of teamleider, hoewel het onderwijs daartoe niet veel loopbaanmogelijkheden biedt. Stayers blijven onverminderd gemotiveerd voor het beroep van docent. Leavers verlaten het onderwijs, vaak teleurgesteld omdat ze niet de bijdragen kunnen leveren die ze graag willen of burn-out raken. Dit kwam in onze studie een enkele keer voor bij Wim, een hele kritische docent die uit het onderwijs stapt om een geheel nieuwe loopbaanstap te nemen. Goodson (2003) wijst daarbij op het mogelijke gevaar van drop-out van vrouwelijke en activistische docenten.

Vrouwen van rond de vijftig in de studie, zoals Liesbeth, zijn typisch kinderen van hun tijd. Zij werd van huis uit niet gestimuleerd om te gaan studeren naar haar voorkeurkeuze, zorgt voor haar kinderen en onderbreekt haar loopbaan als docent daarvoor, wat ook sommige jongere vrouwelijke docenten in onze studie deden. Roldoorbrekende studiekeuzes bij vrouwen rond de vijftig werden vaak ontmoedigd door hun gezin van herkomst. Deze vrouwen blijken (daardoor) extra gedreven om hun loopbaan naar eigen keuze vorm te geven én die van hun leerlingen te stimuleren als een soort levensthema en missie. Zij zijn activistisch te noemen, soms te gedreven, met gevaar van burn-out of drop-out. Liesbeth krabbelt na haar burn-out langzaam op en krijgt uiteindelijk een gewaardeerde positie als loopbaancoach voor

leerlingen en collega's in dezelfde school. Jongere docenten, zoals Jettie, maar ook een enkele man, combineren hun zorgrol thuis met hun docentrol, hoewel dit vaak een bron van spanning is. Professionele en persoonlijke identiteit zijn niet te scheiden, maar verweven als twee ik-posities in de compositie van het zelf, betogen ook Akkerman en Meijer (2011).

Balans vinden in veranderende rollen maakt docent worden, zijn en blijven, tot een complexe aangelegenheid, mede omdat het een beroep is dat aan veel veranderingen onderhevig is. In het kader van passend onderwijs ontmoeten docenten een steeds groter wordende diversiteit aan leerlingen, wat hen voor de vraag stelt hoe hen te begeleiden in hun sociaal-emotionele ontwikkeling op weg naar een volwaardige participatie in de maatschappij. Een kritische dialoog over rollen, posities, emoties en motieven kan docenten in hun beroepspraktijk versterken. Zelfonderzoek gebaseerd op de zelfconfrontatiemethode blijkt in opleiding en professionalisering van docenten zinvol. Dialoog geeft zicht op hoe je als docent je professionele identiteit en loopbaan in het onderwijs of daarbuiten verder wilt ontwikkelen en helpt burn-out- en drop-out-gevaar te signaleren. Binnen het personeelsbeleid in het onderwijs, de professionalisering van docenten en lerarenopleidingen kan de methode bijdragen aan voorkoming van burn-out en docenten in hun beroep vitaal houden.

LITERATUURLIJST

Akkerman, S., & Meijer, P., (2011). A dialogical approach to conceptualizing teacher identity. *Teaching and Teacher Education,* 2, 308-319.

Goodson, I. (2003). *Professional Knowledge, Professional Lives.* Maidenhead: OUP, McGraw-Hill.

Hermans, H., & Hermans-Jansen, E. (1995). *Self-Narratives. The Construction of Meaning in Psychotherapy.* New York/ London: The Guilford Press.

Hermans, H., & Hermans-Konopka, A. (2010). *Dialogical Self Theory. Positioning and Counter-Positioning in a Globalizing Society*. Cambridge: University Press.

Hermans, H., & Kempen, H. (1993). *The Dialogical Self. Meaning as Movement.* San Diego: Academic Press.

Jacobs, G. (2010). *Professionele waarden in kritische dialoog. Omgaan met onzekerheid in educatieve praktijken* [lectorale rede]. Fontys Opleidingscentrum Speciale Onderwijszorg.

Kelchtermans, G. (1994). *De professionele ontwikkeling van leerkrachten vanuit het biografisch perspectief* [dissertatie]. Leuven: Universitaire Press.

Kelchtermans, G. (2009). Who I am in how I teach is the message: self-understanding, vulnerability and reflection. *Teachers and teaching: Theory and Practice, 15*(2), 257-272.

Olsen, B. (2008). How reasons for entry into the profession illuminate teacher identity development. *Teacher Education Quartely,* Summer 2008, 23-40.

Savickas, M. L., Nota, L., Rossier, J., Dauwalder, J-P., Duarte, M. E., Guichard, J., Soresie, S., Esbroeck, R. van, & Vianen, A. van (2009). Life Designing: A paradigm for career construction in the 21th century. *Journal of Vocational Behaviour,* 75, 239-250.

Veugelers, W. (2007). Creating critical-democratic citizenship education: empowering humanity and democracy in Dutch education. *Compare*, *37*(1), 105-119.

Vloet, K. (2015). *Professionele identiteitsontwikkeling van docenten als dialogisch proces. Een narratieve studie in het kader van een masteropleiding in speciale onderwijszorg en loopbaanbegeleiding van leerlingen* [dissertatie]. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.

Vloet, K. (2017). Professionele identiteitsontwikkeling van docenten als dialogisch proces. In J.H. Mooren, D. Kleinlugtenbelt & T. Dollevoet (red.). *Dialogisch begeleiden, werken met dialoog.* Utrecht: Uitgeverij de Graaff.

Vloet, K, Jacobs, G., & Veugelers, W. (2012). Professionele identiteit van begeleiders als dialogisch zelfverhaal. In F. Meijers (red.) *Wiens verhaal telt? Naar een narratieve en dialogische loopbaanbegeleiding* (pp 63-75). Antwerpen/Apeldoorn: Garant.

Wenger, E. (1998). *Communities of practice. Learning, meaning and identity*. Cambridge/New York: Cambridge University Press.

De hybride docent: een aantrekkelijk loopbaanperspectief in het vo?

Luc Dorenbosch (arbeidsmarktexpert De baaningenieurs)

Kees van der Velden (initiatiefnemer Expertisecentrum Hybride Docent)

Marius Bilkes (initiatiefnemer Expertisecentrum Hybride Docent)

Voor het aantrekken en behouden van docenten voor het onderwijs zijn uitdagende onderwijsloopbanen een hot topic. Vo-docenten zijn veelal ontevreden over hun loopbaanmogelijkheden (Voion, 2016). Tegelijkertijd staat de aantrekkingskracht van het docentenberoep onder druk en is er toenemende zorg over lerarentekorten. Is de hybride docent een aantrekkelijke alternatieve invulling van het docentschap en de onderwijsloopbaan?

1. INLEIDING

Een hybride baan of loopbaan in het onderwijs omvat een bewuste en positieve loopbaankeuze om deels als docent te werken en deels in een andere baan in loondienst of als zzp'er. Het woord 'hybride' verwijst naar bijvoorbeeld de hybride auto, een voertuig dat door een combinatie van twee krachtbronnen (benzine en elektrisch) aangedreven wordt. Voor een hybride docent wordt zijn of haar loopbaan aangedreven door een combinatie van twee banen. En juist in de combinatie vindt iemand dan mogelijk de persoonlijk ideale loopbaan, waarin men zich bijvoorbeeld verder kan ontwikkelen, meer afwisseling, betekenis en werkplezier geniet of een gezonde balans in werkbelasting ervaart. Iets wat zo iemand niet kan vinden in één van de banen afzonderlijk.

Hybride docenten die een baan buiten het onderwijs combineren met het docentschap, staan al langer op de beleidsagenda – bijvoorbeeld binnen

de 'Lerarenagenda 2013-2020: de leraar maakt het verschil' en het Techniekpact. Het laatstgenoemde gaat voornamelijk over de verbeterde aansluiting van het (techniek)onderwijs op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt door vakmensen als vakdocent voor de klas te krijgen. Recentelijk heeft dat geleid tot een eerste lichting van vijftien 'assistent-docenten' binnen opleidingen voor de technische installatiebranche. Zij gaan naast hun baan als onder meer monteur lesgeven aan roc's in Oost-Nederland en hebben daarvoor een Pedagogisch Didactisch Diploma (PDD) behaald.
Hogeschool Fontys gaat experimenteren met 'circulaire carrières' om (het kiezen voor) het docentenberoep aantrekkelijker te maken. In een hybride loopbaanmodel zijn deeltijddocenten uit het bedrijfsleven welkom én wordt eigen docenten de ruimte geboden om deels een loopbaanpad buiten het onderwijs te bewandelen. Drie kleine pilots zijn inmiddels in een afrondende fase.

Nieuw loopbaanperspectief

Beleidsmatig is er beginnende interesse in hoe een combinatie van het docentschap en een andere baan kan bijdragen aan een aantrekkelijk docentenberoep of de kwaliteit van het (techniek)onderwijs. Toch vormen werkenden met twee banen geen uitzondering op de arbeidsmarkt. In 2016 combineerden zo'n 500.000 werknemers in Nederland hun baan met een tweede baan in loondienst of met zelfstandig ondernemerschap (CBS, 2017). Dat is bijna 8 procent van de werknemers in de beroepsbevolking. Ook het werken als docent en daarnaast in een andere baan is geen uitzondering. Het gebeurt al jaren en hybride docenten zijn er altijd geweest. Interessant is dus dat een alternatieve invulling van het docentschap en de onderwijsloopbaan reeds is uitgesleten door docenten zelf, veelal zonder enige actieve beleidsbemoeienis van school of overheid. Het gebeurt gewoon.

In het licht van de huidige personele uitdagingen in het onderwijs is het interessant om te zien wat er geleerd kan worden van hybride docenten in specifiek het voortgezet onderwijs. Wat kunnen middelbare scholen hebben aan het actiever stimuleren van en bieden van ruimte aan het hybride docentschap? We gaan ten eerste in op de mogelijke meerwaarde van hybride werken voor de duurzame inzetbaarheid van huidige docenten, en ten tweede op de vraag of hybride instroom kan bijdragen aan het terugdringen van lerarentekorten. We sluiten af met de vraag hoe realistisch het hybride docentschap is als wervings- en loopbaaninstrument in de ogen van enkele schoolleiders.

Onderzoek

In 2016 en 2017 is met financiële ondersteuning van het Ministerie van OCW een uitgebreid (secundair) kwantitatief en kwalitatief onderzoek gedaan naar de omvang, samenstelling en ervaringen van de huidige groep hybride docenten. Daar-

naast is onderzoek verricht onder reguliere docenten vo en werkenden, evenals onder schoolleiders, om te peilen in hoeverre het hybride docentschap een aantrekkelijke manier van werken is. Voor het uitgebreide onderzoekrapport verwijzen we graag naar een aparte webpublicatie[1]. Hieronder staan de belangrijkste onderzoeksbronnen die tot onze beschikking stonden:

- NEA (2014-2015): Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden van TNO en CBS;
- EBB (2003-2015): Enquête Beroepsbevolking van CBS;
- Flitspanel Screening Combinatiebanen (2016): een enquête onder onder anderen docenten (met meerdere banen) door ICTU in samenwerking met GfK en Erasmus Universiteit Rotterdam;
- StemPunt-panel (2017): een enquête naar drijfveren om in het onderwijs te werken door Motivaction in opdracht van Platform Bèta Techniek met extra vragen over het hybride docentschap.

2. HOEVEEL HYBRIDE DOCENTEN ZIJN ER?

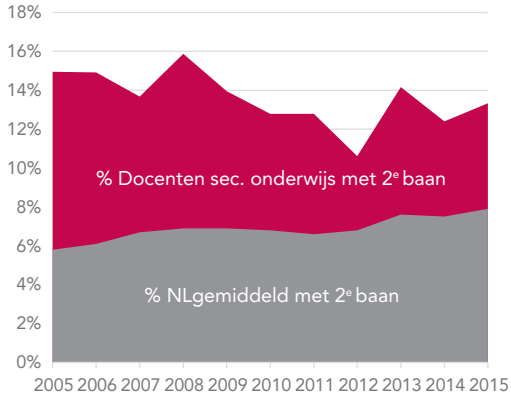
Een hybride docent geeft les, maar voert daarnaast dus ook een ander beroep uit. Dat kan zeer divers zijn: bijvoorbeeld architect of accountant, maar ook ambtenaar of vertaler. Het kan een baan in loondienst (of gedetacheerd) betreffen of werkzaamheden als zelfstandig ondernemer. De andere baan kan daarbij nog deels met het onderwijs te maken hebben of juist helemaal niet.

Hoeveel hybride docenten werken er in het voortgezet onderwijs?:

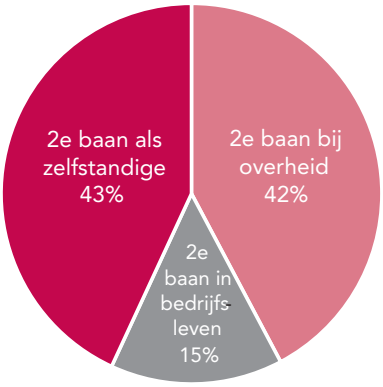
- In het vo heeft 13,6 procent van de docenten een tweede baan; dat is ongeveer één op de acht (NEA, 2014-2015).
- Dit komt overeen met cijfers van de Enquête Beroepsbevolking (CBS, 2017) tussen 2005 en 2015, waarin het percentage docenten in het secundair onderwijs met een tweede werkkring schommelt rond de 13 procent (zie figuur 1a).
- Docenten combineren vaker banen dan het Nederlandse gemiddelde van werknemers met een tweede baan (tussen de 6 en 8 procent).
- Kijkend naar de totale werkgelegenheid zou het neerkomen op ongeveer 10.000 docenten vo die banen combineren. Het moeten er in de praktijk echter meer zijn. Beschikbare cijfers brengen alleen het deel in beeld met het docentschap als hoofdbaan. Er is weinig zicht op het aandeel dat docent is in een kleinere tweede baan.

[1] Ga hiervoor naar de website http://hybridedocent.atavist.com/value-case.

Figuur 1a: Aandeel docenten secundair onderwijs met een tweede baan afgezet tegen Nederlands gemiddeld 2005-2015 (bron: EBB, 2005-2015)



Figuur 1b: Hybride docenten vo naar waar zij werken in de tweede baan (bron: Flitspanel Combinatiebanen 2016)



Dé hybride docent bestaat echter niet. Kijkend naar de baancombinaties die hybride docenten maken, zijn ze er reeds in vele soorten en maten. Op basis van data uit het Flitspanel Combinatiebanen (2016) laat figuur 1b bijvoorbeeld zien dat in een kleine steekproef van 81 hybride docenten:

- 43 procent de onderwijsbaan combineert met zelfstandig ondernemerschap;
- 42 procent een combinatie heeft met een overheidsbaan;
- een kleine 15 procent een combinatie maakt met een baan in het bedrijfsleven.

3. MEER DUURZAAM INZETBARE DOCENTEN

Het aantrekkelijk maken en houden van de lerarenloopbaan is een belangrijk thema. Voion (2014) spreekt van het gevaar dat docenten vast kunnen komen te zitten in de fuik 'eens docent, altijd docent'. Docenten zijn dan niet per se tevreden in de onderwijsbaan, maar zien na een aantal jaar ook geen groeimogelijkheden of alternatieven op de arbeidsmarkt meer. Hun duurzame inzetbaarheid staat dan onder druk.

Een recent onderzoeksrapport van het CAOP en ROA (2016) maakt duidelijk dat docenten (en schoolleiders) vo kritisch zijn op carrière-perspectieven en -mogelijkheden. Behalve naar meer mogelijkheden om (financieel) promotie te maken, verlangt een docent ook naar alternatieve loopbaanopties, zo blijkt uit het rapport. Het hybride docentschap zou dan passen in een breder palet aan loopbaankeuzes in de vorm van een hybride ontwikkelroute of *career track*, waarbij het normaal is dat een docent deels in een andere onderwijsrol of deels buiten de school werkt. Maar is dat ook een aantrekkelijk perspectief voor docenten vo?

Aan hybride docenten in het vo is gevraagd naar de hoofdreden van het hebben van een tweede baan. Figuur 2a (zie de volgende bladzijde) toont dat meer dan de helft er positieve redenen op nahoudt:

- Voor 32 procent van de hybride docenten is meer afwisseling in werkzaamheden of contacten het hoofdmotief voor een tweede baan; 26 procent wenst zich er breder mee te kunnen ontwikkelen.
- Het aandeel docenten dat banen combineert vanwege de noodzaak om financieel rond te komen (14 procent), is beduidend kleiner dan de groep die combineert vanuit positieve overwegingen.

Ook is hybride docenten gevraagd naar de persoonlijke en directe voordelen van het combineren van banen. In figuur 2b (zie de volgende bladzijde) is te zien dat meer dan de helft van de respondenten aangeeft dat zij in de combinatie van banen meer doen wat zij leuk vinden, persoonlijke groei ervaren en meer doen wat zij goed kunnen. Dat zijn belangrijke indicatoren van een goede en duurzame inzetbaarheid. Dit komt ook terug in aanvullende interviews met 23 hybride docenten die op het moment van bevraging twee banen hadden. Behalve over reeds genoemde zaken als de leuke kanten van meer afwisseling in contacten, taken of werkplekken, hebben ze het ook over redenen waarom een baan naast het docentschap goed is voor hun loopbaanontwikkeling.

Kijkend naar de baan kunnen docenten afhaken op het fulltime werken als docent in een schoolcontext. Bijvoorbeeld voor een docent maatschappijleer die daarnaast ook online marketeer is, blijft het lesgeven door zijn combinatie aantrekkelijk. Hij zegt:

"Door de combinatie blijft het onderwijs leuk. In die zin dat ik het onderwijs eigenlijk het leukste vind wat ik doe, maar op het moment dat ik dit fulltime zou doen, denk ik dat ik door een heleboel redenen sneller klaar zou zijn met het onderwijs."

Kijkend naar de loopbaan is het perspectief van leraar voor het leven niet voor iedereen zo aantrekkelijk. Een docente Frans die daarnaast ook als zzp'er onderwijsinnovaties ontwikkelt, zegt bijvoorbeeld:

"Een van de redenen om er iets naast te doen is om niet het gevoel bij het onderwijs te hebben: dit is wat ik nog veertig jaar ga doen. Het houdt het spectrum breed voor wat je nog meer op de arbeidsmarkt zou kunnen doen."

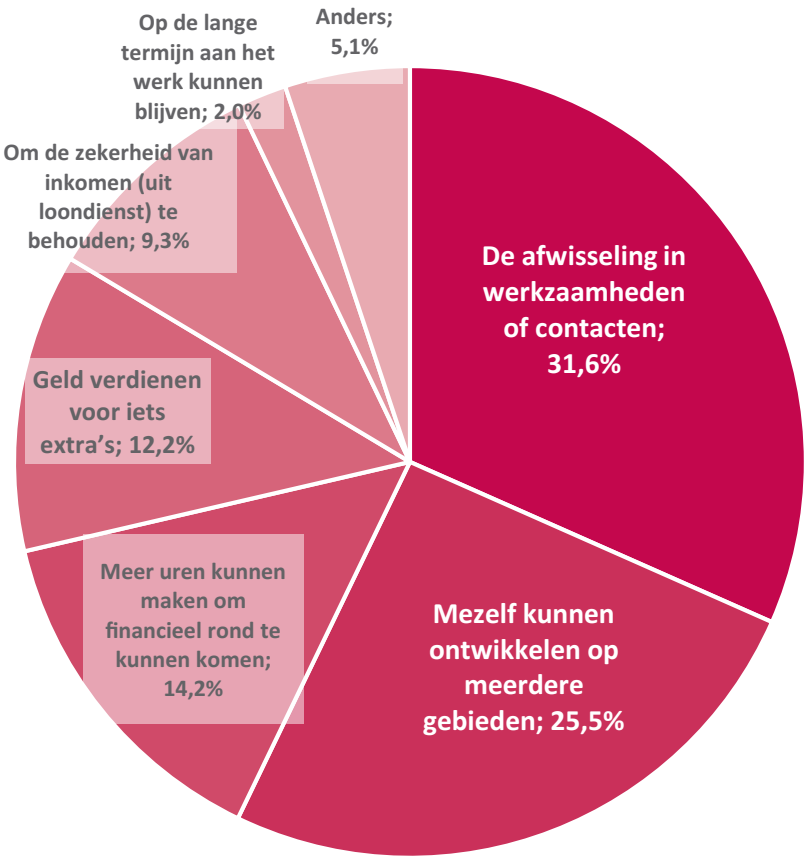
Beleidsvraag

Een belangrijke beleidsvraag is: zou het hybride docentschap voor de reguliere docent ook interessant zijn als optie voor een beter loopbaanperspectief? Dat is aan ruim zeshonderd reguliere docenten gevraagd (Flitspanel Combinatiebanen, 2016). De resultaten tonen dat:

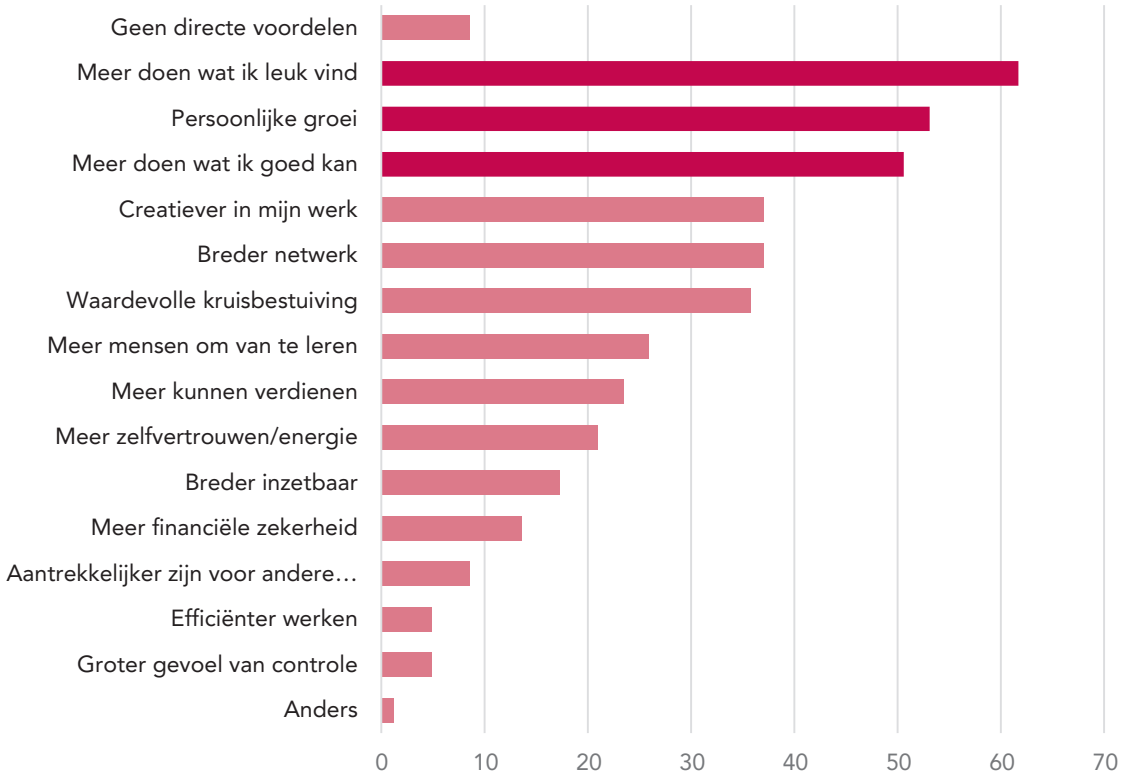
- twee op de drie reguliere docenten vo aangeeft het hybride docentschap te willen overwegen mits het bijdraagt aan bepaalde persoonlijke waarden, zoals een betere benutting van interesses waar zij nu niets mee doen en de creatie van nieuwe inhoudelijke ontwikkelmogelijkheden;
- een tweede baan voor een salarisverbetering een rol speelt, maar minder belangrijk is dan de ontwikkelkansen die een tweede baan moet bieden.

Samengevat zien reguliere en hybride docenten een baan naast het docentschap vooral als aantrekkelijke ontwikkelkans, die kan bijdragen aan de mogelijkheid om langer in het onderwijs door te willen zonder het gevoel te hebben dat zij afstevenen op de onderwijsfuik.

Figuur 2a: Hoofdredenen docenten vo voor een tweede baan (bron: NEA, 2014-2015)



Figuur 2b: Voordelen van het combineren van banen volgens hybride docenten (bron: Flitspanel Combinatiebanen, 2016)



4. HET LERARENTEKORT TERUGDRINGEN

De prognose is dat lerarentekorten in het vo in 2020 – in het meest ongunstige scenario – oplopen naar zo'n 800 fte (CentERdata, 2016). Ook al hangt het tekort aan docenten samen met het duurzaam kunnen behouden van docenten die anders de onderwijssector zouden verlaten, gaat de discussie toch vaak over de aanbodkant van het probleem. Waar halen scholen nieuwe aanwas vandaan wanneer de directe instroom uit de lerarenopleidingen tekortschiet? Is naast de bekende zijinstroom, meer hybride instroom ook een oplossingsrichting?

In verschillende onderzoeken is gevraagd wat het animo is om (weer) in het voortgezet onderwijs te werken en in hoeverre de mogelijkheid het docentschap te combineren met een andere (huidige) baan daarbij een aantrekkelijke optie is. Zo toont onderzoek van Qompas (2017) aan dat gemiddeld een op de drie geïnteresseerde scholieren het docentschap zou overwegen als er de mogelijkheid bestaat om het lesgeven te combineren met een baan buiten het onderwijs. Eerder onderzoek van Platform Bèta Techniek (2008) laat zien dat (naast behoud van salarisniveau) een combinatie kunnen maken met de huidige baan voor een op de drie 'stille reserve'-docenten de overweging om terug te keren naar het onderwijs sterk kan beïnvloeden.

Hoe zit het, naast scholieren en ex-docenten, met het animo onder de rest van de werkzame bevolking? Recent onderzoek van Motivaction (2017) toont aan dat:

- bijna 30 procent van de bevraagde hoogopgeleide niet-docenten enthousiaster is voor het docentschap in het vo als zij naast het lesgeven ook in het bedrijfsleven of overheid zouden kunnen werken;
- deze hybride optie hoger scoort dan andere aanvullingen op het docentschap, zoals een leidinggevende functie bekleden of kunnen meewerken aan lesstofontwikkeling;
- als het gaat om maatregelen die niet-docenten (die openstaan voor het lesgeven) daadwerkelijk kunnen overhalen om docent te worden, een op de vijf niet-docenten te motiveren is als zij het lesgeven zouden kunnen combineren met de huidige of een andere baan.

Samengevat zien scholieren, niet-docenten en ex-docenten het hybride docentschap als een aantrekkelijke optie. Je kunt er alleen niet iedereen mee overtuigen, maar dat deel blijft beperkt tot 20 tot 35 procent.

5. EEN REALISTISCH LOOPBAANPERSPECTIEF

Zitten schoolleiders eigenlijk wel op hybride docenten te wachten? Vijf schoolleiders geven in aanvullende interviews aan dat ze hybride docenten in de eigen school kennen. Ze zien daarbij zeker ook de directe (bijvoorbeeld nieuwe kennis meebrengen) en indirecte meerwaarde (bijvoorbeeld de toegang tot een breder netwerk). Docenten die iets anders ernaast doen, passen verder bij ontwikkelingen om als school een goede aansluiting te behouden met maatschappij en bedrijfsleven. Zo zegt een van de schoolleiders:

"We hebben iemand die werkt in de ICT buiten school en bij ons als docent informatica. Dan vind ik het fijn om te horen hoe diegene bezig is met digitale geletterdheid en programmeren. Hierdoor kunnen wij soms sneller innovaties invoeren dan als je zo iemand niet had gehad."

Er zijn voor de schoolleiders zeker ook beperkingen aan het hybride docentschap. Die zitten vooral in de verminderde aanwezigheid en minder flexibele beschikbaarheid van de docent voor de school. Hybride docenten werken doorgaans minder dan 0,8 fte en hebben daarnaast andere verplichtingen. Dat past voor sommige schoolleiders niet goed bij een school waarin docenten meer moeten samenwerken en leerlingen steeds meer maatwerkaandacht behoeven. Daarnaast kan het te veel druk leggen op het maken van een sluitend lesrooster voor iedereen.

Dat betekent overigens niet dat het bewust stimuleren van het hybride docentschap onwenselijk is, maar er zit volgens schoolleiders wel een maximum aan het aandeel hybride docenten dat een schoolorganisatie kan dragen. Over dat vermeende maximum verschillen schoolleiders wel van mening. Schattingen liggen tussen de 5 en 20 tot 25 procent van het docentenbestand van de school dat hybride zou kunnen zijn zonder dat het afbreuk doet aan de schoolorganisatie. Verder is het voor schoolleiders relevant om onderscheid te maken tussen twee soorten beleidsroutes naar het hybride docentschap: de instroomroute (bewust docenten aantrekken die hun andere baan behouden) en de uitstroomroute (bewust docenten aanmoedigen om er ook iets naast te gaan doen).

Ten aanzien van de instroomroute herkennen schoolleiders dat ze voor tekortvakken op een andere manier zouden kunnen werven. Er is zeker nog geen sprake van bewust instroombeleid voor hybride docenten, maar schoolleiders noemen wel voorstelbare opties die hybride instroom kunnen stimuleren:

- **Een ander sollicitatiegesprek:** Creatiever en flexibeler zijn in het aanbod van docentfuncties waar je niemand voor kunt vinden. Een schoolleider ziet het voor zich dat ze als school aan een

sollicitant vaker de vraag stellen: wanneer is het voor jou toch nog interessant om voor ons te komen werken? En vandaaruit zoeken naar de win-winsituatie voor de sollicitant en de school.
- **Een hybride school:** Ondernemender en breder denken dan alleen je de eigen school. Een schoolleider is voorzichtig bezig het schoolgebouw in stukjes te verhuren aan bedrijven, evenals ruimtes bij bedrijven te gebruiken als klaslokaal. "En dan kijken of we leerlingen door die bedrijven kunnen laten opleiden."
- **Een regionale samenwerking met bedrijven:** Een langdurig convenant sluiten tussen scholen en bedrijven waar mensen werken die ook vakinhoudelijk interessant zijn voor scholen in de regio. Een schoolleider ziet het als deeloplossing voor bijvoorbeeld het groeiende tekort aan natuurkundedocenten. "Dat is ook in hun eigen belang, want als wij straks leerlingen geen natuurkunde meer kunnen geven, moeten bedrijven alle werknemers uit het buitenland halen."

Ook ten aanzien van de hybride uitstroomroute zien schoolleiders concrete beleidsopties:
- **Starten in een hybride loopbaan:** Schoolleiders beseffen dat de docenten van de toekomst niet meer automatisch kiezen voor een onderwijsloopbaan van veertig jaar. ("Ik denk dat dat vroeger zo was, maar dat dat een knellend perspectief is voor veel jongeren van nu.") Een schoolleider denkt dat het docentenvak aantrekkelijker kan zijn als jonge docenten standaard vier dagen in het onderwijs werken en één dag in de week de tijd krijgen om zich ook op iets anders te richten. Daarmee houden docenten een open vizier en kunnen ze altijd nog elders werken.
- **Hybride loopbanen koppelen aan strategie:** Hybride werken kan ook voor alle docenten op tafel komen. Een schoolleider zegt op dit moment rolgesprekken te voeren met alle docenten met de vraag: welke binding heb jij als docent met je omgeving? De schoolleider wil in lijn met een nieuwe strategie alle docenten aanmoedigen om dat op hun eigen manier in te vullen. In deze gesprekken zou ook het hybride docentschap aan bod kunnen komen.

Bij de hybride uitstroomroute is het voorstelbaar dat schoolleiders bang zijn vanuit de gedachte dat goede docenten mogelijk worden aangemoedigd om helemaal weg te gaan uit het onderwijs. Is het niet tegennatuurlijk om dit te stimuleren? Een schoolleider ondervond echter dat deze angst onterecht was:

"Bij een hybride uitstroom zie je mensen opbloeien. Zij komen in een andere werkomgeving, raken erdoor geïnspireerd. In eerste instantie ben ik dan als schoolleider bang dat ik een goede docent kwijtraak, maar dan merk je opeens van: nee, wacht even, het is toch een win-winsituatie aan het worden. Want,

het levert ons ook wat op. De docent zit beter in zijn vel, brengt meer kennis mee, en ik denk dat dat voor de leerlingen uiteindelijk een plus oplevert."

6. CONCLUSIE

In dit artikel hebben we het hybride docentschap bekeken door de ogen van reguliere docenten, niet-docenten, schoolleiders en hybride docenten zelf. Alles overwegende is de bevinding dat het een aantrekkelijk loopbaanperspectief kan zijn – zowel voor de ontwikkeling van huidige reguliere docenten als voor het aantrekken van nieuwe docenten. Het gaat hier dus in eerste instantie niet om een financiële loopbaanupgrade of arbeidsvoorwaarde om het docentenvak attractiever te maken, maar om ruimte voor een persoonlijke en inhoudelijke loopbaaninvulling. Hybride docenten kunnen zich ontwikkelen in een zelfgekozen combinatie van banen, waarin ze voornamelijk meer doen wat ze goed kunnen en wat ze leuk vinden.

Is het voor iedereen weggelegd? Nee. Uit aanvullende interviews komen de volgende belangrijke bekende succesfactoren (Dorenbosch et al., 2016) van het combineren naar voren:

1. de soort combi-constructie (waarbij 0,4 tot 0,5 fte als docent echt een minimum is;)
2. een stimulerende combi-context (bijvoorbeeld flexibiliteit en waardering vanuit de organisatie);
3. de combi-skills van de hybride docent zelf (bijvoorbeeld goed kunnen plannen en onderhandelen, grenzen kunnen bewaken, transparant zijn).

Zouden scholen er meer ruimte voor willen bieden? Mogelijk. Geïnterviewde schoolleiders zijn kritisch, maar niet blind voor de voordelen en mogelijkheden van hybride docenten. Met een bepaald maximum en onder voorwaarden zien ze zeker ook de kansen van het hybride docentschap als deeloplossing voor docenttekorten en meer uitdagende docentloopbanen. Bewust hr-beleid is het echter nog niet, al zijn er wel ontwikkelingen op schoolniveau (zoals meer verbinding maken met de maatschappij en bedrijfsleven) waar hybride docenten goed in passen.

LITERATUURLIJST

Aa, R. van der, & Hulst, B. van. (Red.) (2008). *Loopbanen van bèta- en techniekleraren.* Den Haag: Platform Bèta Techniek.

Aa, R. van der , Scheeren, J., Mommers, A., Sijbers, E., & Cörvers, F. (2016). *Carrièreperspectieven van leraren in het kader van de functiemix primair en voortgezet onderwijs.* Den Haag: CAOP.

Bahlman, M., Egmond, R.J van, Eustatia, B., & Pillen-Warmerdam, D. (2017). *Effecten op de overwegingsintentie van scholieren en mbo-4 studenten om leraar te worden.* Leiden: Qompas.

CBS. (2017). *Werknemers en combibanen* (dataset). Den Haag/Heerlen: CBS.

Dorenbosch, L., Velden, K. van der, Plantinga, E., Bilkes, M., & Sanders, J. (2016). *Crux van het combineren: actieonderzoek naar gecombineerde rollen, beroepen en (loop)banen.* Beschikbaar op: https://cruxvanhetcombineren.atavist.com/longread.

Fontein, P., Adriaens, H., Nelissen, J. Vos, & K. de. (2016). *De toekomstige arbeidsmarkt voor personeel in po, vo en mbo 2015-2025,update november 2016.* Tilburg: CentERdata

Motivaction. (2017). *Drijfveren om in het onderwijs te werken.* Amsterdam: Motivaction.

Voion. (2016). *Onderwijsatlas voortgezet onderwijs. De arbeidsmarkt in beeld.* Den Haag: Voion.

Voion. (2014). *Omgaan met je loopbaan.* Den Haag: Voion.

Beroepsdeelmarkten van vakdocenten in het voortgezet onderwijs: eenheid in verscheidenheid?

Ruud van der Aa (onderzoeker CAOP)

Deborah van den Berg (onderzoeker CAOP)

Marc van der Meer (Bijzonder hoogleraar Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, Tilburg Law School / CAOP)

1. INLEIDING

Het ene vak in het voortgezet onderwijs is het andere niet. Dat geldt niet alleen voor wat leerlingen leren, maar ook voor de arbeidsmarkt(kansen) van onderwijspersoneel. Waar de arbeidsmarkt in het primair onderwijs zich met name kenmerkt door regionale verschillen, spelen in het voortgezet onderwijs vakken een belangrijke rol. Deze vakken verschillen van elkaar als het gaat om de vraag naar en het aanbod van onderwijspersoneel. Tekorten aan onderwijspersoneel verschillen hierdoor niet zozeer tussen regio's, maar tussen inhoudelijke vakken.

De arbeidsmarkt in het voortgezet onderwijs is geen eenheid, maar een geheel van (beroeps) deelmarkten. Kenmerkend voor een (beroeps) deelmarkt is dat kennis en ervaring in een bepaald beroepsdomein leidend zijn voor de allocatie van werkenden.[1] Ook worden loopbaanpaden binnen dit beroepsgebonden gedeelte vaak bepaald door een specifiek carrièrepatroon. In het geval van onderwijspersoneel: deze medewerkers worden op de lerarenopleiding opgeleid voor een specifiek vak en zetten vervolgens de stap naar een school als leraar in opleiding. Op deze manier betreden zij de interne arbeidsmarkt van een school.[2] Een deel van het personeel blijft gedurende de loopbaan werkzaam op dezelfde school, terwijl een ander deel na verloop van tijd kiest voor een andere school. Dit is ook zichtbaar bij de beroepen die we in deze bijdrage bespreken:

[1] Zie bijvoorbeeld W. Sengenberger (1987) en J. van Hoof (1990).
[2] Voor meer informatie over de werking van toegangspoorten tot en allocatie binnen interne loopbanen, zie bijvoorbeeld P. Doeringer en M. Piore (1971).

de arbeidsmarkt voor een bepaald vak is alleen toegankelijk voor personeel dat beschikt over de juiste beroepskwalificaties of daarvoor in opleiding is. Met andere woorden, deze kwalificaties zijn niet zozeer schoolgebonden als wel beroepsgebonden.[3] Het gevolg hiervan is dat personeel vooral op de eigen (beroeps)deelmarkt inzetbaar is; tussen het geheel van (beroeps)deelmarkten is weinig tot geen mobiliteit mogelijk. Een overschot aan bijvoorbeeld docenten maatschappijleer biedt geen oplossing voor een tekort aan wiskundedocenten. Dit geldt ook voor een overschot aan tweedegraadsdocenten wiskunde. Ook zij kunnen een tekort aan eerstegraadsdocenten wiskunde niet zomaar oplossen, tenzij ze zich laten opscholen. Ontwikkelingen op een specifieke deelmarkt hebben dan ook slechts beperkte invloed op een andere deelmarkt.[4]

In deze bijdrage illustreren we, aan de hand van vier verschillende vakken, hoe de (beroeps) deelmarken in het voortgezet onderwijs eruitzien en op welke vlakken deze deelmarkten van elkaar verschillen, voor zover hierover informatie beschikbaar is. Concreet gaan we in op de vakken wiskunde en Nederlands als grote avo-vakken, aardrijkskunde als middelgroot avo-vak en handel en administratie als beroepsgericht vmbo-vak.[5]

Eerst schetsen we wat de eigenschappen zijn van de mensen die deze vakken doceren: is de man-vrouwverhouding tussen deze vier vakken bijvoorbeeld gelijk en hoe staat het met de leeftijdsopbouw van het onderwijspersoneel? Vervolgens gaan we in op de arbeidsmarktkansen van het personeel: wat zijn op dit moment de baankansen van afgestudeerden en wat zijn de verwachtingen voor de toekomst? En hoe staat het met de belangstelling om een opleiding voor deze vakken te volgen?

2. BEROEPSDEELMARKTEN IN BEELD

De omvang van de verschillende beroepsdeelmarkten in het voortgezet onderwijs loopt sterk uiteen. Na mentorles geven de meeste personen in het vo les in de vakken Nederlands en wiskunde. Ruim 10.000 mensen doceren in 2015 het vak Nederlands, terwijl er ruim 9.700 wiskunde doceren (zie figuur 1). Deze vakken zijn in omvang fors groter dan aardrijkskunde en handel en administratie, vakken die door respectievelijk ruim 3.600 en bijna 700 mensen worden gedoceerd. Het aantal lesgevende personen varieert licht door de jaren heen; dit aantal valt voor deze vakken in 2015 iets lager uit dan in 2013. Zo daalde het aantal lesgevende personen bij het vak aardrijkskunde in deze periode met zo'n 3 procent.

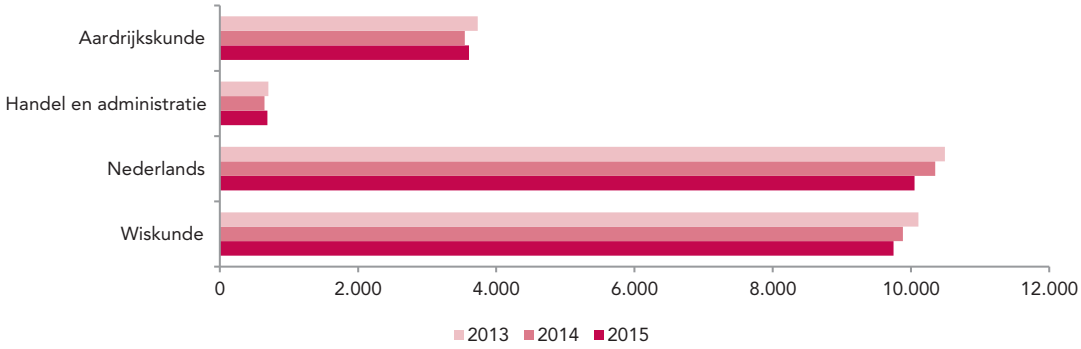
3 G. Vrieze en J. Warmerdam (1993).
Toelichting: Vrieze en Warmerdam stellen dat, naast beroepskwalificaties, van docenten ook bedrijfsspecifieke kwalificaties worden verwacht. Dat betekent dat de inzetbaarheid op de externe arbeidsmarkt beperkter zal zijn, maar dat de mogelijkheden binnen de eigen organisatie zullen toenemen.

4 C. Teulings (1988).

5 De beroepsgerichte examenprogramma's voor de bovenbouw van het vmbo zijn op 1 augustus 2016 vernieuwd, vereenvoudigd en geactualiseerd. De ruim dertig afdelingsprogramma's die er waren, zijn vervangen door tien profielen, waaronder 'Economie en Ondernemen'. Dit profiel vervangt afdelingen zoals Handel & verkoop en Handel & administratie. Scholen die dat wilden, konden per 1 augustus 2017 starten met deze nieuwe programma's. Vanaf die datum zijn de afdelingsprogramma's vervallen. Tijdens het schrijven van deze bijdrage waren er nog geen gegevens beschikbaar over 2017. Voor meer informatie over de veranderingen in het vmbo, zie de website https://nieuwvmbo.nl.

Kijken we naar het aantal gegeven lesuren, dan zien we dat de meeste lesuren gedoceerd worden voor de vakken Nederlands en wiskunde. In tegenstelling tot het aantal personen ligt het aantal lesuren bij wiskunde (ruim 129.300 lesuren) iets hoger dan bij Nederlands (ruim 128.000 lesuren). Aardrijkskunde volgt op gepaste afstand, met 44.000 lesuren. Het vak handel en administratie kent van deze vier vakken het laagste aantal lesuren: ruim 6.300 in 2015. Voor alle vakken, met uitzondering van handel en administratie, geldt dat het aantal lesuren in de periode 2013-2015 is toegenomen. Combineren we dit met de afname van het aantal lesgevende personen, dan is het aannemelijk dat onderwijspersoneel bij deze vakken gemiddeld meer lesuren is gaan verzorgen.

Figuur 1: Ontwikkeling lesgevend personeel voortgezet onderwijs per vak in aantal personen, 2013-2015. [6]



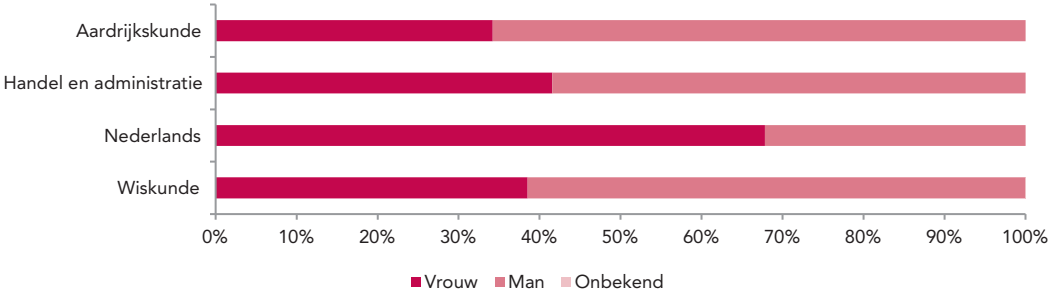
Mannen in de meerderheid

Bij drie van de vier vakken is een ruime meerderheid van het lesgevend personeel man (zie figuur 2). Dit geldt voor aardrijkskunde, handel en administratie en wiskunde. Wel zijn er op dit gebied verschillen tussen de vakken. Zo is het aandeel mannen met ruim 65 procent het hoogst bij aardrijkskunde, gevolgd door wiskunde (ruim 61 procent) en handel en administratie (ruim 58 procent). Bij Nederlands is een meerderheid van het lesgevend personeel vrouw: ruim 67 procent in 2015. Voor drie van de vier vakken geldt dat het aandeel vrouwen in vergelijking met 2013 is toegenomen. De grootste toename is in deze periode

[6] IPTO op www.data.duo.nl.
Toelichting: Indien een persoon zowel wis- als natuurkunde geeft, telt deze bij beide vakken mee. Daarnaast worden alle lesgevende personen geteld, ongeacht hun functie. Iemand kan de functie directeur hebben, maar wordt als hij lesgeeft meegeteld. De gegevens zijn gebaseerd op gegevens over lessen die gegeven zijn in de eerste week van oktober. De gegevens hebben betrekking op de lessen op alle scholen van het voortgezet onderwijs, met uitzondering van de lessen in het praktijkonderwijs (zowel op categorale pro-scholen als op pro-afdelingen van brede vo-scholen). Alleen gecombineerde lessen vmbo/havo/vwo/combinaties met praktijkonderwijs (door vestiging aangegeven op lesniveau) tellen mee als vmbo/havo/vwo/combinaties. Lessen aan vo-afdelingen van aoc's en roc's zijn meegenomen in de telling.

zichtbaar bij het vak Nederlands.[7] De feminisering van het leraarsberoep beperkt zich dus niet tot het basisonderwijs, hoewel hier in de discussie vaak de nadruk op ligt.[8]

Figuur 2: Lesgevend personeel voortgezet onderwijs naar vak en geslacht, 2015.[9]



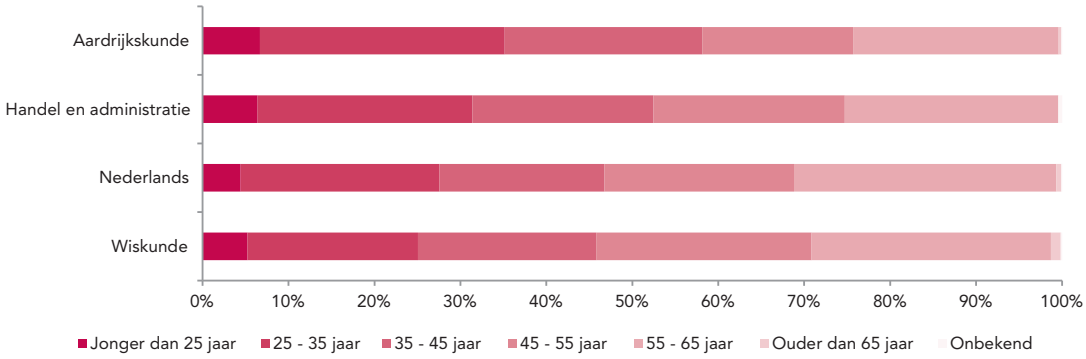
Grootste aandeel jonge leraren bij aardrijkskunde

Ruim 29 procent van het lesgevend personeel in het voortgezet onderwijs is in 2015 jonger dan 35 jaar. Ook de vier vakken in deze bijdrage hebben te maken met een beperkt aandeel jongere leraren (zie figuur 3). Wel zien we kleine verschillen tussen de vakken. Zo is het aandeel jongere leraren het hoogst bij aardrijskunde (zo'n 35 procent) en het laagst bij wiskunde (25 procent).

Het vak Nederlands kent het hoogste aandeel 55-plussers: zo'n 31 procent van het lesgevend personeel. Dit aandeel is hoger dan het landelijk gemiddelde van 26 procent. Dit personeel zal over niet al te lange tijd met pensioen gaan en het onderwijs verlaten. Dit betekent dat er een aanzienlijke vervangingsvraag ontstaat. Maar ook de andere vakken hebben te maken met een relatief groot aandeel 55-plussers, variërend van ongeveer 24 procent bij aardrijkskunde tot 29 procent bij wiskunde.

7 Deze toename kan in de praktijk iets lager uitvallen doordat van een deel van het personeel in 2013 het geslacht onbekend is. Dit geldt ook voor de andere vakken.
8 CBS (2016) en het Ministerie van OCW (2004).
9 IPTO op www.data.duo.nl.

Figuur 3: Lesgevend personeel voortgezet onderwijs naar vak en leeftijd, 2015.[10]



Door het relatief lage aandeel jongeren en het relatief hoge aandeel ouderen is het lesgevend personeel bij wiskunde en Nederlands in 2015 van deze vier vakken gemiddeld het oudst (44,9 jaar en 44,8 jaar, zie tabel 1). Het lesgevend personeel bij handel en administratie en aardrijkskunde is met een gemiddelde leeftijd van 43,1 jaar en 42 jaar iets jonger. Voor alle vakken in tabel 1 geldt dat mannen gemiddeld ouder zijn dan hun vrouwelijke collega's. Het verschil bij handel en administratie is beperkt, maar loopt op tot ruim zeven jaar bij Nederlands.

Tabel 1: Lesgevend personeel voortgezet onderwijs naar vak en gemiddelde leeftijd, 2015.[11]

	Gemiddelde leeftijd	Gemiddelde leeftijd vrouwen	Gemiddelde leeftijd mannen
Aardrijkskunde	42,0	39,1	43,5
Handel en administratie	43,1	42,6	43,4
Nederlands	44,8	42,4	49,8
Wiskunde	44,9	41,1	47,4

[10] Ibid.
[11] Ibid.

Lessen aardrijkskunde vaker dan gemiddeld bevoegd gegeven

Om les te geven in het voortgezet onderwijs moeten docenten bevoegd zijn voor het vak dat zij doceren, of dit worden. Van alle lesuren in het vo waarvoor een bevoegdheid kan worden vastgesteld, wordt in 2016 86,8 procent bevoegd gegeven.[12] Aardrijkskundelessen worden in dit jaar iets vaker bevoegd gedoceerd: van alle lessen waarvoor in 2016 een bevoegdheid kan worden vastgesteld, wordt zo'n 91 procent bevoegd gegeven. Voor Nederlands, wiskunde en handel en administratie valt het aandeel bevoegd gegeven lessen lager uit dan het landelijk gemiddelde. Van de lessen Nederlands wordt ruim 87 procent bevoegd gegeven, van de lessen handel en administratie circa 81 procent en van de lessen wiskunde ruim 79 procent. Dat een deel van de lessen onbevoegd of onderbevoegd gegeven wordt, kan duiden op krapte op de arbeidsmarkt. Ook speelt mee dat voor sommige vakken in het voortgezet onderwijs geen lerarenopleiding bestaat. Dit is met name het geval voor een aantal beroepsgerichte vakken. Ook voor nieuwe vakken in het vo kan een lerarenopleiding nog ontbreken.

3. KANSEN OP DE ARBEIDSMARKT

Naast de bovenstaande voorbeelden zijn er tussen de (beroeps)deelmarkten in het voortgezet onderwijs ook verschillen als het gaat om de arbeidsmarktkansen voor onderwijspersoneel. Zo zijn niet voor alle vakken in het vo evenveel vacatures beschikbaar. De meeste vacatures zijn in het schooljaar 2016/2017 te vinden voor docenten Nederlands (1.174) en wiskunde/rekenen (1.147).[13] Voor docent aardrijkskunde zijn in hetzelfde schooljaar 220 vacatures gevonden. Dat voor Nederlands en wiskunde/rekenen de meeste vacatures worden gevonden, is niet heel verwonderlijk: eerder in deze bijdrage bleek dat voor deze vakken ook veel lesuren worden gedoceerd. Wanneer we het aantal vacatures relateren aan het aantal gegeven lesuren, blijkt dat verhoudingsgewijs voor andere vakken meer vacatures zijn. Zo is dit verhoudingsgetal met 1,8 het hoogst bij de natuur- en scheikundige vakken, gevolgd door ICT (1,5). Ter vergelijking: voor Nederlands en wiskunde/rekenen komt dit getal neer op respectievelijk 1,2 en 1. Aardrijkskunde heeft met 0,7 het laagste verhoudingsgetal van de vakken in deze bijdrage.

[12] CentERdata (2017a).
Toelichting: Peildatum 1 oktober 2016. Een uitgebreide toelichting op de wijze waarop het aandeel bevoegd gegeven lessen wordt berekend, is na te lezen in het rapport.

[13] S. van der Ploeg et al. (2017).
Toelichting: De onderzoeksgegevens zijn verzameld via 'webspidering' van online vacaturesites (zowel grote vacaturesites als individuele scholen/besturen) en via het opvragen van databestanden van vacaturebanken zelf. Het totaalaantal vacatures voor docenten in het voortgezet onderwijs in dit schooljaar (2016/2017) komt uit op 9.257. Voor het vak handel en administratie zijn geen aparte gegevens beschikbaar. Voor het vak wiskunde/rekenen geldt dat het gegeven aantal inclusief vacatures voor rekenen is.

Dat de kansen op de arbeidsmarkt per vak kunnen verschillen, blijkt ook uit de arbeidsmarktkansen van startende leraren. Het vakgebied waarin iemand is afgestudeerd, is ook van invloed op de kans om een baan te vinden in het onderwijs. Bij de tweedegraadslerarenopleidingen ligt het percentage afgestudeerden met een onderwijsbaan een jaar na afstuderen het hoogst bij de exacte vakken (gemiddeld circa 83 procent), gevolgd door de economische vakken (gemiddeld zo'n 79 procent).[14] Bij de afgestudeerden aan de universitaire lerarenopleidingen is het beroepsrendement een jaar na afstuderen het hoogst bij de talen (gemiddeld 84 procent), gevolgd door de economische vakken (74 procent) en de exacte vakken (74 procent). Het aandeel afgestudeerden met een onderwijsbaan valt bij de maatschappijvakken lager uit. Dit geldt voor zowel de tweedegraadslerarenopleidingen als de universitaire lerarenopleidingen.

Wiskunde grootste tekort?

Ook de komende jaren zullen de arbeidsmarktkansen van onderwijspersoneel per vak verschillen. Kijken we naar de arbeidsmarktprognoses voor de komende jaren, dan zien we bijvoorbeeld dat van alle vakken in deze bijdrage voor wiskunde het grootste tekort wordt verwacht: 144 fte's in 2022.[15] Wanneer we dit tekort afzetten tegen de werkgelegenheid, zien we dat de vacaturedruk bij andere vakken groter is en dat daar dus relatief grotere tekorten zullen zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor het vak informatica. Voor een vak als Nederlands (8 fte's) is de vacaturedruk in 2022 beperkt. Ook voor het vak aardrijkskunde worden, met een beperkte vacaturedruk en een tekort van 6 fte's in 2022, weinig knelpunten verwacht.

De tekorten die naar verwachting zullen optreden, zijn onder andere een gevolg van de uitstroom van pensioengerechtigd personeel. Voor de vakken die in deze bijdrage worden besproken geldt dat tussen de 24 en 31 procent van het lesgevend personeel 55-plus is, zodat de komende jaren een grote vervangingsvraag zal ontstaan. Gelijktijdig breekt er een periode aan van afnemende leerlingenaantallen, hoewel de interesse van leerlingen in een profiel, en daarmee in bepaalde vakken, kan verschillen. Ook zijn er regionale verschillen in de ontwikkeling van het aantal leerlingen.

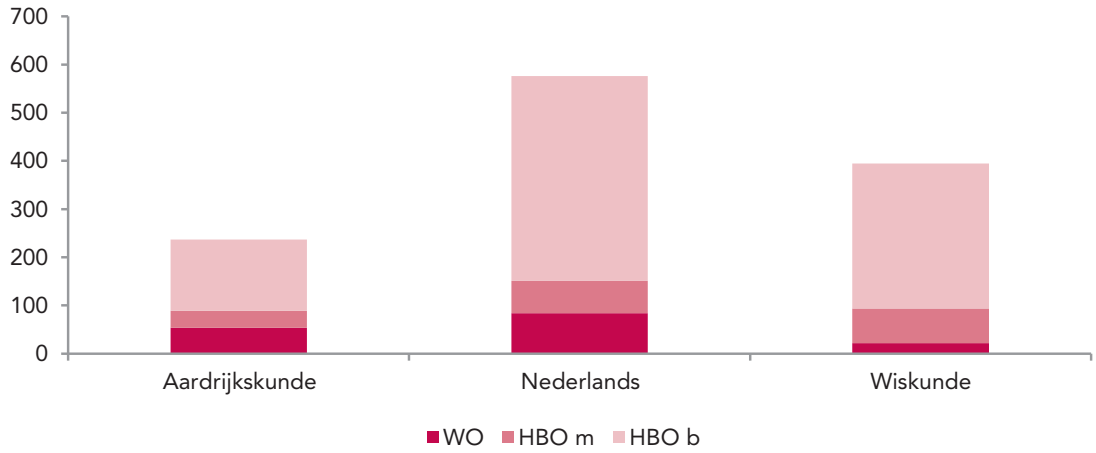
De ernst van de vacatureproblematiek is niet alleen een kwestie van uitstroom van leraren die met pensioen gaan, maar heeft ook te maken met de aanwas van nieuwe leraren. Tussen opleiding en beroep bestaat in het voortgezet onderwijs immers een zeer sterke aansluiting. Wanneer we ter

[14] CentERdata en MOOZ (2017).
Toelichting: Er worden uitsluitend gegevens naar vakgebied gepresenteerd. Daarom worden gegevens gepresenteerd voor de exacte vakken, economische vakken, talen en maatschappijvakken. Voor de individuele vakken binnen deze vakgebieden is het aannemelijk dat het percentage afgestudeerden dat werkzaam is in het onderwijs per vak kan verschillen. Hier kunnen geen uitspraken over worden gedaan. Een uitgebreide toelichting op de wijze waarop de gegevens tot stand komen, is na te lezen in het rapport.

[15] CentERdata (2017b).
Toelichting: Voor handel en administratie is geen aparte arbeidsmarktprognose beschikbaar. Het vak is onderdeel van het (hoofd)vak economie en wordt daarom niet zelfstandig weergegeven. Nederlands bestaat uit de vaknummers 32 Nederlands en 106 Nederlands als 2e taal. Een uitgebreide toelichting op de wijze waarop de prognoses tot stand komen, is na te lezen in het rapport.

illustratie kijken naar het aantal gediplomeerden aan de lerarenopleidingen in het meest recente studiejaar[16], valt op dat voor de genoemde vakken naar verhouding veel gediplomeerden zijn voor Nederlands en minder voor aardrijkskunde en wiskunde (zie figuur 4). Vooral het (beperkte) aantal gediplomeerden wiskunde valt op, omdat voor dit vak veel lesuren worden gedoceerd. Voor alle vakken zijn gediplomeerden met een hbo-bachelordiploma in de meerderheid, terwijl het aantal studenten dat een universitaire lerarenopleiding afrondt naar verhouding beperkt is. Om leerlingen in het voortgezet onderwijs goed voor te bereiden op de universiteit, wordt de afgelopen periode juist in toenemende mate gepleit voor meer academici voor de klas.[17] Gezien het beperkte aantal studenten dat een opleiding op dit niveau afrondt, zal het niet voor elk vak eenvoudig zijn om aan deze behoefte tegemoet te komen. Ook speelt mee dat voor sommige vakken in het vo geen lerarenopleiding bestaat. Dit is met name het geval voor een aantal beroepsgerichte vakken.[18] Ook bij nieuwe vakken in het vo kan een lerarenopleiding nog ontbreken.

Figuur 4: Aantal diploma's lerarenopleidingen, 2015.[19]



[16] Naast instroom vanuit de lerarenopleidingen kan bijvoorbeeld ook sprake zijn van instroom vanuit de stille reserve. Deze vorm van instroom is hier buiten beschouwing gelaten.
[17] KNAW (2017).
[18] F. Berndsen en M. Paulussen-Hoogeboom (2012).
[19] STAMOS op www.stamos.nl.

4. CONCLUSIE

De arbeidsmarkt in het voortgezet onderwijs is geen eenheid, maar een geheel van (beroeps) deelmarkten. Dat blijkt ook uit deze bijdrage. De arbeidsmarkt voor het vak wiskunde is bijvoorbeeld niet een-op-een te vergelijken met de arbeidsmarkt voor het vak aardrijkskunde. Dat geldt voor de samenstelling van het personeelsbestand, maar ook voor de arbeidsmarktkansen van het onderwijspersoneel. Zo is het voorspelde tekort in fte's groter bij wiskunde dan bij aardrijkskunde.

Doordat onderwijspersoneel in de regel maar voor één vak bevoegd is, zijn de arbeidsmarktkansen van het personeel buiten de eigen deelmarkt beperkt. Afgezien van de allocatie van docenten gelden voor hen ook specifieke kwaliteitsaspecten. Alle docenten vallen onder dezelfde cao, maar de relatieve schaarste, de taakopvatting en inzet in de school en de mate van autonomie kunnen variëren. Alle leerlingen volgen het vak Nederlands. Docenten Nederlands treffen volle klassen tot en met het eindexamen, terwijl docenten in keuzevakken ook leerlingen treffen in een bepaalde specialisatierichting. Het vergt nader onderzoek om de verschillen in belasting, inzetbaarheid en flexibiliteit binnen het eigen vakgebied als ook binnen de sector als geheel te bezien.

Vanuit dit perspectief is het ook interessant te kijken naar mogelijkheden om onderwijspersoneel breder in te zetten. Bijvoorbeeld door de mogelijkheid te bieden om twee bevoegdheden tijdens de lerarenopleiding te behalen, zoals in België gebruikelijk is, of door onderwijspersoneel om te scholen van een overschot- naar tekortvak. Op die manier heeft het personeel niet alleen meer mogelijkheden binnen de eigen deelmarkt, maar ontstaan er ook meer mogelijkheden van uitwisseling tussen de verschillende deelmarkten in het voortgezet onderwijs.

Op vergelijkbare wijze kan worden nagedacht over de betekenis van de introductie van tien profielen in het vernieuwde vmbo voor de dynamiek op de arbeidsmarkt van vmbo-docenten. Leiden minder profielen tot meer of juist minder specialisatie en tot een andere rol- en taalopvatting van het docentenkorps, en ontstaan daardoor minder arbeidsmarktsegmentatie en meer loopbaandynamiek? Bij discrepanties tussen vraag en aanbod, in krimp- en groeigebieden, zal in dat geval minder snel sprake zijn van werkloosheid of onvervulde vacatures. En daar kan de sector als geheel van profiteren.

LITERATUURLIJST

Berndsen, F., & Paulussen-Hoogeboom, M. (2012). *Examenvakken zonder specifieke lerarenopleidingen. Een onderzoek naar mogelijke oplossingen*. Amsterdam: Regioplan.

CBS (2016). *Steeds meer vrouwen voor de klas in het basisonderwijs. Geraadpleegd op* https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2016/40/steeds-meer-vrouwen-voor-de-klas-in-het-basisonderwijs.

CentERdata (2017a). *IPTO: bevoegdheden en vakken in het vo.* Tilburg: CentERdata in opdracht van het Ministerie van OCW.

CentERdata (2017b). *De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel po, vo en mbo 2017-2027.* Tilburg: CentERdata in opdracht van het Ministerie van OCW.

CentERdata en MOOZ (2017). *Loopbaanmonitor onderwijs*. Tilburg en Utrecht: CentERdata en MOOZ in opdracht van het Ministerie van OCW.

Doeringer, P., & Piore, M. (1971). *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*. Lexington, MA: Health Lexington Books.

Hoof, J. van (1990). *De arbeidsmarkt als arena.* Nijmegen: Kritische uitgeverij.

KNAW (2017). *Meer academici als leraar nodig.* Geraadpleegd op http://www.knaw.nl/nl/actueel/nieuws/meer-academici-als-leraar-nodig.

Ministerie van OCW (2004). *De feminisering van het basisonderwijs.* Aanbiedingsbrief rapportage. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ploeg, S. van der et al. (2017). *Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo 2016/2017.* Rotterdam: Ecorys en Dialogic in opdracht van het Ministerie van OCW.

Sengenberger, W. (1987). *Struktur und Funktionsweise von Arbeitsmärkten.* Frankfurt/M: Campus Verlag GmbH.

Teulings, C. (1988). De grenzen van beroepsdeelmarkten. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, jaargang 4, 1988/4*.

Vrieze, G., & Warmerdam, J. (1993). Flexibilisering van de onderwijsarbeidsmarkt. Drie scenario's om de onderwijsarbeidsmarkt flexibel te maken. *Didactief, 23e leergang, nr. 6*, juni 1993.

Informeel onderwijs onontbeerlijk om leerachterstanden in te halen

Jo Scheeren (onderzoeker CAOP)

Zeki Arslan (zelfstandig adviseur)

1. INLEIDING

Sinds de jaren '70 krijgen scholen extra geld voor achterstandsleerlingen om onderwijsachterstanden weg te werken. Deze middelen zijn bestemd voor kinderen die van huis uit onvoldoende culturele hulpbronnen meekrijgen. Er is flink veel geld geïnvesteerd in de loop der jaren (G. Driessen, 2017). Tegelijkertijd worden vraagtekens geplaatst bij de effectiviteit van deze aanpak: de *evidence base* ontbreekt (G. Driessen, 2013). Ook uit het IBO-rapport *Onderwijsachterstandenbeleid, een duwtje in de rug?* van april 2017 blijkt dat het gevoerde beleid op het terrein van onderwijsachterstanden (OAB) niet goed in staat is gebleken om de leerachterstand van deze kinderen ook daadwerkelijk op te lossen. De verklaring wordt gezocht in de kwaliteit van het onderwijs op scholen met veel 'gewichtenleerlingen'. Hier zijn relatief veel jonge leerkrachten werkzaam. Op OAB-scholen is veel ziekteverzuim, is weinig ervaring en ontbreekt het aan (multiculturele) kennis en vaardigheden om te kunnen differentieren. Leerkrachten zouden ook weinig animo hebben om op een OAB-school te werken. Het gevolg is het risico dat gewichtenkinderen met specifieke achtergrondkenmerken op deze scholen een lager schooladvies krijgen, wat bijdraagt aan kansenongelijkheid (Ministerie van Financiën, 2017).

De noodzaak van leren naast formeel onderwijs

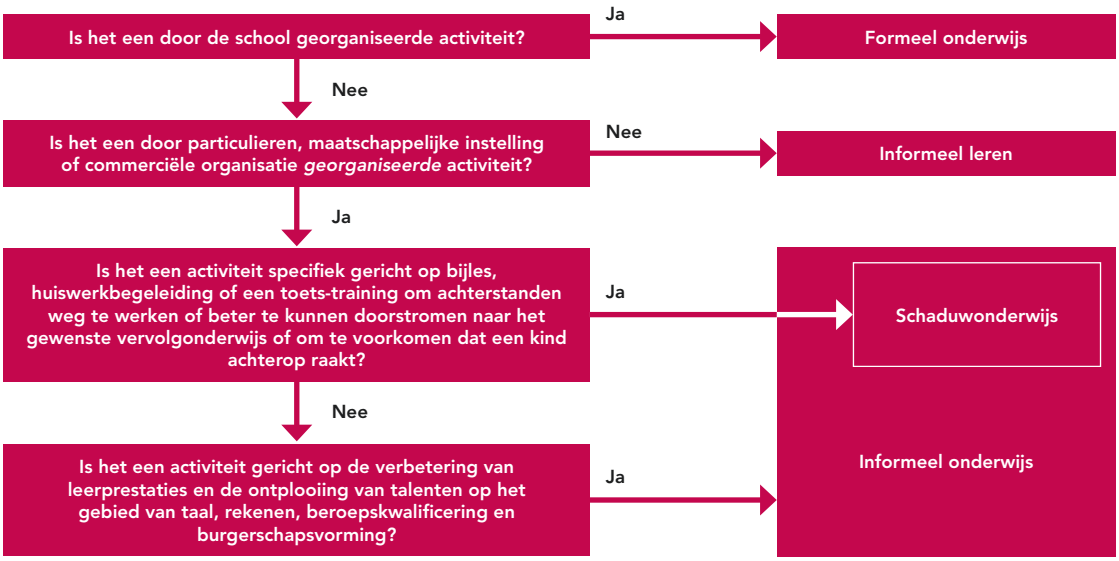
In de themabijdrage van het jaarlijkse Inspectierapport van 2016 is gebleken dat met name kinderen van migranten en autochtone kinderen uit de lagere inkomensgroepen in het formele onderwijs in toenemende mate op achterstand raken. Het verschil tussen hun talenten en het behaalde opleidingsniveau groeit (Inspectie van het Onderwijs, 2017). Het wegwerken van deze leerachterstanden is van groot belang voor de arbeidsmarkt, maar ook voor de sociale vaardigheden en verdere toekomst van deze kinderen.

Hun kennis en vaardigheden worden niet alleen op school ontwikkeld. Kinderen en jongeren brengen dagelijks de meeste tijd door in de eigen sociale omgeving, en gemiddeld slechts 25 uur per week op school. De talentontplooiing van kinderen en jongeren kan daarom via zowel het formele als het informele onderwijs plaatsvinden. Het vastlopen van het onderwijsachterstandenbeleid en de toenemende achterstand van kinderen van migranten en autochtone kinderen uit de lagere inkomensgroepen, rechtvaardigt aandacht voor dit informele onderwijs als een van de alternatieven om leerachterstanden bij kinderen weg te werken. Informeel onderwijs biedt deze kinderen een extra kans om hun talenten te ontplooien en kan een belangrijk instrument zijn om kansengelijkheid te stimuleren.

2. DEFINITIE EN AFBAKENING

Onder informeel onderwijs verstaan we: 'Alle georganiseerde activiteiten die plaatsvinden buiten het formele onderwijs, geïnitieerd door particulieren, (maatschappelijke) instellingen en organisaties, die erop gericht zijn de leerprestaties van kinderen en jongeren te verbeteren en die bijdragen aan de ontplooiing van hun talenten, met name op het gebied van taal, rekenen, beroepskwalificering en burgerschap.' (CAOP, Onderzoekcentrum Drechtsteden, 2016) Onderstaand positioneren we informeel onderwijs ten opzichte van andere vormen van leren.

Figuur 1: Stroomschema informeel onderwijs.



Verschil tussen schaduwonderwijs en informeel onderwijs

Een vorm en deel van het informeel onderwijs is schaduwonderwijs. Sinds kort vindt er een maatschappelijke discussie plaats over de meerwaarde van schaduwonderwijs bij het terugdringen van kansenongelijkheid. Schaduwonderwijs wordt veelal aangeboden door professionele commerciële organisaties als aanvulling op het formele onderwijs. Schaduwonderwijs is gedefinieerd als: 'Bijles, huiswerkbegeleiding of een toets-training, om achterstanden weg te werken, beter door te kunnen stromen naar het gewenste vervolgonderwijs of te voorkomen dat een kind achterop raakt.' (K. Jedema et al., 2014) Het gaat doorgaans om het bijspijkeren of het excellent laten presteren van kinderen van ouders, die zich dat sociaaleconomisch kunnen permitteren en hun kinderen de best mogelijke kansen willen bieden. Deze vorm van schaduwonderwijs geeft het signaal af dat het formele onderwijsaanbod blijkbaar onvoldoende garanties biedt op de beste resultaten. Het schaduwonderwijs ligt echter onder vuur, omdat het ongelijke kansen langs sociaaleconomische lijnen

in de hand zou werken. Kinderen van ouders met een kleine portemonnee maken minder gebruik van deze (dure) private initiatieven dan kinderen van ouders met een hoger inkomen (VO Raad, 2017).

De discussie over schaduwonderwijs leidt de aandacht af van de vele initiatieven die binnen het informele onderwijs juist voor kinderen van minder financieel daadkrachtige ouders zijn geïnitieerd. Informeel onderwijs omvat veel meer leeractiviteiten dan het schaduwonderwijs. Een groot deel van het informele onderwijs is opgezet om minder kansrijke kinderen en jongeren te helpen en te ondersteunen om hun leerachterstanden weg te werken. Met de recente instroom van vele vluchtelingenkinderen is er nog een groep bijgekomen met onvoldoende financiële draagkracht, die de weg in het Nederlandse onderwijssysteem ook moeilijk weten te vinden.

3. OMVANG EN AARD VAN INFORMEEL ONDERWIJS

De omvang van informeel onderwijs in Nederland is niet geïnventariseerd, maar het gaat om een gevarieerd geheel aan landelijke en lokale initiatieven. Ondanks de kleinschaligheid is het aantal initiatieven zo groot dat deze vorm van onderwijs een substantieel deel uitmaakt van het educatief landschap in Nederland. Bij een inventarisatie in een middelgrote stad als Dordrecht waren zo'n veertig organisaties in die regio actief ten behoeve van kinderen en jongeren van alle leeftijdsgroepen. Het betrof de volgende doelgroepen: kinderen met een onderwijsachterstand, kinderen met een specifiek etnische achtergrond, kinderen met een specifieke ondersteuningsbehoefte, kinderen van cliënten van sociale wijkteams en jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt. De helft van de activiteiten betrof huiswerkbegeleiding. De andere activiteiten waren divers en betroffen leerachterstand en -ondersteuning, (voor)lezen, cultuur, buitenlandse talen, natuur en milieu, sport, religie, talentontwikkeling en ondernemerschap (CAOP, Onderzoekcentrum Drechtsteden, 2016).

De relatie tussen formeel- en informeel onderwijs

Het informele onderwijs staat ten dienste van het thuis leren en onderwijs op school: informeel onderwijs biedt zowel ouders als de school ondersteuning bij verbetering van de prestaties van kinderen en jongeren en de ontwikkeling van hun talenten. Het formele onderwijs kan deze extra hulp goed gebruiken om achterstanden bij leerlingen in te halen. Door het laagdrempelige en buitenschoolse karakter kan het relatief gemakkelijk als een verrijking of aanvulling op het formele onderwijs functioneren. Vaak worden onderwerpen behandeld of verdiept die op school niet of weinig aan bod komen. Ook is sprake van talentontwikkeling die niet 'schools' is.

Het project 'Huiswerkbegeleiding' van Stichting ASHA is in april 1989 opgezet in Utrecht. Wekelijks komen hier gemiddeld dertig tot veertig kinderen op de zaterdagmiddag van twaalf tot twee uur hun huiswerk maken in een buurtcentrum. Leerlingen vanaf groep 6 van de basisschool en leerlingen uit het voortgezet onderwijs kunnen er gratis terecht en krijgen huiswerkbegeleiding van een of meer begeleiders. Het is vooral bedoeld als steuntje in de rug voor moeilijke vakken op school. Een van de belangrijkste doelen van de hulp bij huiswerkbegeleiding is ervoor te zorgen dat de leerlingen met een diploma van school gaan. Het project begon kleinschalig voor Hindoestaanse jongeren, maar is inmiddels uitgegroeid tot een multicultureel project. Autochtone en allochtone kinderen doen hier onder begeleiding van studenten en afgestudeerden van hbo en wo de volgende activiteiten:

- *hun huiswerk en werkstukken maken;*
- *boeken lezen;*
- *gebruikmaken van de computer en alle andere faciliteiten die het project 'Huiswerkbegeleiding' te bieden heeft.*

Daarnaast worden ouders en kinderen geïnformeerd over het Nederlandse onderwijssysteem en de verschillende doorstromingsmogelijkheden.

Het project 'Onderwijsstimulering A&A kinderen' in een buurthuis in Amsterdam is gericht op het verhogen van schoolprestaties via taalontwikkeling van Antilliaanse en Arubaanse kinderen van 4 tot 13 jaar die in een (onderwijs)achterstandssituatie verkeren. Daarnaast is het doel het verbeteren van leervoorwaarden en welzijn. Ook wordt gewerkt aan het vergroten van zelfvertrouwen en zelfredzaamheid van kinderen en aan kennismaking met zowel de Antilliaans/Arubaanse als de Nederlandse cultuur. Daarnaast krijgen Antilliaanse en Arubaanse ouders informatie over het schoolsysteem en de Nederlandse cultuur. Vanaf 2000 varieert het aantal deelnemende kinderen jaarlijks tussen vijftien en vijftig. De ondersteuning op vrijwillige basis bieden mbo-studenten Zorg en welzijn en hbo-studenten Sociaal pedagogische hulpverlening en Maatschappelijk werk en dienstverlening, aangestuurd door een praktijkcoach. Met de ouders worden regelmatig voortgangsgesprekken gevoerd. De vorderingen worden gemeten via een nul- en een eindmeting. Regelmatig wordt met de leerkrachten van de kinderen de voortgang besproken. De organisatoren vinden het opbouwen van een goed contact met de leerkrachten van de school belangrijk. De activiteiten werden eerst door de overheid gefinancierd, later door fondsen en momenteel zijn er geen middelen om het project op professionele basis aan te sturen.

Het informele onderwijs is complementair aan het formele onderwijs. Enerzijds zijn er scholen die het informele onderwijs omarmen door ermee samen te werken, of zij organiseren het informele onderwijs zelf buiten schooltijd. In de praktijk heeft het vaak het vertrouwen van ouders die in het formele onderwijssysteem moeilijk hun weg vinden (CAOP, Onderzoekcentrum Drechtsteden, 2016). Anderzijds reageren scholen ook terughoudend. Informeel onderwijs legt de tekortkomingen van het formele onderwijs bloot en scholen vinden dat ze de klus zelf moeten klaren.

In Dordrecht viel de gedrevenheid op waarmee initiatiefnemers en anderen aan het werk zijn om hun initiatief te laten slagen (CAOP, Onderzoekcentrum Drechtsteden, 2016). Dit komt voort uit een duidelijke missie, die soms is gebaseerd op eigen ervaringen (bijvoorbeeld met voorlezen) of op geconstateerde noden bij verschillende doelgroepen op lokaal niveau. Er zijn veel initiatieven ontstaan vanuit de publieke omgeving of de burgers die zich, naast de ouders en scholen, ontfermen over de (pedagogische) ontwikkeling van kinderen en jongeren.

De VoorleesExpress in Dordrecht is gestart vanuit het gevoel dat er te weinig wordt voorgelezen. De noodzaak is gelegen in het feit dat veel te veel kinderen een taalachterstand hebben en hun schoolloopbaan starten met een achterstand die ze niet helemaal meer kunnen inhalen. Het vroeg- en voorschoolse onderwijs is zelf niet in staat om gezinnen thuis te bezoeken en te begeleiden. Terwijl de thuisomgeving een cruciale rol speelt bij de ontwikkeling van kinderen, zeker bij jonge.
De activiteiten van de Voorleesexpress Dordrecht zijn: voorlezen, bibliotheekbezoek, voorleesfeest, acties met bibliotheek en kinderboekenwinkel. Het voorleesritueel wordt overgenomen door ouders. De organisatie draait op vrijwillige voorlezers. Hun achtergrond is divers: van (gepensioneerd) leerkracht tot zelfstandige tot huismoeder en oma. Doelgroepen zijn kinderen van 2 tot 8 jaar en hun ouders. Voorlezen gebeurt bij de gezinnen thuis. De beoogde opbrengsten zijn: voorleesplezier brengen in gezinnen waar niet of nauwelijks wordt voorgelezen en woordenschat en taalbegrip vergroten.
De VoorleesExpress in Dordrecht maakt deel uit van een landelijke organisatie. De VoorleesExpress bereikt landelijk 4.500 gezinnen per jaar met zo'n 8.000 kinderen. Knelpunt is dat de VoorleesExpress na een halfjaar stopt en ouders en kinderen soms weer in hun oude gedrag vervallen. Het is nodig om te blijven stimuleren en prikkelen dat er thuis voorgelezen wordt en dat ouders actief blijven met taalstimulering. Landelijk wordt het project gemonitord door de Erasmus Universiteit.

4. OPBRENGSTEN EN KWALITEIT

Veel ouders en stakeholders vinden dat informeel onderwijs bijdraagt aan de prestaties van kinderen, maar in de praktijk is vaak niet gemeten of het daadwerkelijk heeft geleid tot vooruitgang in hun prestaties. De impact en kwaliteit van de initiatieven is niet altijd even zichtbaar en de meetbaarheid van de resultaten van informeel onderwijs is vooralsnog gering. De Onderwijsraad heeft eerder al gepleit voor meer onderzoek naar de omvang en de opbrengsten van informeel leren en informeel onderwijs. Daarbij wordt opgemerkt dat het vanwege het ontbreken van de juiste instrumenten niet eenvoudig is de omvang en de opbrengsten van informeel leren en informeel onderwijs in kaart te brengen (Onderwijsraad, 2003). Bij een goede samenwerking tussen informeel en formeel onderwijs zal het effect van informeel onderwijs in de praktijk zichtbaar worden als kinderen betere resultaten halen dan voorheen.

5. DE FUNCTIE VAN INFORMEEL ONDERWIJS IN HET KADER VAN LERARENTEKORTEN

Het formele onderwijs heeft moeite om aan al zijn pedagogische en maatschappelijke doeleinden te voldoen. Vooralsnog is dit onderwijs niet in staat gebleken om onderwijsachterstanden weg te werken. Het ligt niet in de verwachting dat dit in de komende jaren wel zal gebeuren. Met de huidige lerarentekorten staat de kwaliteit van het formele onderwijs verder onder druk. Bij veel scholen is de tendens zich te laten assisteren door hulp van buitenaf, door de inzet van onderwijsassistenten of pedagogisch medewerkers. Ook wordt een beroep gedaan op ouders en experts om de leerlingen te leren omgaan met de eisen aan het dagelijks leven in de 21e eeuw. Om te komen tot meer handen en expertise van buiten de school, zou een aanvullend aanbod van informeel onderwijs meer dan welkom zijn (CAOP, Onderzoekcentrum Drechtsteden, 2016).

De impact van zowel het informele als het formele onderwijs wordt groter naarmate de activiteiten van het informele onderwijs meer en beter aansluiten bij het formele onderwijs. Er zijn voorbeelden waarbij individuele leerkrachten goed samenwerken met initiatieven van informeel onderwijs, maar de samenwerking tussen scholen en het informele onderwijs is zeker nog geen gemeengoed. Vanuit het onderwijsveld kan de bekendheid van leerkrachten met initiatieven van lokaal informeel onderwijs worden vergroot. In onderling overleg kunnen leerkrachten in het formele onderwijs en vrijwilligers/onderwijsgevenden in het informele onderwijs nagaan hoe de impact van beide kan verbeteren door een betere aansluiting op elkaar. Op basis van kennis over elkaars kwaliteiten en vertrouwen in elkaars toegevoegde waarde, kan meer onderlinge doorverwijzing plaatsvinden.

6. PROFESSIONALISERING ONDERWIJSGEVENDEN INFORMEEL ONDERWIJS

In Dordrecht bleek dat er vanuit deze initiatieven behoefte is aan professionalisering van de vrijwilligers. Zij krijgen bij de aanvang van hun vrijwilligersperiode enige scholing, maar daarna vaak niet meer. Ze oefenen hun leeractiviteiten voor de doelgroepen in hun eentje uit, wat hen een betrekkelijk geïsoleerde positie geeft. Het betreft bijvoorbeeld pedagogische vaardigheden, kennis over de problematiek van verschillende doelgroepen en de mogelijkheden om samen te werken met of door te verwijzen naar hulpverlenende instanties. Ook is de behoefte geformuleerd om vrijwilligers te laten samenkomen voor het uitwisselen van ervaringen en collegiale ondersteuning, niet alleen met het eigen initiatief, maar ook met andere initiatieven. Dit helpt ook bij het behoud van vrijwilligers bij het informele onderwijs, waar toch een behoorlijk verloop is (CAOP, Onderzoekcentrum Drechtsteden, 2016).

7. CONCLUSIE: TOEKOMST VOOR INFORMEEL ONDERWIJS

Hoewel op vrijwilligheid gestoeld, zijn maatschappelijke organisaties goed in staat gebleken om transparant en op laagdrempelig niveau trajecten voor informeel onderwijs aan kinderen en jongeren te bieden. De vrijwillige basis en vaak niet-structurele financiering maken deze trajecten wel kwetsbaar. Samenwerking en coördinatie tussen het onderwijs, gemeenten en maatschappelijke organisaties is daarom gewenst om de effectiviteit in de regio te vergroten. Het is noodzakelijk om belangengroepen erbij te betrekken en maatschappelijke organisaties uit te nodigen en te stimuleren om informeel onderwijs voor kinderen met een leerachterstand mogelijk te maken. De gemeenten en de landelijke overheid beschikken over financiële middelen voor het achterstandenbeleid. Deze middelen worden tot nu toe vooral ingezet voor formele en erkende onderwijsinstellingen. De overheden blijken zeer terughoudend om de middelen voor informeel onderwijs in te zetten.

Het bestrijden van onderwijsongelijkheid blijft een kerntaak van het reguliere onderwijs. Gezien de aard en omvang van de achterstanden moeten wij concluderen dat aanvullend onderwijs onontbeerlijk is. Het bestaan van informeel onderwijs negeren, is niet realistisch. Informeel onderwijs bij een lokale educatieve agenda betrekken, is een van de mogelijkheden om samenwerking met het regulier onderwijs en de gemeente te bevorderen. Door deze aanpak kunnen de scholen en het informele onderwijs inspelen op de leerbehoefte van de kinderen. Hiermee kunnen de scholen meer inhoudelijk richting geven aan informeel onderwijs.

Op basis van heldere criteria zou je de genoemde middelen dus ook kunnen inzetten voor informeel onderwijs. Vooral als het gaat om initiatieven die effectief blijken te zijn op het terrein van burgerschap en het inhalen van opgelopen taal en rekenachterstanden bij kinderen en jongeren. Een van de criteria kan een lichte vorm van effectmeting zijn. Bij de verkenning in Dordrecht is gebleken dat de initiatieven zelf niet afwijzend staan tegenover een lichte vorm van effectmeting. Het is wenselijk dat kinderen en jongeren, ouders en de lokale en landelijke overheid meer zicht krijgen op de opbrengsten en impact van informeel-onderwijsinitiatieven. Een lichte vorm van effectmeting kan door de aanbieders zelf ter hand worden genomen. Op welke doelen richten de initiatieven zich en waarom verwachten ze dat hun activiteiten daartoe bijdragen? Waarom is het initiatief onmisbaar binnen de (maatschappelijke) context waarin het functioneert en wat zijn de beoogde opbrengsten in de praktijk? Het zou de transparantie en vergelijkbaarheid ten goede komen wanneer er een (landelijk) standaardmodel ontwikkeld wordt voor een 'lichte' effectmeting (CAOP, Onderzoekcentrum Drechtsteden, 2016). Mogelijk kan het toekennen van een keurmerk voor initiatieven voor informeel onderwijs op basis van transparante criteria de gebruikers en overheden meer garanties bieden voor de kwaliteit en opbrengsten van informeel onderwijs. Hierdoor zou de bereidheid om in informeel onderwijs te investeren toenemen.

LITERATUURLIJST

CAOP, Onderzoekcentrum Drechtsteden (2016). *Informeel onderwijs. Een Dordtse verkenning.* Den Haag/Dordrecht: CAOP, Onderzoekcentrum Drechtsteden.

Driessen, G. (juli 2017). Voor effectiviteit achterstandsleerlingenbeleid ontbreekt elk bewijs. Geraadpleegd op http://www.geertdriessen.nl/wp-content/uploads/2017/07/Driessen-2017-SV-Voor-effectiviteit-achterstandsleerlingenbeleid-ontbreekt-elk-bewijs-zf.pdf.

Driessen, G. (2013). *De bestrijding van onderwijsachterstanden. Een review van opbrengsten en effectieve aanpakken.* Nijmegen: Radboud Universiteit/ITS.

Ministerie van Financiën, Inspectie der Rijksfinanciën/Bureau Strategische Analyse (2017). *Onderwijsachterstandenbeleid, een duwtje in de rug? Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar het onderwijsachterstandenbeleid.* Den Haag: Ministerie van Financiën.

Inspectie van het Onderwijs (2017). *De staat van het Onderwijs 2015/2016.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Jedema, K., Gessel, M. van, Elffers, L., & Marle, R. van. (2014). *Huiskamerpaper over schaduwonderwijs.* Den Haag: Ministerie van OCW.

Onderwijsraad (2003). *Werk maken van een leven lang leren.* Den Haag: Onderwijsraad.

VO-raad (2017). *Onderwijs aan leerplichtige leerlingen is een publieke taak.* Position Paper Schaduwonderwijs: Inbreng voor het gesprek met de Tweede Kamer op 26 januari 2017. Utrecht: VO-raad.

Een beroepsbeeld voor de leraar: handvat voor loopbaan- en ontwikkelpaden

Deze bijdrage is gebaseerd op de notitie *Een beroepsbeeld voor de leraar: over ontwikkelrichtingen en groei van leraren in het voortgezet onderwijs* (zie www.beroepsbeeldvoordeleraar.nl). Deze notitie is het resultaat van een aantal bijeenkomsten met betrokkenen bij het voortgezet onderwijs: leraren, studenten, lerarenopleiders, schoolbestuurders, schoolleiders en beleidsondersteuners. In dit artikel is de aanname dat het geschetste beroepsbeeld niet alleen toepasbaar is in het voortgezet onderwijs, maar ook in het primair onderwijs en het mbo. Gesprekken met leraren en andere vertegenwoordigers uit die sectoren bevestigen ons in die aanname.

Marco Snoek (lector Leren & Innoveren Kenniscentrum Onderwijs en Opvoeding, Hogeschool van Amsterdam)

Bas de Wit (teamleider Professionele schoolorganisatie VO-raad)

Jurriën Dengerink (medewerker onderwijsontwikkeling Vrije Universiteit, tot eind 2017 secretaris Interuniversitaire Commissie Lerarenopleidingen)

Sabine van Eldik (onderwijskundig beleidsmedewerker Hogeschool van Arnhem en Nijmegen (HAN) Instituut voor Leraar en School Regisseur Kwaliteitszorg HAN deeltijdstudies Secretaris Algemeen Directeurenoverleg Educatieve Faculteiten (ADEF))

Willem van der Wolk (tot eind 2017 programmasecretaris van de VSNU Lerarenagenda)

Nienke Wirtz (projectleider Samen opleiden en professionaliseren VO-raad)

1. INLEIDING

In deze bijdrage schetsen we een beroepsbeeld voor de leraar als handvat voor loopbaan- en ontwikkelpaden. Dit beroepsbeeld is afgelopen maanden ontwikkeld door een groep experts en besproken met leraren, schoolleiders en opleiders. Aanleiding voor het opstellen van het beroepsbeeld is tweeledig. Enerzijds wordt in de maatschappelijke beeldvorming het beroep van leraar als weinig aantrekkelijk gezien door het ontbreken van duidelijke loopbaanpaden (Córvers et al., 2017; Veldman, 2017). Anderzijds ontbreekt het aan een gedeeld referentiekader, dat als handvat kan dienen voor het ontwikkelen van loopbaanpaden (Kritische Vrienden van de Lerarenagenda, 2015). Binnen de huidige bekwaamheidseisen, zoals vastgelegd in het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel (Ministerie van OCW, 2017), ligt de focus op het primaire proces, dat gekenmerkt wordt door een directe interactie tussen de leraar en de leerling. Andere of meer specifieke rollen voor leraren, bijvoorbeeld ten aanzien van vakdidactiek, zorg, onderwijsontwikkeling, onderzoek, leiderschap of ondersteuning van collega's, komen slechts zijdelings of impliciet aan de orde. Ook beschrijven de bekwaamheidseisen slechts één niveau, waardoor geen recht wordt gedaan aan de ontwikkelingsmogelijkheden van leraren binnen diverse rollen. Het beroepsbeeld dat we in dit hoofdstuk presenteren, schetst een breder en meer ontwikkelingsgericht beeld van

het leraarschap. Het kan bijdragen aan de ontwikkeling van een gemeenschappelijke taal en een gedeeld beeld voor scholen, leraren, lerarenopleidingen en overheid om loopbaan- en ontwikkelmogelijkheden voor leraren te identificeren.

Op veel plekken in het onderwijs wordt op dit moment gesproken en nagedacht over loopbaanpaden voor leraren. Deze discussies refereren aan internationale ontwikkelingen (bijvoorbeeld in Singapore: Elffers, 2015; zie ook Europese Commissie, 2015) en sluiten aan bij reeds in gang gezette ontwikkelingen als versterking van de begeleiding van startende leraren (door inductietrajecten), de aandacht voor bekwaamheidsonderhoud (middels het Lerarenregister) en verdere bekwaamheidsontwikkeling (middels de Lerarenbeurs en de promotiebeurs) (zie bijvoorbeeld Ministerie van OCW, 2013). Deze ontwikkelingen benadrukken en stimuleren de voortgezette professionele ontwikkeling, maar maken nog niet duidelijk hoe die zich vertaalt naar loopbaanpaden voor leraren. 'Doordat de kwalificatiestructuur geen valide niveau-indeling biedt, kunnen loopbanen van onderwijsprofessionals worden bepaald door willekeur. Daarnaast zijn inkomensverschillen tussen onderwijsprofessionals niet altijd even goed te verantwoorden. Ten slotte kan een ontoereikende kwalificatiestructuur ertoe bijdragen dat onderwijsfuncties weinig aantrekkelijk zijn en dat professionalisering beperkt blijft.' (Onderwijsraad 2017, p. 19). De aandacht voor loopbaanpaden van leraren kan dan ook verklaard worden vanuit een behoefte om een structuur te creëren waarmee het beroep van leraar gevarieerder en daarmee aantrekkelijker wordt (zie bijvoorbeeld VO-raad, 2016). Vanuit deze behoefte bereiden het Ministerie van OCW, VOION en de Onderwijsraad in 2017 en 2018 diverse adviezen en rapporten voor over loopbaanpaden en carrièremogelijkheden van leraren.

Om meer prominente loopbaanpaden voor leraren te ontwikkelen, is het in onze ogen echter noodzakelijk dat verschillende actoren – schoolbesturen, leraren, lerarenopleidingen en het ministerie – eerst een gedeeld beeld ontwikkelen van het beroep van leraar en de ontwikkelmogelijkheden daarin. Het beroepsbeeld dat we hier schetsen kan bijdragen aan dat gedeelde beeld en aan een gedeelde taal om verder het gesprek te voeren over loopbaanpaden voor leraren.

Het beroepsbeeld is in een aantal stappen tot stand gekomen. Tijdens een eerste verkennende werkconferentie in februari 2017 over doorlopende ontwikkellijnen voor leraren in het voorgezet onderwijs, georganiseerd door de VO-raad, de VSNU en de Vereniging Hogescholen, was een belangrijke conclusie dat het voor het ontwikkelen van doorlopende ontwikkellijnen noodzakelijk is om een gedeeld onderliggend beeld te hebben van

het beroep. Tijdens een tweedaagse sessie in juni 2017 is door een kleine groep van vijftien experts vanuit de VO-raad, de Vereniging Hogescholen, de VSNU en het ministerie een eerste versie van een beroepsbeeld geschreven dat – als gemeenschappelijk beeld en gemeenschappelijke taal – het vertrekpunt kan zijn voor de verdere ontwikkeling van ontwikkelpaden voor leraren. Dit beroepsbeeld is uitgewerkt en in diverse bijeenkomsten aan leraren, schoolleiders, studenten en lerarenopleiders voorgelegd en besproken:

- een regionale bijeenkomst in Amsterdam (18 september 2017, 30 deelnemers);
- een landelijke bijeenkomst in Amersfoort (20 september 2017, 50 deelnemers);
- een workshop op het Lerarencongres (6 oktober 2017, 25 deelnemers);
- de Nacht van de leraar in Leiden (5 oktober 2017, 30 deelnemers);
- de VELON Studiedag op 10 november 2017, 20 deelnemers).

De feedback die tijdens deze gesprekken gegeven is, is gebruikt om de notitie verder aan te scherpen. In het vervolg van deze bijdrage schetsen we dat beeld en bespreken we de rol die dat beroepsbeeld kan spelen bij de verdere ontwikkeling van het beroep van leraar.

2. EEN BEROEPSBEELD VOOR DE LERAAR

Bij het nadenken over het beroepsbeeld voor de leraar hebben we twee vertrekpunten gehanteerd. Allereerst het vertrekpunt dat goed onderwijs om leraren vraagt die zich blijven ontwikkelen. Leraren die stilstaan bij de vraag hoe ze hun onderwijs nog beter kunnen maken en leerlingen nog betere ontwikkelkansen kunnen geven. Die ontwikkeling moet aansluiten bij de passie van leraren zelf, en niet opgelegd zijn. Bovendien verschillen leraren in hun interesses en ambities (Day en Gu, 2007; Durksen, Klassen en Daniels, 2017; Louws, 2016; Reynders, 2015; Van Gennip en Vrieze, 2008). De ontwikkelmogelijkheden moeten ruimte bieden aan uiteenlopende ambities en voorkeuren. Zo ontstaat een beroep waarbinnen ruimte is voor verdieping en verbreding, voor specialisatie en differentiatie en voor een variëteit aan loopbaanpaden.

Het tweede vertrekpunt had betrekking op de primaire focus van het leraarschap: in de kern handelt de leraar ten dienste van de ontwikkeling van leerlingen. Daarbij is de leraar geen passieve en slaafse uitvoerder van door anderen ontworpen onderwijs, maar een creatieve professional, die zowel voor als tijdens een les keuzes maakt om zo effectief mogelijk in te spelen op datgene wat leerlingen nodig hebben en wat de situatie vraagt (zie onder andere Kelchtermans, 2012). Dat vergt

collegiale samenwerking én afstemming met anderen in de omgeving van de leerling. De ambitie om leerlingen de beste ontwikkelmogelijkheden te bieden, vraagt bovendien van leraren dat zij stilstaan bij de kwaliteit van hun handelen en de kwaliteit van de leeromgeving die ze creëren. Dat betekent dat leraren zich blijven ontwikkelen en regelmatig nieuwe taken, rollen en verantwoordelijkheden oppakken.

In dit nadenken over die taken, rollen en verantwoordelijkheden onderscheiden we vier domeinen:
- het leren van leerlingen;
- het ontwikkelen van onderwijs;
- het organiseren van onderwijs;
- het ondersteunen van collega's.

(Dergelijke domeinen zijn ook te herkennen in modellen voor loopbaanpaden voor verpleegkundigen (Stapert, 2013).) De domeinen en de mogelijkheden die ze bieden voor functiedifferentiatie en ontwikkeling, werken we hieronder verder uit (zie ook figuur 1).

Het leren van leerlingen

Kern van het beroep van leraar is het stimuleren, inspireren en ondersteunen van het leren van de leerling. Die kern bakent het beroep van leraar af: leraren hebben altijd een taak binnen het primaire proces en dragen daarmee direct bij aan het leren van leerlingen (Onderwijscoöperatie, 2017). Dit primaire proces kan vorm krijgen in de interactie met individuele leerlingen, met kleine groepjes of met klassen van dertig leerlingen, en kan gericht zijn op kwalificatie, socialisatie en/of persoonsvorming. Deze kernactiviteit omvat het voorbereiden van onderwijs en begeleiding, het uitvoeren ervan en het evalueren en toetsen van dat onderwijs en die begeleiding. Omdat dit proces de kern van het beroep is, verwachten we van iedere leraar dat hij de vakdidactische en pedagogische basisbekwaamheden met betrekking tot dit proces in zijn vingers heeft.

Die bekwaamheden beschrijven de kern, maar laten nog allerlei ontwikkelrichtingen open. Zo is binnen het primaire proces van het ondersteunen van het leren van leerlingen al een groot aantal specialisaties mogelijk. Bijvoorbeeld:
- Leraren kunnen zich verder ontwikkelen in een schoolvak/discipline en de daarbij behorende vakdidactiek, bijvoorbeeld door actief deel te nemen aan vakdidactische vakverenigingen, door expert te worden in taalontwikkeling of rekendidactiek, door door te groeien van tweedegraadsvakleraar naar eerstegraadsvakleraar, door een tweede bevoegdheid in een verwant tekortvak te halen et cetera.
- Leraren kunnen zich verder ontwikkelen richting pedagogische ondersteuning en zorg, bijvoorbeeld als mentor, studieloopbaanbeleider, studiedecaan, zorgcoördinator of leerlingbegeleider.

- Leraren kunnen zich verder (pedagogisch) didactisch specialiseren, bijvoorbeeld richting Montessori- of Dalton-didactiek, ICT-didactiek, omgevingsonderwijs of praktijkleren. Of ze kunnen expert worden in assessment en beoordeling, activerende didactiek, motivatie of werkplekleren.

In die richtingen kunnen en moeten leraren zich ontwikkelen: van leraar in opleiding naar starter, naar ervaren leraar, naar meester en expert. Leraren leggen in die ontwikkeling hun eigen accenten en kiezen welke balans in vakinhoud, zorg en pedagogisch-didactische inhoud bij hen, hun leerlingen en hun school past.

Het ontwikkelen van onderwijs

Een tweede domein waar veel leraren mee te maken hebben en waarin ze zich (verder) kunnen ontwikkelen, heeft betrekking op het ontwikkelen van onderwijs. Hierbij gaat het om het ontwerpen en bijstellen van onderwijs dat de eigen klaspraktijk overstijgt (bijvoorbeeld het herzien van de aanpak rond het profielwerkstuk), het ontwikkelen van langere leerlijnen, lessenseries en curricula (bijvoorbeeld rond een vakinhoudelijk thema, rond vakoverstijgende thema's als ondernemerschap, maar ook rond het vormgeven van onderwijs dat bijdraagt aan de socialisatie en persoonsvorming van leerlingen), het ontwikkelen van lesmateriaal (al of niet samen met een educatieve uitgever), het ontwikkelen van nieuwe ICT-rijke lesaanpakken et cetera.

Ook praktijkgericht onderzoek kan een belangrijke bijdrage leveren aan de ontwikkeling van onderwijs. Leraren kunnen betrokken zijn bij de gerichte evaluatie van onderwijs (bijvoorbeeld via *lesson study*, docentontwikkelteams, zelfstudie en professionele leergemeenschappen) of zij kunnen als praktijkonderzoeker (bijvoorbeeld als student aan een masteropleiding, onderzoeksdocent of leraar-promovendus) proberen antwoorden te vinden op vraagstukken binnen het eigen onderwijs, de school of het beroep, en zo handvatten geven voor onderwijsverbetering. Via het delen van ervaringen met onderwijsontwikkeling, -onderzoek en de resultaten daarvan, kunnen zij bijdragen aan bredere kennisontwikkeling.

Het organiseren van onderwijs

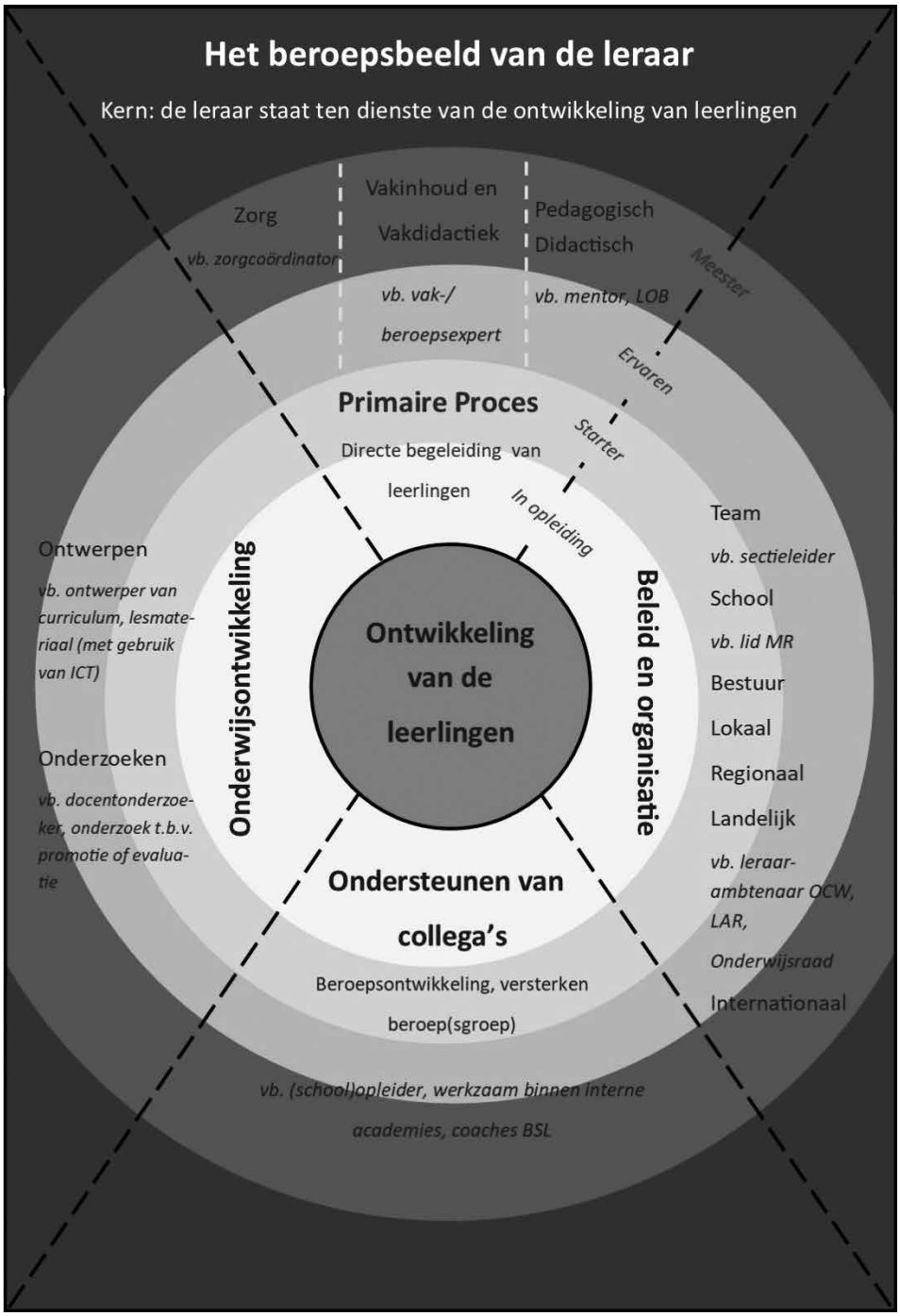
Een derde domein heeft betrekking op het organiseren van onderwijs en de condities voor goed onderwijs. Terwijl leraren in opleiding en beginnende leraren vooral bezig zullen zijn met het (leren) begrijpen van en navigeren door de sociale en politieke verhoudingen binnen de school, kunnen meer ervaren leraren ook bijdragen en leidinggeven aan aspecten van organisatie en (bovenschools) beleid. Dat kan plaatsvinden op verschillende niveaus, bijvoorbeeld:

- Binnen het team kan het gaan om het organiseren van excursies of werkweken, het coördineren van examens of het functioneren als sectie- of teamleider.
- Op het niveau van de school kan het gaan om het deelnemen aan de (G)MR.
- Op lokaal niveau zijn er leraren die deelnemen in gemeentelijk overleg over de lokale onderwijsagenda.
- Op landelijk niveau kunnen leraren ambassadeur voor de Onderwijscoöperatie zijn, deelnemen aan de ledenraad van een vakbond of aan een registercommissie, lid van de Onderwijsraad zijn of een hybride functie als leraarambtenaar hebben.

Het ondersteunen van collega's

Het laatste domein heeft betrekking op het ondersteunen van het werkplekleren van aanstaande leraren en collega's. Een groot aantal leraren is (bijvoorbeeld in het kader van het samen opleiden en professionaliseren) actief als werkplekbegeleider of schoolopleider of coach voor nieuwe startende collega's. Daarnaast zijn leraren soms actief binnen interne academies, verzorgen ze scholing en trainingen op studiedagen of conferenties van vakverenigingen, of zijn ze coach bij bijvoorbeeld het LerarenOntwikkelFonds.

Figuur 1: Ontwikkelrichtingen in het lerarenberoep.



De vier domeinen in figuur 1 zijn te ónderscheiden, maar niet altijd te scheiden. Ze laten de verschillende aspecten van het beroep zien en schetsen daarmee de mogelijkheden die er zijn voor verdieping en verbreding. De domeinen zijn niet voorschrijvend of kaderstellend, ze zijn bedoeld om te inspireren. Voor de meeste leraren zal verreweg het belangrijkste deel van hun werk liggen in het eerste domein. Tegelijk zal een groot aantal leraren dat domein combineren met een of meer van de andere domeinen. De omvang van elk domein qua urenbesteding verschilt dus per leraar. Daarbij is het ook goed voorstelbaar dat leraren rollen pakken buiten de school of het onderwijs, door bijvoorbeeld hun leraarschap te combineren met een baan in een bedrijf of andersoortige instelling of als zelfstandig ondernemer. Ook kunnen leraren het onderwijs enige tijd verlaten om nieuwe ervaringen op te doen en nieuwe competenties te ontwikkelen, om daarna met die nieuwe bagage weer binnen het onderwijs als leraar aan de slag te gaan. Ze fungeren in feite als bruggenbouwers tussen de school en de buitenwereld.

3. EEN VARIËTEIT AAN LOOPBAANPADEN

Het hierboven geschetste beeld biedt een palet aan mogelijkheden voor professionele groei en loopbaanontwikkeling. Dat kan binnen een domein, maar ook door combinaties van domeinen. Door de ontwikkeling binnen en tussen domeinen ontstaan loopbaanpaden voor leraren. Het beroepsbeeld maakt duidelijk dat het leraarschap een beroep is waarbinnen leraren zich blijven ontwikkelen, regelmatig nieuwe taken, rollen en verantwoordelijkheden oppakken, zo nu en dan weer 'beginner' zijn, en waar ook een ondersteuningsstructuur bij hoort die kan helpen bij een bij de loopbaanfase passende verdere professionele groei. Het is daarom een beroep dat geen 'fuik' is, maar dat rijk is aan mogelijkheden voor verdieping, specialisatie, verbreding en verdere groei.

In de gesprekken die we gevoerd hebben bleek dat het beroepsbeeld dat we hierboven geschetst hebben, al realiteit is. Veel leraren ervaren hun beroep op deze manier, zijn doorgegroeid in tal van functies en rollen, blijven zich ontwikkelen en werken samen met collega's actief aan de ontwikkeling van onderwijs en de verbetering van kwaliteit, en hebben ook de mogelijkheden daarvoor. Tegelijkertijd bleek in de gesprekken dat dit beeld ook voor veel leraren nog geen realiteit is: zij hebben geen beeld van hun ontwikkelmogelijkheden, lopen tegen belemmeringen aan of weten niet waar ze ondersteuning kunnen vinden. Om die tweede groep van leraren te ondersteunen is het van belang om het beeld van het beroep van leraar en de waaier aan mogelijkheden die het beroep biedt, veel explicieter te maken, zodat leraren, werkgevers, leidinggevenden, lerarenopleidingen en beleidsmakers hun krachten kunnen bundelen

om mogelijkheden te creëren, belemmeringen weg te nemen en de noodzakelijke condities en ondersteuning te organiseren.

Groei binnen een ontwikkelrichting

Het beroepsbeeld is geschreven vanuit de gedachte dat een excellente leraar, die het optimale uit zijn leerlingen haalt, niet zo geboren wordt. Zijn deskundigheid is het resultaat van een voortdurend proces van leren, reflecteren en verbeteren, binnen een doorlopende leerlijn van initiële opleidingen, inductie en voortgezette professionalisering (Cameron, Mulholland en Branson, 2013; Cremers, Wals, Wesselink, Nieveen en Mulder, 2013; Louws, 2016). Ondersteuning helpt daarbij. Die begint in de initiële lerarenopleiding (bij de groei tot het niveau van startbekwaam leraar), gaat door in inductieprogramma's (bij de groei tot bekwaam leraarschap) en allerlei professionaliseringsactiviteiten gedurende de verdere loopbaan (bij de groei tot het niveau van ervaren leraar). De laatste fase is de fase van meesterschap, waar de leraar ook weer anderen kan ondersteunen en begeleiden bij hun verdere ontwikkeling in het lerarenberoep.

Loopbaanpaden door verdieping en verbreding

Figuur 1 laat zien dat de loopbaanpaden van leraren divers kunnen zijn, al naar gelang hun voorkeuren en ambities en beleid en mogelijkheden binnen de school. Leraren kunnen – naast hun rol in het eerste domein: het leren van leerlingen – nieuwe rollen pakken in andere domeinen. Het oppakken van een nieuwe rol vraagt telkens nieuwe kwaliteiten van leraren, bijvoorbeeld ten aanzien van het ontwerpen van curricula of het doen van praktijkonderzoek, ten aanzien van beleid en organisatie en ten aanzien van coaching en ondersteuning van collega's. Die kwaliteiten zijn niet vanzelfsprekend aanwezig. Dat betekent dat ook binnen de andere domeinen sprake kan zijn van een ontwikkeling van 'in-opleiding' naar startend, ervaren en meesterschap. Ook daar is het van belang om aandacht te besteden aan een 'inductiefase', bijvoorbeeld als iemand voor het eerst lid wordt van een medezeggenschapsraad of als coach collega's ondersteunt.

Hoe verder leraren zich ontwikkelen richting meesterschap, hoe meer het voor de hand ligt dat ze activiteiten in verschillende domeinen combineren. Zo zullen experts op een specifiek terrein vaak ingezet worden bij de ontwikkeling van doorlopende leerlijnen op hun vakdomein, gevraagd worden om mee te denken over beleid binnen de school en betrokken worden bij de ondersteuning van collega's.

Het geschetste beroepsbeeld is hierboven vooral ingevuld vanuit de individuele leraar. Het beroepsbeeld kan echter ook gebruikt worden binnen teams. Bijvoorbeeld door gezamenlijk na

te denken welke rollen er binnen het team nodig zijn, die rollen onderling te verdelen en af te spreken wie daar de noodzakelijke kwaliteiten voor ontwikkelt.

Toelating, ondersteuning, facilitering en erkenning

Het beroepsbeeld biedt in onze ogen handvatten voor leraren, schoolleiders en lerarenopleiders om na te denken over loopbaanpaden voor leraren. Het schetst niet alleen een beeld over mogelijke ontwikkelrichtingen, maar stimuleert ook om na te denken over verschillende overgangen binnen en tussen domeinen. In het nadenken over die overgangen kwamen vier sleutelprocessen naar voren die in onze ogen belangrijk zijn om bij stil te staan:

- Hoe komen leraren in een nieuwe rol? (oriëntatie, keuze en selectie)
- Hoe worden ze daarbij ondersteund? (begeleiding, coaching en scholing)
- Hoe worden ze daarin gefaciliteerd? (tijd, ruimte, structuur en cultuur)
- Hoe worden ze in die rol erkend? (certificering, waardering en beloning)

Hier ligt een belangrijke taak voor het hrm-beleid van de school. Dat wil overigens niet zeggen dat de school daarmee alles moet regelen voor leraren. Leraren blijven eigenaar van hun eigen ontwikkeling en moeten de ruimte krijgen en nemen om zelf de regie te pakken en om hun omgeving ook zelf te organiseren.

4. CONCLUSIE

Met het beroepsbeeld dat we in deze bijdrage schetsen, hopen we leraren handvatten te geven voor loopbaanontwikkeling en professionele groei en daarmee voor het aantrekkelijk houden van hun werk. Tevens willen we geïnteresseerden die het beroep van leraar overwegen, laten zien hoe gevarieerd het beroep van leraar kan zijn. Voor studenten aan de lerarenopleiding en leraren kan het beroepsbeeld een handvat geven om na te denken over hun ambities en om richting te geven aan hun ontwikkeling. Voor besturen en schoolleiders kan het beroepsbeeld handvatten bieden voor de wijze waarop rollen in de school georganiseerd kunnen worden en voor de ondersteuning van leraren bij hun ontwikkeling. Voor lerarenopleidingen geeft het beroepsbeeld handvatten voor de ontwikkeling van ondersteunings-/professionaliseringstrajecten. Ten slotte biedt het beroepsbeeld voor sociale partners, beroepsgroep, het ministerie en opleidingen een gemeenschappelijk beeld en (aanknopingspunten voor) een gemeenschappelijke taal, die als gezamenlijk gedragen vertrekpunt kunnen worden gebruikt voor het verder ontwikkelen van een krachtig en aantrekkelijk beroep en de voorwaarden daarvoor.

LITERATUURLIJST

Cameron, S., Mulholland, J., & Branson, C. (2013). Professional learning in the lives of teachers: towards a new framework for conceptualizing teacher learning. *Asia-Pacific Journal of Teacher Education, 41*(4), 377-397.

Cremers, P.H.M., Wals, A.E.J., Wesselink, R., Nieveen, N., & Mulder, M. (2013). Self-directed lifelong learning in hybrid learning configurations. *International Journal of Lifelong Education, 33*(2), 207-232.

Cörvers, F., Mommers, A., Ploeg, S. van der, & Sapulete, S. (2017). *Status en Imago van de Leraar in de 21ste Eeuw.* Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA).

Day, C., & Gu, Q. (2007). Variations in the conditions for teachers' professional learning and development: sustaining commitment and effectiveness over a career. *Oxford Review of Education, 33*(4), 423-443.

Diepstraten, I., & Evers, A. (2013). *Leraren leren. Een overzichtsstudie naar de professionele ontwikkeling van leraren.* Heerlen: Open Universiteit, Wetenschappelijk Centrum Leraren Onderzoek LOOK. Rapport 40.

Durksen, T.L., Klassen, R.M., & Daniels, L.M. (2017). Motivation and collaboration: The keys to a developmental framework for teachers' professional learning. *Teaching and Teacher Education, 67* (2017), 53-66.

Elffers, L. (2015). *Versterking van de loopbaanladder van leraren: wat kunnen we leren van Singapore?* Maastricht: Academische werkplaats Onderwijs/ROA, Maastricht University.

Europese Commissie – ET2020 Working Group on Schools Policy (2015). *Shaping career long perspectives on teaching. A guide on policies to improve Initial Teacher Education.* Brussel: Europese Commissie.

Gennip, H. van, & Vrieze, G. (2008). *Wat is de ideale leraar? Studie naar vakkennis, interventie en persoon.* Nijmegen: ITS Radboud Universiteit.

Kelchtermans, G. (2012). *De leraar als (on)eigentijdse professional. Reflecties over de 'moderne professionaliteit' van leerkrachten.* Notitie in opdracht van de Nederlandse Onderwijsraad. Leuven: KU Leuven, Centrum voor Onderwijsbeleid, -vernieuwing en lerarenopleiding.

Kessels, C.C. (2010). *The influence of induction programs on beginning teachers' well-being and professional development.* Proefschrift. Leiden: Leiden University Graduate School of Teaching.

Kritische Vrienden Lerarenagenda (2015). Ontwikkelperspectieven en loopbanen van leraren. Een advies van de Kritische Vrienden Lerarenagenda aan de minister en staatssecretaris. Geraadpleegd op https://www.delerarenagenda.nl/documenten/publicaties/2015/12/09/advies-kritische-vrienden-december-2015.

Louws, M.L. (2016). *Professional learning: what teachers want to learn.* Proefschrift. Leiden: ICLON PhD Dissertation Series.

Ministerie van OCW (2013). *De lerarenagenda.* Den Haag; Ministerie van OCW.

Ministerie van OCW (2017). *Besluit van 16 maart 2017 tot wijziging van het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel en het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel BES in verband met de herijking van de bekwaamheidseisen voor leraren en docenten.* Den Haag: Staatsblad (2017) 148.

Onderwijscoöperatie (2017). *Bekwaamheidseisen. Ingangsdatum 1 augustus 2017.* Utrecht: Onderwijscoöperatie.

Onderwijsraad (2017). *Werkprogramma 2018.* Den Haag: Onderwijsraad.

Reynders, L. (2015). *Continuous Professional Development, it's all in the game. A series of studies on different perspectives for continuous professional development (CPD) of teachers.* Dissertatie. Heerlen: Open Universiteit.

Stapert, A. (2013). Loopbaanpaden voor verpleegkundigen. *Tijdschrift voor Verpleegkundigen, 2013* (3), 34-37.

Veldman, I. (2017). *Stay or leave? Veteran teachers' relationships with students and job satisfaction.* Proefschrift. Leiden: ICLON PhD Dissertation Series.

VO-raad (2016). *Naar een aantrekkelijk lerarenberoep in een sterke sector. Actieplan voor het voortgezet onderwijs.* Utrecht: VO-raad.

III - Arbeidsverhoudingen in het onderwijs

‘Tijd om de verhoudingen in het overlegcircuit te actualiseren’

Interview Liesbeth Verheggen, AOb

Als het om de arbeidsverhoudingen binnen het onderwijs gaat, is de rolvastheid van zowel overheid als werkgevers- en werknemersorganisaties behoorlijk vervaagd. Hoog tijd om die rollen opnieuw te definiëren, vindt **Liesbeth Verheggen**. *Zij is voorzitter van de Algemene Onderwijsbond (AOb), die als zelfstandige vakbond binnen de FNV zo'n 85.000 leden vertegenwoordigt, van po tot en met hbo.*

Wat is volgens u de belangrijkste ontwikkeling binnen arbeidsverhoudingen in het onderwijs?

'Dat de rol van de actoren – overheid, werknemers- en werkgeversorganisaties – steeds onduidelijker wordt. De overheid meent nog steeds invloed te moeten uitoefenen op de arbeidsverhoudingen. In het regeerakkoord staat dat extra geld voor salarissen in het po gekoppeld wordt aan afspraken voor bovenwettelijke uitkeringen. Daar gaat de overheid niet over, dat is aan de cao-tafel. In het Nationaal Onderwijsakkoord stond al dat de BAPO-regeling (Bevordering Arbeidsparticipatie Ouderen) moest worden geschrapt. Dat was een van de redenen dat de AOb dit akkoord niet heeft ondertekend. Het is een stap terug in wat we juist beogen: gelijkwaardige partners om te komen tot cao's. Ander voorbeeld zijn de sectorakkoorden die de overheid sluit met de afzonderlijke werkgeversorganisaties: HBO-, MBO-, VO-, en PO-raad. Die grijpen in in de arbeidsverhoudingen tussen werkgevers en werknemers. Zo staat in het

sectorakkoord met het primair onderwijs dat het aantal zittenblijvers wordt teruggedrongen. Daar gaat de werkgever sturen op het onderwijsproces, dat hoort niet. Of neem het referentiemodel, dat de arbeidsvoorwaarderuimte van werkgevers in het cao-overleg bepaalt. Als het uitkomt, zet de overheid dat model aan de kant. Zo hadden wij jarenlang een nullijn, die niet verklaard kon worden uit het referentiemodel. Dan de werkgevers: de afspraken die wij in cao's maken, worden door schoolbesturen met voeten getreden, zij het in verschillende mate. Wij gaan ervan uit dat een werkgeversorganisatie haar leden actief benadert over de interpretatie van gemaakte cao-afspraken. Dat gebeurt niet of onvoldoende. Kortom, de verhoudingen in het overlegcircuit over cao's zijn onderhevig aan discussie en moeten geactualiseerd worden.'

Op welke vernieuwing van het stelsel van arbeidsverhoudingen moet de komende twee, drie jaar worden ingezet?

'Alleen al de normalisatie van de ambtenarenstatus gaat een enorme impact hebben, ook binnen het onderwijs. Daarnaast vinden de werkgevers dat werknemers recht hebben op maatwerk, met meer beslissingsbevoegdheid op instellings- of bestuursniveau. Maar je kunt pas verantwoordelijkheid laag in de organisatie leggen, als je mensen in staat stelt die verantwoordelijkheid te nemen en te dragen. Op dit moment is er echter een gebrek aan vertrouwen tussen werkgeversorganisaties en personeel. Dan denk ik aan de zeggenschap en medezeggenschap. Het kost ons nog altijd veel moeite om werkgevers ervan te overtuigen dat ze belang hebben bij goede medezeggenschap en dit dus goed moeten faciliteren. Dat maakt ons huiverig om meer verantwoordelijkheid laag in de organisatie te leggen. Sterker nog, er is een tegenkracht onder onze leden, die vinden dat wij dit scherper in cao's moeten afdwingen. Derde punt is PO in actie: die actiegroep heeft zich ontwikkeld tot een vakbond, maar wil een andere vakbond zijn dan de bestaande. Dat alleen al is aanleiding om scherp te kijken naar de arbeidsverhoudingen en het overlegstelsel.'

Wat vraagt vernieuwing van uw achterban en hoe ondersteunt u hen hierbij?

'PO in actie heeft iets opgepikt wat wij blijkbaar hebben laten liggen. Daardoor hebben wij een aantal zaken die al in gang waren gezet, versneld. De AOb zit al op Facebook, op Twitter, dat wordt intensiever. Het gaat om snelle communicatie, snel bevragen wat mensen ergens van vinden. Meer polls, meer enquêtes, mensen meer betrekken bij overleg. Belangrijke vraag is wel: hoe transparant kun je zijn over cao-onderhandelingen? PO in actie wil alles opengooien. Maar iedereen die bij zoiets betrokken is, weet dat je soms even moet broeden, nog niet communiceren. Overigens heeft de relatie tussen ons en leden en potentiële leden prioriteit in alle sectoren die we bedienen. En het speelt rond veel meer onderwerpen dan alleen cao's.'

‘Mbo-docent wordt ‘makelaar’ van kennis en informatie’

Interview Ton Heerts, MBO Raad

Mbo-scholen zullen zich moeten zich ontwikkelen tot wendbare organisaties, die meer maatwerk en individuele arbeidsvoorwaarden bieden om een nieuwe generatie docenten en andere werknemers aan zich te binden. Die vernieuwing voorziet **Ton Heerts**, *voorzitter van de MBO Raad, de vereniging van de scholen in het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie*

Wat is volgens u de belangrijkste ontwikkeling binnen arbeidsverhoudingen in het mbo?

'Dat het docentschap zal wisselen. En daarmee doel ik op docenten én op instructeurs, die meestal uit het bedrijfsleven komen en voor het beroepsonderwijs van levensbelang zijn. In de onderwijsteams zullen een aantal competenties aanwezig zijn, maar daarnaast wordt de onderwijsgevende steeds meer 'makelaar' van beschikbare kennis en informatie. Zo zijn er altijd studenten die ergens meer over weten dan de docent, omdat ze specifieke kennis hebben opgedaan in hun maatschappelijke, sociale of digitale verkeer. Ze hebben bijvoorbeeld op National Geographic veel series gevolgd over de afbrokkeling van de ijskap. Dan kan het zijn dat een student de leerstof in een leercontext aan zijn medestudenten kan geven, en dat hij van het docententeam op een onderdeel van zijn opleiding mag afstuderen met een presentatie over de ijskap. De professionele begeleiding vindt dan plaats onder regie van het team en de verantwoordelijke docent. Die blijft de

bevoegde diplomaverstrekker, maar heeft dus een heel andere rol dan voor de groep staan en lesgeven. Hij kijkt: wat kan ik aan beschikbare kennis halen uit mijn groep, uit gastdocenten voor bijvoorbeeld burgerschap of techniek, en daar mijn studenten in laten delen. Vandaar dat 'makelaar'.'

Op welke manier beïnvloedt dit de arbeidsverhoudingen?

'Docenten en instructeurs krijgen steeds vaker met andere actoren te maken. Ik noem nu collegastudenten als kennisbron, maar ik droom er ook van dat burgemeesters of wethouders eens per maand les komen geven in het mbo. Daarmee komt dat hele samenspel van arbeidsverhouding enorm binnen het docententeam te liggen. Die teams worden steeds meer netwerkorganisaties. En scholen worden meer bedrijven, waar dynamiek van buiten naar binnen komt. Exogene factoren als regiobestuur, gemeenten, het regionale bedrijfsleven houdt zich in toenemende mate met het beroepsonderwijs bezig, zonder dat de vrijheid of onafhankelijkheid daarvan ter discussie staat. Wel wordt het steeds spannender en leuker om in en met het mbo en ander beroepsonderwijs te werken.'

Is vernieuwing van het stelsel voor arbeidsverhoudingen nodig?

'Ja, daar hebben wij dan ook een werkgeversvisie op ontwikkeld. Het aanpassingsvermogen van de hele schoolomgeving zal behoorlijk op de proef worden gesteld om die vernieuwing te *handelen*. De rol van de werkgever in het onderwijs, maar dat geldt ook voor gemeenten, provincies en waterschappen, zal veranderen. De MBO Raad wil, net als in de andere onderwijssectoren, een grotere rol voor de zelfstandige publieke werkgevers in het domein van arbeidsverhoudingen. Daarnaast zal een deel van de mbo-docenten en -instructeurs ook nog in het bedrijfsleven gaan werken of al werken. Dat zal meer door elkaar heen lopen: het hybride docentschap. Dat leidt zonder meer tot rechtspositionele aandachtspunten, want als docent of instructeur zit je misschien in verschillende pensioenfondsen en ben je ook nog zzp'er. En bij je docententeam ben je mogelijk maar twaalf uur per week in dienst, want je komt invliegen voor jouw expertise, terwijl je toch onderdeel bent van het team. Dat vergt dus best wat van de hr-afdelingen, maar de schoolbesturen moeten de opvattingen van hun stakeholders hoe dan ook vertalen naar goed werkgeverschap.'

Wat vraagt deze vernieuwing van uw achterban en hoe ondersteunt u hen hierbij?

'Wendbaarheid van de bestuurders én werknemers in de scholen. Mijn stelling is dat in 2025 het mbo 24 uur per etmaal beschikbaar is, in elk geval digitaal. Daar moeten de arbeidsvoorwaarden, de communicatie, de bedrijfsvoering, met name de ICT-ondersteuning voor e-learning, allemaal op zijn aangepast. Werk aan de winkel dus voor de MBO Raad en werknemersorganisaties.'

‘De cao is geen hulpmiddel voor betere arbeidsverhoudingen’

Interview Hein van Asseldonk, VO-raad

De cao is voor het onderwijs een ouderwets instrument. In plaats van aan de landelijke onderhandelingstafel voor honderdduizend leraren te bepalen hoe zij morgen hun werk moeten doen, kun je dat beter op de scholen faciliteren. Dat vindt **Hein van Asseldonk***, vicevoorzitter van de VO-raad, die de belangen behartigt van zo'n 5.500 schoolleiders en -bestuurders in het voortgezet onderwijs.*

Wat is volgens u de belangrijkste ontwikkeling binnen arbeidsverhoudingen in het voortgezet onderwijs?

"Het werkgeverschap is de afgelopen vijftig jaar langzaamaan van de minister naar de schoolleiders/bestuurders verschoven. Niet meer de minister vult het werkgeverschap in hoge mate in, maar werkgevers en werknemers doen dat samen op schoolniveau. Zij gaan veel meer met elkaar in gesprek om de goede keuzes te maken voor hun school. De hiërarchische dimensie in hun verhoudingen heeft plaatsgemaakt voor gemeenschappelijkheid. Want schoolleiders realiseren zich steeds beter dat ze wel allerlei ideeën over het onderwijs kunnen hebben, maar als de leraren niet meedoen, komt er niks van terecht. Daardoor wordt er steeds meer geïnvesteerd in het samen kiezen van de koers, hoe je die in de praktijk uitzet, hoe je ervoor zorgt dat iedereen daarbij evenwichtig wordt belast en hoe je de beschikbare middelen ook echt allemaal gebruikt. Dus het professionele gesprek over de organisatie waarin men werkt is

aanzienlijk versterkt en dat vind ik een heel gelukkige ontwikkeling."

Is vernieuwing van het stelsel voor arbeidsverhoudingen nodig en zo ja, op welke vernieuwing moet de komende twee, drie jaar worden ingezet?

"Als VO-raad onderhandelen wij natuurlijk met vakbonden over een cao. Dat overleg is erop gericht, voornamelijk vanuit de bonden, om veel dingen vast te leggen, te garanderen en ook te blokkeren. Als schoolleiders en leraren dan met elkaar afspreken dat leraren in een week, ik zeg maar wat, 30 lessen geven, staan de bonden op hun achterste benen. Terwijl mijn standpunt is: als een team daarvoor kiest, wie zijn wij dan om dat te verbieden? Daarom vind ik ons cao-proces een overblijfsel uit een voltooid verleden tijd. Er moet veel meer lokaal worden geregeld. Als ik dat tegen de bonden zeg, reageren ze: 'Ja, jij denkt dat het overal zo modern is.' Nee, maar ik zie het nu wel om mij heen gebeuren. En dan is een cao een beetje een blok aan het been. Want als één leraar op zo'n school naar de cao wijst en zegt 'dat kan niet', zet hij de boel voor iedereen op slot. Daarom vind ik de cao in zijn huidige vorm geen hulpmiddel voor betere arbeidsverhoudingen. Ik zie voor me een cao die vooral basiswaarborgen biedt, over werktijd, beloning, vakantie en dat soort zaken. Vervolgens schep je op scholen ruimte voor een nadere invulling, maak je maatwerkafspraken, en kom je er niet uit, dan is de cao een vangnet om op terug te vallen. Onze overtuiging is dat meer maatwerk meer recht doet aan de talenten van zowel leraren als leerlingen, en het werk ook leuker, interessanter en uitdagender maakt."

Wat vraagt deze vernieuwing van uw achterban en hoe ondersteunt u hen hierbij?

"Op de landelijke tafel is het een moeizaam gesprek. Begrijpelijk, want het vraagt van de bonden een andere houding. Die moeten hun leden ondersteunen bij de invulling van die nieuwe zelfstandigheid, ze moeten uitwassen tegengaan. Wij als VO-raad krijgen meer de rol van bewaker van een goede werkgeversinvulling. Het is dan onze taak om te zorgen dat onze leden goed toegerust zijn om hun verantwoordelijkheid te nemen en hen ook op de vingers te tikken als ze er een zooitje van maken. Best spannend, want accepteren zij dat van hun belangenbehartigers? Daarnaast hebben we een belangrijke rol in het delen van kennis, het verspreiden van goede voorbeelden, om te voorkomen dat op verschillende plekken tegelijk opnieuw het wiel wordt uitgevonden."

Rondom het nationaal onderwijsakkoord: Bestuurlijke samenwerking in de Stichting van het Onderwijs en de Onderwijscoöperatie

Nadir James (senior adviseur CAOP)

Marc van der Meer (Bijzonder hoogleraar Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, Tilburg Law School / CAOP)

1. INLEIDING

Sinds de decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg in de publieke sector is de besturing van de overheidssector een terugkerend vraagstuk. Steeds is het de vraag hoe de sociale partners in de verschillende onderwijssectoren zich verhouden tot het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en welke vrijheid er bestaat voor de decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg. Parallel daaraan vindt institutieopbouw plaats om algemene voorzieningen te treffen. In dit hoofdstuk bezien we de ontwikkeling van de nieuwe Stichting van het Onderwijs en de Onderwijscoöperatie voorafgaand en direct na het sluiten van het Nationaal Onderwijsakkoord in 2013.

2. OPRICHTING VAN DE STICHTING

In 2007 maakte Nederland zich grote zorgen om wat het 'dubbele lerarenprobleem' werd genoemd; als er niet zou worden ingegrepen, zouden alle onderwijssectoren te kampen krijgen met te weinig kwalitatief goed geëquipeerde leraren. De minister van OCW vroeg een commissie onder leiding van Alexander Rinnooy Kan om advies. Tussen de teksten rond imago, professionalisering en salarissen stond onder de pijler van 'Een sterker beroep' het volgende[1]:

[1] Advies *LeerKracht!*, 2007 pp. 58-59.

'Het voorstel van de Commissie is om het huidige Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt (SBO) om te vormen tot een Stichting van het Onderwijs. Deze stichting, gedragen door de werkgevers- en werknemersorganisaties, wordt verantwoordelijk voor de voorbereiding van periodiek overleg – minimaal eenmaal per jaar – tussen de vertegenwoordigers van de werkgevers, werknemers en de centrale overheid. Tijdens dit overleg komen alle hoofdthema's die in het onderwijs spelen aan de orde. De Stichting van het Onderwijs kan daarmee een belangrijke aanvullende rol gaan spelen in de behartiging van belangen van het Nederlandse onderwijs.'[2]

Dit idee vormde de basis waarop de bestuurspartijen in het SBO – namelijk de werkgeversorganisaties in het onderwijs, de AOb, Onderwijsbonden CMHF (later FvOv), CNV Onderwijs, CNV Publieke zaak, Abvakabo FNV (later FNV Overheid) – op hoofdzakelijk voorzittersniveau met elkaar in gesprek gingen. Dit resulteerde in 2010 in de oprichting van de Stichting van het Onderwijs.

De stichting is opgericht in een tijd waarin de sectoren aan werkgeverszijde elkaar niet als vanzelfsprekend ontmoetten en veel onderwijsbeleid telkens minder in tripartiete samenstelling werd besproken, maar steeds meer in bipartiete overleggen tussen de 'raden' (werkgeversverenigingen) en het Ministerie van OCW. Hiermee speelde voor het onderwijsbeleid hetzelfde fundamentele vraagstuk als voor de arbeidsverhoudingen: wie mag meepraten en vanuit welke verantwoordelijkheid? Streeck en Schmitter (1999) hebben een vruchtbaar analyseschema opgesteld waarin ze voor belangenorganisaties de logica's van lidmaatschap en van invloed met elkaar vergelijken (zie figuur 1). Organisaties met meer bindingkracht hebben meer invloed en mogen meepraten. Een redenering die voor de Stichting van het Onderwijs niet eenduidig is door de getrapte vorm van representatie: de leden van de Stichting zijn immers zelf ook lidorganisaties, waardoor de bindingskracht in theorie sterker is dan in werkelijkheid.

Daarnaast onderscheiden Streeck en Schmitter nog twee dimensies die gemakkelijk over het hoofd worden gezien, maar mede sterk bepalend zijn voor de dynamiek in de (arbeids)verhoudingen: de logica van doelbepaling (waar staan we voor?) en de logica van implementatie (hoe en in welke mate worden de doelen uitgewerkt?). Ten grondslag aan de Stichting van het Onderwijs lag het collectivistisch ideaal dat samen meer bereikt kan worden dan ieder voor zich zou kunnen (bijvoorbeeld gesprekspartner van het kabinet zijn) én dat er in het onderwijs(beleid) meer is dat bindt dan wat onderscheidt. De sociale partners, die partij zijn in de collectieve loonvorming, mogen meedoen. De logica van de doelbepaling kreeg

[2] De commissie had ook twee praktische onderwerpen waarbij de Stichting van het Onderwijs een rol kon spelen: bureaucratie in het onderwijs en de kaders voor wat nodig is voor een professionele school.

Figuur 1: Overzicht van handelingslogica's van belangenorganisaties in het onderwijs.

	Logica van de doelbepaling	Logica van de effectieve doelrealisatie
Logica van het lidmaatschap	Solidaire producten *Club* Bv: De Stichting van het Onderwijs	Selectieve producten voor leden *Bedrijf* Bv: De VO-academie
Logica van de invloedaanwending	Publieke of collectieve goederen *Beweging* Bv: de vakorganisaties, PO in actie	Monopolistische producten *Uitvoeringsorganisatie van de overheid* Bv: De Onderwijscoöperatie

Gebaseerd op Schmitter en Streeck (1999).

zijn weerslag in de eerste thema's die werden uitgediept. De eerste stappen naar een gemeenschappelijke visie werden gezet naar inhoud ('elk talent telt', met de noodzaak van doorlopende leerlijnen), naar waarde ('Onderwijs is goed voor ons', de individuele en maatschappelijke waarde van onderwijs) en naar de organisatorische grondslag ('de onderwijseigen organisatiecultuur', met aandacht voor professionaliteit, rollen en leiderschap). Dit resulteerde in divers samengestelde 'denktanks', die over deze drie onderwerpen een *position paper* schreven.

Belangrijke driver was het duo van de eerste voorzitter Sijbolt Noorda en vicevoorzitter Walter Dresscher, twee denkers die gewend waren over de grenzen van de eigen onderwijssector heen te kijken. Noorda als voormalig collegevoorzitter van gelijktijdig UvA en HvA, terwijl Dresscher jarenlang als voorman van de AOb boven de sectorbestuurders stond die zich op vier afzonderlijke onderwijssectoren richtten. Noorda smeedde de inhoudelijke inbedding in het grotere geheel met overtuigingskracht en charisma, Dresscher hield door zijn jarenlange positie als voorzitter van de grootste vakbond aan werknemerszijde de gelederen gesloten.

Twee jaar na oprichting, kwamen in 2012 verschillende lijnen samen die een impuls gaven aan de logica van implementatie voor de stichting. 1) Het was gelukt om een gezamenlijke visie op de toekomst van de ouderenregelingen te formuleren;[3] een taai dossier dat tot dan toe vast zat. 2) Naar

[3] Zie het hoofdstuk in dit boek over 'Het Impliciete contract; veranderende loonnormen in het primair onderwijs'.

aanleiding van een internationaal onderzoek van McKinsey[4] raakte men binnen de stichting in gesprek met elkaar en met bewindslieden van OCW over de condities van een 'excellent' onderwijssysteem. Men deelde de analyse dat voor een volgende stap (van *good* naar *great*) een samenhangend deltaplan nodig was; een besliste, samenhangende visie die verder strekt dan één kabinetsperiode. 3) Het verkiezingsdebat waarin deze boodschap werd herhaald, mondde uit in de breed gedeelde constatering dat er een nationaal onderwijsakkoord zou moeten komen gericht op 2020. Dit sloot ook goed aan bij de adviezen van de commissie-Dijsselbloem, dat er voor een reeks van jaren behoefte was aan beleidsrust.

3. HET ONDERWIJSAKKOORD

Deze uitgangspunten vielen in vruchtbare aarde van het tweede kabinet van Mark Rutte. Onder het motto 'Bruggen slaan' en in de wetenschap dat de meerderheid in de Tweede Kamer miniem en in de Eerste Kamer afwezig was, was kabinet-Rutte-II heel gemotiveerd sociale akkoorden te sluiten.[5] Na het regeerakkoord volgde het woonakkoord tussen minister Stef Blok en maatschappelijke organisaties (februari 2013) en het sociaal akkoord met de sociale partners (april 2013). In mei 2013 sloten diverse partijen uit overheid, onderwijs, bedrijfsleven en sociale partners het Nationaal Techniekpact. En na de zomer, begin september 2013, sloten ruim veertig organisaties met de overheid het Energieakkoord voor duurzame groei. In die constellatie wilden alle partijen aan tafel graag tot een onderwijsakkoord komen. Het ging nu echt ergens om, zoals werd onderstreept in een gesprek tussen de minister-president en het dagelijks bestuur van de Stichting van het Onderwijs eind augustus 2013.[6] Het overleg was eerder voor de zomer geklapt, maar partijen deden na de zomer een nieuwe poging om eruit te komen.

Na een klein half jaar onderhandelen was het zover: het Nationaal Onderwijsakkoord (NOA) *De route naar geweldig onderwijs* werd getekend op 19 september 2013.[7] Alleen stonden de handtekeningen van twee bestuurders er niet onder: AOb en Abvakabo FNV tekenden niet. Anders dan de andere bonden namen zij afstand van de afspraken over de BAPO-regeling en het niet oormerken van de gelden om drieduizend jonge leraren aan te trekken. De besprekingen gingen ook over de vraag of de vakorganisaties als beroepsgroep van leraren voldoende zeggenschap hadden over hun eigen register, dat 'door de beroepsgroep zelf moet worden onderhouden (...) als belangrijk sluitstuk voor de deskundigheidsbevordering'. Tevens hekelden zij de voorwaarden die het kabinet stelde voorafgaand aan de cao-onderhandelingen, die na jaren van nullijn in 2014 voor het eerst weer tot een kleine loonstijging zouden leiden.[8] Zo kwamen de arbeidsvoorwaarden anders dan bedoeld toch in de nieuwe stichting en conflicteerde het collectivis-

4 Barber, M., Chijioke, C. & M. Mourshed, 2010, *How the world's most improved school systems keep getting better*. McKinsey & Company.
5 Zie Hemerijck en Van der Meer, 2016.
6 Zie https://www.nu.nl/politiek/3562236/onderwijsakkoord-zo-goed-als-rond.html.
7 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2013/09/19/nationaal-onderwijsakkoord-de-route-naar-geweldig-onderwijs.
8 Daar waren in de mbo-sector ook werkstakingen voor nodig.

tisch ideaal van de stichting met de deelbelangen van de grootste vakorganisatie. Het standpunt van de Stichting van het Onderwijs bleek niet het objectief gelijk van de onderwijssector te zijn, maar was de som van de overlappende deelbelangen. En in die som overlapte het belang van de FNV te weinig met dat van de andere partijen.

De bestuurlijke imperatief van het kabinet-Rutte II was dat het nieuwe onderwijsakkoord voorwaardelijk was voor het uitwerken voor nieuwe afspraken in de sector. Na het sluiten van het NOA werd het akkoord vertaald naar cao-onderhandelingen, die voor 1 juli 2014 afgerond zouden moeten worden. Ook werden bipartiete sectorale akkoorden gesloten tussen het kabinet en de werkgeversverenigingen, namelijk het bestuursakkoord in het primair onderwijs, het sectorakkoord in het voortgezet onderwijs en het bestuursakkoord in het mbo, en later met de Onderwijscoöperatie ook de Lerarenagenda.[9] De horizon van deze bestuursafspraken lag dichterbij (één kabinetsperiode) en de focus vanuit het Ministerie van OCW en partners in de jaren na het NOA verschoof van monitoring van het NOA naar monitoring van deze akkoorden. Nog één keer werd de samenhang benoemd, in de Kamerbrief van 27 augustus 2014, en daarna is niet meer over het NOA gerapporteerd. De partijen manifesteerden zich alleen rond het 'eigen' sectoraal akkoord en het NOA had geen vrienden meer die het op de politieke agenda hielden.

Deze afloop had ook zijn weerslag op de Stichting van het Onderwijs. Alhoewel de partners elkaar vasthielden, was duidelijk dat de samenwerking binnen de stichting een flinke knauw had opgelopen. Vanaf 2014 was het nodig om de samenwerkingsrelatie opnieuw op te bouwen; de blik was daarmee naar binnen, niet naar buiten gericht. De blik naar binnen bracht de kring binnen de stichting geheel terug naar de partners van het eerste uur. Waar voorheen gesproken werd met 'geassocieerde onderwijsorganisaties', met instituten als de Onderwijsraad en SCP en in denktanks met mensen die werkzaam zijn op onderwijsinstellingen, waren er vanaf toen alleen nog gesprekken tussen sociale partners onderling.[10] Met een klein verschil. Inmiddels waren CNV Onderwijs en CNV Overheid gefuseerd tot CNV Connectief én men kwam tot de conclusie dat de AVS (Algemene Vereniging van Schoolleiders), onderdeel van de onderwijsvakcentrale die als enige niet was aangesloten (ook niet bij het SBO), eigenlijk wel in deze samenwerking van sociale partners hoorde. AVS nam daarom een CNV-zetel over. Hiermee waren middels de grootste onderwijsvakbonden alle onderwijsvakcentrales verbonden aan de stichting.

Het bouwen aan de samenwerkingsrelatie blijkt uit de gezamenlijke verkenning van brede onder-

9 Zie ook Hooge en Woltjer, 2016; Van der Meer 2017.
10 Feitelijk ging men naar een meer gesloten model, zoals in de marktsector bestaat bij de Stichting van de Arbeid.

wijsinhoudelijke thema's: bijvoorbeeld doorlopende leerlijnen en de gelijkekansenagenda, relatief veilige onderwerpen, waar niemand zich inhoudelijk tegen kan verzetten. Maar de samenstelling van de sociale partners, in het bijzonder cao-partijen, brengt het onderwerp van gesprek ook weer terug naar thema's rond arbeidsmarkt, arbeidsverhoudingen en professionaliteit. De onderwijssectoren bezitten immers middels de sociale partners substantiële bevoegdheden om zelfstandig lonen af te spreken en eigen arbeidsmarktbeleid te ontwikkelen. Deze combinatie van bredere onderwijsthema's met arbeidsmarkt is recent te zien in het zes-puntenplan dat de Stichting van het Onderwijs in de verkiezingstijd naar de landelijke (2017) en gemeenteraadpolitiek (2018) presenteerde. Hierbij droegen partijen vooral eensgezindheid uit over de financiering van het primair onderwijs en het wegnemen van de door het kabinet Rutte-III voorgenomen doelmatigheidskorting.

4. OVERLAPPENDE TAFELS

De Stichting van het Onderwijs was niet de enige tafel die in die periode werd opgericht. Terwijl de verkennende gesprekken gevoerd werden om tot de stichting te komen, werd in 2011 de Onderwijscoöperatie (OC) opgericht. Ook hier was het advies *LeerKracht!* van de commissie-Rinnooy Kan de aanzet. Kritisch op de beperkte mogelijkheden van Stichting Beroepskwaliteit Leraren en ander personeel (SBL), die een formele taak had in het bepalen van de bekwaamheidseisen van onderwijspersoneel, adviseerde de commissie 'om te komen tot de nieuwe Beroepsgroep voor leraren' en om SBL om te vormen tot een vereniging voor leraren.[11] Op aandringen van de minister van Onderwijs schoven de grootste onderwijsvakverenigingen (AOb, CNV Onderwijs, FvOv, Platform VVVO) én de lobbyclub Beter Onderwijs Nederland (BON), dus een deel van dezelfde partners, aan een nieuwe tafel aan: die van de Onderwijscoöperatie.

Ook na de omvorming van SBL naar Onderwijscoöperatie blijft de subsidierelatie met het Ministerie van OCW. De onafhankelijkheid van 'de beroepsorganisatie van, voor en door de leraar' wordt middels de statuten geformaliseerd in de onafhankelijkheid (van het Rijk) die wordt verlangd van de lidorganisaties (de onderwijsvakverenigingen en tot 2016 BON). Als de beroepsorganisatie is de Onderwijscoöperatie wat betreft beroepskwaliteit van leraren de gesprekspartner van ministerie en de raden (met name de PO-Raad, VO-raad en MBO Raad).

Daarnaast richt de Onderwijscoöperatie zich ook op leraren zelf (de getrapte achterban). Deze zijn formeel geen lid van de OC, maar de dienstverlening aan hen vormt wel een belangrijk onderdeel van de logica van implementatie voor de OC. Zij wil leraren bekrachtigen, stimuleren en faciliteren

[11] Zie het advies *LeerKracht!*, p. 57.

in de beroepsbekwaamheid, beroepsontwikkeling en beroepseer. Daartoe is bijvoorbeeld een lerarenontwikkelfonds ingericht. Met deze middelen voor projecten zijn inmiddels bijna 250 leraren uit het basis-, speciaal, voortgezet en middelbaar (beroeps)onderwijs direct aan het werk vanuit de Onderwijscoöperatie, en daaromheen is een grotere schil van leraren erbij betrokken.

Anders dan de Stichting van de Onderwijs, dat in de relatieve luwte opereert, is de Onderwijscoöperatie gepositioneerd in het midden van het politieke debat, dat veel aandacht krijgt van de Tweede Kamer. Nieuw is dat individuele leraren zich steeds meer laten horen over hun positie en professionaliteit. Zo is in 2015 de eerste *Staat van de Leraar* (2015) gepubliceerd, die door een kleine voorhoede van docenten is voorbereid, ondersteund vanuit de Onderwijscoöperatie. Deze notitie schetst een kwalitatief gezien sterk wisselend beeld van de professionele cultuur op met name scholen voor voortgezet onderwijs. In de politisering vinden dergelijke geluiden van individuele leraren gehoor bij de Tweede Kamer, zoals goed zichtbaar werd bij het uitkomen van het politiek controversiële rapport van Platform Onderwijs2032, waarbij de Tweede Kamer de uitwerking voor een belangrijk deel bij de 'leraren', in casu de OC, belegde.[12] Een ander thema is het Lerarenregister, dat bij een deel van de docenten grote controverses oproept vanwege het voorgenomen verplichte karakter ervan.

Achterliggend is het representatievraagstuk van de vakbonden en de machtsverhouding tussen een sterke OC en de onderwijsvakbonden, die hard moeten werken om leden te houden en te werven. De politisering rond de OC wordt voor een groot deel veroorzaakt door de 'dubbele' achterban en het ongemak dat de invloed van de OC groter lijkt dan die van de lidorganisaties, terwijl zij juist de daadwerkelijke achterban hebben. Een sterke OC werft immers geen leden; een vakorganisatie doet dat op basis van zijn beroepsverenigingsprofiel, en kan daarmee de agenda bepalen zonder afhankelijk te zijn van de vraag of de OC misschien een thema 'overneemt'. Deze trend heeft zich in 2017 verder gemanifesteerd toen de nieuwe sociale beweging van ongeorganiseerde leraren (PO in actie) de werkdruk en de salariëring bovenaan de politieke agenda wisten plaatsen. Om werkstakingen mogelijk te maken, boden de vakorganisaties vervolgens de noodzakelijke logistieke en financiële mogelijkheden, maar de logica's van het lidmaatschap en effectieve invloedaanwending zijn aan het verschuiven.

Een duidelijk controverse ontstond toen in het najaar van 2017 een van de initiatiefnemers van PO in Actie, dat gebruikmaakt van nieuwe vormen van invloed en sociale media,[13] niet in aanmer-

[12] Zie het hoofdstuk 'De toekomst van het onderwijs, 2025 versus 2032'.
[13] Zie het interview met Jan van de Ven, elders in deze bundel.

king kwam voor een bestuurszetel vanwege 'behoorlijke verschillen wat betreft de inhoud, de samenwerking en de arbeidsvoorwaarden'.[14] Volgens vakbonden waren deze verschillen niet te overbruggen: "Verschillende inzichten over de rol van de Onderwijscoöperatie worden zeer gewaardeerd en zelfs nadrukkelijk gezocht, ook binnen het bestuur. Voorwaarde is dat dit op collegiale wijze gebeurt.'

Samengenomen is de Onderwijscoöperatie onderdeel geworden van het publieke discours. Daarnaast kan de OC ook worden bezien in termen van de werking van de overlegeconomie. Misschien was de OC voorzien als onderdeel van de ultieme polder: het inkapselen en laten meepraten van belangenorganisaties, met een kanaal om de onderlinge meningsverschillen van het grote aantal vakorganisaties te beslechten, met minder last in de media. Met name Beter Onderwijs Nederland heeft hierin een positie gekregen.

5. CONCLUSIE

De Nederlandse bestuurlijke verhoudingen zijn sterk geïnstitutionaliseerd. Dat geeft belangengroepen in publieke sectoren de mogelijkheid om zich vergaand bezig te houden met de positie van professionals, hun loonvorming en het arbeidsmarktbeleid. In deze bijdrage hebben we de nieuwe positie van de Stichting van het Onderwijs en de Onderwijscoöperatie bezien; nieuwe overlegvormen, die zoeken naar hun meerwaarde in het huidige onderwijsbestel.

We zien drie fundamentele verschillen tussen de Onderwijscoöperatie en de Stichting van het Onderwijs. Het grootste verschil is de aanwezigheid van de relatief machtige koepels van werkgevers bij de stichting: de PO-Raad, VO-raad, MBO Raad, VH en VSNU. Dit werkt door in onderlinge verhoudingen en de beschikbaarheid van informatie over themadossiers. Daarnaast is er de verhouding met het Ministerie van OCW. Waar de OC binnen de financieringsstructuur van het ministerie past én vaste gesprekspartner is, wordt de Stichting van het Onderwijs door de sectoren zelf middels de arbeidsmarktfondsen bekostigd. Jaarlijks zijn er een of twee gesprekken met de bewindspersonen van OCW, maar de lidorganisaties zelf zijn vooral gesprekspartner. Een derde verschil is dat de OC is belast met concrete (wettelijke) taken en verantwoordelijkheden, die ze met een eigen bureau, medewerkers van de lidorganisaties en leraren uitvoert. De Stichting van het Onderwijs fungeert meer als een platform voor bestuurders, waar per dossier besproken wordt waar prioriteiten liggen, waarbij de blik vooral op de politieke lobby gericht is en minder op de eigen sectoren. In termen van het theoretische model ontwikkelt de Onderwijscoöperatie zich meer in de richting van een uitvoeringsorganisatie van de overheid, en de Stichting van het Onderwijs als

[14] In de statuten van de Onderwijscoöperatie staat dat vier eisen worden gesteld aan nieuwe leden. Een ervan is dat er ten minste vierduizend leden zijn en adhesie betuigen aan haar doelstellingen.

orgaan van bestuurders meer in de richting van een club die achter gesloten deuren de strategische koers ten opzichte van de overheid bepaalt.

Strikt genomen functioneren de OC en de stichting zoals de commissie-Rinnooy Kan in het advies *LeerKracht!* bedoeld kan hebben. De OC werkt ideeën van de beroepsgroep van leraren uit en de stichting heeft regelmatig als belangenbehartiger van het Nederlands onderwijs overleg met de minister van OCW. Niettemin lijken de ambities van beide tafels verder te reiken en kristalliseert bestuurlijk gezien, ook in termen van governance, de positie van de Stichting van het Onderwijs en de Onderwijscoöperatie in het bestel zich nog steeds uit. Er zijn geen tafels overbodig gemaakt, maar tafels toegevoegd. De komende periode zal moeten blijken hoe de coördinatie van de 'route naar geweldig onderwijs' verder vorm krijgt.

LITERATUURLIJST

Commissie-Rinnooy Kan, Tijdelijke commissie leraren (2007). *Leerkracht!* Den Haag: Ministerie van OCW.

Hooge, E., & Woltjer, A.M. (2016). *Bestuurlijk verhoudingen tussen sectorraden en OCW: zachte en harde sturing*. Tilburg: TIAS.

Hemerijck A.C., & Meer, M. van der (2016). Nieuw Nederlands polderen: van brede sociale akkoorden naar 'ad hoc' hervormingscoalities. In M. Keune (Red.), *Nog steeds een mirakel? De legitimiteit van het poldermodel* (pp.167-196). Amsterdam: Amsterdam University Press.

Meer, van der M. (2017). *Naar een lerend bestel in het mbo*. Den Haag: NRO.

Schmitter Ph., & Streeck, W. (1999/ 1981). *The organization of business interests, studying the associative capacity of business in advanced industrial societies.* Working-paper 99/01. Keulen: Max Planck Instituut.

Versterking medezeggenschap in het onderwijs: achtergronden en ontwikkeling

Marco Sikkel (mede)zeggenschapsadviseur CAOP, voorzitter stichting Leergeld Zoetermeer-Zuid Holland Midden)[1]

1. INLEIDING

Medezeggenschap in het primair en voortgezet onderwijs verdient volwaardige aandacht. Dit vraagt om een serieuze bestuurlijke inzet van de onderwijsinstellingen die samen met de belanghebbenden via de medezeggenschap een bijdrage kunnen leveren aan het bevorderen van goed onderwijs. Belanghebbenden in deze zijn de ouders/voogden/verzorgers, de leerlingen en het personeel, die idealiter via de medezeggenschap democratisch invloed, toezicht en controle mogen uitoefenen. Alle belanghebbenden en schoolbesturen kunnen met gezamenlijke inzet en wederzijds respect het gemeenschappelijke doel van hun onderwijsinstelling kwalitatief bewerkstelligen. De ontwikkeling van de leerlingen staat daarbij centraal. Waarom is het dan niet vanzelfsprekend gebleken dat medezeggenschap die rol binnen het onderwijs vervult? In deze bijdrage houd ik de situatie in het funderend onderwijs kritisch tegen het licht. Daarbij ga ik achtereenvolgens in op de ontwikkelingen in beleid en wetgeving en de praktijk van medezeggenschap. Goed bestuur is meer dan ooit gebaat bij een sterke positie van de medezeggenschap.

2. BESTUURLIJK VERMOGEN

Scholen in Nederland kennen een grote mate van autonomie. Verwacht wordt dat schoolbesturen samen met de dagelijkse schoolleiding professioneel handelen. Bestuurlijke onafhankelijkheid

[1] Marco Sikkel is sinds 2002 organisatie- en medezeggenschapsadviseur bij het CAOP. Als projectleider Carib is hij betrokken geweest bij de ontwikkeling van de formele en praktische medezeggenschap bij de Kustwacht CARIB en de Rijksdienst BES en heeft op de Caribische scholen de medezeggenschap in de startblokken gezet. Daarnaast is hij sinds 2012 voorzitter van de Stichting Leergeld voor de gemeenten Zoetermeer, Lansingerland, Pijnacker-Nootdorp, Maasluis, Schiedam Vlaardingen, Katwijk, Alphen a.d Rijn.

vereist dat bestuursleden competent zijn. Die onafhankelijkheid en de vereiste competentie vertonen spanning met de buitenwereld. Wetgevende onderwijskaders, Onderwijsinspectie, lumpsumfinanciering, schaalvergroting, goedwillende vrijwilligers en een op leerresultaten gericht systeem kunnen hindernissen vormen als een bestuur niet goed is toegerust. Vooral in kleinere gemeenten kan de beperkte beschikbaarheid van professionele bestuurders soms een probleem vormen. Gevolg daarvan is dat het bestuur vooral bestaat uit mensen die elders al bestuurlijke functies vervullen. In de praktijk is het democratische gehalte beperkt, evenals de diversiteit van het bestuur. Dit kwam ik bijvoorbeeld tegen in Caraïbisch Nederland, toen ik daar meehielp om de medezeggenschap in het onderwijs van de grond te krijgen. Als de samenstelling van het bestuur losstaat van de samenstelling van de medezeggenschapsraad (mr), kan medezeggenschap behulpzaam zijn om het schoolbestuur scherp en democratisch te houden. Is dit niet het geval, dan is er geen sprake van medezeggenschap. Daarentegen bestaat er in grotere gemeenschappen en bij grotere instellingen het risico dat besturen zich te zelfstandig en onzichtbaar opstellen, en soms zelfs autoritair opereren. Vanuit het onderwijsveld zijn er de laatste jaren regelmatig initiatieven genomen om de medezeggenschap in het primair en voortzet onderwijs te versterken en daarmee goed bestuur te bevorderen.

3. EERDERE AANDACHT VOOR MEDEZEGGENSCHAP

Op 1 januari 2007 trad de Wet medezeggenschap op scholen (WMS) in werking. De WMS verving de Wet medezeggenschap onderwijs van 1992, die de opvolger was van de Wet medezeggenschap onderwijs uit 1981. Tot aan dat moment was het mogelijk om voor het instellen van een medezeggenschapsraad ontheffing te vragen op grond van uit levensbeschouwing voortkomende principiële bezwaren. Met de WMS werd medezeggenschap in het primair en voortgezet onderwijs verplicht. Die verplichting leidde op veel scholen niet tot de wenselijke medezeggenschap. In 2013 kwamen daarom belangenverenigingen van ouders, werknemers, bestuurders en schoolleiders met de Code goede medezeggenschap. Met deze code vroegen zij aandacht voor het gezamenlijk belang van de medezeggenschap in de onderwijssector, om dit als een investering te zien in de kwaliteit van het onderwijs. De oproep daarbij was om dit niet te zien als aanjager van wettelijke dwang, maar als een ondersteuning van ieders streven dat medezeggenschap kan bijdragen aan beter onderwijs. De code omvat een stelsel van adviezen voor de praktische uitvoering van de 'kleine lettertjes', met oog voor ieders belangen op weg naar de beste oplossingen voor de problemen waar scholen zich dagelijks voor gesteld zien.[2]

[2] Zie https://www.fvov.nl/wp-content/uploads/2013/03/Code-goede-Medezeggenschap-v3.pdf.

4. BESTUURLIJKE AUTONOMIE EN MEDEZEGGENSCHAP

De juridische grondslag voor medezeggenschap in het onderwijs is zeer uiteenlopend geregeld (zie het kader 'Wetgeving medezeggenschap mbo, po en vo'). Volgens de overwegingen in onder andere de memorie van toelichting bij de WMS dient medezeggenschap op school twee belangrijke doelen: 1. het goed functioneren van de school, en 2. een goed tegenwicht bieden tegen de vergroting van de autonomie van schoolbesturen.[3]

Het tweede doel blijkt moeilijk uitvoerbaar. Het kabinet, zo luidde de kritiek van enkele politieke partijen (D66, PvdA en SP) bij de invoering van het wetsvoorstel Versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen, zou te weinig aandacht schenken aan de kwaliteit van het onderwijs en meer oog hebben voor de autonomie van de schoolbesturen. In het bijzonder het financieel economisch zelfbestuur. De lumpsumfinanciering hiervoor ligt regelmatig onder vuur. Het verwijt, vooral vanuit het werkveld, is dat deze systematiek is ingezet om te bezuinigen, ministeriële verantwoordelijkheid af te schuiven, schaalvergroting te bewerkstelligen en te bekostigen per prestatie. Een prestatie is bijvoorbeeld het aantal leerlingen dat het voorgaande schooljaar stond ingeschreven.

Scholen hebben vrijheid van inrichting van het onderwijs. Hiermee kunnen zij invulling geven aan de eigenheid van de school en de plaats waar deze is gevestigd. Deze vrijheid is de afgelopen jaren steeds meer in een context van governance en goed bestuur komen te staan. Transparantie en informatievoorziening zijn daarbij belangrijke aandachtspunten. De medezeggenschap kan daarin een belangrijke rol spelen. De Inspectie van het Onderwijs heeft het recht zich te bemoeien met de wijze waarop binnen een school sociaalpedagogisch wordt omgegaan met de leerlingen, met de keuze van leermiddelen en de toegepaste didactiek. Het is ook dezelfde inspectie die (marginaal) beziet of de medezeggenschap betrokken is. Om de versterking van de bestuurskracht te bevorderen, maken scholen vaak gebruik van (externe) schoolcoaches en duurbetaalde consultants. De medezeggenschap wordt zelden als volwaardige post in de begroting opgenomen en is daarmee het kind van de rekening.

Knelpunten

De situatie om de medezeggenschap bij de school te betrekken lijkt door de jaren heen progressie te vertonen, hoewel de laatste evaluatie alweer van enige tijd geleden is.[4] Uit de evaluatie van de WMS in 2012 bleek dat op vrijwel alle scholen (99 procent) medezeggenschapsraden aanwezig zijn, die een geaccepteerde en gewaardeerde functie kennen en serieus worden genomen door de leden

[3] Zie https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30414-3.html.
[4] Bokdam et al. (2012).

én het bevoegd gezag. Ook meer recent onderzoek laat zien dat gmr's en hun besturen en mr's en hun directies over het algemeen met wederzijds respect met elkaar omgaan en elkaars positie waarderen. Daar zitten wel verschillende tinten van warmte, waardering en zakelijkheid in. Veel lijkt af te hangen van wederzijdse bejegening.[5] Het belangrijkste motief om zitting te nemen in de mr is gedeelde betrokkenheid bij de kwaliteit van het onderwijs.

In de evaluatie van de WMS wordt een aantal min of meer structurele knelpunten in de praktijk van de medezeggenschap genoemd.[6] Zo hebben bestuurders en managers de neiging om zich in specifieke omstandigheden niet aan de wettelijke verplichtingen te houden, bijvoorbeeld aangaande instemmingsrecht van en informatieverplichtingen aan de mr. Daarnaast zit in de personele bezetting een achilleshiel in de uitvoering van de wet. Er zijn vaak maar (net) voldoende leden; het vervullen van vacatures voor de geledingen van met name ouders en leerlingen blijkt soms lastig. Een derde knelpunt is de professionaliteit van de medezeggenschap. Hierbij moet ook niet uit het oog worden verloren dat schoolbesturen zelf mogen bestaan uit goedwillende vrijwilligers. Over de hele linie genomen hebben deze niet altijd tussen de oren, ook de betaalde professioneels niet, dat het vanzelfsprekend is om belanghebbenden te betrekken bij en te enthousiasmeren voor de medezeggenschap.

5. MEDEZEGGENSCHAP FORMEEL VERSTERKT

Ondanks de initiatieven die de afgelopen jaren zijn genomen om de medezeggenschap te versterken en de progressie die is geboekt, vond het kabinet het alsnog noodzakelijk om medezeggenschap in het onderwijs per 1 januari 2017 formeel te versterken met de Wet versterking bestuurskracht. Het belang van medezeggenschap omschrijft staatsecretaris Dekker daarbij als volgt: 'Van opbouwende kritiek wordt het onderwijs beter.' Was zijn roep om medezeggenschap de directe aanleiding tot het wetsvoorstel? Nee, die was gelegen in het rapport van de Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis (2012). Het rapport *Autonomie verplicht* schetst het beeld van onderwijsorganisaties die vanwege een aaneenschakeling van gebeurtenissen steeds verder in de financiële problemen kwamen. Uit het rapport blijkt dat met name bestuurders, maar ook interne toezichthouders, tekortschoten in hun functioneren en onvoldoende verantwoordelijkheid namen of konden nemen. Zij verloren daarbij hun belangrijkste taak uit het oog: het verzorgen van goed onderwijs. Het is veelzeggend dat het bestuurlijke hiaat leidde tot aanpassing van een aantal onderwijswetten, waaronder formele versterking voor de medezeggenschap, om de bestuurskracht in het onderwijs te versterken. Dit bracht belangrijke wettelijke wijzigingen mee voor de medezeggenschap in het primair en voortgezet onderwijs (zie

[5] De Vijlder et al. (2017).
[6] Bokdam et al. (2012).

het kader 'Wijzigingen medezeggenschap po en vo per 1 januari 2017 bij Wet versterking bestuurskracht').

6. CONCLUSIE: INVESTEREN IN DEELNAME

Versterking van wetgeving lijkt een goede ontwikkeling. De aangepaste wetgeving en de gezamenlijke initiatieven zijn prijzenswaardig te noemen. Echter, het op schrift stellen is één, de werkelijkheid telt. Goed bestuur en goed functioneren van de school zijn, naast toezicht door de inspectie, mede afhankelijk van tegenwicht vanuit de medezeggenschap. Dat is het uitgangspunt voor medezeggenschap op de scholen. Medezeggenschap valt of staat met de bereidheid én professionaliteit van bestuurders om er invulling te aan te geven. Alleen versterking van wetgeving helpt daarbij niet. Er moet ook aandacht zijn voor de houding en het gedrag van schoolbesturen en de schoolleiding om medezeggenschap daadwerkelijk bij beleid te (willen) betrekken. Daarin dient ook te worden geïnvesteerd.

Tot slot resteert nog de belangstelling voor deelname aan medezeggenschap. Uit de eerder aangehaalde evaluatie van de WMS bleek dat het vinden van voldoende leden voor de medezeggenschap het belangrijkste probleem is volgens de betrokkenen. Een leraar die gebukt gaat onder een hoge werkdruk, zal zich allereerst focussen op het geven van goed onderwijs en niet op deelname aan de mr . Ouder(s) die thuis met moeite de eindjes aan elkaar knopen, zullen zich ook niet snel aanmelden om mee te denken en mee te praten. Dit zijn juist diegenen met wie scholen ook ervaringen moeten delen, van wie zij kunnen leren en problemen vroegtijdig kunnen signaleren. Het is daarom wenselijk dat ook zij participeren in de medezeggenschap.

Door personeel, ouders en leerlingen te ontzorgen, kan de belangstelling voor deelname in de medezeggenschap toenemen. Dat zit niet alleen in de facilitaire ondersteuning (deskundigen inhuren, vergaderruimtes, scholing en een financiële vergoeding), waar scholen in de regel netjes invulling aan geven.[7] Ook aan andere incentives kan worden gedacht. Alleenstaande ouders zouden naar mijn inzicht bijvoorbeeld een vergoeding voor kinderopvang tijdens de mr-vergaderingen kunnen ontvangen. Voor leerlingen zou zitting in de mr onderdeel kunnen zijn van hun lesprogramma. Daarmee wordt de mr laagdrempeliger en breder toegankelijk.

Op basis van mijn ervaring als adviseur constateer ik dat de mr te vaak een oefentuin is voor hoger opgeleiden, welgestelden en gelijkgestemden van het bestuur. Wanneer de facilitering en de aantrekkelijkheid voor medezeggenschap een ondergeschoven kindje blijven, zullen vele schoolbestu-

[7] Zie ook De Vijlder et al. (2017).

ren het de komende jaren nog regelmatig zonder volwaardig bezette en goede maatschappelijk afgespiegelde medezeggenschapsraden moeten doen. Dit is niet alleen een gemis voor inbreng vanuit pragmatisch oogpunt. De afgelopen jaren hebben aangetoond dat bestuurlijke autonomie van schoolbesturen een sterke positie van de medezeggenschap nodig heeft. Het is daarom van belang dat scholen wettelijk verplicht worden medezeggenschap te begroten en op te nemen in hun formatieruimte en budgetten.[8]

Medezeggenschapswerk is werk. De Code goede medezeggenschap vroeg in 2013 aandacht om het gezamenlijk belang te zien als investering in de kwaliteit van het onderwijs. In 2018 is de tijd gekomen om geldelijk te investeren in medezeggenschap en daarmee in goed bestuur. De scholen moeten vanuit de politiek compensatie daarvoor ontvangen en de Inspectie van het Onderwijs dient hierop toe te zien. De school is er voor iedereen. De uitdaging is om de invloed voor alle belanghebbenden te borgen in goed bestuur.

[8] Zie bijvoorbeeld Sperling en Hogerzeil (2012).

Wetgeving medezeggenschap mbo, po en vo

De juridische grondslag voor de medezeggenschap in het onderwijs is zeer uiteenlopend geregeld. De Wet op de ondernemingsraden (WOR) is het bekendst en regelt voornamelijk de medezeggenschap in de publieke en private sector. Binnen de onderwijsinstellingen mogen de verschillende belanghebbenden betrokken zijn bij medezeggenschap: het personeel, ouders, leerlingen, deelnemers en studenten. Welke wetgeving van toepassing is en wie er mogen deelnemen aan de medezeggenschap, hangt af van het type onderwijs.

Het basisonderwijs heeft een medezeggenschapsraad waarin ouders en personeel vanuit de eigen geleding gezamenlijk invloed kunnen uitoefenen. In het voortgezet onderwijs zitten er ook leerlingen in. Elke geleding kan in gezamenlijkheid onderwerpen behandelen, maar ouders en studenten kunnen geen onderwerpen behandelen die het personeel van de school aangaan. De regels voor de medezeggenschap voor deze onderwijsinstellingen is geregeld in de Wet medezeggenschap op de scholen (WMS).

Voor studenten in het middelbaar beroepsonderwijs zijn er deelnemersraden, naast een or voor het personeel van de mbo-school. Medezeggenschap voor dit personeel van scholen voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie onderwijs is geregeld in de WOR. Voor ouders en studenten regelt de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) de medezeggenschap.

De medezeggenschap in scholen in de overzeese gebieden is geregeld met legislatieve wetgevende terughoudendheid in de Wet primair onderwijs BES en de Wet voortgezet onderwijs BES. Gezien de kleinschaligheid is de medezeggenschap per convenanten soms per school ingeregeld.

Als uitstapje naar het hoger onderwijs kan de medezeggenschap op twee verschillende manieren geregeld zijn. De ene onderwijsinstelling werkt met een zogeheten gedeelde medezeggenschap. In dat geval is er een ondernemingsraad voor het personeel en een studentenraad voor de studenten. De andere onderwijsinstelling kent een ongedeelde medezeggenschap met een or voor zowel het personeel als de studenten. De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) regelt de medezeggenschap in het hoger onderwijs. Als de onderwijsinstelling kiest voor een gedeeld stelsel, geldt de Wet op de ondernemingsraden (WOR).

Wijzigingen medezeggenschap po en vo per 1 januari 2017 bij Wet versterking bestuurskracht

1. *Benoemingen van bestuurders moeten plaatsvinden op basis van vooraf kenbare profielen en de medezeggenschapsraad heeft adviesrecht op voorgenomen besluiten tot benoeming of ontslag van een bestuurder. Voor het benoemen van een bestuurder wordt een sollicitatiecommissie ingesteld, waarin een vertegenwoordiging namens de personeelsgeleding en de ouder- respectievelijk leerlinggeleding zitting neemt. Deze benoemingsprocedure moet daarmee openheid en transparantie bevorderen. In het po en vo kunnen de raden van toezicht voortaan niet meer alleen naar eigen inzicht leden benoemen en ontslaan. In de andere onderwijssectoren, waar in deze gevallen nu al wel een hoorplicht van de raad van toezicht geldt, wordt de invloed van het medezeggenschapsorgaan vergroot doordat hier ook adviesrecht van het medezeggenschapsorgaan wordt geïntroduceerd.*

2. *Ten minste twee keer per jaar vindt overleg plaats tussen het medezeggenschapsorgaan en de interne toezichthouder. Dit wordt niet in de WMS geregeld, maar in de Wet op het primair onderwijs (WPO), de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en de Wet op de expertisecentra (WEC).*

3. *In de Wet medezeggenschap op scholen wordt de positie van de mr versterkt. De mr krijgt rechtstreeks de noodzakelijke kosten vergoed van het bevoegd gezag, zonder dat daarvoor nog een faciliteitenregeling vereist is. De mr moet het bevoegd gezag wel vooraf in kennis stellen van de te maken kosten voor het raadplegen van deskundigen en het voeren van rechtsgedingen. Doet de mr dat niet, dan komen die kosten niet ten laste van het bevoegd gezag.*
   Als het bevoegd gezag een besluit neemt waarmee de mr niet heeft ingestemd of waarvoor niet de vereiste instemming van de gevraagd is, kan de mr tegenover het bevoegd gezag binnen zes weken de nietigheid van het besluit inroepen.
   De mr kan de Landelijke Commissie voor Geschillen WMS (LCG WMS) vragen om het bevoegd gezag te verplichten zich te onthouden van uitvoering of toepassing van een nietig besluit.
   De mr kan ook een adviesgeschil aan de geschillencommissie voorleggen als het bevoegd gezag ten onrechte geen advies aan de mr heeft gevraagd.
   De uitspraak van de LCG WMS kan ten uitvoer worden gelegd nadat de voorzieningenrechter van de rechtbank daartoe op verzoek van de mr verlof heeft verleend.

4. De bevoegdheid van de LCG WMS wordt uitgebreid, nalevingsgeschillen zullen niet langer tot de bevoegdheid van de Ondernemingskamer behoren, maar bij de LCG WMS thuishoren. De rol van de Ondernemingskamer verandert. Deze is niet meer bevoegd voor nalevingverschillen; dat wordt de LCG WMS. De Ondernemingskamer is alleen nog bevoegd om kennis te nemen van een beroep tegen een uitspraak van de LCG WMS. De Ondernemingskamer krijgt een ruimere beoordelingsbevoegdheid: het voorschrift dat de Ondernemingskamer alleen toetst of de LCG WMS de WMS juist heeft toegepast, wordt geschrapt. Dit beoogde een meer laagdrempelige voorziening, waar niet de bijstand van een advocaat vereist is. Nalevingsgeschillen kunnen zowel door de mr als door het bevoegd gezag worden ingediend bij de LCG WMS. Deze heeft drie mogelijkheden en kan:

- het bevoegd gezag verplichten om de gevolgen van een besluit ongedaan te maken of na te laten om het besluit uit te voeren;
- een dwangsom opleggen aan het bevoegd gezag;
- de mr ontbinden als deze zijn verplichtingen niet nakomt.

5. De leerlingengeleding krijgt instemmingsrecht op het leerlingenparticipatiebeleid.

6. De informatieplicht wordt versterkt, tijdig en volledig en naar redelijkheid en billijkheid als basisvoorwaarden voor goed functioneren van de medezeggenschap.

7. Het is de verantwoording van de medezeggenschap om net als nu verslag te doen van zijn werkzaamheden. Nieuw is dat de mr reflecteert op het afgelopen jaar. Dat doet de mr vanuit zijn rol als vertegenwoordiger van de direct betrokkenen. Dat kan overeenkomen met de verantwoording van de bestuurder en de toezichthouder, maar ook afwijken als de medezeggenschap processen anders beleeft heeft. Door die werkwijze biedt het jaarverslag dus een completer en accurater beeld van het gevoerde beleid. Dat is in het belang van zowel de onderwijsinstellingen als het publiek.

LITERATUURLIJST

Bokdam, J., Bal, J. & Jonge, J. de (2012). *Evaluatie Wet Medezeggenschap op Scholen*. Leiden: Research voor Beleid.

Sperling, J., & Hogerzeil, W.H. (2012). Kostenregeling in de WMS kan beter. *ntor* 1 N.

Vijlder, F. de, Kan, C. van, Brouwer, P., & Schouwenaars, I. (2017). *Medezeggenschap onder het vergrootglas*. Nijmegen: Hogeschool van Arnhem en Nijmegen.

Het Nederlandse bevoegdhedenstelsel vo in kort bestek

Ruud van der Aa (onderzoeker CAOP)

Frank Cörvers (Bijzonder hoogleraar Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, Tilburg Law School / CAOP, hoofdonderzoeker ROA en hoogleraar Maastricht University / NEIMED)

Jo Scheeren (onderzoeker CAOP)

1. INLEIDING

In het Nationaal Onderwijsakkoord in 2013 is afgesproken dat in 2017 alle leraren bekwaam en bevoegd zijn. Hoewel vooruitgang wordt geboekt, blijkt ook dat het vinden van een bevoegde leraar voor iedere les hardnekkig is (Inspectie van het Onderwijs, 2014; Regioplan, 2014). Daarnaast zijn er ontwikkelingen die het bevoegdhedenstelsel voor uitdagingen plaatst, zoals die rond de herziening van het curriculum of het anders organiseren van onderwijs (Platform Onderwijs2032, 2016).

Het Nederlandse bevoegdhedenstelsel voldoet in belangrijke mate aan de maatschappelijke functie die van een opleidingssysteem verwacht mag worden: het overgrote deel van de lessen in het voortgezet onderwijs wordt gegeven door daartoe bevoegde leraren en het is voor beginnende leraren in het algemeen duidelijk via welke opleidingsroute zij een bevoegdheid kunnen halen. Toch blijkt uit de Integrale PersoneelsTelling Onderwijs (IPTO) dat ongeveer één op de twintig lessen (5,1 procent) in het vo onbevoegd wordt gegeven (peildatum 1 september 2015), een lichte verbetering ten opzichte van een jaar eerder (5,6 procent, zie CentERdata, 2017). Daarnaast zijn er nog lessen die weliswaar niet door bevoegde, maar wel door benoembare leraren worden gegeven. In deze bijdrage gaan we in op de definities van onder andere bevoegdheid en benoembaarheid en de huidige wet- en regelgeving daaromtrent voor het voortgezet onderwijs.

2. WETTELIJK KADER

Het bevoegdhedenstelsel kan worden omschreven als het geheel van wettelijke regelingen die bepalen onder welke omstandigheden iemand bevoegd is tot het geven van onderwijs. Dit betreft alleen het lesgeven in het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs. In deze bijdrage beperken we ons tot de situatie in het voortgezet onderwijs.

Tot 1 augustus 2006 bepaalde de Regeling bewijzen van bekwaamheid Overgangswet WVO (OWVO) voor leraren in het voortgezet onderwijs met welk getuigschrift iemand bevoegd was om les te geven. Deze regeling omschreef nauwkeurig de bevoegdheden en bepaalde per getuigschrift, per bewijs van bekwaamheid en voor alle bijzondere onderwijsakten die er zijn, waar en aan wie een leraar[1] les mocht geven (Berndsen en Paulussen-Hoogeboom, 2012).

Met de Wet beroepen in het onderwijs (Wet BIO), die op 1 augustus 2006 in werking is getreden, is deze regeling komen te vervallen en wordt de benoembaarheid van leraren op een andere manier geregeld. In plaats van door een lange lijst wordt de onderwijsbevoegdheid bepaald door wat het getuigschrift van de lerarenopleiding vermeldt. De lerarenopleiding volgt daarin de geldende bekwaamheidseisen (ibid.).

Via de Wet BIO is in de sectorwetten vastgelegd dat onderwijspersoneel in het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs moet voldoen aan bekwaamheidseisen. In de bekwaamheidseisen is de basis van beroepskennis en -kunde vastgelegd waarover personeel in elk geval dient te beschikken. De bekwaamheidseisen worden vastgesteld door de minister, op voordacht van de beroepsgroep, en zijn neergelegd in het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel. In de Wet BIO is ook vastgelegd dat de werkgever de leraar in staat moet stellen zijn bekwaamheid te onderhouden. Door een bekwaamheidsdossier bij te houden, toont de werkgever aan dat hij aan die verplichting voldoet. In principe moeten de bekwaamheidseisen en het bekwaamheidsonderhoud samen de bekwaamheid van de leraar waarborgen. In het lerarenregister leggen leraren vanaf 2017 verantwoording af over het onderhoud van hun bekwaamheid.[2]

Bemoeienis van de overheid met de kwaliteit van het personeel in het onderwijs voert terug op artikel 23 van de Grondwet. Het tweede lid van artikel 23 stelt: 'Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht van de overheid en, voor wat bij de wet aangewezen vormen van onderwijs betreft, het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid van hen die onderwijs geven, een en ander bij de wet te regelen.' Deze eisen gelden op

[1] Hoewel in oudere wet- en regelgeving voor het vo ook de term 'docent' regelmatig gebruikt werd, hanteren we in deze bijdrage consequent de term 'leraar'.
[2] TK (Vergaderjaar 2015-2016), kst 34458, nr.3 (MvT).

het moment dat een school onderdeel is van het (officiële) stelsel van onderwijsvoorzieningen, al dan niet uit de openbare kas bekostigd.

De invoering van de Wet BIO in 2006 moet worden gezien als onderdeel van een nieuwe visie op het kwaliteitsstelsel voor het onderwijs.[3] De Wet BIO is een wijzigingswet, die de Wet op het primair onderwijs (WPO), de Wet op de expertisecentra (WEC), de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO), de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) heeft gewijzigd. De twee belangrijkste wijzigingen die voortvloeien uit de Wet BIO zijn (Van der Aa et al., 2011): 1. de invoering van bekwaamheidseisen en 2. de plicht voor schoolbesturen om het personeel in de gelegenheid te stellen hun bekwaamheid te onderhouden.

De overheid wilde via de Wet BIO de juiste randvoorwaarden creëren om haar belangrijkste verantwoordelijkheden ten aanzien van het onderwijs te kunnen blijven waarmaken (te weten het niveau van het onderwijs, de kwaliteit van de leraren en de bekostiging van het onderwijs).[4] Er bestond behoefte aan een wet die enerzijds de kwaliteit van het onderwijspersoneel waarborgt en anderzijds de eigen verantwoordelijkheid van het onderwijsveld tot uiting laat komen. De Wet BIO geeft invulling aan de eisen die aan de beroepskwaliteit van leraren worden gesteld en doet dit vanuit een visie waarin het scholenveld zelf (bevoegd gezag en personeel samen) zorg draagt voor het onderhouden en uitbreiden van de bekwaamheid van het personeel.

Alle leraren bekwaam en bevoegd

In 2013 krijgt de discussie over bevoegdheden een extra impuls met de Lerarenagenda (Ministerie van OCW, 2013). Een van de agendapunten in de Lerarenagenda is: alle leraren in het primair en voortgezet onderwijs en in het mbo zijn bekwaam en bevoegd. Het idee is dat de kwaliteit van het onderwijs aan leerlingen en studenten verbetert, omdat leraren hun kennis actueel houden en hun vaardigheden aanscherpen. Over deze ambitie is eerder in het Nationaal Onderwijsakkoord met alle partijen overeenstemming bereikt (Stichting van het Onderwijs, 2013). Specifiek voor het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs spreken partijen in dit akkoord af:

- In 2017 is elke onderwijsgevende gekwalificeerd en bevoegd voor het onderwijs dat hij of zij geeft.
- De werkgever draagt de verantwoordelijkheid om te zorgen dat het onderwijs wordt gegeven door bevoegd personeel. De Inspectie van het Onderwijs ziet hierop toe en treedt handhavend op richting het bestuur.
- Alleen om lesuitval te voorkomen, kan onderwijs tijdelijk worden verzorgd door leraren die niet bevoegd zijn. Deze tijdelijkheid is begrensd

[3] Tweede Kamer, Memorie van Toelichting, Wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, ter waarborging van de bekwaamheid tot het uitoefenen van beroepen in het onderwijs (Wet op de beroepen in het onderwijs), TK, kamerstukken 28 088, nr. 3.

[4] TK (Vergaderjaar 2001-2002), kst 28 088, nr. 3 (MvT).

door de termijnen die zijn vastgelegd in de wet en eventueel in de sector-cao.

In samenspraak met de beroepsgroep en de sectorraden wordt bovendien afgesproken dat met ingang van 2017 leraren hun bekwaamheid en bekwaamheidsonderhoud tot uitdrukking brengen door opname in het Lerarenregister.[5] Aansluitend start een eerste periode van vier jaar, waarin leraren werken aan hun herregistratie. Lerarenopleidingen dienen ervoor te zorgen dat er voor elk vak leraren kunnen worden opgeleid in het hoger onderwijs.

3. BEGRIPPENKADER

In de brief van de staatssecretaris over de aanpak van onbevoegd lesgeven van februari 2016 verwoordde deze de uitgangspunten van het bevoegdhedenstelsel voor leraren in het vo nog eens: 'Een les wordt bevoegd gegeven als de betreffende leraar beschikt over een ho- getuigschrift waaruit blijkt dat hij of zij voldoet aan de bekwaamheidseisen voor dat vak.'

Aan deze brief werd een uitgebreide analyse toegevoegd, met daarin een nadere interpretatie en uitleg van de wetgeving rond bevoegdheden. Het probleem van begripsdefinities en gebrek aan wettelijke grondslag werd daarin geëxpliciteerd: 'Kernbegrippen zoals 'vak' en 'bevoegdheid' zijn niet in de wet gedefinieerd.'

In de verdiepende analyse bij de brief van de staatssecretaris wordt aan de begrippen 'benoembaar, 'bevoegd' en 'bekwaam' de volgende uitleg of toelichting gegeven (Ministerie van OCW, 2016b):

- Een leraar is *benoembaar* als hij op basis van de wet of daarop gebaseerde regelgeving benoemd kan worden, dat wil zeggen dat hij bevoegd is en een verklaring omtrent gedrag kan overleggen. Maar een leraar kan ook benoembaar zijn als hij nog niet bevoegd is, bijvoorbeeld als hij een leraar in opleiding is (LIO), een zijinstromer (en een opleiding afrondt binnen de wettelijk toegestane termijn) of volgens de wet onbevoegd mag lesgeven.
- Een leraar is *bevoegd* als hij een ho-getuigschrift (diploma) heeft waaruit blijkt dat hij aan de bekwaamheidseisen voldoet (of tot een van de wettelijk geregelde daaraan gelijk te stellen gevallen behoort) én wat de reikwijdte van die bekwaamheid is, namelijk voor welk vak en welke typen onderwijs.
- Een leraar is *bekwaam* als hij aan de wettelijke bekwaamheidseisen voldoet voor enig vak.[6] Tijdens zijn loopbaan ontwikkelt en onderhoudt hij zijn bekwaamheid.
- Een leraar is *onbevoegd* als er geen benoemingrondslag is op basis waarvan hij les kan geven. Bijvoorbeeld als hij wel een ho-getuigschrift heeft, maar niet van een lerarenopleiding, of voor een bepaalde periode benoemd is, maar niet binnen die periode het juiste getuigschrift heeft behaald.

[5] TK (Vergaderjaar 2015-2016), kst 34458, nr.3 (MvT).

[6] In 2006 trad de eerste versie van de bekwaamheidseisen in werking. Per 1 augustus 2017 zijn de herziene bekwaamheidseisen, zoals die door de beroepsgroep zijn voorgesteld door de minister overgenomen. In de eisen is vastgelegd wat leraren ten minste moeten weten en kunnen om hun vakinhoudelijke en pedagogisch-didactische verantwoordelijkheden te kunnen waarmaken. Zie: http://registerleraar.onderwijscooperatie.nl/register/bekwaamheidseisen.

Geen eenduidigheid van begrippen

In de praktijk blijkt dat dat scholen en lerarenopleidingen grote moeite hebben om de definitie van 'bevoegd' uit de wet af te leiden. Voor een deel komt dit doordat de wetgever zelf niet duidelijk is. Zo komt de term 'bevoegdheid' niet in de WVO voor, behalve in artikel 2a ('Voortgezet onderwijs mag slechts worden gegeven door degene die daartoe ingevolge deze wet bevoegd is.'). Dit artikel lijkt niet aangesloten op de nieuwe systematiek van de Wet BIO, die immers uitgaat van bekwaamheidseisen (Huisman, 2017). In de praktijk worden ook nog subbenamingen gebruikt naast 'bevoegd' en 'onbevoegd', zoals 'andersbevoegd' (een leraar scheikunde geeft ook natuurkunde) en 'onderbevoegd' (een leraar met alleen een tweedegraadsbevoegdheid mag in principe geen lesgeven in het eerstegraadsgebied, met uitzondering van bijzondere gevallen. Hiervoor geldt artikel 35a WVO).

Meer gedetailleerd is het wettelijk kader voor het voortgezet onderwijs in artikel 2a WVO, waar staat dat voortgezet onderwijs slechts mag worden gegeven door degene die daartoe ingevolge deze wet bevoegd is. Wat de bevoegdheid inhoudt, staat niet in dit artikel. In artikel 33 WVO staat dat om tot leraar te worden benoemd, de betrokkene in het bezit moet zijn van een getuigschrift waaruit blijkt dat hij heeft voldaan aan de bekwaamheidseisen. Maar in dit artikel staat niet dat diegene die een getuigschrift heeft waaruit blijkt dat hij voldoet aan de bekwaamheidseisen, bevoegd is. In deze wet wordt geen verbinding gelegd tussen het voldoen aan de bekwaamheidseisen en de bevoegdheid. 'Bevoegd' is in deze wet een term zonder inhoud en betekent dus niet hetzelfde als het voldoen aan de bekwaamheidseisen (Onderwijscoöperatie, 2014). Slechts in samenhang met artikel 36 van de WHW 7.11 lid 3, dat weer wel expliciet spreekt over een bevoegdheid, kan worden geconstrueerd dat er in het vo een vakbevoegdheid bestaat die gebaseerd is op de toepasselijke set bekwaamheidseisen. Hieraan kan nog worden toegevoegd dat in artikel 33 ook staat dat, om tot leraar te worden benoemd, de persoon in kwestie een verklaring omtrent gedrag (VOG) moet kunnen overleggen en niet door de rechter uitgesloten mag zijn van het geven van onderwijs. Dit suggereert dat iemand bevoegd is wanneer hij of zij op basis van een getuigschrift vakbekwaam is bevonden, een VOG kan overleggen en er geen rechterlijke uitspraak over hem of haar is uitgesproken.

4. VERTALING NAAR DE PRAKTIJK

In de meeste gevallen zal een leraar als bewijs van zijn bekwaamheid beschikken over een getuigschrift verkregen na de succesvolle afronding van een lerarenopleiding. Op dat getuigschrift staat voor welk vak de bezitter aan de bekwaamheidseisen voldoet. Ook mogelijk is – in het geval van

zijinstroom in het beroep van leraar – het bezit van een getuigschrift van een zijinstroomtraject waaruit blijkt dat aan de bekwaamheidseisen is voldaan. Voorts is mogelijk dat een leraar beschikt over een erkenning volgens de EU-richtlijn beroepskwalificaties (Schneider, Hoogenboom, Kortese, 2017), voor leraren geïmplementeerd in de Regeling erkenning EG-beroepskwalificaties onderwijspersoneel. In die regeling is vastgelegd welke documentatie vereist is voor een erkenningsaanvraag als leraar in Nederland en hoe eventuele compenserende maatregelen vormgegeven worden. Wie over een van de genoemde documenten beschikt, is formeel bevoegd om les te geven.

Voor de meeste vakken die in Nederland in het voortgezet onderwijs worden gegeven, bestaat een lerarenopleiding. Maar er zijn ook vakken die van naam zijn veranderd en vakken waarvoor geen lerarenopleiding bestaat. Hiervoor moet de Regeling conversietabel getuigschriften en vakken VO uitkomst bieden; hierin is opgenomen welk getuigschrift van welke lerarenopleiding vereist is om te mogen lesgeven in het desbetreffende vak, al dan niet in combinatie met bij- of nascholing (tweede lid). De conversietabel is bedoeld voor algemeen voorkomende vakken en wordt vaak gebruikt om bij vakvernieuwing aan te geven met welke oude getuigschriften iemand bekwaam (en bevoegd) geacht mag worden. In de dagelijkse praktijk kunnen scholen op hun lesroosters andere namen voor vakken hanteren. Deze staan niet in de tabel als ze niet breed gebruikt worden in de sector.

Bevoegdheidsverklaring bij ontbreken lerarenopleiding (derde lid WVO)

Voor vakken waarvoor geen lerarenopleiding bestaat en evenmin de bevoegdheid kan worden aangetoond met het bezit van een getuigschrift op grond van de conversietabel, biedt de WVO de mogelijkheid om in individuele gevallen alsnog een bevoegde leerkracht aan te stellen. Deze bepaling geldt als vangnet: normaliter bestaat voor een vak een lerarenopleiding, maar niet altijd, bijvoorbeeld voor beroepsgerichte vmbo-vakken, tot wasdom gekomen afsplitsingen van vakken (rekenen) of combinaties van vakken (nask, mens & maatschappij). Voor nieuwe vakken of combinaties van leerinhouden die op een enkele school voorkomen – wat mogelijk is omdat niet de vakken, maar de te bereiken kerndoelen in de onderbouw van het voortgezet onderwijs zijn vastgelegd – biedt dit wetsartikel een oplossing. Hieraan is invulling gegeven via de Beleidsregel ontheffing benoembaarheidsvereisten en bekwaamheidserkenning. Deze beleidsregel wordt uitgevoerd door DUO (zie ook DUO, 2017). Met deze beleidsregel kunnen personen die vanwege bijzondere omstandigheden geen lerarenopleiding kunnen volgen, maar wel aantoonbaar beschikken

over uitmuntende bekwaamheid, een ontheffing krijgen van de vereisten om benoemd te worden tot leraar.

Op de algemene regels van bevoegdheden is een aantal (wettelijke) uitzonderingen van toepassing, zowel structureel als tijdelijk. Zie hiervoor onderstaand kader. Dit overzicht laat zien dat, hoewel het bevoegdhedenstelsel op hoofdlijnen duidelijk is, er binnen het stelsel (flink wat) uitzonderingen zijn.

Uitzonderingen op de (bevoegdheids)regel

Uitzonderingen op de algemene regels van bevoegdheden zijn:

Bevoegdheid praktijkonderwijs (vierde lid): Dit artikel bepaalt dat leraren met een getuigschrift van de lerarenopleiding basisonderwijs , tevens bevoegd zijn onderwijs te verzorgen in het praktijkonderwijs.[7]

- *Bevoegdheid hele voortgezet onderwijs (zesde lid): Dit lid regelt dat iemand die bevoegd is voor een vak in het voorbereidend hoger onderwijs (havo/vwo), dat vak in het hele voortgezet onderwijs, dus inclusief de leerjaren buiten de periode van voorbereidend onderwijs, mag verzorgen (inclusieve bevoegdheid).*[8]
- *Buitengewone bekwaamheid (zevende lid): Op grond van dit artikel is het mogelijk dat in bijzondere gevallen leraren worden benoemd die niet over een bewijs van bekwaamheid beschikken. Voorwaarde is dat het om iemand gaat die uitmunt door zijn of haar bekwaamheid.*
- *De pabo'er in het vmbo: Voor pabo-gediplomeerden in het vmbo zijn er vanaf februari 2017 opleidingstrajecten op maat om een bevoegdheid te halen. (zie ook de toelichting in de bijlage).*
- *Educatieve minor voor onderwijs in mavo en de eerste drie leerjaren havo en vwo (artikel 7.11): Dit artikel biedt bezitters van een wo-bachelor getuigschrift die binnen hun studie een educatieve minor met goed gevolg hebben doorlopen, de mogelijkheid om tot leraar te worden benoemd in een beperkter deel van het vo dan het deel waarop de bekwaamheidseisen voor de tweedegraadsleraar vo en docent bve (hoofdstuk 2, titel 3, van het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel) betrekking hebben, namelijk in het mavo en in de eerste drie leerjaren van havo en vwo. Zij mogen onderwijs verzorgen in het vak dat inhoudelijk voldoende overeenkomt met de betreffende bacheloropleiding.*

7 In (artikel 4.4. van) het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel is opgenomen voor welke vakken dit geldt: tekenen, muziek, handvaardigheid, Nederlands, Engels, rekenen/wiskunde, geschiedenis, aardrijkskunde, biologie, verzorging en praktijkoriënterende vakken.

8 Strikt analytisch gezien is dit wellicht geen uitzondering op de regel; het betreft eerder een specifieke situatie waarvoor een specifieke regeling geldt.

- *Werken in teams bij vakoverstijgende programmaonderdelen in de eerste twee leerjaren (eerste tot en met vierde lid):* Dit artikel regelt de mogelijkheid om te werken met teams van leraren die samen verantwoordelijkheid dragen voor de kwaliteit en uitvoering van vakoverstijgende programmaonderdelen in de eerste twee leerjaren. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om leergebieden met elementen van verschillende vakken of om vakoverstijgende projecten. Alle leden van het team moeten afzonderlijk voldoen aan de bekwaamheidseisen voor een of meer van de 'samenstellende vakken' en samen moeten ze voldoen aan de bekwaamheidseisen voor al die vakken. Daarnaast kunnen andere leraren (van buiten het team) worden ingeschakeld.

Gedoogsituaties

Naast deze uitzonderingen is er nog een aantal situaties waarin een afwijking van de formele bevoegdheidseisen (tijdelijk) wordt gedoogd. Het gaat dan om voorwaarden voor *tijdelijke benoeming van de onbevoegde, onderbevoegde of andersbevoegde leraar*, in de volgende gevallen:

- vervanging bij tijdelijke afwezigheid of bij een onvervulbare vacature (artikel 7.13);
- benoembaarheid voor een ander vak dan waarvoor de bevoegdheid geldt (artikel 7.14);
- afwijking van de bevoegdheidseis leraren bovenbouw havo en vwo (voorbereidend hoger onderwijs) (artikel 7.15);
- tijdelijke benoembaarheid van de leraar in opleiding artikel 7.16;
- benoembaarheid van een zijinstromer met geschiktheidsverklaring (artikel 7.17.).

Bron: Memorie van toelichting WVO; W6638. K-1

5. VERANTWOORDELIJKHEDEN

Gezien de complexiteit rondom bevoegdheden is de vraag wie waarvoor verantwoordelijk en wie waarop aanspreekbaar is. De verdiepende analyse bij de brief van de staatssecretaris van februari 2016 schetst de (beoogde) verantwoordelijkheden van de betrokken partijen:

- *Besturen en schoolleiders* zijn de eerstverantwoordelijken voor de aanstelling van bevoegde leraren. Leraren benoemen die (nog) niet bevoegd zijn, kan alleen als voldaan is aan de wettelijke voorwaarden (zie de uitzonderingsgronden in artikel 33ev. WVO). Besturen moeten leraren in staat stellen een bevoegdheid te halen en afspraken maken over tijd en geld

daarvoor. Dit veronderstelt een centrale plek voor bevoegdheid in het strategisch hr-beleid.
- *Leraren* staan in de wet weinig expliciet genoemd, maar van hen wordt wel een zekere verantwoordelijkheid verwacht. Zij zijn allereerst verantwoordelijk voor het behalen van de juiste bevoegdheid voor de lessen die zij geven. Daarnaast onderhouden zij in het kader van het Lerarenregister, van kracht vanaf 1 augustus 2018, hun bekwaamheid en daarmee hun bevoegdheid.
- Het helpt als de *beroepsgroep* (in het bijzonder de vakverenigingen) actuele overzichten bijhoudt van opleidingsmogelijkheden voor vakken waarvoor geen eenduidige route naar bevoegdheid bestaat. De beroepsgroep kan verder ideeën over het aanbod of de inhoud van lerarenopleidingen in beeld brengen en bespreken met besturen en lerarenopleidingen.
- De *lerarenopleidingen* stellen vast of een deelnemer na afronding van een opleiding voldaan heeft aan de wettelijke eisen om een bachelor, master of zijinstroomdiploma te ontvangen. 'Daarbij dient de opleiding ook vast te stellen of is voldaan aan de bekwaamheidseisen voor het betreffende bekwaamheidsgebied en onderwijsonderdeel. Lerarenopleidingen moeten duidelijk op het diploma vermelden welke bevoegdheid een student heeft behaald', aldus de brief.
- De *Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie* (NVAO) beoordeelt de interne kwaliteitszorg van universiteiten en hogescholen en de kwaliteit van hun lerarenopleidingen.
- De *Inspectie van het Onderwijs* houdt, vanuit haar grondwettelijke taak om de kwaliteit en zedelijkheid van het onderwijs te (laten) onderzoeken, toezicht op de bevoegdheid van de leraar in het onderwijs en op het bezit van de verklaring omtrent gedrag (VOG).
- De *rijksoverheid* draagt verantwoordelijkheid voor het borgen van de onderwijskwaliteit van scholen. Daartoe levert de minister een bijdrage aan het zorgen voor voldoende leraren van voldoende kwaliteit (Ministerie van OCW, 2016c). De minister vindt het essentieel dat leraren daarvoor bevoegd zijn (Ministerie van OCW, 2016a). Het toezicht dat de inspectie uitvoert, maakt deel uit van de stelselverantwoordelijkheid van de minister. Het bevoegdhedenstelsel is daarvan een integraal onderdeel.

6. CONCLUSIE

Tegen de achtergrond van de versnipperde wetgeving en regelingen ten aanzien van de bevoegdheden van leraren in het voortgezet onderwijs, is het relevant om te constateren dat het huidige bevoegdhedenstelsel over het algemeen voldoende lijkt te functioneren om de kwaliteit van (toekomstige) leraren te waarborgen. Het onbevoegd lesgeven in het vo blijft beperkt tot circa 5 procent van de lessen. Toch blijkt het moeilijk om het onbevoegd lesgeven verder terug te dringen,

wat vooral in het licht van de toenemende tekorten aan leraren de komende jaren een knelpunt kan zijn. Daarnaast lijken de beeldvorming en discussie over het bevoegdhedenstelsel in niet onbelangrijke mate te worden bepaald door de wettelijke uitzonderingen op de bevoegdheidsregels, waarmee de wetgever aan allerlei specifieke bekwaamheidssituaties tegemoet heeft willen komen. Een discussie over de toekomstagenda van het bevoegdhedenstelsel en de veranderingen of aanpassingen die noodzakelijk zijn, zal proportioneel moeten zijn aan de aard van de knelpunten die zich voordoen.

BIJLAGE

Uitzonderingen in het bevoegdhedenstelsel[9]

In de afgelopen jaren zijn de volgende uitzonderingen op de bevoegdheden van leraren tot stand gebracht:

- In oktober 2016 is *de Beleidsregel ontheffing benoembaarheidsvereisten en bekwaamheidserkenning* gepubliceerd. Hiermee wordt invulling gegeven aan een reeds bestaande mogelijkheid ontheffingen te verlenen. In sommige gevallen kunnen leraren die geen lerarenopleiding in een bepaald vak hebben gevolgd, en dus niet bevoegd zijn om les te geven in dat vak, in aanmerking komen voor een bekwaamheidserkenning of ontheffing van de benoembaarheidsvereisten.[10]
- *De pabo'er in het vmbo*. Pabo-gediplomeerden in het vmbo kunnen vanaf februari 2017 opleidingstrajecten-op-maat om een bevoegdheid halen. Dit biedt een oplossing voor ongeveer 1.500 pabo-gediplomeerden in het vmbo die volgens de wet onbevoegd zijn om in het vmbo les te geven. In principe is het op basis van deze opleidingstrajecten mogelijk dat alle nu in het vo werkende pabo-gediplomeerden eind 2019 ook een vo-bevoegdheid hebben behaald of in opleiding zijn (VO-raad et al., 2016).
- *De beperkte bevoegdheid voor de educatieve minor in het wo*. Tijdens (en sinds kort ook na) de bacheloropleiding kan een kandidaat de educatieve minor (30 studiepunten) volgen en na afronding van de masteropleiding ook nog de verkorte educatieve master (eveneens 30 studiepunten). De educatieve minor in de bacheloropleiding levert een beperkte tweedegraadsonderwijsbevoegdheid op voor vmbo-t en de onderbouw van havo en vwo.11

Daarnaast zijn er nog andere mogelijkheden om bevoegd leraar te worden zonder een diploma te bezitten van een lerarenopleiding voor het vak waarin les wordt gegeven:

- met een buitenlands diploma voor het vak waarin men lesgeeft. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap moet het diploma erkennen;

9 https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-in-het-onderwijs/vraag-en-antwoord/leraar-voortgezet-onderwijs.

10 Beleidsregel ontheffing bekwaamheidseisen en bekwaamheidserkenning. http://wetten.overheid.nl/BWBR0038570/2016-10-01.

11 https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-in-het-onderwijs/vraag-en-antwoord/leraar-voortgezet-onderwijs.

- door het overgangsrecht van de Wet beroepen in het onderwijs. Dit geldt voor een diploma van vóór 1 augustus 2006;
- met een pabo-diploma voor scholen in het praktijkonderwijs en scholen voor voortgezet speciaal onderwijs waar leerlingen geen examens doen;
- met een diploma (en opleidingscombinatie) die staat in de Regeling conversietabel getuigschriften en vakken VO;
- wanneer de leraar in het mbo werkt en met een pedagogisch-didactisch getuigschrift lesgeeft op een vmbo-entreeopleiding of via een samenwerkingsverband vmbo-mbo lesgeeft op een vmbo;
- als de leraar met andere leraren in de eerste en tweede klas een groter programmaonderdeel verzorgt, bijvoorbeeld sport, dienstverlening en veiligheid. De leraar moet dan wel bevoegd zijn in een van de vakken die aan de basis van dat programmaonderdeel staan.[12]

LITERATUURLIJST

Aa, R. van der, Lubberman, J., Vlasakker, S. van de, Stuivenberg, M., Kans, K. (2011). *Evaluatie Wet op de Beroepen in het Onderwijs*. Rotterdam: Ecorys.

Berndsen, F.E.M., Paulussen-Hoogeboom, M.C. (2012). *Examenvakken zonder specifieke lerarenopleidingen. Een onderzoek naar mogelijke oplossingen*. Amsterdam: Regioplan.

CentERdata (2017). *IPTO: vakken en bevoegdheden, peildatum 1 oktober 2015 eindrapport*. Tilburg: CentERdata.

DUO (2017). *Handboek Onderwijsbevoegdheden: Onderwijsbevoegdheden, Benoemingsvereisten, Benoembaarheidseisen*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Huisman, P.W.A (2017). *Stoas/Aeres bevoegdheden, Advies voor Aeres Hogeschool* (niet openbaar).

Inspectie van het Onderwijs (2014). *Onbevoegd lesgeven in het voortgezet onderwijs. Een onderzoek naar de rechtvaardigheidsgronden*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

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

[12] https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-in-het-onderwijs/vraag-en-antwoord/leraar-voortgezet-onderwijs.

Ministerie van OCW (2016a). *Plan van aanpak tegengaan onbevoegd lesgeven vo.* Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van OCW (2016b). *Verdiepende analyse onbevoegd lesgeven. Bijlage bij Plan van aanpak Tegengaan onbevoegd lesgeven.* Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van OCW (2016c). *Rijksbegroting 2016.* Den Haag: Ministerie van OCW.

Onderwijscoöperatie (2014). *Herijking bekwaamheidseisen, verantwoording.* Utrecht: Onderwijscoöperatie.

Platform Onderwijs2032 (2016). *Ons onderwijs 2032. Eindadvies.* Den Haag: Bureau Onderwijs 2032.

Regioplan (2014). *Bevoegdheden in het voortgezet onderwijs, discussiestuk.* Amsterdam: Regioplan.

Schneider, H., Hoogenboom, A., & Kortese, L. (2017). *Professionele erkenning inzichtelijk gemaakt: Richtlijn 2005/36/EG, zoals gewijzigd door Richtlijn 2013/55/EU.* Maastricht: Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and mobility.

Stichting van het Onderwijs (2013). *Nationaal Onderwijsakkoord: De route naar geweldig onderwijs.* Den Haag: Stichting van het Onderwijs.

Tweede Kamer, kst 28 088, nr. 3. *Memorie van toelichting, Wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, ter waarborging van de bekwaamheid tot het uitoefenen van beroepen in het onderwijs (Wet op de beroepen in het onderwijs).*

Tweede kamer (vergaderjaar 2015-2016), kst 34458, nr.3. *Memorie van toelichting. Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met de invoering van het lerarenregister en het registervoorportaal.*

VO-raad, Vereniging Hogescholen en Onderwijscoöperatie (2016). *Voorstel bevoegdheid pabo gediplomeerden in het vmbo (2016).* Utrecht: VO-raad, Vereniging Hogescholen, Onderwijscoöperatie.

Bildung, basis van beroepsethiek

Deze bijdrage bouwt op en bevat passages uit: Hoekstra et.al. (2016).

Jitse Talsma (senior beleidsmedewerker Huis voor Klokkenluiders)

Alain Hoekstra (bestuurskundige en integriteitsexpert Huis voor klokkenluiders)

1. INLEIDING

Het onderwijs staat op het kruispunt van verschillende maatschappelijke ontwikkelingen. Op dit moment is er aan de ene kant een roep om *bildung*: burgerschapsvorming en karaktervorming. Aan de andere kant neemt de vraag naar beroepsethiek hand over hand toe. In deze bijdrage bezien we de morele vorming van aankomende professionals. Hierbij maken we een rondgang langs vooral het hoger en wetenschappelijk onderwijs en brengen we in kaart welke rol het funderend onderwijs heeft in de ontwikkeling van ethisch bewustzijn.

2. ETHIEK OP DE AGENDA

Voordat we naar het onderwijs kijken eerst de groeiende aandacht voor integriteit en ethiek bij bedrijven en organisaties. Het is duidelijk dat de morele lat voor werkgevers steeds hoger wordt gelegd, of het nu over het bedrijfsleven, de overheid, maatschappelijke organisaties of de politiek gaat. In alle sectoren zijn voorbeelden te vinden van fraude, corruptie, bedrog en machtsmisbruik, en van klokkenluiders die zulke misstanden aan het licht brengen. Opvallend genoeg zijn dat niet alleen schandalen omdat er juridische normen zijn geschonden, maar ook omdat er bredere ethische grenzen zijn overtreden. Burgers, klanten, patiënten, studenten en ouders verwachten meer dan ooit dat organisaties niet alleen wegblijven van het kwade door zich aan de wettelijke regels te houden. Organisaties moeten ook het goede doen,

zoals duurzaam ondernemen en moreel verantwoord werken.

Ethiek staat dan ook stevig op de agenda van werkgevers, zoals MVO Nederland signaleert in het *Trendrapport 2017*.[1] In alle sectoren is die ontwikkeling zichtbaar. Neem bijvoorbeeld grote beursgenoteerde ondernemingen, die de standaard voor zichzelf opnieuw hoger leggen met de nieuwe Corporate Governance Code[2], net als de zorg doet met haar sectorbrede Governancecode[3] en de cultuursector met haar Governance Code Cultuur.[4] Met deze codes verplichten zij zichzelf om aan stevige morele eisen te voldoen. Ook de overheid blijft haar zorg voor integriteit ontwikkelen en verbeteren, zo blijkt uit het meest recente monitorrapport.[5] Internationaal bevestigt de OECD deze nieuwe norm in de pas gepubliceerde *Recommendation on Public Integrity*.[6] Bovenal is de oprichting van het Huis voor Klokkenluiders evenzeer een teken dat de samenleving misstanden wil oplossen en corruptie niet accepteert.

3. BEROEPSETHISCHE HOUDING

Goede werkgevers willen misstanden voorkomen en bijdragen aan een ethische koers. Daarom spannen zij zich in voor een ethische werkomgeving. En zoals te verwachten valt, vereist dat een brede aanpak. Integriteit raakt immers aan alle mensen in de organisatie, de cultuur die ze samen ontwikkelen en de structuur die er geboden wordt. Het zogenoemde integriteitsmanagement bestaat uit diverse maatregelen, voorzieningen en activiteiten. Denk bijvoorbeeld aan:

- een regeling voor het melden van misstanden;
- een vertrouwenspersoon;
- een gedragscode;
- screening van nieuwe collega's;
- regelmatige risicoanalyses;
- training en moreel beraad;
- zichtbaar ethisch leiderschap.

Zulke maatregelen dragen bij aan een open en veilige werkplek. De collega's op de werkvloer spelen uiteindelijk de sleutelrol. Samen kunnen zij floreren in hun vak of aan verleidingen, conflicten en wangedrag ten onder gaan. Een belangrijk onderdeel van integriteitsmanagement bestaat daarom uit training en vorming. Vroeger was dat vooral kennisoverdracht van de gewenste normen en waarden. In de afgelopen jaren beseffen steeds meer organisaties dat er meer nodig is dan kennis alleen.[7] Het gaat om vaardigheden en gedrag. Mensen moeten immers ook het goede willen en kunnen doen. Dat is meer dan weten wat het goede is, dat herkent iedereen bij zichzelf. Net zoals de ervaring 'het klopt wel, maar het deugt niet'.

Een goede docent volgt niet alleen de normen die in de gedragscode staan, maar realiseert ook de waarden die het onderwijs nastreeft. Daar heb je meer voor nodig dan kennis en cognitie. Zoiets

1 MVO Nederland (2017).
2 Herziene Corporate Governance Code 2016, http://www.mccg.nl/.
3 Governancecode Zorg 2017, http://www.governancecodezorg.nl/.
4 Governance Code Cultuur, http://www.governancecodecultuur.nl/.
5 Bouwmeester, J. et al. (2016).
6 Organisation for Economic Co-operation and Development (2017).
7 The Jubilee Centre for Character and Virtues (2016). *Statement on Character, Virtue and Practical Wisdom in Professional Practice,* p.1: '. . . the education and training of professional practitioners requires something more than acquaintance with codes of conduct or even formal lessons of professional ethics.'

vergt ook bekwaamheid en bereidheid.[8] Voor die combinatie van kennis, motivatie en kunde zijn verschillende begrippen in omloop, zoals morele competentie, deugd of persoonlijke kwaliteiten. Hoe dan ook vormen ze een onmisbare schakel tussen normen en waarden, stelt Wouter Sanderse, lector Beroepsethiek van de leraar:

> 'Waarden bieden een algemene en nog vage morele oriëntatie. Normen zijn juist strakke handelingsvoorschriften. Wat ze verbindt zijn persoonlijke kwaliteiten, zoals integriteit, zelfcontrole, hoop en compassie, waarin een norm verinnerlijkt is en waarde concreet wordt.'[9]

Welk etiket je er ook opplakt, zulke deugden of morele competenties moeten ontwikkeld worden. Het vergt bildung, vorming en oefening om de beroepsethische houding van een vak toe te eigenen. Denk aan de arts die door ervaring een goede arts wordt of de politieagent die deugden als geduld, zelfbeheersing en rechtvaardigheid moet oefenen en uitoefenen. Goede werkgevers investeren daarom in de vorming van hun medewerkers. De persoonlijke kwaliteiten die nodig zijn om het werk op een ethisch verantwoorde manier te doen, worden echter niet pas en uitsluitend op de werkvloer geleerd. Bildung begint al veel eerder.

4. BASIS OP SCHOOL

Een beroepsethische houding begint bij de morele vorming die kinderen krijgen. In hun opvoeding ontwikkelen kinderen de persoonlijke kwaliteiten die ze nodig hebben om een goed mens te zijn. De eerste verantwoordelijkheid hiervoor ligt weliswaar bij ouders en opvoeders, maar scholen krijgen én nemen steeds nadrukkelijker een eigen rol. Niet voor niets concludeerde het Platform Onderwijs2032 in zijn eindadvies voor het leerplan in het funderend onderwijs:

> 'Persoonlijke kwaliteiten zijn en worden steeds belangrijker, zowel privé als op het werk. Het platform beschouwt de school van de toekomst – in het verlengde van wat kinderen en jongeren thuis en buiten school leren – als een oefenplaats om die kwaliteiten te ontwikkelen. De school helpt ze te ontdekken wie ze zijn, wat ze belangrijk vinden en hoe ze zich tot anderen verhouden. Leerlingen leren zelfstandig keuzes maken, waarbij ze rekening houden met anderen en hun omgeving. Ze worden weerbaar, krijgen zelfvertrouwen en leren dat het plezierig is om samen met anderen tot een mooi resultaat te komen.'[10]

Scholen moeten dus niet alleen de ontwikkeling van kennis bevorderen, maar ook sociale vaardigheden en morele houdingen aanmoedigen, zoals eerlijkheid, respect, verantwoordelijkheid,

[8] Bosch, J, & Wortel, E.M. (2009).
[9] Sanderse, W. (2017).
[10] Platform Onderwijs2032 (2016).

burgerschap en samenwerken. 'Vaardig, aardig en waardig', zoals dat in het rapport wordt genoemd. Naast de ouders en opvoeders staan docenten daarmee aan de basis van de morele vorming van kinderen.

Naast de onderwijssector zelf dichten ook invloedrijke internationale platforms het onderwijs een belangrijke rol toe. Zo geeft de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) in een zeer recente aanbeveling mee dat op nationaal niveau overheid, bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld samen moeten werken aan een integere samenleving, waarbij burgerschapsvorming een grote rol speelt, '*particularly in schools*'.[11]

Ook Transparency International, internationaal voorvechter van anticorruptie, hecht groot belang aan de rol van onderwijs: 'Voor integriteit bestaat geen vastomlijnd kader. Om integriteitsissues en dilemma's te kunnen herkennen en te gebruiken, moet je over voldoende kennis, vaardigheden en competenties beschikken. Opvoeding en onderwijs zijn de sleutelbegrippen.'[12]

In de laatste fase van hun onderwijscarrière worden studenten voorbereid op de arbeidsmarkt. Dan kunnen zij leren welke ethische aspecten hun toekomstig werk zal hebben en hoe zij hiermee moeten omgaan. Dat staat natuurlijk niet los van algemene waarden, deugden en normen; het bouwt er juist op voort. Ook hierin ziet de onderwijssector een belangrijke rol voor zichzelf:

> 'Het hoger onderwijs leidt professionals en academici op die een belangrijke bijdrage zullen leveren aan de ontwikkeling van onze maatschappij. Om dat te doen op een manier die past in een democratische samenleving, moeten zij kunnen reflecteren op de sociale consequenties van hun beslissingen en die mee laten wegen in hun handelen.'[13]

Het advies van het Platform Onderwijs2032 staat niet op zichzelf. Binnen de universiteit wordt al steeds meer gewezen op het belang van morele vorming in het onderwijs. De rechtenfaculteit van de Vrije Universiteit Amsterdam ziet bijvoorbeeld de behoefte aan 'juristen die verder kunnen kijken dan de rechtstechnische kant van een zaak, die zich bewust zijn van het feit dat als iets niet verboden is dat niet betekent dat het ook is toegestaan'.[14] En in zijn oratie riep hoogleraar Johan Wempe universiteiten op tot 'het bevorderen dat de studenten leren zich in hun studie en later in hun werk te laten drijven door waarden en daarmee ontdekken wat hun rol is in het grotere geheel'.[15]

[11] Organisation for Economic Co-Operation and Development (2017).
[12] Slingerland (2016).
[13] Platform Onderwijs2032 (2016).
[14] Breedveld (2016).
[15] Wempe (2016).

5. ZWAKKE SCHAKEL

De medeverantwoordelijkheid van het onderwijs voor de educatie van beroepsethiek wordt dus breed gedragen. Maar wordt deze ook waargemaakt? Dat valt helaas nog tegen. Over burgerschap concludeert Transparency International bijvoorbeeld: '*Integrity and anticorruption are presently not explicitly discussed enough nor are they part of education curricula in schools and universities.*'[16]

In de media en het publieke debat wordt evenzeer de verbinding gelegd tussen beroepsethiek en de opleiding die professionals hebben gehad. Zo betoogde Joris Luyendijk dat universiteiten die economie en bedrijfskundestudenten opleiden, medeverantwoordelijk zijn voor het morele systeemfalen bij de banken.[17] *Het Financieele Dagblad* constateerde dat ethiek bij fiscale opleidingen onvoldoende aandacht krijgt.[18]

Als het over de educatie van beroepsethiek in Nederland gaat, ontbreekt helaas voldoende breed en diepgravend onderzoek. De signalen die we nu uit diverse hoeken horen, zijn echter zorgwekkend genoeg. Hoogervorst en Desmet lieten bijvoorbeeld zien dat onder managers een beter bewustzijn nodig is over ethiek.[19] Volgens Heres wordt in bachelor- en masteropleidingen bestuurskunde, bedrijfskunde en aanverwante vakgebieden hoofdzakelijk onderwezen vanuit een technisch-economische realiteit, zonder al te veel aandacht voor moreel redeneren en de morele aspecten van het werk van topmanagers in de publieke sector.[20]

Diezelfde stelling kwam al eerder naar voren uit onderzoek onder 157 hr-professionals, werkzaam bij Nederlandse bedrijven met meer dan 250 werknemers. Ruim 90 procent van hen dicht het onderwijs een belangrijke rol toe in de ethische en morele vorming van hun studenten, maar slechts de helft vond dat het onderwijs hier genoeg aan doet.[21] Een op de drie respondenten is ontevreden over de ethische en morele vorming van afgestudeerden en starters.

6. LESSEN VANUIT DE BESTUURSKUNDE

Vanwege deze signalen deden wij in 2016 onderzoek naar de kwaliteit van het ethiekonderwijs bij opleidingen bestuurskunde in Nederland.[22] Ook wij kwamen tot de conclusie dat deze opleidingen zich onvoldoende inspannen. Tegelijkertijd was er bij deze opleidingen veel belangstelling voor ethiek en kwamen we diverse goede initiatieven tegen. Daarom zetten we de belangrijkste lessen die we kunnen trekken uit ons onderzoek op een rij. Waarschijnlijk gelden deze observaties evenzeer voor andere hogere beroeps- en wetenschappelijke opleidingen.

16 Transparency International (2012).
17 YouTube, https://youtu.be/Q26_PjQyVjs.
18 Financieele Dagblad (19 december 2016).
19 Hoogervorst en Desmet (2015).
20 Heres (2016).
21 KPMG (2009).
22 Hoekstra et. al (2016).

Van vrijblijvend naar normatief

Opleidingen bestuurskunde geven studenten nauwelijks een normatieve morele vorming mee. Het ethiekonderwijs is in zekere zin vrijblijvend, terwijl er in het domein van de bestuurskunde (het openbaar bestuur) duidelijke morele waarden en normen zijn. Denk bijvoorbeeld aan de beperkte vrijheid van meningsuiting van ambtenaren of het verbod op corruptie bij politici. Ook bij de vorming tot wetenschappelijk onderzoeker zijn duidelijke normen (plagiaat) en waarden (waarheidsliefde) te vinden. Een docent moet die moraal meegeven: welke regels gelden er, welke houding wordt verwacht, welke waarden zijn belangrijk? In de praktijk onderstrepen opleiders vooral het belang van individuele, kritische reflectie over dilemma's en morele vraagstukken. Belangrijk, maar bij gebrek aan sturing ook vrijblijvend. Zonder beroepsmoraal is beroepsethiek niet mogelijk.

Van intellectueel naar praktisch

Het ethiekonderwijs dat we tegenkwamen, is nog erg intellectueel van karakter. Studenten leren uit studieboeken een paar van de bekendste ethische theorieën kennen. Vervolgens wordt er met discussie, een presentatie of een paper over een fictieve casus of een actualiteit in de krant geoefend met moreel redeneren. Een beroepsethische houding ontwikkelt zich echter pas door *learning by doing*, doordat de student betrokken raakt bij een morele situatie en daarin een weg moet vinden binnen de geldende kaders van de beroepsgroep. Hoe spreek je een collega aan die misschien over de grens gaat? Hoe motiveer je jezelf om je administratie netjes bij te houden? En hoe werk je prettig samen in een team? Studenten kunnen door middel van stages, praktijkopdrachten, rollenspellen en simulaties oefenen in en reflecteren op morele kwesties en dilemma's. Bij bestuurskunde ontbreken dergelijke oefeningen in praktische vaardigheden en persoonlijke reflectie vaak nog, en zeker de expliciete verbinding ervan met ethiek ontbreekt.

Van fragmentarisch naar samenhangend

De slinger moet niet doorslaan naar 'alleen nog praktische oefening'. Een apart vak beroepsethiek is noodzakelijk om expliciet te leren spreken en denken in termen van regels, waarden, plichten en deugden. Zonder die begrippen kan een student immers zelf niet werken aan zijn morele competentie. Maar de slinger moet ook niet doorslaan naar 'alleen een ethiekvak'. Zonder praktijkervaring en verbinding met de rest van de opleiding blijft ethiek een theoretische bezigheid. Morele vorming is daarom niet of-of, maar en-en. In de praktijk blijft ethiekonderwijs echter fragmentarisch, afhankelijk van individuele initiatieven en zonder samenhang met de rest van het curriculum. Die samenhang is wel nodig om ethiek echt levend en vormend te krijgen voor de student.

7. CONCLUSIE

Veelbelovende ontwikkelingen

Geldt deze kritische analyse voor alle academische en beroepsopleidingen in Nederland? Dat weten we niet zeker, maar onze inzichten kunnen als een waardevolle spiegel dienen voor elke onderwijsdirecteur in Nederland. Wat doen wij aan ethiek, en worden onze normatieve en praktische uitgangspunten in samenhang besproken? Diezelfde vragen kunnen medezeggenschapsorganen, visitatie- en accreditatiecommissies, toezichthouders, inspecties en het Ministerie van OCW natuurlijk ook stellen.

Voor ons was het veelbelovend dat veel opleiders zelf de urgentie voelen om het ethiekonderwijs te verbeteren. En zoals we hierboven al stelden, wordt op alle vlakken de roep om bildung van beroepsethiek steeds luider: vanuit het onderwijs, maar ook vanuit de overheid, het bedrijfsleven en de maatschappij, vanuit professionals en studenten zelf.

Waar nu te beginnen? Uit onze verkenning kwamen vooral praktische bezwaren naar voren; vakdocenten ervaren ethiek nogal eens als een extra taak. Zij hebben ook het idee dat het een abstract onderwerp is of vinden het te filosofisch. We zien daarom een rol weggelegd voor opleidingscoördinatoren en docenten ethiek om initiatief te nemen. De opleidingsdirecteur kan ruimte voor morele vorming waarborgen bij de samenstelling van het curriculum. En de docent beroepsethiek kan met collega's bespreken hoe ze expliciet aandacht kunnen geven aan beroepsethiek in hun vakken.

Gedeelde verantwoordelijkheid

Niet alle druk hoeft bij het onderwijs te worden gelegd. De morele vorming van professionals is een brede, maatschappelijk gedeelde verantwoordelijkheid van ouders, opleidingen en werkgevers. Zoals Inge Brakman, voorzitter van de Monitoring Commissie Code Banken, het onderwijs én de werkgevers in haar eigen sector aanmoedigt:

> '[Ethiek] moet in een opleiding op alle fronten aanwezig zijn (...) Er zijn best veel onderzoeken over dat je beter bent in het oplossen van ethische dilemma's als je daar eerder over na hebt moeten denken. Eigenlijk zeggen we: je moet het veel meer inbedden in de opleiding én bij de banken. Onze waarschuwing is: maak daar permanente educatie van.'[23]

Dat begint in de opvoeding en in het onderwijs. Laten we ervoor zorgen dat kinderen opgroeien tot waardige, aardige en vaardige studenten, zodat ze later ethisch startbekwaam aan een carrière kunnen beginnen. Werkgevers kunnen vervolgens bevorderen dat elke professional zijn ethische competentie kan onderhouden, behouden en ontwikkelen. Florerende werknemers en integere organisaties, dat willen we immers allemaal.

[23] https://www.bnr.nl/nieuws/economie/10316672/bankiersopleidingen-negeren-ethiek (geraadpleegd 17 februari 2017).

LITERATUURLIJST

Bosch, J., & Wortel, E.M. (2009). *Versterking van de morele competentie. De verdiepingscursus militaire ethiek.* Militaire spectator, 178, 471-486. Den Haag: Ministerie van Defensie.

Bouwmeester, J, Holzmann, M., Löb, N, Abraham, M, & Nauta, O. (2016). Rapportage Monitor Integriteit en veiligheid Openbaar Bestuur 2016. Amsterdam: I&O Research in opdracht van Ministerie van BZK.

Breedveld, P. (2016). *Juristen dansen op het slappe koord.* Ad Valvas. Amsterdam: VU.

Financieele Dagblad (19 december 2016). Onvoldoende aandacht voor ethiek op fiscale opleidingen. Geraadpleegd 17 februari 2017 op https://fd.nl/economie-politiek/1180133/onvoldoende-aandacht-voor-ethiek-op-fiscale-opleidingen.

Heres, L. (2016). *Tonen van de Top, De rol van topambtenaren in het integriteitsbeleid.* Utrecht: Universiteit Utrecht.

Hoekstra, A, Dijk, M. van, & Talsma, J. (2016). *Beroepsethiek in het Onderwijs: van bijzaak naar bildung. Morele vorming en integriteit bij wo-opleidingen bestuurskunde.* Den Haag: BIOS.

Hoogervorst, N. & Desmet, P.T.M. (2015). Prophets vs. profits: How market competition influences leaders' disciplining behavior of ethical transgressions. *The Leadership Quarterly*, 26, 1034-1050. New York: Elsevier.

KPMG (2009). bericht 'Bedrijfsleven vindt ethische vorming studenten onder de maat', vindplaats: https://www.accountant.nl/nieuws/2009/9/kpmg-bedrijfsleven-vindt-ethische-vorming-studenten-onder-de-maat/.

MVO Nederland (2017). *Kantelpunten binnen handbereik, MVO Trendrapport 2017.* Utrecht: MVO Nederland.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2017). *Recommendation of the Council on Public Integrity*, 26 January 2017. Geraadpleegd op http://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity.htm.

Platform Onderwijs2032 (2016). *Ons onderwijs2032, Eindadvies.* Den Haag: Platform Onderwijs2032.

Sanderse, W. (2017). Zorg om de moraal? Weg met normen en waarden! *Scienceguide*, 8 maart 2017. Geraadpleegd 15 maart 2017 op http://www.scienceguide.nl/201703/zorg-om-de-moraal-weg-met-normen-en-waarden!.aspx.

Slingerland, W. (2016). De rol van het hoger onderwijs in het nationaal integriteitssysteem. In A. Hoekstra et. al, *Beroepsethiek in het Onderwijs: van bijzaak naar bildung. Morele vorming en integriteit bij wo-opleidingen bestuurskunde*. Den Haag: BIOS.

The Jubilee Centre for Character and Virtues (2016). *Statement on Character, Virtue and Practical Wisdom in Professional Practice*. The Jubilee Centre for Character and Virtues. Birmingham: University of Birmingham.

Transparency International (2012). 23. *National Integrity System Assessment Netherlands*.. Amsterdam: Transparency International Netherlands.

Wempe, J. (2016). *Morele moed van ondernemingen. De contouren van een prospectieve ethiek*. Amsterdam: VU.

YouTube, Tomáš Sedlácek en Joris Luyendijk: De economie van goed en kwaad, https://youtu.be/Q26_PjQyVjs

De rechtspositie van onderwijspersoneel in de Vlaamse Gemeenschap: complexe en troebele verhoudingen

Alexander de Becker (hoofddocent Universiteit Gent, Universiteit Hasselt)

1. INLEIDING

Onderwijs is één van de meest complexe en meest omstreden bevoegdheden in België. Het is een cruciale bevoegdheid in de vorming van de onderscheiden Vlaamse, Franse en Duitse Gemeenschappen, vooral van belang voor de uitbouw van een eigen culturele identiteit.[1] Toch duurde het tot de staatshervorming van 1988 voordat de gemeenschappen de bevoegdheid inzake onderwijs kregen toegewezen. Artikel 127 van de Grondwet bepaalde dat de gemeenschappen bevoegd werden voor het onderwijs, met uitzondering van het bepalen van het begin en einde van de leerplicht, minimale diplomavoorwaarden en de pensioenregeling.[2]

Dit leidt ertoe dat de arbeidsmarkt voor het onderwijs in België versplinterd is. De drie gemeenschappen regelen elk hun eigen arbeidsverhoudingen over onderwijs. Dit betekent dat elke gemeenschap zelf haar arbeidsregeling kan ontwikkelen, waarbij de regelgeving verschilt naargelang het niveau van het onderwijs. Vanwege de omvang van deze bijdrage focussen wij ons enkel op de toepasselijke regelgeving in de Vlaamse Gemeenschap.

Om het nog wat moeilijker te maken, loopt door de territoriale bevoegdheidsverdeling ook nog de breuklijn inzake de invulling van het onderwijs. Artikel 24 van de Belgische Grondwet

[1] Lees hierover Fannes, P. et al. (2013).
[2] Biémar, B. (ed.). (2013).

garandeert de vrijheid van onderwijs, zowel wat betreft oprichting als inrichting. Dat betekent dat eenieder over de vrijheid beschikt om een school op te richten en er onderwijs te verschaffen naar eigen inzichten. Die vrijheid is door de huidige bestaande regelgeving wel ernstig aan banden gelegd. Dit komt door de uitvaardiging van regelgeving die (nagenoeg) uniform van toepassing is op enerzijds het personeel bij de scholen ingericht door de gemeenschappen (of door de provincies en de gemeenten) en anderzijds op het personeel bij de vrije scholen. De twee decreten behandelen de rechtspositie van de personeelsleden bij de officiële (door overheden ingerichte) en privaat ingerichte onderwijsinstellingen. Zowel in het Decreet Basisonderwijs als in de Codex Secundair Onderwijs en de Codex Hoger Onderwijs zijn bepaalde minimumvereisten (eindtermen) bepaald waaraan de opleiding moet voldoen om erkend te worden. Die basisvereisten spelen een grote rol bij de erkenning (accreditatie) van diploma's, maar ook bij de financiering die de betrokken school of instelling van hoger onderwijs krijgt om (onder meer) het personeel mee te financieren.

Met betrekking tot arbeidsrelaties blijven de verhoudingen tussen het personeel van de onderwijsinstellingen en hun werkgevers een bijzonder gegeven. Het arbeidsrecht op zich is (op basis van artikel 6 § 1, VI. 12° van de Bijzondere Wet op de Hervorming der Instellingen van 8 augustus 1988) een bevoegdheid gebleven van de federale overheid. Dit betekent dat de vraag blijft in hoeverre de gemeenschappen, als zij niet expliciet afwijken van het federale (of nationale) arbeidsrecht, eraan gehouden zijn de bepalingen van het federale arbeidsrecht te respecteren. Daarover bestaat een uitgebreide discussie, omdat het precies de grenzen van de bevoegdheden van zowel de federale overheid als de gemeenschappen betreft.[3]

Al deze breuklijnen vormen de achtergrond van een interessant technisch juridisch debat over de rechtspositie van het onderwijzend personeel in de Vlaamse Gemeenschap. Achtereenvolgens komen hieronder aan de orde: de individuele rechtspositie, de vaste benoeming en de collectieve onderhandelingen.

2. DE INDIVIDUELE RECHTSPOSITIE VAN HET PERSONEEL BIJ DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

De rechtspositie van het personeel bij het basisonderwijs wordt geregeld in het Decreet basisonderwijs van 25 februari 1997. Artikel 130 van het Decreet basisonderwijs bepaalt dat de onderwijsbeambten in elke school worden gefinancierd door de Vlaamse Gemeenschap. Om die financiering te verkrijgen, hoort de school wel te voldoen aan de eindtermen of einddoelen.

3 Timbermont, E. (2016-2017).

Frequent wordt gecontroleerd of de instellingen basisonderwijs aan deze vereisten inzake de eindtermen voldoen. Aan de hand daarvan en van het aantal leerlingen wordt een telstelsel ontwikkeld, waarmee de basisscholen hun financiering opbouwen.

Juridisch zijn er belangrijke gevolgen af te leiden uit het feit dat het personeel een onderscheiden rechtspositieregeling kent afhankelijk van de school waar het is aangesteld.

Het Decreet basisonderwijs en de Codex Secundair Onderwijs verwijzen voor de rechtspositie van hun personeel allebei naar de twee decreten van 27 maart 1991. Het onderwijzend personeel bij het gemeenschapsonderwijs en het onderwijzend personeel dat door de schoolbesturen van de gesubsidieerde onderwijsinstellingen wordt aangeworven, hebben een verschillende rechtspositie.

De groep personeelsleden bij gesubsidieerde onderwijsinstellingen is aangesteld op basis van een arbeidsovereenkomst, ondanks het feit dat er in de terminologie gegoocheld wordt met termen als 'ambt' en 'vaste benoeming'. Er bestaat decretaal een systeem met gesloten ontslaggronden, waarbij vastbenoemd onderwijzend personeel alleen ontslagen kan worden in de gevallen die in het decreet zijn bepaald. Deze ontslaggronden zijn beperkt, namelijk:

- het vrijwillig ontslag;
- het bereiken van de leeftijdsgrens[4];
- het ontslag of de afzetting als gevolg van een tuchtmaatregel;
- de definitieve pensionering ;
- het einde van de verlenging van een tijdelijke aanstelling.

Deze bepaling stemt inhoudelijk volledig overeen met hetgeen is bepaald in artikel 88 van het decreet van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van sommige personeelsleden uit het gemeenschapsonderwijs. Alleen geniet het onderwijzend personeel van de gemeenschapsinstellingen wel degelijk een ambtelijke status.

Soortgelijke regelingen als in het Decreet basisonderwijs zijn er te vinden in de Codex Secundair Onderwijs en in de Codex Hoger Onderwijs. Opnieuw bestaat er een onderscheid tussen de personeelsleden bij de vrije onderwijsinstellingen die met een bijzonder geregelde arbeidsovereenkomst zijn aangesteld en de personeelsleden van de gemeenschapsinstellingen die een ambtelijke status hebben.

Dit is een belangrijk verschil. Het vloeit voort uit het feit dat de vrije onderwijsinstellingen geen eigenlijke administratieve overheden zijn in de zin van artikel 14 van de Gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973. Dat artikel is

[4] Hiermee wordt de pensioengerechtigde leeftijd bedoeld.

cruciaal in het Belgische bestuursrecht, omdat het de bevoegdheid van de administratieve rechtscolleges afbakent. Die administratieve rechtscolleges kunnen overgaan tot vernietiging van een beslissing van de overheid. Bijgevolg betekent dit dat een ambtenaar met een eenzijdige aanstelling (een benoeming) in het Belgische bestuursrecht in geval van een onwettige beslissing bij een ontslag het recht op terugkeer heeft. De Raad van State vernietigt in dat geval met terugwerkende kracht het ontslag.[5]

De 'benoemingen' bij de vrije onderwijsinstellingen kan de Raad van State niet vernietigen.

Een ontslag van een onderwijzer bij een vrije onderwijsinstelling daarentegen wordt door de gewone arbeidsrechtbanken behandeld. De arbeidsrechter kan de betrokken werknemer alleen een vergoeding toekennen (dat kan een schadevergoeding zijn), maar geen re-integratie bevelen van de betrokken werknemer. Dit impliceert dat er inzake rechtsbescherming een groot verschil bestaat tussen de benoemde personeelsleden bij de gemeenschapsinstellingen en de 'benoemde' personeelsleden bij de vrije onderwijsinstellingen. Dit verschil acht het Grondwettelijk Hof niet in strijd met de Grondwet, omdat het voortvloeit uit de vrijheid van onderwijs die is vastgelegd in artikel 24 van de Grondwet.

Het gevolg hiervan is dat door deze twee onderscheiden rechtsposities de mobiliteit van personeel tussen gemeenschaps- en vrije onderwijsinstellingen beperkt wordt. Bovendien zorgen deze rechtsposities ervoor dat bepaalde juridische technieken die in het arbeidsrecht gehanteerd kunnen worden, niet op dezelfde wijze gebruikt worden in het vrije onderwijs. Op zich kan het namelijk zo zijn dat een vrije onderwijsinstelling, omdat zij haar personeel aanstelt met een arbeidsovereenkomst, deze gerechtelijk laat ontbinden door de rechter. Deze vorm van ontbinding wordt in het Belgische arbeidsrecht zeer weinig gebruikt,[6] omdat dat uitgaat van het recht van de werkgever (of zelfs de macht van de werkgever[7]) om over te gaan tot ontslag tijdens de uitvoering van de arbeidsovereenkomst. Wel kunnen de vrije onderwijsinstellingen, in de huidige stand van zaken, nog steeds eenzijdig de arbeidsovereenkomst beëindigen. Hierbij geeft de miskenning van de bepalingen van het decreet van 27 maart 1991 alleen aanleiding tot het betalen van een schadevergoeding.[8]

3. DE COMPLEXITEIT OM EEN VASTE BENOEMING TE KRIJGEN

Daar komt nog bij dat het zowel bij de gemeenschapsinstellingen als bij vrije onderwijsinstellingen in het basis- en het secundair onderwijs een complexe aangelegenheid is om überhaupt door te groeien naar een vast dienstverband.

5 Zie bijvoorbeeld RvS, Lerminiaux, nr. 129.837, 30 maart 2004.

6 Rauws. W. (1987).

7 Lees hierover Salomez, K. (2005). *De rechtspositie van de ontslagmacht naar Belgisch arbeidsrecht*, pp. 299-304. Brugge: die Keure. Ontslagmacht betekent dat een ontslag dat in strijd is met het arbeidsrecht, toch geacht zal worden het einde van de arbeidsrelatie te impliceren.

8 Arbeidshof Antwerpen (afdeling Hasselt), 25 oktober 1999. *CDPK* 2001, p. 176, met noot F. Hendrickx, 'De vaste benoeming in het vrij onderwijs en het arbeidsrecht'.

Vooraleer een leerkracht benoemd kan worden, moet aan een groot aantal voorwaarden zijn voldaan. Een leerkracht start normaliter in een tijdelijke aanstelling van beperkte duur (een zogenaamde TABD), waarbij hij of zij wordt aangeworven voor een periode van maximaal één schooljaar. Deze periode gaat in op 1 september van het schooljaar dat aanvangt en eindigt ten laatste op 30 juni van datzelfde schooljaar. Dit leidt ertoe dat deze personeelsleden zich in een zeer precair en weinig benijdenswaardig statuut bevinden, waarbij de inrichtende macht van de school na één jaar volkomen gerechtvaardigd een einde aan de arbeidsrelatie kan maken. Dit gebeurt ook frequent en zorgt er meteen voor dat het afdwingen van bepaalde juridische beschermingsregels zeer moeilijk aan te tonen valt.[9]

Na ten minste drie schooljaren als TABD (wat dus betekent dat de leerkracht telkens opnieuw moet solliciteren voor een vacante positie), waarin minstens 720 dagen dienstactiviteit is opgebouwd met minstens 600 dagen effectieve prestaties, komt de kandidaat in aanmerking voor een tijdelijke aanstelling van doorlopende duur. In dat geval heeft hij of zij voor de invulling van een vacante positie voorrang op kandidaten die zo'n tijdelijke aanstelling van doorlopende duur nog niet gekregen hebben.

Op het ogenblik dat de kandidaat 720 dagen dienstactiviteit heeft opgebouwd, waarvan minstens 360 dagen in het te begeven ambt, komt hij of zij in aanmerking voor een definitieve benoeming (dit wil zeggen een eenzijdige aanstelling in een vacant ambt). De school maakt het vacante ambt bekend (aan de hand van haar organogram, dat op zijn beurt samenhangt met de financiering die afhangt van het aantal leerlingen). Op dat moment kan een personeelslid dat het ambt dat ingevuld dient te worden reeds invult, definitief benoemd worden in dat ambt.

Toch zijn hier opnieuw voorwaarden aan gekoppeld. In de eerste plaats dient een schoolbestuur na te gaan of een bepaalde functie niet eerst kan worden ingevuld door een personeelslid dat al een vaste benoeming heeft, maar van wie de functie is weggevallen. Dit beperkt de mogelijkheden voor andere personeelsleden om in een vast dienstverband te worden aangesteld.

In de tweede plaats komt daarbij dat in beide decreten nog andere voorrangregels te vinden zijn. Die bepalen dat personeelsleden die 55 jaar zijn voorrang hebben om benoemd te kunnen worden, en dat personeelsleden die reeds in deeltijd benoemd zijn voorrang hebben bij uitbreiding van hun benoeming.

[9] Arbeidshof Gent, 13 november 2009. *TORB* 2010-2011, p. 257, met noot van D. Cuypers en S. Pauwels. In deze zaak betrof het een zwangere werkneemster die ontslagen werd uit haar TABD-statuut net op de dag dat haar zwangerschapsverlof afliep. Het Arbeidshof oordeelde in de logica van het TABD-statuut dat de werkneemster geen bijkomende vergoeding kon krijgen, omdat een zwangere werkneemster een bijzondere ontslagbescherming genoot. Dit ontslag stond namelijk los van de zwangerschap.

4. COLLECTIEVE ONDERHANDELINGEN IN HET ONDERWIJSRECHT

Eén van de moeilijkste maar meest actuele vragen in het Vlaamse onderwijspersoneelsrecht vormt de vraag naar de regeling van het collectief arbeids(voorwaarden)overleg in het onderwijs.

De invoering van artikel 127 van de Grondwet met de staatshervorming van 1988 droeg in beginsel alle bevoegdheden over inzake het personeel, met uitzondering van de regeling over de pensioenen. Op dit ogenblik heeft de Vlaamse Gemeenschap (net als de andere gemeenschappen trouwens) nog geen regelgeving uitgevaardigd over het collectief arbeidsvoorwaardenoverleg in het onderwijsrecht.[10]

Dit is tegelijkertijd verrassend en niet verrassend. Enerzijds is het verrassend omdat een gemeenschap die over een bevoegdheid beschikt, deze normaliter zelf mag invullen. Anderzijds is een goede invulling waarbij alle elementen worden meegenomen, allesbehalve evident te noemen.

In beginsel wordt in het federale België aangenomen dat zolang een deelstaat geen gebruik heeft gemaakt van een bevoegdheid die hem is toevertrouwd, de oorspronkelijke federale regeling blijft gelden.

Dit geldt ook ten aanzien van de bevoegdheid om collectief arbeids(voorwaarden)overleg te organiseren bij de onderwijsinstellingen. De grondwettelijke bevoegdheidstoewijzing inzake onderwijs aan de gemeenschappen heeft voorrang op de bevoegdheid van de federale overheid inzake arbeidsrecht en op de bevoegdheid van de federale overheid om, op dat ogenblik, het collectieve arbeidsoverleg te regelen voor het personeel bij de gemeenschappen en de gewesten, met inbegrip van de rechtspersonen (zoals de onderwijsinstellingen) die ervan afhangen.[11]

Tot op heden heeft het Vlaams Parlement echter alleen voor het hoger onderwijs enige regelgeving uitgevaardigd. Daarvoor is het Vlaams Onderhandelingscomité (VOC) opgericht. Dat VOC heeft de wijze van onderhandelen van de publieke sector overgenomen, met de representatieve vakbonden in een centraal orgaan. Daarnaast wordt, op het niveau van de individuele universiteit en hogeschool, ook onderhandeld over de rechtspositie van het onderwijzend personeel. Dit heeft tot gevolg dat ook op dit niveau een overlegmodel bestaat dat volledig geënt is op het bestaande model in de Belgische publieke sector.

De Vlaamse Gemeenschap heeft nog geen regelgeving uitgevaardigd over het collectief arbeidsvoorwaardenoverleg sinds zij bevoegd is geworden voor deze materie. Dat betekent dat de federale regelgeving waarbij onderhandeld wordt maar geen echte cao's worden gesloten, nog steeds

[10] Lees Rauws, W. (2010).
[11] Grondwettelijk Hof, nr. 154/2005, 20 oktober 2005. Burger, bestuur & beleid, p. 62 (2006).

geldt. Daardoor zijn er geen echte cao's in het onderwijs, wat toch een mankement is voor de vrije onderwijsinstellingen die personeel met arbeidsovereenkomsten aanwerven.

5. CONCLUSIE

Het onderwijslandschap en de juridische regeling van de arbeidsverhoudingen in het onderwijsrecht vormen in België een complexe aangelegenheid. Hierbij is het opvallend dat de rechtsposities van de leerkrachten in het gemeenschaps- en in het vrije onderwijs op dezelfde wijze zijn geregeld, maar dat de rechtsbescherming zo verschillend is dat bij een ontslag van een onderwijzer het afhangt van de instelling waar deze werkt of hij of zij kan terugkeren als het ontslag onwettig wordt bevonden of niet.

Ook inzake het collectief overleg is het opvallend dat, doordat het onderwijsrecht zich op het snijpunt tussen het arbeidsrecht en het bestuursrecht bevindt, de gemeenschappen niet regelgevend lijken te durven optreden, omdat ze geenszins weten welke richting ze uit moeten.

Deze vaststelling maakt het recht inzake de arbeidsverhoudingen in het onderwijs in de Vlaamse Gemeenschap interessant voor juristen, maar minder aangenaam voor de leerkrachten. En om hen draait het uiteindelijk toch nog altijd.

LITERATUURLIJST

Biémar, B. (ed.). (2013). *L'enseignement et le droit. Le statut des enseignants et des élèves passés à la loupe.* Limal: Anthemis.

Fannes, P., Vranckx, B., Simon, F., & Depaepe, M. (2013). *Een kwarteeuw onderwijs in eigen beheer. Het Vlaams onderwijsbeleid, 1988-2013.* Leuven: Acco.

Rauws. W. (1987). *Civielrechtelijke beëindigingswijzen van de arbeidsovereenkomst,* p. 516. Antwerpen: Kluwer.

Rauws, W. (2010). Enige opmerkingen over de collectieve arbeidsverhoudingen in het onderwijs. In *Sociaal werk(t). Ereboek Josse Van Steenberge* (pp. 273-285). Brugge: die Keure.

Salomez, K. (2005). *De rechtspositie van de ontslagmacht naar Belgisch arbeidsrecht,* pp. 299-304. Brugge: die Keure.

Timbermont, E. (2016-2017). Gastprofessoren en het arbeidsrecht: de visie van het Grondwettelijk Hof onder de loep genomen. *RW*, pp. 1003-1004

Normalisering in het onderwijs: *much ado about nothing*

Barend Barentsen (hoogleraar Sociaal Recht/ Bijzonder Hoogleraar Arbeidsverhoudingen bij de Overheid (Albeda Leerstoel) Universiteit Leiden)

1. INLEIDING

De normalisering van de ambtelijke rechtspositie zorgt in de publieke sector voor veel ophef en rumoer. Vooral in de aanloop er naar toe: is het onderbrengen van ambtenaren onder het civiele arbeidsrecht wel wenselijk, of zelfs mogelijk en gaat hun rechtsbescherming niet teveel uitgehold worden? Aan de andere kant zijn juist weer geluiden te horen dat normalisering helemaal niet zo veel verschil gaat maken. Het is vooral een principieel kersje op een gelijkebehandelingstaart, nu ambtenaren en werknemers de afgelopen decennia toch al heel sterk naar elkaar toe zijn gegroeid. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra)[1] is niet meer dan een laatste stap in een langdurig normaliseringsproces.

Zeker voor ambtenaren werkzaam in het onderwijs geldt dat de gevolgen van normalisering nogal lijken mee te vallen. De afstand tot het privaatrechtelijke arbeidsrecht is daar nog kleiner dan in andere overheidssectoren.

In deze bijdrage wil ik kort schetsen hoe het komt dat in het onderwijs de normalisering waarschijnlijk tot nog minder veranderingen leidt dan in andere sectoren (par. 3). Daarna bespreek ik de verschillen die wel aan de dag zullen treden na 1 januari 2020, de voorziene inwerkingtredingsdatum van de Wnra: het verlaten van het bestuursrecht en de vormgeving van de collectieve

[1] Stb. 2017, 123.

onderhandelingen (par. 4 en 5). Ik begin met een beschrijving van de normaliseringswet op hoofdlijnen, waarbij ik ook inga op de bijzonderheid dat de meeste onderwijsambtenaren hun ambtelijke status gaan verliezen.

2. WNRA: HOOFDLIJNEN[2]

Op grond van de Wnra verandert de definitie van een ambtenaar. Nu is dat iemand die op basis van een aanstelling, een eenzijdig door een overheidsinstantie uitgevaardigd benoemingsbesluit, werkzaam is in openbare dienst. Die openbare dienst omvat, naast publiekrechtelijke rechtspersonen als de Staat, provincies en gemeenten, ook privaatrechtelijke rechtspersonen wier bestuur, beleid en beheer door eerdergenoemde publieke instellingen worden beheerst. Een belangrijk voorbeeld daarvan zijn door gemeentes in het leven geroepen en bestuurde stichtingen die in die gemeentes basisonderwijs en voortgezet onderwijs verzorgen. In het verleden maakten openbare onderwijsinstellingen direct deel uit van de gemeentelijke organisatie, maar tegenwoordig zijn ze doorgaans in separate onderwijsstichtingen ondergebracht.

De verandering die de Wnra gaat brengen is dat ambtenaren vanaf 2020 zullen worden gedefinieerd als werknemers van een overheidsinstelling. Overheidswerkgevers stellen niet langer aan, maar sluiten arbeidsovereenkomsten met hun personeel. Degenen die op het moment van inwerkingtreding van de Wnra zijn aangesteld als ambtenaar worden van rechtswege werknemer van hun overheidswerkgever. Op grond van de wet worden ze geacht een arbeidsovereenkomst te hebben, met dezelfde inhoud als hun vervallen aanstelling. Onder meer salaris, functie en werktijden blijven ongewijzigd. De initiatiefnemers van de Wnra hebben herhaaldelijk benadrukt dat het doel van hun wet ook niet is om de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren aan te passen. Alleen de juridische basis voor de werkzaamheden verandert door de Wnra. Nu ambtenaren werknemers worden, zal daarmee ook het civiele arbeidsrecht van toepassing worden. De bepalingen inzake de arbeidsovereenkomst (art. 7:610 BW e.v.) gaan de arbeidsverhouding tussen de openbare onderwijsinstelling en het personeel beheersen. (Voor degenen die in het bijzonder onderwijs werkzaam is dat al sinds jaar en dag het geval, zie hierna onder 3.) Ook wat de collectieve arbeidsvoorwaarden betreft, is het niet de bedoeling van de wet dat daar iets aan de inhoud verandert: dat is een zaak van cao-partijen, zie hierna onder 5.

De wet wil in essentie geen radicale veranderingen brengen, maar er alleen voor zorgen dat alle werkenden op dezelfde juridische basis werkzaam zijn. De verschillen tussen ambtenaren en werknemers zijn zo klein geworden, dat toepassing van twee totaal andere rechtssystemen op hun arbeidsrelaties niet langer gerechtvaardigd wordt geacht.

[2] Zie voor de hoofdlijnen van de Wnra ook B. Barentsen, 'Normalisering van de ambtelijke rechtspositie', *NJB* 2017/420, en wat het onderwijs betreft E. van Vliet, 'Wnra in het onderwijs', in: B. Barentsen, N. Hummel & S.F.H. Jellinghaus, *Van ambtenaar tot ambtenaar*, Weert: Celsus 2018, p. 181 e.v.

Om de continuïteit te benadrukken, en dat werken voor de overheid bijzondere eisen met zich kan brengen, wordt de juridische benaming 'ambtenaar' echter gehandhaafd voor werknemers van de overheid. Ambtenaren in het openbaar bestuur krijgen een arbeidsovereenkomst, maar blijven wel ambtenaar heten. Dat is meer dan een woordenspel. In de Ambtenarenwet 2017 wordt voor die 'nieuwe' ambtenaren een aantal bepalingen uit de huidige Ambtenarenwet gehandhaafd, zoals die over integriteit, klokkenluiden en beperking van grondrechten. Ook de verplichting tot het afleggen van de ambtseed, volgens de initiatiefnemers een belangrijk onderdeel van de ambtelijke integriteit, blijft bestaan. Op die manier moet gewaarborgd worden dat deze overheidswerknemers aan de (extra) hoge eisen blijven voldoen die voortvloeien uit hun publieke taak. In zekere zin zijn ambtenaren straks te vergelijken met medici en andere hooggekwalificeerde professionals. Ook zij kunnen heel wel op basis van een arbeidsovereenkomst werkzaam zijn, maar daarnaast moeten ze voldoen aan aanvullende wettelijke eisen.

Voor een groot deel van de huidige ambtenaren in het onderwijs geldt dit echter niet. De Wnra wijzigt namelijk ook de definitie van wie overheidswerkgever is. Privaatrechtelijke rechtspersonen zijn alleen nog overheidswerkgever als ze gezagsuitoefening, dat wil zeggen het nemen van eenzijdig burgers en bedrijven bindende besluiten, als kerntaak hebben. Onderwijsstichtingen voldoen niet aan dat criterium. Het onderwijspersoneel dat daar werkzaam is verliest de ambtelijke status compleet en is straks 'alleen maar' werknemer. Zo'n 90 procent van het personeel in het primair en voortgezet onderwijis is werkzaam in zo'n stichting.[3]

Een aantal onderwijsinstellingen is krachtens publiekrecht in het leven geroepen, met als belangrijkste voorbeeld de openbare universiteiten. Daarnaast werken enkele gemeentes nog met scholen die direct onderdeel zijn van de gemeente, en die niet in een stichting of vereniging zijn ondergebracht.[4] Op grond van de Wnra zou het personeel daar werknemer worden, maar met behoud van de ambtenarenstatus. Krachtens publiekrecht ingestelde instellingen én gemeentes zijn immers overheidswerkgevers. Dat zou ertoe leiden dat voor een klein deel van het onderwijspersoneel de Ambtenarenwet, met haar aanvullende verplichtingen zoals de ambtseed, zou blijven gelden.

Inmiddels is een wetsvoorstel in voorbereiding om het hele onderwijs uit te sluiten van de nieuwe Ambtenarenwet.[5] Onderwijsambtenaren werkzaam bij publiekrechtelijke rechtspersonen worden wel genormaliseerd en zijn vanaf 1 januari 2020 uitsluitend werkzaam op basis van een arbeidsovereenkomst. De extra's van de Ambtenarenwet worden niet op hen van toepassing en

3 Van Vliet, *a.w.*. p. 183.
4 Het college van B&W van de gemeente Veenendaal was procespartij in de zaak CRvB 29 juni 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2280, wat suggereert dat betrokkene in dienst was van de gemeente en niet van een aparte stichting.
5 Zie het concept-wetsvoorstel tot wijziging van enige wetten in verband met de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren in het onderwijs en de concept-MvT op https://www.internetconsultatie.nl/normaliseringonderwijs.

ook zijn zullen niet langer als ambtenaar worden aangemerkt. In het wetsvoorstel wordt daartoe het begrip overheidswerkgever beperkt. Aan de Ambtenarenwet wordt een bepaling toegevoegd die openbare onderwijsinstellingen van het begrip overheidswerkgever uitzondert.

De reden is dat het onwenselijk wordt geacht om binnen het genormaliseerde onderwijs twee regimes (ambtelijk-civielrechtelijk én zuiver civielrechtelijk) in de lucht te houden. Daarnaast zijn de bepalingen over integriteit en grondrechten uit de Ambtenarenwet meer toegesneden op het openbaar bestuur dan op het onderwijs. In die laatste sector is er bovendien al voorzien in eigen regels en gedragscodes, die veel meer aansluiten bij de praktijk van alledag in het onderwijs. Het is overigens ook maar zeer de vraag in hoeverre onderwijspersoneel zichzelf nu als ambtenaar beschouwt. Een nog grotere vraag is of er überhaupt een openbare onderwijsinstelling is die de hand houdt aan de verplichting om een ambtseed af te leggen, zoals de oude en de nieuwe Ambtenarenwet wel voorschrijven.

Het wetsvoorstel regelt ook een aantal andere zaken die samenhangen met de normalisering. Zo moet de wet ervoor zorgen dat de huidige aktes van aanstelling (van ambtenaren) worden omgezet in aktes van benoeming, die nu al aan werknemers worden uitgereikt.

3. EN MAAKT HET WAT UIT DAN?

De rechtspositie van onderwijzend personeel is al in vergaande mate genormaliseerd. Daarom zal de normalisering nog minder verschil maken dan in andere sectoren.

In de eerste plaats heeft de Wnra een belangrijk symbolisch karakter, net als de huidige ambtenarenstatus. Het afschaffen ervan is wel 'een dingetje' voor medewerkers van overheidsorganen als pakweg de Belastingdienst of burgerzaken bij een gemeente. Binnen het onderwijs bestaat in veel mindere mate het gevoel dat daar in overheidsdienst en als ambtenaar (publieke dienaar) wordt gewerkt. In het onderwijs speelt de discussie dat werken voor de overheid bijzonder is veel minder. Ook is daar in veel mindere mate aan de orde dat het personeel tegen politieke willekeur van de leiding moet worden beschermd.

Een tweede reden dat er weinig verschil zal zijn, is dat werknemers en ambtenaren in feite al onder dezelfde arbeidsvoorwaardenregeling vallen. Bijzonder en openbaar onderwijs kennen dezelfde arbeidsvoorwaarden. Ze vallen, al is dat juridisch-technisch niet helemaal correct uitgedrukt, onder dezelfde cao. In het openbaar onderwijs hebben de arbeidsvoorwaardenafspraken niet de status van een cao, maar die van eenzijdig door de werkgever vastgestelde rechtpositievoorschriften als bedoeld in de Ambtenarenwet. Op de bepalingen over

ontslag na, is de inhoud van de arbeidsvoorwaarden echter identiek. Vaak wordt in het openbaar onderwijs simpelweg de cao toegepast, zonder de subtiele nuance dat het eigenlijk een rechtpositieregeling is.[6] Vanaf 2020 gaan ook in het openbaar onderwijs rechtstreeks cao's en het normale caorecht gelden.

Een derde reden is dat het onderwijs in 2015 al een flinke normalisering heeft doorgemaakt. Tot die tijd gold er voor het bijzonder onderwijs ten dele een eigen ontslagrecht en eigen ontslagprocedure. Met inwerkingtreding van het nieuwe ontslagrecht van de Wet werk en zekerheid is die uitzonderingspositie komen te vervallen. Reorganisatieontslagen moeten aan het Uwv worden voorgelegd. De eigen beroepsprocedure bij ontslag die moest worden doorlopen voordat de gang naar de rechter kon worden gemaakt, is komen te vervallen. Daarnaast bestaat daar bij ontslag recht op een wettelijke transitievergoeding, terwijl er bovendien op grond van de cao aanvullende en verlengde WW-uitkering moest worden betaald. Inmiddels zijn de cao's aangepast om samenloop van ontslagvergoeding en WW-aanvulling te voorkomen. In het wetenschappelijk onderwijs is zelfs afgesproken dat de transitievergoeding ook al gaat gelden voor de openbare universiteit, hoewel het arbeidsrecht daar tot 2020 niet van toepassing is.

Als vierde kan nog vermeld worden, maar dat is niet specifiek voor het onderwijs, dat het civiele en het ambtelijke ontslagrecht sterk naar elkaar zijn toegegroeid. Sinds inwerkingtreding van de Wwz gaan beide uit van en gesloten stelsel van ontslaggronden, waarbij het aan de werkgever is om aan te tonen dat hij een valide ontslaggrond heeft. Ook op tal van andere terreinen zijn de publieke aanstelling en de private overeenkomst sterk naar elkaar toegegroeid. De techniek is net iets anders, maar materieel wordt de geldigheid van een beëindigingsovereenkomst bijvoorbeeld hetzelfde beoordeeld.

4. ZOEK DE VERSCHILLEN 1: PROCEDURE

Met het van toepassing worden van het civiele arbeidsrecht, wordt de rechtsbescherming niet langer langs de lijnen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) georganiseerd. De bestuursrechter is niet langer bevoegd en de wettelijke bezwaarprocedure geldt niet langer. Het in het bestuursrecht centraal staande besluitbegrip en de leer dat besluiten rechtmatig zijn als daar niet binnen zes weken bezwaar tegen is ingesteld verliezen dan ook hun betekenis in de arbeidsverhoudingen in het openbaar onderwijs.

Aan de ene kant kan worden opgemerkt dat er een relatief eenvoudige en laagdrempelige interne procedure (bezwaar) verdwijnt. In zoverre ver-

[6] Bijv. CRvB 14 april 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AT4504.

mindert de rechtsbescherming. Aan de andere kant verdwijnt echter ook de 'dwang' om over elk (potentieel) nadelig handelen van de werkgever te procederen, omdat er anders vanuit gegaan wordt dat het besluit formele rechtskracht heeft.

Overigens kunnen cao-partijen op basis van een cao toch een bezwaarprocedure of een andere interne rechtsgang in het leven roepen. Die procedure is vaak wat informeler en goedkoper dan bij de rechter. Dergelijke cao-bezwaarcommissies zijn in de marksector niet ongebruikelijk. In het bankwezen komen ze vaak voor. In onderwijscao's is voorzien in een Commissies van Beroep, waar werknemers in het primair en voortgezet geschillen met hun werkgever kunnen voorleggen. Per sector verschilt welke zaken precies aan de commissie kunnen worden voorgelegd. Wel is met de inwerkingtreding van de Wwz het ontslagrecht aan de bevoegdheid van deze commissies onttrokken. Het ligt voor de hand om deze commissies ook voor het openbaar onderwijs open te stellen zodra de ambtenarenstatus en de Awb daar verdwenen zijn.

Ook de rechter en het procesrecht veranderen voor degenen die werkzaam zijn in het openbaar onderwijs. In plaats van bestuursrechter en Centrale Raad van Beroep, zijn straks de kantonrechter, het gerechtshof en de Hoge Raad bevoegd. Zeker in eerste aanleg zijn de verschillen niet groot. Bij de kantonrechter kan in persoon, dus zonder advocaat, worden geprocedeerd. Hoewel er ander procesrecht geldt, is het zeker niet zo dat de bestuursrechter actief met de burger meeprocedeert en de civiele rechter maar lijdelijk afwacht waar een partij mee aankomt. De kantonprocedure is relatief eenvoudig, en betrekkelijk informeel, in ieder geval in arbeidszaken. De zogenaamd toegankelijke rechtsgang bij de bestuursrechter kent op haar beurt weer de nodige procestechnische complicaties, zodat de procedure in eerste aanleg niet dramatisch gaat veranderen vanaf 2020. Een verschil is wel dat de mogelijkheid om een werknemer in de proceskosten van de werkgever te veroordelen ruimer is dan in het bestuursrecht. In die zin bestaat er in het civiele recht een hogere toegangsdrempel. Daarbij verdient wel aantekening dat de proceskostenvergoeding aan de werkgever een forfaitair bedrag betreft. Bij ontbindingsprocedures, ongeacht of het ontslagverzoek afkomstig is van de werkgever of de werknemer vindt een kostenveroordeling alleen plaats als de wederpartij zich ernstig verwijtbaar heeft gedragen.[7]

Niet onvermeld mag blijven dat werkgevers op grond van het goedwerkgeverschap gehouden zijn zorgvuldig met de belangen en (grond)rechten van hun personeel om te gaan. Voor zover de algemene beginselen van behoorlijk bestuur niet meer zouden gelden in de relatie tussen een openbare

[7] M.Y.H.G. Erkens & M.A. Schneider, 'Normalisering en rechtsbescherming: een proces in reverse?' in: B. Barentsen, N. Hummel & S.F.H. Jellinghaus, Van ambtenaar tot ambtenaar, Weert: Celsus 2018, p.116-117.

onderwijsinstelling en de werknemer, gelden er via art. 7:611 BW vergelijkbare normen. Ook voor private werkgevers geldt dat zij zorgvuldig met de belangen van hun personeel moeten omgaan. Ingrijpende beslissingen zal de werkgever deugdelijk moeten motiveren.

De werkgever besluit niet langer na 2020, maar beslist wel. Besluiten zijn publikerechtelijk van aard, en vallen onder de Awb. Werkgeversbeslissingen – overplaatsing, ontslag, bevordering – niet, maar ook dan moetn de werkgever zorgvuldigheids- en motiveringsnormen voldoen. Zeker wanneer die beslissingen flink ingrijpen in de belangen van en de afspraken met de werknemer, zullen die deugdelijk moeten worden gemotiveerd. In het kader van een goede belangenafweging kan de werkgever gehouden zijn verzachtende maatregelen te treffen of een overgangsregeling te treffen, bijvoorbeeld als hij de werknemer wil overplaatsen. Voordat de werkgever overgaat tot disciplinaire maatregelen of ontslag zal hij goed onderzoek moeten doen. Met enige regelmaat worden werkgevers ervoor afgestraft dat ze te snel of ongefundeerd voor een disfunctioneringsontslag of ontslag wegens verwijtbaar handelen kiezen.[8]

5. ZOEK DE VERSCHILLEN 2: COLLECTIEVE ARBEIDSVOORWAARDENVORMING

Een belangrijke reden om te normaliseren is dat in de publieke sector cao's er vrije cao-onderhandelingen worden nagebootst. Waarom nep-cao's maken, als je simpelweg echte cao's zou kunnen toepassen?

Formeel stelt de werkgever de arbeidsvoorwaarden eenzijdig, in een op de Ambtenarenwet gebaseerd wettelijk voorschrift. Feitelijk wordt de inhoud van die 'wetten' bepaald door werkgevers dan wel werkgeversorganisaties aan de ene kant en werknemersorganisaties aan de andere. De wetgevende bevoegdheid van de werkgever is beperkt: de arbeidsvoorwaardenregeling mag alleen met instemming van de bonden worden gewijzigd. Dat betekent dat de inhoud van de regeling wordt bepaald door hetgeen in hun arbeidsvoorwaardenoverleg is afgesproken. Voor rijksambtenaren is dit zogeheten overeenstemmingsvereiste neergelegd in de wet, in het onderwijs in zogeheten overlegprotocollen tussen werkgevers- en werknemersorganisaties. Daarin is bepaald met welke bonden er onderhandeld moet worden en wanneer er een voor overeenstemming noodzakelijke meerderheid aanwezig is. Dat is een verschuil met reguliere cao-onderhandelingen. In de marksector zijn die vrij. Een werkgever is vrij te kiezen wie zijn onderhandelingspartners zijn, en

[8] Een wel heel vergaand voorbeeld is Ktr. Alkmaar 31 oktober 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:9753, JAR 2018/26 m.nt. Barentsen.

een rechtsgeldige cao kan ook met een vakbond, ook een hele kleine, worden afgesloten.

In het onderwijs geldt dan nog de bijzonderheid dat het arbeidsvoorwaardenakkoord voor het bijzonder onderwijs echt als cao geldt, terwijl die in het openbaar onderwijs is omgezet in een rechtspositieregeling. Dat laatste detail onttrekt zich aan vrijwel ieders waarneming, als was het maar omdat het gebruikelijk is de in het onderwijs vigerende cao's in een boekje (of op een website) te publiceren. In de wandeling en in de rechtszaal wordt simpelweg gesproken van onderwijs-cao's.

Als er straks met echte cao's gewerkt gaat worden, verandert er al met al in de praktische uitwerking niet zo gek veel. Wel kan de omzetting van collectieve afspraken in een rechtspositieregeling of vantoepassingverklaring van de cao als ware het zo'n regeling achterwege blijven. Een verschil is wel dat individuele werknemers van openbaar onderwijsinstellingen alleen aan de cao gebonden zijn als zij lid zijn van een vakbond die de cao heeft afgesloten. Is dat niet het geval, dan zijn ze alleen gebonden als de cao in hun arbeidsovereenkomst als bindend van toepassing is verklaard (incorporatie). Die incorporatie kan overigens ook stilzwijgend plaatsvinden. In het bijzonder onderwijs zijn ook lang niet alle werknemers vakbondslid, maar zij zijn toch allen via al of niet stilzwijgende incorporatie of het bestendig gebruik aan de cao gebonden. Werkgevers weten doorgaans niet eens wie er vakbondslid is of niet en passen de cao simpelweg toe op iedereen. Of de werknemer ook gebonden is, is hoogstens een issue als de cao voor de werknemer nadelige bepalingen bevat. En dan nog speelt de bindingskwestie uiterst zelden.

Misschien dat openbaar onderwijsinstellingen er verstandig aan doen om met een incorporatiebeding in de arbeidsovereenkomst die binding te garanderen. In de bestaande aanstellingsbesluiten is vaak wel vermeld dat een bepaalde cao van toepassing is, maar het is op zijn zachtst gezegd onzeker of die clausule van rechtswege in een incorporatiebeding wordt omgezet zodra de Wnra in werking treedt. Thans heeft die opmerking in het aanstellingsbesluit voor het openbaar onderwijs immers geen rechtsgevolg: instemming van de ambtenaar is niet nodig nu de binding voortvloeit uit het wettelijke karakter van de arbeidsvoorwaardenregeling, zelfs als die regeling cao heet.

Opmerkelijk aan de normalisering in het onderwijs is voorts dat er toch niet lijkt te worden gekozen voor de volledige vrijheid die uitgangspunt is in normale cao-onderhandelingen. In het conceptwetsvoorstel normalisering van de rechtspositie van ambtenaren in het onderwijs is bepaald dat er over de arbeidsvoorwaarden *op schriftelijk overeengekomen wijze* met bonden moet worden overlegd. Daarbij wordt ook de term 'georga-

niseerd overleg' uit het bestaande model met overeenstemmingsvereiste gehandhaafd. In feite wordt bepaald dat de bestaande overlegprotocollen, die bepalen met wie er overlegd moet worden en wanneer er een meerderheid is, na de normalisering voortbestaan. Dat verdraagt zich slecht met het uitgangspunt dat in cao-onderhandelingen contractsvrijheid voorop staat. Uiteraard zijn cao-partijen bevoegd om af te spreken hoe en met wie zij in de toekomst willen onderhandelen. Ze zelfs vrij om hun eigen vrijheid weg te contracteren. Hier lijkt de wetgever dat te willen doen. Er wordt vastgehouden aan een model – een ovelegprotocol met voor vaste overlegpartners – dat is ontworpen voor de situatie dat de werkgever tevens wetgever is. Het past niet goed bij vrije cao-onderhandelingen. Of, hoe en met wie er over cao's onderhandeld wordt, is geen zaak van de nationale wetgever en dat wordt bij de normalisering in het onderwijs miskend.

Klaarblijkelijk is er gekozen voor zoveel mogelijk behoud van het oude, en handhaving van de overleginfrastructuur. Aan de ene kant kan dat de normalisering vergemakkelijken, omdat de onduidelijkheden vermeden worden die in andere overheidssectoren kunnen gaan optreden over de vraag wie waar over mag onderhandelen. Aan de andere kant gaat wel lijnrecht tegen de normaliseringsgedachte in. Bovendien hebben protocollen met vaste overleggremia het nadeel dat ze nieuwkomers buitensluiten, of bonden die niet langer representatief zijn toch onderhandelingsmacht garanderen. Zou een recent opgerichte vakbond als PO in actie ondanks de overlegprotocollen tot de cao-onderhandelingen worden toegelaten?

Even zeer verbazend is dat in het wetsvoorstel is opgenomen dat het 'bevoegd gezag' de rechtspositie van het personeel dient te regelen. Zo'n bepaling is noodzakelijk voor het openbaar onderwijs in de huidige situatie, waarin de werkgever de bevoegdheid moet zijn verleend om algemeen verbindende voorschriften over de rechtspositie vast te stellen. De bevoegdheid om gedragsvoorschriften op te stellen behoeft onder het arbeidsrecht geen specifieke wettelijke grondslag. Het personeel staat onder het gezag van de werkgever (art. 7:610 BW) en de werkgever heeft het zogeheten instructierecht (art. 7:660 BW). Over arbeidsvoorwaarden mag hij, al of niet via een werkgeversvereniging, afspraken maken in een cao. Alleen al met het gebruik van de term 'bevoegd gezag' ademt de wet heel sterk de geest van een klassieke overheidswerkgever. In dat verband vraag ik me ook af of het instituut van de 'akte van benoeming' nog helemaal van deze tijd is. In recente rechtspraak is de juridische betekenis ervan in ieder geval sterk gerelativeerd. Ook zonder zo'n akte kan er een arbeidsovereenkomst zijn tussen een school en een onderwijzer. Het intrekken van de akte van benoeming in een andere

functie houden dan ook niet per se een ontslag in de zin van het BW in.[9] Werkgevers zijn bovendien al op grond van art. 7:655 BW verplicht om hun werknemers schriftelijk te informeren over de in zulke benoemingsaktes te vermelden onderwerpen. Het is dus niet nodig om dat ook nog eens in een specifieke onderwijswet vast te leggen.

6. BESLUIT

Het onderwijs is nu al een van de meest genormaliseerde overheidssectoren. Ook thans zijn er al veel werknemers met een arbeidsovereenkomst werkzaam. Doorgaans geldt voor ambtenaren in het openbaar onderwijs en werknemers in het bijzonder onderwijs dezelfde cao. De gevolgen van de normalisering zijn dan ook beperkt voor het openbaar onderwijs. De meest belangrijke verandering is dat de Awb niet langer geldt in de arbeidsverhouding en dat de rechtsbescherming dus via andere instanties verloopt. Maar ook wat dat betreft moeten de verschillen niet overschat worden.

Een groot deel van het personeel in het openbaar basisonderwijs en voortgezet onderwijs gaat de ambtelijke status compleet verliezen en zal ook niet langer vallen onder de Ambtenarenwet. Inmiddels is er een concept-wetsvoorstel om dat voor alle ‘ onderwijsambtenaren’ te realiseren. Dat is een goed idee, omdat het maar zeer de vraag is of het behoud van de eretitel ambtenaar en specifiek ambtelijke normen erg zinnig is, en dan ook nog voor een klein deel van het personeel van onderwijsinstellingen.

Wat de collectieve onderhandelingen betreft, speelt vooral de kwestie van binding aan cao’s van individuele medewerkers aan cao’s. In het bijzonder onderwijs, dat al tijden onder het normale cao-recht valt, bestaan er op dat punt echter nauwelijks problemen. Verder valt op dat het wetsvoorstel ter normalisering van de rechtspositie in het onderwijs voor een deel vasthoudt aan vertrouwde begrippen en overlegstructuren. Vanuit een pragmatisch oogpunt – if it ain’t broke don’ t fix it – valt daar best wat voor te zeggen. Wel is het de vraag of die wat meer ambtelijke concepten goed passen binnen het arbeidsrecht.

[9] Hof Den Haag 13 juni 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:1582, zie ook E. van Vliet, ‘Wnra in het onderwijs’, in: B. Barentsen, N. Hummel & S.F.H. Jellinghaus, Van ambtenaar tot ambtenaar, Weert: Celsus 2018, p. 188 en 192-193.

IV - Arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden in het onderwijs

‘Eén salarishuis voor het gehele funderend onderwijs’

Interview Jan van de Ven, PO in actie

Te hoge werkdruk en te laag salaris. Dat zijn sinds de oprichting in maart 2017 de speerpunten van PO in actie. De tijd dat de hbo-opgeleide leerkrachten in het primair onderwijs rondliepen als makke schapen, is voorbij, zegt **Jan van de Ven**, *zelf po-leerkracht en samen met Thijs Roovers initiatiefnemer en cao-onderhandelaar van deze nieuwe vakbond.*

Welke werkomstandigheden in uw sector hebben de komende twee tot drie jaar prioriteit?

'Dat zijn, weinig verrassend, de werkomstandigheden die te maken hebben met werkdruk en met salaris en arbeidsvoorwaarden. Wij schuiven deze van begin af aan naar voren, omdat daar de grootste discrepantie zit ten opzichte van andere sectoren, met name het naburige voortgezet onderwijs. Daarom stappen ook steeds vaker collega's over van het po naar het vo. Dat kan met hetzelfde pabo-diploma. Bovendien is het lerarentekort daar ook zo pregnant in enkele vakken, dat vo-scholen graag investeren in een lerarenopleiding voor iemand met pabo. De hele publieke sector klaagt dat de werkdruk te hoog is, verpleegkundigen, politie, leerkrachten. Vaak is het een klaagzang over de administratieve last. Het onderwijs gaat de afgelopen tien jaar gebukt onder een verantwoordingsdiarree. Terwijl een sfeer van vertrouwen beter zou passen, maar vertrouwen ontbreekt tussen politiek en besturen, tussen besturen en directies en vaak ook tussen directies en leerkrachten. Daardoor ontstaat een

soort controledrift, waardoor de werkdruk steeds verder oploopt.'

Wat ziet u als kansrijke oplossingsrichting?
'De salariskloof moet uiteraard worden verwijderd, zodat leerkrachten in het po hetzelfde basissalaris kunnen verwachten als in het vo. Het beste zou zijn één salarishuis voor het gehele funderend onderwijs, waardoor veel meer kruisbestuiving ontstaat en ook de overgang voor kinderen makkelijker wordt. En wij concentreren ons nu vooral op het verschil in de basis, maar de kloof bij een academisch geschoolde po-docent is nog veel groter. Als het primair onderwijs voor hen aantrekkelijk wil blijven, moet er meer gebeuren dan investeren in de basis.'

En de werkdruk, kan uw achterban daar zelf invloed op uitoefenen?
'Daarover hebben wijzelf grote zeggenschap. Als beroepsgroep hebben we veel te lang als makke schapen rondgelopen. Binnen onze Facebook-community van 45.000 collega's merken we dat leerkrachten zich steeds bewuster worden van hun rechten en plichten, en daar ook mee aan de slag gaan binnen hun school. Het gesprek over wat je geacht wordt te doen binnen jouw uren en takenpakket, wordt veel te weinig gevoerd tussen leraren onderling, maar ook tussen leraren en directie en directie en besturen. Want wat de overheid oplegt aan verantwoordingsdocumenten is niet schrikbarend, maar wat wij als sector onszelf opleggen, daar valt behoorlijk in te schaven en te schrappen. Een zelfbewustere, autonomere beroepsgroep kan daar ontzettend bij helpen. PO in actie speelt daar een belangrijke rol in. Vroeger had de traditionele vakbond dit opgepakt, maar die weet niet meer wat er op de werkvloer speelt en de beroepsgroep weet de vakbond niet meer te vinden als belangenbehartiger. PO in actie is in dat gat gesprongen.'

Kunnen onderwijssectoren van elkaar leren om de werkdruk aan te pakken?
'Zeker weten. We zien collega's overstappen naar het vo, maar andersom vrijwel niet. Met één salarishuis krijg je veel meer uitwisseling beide kanten op, ook van de do's en don'ts in een sector. Overgestapte leerkrachten ervaren dat ze in het vo onder werktijd lessen mogen voorbereiden, met hun sectorgroep vergaderen, oudergesprekken voeren. Daar kunnen wij in het po alleen van dromen. Daar valt dus veel in te leren. Ook qua verantwoording. In het voortgezet onderwijs is het normaal dat leerkrachten zich vertegenwoordigen binnen hun vakgroep en vinden dat zij de specialist en professional zijn die gaat over de inhoud van hun vak. In het po verenigen leerkrachten zich hooguit in Facebook-groepjes om leuke lessen uit te wisselen, maar niet om voor hun vak te gaan staan. Met de opkomst van PO in actie zie je daarin een verschuiving en die zal vast doorzetten.'

‘Universiteiten kunnen oplossingen voor een belangrijk deel binnen de eigen organisatie bieden’

Interview Jan Boersma, FNV

De hoge werkdruk en de vele flexibele contracten bij onderwijs en onderzoek. Die twee werkomstandigheden op universiteiten moeten de komende jaren prioriteit hebben, vindt **Jan Boersma**. *Hij is bestuurder onderwijs en onderzoek bij de FNV en voor het hoger onderwijs onderhandelaar voor zowel de CAO Nederlandse Universiteiten als de Cao-onderzoeksinstellingen.*

Welke kansrijke oplossingsrichtingen ziet u voor deze werkomstandigheden?

'We hebben in de cao afgesproken dat elke universiteit eind 2017 een aanpak moet hebben om de werkdruk terug te dringen en duurzame inzetbaarheid te bevorderen. Dat hebben ze niet allemaal even goed gehaald, maar er wordt aan gewerkt. Een oplossing voor de werkdruk is onder meer in teamverband mensen inzetten op hun deskundigheden en kwaliteiten. Zo is er een enorme concurrentie onder wetenschappers om subsidie aan te vragen. Je zou winst kunnen boeken door dat niet ieder voor zich te doen, maar over te laten aan anderen die daar echt goed in zijn. Een andere oplossing is de regeldruk terugdringen: mensen meer professionele ruimte geven en minder verantwoording. Zeker wetenschappers die ook onderwijs in hun takenpakket hebben, zou dat ten goede komen. Dit speelt vooral sinds het drama van InHolland, dat ook op de universiteiten impact heeft gehad. Veel verantwoordingselementen, veel cijfers registre-

ren, waar je voorheen de administratie voor had. Dat kan allemaal een paar slagen minder. Verder is wetenschap steeds meer een internationaal bedrijf geworden, waarin je samenwerkt met mensen over de hele wereld. Prima, maar daardoor wordt wel de normale werktijd steeds meer opgerekt. Als hier de werkdag ten einde loopt, begint die in Amerika. Je moet dus veel meer beschikbaar zijn. Bovendien hebben universiteiten bij voorkeur excellente medewerkers. Daardoor staan wetenschappers onder druk om, vanuit hun loyaliteit en bevlogenheid, langer te werken dan waarvoor ze betaald krijgen.'

En wat betreft die flexcontracten?

'De universiteiten zouden wat minder op korte termijn mogen plannen en wat meer op basis van ervaring en langetermijngegevens. Vaak krijgen onderzoekers en docenten een contract voor twee jaar. Daarna kan dat volgens de huidige systematiek onder voorwaarden verlengd worden, maar meestal eindigt het. Terwijl de cao de mogelijkheid biedt om dienstverbanden langer dan vier jaar aan te gaan. Daarmee zou je tegelijkertijd het personeel meer zekerheid bieden. Universiteiten zijn nu heel erg risicomijdend.'

Welke invloed kan uw achterban daarop uitoefenen?

'Universiteiten kunnen de oplossingen voor een belangrijk deel binnen hun eigen organisatie, met hun eigen mensen, bieden. Door kritisch het systeem tegen het licht te houden en ook af te stappen van het idee dat iedere wetenschapper excellent moet zijn. Bovendien: 100 procent hoogleraren is niet te betalen. En in plaats van onderling concurreren, zouden ze iets kunnen doen met fondsvorming en wetenschappers en personeel meer perspectief in hun dienstverband bieden. Wij als bonden gaan in gesprek met onze achterban, halen daar kennis op om ook verbeteringen in het systeem aan te brengen.'

Kunnen de onderwijssectoren van elkaar leren om de werkdruk aan te pakken?

'Zeker, niet alleen op het niveau van werkdruk, maar ook op dat van loopbaanbeleid, scholing en ontwikkeling. Een cao-afspraak zoals wij hebben gemaakt over het terugdringen van werkdruk en bevorderen van duurzame inzetbaarheid, is ook in andere sectoren mogelijk. Datzelfde geldt voor de kennis die de universiteiten daarover in huis hebben en voor onze afspraak om de flexibele schil terug te dringen. Andersom kunnen wij leren van de afspraken binnen het hbo rond professionalisering en professionele ruimte. En van de discussies in het vo rond het curriculum, de instromingstrajecten, wat daar in opleidingssfeer gebeurt. Er is genoeg om wederzijds ons voordeel mee te doen.'

Loonhoogte, loonvariatie en loongroei van leraren ten opzichte van de marktsector

Arjan Heyma (hoofd cluster Arbeid & Onderwijs SEO Economisch Onderzoek)

1. INLEIDING

Als gevolg van de vergrijzing is de vervangingsvraag van leraren in het primair en voortgezet onderwijs groot. In 2015 was ruim een kwart van het personeel in de onderwijssectoren ouder dan 55 jaar. Tegenover die vervangingsvraag staat een veel lager aantal afgestudeerden van de lerarenopleidingen.[1] Dat betekent dat er steeds meer een beroep moet worden gedaan op herintreders of zij-instromers om vacatures te vervullen. De vraag is hoe het onderwijs aantrekkelijker kan worden gemaakt voor studenten, zodat zij kiezen voor een lerarenopleiding. Beloning speelt ongetwijfeld een belangrijke rol, naast de intrinsieke motivatie om leraar te worden, secundaire arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden. En juist ten aanzien van beloningsperspectieven scoren het po en vo laag.

Uit verschillende studies blijkt dat de beloning van leraren in het primair en voortgezet onderwijs achterblijft bij de beloning van vergelijkbare werknemers in de marktsector (Heyma et al., 2006; Berkhout et al., 2010; Van der Werff et al., 2017c). Uit een loonvergelijking voor de jaren 2001-2004 bleek dat vooral het mannelijk personeel op latere leeftijd met een steeds grotere beloningsachterstand te maken kreeg. Die achterstand kon oplopen tot ruim boven de 10 procent per gewerkt uur. Omdat de loonontwikkeling van hoger opgeleiden in het onderwijs tot en met 2005 achterbleef bij de loonontwikkeling in de marktsector, werd

[1] Zie Fontein et al. (2016). *De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel po, vo en mbo, 2015-2025*, update november 2016.

dat loonverschil niet ingehaald. Vervolgens gold gedurende een deel van de recessiejaren 2008-2013 de nullijn in het onderwijs. Dat alles heeft geresulteerd in een uurloon dat voor leraren in het po in 2015 gemiddeld 14 procent lager ligt dan voor vergelijkbare werknemers in de marktsector (Van der Werff et al., 2017). In het vo is het gemiddelde uurloon meer in lijn met dat van vergelijkbare werknemers in de marktsector, maar dat geldt lang niet voor alle groepen leraren.

Het verschil tussen leraren in het primair en voortgezet onderwijs kan worden geïllustreerd aan de hand van een vergelijking van loonschalen. Waar de meest gebruikelijke loonschalen in het vo in 2016 varieerden tussen 2.601 euro bruto per maand (eerste trede schaal LB) en 5.279 euro bruto per maand (hoogste trede schaal LD), bleef dat in het po beperkt tot tussen 2.436 euro bruto per maand (eerste trede schaal LA) en 3.826 euro bruto per maand (hoogste trede schaal LB). Dit laat zien dat niet alleen de hoogte van het loon van leraren in het po gemiddeld lager ligt, maar ook de variatie in het loon die bepaalt hoeveel het loon tijdens de loopbaan kan stijgen. Zowel de gemiddelde hoogte van de beloning als de loopbaanperspectieven bepalen uiteindelijk de aantrekkelijkheid van een sector en daarmee de aantrekkingskracht van de bijbehorende opleiding voor studenten.

Beloning bepaalt niet alleen *hoeveel* mensen leraar willen worden, maar ook de *kwaliteit* van die leraren. Vooral doorgroeimogelijkheden zijn van belang. Dit speelt met name voor excellente studenten die kunnen uitgroeien tot excellente leraren. Met hun talenten kunnen ze de top van het loongebouw bereiken, maar de kans is groot dat ze dat niet alleen in het onderwijs kunnen, maar ook in een andere sector. Wanneer de beloningsmogelijkheden aan de bovenkant van het loongebouw elders hoger doorlopen dan in het onderwijs, kan de aantrekkingskracht van het onderwijs beperkt zijn voor getalenteerde en in potentie excellente leraren. Daarmee komt een belangrijke vraag aan de orde: dienen primaire arbeidsvoorwaarden te worden gebruikt om voldoende aanbod van geschikte leraren te bewerkstelligen, of vooral om voldoende goede of excellente leraren aan te trekken? Het antwoord op die vraag bepaalt de invulling van het beloningsbeleid: een gemiddeld goede beloning of meer aandacht voor beloningsdifferentiatie.

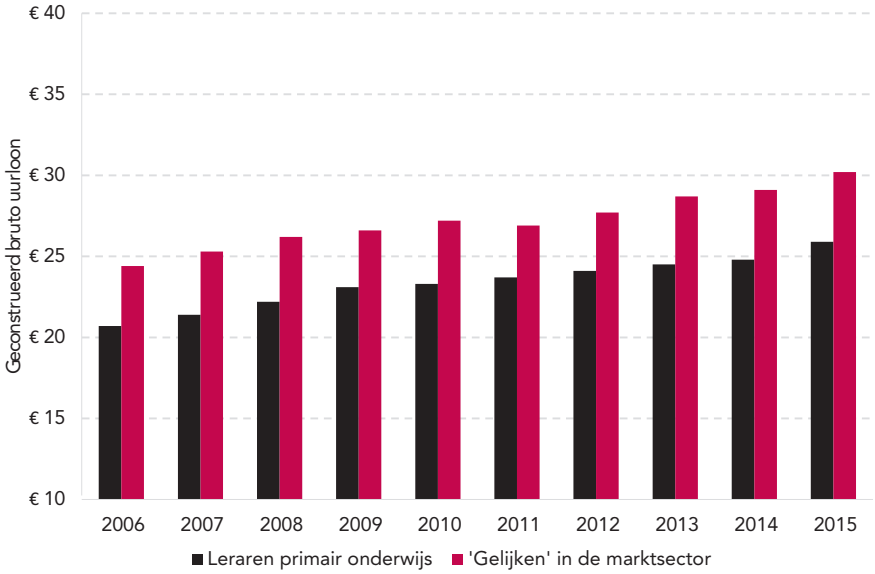
2. GEMIDDELDE BELONINGSVERSCHILLEN TEN OPZICHTE VAN DE MARKTSECTOR

In opdracht van het Arbeidsmarktplatform PO en Voion hebben Van der Werff, Biesenbeek en Heyma (2017a, 2017b) recentelijk onderzoek gedaan naar de beloningspositie van leraren in het primair en voortgezet onderwijs ten opzichte van vergelijkbare werknemers in de marktsector.[2]

[2] Vergelijkbare werknemers in de marktsector worden gevonden door voor leraren en werknemers in de marktsector samen de kans te schatten dat ze als leraar zouden kunnen werken, gegeven hun achtergrondkenmerken. Een aantal van die achtergrondkenmerken, zoals geslacht, opleidings- en beroepsniveau en omvang van het dienstverband, zijn bepalender voor de kans om leraar te worden dan achtergrondkenmerken als leeftijd, etniciteit, contractsoort en woonregio. Vervolgens wordt bij elke leraar een werknemer in de marktsector gezocht die op basis van die achtergrondkenmerken een gelijke kans heeft om als leraar in het primair of voortgezet onderwijs te werken. Deze methode wordt de matchingsmethode genoemd.

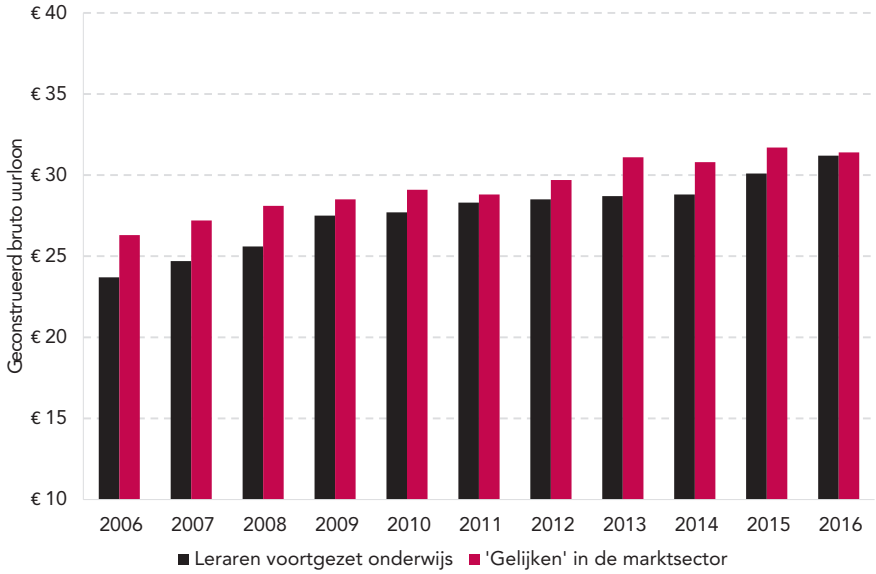
De vergelijking vindt plaats aan de hand van uurlonen die zijn gedefinieerd als het totale brutoloon (inclusief vakantiegeld en incidentele beloningen) waarop loonheffing van toepassing is, gedeeld door het aantal gewerkte uren inclusief betaalde overwerkuren. Een vergelijking van *uur*lonen houdt rekening met het feit dat leraren vaker in deeltijd werken dan werknemers in de marktsector. Het onderzoek van Van der Werff et al. (2017a) bevestigt het eerder geschetste beeld dat leraren in het primair onderwijs gemiddeld genomen een lager uurloon ontvangen dan vergelijkbare werknemers in de marktsector, en dat dit al minstens tien jaar structureel het geval is, zie figuur 1. In 2015 was het gemiddelde bruto-uurloon van leraren in het po ongeveer 4 euro, ofwel 14 procent, lager dan dat van vergelijkbare werknemers in de marktsector. Figuur 2 betreft het vo en is overgenomen uit Van der Werff et al. (2017b). Het gemiddelde bruto-uurloon van leraren in het vo ligt in 2016 uiteindelijk op ongeveer hetzelfde niveau als van vergelijkbare werknemers in de marktsector.

Figuur 1: Leraren in het primair onderwijs hebben gemiddeld en structureel een lager uurloon dan vergelijkbare werknemers in de marktsector.



Bron: CBS Microdata, bewerking voor Van der Werff et al. (2017a)

Figuur 2: Het uurloon van leraren in het voortgezet onderwijs is gemiddeld meer in lijn met dat van vergelijkbare werknemers in de marktsector.



Bron: CBS Microdata, bewerking voor Van der Werff et al. (2017b)

Het verschil in het *gemiddelde* bruto-uurloon verhult de variatie in uurloonverschillen naar achtergrondkenmerken. Zo zijn er groter dan gemiddelde verschillen voor leraren met een afgeronde masteropleiding (-23 procent in het po, -8 procent in het vo), voor leraren in het primair onderwijs met een voltijd dienstverband vanaf 35 jaar (-26 tot -35 procent, afhankelijk van leeftijd en geslacht) en voor eerstegraadsleraren in het voortgezet onderwijs, vooral in bètavakken (tot -9 procent). Daar staan minder grote verschillen tegenover voor leraren in het po jonger dan 35 jaar (-1 tot -3 procent, afhankelijk van geslacht en omvang dienstverband). In het vo zijn er groepen leraren met een hoger uurloon dan vergelijkbare werknemers in de marktsector, zoals tweedegraadsleraren in alfavakken (+9 procent) en vrouwelijke leraren tot 35 jaar in deeltijd (+15 procent). De variatie in uurloonverschillen zit niet zozeer in loonverschillen tussen leraren in het onder-

wijs, maar veel meer in de loonverschillen tussen vergelijkbare werknemers in de marktsector. Daar stijgen de uurlonen gemiddeld sneller met leeftijd en opleidingsniveau, en liggen de uurlonen gemiddeld hoger voor mannen en werknemers in voltijd dan voor vrouwen en werknemers in deeltijd. Verder is het beloningsverschil binnen en buiten de Randstad groter in de marktsector dan in het onderwijs, waardoor vooral leraren in de Randstad een relatief grote beloningsachterstand kennen ten opzichte van de marktsector.

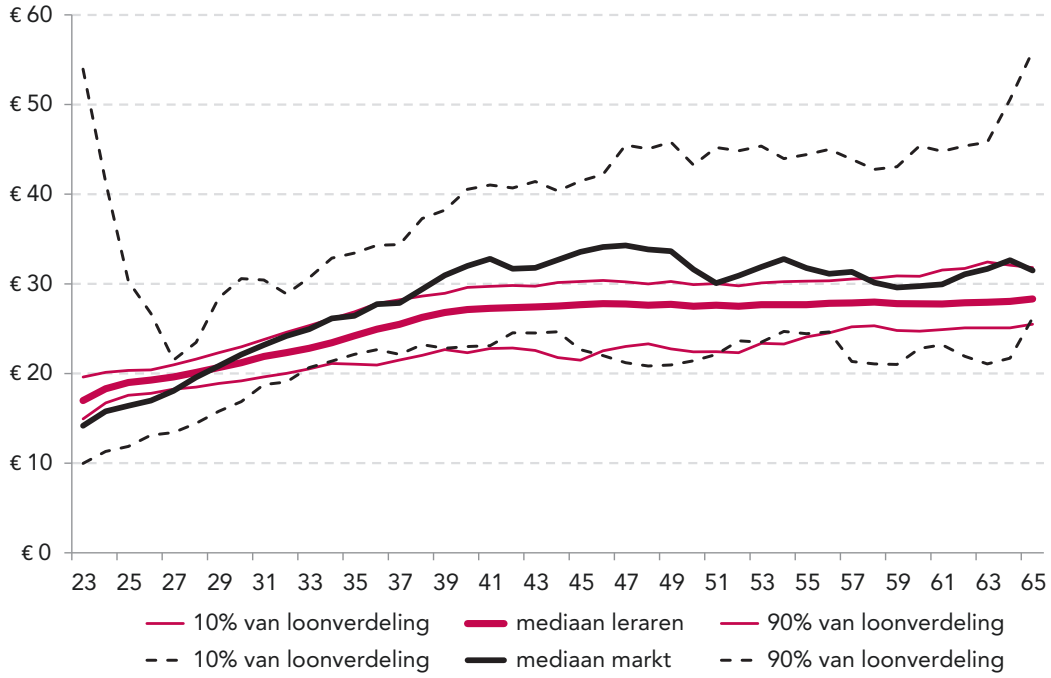
Wat verder opvalt in zowel figuur 1 als figuur 2, is dat het absolute verschil in gemiddelde uurlonen tussen leraren en vergelijkbare werknemers in de marktsector redelijk constant is gedurende de periode 2006-2016, ondanks de groei van het uurloon van gemiddeld 21 naar 26 euro in het primair onderwijs en van gemiddeld 23 naar 31 euro in het voortgezet onderwijs. De lonen van leraren volgen dus wel de ontwikkeling van de lonen in de marktsector, maar op afstand. Er is geen sprake van een inhaaleffect. Dit kan voor een groot deel worden toegeschreven aan de koppeling van salarissen bij de overheid aan die in de marktsector via het *referentiemodel*. Daar komen we in paragraaf 4 op terug.

3. VERSCHIL IN LOONGROEI OVER LEEFTIJD

Op individueel niveau is de variatie in bruto-uurlonen nog sterker dan naar achtergrondkenmerken. Een deel van de variatie in het uurloon zit in de loonontwikkeling over leeftijd en ervaring. Figuur 3 geeft daarom voor elke leeftijd apart de mediaan en het 10de en 90ste quantiel van de loonverdeling. Het 10de quantiel laat het uurloon zien waar 10 procent van de leraren in het primair onderwijs onder zit en 90 procent boven. Het 90ste quantiel laat het uurloon zien waar 90 procent onder zit en 10 procent boven. Van alle 45-jarige leraren in het po verdiende 10 procent in 2015 minder dan 21 euro, de helft minder dan 27,80 euro en 90 procent minder dan 30,50 euro. Op die manier wordt voor elke leeftijd de variatie in het bruto-uurloon getoond.[3]

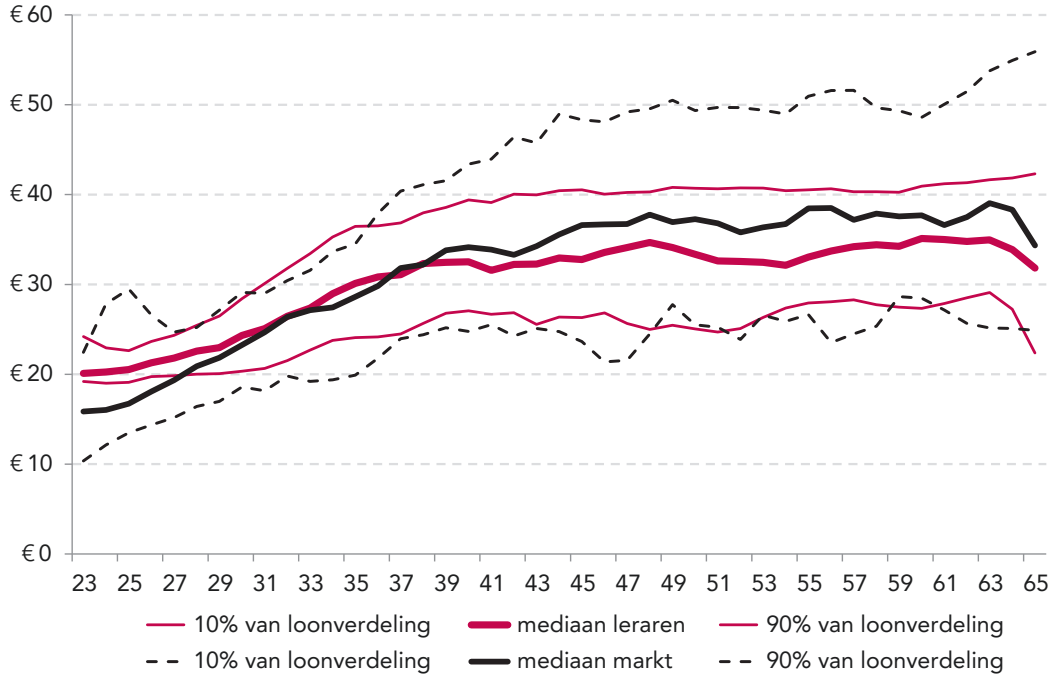
[3] Om de figuren 3 en 4 overzichtelijk te houden, zijn de lijnen vloeiender gemaakt door voor elke leeftijd steeds het gemiddelde over de voorliggende, dezelfde en de navolgende leeftijd te nemen.

Figuur 3: Beperkte variatie in de ontwikkeling van het bruto-uurloon over leeftijd zorgt ervoor dat de meeste oudere leraren in het primair onderwijs minder verdienen dan vergelijkbare werknemers in de marktsector, 2015.



Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Figuur 4: Variatie in bruto-uurlonen voor leraren in het voortgezet onderwijs over leeftijd zorgt voor een redelijke concurrentiepositie ten opzichte van vergelijkbare werknemers in de marktsector, maar de topsalarissen in de marktsector blijven buiten bereik, 2015.



Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek

De lijnen van het 10de en 90ste quantiel liggen relatief dichtbij de mediaan ten teken dat de variatie in het loon van leraren in het primair onderwijs beperkt is, vooral wanneer ze nog jong zijn. Leraren krijgen doorgaans elk jaar een periodiek in hun salaris erbij, totdat ze op het maximum van de loonschaal zitten. In figuur 3 is goed te zien dat die loonstijging plaatsvindt tot de leeftijd van ongeveer 39 jaar, daarna blijft het gemiddelde uurloon redelijk constant. Alleen leraren die de

top van hun salarisschaal nog niet hebben bereikt, kunnen verder doorstijgen. Figuur 3 laat ook goed zien dat de loondifferentiatie tussen leraren in het po een stuk kleiner is dan die tussen vergelijkbare werknemers in de marktsector. Deels is dat een artefact, omdat leraren worden vergeleken met werknemers in de gehele marktsector, die een veelheid aan verschillende functies kunnen bekleden. Deels is het geen artefact, omdat het een vergelijking betreft met werknemers in de marktsector die exact dezelfde achtergrondkenmerken hebben. Om deze mensen over te halen om voor het beroep van leraar te kiezen, moet de sector nu eenmaal concurreren met andere sectoren. Dat gebeurt op tal van aspecten, waarvan het beloningsperspectief er één is. Wanneer de mogelijkheden voor doorgroei in salaris beperkter zijn, is het waarschijnlijker dat vooral de meer getalenteerde mensen kiezen voor een loopbaan elders.

Figuur 4 laat een soortgelijke vergelijking zien voor leraren in het voortgezet onderwijs. Daarin is te zien dat de variatie in bruto-uurlonen voor deze leraren hoger ligt dan in het primair onderwijs, waardoor een betere concurrentiepositie bestaat ten opzichte van vergelijkbare werknemers in de marktsector. Een deel van de leraren in het vo verdient ook op latere leeftijd meer dan de mediaan in de marktsector. Toch blijven de echt hogere salarissen in de marktsector buiten bereik, zodat een carrière in het onderwijs in financiële termen voor met name hoogproductieve werknemers minder aantrekkelijk is.

4. VERKLARING VAN BELONINGSVERSCHILLEN

Er zijn verschillende verklaringen te geven voor de lagere gemiddelde beloning van leraren in het primair en voortgezet onderwijs, de lagere loongroei gedurende de loopbaan en de kleinere variatie in het uurloon ten opzichte van vergelijkbare werknemers in de marktsector.

Een eerste verklaring is dat binnen de functie van leraar nu eenmaal slechts een beperkt aantal taken kan worden gedifferentieerd, waardoor ook het loon minder gemakkelijk kan worden gedifferentieerd. De vraag is echter of binnen de functie van leraar er niet meer gedifferentieerd kan worden in taken dan nu, zodanig dat verschil in talenten beter tot hun recht komen. Bij meer differentiatie naar functies kan de allocatie van de juiste talenten over de beschikbare functies zorgen voor een hogere productiviteit, waardoor ook de lonen weer verder kunnen worden gedifferentieerd. De loonprikkel voor leraren om extra (complexere) taken op zich te nemen, is op dit moment in ieder geval beperkt door het in de praktijk toepassen van een beperkt aantal functieschalen.

Een tweede verklaring is een beloningssysteem waarin de loongroei weliswaar enigszins vergelijk-

baar is met die in de marktsector, maar door het beperkte aantal functieschalen het aantal tussentijdse promoties beperkt is, evenals de mogelijkheden tot doorgroei. In de praktijk krijgen de meeste leraren elk jaar een standaardperiodiek toegekend, waardoor de variatie in loongroei tussen leraren beperkt is. Bij vergelijkbare werknemers in de marktsector kan bij excellent functioneren gemakkelijker een extra grote periodiek worden toegekend en wordt ook niet geschroomd om bij matig functioneren de loongroei te beperken. Op die manier ontstaat meer variatie in beloning tussen goed en minder goed functionerende werknemers. Dat is tegelijkertijd een prikkel om extra goed te presteren, aangezien die extra inspanning in de marktsector eerder wordt beloond.

Het gevolg daarvan kan voor het primair onderwijs worden geïllustreerd met de gemiddelde uurlonen vijftien maanden en tien jaar na afstuderen van de pabo in vergelijking met een willekeurig andere hbo-opleiding. Tabel 1 is gebaseerd op de analyse *Studie & Werk 2017* door Bisschop, Zwetsloot en Van der Werff (2017) in opdracht van Elsevier. Het bevat uitsluitend opleidingen met in 2015 meer dan 1.700 afgestudeerden, aangevuld met opleidingen die enigszins verwant zijn met de opleiding tot leraar in het po. Duidelijk is dat het startloon van afgestudeerden van de pabo relatief hoog ligt. Alleen pas afgestudeerden fysiotherapie, verpleegkunde en van de opleidingen tot leraar in het voortgezet onderwijs verdienen meer per gewerkt uur. Na tien jaar op de arbeidsmarkt is het beeld echter omgedraaid. Afgestudeerden van alle hbo-opleidingen in tabel 1 verdienen dan juist meer dan afgestudeerden van de pabo. Dat betekent dat de gemiddelde loongroei op individueel niveau achterblijft bij leraren in het po ten opzichte van andere werknemers met hetzelfde opleidingsniveau.

Gerelateerd hieraan is een mogelijke verklaring dat, mede gezien de relatief beperkte beloningsprikkels op langere termijn, het verloop van met name jonge leraren uit het onderwijs ervoor kan zorgen dat vooral de minder productieve leraren overblijven. Als gevolg van zo'n negatieve selectie zou ook de loongroei van leraren in het primair onderwijs en de variatie in die loongroei beperkt blijven. Hard bewijs voor deze negatieve selectie is echter niet voorhanden.

Een vierde verklaring ligt in het toegepaste referentiemodel als uitgangspunt bij de bepaling van de financiële ruimte die de overheid voor de arbeidsvoorwaarden in de overheidssectoren beschikbaar stelt (Zeilstra, Elbourne en Hers, 2014). Het referentiemodel inventariseert de gemiddelde loonontwikkeling in de marktsector en vertaalt dat in een loonruimte voor ontwikkeling van cao-lonen in onder andere het onderwijs. Gemiddeld genomen stijgen de cao-lonen in de collectieve

sector dus ongeveer net zo snel als in de marktsector, zoals al werd geïllustreerd in de figuren 1 en 2. Het referentiemodel zorgt er in ieder geval niet voor dat een beloningsachterstand in de loop van de jaren wordt ingehaald. Als er al een effect is, werkt dat juist de andere kant op. Feit is dat de lonen in de marktsector aan de bovenkant van het loongebouw (dus voor hogere functies) in de loop der jaren sterker zijn gestegen dan de lonen aan de onderkant van het loongebouw (dus voor lagere functies). Toepassing van de *gemiddelde* loonontwikkeling in de marktsector op het onderwijs, waar vooral sprake is van hogere functies, leidt tot een lagere loonontwikkeling bij leraren dan bij vergelijkbare hoger opgeleide werknemers in de marktsector.

Tabel 1: Gemiddelde uurlonen van pabo-afgestudeerden liggen 15 maanden na afstuderen hoger dan van de meeste afgestudeerden van andere hbo-opleidingen, 10 jaar later is dat omgedraaid.

		15 maanden na afstuderen		10 jaar na afstuderen	
	Aantal 2015	Uurloon 2016 (€)	Δ uurloon t.o.v. Pabo (€)	Uurloon 2016 (€)	Δ uurloon t.o.v. Pabo (€)
Pabo	4122	17,50		26,60	
Sport en management	741	13,80	-3,70	28,80	+2,20
Communicatie	1942	14,30	-3,20	28,70	+2,10
Kunstacademie	2219	14,60	-2,90	27,30	+0,70
Commerciële economie	3092	15,00	-2,50	31,00	+4,40
Bedrijfseconomie	1756	15,90	-1,60	32,30	+5,70
Muziek	778	16,20	-1,30	30,50	+3,90
Pedagogiek	1593	16,60	-0,90	29,10	+2,50
Sociaal pedagogische hulpverlening	2256	16,90	-0,60	26,60	0,00
Maatschappelijk werk en dienstverlening	2211	17,50	0,00	28,90	+2,30
Fysiotherapie	1793	19,10	+1,60	30,20	+3,60
Verpleegkunde	2668	19,60	+2,10	30,60	+4,00
Lerarenopleiding Gesch./Aardr./Maats.	454	21,10	+3,60	35,10	+8,50
Lerarenopleiding Economie	380	22,90	+5,40	36,70	+10,10
Lerarenopleiding Engels	325	23,40	+5,90	35,40	+8,80
Lerarenopleiding Wiskunde	265	24,60	+7,10	36,00	+9,40
Lerarenopleiding Nederlands	386	25,50	+8,00	36,00	+9,40

Bron: Studie & Werk 2017, Bisschop, Zwetsloot en van der Werff (2017)

Een vijfde verklaring is inherent aan de rol van het onderwijs in de economie. De vraag naar onderwijs is vooral afhankelijk van het aanbod van leerlingen, ofwel van demografische ontwikkelingen. Waar in de marktsector een grotere vraag naar een product leidt tot een hogere prijs en daarmee tot ruimte om de lonen te verhogen, waardoor meer arbeidsaanbod wordt aangetrokken, leidt een verhoging van de vraag naar onderwijs eerder tot druk op budgetten, waardoor er minder ruimte is voor loonsverhogingen. Pas wanneer er echt krapte tussen vraag en aanbod van leraren dreigt te ontstaan, wordt de druk groter om het budget meer dan evenredig te verhogen.

Een zesde verklaring is dat het in de publieke sector lastiger is om lonen te differentiëren dan in de private sector, waar beroepen minder goed vergelijkbaar zijn. In de marktsector zijn er systematische beloningsverschillen naar geslacht (in het nadeel van vrouwen), omvang van het dienstverband (in het nadeel van deeltijdwerkers) en het type contract (in het nadeel van tijdelijke en flexibele arbeidskrachten). Die beloningsverschillen worden in de publieke sector als oneerlijk beschouwd en bovendien vallen ze binnen dezelfde functie eerder op dan tussen verschillende functies, waar het beloningsverschil eerder kan worden beargumenteerd met een verschil in taken. Neem bijvoorbeeld het verschil in beloning tussen mannen en vrouwen in de marktsector. Vaak wordt dat verklaard door het verschil in functies en taken, het verschil in carrièrepaden of het verschil in de omvang van het dienstverband. Dat maakt de marktsector voor mannen aantrekkelijker dan het onderwijs.

Een laatste verklaring voor de lagere gemiddelde beloning van leraren is dat de arbeidsproductiviteitsontwikkeling in het onderwijs achterblijft bij die in de marktsector. Lesgeven in het primair onderwijs is nu eenmaal erg arbeidsintensief en kan maar zeer beperkt worden vervangen of ondersteund door computers, machines of robots. Omdat automatisering en robotisering eenvoudiger is in de marktsector, neemt daar de arbeidsproductiviteit sneller toe, waardoor ook de beloning voor de factor arbeid daar sneller kan toenemen. Dit staat bekend als de wet van Baumol en zorgt ervoor dat arbeidsintensieve sectoren als het po relatief duur worden, budgetaanpassingen behoeven en een steeds groter deel gaan uitmaken van het nationaal product, waardoor de economische groei kan afnemen. Dat maakt het weer minder eenvoudig om budgetten te verhogen om een loongroei te faciliteren.

5. CONCLUSIE EN DISCUSSIE

De beloning van leraren in het primair en voortgezet onderwijs ligt generiek en structureel op een lager niveau dan bij vergelijkbare werknemers in de marktsector. Hoewel het startsalaris van

afgestudeerden van lerarenopleidingen hoger ligt dan van afgestudeerden van andere opleidingen met een vergelijkbaar opleidingsniveau, en de lonen voor zowel leraren als werknemers in de marktsector tot een leeftijd van ongeveer 39 jaar blijven stijgen, ligt de grootte van de individuele loongroei bij leraren lager, waardoor gedurende de loopbaan een loonachterstand ontstaat ten opzichte van vergelijkbare werknemers in de marktsector. De meeste leraren kennen ongeveer eenzelfde loongroei. Vergelijkbare werknemers in de marktsector hebben meer kansen op promotie naar een hogere functieschaal, met bijbehorende loonsprongen. Dat maakt het minder aantrekkelijk om voor een carrière als leraar in het primair of voortgezet onderwijs te kiezen.

Naast de lagere loongroei is ook de variatie in het loon bij leraren aanmerkelijk lager dan in de marktsector. Eenmaal aan de top van schaal LB (po) of LD (vo), zit er voor de meeste leraren geen loongroei meer in, terwijl hoogproductieve en getalenteerde werknemers in de marktsector onder meer via beloningsprikkels worden uitgedaagd verder te groeien in functioneren en arbeidsproductiviteit. Als gevolg daarvan zijn de carrière- en beloningsmogelijkheden veel groter in de marktsector dan in het onderwijs, waardoor getalenteerde en potentieel excellente leraren eerder zullen kiezen voor een carrière elders. Dat gaat uiteindelijk ten koste van de kwaliteit van het onderwijs.

Om het werken in het primair en voortgezet onderwijs aantrekkelijker te maken en tegelijkertijd de kwaliteit van het onderwijs te verhogen, is het zaak om functies én bijbehorende lonen in het onderwijs verder te differentiëren. De functiemix die vanaf 2008 is ingezet heeft daar al een bijdrage aan geleverd, maar heeft met name in het po nog onvoldoende geleid tot een meer concurrerende beloningspositie ten opzichte van de marktsector. Het beloningsgebouw zou nog meer gedifferentieerd kunnen worden via een grotere functie- of taakdifferentiatie, waardoor een langere doorgroei in salaris mogelijk wordt voor hoogopgeleide, hoogproductieve en excellente leraren. Dat stimuleert tevens het 'leven lang leren' voor leraren. Bovendien zou het ertoe kunnen leiden dat leraren meer uren gaan werken, waardoor ook via een grotere deeltijdfactor het arbeidsaanbod van leraren wordt vergroot. Het alternatief van een generieke loonsverhoging voor alle leraren tegelijkertijd is duurder en minder efficiënt in het verhogen van zowel het aanbod van leraren als de kwaliteit van het onderwijs.

LITERATUURLIJST

Berkhout, E., Werff, S. van der, & Heyma, A. (2010). *Het verdiende loon?,* SEO-rapport 2010-39. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Bisschop, P., Zwetsloot, J., & Werff, S. van der (2017). *Studie & Werk 2017*, SEO-rapport 2017-41. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Fontein, P., Adriaens, H., Uijl, M. den, & Vos, K. de (2016). *De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel po, vo en mbo 2015-2025.* Tilburg: CentERdata.

Heyma, A., Graaf, D. de, & Klaveren, C. van (2006). *Exploratie van beloningsverschillen in het onderwijs 2001-2004*, SEO-rapport 952. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Werff, S. van der, Biesenbeek, C., & Heyma, A. (2017a). *Wat een leraar in het primair onderwijs verdient; Vergelijking van het loon van leraren en schoolleiders in het primair onderwijs met de marktsector 2006-2015,* SEO-rapport 2017-06. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Werff, S. van der, Biesenbeek, C., & Heyma, A. (2017b). *Wat een leraar in het voortgezet onderwijs verdient; Vergelijking van het loon van leraren en schoolleiders in het voortgezet onderwijs met de marktsector, 2006-2016*. SEO-rapport 2017-70. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Werff, S. van der, Biesenbeek, C., Heyma, A., & Megens, L. (2017c). *Wat verdient een overheids- of onderwijswerknemer ten opzichte van de marktsector; Verschillen in loonontwikkeling en -niveaus tussen overheid en onderwijs en de marktsector 2006-2016*, SEO-rapport 2017-44. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Zeilstra, A., Elbourne, A., & Hers, J. (2014). *Overheidslonen volgen marktlonen*, CPB Policy Brief 2014/12. Den Haag: Centraal Planbureau.

Het impliciete contract: veranderende loonnormen in het primair onderwijs

Hans Schwartz (senior adviseur CAOP)

Marc van der Meer (Bijzonder hoogleraar Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, Tilburg Law School / CAOP)

Mariëtte Amsing (promovendus, Bijzondere Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, Tilburg Law School / CAOP)

1. INLEIDING

De arbeidsovereenkomst tussen werkgever (schoolbesturen, onderwijsinstellingen) en werknemer (juf, meester, leraar) in het primair onderwijs is geëxpliciteerd in een benoeming of aanstelling, met de collectieve arbeidsovereenkomst als basis. In de reikwijdte van de cao is sinds de jaren '80 veel veranderd. Tot de jaren '90 was er nog één algemene cao voor het overheidspersoneel. Na de invoering van het sectorenmodel (1993) ontstonden er aparte cao's voor onder andere de sector onderwijs, met de minister van OCW in de werkgeversrol. In 2006 zijn de secundaire arbeidsvoorwaarden gedecentraliseerd naar de onderwijswerkgevers en uiteindelijk zijn de arbeidsvoorwaarden in 2013 volledig gedecentraliseerd. In de cao PO zijn de loonschalen vastgelegd en de systematiek van functiebeschrijving en -waardering. Onder die papieren werkelijkheid ligt een impliciet contract over de verhouding tussen de beloning en rechten op sociale zekerheid[1]. Dit contract heeft ten eerste een economische dimensie, de deal tussen de werkgever en werknemer is volgens de economische literatuur dat de (jonge, onervaren) werknemer een salaris accepteert dat lager is dan de actuele waarde van de prestatie. In ruil daarvoor verschaft de werkgever baanzekerheid en investeert deze in de scholing (*on the job*) van de werknemer. Onderdeel van het impliciete contract is dat de werknemer aanspraken op zogenaamd uitgesteld loon opbouwt, in de

[1] Zie voor deze impliciete dimensie van de arbeidsovereenkomst en de systematiek van herijking, Visser en van der Meer (2008); Van der Meer (2014). Voor een historische vergelijking van salarisniveaus in het onderwijs, zie Cörvers (2014). Voor een juridische bespreking van de loonvorming, zie ook Brekelmans en Van Schoonhoven (2017).

vorm van sociale zekerheid en pensioenrechten. Het belang van de werkgever is het binden van personeel met een relatief schaarse, specialistische expertise. De investering in de werknemer (door middel van scholing en ontwikkelingskansen) verdient zich zo in de loop van de tijd terug. Die investering betaalt zich voor de werknemer uit in de vorm van periodieke verhoging van het salaris en/of promotie.

In de sociologische en juridische literatuur is ook gesteld dat de onderlinge verhoudingen tussen categorieën medewerkers in deze contractvorm vastgelegd zijn. In het functiegebouw en cao zijn immers de verhoudingen tussen en rechtspositie van leerkrachten en het ondersteunend personeel bepaald. Meer recent wordt ook de dimensie van het psychologische contract naar voren gebracht: de loyaliteit van de werknemer in ruil voor de werkzekerheid van de werkgever. De laatste jaren is opgemerkt dat dit psychologische contract van karakter verandert door de flexibilisering van de arbeidsverhoudingen.

Dit hoofdstuk behandelt de verschuivingen die de afgelopen decennia hebben plaatsgevonden in het impliciete contract in het primair onderwijs. Welke ontwikkeling zijn er geweest op het gebied van salaris, arbeidsovereenkomst en de arbeidsverhoudingen? We ordenen de ontwikkeling van carièrepatronen, arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid in het primair onderwijs aan de hand van drie recente kritische structuurwijzigingen[2]:

- Het HOS-akkoord (1985)
- De salarismaatregelen naar aanleiding van het advies van de commissie-Van Rijn (2002)
- Het Convenant Leerkracht (2007)

Op basis van deze beschrijving geven we een beeld van de herschikking van de verschillende evenwichtsmomenten in de arbeidsverhoudingen in het primair onderwijs (wat oorspronkelijk in de biologie en later in de politieke theorie een 'onderbroken evenwicht' of *punctuated equilibrium* wordt genoemd)[3]. In de hiernavolgende subparagrafen lichten we deze structuurwijzigingen toe en brengen we per herziening de schaalbedragen per maand en de lengte van de carrièrepatronen in kaart. Het is van belang op te merken dat het beeld hiermee niet volledig is. Buiten beschouwing blijft bijvoorbeeld de geleidelijke opbouw van een structurele eindejaarsuitkering (dertiende maand) vanaf 'Van Rijn' en de specifieke bindingstoelagen. Ook kunnen we in dit hoofdstuk niet in detail ingaan op de specifieke aspecten van de bovenwettelijke sociale zekerheid, die tevens het resultaat zijn van overheidsbeleid en onderhandelingen tussen werkgever en werknemers. We merken bovendien op dat naast de 'aanspraken' op uitgesteld loon, voor de *lifetime* arbeidsinzet ook de (ontwikkeling van de) jaarlijkse arbeidsduur relevant is. Ook deze

[2] Het recente Loonakkoord publieke sector van 2015 laten we hier buiten beschouwing, omdat dat vooral de pensioenregeling betreft en niet de functiewaardering en het loongebouw zoals vastgelegd in de cao.

[3] Het begrip is in 1972 gemunt door de panteologen S.J.Gould en N.Eldredge, voor toepassingen binnen de historisch-institutionele literatuur, zie Pierson (2004).

arrangementen hebben een ontwikkeling doorgemaakt met majeure wijzigingen:

- arbeidsduurverkorting: introductie van de 38-urige werkweek (1994);
- arbeidsduurverkorting: invoering van de normjaartaak van 1659 uur (1998);
- invoering van de 40-urige werkweek in 2014, onder handhaving van de jaartaak van 1659 uur.

2. SYSTEMATIEK VAN FUNCTIEBESCHRIJVING EN -WAARDERING ANNO 2018

De lerarensalarissen hebben sinds de jaren '50 een dynamische ontwikkeling doorgemaakt. Doorgaans worden jaarlijks enkele inhoudelijke bepalingen van de cao heronderhandeld, terwijl de structuur en de kaders gelijk blijven. In de loop der tijd veranderen echter ook de normatieve opvattingen over de prijs (de loonnormen) en geven verschuivende schaarsteverhoudingen en aanpassingen in de sociale zekerheid aanleiding tot een herformulering van de cao-bepalingen, waardoor in de onderhandelingen tussen werkgevers en vakorganisaties andere evenwichtspunten worden bereikt. Als we terugkijken kunnen we constateren dat dit impliciete contract steeds verschoven is, waardoor er verschillende systemen naast elkaar zijn ontstaan voor generaties leerkrachten die in verschillende periodes afspraken over hun aanstelling hebben gemaakt. Dit leidde steeds tot *clashes* tussen verschillende actoren op de onderwijsarbeidsmarkt. Zo staat momenteel de discussie centraal waarom het (maximum)salaris voor een leraar in het primair onderwijs ruim onder dat van een (tweedegraads)leraar in het voortgezet onderwijs ligt, terwijl de eisen en het werk- en denkniveau vergelijkbaar zijn (hbo).

We starten daarom met een korte beschrijving van de huidige beloningspraktijk in het primair onderwijs. De systematiek van functiebeloning die in de huidige cao PO (2017) wordt toegepast, is de functiewaardering op basis van Fuwasys (Fuwa PO). Een functie wordt doorgemeten door deze op veertien kenmerken te scoren (1 = eenvoudig, licht, 5 = moeilijk, zwaar). De veertien kenmerken zijn: 1. aard van de werkzaamheden, 2. doel van de werkzaamheden, 3. effect van de werkzaamheden, 4. aanpak van de werkzaamheden, 5. dynamiek van de werkzaamheden, 6. keuzevrijheid, 7. complexiteit van de beslissingen, 8. effect van de beslissingen, 9. kader, 10. wijze van controle, 11. kennis, 12. vaardigheid, 13. aard van de contacten en 14. doel van de contacten.

Op basis van deze functiewaardering worden docenten ingedeeld in een bepaald schaalniveau. Op deze wijze levert Fuwa PO een onderlinge ordening van functies naar zwaarte: LA, LB en LC. Via een omzettingstabel wordt de totaalscore van een functie vertaald naar een inschalingsadvies: bij welke bandbreedte van scores een bepaalde sala-

risschaal kan worden toegepast. In de huidige cao zijn afspraken opgenomen over de toepassing van zogeheten normfuncties en niet-normfuncties. In het laatste geval is sprake van functiedifferentiatie. Met toepassing van Fuwa PO is hiervoor een uitgebreide set van voorbeeldfuncties ontwikkeld. Daarnaast kunnen schoolbesturen eigen functies beschrijven en waarderen. Overigens voeren schoolbestuurders, schoolleiders en leraren in het voorjaar van 2018 gesprekken over nieuwe functiebeschrijvingen voor het primair onderwijs. De te ontwikkelen nieuwe beschrijvingen moeten recht doen aan het werk en het takenpakket van de leraar, (door)groei en ontwikkeling stimuleren, het beroep van leraar aantrekkelijk maken en houden. De set van functiebeschrijvingen moet leiden tot een eerlijke verdeling van het (extra) geld voor de salarissen en een passend salaris.

Als we de samenstelling van de arbeidsvoorwaarden verder analyseren, kunnen we zien dat behalve de looninschaling ook verschillende secundaire arbeidsvoorwaarden in de cao zijn opgenomen. Naast de gebruikelijke vakantieuitkering van 8 procent is geleidelijk een structurele eindejaarsuitkering opgebouwd van 6,3 procent. Daarnaast gelden onder voorwaarden, een bindingstoelage (leraren en directeuren) en een uitloopbedrag van de schaal (leraren, alsook toelagen voor bepaalde directiefuncties). Al deze bepalingen zijn het resultaat van eerdere onderhandelingen over de cao. Bedragen en percentages zijn in de loop van de tijd steeds bijgesteld.

3. LOONNORMEN VAN DE LERAAR IN HET BASISONDERWIJS IN HISTORISCH PERSPECTIEF

Hieronder bespreken we kort de drie verschillende kritische momenten waarop de arbeidsvoorwaarden zijn herijkt. Daarbij spreken we gemakshalve van cao-partijen, met de kanttekening dat de werkgeversrol bij de cao-vorming lange tijd voor de primaire én secundaire arbeidsvoorwaarden (tot 2006) en voor de primaire arbeidsvoorwaarden (tot 2013) door de minister is vervuld.

De HOS-operatie (1985)

Eén van de meest ingrijpende wijzingen voor de beloning van leraren was de Herziening Onderwijs Salarisstructuur (HOS-akkoord) in 1985. Deze operatie betekende de overstap van aktebeloning (bevoegdheidsbezoldiging) naar een systeem van functiebeloning (op basis van functiezwaarte). De lengte van het carrièrepatroon werd vastgesteld op 26 jaar (inclusief twee jaar met een periodiekenstop). Er was een, in principe, automatische doorgroei van junior- naar seniorleraar.

Voor zittende leraren is toen een ruim overgangsrecht afgesproken: vijftienjaars uitzicht op oude carrièrepatronen. Vandaar dat 'na-HOS'ers' (jonge leraren) al snel in opstand kwamen tegen de grote

verschillen in perspectief in vergelijking met oudere leraren. Jaren na de invoering van de HOS-salarisstructuur zijn er nog zaken aangemeld bij de Commissie Gelijke Behandeling vanwege de indirecte discriminatie van vrouwen door het HOS-overgangsrecht. Redenering was onder andere dat herintreders door de HOS-overgangsrecht werden benadeeld. Omdat vrouwen overtegenwoordigd zijn onder de herintreders was sprake van indirecte discriminatie. Pas bij het Convenant Leerkracht zijn deze boeken 'gesloten', zie hierna.

Commissie-Van Rijn (2002)

Rond de milleniumwisseling bestonden er zorgen over de ongelijke mobiliteit tussen de marktsector en de publiek sector. Vervolgens zijn naar aanleiding van het rapport van de commissie-Van Rijn (officieel Werkgroep Arbeidsmarktknelpunten Collectieve Sector) additionele middelen beschikbaar gesteld om arbeidsmarktknelpunten te voorkomen in het onderwijs en de zorg. Deze middelen werden ingezet voor de verbetering van het loopbaanperspectief via functiedifferentiatie, inkorting van de carrièrepatronen en beloningsdifferentiatie. Deze afspraken voor het primair onderwijs werden vastgelegd in de verlengde cao 2000-2002. In concreto ging het om:

- introductie van de referentiefunctie LB (schaal 10) voor leraren in het basisonderwijs;
- een impuls aan ondersteunende functies (onder meer hogere beloning voor onderwijsassistenten);
- verdere inkorting van de carrièrepatronen voor leraren tot 19 à 20 jaar. Oorspronkelijk (HOS-operatie) waren de carrièrepatronen 26 jaar (met periodiekenstops). In de cao's voorafgaande aan het Van Rijn-akkoord waren deze al teruggebracht tot 21 à 22 jaar;
- het mogelijk maken van beloningsdifferentiatie via toekenning van extra periodieken;
- verbetering van de inschaling van herintreders.

Met uitzondering van de inkorting van de carrièrepatronen moesten deze maatregelen worden bekostigd vanuit een decentraal schoolbudget (als voorloper op de lumpsumfinanciering). Schoolbesturen kregen hiermee ruimte voor eigen keuzes. Dit budget was, behalve voor functie- en beloningsdifferentiatie, ook bedoeld voor het faciliteren van de benoeming van zij-instromers en leraren in opleiding (de zogenoemde lio's) en voor arbeid en zorg (onder meer de introductie van betaald ouderschapsverlof).

Convenant Leerkracht (2007)

Naar aanleiding van het advies LeerKracht!, opgesteld door een commissie onder leiding van Alexander Rinnooy Kan, zijn in het Convenant Leerkracht nieuwe afspraken gemaakt over onder andere functiedifferentiatie en de verdere inkorting van carrièrepatronen. Aanleiding voor

deze hernieuwde afspraken was wederom de dreiging van een lerarentekort. Immers, zowel functiedifferentatie als inkorting van de carrière-patronen dragen bij aan een verbetering van het loopbaanperspectief voor leraren, waardoor de wervingskracht van de sector toeneemt. Kern van het advies van de commissie-Rinnooy Kan was de positie van de leraar ('de leraar centraal'). Daarbij ging het de commissie niet alleen om de beloning, maar ook om de kwaliteit en om de professionele ruimte van leraren.

Realisatie van de afspraken

Het Van Rijn-pakket uit 2002 heeft uiteindelijk maar in zeer beperkte mate tot functiedifferentiatie binnen de leraarsfunctie geleid. Ook in de periode daarna hebben de schoolbesturen het vrij besteedbare schoolbudget vooral voor andere doelen dan functiedifferentiatie ingezet. Daar was niet alleen de verruiming van de arbeidsmarkt (de economische crisis na de uiteenspatting van de internetbubbel) debet aan. Schoolbesturen waren ook zonder het creëren van LB- en LC-functies in staat om voldoende leraren te werven en te behouden. Er speelden ook andere factoren een rol:

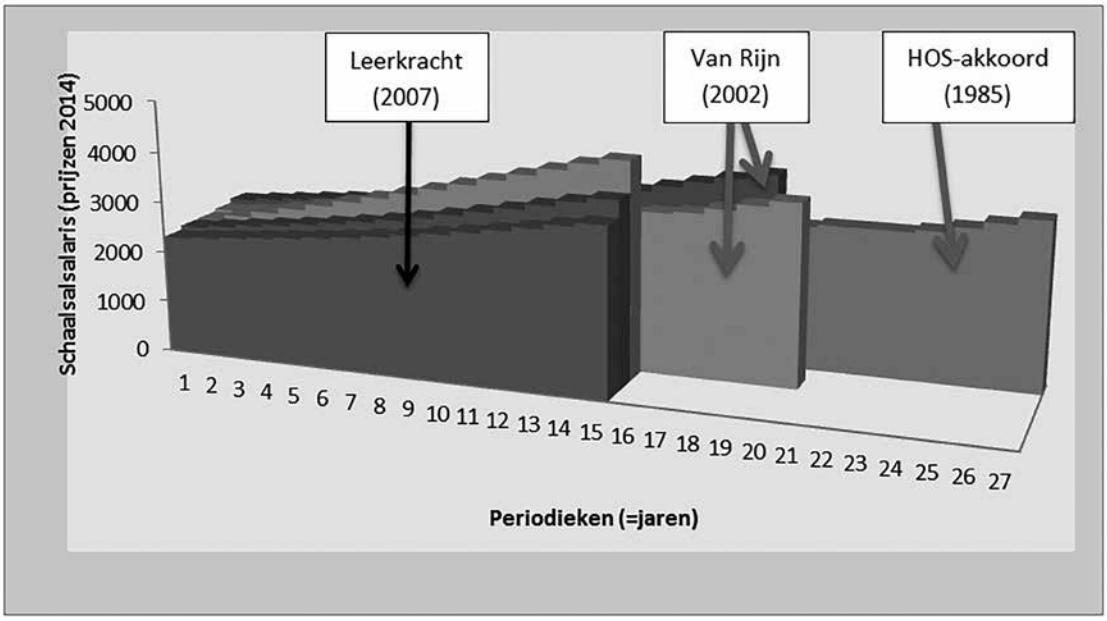
- Differentiatie in beloning werd niet ondersteund door de cultuur op de gemiddelde basisschool (hier heerst het gelijkheidsdenken, waardoor alle leerkrachten in dezelfde schaal werden ingedeeld).
- Schoolbesturen hebben andere prioriteiten gesteld, onder andere vanwege de 'stille' bezuinigingen op de personele bekostiging.

In grafiek 1 worden de carrièrepatronen van de leraarsfunctie vergeleken ten tijde van het HOS-akkoord, de Van Rijn-afspraken en het Convenant Leerkracht. De schaalbedragen zijn daarbij gecorrigeerd voor het prijspeil in 2015. In de grafiek worden de inkorting van de carrièrepatronen zichtbaar en de steilere looncurve gedurende de onderwijsloopbaan die daarvan het gevolg is. Het carrièreperspectief is daarnaast verbeterd vanwege de ruimere financiële mogelijkheden voor functiedifferentiatie, in eerste instantie bij de Van Rijn-afspraken en vervolgens in het Convenant Leerkracht, in het laatste geval met harde volumeafspraken (40 procent LB, 2 procent LC in 2014). Deze afspraken zijn verankerd in de cao PO om het leraarsberoep van aantrekkelijke carrièreperspectieven te voorzien. Anders dan in het voortgezet onderwijs is in het primair onderwijs de volumedoelstelling van de functiemix slechts voor een deel gerealiseerd. De realisatie varieert volgens gegevens van het ministerie van OCW per regio. Gemiddeld genomen is bijna 25 procent van de leraarsfuncties een LB-functie, terwijl de doelstelling 40 procent bedraagt. Bij dit (percentage zou de LB-functie voor alle goed functionerende leraren bereikbaar moeten zijn). Men zou verwachten dat factoren als leerlingenkrimp en

werkgelegenheidsdaling een belemmering zijn om de functiemixdoelstelling te realiseren. Opvallend is daarom dat juist in een traditionele krimpregio's als de Westelijke Mijnstreek en Parkstad Limburg de hoogste percentages LB zijn gerealiseerd[4].

Overigens zijn in het Convenant Leerkracht daarnaast afspraken gemaakt over scholing (lerarenbeurs), ondersteuning (conciërgeregeling) en de inrichting van de arbeidsverhoudingen (de Stichting van het Onderwijs).

Grafiek 1: Carièrrepatronen van leraren in het primair onderwijs vanaf de jaren '80.



[4] www.functiemix.nl

4. VERANDERINGEN IN SOCIALE ZEKERHEID: UITGESTELD LOON

In het impliciete contract speelt het verwachte uitgestelde loon een belangrijke rol. Dit uitgestelde loon bestaat uit vele dimensies, die uiteindelijk worden vertaald in de kostprijs van de factor arbeid, die ten laste komt van de rijksbegroting. Als we goed willen begrijpen hoe die kostprijs is opgebouwd, is het niet alleen van belang te constateren dat loonkosten een groot deel van de onderwijsbegroting uitmaken, maar ook dat de verschillende aspecten daarvan vastgelegd zijn in impliciete afspraken die niet jaarlijks worden heronderhandeld. Zoals in de bestuurskundige literatuur over de hervorming van de verzorgingsstaat duidelijk wordt gemaakt, nemen de onderhandelende partijen bij deze loononderhandelingen vetoposities in, zodat veranderingen altijd in kleine stappen plaatsvinden.[5] We kunnen de volgende sectorale bepalingen van uitgesteld loon onderscheiden:

- VUT/prepensioen
- seniorenregelingen
- pensioen
- bovenwettelijke regelingen bij werkloosheid
- bovenwettelijke regelingen bij ziekte en (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheid
- ouderschapsverlof

Afgezien van de primaire arbeidsvoorwaarden, VUT en seniorenregelingen zijn er in de sector bovenwettelijke bepalingen voor werkloosheid, ziekte, gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid en ouderschapsverlof, die we door ruimtegebrek niet kunnen behandelen. Gezien de volledige decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden in het onderwijs (per 1 januari 2014) is in de verlengde cao PO 2013 een Regeling ziekte en arbeidsongeschiktheid (ZAPO) opgenomen. Dit betekent dat een werknemer anno 2018 bij ziekte gedurende een termijn van twaalf maanden 100 procent bezoldiging behoudt, vervolgens heeft hij of zij recht op 70 procent van zijn bezoldiging tot het einde van het dienstverband. Daarnaast kan het UWV vaststellen dat een werknemer bij werkloosheid recht heeft op 80 procent van zijn of haar bezoldiging gedurende een bepaald tijdvak. Verder kunnen werknemers in het onderwijs recht hebben op aanvulling op de WIA-uitkering vanuit het ABP-arbeidsongeschiktheidspensioen. De aanvullende uitkering gaat in na twee jaar ziekte.

Bij alle arbeidsvoorwaardelijke regelingen geldt dat de behoefte aan leerkrachten in de onderwijsarbeidsmarkt in de tijd varieert met het aantal leerlingen dat onderwijs volgt. Om de omvang van de loonkosten van het docentenkorps aan te passen, kunnen de cao-partijen de loonhoogte aanpassen, maar ook het aantal gewerkte uren veranderen. De totale loonkosten zijn een resultante van de aan-

[5] Zie Van Gestel e.a (2010) voor een overzicht voor hervormingen in de sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid in de jaren tachtig, negentig en begin van de nieuwe eeuw. Voor vetoposities zie het werk van Pierson (1994).

passingen in salariëring (de prijs) en arbeidsinzet (het volume). Verder is het van belang op te merken dat bovengenoemde dimensies niet evenredig over de beroepsgroep van leraren verdeeld is. Zo hebben leraren met een flexcontract (bijvoorbeeld een uitzendcontract) te maken (gehad) met andere pensioensopbouw of konden zij niet gebruikmaken van de bovenwettelijke regelingen.[6]

VUT/prepensioen

Het denken over de vervroegde pensionering is opgekomen aan het eind van de jaren '70 van de vorige eeuw en stond centraal in het beroemde Akkoord van Wassenaar uit 1982. Met betrekking tot VUT (vervroegde uittreding/prepensioen) zijn er vier kritische momenten aan te wijzen, waarbij steeds een recht op eerdere pensionering is toegekend aan een groep werkenden met daaraan verbonden een bepaald uitkeringsrecht. In 1980 werd de VUT-regeling geïntroduceerd, die toen was gebaseerd op een omslagregeling, dat wil zeggen dat alle leerkrachten (of de belastingbetaler) meebetaalden aan het recht van de begunstigde groep om eerder uit te treden. Vanwege de oplopende kosten is in 1997 de prepensioenregeling gewijzigd. Het recht op eerder uittreden wordt alleen toegekend na tenminste veertig dienstjaren, tevens worden prikkels ingevoerd om langer door te gaan met werken. Na het zogenoemde Museumpleinakkoord (2004) tussen het kabinet-Balkenende II en de sociale partners, is de prepensioenregeling gewijzigd en veranderd in meer flexibele pensionering en een levenslooparrangement, waar leerkrachten alleen een beroep op kunnen doen als ze voldoende gespaard hebben.

[6] Dit zal verder worden uitgewerkt in een vervolgartikel.

Tabel 1: Regelingen van vervroegd uittreden.

Jaartal	Regeling
1980	VUT (vervroegde uittreding): vanaf 57 jaar 75% loondoorbetaling
1997	FPU (flexibel pensioen en uittreden): vanaf 55 jaar uitkering 70% loon bij 40 dienstjaren hogere uitkering bij langer doorwerken aanspraak blijft behouden, ook bij carrièreswitch (nieuwe werkgever)
2005	VPL (VUT, prepensioen en Levensloop)
2006	Levensloop: 0,8% van het jaarsalaris beschikbaar voor de levensloopregeling bestemming voor verlof, maar ook financiële uitkeringen
	ABP Keuzepensioen: ouderdomspensioen kan (gedeeltelijk) ingaan tussen 60 en 70 jaar

Seniorenregelingen

Aangezien het werken in het onderwijs de nodige inspanningen met zich meebrengt, is een van de loonnormen van de sociale partners dat oudere werknemers gespaard moeten worden. De seniorenregelingen die zijn opgenomen in cao's zijn daarvan een uitvloeisel. Er zijn drie kritische momenten aan te wijzen waarop de seniorenregelingen zijn aangepast. In 1988 werd de Doorstroomregeling onderwijspersoneel (DOP-regeling)geïntroduceerd, die tien jaar later werd vervangen door de Regeling Bevordering Arbeidsparticipatie Ouderen (BAPO-regeling). Ook hier geldt weer dat de regeling voor een bepaalde groep docenten toegankelijk is en dat de uitkeringspercentages gekoppeld zijn aan de mate waarin men nog actief werkt.

In 2014 is gebleken dat deze BAPO-regeling tamelijk duur is, terwijl het onderwijs alle leerkrachten nodig heeft. Dat inzicht was al vastgelegd in het Nationaal Onderwijsakkoord uit 2013, waarin drieduizend nieuwe banen voor jonge leerkrachten in het hele onderwijs werden aangekondigd. Per 1 oktober 2014 is de oude BAPO-regeling vervallen. Hierin hadden medewerkers vanaf 52 jaar recht op 170 uur verlof en vanaf 56 jaar op 340 uur. Vanaf de cao 2014-2015 is de BAPO-regeling opgegaan in de nieuwe regeling Duurzame inzetbaarheid. Hierbij heeft iedere werknemer jaarlijks recht om veertig uur (basisbudget) van de werktijd te besteden aan duurzame inzetbaarheid. Voor werknemers vanaf 57 jaar is er een extra bijzonder budget van 130 uur (artikel 8A.7 lid 1).

Tabel 2: Seniorenregelingen.

1988	DOP-regeling (Doorstroom Onderwijspersoneel): 55-58 jaar: 50% uittreden 57-58 jaar: 100% uittreden verplichte met VUT met 59 jaar
1998	BAPO (Bevordering Arbeidsparticipatie Ouderen): 52-56 jaar: 170 uur 56 tot 62 jaar: 340 uur 35% eigen bijdrage
2014	DI (Duurzame inzetbaarheid): iedere werknemer: 40 uur per jaar. >57 jaar: 40 uur + 130 uur = 170 uur per jaar.

Pensioen

Ten slotte is de pensioenvoorziening van belang. Oorsponkelijk was er sprake van een welvaartsvast pensioen met een loonindexering. De pensioenvoorziening was geijkt op het laatst verdiende salaris, het zogenoemde eindloon. Werkenden hadden dus belang bij het bereiken van het einde van hun loonschaal, om op die manier de pensioeninkomsten te verhogen. Aan het begin van de jaren '90 bleek de staatskas de grote pensioenverplichting niet langer te kunnen dragen en zijn de bepalingen aangepast door de overgang van een eindloonsysteem naar een middelloonsysteem, waardoor de pensioenrechten gebaseerd worden op de gemiddelde verdiende inkomens. Zowel bij de wijzigingen in 2003 als in 2016 zijn herzieningen doorgevoerd voor een ontwikkeling naar een welvaartsvaste pensioenontwikkeling, waarin inflatiestijgingen worden gecompenseerd. De toekenning daarvan is voorbehouden aan het bestuur van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP, waarbij het onderwijspersoneel verplicht is aangesloten).

Tabel 3: De belangrijkste herschikkingen in de pensioenvoorziening.

Oorspronkelijk	Kenmerk: welvaartsvastpensioen met loonindexering Pensioen is gebaseerd op een (gemitigeerd) eindloon: waarbij de formule wordt gehanteerd: 40 jaar x 1,75% = 70% (eindloon -/- franchise)
2003	Invoering middelloon: Kenmerk: verandering naar welvaartsvast middelloon, met als formule: 40 jaar x 1,9% = 76% (middelloon -/- franchise)
2005	VPL (VUT, prepensioen en Levensloop) Afschaffing van het prepensioen en introductie door flexibele pensionering en uittreding (FPU) Versterkt ouderdomspensioen: 40 jaar x 2,05% = 82% (middelloon -/- franchise)
2016	Waardevast middelloon (loonruimteakkoord)

5. CONCLUSIES: VERANDERENDE LOONNORMEN

In de onderwijsarbeidsmarkt is de salariëring van werkenden afhankelijk van de rijksbegroting, waarbij de loonvorming en de sociale zekerheid aan elkaar verknoopt zijn. De prijsvorming en volumebepaling zijn afhankelijk van procedurele regels en loonnormen, die door politieke afweging en collectieve loononderhandelingen worden bepaald. In dit hoofdstuk hebben we gezien dat in de cao afspraken zijn gemaakt over de loonschalen en functiewaardering, die in de dagelijkse praktijk het belangrijkste referentiekader vormen voor de salarisbepaling van nieuwe medewerkers. Er is bovendien sprake van een zogenoemd impliciet economisch contract, door de gerelateerde pensioen- en sociale zekerheidsrechten. Kenmerkend voor de historische herziening daarvan is dat deze steeds voor bepaalde groepen werknemers zijn overeengekomen, terwijl ander groepen, met name oudere medewerkers, gedeeltelijk of geheel buiten schot zijn gebleven (zij kenden een 'overgangsrecht'). Uit de historische ontwikkeling blijkt dat bijvoorbeeld voor oudere werkenden hun rechten eerst zijn uitgebouwd, terwijl er later weer op is beknibbeld. De keuze weerspiegelt de machtsverhoudingen tussen werkgevers en vakorganisaties.

We hebben gezien dat met name de HOS-operatie (1985), het plan-Van Rijn (2002) en de Commissie Leerkracht (2007) de grootste verschuivingen in het *punctuated equilibrium* te zien hebben gegeven. Geleidelijk aan zijn de loonschalen korter geworden, zijn er meer functies met hogere loonniveaus geïntroduceerd en is gepoogd de carrièreperspectieven te verbeteren. In de onderstaande tabel 4 geven we daarvan nog een samenvatting.

Ondertussen heeft een geleidelijke versobering plaatsgevonden van de secundaire arbeidsvoorwaarden en pensioenen.

Wat betekent dit voor de nabije toekomst? In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III wordt onder de noemer van modernisering cao Primair Onderwijs, € 270 miljoen beschikbaar gesteld voor verbetering van de arbeidsvoorwaarden in combinatie met het normaliseren van de bovenwettelijke regelingen. Een verdere versobering (dus verdere aanpassing en mogelijk afschaffing) van deze regelingen staat daarmee op de agenda van het cao-overleg voor aankomende jaren. De vraag is in welke mate hiermee, met name voor startende en jongere leraren, het 'evenwicht' weer wordt hersteld en een voldoende aantrekkelijk en houdbaar psychologisch contract kan worden aangeboden.

Tabel 4: Veranderende loonnormen

HOS (1984)	lang carrièrepatroon geen loopbaanperspectief binnen leraarsfunctie vervroegd uittreden(VUT) vanaf 60 jaar goudgerande pensioenregeling (welvaartsvast, eindloon)
Van Rijn (2002)	verkort carrièrepatroon mogelijkheden functiedifferentiatie binnen leraarsfunctie, maar nauwelijks benut seniorenregeling (BAPO) flexibel pensioen (FPU) welvaartsvast pensioen met eindloonsysteem
Leerkracht (2007)	korte carrièrepatronen meer mogelijkheden voor functiedifferentiatie seniorenregeling (BAPO) welvaartsvast keuzepensioen met middelloonsysteem
NU (2018)	korte carrièrepatronen mogelijkheden voor functiedifferentiatie, nog steeds onderbenut uren duurzame inzetbaarheid (voor alle leeftijden) waardevast keuzepensioen met middelloonsysteem

LITERATUURLIJST

Brekelmans, F. H. J. G., & Schoonhoven, R. van (2017). De ontwikkeling van de arbeidsvoorwaardenvorming in het Nederlandse onderwijs: van gebaande paden naar hobbelige wegen. *Tijdschrift voor onderwijsrecht en onderwijsbeleid*, (5), 441-452.

Commissie-Van Rijn (2001). *Investeren in mensen en kwaliteit*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Commissie-Rinnooy Kan (2007). *Leerkracht!- Tijdelijke commissie leraren*. Den Haag: Ministerie van OCW.

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

Gestel, N. van, Beer, P. de, & Meer, M. van der (2010). *Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press.

Meer, M. van der (2014). *Vakmensen en bewust vertrouwen*. Oratie. Tilburg University

Visser J., & Meer, M. van der (2007). Mobiliteit, interne arbeidsmarkten en arbeidsverhoudingen - naar een nieuwe dynamiek? In D. Scheele, J. Theeuwes, & G. de Vries, *Arbeidsflexibilisering en ontslagrecht*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Minder werkdruk in het primair onderwijs door nieuw perspectief

Ronald Ulrich (adviseur RUAM)

Maarten van Poelgeest (partner AEF)

Yannick Lataster (adviseur AEF)

1. INLEIDING

Het primair onderwijs kampt al een aantal jaren met het probleem van hoge werkdruk. Deze werkdruk is het gevolg van administratieve lasten, passend onderwijs en de veranderde verhouding tussen leerkrachten en ouders. Om de werkdruk te beheersen zijn in de afgelopen jaren verschillende afspraken in de cao gemaakt. Deze blijken echter (nog) niet tot het gewenste effect te leiden. De evaluatie van deze afspraken wijst erop dat de aannames die ten grondslag liggen aan deze afspraken onvoldoende aansluiten bij de onderwijspraktijk. Wij pleiten voor een aanpak van de werkdruk die uitgaat van de variëteit in de onderwijspraktijk in de scholen en de professionaliteit van de leerkracht.

Om de werkdruk in het po te beheersen, zijn in de cao 2014-2015 afspraken gemaakt over de invoering van de veertigurige werkweek en de keuze tussen het basis- of overlegmodel. Doel van de veertigurige werkweek was dat de beheersing van de werkdruk in drie stappen bereikt zou worden. Als eerste moest de veertigurige werkweek inzicht bieden in de verhouding tussen tijd en taken (lesgevende en niet-lesgevende taken). Vervolgens moest dit inzicht ertoe leiden dat binnen het team en tussen leerkrachten en het management het gesprek gevoerd werd over deze verhouding. Als derde stap moesten op basis van dit gesprek maatregelen worden genomen om te komen tot een

optimale afstemming tussen taken en werktijd en een betere organisatie van het werk.

Onderdeel van de invoering van de veertigurige week was de keuzemogelijkheid tussen het basismodel en het overlegmodel die scholen, in samenspraak met de leerkrachten, konden maken. Het overlegmodel beoogt scholen en schoolbesturen meer vrijheid te geven om in overleg met leerkrachten taken naar eigen inzicht te verdelen zonder daarbij te veel vast te zitten aan formele vereisten.

In opdracht van de sociale partners zijn deze afspraken geëvalueerd. Op basis van deze evaluatie[1] bieden we in deze bijdrage een nieuw perspectief op de problematiek van de werkdruk in het primair onderwijs en doen we enkele aanbevelingen voor de aanpak van de werkdruk.

2. PROBLEEMANALYSE

In de *Rapportage werkdruk leerkrachten in het basisonderwijs*[2] wordt geconstateerd dat 84 procent van de leerkrachten in het basisonderwijs een relatief hoge werkdruk ervaart en dat 56 procent de werkdruk niet acceptabel vindt. Uit een recente enquête onder circa zevenhonderd leerkrachten in het basisonderwijs, uitgevoerd door de NOS[3], komt de administratieve regeldruk naar voren als de belangrijkste oorzaak van de hoge werkdruk in het basisonderwijs. Daarbij gaat het om het maken van (handelings)plannen, het invullen van registraties (zoals digitale dossiers en het leerlingvolgsysteem) en de verantwoording over gemaakte keuzes. Gemiddeld kosten deze werkzaamheden circa zes uur per week. Deze tijd kunnen leerkrachten niet besteden aan het lesgeven en begeleiden van leerlingen. Naarmate zij administratieve werkzaamheden meer als lastig, vervelend en/of minder relevant ervaren, leidt dat tot verhoging van de ervaren werkdruk. De administratieve werkzaamheden vloeien voort uit landelijke regelgeving en cao-afspraken en beleid van de eigen school. In tegenstelling tot de beeldvorming1 gaat het bij administratieve lastendruk niet alleen om regels en voorschriften van de overheid, maar ook om eigen keuzes van de school of het schoolbestuur, al of niet gebaseerd op interpretaties van voorschriften van het Ministerie van OCW en de Inspectie van het Onderwijs. Naast de administratieve lastendruk worden het aantal leerlingen met gedragsproblemen en de grootte van de groepen als belangrijke verklarende factoren van de werkdruk genoemd. Bovendien vinden leerkrachten dat ze onvoldoende invloed hebben op hun eigen werkdruk.

Vaak nemen leerkrachten aan dat de oorzaken van de werkdruk buiten de school liggen en dat de school maar weinig kan doen om de werkdruk te verminderen. In de praktijk zijn de beïnvloedingsmogelijkheden voor de scholen groter dan wordt

1 *Evaluatie CAO afspraken Primair Onderwijs,* (2017). Andersson Elffers Felix.
2 *Rapportage werkdruk leerkrachten in het basisonderwijs.* (2016). DUO Onderwijsonderzoek in samenwerking met *De Monitor* (KRO-NCRV).
3 Basisschoolleraren: werkdruk vooral door administratieve rompslomp, (2017), NOS.

aangenomen, met name op het gebied van administratieve lasten en de organisatie van werkzaamheden binnen de school. Dat vraagt wel dat maatregelen om de werkdruk te verminderen uitgaan van (de diversiteit in) de onderwijspraktijk in de scholen en de professionaliteit van de leerkrachten. Veel van de maatregelen die genomen worden om de werkdruk te beheersen, beperken juist de ruimte voor scholen om eigen keuzes te maken en daarmee de werkdruk te verminderen.

3. RESULTATEN EVALUATIE VEERTIGURIGE WERKWEEK

Uit de evaluatie blijkt dat de beleidstheorie achter de veertigurige werkweek (inzicht, gesprek, afspraken) in de praktijk niet op deze manier werkt.

Volgens een grote meerderheid van de respondenten – 74 procent van de leerkrachten, 57 procent van de schoolleiders en 51 procent van de schoolbestuurders – heeft de veertigurige werkweek niet geleid tot meer inzicht in de verhouding tussen taken en tijd.

Over de mate waarin de veertigurige werkweek heeft bijgedragen aan het gesprek over taken en tijd wordt zeer verschillend gedacht. Volgens de meerderheid van de schoolleiders (53 procent) en schoolbestuurders (58 procent) heeft de veertigurige werkweek bijgedragen aan het gesprek, de helft van de leerkrachten oordeelt hier uitgesproken negatief over. Tegelijk is er bij alle groepen een grote minderheid die anders oordeelt dan de meerderheid binnen de groep. Ook over de vraag of er überhaupt goed overleg wordt gevoerd met leerkrachten over de vermindering van de werkdruk, denken de groepen zeer uiteenlopend. De meerderheid van de leerkrachten oordeelt hier negatief over, terwijl 76 procent van de schoolleiders en 82 procent van de schoolbestuurders hier uitgesproken positief over is. Uit de enquête blijkt ook dat leerkrachten over het algemeen wel tevreden zijn over de gesprekken die met hen gevoerd worden in het kader van de gesprekkencyclus.

Volgens leerkrachten (75 procent), schoolleiders (64 procent) en schoolbesturen (55 procent) heeft invoering van de veertigurige werkweek niet geleid tot het beter organiseren van de taken die binnen de school gedaan moeten worden. Ook heeft de veertigurige werkweek niet geleid tot het beter spreiden van taken over de tijd of tot meer mogelijkheden voor maatwerk en flexibiliteit in het verdelen van taken.

Basismodel en overlegmodel

Uit de interviews is gebleken dat de vrijheid die het overlegmodel biedt herkend wordt, maar dat een deel van de leidinggevenden en ook een deel van de leerkrachten de keuze tussen de modellen (en het daaruit voortkomende keuzeproces) een hoop gedoe vindt. Daarbij vinden zij dat ook

onder het oude regime de facto al sprake was van veel vrijheid. Vooral de voorschriften over het invoeringsplan en het bepalen van de opslagfactor in het overlegmodel ervaren ze als complex.

Werkdruk

In de evaluatie van de veertigurige werkweek is ook gevraagd naar werkdruk, mogelijke oorzaken en wel of niet genomen maatregelen. Hoewel het onderzoek nadrukkelijk geen onderzoek is geweest naar werkdruk, wijzen de uitkomsten erop dat er geen of slechts een beperkt statistisch verband bestaat tussen factoren als aanstellingsomvang, klassengrootte, privéomstandigheden, leeftijd en werkdruk.

4. DISCUSSIE

De resultaten van het onderzoek laten zien dat de invoering van de veertigurige werkweek niet tot het gewenste resultaat heeft geleid. Hiervoor zijn verschillende verklaringen mogelijk. Een eerste verklaring is dat de invoering van de veertigurige werkweek (nog) niet heeft geleid tot het nemen van (aanvullende) maatregelen. Ook kan het zo zijn dat er wel degelijk maatregelen zijn genomen, maar dat deze als ontoereikend worden ervaren. Een derde mogelijke verklaring is dat er geen relatie gelegd wordt tussen de maatregelen en de invoering van de veertigurige werkweek. Tot slot kunnen leraren, schoolleiders en schoolbesturen ook vinden dat de invoering van de veertigurige werkweek weinig toegevoegde waarde heeft gehad vergeleken met een situatie waarin er al vrijheid werd genomen en al maatregelen werden getroffen om de werkdruk te beheersen en flexibiliteit te bevorderen.

Werkdruk

Het gegeven dat er zwakke of geen verbanden tussen het oordeel over werkdruk en de genoemde factoren lijken te bestaan, wijst erop dat werkdruk voor een deel inherent is aan het beroep van leraar. Dit komt ook naar voren in het recente onderzoek van het CBS.[4] Leerkrachten basisonderwijs staan in de top vijf van beroepen met de hoogste werkdruk. Volgens het onderzoek wordt de werkdruk van leerkrachten in het basisonderwijs veroorzaakt door een combinatie van de omvang van het werk, de complexiteit en onvoorspelbaarheid van het werk en de emotionele veeleisendheid van het beroep, als gevolg van de dagelijkse omgang met leerlingen en hun ouders. Deze belasting neemt toe door de invoering van passend onderwijs, waardoor de leerlingenpopulatie complexer en heterogener is geworden, en door de steeds hogere wensen en eisen die ouders aan het onderwijs stellen.

Frans de Vijlder, lector Goed Bestuur en Innovatiedynamiek in Maatschappelijke Organisaties aan de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen, benadrukte tijdens de werkconferentie waarop

4 Beroep en werkdruk in Nederland, (april 2017), CBS.

de resultaten van het onderzoek besproken zijn, dat de professionaliteit van de leerkracht ook zaken als omgaan met ouders en administratieve werkzaamheden omvat. In het beroepsbeeld van de leerkracht is er sprake van de romantiek van het klaslokaal, het beeld dat het echte werk bestaat uit lesgeven en dat de andere werkzaamheden daar niet bij horen. Het werk van de leerkracht als professional is echter breder. Zij moeten ook kunnen omgaan met de eisen uit de bureaucratie en de wensen van ouders. Leerkrachten als professionals moeten een professionele gemeenschap vormen en samen vorm geven aan normen voor professioneel handelen, die sturing geven aan het handelen van de individuele leerkracht.

Volgens De Vijlder wordt de leerkracht te veel gezien als slachtoffer. Hij spreekt over een geleerde hulpeloosheid en zelfreferentiële gesloten-heid (een verwijzing naar de theorie van M.E.P. Seligman[5]). De koepels en de politiek krijgen de schuld, terwijl leraren als professionals ook medeverantwoordelijk zijn geweest. Deze houding tast de status van het beroep aan. Bovendien is er sprake van een rolgevangenis tussen de leraren en het management, waarbij de managers de taken uitdelen en de professionals daardoor geen zelforganiserend vermogen ontwikkelen.

5. CONCLUSIE

Werkdruk in het primair onderwijs staat nadrukkelijk in de belangstelling. Er zijn verschillende maatregelen genomen om de werkdruk beter te beheersen. Deze hebben echter nog niet tot de gewenste resultaten geleid. Uit de evaluatie van de cao-afspraken blijkt dat de veertigurige werkweek en de keuze tussen het basis- en overlegmodel niet bijdragen aan het beheersbaar houden van de werkdruk, laat staan aan het verminderen daarvan. Het lijkt er zelfs op dat deze afspraken een averechts effect hebben, doordat zij leiden tot extra administratieve lasten.

De redenen dat deze afspraken niet blijken te werken, komen voort uit een verkeerde probleemanalyse. Er is onvoldoende rekening gehouden met de diversiteit binnen de sector en met de verschillen in de mate waarin het gesprek over werkdruk al wordt gevoerd en er al maatregelen worden genomen om de werkdruk te beheersen. Bovendien wordt onvoldoende onderkend dat werkdruk ook eigen is aan het beroep van leerkracht.

[5] Seligman, M.E.P. (1972). Learned helplessness. *Annual Review of Medicine, 23 (1):* pp. 407-412.

6. EEN NIEUW PERSPECTIEF

Om de werkdruk in het primair onderwijs te verminderen moet volgens ons de bestaande variëteit in de sector als uitgangspunt worden genomen en is een integrale aanpak op alle niveaus (rijksoverheid, sociale partners, schoolbesturen en individuele scholen) noodzakelijk.

De verschillen tussen scholen zijn groot. Scholen verschillen in schaal, qua regio (krimp of groei), denominatie, samenstelling van het lerarenteam, verandercapaciteit, de manier van sturing vanuit het bestuur of de directie et cetera. Deze vooral lokaal bepaalde diversiteit verhoudt zich moeilijk tot een sturingsmodel dat gericht is op centrale sturing, standaardisatie en uniformering. Een dergelijk centralistisch sturingsmodel gaat ervan uit dat de praktijk van tevoren te kennen en te begrijpen is (Analyse). Op basis daarvan is het mogelijk om richtlijnen, normen en protocollen op te stellen (Instructie). Tegenover een sturingsmodel dat uitgaat van Analyse & Instructie staat een model dat uitgaat van Variatie & Selectie. In deze sturingsfilosofie wordt juist lokaal veel ruimte gegeven (Variatie) vanuit de veronderstelling dat wat werkt zich horizontaal verspreidt zolang gestimuleerd wordt om ervaringen en successen te delen. Op die manier treedt een vorm van selectie op van bewezen aanpakken op de werkvloer (Selectie).

Hoewel het evident is dat het basisonderwijs een zeer divers en lokaal bepaald systeem is, is het in de praktijk bijzonder lastig een model van centrale sturing los te laten. Alle kinderen moeten goed onderwijs krijgen. Daar willen we niet mee experimenteren. Bovendien wordt onderwijs gezien als instrument om allerlei maatschappelijke doelen te realiseren. Om fouten te voorkomen en te waarborgen dat al die doelen gerealiseerd worden, wordt al snel gegrepen naar centrale controle en centrale sturing.

Deze inherente spanning tussen een zeer divers en lokaal bepaald systeem en de hang naar centrale sturing, zal niet snel opgeheven worden. Wel is het van belang tegenwicht te bieden aan de hang naar centrale sturing en controle door te stimuleren om van onderop praktijken op te bouwen die zichzelf bewijzen. Daarvoor is het niet voldoende om alleen vrijheid te gunnen of ruimte te bieden. De invoering van het overlegmodel illustreert dit. In theorie biedt dit model meer vrijheid, zeker als het bestaande overlegmodel vereenvoudigd wordt. Maar de praktijk laat zien dat een dergelijke interventie te weinig zoden aan de dijk zet. Systeeminterventies, zelfs als ze gericht zijn op vrijheid, leiden niet vanzelf tot veranderingen op de werkvloer. Daarvoor is meer nodig.

In de kern houdt dit in dat de professional mede-eigenaar moet worden. Leerkrachten moeten dit eigenaarschap opeisen en het moet hen gegund worden. Dat betekent onder meer dat ze zelf verantwoordelijkheid nemen in plaats van een professioneel statuut te eisen. Van de cao vraagt dit dat leerkrachten als professionals centraal staan en niet als werknemers. Dit betekent dat de professional ruimte krijgt en dat er vertrouwen is in haar of zijn professionaliteit. Van professionals mag vervolgens ook verwacht worden, net als van het team van professionals binnen de school, dat zij verantwoordelijkheid nemen voor de taken die ze wel en niet uitvoeren.

Praktische invulling

Gezien de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het onderwijs en het bestaan van een kloof tussen de systeem- en de leefwereld (zoals ook uit de evaluatie van de cao-afspraken naar voren komt) is het wenselijk om die 'nieuwe' positionering van de leerkracht als professional in onderlinge afstemming vorm te geven. Centraal daarin moet staan op welke wijze een sturingsmodel dat ruimte biedt voor lokale verscheidenheid ingevuld kan worden, zodat het mogelijk is de bedoelingen binnen de landelijke beleidskaders of de cao-afspraken te realiseren en er eenduidigheid bestaat over de ruimte van de professional. Eventueel daaruit volgende bureaucratische eisen moeten in deze afbakening meegenomen worden.

Ook zal het gesprek gevoerd moeten worden over bestaande bureaucratische eisen om opnieuw vast te stellen of deze noodzakelijk zijn. Nadrukkelijk moet hierbij aandacht zijn voor het verschil tussen datgene dat van 'hogerhand' (Ministerie van OCW, Inspectie van het Onderwijs) wordt opgelegd en dat wat een gevolg is van keuzes door de scholen/schoolbesturen zelf. Dit inzicht biedt de professional de mogelijkheid om ook binnen de school de discussie te voeren en een afweging te maken tussen de werkdruk als gevolg van door de overheid opgelegde administratieve taken en de behoefte aan specifieke informatie.

Tot slot zal extra aandacht besteed moeten worden aan de inbedding van het passend onderwijs en de eisen die dit stelt aan de professional. Het effect van passend onderwijs op de werkdruk van leerkrachten komt duidelijk naar voren uit het onderzoek en vraagt, naast ruimte voor eigen keuzes en vermindering van administratieve lasten, ook om aanvullende ondersteuning van leraren om deze verantwoordelijkheid op een adequate wijze in te kunnen vullen.

Beperkt zicht op de flexibele schil in het onderwijs

Mariëtte Amsing (promovendus, Bijzondere Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, Tilburg Law School / CAOP)

Frank Cörvers (Bijzonder hoogleraar Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, Tilburg Law School / CAOP, hoofdonderzoeker ROA en hoogleraar Maastricht University / NEIMED)

Jos Lubberman (senior onderzoeker onderwijs en arbeidsmarkt Regioplan Beleidsonderzoek)

Anne Leemans (onderzoeker Regioplan Beleidsonderzoek)

Kees van Bergen (clustermanager onderwijs Regioplan Beleidsonderzoek)

1. INLEIDING

Nederland staat internationaal al jaren bekend als flex-land, met een groot aandeel werknemers op flexibele contracten, zoals tijdelijke krachten, uitzendkrachten, oproepkrachten, gedetacheerde medewerkers, payrollers en zzp'ers (OECD, 2015, 2016b, 2016c). De inzet van werknemers op flexibele contracten is op de Nederlandse arbeidsmarkt een gangbaar fenomeen. Net als in andere arbeidssegmenten maken ook schoolorganisaties regelmatig of op structurele basis gebruik van personeel op een flexibel contract. Echter, cijfers over de complete flexibele schil zijn niet beschikbaar. Hoewel DUO gedetailleerde gegevens beschikbaar heeft over personeel dat bij scholen in dienst is – op een vast of tijdelijk contract – ontbreken de gegevens van personeel dat niet in loondienst is (ook wel Personeel Niet In Loondienst of PNIL). Dit betreft personeel dat extern ingehuurd wordt, direct of via derden, en daardoor niet op de loonlijst van het schoolbestuur staat. Denk daarbij aan uitzendkrachten, payrollers en zzp'ers.

Dit betekent dat er van een deel van het personeel in het onderwijs geen details bekend zijn; hoe groot dat deel is, weten we niet. In 2016 heeft het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap gevraagd om nader onderzoek te doen naar PNIL in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. Deze bijdrage geeft de belangrijkste uitkomsten van dit onderzoek weer.

In paragraaf 2 geven we eerst aan wat er voor het PNIL-onderzoek bekend was over de flexibele schil. Vervolgens vatten we in paragraaf 3 de belangrijkste conclusies van het onderzoek (Leemans, van Bergen, Lubberman, Amsing, & Körvers, 2017) samen. In paragraaf 4 gaan we in op de betekenis van de conclusies voor de beroepsgroep en de onderwijsarbeidsmarkt, en geven aanknopingspunten voor beleidsmakers en onderzoekers.

2. KENNIS OVER DE FLEXIBELE SCHIL

In eerste instantie lijkt er voldoende informatie beschikbaar te zijn over de flexibele schil in de sector. Zo zijn er voor het primair, voortgezet en middelbaar onderwijs gegevens beschikbaar via DUO over het aantal tijdelijke contracten uitgesplitst per functiegroep (zie tabel 1). De gegevens laten zien dat in 2016 het aandeel tijdelijke contracten onder onderwijsgevend personeel in het voortgezet onderwijs (18 procent) en middelbaar onderwijs (17,5 procent) veel hoger ligt dan in het primair onderwijs (9,1 procent) en dat het aandeel tijdelijke contracten bij de functies in directie en management in alle sectoren het laagst is. Echter, de registratiebestanden betreffen enkel gegevens over werknemers die in loondienst zijn bij scholen en instellingen, en dus niet over personeel dat niet in loondienst is.[1]

Tabel 1: Percentage tijdelijke dienstverbanden van werknemers in 2016, naar functie en onderwijssector.

	Po	Vo	Mbo
Directie/ management	6,7%	9,2%	8,3%
Onderwijzend	9,2%	18,1%	17,5%
Onderwijs-ondersteunend	14,8%	12,8%	20,2%

Bron: STAMOS, 2017.

Naar aanleiding van de ontbrekende gegevens had het Ministerie van OCW in 2014 al een onderzoek laten verrichten naar de omvang van de flexibele schil in alle sectoren. Uiteindelijk is het toen alleen gelukt om met een rapportage te komen over het po en vo. De respons in het mbo, hbo en wo was zo beperkt 'dat het niet mogelijk was om op basis daarvan een betrouwbaar beeld van de omvang en het gebruik van flexibele arbeid te bepalen' (de Wit, Stuivenberg en Van der Ploeg, 2014, p. 5). Op basis van deskresearch, interviews en een enquête kwamen de onderzoekers tot schattingen over de flexibele schil. Volgens deze schatting behoort in 2014 bijna 6 procent van de werknemers in het po en vo tot de flexibele schil (zie tabel 2). De onderzoekers namen naast PNIL overigens ook 'tijdelijke contracten zonder uitzicht op vast' mee onder de noemer flexibele schil. Vergeleken met de andere functiegroepen heeft vooral onderwijsondersteunend personeel

[1] Dit geldt overigens ook voor de gegevens over het personeel in het wetenschappelijk onderwijs (Wetenschappelijk Onderwijs Personeels Informatiesysteem, WOPI).

en beheer- en administratief personeel vaker een flexibel contract (12 procent), terwijl directie- en managementpersoneel juist meestal een vast contract heeft (98 procent).

Tabel 2: Schattingen onderzoek flexibele schil in po en vo.

	Po		Vo	
Totaal werknemers in loondienst	**184.200**	**97,3%**	**101.600**	**97,2%**
Vaste contracten	170.600	92,6%	89.000	87,6%
Tijdelijk contract met uitzicht op vast	5.400	2,9%	6.200	6,1%
Tijdelijk contract zonder uitzicht op vast	6.000	3,3%	3.400	3,3%
Stage/opleidingscontracten	2.200	1,3%	3.000	3,0%
Totaal werknemers niet in loondienst (PNIL) Uitzend-contracten, payrollcontracten, detacheringen, zzp'ers, inzet vanuit eigen (en/of in samenwerking) opgerichte flexpool, overige contracten	**5.200**	**2,7%**	**2.900**	**2,8%**
Totaal flexibele schil PNIL + tijdelijk contract zonder uitzicht op vast	**11.200**	**5,9%**	**6.300**	**6,0%**

Bron: De Wit et al., 2014.

Wat verder opvalt is dat schattingen over PNIL nogal uiteen kunnen lopen. In de sectorbeschrijving van het UWV staat bijvoorbeeld dat er in 2014 ongeveer vijf- tot zesduizend zzp'ers werken als leraar in het basisonderwijs (Kalkhoven en van Uitert, 2015), terwijl De Wit et al. (2014) over hetzelfde jaar schatten dat vijfhonderd zzp'ers in totaal in het onderwijs werkzaam zijn (dus niet alleen leraren). De onderzoekers van het UWV-rapport baseren zich op de Enquête Beroepsbevolking (EBB), wat door het steekproefkarakter een vertekening kan opleveren[2], en hetzelfde kan gelden voor het onderzoek van De Wit et al. omdat het een schatting betreft op basis van interviews en een enquête.

3. 2016-2017: AANVULLEND ONDERZOEK NAAR PNIL

De afgelopen jaren heeft het Ministerie van Onderwijs zoals gezegd verschillende pogingen gedaan om inzicht te verkrijgen in het aandeel PNIL in het onderwijs, maar nog zonder voldoende betrouwbaar en representatief resultaat. In 2016 heeft het ministerie daarom Regioplan en ROA gevraagd om opnieuw naar het aandeel PNIL

[2] Persoonlijke communicatie (2017, 22 mei).

te kijken en bronnen te raadplegen die nog niet eerder bekeken zijn. Deze paragraaf gaat in op de resultaten uit dit onderzoek (Leemans et al., 2017). Centraal in het onderzoek naar het personeel niet in loondienst binnen de onderwijssector stond de vraag: hoe kunnen we inzicht verkrijgen in de aard, omvang en ontwikkeling van PNIL in het po, vo en mbo. De focus lag daarbij op functies die in direct contact staan met leerlingen: onderwijsgevend of onderwijzend personeel[3]. Het onderzoek bestond uit twee onderdelen: een kwantitatieve analyse en verdiepende casestudies. De kwantitatieve analyse bestond uit een aantal stappen:

- analyse van 6.800 financiële jaarverslagen, inclusief een toelichting in het po, vo en mbo over de jaren 2012 tot en met 2015 met behulp van *tekstmining*;
- analyse van de Integrale Personeelstelling Onderwijs (IPTO) voor het vo om mogelijke PNIL te herkennen4;
- analyse van 1.297 aan onderwijsinstellingen te koppelen aanbestedingen op TenderNed5 om de inhuur van personeel te achterhalen;
- analyse van het jaarlijkse vacatureonderzoek (arbeidsmarktbarometer) dat Regioplan voor het Ministerie van OCW heeft uitgevoerd (Lubberman, Bleeker en Leemans, 2016). In het bijzonder: welke functies (onderwijzend personeel/onderwijsondersteunend personeel/management) zijn vervuld via externe inhuur?

Het beeld dat ontstaan is uit de bovengenoemde databronnen is vervolgens getoetst met enkele casestudies, hierdoor konden de bevindingen ook meer context en kleur krijgen. Er zijn twee casestudies in het po, drie casestudies in het vo[6] en twee in het mbo gehouden. De keuze voor de cases is gemaakt aan de hand van de beschikbare data die uit de kwantitatieve analyse naar voren is gekomen, waarbij onder meer geselecteerd is op de hoogte van de post PNIL. Op basis van de bovenstaande factoren is een lijst samengesteld met mogelijk te benaderen besturen. Binnen die besturen hebben we gezocht naar personen die het best zicht hebben op het aandeel PNIL, zoals de hoofden van de hrm-afdeling en andere hrm-experts. Hiermee is een (telefonisch) interview gehouden. Hieronder lichten we de belangrijkste uitkomsten toe.

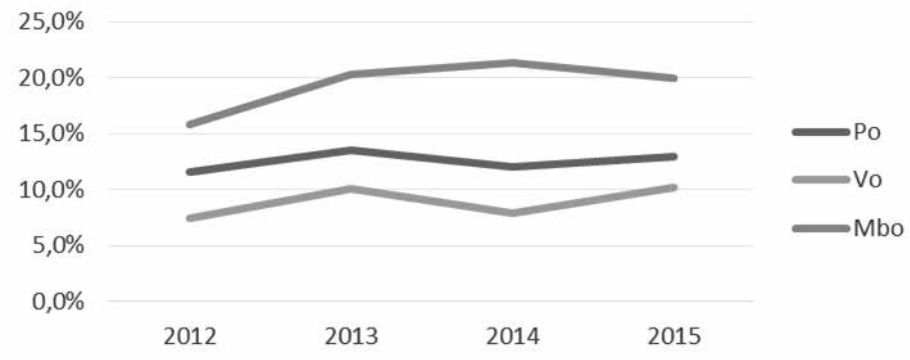
Aandeel PNIL

Uit de analyse van de hiervoor genoemde nieuwe gegevens blijkt dat deze alsnog onvoldoende informatie bieden om goed zicht te krijgen op de omvang en ontwikkeling van PNIL in het onderwijs. Ondanks dat kunnen we op basis van de financiële jaarverslagen stellen dat er in het aandeel PNIL sprake is van een stijging van de totale personele last. Vergeleken met 2012 komen de verschillende categorieën van PNIL (zoals payroll en uitzendwerk) in 2015 in alle sectoren steeds vaker voor in de jaarverslagen. Alleen uitzendkrach-

[3] In het primair en voortgezet onderwijs vallen de onderwijsassistenten ook onder deze groep.
[4] Er is geen vergelijkbaar systeem voor het primair en middelbaar onderwijs.
[5] TenderNed is het online marktplein voor aanbestedingen van de Nederlandse overheid. Dit platform biedt de mogelijkheid om op één plek gebundelde informatie te vinden over aanbestedingen in het onderwijs.
[6] In het vo is ook nog een telefoongesprek over het thema geweest met een van de grotere onderwijsbesturen.

ten worden in het po en vo minder vaak genoemd. Dit is opvallend, omdat uit de secundaire analyses van vacatures in het onderwijs op basis van de arbeidsmarktbarometer juist sprake leek te zijn van een stijging van uitzendwerk. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat besturen een contract voor PNIL afsluiten met een uitzendbureau. Hierdoor kan het zijn dat dit niet als uitzendwerk in de jaarverslagen terechtkomt. In de analyse vanuit de barometer wordt dit echter wel als uitzendwerk gecategoriseerd. Uit figuur 1 blijkt dat er een stijging is van het aandeel jaarverslagen waarin de post PNIL staat vermeld als uitgavepost, het mbo lijkt het meest gebruik te maken van PNIL. We kunnen echter nauwelijks duiding geven aan de ontwikkeling over de tijd. Zo is voor de sector mbo de stijging mogelijk ook te verklaren door een betere documentatie van de uitgaven aan PNIL in de jaarverslagen.

Figuur 1: Percentage van jaarverslagen (met post PNIL) waarin gesproken wordt over onderwijsfuncties binnen PNIL.



De geïnterviewde personen in de casestudies geven aan dat het op basis van de beschikbare gegevens lastig is om een goed en eenduidig beeld te krijgen van de omvang en de ontwikkeling van PNIL. Om meer inzicht te krijgen, zal deze informatie vaak per school of afdeling opgevraagd moeten worden.

Uit de analyse van de financiële jaarverslagen blijkt het aandeel PNIL in het po 3,5 procent, in het vo

bijna 3 procent en in het mbo ruim 8 procent te zijn. Uit de secundaire analyse van het vacaturebestand blijkt dat het aandeel PNIL in het vo en mbo ergens tussen de 11 en 12 procent ligt. In het po is dit bijna 6 procent. Uit de casestudies kon opgemaakt worden dat het mbo vaker gebruikmaakt van de inzet van PNIL. Waar PNIL in het po en vo vooral ingezet wordt voor vervangingsfuncties, blijken zzp'ers in het mbo vaak een vast deel van de werkzaamheden binnen het onderwijs uit te voeren. Dit bevestigt het beeld dat in de financiële jaarverslagen naar voren komt: dat het mbo vaker dan het po en vo gebruikmaakt van PNIL.

Verschillen tussen scholen/schoolbesturen?

De analyse van de kwantitatieve gegevens bood te weinig duidelijkheid om naar verschillen tussen scholen/schoolbesturen te kijken. Uit de casestudies kwam naar voren dat verschillende scholen/schoolbesturen andere afwegingen maken om over te gaan op de inzet van PNIL. Deze afweging wordt gemaakt op basis van verschillende factoren, bijvoorbeeld of het om onderwijsgevende of niet-onderwijsgevende taken gaat. Scholen/schoolbesturen beslissen op basis van de factoren die op dat moment bepalend zijn om over te gaan op de inzet van PNIL.

Uit de secundaire analyse van de vacaturegegevens in de arbeidsmarktbarometer kwam verder naar voren dat de inzet van PNIL niet afhankelijk is van denominatie. Ook lijkt er voor het speciaal onderwijs wel sprake te zijn van meer inzet van PNIL, al wordt dat niet herkend in de casestudies, die juist verwijzen naar de impact van (te) veel verschillende leerkrachten voor leerlingen met een beperking. Uit de kwantitatieve gegevens leek er een klein verschil tussen het po en vo te zijn: bij de grote besturen lag het aandeel PNIL iets hoger. Dit was tegen de verwachting in; het aandeel in de grote besturen zou juist kleiner zijn, omdat scholen bij de vraag naar personeel eerst binnen de bestuurlijke koepel kunnen kijken naar uitbreidingen van aanstellingen. Daarnaast was verwacht dat de financiële risico's die het aantrekken van personeel in eigen dienst met zich meebrengt, kleiner zijn voor koepels van scholen.

Verder vallen de relatief lage percentages in het aandeel PNIL in de provincies Zuid-Holland en Utrecht op. In Zuid-Holland ligt zowel in het vo als mbo het aandeel onder het landelijk gemiddelde. In Utrecht geldt dit voor zowel het po als vo. Voor deze afwijkingen van het landelijk gemiddelde hebben we geen goede verklaring.

Verschillende categorieën van PNIL

Een telling van de verschillende categorieën in de jaarverslagen toonde aan dat het in alle onderwijssectoren het vaakst over detachering gaat. Verder wordt er vaak gesproken over uitzendkrachten, hoewel er in het vo en po in 2015 sprake is van

een daling van het aantal keren dat deze categorie genoemd wordt. Freelancers en zzp'ers worden het minst vaak genoemd. Uit de barometeranalyse kwam naar voren dat het meestal over uitzendkrachten of payrollers gaat. Het beeld dat uit de jaarverslagen naar voren komt, wordt in de casestudies niet bevestigd. Zo stellen de geïnterviewden in het mbo dat zij veelal zzp'ers inhuren. Geïnterviewden in het po en vo zeggen vooral gebruik te maken van payrollconstructies, en van uitzendconstructies daar waar zij de vervulling niet anders kunnen oplossen. Eén po-bestuur werkte veel samen met een uitzendbureau, omdat de regionale vervangingspool niet het gewenste personeel kon leveren, noch kwalitatief, noch wat betreft beschikbaarheid.

Aanvullend over inzet

Uit de jaarverslagen kwam naar voren dat, als scholen PNIL inzetten, zij in het po vooral groepsleerkrachten aantrekken, in het vo vooral docenten algemeen en docenten zonder nadere specificatie, en in het mbo met name gastdocenten. Uit de secundaire analyse van de vacaturegegevens in de arbeidsmarktbarometer kwam naar voren dat scholen PNIL vooral inzetten voor tekortvakken. Vacatures voor PNIL blijken in vergelijking met vacatures waarbij PNIL niet wordt ingezet, vaker te zijn ontstaan door zwangerschap of langdurig ziekteverlof van een collega. In de jaarverslagen is deze informatie echter niet opgenomen. Uit de casestudies kwam naar voren dat het in alle onderwijssectoren vaak gaat om tijdelijk personeel vanwege langdurige ziekte of zwangerschap (po en vo) of vanwege aanstelling van personeel met vakspecialistische kennis (mbo).

4. PNIL IN HET ONDERWIJS: AANDACHTSPUNTEN VOOR BELEID EN ONDERZOEK

Ook met het raadplegen van nieuwe databronnen blijkt het zeer lastig om inzicht te krijgen in de aard en omvang van PNIL. Er is geen centrale registratie beschikbaar en de casestudies laten zien dat er ook tussen besturen grote verschillen zijn in het zicht dat men heeft op PNIL. Waarom is dit een probleem voor het te voeren overheidsbeleid ten aanzien van de scholen? Het ontbreken van goede sturingsinformatie over PNIL maakt het voor de overheid lastiger om de juiste beleidsaccenten te leggen op bijvoorbeeld de aanpak van specifieke lerarentekorten of de uitval van beginnende leraren (die juist vaak op tijdelijke contracten werken). Daarnaast is het ook voor schoolbesturen zinvol om goed zicht te hebben op de aard en omvang van PNIL, bijvoorbeeld vanuit het perspectief van een efficiëntere personeelsinzet door de scholen binnen een koepel. Het betreft bovendien publiek geld, waarover een deugdelijke verantwoording mag worden verwacht. Verbetering van het inzicht in de aard en omvang van PNIL is wat ons betreft dan ook nastrevenswaardig.

Echter, het verkrijgen van meer inzicht zou niet moeten leiden tot een toename van de administratieve lasten voor scholen. Er bestaat een verschil tussen besturen die de op te halen informatie met een enkele druk op de knop inzichtelijk kunnen maken en besturen waarvoor het een grote administratieve belasting oplevert om bij alle onderliggende scholen inzicht te krijgen in de inzet van PNIL. Een alternatief zou kunnen zijn om vanuit de overheid via andere partijen die de inzet van PNIL registreren (zoals uitzendbureaus), de informatie te verzamelen. Maar aanbieders van flexibele arbeid, zoals uitzendbureaus, hebben weliswaar inzicht in de aard en omvang van het door hen aangeboden personeel, de overheid moet dan wel informatie verkrijgen van veel verschillende aanbieders. Verder blijven er ook met deze aanpak altijd groepen (bijvoorbeeld zzp'ers) buiten beeld. Daarbij is het de formele taak van besturen om verantwoording af te leggen over de bestede middelen en draagt deze werkwijze niet per se bij aan vergroting van het inzicht binnen besturen zelf. Leemans et al. (2017) pleiten er daarom voor om stapsgewijs toe te werken naar verbeterde verantwoording en registratie op school-/instellings-/bestuursniveau. Dit zou ook beter tegemoetkomen aan het verkrijgen van inzicht op bestuursniveau, waarmee uiteindelijk ook de landelijke gegevensverzameling over PNIL en de sturing door de overheid gediend zal zijn. Dit kan door in eerste instantie de eisen en definities omtrent de financiële verantwoording aan te scherpen. Splitsing van de financiële post PNIL in personeelscategorieën (onderwijzend, ondersteunend, organisatie- en beheerspersoneel en management) met daarbij het aantal gewerkte (les) uren, is dan een eerste (logische) stap in het verschaffen van meer inzicht in de aard van de post PNIL. Wij raden onderwijsbestuurders aan om in overleg met de sectororganisaties in het onderwijs na te gaan op welke wijze onderwijsinstellingen meer inzicht kunnen genereren in PNIL. Daarbij kunnen onderwijsbesturen en sectororganisaties komen tot een meer inclusieve kijk op het personeelsbeleid (zie ook Borghouts-van de Pas en Freese, 2015), waarbij niet meer de grenzen van de organisatie het uitgangspunt zijn, maar de mens in de organisatie. Niet alleen vaste werknemers maar ook arbeidskrachten die tijdelijk werkzaamheden verrichten binnen een organisatie, zijn daarbij van belang.

LITERATUURLIJST

Borghouts-van de Pas, I., & Freese, C. (2015). Webinar Participatiewet en iclusief HRM. Geraadpleegd via https://www.tilburguniversity.edu/

Kalkhoven, F., & van Uitert, K. (2015). *Onderwijs Sectorbeschrijving*. Amsterdam: UWV.

Leemans, A., van Bergen, K., Lubberman, J., Amsing, M. J., & Cörvers, F. (2017). *Personeel niet in loondienst (PNIL) in het po, vo en mbo*. Amsterdam/Maastricht: Regioplan/ROA.

Lubberman, J., Bleeker, Y., & Leemans, A. (2016). *De arbeidsmarktbarometer po, vo, mbo 2015-2016*. Amsterdam: Regioplan.

OECD. (2015). *Education at a Glance 2015: OECD indicators*. http://doi.org/10.1787/eag-2015-en

OECD. (2016a). *OECD Economic Surveys: Netherlands 2016*. Paris: OECD Publications.

OECD. (2016b). *OECD Employment Outlook 2016. Incidence and composition of temporary employment: As a percentage of dependent employment in each age group*. Retrieved from 10.1787/empl_outlook-2016-table85-en

Wit, J. de, Stuivenberg, M., & van der Ploeg, S. (2014). *Flexibele arbeid in primair en voortgezet onderwijs Rapport*. Rotterdam: Ecorys.

Arbeidsrelaties en werkgelegenheid in de voorschoolse sector

Puk Witte (adviseur Sardes)

Joke Kruiter (senior onderzoeker/adviseur Sardes)

Heleen Versteegen (senior adviseur/trainer Sardes)

1. INLEIDING

'Ben je een supernanny of een juf/meester voor jonge kinderen?' De voorschoolse sector kent twee functies: het is een faciliteit die het voor beide ouders mogelijk maakt om te werken (arbeidsmarktinstrument) en een plek om de ontwikkeling van jonge kinderen te stimuleren (pedagogisch instrument). In het maatschappelijk debat klinkt de afgelopen jaren steeds meer de roep om de pedagogische functie te versterken. In deze bijdrage onderzoeken we wat een verschuiving van primair een arbeidsmarktinstrument naar steeds meer een pedagogisch instrument betekent voor het werken in de voorschoolse sector.

2. DE MAATSCHAPPELIJKE FUNCTIE VAN DE VOORSCHOOLSE SECTOR

Vergeleken met het onderwijs is de voorschoolse sector een jonge sector. De eerste vormen van kinderopvang ontstonden in de negentiende eeuw en in de jaren '60 van de vorige eeuw ontstonden peuterspeelzalen. Werd tot de jaren '70 de opvang van kinderen buitenshuis als onwenselijk gezien, kinderdagopvang is nu een noodzakelijke voorziening voor veel werkende ouders. De sector heeft dan ook een stevige positie als arbeidsmarktinstrument: de overheid betaalt (via belastingteruggave) mee aan de opvang om vaders én moeders te stimuleren deel te nemen aan het arbeidsproces.

In het maatschappelijk debat klinkt de afgelopen jaren steeds meer de roep om de pedagogische functie te versterken. Verschillende organisaties (Kindcentra 2020, PO-Raad, SER) pleiten voor een zogenaamd ontwikkelrecht, vanuit de gedachte dat alle kinderen het recht hebben om zich te ontwikkelen in een voorschoolse setting. In deze plannen kunnen alle kinderen gratis een aantal uren per week gebruikmaken van de kinderopvang.[1] Door op deze manier te investeren in opvang voor alle jonge kinderen, leren kinderen al op jonge leeftijd van elkaar en werken ze aan hun sociale vaardigheden en taalvaardigheid. De uitvoering van een dergelijk plan, waarbij er voor alle kinderen ontwikkelrecht is, vraagt om een investering van miljarden. Zo veel geld lijkt voorlopig nog niet vrijgemaakt voor de sector, gezien de planvorming van het nieuwe kabinet (2017).[2]

In het regeerakkoord zijn wel andere beleidskeuzes opgenomen om de pedagogisch-educatieve functie verder uit te bouwen. Hierdoor nemen de verwachtingen ten aanzien van de professionals in de sector toe. Dit roept de vraag op of de voorschoolse sector die verwachtingen kan waarmaken.

Om die vraag te verkennen, beschrijven we eerst de sector: hoe ziet die eruit anno 2017, welke vormen zijn er, hoe groot zijn die en hoe ziet een baan in de sector eruit? Daarna gaan we in op de eigenlijke vraagstelling: hoe ontwikkelt de sector zich en wat betekent dat voor de medewerkers?

3. DE VOORSCHOOLSE SECTOR IN BEELD

In Nederland kennen we verschillende vormen van opvang. We brengen drie type voorschoolse organisaties met cijfers in beeld: kinderdagopvang, gastouderopvang en peuterspeelzalen/peuteropvang. Aan deze drie typen zijn verschillende beroepskwalificaties gekoppeld.

1 (Kinder)dagopvang: opvang in een kinderdagverblijf voor kinderen van nul tot vier jaar, een of meer dagdelen per week, het hele jaar door.

2 Gastouderopvang: opvang van kinderen van nul tot twaalf jaar, bij de gastouder of de kinderen thuis. In de formele gastouderopvang zijn de gastouders verbonden aan een gastouderbureau. Daarnaast is er informele opvang bij buren, familieleden of kennissen. Deze informele opvang wordt doorgaans niet tot de voorschoolse sector gerekend.

3 Peuterspeelzalen/peuteropvang: deze zijn bedoeld voor kinderen van twee tot vier jaar, met als doel met anderen te spelen en te leren en als voorbereiding op school. Hier komen zowel kinderen van werkende als niet-werkende ouders, meestal twee dagdelen per week. Oorspronkelijk

[1] Zie o.a. Regiegroep Kindcentra 2020. (2015). *Kindcentra 2020, een realistisch perspectief.*
[2] *Vertrouwen in de toekomst, Regeerakkoord 2017-2021.* (2017). VVD, CDA, D66 en ChristenUnie.

werden de peuterspeelzalen geleid door vrijwilligers, tegenwoordig doen beroepskrachten dit. In een aantal gevallen wordt daarnaast nog gewerkt met vrijwilligers. Per 1 januari 2018 moeten dagopvang en peuterspeelzalen geharmoniseerd zijn: beide moeten aan dezelfde (kwaliteits)eisen voldoen. We spreken dan van peuteropvang in plaats van peuterspeelzaal.

Voorschoolse educatie

Kinderdagopvang en peuterspeelzalen die deel uitmaken van het onderwijsachterstandenbeleid, bieden voorschoolse educatie (ve) aan. Deze organisaties maken gebruik van een gestructureerd programma, dat is bedoeld voor kinderen met een (dreigende) taalachterstand waaraan geen ontwikkelingsproblemen ten grondslag liggen. Peuters die voor ve in aanmerking komen, gaan vier dagdelen in de week (of ten minste tien uur) naar ve-peuterspeelzalen of -kinderopvang. Op de peuterspeelzalen met ve-aanbod werken alleen beroepskrachten, geen vrijwilligers. Zij werken samen met een school (of scholen) waar de kinderen aansluitend met een vergelijkbare aanpak door de school worden voorbereid op groep 3.

De sector in cijfers

De omvang van de voorschoolse sector deint mee op de golfbewegingen van de conjunctuur, passend bij het arbeidsmarktinstrument dat het is. Daarin verschilt het dus van het onderwijs, dat afhankelijk is van de toe- of, op dit moment, afname[3] van het aantal kinderen en niet van de conjunctuur. Van de vele cijfers die bekend zijn van de voorschoolse sector beschrijven we in onderstaand overzicht met name datgene wat relevant is voor de vraagstelling van deze bijdrage.

Omvang: in 2017 zijn er zo'n 7.500 kinderdagopvang-locaties en 33.000 (formele) gastouders. Het aantal kinderen dat gebruikmaakt van kinderdagopvang is ongeveer 4,5 keer zo groot als het aantal dat naar een gastouder gaat. Gemiddeld doen ze dat bovendien voor meer uren per week. Na een afname ten tijde van de economische crisis, zien we nu een stijging van het aantal kinderen dat gebruikmaakt van de opvang. Het aantal uren dat kinderen naar de opvang gaan, neemt wel af. Dit effect wordt mogelijk (mede) verklaard door de harmonisatie van peuterspeelzaal en dagopvang, waardoor peuterspeelzalen langzaam omvormen tot peuteropvang.

[3] https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/38/aantal-leerlingen-blijft-dalen-behalve-in-grote-steden.

Tabel 1: Aantal locaties, kinderen en gemiddeld aantal uren[4]

Aantal kinderopvang- en gastouderlocaties	2013	2014	2015	2016	2017
Dagopvang (0-4)	6.220	6.187	6.446	6.731	7.449
Gastouders (0-12)	46.578	40.148	36.807	34.504	33.585
Peuterspeelzaal (2-4)	*	2.919	*	2.150	1.644
Gemiddeld aantal kinderen	**2014**	**2015**	**2016**	**2017 (Q1)**	
Aantal kinderen (x 1000)					
Dagopvang (0-4)	250	249	268	286	
Gastouderopvang (0-4)	55	58	63	65	
Peuterspeelzaal (2-4)	99	*	73	*	
Uren per kind per maand					
Dagopvang (0-4)	83.7	80.9	79.9	79.1	
Gastouderopvang (0-4)	66.5	65.2	67.2	67.3	

*Cijfers onbekend

Leeftijdsopbouw: de leeftijdsopbouw van kinderdagopvangmedewerkers en gastouders verschilt van elkaar: de kinderopvangsector is relatief jong, de gastouders zijn gemiddeld ouder. Dit komt mede door het grote aandeel grootouders onder de gastouders, namelijk zo'n 30 procent.[5]

Tabel 2: Leeftijdsopbouw[6]

Leeftijdsopbouw	Kinderopvang (2015)			Gastouders (2014)
Gemiddelde leeftijd	36,5		18-23	2,9%
<35	51,5%		24-29	12,3%
35-55	38,8%		30-39	17,8%
>=55	9,7%		40-49	19,6%
			50-59	24,9%
			60-69	17,8%
			>70	4,6%

**Bij zowel kinderdagopvang als gastouders gaat het hier om kinderen van 0-12 jaar.*

4 Bronnen: DUO. *Rapportage Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen*; Buitenhek management & Consult. (2017). Peuterspeelzaalwerk NLIII: facts & figures 2017. Ministerie van SZW. Bewerking van Belastingdienst/Toeslagen, cijferbeeld april 2017. www.nji.nl.

5 Boogaard, M., & Bollen, I. (2014). *Gastouders in beeld; een inventarisatie onder gastouders in Nederland.* Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

6 Boogaard, M., & Bollen, I. (2014). *Gastouders in beeld; een inventarisatie onder gastouders in Nederland.* Amsterdam: Kohnstamm Instituut. www.azwinfo.nl.

Man/vrouw-verhouding: in de kinderopvangsector werken vooral vrouwen (in kinderopvang en gastouderopvang 95 procent). In deze cijfers zit ook de opvang van schoolgaande kinderen. Als die opvang erbuiten zou vallen, zou het percentage vrouwen nog hoger liggen; in de kinderopvang werken de meeste mannen in de buitenschoolse opvang. Mannelijke gastouders zijn vaak de opa van de opvangkinderen.[7]

4. WERKEN IN DE SECTOR

Hoe ziet een baan in de voorschoolse sector eruit en hoe aantrekkelijk is het om erin te werken?

De voorschoolse sector is, anders dan in het onderwijs waar leerplicht bestaat, sterk conjunctuurgevoelig. Door deze onzekerheid zien we dat er binnen de sector, meer dan in het onderwijs, sprake is van flexwerk en tijdelijke contracten. De baanzekerheid is daarmee binnen de sector kleiner dan in het onderwijs. Voor de openstaande vacatures binnen de voorschoolse sector is op dit moment voldoende aanbod volgens het UWV. Wel zijn er in het stedelijk gebied meer openstaande vacatures dan in plattelandsgebieden.[8]

Werknemers in de sector vallen onder de CAO Kinderopvang voor kindercentra en gastouderbureaus.[9] De arbeidsvoorwaarden zijn marktconform; zo hebben onderwijsassistenten en pedagogisch medewerkers een vergelijkbare opleiding en ook een vergelijkbaar salaris. Er wordt opvallend veel parttime gewerkt in de sector.[10] In de meeste gevallen is er flexibiliteit bij het roosteren en is er ruimte om rekening te houden met persoonlijke omstandigheden. Thuiswerken is niet mogelijk. De kinderopvang kent geen taakuren buiten de groep (voor voorbereiden of opruimen); op peuterspeelzalen is dit vaak wel het geval. Gastouders werken, uitzonderingen daargelaten, als zelfstandige. Ze zijn verplicht aangesloten bij een of meer gastouderbureaus, maar bepalen hun eigen tarief. Zij werken in het huis van hun kinderen of in hun eigen huis. De flexibiliteit is voor gastouders kleiner en ze maken bovendien vaak lange werkdagen.

Bij het werken met de jongste kinderen moet er relatief veel getild en in ongemakkelijke posities gewerkt worden. Daarom is er in de sector veel aandacht voor arbeidsomstandigheden. De fysieke eisen die aan de functie gesteld worden, maken dat de functie voor oudere medewerkers soms te zwaar wordt. Duurzaam inzetbaarheidsbeleid is daarom een belangrijk thema binnen de sector. De autonomie van pedagogisch medewerkers op de groep is doorgaans groot, of in elk geval groter dan die van leerkrachten, omdat zij (met uitzondering van de ve-groepen) niet met een vastgelegd curriculum en einddoelen hoeven te werken. De vraag is of deze autonomie zal blijven bestaan als er strengere kwaliteitseisen, passend bij een

7 Boogaard, M., & Bollen, I. (2014). *Gastouders in beeld; een inventarisatie onder gastouders in Nederland*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut. www.azwinfo.nl.
8 https://www.arbeidsmarktcijfers.nl/Spanningsindicator.aspx.
9 https://www.fcb.nl/sites/default/files/cao_kinderopvang_2016-2017_1.pdf.
10 Deeltijdfactor in 2015 in de kinderopvang 0,66, in de jeugdzorg 0,85 en in welzijn en maatschappelijke dienstverlening 0,75. Bron: www.azwinfo.nl.

sterkere pedagogisch-educatieve functie, gesteld zullen worden.

Gezien het intensieve contact met collega's/leidinggevende, kinderen en de ouders krijgen pedagogisch medewerkers en gastouders veel directe feedback en daarmee ook waardering. De keerzijde is dat kritiek direct geuit kan worden en voor spanning kan zorgen. Het werk heeft een groot maatschappelijk belang: met dank aan de voorschoolse sector kunnen (beide) ouders werken en kan de pedagogisch medewerker bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen. Op maatschappelijk niveau wordt vaak nog over het beroep gedacht als 'oppassen' of 'lekker spelen', waardoor de pedagogisch medewerkers juist een gebrek aan waardering en status kunnen ervaren. Bij meer nadruk op de pedagogische rol van de sector, zal de maatschappelijke meerwaarde toenemen[11], wat mogelijk ook leidt tot meer maatschappelijke waardering.

De opleidingseis voor pedagogisch medewerkers in kinderdagopvang en peuterspeelzalen is minimaal mbo 3 (pedagogisch medewerker/SPW). Gemiddeld heeft een derde van de medewerkers op een kinderdagverblijf SPW 4 of hoger; kleinere kinderdagverblijven hebben verhoudingsgewijs meer hoger opgeleide medewerkers in dienst dan grotere.[12] Met name binnen de vve-setting zijn er steeds vaker hbo'ers op de groep en hbo-coaches die de pedagogisch medewerkers begeleiden. Voor gastouders is een mbo 2- diploma verplicht, bijvoorbeeld de opleiding Helpende zorg en welzijn, specialisatie gastouders. Pedagogisch medewerkers die graag met de kinderen blijven werken, hebben haast geen doorgroeimogelijkheden. Verbreding binnen de functie, door bijvoorbeeld bepaalde taken op te pakken, kan wel. Nieuwe doorgroeimogelijkheden ontstaan bij vergaande samenwerking met het onderwijs in Integrale Kindcentra (IKC's).

Nieuwe beroepsperspectieven in het Integraal Kindcentrum

De laatste jaren ontstaan overal in het land Integrale Kindcentra (IKC's, een intensieve samenwerking tussen in elk geval basisonderwijs, kinderopvang en/of peuterspeelzaal. Deze samenwerking vindt bij voorkeur plaats in één gebouw, onder één leiding, met één pedagogische visie en in één team. In de meeste IKC's houden alle medewerkers min of meer hun eigen functie. Wel werken zij veel intensiever samen, waardoor ze kennis delen en over en weer waardering ontstaat voor elkaars werk. Dat geeft verdieping binnen hun eigen functie. Daarnaast zijn er landelijk een paar IKC's die met nieuwe leeftijdsindelingen (bijvoorbeeld 0-3-, 3-6-, 6-9- en 9-12-jarigen) en nieuwe functies werken. Er zijn geen leerkrachten en pe-

[11] SER. (2016). *Gelijk goed van start. Visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen.* Den Haag: SER.

[12] *Publieksversie Brancherapport 2015: Sector Kinderopvang 2015: feiten, cijfers & ontwikkelingen.* (2015). Zoetermeer: Brancheorganisatie Kinderopvang.

dagogisch medewerkers meer, maar 'coaches', die kinderen in hun persoonlijke ontwikkeling begeleiden. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen 'schooltijd' en '(buitenschoolse-)opvang-tijd'. Dit model biedt zowel voor leerkrachten als pedagogisch medewerkers een nieuw beroepsperspectief, maar is alleen realiseerbaar als (vrijwel) alle kinderen gebruikmaken van kinderopvang.

Ook de mogelijkheden voor persoonlijke ontwikkeling zijn vaak nog beperkt, met uitzondering in de ve-groepen. Het werk van een pedagogisch medewerker is de afgelopen tien jaar wel complexer en veeleisender geworden. Of positief gezegd: completer en uitdagender. Dat geldt met name voor de grote steden. Hier zijn onder invloed van de bestuursafspraken in het kader van het onderwijsachterstandsbeleid meer eisen gesteld aan het werk van pedagogisch medewerkers: een hoger taalniveau, planmatig en doelgericht werken, samenwerken met andere partners in het veld, reflectie op het pedagogisch handelen, oudercontacten gericht op het samen stimuleren van de kinderen. Ook is er meer scholing en zijn er meer mogelijkheden voor begeleiding en uitwisseling. Dit past allemaal bij een verschuiving van arbeidsmarktfunctie naar een pedagogisch-educatieve functie. Sommige medewerkers vinden het werk erg zwaar geworden, anderen zijn juist blij met de nieuwe uitdagingen en merken dat ze beter worden in hun vak.

De grotere nadruk op kwaliteit en de daarmee samenhangende ruimere doorgroeimogelijkheden en inzet van hbo'ers, de steviger maatschappelijke meerwaarde en daarmee waardering, lijken het werk in de toekomst aantrekkelijker en zekerder te maken, in elk geval voor de hoger opgeleide en ambitieuze pedagogisch medewerkers. Door deze ontwikkelingen zullen dus enerzijds medewerkers aangetrokken worden en anderzijds een deel van de huidige medewerkers (op termijn) afvallen.

5. ONTWIKKELINGEN IN KWALITEITS- EN OPLEIDINGSEISEN IN DE KINDEROPVANG

Eerder in deze bijdrage gaven we aan dat de nieuwe regering van plan is meer aandacht te besteden aan de kwaliteit van de voorschoolse sector. De voorgenomen investeringen zijn vooral gericht op het terugdringen van onderwijsachterstanden. Er is 175 miljoen euro uitgetrokken om de intensiteit van de voorschoolse educatie te versterken, door een aanbod van zestien uur (is nu tien uur) voor de kinderen die onder de doelgroep van het onderwijsachterstandsbeleid vallen. Daarnaast is er 250 miljoen euro extra beschikbaar voor kinderopvangtoeslag, waardoor kinderopvang voor ouders goedkoper wordt. Bij het aantreden van het nieuwe kabinet in oktober 2017 is er bij

lange na niet genoeg geld gereserveerd om alle kinderen een voorschools aanbod (ontwikkelrecht) te bieden. Wel zien we dat op basis van de regeringsvoornemens de ministeries van OCW en Sociale Zaken werken aan een nadere invulling van de pedagogische functie. Deze insteek vraagt meer van het personeel, zowel van de medewerkers die dagelijks met de kinderen werken als van de directie en staf.

In het veld zijn veel ideeën voor een effectieve invulling van de pedagogische functie van de kinderopvang. Een groep wetenschappers heeft ter inspiratie een pedagogisch curriculum voor het jonge kind in de kinderopvang samengesteld.[13] Daarnaast zijn door de grotere aandacht voor de pedagogische functie kwaliteitseisen voor de sector aangescherpt. Het afgelopen decennium is de discussie over het opleidingsniveau van kinderopvangmedewerkers verscherpt en zijn er in de vve-voorzieningen extra opleidingseisen toegevoegd: het ophogen van het taalniveau van 2f naar 3f en een certificaat voor vve-scholing zijn verplicht. Daarnaast heeft de basisopleiding voor pedagogisch medewerker twee specialisaties toegevoegd als keuzedeel: Werken met baby's en Ontwikkelingsgericht werken in de vve. De meeste studenten zullen kiezen voor het laatste keuzedeel, dat is namelijk verplicht om te kunnen werken in vve-voorzieningen. Behalve bovenstaande extra kwalificaties vraagt de voorschoolse sector geen extra opleiding. Wel zijn er vanuit de overheid verschillende opeenvolgende gesubsidieerde professionaliseringsprogramma's (onder meer gericht op vve-nascholing en interactievaardigheden).

Tegelijkertijd wordt er kritisch gekeken naar de effecten van trainingen en scholing. Belangrijk voor de professionalisering zijn combinaties van training met 'coaching on the job', permanente educatie en het gezamenlijk leren en reflecteren, bijvoorbeeld in professionele leergemeenschappen.[14] In steeds meer voorschoolse voorzieningen werken coaches die de pedagogisch medewerker op de werkvloer ondersteunen. We zien dat nieuwe vormen van leren aanslaan in de sector; collegiale consultatie, zelfsturende teams, intervisie, supervisie, interne workshops en praktijk ondersteunende apps zijn hier voorbeelden van.

Bij een verschuiving in het doel van kinderopvang, past ook een aanpassing van het toezicht. De kinderopvang moet zich op dit moment houden aan de gezondheids- en (sociale)veiligheidseisen van de GGD. Voor gastouders geldt dat de GGD de locatie van de opvang moet inspecteert. Deze eisen hebben vooral betrekking op de kinderopvang als arbeidsmarktinstrument. De afgelopen jaren is de kwaliteit van de voorschoolse educatie gecontroleerd door de Inspectie van het Onderwijs. Daarnaast zijn er in de G37 (de 37 grootste

[13] Fukkink, R. (eindredactie). (2017). *Pedagogische curriculum voor het jonge kind.* Utrecht: BKK.

[14] Henrichs, l.F., Slot, P.L., & Leseman, P.P.M. (2016). *Professionele ontwikkeling in voorschoolse voorzieningen. Een literatuurstudie naar doeltreffende professionaliseringsvormen en -activiteiten.* Utrecht: Universiteit van Utrecht.
Fukkink, R. (2014). *Werken aan pedagogische kwaliteit. (Oratiereeks).* Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

gemeenten in Nederland) bovendien aanvullende afspraken gemaakt met het Rijk over onder andere de uitvoering en invulling van de voorschoolse educatie (resultaatafspraken 2010-2016). Per 1 januari 2018 zijn daar de eisen van de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang (IKK) bijgekomen.

Op het moment van schrijven (najaar 2017) zijn de strengere kwaliteitseisen nog niet doorgetrokken naar de gastouderopvang, maar het is aannemelijk dat dit op enig moment wel zal gebeuren. Dit kan leiden tot een forse verkleining van de branche of een andere organisatiestructuur met zwaardere kwaliteitsborging.

6. CONCLUSIE: DOORKIJKJE NAAR DE TOEKOMST

Is de voorschoolse sector nou meer een arbeidsmarkt of een pedagogisch-educatief instrument? Uit deze bijdrage blijkt dat de waarheid in het midden ligt: het is zowel het een als het ander. Wel zien we steeds meer nadruk op de pedagogisch-educatieve functie: de voorschoolse sector heeft meerwaarde voor de ontwikkeling van jonge kinderen. Tegelijkertijd wordt het werk nog lang niet altijd serieus genomen. De steeds meer gehoorde ideeën over de pedagogische functie van de opvang en het ontwikkelrecht vragen om een andere maatschappelijke blik op de sector. We verwachten dat de ingezette ontwikkelingen met betrekking tot kwaliteitsverbetering verder zullen doorzetten. Dat vraagt wel het nodige van de sector, aangezien verschillende aspecten een mogelijke kwaliteitsverbetering in de weg kunnen staan. Dat geldt bijvoorbeeld door het relatief grote aantal flexwerkers en tijdelijke contracten, die continuïteit in de weg staan. Opgebouwde expertise verdwijnt dan steeds en moet opnieuw worden verworven. Ook het feit dat het aantal kinderen weliswaar is gestegen maar het aantal uren dat zij gebruikmaken van de opvang is gedaald, maakt het moeilijk om een kwaliteitsslag te maken. Een minimaal aantal uren en min of meer vaste groepen dragen meer bij aan de kwaliteit dan een steeds wisselende samenstelling van groepen door een laag aantal afgenomen uren. Tot slot heeft het bieden van meer kwaliteit ook gevolgen voor de initiële opleiding en de nascholing van pedagogisch medewerkers.

We verwachten dat het in de toekomst in steeds meer gezinnen ‘gewoon’ zal zijn om gebruik te maken van kinderopvang, omdat het aantal werkende moeders nog steeds groeit. De voorschoolse sector zal ook los van overheidsbeleid bovendien steeds minder sec als arbeidsmarktinstrument worden gezien en steeds meer als sector die bijdraagt aan de ontwikkeling van kinderen. Dit bijvoorbeeld onder invloed van het groeiende aantal IKC’s en de veranderende behoeften van ouders. Dit zal op zijn beurt weer bijdragen aan een interessante werkomgeving voor pedagogisch

medewerkers en een goede omgeving voor kinderen om in op te groeien. Daarbij willen we tot slot opmerken dat de begeleiding van jonge kinderen een specifieke expertise is, die niet zomaar te vervangen is door die van een juf of meester van oudere kinderen. Voor de toekomst hopen we op meer maatschappelijke waardering voor de professional, die veel meer is dan een oppasser of zelfs een supernanny, maar een eigen professionele expertise bezit, passend bij jonge kinderen.

Vervlechting van onderwijs en opvang in kindcentra: kansen voor arbeidsflexibiliteit?

Riemer Kemper (senior beleidsadviseur Sociaal Economische Raad, Directie Sociale Zaken)

Hans Schwartz (senior adviseur CAOP)

Mariëtte Amsing (promovendus, Bijzondere Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, Tilburg Law School / CAOP)

1. INLEIDING

Het primair onderwijs en kinderopvang zijn in de afgelopen tien jaar steeds meer verbonden geraakt. Diverse factoren hebben de groei van het aantal brede scholen en integrale kindcentra versneld. Sinds 2007 zijn scholen verplicht om, als ouders daarom vragen, opvang aan te (laten) bieden tussen half acht 's morgens en half zeven 's avonds.[1] Lokale en landelijke overheden zagen in de vervlechting van opvang en onderwijs mogelijkheden om ambities te realiseren op het terrein van achterstanden[2], wijkbeleid, cultuur en sport[3]. Samenwerking of zelfs integratie zou daarbij niet alleen toegevoegde waarde kunnen hebben voor de ontwikkeling van het kind[4] (met een breed aanbod en een doorgaande lijn tussen onderwijs en opvang), maar ook voor de arbeidsparticipatie, emancipatie en integratie van hun ouders.

Minder aandacht is er tot dusver geweest voor de potentiële meerwaarde voor professionals. Uit eerder onderzoek onder voorlopers van kindcentra met een sterke vervlechting van onderwijs en opvang kwam de verwachting naar voren dat in dit soort organisaties op termijn meer flexibiliteit zou kunnen ontstaan voor de leraar, de pedagogisch medewerker én de organisatie als geheel. Wanneer pedagogisch medewerkers taken van leerkrachten zouden kunnen en mogen overnemen, zo redeneerden de directeuren, zou er voor

1 WPO, Artikel 45. Tussenschoolse opvang en organisatie van de buitenschoolse opvang.
2 Onderwijsraad, 2006; SER, 2016.
3 Vanuit het Rijk zijn er door de jaren heen diverse impulsen geweest om deze ontwikkelingen te stimuleren. Om samenhang te krijgen in het aanbod van onderwijs, sport, cultuur en buitenschoolse opvang, zijn in 2007 de geldstromen gebundeld met de 'Impuls brede scholen, sport en cultuur'. In 2008 werd het mogelijk om zogeheten combinatiefunctionarissen in dienst van één werkgever gelijktijdig in twee werkvelden (zoals onderwijs en sport) actief te laten zijn.
4 Hier bestaat discussie over. Het effect van brede scholen op de prestaties van kinderen staat niet onomstotelijk vast. Zie Claassen, Knipping, Koopmans en Vierke (2008); Heers (2014); Heers en Klaveren (2016) en Kruiter, Fettelaar en Beekhoven (2013).

leraren ruimte kunnen ontstaan voor verdieping, specialisatie en/of werkdrukvermindering. Voor pedagogisch medewerkers zou het de weg openen naar andersoortige taken en wellicht doorgroei. Meer flexibele inzet zou ook de organisatie als geheel wendbaarder kunnen maken (Kemper en Van den Berg, 2013; Kemper, Van den Berg en Scheeren, 2013). Dit biedt interessante mogelijkheden voor een sector waarin werkdrukvermindering, vervanging van zieke leraren en het lerarentekort tot de grootste uitdagingen behoren.

Vijf jaar geleden waren de ervaringen in de pioniersfase te vers om er vergaande conclusies aan te verbinden. Voor deze bijdrage zijn we opnieuw in gesprek gegaan met een aantal van deze pioniers, om te horen waar ze nu staan en of de vervlechting van onderwijs en opvang echt leidt tot arbeidsflexibiliteit en functiedifferentiatie. Hierbij staan de volgende vragen centraal:

- Hoe intensief is de vervlechting van opvang en onderwijs inmiddels?
- In hoeverre en op welke manier draagt de vervlechting bij aan arbeidsflexibiliteit van professionals en organisaties?
- Wat betekent dit specifiek voor de rol van leraren?

Voor de beantwoording is literatuur bestudeerd en opnieuw gesproken met de directeuren van vier voorlopers uit de onderzoeken van 2013: IKC De Bolster in Raalte, IKC De Ark in Vlaardingen, De Wijde Wereld in Uden en de Sterrenschool Apeldoorn. Om de ontwikkelingen in die cases goed te kunnen duiden, schetsen we eerst de bredere context. Zie de bijlage voor de achtergronden van deze voorlopers in het onderzoek in 2013.

2. KINDCENTRA: VERVLECHTING IN SOORTEN EN MATEN

Er zijn veel verschillende verschijningsvormen als het gaat om hybride organisaties waarin onderwijs en opvang samenkomen. Schwartz, Bertu en Van der Maas (2018) maken een onderscheid tussen multifunctionele accommodaties (MFA), brede scholen en integrale kindcentra (IKC's).

Tabel 1: Verschijningsvormen en kenmerken van kindcentra

Verschijningsvorm	Kenmerken
Multifunctionele accommodatie	Aanbod van voorzieningen, producten en diensten vanuit één locatie door verschillende maatschappelijke organisaties
Brede school	- Maatschappelijke functie is verbreding van het verzorgen van onderwijs - Structurele samenwerking met kinderopvang, welzijn, zorg en dergelijke - Structurele verbreding van het aanbod (in samenwerking)
Integraal kindcentrum	- Gehele dag geopend - Biedt een integrale ontwikkellijn voor kinderen, met mogelijkheden om te spelen én te leren - Doorgaande pedagogische lijn - Centrale integrale aansturing

Uit: Schwartz et al., 2018, p. 10.

In 2016 maakte onderzoeksbureau Oberon een nader onderscheid in vier verschijningsvormen van de samenwerking tussen onderwijs en opvang (Kieft, van de Grinten en De Geus, 2016):

1. samenwerkingsverbanden met onafhankelijk functionerende organisaties (*stand alone*);
2. organisaties die ad hoc samenwerken als daartoe aanleiding is (*face to face*);
3. organisaties die op alle niveaus structureel samenwerken (*hand in hand*);
4. opvang en kinderopvang die opgaan in één organisatie met één team en management (*all in one*).

Mocht toekomstige regelgeving het toelaten, dan is een vijfde model denkbaar, toegevoegd door de Taskforce samenwerking onderwijs en kinderopvang (2017): het ontwikkel- en leercentrum, waarbij onderwijs en opvang niet meer van elkaar zijn te onderscheiden.

De cijfers lijken erop te wijzen dat het aantal kindcentra de afgelopen jaren is toegenomen: van een paar brede scholen in 1995, naar 450 brede scholen in 2001, tot ruim 3.000 in 2016, ongeveer 45 procent van het aantal basisscholen in Nederland (Oberon, 2011; NJI, 2017). Verder zouden in 2016 vrijwel alle basisscholen (92 procent) samenwerken met een of meer kinderopvanginstellingen en werkt driekwart van de kinderopvangorganisaties samen met een basisschool (Kieft et al., 2016). Daarnaast zouden er in 2013 – dit zijn de meest recente cijfers – ongeveer 995 IKC's zijn (NJI, 2017).

Een grote kanttekening hierbij is dat exacte schattingen lastig te geven zijn, omdat een wettelijk

kader, beschermde naam of meetlat ontbreken. Niet alle scholen die zich kindcentrum noemen, blijken vergaand geïntegreerd, terwijl omgekeerd niet alle vergevorderde samenwerkingen zich zo willen noemen (GGD GHOR Nederland en Inspectie van het Onderwijs, 2015). Het aantal integrale kindcentra waarin opvang en onderwijs zijn opgegaan in één organisatie met één team, aangestuurd door één leiding en vanuit één pedagogisch-didactische visie (de *all in one*-variant), is zeer beperkt. Strikt genomen is deze variant onder de huidige wet- en regelgeving niet eens mogelijk (Kieft et al., 2016; Schwartz et al., 2018).

3. WEER IN GESPREK MET DE PIONIERS UIT 2013: HOE IS HET NU?

Hieronder kijken we naar de ontwikkeling van de samenwerkingsvormen van de vier voorlopers uit de onderzoeken uit 2013 en welke mogelijkheden deze bieden voor de professionals en de organisatie.

Ontwikkeling van de samenwerking

Aan de opzet van de samenwerking en de organisatievorm is bij alle voorlopers in de afgelopen vijf jaar eigenlijk weinig veranderd. Van het doorlopen van de verschillende stadia van *stand alone* naar *all in one* is geen sprake geweest; het is een proces geweest van stap voor stap aan elkaar wennen, naar elkaar toegroeien en uiteindelijk elkaar versterken. Niet de opzet of de visie is dus zozeer veranderd, maar de uitvoering: elkaar automatisch weten te vinden en aan te vullen in de dagelijkse routines, vanuit dezelfde visie. Dat is een geleidelijk proces geweest, maar terugkijkend naar de begindagen zien alle voorlopers een wereld van verschil. De winst van de samenwerking bij de Sterrenschool zit volgens de kinderopvangmanager vooral in de doorgaande lijn en het kunnen stimuleren en verdiepen van het leren buiten de lestijden om. Ook IKC-directeur Bruggeman uit Raalte ziet hoe in vijf jaar tijd een doorgaande leerlijn is ontstaan: gaandeweg is het lesprogramma aangepast. De ochtend bestaat inmiddels uit een onderwijsprogramma waarin 'reguliere' onderdelen als taal en rekenen aan bod komen. De middag is opgezet aan de hand van thema's als 'Nederland waterland'. 's Middags zijn er minder leraren aanwezig en spelen pedagogisch medewerkers met een diploma als onderwijsassistent een grote rol. Die ontwikkeling wordt naar verwachting verder doorgezet.

Leraren en pedagogisch medewerkers zijn elkaar daarnaast gaandeweg gaan versterken bij leerlingen die extra zorg nodig hebben. Zo organiseert IKC de Ark, naast extra aandacht in de klas, in een kleine setting activiteiten voor leerlingen die dreigen uit te stromen naar het speciaal onderwijs. Ook is er een familieklas voor (maximaal vijf) kinderen met gedragsproblemen, waarvan de ouders 'opvoedingsverlegen' zijn. Samen met een leerkracht én een pedagogisch medewerker die gedragsspecialist is, leren de ouders twee ochten-

den per week intensief omgaan met hun kind. De ouders zijn positief, maar ook de beide professionals waarderen de kans om langs deze weg van elkaar te leren.

Arbeidsflexibiliteit voor organisatie en professionals?

Vijf jaar na het vorige onderzoek stellen de vier leidinggevenden eensgezind vast dat de samenwerking arbeidsflexibiliteit en tot op zekere hoogte functiedifferentiatie biedt aan zowel de organisatie als de mensen die er werken. Destijds opperden diverse gesprekspartners dat pedagogisch medewerkers leraren op termijn werk uit handen zouden kunnen nemen, waardoor die ruimte zouden krijgen voor verdieping, specialisatie of een lagere werkdruk. Afgezien van de werkdruk zijn de leidinggevenden van mening dat die impliciete belofte langzaam maar zeker uit de verf begint te komen. De schoolleider van de Udense IKC geeft aan dat leraren veel werk doen 'dat strikt genomen niet door een leerkracht gedaan hoeft te worden: het schoolreisje, Sinterklaas, Kerstmis, een sportdag, een voorstelling. De meeste leraren zijn die taken liever kwijt dan rijk'. Een grotere inzet van pedagogisch medewerkers en onderwijsassistenten kan volgens hem daarom een grote bijdrage leveren aan de groeiende lerarentekorten. 'Je kunt die normjaartaak van de leraren van 1659 uur, waarbinnen 930 uur lesgevende taak, ook samen anders invullen.' Om de leraar te ondersteunen bij de niet-lesgevende taken, heeft het IKC een pedagogisch medewerker aangetrokken die daarnaast ook theaterdocent is, en een andere komt van een sportopleiding. In de nabije toekomst wil het Vlaardingse IKC een aantal pedagogisch medewerkers gaan inzetten in een eigen invalpool. Om dat te bereiken schoolt het kindcentrum momenteel pedagogisch medewerkers om tot onderwijsassistent.

Doorgroei van pedagogisch medewerker naar leraar zagen de leidinggevenden destijds nog niet zo snel gebeuren, maar door het groeiende lerarentekort zien zij inmiddels kansen. Enkelen signaleren echter ook een tegenovergestelde beweging: leraren die om uiteenlopende redenen – minder administratie, minder stress, de combinatie met een andere baan – de stap naar (hbo-geschoolde) kinderopvangmedewerker zetten. Voor de organisatie is dat om allerlei redenen eveneens prettig, stellen zij: de kwaliteit van de opvang neemt toe, de toegenomen vervlechting van de samenwerking is gebaat bij hbo-niveau, de onderwijsachtergrond vergemakkelijkt de communicatie tussen de professionals. De medewerkers vormen daarbij een *interne* vervangingspool, die de organisatie veel minder afhankelijk maakt van inhuur.

Uitdagingen voor de samenwerking

Uit de interviews over de vier cases blijkt dat men over het algemeen tevreden is, zowel over de

meerwaarde voor kinderen en ouders als over de flexibiliteit die de samenwerking oplevert. Wel benadrukken de directeuren dat de weg naar een kindcentrum lang en hobbelig is en bovendien nooit voltooid.

Met name in de beginfase hadden de directeuren te maken met 'externe' belemmeringen. Zo is het bijvoorbeeld nodig om onderwijs en opvang op papier weer uit elkaar te halen omwille van de twee verschillende arbeidsvoorwaardenregimes én de twee verschillende inspecties. De financiering van kinderopvang is sterk conjunctuurgevoelig, wat het bekostigingsmodel in de crisisjaren flink onder druk heeft gezet. Daarbij komt dat er, zodra geld van onderwijs naar opvang gaat, btw moet worden afgedragen. Verder voorzien onderwijsmethodes niet in een aanpak die het lesprogramma overstijgt. Tot slot zijn er aanwijzingen dat samenwerking tussen hiervoor gescheiden disciplines extra overleg(tijd) kost waar niet altijd compensatie tegenover staat, en moet vergaderen vaak in de avonduren. De grootste hobbels, afgezien van die conjunctuurgevoeligheid en de verschillende regels en richtlijnen voor de twee sectoren, komen volgens de leidinggevenden niet van buitenaf, maar van binnenuit en hebben te maken met de cultuurverschillen tussen opvang en onderwijs. Een lastig punt is bijvoorbeeld dat pedagogisch medewerkers in eerste instantie nog vaak opkijken tegen leraren. Volgens de respondenten was het meekrijgen van leraren een van de grootste uitdagingen van een kindcentrum: een deel van de leraren was bij aanvang erg gehecht aan de 'microkosmos van hun klaslokaal'. Ook beelden van leraren over pedagogisch medewerkers (en andersom) belemmerden volgens hen de samenwerking.

In hun omgeving beluisteren de leidinggevenden tot hun spijt dat dergelijke belemmeringen organisaties van verdergaande samenwerking kunnen afhouden. Vooral omdat in hun ervaring dergelijke belemmeringen tot vandaag aan toe lastig, maar niet overkomelijk, zijn gebleken, stellen ze. 'Regels zijn uiteindelijk altijd secundair.'

Werken in hybride organisaties, elkaar vinden, samenwerken en uiteindelijk ook taken van elkaar oppakken, gaat steeds vanzelfsprekender. De leidinggevenden zijn het erover eens dat zij daarin de afgelopen vijf jaar grote stappen hebben gezet, maar dat ook blijkt dat de samenwerking tussen professionals niet vanzelf gaat: het was een heel geleidelijk proces – dat ook na vijf jaar blijvende aandacht vraagt. Het samenwerken in een kindcentrum vraagt, naast enthousiasme, verbindende vaardigheden van medewerkers. Dit zijn vaardigheden die niet iedereen kan of wil ontwikkelen. Vertrouwen, communicatie en (vooral) tijd zijn nodig om echt een aanvulling op elkaars perspectief te kunnen zijn. Die gelijkwaardigheid,

teamgeest en het tot stand brengen van korte lijnen waren en zijn misschien wel zijn belangrijkste taak, stelt een van de directeuren.

Terugkijkend kunnen de directeuren bevestigen dat het werken binnen hybride organisaties als kindcentra nieuwe competenties van het onderwijspersoneel vraagt. Daarbij gaat het minder om het overbrengen van onderwijsinhoud en meer om het aansturen en coördineren van een leerproces, waarbij ook anderen betrokken zijn.

Die nieuwe competenties zijn daarmee niet zozeer onderwijsinhoudelijk, maar zitten vooral op het vlak van interprofessionele samenwerking: het verbindend en organiserend vermogen om samen richting te geven aan de ontwikkeling van kinderen binnen de interdisciplinaire context. Dit vereist volgens de Groningse lector Integraal Jeugdbeleid Jeannette Doornenbal een zogenoemde *T-shaped professional*: iemand die niet alleen goed is in zijn eigen vak (verticale stok van de T), maar ook de grenzen van zijn vakgebied kent, verbindingen weet te leggen met aanpalende terreinen en dienstbaar is aan het collectief (horizontale stok) (Doornenbal, Van Oenen en Pols, 2012). Die grotere nadruk op coördinatie en samenwerken vraagt mogelijk ook iets van de curricula op pabo's, nu de vervlechting binnen het veld steeds gebruikelijker wordt.

4. CONCLUSIE

Een hernieuwd gesprek met de vier voorlopers uit eerdere onderzoeken (Kemper en Van der Berg, 2013; Kemper et al. 2013) laat zien dat vervlechting niet enorm veranderd is, maar dat er meer sprake is van een doorgaande versteviging van de vijf jaar geleden ontstane vervlechting. Verder lijkt vergaande samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang, met één leiding, niet alleen voordelen te kunnen opleveren voor (de brede ontwikkeling van) kinderen en (integrale dienstverlening aan) hun ouders, maar ook voor de professional en de organisatie. Dat pedagogisch medewerkers taken van leraren zouden kunnen overnemen en hun perspectief verrijken, was vijf jaar geleden nog slechts een vergezicht. Inmiddels constateren vier voorlopers dat die arbeidsflexibiliteit weliswaar nog in de kinderschoenen staat, maar dat de eerste voorbeelden er zijn: pedagogisch medewerkers die helpen in de klas, de leraar taken uit handen nemen, zelf een thematisch middaggedeelte kunnen verzorgen, samen een aanpak vormgeven voor kinderen met extra behoeften et cetera. Vooral in het licht van de discussies over werkdruk en het lerarentekort in het primair onderwijs biedt dit wellicht interessante mogelijkheden voor professionals en organisaties in de sector. Een vergaande samenwerkingsvorm (*hand in hand* of *all in one*) lijkt daarbij het meest ondersteunend aan het bereiken van meerwaarde. De samenwerking lijkt daarbij vooral de uitkomst te zijn van

een langdurig, door leidinggevenden voortdurend gestimuleerd proces van elkaar vinden, begrijpen, iets gunnen en vertrouwen. Tegelijk laten de voorbeelden zien dat de praktijk van de vervlechting te maken heeft met vele belemmeringen, zoals de bestaande (arbeidsrechtelijke) kaders, die niet altijd behulpzaam, maar ook niet onoverkomelijk zijn gebleken. Diepgaand onderzoek ontbreekt nog en is nodig om vergaande conclusies te trekken over de effecten van deze integrale kindcentra op het leerproces van kinderen en het werk van de professionals. De eerste empirische gegevens lijken er evenwel voorzichtig op te wijzen dat vergevorderde kindcentra niet alleen kinderen een 'leerrijke werkplek' kunnen bieden, maar ook leraren. Die kindcentra bieden leraren de flexibiliteit om de eigen talenten en die van leerlingen verder te benutten en te ontwikkelen.

LITERATUURLIJST

Claassen, A., Knipping, C., Koopmans, A., & Vierke, H. (2008). *Variatie in brede scholen en hun effecten.* Nijmegen: ITS – Radboud Universiteit Nijmegen.

Doornenbal, J., Oenen, S. van, & Pols, W. (2012). *Werken in de brede school. Een pedagogische benadering.* Naarden/Bussum: Coutinho.

GGD GHOR Nederland & Inspectie van het Onderwijs (2015). *Rapportage afstemming toezicht op geïntegreerde voorzieningen voor onderwijs en opvang.* Geraadpleegd 15 augustus 2017 op www.rijksoverheid.nl.

Heers, M. (2014). T*he Effectiveness of Community Schools: Evidence from the Netherlands.* Maastricht: TIER.

Heers, M., & Klaveren, C. van (2016). Community Schools: What We Know and What We Need to Know. *Review of Educational Research, 86*(4), pp. 1016-1051. http://doi.org/10.3102/0034654315627365.

Kemper, R., & Berg, D. van den (2013). *Gezamenlijke taken, verbindende professionals. Een onderzoek naar professionalisering van bredeschoolwerk en VVE in het primair onderwijs.* Den Haag: CAOP in opdracht van Arbeidsmarktplatform PO.

Kemper, R., Berg, D. van den, & Scheeren, J. (2013). *Samenwerking kinderopvang en basisonderwijs. Onderzoek naar de kansen en uitdagingen van samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs voor kinderopvangmedewerkers. Eindrapportage.* Den Haag: CAOP.

Kieft, M., Grinten, M. van der, & de Geus, W. (2016). *Samenwerking in beeld.* Utrecht: Oberon.

Kruiter, J., Fettelaar, D., & Beekhoven, S. (2013). *De brede school in een veranderend tijdsgewricht. Uitkomsten landelijke effectmeting 2009-2013.* Utrecht: Oberon, ITS & Sardes.

Landelijk Steunpunt Brede Scholen (2011). *Verschijningsvormen Brede Scholen 2011.* Den Haag: Landelijk Steunpunt Brede Scholen.

NJI. (2017). Cijfers over jeugd en opvoeding. Brede school. Geraadpleegd 25 augustus 2017 op http://www.nji.nl.

Oberon (2011). *Brede scholen in Nederland.* Jaarbericht 2011. Utrecht: Oberon.

Onderwijsraad (2006). *Een vlechtwerk van opvang en onderwijs.* Advies. Den Haag: Onderwijsraad.

Pous, M., & Schwartz, J.A. de (2015). *Werken in Kindcentra 2020, Eindrapportage van de Expertgroep Arbeidsmarkt, -voorwaarden en -verhoudingen van Kindcentra 2020.* Den Haag: Kindcentra 2020.

Schwartz, J.A., Bertu, M. & Maas, M. van der (2018). *Integrale Kindcentra: van visie naar uitvoeringspraktijk.* Huizen: Uitgeverij Pica.

SER (2016). *Gelijk goed van start. Visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen.* Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

Taskforce samenwerking onderwijs en kinderopvang (2017). *Tijd om door te pakken in de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang.* Den Haag: rijksoverheid.

BIJLAGE

ONTSTAANSGESCHIEDENIS VAN DE VIER KINDCENTRA

Brede scholen en kindcentra ontstaan lokaal. Welke vorm, intensiteit, partners en snelheid het meest passend zijn, hangt helemaal af van de lokale situatie en de ambities van de deelnemende organisaties. De initiatiefnemers maken daarin verschillende keuzes (Kemper & Van den Berg, 2013). Dat geldt ook voor de vier voorlopers in deze bijdrage.

IKC De Bolster

IKC De Bolster in Raalte begon vijf jaar geleden als kindcentrum met de keuze van het schoolbestuur om zelf een kinderopvangorganisatie te beginnen (zie kader). Als opzet is meteen gekozen voor een *all in one*-variant (één organisatie, één team, één management); in de praktijk is het een groeiproces gebleken om die ambitie te realiseren. Schoolleider Jurgen Bruggeman stelde zijn bestuur in 2010 voor om zelf een kinderopvangvoorziening te beginnen. De zogeheten doorgaande lijn van de crèche en peuterspeelzaal naar de basisschool liet op dat moment te wensen over en gesprekken over een hechtere samenwerking met de crèche liepen op niets uit. Bruggeman: 'We kregen regelmatig vierjarigen, die na een halfjaar toch naar een speciale school moesten. Die extra overstap en dat tijdverlies zijn heel ingrijpend. We waren graag eerder gaan kijken om een goede inschatting te maken en om misschien in die fase al iets extra's te bieden. Vaak wisten wij bij de instroom in onze school niets van een kind; er was nauwelijks overdracht.' Daar kwam nog bij dat het bestuur steeds meer aanmeldingen verloor aan een school in Raalte-Noord, die wél opvang en educatie onder één dak aanbood. Toen het naastgelegen pand vrijkwam, raakte de zaak in een stroomversnelling. De school ging er opvang aanbieden als eerste stap op weg naar een kindcentrum. Nog geen drie maanden later was er een flinke wachtlijst ontstaan en ging de verderop gelegen crèche failliet.

Overige drie

In Vlaardingen is IKC de Ark (eveneens als *all in one*-samenwerking opgezet) destijds ontstaan uit een fusie van twee (school- en opvang)besturen. In De Wijde Wereld in Uden – in plaats van kindcentrum spreken de ontwerper en directeur Jos van Zutphen liever van een speel-leercentrum – zijn onderwijs en opvang indertijd onder één moederbestuur (holding) geplaatst. De organisatie houdt daarmee het midden tussen een *hand in hand*- en een *all in one*-voorziening. Alleen bij de Sterrenschool Apeldoorn zijn de organisaties tot nu toe formeel gescheiden gebleven (*hand in hand*). Eén organisatie is niet per se nodig, vindt kinderopvangmanager Henny Booy, al ziet de Sterrenschool dat wel als volgende stap. Op dit moment zijn opvang en klas er weliswaar niet

gemengd, maar door de inzet van zogeheten combinatiefunctionarissen – met contracten bij beide organisaties – is dat voor leerlingen niet altijd merkbaar: zij zien de hele dag een vast gezicht. Er is één doorlopend dagprogramma, waarin onderwijs en opvang vloeiend in elkaar overlopen. Zowel voor het onderwijs als voor de opvang is een manager aanwezig, die nauw samenwerkt in het samenwerkingsverband Sterrenscholen Apeldoorn. De Sterrenschool is elke dag open en kinderen hebben vrij opneembare vakantiedagen, waarbij ze dus niet gebonden zijn aan voorgeschreven schoolvakanties.

V - Professionalisering in het onderwijs

‘De maatschappij mag verwachten dat leraren professionaliseren’

Interview Jilles Veenstra, FvOv

Het onderwijs moet een sector zijn die professionaliteit uitstraalt en ook ruimte geeft om te professionaliseren. Twee ontwikkelingen hebben grote invloed op die professionalisering: de komst van het Lerarenregister en de herijking van het curriculum. Dat zegt **Jilles Veenstra***, voorzitter van de Federatie van Onderwijsvakorganisaties. De FvOv vertegenwoordigt zo'n 36.000 leden, voornamelijk leerkrachten, van elf vakverenigingen uit alle onderwijssectoren.*

Wat is de belangrijkste ontwikkeling rond de professionalisering van leraren de komende twee, drie jaar?

'De komst van het verplichte Lerarenregister vanaf augustus 2018, dat actief wordt in 2019. Daarin wordt een bepaald aantal uren aan professionalisering opgenomen. De huidige eis is 160 uur verdeeld over vier jaar. Hoeveel dat straks wordt, is aan de afvaardiging van de deelnemersvergadering, die de nieuwe registratiecriteria bepaalt. Wat ons betreft worden de criteria ruim en kunnen leraren zelf bepalen wat bijdraagt aan hun professionalisering, los van wat de werkgever vindt. Dat kan het lezen van een boek zijn, maar ook het volgen van een cursus. Het register laat zien dat we scholing sectorbreed belangrijk vinden. En dat we daar ook verantwoording over afdragen, omdat de maatschappij mag verwachten dat leraren professionaliseren.'

Willen leraren meer dan de huidige veertig uur professionalisering per jaar?

'Nogal eens sneuvelt de wens om te professionaliseren door de werkdruk en doordat het moeilijk is om een vervanger te vinden. De meeste leraren vinden een register niet direct noodzakelijk maar zien zeker de noodzaak tot professionaliseren. Het register is onderdeel van de Wet beroep leraar en maakt deel uit van een bredere actie om de status en het imago van het beroep te verbeteren. Rondom die boodschap willen wij mensen verenigen. Daarbij past het om meer draagvlak te verkrijgen, om de lat voor wat betreft de registratiecriteria niet direct te hoog te leggen. Ik vertrouw erop dat de afvaardiging van de deelnemersvergadering daarin wijze besluiten gaat nemen. Op dit moment is er voor een fulltimer op basis van de cao's voor het po en vo minimaal tachtig uur op jaarbasis beschikbaar voor professionalisering.'

Welke andere belangrijke ontwikkelingen hebben invloed op de professionalisering?

'We zijn bezig het curriculum te herijken, waarbij de leraar een belangrijke positie als vormgever krijgt en meer eigenaar wordt van het curriculum zoals dat voor zijn of haar vak binnen de school geldt. Dat doen we rondom negen leergebieden. Van elk leergebied wordt een vaststaand kerndeel van 70 procent beschreven, die overige 30 procent mogen scholen zelf invullen. Samenwerking tussen vakken is mogelijk, scholen kunnen per vak kiezen om het vooral bij de kern te laten of juist meer leerstof zelf aan te bieden. Dit betekent dat leraren een nieuwe rol krijgen, omdat zij in staat moeten zijn om die specifieke keuzes te maken. Daarom is het van belang dat ze de ruimte krijgen om zich op dit vlak te scholen. De bouwstenen komen in 2019 gereed, maar het zal nog wel tot 2021, 2022 duren voordat er daadwerkelijk een nieuw curriculum ligt. Niemand weet precies hoe het gaat lopen. We beginnen aan een reis, weten welke kant we op moeten, maar wat we allemaal gaan tegenkomen, staat niet op de kaart. We zullen voortdurend route, tempo en richting moeten aanpassen.'

Welke impact zullen deze ontwikkelingen op het lerarenvak en de leraar hebben?

'De Wet beroep leraar en het Lerarenregister zouden moeten leiden tot beter onderwijs en een betere positie van de professional binnen de school. Waarbij leerkrachten in staat zijn om zelf de inhoud van hun lessen te bepalen in overleg met collega's, zonder directieven van bovenaf. Waarbij zij de ruimte krijgen om met collega's de inhoud van het onderwijs te bespreken. En waarbij zij ook verantwoordelijk zijn voor de beoordeling van de resultaten van dat onderwijs. Daarnaast kiest de leraar zelf wat hij of zij aan professionalisering wil doen en legt daarover rekenschap af.'

‘Steeds meer samen leren en van elkaar leren’

Interview Yvonne Visser, ADEF

Meer samen leren en meer van elkaar leren. Dat is in essentie de rode lijn in de ontwikkelingen die in het onderwijs spelen en gaan spelen, zegt **Yvonne Visser**. *Zij is directeur lerarenopleidingen in Tilburg en voorzitter van het Algemeen Directeuren Overleg van Educatieve Faculteiten (ADEF), het overlegorgaan van de eerste- en tweedegraadslerarenopleidingen, dat gelieerd is aan de Vereniging Hogescholen.*

Welke ontwikkelingen beïnvloeden de professionalisering van leraren volgens u?

'Dat zijn er diverse. Als lerarenopleidingen zijn we intensief bezig met opleiden in de school, dat heeft de laatste tien jaar een sterke vlucht genomen. Daarnaast zijn er allerlei samenwerkingsverbanden tussen scholen en opleidingen ontstaan om samen leraren op te leiden, bijvoorbeeld via projecten als 'Begeleiding Startende Leraren' en 'Versterking Samenwerking Lerarenopleidingen en Scholen'. Sommige projecten lopen af, maar het samen opleiden gaat door. Gelukkig maar, want je hebt elkaar nodig om die best denkbare leraar op te leiden. Een andere ontwikkeling in het onderwijs zelf is dat het gepersonaliseerd leren steeds meer vorm krijgt. Dat vergt een andere manier van lesgeven, nieuwe vaardigheden, en daar is professionalisering voor nodig. Dan is er de digitalisering. Leerlingen krijgen bijvoorbeeld een iPad, maar de gemiddelde docent heeft best moeite om nieuwe technologieën echt in te zetten in het onderwijs. Leerlingen zijn vaak

verder dan de leraar. Ook dat vraagt om professionalisering. Nog een invloed op professionalisering, helaas niet altijd even positief, is het Lerarenregister. Dat zorgt vooralsnog voor meer gedoe rondom professionalisering dan dat het stimuleert. Nu worden leraren uitgedaagd om een beetje kruidenier te zijn, punten te verzamelen, maar de bedoeling van het register is dat mensen trots zijn op hun vak, zich blijven professionaliseren en dat willen laten zien. Begin december schreven de nieuwe ministers van en voor onderwijs in een brief dat ze willen proberen het eigenaarschap meer bij de beroepsgroep zelf te leggen. Fijn dat dat wordt opgepakt.'

Wat is de belangrijkste ontwikkeling rond de professionalisering van leraren de komende twee, drie jaar?

'Leraren gaan steeds meer samen leren. Er ontstaan nieuwe inhouden en vormen van onderwijs. Klassikale lessen van vijftig minuten worden doorbroken door bijvoorbeeld leerpleinen, met interactieve onderdelen, waarin leerlingen een hele ochtend werken en collega's rondlopen om hen te ondersteunen. Die zijn dus niet hoofdzakelijk kennis aan het overdragen, maar begeleiden het leerproces. Dat vraagt minstens evenveel expertise, maar is een andere vorm van docent zijn. Het is meer samen werken, waarvoor je ook als team geprofessionaliseerd wordt. Deze ontwikkeling van professionalisering van teams in plaats van individuen wordt absoluut sterker. Mede omdat scholen zich willen onderscheiden, zeker in de krimpregio's. Om aantrekkelijker te zijn, maar wellicht ook door het lerarentekort, zoeken ze innovaties, zoals ook talentgericht, gepersonaliseerd onderwijs. Verder zie ik de ontwikkeling van 'de docent als curriculum-*maker*'. In het initiatief Curriculum.nu, waarin ook de lerarenopleidingen participeren, worden vakoverstijgende bouwstenen ontwikkeld voor het curriculum in het primair en voortgezet. Om het onderwijs meer contextrijk vorm te geven, stap je als leraar af van de traditionele methodes en ga je zelf je onderwijs meer samenstellen. Vandaar dat curriculum-maker. In onze opleidingen bereiden we de leraren al hierop voor, zeker in onze masteropleidingen.'

Welke impact zullen deze ontwikkelingen op het lerarenvak en de leraar hebben?

'Ik denk dat het leuker wordt, spannender, uitdagender. Omdat het lesgeven minder individualistisch wordt en meer teamwerk. Je ziet nieuwe leervormen ontstaan als *lesson study* en professionele leergemeenschappen, waar leraren samen de diepte ingaan, samen onderwijs ontwikkelen, samen reflecteren op een gegeven les, en zich zo blijven professionaliseren. Het heeft de impact dat we echt voorleven dat we ons leven lang blijven leren, ook informeel. Wij willen geen startbekwame leraren opleiden, maar doorgroeibekwame leraren. En door steeds meer samen te werken en onderwijs te ontwikkelen, leer je ook meer van elkaar.'

De toekomst van het onderwijs: 2025 versus 2032

Marc van der Meer (Bijzonder hoogleraar Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, Tilburg Law School / CAOP)

1. INLEIDING

Het verkennen van de toekomst van het onderwijs is een bijzonder actueel onderwerp. In november 2014 kreeg een commissie onder leiding van Paul Schnabel de opdracht om de toekomst van het (funderend) onderwijs in kaart te brengen. Dit mondde uit in het rapport *Onsonderwijs2032*. Een half jaar eerder was de toekomstverkenning van instellingen voor middelbaar beroepsonderwijs gestart, die resulteerde in *MBO 2025*.[1] Hoewel beide initiatieven min of meer tegelijkertijd zijn ontwikkeld en hun bevindingen relatief kort na elkaar hebben gepubliceerd, verschillen ze substantieel in hun aanpak, de mate van financiële ondersteuning en de betrokkenheid van de politiek. In dit hoofdstuk geef ik een inhoudelijke evaluatie van de gekozen aanpak van de commissie-Schnabel in vergelijking met de insteek van de mbo-instellingen.

2. ACHTERGRONDEN

Als we over de toekomst van het onderwijs willen nadenken, dan is een redenering noodzakelijk over de factoren die deze toekomst bepalen. Om te weten wat er morgen (nodig) is, is omkijken naar gisteren waarschijnlijk een goede start. We voorspellen dan door te extrapoleren. Ons onderwijsbestel is immers het resultaat van een geleidelijke ontwikkeling en het verandert iedere dag weer. Naast extrapolatie zijn er ook andere methoden van toekomstverkenning voorhanden:

[1] De auteur was bij deze verkenning betrokken.

er kunnen scenarioanalyses worden gemaakt van de veronderstelde bepalende factoren (*drivers*) die veranderingen kunnen bewerkstelligen. Bij scenarioanalyse is het van belang de trendmatige ontwikkeling te vergelijken met mogelijke tegentrends, waardoor de rechtlijnige extrapolatie als het ware vanuit de zijlijn in een andere richting wordt gestuurd. Ook kan bijvoorbeeld een Delphi-methode worden toegepast, waarbij verschillende bepalende factoren van elkaar worden geïsoleerd om een toekomstige ontwikkeling te duiden.

Bedrijven als Shell maken al decennialang analyses van deze drivers van verandering, die ze bijeenbrengen om de toekomst te identificeren in enkele scenario's.[2] Daar relateren zij de beschikbaarheid en de uitputting van natuurlijke hulpbronnen in relatie tot het energieverbruik. Hoeveel natuurlijke hulpbronnen zijn nog beschikbaar in 2030, 2050 of 2070? Deze aanpak wordt *blueprint* genoemd; meer recent spreekt men van *mountain*, een in stenen gegraveerd toekomstreliëf waarbij men uitgaat van de status quo in de geopolitieke verhoudingen. Als de beschikbare hulpbronnen opraken, worden alternatieve energiebronnen en andere patronen van energieconsumptie van belang. Dit wordt *scrumble* genoemd; in recente verkenningen gaat het om *ocean*, naar de sterk wisselende getijden en stromingen op zee.

Deze uitgangspunten bij scenarioanalyse zijn relevant als we de totstandkoming van de rapportage over 2032 willen bezien, omdat daar een toekomstperspectief wordt geschetst voor de komende vijftien jaar. Dat doe ik hier in vergelijking met het visiebeeld van *MBO 2025*. Vragen die hierbij centraal staan zijn: welke veronderstellingen zijn er gehanteerd en waar richtten de verkenningen zich precies op? En welke conclusies kunnen we daaraan verbinden voor de inrichting van het leerplan? Ik bespreek eerst de totstandkoming van *Onsonderwijs2032*, die ik vergelijk met die van *MBO 2025*. Daarbij komen enkele paradoxen in beeld. Ten slotte trek ik enkele conclusies.

3. EEN VERSCHILLENDE AANPAK

Het initiatief om de toekomst van het onderwijs te verkennen is genomen door staatssecretaris Sander Dekker, in lijn met het WRR-rapport *Naar een lerende economie* (2013), waarin het ging om een verkenning van de economische productie in 2030. De aanpak is uitgevoerd door een onafhankelijke commissie met bestuurlijke zwaargewichten, die op hun beurt geoutilleerd zijn met een bureau ter ondersteuning. Zo is een platform ingericht met honderden landelijke bijeenkomsten, waaraan in totaal bijna tienduizend personen hebben deelgenomen. Ook is veel input geleverd via internetconsultatie. Vanuit de OECD is ondersteuning geboden door de publicatie van papers over curriculumontwikkeling en

[2] De meest actuele bron waarop deze tekst mede is gebaseerd, is de website met literatuur en voorbeelden: www.shell.com.

over wat de hoofddoelstellingen van onderwijs zouden kunnen zijn. Procedureel is de commissie opgetrokken met het Ministerie van OCW, dat bijvoorbeeld gelijktijdig met het advies een beleidsreactie publiceerde (23 januari 2016). Bij de uitwerking van de plannen over het curriculum is ook een rol voorzien voor het nationaal expertisecentrum voor leerplanontwikkeling (SLO).

Deze aanpak is volledig anders dan de strategie die is gekozen in MBO 2025. Hiervoor werd de aanleiding gevonden in een voortdurende stroom aan politieke misvattingen over de aard en werkwijze van het mbo. Dat bleek bijvoorbeeld uit genoemde studie *Naar een lerende economie* van de WRR (2013), die zich nogal kritisch uitsprak over het (v)mbo, 'dat positie en status verliest' zonder er daadwerkelijk studie van te hebben gemaakt. Ook waren er in de Tweede Kamer moties in voorbereiding die de minister van OCW dwongen zich uit te spreken over de wenselijke verdere flexibilisering van het beroepsonderwijs, dat al behoorlijk flexibel is en in verandering is, terwijl de aard van de gewenste flexibilisering nergens werd beargumenteerd.[3] De mbo-instellingen hebben in antwoord op deze politieke onvoorspelbaarheid zelf een analyse gemaakt van de toekomst. *MBO 2025* is gestart vanuit het bestuur van de MBO Raad, met een bureauaanpak, zonder enige ministeriële inmenging. Wel hebben enkele hooggeplaatste vertegenwoordigers vanuit het departement, de Onderwijsraad en de Inspectie voor het Onderwijs de studie in een vroegtijdig stadium informeel en in aanmoedigende zin becommentarieerd. Ook hier speelde de OECD een belangrijke rol, maar dan op de achtergrond, omdat het rapport *Skills beyond school* uit november 2014 enerzijds het mbo een pluim op de hoed gaf en anderzijds uitdaagde een serieus beleidsprogramma voor een 'leven lang leren' te ontwikkelen. Nadat de MBO Raad een opzet had opgesteld, is later draagvlak gezocht bij het particuliere onderwijs (NRTO), studentenorganisatie JOB, de beroepsvereniging van docenten (BVMBO), bij de vakorganisaties en het bedrijfsleven. De MBO-Raad, NRTO en JOB hebben uiteindelijk, afgezien van de verkenning *MBO 2025*, samen een document met tien bouwstenen voor een toekomstgericht mbo uitgebracht (12 april 2015).

4. ONSONDERWIJS2032

De doelstelling van *Onsonderwijs2032* is het ontwikkelen van een kerncurriculum voor het funderend onderwijs. Er wordt daartoe een drieledige doelstelling geambieerd: kennisontwikkeling, persoonsvorming en maatschappelijke toerusting van leerlingen. In het rapport heet het dat het onderwijs leerlingen moet voortbrengen die 'vaardig, waardig en aardig' zijn. De betekenis van deze doelstellingen moet meetbaar én merkbaar zijn. Ook moeten interdisciplinaire vaardigheden wor-

[3] Denk aan de motie Lucas/Jadnanansing ter versterking van de flexibiliteit van het mbo (22 september 2014).

den opgedaan: leesvaardigheid, creëren, kritisch denken, probleem oplossen en samenwerken.

De kern van het landelijk curriculum kent de volgende onderdelen:
- persoonlijke ontwikkeling
- burgerschap
- digitale vaardigheden
- rekenvaardigheid
- Nederlandse en Engelse taal
- kennis van de wereld, waarin drie domeinen centraal staan: Mens en maatschappij, Natuur en technologie, en Taal en cultuur

Direct bij de publicatie van het rapport heeft de staatssecretaris van OCW in zijn schriftelijke antwoord een aantal punten van verdere ontwikkeling genoemd: het gaat niet om het initiëren van een revolutie, maar de veranderingen moeten stap voor stap geïmplementeerd worden (evolutie). Regie en eigenaarschap behoren in deze visie bij de docenten zelf. Het kerncurriculum geeft richting en ruimte voor ontwikkeling, gegeven de pluriformiteit en diversiteit die er in het onderwijs zijn. Tevens moet er sprake zijn van een realistisch tijdspad.[4]

Ontvangst van het advies

Hoewel landelijke docentenverenigingen vanaf het eerste moment kritisch waren over de gekozen aanpak, was er in eerste instantie landelijke gezien sprake van een welwillende ontvangst. De journalist Sander van Walsum sprak in *de Volkskrant* van een pleidooi voor 'De vrije school': het rapport zou ruimte geven aan onderwijsontwikkeling zonder al te veel politieke inmenging. Daarna volgde echter vernietigende kritiek. In de kranten werd afgerekend met de D66-mentaliteit die onder het Schnabel-advies zou schuilgaan: 'Flexibel onderwijs dat flexibele mensen moet opleveren' (*de Volkskrant*). Jan Kuitenbrouwer scheef in de *NRC*: 'Verbijsterend hoe Schnabel met clichés strooit.' En Beatrijs Ritsema had het over 'de uitvinding van het zwarte garen - het is 'déjà vu' all-over' (*Vrij Nederland*).

In het Kamerdebatten die naar aanleiding van het rapport plaatsvonden, zijn diverse moties ingediend (9 maart; 18 mei 2016). Hierbij kwamen voor de hand liggende vragen aan de orde, zoals waarom het voorschoolse onderwijs niet in de analyse is betrokken (zoals de SER eerder had geadviseerd), alsook de wens om de lerarenopleiding in de discussie te betrekken. Maar er waren ook Kamermoties die twijfel hadden bij de gekozen insteek en weer anderen vroegen zich in het debat af of dit rapport wel 'Dijsselbloem-*proof*' is (naar de gelijknamige commissie die zich in 2008 uitsprak over de verhouding tussen het 'wat' en het 'hoe' van onderwijs).

[4] Op dat laatste punt werd ook een politieke inschattingsfout gemaakt, omdat de staatssecretaris de tijdshorizon binnen de kabinetsperiode definieerde: 'Eind 2016 rondt het Ontwerpteam 2032 het ontwerp van het curriculum af.' (23 januari 2016).

In de maatschappelijke discussie zijn verschillende kanttekeningen bij het rapport *Ons Onderwijs2032* geplaatst, die ik orden in zes punten:

- Ten eerste is het de vraag wat de probleemstelling precies is. Het lijkt er impliciet op dat de commissie het onderwijs momenteel te sterk gericht acht op cognitieve prestaties. Niet duidelijk is of digitale vaardigheden achterblijven en hoe deze dan zijn aan te brengen. Wat is de verhouding tussen leren en onderwijs? En biedt het rapport een oplossing voor deze vraagstukken?
- Ten tweede is de vraag waarom de flexibilisering als uitgangspunt wordt genomen. Onderwijs is immers niet afgesloten van de buitenwereld en er staat ook geen muur omheen, maar dat wil niet zeggen dat iedere vorm van flexibilisering wenselijk is. Wat wordt bedoeld? Is de flexibilisering te begrijpen in functionele zin? In numerieke zin? Naar het tijdspad van leerwegen, naar de leerstijl van leerlingen? Of naar de openingstijden van de gebouwen dan wel de vermaledijde zomervakantie?
- Ten derde: waarom is er methodologisch kennelijk gekozen voor een aanpak van extrapolatie? Door de brede raadpleging onder docenten en scholen ontstaat uiteraard een grote gemeenschappelijke deler, maar wat is daarvan de betekenis als de kritische factoren (zoals de digitalisering) die mogelijk de trend doen wijzigen, niet systematisch worden geanalyseerd?
- Ten vierde: waarom ontbreekt in het rapport een inhoudelijke onderbouwing van de drie gedefinieerde domeinen? Wat is bijvoorbeeld de verhouding tussen 'breed' en 'diep' bij ieder van de aangedragen gebieden (Natuur en technologie, Taal en cultuur en Mens en maatschappij)?
- Ten vijfde: hoe bereikt men eigenlijk de vakoverstijgende vaardigheden? Welke zijn dat dan? Gaat het echt om samenwerken, kritisch denken, lezen, creativiteit en probleem oplossen? Het is al vaker opgemerkt dat geen van deze vaardigheden nieuw of origineel is; het zijn in ieder geval competenties die al sinds de Griekse filosofie als deugdzaam worden gezien op alle niveaus in het onderwijs.
- Ten zesde is de vraag: hoe ziet de commissie de toekomst van het vmbo? Van de havo? En van het vwo? In het advies wordt dit volstrekt niet geproblematiseerd; terwijl de leerlingenstromen verschuiven (in een voorstudie van de Onderwijsraad wordt gesproken over een educatieve wedloop, De Bruijn Westerhuis, 2015). Het zou de maatschappelijke discussie alleen daarom al helpen om de afzonderlijke onderwijsdelen te bespreken.

De rol van docenten?

Ook zijn kanttekeningen geplaatst bij de representativiteit van de gekozen benadering, waarbij tevens de vraag kan worden gesteld of docenten met het rapport *Onsonderwijs2032* in een betere positie

worden gebracht. Men kan immers vaststellen dat het 2032-kerncurriculum er allang is. Eigentijds onderwijs speelt op iedere school nu al een rol, al wordt dat heel verschillend ingevuld. Maar helpt daarbij het aangereikte referentiekader? Er zijn overal in Nederland voorbeelden aan te wijzen van geïnitieerde curriculumvernieuwing: denk bijvoorbeeld aan de positionering van de *big history* in het geschiedenisonderwijs, de integratie van de speltheorie in de economielessen, het herleven van de duurzame tuinbouw, en de variëteit aan kunstzinnige vakken die waarneembaar is. Er zijn ook verdergaande vernieuwingen, zoals het teenagercollege (voor 10- tot 16-jarigen), de beroeps-havo en het technasium in sommige scholen.

Als deze ruimte er nu al is, wat belet de docenten dan om zelf aan zet te zijn? Hierbij zou men het onderwijsklimaat en de arbeidsrelatie in de school verder moeten analyseren, wat in het rapport niet gebeurt. Wat zijn de belemmeringen voor inhoudelijke vernieuwing: is er krapte in de salarissen en werktijden? Hindert het psychologische contract in de school of schiet het pedagogisch klimaat tekort? Veel onderliggende vraagstukken die de kwaliteit van het werk bepalen, zijn niet in beeld gebracht.

Dat laatste is jammer, want als het rapport van Schnabel in de kern beoogt de positie van docenten in de school te versterken om te komen tot een kerncurriculum, is het ook nodig de storingsfactoren te belichten. Het resultaat nu is vooral een aansporing om te komen tot een kerncurriculum als basis van het onderwijs van de toekomst. In die zin heeft het rapport ook betekenis, al is het maar omdat verschillende instellingen (overigens ook in het beroepsonderwijs) zich aan de uitgangspunten van het kerncurriculum zijn gaan ijken. Het mooiste voorbeeld daarvan is misschien het boek *Onderwijs van onderen*, dat is uitgebracht door 5-vwo-leerlingen van het Berlage College (2017) in Amsterdam, die 32 alternatieven hebben geschetst op het onderwijs dat zij momenteel krijgen.

5. MBO 2025

Het rapport *Ons Onderwijs2032* verwijst slechts indirect naar het beroepsonderwijs, al heeft de commissie hier wel degelijk haar licht opgedaan. Naar verluidt was men bij een werkbezoek bij een roc sterk onder de indruk van het feit dat vele leerlingen op bijvoorbeeld mbo-2 vooral bezig zijn met de tijd die het vraagt om enige werkdiscipline aan te leren. Het is in dit kader van belang op te merken dat er in de wereld van het vmbo en mbo geen kennisinfrastructuur bestaat zoals in het funderend onderwijs. De universiteiten voeren nauwelijks studies uit naar de ontwikkelingen van het beroepsonderwijs en er is weinig kennis beschikbaar over de inhoud en de wijze waarop beroepsonderwijs wordt vormgegeven. Illustratief voor het volstrekt ontoereikende publieke

debat over de toekomst van het beroepsonderwijs is het feit dat in het vmbo is besloten tot een curriculumherziening van de 35 examenprofielen naar tien profielen, terwijl tegelijktijdig –maar volstrekt los daarvan – de kwalificatiestructuur en het leerplan in het mbo werd herzien. De commissie-Schnabel heeft hieraan kennelijk haar handen niet willen branden.

Bij de MBO Raad was er in 2014 een discussie gaande over de betekenis van technologische ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de onzekerheden die de veranderingen in de economische productie met zich meebrengen voor het beroepsonderwijs. Achterliggende vragen waren onder meer: kloppen de negatieve arbeidsmarktprognoses wel? Wat is de verhouding tussen interne en externe factoren die de koers van het beroepsonderwijs bepalen? Is de herziening van de kwalificatiestructuur functioneel voor de toekomst? En hoe leren studenten? Ook hier werd een literatuurverkenning met oog op de toekomst gemaakt (Van der Meer, 2015), gevolgd door een analyse over de volgende hoofdlijnen:

- Hoe bereiden we de studenten voor op een veel dynamischer arbeidsmarkt in 2025?
- Hoe kunnen studenten soepel door de doorlopende leerlijnen in de beroepskolom vmbo-mbo-hbo en daarmee hun persoonlijk portfolio blijven opbouwen?

Uit deze analyse is een nieuw ontwerp van beroepsonderwijs ontwikkeld, dat is uitgewerkt in het rapport *MBO 2025*. De MBO Raad betrok tevens de positie van het vmbo en de havo en vwo in de eigen analyse. Het ontwerp is daarbij niet alleen gericht op het mbo, maar betreft een herontwerp van het hele onderwijssysteem van primair onderwijs tot arbeidsmarkt, waarin het hele beroepsonderwijs is herdoopt en ten opzichte van elkaar is geherpositioneerd, met als ijkpunt het jaar 2025. De opbouw van de curriculumstructuur is op hoofdlijnen opnieuw doordacht, van breed naar diep op verschillende niveaus (bron: MBO Raad, 2015).

De impact van *MBO 2025* was op voorhand niet zo duidelijk als bij *Onsonderwijs2032*. De verkenning van *MBO 2025* haalde wel de landelijke media, maar raakte niet zoals *Onsonderwijs2032* gepolariseerd in de Tweede Kamer. Bij de presentatie in Nieuwspoort op 12 april 2015 sprak ook Paul Rosenmöller van de VO-raad zijn steun uit voor de studie[5], terwijl Thom de Graaf zich namens de Vereniging Hogescholen op de vlakte hield. Inhoudelijk sloot het pleidooi goed aan bij de Kohnstammlezing door Alexander Rinnooy Kan, waarin hij pleitte voor een herwaardering van de middenschool. Illustratief was ten slotte het advies van de Onderwijsraad over de toekomst van het vmbo (van 19 juni 2015), dat op de laatste pagina's stelt dat de MBO Raad een interessante

[5] Om het tijdsperspectief te duiden: het MBO-rapport ging vooraf aan de kritische evaluatie van de Onderwijsinspectie over gelijke kansen in het onderwijs (13 april 2016). Een jaar later verscheen de kabinetsbrief over Sterk beroepsonderwijs (van minister en staatsecretaris) voor een meer gezamenlijke toekomst van vmbo en mbo (20 februari 2017).

visie heeft ontwikkeld die het doordenken waard is, waarop de raad mogelijk zal terugkomen in het rapport *De stand van educatief Nederland* aan het eind van zijn termijn.

Overigens hebben naderhand bij interne besprekingen van het advies *MBO 2025* onderwijsadviseurs van mbo-instellingen ook inhoudelijke vragen gesteld, die van belang zijn voor de verdere ontwikkeling van het leerplan, zoals:

- Wordt de school in het rapport niet te veel als eenheid verondersteld?
- Wat is de betekenis van bijvoorbeeld ICT of van *co-makership* voor de grenzen van de school?
- Is er voldoende aandacht voor differentiatie in leerresultaten?
- Is er te veel of te weinig aandacht voor *skills* in verhouding tot competenties bij de herziening van de landelijk gedefinieerde kwalificaties?
- Wat betekent gepersonaliseerd leren in een context van gestandaardiseerd onderwijs?
- Hoe snel kunnen bepaalde veranderingen worden doorgevoerd?[6]

6. ENKELE PARADOXEN

Wie een verkenning van de toekomst maakt, kan er niet omheen dat er in de periode tot 2025-2032 grote veranderingen in de samenleving zullen optreden. Al deze onzekerheden kunnen met een scenarioanalyse in beeld worden gebracht, waarbij zich ook enkele schijnbare tegenstellingen kunnen voordoen. Ten eerste is sprake van het paradoxale patroon van krimp én groei in de landelijke demografische ontwikkelingen (die ik hier uitdruk als *demografie*-paradox). Zeker is dat het onderwijs de komende jaren veel docenten zal moeten vervangen en dat door de krimp het aantal leerlingen in het funderend onderwijs en in het mbo terugloopt. Daarbij zijn er lokale verschillen, met groei en sterke sociaal-culturele diversiteit in de grote steden. Onzeker is wat de gevolgen zijn van de internationale migratie.

Ten tweede kunnen we veronderstellen dat de digitalisering van het onderwijs sterk gaat doorzetten, wat leidt tot meer buitenschoolse ontwikkelingsmogelijkheden, al moet deze online informatie binnen de school worden geordend en geïnterpreteerd. Deze '*schoolmuur*-paradox' tussen binnen- en buitenschoolse activiteiten en tussen school en werkveld is bovendien relevant voor de relatie tussen het funderend onderwijs (de oriëntatiefunctie van het vmbo) en het beroepsonderwijs (de kwalificatiefunctie van het mbo).

Ten derde weten we dat economische processen steeds internationaler zijn geworden en productcycli van korte duur zijn. Economische onzekerheid is de norm geworden. Twee jaar vooruitzien is voor veel bedrijven tegenwoordig bij wijze van spreken al middellange termijn. Shell wijst daar ook op. Daar stelt men de vraag of de huidige

[6] Enkele antwoorden hierop zijn uitgewerkt in de NRO-bundel 'Naar een lerend bestel in het mbo' (Van der Meer, 2017).

welvaart ook geldt voor de generatie die ná ons komt (*prosperity*-paradox - het verdelingsvraagstuk). Het antwoord daarop zou kunnen luiden: we hebben tenminste behoefte aan een uitstekend opgeleide beroepsbevolking, die flexibel inzetbaar is en zich in verbinding met de samenleving verder kan ontwikkelen.[7]

Ten vierde kunnen we vaststellen dat de laatste jaren de bestuurlijke vraagstukken van het onderwijs tamelijk onvoorspelbaar zijn gebleken. In de verhouding tussen politiek en het onderwijssysteem is sprake van bijna permanente beleidswijzigingen. Hoe vaak klinkt in het onderwijs niet de verzuchting 'gun ons een jaartje of vijf even geen onderwijsbeleid', maar in de politiek bestaan sterk contrasterende visies op de wenselijke besturing en verantwoording van het onderwijs bij het bevorderen van *public value* (Moore, 1995). Ook deze discussie heeft uiteenlopende internationale dimensies; de omvang van de Europese vluchtelingenproblematiek en de aanslagen in Parijs en Brussel waren in 2014 nog niet voorzien, maar gaven nieuwe voeding aan het thema burgerschap op school. Ook dit aspect wordt benoemd bij Shell: er is onzekerheid over maatschappelijk verbindingen, iedereen lijkt met elkaar verbonden, maar niet iedereen kan een stempel drukken op wat er daadwerkelijk gebeurt *(connectivity*-paradox). Daarom is mogelijk in *Onsonderwijs2032* een beroep gedaan op relatief grootschalige bijeenkomsten met docenten en internetconsultatie, om zo veel mogelijk draagvlak te verkrijgen.

Ten vijfde is er een *leadership*-paradox, aangezien het gedrag van de politieke elite of het leiderschap in bedrijven niet direct wordt herkend of overgenomen op de werkvloer (zie ook www.shell.com). Dat punt is zondermeer relevant gebleken bij de ontvangst van *Onsonderwijs2032*, waar docenten massaal afstand van namen en later steeds kanttekeningen zijn blijven plaatsen bij het functioneren van de Onderwijscoöperatie en het Lerarenregister. Het nieuwe kabinet Rutte-III heeft zich zo gedwongen gezien meer tijd te nemen; de nieuwe ministers van én voor onderwijs hebben de ruimte om de thematiek opnieuw te agenderen in de vorm van www.curriculum.nu.

[7] Zie Van der Veer et al. (2014).

7. CONCLUSIE: BLIK OP DE TOEKOMST

Deze bijdrage maakt duidelijk dat de verhouding tussen de politiek (de overheid) en het onderwijs (de school) in de toekomst moeilijk in te schatten is. Iedereen gunt onze kinderen het beste onderwijs, maar de keuzes zijn wel afhankelijk van politieke afweging.[8] In deze bijdrage heb ik de insteek van *Onsonderwijs2032* vergeleken met die van *MBO 2025*. Duidelijk is dat de benadering van 2032 niet heeft geleid tot een mindere politisering van het onderwijs, ondanks de poging van de commissie-Schnabel om het onderwijs terug te geven aan het onderwijs zelf. *Onsonderwijs2032* bevat een te grote gemeenschappelijke deler en de commissie heeft het kennelijk niet aangedurfd om een aantal vernieuwingen, die er al zijn, te benoemen en ten opzichte van elkaar te ordenen. In *MBO 2025* is voor een gezamenlijke verkenning van de toekomst meer draagvlak gevonden bij bestuurders, die zich manifesteren in eigen kring en onlangs met het nieuwe Kabinet een nieuw Bestuursakkoord 2018-2022 hebben gesloten, maar geen zeggenschap hebben over de inrichting van het voortgezet onderwijs.

De vraag is of er een synthese kan ontstaan met betrekking tot het curriculum van de toekomst. Er liggen daarbij voldoende uitdagingen voor: de internationalisering van de samenleving, de digitalisering van het onderwijs, de doorlopende leerlijn, de personalisering van het onderwijs, de sociaal-culturele variatie in wijken en buurten, de ongelijke kennisinfrastructuur in het onderwijs, de ondergewaardeerde betekenis van praktijkonderwijs en het leerlab als ontwikkelpodium. In zijn brief spreekt staatssecretaris Dekker van 'leerplanteams', onduidelijk is echter nog wie daarin zitten en hoe die kunnen functioneren. Moet niet ieder lerarenteam in principe een leerplanteam zijn om het basiscurriculum uit te werken? Dit moet wel georganiseerd worden en vergt bestuurlijke steun. Als er bevlogen onderwijskundig leiderschap is op school en als meer docenten in positie worden gebracht, komt er in de school misschien meer ruimte om dat zelf uit te werken binnen de landelijke kaders die nu gesteld zijn.

[8] Voor een beschouwing, zie Vermeulen en Waslander (2017).

LITERATUURLIJST

Bruijn, E. de, & Westerhuis, A. (2015). *De educatieve wedloop.* Voorstudie voor Onderwijsraad. 's-Hertogenbosch: ecbo.

Commissie-Schnabel (2014). *Onsonderwijs2032.* Den Haag: Bureau Onderwijs2032.

Onderwijsraad (2015). *Herkenbaar vmbo met sterk vakmanschap*. Den Haag: Onderwijsraad.

OECD (2014). *Skills beyond school: the Netherlands.* Parijs: OECD.

Meer, M. van der (2015). *MBO naar 2025: twee verhaallijnen*. Woerden: MBO Raad.

Meer, M. van der (red.), E. Klatter, M. van der Klink, L.Nieuwenhuis, J. Onstenk, R. van Schoonhoven, A.Westerhuis (2017). *Naar een lerend bestel in het mbo*. Den Haag: NRO.

Moore, M. (1997). *Creating public value: strategic management in government.* Harvard: Harvard University Press.

MBO Raad, NRTO, JOB (2015). *Tien bouwstenen voor een toekomstbestendig beroepsonderwijs.* Woerden: MBO Raad.

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

Rinnooy Kan, A. (2015). *Hoe goed is het Nederlandse onderwijs?* Kohnstammlezing, 27 maart 2015.

Veer, J. van der, Meer, M. van der, & Hemerijck, A.C. (2014). *Toerusting over de levensloop*. 's-Hertogenbosch: ecbo.

Vermeulen M., & Waslander, S. (2017). Excellence in emancipation: a century-long search for balance. In De Brink Foundation, *The Dutch way in education* – Onderwijs maak je samen, pp.133-154.

5VWO Filosofie Berlage Lyceum (2017). *Onderwijs van onderen*. Leusden: ISVW uitgevers.

WRR (2013). *Naar een lerende economie.* Amsterdam: Amsterdam University Press.

www.mboraad.nl/platforms-projecten/mbo-2025.

www.onsonderwijs2032.nl.

www.shell.com.

Schoolleiders professionaliseren door informeel leren

Marja Creemers (directeur Schoolleidersregister PO)

1. INLEIDING

Schoolleiders in het primair onderwijs kennen sinds 2002 een beroepsregister. Sinds 2013 is in de cao van het primair onderwijs geregeld dat directieleden zich registreren en iedere vier jaar herregistreren. Het bestaan van een beroepsregister zou erop kunnen wijzen dat de beroepsbeoefenaren vinden dat zij een beroep uitoefenen. Sommige schoolleiders én werkgevers van schoolleiders betwijfelen dat en spreken liever van een functie. Dit roept de vraag op wat een beroep eigenlijk is. In de literatuur vinden we deze definitie: 'Een beroep is herkenbaar, erkend en geaccepteerd als een professioneel domein door de samenleving. Het beroep beschikt over een erkende kennisbasis. De beroepsbeoefenaren reflecteren op hun handelen en hebben discretieruimte. Beroepsbeoefenaren hebben een professionele of ethische code. Er is een beroepsregister en het beroep heeft een wettelijke status.' (Ewijk, 2015)

Om met de wettelijke status te beginnen: in artikel 29 van de Wet op het primair onderwijs is opgenomen dat een school over een directeur moet beschikken, en wordt expliciet gesproken van een functie en niet van een beroep. In artikel 31 wordt overigens wél gesproken van het beroep van leraar. De wetgever ziet op dit punt kennelijk een verschil tussen de schoolleider en de leraar. De directeur wordt dus wel genoemd, maar dit geeft nog geen wettelijke status zoals bedoeld in

de definitie. Het beroep van schoolleider is in de samenleving herkenbaar. Iedereen heeft wel een beeld bij de directeur van de school, maar het valt te betwijfelen of het beroep van schoolleider binnen de samenleving als een professioneel domein wordt gezien, zoals dat bijvoorbeeld bij advocaten het geval is.

Daar staat tegenover dat er al geruime tijd een beroepsregister is en registratie vanaf 1 januari 2018 verplicht is voor schoolleiders in het primair onderwijs. Het Schoolleidersregister PO heeft vooralsnog als enige doel de professionalisering te stimuleren. Met professionalisering wordt zowel de ontwikkeling van de individuele schoolleider als van het beroep van schoolleider bedoeld. Het Schoolleidersregister PO stimuleert de ontwikkeling van het beroep van schoolleiders door een kennisbasis uit te werken, door op basis hiervan een beroepsstandaard en een professionaliseringsagenda te onderhouden en door de kwaliteit van professionaliseringsaanbod te borgen. Door van schoolleiders te vragen aan te tonen dat zij werken aan hun ontwikkeling, stimuleert het Schoolleidersregister PO de professionalisering van individuele schoolleiders. Omdat het doel het stimuleren van de professionalisering is, maakt een ethische code geen deel uit van de beroepsstandaard. Daaruit volgt logischerwijs dat het Schoolleidersregister PO niet de rol heeft van een tuchtraad.

Het beroep van schoolleider in het primair onderwijs voldoet dus aan enkele kenmerken uit de definitie. Andere kenmerken ontbreken. Dit leidt tot de vraag of het beroep van schoolleider anders is dan beroepen die wél aan de definitie voldoen. Accountants en advocaten bijvoorbeeld werken doorgaans aan complexe vraagstukken en kunnen hierbij voor een deel steunen op in wet- en regelgeving vastgelegde handelingswijzen. Er is sprake van een sterke protocollering. Advocaten en accountants kunnen we zien als klassieke professionals. De klassieke opvatting van professionalisering legt het accent op explicitering van kennis en vaardigheden en op *evidence based* methodisch werken.

In de beroepspraktijk van schoolleider is sprake van verschillende contexten, van onvoorspelbaarheid en van complexe situaties. Schoolleiders hebben veel minder vastomlijnde en gedocumenteerde handelswijzen of evidence based methoden van werken tot hun beschikking. Hoewel bij de uitoefening van het beroep in toenemende mate waarde wordt gehecht aan kennis en de ontwikkeling van competenties, steunen schoolleiders zwaar op hun ervaring, moeten zij situaties goed zien in te schatten, problemen duidelijk zien te krijgen en op basis daarvan kiezen voor een aanpak. *'Professional practice has at least as much to do with finding the problem as with solving the problem found'* (Schön, 1983). Schoolleiders heb-

ben een ruime handelingsvrijheid en beslissingsvrijheid in de dagelijkse beroepsuitvoering .

Het beroepsregister van de schoolleiders in het primair onderwijs is er om de professionalisering van schoolleiders te stimuleren. Doel is niet om het beroep van schoolleiders te laten lijken op dat van accountants of advocaten. Een andere opvatting van professionalisering dan de klassieke opvatting sluit veel beter aan bij de beroepspraktijk van de schoolleider: professionalisering die zich concentreert op de waarde en de zin van het beroepsmatig handelen. We hebben het dan over de reflectieve professional, die zich bezighoudt met het proces, de werking van reflectiviteit en het beroepsmatig handelen (Ewijk, 2015). Deze opvatting van professionalisering brengt ons als vanzelf bij informeel leren.

2. INFORMEEL LEREN

Schoolleiders volgen doorgaans – als ze al schoolleider zijn – een toegespitste schoolleidersopleiding. Ze kunnen dan theoretische kennis verwerven die de leerervaringen in de dagelijkse beroepspraktijk verrijken. Over het algemeen geven schoolleiders aan dat ze van de beroepspraktijk het meeste leren. Er is sprake van informeel leren. Dat informeel leren waardevol is, wordt in de literatuur geregeld gestipuleerd. Informeel leren wordt niet georganiseerd en er is geen vooropgezette intentie om een specifiek leerdoel te behalen (Hulsbos, 2014). Leren vindt voortdurend en overal plaats. Dit leren is als een ijsberg. Diep onder water ligt de omvangrijke basis onder professionalisering. Verreweg het meeste leren van professionals is informeel leren (Martens, 2017). Schoolleiders leren informeel wanneer ze werken aan verbeteringen op hun school, reflecteren op hun ervaringen, samen met collega's, en kennis uitwisselen in netwerken (Moolenaar, 2015). Informeel leren is, net als bij andere professionals, een belangrijke basis voor de ontwikkeling van schoolleiders. Informeel leren vraagt van schoolleiders eigen initiatief en proactiviteit. Het leren kan niet worden voorgeschreven, maar is waarschijnlijk het meest succesvol wanneer een schoolleider intrinsiek gemotiveerd is om ermee aan de slag te gaan (Martens, 2010).

Schoolleiders zeggen niet alleen dat ze vooral leren door te doen. Ze geven ook aan dat ze een voorkeur hebben voor informeel leren. Onderzoek naar wensen van schoolleiders bevestigt deze voorkeur. Behalve het leren in de dagelijkse beroepspraktijk noemen zij ook samenwerken met collega's in professionele netwerken en *communities of practice* vaak als gelegenheden om kennis te delen en te reflecteren op leerervaringen (Kruger, 2017).

3. INFORMEEL LEREN EN HET SCHOOLLEIDERSREGISTER PO

Omdat informeel leren waardevol is en schoolleiders er een sterke voorkeur voor hebben, kunnen zij informeel leren meenemen voor hun herregistratie in het beroepsregister. Datzelfde geldt voor het georganiseerd leren, waarbij de leerdoelen vooraf zijn geformuleerd en een erkend diploma kan worden gehaald, en het non-formeel leren, waarmee het overige georganiseerde leren bedoeld wordt.

Voor het Schoolleidersregister PO was er nog een reden om informeel leren – net als het georganiseerde leren – te laten meenemen. In 2014 publiceerde de Inspectie van het Onderwijs een rapport met daarin conclusies over de mate waarin schoolleiders in het primair onderwijs voldoen aan een beroepsstandaard met vijf competenties. Een van de bevindingen was dat de competentie 'hogere orde denken' bij schoolleiders in het primair onderwijs minder goed ontwikkeld is dan de andere vier competenties. De uitdaging voor het schoolleidersregister was een impuls te geven aan de ontwikkeling van het hogere orde denken bij schoolleiders. Een van de keuzes was dan ook het valideren van informeel leren zodanig in te richten dat het een beroep doet op het hogere orde denken en het de ontwikkeling van deze competentie stimuleert.

Onderzoek wijst uit dat informeel leren vraagt om reflexief vermogen (Cunliffe, 2016). Door achteraf te reflecteren op het eigen handelen en dat van anderen, kan bewustzijn ontstaan van de achterliggende theoretische aannames en normen van waaruit men handelde. Het expliciet maken van die *tacit knowledge* (Polanyi, 1966) en normatieve uitgangspunten, kan vervolgens helpen om tot onderlinge dialoog, leren en nieuw handelen te komen (Baumard, 1999). Reflecteren op informeel leren maakt dit leren waardevol. Als er op informeel leren wordt gereflecteerd, zijn er leerwinsten te behalen, zoals verscherpte inzichten, inspirerende visies, toename van zelfkennis, geloof in eigen kunnen en zelfrespect. Ook vergroting van het handelingsrepertoire als leidinggevende is een leerwinst die behaald kan worden (Hulsbos, 2014).

4. VALIDERING VAN INFORMEEL LEREN

Schoolleiders die hebben gekozen voor informeel leren en dit willen inzetten voor hun herregistratie, kunnen kiezen voor een valideringsgesprek met twee andere schoolleiders. Voorafgaand aan het gesprek beschrijven de schoolleiders hun ontwikkeling op een van de thema's van de professionaliseringsagenda. Bij wijze van illustratie of als nadere toelichting kunnen zij hier materiaal, zoals een verslag, filmpje, artikel of presentatie, aan toevoegen. Met dit materiaal kunnen de schoolleiders het gesprek voorbereiden. Tijdens het valideringsgesprek presenteert elke schoolleider zijn of haar

ontwikkeling. De drie schoolleiders laten hun eigen ontwikkeling bevragen én bevragen de ontwikkeling van de beide andere schoolleiders. De dag erna beschrijven de schoolleiders welke ontwikkeling ze bij beide andere schoolleiders hebben gezien en geven ze aan of de andere twee schoolleiders hebben aangetoond dat ze zich substantieel hebben ontwikkeld. Verschillende schoolleiders zijn enige tijd na het gesprek geïnterviewd om zicht te krijgen op hun ervaringen.

Een valideringsgesprek wordt begeleid door een procesbegeleider. Dat is nu meestal nog iemand met veel ervaring in het voeren van gesprekken met leidinggevenden over hun professionele ontwikkeling . De procesbegeleiders introduceren aan het begin van de bijeenkomst een gespreksmethode gebaseerd op het gedachtegoed van Argyris (1995). Hierdoor wordt geborgd dat de bevraging een onderzoekend karakter heeft en uitnodigt tot reflectie. Een van de geïnterviewde schoolleiders verwoordt zijn ervaring als volgt: "Wat ik lastig vond, was de juiste vragen te stellen. Ik werd verschillende keren teruggefloten: 'Jan, dat is geen goede vraag.' Dat was lastig, maar ook super. We stellen doorgaans belangstellende vragen, zodat mensen daar lekker vanuit hun comfortzone op kunnen antwoorden." Een andere schoolleider zegt over de kritische vragen: "Als ik daaraan terugdenk, word ik nog vrolijk. Hoe ze probeerden heel dicht bij je binnenste te komen: wat heb je geleerd en wat zou je de volgende keer anders doen? Daar moest je intens bij nadenken. Heel interessant, intensief en enorm leerzaam."

Schoolleiders zijn doorgaans positief over de valideringsgesprekken, ook als ze het geen gemakkelijk gesprek vinden en ze het gevoel hebben dat ze over een drempel moeten stappen: "Je moet je hart durven openstellen en de zaak op tafel leggen. Zodat je je blinde vlekken en leerpunten echt ziet. Je weet die meestal wel, maar maskeert ze. Dat is een natuurlijke manier om jezelf te beschermen." Het valideringsgesprek verdiept het informeel leren in de beroepspraktijk en levert nieuwe inzichten op: "Voor mij heeft de validering een verdieping in mijn reflectie opgeleverd. Het heeft mij handvatten gegeven hoe ik communicatietechnieken ten aanzien van mijn blinde vlekken kan hanteren." Schoolleiders geven ook vaak aan dat de meerwaarde niet alleen in het reflecteren op het eigen handelen zit, maar dat ook het bevragen van collega-schoolleiders waardevol is: "De kans op zo'n gesprek heb je niet zo vaak. Je houdt jezelf een spiegel voor en ziet je blinde vlekken. En je ontwikkelt ook doordat je reflecteert op anderen." Een enkele keer geeft een schoolleider aan dat de interventies van de procesbegeleiders te veel ingrijpen in het verhaal dat de schoolleider zelf wil vertellen. Soms zijn de vragen die collega-schoolleiders stellen confronterend en iets te ver buiten de comfortzone.

De rol van de procesbegeleider blijkt belangrijk te zijn. Een gesprek met een presentatie van de wijze waarop een project is gedaan, hoe het is gegaan en wat oppervlakkige informatieve vragen leidt niet tot reflecteren op het handelen en zeker niet tot reflecteren op de professionele ontwikkeling van schoolleiders. Het is de procesbegeleider die ervoor zorgt dat het gesprek de kwaliteit krijgt die nodig is.

5. DE AMBITIE VAN HET SCHOOLLEIDERSREGISTER PO

De ambitie van het Schoolleidersregister PO is een beroepsgroep waarvan de leden elkaar kritisch bevragen en reflecteren op hun professionele ontwikkeling. Dat stimuleert de ontwikkeling van individuele beroepsgenoten én de beroepsgroep als geheel. In dat beeld past het niet dat procesbegeleiders 'van buiten' de valideringsgesprekken begeleiden. Er is daarom een start gemaakt met het trainen van schoolleiders die inmiddels zelf ervaring hebben opgedaan met het voeren van deze gesprekken en die de rol van procesbegeleider op zich willen nemen. Tijdens deze training leren de toekomstige procesbegeleiders hoe ze de andere schoolleiders kunnen helpen een te haastig oordeel over de ontwikkeling van een collega-schoolleider uit te stellen en onderzoekende vragen te stellen die tot reflectie op het informeel leren uitnodigen. Inmiddels hebben de eerste schoolleiders ervaring opgedaan met het begeleiden van dit proces.

6. WELKE PROFESSIONELE ONTWIKKELING ZIEN SCHOOLLEIDERS BIJ ELKAAR?

De inhoud van de gesprekken zelf wordt niet vastgelegd, wel de ontwikkeling die schoolleiders bij elkaar zien. Schoolleiders beschrijven elkaars ontwikkeling in hun eigen woorden. Voor deze bijdrage heb ik 61 beschrijvingen nader bekeken. Schoolleiders komen vaak tot de conclusie dat hun collega's door informeel leren hun handelingsrepertoire hebben uitgebreid. De praktijk van de schoolleiders veranderde, waardoor de vertrouwde manier van handelen niet langer voldeed. Een van de schoolleiders kreeg bijvoorbeeld de opdracht om een school te leiden die gesloten zou gaan worden. Een andere schoolleider kwam terecht op een verwaarloosde school met een gedemotiveerd team. Weer een andere schoolleider gaf leiding aan een basisschool die zich ontwikkelde tot een kindcentrum voor kinderen van 0 tot 12 jaar. Ze kwamen terecht in onbekende situaties, waar het vertrouwde handelen niet meer volstond. Anders handelen heeft meestal met het team te maken. Schoolleiders zetten vaak in op gezamenlijk met het team leren. Er wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een gezamenlijke visie. Ze ontdekken dat het belangrijk is meer aandacht te geven aan de inbreng van de leden van het team.

Ook stimuleren ze meer dan daarvoor het geven en ontvangen van feedback op elkaar. Ze laten de controlerende rol wat meer los. Het samen leren had vaak als doel meer planmatig of onderzoeksmatig te gaan werken.

Informeel leren vindt niet alleen in de beroepspraktijk plaats. Schoolleiders stellen ook geregeld vast dat hun collega's kennis hebben verworven die het leren in de praktijk ondersteunt. Ze lezen literatuur om hun situatie beter te begrijpen, bezoeken andere scholen om inspiratie op te doen. Ook de inhoud van korte cursussen wordt aangehaald om aan te geven waar de ontwikkeling van de schoolleider op gebaseerd is.

Bij de tien meest genoemde punten van professionele ontwikkeling die schoolleiders bij elkaar constateren, noemen zij ook reflecteren. Schoolleiders ontwikkelen hun vermogen om te reflecteren op hun handelen en doen dat ook samen met hun team.

Tabel 1: Tien meest vermelde punten van professionele ontwikkeling bij schoolleiders bij valideringsgesprekken.

Professionele ontwikkeling 61 schoolleiders	Aantal keren in een beschrijving vermeld
handelingsrepertoire uitbreiden	45
teamleren stimuleren	42
team meer ruimte/verantwoordelijkheid geven	41
reflecteren	32
visie ontwikkelen	32
kennis verwerven	28
luisteren naar het team	25
loslaten	24
feedback vragen/geven	19
planmatig, onderzoekend en cyclisch werken	18

LITERATUURLIJST

Andersen, I., & Krüger, M. (2012). Professionele Schoolleiders; beroepstandaard voor schoolleiders in het primair onderwijs. Utrecht: Schoolleiders-register PO.

Argyris, C. (1995). *Leren in en door organisaties*. Schiedam: Scriptum Management.

Baumard, P. (1999). *Tacit knowledge in organizations*. Londen: Sage.

Cunliffe, A. L. (2016). On Becoming a Critically Reflexive Practitioner. What Does It Mean to Be Reflexive? *Journal of Management Education, 40(6)*, pp. 740-746.

Ewijk, H. van, & Kunneman, H. (red.). (2015). *Praktijken van normatieve professionalisering* , pp. 41 en 43. Amsterdam: SWP.

Hulsbos, F., Evers, A., Kessels, J., & Laat, M. de (2014). *Een aantrekkelijke leeromgeving voor schoolleiders in het voortgezet onderwijs*, p.8. Heerlen: Welten-instituut, Open Universiteit.

Inspectie van het Onderwijs (2014). *De kwaliteit van schoolleiders*, p. 23. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Kruger, M., & Andersen, I. (2017). *De lerende schoolleider, effecten van professionalisering*, p. 22. Den Haag/Utrecht: NRO/VO-academie.

Martens, R. L. (2010). *Zin in onderzoek. Docent-professionalisering*. Inaugurele rede, 28 mei 2010. Heerlen: LOOK – Wetenschappelijk Centrum Leraren Onderzoek – Open Universiteit.

Martens, R, (2017). Docentprofessionalisering is een ijsberg. In *Onderwijsinnovatie 1*, pp. 11-13.

Moolenaar, N.M., & Sleegers, P.J.C. (2015). The networked school leader: Examining principals: social relationships and transformational leadership in school and district networks. *Journal of Educational Administration,* pp. 8-39.

Polanyi, M. (1966). *The tacit dimension*. Chicago: The University of Chicago Press.

Schön, D. (1983). *The reflective practitioner. How professionals think in action*, p. 18. Londen: Ashgate.

Anders leren, anders werken

Anders organiseren van onderwijs en de gevolgen voor de taken en inzet van personeel

Deborah van den Berg (onderzoeker CAOP)

Jo Scheeren (onderzoeker CAOP)

1. INLEIDING

Steeds meer scholen stappen af van het reguliere onderwijs en gaan hun onderwijs anders organiseren. TOM-scholen, SlimFit-scholen, Kunskapsskolan en integrale kindcentra: er zijn in Nederland diverse voorbeelden die laten zien hoe scholen dit kunnen vormgeven. Vaak ingegeven door pedagogische en onderwijskundige overtuigingen, hebben deze vormen van anders organiseren ook gevolgen voor de inhoud van het werk en de taken en verantwoordelijkheden van het personeel op school.

In deze bijdrage beschrijven we wat de gevolgen zijn van anders organiseren voor de taken en inzet van het personeel op school. Om dit in perspectief te plaatsen, beschrijven we eerst de stand van zaken rondom het anders organiseren van onderwijs. Hierbij richten wij ons primair op scholen in het basisonderwijs en in mindere mate op scholen in het voortgezet onderwijs. Vervolgens gaan we in op de gevolgen van anders organiseren voor de taken en inzet van het personeel en de bijbehorende kansen en uitdagingen. Deze bijdrage is gebaseerd op de uitkomsten van een verkenning die het CAOP in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft uitgevoerd naar de mogelijkheden om met anders organiseren de lerarentekorten in het primair onderwijs terug te dringen[1], aangevuld met relevante literatuur over dit thema.

[1] Voor deze verkenning zijn circa dertig interviews gehouden met basisscholen die het onderwijs anders organiseren en organisaties die hen hierbij ondersteunen. Er zijn ook enkele gesprekken gevoerd met scholen voor voortgezet onderwijs. Voor meer informatie over de onderzoeksopzet kunt u het oorspronkelijke rapport raadplegen. Bron: Van den Berg, D., Scheeren, J. & Arslan, Z. (2017).

2. WAAROM ANDERS ORGANISEREN?

Klassikaal onderwijs, waarbij de acht leeftijdsgroepen op school elk in een andere klas zitten, is jarenlang de norm geweest in Nederland. De afgelopen jaren zien we steeds meer scholen afstappen van het reguliere klassikale onderwijs en het onderwijs anders organiseren. Waren er voorheen montessorischolen en jenaplanscholen, tegenwoordig zien we onder andere integrale kindcentra en SlimFit-scholen. Een andere inrichting brengt voor scholen de nodige veranderingen met zich mee. Een nieuwe inrichting van het onderwijsproces, communicatie met het personeel, leerlingen en ouders, samenwerking met externe partijen en vaak ook de herinrichting van het schoolgebouw zijn voorbeelden van stappen die scholen zetten om het onderwijs anders te kunnen organiseren. Waarom zou een school hiervoor kiezen?

In de praktijk blijken scholen om uiteenlopende redenen hun onderwijs anders in te richten. De overeenkomst tussen deze scholen is dat zij gedreven worden door pedagogische en onderwijskundige motieven. Zij zijn overtuigd van de meerwaarde die een ander concept heeft voor de kwaliteit van het onderwijs en de ontwikkeling van hun leerlingen. Zij verwachten hun leerlingen op die manier het beste onderwijs te kunnen bieden als voorbereiding op het vervolgonderwijs, de toekomstige arbeidsmarkt en de samenleving.

Ook zijn er scholen die uit noodzaak het onderwijs anders organiseren. Op die manier proberen zij bijvoorbeeld te anticiperen op een teruglopend aantal leerlingen en gelijktijdig de kwaliteit van het onderwijs hoog te houden.

Of anders organiseren in de praktijk inderdaad een positieve invloed heeft op de kwaliteit van het onderwijs, is op basis van deze verkenning niet vast te stellen. Wel is gebleken dat de kwaliteit, net als bij traditionele scholen, kan variëren. Zo zijn er onder scholen die het onderwijs anders organiseren ook excellente scholen. Uit ander onderzoek blijkt dat scholen hogere leeropbrengsten kunnen bereiken als zij het onderwijs organiseren volgens het SlimFit-concept.[2] Het is echter de vraag of dit ook geldt voor andere vormen van anders organiseren. Opmerkelijk is dat scholen die anders organiseren zelf vaak hun eigen maatstaven van onderwijskwaliteit hanteren. Zij zijn ervan overtuigd dat zij door het onderwijs anders te organiseren hun leerlingen beter kunnen voorbereiden op de 21e eeuw en hen de vaardigheden kunnen aanleren die zij daarvoor nodig hebben.

3. HOE SCHOLEN ANDERS KUNNEN ORGANISEREN

Hoe scholen het onderwijs anders kunnen organiseren, is een makkelijk te stellen vraag. Dat geldt niet direct voor het antwoord. Er is geen blauwdruk die scholen vertelt hoe zij het onder-

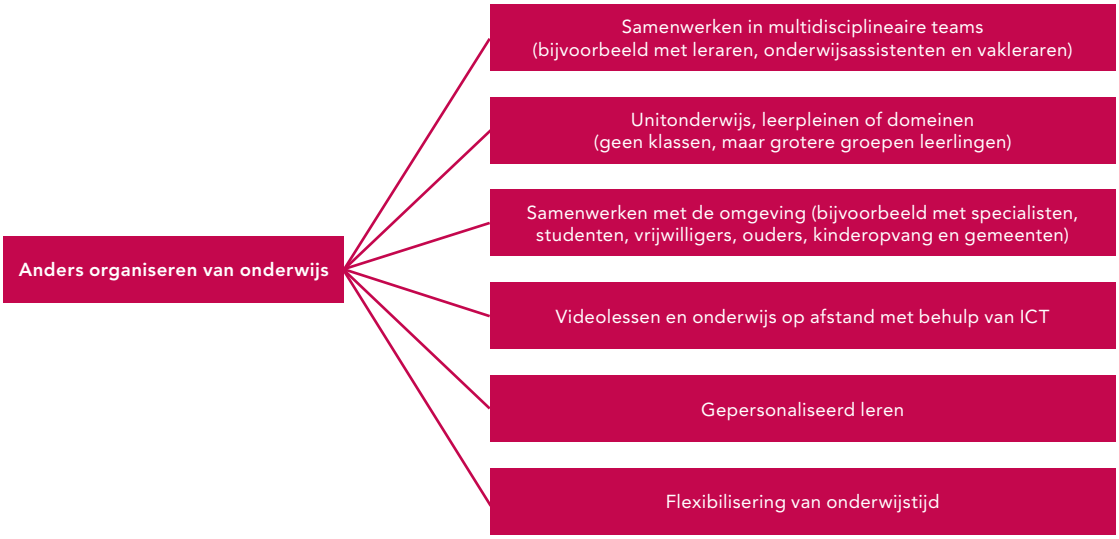
[2] Op SlimFit-scholen in het primair onderwijs worden reguliere klassen vervangen door units van maximaal negentig leerlingen, waarin leerkrachten in een gedifferentieerd team samenwerken.
Bron: Heyma, A. et al. (2015).

wijs, binnen de wettelijke kaders, anders kunnen organiseren. Scholen die het onderwijs anders organiseren, variëren niet alleen in de wijze waarop zij dit doen, maar ook in de mate waarin. Sommige scholen gooien het roer volledig om, terwijl andere alleen kleine aanpassingen doorvoeren. Ook zien we dat scholen verschillende aspecten van anders organiseren met elkaar combineren tot een eigen concept.

Manieren om anders te organiseren

Dit betekent niet dat we niets kunnen zeggen over de wijze waarop scholen het onderwijs anders kunnen organiseren. Globaal kunnen we in de praktijk namelijk enkele vormen van anders organiseren onderscheiden. Deze vormen staan samengevat in figuur 1. Dit figuur is vooral bedoeld om meer inzicht te geven in de mogelijkheden om het onderwijs anders te organiseren en niet als een volledig overzicht hiervan. Dat zou ook niet realistisch zijn, omdat anders organiseren tal van aspecten kan raken en scholen hier hun eigen keuzes in maken.

Figuur 1: Mogelijke vormen van anders organiseren.



Hieronder lichten we verschillende vormen van anders organiseren nader toe.

Samenwerken in units

Met name de samenwerking in multidisciplinaire teams en het unitonderwijs zijn, vaak in combinatie met elkaar, populair onder scholen die het onderwijs anders organiseren. Hebben in het traditionele klassikale onderwijs leraren een eigen klaslokaal waar zij verantwoordelijk zijn voor de leerlingen, bij het samenwerken in teams wordt het onderwijs vaak gegeven in grotere units, op leerpleinen of in domeinen. Om het onderwijs te verzorgen, werken leraren in deze nieuwe situatie samen met andere leraren en, afhankelijk van de keuzes die de school op dit gebied maakt, met onderwijsassistenten of lerarenondersteuners. Samen zijn zij verantwoordelijk voor de leerlingen in een unit, leerplein of domein. Op veel van deze scholen worden de taken binnen het team verdeeld, waardoor taakdifferentiatie mogelijk is. Leraren kunnen zich daardoor meer richten op hun kerntaken, zoals instructie en het volgen van leerlijnen, terwijl onderwijsassistenten – als zij worden ingezet – meer kunnen focussen op de persoonlijke begeleiding van leerlingen. Taakdifferentiatie maakt het ook mogelijk dat leraren zich specialiseren en bijvoorbeeld niet alleen het rekenonderwijs verzorgen voor hun eigen leerlingen, maar voor alle leerlingen op school.

Samenwerken met de omgeving

Scholen kunnen het onderwijs ook anders organiseren door de samenwerking aan te gaan met partijen in de (directe) omgeving. Een veelvoorkomende samenwerking is die met de kinderopvang, bijvoorbeeld in de vorm van een integraal kindcentrum. In een integraal kindcentrum is sprake van één pedagogische visie en werkt het onderwijspersoneel en het personeel in de kinderopvang samen in één team. Als scholen samenwerken met de kinderopvang, worden pedagogisch medewerkers uit de kinderopvang vaak ook op school ingezet als onderwijsassistent.

Ook met andere partijen kunnen scholen een samenwerking aangaan. Te denken valt aan experts uit het bedrijfsleven en aan vrijwilligers. Een plaatselijke journalist kan kinderen bijvoorbeeld leren hoe een krant tot stand komt. Een aantal scholen maakt ook nadrukkelijk gebruik van de expertise en inzet van ouders, bijvoorbeeld door hen gastlessen te laten geven of hun expertise in te zetten bij projecten van leerlingen. Dit zien we onder andere terug op scholen die werken in units, op leerpleinen of in domeinen.

Inzet van ICT

Het gebruik van ICT draagt op veel scholen bij aan het anders organiseren van onderwijs, maar is over het algemeen geen doel op zich. Scholen die het onderwijs anders organiseren, zetten bijvoor-

beeld vaak tablets in, zodat leerlingen na gezamenlijke instructie zelfstandig kunnen werken. ICT is op deze scholen dan ook meer ondersteunend van aard. Ook zetten sommige scholen ICT in om maatwerk te bieden aan excellente leerlingen. Een voorbeeld uit de praktijk is de vorming van een ICT-leernetwerk op bestuursniveau. Dit netwerk bestaat uit excellente leerlingen van verschillende scholen, die een uitdaging vinden in de gezamenlijke uitvoering van opdrachten. Hierdoor kan leerlingen meer maatwerk worden geboden. Ook kan het onderwijs hierdoor in toenemende mate plaats- en tijdonafhankelijk plaatsvinden.

Flexibilisering onderwijstijd

Meerdere scholen in Nederland flexibiliseren de onderwijstijden. In een door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap opgezet experiment mochten zij afwijken van de centraal vastgestelde vakanties en de vijfdaagse schoolweek, vaak in nauwe samenwerking met de kinderopvang. In de verkenning is ook gesproken met enkele scholen die hierdoor nagenoeg het hele jaar geopend zijn. Ouders kunnen de school- en vakantietijden daardoor flexibel invullen.

Gepersonaliseerd leren

Tot slot starten verschillende scholen met gepersonaliseerd leren. Kenmerkend voor gepersonaliseerd leren is dat de leerling zelf het heft in handen heeft en dat het onderwijs wordt vormgegeven rond de betrokkenheid en zelfstandigheid van de leerling. Hierdoor kunnen scholen hun leerlingen naar hun eigen inzicht meer maatwerk bieden en hen beter voorbereiden op toekomstige vraagstukken. Zo zien we – in een uiterste vorm – in de praktijk een school waar geen schoolvakken meer bestaan en de hoeveelheid lessen in groepsverband beperkt is. Leerlingen worden op deze school gestimuleerd om eigenaar van hun eigen leerproces te worden en een persoonlijk leertraject samen te stellen. Daarbij is veel mogelijk, omdat er geen standaardroutes bestaan. Wat leerlingen leren, gebeurt in de vorm van netwerkleren, buiten de school of digitaal.

4. DE GEVOLGEN VAN ANDERS ORGANISEREN VOOR HET PERSONEEL

Niet alleen voor leerlingen en ouders heeft het anders organiseren van onderwijs gevolgen. Dat geldt ook en misschien wel vooral voor het personeel op school. Leraren ‘verliezen’ in veel gevallen hun eigen klaslokaal en delen de verantwoordelijkheid voor een groep leerlingen in de nieuwe situatie met andere leraren en, in veel gevallen, met onderwijsassistenten of lerarenondersteuners. Dit vraagt om andere vaardigheden van het personeel, dat meer gericht is op samenwerken en, in het geval van leraren, op coaching. In ruil daarvoor krijgen zij vaak een groter gevoel van saamhorigheid en kunnen zij samen met collega’s

werken aan de voorbereiding van hun leerlingen op toekomstige vraagstukken. Omdat in teamverband wordt gewerkt, kunnen deze scholen vaak ook makkelijker kortdurend verzuim opvangen, waardoor minder vervangend personeel nodig is. Als scholen beslissen meer samen te werken met de omgeving, nemen leraren ook een andere, meer observerende en coachende rol op zich. Dat zien we ook op scholen die werken met gepersonaliseerde leerroutes.

De personeelsleden die werken op scholen die het onderwijs anders organiseren, zijn volgens de schoolleiders overwegend tevreden over hun baan en de organisatie. Ook hebben zij over het algemeen plezier in hun werk, ook als zij in het begin sceptisch tegenover de veranderingen stonden. Uit de interviews blijkt dat de tevredenheid van het personeel onder andere wordt bepaald door de toegenomen saamhorigheid en gedeelde verantwoordelijkheid op school. Ook kan het personeel zich meer focussen op zijn kerntaken en/of op de taken die het graag doet, een aspect dat in de discussie rondom werkdruk in het onderwijs van belang is. Dit zien we bijvoorbeeld op scholen waar in multidisciplinaire teams gewerkt wordt in units, op leerpleinen en in domeinen. Hier wordt de werkverdeling, bijvoorbeeld door het toepassen van taakdifferentiatie, aangepast.

Sterke, bevlogen schoolleiders

Behalve voor leraren, onderwijsassistenten en lerarenondersteuners heeft anders organiseren ook gevolgen voor schoolleiders. Een sterke, bevlogen schoolleider met een uitgesproken missie en visie is onmisbaar voor een school die het onderwijs anders organiseert. De school moet het personeel meenemen in de ingezette veranderingen, maar ook de ouders van hun leerlingen en de leerlingen zelf. Communicatie speelt daarbij een centrale rol, net als het nemen van voldoende tijd om de veranderingen in te zetten. Als een school samenwerkt met de omgeving, vraagt dit bovendien om een schoolleider die niet alleen intern is gericht, maar ook naar de omgeving kijkt.

Randvoorwaarden

Anders organiseren heeft niet alleen gevolgen voor de verantwoordelijkheden, taken en inzet van het personeel. Datzelfde geldt ook voor bijvoorbeeld het beroep dat wordt gedaan op het schoolgebouw. Zo wensen verschillende scholen die het onderwijs organiseren in units, op leerpleinen of in domeinen meer variëteit in de grootte van ruimten. Het leren op deze scholen vindt niet meer uitsluitend binnen de muren van een klaslokaal plaats, maar bijvoorbeeld in open, grote ruimten. Dit vraagt van scholen de nodige investeringen als zij het onderwijs anders gaan organiseren. Bij de bouw van een school zou hier rekening mee gehouden kunnen worden, maar dat blijkt in de praktijk niet altijd mogelijk.

5. DE UITDAGINGEN VAN ANDERS ORGANISEREN

Uit het bovenstaande blijkt dat anders organiseren van onderwijs verschillende gevolgen heeft voor de taken en inzet van het personeel. Deze gevolgen zijn op diverse deelgebieden zichtbaar. Zo zijn sommige gevolgen pedagogisch-didactisch van aard, maar er zijn ook onderwijslogistieke gevolgen zichtbaar, bijvoorbeeld als het gaat om de openingstijden van scholen en eventuele roosterwijzigingen.

Kijken we in meer detail naar de uitdagingen die dit met zich meebrengt, dan zien we bijvoorbeeld dat de (bij)scholing van personeel een van de aandachtspunten is. Anders organiseren vraagt voor een deel om andere vaardigheden van het personeel, die tijdens de opleiding minder aan bod lijken te komen. Het gaat dan bijvoorbeeld om vaardigheden gericht op samenwerking en coaching. Leraren hebben in de nieuwe situatie immers vaak niet meer hun eigen klaslokaal, maar zijn met een team verantwoordelijk voor een grotere groep leerlingen. Dit betekent dat zij meer moeten afstemmen, de verantwoordelijkheid voor hun leerlingen delen en ook een coachende rol hebben richting het overige onderwijspersoneel, zoals onderwijsassistenten. Hetzelfde zien we bij onderwijsassistenten en hun opleidingen. Op scholen die het onderwijs anders organiseren wordt vaak een stevig beroep gedaan op de (pedagogische) kwaliteiten van onderwijsassistenten. Ook hier sluiten de huidige (assistenten)opleidingen vaak nog onvoldoende op aan. Als oplossing kiezen verschillende scholen ervoor het personeel aanvullend op te leiden. Om het aanbod van en de vraag naar personeel nog beter op elkaar te laten aansluiten, pleiten meerdere scholen die anders organiseren voor een intensievere samenwerking met de (leraren)opleidingen.

Oplossing voor de ervaren werkdruk?

Het afgelopen jaar is er veel aandacht geweest voor de ervaren werkdruk in het onderwijs. Verschillende partijen in het onderwijs pleiten dan ook voor het verlagen van de werkdruk op school. Een interessante vraag is of het anders organiseren hier een bijdrage aan kan leveren. Ook op scholen die het onderwijs anders organiseren ervaart het personeel over het algemeen werkdruk. Of dit minder is dan op scholen die het onderwijs niet anders organiseren, is niet bekend. Wel kunnen de personeelsleden zich op scholen die anders organiseren over het algemeen meer richten op hun kerntaken of focussen op de taken die zij leuk vinden. Ook is er meer regelcapaciteit als op school met meerdere personen wordt samengewerkt. Hierdoor stelt een deel van de betrokken scholen dat het personeel beter kan omgaan met de werkdruk en dat de werkdruk deels wordt gecompenseerd door hun werktevredenheid.

Oplossing voor het lerarentekort?

Samen met de sociale partners, lerarenopleidingen, schoolbesturen en gemeenten werkt het Ministerie van OCW via zes actielijnen aan het terugdringen van het lerarentekort. Een van de actielijnen is het anders organiseren van onderwijs en het stimuleren van innovatieve concepten. De verwachting is dat het lerarentekort teruggedrongen kan worden door het personeel op school bijvoorbeeld slimmer in te zetten. Dat zou kunnen door met minder leraren eenzelfde aantal leerlingen les te geven.[3]

Uit de verkenning blijkt dat anders organiseren kan bijdragen aan het terugdringen van het lerarentekort. Wel lijkt de mate waarin dit kan afhankelijk te zijn van de wijze waarop het onderwijs anders wordt georganiseerd. Niet alle aspecten van anders organiseren zullen hetzelfde effect hebben. Wat wel aannemelijk is, afgaande op de scholen die zijn gesproken, is dat anders organiseren, als het concept meer verspreid raakt, meer potentiele leraren naar de pabo trekt. Veel jonge leraren voelen zich aangetrokken tot deze nieuwe organisatievormen en ook potentiele leraren die niet geïnteresseerd zijn in het traditionele, klassikale onderwijs kunnen op deze manier eerder aan de sector worden gebonden. Ook kan kortdurend verzuim op deze scholen vaak eenvoudiger worden opgevangen en lijkt het vrijwillige vertrek van personeel beperkt te zijn. Hierdoor lijken de scholen die voor deze verkenning zijn gesproken tot nu toe weinig last te hebben van het lerarentekort. Zij zijn aantrekkelijk voor (jonge) leraren en hebben, bijvoorbeeld door de inzet van onderwijsassistenten en lerarenondersteuners, een alternatief om een deel van de taken van leraren uit te voeren.

6. CONCLUSIE

Anders organiseren kan scholen diverse voordelen bieden. De scholen in de verkenning hebben bijvoorbeeld het idee dat zij leerlingen op deze manier beter kunnen voorbereiden op het vervolgonderwijs en de toekomstige arbeidsmarkt. Ook voor het personeel zien de scholen diverse voordelen. Dit is vaak sterk gemotiveerd, kan meer focussen op zijn kerntaken en kent vaak een groot gevoel van saamhorigheid. Anders organiseren biedt ook aanknopingspunten voor de problemen waar het onderwijs tegenaan loopt, maar lost deze, logischerwijs, niet direct of volledig op. De werkdruk zal bijvoorbeeld niet direct afnemen door het onderwijs anders te organiseren. Dat geldt ook voor het lerarentekort, al biedt anders organiseren wel aanknopingspunten om het tekort gedeeltelijk op te vangen. Dit kan bijvoorbeeld door in multidisciplinaire teams te werken in units, op leerpleinen of in domeinen en taak- en functiedifferentiatie toe te passen.

Voor scholen die het onderwijs anders willen organiseren, is geen blauwdruk beschikbaar:

[3] Bron: Ministerie van OCW (2017).

scholen kunnen hier, binnen de wettelijke kaders, naar eigen inzicht vorm aan geven. Als scholen het onderwijs anders organiseren, vraagt dit in ieder geval wel om een gedeelde visie, onderlinge samenwerking en het meenemen van leerlingen, ouders en personeel in het veranderproces. Tijd, goede communicatie en afstemming zijn hierbij cruciaal. Ook zullen deze scholen vaak moeten opboksen tegen de nog overheersende opvattingen van traditioneel klassikaal onderwijs. En ook voor scholen die anders zijn gaan organiseren geldt dat zij nooit 'af' zijn. Er blijven, net als op traditionele scholen, uitdagingen op deze scholen afkomen die hun aandacht en toewijding vragen.

LITERATUURLIJST

Berg, D. van den, Scheeren, J. & Arslan, Z. (2017). *Anders organiseren, minder tekort?* Den Haag: CAOP in opdracht van het Ministerie van OCW.

Heyma, A. et al. (2015). *Effectmeting InnovatieImpuls Onderwijs*. Amsterdam en Nijmegen: SEO Economisch Onderzoek en ResearchNed.

Ministerie van OCW (2017). *Voortgangsrapportage plan van aanpak lerarentekort*. Den Haag: Ministerie van OCW.

De professionaliseringsbehoefte van toekomstbestendig technisch beroepsonderwijs in het (v)mbo

Dit hoofdstuk is een uitwerking van een bijdrage aan het vakblad Profiel (oktober 2017).

Adri Pijnenburg (trendontwikkelaar & adviseur vmbo & mbo Techniek Pijnenburg Techniek Scouting)

Marc van der Meer (Bijzonder hoogleraar Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, Tilburg Law School / CAOP)

1. INLEIDING

De toekomst van het technisch beroepsonderwijs is onzeker. Wat moet er ten minste gebeuren en welke ontwikkelingsrichtingen liggen voor? De vernieuwing van de onderwijsinhoud gaat samen met de bekostiging en huisvestingvraagstukken, nieuwe samenwerkingsverbanden, hybride leerconcepten, de professionalisering van de docenten en ondersteunende stafafdelingen teneinde een regionaal antwoord te vinden op de veranderende leerlingenstromen.

Een van de meest significante ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs is de herziening van het vmbo. Per augustus 2016 is men van 35 naar 10 profielen gegaan, een sterke vereenvoudiging van het curriculum. (zie kader). Het voordeel van deze profilering is dat leerlingen een bredere keuze hebben en beter worden begeleid in hun leerloopbaan. Loopbaanoriëntatie en -begeleiding worden dan ook vaste onderdelen van het curriculum.

Vmbo-profielen techniek:

- *Produceren, Installeren en Energie – PIE*
- *Bouwen, Wonen en Interieur – BWI*
- *Mobiliteit en Transport – M&T*
- *Maritiem en Techniek – M&T*
- *Media, Vormgeving en ICT – MVI*

Deze veranderingen moeten worden doorgevoerd in een context waarin schoolbesturen voor diverse uitdagingen staan. Toekomstgerichte onderwijsinstellingen onderscheiden zich door een efficiëntere bedrijfsvoering, focus op de inhoud, krachtige regionale samenwerking en onderwijskundig leiderschap met het onderwijs als kernactiviteit. Dat vraagt om klantgerichtheid naar ouders en leerlingen, ondernemerschap naar het omliggende werkveld en innovatie van pedagogische en didactische methoden.

In deze bijdrage bezien we eerst de bekostiging, daarna het vraagstuk van *technology*, dan de docenteninzet, gevolgd door de leerlingenstromen en het imago. In de conclusie brengen we enkele gevolgtrekkingen over het lerarenbeleid samen.

2. BEKOSTIGING

In de context waarin het vmbo-curriculum is herzien en de leerlingenaantallen teruglopen, bestaan er bij veel directieleden van vmbo-instellingen uitgesproken zorgen over de ontoereikende bekostiging, waardoor noodzakelijke investeringen in het vaak verouderde machinepark en gebouwen niet gedaan kunnen worden, terwijl niet zelden te veel groepen leerlingen bij elkaar zitten in dezelfde leerwerkruimtes. In het regeerakkoord van oktober 2017 is daartoe een financiële impuls opgenomen van € 100 miljoen voor vmbo-techniek. Deze middelen zouden op de volgende wijze geprioriteerd kunnen worden, waarbij we ons baseren op de advies-inventarislijst met begroting en afschrijvingstermijnen voor vmbo- techniek (PIE), het advies van de Onderwijsraad aan de staatsecretaris (december 2016) en de nieuwe, vereenvoudigde bekostigingssystematiek voor het vo. Uitgangspunt is dat voor een rendabele techniekopleiding ongeveer tachtig leerlingen nodig zijn. Dan is de volgende investering denkbaar van eenmalig € 132 miljoen en € 42 miljoen op jaarbasis:[1]

- een eenmalige geoormerkte financiële impuls per vmbo-school van € 500.000 (bijvoorbeeld in de vorm van een publiek-private samenwerking);
- een structurele extra bekostigingsfactor van 0,8 per leerling per jaar voor materiaal en veiligheid (dus van 1,0 naar 1,8);
- een jaarlijkse vergoeding van de afschrijvingslast van € 150.000 per school per jaar;
- gedurende vier jaar extra nascholing voor beroepsgerichte vmbo-docenten techniek, € 14 miljoen.

In de regeringsverklaring is opgenomen dat het kabinet-Rutte III een krachtig beroepsonderwijs voorstaat gericht op de onderstaande drie programmalijnen:

- Sterk samenwerken in de regio.
- Structureel verankeren van de doorlopende routes vmbo-mbo.
- Op weg naar een nieuwe leerweg (gemengd/GL en theoretisch/TL).

[1] Met dank aan Ton de Groot voor deze onderbouwing.

Deze noodzakelijke impuls geeft kansen voor een duurzame samenwerking vmbo-mbo in de regio, waarbij de vo- en mbo-scholen verdere vormen van samenwerking kunnen ontwikkelen met gebruik van elkaars expertise.

2. TECHNOLOGY

Onderwijs en bedrijfsleven willen intensiever met elkaar samenwerken. Tijdens onze internationale techniekconferentie in 2016 en 2017 spraken verschillende deelnemers zich uit voor het belang van nieuwe 'technology' in 'techniek'.[2] Leiden we wel op voor de beroepen van de toekomst? Er is volgens veel deelnemers sprake van veralgemenisering van programma's en veel specifieke smalle beroepsgerichte vakken zijn verdwenen, zoals monteur en metselaar. Veel mkb-bedrijven hebben nog steeds behoefte aan de 'vakprofessional LTS'er' van vroeger. Ondertussen verandert de context waarin we nu leren en werken, dankzij de digitalisering en internationalisering van de economie. Er zijn allerlei externe uitdagingen, zoals de energietransitie en de noodzaak te werken aan een duurzame economie.

Vo- en mbo-scholen zijn nog erg intern gericht vanwege de invoering van de nieuwe examenprogramma's en nascholingstrajecten. Tegelijkertijd is de trend dat schoolbesturen het aanbod van de technische profielvakken saneren en hiervoor andere keuzes maken. Overal op de landkaart ontstaan witte vlekken, omdat in veel steden het aanbod van vmbo-techniekopleidingen is verdwenen. Er is sprake van specialisatie in de combinatie van het vroegere techniek-breed naar PIE en BWI, en van het sterk groeiende profielvak Dienstverlening en Producten (D&P).

In de vo-scholen is het nieuwe profielvak D&P relatief dominant; het heeft echter geen duidelijke aansluiting op de verwante mbo-doorstroom Techniek en arbeidsmarkt. Een andere uitdaging betreft de implementatie en borging van de nieuwe profielvakken als PIE en BWI. Docenten en teamleiders worstelen met de onderwijsorganisatie en onderwijslogistiek (alle specialiteiten komen samen in leerjaar drie) alsook met de inzet en scholing van hun docenten. Daarnaast ervaren docenten vmbo-PIE het curriculum als te overladen en te complex voor de huidige groep jongeren.

3. LEERLINGENSTROMEN

De laatste jaren is er sprake van teruglopende leerlingenaantallen. De 'bèta-mentality' (keuze tussen echte bèta's, twijfelaars en anderen) valt vaak in het nadeel van bèta uit. Ook politiek is er veel steun voor de onlangs nieuw ontwikkelde route naar de havo, en minder aandacht voor de aansluiting vmbo-mbo. Tevens is sprake van een ombuiging en opwaartse druk van leerlingenstromen naar de gemengde en theoretische leerweg en naar de havo in het voortgezet onderwijs. De

[2] In 2016 was het thema 'Zo overleeft Techniekonderwijs'. In het boek met dezelfde titel schreven 56 gezaghebbende personen uit onder meer onderwijs, bedrijfsleven en jeugdcultuur een open brief aan de toenmalige minister Bussemaker van OCW. In die brieven droegen zij ideeën, wensen en kansen voor het techniekonderwijs in Nederland aan. Op 10 november 2017 werden deze inzichten vertaald naar de vormgeving van hybride leeromgevingen in (v)mbo techniek. Op 9 november 2018 gaat de conferentie over 'Sterk vmbo & mbo Techniekonderwijs in de Energietransitie'.

basis- en kaderopleidingen aan de onderkant van het vmbo, die traditioneel voor de vakarbeid in het mkb zorgden (dus de instroom in mbo 2-3), lopen in omvang terug. Hier is sprake van een ander type leerling, die meer zorg en begeleiding nodig heeft. De intrede van het passend onderwijs zorgt er voor dat de onderkant zwaar(der) belast wordt en dat scholen hiermee worstelen.

Overigens is ook de positieve trend zichtbaar dat steeds meer vmbo-scholen in de gemengde en theoretische leerweg het vak techniek aanbieden. Techniek in de vorm van de profielvakken, keuzevakken als Technologie & Toepassing (T&T), Informatietechnologie (ITTL) of keuzevakken uit de nieuwe vmbo structuur. Dit is kansrijk voor de instroom van de mbo 4-opleidingen techniek en de vraag vanuit de arbeidsmarkt. De realiteit hiervan is dat ruim 50 procent dit keuzevak aan het einde van leerjaar 3 laat vallen, omdat het geen centraal examenvak is en niet extra bekostigd wordt. Het ligt voor de hand te verkennen of het schoolexamenvak techniek (T&T, ITTL) als centraal examenvak aan te merken is, zoals nu ook het vak tekenen.

4. DE DOCENTENINZET

Een specifiek urgent vraagstuk betreft het docentenaanbod: het is voor veel scholen een grote kunst om voldoende goed opgeleide beroepsgerichte docenten vmbo & mbo Techniek te vinden. Na een periode van fusietransities, nieuwbouw en herinrichting van de onderwijsorganisatie komt er geleidelijk aan meer autonomie voor onderwijsinstellingen, waarbij die zich spiegelen aan een nieuw toezichtkader. De voorwaarde daarbij is professionalisering van de schoolorganisatie, docenten, schoolleiders en bestuurders. De toestromingsroutes naar het docentschap vanuit de lerarenopleiding drogen echter op. Er is te weinig taakdifferentiatie, iedereen moet alles doen, wat veel docenten overbelast. Samenwerking is nodig, al overheerst voor veel docenten de hectiek van de dag en neemt het ziekteverzuim sterk toe (bron: VOION).

Tevens is het vraagstuk van de bevoegdheden nog niet goed geregeld (denk aan de teambevoegdheid van PIE). De afgelopen jaren hebben ongeveer 4.700 docenten een of meer cursussen gevolgd in het kader van de specifieke bijscholing-vmbo. In totaal zijn ongeveer tweehonderd verschillende cursussen aangeboden uit een budget van ruim € 5,5 miljoen (bron: SPV). Deze scholing was vooral gericht op het vaktechnisch handelen van de docenten, maar didactiek en pedagogiek, het ontwikkelingsgericht waarderen, het inrichten van krachtige leeromgevingen en samenwerking in de regio komen nauwelijks aan bod. Mogelijk kan dit in de volgende trance aandacht krijgen. Ook de beroepsgerichte docentenplatforms weten hier nog onvoldoende op in te spelen. Bovendien

wordt er maar mondjesmaat echt in de docenten (salarissen en opleiding) geïnvesteerd, terwijl vakken als machinale houtbewerking, verspanende techniek en lassen vanwege de veiligheid extra toezicht veronderstellen.

De demografie helpt in dit verband niet mee. De leeftijd van de gemiddelde beroepsgerichte docent is erg hoog en niet overal is voldoende innovatiekracht aanwezig. Voor startende docenten is het veelal niet gemakkelijk te aarden in gevestigde teams. Door de krimp vindt er in het middensegment een sanering plaats van de specifieke teamleider techniek. De nieuwe brede teamleiders zijn vaak onbekend met de details van de onderliggende profielvakken techniek. Het risico is dat zij (te) sterk worden belast met de operationele zaken om op de inhoud en het innovatief vermogen van het team techniek te sturen. Door de verdergaande druk op de leerlingenstromen en de bekostiging van het vmbo staat over enkele jaren ook de vmbo-directeur onder druk. We kunnen verwachten dat de positie van vmbo-directeur steeds vaker wordt vervangen door een sterke teamleider met zorgtaken onder verantwoordelijkheid van de directeur mavo/ havo.

Het is van belang op te merken dat er een verschil bestaat tussen een vmbo- en een mbo-docent, niet wat betreft de inhoud van het vak, maar vooral het didactisch en pedagogisch karakter van de werkzaamheden. De vmbo-leerling heeft meer begeleiding nodig van een pedagogisch-didactisch goed onderlegde docent. Deze competenties worden nog belangrijker vanwege een andere nieuwe instroom door de invoering van het passend onderwijs en opwaartse druk van de leerlingenstromen.

In het vmbo worden steeds meer technisch onderwijsassistenten (TOA's) en instructeurs ingezet; we vermoeden dat dit niet alleen gebeurt vanwege het tekort aan goede docenten, maar ook uit financiële overwegingen. Dit veronderstelt wel dat deze opleiders de noodzakelijke didactische en vooral pedagogische vaardigheden bezitten en onder regie van een bevoegde docent lesgeven. Dit geldt overigens in mindere mate voor een mbo 4-opleiding. Misschien kunnen studenten met een havo-vooropleiding of hbo-minor gebruikmaken van de korte duale theoretische en praktische hbo-opleidingen.

Casus: samenwerking tussen vmbo en mbo bij een grootstedelijk roc[3]

Een grootstedelijk roc experimenteert met de deelname van vmbo aan het mbo-programma binnen een nieuwe hybride leeromgeving vmbo & mbo Techniek (dat mede is gefinancierd door de overheid en het bedrijfsleven, met steun van Platform Bèta Techniek (PBT)). Anders dan de vakken en lessen op het vmbo en havo, volgen de leerlingen hier projectonderwijs, dat multidisciplinair en multi-level wordt aangeboden. Studenten van het mbo begeleiden de vo-leerlingen als rolmodel en gaan met hen het LOB-gesprek aan.

Er zijn onder regie van het roc in samenwerking met de vo-scholen en bedrijven zogeheten schakelprogramma's vmbo &mbo Techniek ontwikkeld. De schakelprogramma's, ontworpen vanuit het 4C/ID-model van Van Merrienboer (1997), vormen de doorlopende inhoudelijke groei- en ontwikkellijn tussen het vmbo en verwante mbo-opleidingen techniek en de technische hotspots. Op deze hotspots ontwikkelen de vo-leerlingen de praktische vaardigheden in de context van het schakelprogramma. Het hart van het schakelprogramma wordt gevormd door het verkennen van 21ste-eeuwse vaardigheden, LOB met ontwikkelingsgericht begeleiden (zie skillsmeter.org).

Het gaat om grote aantallen vo-leerlingen die onderwijs op het mbo krijgen; in februari 2018 namen bijvoorbeeld 135 leerlingen deel aan een kennismakingdag. Sinds september 2017 zijn er al zevenhonderd deelnemers geweest, waaronder een aantal havo-klassen. Leerlingen uit het tweede jaar van het vmbo krijgen een algemene oriëntatie en komen een dagdeel ervaren en beleven. Leerlingen uit het derde en vierde leerjaar volgen een week lang onderdelen van bijvoorbeeld mechatronica of autotechniek. Een projectleider zegt: 'Die werken we op naar versnelling van hun leertraject vmbo-mbo, met perspectief op doorstroom naar het hbo. De eerste pilot waarbij we een kwantitatieve en kwalitatieve instroomverhoging realiseerden, kende geen uitval en geeft hoop voor de doorontwikkeling van deze gezamenlijke vmbo-mbo-aanpak.'

Het onderwijs bevat veel spelvormen en competitie-elementen. 'We willen het onbenutte potentieel van leerlingen aanspreken door ruimte te geven, autonomie te geven. Veel leerlingen zijn verbaasd als ze merken dat hier geen klassen zijn, maar skills-labs, zonder rooster met een projectplanning.'

3 Opgetekend op 14 februari, 20 februari en 7 maart 2018.

Voor docenten is dat soms een hele opgave. 'Die proberen we zoveel mogelijk in hun kracht te zetten en te ontlasten, zodat ze zo weinig mogelijk regeltaken hebben en zich kunnen richten op hun professionaliteit en passie. De docenten die alleen maar mavoleerlingen gewend zijn en nu ook basis- en kaderleerlingen begeleiden, moeten wennen aan het niveau. Het verschil is dat sommigen een tekenprogramma in een middag doorgronden en anderen er een maand over doen. De vmbo-basisleerlingen hebben veel moeite om de stap naar creativiteit te maken, om zelf om te gaan met de stof. Dat lukt alleen met geduld, tijd en onvoorwaardelijk vertrouwen en de juiste begeleiding. Zonder relatie geen prestatie!'

De ambitie was hybride docenten in te zetten, om meer kennis uit het bedrijfsleven in de school te halen, maar dat is 'een verre stip op de horizon' gebleken. 'We hebben gewerkt met een uitzendorganisatie om de juiste mensen uit de markt te halen, eerst IT-docenten en later techniekdocenten. We dachten dat dat behoeftes aan twee kanten zou samenbrengen.' Het uitzendbureau: 'Er waren wel enkele kandidaten, maar werkende mensen hebben ook hun verplichtingen, lang niet iedereen wil zomaar zijn of haar kennis delen. De kandidaten die we hadden, waren niet bevoegd en er zijn ook salarisverschillen. Ook factureren we btw. Het blijkt dat de ambitie van hybride docenten op korte termijn te moeilijk te realiseren is.' De projectleider van het roc: 'We hebben een stapje terug moeten doen. We zijn teruggaan naar plan B. Wat wel kan is een quick win, dus mensen van buiten die gastcolleges en workshops verzorgen. Iemand mag vier uur per week onbevoegd lesgeven, dat is substantieel. We kunnen zulke docenten optimaal een aantal uren inzetten, op hun eigen specialiteit. Ze mogen alleen geen proefwerk geven, en ook het proefwerk niet nakijken. Dat geeft extra belasting aan de bestaande docenten.'

Het idee is dat buitenstaanders die een workshop geven een kleine scholing krijgen (bijvoorbeeld twee middagen), zodat ze weten wat een mbo'er is, wat de opleiding behelst, wat het niveau is en het verschil binnen de groep, wat iemands sociale achtergrond met zich meebrengt. 'Want het is een grote kloof. Sommige gastsprekers hebben wel ervaring op het wo en het hbo, maar je moet ervoor waken dat ze niet over de hoofden van de leerlingen heen spreken.'

'We organiseren nu workshops voor studenten en masterclasses voor docenten. De vermenging van die twee is niet eenvoudig. Mensen hebben daarvoor geen tijd beschikbaar en soms moet ook de leercultuur worden veranderd. We willen voorkomen dat docenten bepaalde vragen niet beantwoorden.'

Samengevat is de ambitie dat er meer kennis in het onderwijs komt om leerlingen beter te kunnen begeleiden. 'We willen als school innoveren, daarvoor is het bedrijfsleven nodig, maar de belangrijkste innovatie komt uit de samenwerking met het vmbo. We leren de leerlingen beter kennen. Er is veel sprake van reflectie, wat gaat goed, wat kan beter? Dat geeft draagvlak en eigenaarschap.' En de ouders van de nieuwe leerlingen worden meteen ambassadeurs door ze te betrekken bij de presentatie van projecten.

6. GEMEENTELIJKE ALLIANTIES

De vmbo-sector bevindt zich in een tamelijk isolement in de samenleving, het imago is relatief laag en de politieke verbindingen zijn gering. Wat betekent dit op gemeentelijke niveau? Vo-scholen zoeken, mede gestimuleerd door de demografische krimp en beperkte middelen, naar nieuwe vormen van samenwerking. Dat gebeurt binnen de eigen schoolbesturen, en in sommige regio's over de schoolbesturen heen. Dit laatste slaagt gemakkelijker wanneer een gemeente de regie neemt. Een gemeente kan de keuze van de vo- en mbo-schoolbesturen bij het aanbod van de vmbo-profielen (techniek) en mbo-opleidingen beïnvloeden, omdat zij ook de verantwoordelijkheid heeft voor de toekomstige instroom op de arbeidsmarkt.

Ook constateren de gemeenten nu steeds meer dat de mbo 2- en 4-opleidingen sterk(er) onder druk komen vanwege de krimp in het vmbo, de opwaartse druk naar de havo en de strengere eisen op de arbeidsmarkt (aan werkenden worden immers steeds hogere eisen gesteld). Deze vmbo-scholen moeten daarom andere vormen van samenwerking met het mbo en regionale bedrijfsleven ontwikkelen. Deze samenwerking maakt het mogelijk de lokale infrastructuur beter te benutten en een extra financiële impuls voor de technische profielvakken te realiseren, waardoor de beste doorlopende leerweg van vmbo naar mbo en arbeidsmarkt of hbo kan worden gerealiseerd.

7. CONCLUSIE

Het onderwijsveld vmbo & mbo Techniek staat voor stevige uitdagingen, waarvan we in dit artikel vijf aspecten hebben besproken. Scholen met onderwijskundig leiderschap weten zich te onderscheiden door te investeren in het docententeam als een krachtige, ontwikkelingsgerichte eenheid. Samenwerking en vormgeving van een gezamenlijke, hybride regionale leerinfrastructuur met gemeenten en bedrijfsleven is noodzakelijk om in te spelen op de technologische uitdagingen en de dynamische arbeidsmarkt van morgen.

Het huidige leerplan van vmbo & mbo Techniek verdient bovendien inhoudelijke afstemming en daarmee een kwaliteitsimpuls. Het is van belang de lerarenopleidingen goed te positioneren voor

de borging van onderwijsprofessionals in de regio. De onlangs gelanceerde subsidieregeling voor 'soepele overgangen vmbo-mbo' en het beleidsprogramma *Sterk Beroepsonderwijs* van het Ministerie van OCW geven in principe de ruimte om te komen tot één goed samenwerkende vmbo-mbo-onderwijsstructuur op regionaal niveau. Waar een weg is, moet ook een wil zijn.

LITERATUURLIJST

Merriënboer, J.J.G. van (1997). *Training complex cognitive skills: A four-component instructional design model for technical training*. Englewood Cliffs, NJ: Educational Technology Publications.

Pijnenburg, A, & Ambaum, M. (2016). *Zo overleeft techniekonderwijs- brieven aan de minister*. Steyl: Uitgeverij Brónsgreun.

Opleiden voor vakkundig beroepsonderwijs: nieuwe ontwikkelingsroutes voor docenten

Linda Medendorp (projectleider kennispunt opleiden in de school mbo, MBO Raad, Managing consultant CINOP)

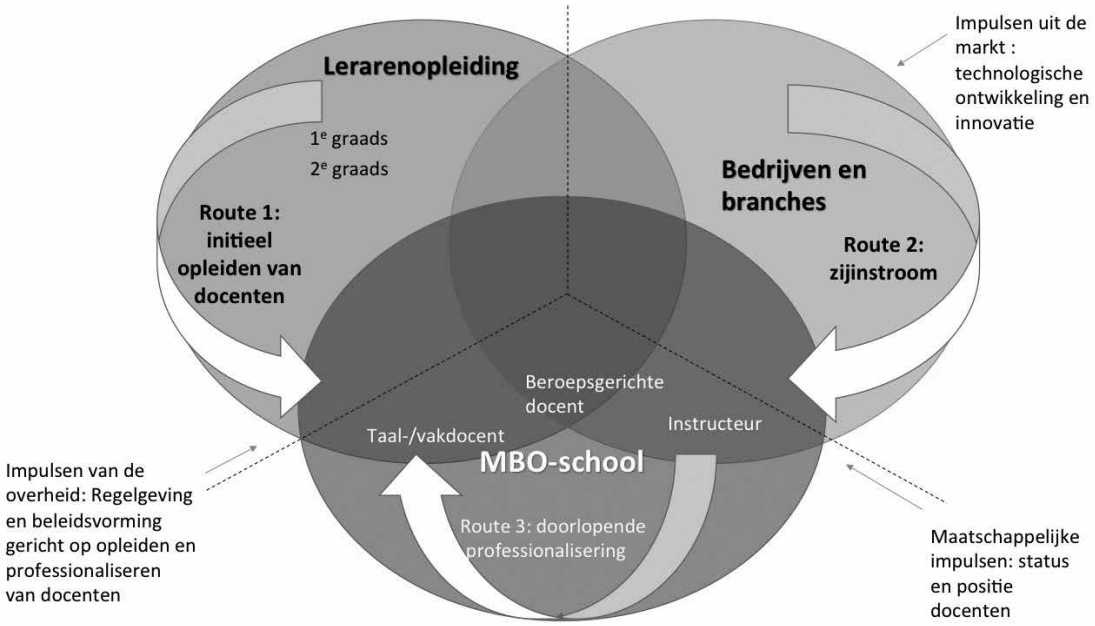
Marc van der Meer (Bijzonder hoogleraar Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, Tilburg Law School / CAOP)

1. INLEIDING

In het beroepsonderwijs komen verschillende ontwikkelingen samen die te maken hebben met zowel externe factoren (digitalisering, technologische ontwikkelingen, veranderingen op de arbeidsmarkt, toenemende sociaal-culturele verscheidenheid) als interne veranderingen binnen de school (schaalvergroting, onderwijskundig leiderschap, flexibilisering van leerroutes, *blended learning*, ontwerpen van nieuwe lesmethoden). Deze interne en externe veranderingen vragen om voortdurende aandacht voor de ontwikkeling en opleiding van onderwijzend personeel. Een terugkerend onderwerp daarbij is het vraagstuk van de personeelsvoorziening van de school zelf, vooral door de sterke vergrijzing van het personeelsbestand. Al geruime tijd worden tekorten verwacht, al is de omvang van de verwachte tekorten variabel en zijn er heel verschillende perspectieven op de vernieuwing van de instroom (Van der Meer, 2014; Ockham, 2015; Regioplan, 2017). In dit hoofdstuk beschrijven we enkele kiemen van vernieuwing bij de lerarenopleiding, de zijinstroom en de doorontwikkeling op het werk in het licht van de veranderende rolopvatting van docenten in het beroepsonderwijs. Tot slot bieden we verschillende overwegingen voor de herijking van de opleiding en professionalisering van docenten.

2. KAPSTOK VOOR DE VERANDERENDE EN VERSCHUIVENDE ROLOPVATTING VAN DE DOCENT

Figuur 1a: Docent-professionalisering en samenhang tussen mbo-onderwijs, bedrijven/branches en lerarenopleiding.

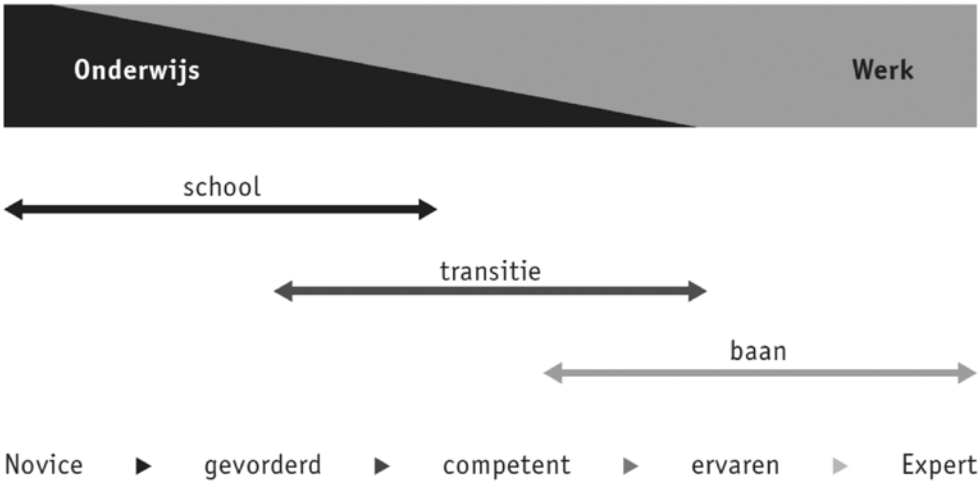


We onderscheiden in deze bijdrage drie routes van instroom en doorlopende professionalisering, die elkaar onderling kunnen versterken. De eerste route is die van docenten die gespecialiseerd zijn in de algemene vorming van studenten, bijvoorbeeld docenten taal en rekenen, burgerschap of domeingerichte vakken in de horeca, de techniek of de zorg. Zij stromen in veel gevallen direct vanuit de (tweedegraads)lerarenopleiding in het onderwijs in. Ten tweede wordt in het beroepsonderwijs traditioneel veel gebruikgemaakt van zijinstromers die docent of instructeur worden.

Deze groep komt rechtstreeks uit de beroepspraktijk. Zij ontvangen een pedagogisch-didactisch getuigschrift (PDG) of pedagogisch-didactische aantekening (PDA) na afronding van een traject bij de lerarenopleiding. Ten derde ontwikkelen reeds bevoegde docenten zich *on the job* in hun loopbaan. Dat kan formeel gebeuren, bijvoorbeeld wanneer zij een masteropleiding volgen of een andere functie krijgen. Maar docenten ontwikkelen zich ook informeel door ervaring in het werk, bijvoorbeeld in de begeleiding van studenten, door samenwerking met collega's, partners uit het werkveld en lerarenopleiders. In figuur 1 benoemen we ook enkele externe factoren die van invloed zijn op de loopbanen van docenten: de regelgeving en beleidsvoering van de overheid, de betekenis van technologische ontwikkelingen en de maatschappelijke waardering voor het beroep.[1]

Dreyfus en Dreyfus (1986) hebben het over de ontwikkeling van 'novice' tot 'expert', een route die Loek Nieuwenhuis (2013) typeert als 'wegen naar vakmanschap' (zie figuur 2). Van belang is te constateren dat deze ontwikkelingsroutes voor docenten doorgaans niet lineair verlopen. De stappen van school naar werk en van competent naar ervaren docentschap zijn kwalitatief gezien bijzonder groot (Van der Meer, 2014). Het maakt uit welke groep docenten in spe het betreft. Zijinstromers kunnen meerdere vormen van kennisbeheersing naast elkaar ontwikkelen, bijvoorbeeld de zijinstromer die een expert is in het beroep van monteur, doktersassistent of dierenarts, maar nog een novice als docent is.

Figuur 2: Wegen naar vakmanschap (bron: Nieuwenhuis, 2013).



[1] In de bijdrage 'Een beroepsbeeld voor de leraar: handvat voor loopbaan- en ontwikkelpaden' van Snoek et al. in deze bundel worden dergelijke ontwikkelingstrajecten ook getekend voor docenten in het funderend onderwijs.

In het volgende kader staan enkele ervaringen van jonge docenten die geleidelijk in hun vak groeien.[2] Deze nieuwe docenten ontwikkelen hun competenties en autonomie stap voor stap bij het aangaan van relaties met leerlingen.[3] Dat is een sociaal proces dat voldoende tijd vergt, die nodig is om hun eigen handelingsrepertoire te internaliseren en ook weer uit te breiden. 'De inductiefase zou zeker zes jaar mogen duren', stelde iemand.[4]

Dit sociale proces vereist ook werkervaring, die je niet opdoet bij de lerarenopleiding, maar in de beroepspraktijk. 'De begeleiding kan je maken of breken. (…) Je moet leren de lessen heel goed voor te bereiden en dan van de algemene vraagstukken geleidelijk de stap te zetten naar de integratie van het vakgebied met de voorliggende werkprocessen en kerntaken.'

Startende mbo-docenten: het belang van opleiden in de praktijk

Als nieuw startende mbo-docenten onderwijs gaan verzorgen, is dat voor hen bij aanvang behoorlijk wennen. Niet zelden komen zij barrières tegen, waardoor al bij het begin van hun loopbaan een wankele balans kan ontstaan tussen 'overleven' of 'uitvallen'. Hun verhalen zijn niet noodzakelijk representatief, maar geven wel een beeld van de factoren die bij startende docenten van belang zijn. Deze startende docenten zijn naar eigen zeggen sterk gemotiveerd voor het leraarschap, maar hebben bij de start van hun loopbaan als docent te kampen gekregen met allerlei omgevingsfactoren:

1. *Alle vier de docenten hebben een interne drijfveer om docent te worden, een echte ambitie, die soms pas na de nodige levenservaring is gebleken. Zij merken op dat hun omgeving hun beroepskeuze kritisch beschouwt. In algemene zin ervaren zij een negatieve beeldvorming; op feestjes wordt gezegd: 'Docenten hoeven alleen maar aanwezig te zijn, terwijl anderen gewoon werken.'*
2. *De ervaring van deze inleiders is ook dat de docenten op de lerarenopleiding het mbo niet van binnenuit kennen. Zij hebben er doorgaans geen les gegeven en hebben geen ervaring met de veeleisende combinatie van algemene ontwikkeling en vakmanschapsontwikkeling van studenten.*
3. *Het management van mbo-instellingen heeft heel vaak te kampen met capaciteitsvragen; bij de roostering en planning wordt gekeken naar wie beschikbaar is om les te geven of andere taken op zich te nemen. Jonge docenten willen het graag goed doen en zeggen niet gauw nee. Het gevolg is dat sommige jonge docenten te veel verschillende taken krijgen toegewezen. Er is volgens hen taakafbakening noodzakelijk: de individuele kracht en creativiteit van de jonge docent is niet genoeg, er is ook begeleiding en leiding nodig om starters tijd voor hun ontwikkeling te geven.*

[2] Opgetekend bij de De dag van het mbo, Apeldoorn, 23 november 2017.
[3] Zie L. Stevens (2004).
[4] Over de dimensies van benoembaar, bekwaam en bevoegd in het mbo, zie servicedocument MBO Raad, 2017; Aalsma, 2017.

4. De startende docenten hebben ervaren dat er in een onderwijsteam veel verschillende rollen bestaan, er zijn meer functies dan alleen die van vakdocent. Deze collega-professionals kunnen verschillende visies huldigen op de manier waarop het beste les moet worden gegeven: integraal en vakgericht, juist projectmatig of juist partieel en stapje voor stapje, zoals in het algemeen onderwijs.

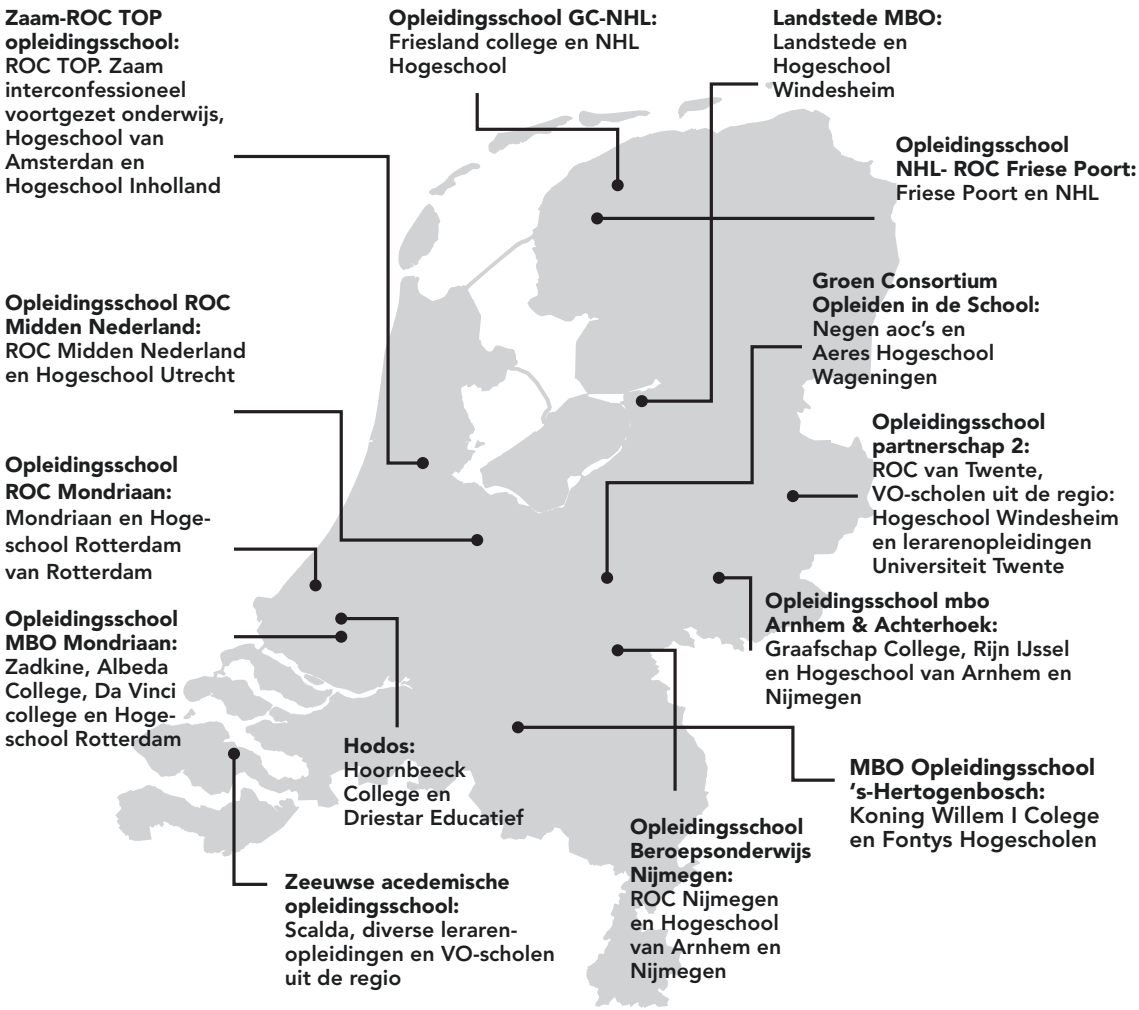
5. In het proces van kennisoverdracht gaat het om veel meer dan alleen de leerstijlen van de studenten. Volgens de nieuwe docenten kent de huidige groep van studenten van de 'generatie Z' vele verschijningsvormen: substantiële sociale problemen thuis, gescheiden families, gewelddadig gedrag, en de sociale media zijn altijd aanwezig in de klas. Tussen leerlingen kunnen sterke groepsnormen gelden: 'Bij die binken geldt, wie is het sterkst in de gang? Daar moet je mee leren omgaan.' De gemiddelde leeftijd in een groep is hoog, waardoor een nieuwe docent van bijvoorbeeld 24 jaar met sommige studenten een behoorlijk leeftijdsverschil moet overbruggen.

3. SAMENWERKING MBO-SCHOLEN EN LERARENOPLEIDINGEN

Het opleiden van docenten voor het mbo vraagt om bovengenoemde redenen om gerichte samenwerking van de mbo-scholen met de lerarenopleidingen. De laatste jaren is deze samenwerking in een nieuwe fase terechtgekomen. Zo zijn er aparte educatieve minors gestart op acht hogescholen, er zijn criteria voor zijinstromers opgesteld en er is een nieuwe afstudeervariant beroepsonderwijs in de tweedegraadslerarenopleiding geïntroduceerd.[5] Inmiddels zijn er ook veertien door de overheid gesubsidieerde samenwerkingsverbanden tussen de lerarenopleiding en mbo-instellingen, de zogenoemde (aspirant-)opleidingsscholen.

[5] Zie Ministerie van OCW, 2016.

Figuur 3: Overzicht van de formele samenwerkingsverbanden tussen mbo-scholen en lerarenopleidingen.



Definitie erkende opleidingsschool
Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hanteert de volgende definitie voor opleidingsscholen:

> *'Een partnerschap van een of meer lerarenopleidingen en een of meer scholen (po, vo of mbo) waarbinnen studenten, door school en lerarenopleiding gezamenlijk, worden opgeleid tot startbekwaam leraar'.*

De opleiding vindt voor een belangrijk deel plaats op de werkplek, met een substantiële inzet van personeel van de lerarenopleiding én van de school voor beroepsonderwijs. Aan het partnerschap worden ook eisen gesteld: het gaat om een meerjarige vaststelling tot in ieder geval het moment dat de opleiding opnieuw moet zijn geaccrediteerd, de kwaliteit moet duurzaam zijn geborgd en de continuïteit moet voldoende gegarandeerd zijn (Ministerie van OCW, 2013).

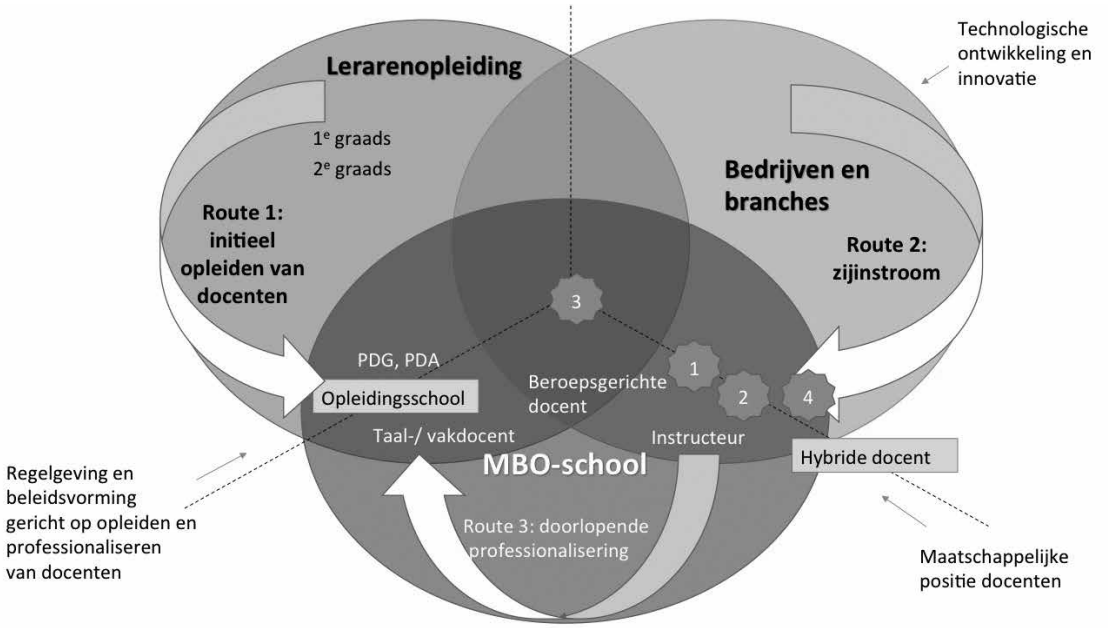
Doel van de opleidingsscholen is om docenten in opleiding goed voor te bereiden op de praktijk van het docentschap in het mbo. De partners (lerarenopleidingen en mbo-scholen) werken samen aan een werkplekcurriculum, de verbinding tussen theorie en praktijk en zorgen voor goede begeleiding. Samen leiden ze zowel zijinstromers op als studenten die initieel onderwijs volgen. Docenten in opleiding ervaren zo in de praktijk wat het beroepsonderwijs inhoudt. Werk is de uitdager van het leren. In de praktijk neemt de nieuwsgierigheid toe en ook de theoretische belangstelling (Kessels en Grotendorst, 2007). Zoals gezegd is een belangrijk kenmerk van het (middelbaar) beroepsonderwijs dat leren en de begeleiding van leren plaatsvinden op school én op de werkplek (Aalsma, 2017). Idealiter zou er in de opleiding van leraren en instructeurs aandacht moeten zijn voor de verbinding met de beroepscontext, met het werkveld van het mbo. In sommige gevallen maken studenten van de lerarenopleiding kennis met de verschillende sectoren, door met studenten van het mbo mee te gaan naar de praktijk. Hierdoor leert de docent in spe de verschillende contexten kennen. Ook zijn er docentenstages: docenten van de lerarenopleiding lopen mee op het (v)mbo om zo de doelgroep en de beroepscontext beter te leren kennen.

4. NIEUWE PARTNERSCHAPPEN TUSSEN MBO, LERARENOPLEIDING EN BEDRIJVEN

Het opleiden van docenten voor het beroepsonderwijs in een klimaat van snelle technologische vernieuwing en innovatie in bedrijven maakt het noodzakelijk om het mbo, bedrijven en de lerarenopleiding met elkaar te verbinden. De ontwikkelingen vragen om een herijking van de

professionalisering en het opleiden van docenten beroepsonderwijs. Inmiddels zijn onder invloed van de Lerarenagenda (2013-2020) en het Nationale Techniekpact (2013-2020) velerlei tamelijk ongelijksoortige initiatieven genomen om de verbinding tussen opleiden, mbo-school en beroepscontext te leggen. Wij signaleren hier enkele voorbeelden van publiek-private samenwerkingen waar opleiden, professionaliseren en werken hand in hand gaan. Deze voorbeelden zijn kleinschalig van aard en nog niet geëvalueerd, maar maken duidelijk welke ontwikkelingen momenteel gaande zijn. Daarbij kunnen verschillende modaliteiten van samen opleiden ontstaan (zie figuur 1b).

Figuur 1b: Docent-professionalisering geconcretiseerd met voorbeelden.



Legenda

PDG = Pedagogisch didactisch getuigschrift
PDA = Pedagogisch didactische aantekening

1 = Aventus
2 = MBO Rijnland
3 = Drenthe College
4= Zlto

Voorbeeld publiek-private samenwerking: Aventus en Techfunity

Techfunity is een samenwerkingsverband waarbinnen innovaties in de wereld van de autotechniek de basis vormen voor de opleiding van studenten en bijscholing van docenten en praktijkopleiders. Studenten werken aan zelf-gerekruteerde projecten, die door bedrijven (waaronder enkele grote dealerholdings) worden aangeleverd. Ze rouleren bij verschillende bedrijven en leren in verschillende praktijkcontexten. Docenten zijn naar eigen zeggen enthousiast over de manier waarop jonge vakmensen proactief leren met aandacht voor zowel vakinhoudelijke als 21e-eeuwse vaardigheden. Praktijkopleiders doen ervaring op met het begeleiden en opleiden van studenten. In het experiment draaien tevens stagiairs van de lerarenopleiding mee, die daardoor kennis maken met diverse nieuwe docentrollen in de onderwijsvernieuwing. Successen en valkuilen worden in een later stadium gedeeld met de lerarenopleiding om de consequenties voor het opleiden van docenten samen af te stemmen. Voor alle betrokkenen (student, docent, toekomstig docent en lerarenopleider) geldt: al doende leren.

Voorbeeld publiek-private samenwerking: MBO Rijnland en CIV Smart Technology

Onder de koepel van het Centrum voor Innovatief Vakmanschap (CIV) Smart Technology zijn de opleidingen Gezondheidszorg, ICT en Smart Technology samen met VerpleegThuis een 'livinglab' gestart. In lijn met de landelijke ontwikkelingen gericht op een positieve gezondheidszorg, is VerpleegThuis bezig met het ontwikkelen van vormen van zorgaanbod, waardoor dementerenden langer thuis kunnen blijven wonen. In dit livinglab presenteert VerpleegThuis als opdrachtgever vraagstukken waar de medewerkers tegen aanlopen in de zorg die ze verlenen. Studenten van de drie opleidingen werken samen met de opdrachtgever aan oplossingen voor deze problemen. Voor de studenten zijn het authentieke leerervaringen in de echte wereld en de instelling wordt een stap verder geholpen met oplossingen voor concrete vraagstukken. Docenten zeggen optimistisch te zijn over deze vorm van onderwijs over deze vorm van onderwijs, vanwege het plezier dat de studenten hebben in het leren en de leerwinst die het oplevert. De expertrol van docent verandert in drie varianten: 1. de docent ontwerpt leerarrangementen, vernieuwend en passend binnen de kaders van het kwalificatiedossier; 2. de docent begeleidt het leerproces en houdt zicht op de voortgang van studenten; 3. de docent legt en onderhoudt relaties met bedrijven en instellingen uit de praktijk.

Voorbeeld opleiden praktijkopleiders en instructeurs in Drenthe

Instructeurs van Drenthe College volgen een opleiding om een pedagogisch-didactische aanteke-

ning te verkrijgen. Deze opleiding wordt verzorgd door NHL Hogeschool, waarbij instructeurs samenwerken met verschillende partners uit de regio, waaronder praktijkopleiders van installatiebedrijven Harwig en Niemeijer. Men kijkt bij elkaar in de keuken: instructeurs gaan naar het bedrijf en professionaliseren zich in de actualiteit van de installatietechniek; praktijkopleiders geven lessen in de school en professionaliseren zich in groepsdynamiek en de begeleiding van leerprocessen. Zowel instructeurs als praktijkopleiders worden tijdens hun opleidingstraject begeleid door een coach van Drenthe College. De training is maatwerk. Afstemming tussen deelnemers van bedrijf, mbo-school en NHL is vanzelfsprekend.

Voorbeeld Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie (ZLTO)

ZLTO is een vereniging van 14.500 boeren en tuinders in Zeeland, Noord-Brabant en Zuid-Gelderland. Hier vragen ontwikkelingen in de branche rondom milieu, technologie en big data om vernieuwing in het onderwijs. Steeds vaker komt de vraag van onderwijsinstellingen om docenten dichter bij de praktijk te betrekken en inzicht te krijgen in de dynamiek en de veranderingen bij bedrijven. De nieuwe samenwerking tussen ZLTO en het onderwijs kent verschillende vormen.

Zo is een nieuwe leergang Duurzame Bedrijfsontwikkeling Veehouderij gestart bij Helicon MBO in Boxtel. Dit is een programma waarin toekomstige bedrijfsopvolgers samen met de huidige eigenaren de kennis, inzicht en vaardigheden opdoen om in de toekomst de juiste stappen te zetten voor het bedrijf. De ambitie is om bij twee generaties tegelijkertijd de geesten rijp te maken voor de transitie naar een volhoudbare landbouw. Kerndocenten van Helicon doen mee in de leergang. Zij bespreken hun ervaringen met collega's en hoe die onderdelen kunnen opnemen in hun onderwijsprogramma.

Een ander voorbeeld is een project van de Vereniging van Hoveniers en Groenvoorzieners (VHG), 'excellente scholen- excellente leerbedrijven', waaraan vier AOC's meedoen: AOC Oost, Wellant Houten, Groenhorst College Velp en Helicon Houten. Docenten lopen vijf dagen stage in bedrijven in de regio en bedrijven geven gastlessen op school. Het wederzijds inzicht van school en bedrijf in het opleidingsprogramma en de herkenbare beroepssituaties bevorderen dat actuele ontwikkelingen binnen het vakgebied, zoals natuurlijke zwemvijvers, ondernemerschap, duurzaamheid, beplanting, dak- en gevelgroen, een plaats krijgen in het curriculum.

De voorbeelden laten zien dat er in het mbo in toenemende mate meer en meer praktijkgericht

wordt opgeleid. Er zijn steeds meer vormen van hybride leeromgevingen, waar leren en werken verbonden zijn. Het lijkt dan ook een logisch gevolg dat de opleiding voor mbo-docent ook steeds meer in de praktijk plaatsvindt, dat lerarenopleidingen ook meer en meer gaan inzetten op hybride leeromgevingen om de kloof tussen leren en werken te overbruggen. En dat bedrijven en branches, steeds meer betrokken worden bij het opleiden van leraren.

5. CONCLUSIE: HERIJKING PROFESSIONALISERING EN OPLEIDEN MBO-DOCENTEN

Docenten beroepsonderwijs leiden studenten op voor de 'echte' wereld, de 'echte' beroepen. Dat vraagt om kennis van het beroepenveld. Dit kan niet zonder partners in het beroepenveld, waarbij het voor de hand ligt ook de lerarenopleidingen een verantwoordelijkheid te geven om docenten op te leiden die zowel pedagogisch- didactisch als beroepstechnisch in de 21e eeuw kunnen leven en werken.

We hebben in deze bijdrage geschetst welke routes van opleiden en professionaliseren er momenteel ontstaan. Naast de traditionele route van de lerarenopleiding naar de school zijn er ook verschillende projecten gaande waarin kiemen van nieuwe vormen van professionalisering en opleiden ontluiken. Mbo-instellingen vormen opleidingsscholen met de lerarenopleidingen. Bij deze experimenten veranderen en verschuiven de taakopvattingen van docenten. Dit heeft weer tot gevolg dat het opleiden van leraren voor het beroepsonderwijs aangepast moet worden aan de 'eisen' die het mbo en de beroepscontext stellen. Er is niet één oplossing, er zijn meerdere oplossingsrichtingen en varianten mogelijk. Tegelijkertijd zijn de verschillende nieuwe initiatieven ongelijksoortig van aard; ze worden nu eens ingegeven door prangende tekorten op de arbeidsmarkt en dan weer door beleidsinitiatieven van instellingen. Dit vraagt om nadere ordening en precisering.

In deze bijdrage hebben we drie denklijnen ontwikkeld die elkaar wederzijds raken en beïnvloeden, maar elk afzonderlijk uitwerking behoeven. Hierover trekken we nog drie conclusies:

Een sterkere verbinding tussen de lerarenopleiding en het mbo is wenselijk, enerzijds om meer mensen te motiveren om voor het mbo te kiezen en anderzijds om de opleiding beter te laten aansluiten bij de praktijk van het mbo. Frank van Hout, bestuurslid van de MBO Raad ziet 'de opleidingsschool als nieuwe norm(aal) voor álle mbo-scholen'.[6] Hierdoor wordt de aandacht voor het beroepsonderwijs en de beroepscontext binnen de lerarenopleiding structureel versterkt en kan de begeleiding van nieuw startende docenten worden

[6] Conferentie over opleidingsscholen, Vianen, 31 mei 2017.

verbeterd. Uit de voorbeelden in de tekst blijkt dit ook in een behoefte te voorzien. In de komende periode is het zaak deze vorm van samenwerking in kwalitatieve en kwantitatieve zin te versterken en te beoordelen, en te evalueren welke vormen van specialisaties denkbaar en werkbaar zijn.

Het heeft zin de nieuwe ervaringen met zijinstromers, met nieuwe docenten en ook met nieuwe vormen van uitwisseling tussen school, bedrijf en lerarenopleidingen systematisch uit te werken door goede voorbeelden te beschrijven en daaruit de kritische succesfactoren te destilleren. De strategische samenwerking tussen bedrijven, mbo en lerarenopleidingen kan leiden tot het beter leren begrijpen van elkaar, waarbij een nieuw vocabulaire ontstaat over hoe deze opleidingsprogramma's op elkaar aansluiten en betekenis geven aan de context van het opleiden van toekomstige beroepsbeoefenaars. De toenemende hybriditeit van opleiders in het vmbo en mbo (zoals docenten, instructeurs en praktijkopleiders) wordt daarmee ook meer gecontextualiseerd en ingebed, waardoor de slagingskansen groter zijn.

De professionaliseringsladder van docenten kan sterker worden uitgewerkt. We hebben die ladder uitgedrukt in termen van novice tot expert. Hierbij zijn talloze varianten van loopbaanpaden denkbaar, waarbij we niet alleen denken aan gevestigde docenten die zich door masteropleidingen specialiseren in vraagstukken van 'leren en innoveren' of 'speciale educatieve noden'. Er zijn juist andere loopbaanpaden van docenten denkbaar, en niet uitsluitend in de vorm van hybride docentschappen in de technische sectoren (zie de bijdrage 'De hybride docent. Een aantrekkelijk loopbaanperspectief in het vo?' elders in deze bundel). Er zijn ook andere vormen van zijinstroom denkbaar: net afgestudeerde pedagogen en psychologen kunnen zich ontwikkelen van jonge medewerker tot onderwijsassistent tot docent.[7] Een ander voorbeeld betreft praktijkopleiders die doorgroeien tot assessor of praktijkdocent. Daarbij kan ook geprioriteerd worden. Breng bijvoorbeeld de voorhoede van praktijkopleiders van de meest vooruitstrevende bedrijven bij elkaar en ontwikkel met hen nieuwe typen praktijkdocent. Weer een andere variant kan zijn een maatschap van zelfstandigen op te zetten en hen onder te brengen in het onderwijsteam van de school. En de loopbanen van docenten vmbo en mbo kunnen (zeker in de krimpregio's) veel meer op elkaar worden betrokken.

Voor de toekomst is het de kunst om deze kiemen van vernieuwing van opleidingsroutes tot bekwame docenten in het beroepsonderwijs verder uit te werken en te valideren. Dergelijke initiatieven zijn broodnodig, het gaat om de toekomst van goed beroepsonderwijs.

[7] Zie Nationale denktank Toekomst beroepsonderwijs, 2016.

LITERATUURLIJST

Aalsma, E. (2017). Leraren opleiden voor het beroepsonderwijs. In G. Geerdink & I. Pauw, *Kennisbasis lerarenopleiders*, Velon, pp. 295-304. Werkendam: Uitgeverij Hollandse Indruk.

Regioplan (2017). *Eindrapport sectoranalyse onderwijs*. Amsterdam: Regioplan.

Kessels, J.W.M., & Grotendorst, A. (2007). Verleiden is: verbinden en belemmeringen opheffen. In A. Grotendorst, I. van Aken, C. Sino & B. van Veldhuizen (Red.), *Verleiden tot leren in het werk*, pp. 14-20. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.

MBO Raad (2015). *Het kwalificatiedossier docent mbo*. Woerden: MBO Raad. Geraadpleegd op https://www.mboraad.nl/het-mbo/feiten-en-cijfers/studenten-het-mbo.

MBO Raad (2016). *Agenda voor opleiding en professionalisering onderwijsgevenden in het mbo*. Woerden: MBO Raad.

MBO Raad (2017). Servicedocument Benoembaar, bekwaam en bevoegd. Geraadpleegd op www.mboraad.nl/publicaties.

Medendorp, L. et al. (2016). *Een kijkje in de keuken van samen opleiden in de school*. Den Bosch: CINOP.

Meer, M. van der (2014). *Vakmensen en bewust vertrouwen*. Oratie. Tilburg: Tilburg Law School.

Meer, M. van der (2017). *Naar een lerend bestel in het mbo*. Den Haag: NRO.

Ministerie van OCW (2012). *Opleiden van leraren beroepsonderwijs*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 18 december 2012.

Ministerie van OCW (2016). *Derde voortgangsrapportage Lerarenagenda*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Nieuwenhuis, L. (2013). *Wegen naar vakmanschap*. Lectorale rede. Nijmegen: HAN.

Ockham IPS (2015). *Onderzoek naar mogelijke tekorten onderwijsgevenden in de technische sectoren in het mbo*. In opdracht van MBO Raad. Ockham IPS.

Stevens, L. (2004). *Zin in school*. Utrecht: CPS.

VI - Productiviteit en mobiliteit in het onderwijs

Het effect van docentkenmerken op leerprestaties van leerlingen: overzicht van een recente literatuurstudie

Dit hoofdstuk is een verkorte en op enkele punten aangevulde Nederlandstalige bewerking van de literatuurstudie van Coenen, Cornelisz, Groot, Maassen van den Brink en Van Klaveren (2017), die verschenen is in the Journal of Economic Surveys.

Johan Coenen (postdoc onderzoeker Maastricht University, School of Business and Economics)

Ilja Cornelisz (Universitair Docent Vrije Universiteit Amsterdam – Amsterdam Center for Learning Analytics)

Wim Groot (hoogleraar evidence based education Maastricht University)

Henriëtte Maassen van den Brink (hoogleraar Onderwijs- en arbeidseconomie Universiteit van Amsterdam, Faculteit Economie en Econometrie)

Chris van Klaveren (Universitair Hoofddocent Vrije Universiteit Amsterdam – Amsterdam Center for Learning Analytics)

1. INLEIDING

Docenten leveren een belangrijke bijdrage aan het leren van hun leerlingen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat honderden studies het belang van docenten onderzochten bij het verklaren van verschillen in leerprestaties van leerlingen (Hanushek, 2011). Wayne en Youngs (2003) beschreven de empirische literatuur op dit vlak tot en met 2001. Zij concludeerden dat leerlingen beter presteerden als die les kregen van docenten die zelf hogere toetsscores behaalden of wanneer hun docenten van beter bekend staande hogeronderwijsinstellingen waren afgestudeerd. Over de effecten van diploma's van leraren en de door hen gevolgde vakken en certificaten op de leerprestaties van hun leerlingen is de empirische literatuur ambivalent. Een noemenswaardige uitzondering hierop is wiskundecertificering: middelbare scholieren presteren significant beter als hun docent gecertificeerd is in wiskunde en/of een diploma bezit of bepaalde wiskunde vakken heeft afgerond.

De complexe relatie tussen docenten en de leerprestaties van hun leerlingen, gemeten aan de hand van toetsscores van de leerlingen, is nu al ruim tien jaar geen onderwerp van een systematische literatuurstudie meer geweest. Het grootste deel van het empirisch bewijs is echter pas in het afgelopen decennium aan het licht gekomen. Deze meer recente studies hebben dan ook de potentie om belangrijke nieuwe inzichten op te leveren.

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de belangrijkste conclusies van de recente literatuurstudie van Coenen et al. (2017), waarin een up-to-date systematische literatuurverkenning naar het empirisch onderzoek over de relatie tussen observeerbare docentkenmerken en toetsscores van leerlingen wordt gedaan.

Binnen de empirische literatuur over het verband tussen docentkenmerken en toetsscores wordt onderscheid gemaakt tussen twee verschillende dimensies van docentkenmerken: verkregen docentkenmerken en sociaal-demografische docentkenmerken. Verkregen docentkenmerken verwijzen naar opleidings- en ervaringsgerelateerde kenmerken: hogere diploma's, kwaliteit van de hogeronderwijsinstelling, onderwijscertificaten, toetsscores van de docent en werkervaring als docent. Deze kenmerken kunnen voor (aankomende) docenten over de tijd variëren. Studies naar het effect van deze kenmerken is van groot belang, aangezien deze kenmerken direct beïnvloed kunnen worden door beleidsmakers in het onderwijs. De empirische literatuur naar sociaal-demografische kenmerken onderzoekt het effect van vastliggende kenmerken, voornamelijk het geslacht en/of de etniciteit van docenten. Aangezien deze kenmerken niet op het niveau van de individuele docent door beleid beïnvloedbaar zijn, besteden we er in deze bijdrage vrijwel geen aandacht aan.

De literatuur richt zich primair op het effect van docentkenmerken op (gestandaardiseerde) toetsscores van hun leerlingen. Dit is vanwege de vaak goede beschikbaarheid van deze data. Ook worden gestandaardiseerde toetsscores gezien als een goede benadering van de daadwerkelijke leerprestaties. Daarnaast staan gestandaardiseerde toetsscores steeds vaker centraal in beleidsvraagstukken over drijfveren en verantwoordelijkheid in vele onderwijscontexten. Toetsscores zijn dan ook een geschikte indicator voor een literatuurstudie naar de invloed van docenteffecten op leerprestaties. Tegelijkertijd is het belangrijk om te erkennen dat docentkenmerken ook andere leeruitkomsten, zoals spijbelen, non-cognitieve vaardigheden en arbeidsmarktsucces, kunnen beïnvloeden. Wat dat betreft is de focus op toetsscores een beperking, maar hierin zien we een taak voor toekomstige literatuurstudies naar de relatie tussen docentkenmerken en overige onderwijsuitkomsten.

In deze literatuurstudie zijn een systematische zoekprocedure en strikte inclusiecriteria op basis van relevantie, methodologische opzet en publicatiekenmerken van de empirische studies over de relatie tussen docentkenmerken en leerlingprestaties toegepast. Dit met het doel om alleen bewijs uit studies van hoge kwaliteit mee te nemen.

2. HOGERE DIPLOMA'S EN KWALITEIT VAN DE HOGERONDERWIJSINSTELLINGEN

Het lijkt vanzelfsprekend om een positieve relatie tussen het opleidingsniveau van de docent en leerprestaties te verwachten. Men zou kunnen stellen dat het opleidingsniveau een redelijke benadering voor docentkwaliteit is, aangezien dit zowel zou aansluiten bij de theorieën van menselijk kapitaal als bij de signaalfunctie die kan uitgaan van het bezitten van een hoger diploma. Aan de andere kant is het ook mogelijk dat een hoger opleidingsniveau van docenten zich niet automatisch vertaalt in hogere toetsscores, bijvoorbeeld nadat een zeker minimumopleidingsniveau is bereikt. Ook zou het kunnen dat het evalueren van het generieke opleidingsniveau buiten beschouwing laat dat er belangrijke(re) verschillen kunnen bestaan tussen instellingen en opleidingen in het hoger onderwijs. De meeste empirische studies richten zich slechts op het generieke effect van het hebben van een master- of doctorsdiploma ten opzichte van een bachelordiploma. Het op basis van de theorie te verwachten verband tussen opleidingsniveau van de docent en leerprestaties is dus positief of niet significant. Ook zijn er empirische studies die zich richten op de kwaliteit van (de opleidingen aan) hogeronderwijsinstellingen die docenten hebben doorlopen.

De empirische resultaten in de verschillende studies suggereren dat er geen significante positieve relatie bestaat tussen het opleidingsniveau van de docent en de toetsscores van zijn of haar leerlingen (zie onder meer Hanushek, 1992; Jepsen, 2005; Aaronson et al., 2007; Dee en Cohodes, 2008; Clotfelter et al., 2010). Deze bevinding lijkt robuust, aangezien deze studies leerlingen van verschillende leeftijdsgroepen en leerprestaties in verschillende vakken hebben onderzocht. Zowel oudere als meer recente studies slagen er niet in om een dergelijk positief verband vast te stellen. Enkele studies rapporteren zelfs een negatief verband, maar in deze studies wordt dit waarschijnlijk veroorzaakt door de selectieve toewijzing van docenten aan klassen (hoger opgeleide docenten krijgen zwakkere klassen).

Alle (Amerikaanse) studies naar het effect van *college quality* gebruiken de zogenoemde *Barron's ranking of college selectivity*, waarin hogeronderwijsinstellingen worden verdeeld in: zeer competitief, competitief, niet competitief en niet gerangschikt. Drie van de vijf studies vinden dat de leerlingen van docenten die afkomstig zijn van meer competitieve onderwijsinstellingen beter presteren, waarbij de effectgroottes met 0.01 tot 0.02 standaarddeviaties klein te noemen zijn (Summers en Wolfe, 1977; Boyd et al., 2008; Clot-

felter et al., 2010).[1] In een studie waarin leerlingen uit zowel het basisonderwijs als het voortgezet onderwijs worden meegenomen, wordt alleen bij de leerlingen uit het voortgezet onderwijs een positief verband gevonden (Clotfelter et al., 2010). Mogelijk is de kwaliteit van de hogeronderwijsinstelling van de docent alleen van belang voor toetsscores van leerlingen in het voortgezet onderwijs. In de studies werden alleen positieve effecten gevonden op wiskundescores en op een algemene toets, maar nooit op leesscores.

3. CERTIFICERING

Een substantieel aantal docenten in de Verenigde Staten zijn niet officieel gecertificeerd om in hun vak les te geven, wat men zou kunnen vergelijken met het onbevoegd lesgeven in Nederland. Door deze grote aantallen niet-gecertificeerde docenten is het beter te begrijpen waarom alle empirische studies over dit thema zich richten op de VS. De beschikbare literatuur over certificaten is grofweg in drie categorieën in te delen: studies die de effecten op leerprestaties van leerlingen vergelijken tussen traditioneel gecertificeerde docenten en docenten die via een alternatieve manier gecertificeerd zijn, studies die het effect van certificering in een bepaald vak onderzoeken, en studies die onderzoeken of leerlingen hogere toetsscores behalen als zij les krijgen van een docent die een zogenaamd NBCT-certificaat hebben verkregen. Dit is een soort predicaat van een goede docent in de VS, waaraan een lange procedure en screening voorafgaat om het te kunnen behalen. Aangezien deze laatste categorie eigenlijk op dit moment alleen in de VS relevant is, komen we alleen in de conclusie op deze categorie terug.

In de meeste studies waarin traditioneel en alternatief gecertificeerde docenten worden vergeleken, zijn geen significante verschillen in leerprestaties van hun leerlingen gevonden (Jepsen, 2005; Croninger et al., 2007; Boyd et al., 2008), hoewel enkele studies een negatief verband vinden (Darling-Hammond et al., 2005; Palardy en Rumberger, 2008). Deze laatste studies hebben echter geen (quasi-)experimentele onderzoeksopzet en kunnen niet-observeerbare verschillen tussen traditioneel en alternatief gecertificeerde docenten reflecteren. Wanneer bijvoorbeeld het alternatieve certificeringsprogramma Teach For America (TFA) wordt geëvalueerd, dient er rekening gehouden te worden met selectie-effecten, aangezien de docenten die via TFA gaan lesgeven totaal verschillende achtergrondkenmerken hebben, in vergelijking met traditioneel gecertificeerde docenten. Een dergelijk alternatief certificeringsprogramma is een vorm van zijinstroom van docenten in het onderwijs.

De studies die de effecten van algemene en vakspecifieke certificeringen onderzoeken, vinden meestal geen effecten van algemene certificering

[1] Een standaarddeviatie geeft de spreiding van scores rondom het gemiddelde weer. Het is een internationaal gebruikte maatstaf om scores van leerlingen op verschillende toetsen en examens met elkaar te vergelijken, in het bijzonder de leerwinst als gevolg van een interventie, zoals een hoger diploma of een certificaat van docenten. In de Nederlandse context staat een halve standaarddeviatie (0,50 SD) voor een onderwijsniveau hoger, bijvoorbeeld rekenen of lezen op havo in plaats van vmbo theoretische leerweg (CPB, 2016).

van docenten op de algehele toetsscores van leerlingen. Certificering in bepaalde vakken is echter wel gerelateerd aan hogere toetsscores van leerlingen in deze vakken, met name bij wiskunde (Clotfelter et al., 2010; Dee en Cohodes, 2008; Neild, Farley-Ripple en Byrnes, 2009). Voor andere vakken is het verband minder duidelijk. Clotfelter et al. (2010) vinden dat leerlingen in het voortgezet onderwijs het beter doen in een vak als de docent in datzelfde vak gecertificeerd is. Wanneer zij naar de specifieke vakken kijken, zijn de effecten er voornamelijk voor wiskunde en Engels. Dee en Cohodes (2008) vinden een soortgelijk effect voor wiskundescores bij leerlingen van docenten met een certificering in wiskunde en ook voor sociale wetenschappen, maar niet voor lezen en natuurwetenschappen.

4. TOETSSCORES VAN DOCENTEN

Er bestaat ook literatuur waarin de effecten van docentkwaliteit op toetsscores van leerlingen worden geschat door gebruik te maken van toetsscores van docenten zelf, als benadering van hun *ability* of ook wel van hun vakspecifieke en generieke kennis (vergelijk 'bekwaamheid' in Nederland). De volgende toetsscores worden gebruikt in de literatuur: de zogenaamde '*licensure*' toetsscores uit de VS, maar ook toetsscores naar vakspecifieke kennis, toetsen naar mondelinge vaardigheden en de internationaal vergelijkbare GPA- of SAT-scores.

Uit de literatuur kunnen twee hoofdconclusies worden getrokken. Ten eerste blijkt dat algemene toetsscores (zoals GPA- en SAT-scores) en wiskundetoetsscores beide goede benaderingen van de *ability* van de docent zijn, maar dan wel alleen bij de leerprestaties van hun leerlingen in wiskunde en andere bètavakken (zie bijvoorbeeld Clotfelter et al., 2006, 2007; Boyd et al., 2008). De studie van Metzler en Woessman (2012) is interessant, aangezien zij toetsscores van docenten en leerlingen vergelijken op soortgelijke toetsen. Zij vinden een sterk positief verband tussen de scores van de docenten en de leerlingen voor wiskunde, maar niet voor lezen. Dit wijst erop dat leerlingen beter presteren in wiskunde met een docent die een betere vakspecifieke kennis bezit.

Coenen et al. (2014) ondersteunen deze bevinding voor het Nederlandse basisonderwijs, maar in plaats van toetsscores van docenten gebruiken zij informatie over de vooropleiding van docenten voordat zij de pabo zijn gaan volgen. Op deze wijze maken zij onderscheid tussen docenten die via havo en docenten die via mbo naar de pabo-opleiding zijn gegaan. Dit onderscheid naar vooropleiding van docenten is een rechtstreekse consequentie van de prestatie in de Cito-toets (en het schooladvies) toen de docent zelf naar het voortgezet onderwijs ging. De resultaten laten zien dat leerlingen met een docent met mbo-vooropleiding 0,2 standaarddeviatie slechter presteer-

den in rekenen dan leerlingen met een docent met havo-/vwo-vooropleiding. Voor lezen vonden zij geen significante effecten. Dit brengt ons bij de tweede hoofdconclusie: de toetsscores van docenten op het gebied van taal hebben geen significant effect op leerprestaties van leerlingen (zie ook Murnane en Phillips, 1981; Hanushek, 1992).

5. ERVARING

Er bestaat veel literatuur waarin het effect van docentervaring op de toetsscores van leerlingen wordt onderzocht. Een belangrijk aandachtspunt bij dit onderzoek is op welke manier men ervaring in de analyses zou moeten toetsen. De meeste studies veronderstellen een lineair verband tussen ervaringsjaren en de toetsscores van leerlingen, maar er zijn ook studies die ervaring in verschillende categorieën analyseren. Weer andere studies maken alleen onderscheid tussen de eerste paar jaren ervaring en de resterende werkervaring. Die laatste keus komt voornamelijk door de empirische resultaten uit eerdere studies, waaruit bleek dat alleen de eerste paar ervaringsjaren verschil maken voor de toetsscores van leerlingen.

Slechts enkele studies vinden geen enkel effect van docentervaring (zoals Aaronson, Barrow en Sander, 2007; Goldhaber en Brewer, 1996, 1997; Muñoz en Chang, 2007). In het algemeen vinden studies gepubliceerd voor grofweg 2011 dat extra ervaring alleen in het begin van de loopbaan extra leerwinst oplevert. Na drie tot vijf jaar zou ervaring grotendeels irrelevant worden bij het verklaren van verschillen in leerprestaties (zie bijvoorbeeld Nye, Konstantopoulos en Hedges, 2004; Boyd et al., 2006, Boyd et al.,2008; Clotfelter et al., 2010). De bevindingen van Clotfelter et al. (2006, 2007) daarentegen suggereren dat ervaring tot en met de eerste 27 jaar een positief effect heeft op leerprestaties. Enkele recente studies ondersteunen deze bevindingen. Papay en Kraft (2015) vinden een continu gunstig effect van ervaring op leerprestaties in wiskunde en lezen tijdens de gehele loopbaan van de docent. Ook Ladd en Sorensen (2015b) vinden dat ervaring ook na vele jaren lesgeven nog steeds profijt oplevert voor de leerprestaties. Een zeer recente Nederlandse studie van Gerritsen et al. (2017) vindt eveneens sterke effecten van ervaring op leerprestaties in rekenen en lezen in het basisonderwijs. Zij vinden dat de ervaringseffecten het sterkst zijn voor de jongste leerlingen (de kleuterschool en de eerste groepen op de basisschool). Ook vinden zij dat ervaring later in de loopbaan van de docent er nog steeds toe doet, dat wil zeggen nog steeds gunstig is voor de leerprestaties van leerlingen.

6. CONCLUSIE1: BEVESTIGING VAN BESTAANDE INZICHTEN

De literatuurstudie van Wayne en Youngs (2003) gaf een goed overzicht van de empirische literatuur die tot dan toe verschenen was naar de

invloed van docentkenmerken op toetsscores van leerlingen. Sindsdien zijn er echter vele nieuwe studies op dit onderwerp bijgekomen. Deze literatuurstudie geeft dan ook een actueel overzicht van de literatuur. Daarnaast neemt deze literatuurstudie ook studies buiten de context van de Verenigde Staten in beschouwing en is er niet alleen gekeken naar verkregen docentkenmerken (zoals opleiding en ervaring), maar ook naar sociaal-demografische kenmerken van docenten (geslacht en etniciteit).

De eerste bevinding is dat de resultaten van meer recente literatuur enkele van de conclusies van Wayne en Youngs (2003) bevestigen: masterdiploma's van docenten in wiskunde of natuurwetenschappen dragen bij aan betere leerprestaties van hun leerlingen. Daarnaast blijkt uit het empirisch bewijs dat algemene toetsscores (zoals GPA- en SAT-scores) en toetsscores in wiskunde van docenten positief gerelateerd zijn aan de leerprestaties van leerlingen in rekenen en wiskunde. Voor vakspecifieke kennis van de docent in talen is dit verband echter niet gevonden.

In tegenstelling tot een algemene certificering als docent, is certificering voor een specifiek vak, vooral in wiskunde, eveneens een indicator van de kwaliteit van een docent. Het is echter niet zozeer de certificering zelf en het eventueel doorlopen scholingstraject die de leerprestaties van leerlingen positief beïnvloeden, maar eerder het signaal dat uitgaat van de certificering over de vakkennis van de docent. Vooral in de VS zijn aanvullende certificaten voor docenten van belang in het onderwijs. In tegenstelling tot in de meeste Europese landen wordt aan leerlingen in de VS regelmatig lesgegeven door docenten met een alternatieve of geen certificering. Er worden nagenoeg geen significante verschillen gevonden tussen docenten die via verschillende routes docent zijn geworden. In de VS presteren leerlingen van traditioneel gecertificeerde docenten niet beter of slechter dan leerlingen van docenten die op een alternatieve manier gecertificeerd zijn. Als er al negatieve effecten blijken, dan kunnen deze doorgaans worden verklaard door verschillen tussen docenten in ervaring en in niet-observeerbare kenmerken. Alternatieve routes naar een lesbevoegdheid zijn (in de Amerikaanse context) dan ook niet schadelijk voor de leerprestaties. Naast studies die het effect van alternatief of niet-gecertificeerde docenten op leerprestaties onderzoeken, zijn er ook studies die onderzoeken of de zogenaamde National Board Certified Teachers hogere leerwinsten bij hun leerlingen bewerkstelligen dan docenten zonder dit aanvullende certificaat. Uit studies naar deze certificaten blijkt dat er via de aanmeldingsprocedure onderscheid kan worden gemaakt tussen docenten van hoge en van lage kwaliteit, maar ook dat het doorlopen van het traject kwaliteitsverbeteringen met zich meebrengt.

De bovenstaande resultaten voor vakspecifieke kennis en de route naar certificering zijn belangrijk voor beleid op het gebied van de certificering van docenten. In vele landen is het beleid er bijvoorbeeld in de eerste plaats op gericht om docenten een universitair (master)diploma te laten behalen, terwijl het potentiële belang van vakspecifieke kennis niet expliciet wordt onderkend.

7. CONCLUSIE 2: NIEUWE INZICHTEN EN RICHTINGEN VOOR TOEKOMSTIG ONDERZOEK

De resultaten van deze literatuurstudie leveren ook enkele nieuwe inzichten op. In de eerste plaats blijkt de kwaliteit van de hogeronderwijsinstelling (College Quality) waarvan de docent is afgestudeerd relevant bij het verklaren van verschillen in leerprestaties, al is dit alleen voor docenten in het voortgezet onderwijs gevonden. Toekomstig onderzoek zou dan ook kunnen verkennen of het mogelijk is om te identificeren welke kenmerken van hogeronderwijsinstellingen (zoals curriculum of leermaterialen) gerelateerd zijn aan de kwaliteit van de opleidingen aan deze instellingen. De resultaten van dergelijk onderzoek zouden zowel voor beleidsmakers als voor lerarenopleidingen zeer informatief kunnen zijn. Een complicerende factor is of de waarderingen van de kwaliteit van hogeronderwijsinstellingen die in de literatuur zijn gebruikt, echte kwaliteitsverschillen in de opleidingen reflecteren.

Tot voor kort was de algemene consensus over de invloed van docentervaring dat deze bijdraagt aan leerprestaties, maar alleen de eerste paar jaren ervaring als docent. De heersende opvatting was dat na drie tot vijf jaar ervaring extra ervaringsjaren niet meer tot extra leerwinsten leiden. Recente studies in deze literatuurstudie komen echter met nieuwe inzichten: zij concluderen dat ervaring gedurende de hele carrière van een docent bijdraagt aan betere toetsscores van hun leerlingen. Voor toekomstig onderzoek is het dan ook van belang om niet alleen het belang van ervaringsjaren te onderzoeken, maar ook wat de onderliggende mechanismes zijn waardoor extra ervaring ertoe doet. Met andere woorden: als ervaring van docenten ertoe doet, welke belangrijke vaardigheden ontwikkelen meer ervaren docenten dan?

Sinds de literatuurstudie van Wayne en Youngs (2003) zijn er vele nieuwe empirische studies die het effect van een gelijk geslacht van docent en leerling onderzoeken. De sterk toegenomen interesse in onderzoek op dit terrein moet men zien in het licht van de waargenomen feminisatie van het lerarenberoep. Daarnaast heeft de kleiner geworden kloof in leerprestaties tussen jongens en meisjes, of zelfs achterblijvende leerprestaties van jongens, effect gehad op de onderzoeksinteresse. Zowel beleidsmakers als pedagogen maken zich zorgen dat de feminisatie van het lerarenberoep leidt tot een gebrek aan mannelijke rolmo-

dellen. De relevante literatuur opgenomen in de literatuurstudie laat echter duidelijk zien dat, tenminste in Europese landen en Canada, de feminisering van het lerarenberoep geen effect heeft op verschillen tussen de toetsscores van jongens en meisjes.

Ten slotte heeft de literatuurstudie ook gepoogd om het empirisch bewijs van het effect van het hebben van een docent van dezelfde etnische herkomst samen te vatten. We kunnen hierover echter geen sterke conclusies trekken, vanwege zowel het beperkte aantal beschikbare studies als de waarschijnlijkheid dat de geschatte effecten in de beschikbare studies vertekend zijn door selectie-effecten. Er is dan ook meer onderzoek op dit gebied nodig, met een sterkere onderzoeksopzet.

Een andere belangrijke richting voor toekomstig onderzoek is om de focus van de studies meer te verleggen naar de onderliggende mechanismen van specifieke docentkenmerken. Bijvoorbeeld, zoals hierboven al vermeld: vele studies concentreren zich op de effecten van ervaring van docenten, terwijl de meer relevante vraag inmiddels lijkt te zijn welke belangrijke vaardigheden meer ervaren docenten ontwikkelen. Een beter begrip hiervan zou van groot belang zijn bij het verbeteren van lerarenopleidingen. Op eenzelfde manier zou nieuw empirisch onderzoek naar welke vakspecifieke kennis docenten zouden moeten bezitten, ook een belangrijke bijdrage kunnen leveren. In het algemeen zouden empirische studies naar de effectiviteit van docenten niet langer alleen kenmerken van docenten moeten evalueren, maar ook moeten pogen te achterhalen waarom deze kenmerken al dan niet een effect hebben op de leerprestaties. Daardoor kunnen zij onderzoeksresultaten opleveren waarop beleidsmakers en pedagogen veel directer kunnen inspelen.

LITERATUURLIJST

Aaronson, D., Barrow, L., & Sander, W. (2007). Teachers and student achievement in the Chicago public high schools. *Journal of Labor Economics 25(1)*, 95-135.

Boyd, D., Grossman, P., Lankford, H., Loeb, S., & Wyckoff, J. (2006). How changes in entry requirements alter the teacher workforce and affect student achievement. *Education Finance and Policy 1(2)*, 176-216.

Boyd, D., Lankford, H., Loeb, S., Rockoff, J., & Wyckoff, J. (2008). The narrowing gap in New York City teacher qualifications and its implications for student achievement in high-poverty schools. *Journal of Policy Analysis and Management 27(4)*, 793-818.

Clotfelter, C. T., Ladd, H. F., & Vigdor, J. L. (2006). Teacher-student matching and the assessment of teacher effectiveness. *The Journal of Human Resources 41(4)*, 778-820.

Clotfelter, C. T., Ladd, H. F., & Vigdor, J. L. (2007). Teacher credentials and student achievement: Longitudinal analysis with student fixed effects. *Economics of Education Review 26(6)*, 673-682.

Clotfelter, C. T., Ladd, H. F., & Vigdor, J. L. (2010). Teacher credentials and student achievement in high school a cross-subject analysis with student fixed effects. *Journal of Human Resources 45(3)*, 655-681.

Coenen, J., Van Klaveren, C., Groot, W., & Maassen van den Brink, H. (2014). The Effects of Ability Tracking of Future Primary School Teachers on Student Performance. *TIER Working Paper 14-7*, 1-25.

Coenen, J., Cornelisz, I., Groot, W., Maassen van den Brink, H., & Klaveren, C. (2017). Teacher Characteristics And Their Effects On Student Test Scores: A Systematic Review. *Journal of Economic Surveys*. https://doi.org/10.1111/joes.12210.

Centraal Planbureau (2016). *Kansrijk onderwijsbeleid*. Den Haag: CPB.

Croninger, R. G., Rice, J. K., Rathbun, A., & Nishio, M. (2007). Teacher qualifications and early learning: Effects of certification, degree, and experience on first-grade student achievement. *Economics of Education Review 26(3)*, 312-324.

Darling-Hammond, L., Holtzman, D. J., Gatlin, S. J., & Heilig, J. V. (2005). Does Teacher Preparation Matter? Evidence about Teacher Certification, Teach for America, and Teacher Effectiveness. *Education policy analysis archives 13(42)*, 1-52.

Gerritsen, S., Plug, E., & Webbink, D. (2017). Teacher quality and student achievement: Evidence from a sample of Dutch twins. *Journal of Applied Econometrics*, *32(3)*, 643-660.

Goldhaber, D. D., & Brewer, D. J. (1996). Evaluating the effect of teacher degree level on educational performance. In W. J. Fowler Jr (Ed.), *Developments in school finance*, pp: 197-210. Washington DC: National Center for Education Statistics, US Department of Education.

Goldhaber, D. D., & Brewer, D. J. (1997). Why don't schools and teachers seem to matter? Assessing the impact of unobservables on educational productivity. *The Journal of Human Resources 32(3)*, 505-523.

Hanushek, E. A. (1992). The trade-off between child quantity and quality. *Journal of Political Economy 100(1)*, 84-117.

Hanushek, E. A. (2011). The economic value of higher teacher quality. *Economics of Education Review 30(3)*, 466-479.

Jepsen, C. (2005). Teacher characteristics and student achievement: Evidence from teacher surveys. *Journal of Urban Economics 57(2)*, 302-319.

Ladd, H.F., & Sorensen, L.C. (2015b). Returns to teacher experience: student achievement and motivation in middle school. *CALDER Working Paper 112*, december 2015.

Metzler, J., & Woessmann, L. (2012). The impact of teacher subject knowledge on student achievement: Evidence from within-teacher within-student variation. *Journal of Development Economics 99(2)*, 486-496.

Muñoz, M. A., & Chang, F. C. (2007). The elusive relationship between teacher characteristics and student academic growth: A longitudinal multilevel model for change. *Journal of Personnel Evaluation in Education 20(3-4)*, 147-164.

Neild, R. C., Farley-Ripple, E. N., & Byrnes, V. (2009). The effect of teacher certification on middle grades achievement in an urban district. *Educational Policy 23(5)*, 732-760.

Nye, B., Konstantopoulos, S., & Hedges, L. V. (2004). How large are teacher effects? *Educational Evaluation and Policy Analysis 26(3)*, 237-257.

Palardy, G. J., & Rumberger, R. W. (2008). Teacher effectiveness in first grade: The importance of background qualifications, attitudes, and instructional practices for student learning. *Educational Evaluation and Policy Analysis 30(2)*, 111-140.

Papay, J.P., & Kraft, M.A. (2015). Productivity returns to experience in the teacher labor market: methodological challenges and new evidence on long-term career improvement. *Journal of Public Economics 130*, 105-119.

Summers, A. A., & Wolfe, B. L. (1977). Do schools make a difference? *American Economic Review 67(4)*, 639-652.

Wayne, A. J., & Youngs, P. (2003). Teacher characteristics and student achievement gains: A review. *Review of Educational Research 73(1)*, 89-122.

Het belang van goede docenten voor de leerwinst van leerlingen

Aenneli Houkes-Hommes (onderzoeker Algemene Rekenkamer)

Jonneke Bolhaar (programmaleider Onderwijs Centraal Planbureau)

Karen van der Wiel (programmaleider Financiële Markten Centraal Planbureau)

1. INLEIDING

Er zijn wereldwijd behoorlijk veel studies uitgevoerd naar causale effecten van onderwijsmaatregelen, waaronder maatregelen rondom docenten. In de CPB-publicatie *Kansrijk onderwijsbeleid* uit 2016[1] worden daarom relatief hoge eisen gesteld aan de opgenomen studies. Zij betreffen goed uitgevoerde, gerandomiseerde experimenten of quasi-experimentele studies die gepubliceerd zijn in peer-reviewed wetenschappelijke tijdschriften[2]. De mate waarin een studie aannemelijk maakt dat de gemeten effecten causaal toe te wijzen zijn aan een maatregel, is doorslaggevend voor het wel of niet opnemen. Deze afbakening is van belang om (zelf)selectie – waardoor het gemeten effect niet het resultaat is van beleid, maar van achterliggende kenmerken van leerlingen – redelijkerwijs uit te sluiten. Dat studies die causale effecten bestuderen de meeste zekerheid bieden dat de gevonden effecten daadwerkelijk veroorzaakt worden door de interventie zelf en niet door iets anders, betekent niet dat de effecten die gemeten zijn op een bepaalde plaats en in een bepaalde tijd ook elders en in de toekomst gegarandeerd optreden. Vertaling van de deels buitenlandse literatuur naar de Nederlandse context is hierbij essentieel.

In de volgende paragrafen gaan we achtereenvolgens in op het causale effect van een goede docent op de leerwinst van leerlingen, het belang van

[1] *Kansrijk onderwijsbeleid* belicht de effecten van beleidsmaatregelen op het gebied van onderwijs. Deze publicatie is een weergave van resultaten uit wetenschappelijke studies die effecten rapporteren die aantoonbaar veroorzaakt worden door de onderzochte maatregelen. Voor alle onderwijssoorten zijn maatregelen opgenomen: van voor- en vroegschoolse educatie, primair en voortgezet onderwijs, middelbaar en hoger (beroeps)onderwijs tot en met scholing voor werkenden.

[2] Voor recente onderzoeken gebruiken we als maatstaf dat ze bij gerenommeerde instanties als NBER, CEPR, IZA en CESifo zijn uitgekomen als discussion paper of working paper.

ervaring, het belang van verschillende vaardigheden, en enkele beleidsopties.

2. HET EFFECT VAN EEN GOEDE DOCENT

Docenten hebben de meeste invloed op hoeveel leerlingen leren op school. Dit kan afgeleid worden uit een overweldigende hoeveelheid literatuur over dit onderwerp (onder andere Deming, 2014; Nye et al., 2004; Chetty et al., 2011, 2014a, 2014b; Rivkin et al., 2005; Papay en Kraft, 2015; Hanushek et al., 2004; Hanushek en Rivkin, 2006; Staiger en Rockoff, 2010; Aaronson et al., 2007). Deze literatuur meet hoeveel docenten aan leerlingen leren met de zogenaamde *value-added* (VA)-score. Deze score geeft aan hoeveel een docent de leerprestaties van zijn leerlingen weet te verhogen, hier aangeduid als leerwinst. Er blijken grote verschillen tussen docenten te zijn. Alle docenten verhogen de leerprestaties van hun leerlingen. Maar goede docenten verhogen deze extra veel.

Het effect van een goede docent op leerprestaties van leerlingen is groot. De extra leerwinst die een goede docent weet te bereiken, staat gelijk aan een volledig onderwijsniveau op de middelbare school (Nye et al., 2004).[3] Dat betekent dat een leerling die op de basisschool les heeft gehad van minder goede docenten (behorend tot het kwart minst goede docenten) aan het einde van groep 8 op de eindtoets een heel onderwijsniveau minder scoort dan een leerling die les heeft gehad van goede docenten (behorend tot het beste kwart docenten). Dat wil bijvoorbeeld zeggen dat deze leerling geschikt is voor vmbo theoretische leerweg in plaats van vmbo kader, voor havo in plaats van vmbo theoretische leerweg, of voor vwo in plaats van havo.

Scholieren die les kregen van betere docenten, hebben hier hun leven lang voordeel bij. Ze slagen op een hoger opleidingsniveau en verdienen een bijpassend hoger salaris (onder andere Chetty et al., 2014b).

3. HET BELANG VAN ERVARING VAN DE DOCENT

Omdat docenten zo veel uitmaken voor hoeveel leerlingen leren, zijn er veel studies die proberen te achterhalen wat een belangrijke voorspeller van de VA-score is. Het aantal jaren ervaring blijkt een belangrijke factor. In het eerste jaar in de carrière van een docent neemt de VA-score het meest toe. In iets mindere mate groeit de docent in het tweede en derde jaar nog duidelijk meetbaar in zijn vak (Krueger, 1999; Dee, 2004; Nye et al., 2004). Harris en Sass (2011) vinden effecten tot en met vijf jaar ervaring. De meeste studies vinden daarna geen effecten meer van nog meer ervaringsjaren (Rivkin et al. 2005: 447; Kane et al., 2008). Een paar recente studies (Papay en Kraft,

[3] Leerwinst wordt uitgedrukt in de standaarddeviatie van een toetsscore. Goede docenten (beste kwart) kunnen de leerprestaties van hun leerlingen verhogen met 0,35 SD extra in taal en 0,48 SD extra in rekenen, vergeleken met minder goede docenten (slechtste kwart) (Nye e.a., 2004).

2015; Wiswall, 2013) en een Nederlandse studie (Gerritsen et al., 2017) vinden naast het effect in de eerste drie jaren ook effecten voor nog meer ervaringsjaren.

Ervaren docenten laten leerlingen meer leren dan beginnende docenten. Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat dit komt doordat minder goede docenten sneller vertrekken. Zo vinden Rivkin et al. (2005: 448) geen kwaliteitsverschil tussen vertrekkende en blijvende docenten met één jaar ervaring in een studie onder alle openbare scholen in de staat Texas.

Gerritsen et al. (2017:18) vinden dat het verband tussen ervaringsjaren van docenten en leerlingtoetsprestaties in Nederland gelijk is door de tijd heen. Dat betekent dat de jongere lichting docenten aan het begin van hun carrière precies even vaardig is en even snel bijleert als de oudere lichting docenten, toen die aan het begin van hun carrière stonden. Het is dus niet zo dat bijvoorbeeld vanwege een ruimere arbeidsmarkt, een minder goed curriculum op de pabo of bepaalde kenmerken van de jongere cohorten docenten, deze groep al aan het begin beter of slechter presteert.

Meer salaris voor docenten zorgt niet automatisch voor nog betere leerprestaties van leerlingen. Minder verdienende collega's met evenveel ervaringsjaren bereiken evenveel, blijkt uit een overzichtsstudie van Hanushek en Rivkin (2006). De Ree et al. (2015) laten zien dat een verdubbeling van het salaris van *zittende* leraren in het primair en voortgezet onderwijs in Indonesië geen effect heeft gehad op de leerprestaties. Er zijn echter geen studies die echt experimenteel aantonen of een hoger salaris betere docenten *aantrekt*. Het effect van het docentsalaris op leerprestaties op langere termijn is dus onbekend.

4. HET BELANG VAN INTERACTIEVAARDIGHEDEN

Excellente leerling-interactievaardigheden (sensitiviteit en responsiviteit) van docenten zijn het belangrijkste voor de leerwinst van leerlingen. Docenten zijn hierin te trainen (onder andere Allen et al., 2011; Taylor en Tyler, 2012; Papay et al., 2016). Zowel informele (feedback door collega's) als formele (coaching door externen) lesobservatieprogramma's die zich richten op sociale vaardigheden, leveren aantoonbaar leerwinsten op. Zo vindt de literatuur leerwinsten van systematische coaching van 0,11 tot 0,21 SD (een kwart tot een derde onderwijsniveau).

Volgens de Onderwijsinspectie (2015: 89) beheerst 83 procent van de docenten in het basisonderwijs alle algemeen didactische vaardigheden, beheerst 62 procent van de basisschooldocenten differentiatievaardigheden en beheerst 57 procent van de docenten allebei.

73 procent van de docenten in het voortgezet onderwijs beheerst alle algemeen didactische vaardigheden (Onderwijsinspectie, 2015: 120). Een kwart van de docenten uit het voortgezet onderwijs beheerst deze dus niet allemaal. 34 procent van de docenten beheerst alle differentiatievaardigheden. Volgens de Onderwijsinspectie (2012) beheerst 40 tot 45 procent van de leraren in de beroepsgerichte leerwegen van het vmbo zowel de basis- als complexe vaardigheden. In havo en vwo is dit bijna 30 procent.[4]

Onbevoegde docenten beschikken over minder vaardigheden dan bevoegde. Zo beheerst 38 procent van de onbevoegde docenten de basisvaardigheden niet; dat is 14 procentpunt hoger dan bij de bevoegde docenten (Onderwijsinspectie, 2012). Er zijn veel docenten die (soms) onbevoegd lesgeven. Een op de vijf lesgevenden in het voortgezet onderwijs geeft ten minste één vak zonder volledige bevoegdheid en in het middelbaar beroepsonderwijs is dat een op de zes.

Met name beginnende docenten moeten hun vaardigheden nog ontwikkelen. Beginnende docenten in het primair onderwijs krijgen in drie van de vier gevallen begeleiding bij het inwerken. Ruim een kwart van de beginnende docenten (28 procent) in het primair onderwijs geeft aan dat zij geen begeleiding hebben ontvangen (Van der Boom et al., 2014).

De meeste beginnende docenten in het voortgezet onderwijs krijgen eveneens begeleiding aan het begin van hun carrière. In het voortgezet onderwijs is dat meer dan in het primair onderwijs. In het voortgezet onderwijs geeft maar 14 procent van de docenten aan geen begeleiding gekregen te hebben (Van der Boom et al., 2014).

5. COGNITIEVE UITBLINKERS

Docenten die cognitief uitblinken, leren hun leerlingen niet beter – en ook niet slechter – rekenen dan degenen die minder uitmunten. Excellent vaardige docenten in lezen, schrijven en rekenen zorgen er niet voor dat leerlingen betere leerprestaties halen dan leerlingen van andere docenten. Dit blijkt bijvoorbeeld uit een studie onder 300.000 leerlingen uit groepen 4 tot en met 7 van Buddin en Zamarro (2009). Daarnaast creëren excellent vaardige docenten in vakkennis (aardrijkskunde, geschiedenis, biologie et cetera) geen betere leerprestaties dan andere basisschooldocenten, blijkt ook uit Buddin en Zamarro (2009). Docenten met hoge eindexamencijfers op de toelatingsexamens voor de hogeschool in de VS (SAT) laten hun leerlingen niet beter (of minder goed) presteren dan minder hoog scorende docenten, blijkt uit een studie waarin alle leerlingen van openbare scholen in zowel primair als voortgezet onderwijs in de staat Florida zes jaar zijn gevolgd (Harris en Sass, 2011). Masterdiploma's hebben geen relatie met leeropbrengsten van leerlingen

[4] Onder basisvaardigheden verstaat de Onderwijsinspectie het duidelijke uitleggen van de leerstof, zorgen voor een taakgerichte matchwerksfeer, en het actief betrekken van leerlingen. En onder complexvaardigheden: bij de instructie voldoende rekening houden met de verschillen tussen de leerlingen, de voortgang van de leerlingen systematisch volgen en analyseren, en planmatig zorg bieden aan leerlingen die dat nodig hebben.

in het primair onderwijs. Dat blijkt zowel uit een onderzoek onder meer dan een half miljoen leerlingen (van groep 5 basisschool tot en met de brugklas van de middelbare school) van drieduizend scholen in Texas (Rivkin et al., 2005), als uit een onderzoek onder 300.000 leerlingen uit groepen 4 tot en met 7 van de basisschool uit de regio Los Angeles en hun 16.000 docenten, die vijf jaar lang gevolgd zijn (Buddin en Zamarro, 2009).

Bij al deze studies moeten wel twee belangrijke kanttekeningen worden gemaakt. Ten eerste worden mensen onderzocht die al werkzaam zijn als docent. Dit betekent dat zij voldoende cognitieve vaardigheden bezitten om docent te mogen zijn. Ten tweede zijn deze onderzoeken wel 'causaal opgezet', maar is er geen interventie onderzocht. Hierdoor is het mogelijk dat docenten die masterdiploma's hebben of hoog scoren op cognitietests, ook in andere kenmerken verschillen van docenten zonder masterdiploma's. En hoewel de studies controleren voor een reeks observeerbare kenmerken, bepalen de niet-observeerbare kenmerken samen met het masterdiploma het resultaat. De studies vinden echter allemaal een nuleffect: er is geen verschil tussen docenten met masters en zonder masters. Dit betekent dat de masterdiploma's samen met de niet-observeerbare kenmerken die mensen meer bereid maken om een masterdiploma te gaan halen (zoals intelligentie, motivatie, interesse in cognitie), geen resultaat hebben.

Qua reken- en taalvaardigheden scoren Nederlandse docenten (primair en voortgezet onderwijs samengenomen) internationaal vergeleken goed (Hanushek, Piopiunik en Wiederhold, 2014). Hoe goed Nederlandse docenten zijn in sociale, didactische of leerlinginteractievaardigheden in vergelijking met hun collega's in het buitenland, is onbekend.

6. BELEIDSOPTIES

Ervaring is erg belangrijk voor de leerwinstverschillen tussen docenten. Een gebrek aan ervaring kan snel verminderd worden door het intensief inwerken van beginnende docenten via mentoring en coaching. Dit levert hun leerlingen 22 procent van een onderwijsniveau leerwinst op. Naast inwerken helpt het als docenten hun carrière starten door een tijdje in hetzelfde leerjaar te werken. Beginnende docenten werken zich minder snel in een nieuw leerjaar dan ervaren docenten. Daarnaast kunnen beginnende docenten relatief minder goed omgaan met grotere klassen. De leerwinst van een kleinere klas is bij een beginnende basisschooldocent hoger dan gemiddeld.

Gericht coachen van alle docenten, inclusief de ervaren docenten, levert ook relatief veel leerwinst op. Vooral leerling-interactievaardigheden van docenten spelen een grote rol bij hun effectiviteit. Deze vaardigheden zijn te trainen. Systematische lesobservaties, waarbij docenten gerichte feedback

krijgen op hun minder goed ontwikkelde sociale vaardigheden, leveren leerwinsten op. Voor lesobservaties door collega's vindt de literatuur leerwinsten van 22 procent van een onderwijsniveau. Voor lesobservaties door externe trainers 42 procent. Deze resultaten zijn gevonden bij coachingstrajecten van een jaar op basis van gerichte diagnose en in combinatie met het telkens specifiek terugkoppelen van gedrag. Coachingstrajecten door collega's kosten omgerekend ongeveer € 300, door externen ongeveer € 400 per leerling.

LITERATUURLIJST

Aaronson, D., Barrow, L., & W. Sander (2007). Teachers and student achievement in the Chicago public high schools. *Journal of Labor Economics*, vol. 25(1): 95-135.

Allen, J.P., Pianta, R.C., Gregory, A., Mikami, A.Y., & Lun, J. (2011). An interaction-based approach to enhancing secondary school instruction and student achievement. *Science, vol. 333(6045)*: 1034-1037.

Boom, E. van der, Vrielink, S., & Vloet, A. (2014). *Loopbaanmonitor 2013: Begeleiding van beginnende leraren*. Utrecht, Tilburg: MOOZ, CentERdata.

Buddin, R., & Zamarro, G. (2009). Teacher qualifications and student achievement in urban elementary schools. *Journal of Urban Economics, vol. 66*: 103-115.

Centraal Planbureau (2016). *Kansrijk onderwijsbeleid*. Den Haag: CPB.

Chetty, R., Friedman, J.N., Hilger, N., Saez, E., Schanzenbach D.W., & Yagan, D. (2011). How Does Your Kindergarten Classroom Affect Your Earnings? Evidence from Project STAR. *Quarterly Journal of Economics, vol. 126(4)*: 1593-1660.

Chetty, R., Friedman, J.N., & Rockoff, J.E. (2014a). Measuring the Impacts of Teachers I: Evaluating Bias in Teacher Value-Added Estimates. *American Economic Review, vol. 104(9)*: 2593-2632.

Chetty, R., Friedman, J.N., & Rockoff, J.E. (2014b). Measuring the Impacts of Teachers II: Teacher Value-Added and Student Outcomes in Adulthood. *American Economic Review, vol. 104(9)*: 2633-2679.

Dee, T.S. (2004). Teachers, race, and student achievement in a randomized experiment. *Review of Economics and Statistics, vol. 86(1)*: 195-210.

Deming, D. J. (2014). Using School Choice Lotteries to Test Measures of School Effectiveness. *American Economic Review: Papers & Proceedings*, vol. 104: 406–411.

Gerritsen, S., Plug, E., & Webbink, D. (2017). Teacher Quality and Student Achievement: Evidence from a Sample of Dutch Twins. *Journal of Applied Econometrics, Vol. 32*, 643–660.

Hanushek, E.A., Piopiunik, M., & Wiederhold, S. (2014). The Value of Smarter Teachers: International Evidence on Teacher Cognitive Skills and Student Performance. *CESifo Working Paper 5120*.
Hanushek, E.A., & Rivkin, S.G. (2006), Teacher quality. *Handbook of the Economics of Education, vol. 2*: 1051-1078.

Hanushek, E.A., Rivkin, S.G., Rothstein R., & Podgursky, M. (2004). How to improve the supply of high-quality teachers. *Brookings papers on education policy*: 7-44.

Harris, D.N., & Sass, T.R. (2011). Teacher training, teacher quality and student achievement. *Journal of Public Economics, vol. 95(7)*: 798-812.

Kane, T.J., Rockoff J.E., & Staiger, D.O. (2008). What does certification tell us about teacher effectiveness? Evidence from New York City. *Economics of Education Review, vol. 27(6)*: 615631.

Krueger, A.B. (1999). Experimental Estimates of Education Production Functions. *The Quarterly Journal of Economics, vol. 114(2)*: 497-532.

Nye, B., Konstantopoulos, S., & Hedges, L.V. (2004). How large are teacher effects? *Educational evaluation and policy analysis, vol. 26(3)*: 237-257.

Onderwijsinspectie (2012). *De staat van het onderwijs, Onderwijsverslag 2010/2011.* Utrecht: Onderwijsinspectie.

Onderwijsinspectie (2015). *De staat van het onderwijs, Onderwijsverslag 2013/2014*. Utrecht: Onderwijsinspectie.

Papay, J.P., & Kraft, M.A. (2015). Productivity returns to experience in the teacher labor market: Methodological challenges and new evidence on long-term career improvement. *Journal of Public Economics, vol. 130*: 105-119.

Papay, J.P., Taylor, E.S., Tyler J.H., & Laski, M. (2016). Learning Job Skills from Colleagues at Work: Evidence from a Field Experiment Using Teacher Performance Data. *NBER Working Paper 21986*.

Ree, J. de, Muralidharan, K. Pradhan M.P., & Rogers, F.H. (2015). Double for Nothing? Experimental Evidence on the Impact of an Unconditional Teacher Salary Increase on Student Performance in Indonesia. *NBER Working Paper 21806*.

Rivkin, S.G., Hanushek, E.A., & Kain, J.F. (2005). Teachers, schools, and academic achievement, *Econometrica, vol.73(2)*: 417-458.

Staiger, D.O., & Rockoff, J.E. (2010). Searching for effective teachers with imperfect information. *Journal of Economic Perspectives, vol. 24(3)*: 97-117.

Taylor, E.S., & Tyler, J.H. (2012). The effect of evaluation on teacher performance. *American Economic Review*, *vol. 102(7)*: 3628-3651.

Wiswall, M. (2013). The dynamics of teacher quality. *Journal of Public Economics, vol. 100*: 61-78.

Gebruik gevalideerde kijkwijzer kansrijk voor verbetering kwaliteit leerkrachten

Marc van der Steeg (senior adviseur Ministerie van OC&W)

1. INLEIDING

Een groeiende hoeveelheid literatuur laat consistent zien dat de kwaliteit van leraren een sterk bepalende factor is voor de prestaties van leerlingen. Leerlingen die worden toegewezen aan een leraar met een standaarddeviatie hogere kwaliteit, winnen 0.1 tot 0.3 standaarddeviatie meer in termen van prestaties op cognitieve toetsen (zie onder meer Rockoff, 2004; Rivkin et al., 2005; Aaronson et al., 2007; Kane en Staiger, 2008; Hanushek en Rivkin, 2010). In een recent paper vinden Chetty et al. (2014) bovendien dat de invloed van leraren zich ook uitstrekt tot uitkomsten in het latere leven. Een jaar in een klas met een leraar met een 1 standaarddeviatie hoger dan de gemiddelde kwaliteit houdt verband met een toename van de kans op deelname aan een college van 0,8 procentpunt op twintigjarige leeftijd, en met een 1,3 procent hoger inkomen op 28-jarige leeftijd.

Veel minder duidelijk is wat nu precies de kwaliteit van leraren bepaalt en hoe die kwaliteit kan worden bevorderd. Observeerbare kenmerken als opleidingsniveau en, in iets mindere mate, ervaring – opvallend genoeg vaak de belangrijkste determinanten van de beloning van leraren – blijken slechts een beperkt gedeelte van de variatie in lerarenkwaliteit te verklaren. Zie hiervoor onder andere overzichtsstudies van Hanushek en Rivkin (2006) en Harris en Sass (2011).[1] Anders gezegd, de verschillen in de kwaliteit van leraren bevinden zich voor

[1] Voor ervaring is recent wel meer bewijs gevonden dat dit ertoe doet, zie Harris & Sass (2011); Wisswall (2013); Gerritsen et al. (2016).

het grootste gedeelte binnen de groep leraren met hetzelfde opleidings- en ervaringsniveau.

Deze zwakke verklarende kracht van observeerbare factoren is problematisch voor beleidsmakers, bestuurders en schoolleiders die gericht zijn op verbetering van de kwaliteit van leraren. De gebrekkige kennis over wat lerarenkwaliteit stimuleert, heeft er in de afgelopen jaren toe geleid dat onderwijsonderzoekers hun focus zijn beginnen te verleggen naar de vraag welke docentpraktijken en -vaardigheden ertoe doen en in hoeverre verschillende soorten meetinstrumenten van docentkwaliteit voorspellend zijn voor de leerwinst van leerlingen. Enkele Amerikaanse onderzoeken laten zien dat beoordelingen van docenten door schoolleiders, mentorleraren en getrainde evaluatoren voorspellende kracht hebben voor de leerwinst die hun leerlingen boeken (zie Jacob en Lefgren, 2008; Rockoff en Speroni, 2011; Tyler et al., 2010; Kane et al., 2011; Kane en Staiger, 2012; Grossmann et al., 2013; Kane et al., 2013; Harris en Sass, 2014). Schattingen uit deze studies laten zien dat, afhankelijk van het geteste domein (taal of rekenen) en het type evaluatie-instrument, een 1 standaarddeviatie hogere evaluatiescore verband houdt met een 0.05 tot 0.14 standaarddeviatie hogere toetsscore van leerlingen. Deze evaluatiesystemen lijken een verbetering ten opzichte van veel eerder gebruikte evaluatiesystemen, die nauwelijks onderscheidend zijn in hun uitkomsten tussen leraren.[2]

In hoofdstuk 2 van mijn proefschrift getiteld 'Essays on Teacher Quality and Coaching' (Van der Steeg, 2016) en het daarop gebaseerde artikel in *De Economist* (Van der Steeg en Gerritsen, 2016) sluit ik aan op deze beperkte, maar groeiende hoeveelheid literatuur en onderzoek ik in hoeverre een gedetailleerd observatie-instrument voorspellend is voor de leerwinst van leerlingen in de context van het Nederlandse basisonderwijs. De evaluaties zijn gebaseerd op een gedetailleerd observatie-instrument, waarmee leraren tijdens lessen beoordeeld worden op het wel of niet laten zien van 75 gedragsaspecten. Deze gedragsaspecten geven uiting aan organisatorische, didactische en pedagogische competenties die gerelateerd zijn aan opbrengstgericht lesgeven. De evaluaties zijn uitgevoerd door getrainde en ervaren externe observatoren in zeven basisscholen vallend onder één bestuur in een grote stad in Nederland. De mate van detail van het observatie-instrument en de set van gedragsaspecten is uitgebreider dan die in de Amerikaanse studies. Het meetinstrument bevat achttien indicatoren (standaarden) en 75 bijbehorende gedragsaspecten die geacht worden effectief lesgeven te weerspiegelen. Dit is meer dan twee keer de hoeveelheid standaarden en gedragsaspecten die zijn meegenomen in de Amerikaanse studies. Het in Cincinatti gebruikte Teacher

[2] Weisberg et al. (2009) laten in een analyse van evaluatiesystemen van leraren in veertien schooldistricten in de VS zien dat de meeste districten alleen een binair evaluatiesysteem kennen waarin meer dan 98 procent van de leraren de hoogste score krijgt, die meestal als 'voldoende' wordt gelabeld.

Evaluation System (TES) omvatte bijvoorbeeld acht standaarden en 29 onderliggende gedragsaspecten. Een ander verschil is dat het genoemde Amerikaanse instrument vier niveaus van scoren op elk gedragsaspect kent (van 'unsatisfactory' tot 'proficient'), terwijl het bij het Nederlandse observatie-instrument om twee niveaus gaat (wel of niet waargenomen).

2. DATA

We gebruiken data van leerlingen, klassen en leraren van groep 1 tot en met 8 van zeven basisscholen in Amsterdam. Deze zeven basisscholen hebben deelgenomen aan een project gericht op kwaliteitsverbetering van leerkrachten dat was geïnitieerd door de gemeente Amsterdam.

De leerlingendata bevatten informatie over scores van leerlingen op gestandaardiseerde toetsen voor rekenen, spelling en begrijpend lezen. Deze toetsen komen uit het leerlingvolgsysteem (LVS) van Cito. Behalve deze informatie over toetsscores beschikken we over een behoorlijke set aan relevante leerlingengegevens, zoals geslacht, leeftijd, hoogste opleidingsniveau van de ouders, nationaliteit en of het kind afkomstig is uit een eenoudergezin. De klassendata omvatten gegevens over onder meer klassengrootte, het aandeel meisjes, het aandeel leerlingen met laag opgeleide ouders, en een dummy die aangeeft of het een combinatieklas betreft waarin meerdere leerjaren zijn vertegenwoordigd of een klas met één leerjaar. De lerarendata betreffen de ervaring van de leerkracht en de scores op de kijkwijzer.

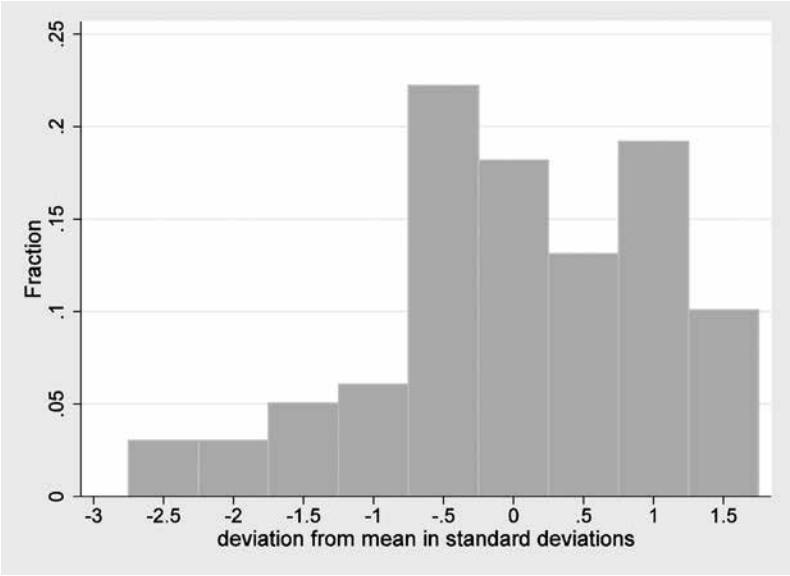
De kijkwijzer is ontwikkeld door onderwijsexperts van de KPC Groep in samenspraak met schoolbesturen in Amsterdam en met behulp van een programma dat werd opgezet vanuit de gemeente Amsterdam, de zogenoemde Kwaliteitsaanpak Basisonderwijs Amsterdam. De kijkwijzer omvat achttien indicatoren en 75 gedragsaspecten, die worden geacht goede gedragsaspecten te weerspiegelen die bijdragen aan opbrengstgericht werken. Deze indicatoren en onderliggende gedragsaspecten bevinden zich in drie hoofddomeinen van competenties: pedagogische (vijftien items), didactische (46 items) en organisatorische competenties (veertien items). Zie bijlage 1 voor de achttien indicatoren van de kijkwijzer en hoe daarop gemiddeld gescoord werd.

De observatoren waren ervaren externe coaches en/of (voormalige) schoolleiders die ervaren waren in het doen van lesobservaties. De training van de observatoren had een bijzondere focus op het bereiken van consistentie in de scores tussen de observatoren. De betreffende lesobservaties waren aangekondigd en elke lesobservatie werd gedaan door een enkele observator. De leraren werd gevraagd om een les voor te bereiden waarin ze alle 75 gedragsaspecten konden laten zien. Dit

betrof telkens een reken- of taalles. De observant werd geacht van elke van de 75 gedragsaspecten van de kijkwijzer aan te geven of hij of zij het gedragsaspect had waargenomen of niet. De totaalscore op de kijkwijzer kon in theorie dus tussen de 0 en 75 waargenomen gedragsaspecten liggen. Alle leerkrachten zijn twee keer geobserveerd: aan het begin en aan het eind van het schooljaar. Geen enkele leerkracht is twee keer door dezelfde observator beoordeeld.

Voor ons onderzoek naar de voorspellende waarde van de kijkwijzer voor leerwinst van leerlingen nemen we het gemiddelde van de begin- en de eindscore op de kijkwijzer. Daarmee volgen we de aanpak in Kane en Staiger (2012). Zij adviseren om meer dan één observatie per leraar te gebruiken om een betrouwbaarder beeld te krijgen van de werkelijke kwaliteit van een leraar. Uiteindelijk hebben we in onze onderzoekssample125 leerkrachten, die samen lesgeven aan 99 klassen. Het feit dat we meer leraren dan klassen hebben, komt doordat klassen geregeld meer dan één leerkracht hadden. In dat geval nemen we het gewogen gemiddelde van de lesobservatiescore van de leerkrachten, gewogen naar het aantal dagen dat ze voor de klas stonden. Figuur 1 toont de verdeling van de gestandaardiseerde kijkwijzerscores voor onze onderzoekssample van 99 klassen. De gemiddelde score is 52 gedragsaspecten, met een standaarddeviatie van 13. De verdeling is zoals dat heet *skewed to the left*, met een verder uitgerekte spreiding van scores aan de onderkant van de verdeling.

Figuur 1: De verdeling van de score op de kijkwijzer (N=99 klassen): de gemiddelde score van twee observaties aan het begin en eind van schooljaar



We voegen een grote set aan controlevariabelen aan het schattingsmodel toe. Een heel belangrijke is de toetsscore behaald aan het eind van het vorige leerjaar, zodat we verschillen in aanvangsniveaus tussen leerlingen kunnen controleren. Daarnaast controleren we op verschillen tussen leerlingen in leeftijd en nemen we dummies op voor het geslacht, wonend in een eenoudergezin, zittenblijven en het opleidingsniveau van de ouders. In onze meest uitgebreide specificatie controleren we ook op geobserveerde verschillen in het klasniveau in de gemiddelde leeftijd, de fractie meisjes, de fractie leerlingen met de Nederlandse nationaliteit, de fractie kinderen die in een eenoudergezin leven, de fractie kinderen die zijn blijven zitten, de fractie kinderen met laag opgeleide ouders, een dummy voor of de klas meerdere leerjaren omvat en een dummy voor een klas die meerdere leraren heeft. Ook nemen we school- en klas-*fixed* effecten op. Voor de beschrijvende statistieken van de onderzoekssample verwijzen we naar tabel 1 van Van der Steeg en Gerritsen (2016).

3. AANPAK

Het belangrijkste doel van ons onderzoek betreft het schatten van de relatie tussen de observatiescore op de kijkwijzer en de leerwinst van leerlingen. We gebruiken daartoe een vergelijkbaar *value-added* type model zoals gebruikt door Rockoff en Speroni (2011) en Kane et al. (2011). Een belangrijke eigenschap van zo'n model is dat het rekening houdt met het feit dat leraren en leerlingen niet aselect worden toegewezen aan klassen binnen scholen. Voor een uitgebreidere beschrijving van de empirische strategie verwijzen we naar sectie 3 van Van der Steeg en Gerritsen (2016).

4. HOOFDRESULTATEN

Panel A van tabel 1 laat de hoofdresultaten zien van de schattingen van het lineaire verband tussen de gestandaardiseerde observatiescore en de scores op het vlak van rekenen, spelling en begrijpend lezen. Het betreft telkens schattingen van het meest uitgebreide en geprefereerde model met controle voor: 1. eerdere toetsscores en andere leerlingkenmerken, 2. kenmerken op het niveau van de klas, 3. de ervaring van leraren en 4. *fixed effects* op het niveau van de school en het leerjaar. De schattingen laten zien dat een standaarddeviatie hogere evaluatiescore samenhangt met een 0.11 sd hogere score op begrijpend lezen, een 0.15 sd hogere score op rekenen en een 0.18 sd hogere toetsscore op spelling.

Panel B is het resultaat van onderzoek naar de mate waarin het verband non-lineair is. De schattingen laten zien wat het verschil is in de verwachte scores van leerlingen van een klas die les krijgt van een leerkracht uit het hoogste kwartiel van de verdeling van kijkwijzerscores ten opzichte van een klas die les krijgt van een leerkracht uit

het laagste kwartiel van de verdeling. Deze verschillen zijn substantieel en wederom statistisch significant.

Van der Steeg en Gerritsen (2016) presenteren enkele robuustheidsanalyses, waaruit blijkt dat de in tabel 1 gepresenteerde effecten robuust zijn.

Tabel 1: Hoofdschattingsresultaten van het verband tussen kijkwijzerscore en toetsscores van leerlingen

	Afhankelijke variabele		
Onafhankelijke variabele	Rekenen	Spelling	Begrijpend lezen
A: Evaluatiescore kijkwijzer	0,154*** (0,051)	0,178*** (0,046)	0,107** (0,050)
B: Leerkracht uit 4e kwartiel t.o.v. 1e kwartiel van verdeling kijkwijzerscores	0,371*** (0,115)	0,440*** (0,112)	0,236* (0,120)
Aantal observaties (leerlingen)	2084	2110	2135
Aantal klassen	99	99	99
R2	0,449	0,375	0,398

**** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1*

5. CONCLUSIE EN SUGGESTIES

De hogere score op de kijkwijzer is voorspellend voor de leerwinst van leerlingen in alle geteste domeinen (spelling, begrijpend lezen en rekenen). Onze schattingen suggereren dat de leerwinst van leerlingen vooral hoger ligt als een leraar uit het laagste kwartiel van de verdeling van evaluatiescores wordt vervangen door een leraar uit het hoogste kwartiel van deze verdeling. De geschatte vooruitgang in scores van leerlingen op gestandaardiseerde toetsen varieert van 0.24 (begrijpend lezen) tot 0.44 (spelling) standaarddeviatie. Deze resultaten suggereren dat een basisschoolleerling die twee jaar op rij les krijgt van een leerkracht die scoort in het laagste kwartiel in plaats van het hoogste kwartiel, een heel adviesniveau lager kan uitkomen voor het voortgezet onderwijs, dus bijvoorbeeld een vmbo-advies in plaats van een havo-advies. In overeenstemming met eerdere bevindingen voor andere beoordelingssystemen lijkt de kijkwijzer vooral in staat om de minst goede leerkrachten te identificeren in termen van de mate van leerwinst die ze bij hun leerlingen weten te genereren.

Een van de voordelen van het gebruik van een dergelijk lesobservatie-instrument ten opzichte van meer subjectieve beoordelingen door schoolleiders of *teacher value-added*-schattingen is dat het observatie-instrument per leraar concrete

signalen geeft aan zowel schoolleiders als leraren over in welke (type) competenties verbeterslagen gemaakt kunnen worden. Veelbelovend is dat Taylor en Tyler (2012) laten zien dat herhaalde lesobservaties van *mid-career teachers* met behulp van een gedetailleerd lesobservatie-instrument in combinatie met gerichte feedback en coaching door getrainde mentoren leiden tot significant betere leerlingenprestaties in rekenen. Veelbelovend in het bijzonder is dat de grootste positieve effecten op leerlingenprestaties worden gevonden voor de leerkrachten die bij aanvang het laagste scoorden op het lesobservatie-instrument.3

Wegen de baten van dergelijke een-op-een-observatie- en -coachinginterventies wel op tegen de kosten? En hoe verhoudt deze kosten-batenverhouding zich tot die van andere interventies om te investeren in de kwaliteit van leraren, zoals formele op- en bijscholingstrajecten? Het CPB laat in *Kansrijk Onderwijsbeleid* (CPB, 2016) zien dat de kosten-batenverhouding van lesobservaties in combinatie met gerichte coaching veel gunstiger is dan die van (extra middelen voor) de formele scholing voor leraren. Vooral coaching door een externe coach is effectief en blijkt ook kosteneffectiever dan door een ervaren collega.

Tot slot nog een drietal suggesties voor het werken met lesobservatie-instrumenten in de praktijk. Ten eerste: meerdere lesobservaties per leerkracht vergroten de betrouwbaarheid van de metingen.[4] Het is daarom raadzaam niet te varen op slechts één lesobservatie per leerkracht, vooral niet als (mede) hierop grotere beslissingen worden gebaseerd, zoals persoonlijke ontwikkelplannen of mogelijk zelfs beslissingen over de bevordering naar een hogere schaal of verlenging van een contract. Ten tweede: er blijken in Nederland veel verschillende kijkwijzers in omloop.[5] Toch is de voorspellende kracht voor leerwinst bij ons weten slechts bij één in Nederland gehanteerd observatie-instrument aangetoond. Meer onderzoek zou bestuurders en schoolleiders kunnen helpen om een beter gefundeerde keuze te maken. Ten derde: training van de observatoren is van belang om voldoende consistentie in de scores te waarborgen (Kane en Staiger, 2012). Dit blijkt in de praktijk goed mogelijk door in de training de observanten enkele opgenomen lessen te laten beoordelen en de verschillen in scores met elkaar te bespreken.

3 In de pilot op de zeven basisscholen met observaties in combinatie met gerichte feedback en coaching in Amsterdam bleek ook dat de grootste sprongen in observatiescores plaatsvonden bij de leerkrachten die bij de nulmeting het laagst scoorden (zie van der Steeg en Gerritsen, 2013).

4 De betrouwbaarheid stijgt met 50 procent bij twee metingen in plaats van één.

5 In een document van de PO-Raad staan al meer dan dertig kijkwijzers omschreven: https://www.poraad.nl/files/werkgeverszaken/wijzer_over_zien_en_kijken.pdf.

LITERATUURLIJST

Aaronson, D., Barrow, L., & Sander, W. (2007). Teachers and Student Achievement in the Chicago Public High Schools. *Journal of Labor Economics, vol. 25, no. 1*, pp. 95-135. Chicago: University of Chicago Press.

Chetty, R., Friedman, N., & Rockoff, J. (2014). The long-term impact of teachers: teacher value-added and student outcomes in adulthood. *American Economic Review, vol. 104, no. 9*, pp. 2633-2679. Nashville: American Economic Association.

CPB. (2016). *Kansrijk Onderwijsbeleid.*

Gerritsen, S., Plug, E., & Webbink. (2017). D. Teacher quality and student achievement: Evidence from a sample of Dutch twins. *Journal of Applied Econometrics, vol. 32, no. 3*, pp. 643-660. Hoboken: John Wiley & Sons.

Grossman, P., Loeb, S., & Cohen, J. (2013). Measure for Measure: The relationship between measures of instructional practice in middle school English language arts and teachers' value-added scores. *American Journal of Education, vol. 119, no. 3*. Chicago: University of Chicago Press.

Hanushek, E., & Rivkin, S. (2006). *Handbook of the Economics of Education, Volume 2,* pp. 1052-1078. Amsterdam: North Holland.

Hanushek, E., & Rivkin, S. (2010). Using value-added measures of teacher quality. *American Economic Review, vol. 100, no. 2*, pp. 267-271. Nashville: American Economic Association.

Harris, D., & Sass, T. (2011). Teacher training, teacher quality and student achievement. *Journal of Public Economics, vol. 95*, pp. 798-812. Amsterdam: Elsevier.

Harris, D., & Sass, T. (2014). Skills, productivity and the evaluation of teacher performance. *Economic of Education Review, vol. 40*, June 2014, pp. 183-204. Amsterdam: Elsevier.

Jacob, B., & Lefgren, L. (2008). Principals as agents: Subjective performance measurement in education. *Journal of Labor Economics, vol. 26, no. 1*, pp. 101-136. Chicago: University of Chicago Press.

Kane, T., Taylor, E., Tyler, J., & Wooten, A. (2011). Identifying effective classroom practices using student achievement data. *Journal of Human Resources, vol 46, no. 3*, pp. 587-613. Madison: University of Wisconsin Press.

Kane, T., & Staiger, D. (2012). Gathering feedback for teaching: combining high-quality observations with students surveys and achievement gains. *Measures of Effective Teaching Research Paper*.

Kane, T., McCaffrey, D., Miller, T., & Staiger, D. (2013). Have we identified effective teachers? Validating measures of effective teaching using random assignment. *Measures of Effective Teaching Research Paper*.

Rivkin, S., Hanushek, E., & Kain, J. (2005). Teachers, schools and academic achievement, *Econometrica, vol. 73, no. 2*, pp. 417-458. Hoboken: John Wiley & Sons.

Rockoff, J. (2004). The impact of individual teachers on student achievement: Evidence from panel data. *American Economic Review, vol. 94, no. 2*, pp. 247-252. Nashville: American Economic Association.

Rockoff, J., & Speroni, C. (2011). Subjective and objective evaluations of teacher effectiveness: Evidence from New York City. *Labour Economics, vol. 18*, pp. 687-696. Amsterdam: Elsevier.

Steeg, M. van der. (2016). Essays on teacher quality and coaching, PhD dissertation. Rotterdam: Erasmus School of Economics.

Steeg, M. van der. (2013). Evaluatie pilot investeren in kwaliteit leraren. *CPB Achtergronddocument*. Den Haag: Centraal Planbureau.

Steeg, M. van der, & Gerritsen, S. (2016). Teacher evaluations and pupil achievement gains: evidence from classroom observations. *De Economist, vol. 164*, pp. 419-443. Dordrecht: Springer Science+Business Media.

Taylor, E., & Tyler, J. (2012). The effect of evaluation on teacher performance, *American Economic Review, vol. 102, no. 7*, pp. 3628-3651. Nashville: American Economic Association.

Tyler, J., Taylor, E., Kane, T., & Wooten, A. (2010). Using student performance data to identify effective classroom practices. *American Economic Review Papers and Proceedings, vol. 100*, pp. 256-260. Nashville: American Economic Association.

Wiswall, M. (2013). The dynamics of teacher quality. *Journal of Public Economics, vol. 100, issue C*, pp. 61-78. Amsterdam: Elsevier.

BIJLAGE 1: DE 18 INDICATOREN VAN DE KIJKWIJZER

Indicator De leraar ...	Type competentie	Aantal items	Gemiddelde beheersing (% items)
1. geeft expliciet blijk van hoge verwachtingen	Pedagogisch	4	85
2. stemt instructie af op relevante verschillen tussen leerlingen	Pedagogisch	4	80
3. stemt de verwerking van de lesstof af op relevante verschillen tussen leerlingen	Pedagogisch	4	71
4. biedt zwakke leerlingen extra leer- en instructietijd	Pedagogisch	4	75
5. maakt duidelijk hoe de les aansluit bij voorgaande lessen	Didactisch	4	78
6. verduidelijkt bij aanvang van de les de lesdoelen	Didactisch	3	78
7. maakt voor leerlingen de opbouw van de les inzichtelijk	Didactisch	3	75
8. geeft duidelijke uitleg van de leerstof en opdrachten	Didactisch	4	85
9. geeft feedback aan leerlingen	Didactisch	6	69
10. gaat na of de lesdoelen bereikt zijn.	Didactisch	5	66
11. stimuleert reflectie door middel van interactieve instructie en werkvormen	Didactisch	2	68
12. laat leerlingen hardop denken	Didactisch	2	84
13. leert leerlingen strategieën voor denken en leren	Didactisch	6	73
14. laat leerlingen reflecteren op (diverse) oplossingsstrategieën	Didactisch	5	50
15. stimuleert het hanteren van controleactiviteiten	Didactisch	3	60
16. bevordert het toepassen van het geleerde	Didactisch	3	67
17. besteedt de geplande tijd daadwerkelijk aan het lesdoel	Organisatorisch	5	85
18. laat de les verlopen volgens een adequate planning	Organisatorisch	9	77
Totaal		75	74

De meerwaarde van regionale samenwerking

Hans Schwartz (senior adviseur CAOP)

Joyce van Solinge (senior adviseur CAOP)

1. INLEIDING

Na een periode van verruiming van de arbeidsmarkt, onder invloed van leerlingendaling (in krimpregio's) en economische crisis, dienen zich nu opnieuw lerarentekorten aan. Vergrijzing en ontgroening van het onderwijs gecombineerd met leerlingendaling (krimp) leiden, volgens de meest recente prognoses, vooral in het primair en voortgezet onderwijs tot lerarentekorten.[1]

In het funderend onderwijs (po en vo) wordt in een variëteit aan verbanden samengewerkt. Schoolbesturen zijn verplicht aangesloten bij een of meer regionale samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Naast wettelijk verankerde samenwerking werken schoolbesturen op verschillende gebieden vrijwillig samen, onder andere bij aanbesteding van de arbodienstverlening, bij opleidingsscholen en bij de gezamenlijke inkoop van leermiddelen en/of schoonmaakdiensten. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen samenwerking in de bedrijfsvoering (*shared services*) en samenwerking bij beleidsontwikkeling en -uitvoering. In het laatste geval gaat het niet (alleen) om efficiëntie en/of inkoopmacht, maar om beleidsmatige samenwerking die vraagt om bestuurlijk draagvlak, onderling vertrouwen en gedeelde doelstellingen vanuit een gemeenschappelijke visie ('samenwerken met behoud van autonomie').

[1] Kamerbrief OCW 'Plan van aanpak lerarentekort', 24 februari 2017.

Het tempo waarin bovenbestuurlijke samenwerking bij arbeidsmarktvraagstukken kan worden gerealiseerd, is afhankelijk van de regionale context (het samenwerkingsklimaat). In sommige regio's kan worden voortgebouwd op een jarenlange, duurzame, samenwerking. In andere regio's vraagt het aangaan en borgen van samenwerking om een langere adem.

In het funderend onderwijs is in de afgelopen jaren in verschillende regio's samengewerkt om de knelpunten op de onderwijsarbeidsmarkt te bestrijden. Daarbij ging het in eerste instantie lerarenoverschotten om in de loop van 2016 om te slaan naar lerarentekorten. Zo hebben sociale partners in po en vo, met cofinanciering van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, sectorplannen ontwikkeld met als doel om boventalligheid en WW-instroom te voorkomen en jonge instroom, scholing en loopbaanoriëntatie te stimuleren. Op enkele regio's na zijn behoud van werkgelegenheid en instroombevordering niet langer de belangrijkste issues. De inspanningen van scholen en besturen richten zich nu op het werven van nieuwe, gekwalificeerde leraren voor een toenemend aantal moeilijk vervulbare vacatures.

Centrale vraag is welke bijdrage regionale samenwerking levert aan een duurzaam regionaal arbeidsmarktbeleid.

In deze bijdrage werken we deze vraag als volgt uit. In paragraaf 2 wordt het belang van regionale samenwerking nader onderbouwd. Centrale vraag daarbij is hoe schoolbesturen gezamenlijk meer grip kunnen krijgen op de cyclische ontwikkeling van vraag en aanbod van leraren. Overschotten, dreigende boventalligheid, tekorten en onvervulde vraag, algemeen en specifiek voor bepaalde vakken, wisselen elkaar af (klassieke varkenscyclus). Deze ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, gecombineerd met het belang van duurzame kwaliteitsverbetering en professionalisering, vragen om een krachtig regionaal onderwijs arbeidsmarktbeleid. Concrete, succesvolle, voorbeelden van samenwerking in de sectoren po en vo staan in paragraaf 3. In paragraaf 4 beschrijven we wat van deze praktijkvoorbeelden valt te leren en hoe deze breder kunnen worden toegepast in het licht van de toenemende lerarentekorten.

2. DE KRACHT VAN REGIONALE SAMENWERKING

De komende jaren verkrapt de arbeidsmarkt en zal het scholen steeds meer moeite kosten om voldoende gekwalificeerde leraren (en ander personeel) te werven en te behouden. Bij de keuze voor het onderwijsberoep speelt intrinsieke motivatie nog steeds een belangrijke rol. Om werknemers te werven en te binden, is het loopbaanperspectief een belangrijke factor. De (start)salarissen zijn nog redelijk 'marktconform', maar daarna

is het beloningsperspectief al snel ongunstig ten opzichte van de marktsector. Vooral in het po is dit perspectief ongunstig.[2] Dit beeld kan niet alleen een drempel vormen voor de keuze voor het onderwijsberoep, maar is vooral een belemmering voor het aanboren van andere segmenten van de arbeidsmarkt voor hoger opgeleiden. Vanwege het ongunstige carrièreperspectief zijn de onderwijsberoepen vooral impopulair bij mannen en werknemers met een niet-westerse achtergrond.

Mobiliteit

Meer inter- en intrasectorale mobiliteit en een ruim loopbaanperspectief zijn van groot belang voor de duurzame inzetbaarheid van de leraren in de regio. Het funderend onderwijs wordt traditioneel gekenmerkt door een geringe inter- en intrasectorale mobiliteit (zie grafiek 1).

Wat is nodig om die honkvastheid te doorbreken? Basisvoorwaarde daarvoor is de ontwikkeling van een strategisch hrm-beleid bij schoolbesturen. Strategisch betekent in dit verband dat er sprake is van een samenhangend beleid, waarin steeds de verbinding wordt gelegd tussen de onderwijsinhoudelijke visie en doelstellingen (bijvoorbeeld: terugdringen van onderwijsachterstanden, gepersonaliseerd leren, 20th century skills) en het hrm-beleid in al zijn aspecten. Volgens het zogeheten AMO-model (Boselie, 2016) vormen daarbij een samenhangend pakket aan hr-instrumenten[3] en leiderschap (op alle niveaus) de kern. Een leiderschap dat de professionals aanspreekt en uitdaagt op hun kunnen (Ability), willen (Motivation) en mogen (Opportunity), met inzet van een passende 'bundel' van HR-instrumenten.

De ruimte om een dergelijke hrm-beleid te ontwikkelen, wordt ingekaderd door wet- en regelgeving (onder andere het bevoegdhedenstelsel en de Wet werk en zekerheid) en de cao's (taakbeleid, beloningsinstrumentarium). Krachtenbundeling via regionale samenwerking versterkt de beleidskracht van scholen, zodat zij de aanwezige ruimte optimaal kunnen benutten.

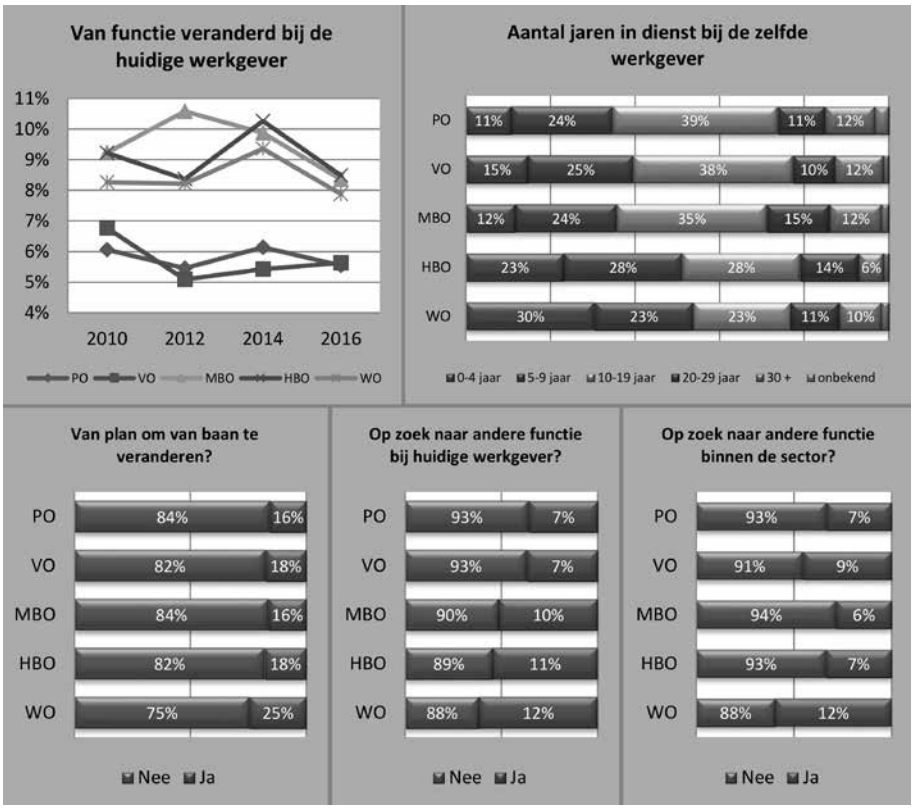
Op het gebied van het mobiliteits- en loopbaanbeleid kan regionale samenwerking van meerwaarde zijn. Nu de knelpunten op de arbeidsmarkt de komende jaren toenemen, wordt het belang daarvan des te groter. In het po wordt een onvervulde vraag verwacht, oplopend tot circa 6.000 fte in 2022. In vergelijking met het po is in het vo de toename van onvervulde vraag beperkt (circa 800 fte). Wel is in het vo sprake van toenemende arbeidsknelpunten bij specifieke vakken (bètavakken en vreemde talen).

Bron voor nieuwe instroom zijn vooral de lerarenopleidingen (pabo, eerste- en tweedegraads vo) in of nabij de regio. De bereidheid tot mobiliteit uit zich in een geringe in- en uitstroom ten opzichte

[2] *Wat een leraar in het primair onderwijs verdient.* (Arbeidsmarktplatform PO, 2017).
[3] Werving en selectie, loopbaanbegeleiding, kwaliteitsverbetering en professionalisering, professionele ruimte e.d.

van de andere onderwijssectoren (mbo, hbo, wo). Ook de baanmobiliteit bij de huidige werkgever is laag, terwijl het aantal dienstjaren daar juist weer hoog is. Dit alles gaat gepaard met een geringe mobiliteitsbereidheid (zie grafiek 1). Het voorgaande beperkt het loopbaanperspectief en leidt tot eenzijdig samengestelde (vergrijsde) lerarenteams.

Grafiek 1: Werknemers onderwijssectoren naar een aantal achtergrondkenmerken



Bron: Kennisbank Openbaar Bestuur (2017)

Wervingskracht besturen

Om de wervingskracht op de regionale onderwijsarbeidsmarkt te vergroten, is het daarom van groot belang dat de zittende leraren (en ander personeel) in beweging komen. Meer mobiliteit en loopbaanperspectief maakt het ook aantrekkelijker voor andere segmenten van de arbeidsmarkt (mannen, vwo'ers, academici, allochtonen) om in het funderend onderwijs te gaan werken. Wanneer de arbeidsmarkt verkrapt, is een voor de hand liggende reactie van individuele werkgevers om stevig in te zetten op werving en selectie van leraren voor de eigen scholen, via onderscheidende campagnes. Op de korte termijn ben je als schoolbestuur onderscheidend. Om jezelf echter als regio duurzaam te onderscheiden, is een regionale arbeidsmarktcampagne van schoolbesturen en lerarenopleidingen gezamenlijk aan te bevelen. Voorbeelden hiervan (zoals Transvita en Plana) staan in paragraaf 3.

Samen sterker

Wanneer schoolbesturen in de regio samenwerken, investeren zij gezamenlijk in het mobiliteits- en loopbaanbeleid of in de begeleiding van startende leraren. Ook kunnen ze, met behoud van hun eigen profiel, samen investeren in arbeidsmarktcommunicatie (werving en selectie, regionale of grootstedelijke imagocampagnes, samen met lerarenopleidingen). Verder kunnen schoolbesturen de samenwerking zoeken met onderwijsverwante sectoren om de regionale arbeidsmarkt open te breken, zoals kinderopvang, jeugdzorg, welzijn, cultuur en sport. Ook kunnen zij gezamenlijk een impuls geven aan het anders organiseren van onderwijs (functiedifferentiatie, specialisatie, brede scholen en integrale kindcentra). Gezien hun schaalgrootte hebben individuele schoolbesturen in het funderend onderwijs, de grootste besturen uitgezonderd, onvoldoende beleidsvoerend vermogen en marktmacht om dit te realiseren. In zowel het po als het vo bestaat de meerderheid van het bestuurlijk landschap uit kleine besturen (minder dan vijf scholen). Deze besturen staan samen veel sterker, ook als 'afnemend veld' ten opzichte van de lerarenopleidingen. Deze vormen van regionale samenwerking zijn een goed alternatief voor institutionele samenwerking (fusie).

Regionale samenwerking in de praktijk

In sommige regio's wordt al jaren samengewerkt. Samenwerking die is geïnitieerd vanwege een te ruime onderwijsarbeidsmarkt blijkt ook succesvol wanneer de onderwijsarbeidsmarkt verkrapt en tekorten ontstaan. Voorbeelden daarvan in het po zijn de vereniging Partners in Onderwijs (PiO, Midden-Nederland) en PON in de Achterhoek.

In het vo wordt samengewerkt in regionale arbeidsmarktplatforms en knelpuntenregio's.

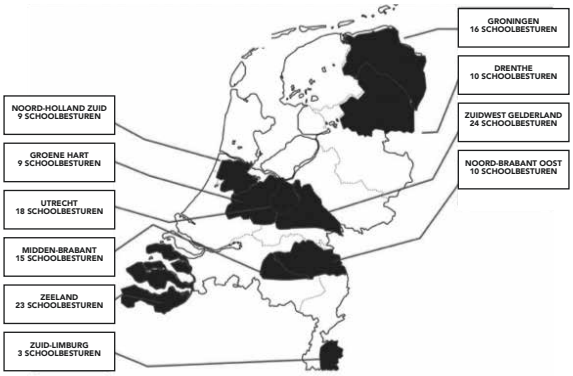
Deze platforms zijn ingericht met subsidie en ondersteuning van in eerste instantie SBO, en daarna VOION. Verschillende van deze platforms hebben zich duurzaam geworteld in de regio. Goede voorbeelden daarvan zijn het Plana-netwerk (Achterhoek, Nijmegen, IJssel en Rijn), De Rode Loper (Den Haag) en het programma 'Verbinden en vernieuwen' van Platform Noord-Holland-Noord.

Primair onderwijs

In het basis- en speciaal (basis)onderwijs wordt in veel regio's samengewerkt om arbeidsmarktvraagstukken op te lossen. Daaraan is een impuls gegeven via het 'sectorplan PO' (2014-2016) van het Arbeidsmarktplatform PO en Vervangingsfonds/Participatiefonds met cofinanciering van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Er zijn tien regionale transfercentra (RTC's) ingericht, waarbij de PON in de Achterhoek als voorbeeld heeft gediend.

Kern van een RTC is een bovenbestuurlijke vervangingspool van leraren die in vaste dienst zijn bij een van de deelnemende besturen. De oorspronkelijke doelstelling van deze RTC's was het behoud van werkgelegenheid. De RTC-ontwikkeling is flink aangejaagd door de Wet werk en zekerheid (Wwz). Het vormen van pools met vast personeel was een van de oplossingen voor de gevolgen van de Wwz voor het vervangingsbeleid van scholen. Vervolgens is al gedurende de looptijd van het sectorplan de onderwijsarbeidsmarkt gekanteld. Verschillende RTC's hebben een bredere doelstelling gekregen, zodat samenwerkende schoolbesturen het RTC ook benutten als vliegwiel voor mobiliteit en loopbaanbegeleiding.

Vanwege de toenemende lerarentekorten hebben de RTC's steeds meer moeite om (volledig) te voldoen aan de vraag van scholen naar vervangers. De focus is daarom verlegd naar werving en selectie van vervangers voor reguliere vacatures. Krachtenbundeling bij arbeidsmarktcommunicatie is voor schoolbesturen in de regio van groot belang. Succesvol voorbeeld van deze aanpak is RTC Transvita, door het Ministerie van SZW geroemd als een zeer goed voorbeeld ('parel').



Transvita

Transvita is een samenwerking van dertig schoolbesturen in Midden-Nederland (provincie Utrecht en aanpalende gebieden), die zich hebben verenigd in de vereniging Partners in Onderwijs (PiO). Transvita is vanuit het 'sectorplan PO' ontwikkeld en bouwt voort op een al jarenlange, duurzame, samenwerking van schoolbesturen in deze regio via het bestuurlijke PiO-platform en de PiO-invalpool. Kern van Transvita is de talentenpool, een vervangingspool met vast personeel. Daarnaast fungeert Transvita als mobiliteits- en loopbaancentrum. Werken vanuit de talentenpool is aantrekkelijk voor starters. Het is daarnaast een springplank voor zittend personeel naar een nieuwe bestemming bij een van de deelnemende besturen of daarbuiten. Laatste loot aan de stam is de vacaturebank Voordeklas.nl.

Zie: www.transvita.nl en www.voordeklas.nl

Transvita
samen vitaal door verandering

Voortgezet onderwijs

Ook in het voortgezet onderwijs is de afgelopen jaren stevig geïnvesteerd in regionale samenwerking. Met ondersteuning van, toen nog, het Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt (SBO) zijn regionale arbeidsmarktplatforms opgezet. Voor de periode 2008-2012 stelde het Ministerie van OCW een subsidie beschikbaar voor regionale samenwerking in de zogeheten knelpuntenregio's, met vervolgens een verlenging tot 2016. Samenwerkende besturen in deze regio's hebben allerlei projecten opgezet, met als doelstelling een kwantitatief en kwalitatief lerarentekort te voorkomen. In verschillende sectoren is deze samenwerking, na beëindiging van de subsidie, voortgezet.

Plana-netwerk

Het Plana-netwerk is een samenwerkingsverband van vier grotere schoolbesturen in de regio's Arnhem, Nijmegen de Achterhoek en de Liemers. Deze besturen werken sinds 2003 samen een aantal programma's ontwikkeld en uitgevoerd om de verwachte lerarentekorten op te vangen, de ontwikkeling van medewerkers te stimuleren en de scholen te positioneren als aantrekkelijke werkgever. Kern van e samenwerking is de gezamenlijke vacaturebank Plana VO.

Belangrijkste succesfactor van het Plana-netwerk is de duurzame verbinding die is gelegd met de opleidingen (HAN, Radboud Universiteit en nascholingsinstituten). De Plana-besturen vinden het essentieel dat hun gezamenlijke hr-programma's daadwerkelijk voorzien in een behoefte bij de scholen. Bij de afstemming van behoefte en aanbod spelen het directeurennetwerk en P&O-netwerk een belangrijke rol.

Zie: www.plana-vo.nl

4. REFLECTIE

De beschreven praktijkvoorbeelden, de parels, zijn niet representatief voor het landelijke beeld van regionale samenwerking. Inzicht in dit landelijke beeld kan worden verkregen aan de hand van de evaluatieonderzoeken en effectmeting van regionale samenwerking.

Primair onderwijs

In 2016 is een effectmeting gedaan naar het 'sectorplan PO' (Ecorys, mei 2016). Uit die effectmeting blijkt dat de doelstelling om tien RTC's in te richten, is gerealiseerd. Daarnaast zijn er andere regio's met vergelijkbare mobiliteitscentra, zoals De Brede Selectie (openbaar onderwijs Amsterdam), Pool West (Haaglanden) en MCPO Rijnmond. Ook zijn er pilots gestart voor toepassing van het RTC-model in het vo (onder meer in Groningen). Het voorbeeld van de RTC's vindt dus brede navolging. De vraag is of de RTC's daarmee ook succesvol zijn.

We kunnen constateren dat de oorspronkelijke doelstelling – boventalligheid voorkomen en jonge instroom stimuleren – gerealiseerd is. Dit is in belangrijke mate toe te schrijven aan de toenemende krapte op de onderwijsarbeidsmarkt. Los daarvan hebben verschillende RTC's een sterke positie verworven op de regionale arbeidsmarkt. Voor jonge leraren kan een route naar het leraarsberoep via een RTC, ook in tijden van krapte, nog

steeds aantrekkelijk zijn. Vooral wanneer daar gezamenlijk een goede inductieperiode en verdere begeleiding van jonge leraren wordt aangeboden. Daarnaast is er een gunstige 'bijvangst' van de RTC-ontwikkeling:

- De succesvolle samenwerking via het RTC stimuleert schoolbesturen om ook op andere terreinen de samenwerking te zoeken.
- Niet-deelnemende schoolbesturen voelen de druk om zich ook aan te sluiten bij het RTC in hun regio.
- Schooldirecteuren worden bij het vinden van invallers ontzorgd en kunnen zich meer richten op hun kerntaken.
- De extra formatieve ruimte die is gecreëerd, vergroot de mogelijkheden om goede leraren te werven en te behouden voor de regio.
- Het perspectief voor tijdelijk personeel (vervanging) op een baan als vaste vervanger of reguliere groepsleerkracht is sterk verbeterd.

Succesfactoren voor samenwerking op de regionale onderwijsarbeidsmarkt zijn het onderlinge vertrouwen, de bereidheid om cultuurverschillen te overbruggen en de urgentie vanwege externe factoren (de Wwz). *Last but not least* is de projectsubsidie vanuit het sectorplan een trigger gebleken om regionaal te gaan samenwerken.

Het Arbeidsmarktplatform PO en het Vervangingsfonds/Participatiefonds zijn inmiddels samen het project 'POvoorderegio' gestart. In dit project wordt de bij de RTC-ontwikkeling vergaarde kennis (door een expertisecentrum) gebundeld en ontsloten voor de regio's. Bestaande samenwerkingsverbanden en schoolbesturen in de regio die willen gaan samenwerken bij arbeidsmarktvraagstukken, kunnen bij 'POvoorderegio' een aanvraag indienen voor ondersteuning en advies.

Voortgezet onderwijs

In de eindmeting van de subsidieregeling afstemming onderwijsarbeidsmarkt in risicoregio's voortgezet onderwijs (Ecorys, 2012) wordt geconcludeerd dat de bij de uitgevoerde maatregelen de focus lag op vermindering van kwalitatieve tekorten en minder op kwantitatieve tekorten. Daarbinnen waren de maatregelen gericht op de begeleiding van startende leraren, opleiden in de school en de bekwaamheidsontwikkeling van leraren het meest succesvol. Minder succesvol was het aanboren van de stille reserve, vooral vanwege de kwalitatieve discrepantie tussen de personeelsbehoefte van scholen en het aanbod vanuit de stille reserve.

De subsidieregeling heeft bijgedragen aan het tot stand komen van een duurzame regionale samenwerking, waarbij samenwerkende schoolbesturen anticiperen op de ontwikkelingen op de regionale arbeidsmarkt (tekort- en overschotvak-

ken). Dit ondanks de belemmeringen (geografische afbakening, regionale context en historie) voor een duurzame samenwerking. Het is daarom van groot belang om aan te sluiten bij bestaande regionale samenwerkingsinitiatieven. De vraaggerichte aanpak van de subsidieregeling kon op veel draagvlak bij de schoolbesturen rekenen, maar heeft ook geleid tot versnippering van projecten.

5. CONCLUSIE

Regionale samenwerking heeft meerwaarde, zowel in tijden van een ruime als van een krappe arbeidsmarkt. Wil er sprake zijn van duurzame regionale samenwerking, dan zijn een aantal voorwaarden cruciaal:

- Samenwerkende besturen zijn zich bewust van de 'configuratie' waarbinnen zij samenwerken:
  - de geschiedenis van de regio;
  - het bestuurlijk krachtenveld binnen de regio.
- Schoolbesturen zijn bereid om te investeren in draagvlak voor samenwerking, zodat zij gaandeweg eigenaarschap ervaren.
- De regionale samenwerking is niet (te) instrumenteel, maar ingebed in het strategische hrm-beleid van schoolbesturen. Daarin leggen zij een koppeling tussen leiderschap en hr-instrumentarium en hun missie, visie en strategische beleidsagenda.

Alleen dan zijn deelnemende schoolbesturen in staat om mee te bewegen met de steeds weer veranderende omstandigheden op de onderwijsarbeidsmarkt.

LITERATUURLIJST

Ministerie van OCW (2017). *'Plan van aanpak lerarentekort',* brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Van der Werff, S., Biesenbeek, C., Heyma. A. (2017). *Wat een leraar in het primair onderwijs verdient -Vergelijking van het loon van leraren en schoolleiders in het primair onderwijs met de marktsector, 2006-2015* SEO economisch onderzoek in opdracht van het Arbeidsmarktplatform PO.

Boselie, P. (2016). *Strategic Human Resource Management, A balanced Approach,* MacGraw-Hill

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2017). *Kennisbank Openbaar Bestuur,* www.kennisbankopenbaarbestuur.nl

Van der Aa,R., Van Geel, S., Stuivenberg, M. (2012). *Evaluatie subsidieregeling afstemming onderwijsarbeidsmarkt in risicoregio's voortgezet onderwijs 2008-2012,* Eindmeting, Ecorys in opdracht van het Ministerie van OCW, Rotterdam.

Van der Ploeg, dr. S., Verkennis MSc, N. (2016): *Effectmeting Regionale Transfercentra,* Ecorys in opdracht van Arbeidsmarktplatform PO en Vervangingsfonds/ Participatiefonds

Lerarenmobiliteit in Caribisch Nederland: push- en pullfactoren

Frank Cörvers (Bijzonder hoogleraar Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, Tilburg Law School / CAOP, hoofdonderzoeker ROA en hoogleraar Maastricht University / NEIMED)

Ardi Mommers (adviseur bedrijfsvoering & infrastructuur Verus)

1. INLEIDING

Op 10 oktober 2010 werden de Nederlandse Antillen opgeheven en verzelfstandigden Curaçao en Sint-Maarten zich tot autonome landen binnen het Koninkrijk der Nederlanden. De eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius maken sindsdien als bijzondere gemeenten deel uit van Nederland. De drie eilanden, ook wel bekend als de BES-eilanden, vormen Caribisch Nederland. Door de staatkundige wijzigingen maken de scholen op de eilanden integraal deel uit van het Nederlandse onderwijsstelsel en vallen ze onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Caribisch Nederland is echter op veel fronten verschillend van Europees Nederland. Niet alleen vanwege de afgelegen ligging in de Caribische Zee, maar ook vanwege grote sociaaleconomische en culturele verschillen.[1] Zo is er relatief veel armoede en sociale problematiek onder kinderen. Ook onderling zijn de eilanden erg verschillend, bijvoorbeeld in ligging, omvang en culturele compositie (zoals taal[2] en religie), maar ook qua invulling van het onderwijs.[3] Ook de lerarenformatie in Caribisch Nederland is zeer divers: deels afkomstig van de eilanden zelf, deels afkomstig uit Europees Nederland en deels uit andere landen (vooral het Caribisch gebied).

De afgelegen ligging, de relatieve sociaaleconomische achterstand van de eilanden en het nagenoeg ontbreken van instellingen voor hoger onderwijs,

[1] Zie ook: Cörvers, F., Claessen, J., & Kluijfhout, E. (2015). *Onderwijsarbeidsmarkt en lerarenopleidingen op Caribisch Nederland*. Maastricht: ROA.

[2] In tegenstelling tot Europees Nederland is de voertaal op Bonaire Papiaments en op Saba en Sint Eustatius Engels. Het Nederlands is wel een officiële taal in geheel Caribisch Nederland.

[3] Zo is de instructietaal op Bonaire het Nederlands, terwijl dit op Saba en Sint Eustatius het Engels betreft. Nederlands wordt daar gegeven als vreemde taal. Verder worden/zijn de eindtermen van het vo op Saba en Sint Eustatius ingericht volgens de richtlijnen van het Caribbean Examinations Council, waar veel onderwijssystemen van landen in het Caribisch gebied bij zijn aangesloten.

waaronder lerarenopleidingen, maken het voorbeelden van zogenaamde *remote areas*. Deze afgelegen gebieden kampen vaak met problemen in de personeelsvoorziening. Enerzijds vanwege een verminderde aantrekkingskracht vanuit de centralere gebieden (beperkte instroom), anderzijds omdat hoger opgeleiden die in deze remote areas werken, eerder geneigd zijn om zich buiten de eigen regio verder te ontplooien (grote uitstroom). Ook het lerarenkorps in het Caribisch-Nederlandse onderwijs kent deze problematiek: zowel de werving als het behoud van personeel is een grote uitdaging. Jaarlijks stroomt bijna 15 procent van de leraren uit, hetgeen resulteert in een hoge vervangingsvraag. Onder meer door deze persoonele knelpunten is de kwaliteit van het Caribisch-Nederlandse onderwijs (nog) niet op het niveau van dat in Europees Nederland. Wel zijn er de afgelopen jaren grote stappen voorwaarts gezet, zo concludeert de Onderwijsinspectie.[4]

Om de onderwijskwaliteit verder te verbeteren, streeft het Ministerie van OCW naar een duurzame en bevoegde formatie van leraren in Caribisch Nederland.[5] Een formatie die bekwaam en betrokken is, vertrouwd is met lokale omstandigheden en cultuur, en die ook voor langere tijd werkzaam wil blijven in het onderwijs. De opbouw van een stabiel en kwalitatief sterk lerarenbestand vergt echter nadere kennis over de motieven van leraren om in hun baan als leerkracht te blijven dan wel om deze te willen verlaten. Om deze reden heeft het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) op verzoek van Maestro Kompas[6] onderzoek verricht naar 'factoren die het meer of minder aantrekkelijk maken om les te geven in Caribisch Nederland', in deze studie push- en pullfactoren genoemd.

Het empirische onderzoek bestaat uit twee delen. Het eerste deel betreft een kwantitatief onderzoek door middel van het uitzetten van een vragenlijst onder lesgevend personeel in Caribisch Nederland. Alle scholen in het po, vo en mbo op Bonaire, Saba en Sint Eustatius zijn bereid geweest om e-mailadressen te leveren van het lesgevend personeel. In totaal heeft 43 procent van het personeel gerespondeerd, oftewel 193 respondenten.[7] De respons is representatief naar eiland en onderwijssector. Het tweede deel heeft betrekking op kwalitatief onderzoek aan de hand van interviews met sleutelfiguren tijdens een werkbezoek aan de eilanden. Dit artikel richt zich hoofdzakelijk op het kwantitatieve deel.

4 Inspectie van het Onderwijs (2017). *De ontwikkeling van het onderwijs in Caribisch Nederland 2014-2016*. Utrecht: IvhO.

5 Zie de kamerbrief betreffende 'Voortgang verbeteringen kwaliteit onderwijs Caribisch Nederland', 12 april 2016.

6 Een programma voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba, dat tot doel heeft om samen met de regionale opleidingsinstituten te komen tot een regionale infrastructuur voor het opleiden van leraren. Zie www.maestrokompas.org.

7 Van wie 153 werkzaam op Bonaire, 28 op Sint Eustatius en 16 op Saba. Vanwege de kleine aantallen op Sint Eustatius en Saba is het alleen mogelijk analyses te specificeren naar Bonaire enerzijds en Sint Eustatius/Saba anderzijds (oftewel benedenwinds en bovenwinds).

2. LITERATUURVERKENNING

Het aantrekken en behouden van personeel is vaak erg moeilijk voor werkgevers in afgelegen, dunbevolkte of rurale gebieden, de remote areas (zie de literatuurstudie van De Hoon en Cörvers, 2016).[8] Verschillende stromingen uit de economische en sociologische literatuur bieden meerdere verklaringen voor de arbeidsmigratiestromen. Het betreft hier zowel verklaringen voor de pull- als de pushfactoren. Waar pullfactoren het aantrekkelijk maken om een baan te betrekken en hierin te blijven, stimuleren pushfactoren juist het vertrek uit een baan.

In de neoklassieke economische theorie wordt ervan uitgegaan dat iemand migreert naar een land waar het verschil tussen de verwachte opbrengsten minus de verwachte kosten zo hoog mogelijk is. Kosten en opbrengsten kunnen daarbij in brede zin worden opgevat. Onder kosten vallen investeringen als baanzoek- en verhuiskosten, maar ook immateriële kosten, zoals het gemis aan familieleden en het opbouwen van een sociaal netwerk op de nieuwe plaats van bestemming. Hetzelfde geldt voor materiële en immateriële opbrengsten: zowel het salaris als bijvoorbeeld de professionaliteit en status van het beroep in het bestemmingsland ten opzichte van het herkomstland kunnen van belang zijn.

In het zogeheten nieuw economisch model van arbeidsmigratie wordt de nadruk gelegd op de migratiebeslissing als collectieve beslissing van een huishouden. Dat wil zeggen: ook de afwegingen en vooruitzichten van de partner (bijvoorbeeld werk en carrière) en de kinderen (schoolkeuze, kwaliteit onderwijs) zijn expliciet van belang. In het roltrapmodel wordt met name gekeken hoe migratie tussen regio's binnen een land kan worden verklaard. Hierbij is de invalshoek de levensfase van de potentiële migrant, waarbij de kenmerken van een regio pullfactoren voor de migrant zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om de mogelijkheden voor onderwijs en carrière in een roltrapregio en allerlei lokale voorzieningen voor individu en familie in de betreffende levensfase.

In de zogeheten netwerktheorie bepalen sociale netwerken van migranten in herkomst- en bestemmingslanden de migratiestromen. Een gemeenschap van migranten van dezelfde herkomst is voor de potentiële migrant van belang als informatie- en hulpbron (sociaal kapitaal). Ook de mate van sociale cohesie binnen de migrantengemeenschap alsmede de kans op een meer of minder geslaagde integratie in het bestemmingsland kunnen belangrijke factoren zijn voor potentiële nieuwe (arbeids)migranten.

Op basis van deze inzichten, aangevuld met de opgedane kennis uit de vele interviews met

[8] Hoon, M. de, & Cörvers, F. (2016). *Push- en pullfactoren bij werving, selectie en behoud van leraren in afgelegen gebieden.* Maastricht: ROA.

experts tijdens het werkbezoek, zijn ruwweg drie clusters van factoren te onderscheiden. Het gaat om ten eerste de *arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden* (of werkgerelateerde factoren), ten tweede de *leefomstandigheden* en ten derde factoren rondom het *sociaal netwerk*. Deze drie clusters met de betreffende specifieke, onderliggende blijf- en vertrekredenen vormen het uitgangspunt voor de enquête onder lesgevend personeel in Caribisch Nederland.

3. PULLFACTOREN

Uit de enquête volgt dat vooral werkgerelateerde factoren belangrijk zijn om in de huidige baan te (willen) blijven. De aantrekkelijkheid van de functie blijkt voor een belangrijk deel in de werkinhoud zelf te zitten. Zo blijkt uit figuur 1 dat verreweg de meeste respondenten (70 procent) in hun baan willen blijven, omdat ze een goede band met de leerlingen hebben. Ook uitdagend werk, een goede band met de ouders van de leerlingen en een plezierige samenwerking met de collega's zijn belangrijke blijfredenen. De arbeidsvoorwaarden zijn echter zeker niet onbelangrijk. Zo noemt minstens een derde van de respondenten het vaste dienstverband en het goede salaris als blijfreden. Op Bonaire wordt het vaste dienstverband overigens veel vaker als blijfreden genoemd dan op Sint Eustatius/Saba (46 tegen 24 procent).[9] Opvallend, aangezien het aandeel vaste aanstellingen op de drie eilanden vergelijkbaar is.

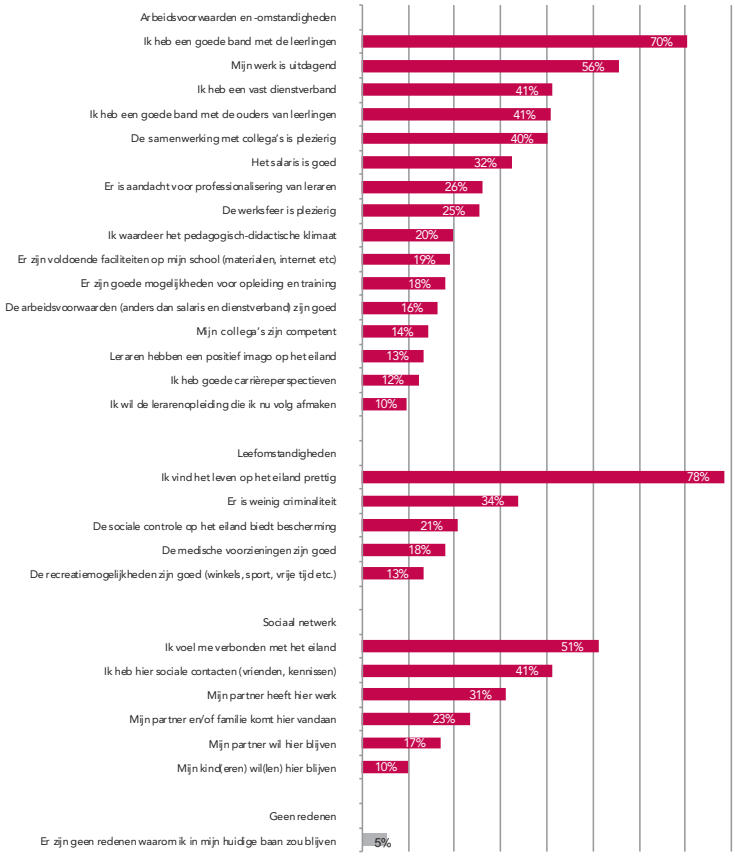
Niet alleen de werkinhoud en de werkomstandigheden zijn van belang om in de baan te (willen) blijven, ook de leefomgeving speelt een rol. Met name het prettige eilandleven wordt vaak (78 procent van de respondenten) genoemd als reden om in de baan te blijven. Ook het gevoel van verbondenheid met het eiland blijkt voor velen een pullfactor, onder meer vanwege de sociale contacten die men er heeft. Wel verschilt de aantrekkelijkheid tussen de eilanden, verschillen die voor een belangrijk deel te herleiden lijken tot de omvang van de eilanden. Zo geven respondenten op Sint Eustatius en Saba veel vaker aan dat de beschermende sociale controle (31 tegen 18 procent op Bonaire), en daarmee samenhangend de lage criminaliteit (55 tegen 28 procent), een blijfreden is. Bonaire onderscheidt zich daarentegen door de goede recreatiemogelijkheden (door 17 procent genoemd), terwijl recreatie voor géén van de respondenten op Sint Eustatius en Saba een pullfactor is. Een klein deel van de respondenten (5 procent) geeft overigens aan geheel geen redenen te hebben om in de huidige baan te blijven. Van hen kan verwacht worden dat zij op korte termijn voor de school (of het onderwijs) verloren zullen gaan.[10]

Op de vervolgvraag welke specifieke pullfactor het belangrijkst is, wordt zeer divers geantwoord. Er is dan ook geen sprake van dé blijfreden voor lesgevend personeel in Caribisch Nederland. Wel gaat het bij de meerderheid van de personen (66

[9] De aparte percentages voor Bonaire en Sint Eustatius/Saba zijn niet in de figuur weergegeven.
[10] Uit een regressieanalyse volgt dat er echter géén specifieke groepen te onderscheiden zijn die vaker aangeven geen blijfreden te hebben.

procent) om een werkgerelateerde reden. Bij 18 procent heeft de belangrijkste pullfactor te maken met de leefomstandigheden en bij 16 procent met het sociaal netwerk. Uit een regressieanalyse[11] volgt dat de leefomstandigheden voor immigranten (onder wie veel Europese Nederlanders) vaker de belangrijkste pullfactor vormen dan voor Caribische Nederlanders. Niet verrassend, omdat immigranten vaak aangeven naar het eiland te zijn gekomen voor het eilandleven.

Figuur 1: Veelgenoemde redenen (≥10% van de respondenten) om in de huidige baan te blijven, meerdere antwoorden mogelijk (n=189)



[11] Analyse uitgevoerd op de volgende kenmerken: eiland, onderwijssector, functie, geboorteland, leeftijd, geslacht.

4. PUSHFACTOREN

Bij de pushfactoren, oftewel redenen om de huidige baan te (willen) verlaten, is er grote variatie in de antwoorden, zoals blijkt uit figuur 2. Geen enkele pushfactor wordt door meer dan vier op de tien respondenten genoemd. Redenen om de baan te willen verlaten zijn dus heel persoonlijk en uiteenlopend. Bijna een vijfde van het lesgevend personeel (17 procent) geeft overigens aan dat er voor hen geen enkele reden is om de baan te verlaten.[12]

De meestgenoemde werkgerelateerde vertrekreden betreft de hoge werklast/werkdruk (37 procent). Met name op Bonaire wordt dit sterk ervaren (40 tegen 29 procent op Sint Eustatius en Saba). Uit de interviews blijkt dat de hoge werklast onder meer te maken heeft met de grote sociale problematiek, die zijn weerslag heeft op het gedrag van de leerlingen in de klas. Bovendien hebben niet-Caribische Nederlanders regelmatig moeite met de culturele verschillen, bijvoorbeeld verschillen in de omgang met leerlingen of in het pedagogisch-didactische concept op school. De uitkomst dat 20 procent van de respondenten een onplezierige werksfeer op school als vertrekreden noemt, lijkt hiermee te maken te hebben. Ook ontevredenheid over de arbeidsvoorwaarden en de loopbaanmogelijkheden kunnen redenen voor vertrek zijn. Zo noemt ongeveer een vijfde van het lesgevend personeel een te laag salaris, beperkte professionalisering van leraren en/of onvoldoende scholingsmogelijkheden.

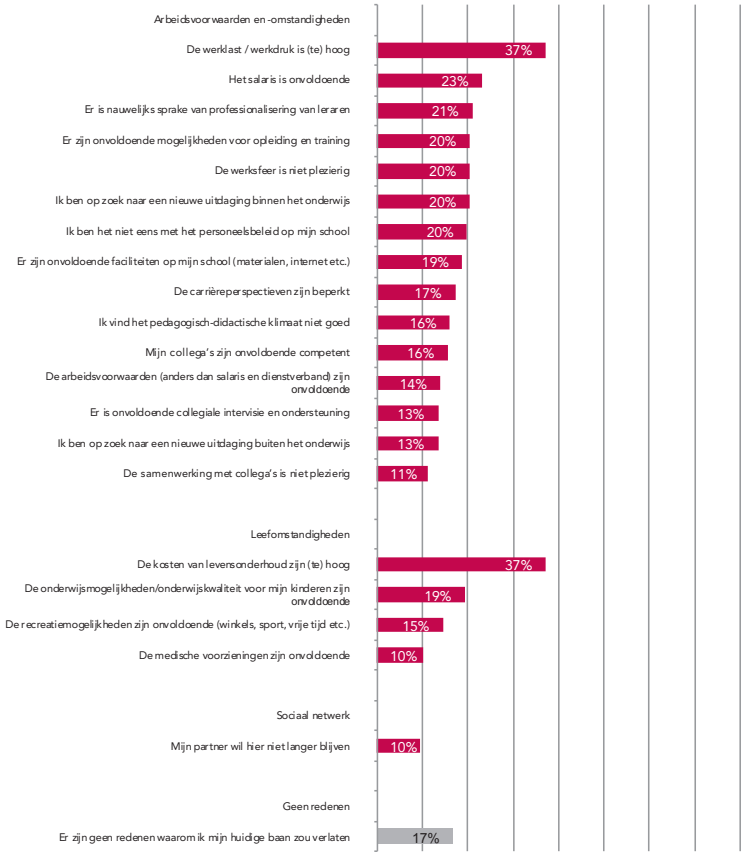
Ook factoren buiten het werk om kunnen reden zijn om de baan te (willen) verlaten. Vooral de hoge kosten van levensonderhoud blijken voor lesgevend personeel in Caribisch Nederland vaak een pushfactor (37 procent). Daarnaast noemt een vijfde onvoldoende onderwijsmogelijkheden en/of onderwijskwaliteit voor de eigen kinderen als vertrekreden. Een aantal pushfactoren is sterk gerelateerd aan het specifieke eiland. Zo worden op Sint Eustatius en Saba de onvoldoende medische voorzieningen (26 versus 11 procent op Bonaire) en onvoldoende recreatiemogelijkheden (21 versus 7 procent) relatief vaak genoemd. Deze verschillen lijken wederom vooral het verschil in schaalgrootte te weerspiegelen tussen het grotere Bonaire enerzijds en de kleinere eilanden Sint Eustatius en Saba anderzijds. Ook pushfactoren rondom het sociaal netwerk onderschrijven dit: op Sint Eustatius en Saba wordt vaker aangegeven dat de partner geen werk kan vinden en/of niet langer op het eiland wil blijven.

Wederom is gevraagd welke van de genoemde redenen het belangrijkst wordt geacht en ook hier blijkt een grote variatie in antwoorden. Wel blijkt de belangrijkste pushfactor voor de overgrote meerderheid (73 procent) werkgerelateerd. Voor 15 procent is de belangrijkste vertrekreden

[12] Uit een regressieanalyse volgt dat dit vooral Caribische Nederlanders betreft en personen van veertig jaar of ouder. Dat laatste blijkt overigens weer samen te hangen met het gegeven dat deze leraren ook vaker dan jongeren een vast contract hebben.

gerelateerd aan de leefomstandigheden en voor 12 procent aan het sociaal netwerk. De belangrijkste vertrekreden blijkt op Sint Eustatius en Saba veel vaker gerelateerd aan het sociaal netwerk dan op Bonaire (26 tegen 8 procent).

Figuur 2: Veelgenoemde redenen (≥10% van de respondenten) om de huidige baan te verlaten, meerdere antwoorden mogelijk (n=186)



5. CONCLUSIES

Een belangrijke strategie voor het streven naar een stabielere lerarenpopulatie in Caribisch Nederland is het reduceren van het hoge verloop. Uit dit onderzoek onder lesgevend personeel volgt dat vooral direct aan het werk gerelateerde aspecten belangrijke pushfactoren zijn. Zo noemt een fors deel van het personeel een (te) hoge werkdruk, een te laag salaris, onvoldoende mogelijkheden voor professionalisering en scholing, onvoldoende carrièreperspectieven en onvoldoende faciliteiten op school als redenen om de baan te (willen) verlaten. Veel pullfactoren zijn overigens óók werkgerelateerd: zo noemt de meerderheid van het personeel de goede band met de leerlingen en de uitdaging van de baan als blijfreden. Goede arbeidsvoorwaarden kunnen een reden vormen om in de baan te blijven. Een vast dienstverband en een aantrekkelijk salaris worden door een flink deel van het lesgevend personeel als pullfactor genoemd; opvallend aangezien het salaris door eveneens een grote groep juist een pushfactor vormt. Dit kan ermee te maken hebben dat de kosten van levensonderhoud hoger zijn dan verwacht, of dat de perspectieven op salarisstijging en betere arbeidsvoorwaarden achterblijven.

Het zijn dan ook de werkgerelateerde factoren waar de meeste winst behaald kan worden. Betere arbeidsvoorwaarden, zoals de mogelijkheid op een vaste aanstelling, een hoger salaris en meer scholingsmogelijkheden alsmede meer oog voor de hoge werkdruk onder het personeel, kan het werk (nog) aantrekkelijker maken. Deels zijn dit aspecten die niet regiospecifiek zijn, maar meer algemeen rondom het leraarschap spelen. Deels hangen deze aspecten wél samen met de situatie op de eilanden. Zo heeft de hoge werkdruk onder meer te maken met de specifieke leerlingenpopulatie op de eilanden: Caribisch Nederland kent vergeleken met Europees Nederland relatief veel sociale en armoedeproblematiek, hetgeen zijn weerslag heeft op het gedrag van sommige leerlingen. De omgang met kinderen van uiteenlopende af- en herkomst vergt dan ook specifieke vaardigheden en aandacht en kan tot een hoge werkdruk leiden. Een goede, eerlijke voorlichting over het werk en de arbeidsomstandigheden alsmede een goed begeleidingstraject (inclusief benodigde scholing) kunnen bijdragen aan een betere voorbereiding en weerbaarheid van leraren.

Naast werkgerelateerde factoren spelen ook buitenschoolse factoren een rol bij de hoge mobiliteit in Caribisch Nederland. Het eilandleven is met name voor Europese Nederlanders (immigranten) een belangrijke reden om naar Caribisch Nederland te komen en er te blijven. Een gevoel van binding met het eiland en met de mensen speelt daarbij een belangrijke rol. De hoge kosten van levensonderhoud en de onvoldoende onderwijsmogelijkheden dan wel onderwijskwaliteit

voor de eigen kinderen kunnen daarentegen juist een reden zijn om de baan te willen verlaten. De schaalgrootte van het betreffende eiland lijkt een rol te spelen bij de (on)aantrekkelijkheid: ten opzichte van het grotere Bonaire, wordt de lage criminaliteit en de beschermende sociale controle op Sint Eustatius en Saba relatief vaak als blijfreden genoemd. De beperktere medische en recreatieve voorzieningen alsmede de mindere baankansen voor de partner vormen op Sint Eustatius en Saba juist vaker een vertrekreden. Hoewel dit vooral omgevingsfactoren betreft die moeilijk te beïnvloeden zijn, kan ook hier eerlijke, goede voorlichting over de eilandsituatie helpen om eventuele teleurstellingen te voorkomen. Ook zouden financiële tegemoetkomingen, bijvoorbeeld voor huisvesting of reisbezoeken aan familie, het verblijf aantrekkelijker kunnen maken.

Er is op basis van dit onderzoek dus een aantal aspecten te onderscheiden die kunnen bijdragen aan een verlaging van het grote verloop, en daarmee aan een versterking van de lerarenformatie en uiteindelijk aan de kwaliteit van het onderwijs in Caribisch Nederland. Tegelijkertijd is het van groot belang realistisch te blijven en oog te hebben voor de specifieke situatie. Doorgaans hebben scholen in remote areas nu eenmaal veel moeite om de vacatures in te vullen. Het aantal geschikte kandidaten is vaak gering, waardoor de keuze beperkt is en scholen al erg geholpen kunnen zijn als leraren voor een beperkt aantal jaren op een bevredigende wijze kunnen bijdragen aan het onderwijs op Caribisch Nederland. Het is binnen de geschetste context een grote uitdaging voor zowel beleidsmakers als scholen om het grote verloop van leraren enigszins terug te dringen.

Carrièreperspectieven van leraren: meer dan een stap omhoog

Ruud van der Aa (onderzoeker CAOP)

Jo Scheeren (onderzoeker CAOP)

Frank Cörvers (Bijzonder hoogleraar Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, Tilburg Law School / CAOP, hoofdonderzoeker ROA en hoogleraar Maastricht University / NEIMED)

1. INLEIDING

Achterliggend idee voor de verbetering van het carrièreperspectief van leraren is dat het bijdraagt aan de werving van nieuwe leraren en het binden en gemotiveerd houden van de zittende generatie leraren. Deze aandacht voor het carrièreperspectief van leraren is niet nieuw.

In 1993 adviseert de Commissie Toekomst Leraarschap (onder leiding van Andrée Van Es) om meer aandacht te geven aan afwisseling en perspectief voor de leraar. Naast het lesgeven zou de docent zich ook moeten richten op andere taken, zoals begeleiding, counseling en ontwikkeling van programma's. Dat zou het beroep weer perspectief geven, aldus de commissie-Van Es.

In 2007, constateert de Commissie Leraren (onder leiding van Alexander Rinnooy Kan) dat het onderwijs weinig functiedifferentiatie kent. Weliswaar vervullen twee op de drie leraren een of meer specifieke aanvullende taken, zoals coördinator of stagebegeleider, maar dit gaat meestal om taakdifferentiatie binnen dezelfde functieschaal.[1] Bovendien zijn schoolorganisaties 'platte organisaties', die weinig kansen bieden voor promotie, tenzij leraren overstappen naar het management. "Door het ontbreken van carrièremogelijkheden in de school voelen veel talentvolle, ambitieuze en ondernemende leraren zich genoodzaakt hun

[1] Advies van de Commissie Leraren, LeerKracht!, september 2007.

loopbaan buiten het onderwijs te vervolgen", zo stelt Coonen in 2005.

In het Convenant Actieplan Leerkracht van Nederland (2008) spreken de sociale partners en de minister van OCW af dat het, om het lerarenberoep aantrekkelijker te maken, nodig is de beloning van de leraar te verbeteren door onder andere een sterkere koppeling tussen opleiding en carrièremogelijkheden te maken. Met het *Actieplan Leerkracht van Nederland* (2007-2012) geeft de minister hier invulling aan. De versterking van de functiemix vormt hierin een belangrijk onderdeel.

Specifiek waar het de beloning van leraren betreft, is vanaf 2009 ingezet op versterking van de functiemix. De scholen ontvangen hiervoor extra geld.[2] De functiemix betreft de verdeling van leraren over de salarisschalen. In het po gaat het hoofdzakelijk om de schalen LA en LB, met in het speciaal basisonderwijs een uitloop naar LC. In het vo gaat het in hoofdzaak om de schalen LB, LC en LD. Daardoor kunnen meer leraren een hogere functie krijgen met een daarbij behorend hoger salaris. De sociale partners hebben de afspraken over de versterking van de functiemix in de cao's verankerd en hebben daarbij nadere afspraken gemaakt over de criteria voor de toekenning van hogere schalen.

Met de *Lerarenagenda 2013-2020* benadrukt het Ministerie van OCW dat voor een duurzame professionele ontwikkeling van leraren, én voor de verbetering van het imago van het lerarenberoep, het van belang is dat zittende leraren gedurende hun loopbaan kunnen doorgroeien aan de hand van aantrekkelijke carrièrepaden.[3] In de derde voortgangsrapportage van de *Lerarenagenda* onderstreept het ministerie nogmaals het belang van een versteviging van carrièrepaden in het onderwijs.[4] Carrièrepaden geven ruimte aan de ontwikkeling van vakmanschap als (expert-)leraar of aan een combinatie van leraarschap met andere rollen. Dit kan een rol zijn als onderwijsontwikkelaar, begeleider of onderzoeker.

Carrière of loopbaan?

De termen 'carrière' en 'loopbaan' worden in de praktijk nogal eens door elkaar gebruikt door beide te definiëren als het bereiken van een hogere positie of een goed salaris.[5] Dit laat ook zien dat de termen 'carrière' en 'loopbaan' een positieve ondertoon hebben. Ook in ons onderzoek hebben wij loopbanen gedefinieerd als de ontwikkeling die leraren doormaken in termen van hun salarisschaal. Er valt echter veel voor te zeggen om de termen loopbanen en carrières op een meer neutrale manier te definiëren. Loopbanen worden dan gedefinieerd als de werkervaring die een persoon in de loop van de tijd opdoet. Iedereen die werkt en werkervaring opdoet, heeft in deze definitie

[2] De uitgaven voor de uitvoering van het actieplan bedroegen in 2009 ruim 400 miljoen euro, in 2012 is dit een kleine 800 miljoen (zie tabel 3.2). Dit loopt daarna op tot ruim één miljard in 2020. Het overgrote deel van de middelen, ongeveer driekwart, heeft betrekking op beloningsmaatregelen voor het onderwijspersoneel (schaaluitlooptoeslag, inkorten salarislijnen, functie-/salarismix e.d.). Bron: OCW, Beleidsdoorlichting Actieplan Leerkracht van Nederland (2007-2012), 2013.

[3] Ministerie van OCW (2014).

[4] Ministerie van OCW (2016).

[5] B. Steijn, en S. Groeneveld (red.) (2013).

een loopbaan. Loopbaansucces is de positieve en gewenste uitkomst van deze ervaring.

Onderzoek functiemix en carrièreperspectieven

In dit artikel doen we verslag van een onderzoek naar de opbrengsten van de functiemix en de mogelijkheden die deze biedt om invulling te geven aan het gewenste carrièreperspectief van leraren.[6] Het onderzoek is uitgevoerd in 2016 op basis van een representatief onderzoek onder ruim 1200 leraren (505 in het po, 735 in het vo) en circa 1000 schoolleiders (457 po, 499 vo).[7] Daarnaast heeft CentERdata bestandsanalyses uitgevoerd op de formatiebestanden van DUO en BRON-HO, die inzicht geven in de feitelijk gerealiseerde schaalpromoties van leraren in het primair en voortgezet onderwijs. Ter verdieping van de resultaten zijn interviews gehouden met twintig schoolleiders en twintig leraren, evenredig verdeeld over primair en voortgezet onderwijs.

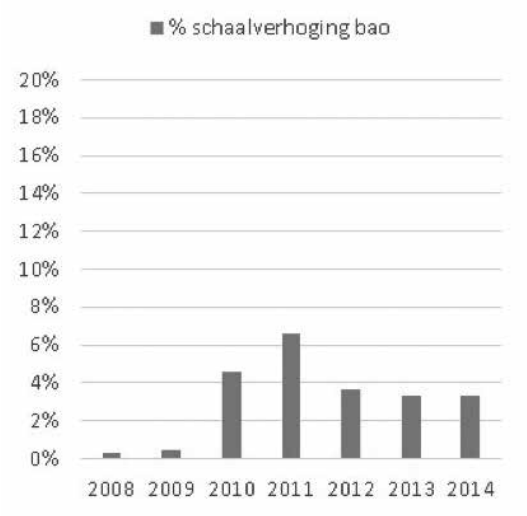
2. FEITELIJK GEREALISEERDE PROMOTIES VAN LERAREN

Als gevolg van de extra middelen die voor de functiemix beschikbaar zijn gesteld, is de verdeling van leraren over de salarisschalen in zowel het po als het vo de afgelopen jaren verbeterd. In de periode 2010-2015 is in het po het aandeel leraren in schaal LB gestegen van 14 naar 26 procent. Het aandeel leraren in LA is gedaald van 86 naar 74 procent. In het vo is het aandeel leraren in schaal LD toegenomen van 20 procent in 2011 naar 27 procent in 2015. Gemiddeld genomen zijn de kansen op loopbaansucces in objectieve zin dus gestegen. Een relativerende opmerking is dat, ondanks deze versterking van de functiemix, nog niet voldaan is aan de met de sector afgesproken doelstellingen over de functiemix (zie de tabellen in de bijlage).[8]

In het basisonderwijs maakt jaarlijks circa 3 procent van de leraren promotie naar een hogere salarisschaal (zie figuur 1). Het gaat dan vooral om promoties van schaal LA naar LB (jaarlijks ongeveer één op de 25 leraren) en in mindere mate van LB naar LC (ongeveer één op de honderd). Dit is over de jaren een redelijk stabiel patroon, met wat hogere percentages in 2010 en 2011, door de doelgerichte aandacht in die jaren voor de versterking van de functiemix. In het vo fluctueert het jaarlijkse aandeel leraren dat promotie maakt tussen de 4 procent (één op de 25 leraren) in 2012 en 2013 en rond de 14 procent in 2011 en 2014 (één op de zeven leraren).

6 R. van der Aa, J. Scheeren, A. Mommers, E. Sijbers en F. Cörvers (2016).
7 Kanttekening is dat onder de respons van leraren en schoolleiders in het vo de grotere scholen (met meer dan honderd leraren) zijn ondervertegenwoordigd en de kleinere scholen oververtegenwoordigd. Hiervoor worden de resultaten uitgesplitst naar schoolgrootte.
8 Zie de functiemix-database op https://www.functiemix.nl/.

Figuur 1: Aandeel leraren dat jaarlijks promotie maakt in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs



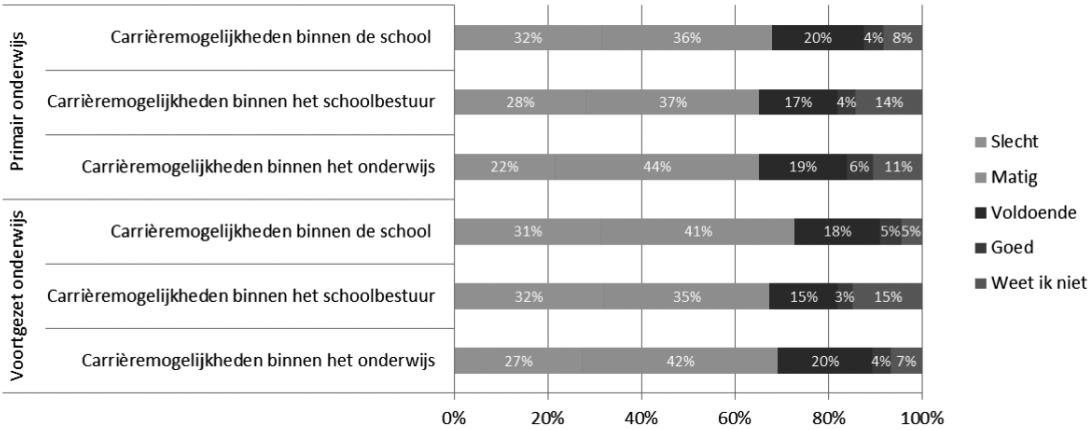
3. KRITISCH OORDEEL OVER CARRIÈREPERSPECTIEVEN

Ondanks de objectief gezien verbeterde carrièrekansen blijkt uit ons onderzoek dat leraren hier kritisch over zijn. De verschillen tussen leraren in po en vo zijn klein. Een derde van de leraren beoordeelt zijn of haar carrièremogelijkheden als 'slecht', nog eens ruim een derde geeft het oordeel 'matig' en ongeveer een kwart van de leraren beoordeelt zijn of haar carrièreperspectief als 'voldoende' tot 'goed' (figuur 2). Het gaat hierbij om het carrièreperspectief van de leraar binnen het onderwijs. Leraren in het vo met een academische opleiding (wo) zijn overigens minder tevreden over hun loopbaanontwikkelingsmogelijkheden dan leraren met een hbo-opleiding (23 versus 30 procent tevreden).

Uit onderzoek van het Ministerie van BZK blijkt dat leraren niet uniek zijn in hun kritische houding tegenover hun carrièremogelijkheden. Ambtenaren in overheidsdienst (ministeries, gemeenten, provincies) hebben een vergelijkbare kritische mening over hun carrièrekansen.[9] Dat hoeft aan de relevantie van een carrièreperspectief overigens niets af te doen.

9 Zie: *Personeels en Mobiliteitsonderzoek* (PoMo), geciteerd in Van der Aa et al., (2016).

Figuur 2: Beoordeling van carrièremogelijkheden door leraren (PO: n=505, VO: n=734)



Als nuancering van de kritische houding die leraren ten aanzien van hun carrièremogelijkheden hebben, kan worden opgemerkt dat een derde deel van de leraren in het po vindt dat de carrièremogelijkheden de afgelopen vijf jaar zijn verbeterd. In het vo is een kwart van de leraren deze mening toegedaan. Daarbij is een aanzienlijk deel van de leraren van mening dat de functiemix een positieve bijdrage heeft gehad op hun carrièreperspectieven. Conform de grotere mate waarin in het vo de afgelopen jaren schaalpromoties zijn toegekend, leeft deze mening sterker in het vo dan in het po. Niet geheel verrassend is dat leraren die in de afgelopen vijf jaar zelf een keer promotie hebben gemaakt, hierover positiever zijn dan de leraren voor wie dat niet het geval is geweest.

Van de schoolleiders is een minderheid van mening dat de versterkte functiemix heeft bijgedragen aan duidelijker carrièrepaden voor leraren (bijvoorbeeld door aangescherpte functiedifferentiatie): in het vo zijn de schoolleiders (30 procent) hier positiever over dan de schoolleiders in het po (19 procent). Schoolleiders, in zowel het po als het vo, zijn in meerderheid ontevreden over de carrièreperspectieven die zij hun leraren kunnen bieden. Een kwart van de schoolleiders (po en vo) vindt dit dusdanig belangrijk dat zij in de komende jaren prioriteit willen geven aan een loopbaanbeleid met duidelijke en (betere) carrièreperspectieven voor leraren. Daarbij benadrukken zij het belang om goed presterende leraren sneller promotie te laten maken (vooral in vo) en

het belang van scholing en opleiding in het kader van de promotie (met name po).

4. PROMOTIE LEIDT TOT ANDERE TAKEN

Betekent promotie alleen een verhoging van het salaris of is er ook een verandering in het takenpakket? Voor het merendeel van de leraren in het po en iets minder in het vo heeft promotie geleid tot verandering van het takenpakket. Dit strookt met het beeld dat schoolleiders hiervan hebben. Dit laat zien dat promotie geen lege huls is, maar zowel inhoudelijk als financieel betekenis heeft voor de leraren die het betreft.

De meeste additionele taken hebben betrekking op het leveren van een grotere bijdrage aan het lesgeven op school, door bijvoorbeeld innovaties of de ontwikkeling van het leerplan. In het po zijn er vooral extra taken door het inbrengen van specialistische kennis of coaching van andere leraren, in het vo door het verbeteren van het lesgeven of de lesstof. In beide sectoren bestaan de extra taken bij een derde van de leraren uit managementtaken.

5. CARRIÈRE MAKEN NIET VANZELFSPREKEND

Naast de leraren die promotie hebben gemaakt is er een groep leraren die wel een poging heeft gedaan om te promoveren, maar daarin niet is geslaagd. In het po gaat het om circa een kwart van de leraren, in het vo om circa een derde. Ook zijn er leraren die geen actie hebben ondernomen om voor een promotie in aanmerking te komen. Redenen hiervoor zijn, in het primair onderwijs, dat een promotie hen financieel naar verwachting te weinig oplevert[10] en de gestelde eisen voor promotie te hoog zijn. Ook het werken in deeltijd noemt een deel van hen als belemmering om carrière te maken. Leraren in het vo vinden vooral de gestelde promotie-eisen te hoog. In zowel het po als het vo hebben veel oudere leraren vanwege hun leeftijd geen behoefte meer aan promotie. Er zijn ook leraren die verwachten dat zij na promotie minder voor de klas zullen staan en daarom van promotie afzien.

Een kwart van de schoolleiders in het po en een derde van de schoolleiders in het vo geeft aan serieuze knelpunten te ervaren bij de verdere versterking van de functiemix, en dus bij het bieden van carrièrestappen aan hun personeel. De belangrijkste knelpunten die in zowel het po als het vo worden genoemd zijn: onvoldoende financiën voor (verdere) versterking van de functiemix, (te) kleine formatieruimte op school- en bestuursniveau en dalende leerlingaantallen (krimp). Daarnaast wijzen vooral po-schoolleiders op onvoldoende animo onder hun leraren om voor promotie in aanmerking te willen komen.

[10] In hoeverre het financiële motief van leraren op dit punt recht doet aan de daadwerkelijke salarisverhoging die met promotie realiseerbaar is, hebben wij niet onderzocht.

6. LERAARSCHAP ALS CARRIÈREPERSPECTIEF

Via open vragen in de enquête hebben de respondenten suggesties gedaan om het promotiebeleid en de carrièremogelijkheden van leraren te verbeteren. Veel suggesties gaan over het vergroten van de transparantie en duidelijker promotiecriteria. Daarnaast wordt, met name in het po, het maken van carrière bij leraren gerelativeerd door zowel schoolleiders als leraren zelf. Veel opmerkingen gaan over het scheppen van de juiste randvoorwaarden voor het verrichten van de kerntaak: lesgeven aan kinderen. Carrière maken is voor veel leerkrachten, in het po meer dan in het vo, niet zozeer geënt op externe prikkels, carrièrestappen en -paden en een bijbehorend verschil in beloning, maar meer op het kunnen voldoen aan en behouden van de intrinsieke motivatie van leerkrachten, waar ook een 'fatsoenlijke' beloning bij hoort en een beter imago en grotere aantrekkelijkheid van het beroep. Er is een pleidooi om de kwaliteit van het lesgeven, het (goed) functioneren als leerkracht en diens inzet meer te waarderen, en minder de opleiding en het voldoen aan extra taken naast het lesgeven. Het gaat om de waardering voor het primaire proces en daarmee carrièrepaden in goed leraarschap.

7. CONCLUSIES EN DISCUSSIE

Hoewel leraren en schoolleiders de verruimde mogelijkheden op (schaal)promotie onder invloed van de versterkte functiemix overwegend positief beoordelen, beoordelen zij het carrièreperspectief zelf overwegend negatief. Dat is misschien niet zo vreemd in een wereld waarin carrières en loopbanen worden afgemeten aan een stijging op de hiërarchische ladder in een organisatie, een stijging die in het onderwijs per definitie beperkt mogelijk is. In het kader van promotie naar een hogere salarisschaal door de functiemix is er ook sprake van een inhoudelijke verandering in het takenpakket, dus niet uitsluitend senioriteit. Wat dit betreft lijkt er de afgelopen jaren een omslag in de beoordelingscultuur in het onderwijs te hebben plaatsgevonden.

Niettemin dringt zich de vraag op of de kritische houding van leraren ten aanzien van hun carrièremogelijkheden niet inherent is aan de wijze waarop er in het onderwijs over carrière en loopbaan wordt gesproken, dat wil zeggen in termen van salarisschaal. De inhoudelijke profilering van het beroep die hierbij aan de orde is, is nauwelijks in beeld, laat staan dat leraren daar een duidelijk beeld van hebben. Het onderwijsveld heeft ook geen gemeenschappelijke taal om dit soort loopbaanpaden te benoemen en daarover met doelgroepen te communiceren. Ook in de lerarenopleidingen bestaat er geen aandacht voor. Tege-

lijkertijd blijkt uit ons onderzoek dat lang niet alle leraren ambities hebben om hun loopbaan te zien in termen van taakuitbreiding, gekoppeld aan een schaalpromotie. Voor veel leraren ligt de uitdaging juist in inhoudelijke verdieping en ontplooiing. Hier zou in het promotiebeleid rekening mee gehouden moeten worden. Het al vaker aangehaalde voorbeeld van de *teacher tracks* in Singapore (*teacher track*, *leadership track* en *senior specialist track*) zou wellicht als voorbeeld kunnen dienen.[11] Om (ook) recht te doen aan de ontwikkeling van goed leraarschap als zodanig, zou het *teacher track* nader gedifferentieerd kunnen worden, bijvoorbeeld door middel van junior, medior en senior leraarschap. In de cao-po wordt reeds onderscheid gemaakt tussen start-, basis- en vakbekwaam. De huidige functieprofielen zouden hiervoor kritisch tegen het licht gehouden moeten worden.

LITERATUURLIJST

Aa, R. van der, Scheeren, J., Mommers, A., Sijbers, E., & Cörvers, F. (2016). *Carrièreperspectieven van leraren in het kader van de functiemix in het primair en voortgezet onderwijs*. Den Haag/Maastricht: CAOP/ROA.

Elffers, L. (2015). *Versterking van de loopbaanladder van leraren: wat kunnen we leren van Singapore? Academische Werkplaats Onderwijs*. Maastricht: ROA, Maastricht University.

Ministerie van OCW (2014). *Voortgangsrapportage Lerarenagenda*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van OCW (2016). *Derde voortgangsrapportage Lerarenagenda: samen werken aan een doorlopende leerlijn voor leraren*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Steijn, B., & Groeneveld, S. (red.). (2013). *Strategisch HRM in de publieke sector*. Assen: Van Gorcum.

[11] Zie L. Elffers (2015).

BIJLAGE

Tabel C.1: Gerealiseerde functiemix basisonderwijs 2008-2015

	Salarisschaal LA	Salarisschaal LB	Salarisschaal LC
2008	98,5%	1,4%	0,1%
2009	98,0%	1,9%	0,1%
2010	93,1%	6,8%	0,1%
2011	85,9%	14%	0,1%
2012	82,0%	17,9%	0,2%
2013	78,7%	21,1%	0,2%
2014	75,5%	24,2%	0,3%
2015	74,1%	25,5%	0,3%
Doelstelling	*58%*	*40%*	*2%*

Bron: www.functiemix.nl

Tabel C.2: Gerealiseerde functiemix speciaal (basis)onderwijs 2008-2015

	Salarisschaal LA	Salarisschaal LB	Salarisschaal LC	Overig
2008	0,5%	97.7%	1,8%	0,1%
2009	0,5%	97,3%	2,1%	0,1%
2010	0,4%	96,0%	3,5%	0,2%
2011	0,2%	93,2%	6,5%	0,1%
2012	0,3%	91,3%	8,3%	0,1%
2013	0,2%	98,8%	9,9%	0,1%
2014	0,3%	88,3%	11,3%	0,1%
2015	0,4%	86,8%	12,7%	0,1%
Doelstelling	*0%*	*86%*	*14%*	-

Bron: www.functiemix.nl

Tabel C.3: Gerealiseerde functiemix vo 2011-2015

	Salarisschaal LB	Salarisschaal LC	Salarisschaal LD	Salarisschaal LE	Overig
2008	64,4%	18,6%	16,7%	0,2%	
2009	60,8%	22,0%	16,8%	0,3%	0,1%
2010	55,9%	25,9%	17,7%	0,3%	0,2%
2011	48,6%	31,1%	19,9%	0,2%	0,2%
2012	47,8%	31,6%	20,3%	0,2%	0,1%
2013	46,7%	32,3%	20,8%	0,2%	0,2%
2014	42,0%	30,5%	27,2%	0,2%	0,1%
2015	41,7%	31,0%	26,9%	0,2%	0,3%
Doelstelling	*33%*	*38%*	*29%*	*0%*	-

Bron: www.functiemix.nl

Auteursregister

Aa, Ruud, R. van der, drs.
Onderzoeker CAOP

Adriaens, Hendri, H.P.J.M., dr.
Senior onderzoeker afdeling Kwantitatieve Analyse CentERdata

Amsing, Mariëtte, M.J., MSc.
Promovendus, Bijzondere Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, Tilburg Law School / CAOP

Arslan, Zeki, Z.
Zelfstandig adviseur

Banis, Patrick, P.J.
Directeur Arbeidsmarkt CAOP

Barentsen, Barend, B., prof. mr.
Hoogleraar Sociaal Recht/Bijzonder Hoogleraar Arbeidsverhoudingen bij de Overheid (Albeda Leerstoel) Universiteit Leiden

Becker, Alexander, A. de, prof.
Hoofddocent Universiteit Gent, Universiteit Hasselt

Berg, Deborah, D.D. van den, MSc
Onderzoeker CAOP

Bergen, Kees, C.T.A. van, drs.
Clustermanager onderwijs Regioplan Beleidsonderzoek

Bilkes, Marius, M., MSc, MA
Initiatiefnemer Expertisecentrum Hybride Docent

Bolhaar, Jonneke, J.A., dr.
Programmaleider Onderwijs Centraal Planbureau

Breuer, Tijana, T. dr.
Onderzoekscoördinator Inspectie van het Onderwijs

Coenen, Johan, J.B., dr.
Postdoc onderzoeker Maastricht University, School of Business and Economics

Cornelisz, Ilja, I., dr.
Universitair Docent Vrije Universiteit Amsterdam – Amsterdam Center for Learning Analytics

Cörvers, Frank, F., prof. dr.
Bijzonder hoogleraar Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, Tilburg Law School / CAOP, hoofdonderzoeker ROA en hoogleraar Maastricht University / NEIMED

Creemers, Marja, M. dr. MBA
Directeur Schoolleidersregister PO

Dengerink, Jurrieën, J.J., drs.
Medewerker onderwijsontwikkeling Vrije Universiteit. Tot eind 2017 secretaris Interuniversitaire Commissie Lerarenopleidingen

Dorenbosch, Luc, L. dr.
Arbeidsmarktexpert
De baaningenieurs

Eldik, Sabine, S. van
Onderwijskundig beleidsmedewerker Hogeschool van Arnhem en Nijmegen (HAN) Instituut voor Leraar en School
Regisseur Kwaliteitszorg HAN deeltijdstudies
Secretaris Algemeen Directeurenoverleg Educatieve Faculteiten (ADEF)

Fontein, Peter, P.F., dr. ir.
Afdelingshoofd Kwantitatieve Analyse CentERdata

Groot, Wim, W, Prof. dr.
Hoogleraar evidence based education Maastricht University

Hassel, Daniël, D.T.P. van, drs.
Onderzoeksadviseur CAOP/SRVO

Heyma, Arjan, A.O.J., dr.
Hoofd cluster Arbeid & Onderwijs SEO Economisch Onderzoek

Hoekstra, Alain, A, drs.
Bestuurskundige en integriteitsexpert Huis voor klokkenluiders

Houkes-Hommes, Aenneli, A.R.B.J., drs.
Onderzoeker Algemene Rekenkamer

James, Nadir, N.M.D., MA
Senior adviseur CAOP

Jettinghoff, Karin, K., drs.
Onderzoeker CAOP

Kemper, Riemer, D.R.
Senior beleidsadviseur Sociaal Economische Raad, Directie Sociale Zaken

Klaveren, Chris, C.P.B.J. van, dr.
Universitair Hoofddocent Vrije Universiteit Amsterdam – Amsterdam Center for Learning Analytics

Kruiter, Joke, J., dr.
Senior onderzoeker/adviseur Sardes

Lataster, Yannick, Y.J.F., MSc.
Adviseur AEF

Leemans, Anne, A., MSc
Onderzoeker Regioplan Beleidsonderzoek

Lubberman, Jos, H.J.H., drs.
Senior onderzoeker onderwijs en arbeidsmarkt Regioplan Beleidsonderzoek

Maassen van den Brink, Henriette, prof. dr.
Hoogleraar Onderwijs- en arbeidseconomie Universiteit van Amsterdam, Faculteit Economie en Econometrie

Medendorp, Linda, B., drs.
Projectleider kennispunt opleiden in de school mbo, MBO Raad
Managing consultant CINOP

Meer, Marc, M. van der, prof. dr.
Bijzonder hoogleraar Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, Tilburg Law School / CAOP

Middendorp, Caroline, C, drs.
Senior adviseur CAOP / SRVO

Mommers, Ardi, A.N.G., MSc
Adviseur bedrijfsvoering & infrastructuur Verus

Pijnenburg, Adri, A.G.W.
Trendontwikkelaar & adviseur vmbo & mbo Techniek Pijnenburg Techniek Scouting

Ploeg, Sjerp, S.W. van der, dr.
Projectleider Oberon

Poelgeest, Maarten, M. van
Partner AEF

Scheeren, Jo, J.A.M.
Onderzoeker CAOP

Schwartz, Hans, J.A., drs
Senior adviseur CAOP

Sikkel, Marco, bc
(Mede)zeggenschapsadviseur CAOP
Voorzitter stichting Leergeld
Zoetermeer-Zuid Holland Midden

Snoek, Marco, M., dr.
Lector Leren & Innoveren
Kenniscentrum Onderwijs en
Opvoeding, Hogeschool van
Amsterdam

Solinge, Joyce, J.L. van
Senior adviseur CAOP

Steeg, Marc, M.W. van der, dr.
Senior adviseur Ministerie van
OC&W

Talsma, Jitse, G.J., MA
Senior beleidsmedewerker Huis voor
Klokkenluiders

Ulrich, Ronald, R.M., drs.
Adviseur RUAM

Velden, Kees, C.P. van der, MSc, MA
Initiatiefnemer Expertisecentrum
Hybride Docent

Vermeulen, Stan, C.S.C.
Promovendus Maastricht University

Versteegen, Heleen, H., drs.
Senior adviseur/trainer Sardes

Vloet, Kara, K. dr.
Senior docent onderzoeker,
studiecoach Pedagogisch Technische
Hogeschool; Trainer, assessor Fontys
Educatief Centrum; Projectleider
Master & Lectoraat Expertise

Centrum Professionalisering; Beroepsonderwijs Hogeschool Bedrijfsmanagement Educatie & Techniek

Vos, Klaas, K. de, dr.
Senior onderzoeker afdeling Kwantitatieve Analyse CentERdata

Wiel, Karen, K.M., van der, dr.
Programmaleider Financiële Markten Centraal Planbureau

Wijk, Leezan, L. van, drs. MEL
Directeur SRVO

Wilthagen, Ton, A.C.J.M., prof. dr.
Hoogleraar arbeidsmarkt Tilburg University

Wirtz, Nienke, N.
Projectleider Samen opleiden en professionaliseren VO-raad

Wit, Bas, B.C. de, dr.
Teamleider Professionele schoolorganisatie VO-raad

Witte, Puk, P., drs.
Adviseur Sardes

Wolf, Inge, F. de, prof. mr.
Bijzonder hoogleraar & strategisch inspecteur Maastricht University & Inspectie van het Onderwijs

Wolk, Willem, W. van der
Tot eind 2017 programmasecretaris van de VSNU Lerarenagenda

Zijtveld, Sifra, S. van, MSc
Onderzoeker CAOP

ISBN 978-94-90171- 19-3
Coördinatie: Loes Spaans
Eindredactie: CAOP
Vormgeving: Paul Pleijs
Opmaak en druk: G3M
© 2018 CAOP, Den Haag

Fotografie: Shutterstock, Katja Mali Fotografie, Shody Careman, Zout Fotografie, Natalie Leeuwenberg Fotografie, Wouter Keuris Fotografie, We.Capture, Paul Tolenaar, Annemiek van der Kuil, Bert Muller, Ruben Schipper Fotografie, Beeldboot.nl/Gertjan Kooij, Frank Hoyinck, Edwin Weers Fotografie en Foto Rembrandt.

CAOP

BEZOEKADRES Lange Voorhout 13, 2514 EA Den Haag
POSTADRES Postbus 556, 2501 CN Den Haag
TELEFOON 070 - 376 57 65
INTERNET www.caop.nl
E-MAIL info@caop.nl

INFORMATIE

Voor meer informatie over deze publicatie kunt u contact opnemen met Loes Spaans, telefoon: 070 - 376 57 11, e-mail: l.spaans@caop.nl

vertrouwd
met arbeidszaken

ISBN 978-94-90171-19-3
9 789490 171193 >

2018
47

PUBLICATIEREEKS OVERHEID & ARBEID