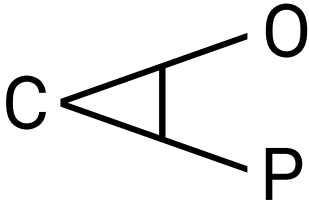




Onderwijs aan het werk - 2023

Analyses, feiten en visies over werken in het onderwijs

Redactie: Marc van der Meer, Frank Cörvers & Ruud van der Aa



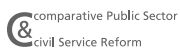
Deze uitgave werd mede mogelijk gemaakt door
het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en ABP.



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap



CAOP ondersteunt vier bijzondere leerstoelen: de Ien Dales Leerstoel,
de Leerstoel Comparative public sector en civil service reform,
de Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt en de Leerstoel Transities in de publieke sector.



Leerstoel Transities
in de publieke sector

Onderwijs aan het werk - 2023

Analyses, feiten en visies over werken in het onderwijs

Inhouds- opgave

Voorwoord
Patrick Banis

15

Deel 1

De Lerarenagenda 2013-2020: reflectie en vooruitblik

Inleiding	20
1. De Lerarenagenda 2013-2022: inzet en opbrengsten op hoofdlijnen Marc van der Meer, Ruud van der Aa, Robin Wisse & Frank Cörvers	24
2. De Lerarenagenda 2013-2022: reflectie in drie dimensies Marc van der Meer, Ruud van der Aa, Robin Wisse & Frank Cörvers	52
3. De leraar centraal in het lerarenbeleid: een ontwikkelingsgerichte aanpak Marc van der Meer & Ruud van der Aa	70
4. Verbinden lerarenbeleid: oplossingsrichtingen in tijd en ruimte Marc van der Meer & Ruud van der Aa	86



Deel 2

De positie van leraren en schoolleiders op de onderwijsarbeidsmarkt

Inleiding	106
5. De onderwijsarbeidsmarkt in vogelvlucht: kengetallen en trends 2022 Simon Cornel & Ruud van der Aa	112
6. Trends in de arbeidsmarktpositie van pas afgestudeerden van de pabo Sil Vrielink, Klaas de Vos & Peter Fontein	146
7. De invloed van schoolkenmerken, persoonskenmerken en arbeidsvoorwaarden op beroepsuitval en mobiliteit van jonge leraren in het primair onderwijs Tijana Prokic-Breuer, Stan Vermeulen & Inge de Wolf	156

8. De sortering van po-leraren naar school-,
leerling- en persoonskenmerken 172
Tijana Prokic-Breuer,
Stan Vermeulen & Inge de Wolf
9. Oplossingsrichtingen voor 190 
tekortvakken in het vo
Ruud van der Aa, Devorah van den Berg,
Sil Vrielink & Froukje Wartenbergh-Cras
10. Schoolleiders gezocht: 200
imago en interesse voor het beroep
Daniël van Hassel, Etienne van Nuland,
Ruud van der Aa & Marc van der Meer
11. Het bindingsprobleem van de arbeidsmarkt - 212
Situationeel leiderschap gevraagd in onderwijs,
techniek en gezondheidszorg
Marc van der Meer

Deel 3

Onderwijsorganisatie en leraarschap

Inleiding 230

12. Leraarschap als publieke professie 234
Tim Schokker, Rien Rouw & Daphne Wijfjes

13. Tijdsbesteding van leraren ontrafeld 244
Jo Scheeren & Sil Vrielink

14. Onderwijstijd, van supra naar nano en terug 254
Marc Vermeulen

15. Professionele normen onder druk: over de
samenhang tussen technologie en innovatie 264
Wilco Brinkman & Marc van der Meer

Deel 4

Bevoegdheden en kwalificaties

Inleiding	276	
16. Half werk over halve bevoegdheden Marc van der Meer	280	
17. Hybride docenten in het technisch beroepsonderwijs: een verhaal apart Luc Dorenbosch, Kees van der Velden, Marius Bilkes & Marieke Wolthoff	288	
18. Bevoegdheden: dwangbuis, korset of exoskelet? Marc Vermeulen & Anke Vroomen	304	
19. Verdeling van leraren en kansengelijkheid Tim Schokker & Marc van der Steeg	316	
20. Kenmerken en kwaliteiten van lesobservatie-instrumenten Marjoleine Dobbelaer & Adrie Visscher	330	

Deel 5

Arbeidsverhoudingen, arbeidsvoorwaarden en werkdruk

Inleiding 344

21. Beloning in het funderend onderwijs:
naar gelijke loonnormen in het primair en
voortgezet onderwijs 348

Hans Schwartz & Marc van der Meer

22. Convenant 'Aanpak lerarentekorten
en werkdrukverlichting': ervaringen in
het voortgezet onderwijs 360

Daniël van Hassel & Jo Scheeren

23. Tevreden werken in het primair onderwijs.
Verkenning naar tevredenheid, werkdruk en
behoud van onderwijspersoneel 372

Etienne van Nuland

24. Duurzame inzetbaarheid van personeel in het hbo 382
Jo Scheeren & Tom Hoogendoorn
25. Twee vernieuwingen om kwaliteit van arbeid inzichtelijk en bespreekbaar te maken 394 
Marc van der Meer & Onno-Hans Noteboom
26. Medezeggenschap in het onderwijs: hoe te verduurzamen? 408
Marc van der Meer, Jaap Jongejan & John Snel

Deel 6

Professionalisering en kennisinfrastructuur

Inleiding	422
27. Versterken van evidence informed werken in het onderwijs: onderzoek naar benutting van de Kennisrotonde Ruud van der Aa & Christa Teurlings	428
28. Professionalisering van leraren en docenten Jo Scheeren, Devorah van den Berg & Sil Vrielink	444
29. Professionalisering van schoolleiders in een dynamische omgeving Ruud van der Aa & Etienne van Nuland	454
30. De rol van docenten bij innovatie in het mbo: de innovatiecyclus van onderwijsvernieuwing Marc van der Meer & John Schobben	462

31. Inductie van startende docenten in het hbo	474	
Tom Hoogendoorn & Jo Scheeren		
32. Digitalisering in het onderwijs	486	
Pierre Gorissen, Marijke Kral & Dana Uerz		
33. De docenteninzet bij gepersonaliseerde en dialogisch gevalideerde leerprocessen in de regio	498	
Marc van der Meer, Wim van Amersfoort, Cees Brouwer, Andrea Klaijzen & John Schobben		

Slot

34. De onmisbaren in het onderwijs: de gepolariseerde onderwijsarbeidsmarkt in de coronaperiode	511
Marc van der Meer	

Auteursregister

530



Voorwoord

Patrick Banis

Directeur arbeidsmarkt CAOP

Deze tweede bundel 'Onderwijs aan het werk' is het slotdocument van de Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, die tien jaar werd ingevuld door de bijzonder hoogleraren Frank Cörvers en Marc van der Meer. In hun oraties van 2014 hebben zij de accenten van hun toekomstige onderzoeksactiviteiten gegeven. Tevens hebben zij als leidraad voor hun werk de 'Lerarenagenda 2013-2020: de leraar maakt het verschil' van het ministerie van OCW genomen (gepubliceerd in oktober 2013).¹ In 2018 verscheen de eerste bundel 'Onderwijs aan het werk' met vele artikelen die een licht werpen op de thema's die in de Lerarenagenda zijn opgenomen. De leerstoelhouders hebben met ondersteuning van het CAOP gedurende de afgelopen jaren tientallen schriftelijke bijdragen gepubliceerd, expertmeetings en webinars georganiseerd en interviews en presentaties gegeven. Of deze activiteiten hun vruchten hebben afgeworpen in de praktijk, laten we het in het midden. In elk geval hebben ze, gezien alle aandacht die ervoor is geweest, bijgedragen aan de kennisuitwisseling tussen belanghebbenden in het onderwijsveld op het terrein van de onderwijsarbeidsmarkt, en daarbuiten.

Het meest heikele onderwerp van nu, het lerarentekort dat groter is dan ooit, bestond bij aanvang van de leerstoel nog niet, hoewel er ook toen al prognoses waren over oplopende lerarentekorten. Wel waren er toen ook al grote zorgen over de kwaliteit van het onderwijs. De Directie Leraren, waarmee de leerstoelhouders aanvankelijk veel contact hadden, is niet lang na aanvang van de leerstoel opgeheven. Het onderwijsveld is ook veranderd: er is geen Onderwijscoöperatie meer en er is een grote stakingsgolf om de arbeidsvoorwaarden geweest, waardoor leraren in het po en vo nu gelijk beloond worden. Vele geplande zaken zijn niet tot stand gekomen. Zo is de kwestie over de bevoegdheden van leraren niet geregeld en is het lerarenregister er niet gekomen. De afgelopen tien jaren hebben laten zien dat de urgentie op de onderwijsarbeidsmarkt alleen maar groter is geworden. De kwaliteit van het onderwijs hangt onomstotelijk samen met de kwaliteit van allen die werkzaam zijn in het onderwijs.

Deze bundel heeft niet de pretentie een allesomvattende reflectie op de Lerarenagenda te geven. Dit boek bevat een reeks artikelen die wederom verband houden met de Lerarenagenda en ook daarop reflecteren. De onderwerpen die voorbijkomen zijn velerlei. Aan de orde komen onder meer professionalisering, bevoegdheden, de arbeidsmarktpositie van leraren, de in-

1 <https://www.delerarenagenda.nl/documenten/publicaties/2015/01/01/lerarenagenda-oktober-2013>.

en uitstroom in het onderwijs, innovatie en vernieuwing, medezeggenschap, werkdruk, beloning en arbeidsvoorwaarden. De artikelen zijn geordend in zes delen, waarvan er enkele al eerder op de website van de leerstoelen van het CAOP zijn gepubliceerd:

1. De Lerarenagenda 2013-2020: reflectie en vooruitblik.
2. De positie van leraren en schoolleiders op de onderwijsarbeidsmarkt.
3. Onderwijsorganisatie en leraarschap.
4. Bevoegdheden en kwalificaties.
5. Arbeidsverhoudingen, arbeidsvoorwaarden en werkdruk.
6. Professionalisering en kennisinfrastructuur.

Ik dank de beide hoogleraren voor hun betrokkenheid en inzet de afgelopen tien jaar en voor de manier waarop ze belangrijke vraagstukken hebben geagendeerd. Het ministerie van OCW dank ik voor hun financiering die de leerstoel mogelijk heeft gemaakt. Tot slot dank ik eenieder die de afgelopen jaren in de een of andere vorm een bijdrage heeft geleverd aan de activiteiten van de Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt.

Patrick Banis
Directeur arbeidsmarkt CAOP



Deel 1

De Leraren- agenda

2013-2020: reflectie en vooruitblik

Inleiding

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

De Lerarenagenda 2013-2020: inzet en opbrengsten op hoofdlijnen

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



De Lerarenagenda 2013-2020: reflectie in drie dimensies

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

De leraar centraal in het lerarenbeleid: ontwikkelingsgerichte aanpak

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

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

Verbindend lerarenbeleid: oplossingsrichtingen in tijd en ruimte

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

1

De leraren- agenda 2013-2022:

inzet en opbrengsten
op hoofdlijnen¹

Marc van der Meer

Bijzonder hoogleraar Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, Tilburg Law School/CAOP

Ruud van der Aa & Robin Wisse

Onderzoekers, CAOP

Frank Cörvers

Bijzonder hoogleraar Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, Tilburg Law School/CAOP

Programmadirecteur, ROA. Hoogleraar, Maastricht University/NEIMED

Inleiding

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

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



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

2 Inspectie van het Onderwijs (2022).

3 Ministerie van OCW (2022).

4 Ministerie van OCW (2013).

5 Onderwijsraad (2013).

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

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

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

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

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

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

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

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

De politiek-economische context

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



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

⁸ Woltjer & Hooge, (2016).

⁹ Van der Meer et al. (2021).

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

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

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

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

11 Ministerie van OCW (2020a).

12 Ministerie van OCW (2022).

13 Zie hoofdstuk 9 over tekortvakken.

14 Ministerie van OCW (2022).

Opbrengsten op hoofdlijnen

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



I. Kwaliteit van aankomende studenten van de lerarenopleidingen

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

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

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

16 Van Casteren et al. (2019).

17 Vereniging Hogescholen (2015).

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

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

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

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

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

19 Vereniging Hogescholen (2022).

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

21 Ibid.

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

23 Das et al. (2021).

24 Van Casteren Pabo-studie (2019).

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

26 Onderwijsraad (2022).

27 Bestuursakkoord Flexibilisering Lerarenopleidingen.

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

II. Kwaliteit lerarenopleidingen

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

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

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

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

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

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

31 Van Vroonhoven (2020).

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

33 Van der Boom et al. (2017).

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

III. Routes naar het leraarschap

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

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

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

³⁴ De Beus & Van Meegen, 2021, p. 68.

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

³⁶ Commissie Onderwijsbevoegdheden (2021).

³⁷ Bijman et al. (2021).

³⁸ Impuls leraren tekortvakken (2014-2018).

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

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

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



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

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

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

41 Van den Langenberg et al (2020).

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

43 Subsidieregeling herintreders po (2019-2020).

44 Ministerie van OCW (2020b, 2022).

45 Ministerie van OCW. (2022).

46 Bijman et al. (2021).

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

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

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

IV. De beginnende leraar

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

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

47 Inspectie van het Onderwijs (2021).

48 Van Casteren et al. (2021).

49 Van der Boom et al. (2017).

50 Lommertzen et al. (2021).

51 Bestuursakkoord PO (2014).

52 Sectorakkoord VO (2014).

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



V. De school als lerende organisatie

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

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

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

55 Lockhorst et al. (2018).

56 Hermanussen et al. (2021).

57 De Vos et al. (2020).

58 De Vos et al. (2022).

59 Ministerie van OCW (2022).

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

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

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

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

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

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

62 Regeling prestatiebox.

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

64 Regeldrukagenda.

65 Zie voetnoot 48.

66 Van der Wel & Lubberman (2020).

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

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

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



68 Knies et al. (2021).

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

70 De Weerd & Van Bergen (2017).

71 Sligte et al. (2018).

72 Centraal Planbureau (2019).

73 McKinsey & company (2020).

74 Van Hassel & Wisse (2022).

VI. Bekwame en bevoegde leraren

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

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

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

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

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

76 Van den Berg & Bisschop (2019).

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

78 Inspectie van het Onderwijs (2022b).

79 Ministerie van OCW (2016).

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

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

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

VII. Een sterk beroep

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

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

80 Vloet et al. (2021).

81 Ministerie van OCW (2022).

82 Ibid.

83 Zie hiervoor bijvoorbeeld Kurver & Driessen (2019).

84 Paul (2018).

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

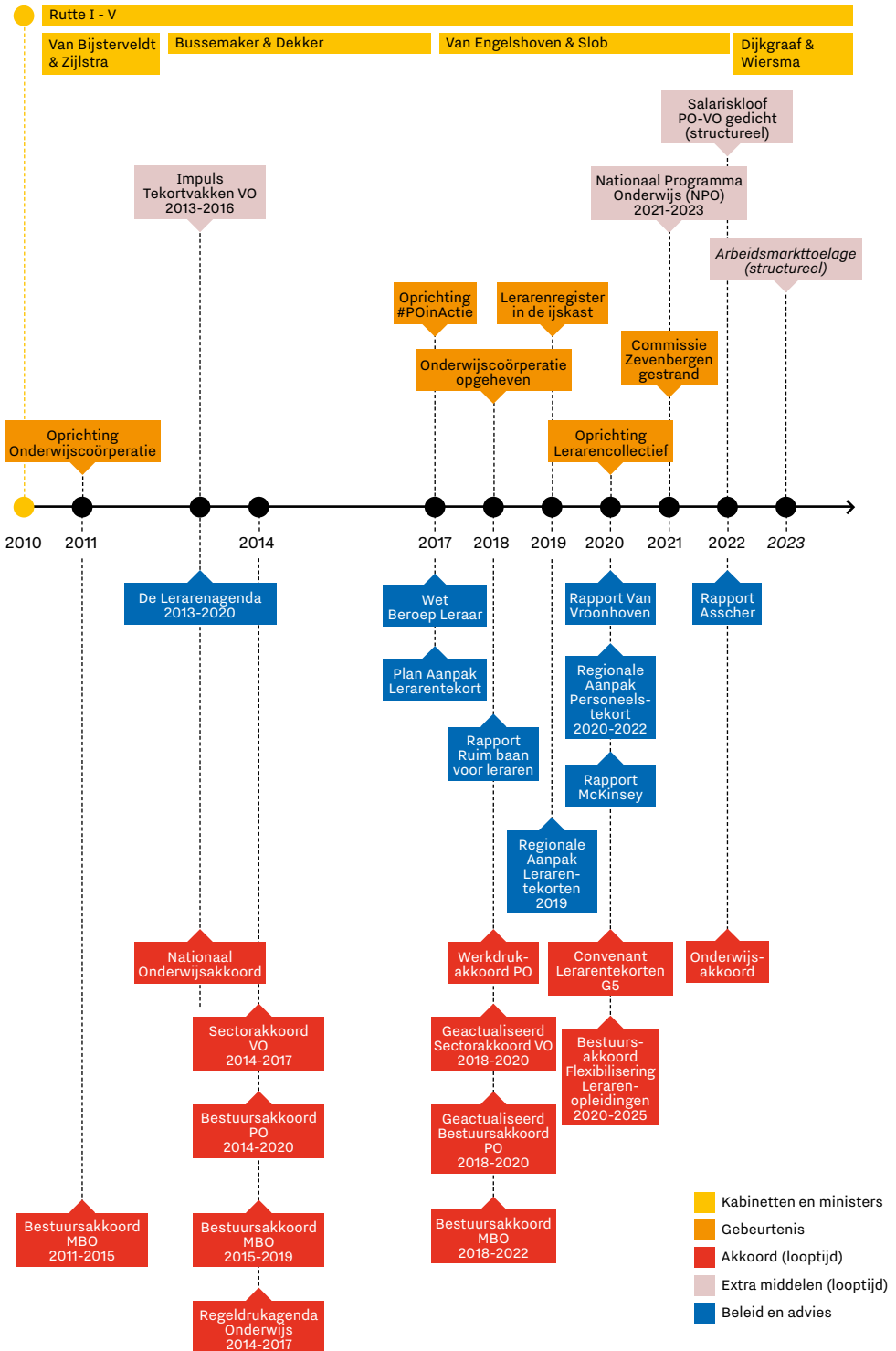
Wel ontstonden in 2017 PO in Actie, een actiegroep die zich inzet voor een meer gelijkwaardig salaris en minder werkdruk in het primair onderwijs. De aanvoerders van PO in Actie zijn inmiddels werkzaam voor de vakorganisatie AOB. In het mbo is de BVMO opgericht, die zich juist niet profileert als vakorganisatie.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

Samenvatting en conclusies

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

85 Cörvers et al. (2017).

Figuur 1 Tijlijn lerarenbeleid op hoofdlijnen 2013-2023.



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

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

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

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

⁸⁷ Asscher et al. (2022).

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

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

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

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



89 Van Casteren et al. (2019).

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

Thema 1: Kwaliteit van aankomende studenten van lerarenopleidingen	<ul style="list-style-type: none"> • Selectie van opleidingen is deels teruggedraaid of nooit ingevoerd. • Worsteling tussen kwaliteit en de noodzaak van meer instroom. • Aandacht voor selectie is afgenomen, opleidingsroutes worden flexibeler.
Thema 2: Kwaliteit van lerarenopleidingen	<ul style="list-style-type: none"> • Kwaliteitsverhoging komt in ogen van politiek onvoldoende van de grond. • Worsteling tussen autonomie van opleidingen en wensen van politiek, scholen en besturen.
Thema 3: Routes naar het leraarschap	<ul style="list-style-type: none"> • Veel ingezet op de zijinstroom, met enig succes. • Aantallen en kwaliteit van nieuwe opleidingsroutes zijn wisselend. • In 2018 is meer aandacht gekomen voor in-, door- en uitstroom van leraren. • Lerarentekorten groeien momenteel harder dan het volume van de zijinstroom. • Aanzet tot flexibilisering lerarenopleidingen
Thema 4: De beginnende leraar	<ul style="list-style-type: none"> • Veel aandacht voor beginnende leraren in sectorakkoorden en in samenwerking tussen scholen en opleidingen. • Begeleiding van starters in het po en vo is toegenomen, en uitstroom uit de sector na 1 jaar afgenomen.
Thema 5: De school als lerende organisatie	<ul style="list-style-type: none"> • Personeelsbeleid lijkt zich positief te ontwikkelen, maar harde gegevens ontbreken. • De geïntroduceerde dashboards met geaggregeerde ontwikkelingen geven geen inzicht van het gedrag op de werkvloer.
Thema 6: Bekwame en bevoegde leraren	<ul style="list-style-type: none"> • Positieve ontwikkelingen (Lerarenbeurs, Promotiebeurs, LerarenOntwikkelFonds). • Geen doorbraak in de bevoegdheidsregelingen. • Geen landelijke kwaliteitsstandaard door beroepsgroep.
Thema 7: Een sterk beroep	<ul style="list-style-type: none"> • De voorgenomen Onderwijscoöperatie is mislukt. • Weinig tot geen alternatieve organisatievorming, alleen via de vakorganisaties.

Literatuur

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Websites

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2

De Leraren- agenda 2013-2022:

reflectie in drie dimensies

Marc van der Meer

Bijzonder hoogleraar Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, Tilburg Law School/CAOP

Ruud van der Aa & Robin Wisse

Onderzoekers, CAOP

Frank Cörvers

Bijzonder hoogleraar Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, Tilburg Law School/CAOP

Programmadirecteur, ROA. Hoogleraar, Maastricht University/NEIMED

Inleiding

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

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

Eigenaarschap en draagvlak



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

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

2 Ministerie van OCW (2013).

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

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

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

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

³ Overleggraad PO-VO (2019).

⁴ Van der Aa & Van der Ploeg (2018).

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

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

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

5 Snoek (2014).

6 Zie Van der Meer & Vermeulen (2016).

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

7 SER (2022/2023)

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

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

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

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

12 Voncken et al. (2020).

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

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



13 De Jong et al. (2022).

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

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

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

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

Continuïteit en coherentie om synergie te bereiken

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

¹⁶ Rinnooy Kan (2018).

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

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

¹⁹ Leenheer & Snoek (2021).

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

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

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

20 Leune (2007).

21 James & Van der Meer (2018).

22 Van Casteren et al. (2021).

23 Zie ook deel 4 in deze bundel.

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

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

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

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

25 Van Casteren et al. (2021).

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

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

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



27 James & Van der Meer (2018).

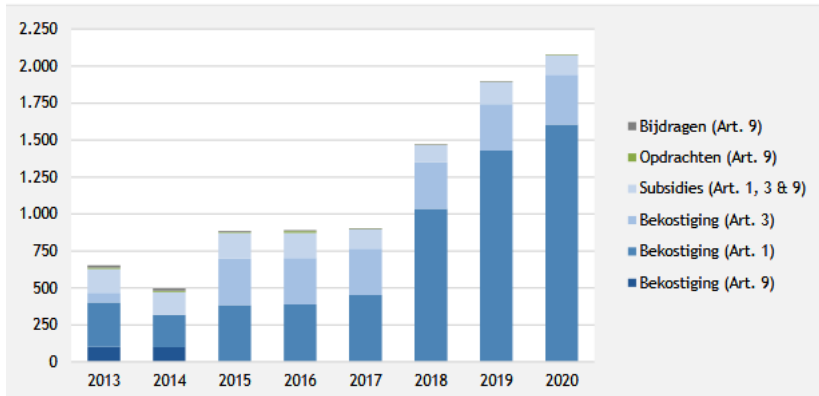
28 Zie <https://www.aob.nl/nieuws/vakbonden-willen-een-cao-voor-primair-en-voortgezet-onderwijs/>, zie ook Schwartz & Van der Meer in dit boek.

29 Ministerie van OCW (2022).

30 Van Casteren et al. (2021).

31 Blank & Van Heezik (2021).

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



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

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

Onderwijs als lerend systeem

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

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

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

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



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

34 Ministerie van OCW (2012).

35 WRR (2013).

36 Van Casteren et al. (2021).

37 Van Vroonhoven. (2020).

Conclusies: is het glas halfvol of halfleeg?

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

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

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

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

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

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

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

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

40 Klatter & Van der Meer (2019).

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

42 Van Kuijk et al. (2015).

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

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

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

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

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

Literatuur

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Van der Meer, M. (2021). Taken en rollen van docenten. In W. van Amersfoort, W. Brouwer, A. Klaijsen, M. van der Meer & J. Schobben, *MBO in 2030 - tussenrapportage*. Den Haag: Ministerie van OCW.

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

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

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

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

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

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

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

3

De leraar centraal in het lerarenbeleid

een ontwikkelings-
gerichte aanpak¹

Marc van der Meer

Bijzonder hoogleraar Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, Tilburg Law School/CAOP

Ruud van der Aa

Onderzoeker, CAOP

Inleiding

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



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

3 Van Veen et al. (2010).

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

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

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

Kenmerken van de arbeidsmarkt van leraren

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

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

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

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

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

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

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



Wie is eigenaar van het werk?

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

9 Van der Meer (2021).

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

11 Rinnooy Kan (2018).

Op welke wijze dat moet worden gefaciliteerd, blijft bij Rinnooy Kan echter een open vraag, die vertaald moet worden in de verbinding tussen de werkprocessen op de werkvloer en de landelijke beleidsvoering. Er zijn niet veel integrale benaderingen beschikbaar om op deze wijze naar de organisatie van werkprocessen te kijken. De socioloog Freidson¹² heeft het over de ‘derde logica’, naast die van de staat en de markt: de logica van de professional. In het onderwijs is immers sprake van een richtinggevende overtuiging van de betekenis van onderwijs voor de samenleving, didactische en pedagogische vaardigheden, een kennisbasis, arbeidsdeling, gerichte opleiding en training, een beroepsideologie hoe moreel en inhoudelijk te handelen en een professionele identiteit. Dat volgt ook uit de recente dissertatie van Hendrikx¹³: leraren bezitten diepgaande inhoudelijke kennis en kunnen meerdere didactische methoden toepassen. Zij hebben kennis van pedagogiek, kunnen normatieve inschattingen maken en zijn rolmodellen, die waarden en normen kunnen etaleren. Zij hebben een sterke band met leerlingen en tonen zichzelf in hun professionele relatie met de leerling.

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

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

12 Freidson (2001).

13 Hendrikx (2019).

14 Sabel (1996).

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

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

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

Drie basisprincipes van handelen uit de sociotechniek

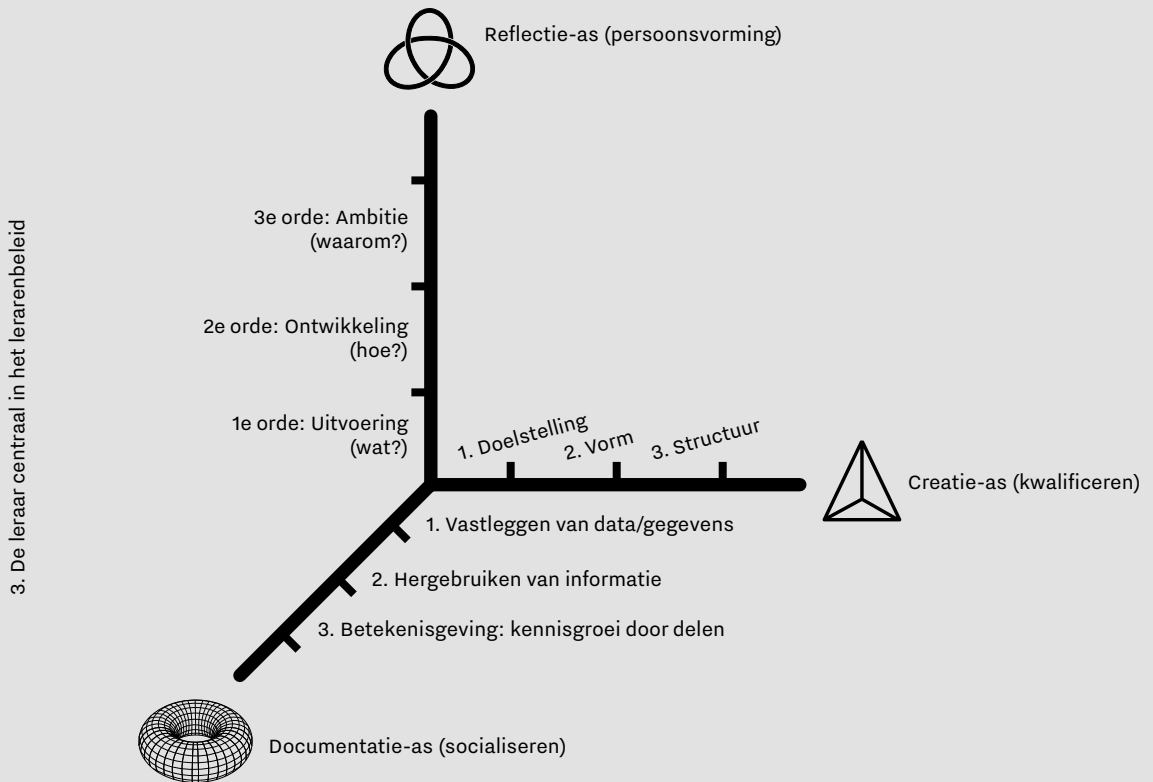
Het arbeidskundige model van de sociotechniek vertrekt vanuit drie universele basisprincipes uit de natuurwetenschappen en filosofie, die de verhouding tussen gedrag van leraren en de structuur van het onderwijs ordenen. Deze uitgangspunten zijn niet tweedimensionaal van karakter, zoals vrijwel alle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



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

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

Figuur 1 Kubus van capability-ontwikkeling.

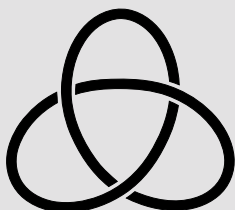


18 Pols gebruikt deze inzichten voor pedagogische afwegingen van de leraar in de klas. Daarachter gaat het begrip 'tacit knowledge' van Polanyi schuil over de niet-zichtbare, relationele waarde van arbeid, waardoor de (onderwijs)arbeidsmarkt niet werkt als goederenmarkt, maar een uitdrukking geeft aan waardencreatie die maatschappelijk is ingebed.

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

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

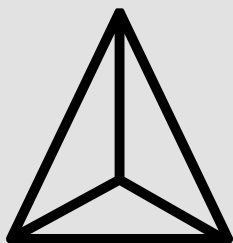
Figuur 1a Wendbaar gedrag: het steeds op elkaar betrekken van waarom-, hoe- en wat-vragen.



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



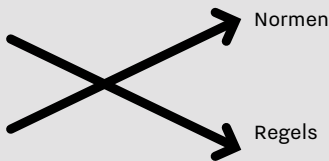
Figuur 1b Functie van onderwijsarbeidsmarkt (= doel + vorm + structuur).



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

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

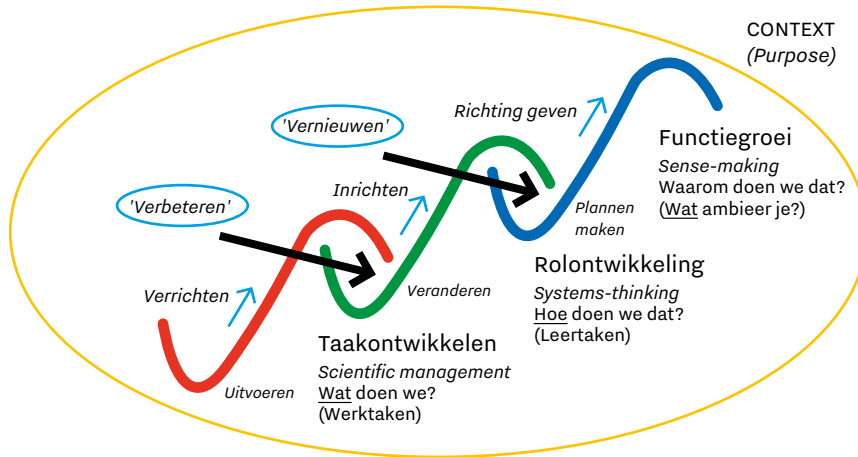
Figuur 1c Steady state: als de regels minder worden, zijn er sterke professionele normen nodig.



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

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

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



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

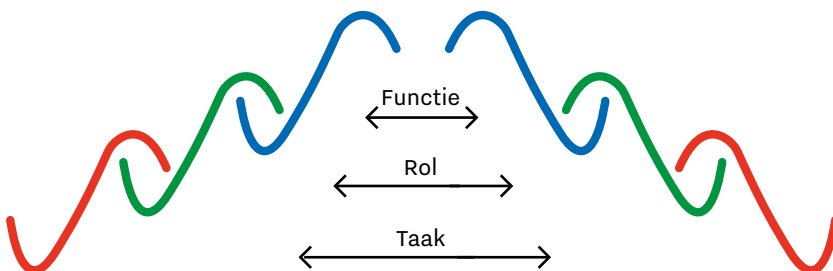
In figuur 2 wordt deze ontwikkeling geschetst in de overgang van taakgericht werken (*wat* moet er gebeuren?), naar de rolinvulling in het werk (*hoe* richten we het werk in?) naar de functie van het onderwijs (*waarop* richten we ons in het onderwijs en *waarom* doen we dat?). Waar is verbetering mogelijk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

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

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

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

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



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

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

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

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

Conclusie

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

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

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



Literatuur

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Van der Meer, M. (2021). Taken en rollen van docenten. In W. van Amersfoort, W. Brouwer, A. Klaijsen, M. van der Meer & J. Schobben, *MBO in 2030-tussenrapportage*. Den Haag: Ministerie van OCW.

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

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

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

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

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

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

4

Verbindend leraren- beleid:

oplossingsrichtingen
in tijd en ruimte

Marc van der Meer

Bijzonder hoogleraar Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, Tilburg Law School/CAOP

Ruud van der Aa

Onderzoeker, CAOP

Inleiding

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

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



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

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

1 Thornton et al. (2012).

2 Mogelijk zijn sociale media een nieuwe categorie.

De school als lerende organisatie

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

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

3 Dweck (2006).

4 Onderwijsraad (2013).

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

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

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

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

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



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

9 PO-Raad (2019).

De lerende regio

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

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

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

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

10 Van Vroonhoven (2020).

11 Taskforce doelmatigheid (2022).

12 Hendrikx (2019).

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

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

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

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

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

Samenhangend landelijk beleid

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

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

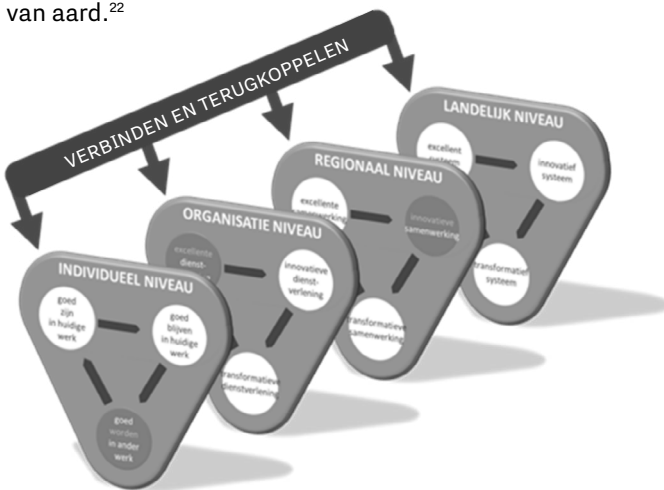
14 In het New Public Governance is er ruimte voor zelforganisatie en wederzijdse afstemming in horizontale netwerken (Héritier, 1992). Zoals Waslander en Pater (2017) en Van der Meer en Nieuwenhuis (2017) opmerken is er tot op heden geen eenduidige relatie tussen verticale sturing en horizontale samenwerking.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

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

16 Vergelijk met de oratie van Vermeulen (2016).

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

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



17 Zie voor een kritiek: Quené (2018).

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

19 Hendriks (2019, p. 27).

20 Moore (2013).

21 Van Hoessel & Herold (2020).

22 Zie voetnoot 18.

Bouwstenen voor een herontwerp van het lerarenbeleid

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

I. Bevorder de leercultuur en doorbreek het professioneel isolement

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

II. Breng meer innovatieve condities aan voor duurzame ontwikkeling

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



III. Verbreed het potentieel

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

23 Boer et al. (2019).

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

IV. Ontwikkel een breed gedragen beroepsstandaard

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

V. Vergroot het coördinatievermogen binnen en tussen onderwijssectoren

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

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

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

VI. Richt aantrekkelijke onderwijsprogramma's in

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



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

VII. Ontwikkel een dynamisch beroepsbeeld

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

VIII. Verken de open beleidstheorie

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

IX. Investeer op langere termijn

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

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

²⁷ McKinsey & Company (2020).

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

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

X. Vestig een leerstoel en organiseer actieve werkvormen

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



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

29 Peters (2019).

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

Conclusie: van georganiseerd wantrouwen naar bewust vertrouwen

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

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

30 Klatter & Van der Meer (2019).

31 Van der Meer (2014).

Literatuur

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Deel 2

De positie

van leraren en
schoolleiders op

de onderwijs-

arbeidsmarkt

Inleiding

De onderwijsarbeidsmarkt verkeert al geruime tijd in zwaar weer. Ondanks alle pogingen om het werk in de sector aantrekkelijker te maken voor nieuw en zittend personeel, blijven er grote tekorten aan onderwijspersoneel. Vooral op de basisscholen in de grote steden en voor de exacte vakken en enkele taalvakken in het voortgezet onderwijs zijn de tekorten structureel. Voor de komende jaren wordt een lichte verbetering voorzien, hoewel de uitvoering van het Nationaal Programma Onderwijs en de aanpak van de werkdruk nog tot extra vraag naar personeel kan leiden. In dit deel gaan we in op de positie van leraren en schoolleiders op de arbeidsmarkt. We presenteren uiteenlopende artikelen die op basis van enquêtes, administratieve gegevens en literatuurverkenningen conclusies trekken over het lerarentekort, de allocatie van leraren over scholen (sortering), de aanpak van tekortvakken in het vo, de interesse in het beroep van schoolleiders, en het bindingsprobleem van jonge medewerkers in arbeidsorganisaties. Het gaat, kortom, om de werving en binding van leraren en schoolleiders voor het onderwijs tegen de achtergrond van grote personeelstekorten.

De onderwijsarbeidsmarkt in vogelvlucht: kengetallen en trends 2022



In dit hoofdstuk worden de belangrijkste arbeidsmarktontwikkelingen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs, hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs beknopt op een rijtje gezet en in beeld gebracht. De factsheets tonen niet alleen welke ontwikkelingen in de verschillende onderwijssectoren spelen, maar laten ook in één oogopslag zien tegen welke achtergrond de bijdragen in dit boek gelezen moeten worden.

Trends in de arbeidsmarktpositie van pas afgestudeerden van de pabo

De krapte op de arbeidsmarkt voor leraren is sinds 2015 sterk toegenomen. Het belangrijkste kanaal om deze krapte te verminderen, vormt de instroom van startende leraren die van de pabo komen. De toenemende krapte uit zich voor hen in een toenemende kans om vaker en sneller een vaste aanstelling te krijgen met een grotere baan dan voorheen, met name in de Randstad. Dit blijkt uit de eerste bijdrage van Sil Vrielink, Klaas de Vos en Peter Fontein. Voor pas afgestudeerde leraren is de arbeidsmarktpositie de laatste jaren dus ten gunste gekeerd. Startende leraren zijn ook positiever over hun werk en hun eigen capaciteiten gaan denken, onder meer door een betere begeleiding op de school

waar ze les geven. Daardoor is ook het personeelsverloop kleiner en is de kans dat ze in het onderwijs blijven werken groter. Voor scholen was er een grote noodzaak om zuiniger met hun personeel en royaler met de arbeidsvoorwaarden van leraren om te gaan vanwege de alsmaar toenemende lerarentekorten. Deze schaarste aan leraren werd verder aangewakkerd door de grote uitval en een hoog ziekteverzuim onder leraren tijdens de coronacrisis.

De invloed van schoolkenmerken, persoonskenmerken en arbeidsvoorwaarden op beroepsuitval en mobiliteit van jonge leraren in het primair onderwijs

De grotere blijfkans van leraren in het primair onderwijs is vooral belangrijk bij de instroom van jonge leraren in het onderwijs, omdat zij de grootste kans hebben het onderwijs weer snel te verlaten. Tijana Prokic-Breuer, Stan Vermeulen en Inge de Wolf laten in hun bijdrage zien dat vooral de mobiliteit van jonge leraren groot is en dat de mobiliteit van leraren in het algemeen de laatste jaren is afgenomen. Dit is waarschijnlijk gebeurd door de sterk opgelopen krapte op de lerarenmarkt. De auteurs suggereren dat een grotere aanstelling (of zelfs voltijdsaanstelling) en een vaste aanstelling belangrijke instrumenten van scholen kunnen zijn om het vertrek van leraren naar een andere school en de beroepsuitval te beperken. Dit blijkt ook uit de bevinding dat leraren gemiddeld genomen vaak meer uren gaan werken als ze naar een andere school overstappen. Het baart wel enige zorgen dat deze leraren ook vaak overstappen naar scholen waar zij de werkdruk mogelijk als lichter ervaren, dat wil zeggen naar scholen met leerlingen met meer hoogopgeleide ouders, minder gewichtleerlingen en een hogere gemiddelde citoscore dan op hun vorige school.

De sortering van po-leraren naar school-, leerling- en persoonskenmerken

Op deze sortering van leraren naar scholen wordt nader ingegaan in de derde bijdrage, eveneens van de hand van Tijana Prokic-Breuer, Stan Vermeulen en Inge de Wolf. Leraren met een masteropleiding geven vaker dan gemiddeld les op scholen met meer hoger opgeleide ouders. Leraren met een niet-westerse migratieachtergrond geven juist vaker les op scholen met veel leerlingen met een eveneens niet-westerse migrantenachtergrond. Vooral in stedelijke gebieden zijn deze patronen sterker dan gemiddeld, wellicht omdat daar meer keuzemogelijkheden zijn voor zowel leraren als ouders om hun voorkeuren wat betreft schoolkenmerken te realiseren.

Jonge leraren die instromen op de arbeidsmarkt versterken de patronen die al aanwezig zijn in de sortering. Deze patronen wijzen op segregatie van zowel de leraren- als de leerlingenpopulatie op scholen. Het is echter niet duidelijk of de effecten van deze patronen per saldo negatief of positief zijn. Enerzijds kunnen door de sortering een grotere ongelijkheid in onderwijskansen en een negatieve impact op de sociale cohesie ontstaan. Verder kan de sortering van de vele jonge leraren die instromen op de arbeidsmarkt de lerarentekorten ongelijk verdelen en juist verergeren op scholen met veel laagopgeleide ouders en veel leerlingen met een migrantenachtergrond. Anderzijds kan de sortering positieve resultaten voor de leerlingen opleveren, omdat ze les krijgen van leraren die qua achtergrond meer op hen lijken, maar vooral hiernaar is meer onderzoek gewenst in de Nederlandse context.



Oplossingsrichtingen voor tekortvakken in het vo

Het lerarentekort in het voortgezet onderwijs is ongelijk verdeeld over de verschillende vakken. Prognoses laten zien dat met name voor de moderne vreemde talen (Duits en Frans), de klassieke talen en de bètavakken (wiskunde, natuurkunde en scheikunde) een oplopend tekort wordt verwacht. Deze vakken staan, samen met Nederlands, bekend als de tekortvakken. Er zijn signalen dat de knelpunten die de tekorten veroorzaken niet voor alle tekortvakken hetzelfde zijn. De onderbouwing hiervan ontbreekt. Dit onderzoek van CAOP, MOOZ en Centerdata geeft inzicht in de vakspecifieke knelpunten en oplossingen voor de tekortvakken. De uitkomsten maken het mogelijk meer gericht beleid te

ontwikkelen om deze tekorten effectief aan te pakken. Beleidssuggesties van de auteurs betreffen onder andere meer aandacht voor de loopbaanoriëntatie en -ontwikkeling van leraren, meer zijnstroom in het beroep, maatwerk en flexibilisering van lerarenopleidingen, dubbele bevoegdheden tijdens de lerarenopleiding en meer begeleiding van startende leraren.

Schoolleiders gezocht: imago en interesse voor het beroep

Een essentiële voorwaarde voor goed onderwijs zijn voldoende gekwalificeerde leraren. Schoolleiders hebben behalve een belangrijke rol voor het waarborgen en continu ontwikkelen van de onderwijskwaliteit en het bieden van een veilig leerklimaat, ook tot taak te zorgen voor een adequaat lerarenbestand. Echter, evenals voor leraren bestaat er voor de beroepsgroep van schoolleiders een serieus personeelstekort. In dit hoofdstuk onderzoeken de auteurs de interesse voor het beroep van schoolleider, onder leraren en potentieel geïnteresseerden buiten het onderwijs. Een belangrijke uitkomst is dat er indicaties zijn voor interesse in het schoolleiderschap bij een aanzienlijk deel van de leraren. Maar ook onder leidinggevendenden in andere sectoren (buiten het onderwijs) bestaat relatief veel animo voor het schoolleiderschap. Om deze interesse daadwerkelijk aan te boren, dient er volgens de auteurs aandacht te zijn voor: de (ervaren) werkdruk van schoolleiders, de inwerk- en ontwikkeltijd, het imago van regeldruk en het als laag ingeschatte salaris.

Het bindingsprobleem van de arbeidsmarkt

Niet alleen in het onderwijs zijn er arbeidstekorten, dat geldt ook voor andere sectoren. In alle sectoren leiden de arbeidsmarkttekorten tot serieuze vragen op de werkvloer. Hoe om te gaan met de onderbezetting in de klas, in de zorg en het bedrijf? En hoe het verloop van personeel aan te pakken? De nood is hoog en werkgevers moeten de handen uit de mouwen steken. Wat is er nodig voor zo'n integrale aanpak? In dit verkennende hoofdstuk vergelijkt de auteur de binding van jonge instromers in het onderwijs met de zorg en de techniek. Een belangrijke conclusie is dat persoonlijke en professionele ontwikkeling voor jonge mensen voorwaardelijk is om hen een passende en maatschappij-relevante arbeidspositie te laten verwerven. Daarbij dienen zij te worden ondersteund door ervaren werkenden, die op hun beurt door taakverrijking nieuwe rollen kunnen vervullen. En dat kan weer worden ontwikkeld door versterking van inspraak en kennisdeling in teams, zodat de fysieke werkinzet

en emotionele arbeidsbelasting hanteerbaar worden en jonge medewerkers niet voortijdig uitvallen of elders hun heil gaan zoeken.



5

De onderwijsarbeidsmarkt in vogelvlucht:

kengetallen en trends 2022¹

Simon Cornel & Ruud van der Aa
Onderzoekers, CAOP

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? Geldt dat voor elke onderwijssector in dezelfde mate? 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 dergelijke kengetallen relevante inzichten, bijvoorbeeld voor de totstandkoming van beleid, programma's projecten en andere activiteiten.

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste arbeidsmarktontwikkelingen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs, hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs op een rijtje gezet en in beeld gebracht. De factsheets tonen niet alleen welke ontwikkelingen in de verschillende onderwijssectoren spelen, maar laten ook in één oogopslag zien tegen welke achtergrond de bijdragen in dit boek gelezen moeten worden.

Dit overzicht is samengesteld in het najaar van 2022. Er verschijnen regelmatig nieuwe publicaties en statistieken over de ontwikkeling in de samenstelling van het personeel en de onderwijsarbeidsmarkt.



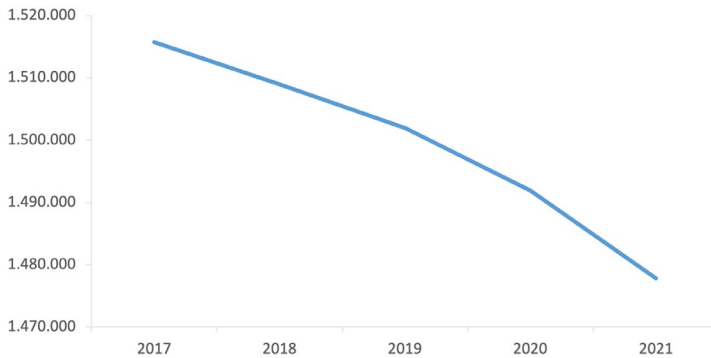
1 Dit hoofdstuk.

Primair onderwijs

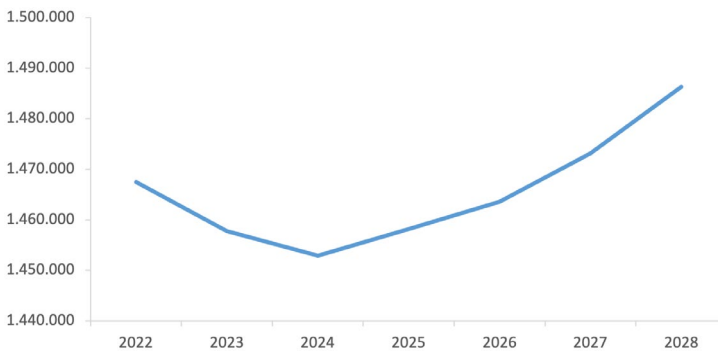
Eerst dalend, daarna stijgend aantal leerlingen

In het primair onderwijs is het aantal leerlingen de afgelopen jaren gedaald van zo'n 1.516.000 in 2017 tot bijna 1.478.000 in 2021 (zie figuur 1). De verwachting is dat het aantal leerlingen de komende jaren verder daalt naar bijna 1.453.000 in 2024, waarna een stijging wordt verwacht tot ruim 1.486.000 leerlingen in 2028 (zie figuur 2).

Figuur 1 Ontwikkeling aantal leerlingen primair onderwijs, 2017-2021.



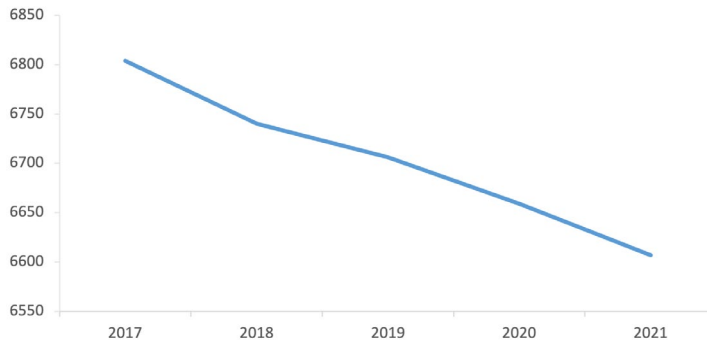
Figuur 2 Prognose aantal leerlingen primair onderwijs, 2022-2028.



Afnemend aantal scholen

Net als het aantal leerlingen nam ook het aantal scholen in het primair onderwijs tussen 2017 en 2021 af. Waren er in 2017 nog 6.804 scholen, in 2021 is het aantal gedaald tot 6.607 scholen. Dit waren 6.080 scholen voor basisonderwijs, 263 scholen voor speciaal basisonderwijs, 54 scholen voor speciaal onderwijs, 166 scholen voor speciaal onderwijs/voortgezet speciaal onderwijs en 44 scholen voor voortgezet speciaal onderwijs (zie figuur 3).

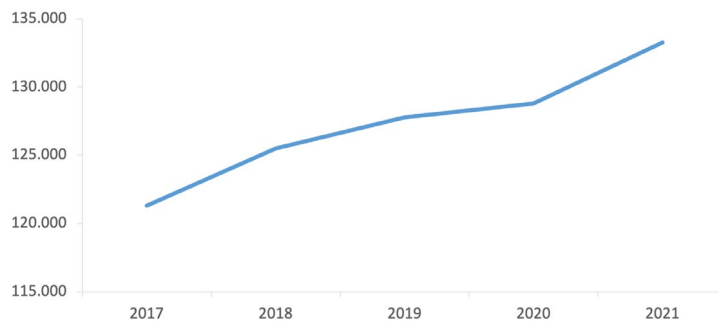
Figuur 3 Ontwikkeling aantal scholen primair onderwijs, 2017-2021.



Toename werkgelegenheid

Ondanks de afname van het aantal leerlingen is de werkgelegenheid (in fte) in de sector tussen 2017 en 2021 gestegen (zie figuur 4). In 2017 werkte het personeel circa 121.300 fte's, terwijl dit in 2021 is toegenomen tot zo'n 133.300 fte's.

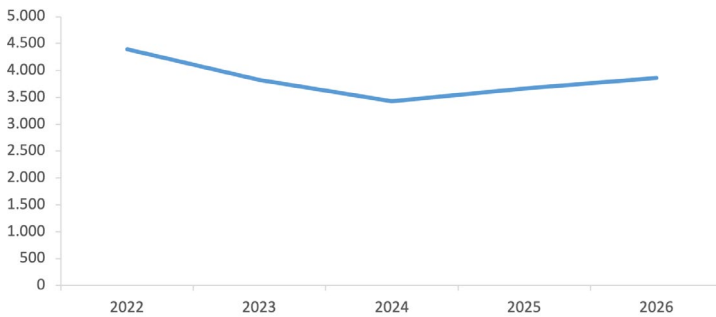
Figuur 4 Ontwikkeling werkgelegenheid (fte) primair onderwijs, 2017-2021.



Blijvende personeelstekorten

Het lerarentekort zal de komende jaren een urgent probleem blijven. Het tekort zal naar verwachting dalen van ruim 4.390 fte's in 2022 tot bijna 3.430 fte's in 2024 (zie figuur 5). Hierna zal het tekort weer stijgen tot bijna 3.860 fte's in 2026. Daarnaast zijn de huidige personeelstekorten aanzienlijk en urgent, vooral in de G5 en op scholen met veel leerlingen met een risico op onderwijsachterstanden. Daarbij gaat het niet alleen om nu openstaande vacatures, maar ook om verborgen vacatures, waarvoor de scholen nu (nood)oplossingen kiezen om de continuïteit van het onderwijs te borgen.²

Figuur 5 Prognose onvervulde vraag (fte) leraren primair onderwijs, 2022-2026.



Afnemend aandeel mannen

Het aantal fte's vervuld door mannelijk personeel in het primair onderwijs is de afgelopen jaren verder afgenomen (zie figuur 6). In 2017 kwam het aandeel mannen (in fte) nog uit op 19%. Dit aandeel is gedaald tot 18% in 2021.

Verjonging van het personeel

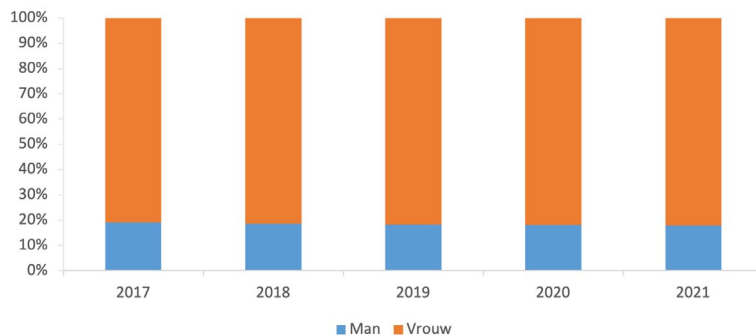
Als we kijken naar de verdeling van de werkgelegenheid (in fte) naar leeftijd, zien we dat er tussen 2017 en 2021 sprake is van verjonging van het personeelsbestand. Het aandeel 35-minners is toegenomen tot ruim 31% in 2021 en het aandeel 55-plussers is afgenomen tot bijna 23% in 2021 (zie figuur 7).

² Zie Adriaens, H., Elshout, M, Elshout, S, & De Cock, E. (2021). Personeelstekorten primair onderwijs – Peildatum 1 oktober 2021. Tilburg: Centerdata in opdracht van het ministerie van OCW.

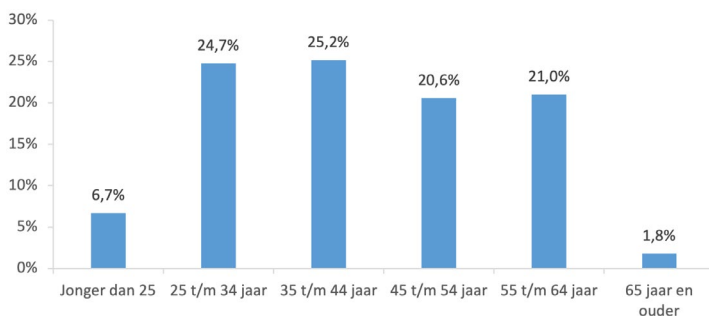
Veel deeltijd

In 2021 heeft ruim 58% van het personeel (in fte) in het primair onderwijs een aanstellingsomvang van meer dan 0,8 fte (zie figuur 8). Daarnaast heeft zo'n 34% een aanstelling van 0,5 tot 0,8 fte, terwijl 7,9% een aanstelling van minder dan 0,5 fte heeft.

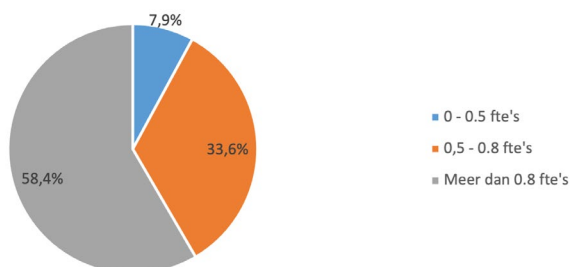
Figuur 6 Verdeling werkgelegenheid (fte) primair onderwijs naar geslacht, 2017-2021.



Figuur 7 Verdeling werkgelegenheid (fte) primair onderwijs naar leeftijd, 2021.



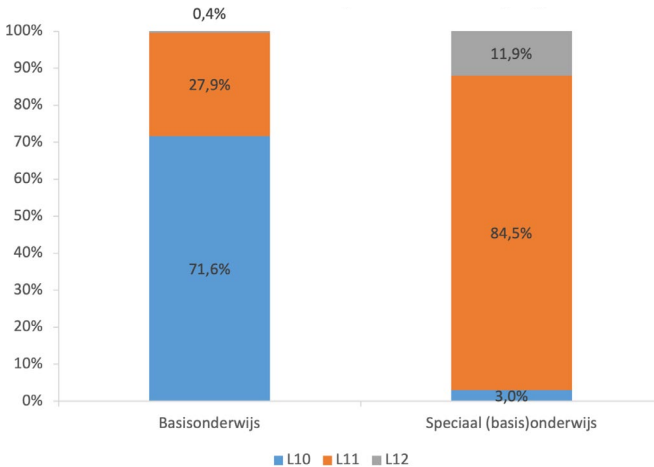
Figuur 8 Verdeling werkgelegenheid (fte) primair onderwijs naar aanstellingsomvang, 2021.



Stabiele verdeling over salarisschalen

De functiemix, het aandeel leraren per salarisschaal, in het primair onderwijs is de afgelopen jaren stabiel gebleven. In 2021 ziet de functiemix in het basisonderwijs er als volgt uit: zo'n 72% in schaal L10, bijna 28% in schaal L11 en 0,4% in schaal L12 (zie figuur 9). In het speciaal (basis)onderwijs zitten veel leraren in een hogere schaal: 3% in schaal L10, 85% in schaal L11 en 12% in schaal L12.

Figuur 9 Functiemix: aandeel leraren per salarisschaal (fte), 2021.



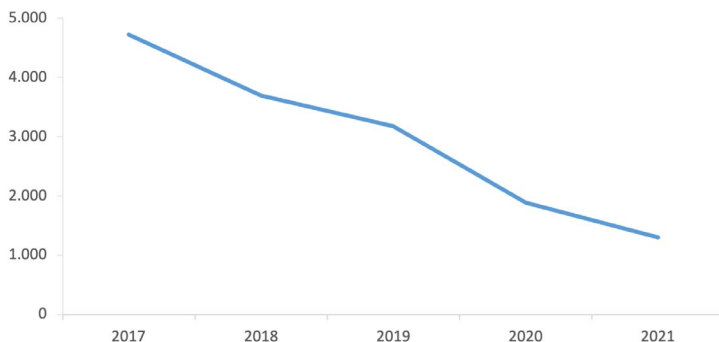
Stabiel ziekteverzuim

In 2021 was het ziekteverzuimpercentage in het basisonderwijs onder onderwijzend personeel 5,7% en onder ondersteunend personeel 6,2%. In het speciaal basisonderwijs was dit onder onderwijzend personeel 6,5% en onder ondersteunend personeel 7,2%. Op hoofdlijnen zijn deze cijfers vergelijkbaar aan voorgaande jaren.

Daling aantal WW'ers

Het aantal WW'ers uit het primair onderwijs is de afgelopen jaren sterk gedaald (zie figuur 10). Waren er in 2017 nog 4.722 WW'ers, in 2021 zijn dit er nog maar 1.301.

Figuur 10 Aantal WW'ers, 2017-2021.

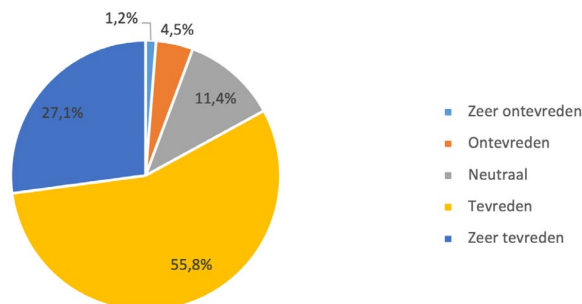


Hoge mate van werktevredenheid

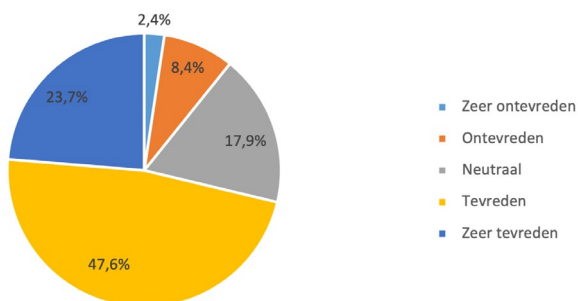
Het personeel in het primair onderwijs is overwegend tevreden met hun baan (zie figuur 11). Bijna 83% van het personeel in de sector geeft aan hiermee (zeer) tevreden te zijn. Over de organisatie zijn zij iets minder enthousiast, maar nog altijd is een ruime meerderheid (ruim 71%) van het personeel ook hier (zeer) tevreden over (zie figuur 12).



Figuur 11 Baantevredenheid personeel primair onderwijs, 2019.



Figuur 12 Organisatietevredenheid personeel primair onderwijs, 2019.

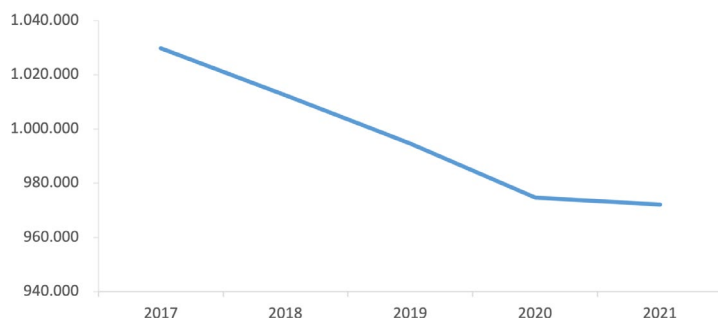


Voortgezet onderwijs

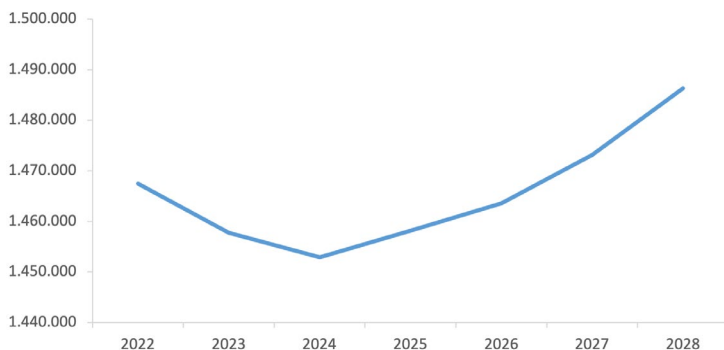
Dalend aantal leerlingen

Net als in het primair onderwijs is ook in het voortgezet onderwijs het aantal leerlingen de afgelopen jaren gedaald. Het aantal leerlingen daalde van zo'n 1.030.000 in 2017 tot circa 972.000 in 2021 (zie figuur 13). De verwachting is dat het aantal leerlingen de komende jaren verder zal dalen, tot ruim 906.000 in 2028 (zie figuur 14).

Figuur 13 Ontwikkeling aantal leerlingen voortgezet onderwijs, 2017-2021.



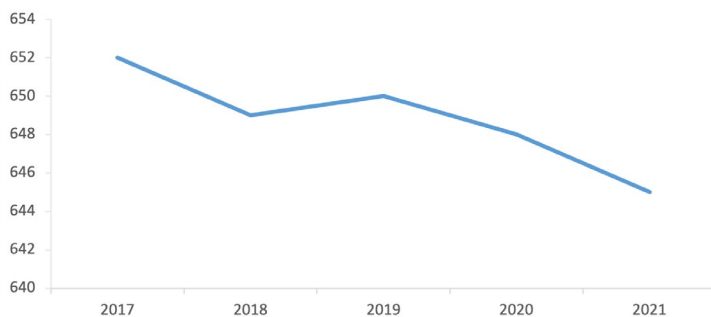
Figuur 14 Prognose aantal leerlingen primair onderwijs, 2022-2028.



Dalend aantal instellingen

Het aantal leerlingen is de afgelopen jaren dus afgenomen in het voortgezet onderwijs. Dezelfde trend zien we voor het aantal instellingen (zie figuur 15). Waren er in 2017 nog 652 instellingen, in 2021 is het aantal gedaald tot 645 instellingen.

Figuur 15 Ontwikkeling aantal instellingen voortgezet onderwijs, 2017-2021.

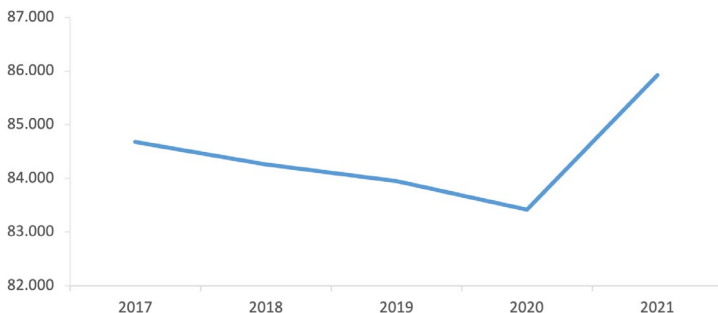


Toename werkgelegenheid

In tegenstelling tot het aantal leerlingen is de werkgelegenheid (in fte) in de sector tussen 2017 en 2021 gestegen (zie figuur 16). In 2017 werkte het personeel bijna 84.500 fte's, terwijl dit in 2021 is toegenomen tot circa 85.900 fte's.



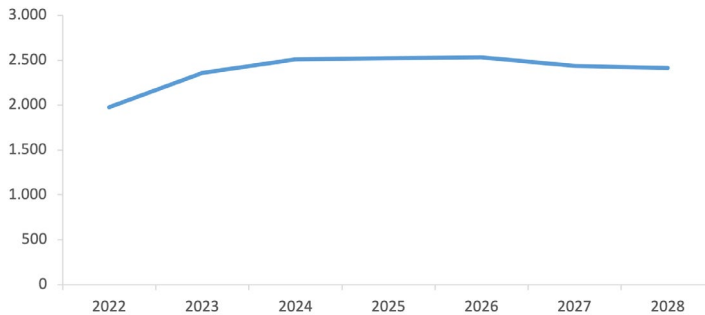
Figuur 16 Ontwikkeling werkgelegenheid (fte) voortgezet onderwijs, 2017-2021.



Oplopende personeelstekorten

Ook in het voortgezet onderwijs zal het lerarentekort de komende jaren een probleem blijven. De verwachting is dat het tekort de komende jaren zal stijgen, van ruim 1.970 fte's in 2022 tot ruim 2.410 fte's in 2028 (zie figuur 17). De tekorten verschillen aanzienlijk per vak. In 2028 worden de grootste absolute tekorten verwacht voor de vakken wiskunde, Frans, Nederlands, natuurkunde, Duits en scheikunde.

Figuur 17 Prognose onvervulde vraag (fte) leraren voortgezet onderwijs, 2022-2028.



Toenemende feminisering

In het voortgezet onderwijs is de afgelopen jaren het aantal fte's vervuld door vrouwelijk personeel boven het aantal fte's vervuld door mannelijk personeel uitgekomen (zie figuur 18). In 2017 was het aandeel mannen en vrouwen (in fte) nog vrijwel gelijk, terwijl in 2021 het aandeel vrouwen is gestegen tot bijna 53%.

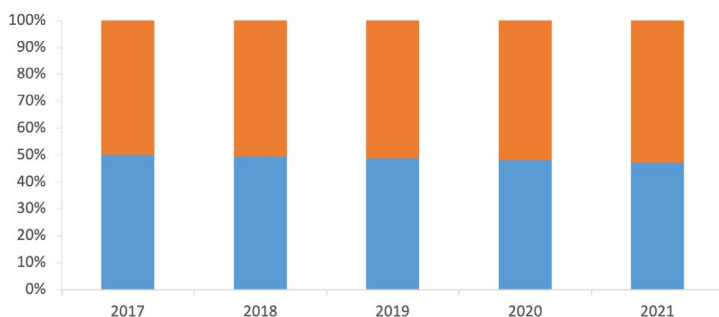
Verjonging van het personeel

Net als in het primair onderwijs is het personeel (in fte) in het voortgezet onderwijs ook steeds jonger aan het worden. Wel zijn er in 2021 nog steeds meer 55-plussers dan 35-minners werkzaam in de sector (zie figuur 19). Het aandeel 35-minners is toegenomen tot ruim 25% en het aandeel 55-plussers is afgenomen tot ruim 28%.

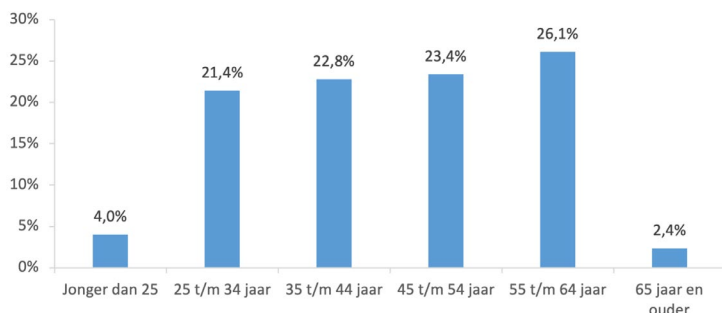
Meerderheid personeel werkt voltijds

In 2021 heeft bijna driekwart van het personeel (in fte) in de sector een aanstellingsomvang van meer dan 0,8 fte (zie figuur 20). Daarnaast heeft ruim 23% een aanstelling van 0,5 tot 0,8 fte, terwijl ongeveer 4% een aanstelling heeft van minder dan 0,5 fte. Deze cijfers zijn over de afgelopen jaren redelijk stabiel gebleven.

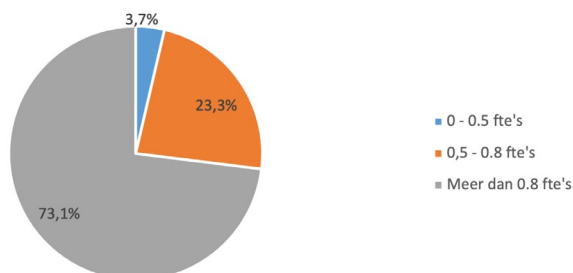
Figuur 18 Verdeling werkgelegenheid (fte) voortgezet onderwijs naar geslacht, 2017-2021.



Figuur 19 Verdeling werkgelegenheid (fte) voortgezet onderwijs naar leeftijd, 2021.



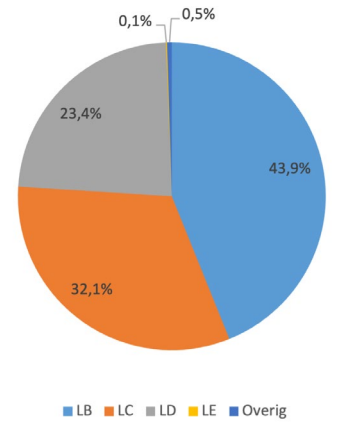
Figuur 20 Verdeling werkgelegenheid (fte) voortgezet onderwijs naar aanstellingsomvang, 2021.



Meer leraren in hogere salarisschalen

De afgelopen jaren is de functiemix, het aandeel leraren per salarisschaal, in het voortgezet onderwijs stabiel. In 2021 zit bijna 44% van de leraren in salarisschaal LB (zie figuur 21). Daarna volgen schaal LC (circa 32%) en schaal LD (ruim 23%). Maar een klein deel van de leraren zit in schaal LE (0,1%) en in de overige salarisschaal (een half procent).

Figuur 21 Functiemix: aandeel leraren per salarisschaal (fte), 2021.



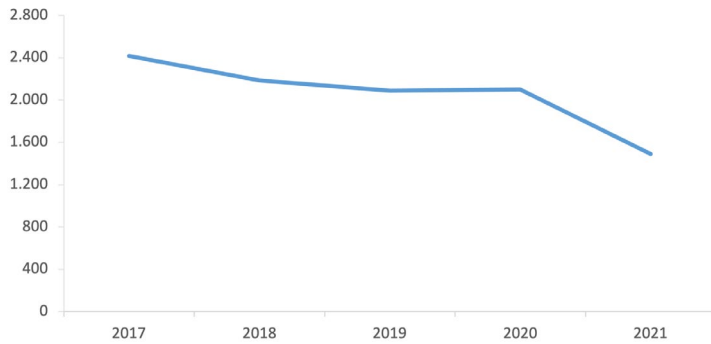
Ziekteverzuim

In 2021 was het ziekteverzuimpercentage in het voortgezet onderwijs onder onderwijzend personeel 5,3% en onder ondersteunend personeel 6,1%. Deze cijfers wijken marginaal af van eerdere jaren.

Daling aantal WW'ers

Het aantal WW'ers uit het voortgezet onderwijs is tussen 2017 en 2021 afgenomen (zie figuur 22). Waren er in 2017 nog 2.416 WW'ers, in 2021 is dit aantal gedaald tot 1.491 WW'ers.

Figuur 22 Aantal WW'ers, 2017-2021.

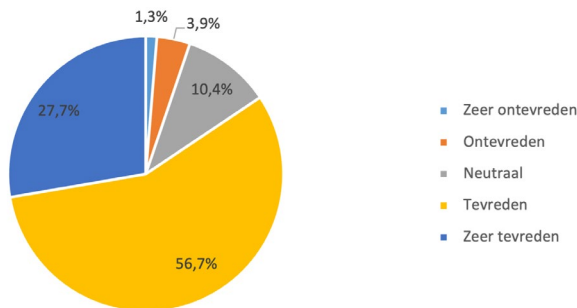


Hoge mate van werktevredenheid

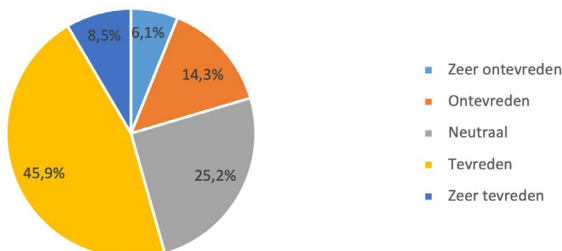
Net als in het primair onderwijs is ook het personeel in het voortgezet onderwijs overwegend tevreden met hun baan. Het aandeel dat aangeeft (zeer) tevreden te zijn met de baan, ligt met ruim 84% iets hoger dan het aandeel in het primair onderwijs (zie figuur 23). Over de organisatie waar zij werken is het personeel in het voortgezet onderwijs minder tevreden, aangezien ruim 54% hierover (zeer) tevreden is (zie figuur 24).



Figuur 23 Baantevredenheid personeel voortgezet onderwijs, 2019.



Figuur 24 Organisatietevredenheid personeel voortgezet onderwijs, 2019.



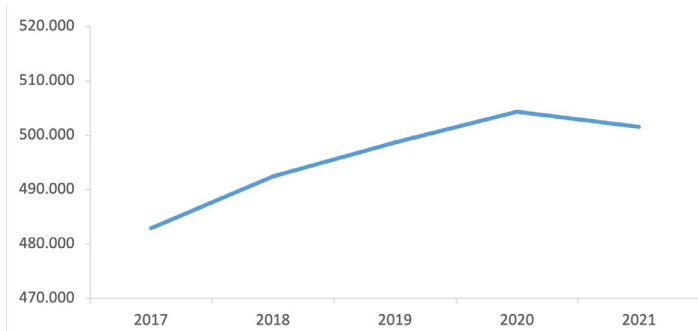
Middelbaar beroepsonderwijs

Daling aantal studenten verwacht

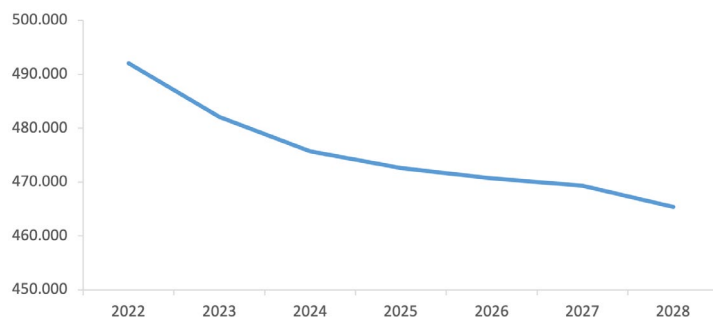
Het aantal studenten in het middelbaar beroepsonderwijs is de afgelopen jaren toegenomen (zie figuur 25). In 2017 kende het middelbaar beroepsonderwijs nog bijna 483.000 studenten, in 2021 waren dit er zo'n 502.000. De verwachting is dat het aantal studenten de komende jaren zal dalen tot ruim 465.000 in 2028 (zie figuur 26).

Kijken we naar het aantal studenten in een BBL- en BOL-traject, dan zien we dat het aantal BBL-studenten is gestegen terwijl het aantal BOL-studenten licht is gedaald. Zo waren er in 2017 circa 106.000 BBL-studenten en bijna 377.000 BOL-studenten. In 2021 waren er ruim 129.000 BBL-studenten en circa 372.000 BOL-studenten.

Figuur 25 Ontwikkeling aantal studenten middelbaar beroepsonderwijs, 2017-2021.



Figuur 26 Prognose aantal studenten middelbaar beroepsonderwijs, 2022-2028.



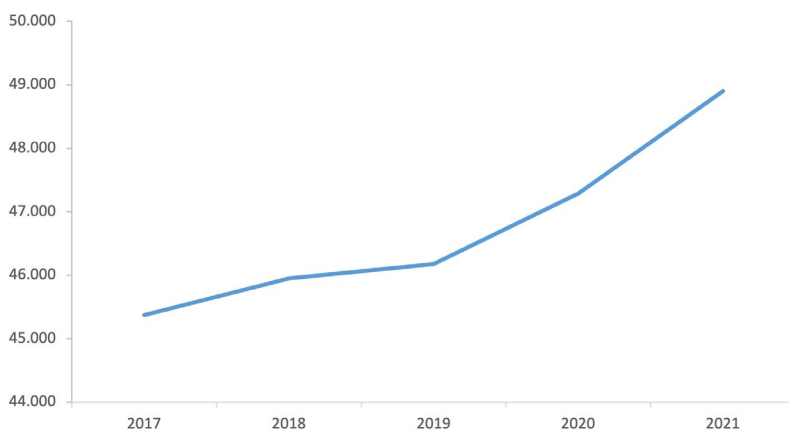
Aantal instellingen stabiel

In 2021 zijn er 60 mbo-instellingen.³ Het gaat hierbij om 7 agrarische opleidingscentra (AOC's), 41 regionale opleidingscentra (ROC's), 11 vakinstellingen (VAK's) en 1 overige instelling.

Stijgende werkgelegenheid

Met de toename van het aantal studenten is de werkgelegenheid (in fte) in het middelbaar beroepsonderwijs de afgelopen jaren ook gestegen (zie figuur 27). In 2017 bedroeg de werkgelegenheid zo'n 45.400 fte's en dit is toegenomen tot circa 48.900 fte's in 2021.

Figuur 27 Ontwikkeling werkgelegenheid (fte) middelbaar beroepsonderwijs, 2017-2021.

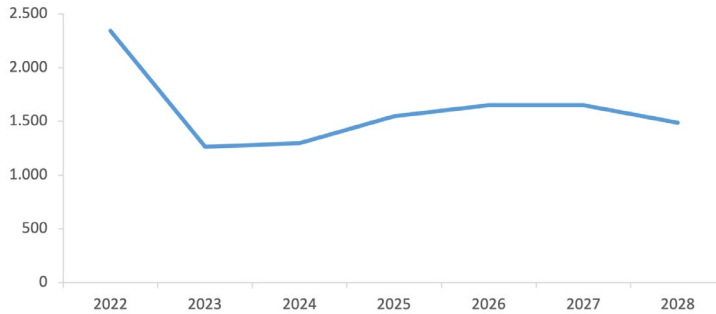


Personeelsbehoefte

De benodigde instroom van nieuwe leraren (in fte) in het middelbaar beroepsonderwijs zal, na een uitschieter van ruim 2.340 fte's in 2022, tussen 2023 en 2028 schommelen tussen 1.260 en 1.660 fte's per jaar (zie figuur 28).

³ Dit is volgens het ministerie van OCW. De MBO Raad telt er 61, zie <https://www.mboraad.nl/het-mbo/feiten-en-cijfers/studenten-het-mbo>.

Figuur 28 Benodigde instroom (fte) leraren middelbaar beroepsonderwijs, 2022-2028.



Dalend aandeel mannen

In de sector is het aantal fte's vervuld door mannen de afgelopen jaren gedaald. In 2017 werd nog ruim 47% vervuld door mannelijk personeel, terwijl dit in 2021 nog maar bijna 44% is (zie figuur 29).

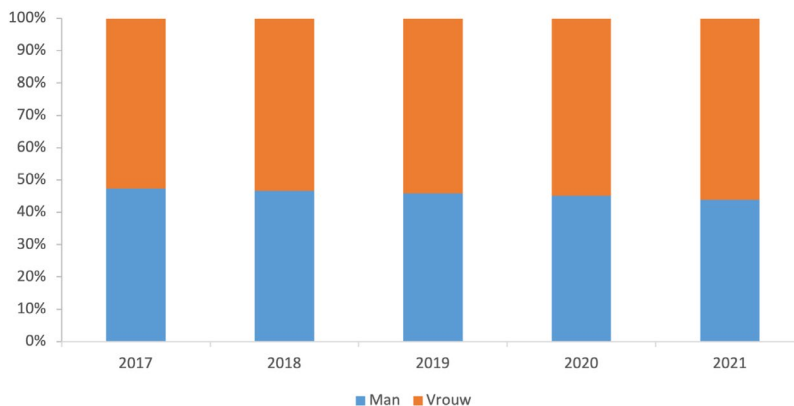
Verjonging van het personeel

Het personeel in het middelbaar beroepsonderwijs is relatief vergrijsd. Zo is in 2021 zo'n 32% (van de werkgelegenheid in fte) 55 jaar of ouder en 21% 35 jaar of jonger. Sinds 2017 is het aandeel 35-minners gestegen en het aandeel 55-plussers gedaald. Dus is verjonging van het personeel in gang gezet (zie figuur 30).

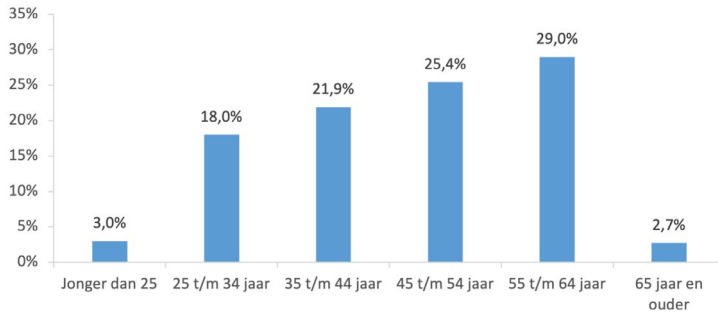
Veel voltijdbanen

In 2021 heeft iets meer dan driekwart van het personeel (in fte) in het middelbaar beroepsonderwijs een aanstellingsomvang van meer dan 0,8 fte (zie figuur 31). Verder heeft circa 21% een aanstelling van 0,5 tot 0,8 fte en 2,9% een aanstelling van minder dan 0,5 fte.

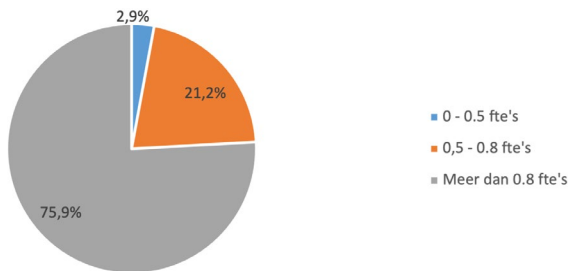
Figuur 29 Verdeling werkgelegenheid (fte) middelbaar beroepsonderwijs naar geslacht, 2017-2021.



Figuur 30 Verdeling werkgelegenheid (fte) middelbaar beroepsonderwijs naar leeftijd, 2021.



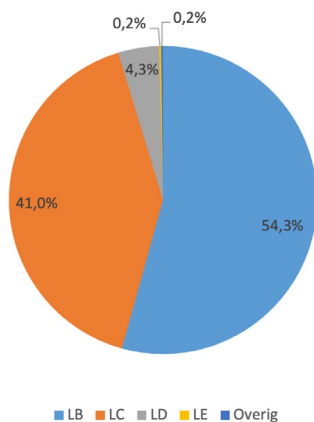
Figuur 31 Verdeling werkgelegenheid (fte) middelbaar beroepsonderwijs naar aanstellingsomvang, 2021.



Verdeling over salarisschalen

In het middelbaar beroepsonderwijs is de functiemix, het aandeel docenten per salarisschaal, redelijk hetzelfde gebleven. Het grootste gedeelte van de docenten zit in salarisschaal LB en LC, met respectievelijk ruim 54% en 41% (zie figuur 32). Daarnaast zit 4,3% in schaal LD, terwijl een miniem aandeel in schaal LE en de overige salarisschaal zitten (beide 0,2%).

Figuur 32 Functiemix: aandeel docenten per salarisschaal (fte), 2021.



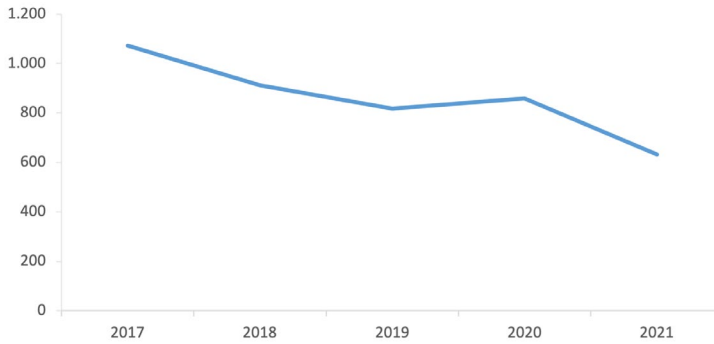
Ziekteverzuim gedaald

In 2021 was het ziekteverzuimpercentage in het middelbaar beroepsonderwijs 5,1%. In vergelijking met voorgaande jaren is het verzuimpercentage gedaald, aangezien het in 2017 nog 5,6% was.

Afnemend aantal WW'ers

Het aantal WW'ers uit het middelbaar beroepsonderwijs is de afgelopen jaren afgenomen, van 1.073 in 2017 tot 633 in 2021 (zie figuur 33).

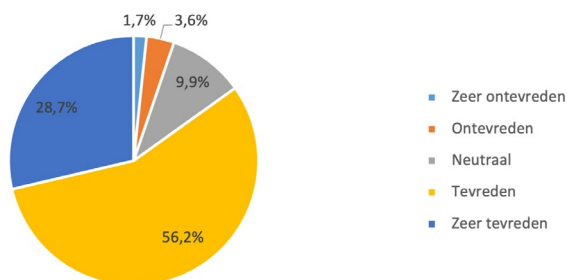
Figuur 33 Aantal WW'ers, 2017-2021.



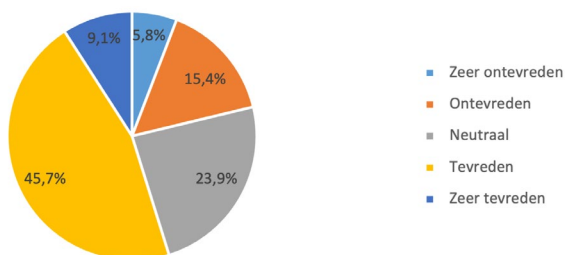
Hoge mate van werktevredenheid

Een groot deel van het personeel in het middelbaar beroepsonderwijs is tevreden met hun baan: bijna 85% geeft aan (zeer) tevreden te zijn met de baan (zie figuur 34). Het aandeel dat tevreden is over de organisatie waar zij werken ligt een stuk lager: in 2019 was bijna 55% (zeer) tevreden over de organisatie (zie figuur 35).

Figuur 34 Baantevredenheid personeel middelbaar beroepsonderwijs, 2019.



Figuur 35 Organisatietevredenheid personeel middelbaar beroepsonderwijs, 2019.

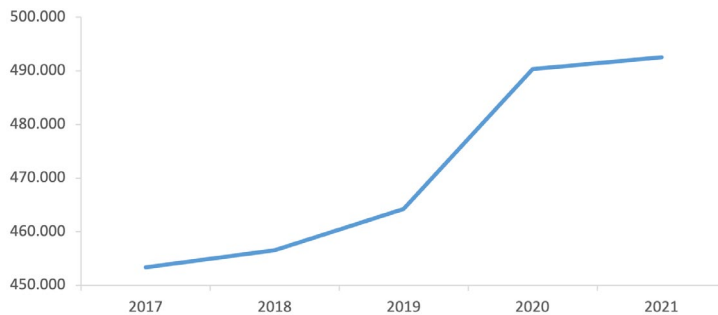


Hoger beroepsonderwijs

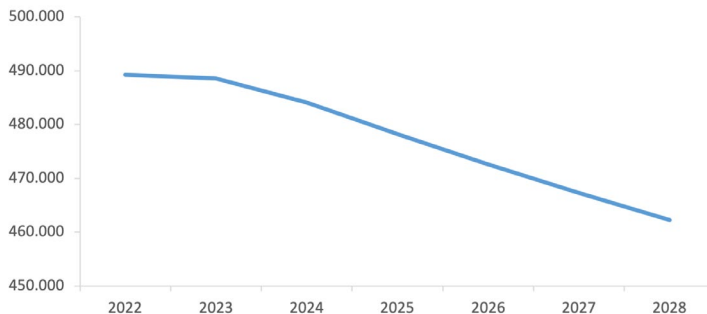
Verwachte daling aantal studenten

De afgelopen jaren is het aantal studenten in het hoger beroepsonderwijs toegenomen (zie figuur 36). In 2021 studeerden zo'n 493.000 studenten in het hoger beroepsonderwijs, terwijl er in 2017 nog ruim 453.000 studenten waren. Ondanks de toename van de afgelopen jaren wordt verwacht dat het aantal studenten de komende jaren zal dalen, tot ruim 462.000 in 2028 (zie figuur 37).

Figuur 36 Ontwikkeling aantal studenten voortgezet onderwijs, 2017-2021.



Figuur 37 Prognose aantal studenten primair onderwijs, 2022-2028.



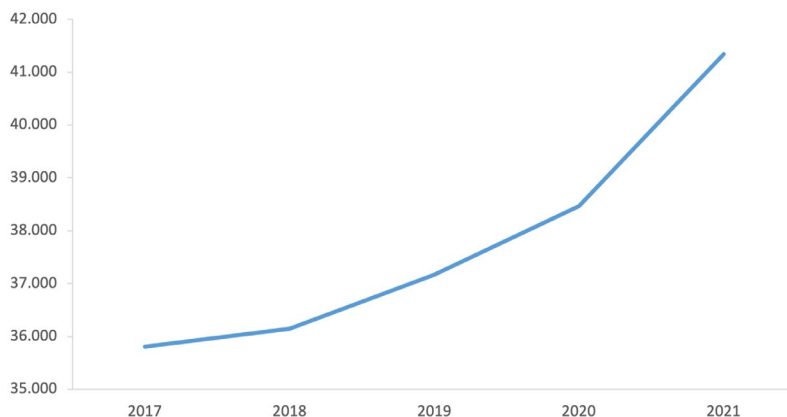
Aantal instellingen

In 2021 telt het hoger beroepsonderwijs 36 door de overheid bekostigde instellingen.

Toename werkgelegenheid

Net als het aantal studenten is ook de werkgelegenheid (in fte) in het hoger beroepsonderwijs de afgelopen jaren toegenomen (zie figuur 38). De werkgelegenheid is tussen 2017 en 2021 toegenomen van circa 35.800 tot ruim 41.300 fte's.

Figuur 38 Ontwikkeling werkgelegenheid (fte) hoger beroepsonderwijs, 2017-2021.



Stabiel aandeel mannen en vrouwen

De afgelopen jaren is de man-vrouwverhouding (in fte) in het hoger beroepsonderwijs min of meer stabiel (zie figuur 39). Het aandeel vrouwen bedroeg 54% in 2017 en 55% in 2021.

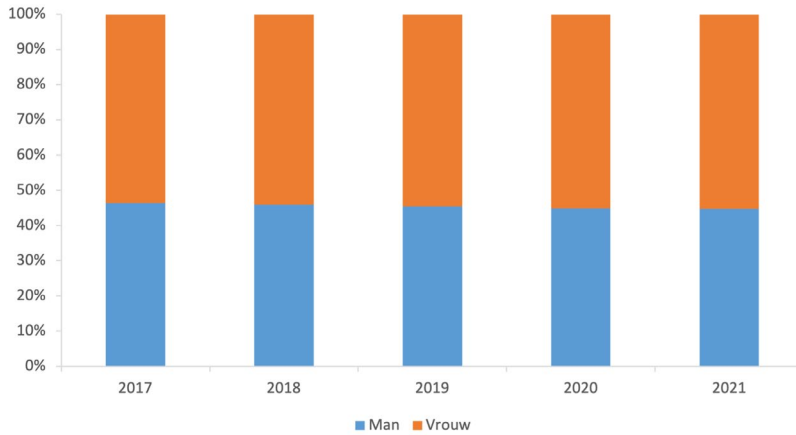
Gelijkmatige leeftijdsverdeling

In 2021 wordt een groot deel van de werkgelegenheid (in fte) in het hoger beroepsonderwijs vervuld door de groep 45 tot en met 54 jaar (bijna 28%) of de groep 35 tot en met 44 jaar (zo'n 27%). Daarnaast kent de sector ook veel 55-plussers (zo'n 28%). Het aandeel 35-minners is met 18% relatief laag (zie figuur 40).

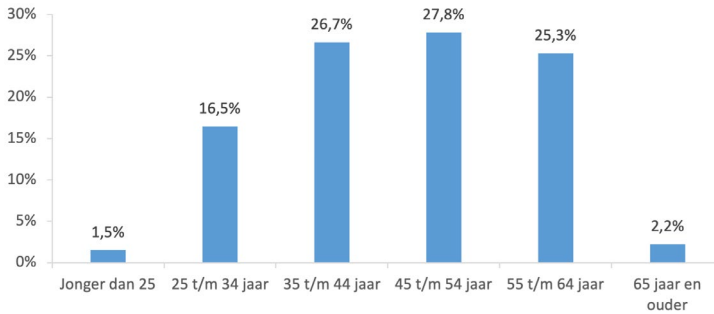
Aandeel vaste contracten licht gedaald

Van het personeel in het hoger beroepsonderwijs heeft in 2021 bijna 82% een vast contract en circa 18% een tijdelijk contract (zie figuur 41). Het aandeel vaste contracten is de afgelopen jaren gedaald, want in 2017 had ruim 85% van het personeel een vast contract.

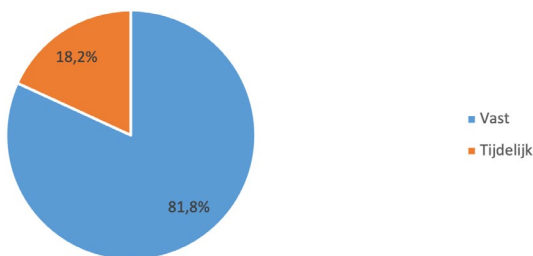
Figuur 39 Verdeling werkgelegenheid (fte) hoger beroepsonderwijs naar geslacht, 2017-2021.



Figuur 40 Verdeling werkgelegenheid (fte) hoger beroepsonderwijs naar leeftijd, 2021.



Figuur 41 Verdeling werkgelegenheid (fte) hoger beroepsonderwijs naar soort aanstelling, 2021.



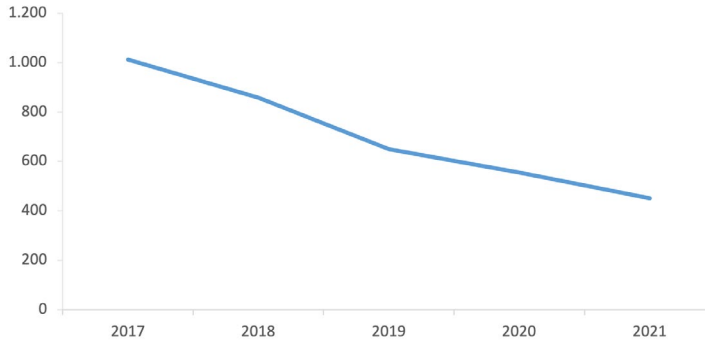
Stabiel ziekteverzuim

Het ziekteverzuimpercentage in het hoger beroepsonderwijs is de afgelopen jaren stabiel gebleven en was in 2021 circa 4,3%.

Afnemend aantal WW'ers

Het aantal WW'ers uit het hoger beroepsonderwijs is de afgelopen jaren afgenomen, van 1.012 WW'ers in 2017 tot 451 in 2021 (zie figuur 42).

Figuur 42 Aantal WW'ers, 2017-2021.

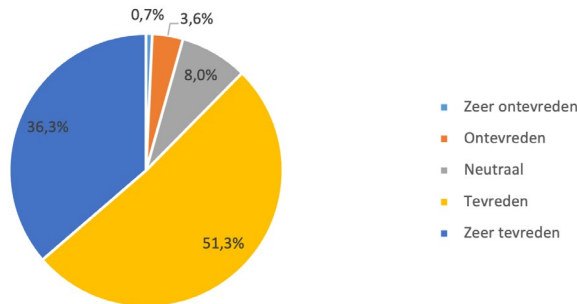


Hoge mate van werktevredenheid

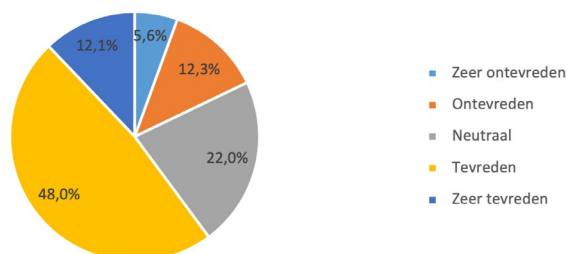
De baantevredenheid ligt hoog in het hoger beroepsonderwijs. Zo'n 88% van het personeel geeft aan (zeer) tevreden te zijn met hun baan (zie figuur 43). Het personeel is minder tevreden over de organisatie waar zij werken (dan over de baan): circa 60% geeft aan hier (zeer) tevreden over te zijn (zie figuur 44).



Figuur 43 Baantevredenheid personeel hoger beroepsonderwijs, 2019.



Figuur 44 Organisatietevredenheid personeel hoger beroepsonderwijs, 2019.

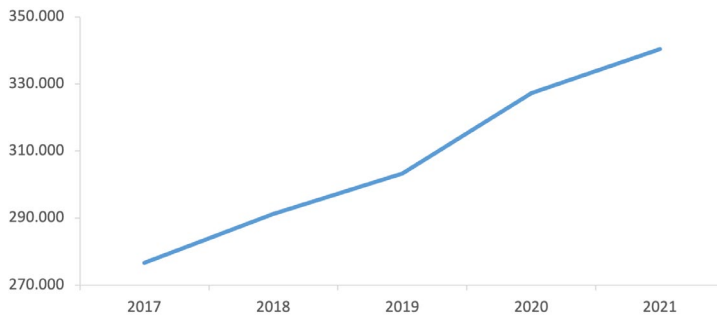


Wetenschappelijk onderwijs

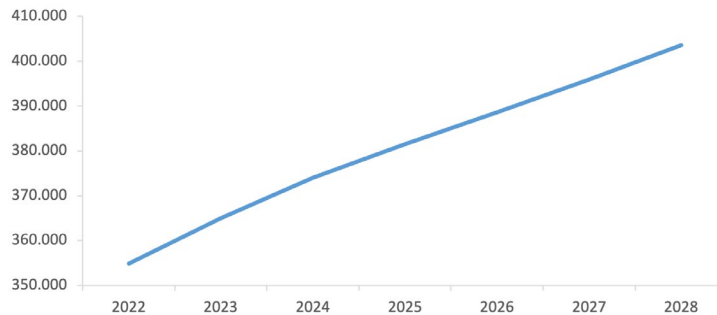
Toenemend aantal studenten

Het wetenschappelijk onderwijs heeft de afgelopen jaren een sterke toename van het aantal studenten gezien (zie figuur 45). Tussen 2017 en 2021 is het aantal studenten toegenomen van zo'n 277.000 tot ruim 340.000. De verwachting is dat de het aantal studenten de komende jaren verder zal toenemen, tot zo'n 404.000 studenten in 2028 (figuur 46).

Figuur 45 Ontwikkeling aantal studenten wetenschappelijk onderwijs, 2017-2021.



Figuur 46 Prognose aantal studenten wetenschappelijk onderwijs, 2022-2028.



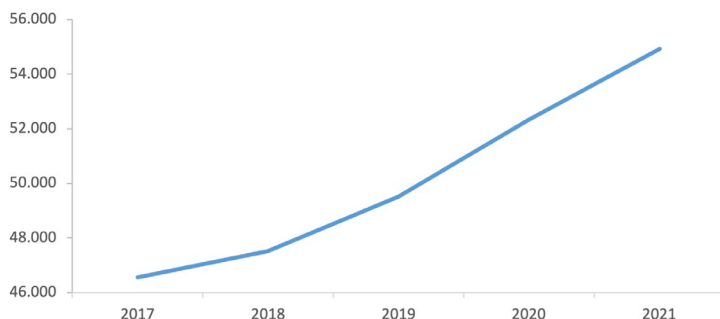
Aantal instellingen

In 2021 zijn er 14 door de overheid bekostigde universiteiten.

Groei van de werkgelegenheid

De werkgelegenheid (in fte) in de universitaire sector is de afgelopen jaren gestegen (zie figuur 47). Waar het personeel in 2017 nog zo'n 46.600 fte's werkte, ligt dit aantal in 2021 op circa 54.900 fte's.

Figuur 47 Ontwikkeling werkgelegenheid (fte) wetenschappelijk onderwijs, 2017-2021.



Meer vrouwen dan mannen

In 2017 lag het aandeel mannen (in fte) met zo'n 52% nog net boven het aandeel vrouwen, maar dit is de afgelopen jaren veranderd (zie figuur 48). Het aandeel vrouwen is namelijk gestegen tot bijna 51% in 2021.



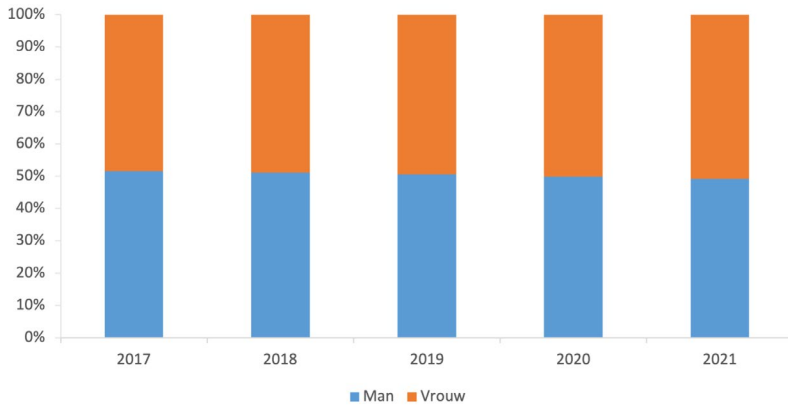
Relatief veel jongeren

In het wetenschappelijk onderwijs zijn relatief veel jongeren werkzaam (zie figuur 49). In 2021 wordt 40% van de werkgelegenheid (in fte) vervuld door 35-minners. Aan de andere kant zijn er maar weinig 55-plussers werkzaam in de sector (ruim 18%).

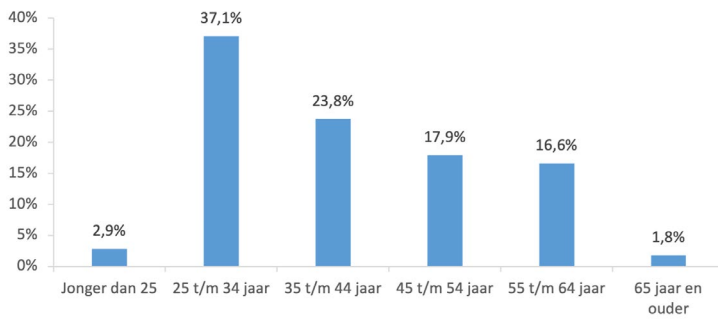
Relatief veel tijdelijke contracten

Tijdelijke contracten komen relatief veel voor in het wetenschappelijk onderwijs. In 2021 heeft van het personeel (in fte) zo'n 43% een tijdelijk contract en bijna 57% een vast contract (zie figuur 50). In 2017 had bijna 59% van het personeel een vast contract, waarmee het aandeel licht is gedaald.

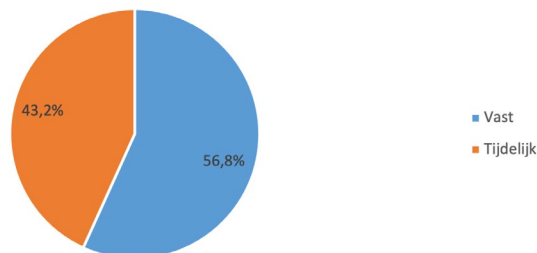
Figuur 48 Verdeling werkgelegenheid (fte) wetenschappelijk onderwijs naar geslacht, 2017-2021.



Figuur 49 Verdeling werkgelegenheid (fte) wetenschappelijk onderwijs naar leeftijd, 2021.



Figuur 50 Verdeling werkgelegenheid (fte) wetenschappelijk onderwijs naar soort aanstelling, 2021.



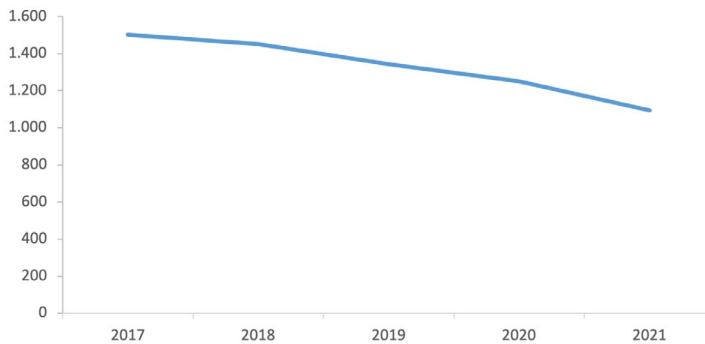
Relatief weinig ziekteverzuim

In 2019 was het ziekteverzuimpercentage in het wetenschappelijk onderwijs 3,6% en daarmee het laagste van alle onderwijssectoren.

Stabiel aantal WW'ers

Het aantal WW'ers uit het wetenschappelijk onderwijs is de laatste jaren vrij stabiel gebleven. Tussen 2017 en 2021 is het aantal afgenomen van 1.503 tot 1.094 WW'ers (zie figuur 51).

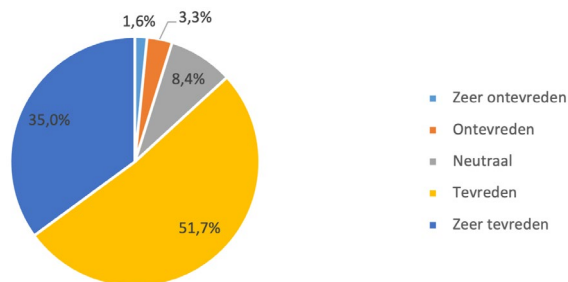
Figuur 51 Aantal WW'ers, 2017-2021.



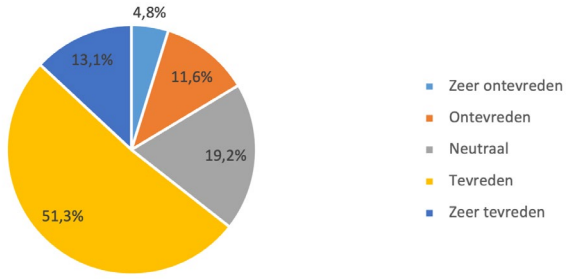
Hoge mate van werktevredenheid

Het personeel in het wetenschappelijk onderwijs is tevreden over de baan, daar bijna 87% van het personeel aangeeft (zeer) tevreden te zijn met hun baan (zie figuur 52). Over de organisatie is het personeel iets minder enthousiast: ruim 64% geeft aan hier (zeer) tevreden over te zijn (zie figuur 53).

Figuur 52 Baantevredenheid personeel wetenschappelijk onderwijs, 2019.



Figuur 53 Organisatietevredenheid personeel wetenschappelijk onderwijs, 2019.

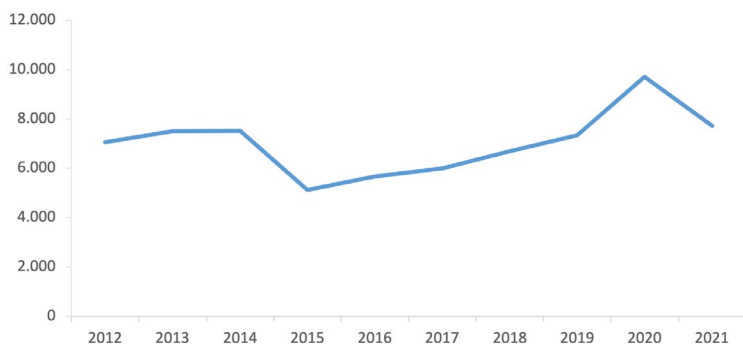


Lerarenopleidingen

Instroom pabostudenten toegenomen⁴

Na een sterke afname van de instroom van nieuwe studenten aan de pabo tussen 2014 en 2015 is het aantal nieuwe pabostudenten sinds 2015 weer toegenomen (zie figuur 54). In 2015 kozen nog zo'n 5.130 studenten voor de pabo. Dit aantal is gestegen tot ruim 7.720 studenten in 2021. Afgezien van de piek in 2020 als gevolg van de coronapandemie is er dus sprake van een geleidelijke toename van de instroom aan de pabo.

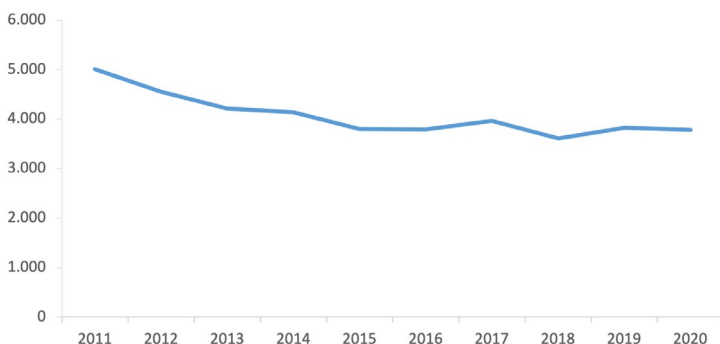
Figuur 54 Ontwikkeling instroom pabo, 2012-2021.



Aantal pabo-gediplomeerden vrij stabiel¹

Het aantal pabostudenten dat een diploma haalt is, sinds een sterke afname tussen 2011 en 2015, de afgelopen jaren vrij stabiel (zie figuur 55). Sinds 2015 schommelt het aantal pabo-gediplomeerden namelijk tussen de 3.600 en 4.000 per jaar.

Figuur 55 Ontwikkeling gediplomeerden pabo, 2011-2020.

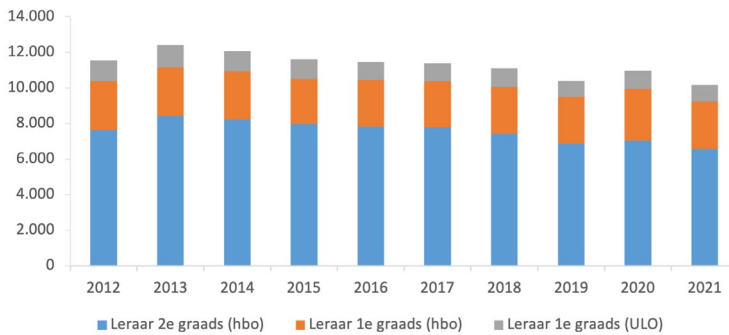


4 Dit is inclusief de universitaire/academische pabo-opleidingen en de wo-opleiding voor po (PWPO).

Instroom lerarenopleidingen voortgezet onderwijs afgenomen

De instroom van nieuwe studenten in lerarenopleidingen voor het voortgezet onderwijs is sinds 2013 afgenomen, afgezien van de piek in 2020 als gevolg van de coronapandemie (zie figuur 56). Dit geldt vooral voor de tweedegraads hbo-lerarenopleidingen en eerstegraads universitaire lerarenopleidingen (ULO). Zo is de instroom van studenten in de tweedegraads hbo-lerarenopleidingen afgenomen van zo'n 8.430 in 2013 tot ruim 6.560 in 2021. Voor de eerstegraads universitaire lerarenopleidingen is het aantal instromende studenten afgenomen van bijna 1.260 in 2013 tot ruim 920 in 2021. De instroom in de eerstegraads hbo-lerarenopleidingen is de afgelopen jaren redelijk stabiel en schommelt tussen de 2.500 en 2.750 studenten per jaar.

Figuur 56 Ontwikkeling instroom lerarenopleidingen voortgezet onderwijs, 2012-2021.

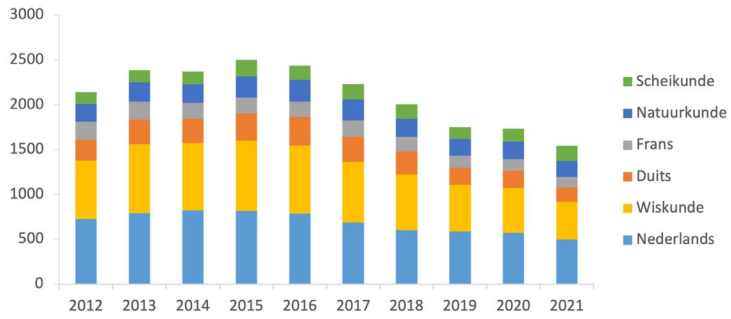


Afname instroom lerarenopleidingen permanente tekortvakken

In het onderdeel over de personeelstekorten in het voortgezet onderwijs ging het ook over de vakken met de grootste absolute tekorten: wiskunde, Frans, Nederlands, natuurkunde, Duits en scheikunde. Deze vakken kunnen worden gezien als permanente tekortvakken.⁵ De instroom van studenten in de tweedegraads hbo-lerarenopleidingen van deze vakken is tot en met 2015 toegenomen, behalve voor de tweedegraads hbo-lerarenopleiding Frans (zie figuur 57). Sindsdien is de instroom van studenten in de lerarenopleidingen van de permanente tekortvakken afgenomen.

5 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2022). Trendrapportage Arbeidsmarkt Leraren po, vo en mbo 2022.

Figuur 57 Ontwikkeling instroom tekortvakken tweedegraads hbo-lerarenopleiding, 2012-2021.



Conclusies

- In het po en wo wordt de komende jaren weer een toename van het aantal leerlingen verwacht. In de overige sectoren (vo, mbo en hbo) is de verwachting dat het aantal leerlingen/studenten de komende jaren zal dalen. Tussen 2017 en 2021 is de werkgelegenheid in alle onderwijssectoren gestegen.
- De verdeling van het aantal fte's tussen mannen en vrouwen is de afgelopen jaren in de meeste onderwijssectoren min of meer stabiel gebleven. Het aandeel vrouwen is in het po met 82% het hoogst. In de overige sectoren is dit iets meer dan de helft van het personeel (in fte).
- In de meeste onderwijssectoren is er sprake van verjonging van het personeelsbestand. De vergrijzing is relatief het hoogst in het hbo.
- In het vo en mbo werkt een groot gedeelte van het personeel in voltijd, in het po is dit lager. Het wo onderscheidt zich door het relatief grote aandeel tijdelijke contracten.
- Het ziekteverzuim is de afgelopen jaren in de meeste onderwijssectoren, behalve het mbo, relatief stabiel gebleven. Het lijkt dat de impact van corona hierop beperkt is geweest.
- Onder invloed van de hoogconjunctuur en de personeelstekorten is het aantal WW'ers in alle onderwijssectoren de afgelopen jaren gedaald.
- Het personeel in de onderwijssectoren is over het algemeen tevreden. Ze zijn meer tevreden met hun baan dan met de organisatie waar zij werken.
- De instroom van nieuwe studenten aan de pabo is toegenomen, terwijl de instroom van nieuwe studenten aan de lerarenopleidingen voor het voortgezet onderwijs is afgenomen.

Bronnen

www.ocwincijfers.nl/sectoren/

www.duo.nl/open_onderwijsdata/

www.mirrorpedia.nl

Werkmonitor ministerie van BZK

www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/rapporten/2022/10/01/trends--cijfers-2022

VfPf

www.database.functiemix.nl/?/sectoren/3

www.sommo.nl/wp-content/uploads/3.1.1-Bijlage-verzuimrapportage-2021.pdf

www.vereniginghogescholen.nl/kennisbank/feiten-en-cijfers/artikelen/dashboard-personeel

www.zestor.nl/verzuim

www.universiteitenvannederland.nl

Trendrapportage Arbeidsmarkt Leraren po, vo en mbo 2022

6

Trends in de arbeids- marktpositie

van pas afgestudeerden
van de pabo

Sil Vrielink

Onderzoeker, MOOZ

Klaas de Vos

Onderzoeker, Centerdata

Peter Fontein

Directeur/Onderzoeker, Centerdata

Inleiding

De spanning op de onderwijsarbeidsmarkt is de laatste jaren sterk opgelopen, vooral in het primair onderwijs. Steeds meer scholen ervaren daardoor een tekort aan leraren. Voor pas afgestudeerde leraren pakt de ontwikkeling echter gunstig uit. Hun baankansen zijn duidelijk toegenomen. Vergeleken met enkele jaren geleden werken pabo-gediplomeerden vaker in het onderwijs en hebben zij ook vaker een reguliere baan en een langdurig contract. De vertrekintentie onder startende leraren is bovendien sterk gedaald, zo blijkt uit de Loopbaanmonitor onderwijs. In dit hoofdstuk gaan we hier nader op in en brengen we de ontwikkelingen in de arbeidsmarktpositie en begeleiding van pas afgestudeerde leraren in kaart. Daarbij richten we ons op de pabo-gediplomeerden.

Loopbaanmonitor onderwijs

De Loopbaanmonitor onderwijs, die MOOZ en Centerdata sinds 2014 uitvoeren, is een van de kernonderzoeken van het ministerie van OCW. Het primaire doel hiervan is om de vinger aan de pols te houden als het gaat om de arbeidsmarktpositie van pas afgestudeerde leraren, hun mening over werken in het onderwijs als starter en het beroepsrendement van de lerarenopleidingen. In het licht van de beleidsontwikkelingen zijn, naast kwantitatieve gegevens over de positie van de starter, bepaalde kwalitatieve inzichten steeds belangrijker geworden: over de wijze van begeleiding en ondersteuning, de tevredenheid over de ondersteuning en de baan, de mate waarin zij geloven in hun eigen kunnen en de mate waarin hun opleiding hen heeft voorbereid op het lesgeven. Het onderzoek heeft daarbij niet alleen een monitorfunctie, maar biedt ook handvatten voor beleidsontwikkeling.



In de volgende paragrafen halen we de highlights uit het Loopbaanmonitoronderzoek naar voren, waaronder trendmatige ontwikkelingen over de gehele onderzoeksperiode, en leggen we de relatie met andere onderzoeken en (beleids)ontwikkelingen. De focus ligt daarbij vooral op de arbeidsmarktpositie en begeleiding van startende leraren in het primair onderwijs.

Was de Loopbaanmonitor onderwijs eerst vrijwel uitsluitend gebaseerd op de resultaten van een enquête onder recent afgestudeerde leraren, sinds 2014 gaat het om onderzoek op basis van zowel CBS-microdata als enquêtes. Met behulp van administratieve gegevens uit het Sociaal Statistisch Bestand kunnen we een betrouwbaarder beeld van het beroepsrendement van pas afgestudeerden

verkrijgen dan op basis van enquêtes alleen, omdat bij enquêtes altijd het gevaar van selectieve (non-)respons op de loer ligt. Het is aannemelijk dat pas afgestudeerden die in het onderwijs zijn gaan werken een grotere bereidheid hebben om daarover een enquête in te vullen dan pas afgestudeerden die om wat voor reden dan ook (nog) niet voor de klas staan. Met behulp van enquêtes is vervolgens wel een verdiepingsslag mogelijk om inzichten over de positie van pas afgestudeerde leraren te krijgen die niet op basis van administratieve data te achterhalen zijn.

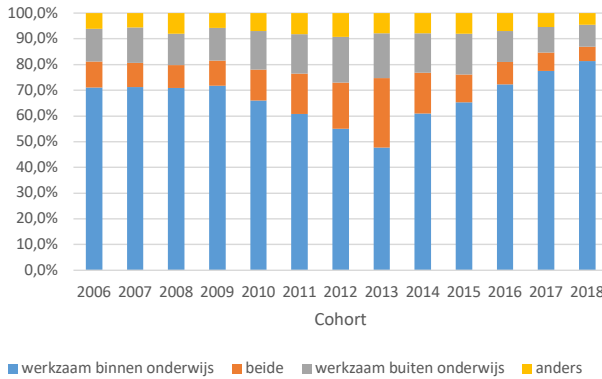
Het onderzoek onder pas afgestudeerde leraren op basis van microdata wordt uitgevoerd door Centerdata. Daartoe maakt het CBS gegevens van DUO over gediplomeerden van de lerarenopleidingen koppelbaar met gegevens over hun arbeidsmarktpositie uit het Sociaal Statistisch Bestand. Parallel daaraan voert MOOZ een enquête onder pas afgestudeerde leraren uit die met name ingaat op de wijze waarop startende leraren worden begeleid.

In dit hoofdstuk beperken we ons tot de resultaten over pas afgestudeerden die als eerste onderwijsbevoegdheid een pabo-diploma hebben behaald. Met name het primair onderwijs kampt de laatste jaren met toenemende problemen om voldoende leraren voor de klas te krijgen, terwijl het nog niet zo lang geleden juist voor veel pas afgestudeerden moeilijk was om een baan in het onderwijs te vinden.

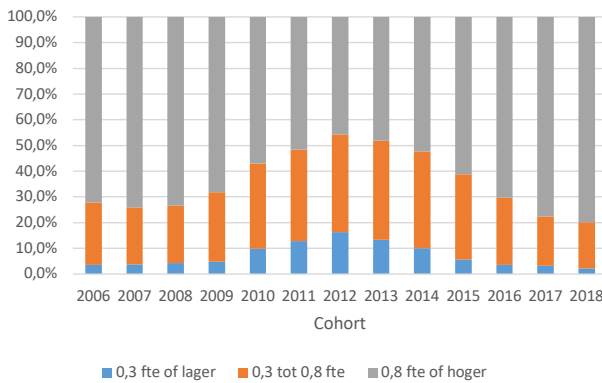
Arbeidsmarktpositie van pabo-gediplomeerden

Uit de Loopbaanmonitor blijkt dat de arbeidsmarktsituatie van pas afgestudeerden van de pabo de laatste paar jaar aanzienlijk is verbeterd. Van de pabo-gediplomeerden uit 2012 en 2013 was één jaar na afstuderen minder dan driekwart werkzaam in het onderwijs, terwijl dit aandeel vanaf cohort 2016 gestegen is tot boven de 80% en voor cohort 2018 zelfs uitkomt op 87% (figuur 1). Ook voor degenen die na één jaar nog geen baan in het onderwijs hadden gevonden, is de arbeidsmarktsituatie verbeterd. Van deze groep had vijf jaar later 32 (cohort 2009) respectievelijk 54% (cohort 2014) een baan in het onderwijs (in 2014 respectievelijk 2019). Een andere aanwijzing dat pabo-afgestudeerden uit een ruimer aanbod aan banen in het onderwijs kunnen kiezen, is dat zij vaker een grote aanstelling krijgen. Het percentage afgestudeerden met een baan van 0,8 fte of meer is in de voorbije jaren toegenomen van 46 (cohort 2012) naar bijna 80% (cohort 2018, zie figuur 2). Verder blijkt ook de gemiddelde afstand tussen de woongemeente ten tijde van afstuderen en de werkgemeente één jaar na afstuderen aanzienlijk te zijn gedaald (van 20 kilometer voor cohort 2013 naar 15 kilometer voor cohort 2018).

Figuur 1 Arbeidsmarktsituatie pabo-afgestudeerden één jaar na afstuderen.



Figuur 2 Pabo-afgestudeerden die één jaar na afstuderen werkzaam zijn in het onderwijs onderverdeeld naar betrekkingsovereenkomst, per cohort.

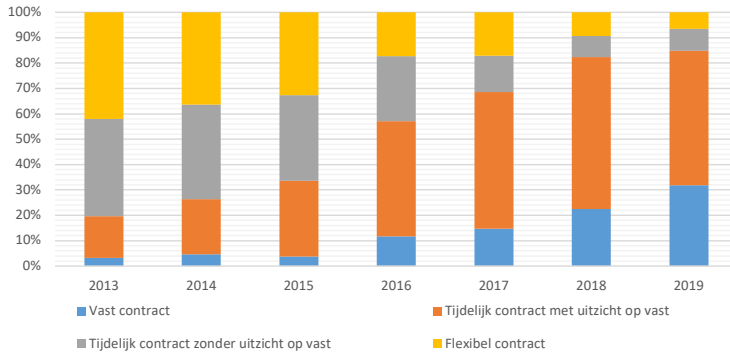


Al met al wijst dit op een duidelijke verbetering van de arbeidsmarktpositie van pas afgestudeerde leraren. Gegevens uit het enquêteonderzoek ondersteunen dit beeld en laten zien dat startende leraren steeds vaker een reguliere baan in het onderwijs en een langdurig contract hebben. Daar waar starters in het verleden veelal waren aangewezen op invalwerk, krijgen zij de laatste jaren vaak een reguliere baan.

Daarnaast is het aandeel afgestudeerden met een kort tijdelijk dienstverband de laatste jaren sterk afgenomen en is het aandeel met een langdurig contract sterk gestegen. Figuur 3 illustreert dit voor de afgestudeerden uit 2013 tot en met 2019. Het aandeel afgestudeerden met een vast contract is in zeven jaar tijd gestegen van 3 naar 32%, en het aandeel met uitzicht op een vast contract van 16 naar 53%. Op grond van deze gegevens kunnen we concluderen dat de arbeidsmarktpositie van pabo-gediplomeerden sterk is verbeterd. Zij vinden niet alleen vaker een baan in het onderwijs, maar ook ‘betere’ banen.

Hierbij moet wel worden opgemerkt dat er grote regionale verschillen zijn. In de grote steden en de Randstad is het tekort aan leraren groter dan elders in het land, en deze verschillen zien we ook als we kijken naar de arbeidsmarktpositie van pabo-gediplomeerden. Uit regressieanalyses blijkt dat de kansen op een reguliere baan en een langdurig contract in de Randstad significant groter zijn dan elders in het land. Dit geldt in het bijzonder voor Noord- en Zuid-Holland. In het noorden en oosten van het land zijn de kansen op een langdurig contract kleiner. Dit geldt vooral voor afgestudeerden in de Achterhoek, Twente en het Rijk van Nijmegen.

Figuur 3 Pabo-gediplomeerden naar cohort en type dienstverband (1/2 jaar na afstuderen).



Er zijn op basis van de Loopbaanmonitor ook vermeldenswaardige constanten en minder spectaculaire trends te onderscheiden. Zo vormen vrouwen al jaren de overgrote meerderheid van de pabo-afgestudeerden, al vertoont hun aandeel wel een lichte daling, van 88 (cohorten 2012 en 2013) naar 84% (cohort 2018). Het aandeel van jongeren tot 30 jaar onder de afgestudeerden is toegenomen van 84 (cohort 2012) tot 89% (cohort 2018). Het percentage afgestudeerden met een migratieachtergrond schommelt (vanaf cohort 2010) rond de 8,5% en ook de samenstelling naar regio is vrij stabiel. Consistent met de toename van het percentage jongeren is dat het percentage alleenstaanden iets toeneemt, terwijl het percentage pabo-afgestudeerden met een partner een lichte daling vertoont.

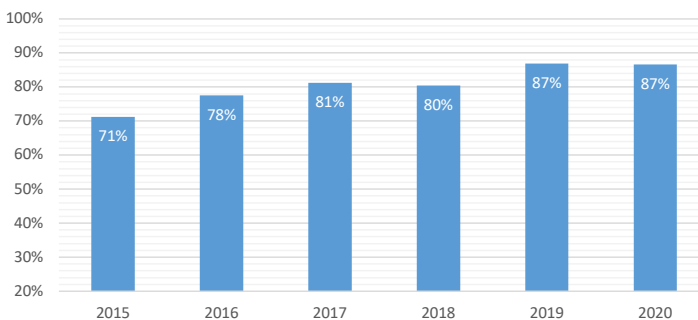
De meeste pabo-afgestudeerden die één jaar na afstuderen in het onderwijs werken, werken in het basisonderwijs. Hun aandeel is de laatste jaren licht gestegen (van 83% in cohorten 2012 en 2013 naar 87% vanaf cohort 2016). Het aandeel van het speciaal onderwijs (sba, so, vso) is licht gedaald. Een andere uitkomst is dat pabo-afgestudeerden met een baan buiten het onderwijs gemiddeld zeker niet meer verdienen dan in het onderwijs.

Begeleiding van startende leraren

Behalve gegevens over de arbeidsmarktpositie van pas afgestudeerde leraren, verschaft de Loopbaanmonitor ook informatie over de begeleiding van startende leraren. Deze informatie is onder meer gebruikt om afspraken uit de sectorakkoorden po en vo te monitoren.

In het kader van de Lerarenagenda is de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan de begeleiding van startende leraren, vooral in het voortgezet onderwijs. Doel daarvan was om (voortijdige) uitval te voorkomen en ervoor te zorgen dat starters zich snel ontwikkelen in hun vak. Uit de Loopbaanmonitor blijkt dat de begeleiding van starters in het po fors is toegenomen. In 2015 kreeg circa 71% van de startende leraren in het po een of andere vorm van begeleiding. In 2020 was dat opgelopen tot 87%. Dit komt neer op een toename van 16 procentpunt (zie figuur 4).

Figuur 4 Begeleiding van startende leraren po (% , 1/2 jaar na afstuderen).



Kijken we naar de aard van de begeleiding, dan zien we dat starters in het po vaak worden begeleid door een ervaren leerkracht en/of een mentor/coach. Daarnaast nemen zij ook regelmatig deel aan een introductiebijeenkomst voor beginnende leraren en worden er lessen bijgewoond, door- en nabesproken met een ervaren leraar. De inhoudelijke focus is daarbij vooral gericht op: het organisatorisch reilen en zeilen op school, de omgang met leerlingen en de didactische vaardigheden, waaronder ook de afstemming van de instructie op verschillen tussen leerlingen en het bieden van maatwerk aan zorgleerlingen.

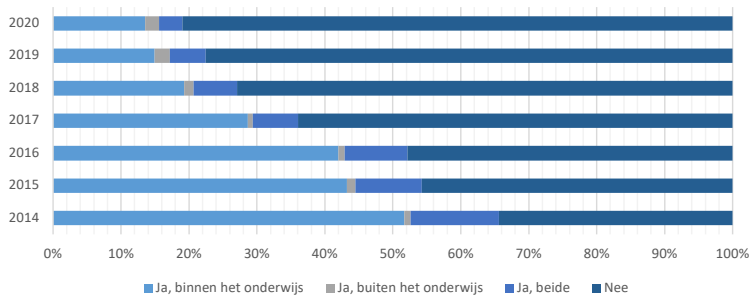
Hoewel de deelname aan begeleidingsarrangementen of -programma's vooralsnog beperkt is, zijn de meeste starters wel tevreden met de begeleiding en ondersteuning vanuit de school. Het meest tevreden zijn degenen die intensief worden begeleid. Verder blijkt uit het onderzoek dat de begeleiding

van startende leraren een positief effect heeft op hun werktevredenheid en hun professionele zelfvertrouwen. Naarmate starters intensiever worden begeleid, zijn zij meer tevreden over hun werk en hebben zij ook meer geloof in eigen kunnen.

Verloop onder startende leraren

De spanning op de onderwijsarbeidsmarkt is de laatste jaren sterk toegenomen. Steeds meer startende leraren hebben daardoor een reguliere baan en een langdurig contract, zo hebben we hiervoor gezien. Het aandeel starters dat op zoek is naar een andere baan is, mede door de toegenomen krapte, ook sterk gedaald (figuur 5). Vijf jaar geleden zocht 52% van de startende leraren in het po een andere baan. Nu is dat nog 19%, van wie de meesten op zoek zijn naar een andere baan in het onderwijs. Het aandeel starters dat uitsluitend op zoek is naar een baan buiten het onderwijs, is zeer beperkt.

Figuur 5 Aandeel startende leraren dat op zoek is naar een (andere) baan, naar peiljaar*.



* Selectie beginnende leraren met een pabo-diploma (afstudeercohort 2013-2019) | situatie ½ jaar na afstuderen.

Uit onderzoek naar de begeleiding van startende leraren is bekend dat een goede begeleiding zorgt voor minder uitval.¹ Het is echter de vraag of dit ook voor het primair onderwijs geldt. Is de verminderde zoekintentie het gevolg van een betere begeleiding of van gunstiger arbeidsmarktcondities en betere banen? Om deze vraag te beantwoorden, is in het kader van de Loopbaanmonitor

1 Ingersoll & Strong (2011). The impact of Induction and Mentoring Programs for Beginning Teachers: A Critical Review of the Research. Geraadpleegd op <http://rer.sagepub.com/content/81/2/201>.

onderzoek gedaan naar het zoekgedrag van startende leraren in het po. Hieruit komt naar voren dat de verloopintentie voor een groot deel samenhangt met de verbeterde arbeidsmarktpositie van beginnende leraren en meer in het bijzonder met het toegenomen aandeel starters met een langdurig contract. Het type *dienstverband* is verreweg de belangrijkste voorspeller voor het zoeken naar een andere baan. Daarbij geldt dat starters met een (kort) tijdelijk contract significant vaker op zoek zijn naar ander werk dan starters met een langdurig contract.

Naast het type baan heeft ook de begeleiding van startende leraren een beperkt (negatief) effect op de verloopintentie. Hetzelfde geldt voor de algehele werktevredenheid. Een intensieve begeleiding en een grote mate van tevredenheid gaan samen met een geringere zoekintentie. De ervaren werkdruk heeft opmerkelijk genoeg géén effect op de zoekintentie onder startende leraren. Dit is opmerkelijk, omdat in de media vaak wordt verkondigd dat startende leraren in groten getale het onderwijs zouden willen verlaten vanwege de werkdruk. De Loopbaanmonitor biedt hiervoor echter geen empirisch bewijs. De werkdruk onder startende leraren is weliswaar fors, maar leidt niet tot een massaal vertrek.

Integendeel zelfs. Het aandeel starters dat op zoek is naar een andere baan is de laatste jaren gedaald en slechts een klein deel zoekt een baan buiten het onderwijs. Daarbij is de noodzaak om te vertrekken ook minder geworden door de toename van het lerarentekort.



Conclusie

De spanning op de arbeidsmarkt voor leraren is de laatste jaren toegenomen. Basisscholen hebben daardoor steeds meer moeite om aan nieuw personeel te komen. Voor pas afgestudeerden is de arbeidsmarktsituatie nu echter veel beter dan enkele jaren terug. Het aandeel pabo-gediplomeerden dat in het onderwijs werkt, is de laatste jaren toegenomen en startende leraren hebben steeds vaker een grote baan en een langdurig contract. Waren starters in het verleden veelal aangewezen op invalwerk, nu krijgen zij vaak een reguliere baan en hebben velen al voor hun diplomering een baangarantie op zak. Vooral in de Randstad zijn de arbeidsmarktperspectieven goed. Startende leraren in de Randstad hebben vaker een reguliere baan en een langdurig contract dan starters elders in het land. Dit geldt in het bijzonder voor degenen in Noord- en Zuid-Holland, zo blijkt uit de Loopbaanmonitor.

Naast een sterk verbeterde arbeidsmarktpositie toont de Loopbaanmonitor ook een toename van het begeleidingspercentage. Startende leraren worden nu vaker begeleid dan enkele jaren geleden. In veel gevallen gaat het daarbij om begeleiding door een ervaren leerkracht en/of mentor/coach. Hoewel van deelname aan 'echte' begeleidingsarrangementen vooralsnog beperkt is, toont de begeleiding wel een aantal positieve effecten. De begeleiding van startende leraren in het po leidt tot een hogere werktevredenheid, een grotere mate van self-efficacy en een geringere verlooptententive.

Opmerkelijk is verder dat de verlooptententive de laatste jaren sterk is gedaald. Vijf jaar geleden was ongeveer de helft van de starters op zoek naar een andere baan, nu nog 20%. Het grootste deel van hen zoekt echter een andere baan in het onderwijs. Het aandeel starters dat op zoek is naar een baan buiten het onderwijs is, anders dan de media ons soms voorspiegelen, zeer beperkt. Het beeld dat startende leraren in groten getale het primair onderwijs zouden willen verlaten, klopt niet. De meeste starters zijn tevreden over hun werk en zijn helemaal niet op zoek naar een andere baan. En degenen die dat wel doen, zoeken vooral een andere baan in het onderwijs. De noodzaak om te vertrekken, is door het toegenomen tekort aan leraren uiteraard ook sterk verminderd.

Al met al kunnen we concluderen dat de arbeidsmarktsituatie voor pas afgestudeerde leraren radicaal is veranderd. Door de toename van het lerarentekort hebben pabo-gediplomeerden meer kans op een passende baan in het onderwijs en dat leidt tot minder verloop. Het lerarentekort is wat dat betreft een zegen voor pas afgestudeerden.



7

De invloed van schoolkenmerken, persoonskenmerken en arbeidsvoorwaarden op beroepsuitval en mobiliteit van jonge leraren in het primair onderwijs

Tijana Prokic-Breuer

Directeur Education Lab, ROA Universiteit Maastricht

Programmamanager, Onderwijsinspectie

Stan Vermeulen

Onderzoeker, Inspectie van het Onderwijs

Inge de Wolf

Bijzonder hoogleraar, Universiteit Maastricht

Directeur Education Lab

Programmamanager, NRO

Inleiding

Het lerarentekort vormt in toenemende mate een probleem voor scholen in het primair onderwijs (ministerie van OCW, 2020). Vooral scholen in de grote steden hebben grote moeite om voldoende goede leraren voor de klas te krijgen en te behouden (Inspectie van het Onderwijs, 2019; De Vos & Fontein, 2019). Hoewel er steeds meer wordt ingezet op alternatieve paden naar het leraarschap, betreft de voornaamste toevoer van po-docenten afgestudeerden van de pabo-opleidingen (CPB, 2017). Van deze groep verlaat bijna 20% het beroep binnen de eerste vijf jaar (Helms-Lorenz, 2014). Ook is de mobiliteit naar andere scholen onder jonge leraren hoger dan onder hun oudere collega's (De Vos & Fontein, 2019).

Hoewel er recent stappen zijn gezet in beschrijvende uitvals- en mobiliteitspatronen onder jonge leraren, is nog niet duidelijk wat hiervoor de verklarende factoren zijn. Inzicht in deze factoren is onmisbaar om beleid te ontwikkelen gericht op het behoud van jonge leraren om het lerarentekort in het primair onderwijs te bestrijden. In dit hoofdstuk onderzoeken we daarom welke persoonskenmerken, schoolkenmerken en arbeidsvoorwaarden gerelateerd zijn aan de mobiliteit naar andere scholen en uitval uit het lerarenberoep van jonge po-leraren. Vervolgens vergelijken we de uitkomsten van jonge leraren die na hun eerste jaar van school switchen in het jaar vóór en het jaar na de switch.



Gebruikte data

De data die voor dit onderzoek zijn gebruikt, bevatten informatie over de aanstellingen, baankenmerken en achtergrondkenmerken van leraren en de kenmerken van scholen en hun leerlingenpopulatie over de schooljaren 2009-2018. Data over de aanstellingen van leraren komen uit de 'functiemix' van DUO. Dit bestand koppelen we in een beveiligde CBS-microdata-omgeving op persoonsniveau aan verschillende CBS-registerbestanden met school-, persoons- en baaninformatie. We selecteren het onderwijzend personeel dat 30 jaar of jonger was in het jaar dat het voor het eerst in het onderwijspersoneelsbestand voorkomt. Deze groep vormt onze onderzoekspopulatie van jonge leraren in het po.

Tabel 1 Kenmerken van jonge leraren in het eerste jaar dat ze in het primair onderwijs werkzaam zijn – totaal.

Eerste jaar in het onderwijs werkzaam										
Variabelen	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aantal observaties	5,126	3,538	2,695	2,587	2,534	3,065	3,492	4,029	3,867	4,348
Vrouw %	88.86	87.56	86.79	86.43	86.70	86.95	85.88	86.35	85.36	83.72
Niet-westerse migratieachtergrond %	4.41	4.13	3.86	3.98	3.75	4.14	3.89	4.10	4.76	4.30
Westerse migratieachtergrond %	4.51	4.95	4.04	4.52	3.91	3.78	4.41	4.00	4.11	4.58
Gemiddelde leeftijd	24.16	23.93	24.07	24.37	24.41	24.53	24.70	24.65	24.57	24.56
Vooropleiding onbekend %	6.94	5.46	6.49	3.98	4.97	3.95	4.30	4.67	4.94	6.07
Hoogste opleiding – hoger dan Hbo-bachelor %	6.55	5.54	5.83	7.27	7.26	9.20	10.05	9.58	7.76	6.92
Vooropleiding mbo %	28.58	29.40	30.65	30.50	30.82	31.29	30.47	28.32	28.19	28.38
Vooropleiding havo %	54.37	53.70	52.17	54.50	52.53	52.50	52.69	53.91	53.25	51.61
Vooropleiding vwo %	10.11	11.45	10.69	11.02	11.68	12.27	12.54	13.10	13.63	13.94
Gemiddeld uurloon ¹	14.03	13.88	15.30	15.35	15.08	15.06	15.40	15.60	15.47	16.25
Gemiddelde functieomvang in fte	0.62	0.55	0.52	0.56	0.57	0.60	0.61	0.67	0.72	0.75
Aandeel met vast contract	0.26	0.19	0.18	0.20	0.15	0.13	0.15	0.23	0.23	0.26
Gemiddeld aantal aanstellingen op verschillende scholen	1.12	1.11	1.11	1.08	1.06	1.06	1.07	1.09	1.08	1.09

Bron: eigen berekeningen op basis van DUO-functiemix, CBS-microdatabestanden over kenmerken van de bevolking (GBAPERSOONTAB), hoogst behaalde opleiding (HOOGSTEOPLTAB), vo-eindexamenvakkenbestanden (EXAMVOVAKTAB) en baankenmerken (SPOLISBUS).

1 'Gemiddeld uurloon' is berekend op basis van het brutomaandloon gedeeld door het aantal gewerkte uren in deze maand.

Tabel 1 toont de persoons- en baankenmerken van de uiteindelijke onderzoekspopulatie, uitgesplitst naar het jaar waarop de leraren zijn begonnen met werken. Bij de baankenmerken valt op dat de gemiddelde functieomvang in fte vanaf 2011 een stijgende trend laat zien, maar dat een groot gedeelte van de leraren ook aan het begin van hun carrière geen voltijdaanstelling heeft. Verder komt het regelmatig voor dat leraren in hun eerste jaar op meerdere scholen aanstellingen hebben.

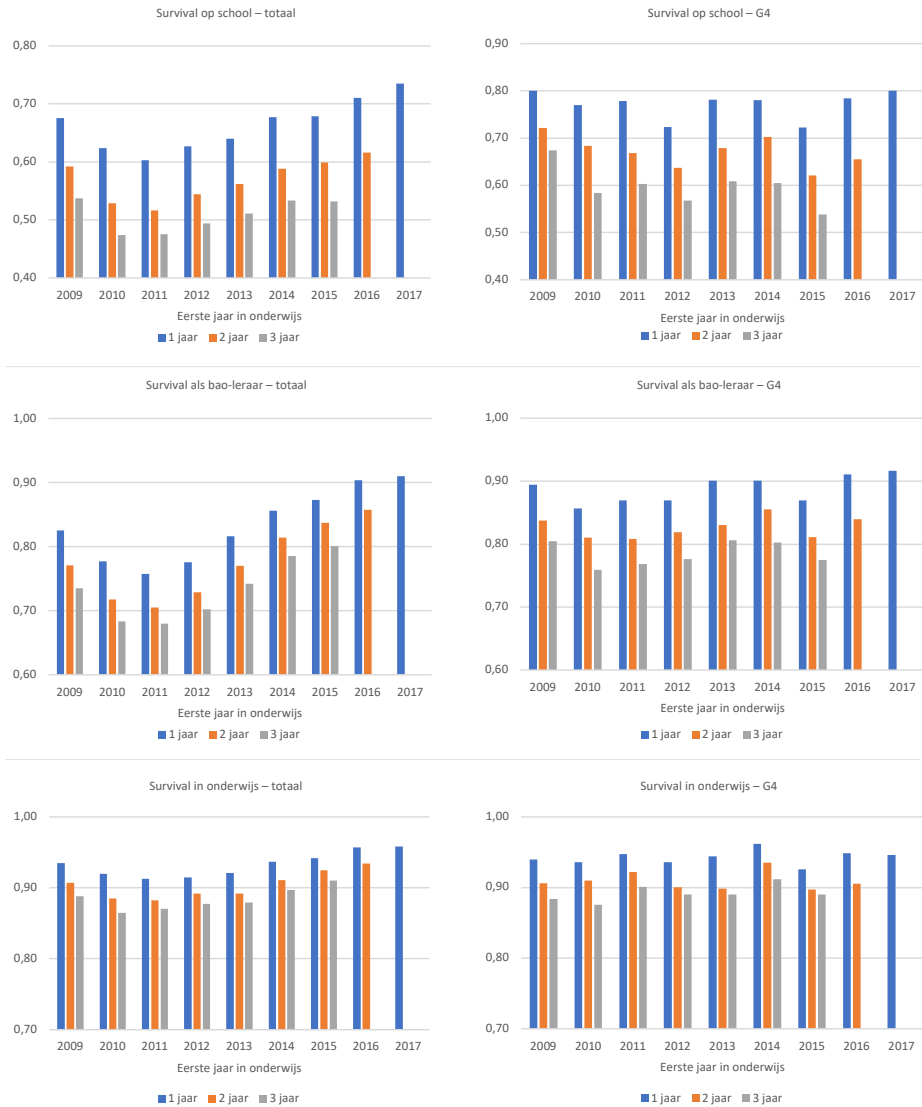
Resultaten

Survivalanalyses – trends

Figuur 1 toont van boven naar beneden respectievelijk de aandelen leraren die na een tot drie jaar nog werken op de school waarop ze als leraar zijn gestart, die werken als leraar in het basisonderwijs (bao) en die aanwezig zijn als werknemer binnen de sector onderwijs naar instroomjaar. In het linkerdeel van de figuur is dit weergegeven voor het totaal van de leraren, in het rechterdeel voor de leraren werkzaam in een school gelegen in een van de vier grote steden (G4: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht). De meeste mobiliteit doet zich voor gedurende het eerste jaar. Dit komt overeen met de bevindingen uit de ‘Tendrapportage Arbeidsmarkt Leraren’ van het ministerie van OCW (2020). Verder komt schoolswitch regelmatig voor. Na drie jaar werkt 51% van de jonge leraren nog op dezelfde school als waar ze zijn gestart (G4: 60%). Hierbij is het belangrijk om op te merken dat onbekend is of de schoolswitch het gevolg is van een beslissing van de leraar zelf of dat de school ervoor heeft gekozen niet met deze leraar verder te gaan. Het percentage leraren dat na drie jaar nog als leraar in het bao werkt, is 73% gemiddeld over de gehele onderzochte periode (G4: 78%). Het percentage leraren werkzaam in de hele sector onderwijs is 88% (G4: 89%). Het aandeel jonge leraren dat switcht of uitvalt, laat vanaf 2011 een dalende trend zien. Het patroon voor de G4 is minder duidelijk. Hier is voor 2015 juist een stijging te zien van het percentage dat na drie jaar is geswitcht of uitgestroomd. In 2016 en 2017 lijkt dit weer te dalen, maar deze cohorten kunnen we nog niet lang genoeg op de arbeidsmarkt observeren om deze uitkomsten na drie jaar te bekijken.



Figuur 1 Survival jonge leraren in de eerste 3 jaar per jaar over de instroomcohorten 2009-2017.



Bron: eigen berekeningen op basis van DUO-functiemix en CBS-microdatabestanden over bedrijfsinformatie (BETAB).

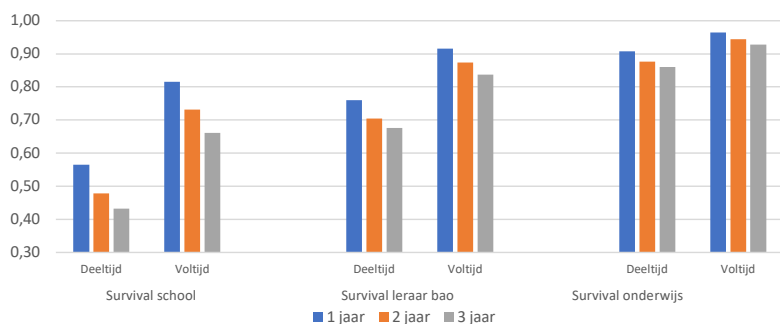
Survivalanalyses – splitsing naar kenmerken

De verschillen in schoolswitch en uitval naar persoonskenmerken zijn klein. Tussen mannen en vrouwen zijn er nauwelijks verschillen. Dit in tegenstelling tot de bevindingen van De Vos en Fontein (2019), die kijkend naar het gehele lerarenbestand zien dat mannen vaker mobiel zijn dan vrouwen. Mogelijk wordt het verschil tussen mannen en vrouwen gedreven door verschillen in mobiliteit

in de latere fase van de carrière. Ook naar vooropleiding (mbo, havo, vwo) van de jonge leraar die van de pabo komt, zijn er nauwelijks verschillen. De verschillen naar migratieachtergrond zijn iets groter. Jonge leraren met een niet-westerse migratieachtergrond werken na drie jaar vaker op dezelfde school als waar ze begonnen: 58% tegenover 51%.

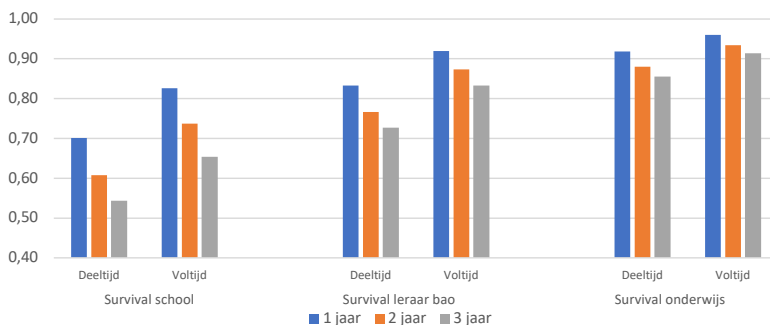
Grotere verschillen in de kans op schoolswitch en beroepsuitval zien we naar betrekkingsomvang. Uit figuur 2 blijkt dat schoolswitch binnen drie jaar minder vaak voorkomt bij jonge leraren die een voltijdaanstelling (>0.8 fte) hebben gekregen tijdens het eerste jaar van hun leraarschap: 66% tegenover 43% is na drie jaar nog werkzaam binnen de school. Ook de kans om na drie jaar als leraar in het bao werkzaam te zijn verschilt: 84% tegenover 68%. Binnen de G4 zijn deze verschillen ook aanwezig, maar zijn deze iets minder groot: 65% tegenover 54% voor schoolbehoud, 83% tegenover 73% voor behoud als leraar in het bao (zie figuur 3).

Figuur 2 Survival jonge leraren in de eerste 3 jaar uitgesplitst naar betrekkingsomvang – totaal.



Bron: eigen berekeningen op basis van DUO-functiemix, CBS-microdatabestanden over baankenmerken (SPOLISBUS), bedrijfsinformatie (BETAB).

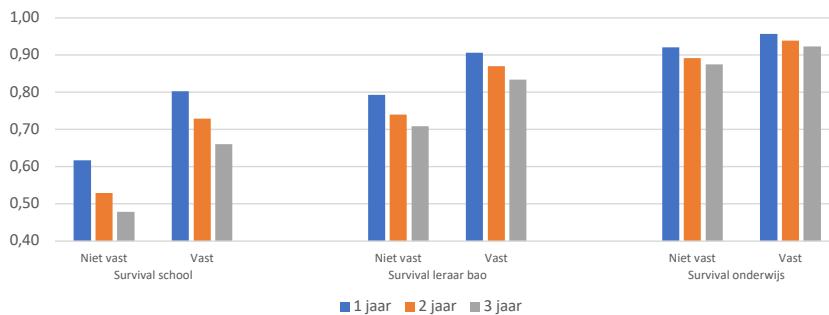
Figuur 3 Survival jonge leraren in de eerste 3 jaar uitgesplitst naar betrekkingsomvang – G4.



Bron: eigen berekeningen op basis van DUO-functiemix, CBS-microdatabestanden over baankenmerken (SPOLISBUS), bedrijfsinformatie (BETAB).

Hiermee is niet gezegd dat wanneer leraren een voltijdaanstelling zouden krijgen, ze ook minder snel het beroep zouden verlaten. Het kan zijn dat leraren met een deeltijdaanstelling juist hiervoor hebben gekozen omdat ze het lerarenberoep minder aantrekkelijk vinden. Ook kan het zijn dat scholen die jonge leraren deeltijdcontracten geven, zo ruim in hun personeelsbestand zitten dat ze geen groter betrektingsverband kunnen aanbieden, en leraren dus ook minder vaak kunnen behouden. Ondanks deze nuanceringen zijn de verschillen in mobiliteit naar betrekkingsomvang relatief groot, en is het voor vervolgonderzoek een belangrijke factor om aandacht aan te besteden. Op dit punt is er namelijk wellicht winst te behalen als het gaat om het behoud van jonge leraren voor de school of het (basis)onderwijs.

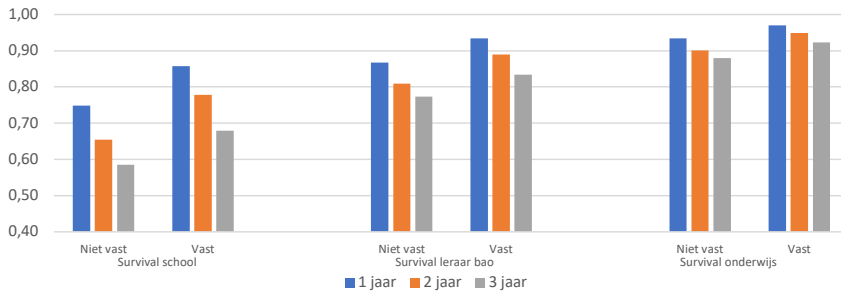
Figuur 4 Survivalkans jonge leraren naar contractsoort – totaal.



Bron: eigen berekeningen op basis van DUO-functiemix, CBS-microdatabestanden over baankenmerken (SPOLISBUS), bedrijfsinformatie (BETAB).

Figuur 4 laat de verschillen zien tussen leraren die met of zonder vaste aanstelling zijn begonnen tijdens het eerste jaar dat ze werkzaam zijn als leraar. Net als bij de betrekkingsomvang is het verschil tussen deze groepen aanzienlijk. Leraren zonder vast contract werken na drie jaar minder vaak op dezelfde school dan leraren met een vast contract (48% tegenover 66%). De kans is ook kleiner dat ze als leraar op een andere school binnen het reguliere basisonderwijs werkzaam zijn (71% tegenover 83%), evenals dat ze elders binnen het onderwijs werkzaam zijn. Net als bij de betrekkingsomvang zijn de verschillen naar contractsoort kleiner binnen de G4 (zie figuur 5). Ook bij deze verschillen moet worden opgemerkt dat scholen die hun jonge leraren geen vast contract aanbieden, dit ook kunnen doen omdat ze deze leraar niet willen behouden. De beslissing om de school te verlaten is dan vanuit de school genomen in plaats van vanuit de leraar.

Figuur 5 Survivalkans jonge leraren naar contractsoort – G4.



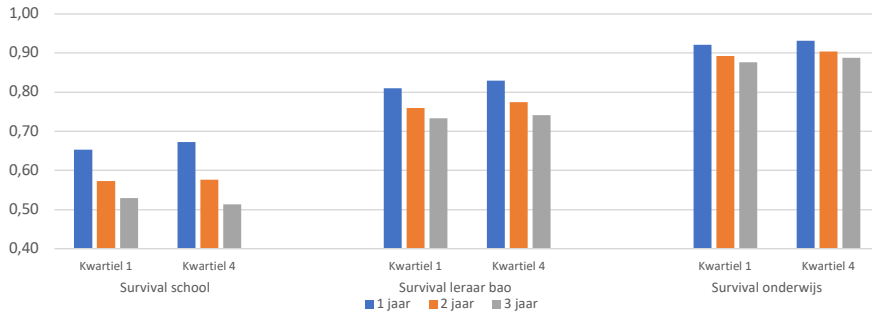
Bron: eigen berekeningen op basis van DUO-functiemix, CBS-microdatabestanden over baankenmerken (SPOLISBUS), bedrijfsinformatie (BETAB).

De verschillen naar uurloon zijn kleiner dan die op basis van betrekkingssomvang en contractsoort, maar wel aanwezig. Jonge leraren die in hun eerste jaar een uurloon hebben beneden het mediane uurloon van alle jonge leraren die in dat jaar zijn begonnen, zijn na drie jaar minder vaak op dezelfde school (48% tegenover 54%) en minder vaak als leraar in het reguliere basisonderwijs (71% tegenover 75%) werkzaam.



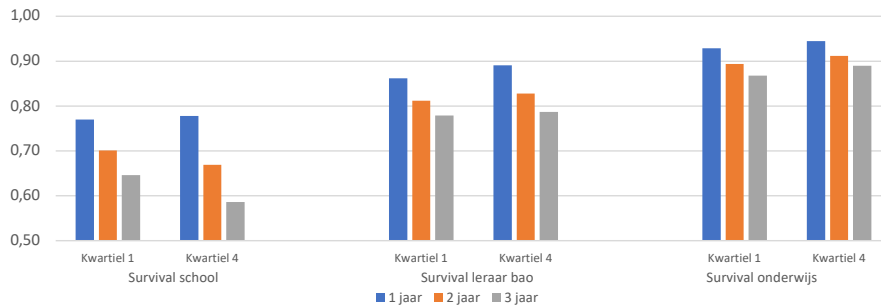
Ten slotte brengen we in kaart hoe de kans op schoolswitch en beroepsuitval samenhangt met enkele kenmerken van de schoolpopulatie. Hiertoe verdelen we de scholen in kwartielen op basis van het percentage leerlingen op de school met een bepaald achtergrondkenmerk. Het eerste (vierde) kwartiel bevat de 25% scholen met het laagste (hoogste) percentage leerlingen met dit kenmerk. In de grafieken vergelijken we het eerste kwartiel met het vierde kwartiel. Figuren 6 tot en met 9 laten respectievelijk de resultaten zien voor het verschil naar percentage gewichtleerlingen en naar percentage leerlingen met wo-opgeleide ouders. Figuren 6 en 8 tonen de resultaten voor heel Nederland, figuren 7 en 9 voor de G4 apart.

Figuur 6 Survivalkans jonge leraren naar percentage gewichtleerlingen (weinig/veel gewichtleerlingen kwartiel 1/kwartiel 4) – totaal.



Bron: eigen berekeningen op basis van DUO-functiemix, DUO-1 cijfer PO, CBS-microdatabestanden over bedrijfsinformatie (BETAB).

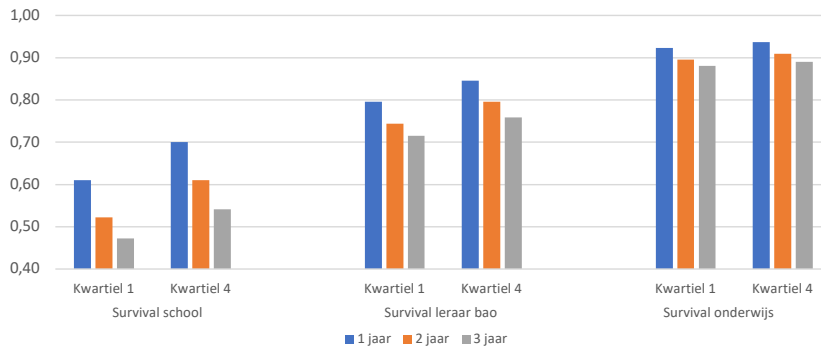
Figuur 7 Survivalkans jonge leraren naar percentage gewichtleerlingen (weinig/veel gewichtleerlingen kwartiel 1/kwartiel 4) – G4.



Bron: eigen berekeningen op basis van DUO-functiemix, DUO-1 cijfer PO, CBS-microdatabestanden over bedrijfsinformatie (BETAB).

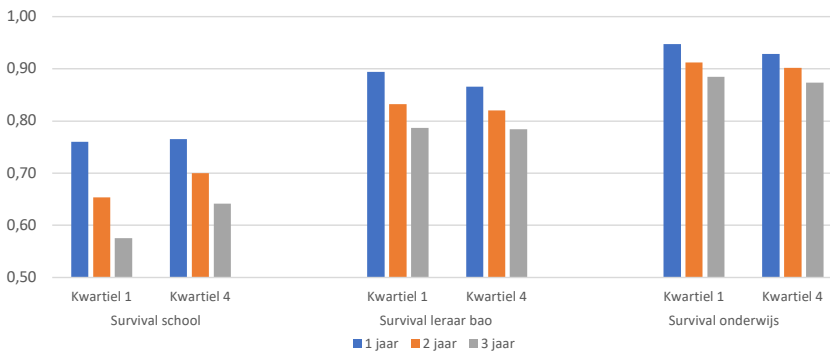
Wat opvalt is dat wanneer we kijken naar heel Nederland, het percentage gewichtleerlingen nauwelijks gerelateerd is aan de kans op schoolswitch, maar dat binnen de G4 leraren wel vaker van school switchen uit scholen met een hoger percentage gewichtleerlingen. Een mogelijke verklaring is dat het percentage switchende jonge leraren in de G4 lager is dan in heel Nederland (zie ook figuur 1), en dat scholen met een hoog percentage gewichtleerlingen ook meer in deze steden zijn geconcentreerd. Hierdoor ontstaat een mogelijk kunstmatige relatie tussen schoolswitch en leerlinggewicht, die verdwijnt wanneer we corrigeren voor regionale verschillen. De relatie tussen het percentage leerlingen met wo-opgeleide ouders en schoolswitch is wel hetzelfde voor heel Nederland en de G4. Jonge leraren switchen minder vaak als ze op een school werken met een hoog percentage leerlingen met wo-opgeleide ouders.

Figuur 8 Survivalkans jonge leraren naar percentage leerlingen met wo-opgeleide ouders (weinig/veel wo opgeleide-ouders kwartiel 1/kwartiel 4) – totaal.



Bron: eigen berekeningen op basis van DUO-functiemix, DUO-1 cijfer PO, CBS-microdatabestanden over bedrijfsinformatie (BETAB).

Figuur 9 Survivalkans jonge leraren naar percentage leerlingen met wo-opgeleide ouders (weinig/veel wo-ouders kwartiel 1/kwartiel 4) – G4.



Bron: eigen berekeningen op basis van DUO-functiemix, DUO-1cijfer PO, CBS-microdatabestanden over bedrijfsinformatie (BETAB).

Uitkomsten van switchers

Uit het voorgaande blijkt dat de meeste arbeidsmarkt mobiliteit plaatsvindt gedurende het eerste jaar dat jonge leraren op een school zijn begonnen. In deze sectie gaan we dieper in op de uitkomsten van jonge leraren die na dit eerste jaar niet meer op hun oorspronkelijke school werkzaam zijn. We onderscheiden deze leraren in vier categorieën: leraren die op een andere school in het bao gaan werken; leraren die niet in het bao als leraar werkzaam zijn, maar wel nog in de sector onderwijs werken; leraren die een baan buiten het onderwijs hebben, en leraren van wie we geen baaninformatie hebben. Tabel 2 laat de ontwikkeling van deze categorieën over de tijd zien.

Tabel 2 Uitkomsten van jonge leraren die na hun eerste jaar van school zijn geswitcht in het volgende jaar naar instroomjaar.

Eerste jaar in het onderwijs werkzaam	Leraar op andere school %	Geen leraar in bao, wel in onderwijs %	Baan buiten onderwijs %	Onbekend %
2009	42.66	36.33	12.60	8.42
2010	37.98	41.26	12.75	8.02
2011	30.88	43.57	16.30	9.25
2012	34.33	40.74	15.54	9.39
2013	43.82	32.13	16.25	7.79
2014	50.53	28.65	11.92	8.90
2015	57.25	23.22	11.61	7.92
2016	64.52	19.06	9.30	7.11
2017	66.10	18.17	9.49	6.24

Bron: eigen berekeningen op basis van DUO-functiemix, CBS-microdatabestanden over baankenmerken (SPOLISBUS) en bedrijfsinformatie (BETAB).

Noot: omdat 2018 het laatste jaar is waarover we data hebben over de aanstellingen van leraren, is 2017 het laatste instroomjaar waarvan we met zekerheid kunnen zeggen of leraren in het jaar erna op een andere school in het bao werkzaam zijn.

Opvallend is dat er in de laatste jaren een stijging is van het aandeel leraren dat na hun eerste jaar op een andere school in het bao als leraar aan het werk gaat, maar dat het percentage leraren dat de onderwijssector verlaat juist daalt. Deze ontwikkeling hangt waarschijnlijk samen met de toenemende vraag naar basisschoolleraren en het groeiende lerarentekort (ministerie van OCW, 2020).

Tabel 3 toont de gemiddelde baankenmerken in de jaren voor en na de switch voor de leraren uit de verschillende categorieën over alle onderzochte jaren gemiddeld. Leraren die op een andere school in het reguliere basisonderwijs aan het werk gaan, gaan er qua kans op een vast contract op vooruit en werken gemiddeld twaalf uur per maand meer nadat ze zijn geswitcht. Deze stijging in het aantal gewerkte uren na de schoolswitch wordt ook door de Vos en Fontein (2019) voor de gehele populatie leraren in het primair onderwijs gevonden. Hun uurloon gaat ook omhoog, al is deze vergelijking minder goed te interpreteren, aangezien deze gemiddelde bedragen niet zijn gecorrigeerd voor inflatie.

De leraren die na switch een baan buiten het onderwijs krijgen, gaan er qua kans op een vast contract wel op vooruit, maar minder dan degenen die als leraar in het reguliere basisonderwijs op een andere school gaan werken. Wat betreft het gemiddelde uurloon gaan ze er zelfs op achteruit.

Tabel 3 Baanuitkomsten van jonge leraren die na hun eerste jaar van school zijn geswitcht in het volgende jaar.

Status		Vast contract %	Gewerkte uren (maand)	Uurloon
Leraar op andere school	Voor switch	11.69	140	15.04
	Na switch	36.49	152.5	15.75
Geen leraar in bao, wel in onderwijs	Voor switch	8.31	134.11	14.91
	Na switch	12.46	134	15.39
Baan buiten onderwijs	Voor switch	11.90	128	14.83
	Na switch	25.17	128	14.03

Bron: eigen berekeningen op basis van DUO-functiemix, CBS-microdatabestanden over baankenmerken (SPOLISBUS), bedrijfsinformatie (BETAB).



Al met al lijkt het qua arbeidsvoorwaarden, in ieder geval op korte termijn, gunstiger te zijn om als jonge leraar na een schoolswitch als leraar in het reguliere basisonderwijs werkzaam te blijven. Het feit dat het gemiddelde aantal gewerkte uren per maand gemiddeld ook hoger is in het jaar na de schoolswitch doet vermoeden dat de betrekkingomvang inderdaad een rol speelt in de switchbeslissing.

Voor de leraren die na hun eerste jaar op een andere school in het reguliere basisonderwijs leraar worden, verandert ook de leerlingenpopulatie van de school waarop ze werkzaam zijn. Het zou kunnen dat leraren die van school switchen, dit ook deels doen omdat de leerlingenpopulatie van hun nieuwe school beter bij hen past. In tabel 4 laten we per instroomjaar in het onderwijs de gemiddelde leerlingenkenmerken voor en na de switch zien. Uit deze tabel blijkt dat leraren die van school switchen, dit gemiddeld doen naar scholen met een hogere gemiddelde citoscore, een lager percentage gewichtleerlingen en een hoger percentage leerlingen met hoogopgeleide ouders.

Tabel 4. Leerlingenpopulatie voor en na switch van de scholen waarop jonge leraren die na hun eerste jaar switchen werkzaam zijn.

Eerste jaar in het onderwijs werkzaam										
Variabelen		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gemiddelde Citoscore	Voor switch	534.7	535.0	534.8	534.5	534.2	534.3	533.8	535.1	535.1
	Na switch	534.6	534.9	534.7	534.0	534.6	534.0	534.7	535.4	536.0
	Na - Voor	-0.09	-0.09	-0.13	-0.5	0.43	-0.33	0.9	0.24	0.9
Gewicht-leerlingen %	Voor switch	14.97	14.32	13.9	13.61	12.37	10.69	10.73	10.07	9.19
	Na switch	14.63	13.59	11.88	12.37	10.91	10.22	9.58	8.94	7.71
	Na - Voor	-0.35	-0.74	-2.02	-1.24	-1.46	-0.47	-1.14	-1.13	-1.47
Opleiding-niveau ouders - wo %	Voor switch	13.80	14.81	15.84	16.68	17.04	17.49	18.02	17.99	18.72
	Na switch	15.29	15.38	18.26	21.20	18.08	19.15	19.10	19.31	20.21
	Na - Voor	1.49	0.56	2.42	4.52	1.04	1.66	1.08	1.33	1.49
Opleidings-niveau ouders - max. mbo2 %	Voor switch	29.92	28.20	27.64	27.10	23.88	22.36	22.37	21.32	19.34
	Na switch	29.16	27.19	23.93	23.50	21.74	21.84	20.26	18.92	17.45
	Na - Voor	-0.76	-1.01	-3.71	-3.60	-2.14	-0.52	-2.11	-2.40	-1.89

Bron: eigen berekeningen op basis van DUO Functiemix, DUO 1cijferPO, CBS

Microdatabestanden over kenmerken van de bevolking (GBAPERSOONTAB) en hoogst behaalde opleiding (HOOGSTEOPLTAB)

Conclusie

Vanwege het oplopende lerarentekort is het niet alleen belangrijk om de instroom in het lerarenberoep te verhogen, maar ook om zoveel mogelijk jonge leraren voor het beroep te behouden. In dit hoofdstuk analyseren we daarom de trends in schoolswitch en beroepsuitval van jonge leraren in het reguliere basisonderwijs, de factoren die gerelateerd zijn aan een hogere of lagere kans op deze uitkomsten, en de uitkomsten van jonge leraren in het jaar na de schoolswitch.

Schoolswitch en beroepsuitval zijn met name hoog na (of tijdens) het eerste jaar dat jonge leraren werkzaam zijn op een bepaalde school. In de meer recente jaren, waarin het lerarentekort zich sterker doet gelden, switchen jonge leraren minder vaak van school en is ook de uitval uit het beroep lager. Het lijkt dus alsof schoolswitch en beroepsuitval ook ten dele vraag-gedreven fenomenen zijn. De factoren die het sterkst gerelateerd zijn aan de kans op schoolswitch en beroepsuitval voor jonge leerlingen, zijn betrekkingssomvang en contractsoort. Leraren met een voltijdaanstelling en met een vast contract blijven vaker behouden voor zowel school als beroep. In de G4 zien we verder dat leraren iets vaker van school switchen als ze op een school werkzaam zijn met een relatief hoog percentage gewicht leerlingen. Verder zien we dat wanneer leraren switchen, ze dit steeds vaker doen naar een andere school in plaats van een andere beroepssector, en dat wanneer ze van school switchen, ze dit gemiddeld doen naar scholen met meer leerlingen met hoogopgeleide ouders, een lager gemiddeld schoolgewicht, en een hogere gemiddelde citoscore. Ook zien we dat wanneer leraren naar een andere school switchen na hun eerste jaar, ze gemiddeld genomen meer uren in de maand gaan werken.

Een belangrijke nuancering bij de bevindingen uit dit onderzoek is dat de resultaten betrekking hebben op de periode 2009-2018. In deze periode was het lerarentekort (zeker in de eerdere jaren) minder nijpend dan in de jaren hierna, en ook de mogelijke gevolgen van de Covid-19 crisis op de arbeidsmarktbevingen van leraren in het po hebben we in dit onderzoek niet mee kunnen nemen. In de uitsplitsingen naar instroomjaar zien we wel bepaalde trends die verklaard zouden kunnen worden door een grotere vraag naar leraren (minder switch en uitval, een gemiddeld grotere betrekkingssomvang), maar het is niet met zekerheid te zeggen of deze zich in de meest recente jaren heeft doorgezet, of wat de gevolgen van de Covid-19 crisis (en alle samenhangende onderwijsveranderingen) op deze trend zijn geweest.



Desalniettemin zijn de relaties tussen betrekkingssomvang en contractsoort en schoolswitch en beroepsbehoud interessant voor beleidsmakers en bestuurders. Dit zijn gebieden waarop ze ook invloed kunnen uitoefenen, door bijvoorbeeld voltijd- en vaste aanstellingen aan te moedigen. De effectiviteit hiervan hangt ervan af of het in de huidige situatie de school of de leraar zelf is die het initiatief neemt om niet met elkaar verder te gaan. Als scholen hun leraren geen vaste aanstelling of meer uren willen geven, is dit waarschijnlijk niet het geval. Als het de leraar is die vanwege deze arbeidsvoorwaarden niet meer terug wil komen, kan beleid gericht op betere arbeidsvoorwaarden wat betreft duur en omvang van de aanstelling wel helpen. Daarom is het belangrijk om in vervolgonderzoek naar switch en beroepsbehoud van jonge leraren informatie te verzamelen over welke partij (school of leraar) het initiatief heeft genomen om de arbeidsovereenkomst te beëindigen en de beleidsinterventies te richten op de factoren die samenhangen met switch en uitval op initiatief van de leraar. Op basis van de resultaten uit dit onderzoek lijken met name betrekkingssomvang en contractsoort hiervoor de meest kansrijke kandidaten.

Literatuur

Centraal Planbureau. (2017). *Paden naar leraarschap*. Den Haag: CPB.

Helms-Lorenz, M. (2014). *Factsheet uitstroom van beginnende leraren*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur, en Wetenschap. Geraadpleegd 5 november 2019 op <http://www.voion.nl/downloads/ae58a97f-c569-4ebd-9344-29539f80284b>.

Inspectie van het Onderwijs. (2019). *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2017/2018*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2020). *Tendrapportage Arbeidsmarkt Leraren po, vo en mbo 2020*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Vos, de, K., & Fontein, P. (2019). *Arbeidsmobiliteit van leraren primair onderwijs*. Tilburg: Centerdata.



8

De sortering van po-leraren naar school-, leerling- en persoonskenmerken

Tijana Prokic-Breuer

Directeur Education Lab, ROA Universiteit Maastricht
Programmamanager, Onderwijsinspectie

Stan Vermeulen

Onderzoeker, Inspectie van het Onderwijs

Inge de Wolf

Bijzonder hoogleraar, Universiteit Maastricht
Directeur Education Lab
Programmamanager, NRO

Inleiding

In het Nederlandse onderwijsstelsel, met zijn vrije schoolkeuze en hoge mate van schoolautonomie, leiden uiteenlopende schoolvoorkeuren van ouders naar sociaaleconomische en migratieachtergrond tot een steeds meer gesegregeerd schoollandschap, vooral in de stedelijke gebieden (Boterman, 2018). Deze toenemende schoolsegregatie zou een negatief effect kunnen hebben op de gelijkheid van onderwijskansen en sociale cohesie in het algemeen. Eén mechanisme waardoor schoolsegregatie onderwijskansen zou kunnen schaden, is de ongelijke verdeling van goede leraren. Wanneer achterstandsscholen meer moeite hebben om goede leerkrachten aan te trekken, kan dit het negatieve effect van segregatie op de prestatiekloof tussen verschillende groepen vergroten.

Terwijl er al wel veel onderzoek naar de verschillen in leerlingenpopulatie tussen scholen bestaat, is er in Nederland nauwelijks onderzoek gedaan naar de mate van lerarensortering en -segregatie. Uit internationaal onderzoek blijkt dat er ook op dit terrein sprake kan zijn van zelfsortering. Lankford, Loeb en Wyckoff (2002) onderzochten bijvoorbeeld de mate van sortering van leerkrachten in de staat New York. Hun onderzoek laat zien dat op scholen met meer kansarme leerlingen vaker leerkrachten met minder kwalificaties werkzaam zijn. Andere studies naar de sorteerpatronen van leraren (bijvoorbeeld Clotfelter, Ladd & Vigdor, 2005; Goldhaber, Choi & Cramer, 2007) komen tot een soortgelijke conclusie. Ook de verdeling van leraren naar etnische achtergrond is vaker onderzocht, waarbij de bevindingen van bijvoorbeeld Dee (2004, 2005), Egalite, Kisida en Winters (2015), Gershenson et al. (2018) en Yarnell en Bohrnstedt (2018) erop wijzen dat ook deze vorm van sortering vaak voorkomt. Behalve de patronen van zelfselectie onderzoeken deze voorgaande papers ook de gevolgen van deze sortering voor de prestaties van leerlingen. Waar matching op etnische achtergrond tussen studenten en leraren een positief effect lijkt te hebben op de uitkomsten van de leerlingen (leerprestaties), laten de resultaten van matching op opleidingsniveau van de ouders en leraren een minder eenduidig verband tussen de uitkomsten van de leerlingen zien.



In dit hoofdstuk onderzoeken we de mate waarin ook in Nederland sortering van leraren plaatsvindt en langs welke lijnen dit gebeurt. We gebruiken administratieve gegevens over alle basisschoolleerlingen en lerareninstroom in Nederland over de periode 2008-2018 om te onderzoeken of er sprake is van een sterke sortering langs zowel opleidingslijnen als migratieachtergrond. Wij onderzoeken 1. in hoeverre er sprake is van sortering onder leraren, 2. op welke manier de sortering zich ontwikkelt over de tijd en 3. hoe de sortering van jonge, startende leraren dit patroon vermindert of versterkt.

De reden om specifiek naar de sortering van jonge leraren te kijken, is tweeledig. Ten eerste is het, wanneer we kijken naar de sortering in het algemeen, onduidelijk of een bepaald type schoolpopulatie een bepaald type leraar aantrekt, of juist andersom. Bij startende leraren is dit in mindere mate een probleem. Ouders van leerlingen kunnen immers bij de keuze voor een bepaalde school nauwelijks anticiperen op de kenmerken van leraren die nog niet op een school werkzaam zijn. Er bestaat dus eerder een oorzakelijk verband tussen de sortering van jonge leraren en de voorkeuren van de leraar (of de school) zelf, dan tussen de sortering van jonge leraren en de voorkeuren van de (ouders van) leerlingen voor een bepaald type leraar. Ten tweede zijn we geïnteresseerd in de ontwikkeling van de sortering van leraren over de tijd. De instroom van jonge leraren is hierbij een belangrijke factor, en daarnaast een factor waar beleidsmakers mogelijk gemakkelijker op kunnen sturen dan op (bijvoorbeeld) reallocatie van zittende leraren.

Gebruikte data

De gebruikte data in dit onderzoek bevatten informatie over de aanstellingen, baankenmerken en achtergrondkenmerken van leraren, kenmerken van scholen en achtergrondkenmerken van hun leerlingenpopulatie over de schooljaren 2009-2010 tot en met 2018-2019. Data over de aanstellingen van leraren komen uit de 'functiemix' van DUO. Deze dataset bevat jaarlijkse administratieve gegevens over onder andere de salarisschaal, functieomvang in fte's en school waarop werknemers in het primair onderwijs op 1 oktober van het peiljaar werkzaam zijn. Dit bestand koppelen we in een beveiligde CBS-microdata-omgeving op persoonsniveau aan verschillende CBS-registerbestanden met daarin informatie over geslacht, geboortedatum, migratieachtergrond, hoogst behaalde opleiding en behaalde vooropleiding voor het hoger onderwijs. Informatie over de school- en leerlingkenmerken halen we uit de, door de Inspectie van het Onderwijs bewerkte, DUO-1 cijferbestanden met daarin de inschrijvingen in het primair onderwijs en enkele schoolkenmerken. Ook dit bestand koppelen we in de beveiligde CBS-microdata-omgeving aan informatie over het behaalde opleidingsniveau van de ouders van de leerlingen en migratieachtergrond. Vervolgens berekenen we op schoolniveau (BRIN4) schoolbij-jaar gemiddelden van de leerlingkenmerken (geslacht, opleidingsniveau ouders, migratieachtergrond, aandeel leerlingen met gewicht, gemiddelde eindtoetsscore) en koppelen deze aan het onderwijspersoneelsbestand. Tabel 1 laat de beschrijvende statistieken zien van de gewogen gemiddelde leerling- en leraarkekenmerken op BRIN4-niveau in het primair onderwijs voor alle leraren, voor heel Nederland en voor de sterk verstedelijkte gebieden apart.¹



1 De reden dat we veel van de analyses ook apart uitsplitsen naar de sterk verstedelijkte gebieden is dat in deze gebieden het lerarentekort het meeste speelt (ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2020) en de diversiteit van leerlingen- en lerarenpopulatie het grootst is. De patronen die voor heel Nederland gevonden worden zijn daarom niet noodzakelijkerwijs representatief voor de patronen die in de context van deze stedelijke gebieden zichtbaar zijn.

Tabel 1 Beschrijvende statistieken voor school-, leerling- en leraar kenmerken in het primair onderwijs.²

Variabelen	Nederland		Stedelijke gebieden	
	Gemiddelde	SD	Gemiddelde	SD
Schoolkenmerken				
Aantal scholen	56.808		8.621	
Aantal leerlingen per school	229,98	138,22	314,20	157,84
Aantal leraren per school	22,77	12,56	31,57	15,66
Leerlingkenmerken				
Meisjes pct.	49,56	3,49	49,72	2,98
Migratieachtergrond:				
Niet-migrant pct.	76,49	22,28	52,21	27,68
Niet-westerse migrant pct.	16,66	20,67	37,66	28,37
Westerse migrant pct.	6,83	4,82	10,11	6,40
Opleidingsniveau ouders:				
Universiteit pct.	18,82	15,12	23,93	20,36
Hbo pct.	26,49	10,62	19,07	10,29
Mbo-3/-4 pct.	31,58	9,50	25,58	8,85
Maximaal mbo-2 pct.	23,09	17,06	31,41	23,88
Onbekend pct.	20,32	9,89	15,39	8,02
Citoscore	535,24	3,81	534,41	4,82
Leraar kenmerken				
Vrouw pct.	82,90	7,95	82,74	7,27
Leeftijd	43,78	3,80	43,15	3,70
Migratieachtergrond				
Niet-migrant pct.	90,97	11,54	80,73	17,51
Niet-westerse migrant pct	3,73	9,54	11,39	16,56
Westerse migrant pct.	5,28	5,90	7,86	7,59
Hbo- of wo-master	19,04	12,01	18,13	10,55

Bron: DUO-1 cijfer PO, DUO-functiemix, CBS GBAPERSOONTAB, en CBS HOOGSTEOPLTAB.

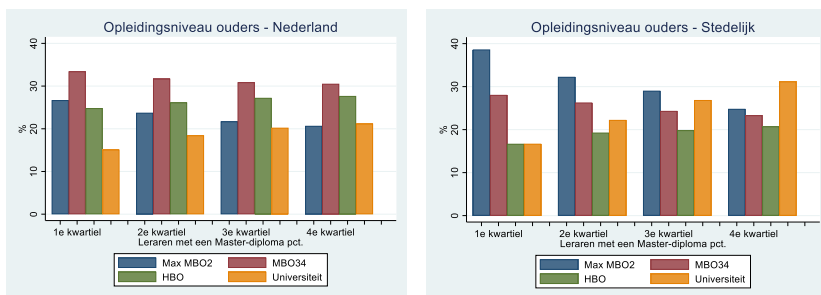
² De gemiddelde student- en leraar kenmerken per school zijn berekend met gebruikmaking van het aantal leerlingen (leraren) als analytic weights.

Resultaten

Sortering van leraren naar opleidingsniveau en migratieachtergrond

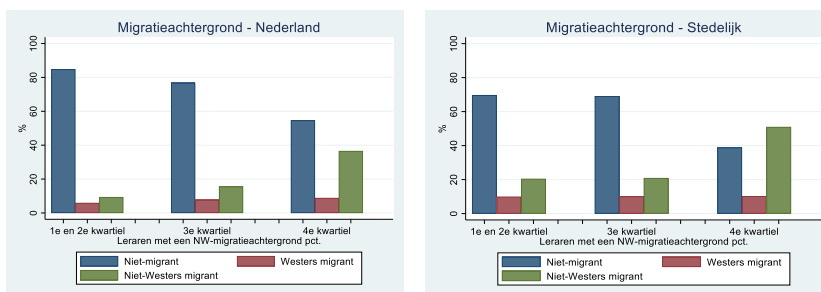
Om de verdeling van leraren naar leerlingkenmerken in kaart te brengen, verdelen we de scholen in vier kwartielen op basis van hun percentages leraren met een masteropleiding en leraren met een niet-westerse migratieachtergrond. Vervolgens berekenen we per kwartiel het gemiddelde percentage leerlingen van wie de ouders een bepaald opleidingsniveau hebben behaald en het percentage leerlingen met een bepaalde migratieachtergrond. Figuur 1 toont het resultaat voor het percentage leraren met een hbo- of wo-masterdiploma. Figuur 2 toont de resultaten voor het percentage leraren met een migratieachtergrond.

Figuur 1 Gemiddeld percentage leerlingen met een bepaald opleidingsniveau van de ouders, per kwartiel voor het percentage leraren met een masterdiploma op schoolniveau (kwartiel 1 is laag, kwartiel 4 is hoog) – totaal en stedelijke gebieden.



Bron: DUO-1 cijfer PO, DUO-functiemix en CBS HOOGSTEOPLTAB.

Figuur 2 Gemiddeld percentage leerlingen met een bepaalde migratieachtergrond, per kwartiel voor het percentage leraren met een niet-westerse migratieachtergrond op schoolniveau (kwartiel 1 is laag, kwartiel 4 is hoog) – totaal en stedelijke gebieden.



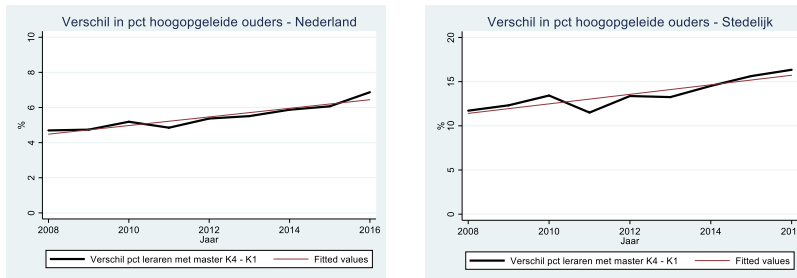
Bron: DUO-1 cijfer PO, DUO-functiemix en CBS GBAPERSOONTAB.

Uit deze figuren valt af te lezen dat op scholen waar een hoger percentage leraren met een masterdiploma werkt, het percentage leerlingen van wie de ouders een universitair opleidingsniveau heeft ook hoger ligt. Op scholen met het laagste percentage leraren met een masterdiploma heeft 15% van de leerlingen universitair geschoolde ouders, tegenover 22% van de leerlingen in het vierde kwartiel. Voor de stedelijke gebieden zijn de resultaten sterker: 17% tegenover 32%. Voor migratieachtergrond zijn de resultaten extremer. Po-scholen (po-scholen in stedelijke gebieden) met het laagste percentage leraren met een niet-westerse migratieachtergrond hebben gemiddeld 12% (20%) leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond, terwijl scholen in het hoogste kwartiel leraren met een niet-westerse migratieachtergrond 38% (50%) leerlingen met eenzelfde migratieachtergrond hebben.

Ontwikkeling van de sortering van leraren over de tijd

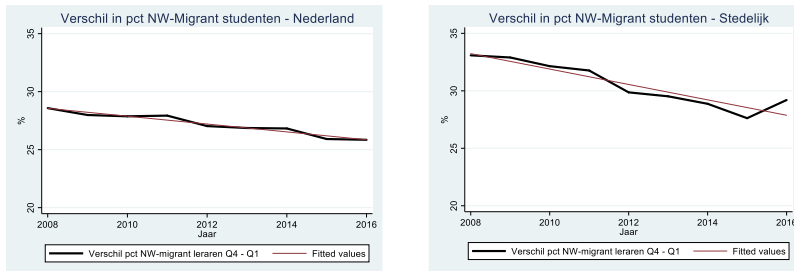
Figuren 3 en 4 laten de ontwikkeling van de verdeling van leraren naar leerlingkenmerken over de tijd zien. Figuur 3 toont per schooljaar het verschil tussen het eerste en het vierde kwartiel leraren met een (hbo- of wo-) masterdiploma wat betreft het percentage leerlingen met universitair geschoolde ouders. Figuur 4 toont per schooljaar het verschil tussen het eerste en het vierde kwartiel leraren met een niet-westerse migratieachtergrond wat betreft het percentage leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond. Op deze manier wordt zichtbaar hoe de verschillen zich over de tijd ontwikkelen. Uit de figuren blijkt dat de sortering naar opleidingsniveau een stijgende trend vertoont, terwijl de sortering op migratieachtergrond over de tijd licht daalt.

Figuur 3 Ontwikkeling sortering masterleraren naar opleidingsniveau ouders over de tijd.



Bron: DUO-1 cijfer PO, DUO-functiemix en CBS HOOGSTEOPLTAB.

Figuur 4 Ontwikkeling sortering leraren met niet-westerse migratieachtergrond naar leerlingen met niet-westerse migratieachtergrond over de tijd.



Bron: DUO-1 cijfer PO, DUO-functiemix en CBS GBAPERSOONTAB.

Sortering van jonge leraren

Tabel 2 toont de persoonskenmerken van de populatie van jonge leraren waarop we in deze sectie nader inzoomen. Ze zijn uitgesplitst naar het jaar waarop de leraren voor het eerst als onderwijzend personeel werkzaam zijn geworden, respectievelijk voor heel Nederland en voor de G4 (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht) apart. Zoals in de gehele lerarenpopulatie in het primair onderwijs zijn ook bij de startende leraren vrouwen in de grote meerderheid. Het percentage mannen dat instroomt vertoont wel een lichte stijging: van 11,5% in 2009 naar 14,8% in 2018. Het percentage jonge leraren met een niet-westerse migratieachtergrond schommelt rond de 4%, waarbij moet worden opgemerkt dat het percentage in de G4 veel hoger ligt: rond de 12%. Landelijk komt dit percentage goed overeen met het percentage medewerkers in het primair onderwijs met een niet-westerse migratieachtergrond (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019). Verder valt een lichte stijging van het aandeel leraren met een vwo-vooropleiding op: landelijk (G4) van 10,1% (15,1%) in 2009 naar 13,9% (20,9%) in 2018.



Tabel 2 Kenmerken van jonge leraren per het eerste jaar dat ze in het onderwijs werkzaam zijn – totaal.

Eerste jaar in het onderwijs werkzaam										
Variabelen	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nederland										
Aantal observaties	5126	3538	2695	2587	2534	3065	3492	4029	3867	4348
Vrouw %	88,86	87,56	86,79	86,43	86,70	86,95	85,88	86,35	85,36	83,72
Niet-westerse migratieachtergrond %	4,41	4,13	3,86	3,98	3,75	4,14	3,89	4,10	4,76	4,30
Westerse migratieachtergrond %	4,51	4,95	4,04	4,52	3,91	3,78	4,41	4,00	4,11	4,58
Gemiddelde leeftijd	24,16	23,93	24,07	24,37	24,41	24,53	24,70	24,65	24,57	24,56
Vooropleiding onbekend %	6,94	5,46	6,49	3,98	4,97	3,95	4,30	4,67	4,94	6,07
Master (hbo of wo) %	6,55	5,54	5,83	7,27	7,26	9,20	10,05	9,58	7,76	6,92
Vooropleiding mbo %	28,58	29,40	30,65	30,50	30,82	31,29	30,47	28,32	28,19	28,38
Vooropleiding havo %	54,37	53,70	52,17	54,50	52,53	52,50	52,69	53,91	53,25	51,61
Vooropleiding vwo %	10,11	11,45	10,69	11,02	11,68	12,27	12,54	13,10	13,63	13,94
G4										
Aantal observaties	667	561	455	436	393	456	496	501	576	558
Vrouw %	88,46	89,48	84,62	85,55	85,75	87,94	84,68	84,63	85,59	85,13
Niet-westerse migratieachtergrond %	15,29	11,59	10,11	7,80	13,49	10,09	11,29	12,77	14,24	13,80
Westerse migratieachtergrond %	7,50	7,84	6,15	5,05	6,11	4,61	6,05	5,99	4,86	7,71
Gemiddelde leeftijd	24,66	24,37	24,38	24,81	24,91	24,78	25,16	24,94	24,95	25,18
Vooropleiding onbekend %	6,30	5,70	5,93	8,26	8,14	9,65	9,27	12,77	9,55	12,90
Master (hbo of wo) %	8,25	6,60	7,03	3,21	6,11	3,73	5,04	4,59	4,34	7,71
Vooropleiding mbo %	26,84	25,85	26,81	28,67	27,48	22,37	26,01	23,15	22,05	23,30
Vooropleiding havo %	49,78	52,41	53,41	54,82	51,65	55,04	47,78	51,70	50,87	48,03
Vooropleiding vwo %	15,14	15,15	12,75	13,30	14,76	18,86	21,17	20,56	22,74	20,97

Bron: DUO-functiemix, CBS GBAPERSOONTAB, en CBS HOOGSTEOPLTAB.

Tabellen 3 en 4 tonen de gemiddelde leerlingenpopulatie van de scholen waarop de jonge leraren in hun eerste jaar in het onderwijs werkzaam zijn over de jaren heen, respectievelijk voor heel Nederland en de G4 apart. Daarnaast bevatten de tabellen de afwijking van deze gemiddelde leerlingenpopulatie ten opzichte van de gemiddelde leerlingenpopulatie over alle scholen in het regulier basisonderwijs in deze specifieke jaren. Wat opvalt is dat het gemiddelde percentage gewichtleerlingen sterk daalt over de tijd. Het percentage leerlingen van ouders met maximaal een mbo-2-opleiding daalt ook sterk, terwijl het percentage leerlingen met wo-opgeleide ouders stijgt. Deze trend is zichtbaar voor heel Nederland en is versterkt aanwezig binnen de G4.



Tabel 3 Kenmerken van de leerlingenpopulatie van scholen waarop jonge leraren voor het eerst als leraar beginnen te werken – Nederland.³

Eerste jaar in het onderwijs werkzaam											
Variabelen		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gemiddelde citoscore	Absoluut	534,92	534,97	535,01	534,60	534,52	534,72	534,26	535,04	535,35	535,95
	Verschil	-0,36	-0,22	-0,18	-0,15	0,03	-0,11	-0,16	-0,12	0,09	0,15
Gewichtleerlingen %	Absoluut	15,63	15,77	14,49	14,44	12,78	11,56	10,76	10,13	9,43	8,63
	Verschil	1,56	2,2	1,42	2,04	1,15	0,77	0,8	0,71	0,34	-0,1
Opleiding ouders – opl. onb. %	Absoluut	21,42	20,31	18,88	18,01	17,93	16,52	15,02	14,46	13,42	16,80
	Verschil	-1,24	-1,23	-1,41	-1,02	-0,7	-0,76	-1,01	-0,47	-0,65	-0,05
Opleiding ouders – max. mbo-2 %	Absoluut	29,85	29,62	27,72	27,28	23,56	22,40	21,79	20,87	19,49	18,39
	Verschil	-0,01	0,68	-0,18	0,57	-0,34	-0,46	-0,3	-0,39	-0,88	-1,35
Opleiding ouders – mbo-3/4 %	Absoluut	32,30	31,26	30,66	30,33	29,84	30,23	29,89	30,59	30,20	30,51
	Verschil	-1,51	-2,09	-2,44	-2,74	-2,06	-1,67	-2,02	-1,44	-2,19	-2,12
Opleiding ouders – hbo %	Absoluut	22,58	22,82	23,82	24,12	26,74	27,60	27,88	28,45	28,73	29,25
	Verschil	0,14	-0,52	-0,37	-0,85	-0,4	-0,22	-0,34	-0,06	-0,08	0,35
Opleiding ouders – wo %	Absoluut	15,27	16,30	17,80	18,27	19,87	19,77	20,44	20,09	21,58	21,86
	Verschil	1,38	1,93	2,99	3,02	2,81	2,35	2,66	1,89	3,14	3,13
Migratieachtergrond – geen %	Absoluut	74,51	72,28	72,20	71,57	72,56	72,08	71,72	72,48	71,85	72,43
	Verschil	-4,25	-6,16	-5,99	-6,37	-5,22	-5,45	-5,25	-4,01	-4,15	-3,09
Migratieachtergrond – westers %	Absoluut	6,21	6,63	6,82	6,91	7,11	7,20	7,66	7,53	7,91	8,10
	Verschil	0,35	0,65	0,69	0,61	0,68	0,58	0,85	0,51	0,75	0,73
Migratieachtergrond – niet-westers %	Absoluut	18,90	20,58	20,44	21,01	19,81	20,03	19,87	19,43	19,74	19,00
	Verschil	3,85	5,42	5,21	5,71	4,54	4,74	4,24	3,43	3,36	2,31

Bron: DUO Functiemix, DUO-IcijferPO, CBS GBAPERSOONTAB en CBS HOOGSTEOPLTAB.

- 3 De verschillen tussen de leerlingenpopulatie op scholen waar de jonge leraren gaan werken en de leerlingenpopulatie in het algemeen zijn berekend door het algemene gemiddelde af te halen van het gemiddelde van de leraren. Een positief (negatief) verschil betekent dus dat het percentage leerlingen met een bepaald kenmerk hoger (lager) is dan het landelijk gemiddelde.

Tabel 4 Kenmerken van de leerlingpopulatie van scholen waarop jonge leraren voor het eerst als leraar beginnen te werken – G4.⁴

Eerste jaar in het onderwijs werkzaam											
Variabelen		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gemiddelde citoscore	Absoluut	532,25	533,19	533,52	533,43	533,41	533,07	532,87	533,25	534,06	534,79
	Verschil	-0,39	0,16	0,22	0,66	0,43	-0,39	0	-0,19	0,17	0,22
Gewichtleerlingen %	Absoluut	31,88	28,8	26,53	24,04	24,3	21,47	18,18	17,6	14,8	13,91
	Verschil	1,3	-0,64	-1,41	-2,43	0,03	0,11	-1,2	0,08	-1,58	-1,36
Opleiding ouders – opl. onb. %	Absoluut	14,98	13,85	13,1	11,81	11,85	10,9	10,79	10,97	11,14	17,03
	Verschil	0,22	-0,09	0,12	-0,3	0,6	0,09	0,29	0,42	0,03	0,2
Opleiding ouders – max. mbo-2 %	Absoluut	47,55	44,11	40,81	38,43	38,45	35,58	32,29	32,23	28,36	26,71
	Verschil	0	-2,2	-4,03	-4,94	-0,75	-1,47	-3,42	-1,94	-4,4	-4,54
Opleiding ouders – mbo-3/4 %	Absoluut	24,4	23,56	24,3	23,86	25,03	24,99	23,99	25,1	24,81	24,37
	Verschil	0,26	-0,6	-0,11	-0,71	-0,01	-0,25	-1,47	-0,65	-1,2	-1,62
Opleiding ouders – hbo %	Absoluut	12,83	13,77	14,76	15,61	15,69	16,65	17,47	17,58	18,95	19,43
	Verschil	0,5	1,05	1,68	2,12	0,78	1,11	1,52	1,27	2,26	2,31
Opleiding ouders – wo %	Absoluut	15,22	18,55	20,13	22,1	20,83	22,78	26,25	25,09	27,89	29,5
	Verschil	-0,76	1,74	2,47	3,53	-0,02	0,61	3,37	1,31	3,36	3,86
Migratieachtergrond – geen %	Absoluut	36,7	37,85	40,26	41,43	37,08	39,06	40,83	39,96	42,61	43,48
	Verschil	-1,22	-0,1	2,37	3,17	-1,72	-0,7	0,66	-0,49	1,97	2,46
Migratieachtergrond – westers %	Absoluut	7,83	9,09	8,87	9,12	10,86	10,95	11,69	11,63	12	12,57
	Verschil	-0,31	0,56	-0,04	-0,31	0,97	0,53	0,77	0,16	0,07	0,11
Migratieachtergrond – niet-westers %	Absoluut	54,75	52,27	50	48,59	51,02	49	46,65	47,67	44,72	43,37
	Verschil	1,49	-0,45	-2,27	-2,85	0,6	0,02	-1,48	0,2	-1,99	-2,45

Bron: DUO-functiemix, DUO-1cijfer PO, CBS GBAPERSOONTAB en CBS HOOGSTEOPLTAB.

- 4 De verschillen tussen de leerlingpopulatie op scholen waar de jonge leraren gaan werken en de leerlingpopulatie in het algemeen zijn berekend door het algemene gemiddelde af te halen van het gemiddelde van de leraren. Een positief (negatief) verschil betekent dus dat het percentage leerlingen met een bepaald kenmerk hoger (lager) is dan het G4-gemiddelde.

Deze ontwikkeling in gemiddelde leerlingkenmerken op de scholen waar jonge leraren voor het eerst werkzaam zijn, lijkt te suggereren dat jonge leraren vaker kiezen voor scholen met een minder zware leerlingenpopulatie. Wanneer we echter de ontwikkeling in de gemiddelde leerlingkenmerken op po-scholen in het algemeen bekijken, blijkt deze weinig af te wijken van de trend op scholen waar jonge leraren instromen. Het verschil tussen de gemiddelde leerlingkenmerken op de scholen waar de jonge leraren gaan werken en de leerlingenpopulatie in het reguliere basisonderwijs in het algemeen laat in de meeste gevallen geen sterke trend zien. Wél lijkt het dat jonge instromende leraren op scholen gaan werken waar het opleidingsniveau van de ouders iets hoger en het percentage leerlingen met een migratieachtergrond hoger is dan het gemiddelde. In de G4 is echter het laatste omgekeerd voor de jaren 2017 en 2018 op scholen waar het percentage leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond hoger is: jonge instromende leraren gaan daar juist minder vaak werken dan gemiddeld in de G4. In het kader van het oplopende lerarentekort in de G4 op met name scholen met een hoger percentage gewichtleerlingen en leerlingen met een migratieachtergrond zijn deze resultaten echter niet bemoedigend. Het lijkt alsof de jonge leraren niet per se instromen op de scholen waarop ze wellicht het hardst nodig zijn. Of dit echter te maken heeft met de voorkeuren van de individuele leraren of dat scholen met een hoger percentage leerlingen met wo-opgeleide ouders en leerlingen zonder migratieachtergrond hun vacatures beter in de markt zetten, is niet met zekerheid te zeggen.

Om de matching tussen de kenmerken van de jonge leraren en de leerlingenpopulatie van de school waarop ze lesgeven in kaart te brengen, berekenen we de gemiddelde leerlingkenmerken van de scholen waarop de jonge leraren voor het eerst in het onderwijs werkzaam zijn naar de hoogst behaalde opleiding, de vooropleiding voor het ho en de migratieachtergrond van de leraren. Tabel 5 en 6 tonen hiervan de resultaten, respectievelijk voor heel Nederland en voor de G4 apart. Wat duidelijk uit de tabellen naar voren komt, is dat jonge leraren met een vwo-vooropleiding op scholen beginnen te werken waar het gemiddelde opleidingsniveau van de ouders van de leerlingen hoger is. Over heel Nederland en gepoold over alle jaren heeft gemiddeld 23,2% van de leerlingen op scholen waar jonge leraren met een vwo-achtergrond werkzaam zijn wo-opgeleide ouders, ten opzichte van 17,4% voor leraren met een mbo-vooropleiding. De gemiddelde citoscore is ook iets hoger op scholen waar jonge leraren met een vwo-vooropleiding beginnen te werken.

Tabel 5 Sortering naar leraar- en leerlingkenmerken van de scholen waarop jonge leraren voor het eerst als leraar beginnen te werken – Nederland.

Variabelen	Vooropleiding voor het ho			Hoogst behaalde opleiding		Migratieachtergrond		
	Mbo	Havo	Vwo	Hbo ba	Master (hbo/wo)	Geen	Niet-westers	Westers
Gemiddelde citoscore	534.74	534.95	535.22	534.89	535.10	535.01	532.90	535.01
Gewichtleerlingen %	12.79	12.15	11.34	12.31	11.67	11.61	26.14	12.78
Opleidingsniveau ouders max. mbo-2 %	24.78	23.72	21.99	23.94	22.82	22.97	41.66	25.42
Opleidingsniveau ouders mbo-3/-4 %	31.50	30.64	28.74	30.77	29.69	30.87	28.18	28.83
Opleidingsniveau ouders hbo %	26.32	26.43	26.08	26.32	26.53	26.85	16.77	24.35
Opleidingsniveau ouders wo %	17.40	19.22	23.20	18.97	20.96	19.31	13.39	21.40
Migratieachtergrond leerlingen – geen migratieachtergrond %	68.08	72.73	73.12	72.78	72.09	70.94	36.87	62.50
Migratieachtergrond leerlingen – westerse migratieachtergrond %	8.86	6.82	7.12	7.06	7.75	7.90	7.34	10.74
Migratieachtergrond leerlingen – niet-westerse migratieachtergrond %	22.08	19.94	19.26	19.65	19.60	20.62	55.06	25.63



Bron: DUO-functiemix, DUO-1cijfer PO, CBS GBAPERSOONTAB en CBS HOOGSTEOPLTAB.

Tabel 6 Sortering naar leraar- en leerlingkenmerken van de scholen waarop jonge leraren voor het eerst als leraar beginnen te werken – G4.

Variabelen	Vooropleiding voor het ho			Hoogst behaalde opleiding		Migratieachtergrond		
	Mbo	Havo	Vwo	Hbo ba	Master (hbo/wo)	Geen	Niet-westers	Westers
Gemiddelde citoscore	532,85	533,34	534,00	533,24	534,06	533,52	531,95	534,00
Gewichtleerlingen %	25,37	22,33	18,27	22,74	19,20	20,99	31,68	20,02
Opleidingsniveau ouders max. mbo-2 %	41,07	36,45	30,56	37,16	31,95	34,64	50,21	36,38
Opleidingsniveau ouders mbo-3/-4 %	25,62	24,39	22,55	24,59	22,68	24,21	26,21	23,61
Opleidingsniveau ouders hbo %	14,66	16,47	17,76	16,09	17,38	16,81	12,34	15,92
Opleidingsniveau ouders wo %	18,65	22,69	29,12	22,16	27,99	24,33	11,24	24,09
Migratieachtergrond leerlingen – geen migratieachtergrond %	35,99	40,81	44,55	39,81	43,08	42,99	20,67	37,80
Migratieachtergrond leerlingen – westerse migratieachtergrond %	9,40	10,08	11,46	10,03	11,46	10,57	7,54	14,14
Migratieachtergrond leerlingen – niet-westerse migratieachtergrond %	53,83	48,30	43,23	49,38	44,72	45,66	70,99	47,12

Bron: DUO-functiemix, DUO-1cijfer PO, CBS GBAPERSOONTAB en CBS HOOGSTEOPLTAB.

In de G4 is deze relatie tussen vwo-vooropleiding en wo-opgeleide ouders nog sterker aanwezig: 29,1% tegenover 18,7%. Ook valt in de G4 op dat het percentage leerlingen van wie de ouders maximaal een mbo-2-opleiding hebben afgerond en het percentage gewichtleerlingen veel hoger zijn op scholen waar jonge leraren met een mbo-vooropleiding beginnen te werken: 41,1% en 25,4% tegenover 30,6% en 18,3% voor jonge leraren met een vwo-vooropleiding. In de G4 beginnen leraren met een afgeronde opleiding op masterniveau (hbo of wo) ook te werken op scholen met een hoger percentage leerlingen met wo-opgeleide ouders (28% tegenover 22,2%) en minder gewichtleerlingen (19,2% tegenover 22,7%), terwijl dit patroon over heel Nederland minder duidelijk zichtbaar is.

Kijkend naar migratieachtergrond zien we eenzelfde patroon. Jonge leraren met een niet-westerse migratieachtergrond beginnen vaker op scholen te werken met een hoger percentage leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond (55,1% gemiddeld tegenover 20,6% voor leraren zonder migratieachtergrond), een hoger percentage gewichtleerlingen (26,1% tegenover 11,6%), een hoger percentage leerlingen van wie de ouders maximaal een mbo-2-opleiding hebben afgerond (41,7% tegenover 23%) en een lagere gemiddelde citoscore (532.9 tegenover 535). Deze verschillen zijn niet alleen te verklaren door verschillen tussen regio's. Ook binnen de G4 is er sprake van sortering naar migratieachtergrond en werken jonge leraren met een niet-westerse migratieachtergrond vaker op scholen met een hoger percentage leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond, een hoger percentage gewichtleerlingen, een hoger percentage leerlingen met laagopgeleide ouders en een lagere gemiddelde citoscore.



Conclusie

In dit hoofdstuk onderzoeken we de mate van zelfsortering van leraren in het Nederlandse primair onderwijs, waarbij we specifiek kijken naar de match tussen de achtergrondkenmerken van leraren en leerlingen. De resultaten laten zien dat sortering ook in de Nederlandse schoolcontext plaatsvindt. Scholen die een groter aandeel kinderen met universitair opgeleide ouders bedienen, hebben een hoger percentage leraren met een masterdiploma in dienst, terwijl scholen met een hoog percentage leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond meer leraren met een niet-westerse migratieachtergrond in dienst hebben. Deze patronen zijn vooral uitgesproken in stedelijke gebieden, waar zowel ouders als leerkrachten meer mogelijkheden hebben om hun voorkeuren voor school-, leerling- en leerkrachtkenmerken uit te drukken. Analyses die zich richten op beginnende leraren die in de periode 2009-2018 als leraar in het primair onderwijs zijn begonnen, laten zien dat de sorteerpatronen van jonge leraren de sorteerpatronen gemiddeld versterken.

De segregatie van zowel leraar- als leerlingenpopulatie op het gebied van migratieachtergrond en sociaaleconomische achtergrond baart beleidsmakers steeds meer zorgen, omdat deze de ongelijkheid van onderwijskansen kan verergeren en negatieve invloed kan hebben op de sociale cohesie. Eerder onderzoek in de VS laat zien dat voor zover sortering van leraar- en leerlingkenmerken van leerlingen plaatsvindt, dit niet per se een negatief effect hoeft te hebben op de uitkomsten van de leerlingen. Vooral voor leerlingen met een migratieachtergrond kan het bevorderlijk zijn om les te krijgen van een leraar die ook een migratieachtergrond heeft. Of deze sortering naar achtergrondkenmerken – die dus ook in Nederland plaatsvindt – een positief effect sorteert voor de resultaten van leerlingen, is een open vraag en behoeft verder onderzoek. Een groter probleem is wellicht dat het lijkt alsof, met name in de vier grote steden, jonge leraren zich vaker sorteren naar scholen met een kleiner aandeel leerlingen met laagopgeleide ouders en een kleiner aandeel leerlingen met een migratieachtergrond. Als het lerarentekort zich juist met name laat gelden op scholen met veel leerlingen met deze kenmerken, zijn deze patronen in lerarsortering reden tot zorg voor beleidsmakers.

Literatuur

Boterman, W. (2018). *Segregatie in het Nederlandse onderwijs* (ongepubliceerd).

Clotfelter, C. T., Ladd, H. F., & Vigdor, J. (2005). Who teaches whom? Race and the distribution of novice teachers. *Economics of Education Review*, 24(4), 377-392.

Dee, T. S. (2004). Teachers, race, and student achievement in a randomized experiment. *Review of Economics and Statistics*, 86(1), 195-210.

Dee, T. S. (2005). A teacher like me: Does race, ethnicity, or gender matter? *American Economic Review*, 95(2), 158-165.

Egalite, A. J., Kisida, B., & Winters, M. A. (2015). Representation in the classroom: The effect of own-race teachers on student achievement. *Economics of Education Review*, 45, 44-52.

Gershenson, S., Hart, C., Hyman, J., Lindsay, C., & Papageorge, N. W. (2018). *The long-run impacts of same-race teachers* (No. w25254). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Goldhaber, D., Choi, H. J., & Cramer, L. (2007). A descriptive analysis of the distribution of NBPTS-certified teachers in North Carolina. *Economics of Education Review*, 26(2), 160-172.

Lankford, H., Loeb, S., & Wyckoff, J. (2002). Teacher sorting and the plight of urban schools: A descriptive analysis. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 24(1), 37-62.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019). Kennisbank openbaar bestuur. Geraadpleegd op <https://kennisopenbaarbestuur.nl/>.

Yarnell, L. M., & Bohrnstedt, G. W. (2018). Student-Teacher Racial Match and Its Association With Black Student Achievement: An Exploration Using Multilevel Structural Equation Modeling. *American Educational Research Journal*, 55(2), 287-324.

9

Oplossings- richtingen voor tekortvakken in het vo

Onderzoek naar vakspecifieke
knelpunten en maatregelen
voor de tekortvakken in
het voortgezet onderwijs

Ruud van der Aa & Devorah van den Berg
Onderzoekers, CAOP¹

Sil Vrielink & Froukje Wartenbergh-Cras
Onderzoekers, MOOZ

Inleiding

In het voortgezet onderwijs werken zo'n 75.000 leraren. Samen met het overige onderwijspersoneel zetten zij zich elke dag in om het beste onderwijs te bieden aan hun leerlingen. Scholen lijken echter steeds meer moeite te hebben om vacatures te vervullen en de verwachting is dat dit de komende jaren zo blijft. Over vier jaar, in 2025, wordt in de sector een extra tekort aan leraren verwacht van 1.260 fte's. Het tekort is echter ongelijk verdeeld over de verschillende vakken in het voortgezet onderwijs. Prognoses laten zien dat met name voor de moderne vreemde talen (Duits en Frans), de klassieke talen en de bètavakken (wiskunde, natuurkunde en scheikunde) een oplopend tekort wordt verwacht. Deze vakken staan, samen met Nederlands, bekend als de tekortvakken.

Er zijn signalen dat de knelpunten die de tekorten veroorzaken niet voor alle tekortvakken hetzelfde zijn. De onderbouwing hiervan ontbreekt echter. Dit bemoeilijkt gericht beleid om de lerarentekorten bij deze vakken effectief aan te pakken. Tegen deze achtergrond hebben het CAOP, MOOZ en Centerdata op verzoek van het ministerie van OCW een onderzoek uitgevoerd naar de vakspecifieke knelpunten en oplossingen voor de tekortvakken.² In dit hoofdstuk geven wij een overzicht van de belangrijkste uitkomsten van dit onderzoek.



Belangrijkste uitkomsten

Vakspecifieke knelpunten

Uit ons onderzoek blijkt dat de knelpunten die de tekorten veroorzaken niet in alle gevallen uniek zijn voor een specifiek tekortvak. Op hoofdlijnen kunnen we onderscheid maken tussen knelpunten die de tekorten bij de *bètavakken* veroorzaken en knelpunten die de tekorten bij de taalvakken veroorzaken:

- De tekorten bij de *bètavakken* hangen in grote mate samen met de concurrentiestrijd om personeel die zij met het bedrijfsleven voeren. Dit begint al tijdens de middelbare school, bij de keuze voor een vervolgstudie. Maar ook tijdens de vervolgstudie zelf staat het leraarschap niet altijd op het netvlies van hbo- of wo-studenten. Banen in het bedrijfsleven of de

1 Dit hoofdstuk is bij de redactie aangeleverd in april 2021. Vanaf juli 2021 is Devorah als onderzoekskoördinator werkzaam bij het ministerie van OCW, directies Primair Onderwijs, Voortgezet Onderwijs en Kansengelijkheid & Onderwijsondersteuning.

2 Zie: Van den Berg, D. et al. (2021).

wetenschap vinden scholieren en studenten vaak aantrekkelijk(er). Naast de beeldvorming over het beroep speelt ook de beloningsachterstand van (bèta)leraren ten opzichte van de markt mee. Positief voor de bètavakken is dat er veel ruimte is om een bevoegdheid te halen. Toch hebben veel lerarenopleidingen te maken met een dalende instroom, met name bij de tweedegraadsopleidingen. Wel zijn er bij de bètavakken naar verhouding veel zijinstromers.

- Bij de *taalvakken* zit met name het imago dwars. Dit speelt op meerdere fronten, die zowel de inhoud van het vak als het beroep van leraar raken. Veel middelbare scholieren zien bijvoorbeeld taalstudies als ‘pretvak’, maar soms ook als ‘moeilijk’. Tegelijkertijd worden scholieren vooral verleid om exact te kiezen en bestaat het ‘gevaar’ dat scholen moderne vreemde talen vervangen voor talen als Chinees of Spaans. De keuze voor het beroep van leraar Duits, Frans of Nederlands wordt daardoor minder aantrekkelijk of voor de hand liggend. Wij signaleren dan ook dat de instroom voor verschillende lerarenopleidingen daalt. Ook is er nog ruimte voor verbetering in het studiesucces van verschillende lerarenopleidingen. Naast dit knelpunt speelt zijinstroom in het beroep bij de moderne vreemde talen een kleinere rol dan bij de bètavakken.

Veel van de bovenstaande knelpunten doen zich voor in de periode voorafgaand aan (de keuze voor) de lerarenopleiding, in de opleidingsmogelijkheden voor aankomende leraren en in de lerarenopleiding zelf. In dit onderzoek vinden we minder knelpunten in andere fases van ons studiekeuze- en loopbaanmodel, hoewel het behoud van zittend personeel een generiek aandachtspunt blijft.

Naast overeenkomsten ook verschillen

De knelpunten bij verschillende vakken kennen zoals gezegd een aanzienlijke overlap. Dit geldt bij de bètavakken bijvoorbeeld voor de beloningsachterstand en concurrentie met de markt. Toch zien we ook kleine verschillen tussen de bètavakken. Zo speelt bij scheikunde het beperkte aanbod aan opleidingslocaties een belangrijke rol, terwijl dit bij de andere bètavakken minder speelt. En waar wiskunde te maken heeft met een naar verhouding hoge verloopintentie onder zittend personeel, speelt dit knelpunt bij natuur- en scheikunde een beperkte rol. Ook bij de taalvakken zien we, ondanks de eerder geconstateerde overlap, verschillen tussen de vakken. Voor de klassieke talen en Duits is bijvoorbeeld ook een beperkt aantal opleidingsmogelijkheden/-locaties beschikbaar. En terwijl bij Frans en Duits sprake is van een relatief hoge verloopintentie onder zittend personeel, speelt dit knelpunt minder bij Nederlands en de klassieke talen.

Maatregelen

Om de geconstateerde knelpunten te verminderen dan wel weg te nemen, zijn verschillende maatregelen mogelijk. Kijken we naar de maatregelen die in deze studie naar voren komen, dan zien we dat zij over het algemeen goed aansluiten op de geconstateerde knelpunten en het onderscheid dat op hoofdlijnen gemaakt kan worden tussen knelpunten bij de bètavakken en de taalvakken. Wel valt op dat veel maatregelen zich richten op (vergroting van) het aanbod aan personeel. Bij de bètavakken zien we bijvoorbeeld een roep om meer aandacht voor het beroep van leraar op hogescholen en universiteiten en meer flexibele opleidingsroutes en maatwerk voor personen (buiten het onderwijs) met een bèta-achtergrond. Ook bij de talen wordt aandacht gevraagd voor meer flexibele opleidingsroutes en maatwerk tijdens de lerarenopleiding en een hoger studierendement. Daarnaast wordt bij de talen gepleit voor meer aandacht voor het beroep van leraar en de taalvakken onder scholieren.

In ons onderzoek komen ook enkele maatregelen aan bod gericht op het behoud van zittend personeel, zoals de begeleiding van startende leraren (met name bij de taalvakken) en het wegwerken van de beloningsachterstand ten opzichte van de markt (bij de bètavakken). Voor specifiek de laatste maatregel is het wel de vraag of deze het gewenste effect oplevert. Loon kan effect hebben op de uitstroom van leraren naar de markt en op de overstap van personen van de markt naar het onderwijs. Als de beloningsverschillen dit belemmeren, ligt het voor de hand om de beloningsverschillen op te heffen. Toch lijkt, op basis van eerder onderzoek, intrinsieke motivatie een grotere motivator te zijn. Het is daardoor de vraag of een maatregel enkel gericht op de beloning van leraren het gewenste effect zal sorteren.



Aansluiting op bestaand beleid

Veel van de bovenstaande maatregelen sluiten goed aan bij het huidige overheidsbeleid om de lerarentekorten aan te pakken. Het huidige beleid is er met name op gericht om (zij)instroom van leraren te stimuleren, leraren te behouden voor het onderwijs en het onderwijs anders te organiseren.³ Een aanzienlijk deel van de maatregelen in deze studie richt zich op dezelfde aspecten. Dit geldt bijvoorbeeld voor maatregelen gericht op het vergroten van de instroom op de lerarenopleidingen en het behoud van leraren, bijvoorbeeld door begeleiding van startende leraren. Onder het anders organiseren van onderwijs vat de overheid ook het aanbieden van meer maatwerk door de

3 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-in-het-onderwijs/aanpak-tekort-aan-leraren/lerarentekort-voortgezet-onderwijs>.

lerarenopleidingen. Voor deze maatregel vinden wij in ons onderzoek eveneens veel steun. Ook sluit deze maatregel aan bij reeds bestaande activiteiten, zoals het in oktober 2022 afgesloten Bestuursakkoord 'Flexibilisering lerarenopleidingen'.

Weinig aandacht voor verlaging van de vraag of innovatieve maatregelen
 Voor maatregelen gericht op het verlagen van de vraag naar leraren is onder de deelnemers aan ons onderzoek minder animo. Dat geldt ook voor meer innovatieve maatregelen, die bijvoorbeeld de organisatie van het onderwijs raken. Voorts valt op dat de deelnemers bepaalde maatregelen nauwelijks spontaan noemen, terwijl deze mogelijk wel relevant zijn in het licht van de tekortproblematiek. Dit geldt bijvoorbeeld voor de mogelijkheden van zijinstroom in het beroep.

Haalbaarheid en effectiviteit maatregelen

De complexiteit van de tekortproblematiek – zowel als het gaat om de verschillen tussen (clusters van) vakken als de momenten waarop knelpunten zich voordoen – maakt dat er niet één simpele maatregel lijkt te zijn om de tekorten bij de tekortvakken effectief terug te dringen. Een combinatie van maatregelen lijkt eerder de voorkeur te hebben dan wel noodzakelijk te zijn. Dit beeld wordt bevestigd als we kijken naar de haalbaarheid en effectiviteit van de opgehaalde maatregelen. Er is dan ook geen ei van Columbus om de tekortproblematiek op te lossen.

Haalbaarheid groot bij de minst ingrijpende maatregelen

Een deel van de opgehaalde maatregelen past, zoals eerder benoemd, in de huidige aanpak van het lerarentekort. Dit maakt dat zij door veel deelnemers aan ons onderzoek als haalbaar worden beoordeeld. Dit geldt in mindere mate voor meer ingrijpende maatregelen, die bijvoorbeeld de opleidingsstructuur van de lerarenopleidingen of de beloning van leraren raken. Maatregelen die de beloning van leraren betreffen, zijn niet alleen kostbaar, maar liggen ook politiek gevoelig, zeker als er gedifferentieerd zou worden tussen vakken. Ook het wijzigen van bestaande of het organiseren van nieuwe opleidings- en omscholingstrajecten kost naar verwachting veel tijd en geld, en is daardoor niet zomaar te realiseren. Voorts is het bij veel van de opgehaalde maatregelen de vraag op welke termijn zij effect sorteren. Een deel van de maatregelen kan weliswaar op korte termijn ingezet worden, maar zij zullen niet altijd direct effect hebben. Dit geldt bijvoorbeeld voor maatregelen die raken aan de beeldvorming van het beroep van leraar en specifieke vakken. Verandering van dergelijke beelden is ook verre van eenvoudig te realiseren.

Combinatie van maatregelen heeft het meeste effect

Om meer gevoel te krijgen bij de effecten van de voorgestelde maatregelen, is tot slot tentatief berekend hoeveel impact enkele als kansrijk aangemerkte maatregelen hebben op het verminderen van de lerarentekorten, zoals:

- verhoging van het studierendement (c.q. vermindering van studie-uitval);
- vermindering van de uitval onder startende leraren (door betere begeleiding);
- meer mogelijkheden voor een dubbele bevoegdheid⁴ (tijdens de opleiding; als uiting van meer flexibele lerarenopleidingen);
- stimulering van zijinstroom in het beroep.⁵

Op basis van de analyses concluderen wij dat elk van de bovenstaande maatregelen in meer of mindere mate bijdraagt aan het terugdringen van de lerarentekorten in de komende jaren, hoewel de impact per maatregel verschillend is. Het stimuleren van zijinstroom in het beroep heeft verhoudingsgewijs veel impact op terugdringing van de tekorten. Dit geldt ook voor het opleiden tot een dubbele bevoegdheid tijdens de lerarenopleiding, als vorm van meer flexibele lerarenopleidingen. Maatregelen die uitgaan van een verminderde uitval onder startende leraren hebben daarentegen een bescheidener effect op de tekortproblematiek. Dit betekent concreet dat een combinatie van maatregelen het meest effectief lijkt te zijn om de lerarentekorten te beperken.



4 We zijn hierbij uitgegaan van de volgende combinaties: a. geschiedenis leidt ook op tot een bevoegdheid voor Duits of Frans, b. aardrijkskunde leidt ook op voor een bevoegdheid voor Duits of Frans, c. biologie leidt ook op voor een bevoegdheid voor scheikunde, d. economie leidt ook op voor een bevoegdheid voor wiskunde en e. CKV leidt ook op voor een bevoegdheid voor Nederlands, Duits, Engels of Frans. De gepresenteerde varianten moeten als indicatief worden beschouwd.

5 Deze maatregel wordt door een aanzienlijk deel van onze deelnemers niet spontaan genoemd, maar is in de afsluitende reflectiebijeenkomsten regelmatig wel benoemd als 'kansrijk'. Daarom is besloten deze maatregel door te rekenen middels een scenario-analyse.

Conclusie

De uitkomsten van dit onderzoek geven meer inzicht in de vakspecifieke knelpunten en oplossingen voor de tekortvakken. De uitkomsten maken het dan ook mogelijk meer gericht beleid te ontwikkelen om deze tekorten effectief aan te pakken. Wel zijn er enkele aandachtspunten bij de interpretatie van de onderzoeksuitkomsten. Zo constateerden we eerder dat maatregelen gericht op (verlaging van) de vraag naar leraren in onze studie niet of nauwelijks naar voren komen. Ook maatregelen die mogelijk wel relevant zijn in het licht van de tekortproblematiek, zoals zijnstroom in het beroep, kunnen niet altijd op veel steun van deelnemers aan dit onderzoek rekenen. Dit wil niet zeggen dat dergelijke maatregelen géén oplossing bieden voor de tekortproblematiek, zo zagen we al eerder in dit hoofdstuk, maar alleen dat zij in deze studie onvoldoende op steun kunnen rekenen of niet spontaan genoemd worden door de deelnemers.

Mogelijk hangt deze duiding samen met de (samenstelling van de) onderzoekspopulatie: de onderzoeksresultaten zijn voor een groot deel gebaseerd op de uitkomsten van een door het onderzoeksteam georganiseerde Delphi-studie. Hoewel de populatie van deelnemers aan deze Delphi-studie een brede samenstelling kent van onder anderen schoolbestuurders, schoolleiders, leraren, vakverenigingen en lerarenopleidingen, kan enige selectiviteit in de waarneming van knelpunten en maatregelen door de deelnemers niet volledig worden uitgesloten. Het is bijvoorbeeld goed mogelijk dat deelnemers zelf meer betrokken zijn bij of opgeleid zijn middels traditionele opleidingsroutes, waardoor zijnstroom minder op hun netvlies staat als mogelijke maatregel. Aandacht is er tijdens de Delphi-studie bijvoorbeeld wel voor flexibiliteit en maatwerk tijdens opleidingstrajecten, een voorwaarde om zijnstroom in het beroep succesvol te kunnen toepassen. En ook tijdens enkele reflectiebijeenkomsten na afloop van de Delphi-studie wordt de toegevoegde waarde van zijnstroom in het beroep vaker (h)erkend. Deze constatering roept ook de vraag op in hoeverre maatregelen in sommige situaties 'per toeval' naar voren komen. Ter illustratie: de beloningskwestie wordt met name bij natuur- en scheikunde aangehaald en in mindere mate bij wiskunde, terwijl verondersteld kan worden dat dit knelpunt ook bij dit vak speelt. Het onderzoeksteam heeft zo goed mogelijk geprobeerd dit toevalselement op te vangen, enerzijds door aandacht te besteden aan de samenstelling van de onderzoekspopulatie – zowel tijdens de Delphi-studie als tijdens de reflectiebijeenkomsten na afloop hiervan – en anderzijds door de geconstateerde toevalligheden tijdens de reflectiebijeenkomsten nogmaals te toetsen en uit te diepen.

Tot slot merkt het onderzoeksteam op dat sommige maatregelen lastig specifiek op vakniveau zijn te implementeren. Dit is onder meer het geval voor de begeleiding van startende leraren. Dit blijft – ondanks de beleidsmatige aandacht voor dit thema - een structureel aandachtspunt, met name bij de moderne vreemde talen, zo blijkt uit onze verkenning. Het is op dit moment niet bekend wat de oorzaak is van de (ervaren) verschillen in begeleiding tussen de tekortvakken: ligt het aan de inhoud van het vak, de positie van het vak en/of speelt de omvang van een vakgroep een rol? Meer aandacht voor de begeleiding van startende leraren bij specifiek de moderne vreemde talen roept ook de vraag op in hoeverre het wenselijk dan wel mogelijk is om hier op vakniveau op te sturen. Kunnen dergelijke maatregelen op vakniveau worden aangepakt of is dit enkel generiek – voor alle leraren op een school – mogelijk?

Aanbevelingen voor beleid

Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek kunnen we meerdere beleidssuggesties doen ten aanzien van de tekortvakken in het voortgezet onderwijs. Concreet geven wij in ons onderzoek de volgende suggesties mee aan het ministerie van OCW, werkgevers in de sector en de lerarenopleidingen:



1. Besteed meer aandacht aan het beroep van leraar, bijvoorbeeld bij loopbaanoriëntatie en -begeleiding. Dit geldt zowel voor scholieren in het voortgezet onderwijs als voor studenten in het hoger onderwijs. Ook kunnen leraren zelf optreden als ambassadeur voor hun vak.
2. Stimuleer zijnstroom in het beroep, met name bij de vakken waar dat op dit moment in mindere mate voorkomt.
3. Verken mogelijkheden voor maatwerk en verdere flexibilisering van de lerarenopleidingen. Te denken valt aan mogelijkheden voor native speakers om een bevoegdheid te halen voor een van de taalvakken of, met name bij de taalvakken, aanpassingen in de verwantschapstabel.
4. Verken de mogelijkheden voor een dubbele bevoegdheid tijdens de lerarenopleiding, als specifiek voorbeeld van flexibilisering in de opleidingsmogelijkheden voor aankomende leraren.
5. Verken de oorzaken van studie-uitval en beperkt studiesucces, met name bij enkele tweedegraadslerarenopleidingen.
6. Blijf investeren in de begeleiding van startende leraren, bijvoorbeeld door de begeleiding meer in te bedden in het HR-beleid of gezamenlijk te organiseren met opleidingsscholen.

Voor het onderzoek geraadpleegde literatuur

Bahlmann, M., Eustatia, B., & Pillen-Warmerdam, D. (2019). *Waardering 'Helden voor de Klas' en de waardering voor het lerarenberoep*. Qompas: Leiden.

Brink, M., Kurver, B., & Van den Broek, A. (2015). *Invulling en inrichting van een tegemoetkoming studiekosten lerarenopleidingen voortgezet onderwijs*. Nijmegen: ResearchNed.

Centerdata. (2020). *IPTO: vakken en bevoegdheden*. Tilburg: Centerdata, in opdracht van het ministerie van OCW.

Cörvers, F., & Van der Meer, M. (Red.). (2018). *Onderwijs aan het werk - 2018. Analyses, feiten en visies over werken in het onderwijs*. Den Haag: CAOP, Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt en Tilburg University.

Coskun, B., Kuijpers, A., Van Rooij, E., Dam, M., Fokkens-Bruinsma, M., Goedhart, M., & Janssen, F. (2019). *Onderzoek naar de vergroting van de instroom in de eerstegraads lerarenopleiding voor wiskunde, natuurkunde, scheikunde en informatica*. Leiden: Universiteit Leiden, TU Delft, University of Groningen – Faculty of Science and Engineering.

Duitsland Instituut. (2017). *Belevingsonderzoek Duits 2017*. Amsterdam: Duitsland Instituut.

Helms-Lorenz, M., Van der Pers, M., Moorer, P., Lugthart, E., Van der Lans, R., & Maulana, R. (2020). *Begeleiding startende leraren 2014-2019*. Groningen: Lerarenopleiding Rijksuniversiteit Groningen.

Ingersoll, R. (2001). Teacher turnover and teacher shortages: An organizational analysis. *American educational research journal*, 38(3), 499-534.

Ingersoll, R. (2011). Do we produce enough mathematics and science teachers? *Phi Delta Kappan*, 92(6), 37-41.

Ingersoll, R. (2012, May). Beginning teacher induction – What the data tell us. *Kappan Magazine*, 47-51.

Ingersoll, R., & May, H. (2012). The magnitude, destinations, and determinants of mathematics and science teacher turnover. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 34(4), 435-464.

Liu, E., Rosenstein, J., Swan, A., & Khalil, D. (2008). When districts encounter teacher shortages: The challenges of recruiting and retaining mathematics teachers in urban districts. *Leadership and Policy in Schools*, 7(3), 296-323.

Van den Berg, D., Van der Aa, R., Wartenbergh-Cras, F., & Vrielink, S., met medewerking van H. Adriaens, P. Fontein, M. Kools & S. van Zijtveld. (2021). *Tekortvakken VO in beeld: Onderzoek naar vakspecifieke knelpunten en maatregelen voor de tekortvakken in het voortgezet onderwijs*. Den Haag: CAOP, MOOZ en Centerdata.

Van der Aa, R., Van den Berg, D., & Van der Meer, M. (2018). Beroepsdeelmarkten van vakdocenten in het voortgezet onderwijs: eenheid in verscheidenheid? In F. Cörvers, F. & M. van der Meer (Red.). *Onderwijs aan het werk - 2018. Analyses, feiten en visies over werken in het onderwijs*. Den Haag: CAOP, Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt en Tilburg University.

Van der Werff, S., Biesenbeek, C., & Heyma, A. (2017). *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*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Vereniging Classici Nederland. (2020). *Wanneer mag een opleiding zich gymnasium noemen?* Geraadpleegd op <https://www.vcnonline.nl/faq-vragen-en-antwoorden>.

10

Schoolleiders

voor het vo

gezocht:

imago en interesse

voor het beroep

Daniël van Hassel, Etienne van Nuland & Ruud van der Aa
Onderzoekers, CAOP

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

Inleiding

Een essentiële voorwaarde voor goed onderwijs binnen het vo zijn voldoende gekwalificeerde leraren. Schoolleiders zijn belangrijk voor het waarborgen en continu ontwikkelen van de onderwijskwaliteit en het bieden van een veilig leerklimaat, waarin leerlingen gelijke kansen krijgen. Ook moeten zij zorgen voor een adequaat lerarenbestand (Onderwijsraad, 2019; Van der Aa & Van Nuland, 2022). Eerder onderzoek liet zien dat de kwaliteit van schoolleiders belangrijk is voor het kwaliteitsniveau van de gegeven lessen (Inspectie van het Onderwijs, 2014). De beroepsgroep doet er dus toe, maar is tegelijk divers. Zo vallen onder schoolleiders verschillende functiebenamingen, waaronder teamleiders, afdelingsleiders, (con)rectoren en (adjunct-)directeuren. Daarnaast hebben zij een breed takenpakket. Volgens de Beroepsstandaard schoolleiders VO (SRVO, 2021) gaat het in het algemeen om onderwijskundig en/of organisatorisch leiding geven, waarbij ook personele verantwoordelijkheid hoort.

Het schoolleiderschap kent diverse uitdagingen, waaronder omgaan met het lerarentekort, onderwijsvernieuwing, omgaan met de krimp van het leerlingenaantal en kwaliteit van het onderwijs (Van der Aa, et al., 2017). In de periode 2012-2021 is het aantal directiefuncties in het primair onderwijs (po) in fte met ruim een kwart afgenomen, meer dan op grond van de daling van het aantal scholen kon worden verwacht. Het voortgezet onderwijs (vo) kent in dezelfde periode eveneens een forse daling van het aantal fte's aan directiefuncties (-18%), al is deze relatief kleiner dan die in het po (ministerie van OCW, 2022a¹). Ondanks deze daling in werkgelegenheid bestaan er ook voor de schoolleidersfunctie veel vacatures.

Uit een enquête onder schoolbesturen in het po in oktober 2022 blijkt dat van de G5 Amsterdam en Utrecht de grootste tekorten aan schoolleiders kennen (17% van de werkgelegenheid). Den Haag (15%) en Almere (13%) nemen een middenpositie in. Rotterdam heeft met 10% een relatief laag tekort aan schoolleiders. Ook buiten de G5 bestaan forse tekorten aan schoolleiders (gemiddeld 13%) (ministerie van OCW, 2022a). Het tekort aan schoolleiders ligt daarmee procentueel hoger dan dat onder leraren. Voor het vo zijn er op dit moment geen vergelijkbare cijfers over tekorten aan schoolleiders dan wel directiepersoneel. Wel wijzen de beschikbare gegevens erop dat ook in het vo tekorten aan directiepersoneel bestaan (ministerie van OCW, 2022a). In deze bijdrage staat het tekort aan schoolleiders in het vo centraal.

1 Deze trendrapportage is mede gebaseerd op diverse onderliggende onderzoeken.

De belangrijkste oorzaak van de tekorten aan schoolleiders is de vergrijzing. Circa 45% van de schoolleiders (in fte) in het vo is 55 jaar of ouder (Van Nuland & Van den Berg, 2021), de gemiddelde leeftijd ligt op ruim 51 jaar SRVO (2019). Dit betekent dat een groot deel van deze beroepsgroep de sector de komende jaren gaat verlaten vanwege het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. Dit zorgt niet alleen voor een verlies van relevante kennis en ervaring uit het scholenveld, maar ook voor een grote vervangingsvraag aan nieuwe schoolleiders. Het is daarom belangrijk om aandacht te besteden aan het bevorderen van de instroom. Maar wat maakt het beroep van schoolleider aantrekkelijk en wat juist niet?

In deze bijdrage gaan we in op de potentiële instroom van nieuwe schoolleiders in het vo. Uit eerder onderzoek blijkt dat schoolleiders vaak vanuit het leraarschap doorstromen (Van der Aa, 2017). Maar het beeld bestaat tevens dat het aanbod vanuit leraren beperkt is, mede door het lerarentekort (Ministerie van OCW, 2021). Een bredere verkenning van andere potentiële zijinstroom is dan ook relevant. Hierbij valt te denken aan leidinggevendenden uit het bedrijfsleven en schoolleiders uit andere onderwijssectoren. We kijken daarom zowel vanuit het perspectief van leraren als dat van potentiële zijinstromers naar de interesse voor het schoolleiderschap in het vo. In hoeverre is er vanuit deze twee groepen interesse in het schoolleiderschap? Wat zijn hun motieven om het schoolleiderschap te overwegen? En welke belemmeringen zijn er om juist niet voor het schoolleiderschap te kiezen?

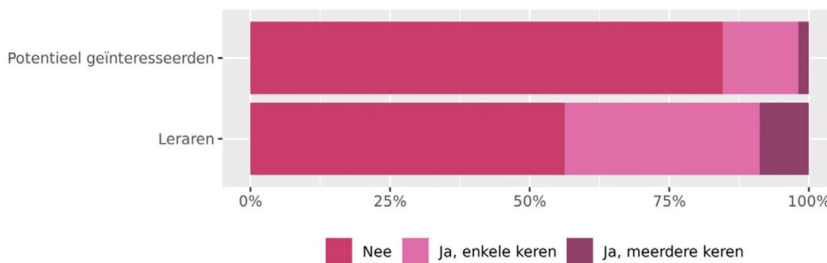
Voor de antwoorden op deze vragen maken we gebruik van inzichten uit het onderzoek naar de interesse voor schoolleider, dat in opdracht van Voion is uitgevoerd (Van Nuland & Van den Berg, 2021). Hierbij is gebruikgemaakt van enquêtes, die in november 2020 zijn afgenomen onder 272 leraren in het vo en 525 leidinggevendenden buiten het onderwijs met minimaal een hbo-diploma. Deze tweede groep duiden we aan met 'potentiële zijinstromers'. Het aantal respondenten onder met name leraren is beperkt en daardoor indicatief van aard. Daarnaast kijken we voor een beperkt deel naar de ervaringen van bestaande schoolleiders door gebruik te maken van data uit het WERKonderzoek (De Groot & Vrieling, 2020).

Interesse voor het beroep van schoolleider

Uit personeelsgegevens van het ministerie van OCW (DUO) blijkt dat leraren een belangrijke groep vormen als het gaat om het aanbod van nieuwe schoolleiders. Zo bestond in 2018 8% van de nieuwe schoolleiders in het vo uit doorstroom vanuit andere functies binnen de sector, waaronder leraren. 3% van de instroom aan nieuwe schoolleiders betrof zijnstroom van buiten de sector vo.

Uit de enquête onder leraren, uitgevoerd in november 2020, blijkt dat bijna de helft (44%) regelmatig overweegt om schoolleider te worden (figuur 1). Bijna 10% van de leraren geeft aan dit zelfs meerdere keren te hebben overwogen. De enquête onder potentiële zijinstromers (buiten het onderwijs) laat zien dat 15% van hen weleens heeft overwogen om schoolleider in het voortgezet onderwijs te worden. Geëxtrapoleerd naar de gehele groep potentiële zijinstromers (buiten het onderwijs) betreft dit een substantieel aantal.

Figuur 1 Aandeel leraren en potentiële zijinstromers dat weleens overwoog om schoolleider te worden (leraren: n = 272, potentiële zijinstromers: n = 525).



Bron: Enquête leraren en potentiële zijinstromers (Van Nuland & Van den Berg, 2021)

Leraren blijken vooral geïnteresseerd in de functies van middenmanager, teamleider of conrector. Bijna een derde geeft aan interesse te hebben in deze functies, terwijl bijna 11% interesse heeft in de functie van eindverantwoordelijk schoolleider, directeur, rector, locatie- of vestigingsdirecteur. Van de potentieel geïnteresseerden heeft voor wat betreft middenmanagers en eindverantwoordelijk schoolleiders ongeveer een kwart van hen interesse.

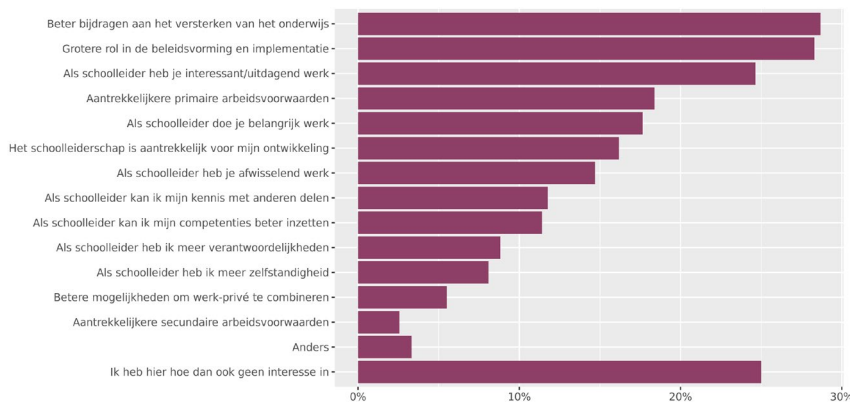
Ondernomen acties

Hoewel dus een substantiële groep van de leraren en potentiële zijinstromers interesse heeft voor het beroep van schoolleider, is het de vraag of dit ook leidt tot concrete acties om schoolleider te worden. Dat blijkt vaak het geval. Van de leraren die hebben overwogen schoolleider te worden, heeft twee derde één of meer acties ondernomen om schoolleider te worden, van de potentiële zijinstromers is dat iets meer dan de helft. Wanneer zij actie ondernemen, zoeken leraren vaak informatie over de functie van schoolleider (circa 25%), solliciteren zij op een of meer functies (circa 25%) en/of heeft de leraar deelgenomen aan een kweekvijver/opleiding voor schoolleider (circa 20%). Potentiële zijinstromers die stappen hebben ondernomen, hebben vooral gezocht naar informatie over de functie van schoolleider (circa 33%), vacatures gezocht (circa 17%) en/of gesolliciteerd op een of meer functies (circa 11%).

Motieven om het schoolleiderschap te overwegen

Wat zijn de redenen voor leraren om het schoolleiderschap in het voortgezet onderwijs te overwegen? Uit de enquête komt naar voren dat leraren vooral inhoudelijke beweegredenen noemen (figuur 2). Specifiek gaat het erom dat zij als schoolleider beter kunnen bijdragen aan het versterken van het onderwijs (circa 29%), een grotere rol kunnen hebben in de beleidsvorming en -implementatie (circa 28%) en dat zij het werk als schoolleider in het algemeen als interessant en uitdagend zien (circa 25%).

Figuur 2. Beweegredenen voor leraren om het schoolleiderschap te overwegen (n = 272; maximaal 3 antwoorden mogelijk).



Bron: Enquête leraren en potentiële zijinstromers (Van Nuland & Van den Berg, 2021)

Potentiële zijinstromers (buiten de sector) noemen vooral het motief dat een schoolleider belangrijk maatschappelijk werk doet (45%). Daarnaast noemen zij het interessante en uitdagende werk als reden om het schoolleiderschap te overwegen (circa 27%).

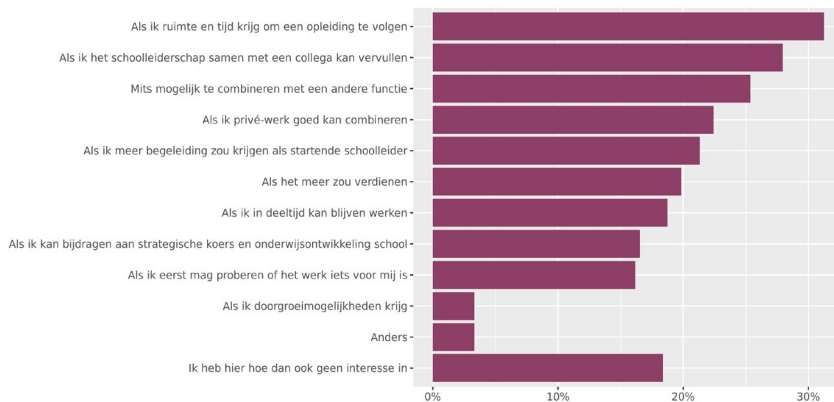
Ook status en inkomen kunnen hierbij een rol spelen. Deze motieven zijn niet als zodanig bevestigd in het onderzoek waarop wij ons voor deze bijdrage baseren. Ander onderzoek laat zien dat de functie van schoolleider vo onder de Nederlandse bevolking hoger scoort in aanzien (beroepsprestige) dan dat van leraar in het vo (Cörvers, Mommers, Van der Ploeg & Sapulete, 2017). De schooldirecteur vmbo/havo/vwo heeft daarin met een 21e plaats een hogere score dan de directeur van de basisonderwijs (32e plaats) of de leraar bovenbouw havo/atheneum/gymnasium (eerstegraads, 43e plek) of de leraar vmbo en onderbouw havo/atheneum/gymnasium (tweedegraads) (50e plek). Daarnaast verdienen schoolleiders in 2019 in het primair en voortgezet onderwijs een lager salaris dan managers uit andere sectoren (Van der Werff, Van Casteren, Zwetsloot & Stolp, 2021). Overigens zou dit salarisverschil deels gecompenseerd kunnen worden door overige arbeidsvoorwaarden, die voor het po en vo in 2019 als relatief goed werden beoordeeld (Van der Werff, Van Casteren, Zwetsloot & Stolp, 2021).



Stimulerende maatregelen

Een belangrijke vraag om de instroom van schoolleiders te bevorderen, is hoe leraren gestimuleerd kunnen worden om het schoolleiderschap aan te gaan. Circa 31% van de ondervraagde leraren geeft aan eerder geneigd te zijn de overstap naar schoolleider in het voortgezet onderwijs te maken wanneer zij de tijd en ruimte krijgen om een opleiding te volgen (figuur 3). Bijna 28% geeft aan dat het zou helpen als zij de functie samen met een collega kunnen vervullen en een kwart combineert graag de functie van schoolleider met een andere functie. Mogelijk komt dit doordat een deel van de leraren graag nog wil blijven lesgeven.

Figuur 3 Maatregelen die leraren zouden kunnen overhalen om schoolleider te worden (n = 272).



Bron: Enquête leraren en potentiële zijinstromers (Van Nuland & Van den Berg, 2021)

De potentiële zijinstromers zouden eerder geneigd zijn om schoolleider te worden als ze het werk eerst kunnen uitproberen om te ondervinden of het hen aanspreekt. Door circa 31% van de ondervraagden is deze maatregel genoemd. Ook lijkt het een substantiële groep te stimuleren als zij in de functie meer kunnen verdienen (circa 27%), werk en privé goed kunnen combineren (circa 23%) en als startende schoolleider goede begeleiding krijgen (circa 20%).

Belemmeringen om het schoolleiderschap aan te gaan

Eerder constateerden we dat een minderheid, maar toch een substantieel deel van de leraren geen acties onderneemt om schoolleider te worden. Uit het onderzoek komen verschillende belemmeringen naar voren die hierbij een rol spelen. Een groot deel van de ondervraagde leraren (circa 60%) heeft het beeld dat de werkdruk voor schoolleiders te hoog is en dat weerhoudt hen om schoolleider te worden. Ook bestaat bij veel leraren de indruk dat schoolleiders veel te maken hebben met regels en procedures, die het werk bemoeilijken (zo'n 35%). Ook de grote verantwoordelijkheid (circa 28%) en de grote hoeveelheid werk (circa 28%) worden genoemd als belemmeringen om de daad bij het woord te voegen en concrete acties te ondernemen om schoolleider te worden. Bijna een kwart van de ondervraagde leraren vindt zichzelf niet geschikt voor het beroep van schoolleider.

De ondervraagde potentiële zijinstromers geven eveneens aan dat de last van opgelegde regels en procedures hen tegenhoudt om schoolleider in het voortgezet onderwijs te worden (circa 35%), maar ook de hoge werkdruk (bijna 22%). Daarnaast schat een substantieel deel van de respondenten in dat het salaris laag is (32%). Hierbij is het de vraag in hoeverre de feitelijke verdiensten van schoolleiders bij deze groep bekend zijn of dat dit alleen om een perceptie gaat. Ook van deze groep vindt bijna een kwart zichzelf niet geschikt voor het beroep van schoolleider.

Uitstroomredenen

Om nieuwe doelgroepen voor het schoolleiderschap te interesseren is het belangrijk om te weten hoe de huidige schoolleiders hun baan waarderen. Een indicatie hiervoor geeft het WERKonderzoek (De Groot & Vrielink, 2020), waarin is gevraagd of medewerkers van plan zijn van baan te veranderen.

Op de vraag uit dit WERKonderzoek of medewerkers op het moment van enquêteren op zoek zijn naar ander werk, antwoordt ongeveer één op de zes respondenten bevestigend. Schoolleiders wijken daarin niet af van het gemiddelde in de sector. Wel zijn schoolleiders vaker dan leraren en onderwijsondersteunend personeel op zoek naar een functie bij een andere werkgever binnen het voortgezet onderwijs en minder vaak naar een functie bij dezelfde werkgever. Ook zoeken schoolleiders vaker naar werk buiten de publieke sector.

Schoolleiders die gesolliciteerd hebben voor een andere functie, noemen daarvoor als reden het salaris en de behoefte aan een andere of nieuwe uitdaging. Ook de loopbaanmogelijkheden en de werkwijze of cultuur binnen de organisatie zijn veelgenoemde redenen om te solliciteren.



Conclusies

Met dit onderzoek hebben we een beeld verkregen van de aantrekkelijkheid en het imago van de beroepsgroep schoolleiders in het vo, vanuit het perspectief van leraren en potentiële zijinstromers van buiten de sector. Een belangrijke uitkomst is dat er indicaties zijn voor interesse in het schoolleiderschap bij een aanzienlijk deel van de leraren. Maar ook onder leidinggevendenden in andere sectoren, de potentiële zijinstromers, bestaat relatief veel animo voor het schoolleiderschap. Dit stemt hoopvol om met nieuwe instroom uit deze groepen de verwachte uitstroom van schoolleiders als gevolg van het bereiken van de pensioenleeftijd op te vangen. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van inzichten over motieven en imago van het schoolleiderschap uit dit onderzoek.

Discussie

Er staat ook wat op het spel. Het schoolleiderschap is juist in deze periode van belang. Het onderwijs maakt immers belangrijke veranderingen door. Er zijn te weinig mensen beschikbaar om alle taken te verdelen, dus moeten medewerkers buiten hun eigen taakdomein handelen (ministerie van OCW, 2022b). Bovendien staat het onderwijs overal voor de opgave volwassener te worden, in de zin dat het antwoorden moet vinden op de achterstanden in basisvaardigheden waarvan alom sprake is, in een omgeving van toenemende ongelijkheid in de samenleving, stijgende multiculturaliteit van de leerlingenpopulatie en technologische ontwikkelingen die mogelijkheden bieden voor curriculumvernieuwing. In deze omgeving wordt van nieuwe schoolleiders verwacht dat ze een positieve leercultuur kunnen faciliteren. De Beroepsstandaard schoolleiders VO (SRVO, 2021) biedt hier met de verschillende leiderschapspraktijken goede aanknopingspunten voor.

Het vraagstuk over de werving en ontwikkeling van schoolleiders is ook een vraagstuk van binding met de school en uitwisseling met collega's. Leraren die willen doorgroeien, hebben andere papieren dan zijinstromers. Leraren kunnen hun expertise in de schoolomgeving inzetten. Potentiële zijinstromers van buiten het onderwijs blijken vooral geïnteresseerd te zijn in de functie van schoolleider vanwege de maatschappelijke relevantie van het werk. Zij brengen ervaring in die voor de school mogelijk relevant is en kunnen hun kennis en ervaring delen met leraren en leerlingen die zich willen ontwikkelen. Voor het aantrekken van zijinstromers kan dus in vacatureteksten en wervingscampagnes meer nadruk worden gelegd op het maatschappelijk belang van het beroep van schoolleider. Dan kunnen zij zich beter een beeld vormen wat van hen wordt verwacht.

Tegelijkertijd heeft de schoolleider een belangrijke functie in het bewerkstelligen van een plezierig werkklimaat op school. Dat is uitdagend genoeg, temeer daar de functie van schoolleider wordt geassocieerd met een (te) hoge werkdruk, zowel door leraren als door zijinstromers. Voor beide groepen is juist dit een belangrijke reden om het schoolleiderschap niet te overwegen, terwijl de schoolleider bij uitstek verantwoordelijk is voor het verdelen van de werktaken en het bevorderen van het werkklimaat. Voor potentiële zijinstromers spelen ook het imago van veel regelgeving en procedures en een relatief laag (ingeschat) salaris een rol. Ook op dit punt kunnen schoolleiders van belang zijn. Zij kunnen de bestaande regels omwerken naar nieuwe professionele normen voor de onderlinge omgang en ook bevorderen dat de intrinsieke motivatie voor het werk stijgt.

Voor nieuwe schoolleiders (zowel afkomstig van de rangen der leraren als zijinstromers) geldt dat het belangrijk is om hen ruimte en tijd te bieden om zich te ontwikkelen als schoolleider zonder dat werkdruk daarbij dominant is, zeker in de beginfase. Het volgen van een functiegerichte opleiding tot schoolleider is daarbij een belangrijke voorwaarde. Evenals voor startende leraren zijn gedegen inwerk- en begeleidingsprogramma's voor het vak van schoolleider van belang. Het zal helpen coaching- en mentoringprogramma's te ontwikkelen en door middel van peerreview te komen tot professionele uitwisseling. Ook de vertegenwoordiging van de beroepsgroep kan worden versterkt.

Een overweging kan zijn om in een afdeling of teams te werken aan gedeeld onderwijskundig leiderschap. Leraren die doorstromen en ook zijinstromers zijn wellicht makkelijker aan te trekken als de verantwoordelijkheden gedeeld zijn. Dit uitgangspunt, waarbij meerdere personen expertise en voorkeuren delen, is expliciet in de Beroepsstandaard schoolleiders VO (SRVO, 2021) genoemd en biedt kansen om de aantrekkingskracht te vergroten en tegelijk het leiderschap binnen de school te versterken. Naast een leraar kan bijvoorbeeld een zijinstromer worden ingezet, zodat beiden gebruik kunnen maken van elkaars expertise op het gebied van onderwijs en management. En wellicht kunnen ze ook nog enkele uren lesgeven, waardoor ze het contact met de leerlingen verbeteren.



Literatuur

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

De Groot, S., & Vrielink, S. (2020). *Uitkomsten van het WERKonderzoek 2019*. Den Haag: Ministerie van BZK.

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

Ministerie van OCW. (2022a). *Tendrapportage arbeidsmarkt leraren po, vo en mbo 2022*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van OCW (2022b). *Kamerbrief Lerarenstrategie, 1 juli 2022*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van OCW. (2021). *Tendrapportage arbeidsmarkt leraren po, vo en mbo 2021*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Onderwijsraad (2019). *Een krachtige rol voor schoolleiders*. Den Haag: Onderwijsraad.

SRVO. (2019). *Schoolleiders in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: SRVO.

SRVO. (2021). *Beroepsstandaard schoolleiders VO 2021*. Utrecht: SRVO.

Van der Aa, R., & Van Nuland, E. (2022). De lerende schoolleider. Blijven leren, beter functioneren. *BSM 6*, 25-27.

Van der Aa, R. et al. (2017). *De schoolleider in kaart: Onderzoek naar de kenmerken van schoolleiders in het voortgezet onderwijs, hun taken en verantwoordelijkheden en professionele ontwikkeling*. Den Haag: CAOP.

Van der Werff, S., Van Casteren, W., Zwetsloot, P., & Stolp, T. (2019). *Loonverschillen tussen werknemers in het onderwijs en vergelijkbare werknemers in andere sectoren in 2019*. Nijmegen/Amsterdam: ResearchNed/ SEO Economisch Onderzoek.

Van Nuland, E., & Van den Berg, D. (2021). *Arbeidsmarktonderzoek Schoolleiders voortgezet onderwijs*. Den Haag: Voion.



11

Het bindings- probleem van de arbeidsmarkt

Situationeel
leiderschap gevraagd in
onderwijs, techniek en
gezondheidszorg

Marc van der Meer

Bijzonder hoogleraar Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, Tilburg Law School/CAOP

Niet alleen in het onderwijs zijn er arbeidstekorten, dat geldt ook voor andere sectoren. In alle sectoren leiden de arbeidsmarkttekorten tot serieuze vragen op de werkvloer. Hoe om te gaan met de onderbezetting in de klas, in de zorg en het bedrijf? En hoe het verloop van personeel aan te pakken? De nood is hoog en werkgevers moeten de handen uit de mouwen steken. Wat is er nodig voor zo'n integrale aanpak? In dit verkennende hoofdstuk vergelijk ik de binding van jonge instromers in het onderwijs met de zorg en de techniek.

Inleiding

Volgens het CBS zijn er in het eerste kwartaal van 2022 126 vacatures op 100 werkzoekenden. In de recente geschiedenis van ons land is de arbeidsmarkt krapte niet eerder zo groot geweest.¹ De krapte wordt versterkt door de economische groei, de demografische opbouw van de beroepsbevolking en de gebrekkige aansluiting tussen het initieel en post-initieel onderwijs enerzijds en het werkveld anderzijds. Bovendien vallen veel nieuwe intreders al gauw weer uit. Nu eens veranderen ze van werk, dan weer van sector.

Wat is eraan te doen? Stigter en Wilthagen noemen vijf mogelijkheden om de arbeidsparticipatie te vergroten²: langer werken, minder in deeltijd werken, de productiviteit verhogen, de één miljoen mensen uit het sociaal domein activeren en de migratiestromen vergroten. In dit hoofdstuk zie ik de overgang van school naar werk en met name de begeleiding van nieuwe intreders. Er is op de arbeidsmarkt niet alleen een wervingsvraagstuk, maar ook een bindingsvraagstuk. Ik bespreek de competentieontwikkeling van studenten en werkenden, die noodzakelijk is om te komen tot productiviteitsontwikkeling en sociale innovatie, die beide essentieel zijn om de personeelstekorten structureel aan te pakken.



Ik verbreed dus de analyse van de arbeidsmarkt van het onderwijs naar die van de techniek en de gezondheidszorg. In alle drie de sectoren bestaat volgens de prognoses van het ROA³ tot 2026 grote arbeidsmarkt krapte. Het werk in deze sectoren is vanzelfsprekend niet zonder meer inwisselbaar. Deze sectoren zijn ook verschillend van omvang. Het vacaturepeil in het onderwijs is in volume lager dan in de techniek en de gezondheidszorg. Ook binnen deze sectoren bestaan aanzienlijke verschillen. Basisschooldocenten concurreren niet met

1 Centraal Bureau voor de Statistiek (z.d.).

2 Stigter & Wilthagen (2022).

3 Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (2021).

scheikundeleraren en ook de thuiszorg en de ziekenhuizen kennen andere deelarbeitsmarkten.

De sectorale vergelijking onderbouw ik met beschikbare sectorale studies, omdat die meer diepte geven dan gestandaardiseerde arbeidsmarktgegevens.⁴ Ten eerste blijkt dat deze drie sectoren met beroepsgebonden arbeidsmarkten al lange tijd kampen met arbeidsmarkttekorten. Ten tweede dat alle drie de sectoren te maken hebben met een groot verloop. En ten derde dat in alle drie de sectoren het beleid onvoldoende gericht is op leren en ontwikkelen op de werkvloer. Mijn conclusie is dat de onderliggende mechanismen van personeelsinzet veel overeenkomsten vertonen, waarbij de oplossing gevonden kan worden in een versterking van het situationeel leiderschap op de werkvloer.

De opbouw is als volgt: eerst schets ik kort een algemeen beeld dat ik verbijzonder per sector, dan ga ik in op de literatuur over leiderschap op de werkvloer en ten slotte trek ik enkele conclusies voor de binding op de arbeidsmarkt.

Toegang tot de arbeidsmarkt

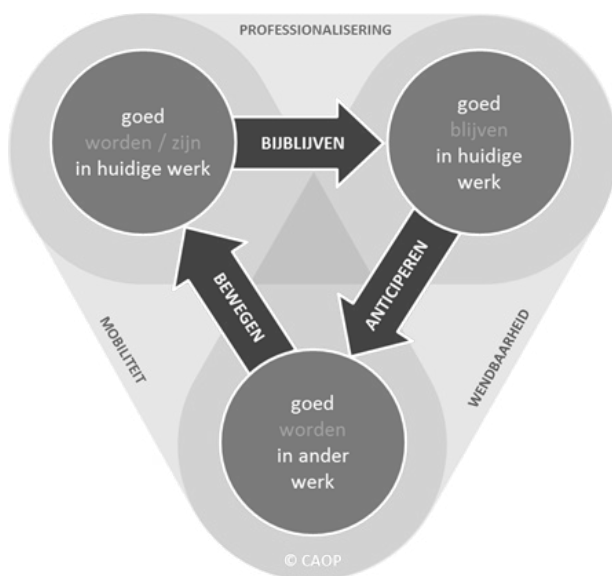
De toegang tot beroepsmarkten verloopt doorgaans in fasen. Na de studie- en beroepskeuze in het middelbaar (beroeps)onderwijs starten studenten met een vakopleiding, zij volgen stages en beroepspraktijkvorming, waarna ze gaan werken, vaak bij een werkgever die ze al kennen vanuit de studie, al is dat laatste geen wet van Meden en Perzen. In het onderwijs, de gezondheidszorg en de techniek zijn overal opleidingsplaatsen en samenwerkingsverbanden tussen de school en het werkveld. Het vergt een afzonderlijke studie om in kaart te brengen hoe deze leerroutes er precies uitzien en welk percentage studenten een diploma haalt in een bepaalde richting en met succes werk vindt. Het ROA verzamelt gegevens van de arbeidsmarktstatus en het inkomen drie jaar na het afstuderen, maar ook dan kan nog preciezer het rendement worden bepaald. Voor de onderwijssector biedt de Loopbaanmonitor⁵ gedetailleerde informatie over de overgang van lerarenopleidingen naar werk. In dit hoofdstuk beperk ik me tot de problematiek van de overgang van school naar werk en de begeleiding in de eerste baan.

4 Mijn inzichten zijn getoetst in recente lezingen en in studentenpapers van vier collegeseries in Tilburg. Voor een theoretische onderbouwing zie hoofdstuk 3 van dit boek en Van Merriënboer en Kirchner (2017) voor een stapsgewijze toelichting van het aanbrengen van toenemende complexiteit in opleiden en werken.

5 De Vos et al. (2021).

Alle drie de sectoren kenmerken zich door een relatief grote uitval van soms 30 tot 50% in de eerste twee à drie jaar. In theorie is dat geen probleem, sommige personen zijn minder geschikt voor het werk en anderen gaan voor het eerst werken bij een werkgever, doen ervaring op en wisselen van werkgever om bij een andere werkgever een betere positie te verkrijgen. Boer et al.⁶ visualiseren het in de baan groeien, het verder ontwikkelen en doorstromen naar een volgende functie als een regulier ontwikkelingspatroon (zie figuur 1). Maar in de praktijk is het verlooppercentage in het onderwijs, de techniek en zorg erg hoog en staan bedrijven en instellingen voor de vraag hoe ze hun jonge medewerkers beter kunnen binden en begeleiden.

Figuur 1 Functiegroei op de werkvloer.



Instream en verloop in de (gehandicapten)zorg

In de zorgsectoren staan de arbeidsmarktindicatoren al geruime tijd op rood. Al in het rapport-Van Rijn in 2002 ging het over de te verwachten personeelstekorten in publieke sectoren (zoals de gezondheidszorg).⁷ Meer recent heeft bijvoorbeeld Tansvorm, de koepel van de Brabantse zorginstellingen, in de periode vanaf 2012 vrijwel continu de stormbal gehesen als het ging om de doorgevoerde bezuinigingen en knellende arbeidsinzet.⁸

6 Boer et al. (2019).

7 Commissie-Van Rijn (2002).

8 Van der Meer et al. (2019).

In 2018 startte het ministerie van VWS het landelijke programma 'Werken in de zorg', gericht op de werving van zorgpersoneel en verbetering van de arbeidsomstandigheden.⁹ Er waren drie pijlers, gericht op: meer kiezen voor de zorg, beter leren in de zorg en anders werken in de zorg. Dit programma is onlangs opgevolgd door het programma 'Toekomstbestendige arbeidsmarkt in zorg en welzijn' (2022).¹⁰ In dit programma is weer het thema 'begeleiding van stages' opgenomen.¹¹ Momenteel zijn de verwachtingen dat in de toekomst misschien wel een kwart van de beroepsbevolking in de gezondheidszorg werkzaam zal zijn. Er zijn alom vacatures, in 2031 zullen naar schatting 140.000 werknemers extra nodig zijn (zie <https://www.prognosemodelzw.nl/>).

De personeelstekorten in de zorg worden veroorzaakt door meerdere factoren. Een knelpunt is de vergrijzing van de beroepsbevolking, waardoor de instroom van medewerkers achterblijft en de zorgvraag toeneemt. In de gezondheidszorg wordt veel in deeltijd gewerkt. De laatste jaren nemen de eisen aan het werk toe, gegeven de zwaardere indicatie van de cliëntèle in bijvoorbeeld de gehandicaptenzorg. In toenemende mate worden nieuwe verbindingen gelegd tussen het middelbaar en hoger beroepsonderwijs en het werkveld. Studenten lopen stage en werken om hun stage heen of leren terwijl ze ook werken.¹²

In juni 2022 schreven de sociale partners in de zorgsectoren een brief naar het kabinet. In één zin stelden zij over de arbeidsmarkt: 'Bovendien is er sprake van een ernstig verloop van medewerkers'.¹³ Volgens onderzoeken van AEF (2020)¹⁴ en Regioplus (2021)¹⁵ is de vertrekintentie van medewerkers groot, al verlaat niet iedereen die van baan wisselt de sector. Op basis van sectorale gegevens kan de volgende berekening worden gemaakt: het sociaal domein is omvangrijk en per deelsector zijn er andere resultaten (gehandicaptenzorg, ggz, kinderopvang, VVT, ziekenhuizen et cetera). Als we het totaalbeeld nemen en het cohort van 580.000 werkenden in het sociaal domein in 2015 bezien, zijn er in 2019 nog 388.000 werkenden (58%) over. Met andere woorden, na vier jaar heeft 34% de sector verlaten, 8% werkt elders in de zorg.

9 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2018).

10 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2022).

11 Overigens nadat in de human capital-agenda Health Holland dat thema volledig over het hoofd is gezien (Van der Meer, 2022).

12 Van der Meer & Timmerman (2021).

13 Actiz et al. (2022).

14 Andersson Elffers Felix & AZW (2020).

15 RegioPlus (2021).

Regioplus (2021) wijst er in zijn uitstroomonderzoek onder 26.000 respondenten in zorg en welzijn (zonder de kinderopvang) op dat van de vertrekkende cliëntgebonden medewerkers 64% binnen vijf jaar van baan verandert (23% binnen een jaar, nog eens 16% binnen twee jaar). Niettemin blijft 78% trouw aan het werk in zorg en welzijn. Een groot aantal medewerkers dat uitstroomt doet dit vanwege de minder prettige werksfeer en ook door de kwaliteit van leidinggeven. Andere overwegingen zijn de matige arbeidsvoorwaarden, de werkdruk, onaantrekkelijke werkroosters en onvoldoende doorgroeimogelijkheden.

Instroom en verloop in de techniek

Ook de arbeidsmarktproblemen in de techniek bestaan al lange tijd. In 2003-2004 werd het Programma Bètatechniek geïntroduceerd om de achterblijvende studenteninstroom in technische sectoren te vergroten.¹⁶ In 2010 startte de Topsectorenagenda en in 2013 werd het Techniekpact getekend. Onlangs kreeg het landelijke 'Aanvalsplan voor de technische sectoren' 1 miljard euro om het werken in de sector aantrekkelijk te maken in antwoord op de 60.000 verwachte vacatures. Juist eerder stelde Doekle Terpstra, voorzitter van Techniek Nederland, dat de tekorten met name in de installatiebranche zo hoog zijn opgelopen dat het nodig is de criteria voor macrodoelmatigheid bij te stellen. Hij bepleitte een numerus fixus voor andere mbo-opleidingen met een kleine baankans.¹⁷



De technische sectoren zijn, net zoals het onderwijs en de gezondheidszorg, verkaveld over eigen branches met eigen opleidingscurricula, cao's en branchegebonden afspraken over om- en bijscholing, die vastgelegd zijn in crebo's (erkende opleidingscodes) en kwalificatiedossiers. Zeer onlangs is het aantal kwalificatiedossiers in het mbo drastisch gereduceerd. Uit een studie van Techniek Nederland blijkt dat de conjuncturele voorspellingen positief zijn, maar dat het ontbreekt aan menskracht, waardoor de omzet van bedrijven achterblijft bij de mogelijkheden. Ook is sprake van een relatief groot verloop van nieuw intredende werknemers.

In de installatiebranche bijvoorbeeld werken 138.000 medewerkers. De helft werkt in grotere bedrijven, maar er zijn ook veel kleine bedrijven (in totaal ruim 9.000). De werkgelegenheid in de installatiebranche kenmerkt zich door conjuncturele schommelingen. Het aantal zzp'ers is de laatste jaren gegroeid.

16 Voor nadere analyse zie Van den Toren et al. (2015); Hoefeijzers et al. (2021).

17 Van der Aa in Algemeen Dagblad, 20 februari 2022.

In de sector werken vooral autochtone, fulltime werkende mannen. Het aandeel parttimers is de afgelopen jaren iets gegroeid. De sector vergrijsst. Er komen iets meer oudere en steeds minder jongere werknemers. Volgens gegevens van Techniek Nederland is niet de demografische structuur (de ontgroening), maar zijn juist conjuncturele ontwikkelingen en het arbeidsmarktgedrag van de installatiebedrijven van meer belang om de arbeidsmarkttekorten te begrijpen.¹⁸

De meeste instromers hebben een BBL-opleiding afgerond, een minderheid een BOL-programma. De wijze waarop instromers worden begeleid, verschilt. Er zijn volgens Techniek Nederland twee soorten HR-strategieën. Enerzijds hanteren sommige bedrijven (naar schatting van de sector twee derde van de bedrijven) een *wervingsstrategie*. De bedrijven zoeken naar panklare oplossingen. Dat gaat om de standaardwerknemers die fulltime kunnen werken. Veel werknemers vallen uit, omdat ze niet goed passen in de standaardpersoneelseisen. Bedrijven vinden externe flexibiliteit via zzp'ers en uitzendkrachten.

Anderzijds hanteert een minderheid van de IT-bedrijven een *opleidingsstrategie*. Om de arbeidsmarktproblemen op te lossen, zoeken deze bedrijven naar maatwerk met meer aandacht voor opleiding en begeleiding. Zij leiden jonge schoolverlaters met weinig of geen werkervaring op. Het idee is werknemers op te leiden tot breed inzetbare, wendbare vakmensen. De inschatting is dat dit de bedrijfsbinding vergroot. Met voldoende medewerkers zijn bedrijven minder afhankelijk van de externe arbeidsmarkt en bovendien wendbaarder. Om de vinger op de zere plek van de uitval te leggen is meer onderzoek nodig, maar gesprekken in de sector wijzen erop dat veel jonge werkenden het personeelsbeleid te star vinden en de werkverhoudingen mogelijk te hiërarchisch, ook al zijn er veel arbeidsmarktkansen en mogelijkheden voor zelfstandig ondernemerschap.¹⁹

Instroom en verloop in het onderwijs

In het onderwijs is al sinds het rapport van de commissie-Van Es uit 1993 sprake van een onbalans op de arbeidsmarkt van het primair en voortgezet onderwijs.²⁰ Het rapport 'Leerkracht!' (2007) sprak van een dreigend tekort aan leraren, in kwantitatieve en kwalitatieve zin.²¹ Volgens voorspellingen van Centerdata blijft

18 Website Techniek Nederland, geraadpleegd september 2021 op www.technieknederland.nl/home.

19 Elsdijk (2016); VPRO Tegenlicht (2021).

20 Commissie-Van Es (in Onderwijsraad, 2013).

21 Commissie Leraren (2007).

het tekort de komende periode bestaan. Omdat er zo veel tekorten zijn, moeten schoolleiders zich in allerlei bochten wringen om voldoende mensen voor de klas te krijgen.

Ook in het onderwijs is sprake van een getrapte instroom. Zo valt bijvoorbeeld ongeveer de helft van de studenten uit tijdens de studie aan de pabo. Vervolgens komt ook bij een succesvolle afronding van de studie toch niet iedereen voor de klas. Wel is het beroepsrendement van gediplomeerde studenten die een jaar later een baan hebben in het onderwijs de laatste jaren gestegen voor zowel het po als het vo. Ook zijn er meer nieuwe werkenden met een meer omvangrijke (tenminste 0,8 fte) en vaste aanstelling. Dit past in het beeld van de krappe arbeidsmarkt.²² Om een cijfer te geven: in 2016 was 53 procent van de startende leraren in het po op zoek naar een andere baan. Recent is dat 23 procent, waarvan de meesten in het onderwijs willen blijven. Uit wetenschappelijke studies volgt dat vertrekredenen in algemene zin verschillende achtergronden hebben: persoonlijke omstandigheden (persoonlijke problemen, gezondheidsproblemen), kenmerken van het beroep (werkdruk, (on)tevredenheid, (emotionele) stress, laag salaris), kenmerken van de school (onduidelijke verwachtingen, ontbreken van doorgroeimogelijkheden, ontbreken van communicatie), (minder goede) relaties binnen de school (ontbreken van steun en feedback, slechte relatie met het management en collega's, gevoel van isolatie).²³



Een belangrijk kenmerk van het werk in het onderwijs is dat leraren na hun opleidingstraject van stages en beroepspraktijkvorming direct alleen voor de klas komen en de volledige verantwoordelijkheid krijgen voor het werk in de klas. Zij moeten alle taken van lesvoorbereiding, lesgeven en evaluatie zelfstandig uitvoeren, een complexe verantwoordelijkheid. Volgens het genoemde onderzoek van De Vos krijgt 87 en 90 procent van de startende leraren in po en vo een of andere vorm van begeleiding. In het mbo is dat percentage slechts 83 procent. Maar voor zij-instromers zijn deze percentages veel lager. Bijvoorbeeld 43% van alle zij-instromers moet zelf alles ontdekken en slechts 18% van de scholen heeft voor hen een inductie-programma in petto (iets meer in het vo dan het po of mbo).²⁴ Marco Snoek (2018) stelt dat het voor beginnende leraren heel lastig is om zich individueel te handhaven in het werk; dat gaat veel gemakkelijker wanneer het werk als een collectieve verantwoordelijkheid wordt gezien. Vandaar de ondertitel van zijn boek: leiderschap in de onderwijspraktijk.

22 Zie ook hoofdstuk 5 van dit boek.

23 Den Brok et al. (2017).

24 De Vos et al. (2021, p.135; p. 172).

Figuur 2 Situationeel leiderschap op de werkvloer.

	Minder taakgericht	Meer taakgericht
Meer relatiegericht	Ondersteunen	Begeleiden
Minder relatiegericht	Delegeren	Instrueren

Bron: Hersey en Blanchard (1969).

Binding op het werk

In de arbeidsmarktliteratuur wordt vaak gesproken over de transitie van school naar werk en over het motivationele vraagstuk van het 'binden en boeien' van jonge werkkenden.²⁵ Ik zou dat liever 'begeleiden en binden' noemen, een attitude die uitgaat van een proactief en inclusief personeels- en organisatiebeleid. Hoe ziet die bindingskracht eruit? Mijn exploratieve veronderstelling is dat jonge werkkenden in het onderwijs, in de zorg en ook de techniek, zodra zij voor het eerst zelfstandig zonder begeleiding werken, een existentiële drempel moeten overstappen. Dan doen zich vragen voor als: wil ik dit wel, kan ik dit wel, lever ik voldoende kwaliteit en mag ik ook fouten maken? Ik heb dat voor zorgberoepen onlangs geduïd als: kunnen studenten en werkkenden 'de wond in de ogen kijken'?²⁶ Het werken met echte patiënten is voor studenten en jonge werkkenden immers ontstellend spannend. Aanvankelijk weten zij zich gesteund, er zijn letterlijk handen die hen dragen en ogen die hen waarnemen. Moeilijker wordt het bij voor het eerst zelfstandig werken. Ook in het onderwijs is in eerder onderzoek gebleken dat beginnende leraren die hun begeleiding als onvoldoende ervaren, vaker uitstromen dan beginnende leraren die tevreden zijn over hun begeleiding (Vermeulen & Van der Aa, 2008).²⁷ Een principe dat evenzeer geldt voor een beginnende basisschoolleraar als voor een aankomende verpleegkundige of arts-assistent.

De argumentatie leid ik af uit de literatuur voor het leiderschap op het werk. In het onderwijs is de gedachte dat leraren 'teacher leadership' moeten tonen. Dat vraagt om de inzet en ontwikkeling van persoonlijke en professionele kwaliteiten. In de zorgsectoren speelt exact deze discussie. Op 29 juli 2021 stond in *Trouw* een bijdrage over de emancipatie van verzorgenden en verpleegkundigen.

²⁵ Voor een overzicht zie Borghouts & Freese (2022).

²⁶ Van der Meer (2022).

²⁷ Vermeulen & Van der Aa (2008).

Kernvraag was hoe zij hun leiderschap op de werkvloer kunnen vormgeven en daarmee de kwaliteit van hun werk kunnen verbeteren. Om een voorbeeld te geven: Emma Bruns²⁸ klaagde in de *NRC* dat medici in opleiding ‘cruciale kennis missen’, omdat de reflectie op leerprocessen wordt afgehaald door de administratieve rompslomp ervan. In de literatuur over de techniek heb ik dat argument niet gevonden, maar uit de documentaire ‘De Nieuwe Elite’²⁹ blijkt wel dat sommige werkenden (die dat aankunnen) voor zichzelf beginnen en in grote vrijheid werken. Ook daar kan de hypothese over hiërarchie op de werkvloer en zelfstandig werken verder worden onderzocht.

Hoe kunnen we bevorderen dat jonge professionals zich zelfstandig kunnen redden in het werk en dus niet uitvallen? Hersey en Blanchard³⁰ spreken over de ‘Levenscyclus theorie van leiderschap’ op het werk. Zij onderscheiden taakgericht opleiden en relatiegericht opleiden en komen dan tot een matrix, waarin zij onderscheid maken tussen begeleiden, instrueren, ondersteunen en delegeren. Begeleiding is nodig om te leren, ondersteuning is van belang bij inwerkprogramma’s. Als er geen capaciteit is, wordt er een beroep op zelfstandig werken gedaan door instructie en het delegeren van werkzaamheden.

In de drie sectoren zijn er diverse mechanismen voor de begeleiding van initiële studenten, zijinstromers en nieuwe medewerkers. Er zijn samenwerkingsverbanden die al gedurende langere tijd zijn gevormd. Denk aan de collectieve opleidingsplaatsen in de bouw en techniek, denk aan samenwerkingsprogramma’s zoals ‘Opleiden in de school’, en ook in de zorg zijn er matchingsprogramma’s, bijvoorbeeld bij het Stagebureau van Netwerk ZON, dat de coördinatie van stages voor niveaus 2, 3, 4 en 6 ondersteunt. Doelstelling is vraag en aanbod te optimaliseren: inventariseren, aanbod verdelen, matchen en stage-uitvoering. Dat bevordert de allocatie.

Hoe goed werkt dit allemaal? Bij een recente bespreking over het technisch vmbo stelde een vertegenwoordiger van de lerarenopleidingen dat zij de begeleiding inderdaad beter willen leren begrijpen. ‘We weten niet precies hoe dat werkt’ (november 2022). Bij recente werkveldbesprekingen in de zorg wordt gezegd: ‘We weten elkaar steeds beter te vinden’, ‘er is cocreatie’, ‘het begeleiden zit in het DNA van de zorg- en welzijnsprofessional’, ‘we zijn er goed in’. Ook hier wordt gesteld dat er grenzen zijn aan de verbinding tussen

28 Bruns (2022).

29 ‘VPRO Tegenlicht’ (2021).

30 Hersey & Blanchard (1969).

het stelsel van opleiding en werken: op de werkvloer wordt een andere taal gesproken en bij bedrijven en instellingen is er ook een productienorm. Het werk moet doorgaan en als er personeelskrapte is, is er geen tijd voor begeleiding (december 2022). Dat laatste kunnen ook bijvoorbeeld coaches en leerbegeleiders doen (zoals onder meer gebeurt door het ROC van Amsterdam op de werkvloer van Amsterdamse zorgcentra). In de metaal noemde Frank Elsdijk (in zijn studie voor de O&O-fondsen) praktijkbegeleiders niet 'de spin in het web, maar de vlieg in het web', omdat het hem of haar door de productieopgave ontbreekt aan tijd om studenten en instromers te begeleiden. En recent hekelden vertegenwoordigers van de ambachtseconomie het gebrek aan aandacht voor de kloof tussen startbekwaamheid (na het diploma) en vakbekwaamheid (na enige werkervaring).³¹

31 E. Bakker-Derks, & Y. de Ruijter. (2022, 22 november). 'Met een mbo-diploma ben je startklaar, niet vakbekwaam. Investeer daar eens in, minister Dijkgraaf. In *de Volkskrant*. (zie <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/opinie-met-een-mbo-diploma-ben-je-startklaar-niet-vakbekwaam-investeer-daar-eens-in-minister-dijkgraaf~bcb86eb03/>)

Conclusie

Om het vraagstuk van de in- en uitstroom van jonge medewerkers beter te begrijpen, is het nodig de begeleiding en binding op de werkvloer beter te begrijpen. Dit vraagstuk is theoretisch gezien allesbehalve nieuw, maar empirisch doen zich nieuwe vragen voor nu een nieuwe generatie werkenden de arbeidsmarkt betreedt in een periode van arbeidsmarktkrapte en flexibilisering op het niveau van de individuele werkrelatie, de afdeling waar gewerkt wordt, de werkorganisatie, en ook in de wisselwerking tussen beroepsonderwijs en werkveld. Persoonlijke en professionele ontwikkeling is voorwaardelijk voor jonge mensen om hen een passende en maatschappij-relevante arbeidspositie te laten verwerven. Het loont de moeite om in casestudies meer in detail na te gaan hoe werkenden die voor het eerst zelfstandig zonder begeleiding met leerlingen, met klanten of met patiënten moeten werken, het werk vormgeven dat van hen wordt gevraagd. Die vraag kunnen zij niet alleen beantwoorden. Het gaat om ontwikkeling van taak naar taak, van rol naar rol en van functie naar functie (zie ook hoofdstuk 3). Daartoe moet meer precies worden nagegaan hoe leer- en werktaken zijn opgebouwd in het curriculum en op het werk, hoe studenten en jonge medewerkers leren en handelingsvaardig worden en wat hen persoonlijk en professioneel drijft om te komen tot duurzame verbindingen met werkorganisaties.



Werken, leren en innoveren komen alleen bij elkaar bij voldoende samenhang tussen de creatie in het werk, reflectie op de verrichte werkzaamheden en kennisdeling van de resultaten. Zonder gerichte evaluatie van hun samenwerkingsvermogen leren allianties van school en bedrijf onvoldoende van elkaar en komt het ontwikkelingsgericht werken niet voldoende van de grond. Hier wordt leiderschap op de werkvloer gevraagd, situationeel - door de organisatorische omstandigheden ingegeven én inspelend op de preferenties van nieuwe generaties werkenden. Het antwoord op het bindingsvraagstuk luidt dus dat relatief jonge, onervaren krachten bij het opdoen van expertise steeds ondersteuning krijgen door ervaren werkenden. Terwijl meer volwassen beroepsbeoefenaars door taakverrijking nieuwe rollen kunnen vervullen. En dat kan weer worden ontwikkeld door versterking van inspraak en kennisdeling in teams, zodat de fysieke werkinzet en emotionele arbeidsbelasting hanteerbaar worden en jonge medewerkers niet voortijdig uitvallen of elders hun heil gaan zoeken.

Literatuur

Actiz, De Nederlandse ggz, Nederlandse Federatie van Universitair Medisch Centra, Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen, Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland, Brancheorganisaties Zorg, FBZ vakbond voor zorgprofessionals, CNV Zorg & Welzijn, FNV, & NU'91 voor zorgprofessionals. (2022). *Inbreng Algemeen overleg arbeidsmarkt in de zorg*. <https://www.actiz.nl/sites/default/files/2022-07/cie%20VWS%20-%20inbreng%20AO%20Arbeidsmarktbeleid%20in%20de%20zorg%20door%20werknemers%20en%20werkgeversorganisaties.pdf>

Andersson Elffers Felix, & AZW. (2020). *Behoud van medewerkers in het sociaal domein*. <https://www.azwinfo.nl/wp-content/uploads/2020/11/rapport-behoud-van-medewerkers-in-het-sociaal-domein.pdf>

Boer, N.I., Van der Meer, M., Timmermans, H., & Stuivenberg, M. (2019). *Samenwerken aan perspectief: De volgende stap in duurzaam ontwikkelen*. Den Haag: CAOP. https://levenlangontwikkelen.nl/app/uploads/CAOP_publicatie_Samen-werken-aan-perspectief.pdf

Bruns, E. (2022, 22 juli). *Zorgtalent zucht onder een overmaat aan bureaucratie*. NRC. <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/07/22/zorgtalent-zucht-onder-een-overmaat-aan-bureaucratie-a4137141>

Centraal Bureau voor de Statistiek. (z.d.). *Spanning op de arbeidsmarkt*. Geraadpleegd 2 januari 2023 op <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/spanning-op-de-arbeidsmarkt>

Commissie Leraren. (2007). *LeerKracht!* DeltaHage. <https://research.utwente.nl/files/5148457/Leerkracht!.pdf>

Commissie-Van Rijn. (2001). *De arbeidsmarkt in de collectieve sector: Investeren in mensen en kwaliteit*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Cordfunke-Krebbekx, S., & Henkels de Lange, K. (2021, 29 juli). *De overspannen gezondheidszorg herstelt pas als het zorgpersoneel is hersteld*. <https://www.trouw.nl/opinie/de-overspannen-gezondheidszorg-herstelt-pas-als-het-zorgpersoneel-is-hersteld~bea937d9/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>

De Vos, K., Fontein, P., & Vrielink, S. (2021). *Loopbaanmonitor onderwijs*. Centerdata. <https://www.centerdata.nl/wp-content/uploads/2021/12/LBM-rapportage-2021.pdf>

Den Brok, P., Wubbels, T., & Van Tartwijk, J. (2017). Exploring beginning teachers' attrition in the Netherlands. *Teachers and Teaching: Theory and Practice*, 23(8), 881-895. doi:10.1080/13540602.2017.1360859

Elsdijk, F. (2016). *De kwaliteit van de beroepspraktijkvorming*. Groningen: RUG.

Freeze, C., & Borghouts, I. (2022). *Bewegen naar een inclusieve arbeidsmarkt met nieuwe zekerheden: Het samenspel tussen HRM & Sociale Zekerheid*. Dubbeloratie. Tilburg: Tilburg University.

Hersey, P., & Blanchard, K.H. (1969). Life cycle theory of leadership. *Training & Development Journal*, 23(5), 26-34.

Hoefeijzers, M., Lohman, T., Van der Meer, M., & Noteboom, O.H. (2021, september). 'Het MBO-gat: bestaat het en hoe lossen we het op?' In *Vakblad Profiel*.



Merrienboer, J. van & P.Kirchner (2017), *Ten steps to complex learning*. New York: Routledge.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2018). *Actieprogramma 'Werken in de Zorg'*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/jaarplannen/2018/03/14/actieprogramma-werken-in-de-zorg>

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2022). *Programma Toekomstbestendige Arbeidsmarkt Zorg en Welzijn*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/09/30/programmatoekomstbestendige-arbeidsmarkt-zorg-welzijn>

Onderwijsraad. (2013). *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren*. <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2013/01/24/kiezen-voor-kwalitatief-sterke-leraren#:~:text=Onderwijs%20staat%20of%20valt%20met,door%20de%20commissie%2DRinnooy%20Kan>

RegioPlus. (2021). *Verdieping uitstroomonderzoek 2021: Van werknemer naar zzp-er*. <https://regioplus.nl/wp-content/uploads/2021/06/Verdieping-uitstroomonderzoek-2021-Van-werknemer-naar-zzper.pdf>

Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt. (2021). *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2026*. Maastricht: Maastricht University. <https://www.roa.nl/files/roar20215anob2026pdf>

Snoek, M. (2018). *Startende leraren in het po en vo: goede begeleiding aan het begin van de loopbaan*. Huizen: Pica.

Stigter, A., & Wilthagen, T. (2022). Arbeidsdeelname kan en moet fors omhoog. *ESB*, 107(4809), 204-207.

Van den Toren, J. P., Van der Meer, M., & Lie, T. (2015). *Van eenheid naar verscheidenheid: innovatie, beroepsonderwijs en arbeidsmarkt*. 's-Hertogenbosch: ECBO.

Van der Aa, E. (2022, 20 februari). Zet rem op alle mbo-opleidingen met slechte baankansen. *Algemeen Dagblad*. <https://www.ad.nl/binnenland/zet-rem-op-alle-mbo-opleidingen-met-slechte-baankansen~a64e6a60/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>

Van der Meer, M. (2022, 7 juni). Stagenda: De wond in de ogen kijken. *Skipr*. <https://www.skipr.nl/blog/stagenda-de-wond-in-de-ogen-kijken/>

Van der Meer, M., Groen, A., Orbon, I., Van Santvoort, M., & Dingemans, E. (2019). *Sectoren en regio in samenspel: Naar een betere match van vraag en aanbod op de Brabantse arbeidsmarkt*. 's-Hertogenbosch: BrabantAdvies. <https://www.brabantadvies.com/wp-content/uploads/2020/02/Advies-Sector-en-regio-in-samenspel-03.12.2019-comp..pdf>

Van der Meer, M., & Timmermans, H. (2021). *Wendbaar opleiden voor de toekomst: Een korte verkenning van de relatie tussen beroepsopleidingen en de arbeidsmarkt in zorg en welzijn*. Utrecht: AZW. <https://www.caop.nl/app/uploads/2021/12/AZW-Long-read-Opleiden-en-Ontwikkelen-MvdM-HT-.pdf>

Vermeulen, L., & Van der Aa, R. (2008). *Wat leraren bindt aan het onderwijs: Onderzoek naar de rol van begeleiding en professionele ontwikkeling bij het behoud van leraren in het onderwijs*. Den Haag: ministerie van OCW. <https://docplayer.nl/53377381-Wat-leraren-bindt-aan-het-onderwijs.html>

VPRO Tegenlicht. (2021, 24 oktober). De nieuwe elite [video]. VPRO. <https://www.vpro.nl/programmas/tegenlicht/kijk/afleveringen/2021-2022/de-nieuwe-elite.html>



Deel 3

Onderwijs- organisatie en leraarschap

Inleiding

De onderwijsarbeidsmarkt is meer dan de verhouding tussen vraag naar en aanbod van onderwijspersoneel. In tijden van personeelstekorten verschuift de focus ook naar de organisatie van het onderwijs. Immers, de vraag naar onderwijspersoneel is direct gekoppeld aan de hoeveelheid lessen die gegeven moeten worden. Niettemin is het goed om die relatie kritisch te bezien in termen van leeropbrengsten. Bij innovatie van het onderwijs speelt de docent een centrale rol, die evenwel bij het doorvoeren van veranderingsprocessen nogal eens over het hoofd wordt gezien, zowel op het niveau van de school als op het niveau van de beroepsgroep. Dat roept vragen op over de organisatie en invulling van het leraarschap. Deze onderwerpen staan centraal in de volgende vier hoofdstukken.

Leraarschap als publieke professie

In deze bijdrage verkennen Schokker, Rouw en Wijffes de vraag waarom, ondanks dat er veel met leraren wordt gesproken, toch bij herhaling geconstateerd wordt dat er sprake is van een systematisch ‘misverstaan’. Volgens hen zouden leraren, om echt de goede vragen boven tafel te krijgen, vanuit hun professionele identiteit bevraagd moeten worden. Dat gesprek wordt echter nauwelijks op deze manier gevoerd. Volgens de auteurs liggen hieraan drie structureel belemmerende condities ten grondslag: de dominantie van arbeidsvoorwaarden, de nadruk op de individueel-autonome positie van het leraarschap (het gedroomde koninkrijk als organisatie-model), en de institutionele verankering van het leraarschap naar schooltype en opleidingsachtergrond. Door ontwikkelingen in de samenleving is de autoriteit van de leraar afgenomen en zijn de verwachtingen van het onderwijs toegenomen. De auteurs zoeken vanuit het leraarschap als publieke professie én vanuit de positieve psychologie (‘appreciative inquiry’) aanknopingspunten om de neerwaartse spiraal waarin het leraarschap is terechtgekomen, te doorbreken.



Tijdsbesteding van leraren ontrafeld

De urennorm, een wettelijk vastgelegd aantal uren les per jaar, is een actueel discussiepunt. De populaire gedachte is dat een verlaging van de urennorm de werkdruk bij leraren kan wegnemen. Dit hoofdstuk gaat in op de tijdsbesteding van leraren in het Nederlandse basisonderwijs. De inhoud is gebaseerd op de internationale TALIS-gegevens, die worden verzameld door de OECD. De auteurs concluderen dat Nederland internationaal hoog scoort wat betreft de

hoeveelheid onderwijstijd die leraren geven. Er is op basis van deze gegevens geen bewijs dat een verlaging van de urennorm in het onderwijs bijdraagt aan minder werkdruk en leraren meer ontwikkeltijd biedt. Wel blijkt dat Nederlandse leraren relatief veel tijd kwijt zijn aan administratieve taken.

Onderwijstijd, van supra naar nano en terug

Onderwijstijd hangt samen met onderwijskwaliteit. Onderwijstijd hangt ook samen met de beschikbaarheid van mensen en middelen, van aanwending en didactiek en van nog veel meer. Maar wat is onderwijstijd? En hoeveel heb je ervan nodig? In deze beschouwende bijdrage verkent Marc Vermeulen de ingewikkelde relatie tussen onderwijstijd en leren. Hij laat zien dat – afhankelijk van het analyseniveau – onderwijstijd een andere betekenis heeft. En dat ook de (beleids)discussie daarmee een andere lading heeft. Duidelijk is dat we ons niet moeten blindstaren op een enkelvoudige urentabel. En als we hier al beleid op voeren, moeten we eerlijk zijn over de intentie: gaat het over kwaliteit verhogen of dat we kinderen niet op straat willen hebben? Is het een vorm van de tering naar de nering zetten, omdat we niet meer genoeg gekwalificeerde leraren beschikbaar hebben? Gaat het soms om een verkapte discussie over werkdruk of is het de uitkomst van een belangenstrijd tussen partijen die hun uren en invloed veilig willen stellen? Dit kunnen allemaal redelijke argumenten zijn om onderwijstijd te beïnvloeden en ze hebben zeker enige invloed op onderwijskwaliteit. Maar de eerlijkheid gebiedt te constateren dat onderwijstijd op zijn best een noodzakelijke, maar zeker geen voldoende voorwaarde is voor beter onderwijs.

Professionele normen onder druk: over de samenhang tussen technologie en innovatie

De technologische innovaties zoals die de laatste jaren plaatsvinden, leiden tot nieuwe kwesties over het effect van technologie op werkprocessen. Is de mens nog slechts uitvoerder van de uitkomsten van ingewikkelde algoritmes? Of biedt de verbinding van digitale kennis juist veel meer mogelijkheden voor werkenden om hun vak onafhankelijker uit te oefenen? De sleutel ligt naar de mening van de auteurs bij de waardering en ontwikkeling van professionele waarden en normen. Het gaat dan bijvoorbeeld over de betrokkenheid van medewerkers bij de kwaliteit van het eindproduct of de dienstverlening, hun vermogen om creatief en met empathie in te spelen op onverwachte zaken, het belang van handelen en leren in teams en het begrijpen wat technologie

kan toevoegen, maar ook wat het niet kan toevoegen. Hiervoor is het nodig om sociale innovatie en technologische innovatie als gelijktijdige en gelijkwaardige dimensies te positioneren met als doel complementariteit tussen techniek en arbeid te realiseren en betrokkenheid en draagvlak van medewerkers te borgen. De afdeling HR is daarbij maximaal ondersteunend en adviserend, dus meer HR Development dan HR Management, en dan vooral in de zin van persoonlijke en professionele ontwikkeling in dienst van de organisatieontwikkeling in relatie tot haar omgeving.



12

Leraarschap als publieke professie

Tim Schokker

Adviseur, ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Rien Rouw

Strategisch Adviseur, ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Daphne Wijfjes

Leerkracht, De Groeiling; stagiair ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Geschreven op persoonlijke titel.

Inleiding

Draagvlak onder leraren, of beter het gebrek eraan, wordt vaak aangewezen als (mede)oorzaak van moeizaam verlopende beleidsprocessen. We zien dat in tal van dossiers aangaande het lerarenbeleid (recent nog de vernieuwing van het bevoegdheidsstelsel) alsook in ander onderwijsbeleid. Zo vatten de evaluatoren van passend onderwijs hun uitgebreide en jarenlange onderzoekstraject in een opiniebijdrage samen onder de titel 'Draagvlak voor passend onderwijs'. Verbetering van passend onderwijs gaat niet lukken, zo constateren zij, als er geen draagvlak is bij leraren. 'Zonder leraren gaat het niet.'¹ Dit roept wel de vraag op of dit echt een afdoende verklaring vormt. Geen beleidsmaker, geen politicus haalt het immers nog in zijn hoofd om 'zonder draagvlak' van leraren te opereren. Hoe is het dan mogelijk dat we toch steeds weer moeten constateren dat er onvoldoende draagvlak is? Hoe kunnen we deze paradoxale situatie begrijpen?

Er is iets wat misloopt in het gesprek tussen leraren en beleidsmakers. Wij observeren dat er wel met leraren wordt gesproken, dat leraren voldoende de kans krijgen om invloed uit te oefenen of zelfs 'in the lead' te zijn, zoals bij de curriculumvernieuwing het geval was, maar dat er toch sprake is van een systematisch 'misverstaan'. Om echt de goede vragen boven tafel te krijgen, zouden leraren vanuit hun professionele identiteit bevraagd moeten worden. Dat gesprek wordt echter nauwelijks op deze manier gevoerd.



Wat verstaan we onder professionele identiteit?

Er is geen eenduidige definitie van professionele identiteit. Beijaard (2019) geeft als definitie: 'De wijze waarop de persoonlijke en professionele dimensies op elkaar inwerken en verweven zijn. Het is te zien als het geheel aan persoonlijke kennis, opvattingen, attitudes, normen en waarden en professionele eisen die lerarenopleidingen en scholen stellen.' Professionele identiteit bevat dus twee kanten: het persoonlijke of individuele, en het beroepsmatige of collectieve. De persoonlijke kant staat centraal in het leraarschap: je bent als leraar je eigen 'instrument' en persoonlijke normen en waarden komen steeds terug in de uitoefening van je beroep. De crux is echter dat de persoonlijke kant sterk verbonden is met de beroepsmatig collectieve kant: ze kunnen niet zonder elkaar. De beroepsidentiteit van leraren gaat over de wijze waarop zij

1 <https://didactiefonline.nl/blog/blonz/draagvlak-voor-passend-onderwijs>.

als collectief hun eigen leraarschap begrijpen en willen vormgeven. Daarbij gaat het enerzijds om professionele normen over wat goed onderwijs is en anderzijds om ethische principes. Professionele normen over wat het betekent om professioneel te handelen, kunnen uiteindelijk door de beroepsgroep worden vastgelegd in beroepsstandaarden. De standaarden beschrijven professionele eisen en normen: wat een leraar moet kennen en kunnen, zowel onderwijskundig als vakinhoudelijk. Beroepsethiek gaat over wat een professionele leraar wel en niet hoort te doen: algemene ethische en morele principes, zoals professionele afstand (lichamelijke integriteit en beleefde omgang met leerlingen), objectiviteit (niet discrimineren of voortrekken) en een voortdurende alertheid op het risico van machtsmisbruik.² In dit hoofdstuk zijn we vooral geïnteresseerd in het collectieve element van de professionele identiteit, of leraren zichzelf zien als lid van een beroepsgroep, hoe hun identiteit zich ontwikkelt in relatie tot anderen - collega's, leerlingen, ouders - en hoe zij de rol van hun beroep in de samenleving zien.³

Vijfentwintig jaar lerarenbeleid

In ruim 25 jaar lerarenbeleid, vanaf de commissie-Van Es met het rapport 'Leraar: een beroep met perspectief' (1993), is ondanks alle goede pogingen het gesprek met leraren over professionele identiteit (de collectief gedeelde waarden, normen en regels) nooit écht op gang gekomen. Dit is ook de constatering van Frissen et al (2015), die de discussie over de professionele identiteit van leraren in het primair onderwijs over een aantal jaren in kaart brengen. Zij constateren dat de professionalisering van leraren achterblijft, op zowel individueel als collectief niveau. De beroepsgroep doet op systeemniveau eigenlijk niet mee in het gesprek over goed onderwijs. De leraren zijn steeds bezig met het primaire proces, lesgeven, en klagen ook over de sturing vanuit het ministerie en de Inspectie van het Onderwijs, maar hebben geen duidelijke inbreng in het publieke en politieke debat. Hoe komt dat? Wij onderscheiden drie structureel

-
- 2 Zie ook het aspect 'beroep van de leraar' dat de ontwerpers van Het ABC van de leraar hebben beschreven.
 - 3 Een ander begrip dat veel wordt gebruikt is 'beroepsbeeld'. Het beroepsbeeld vloeit voort uit een visie op wat de professionele identiteit concreet inhoudt, het geeft er vorm aan. Omgekeerd draagt een beroepsbeeld ook bij aan een gedragen en gedeelde visie op het beroep. Het beroepsbeeld biedt leraren volgens Snoek et al. (2017) een betekenisvol perspectief op ontwikkeling en groei, door bijvoorbeeld verschillende rollen van leraren te onderscheiden (zoals het geven, ontwikkelen of organiseren van onderwijs).

belemmerende condities voor een publieke dialoog over de professionele identiteit van leraren.

I. Dominantie van arbeidsvoorwaarden

In het publieke debat over het leraarschap zijn de vakbonden leidend. Vakbonden staan vanzelfsprekend voor de directe belangen van leraren. Het publieke debat gaat dan ook vaak over arbeidsvoorwaarden, waarbij het gesprek al snel uitdraait op conflict en strijd. Niet echt een goede plek voor een open dialoog over professionele identiteit. Centraal staan de condities over professionele ontwikkeling (zoals kleinere klassen, minder werkdruk, minder lessen, ontwikkeltijd, loon) in plaats van een discussie over de professionele identiteit. De discussie over arbeidsvoorwaarden wordt ook sterk gedomineerd door strategische posities die actoren ten opzichte van elkaar innemen: vakbonden, raden, ministerie en politiek. Die strategische positionering belemmert om een inhoudelijk debat over de beroepsidentiteit van de grond te krijgen.

II. Het gedroomde koninkrijk blijft als organisatie-model dominant

De commissie-Van Es stelde in 1993 dat het leraarschap kan worden gekenmerkt als 'een gedroomd koninkrijk', waar iedere leraar in zijn of haar isolement verantwoordelijk is voor zijn of haar klas. Onderwijs werd niet gezien als teamwerk, waarbij in die samenwerking taakspecialisatie ook zinvol kan zijn. De opvatting van het leraarschap als een individueel-autonome positie leidt tot een gebrek aan professioneel ontwikkelperspectief en carrièrepaden. De leraar moet in principe vanaf de lerarenopleiding beschikken over het volledige pakket aan kennis en vaardigheden, omdat hij of zij al gelijk volledig wordt ingezet. De sterke oriëntatie op het primaire proces vindt ook haar neerslag in de cultuur, die nog steeds kan worden gekarakteriseerd als relatief gesloten. De meerderheid van de schoolleiders heeft een achtergrond in het onderwijs. De interne en externe mobiliteit is in de onderwijssectoren po en vo relatief gering (Onderwijsraad, 2018). We zien dit ook terug in de opvatting van waar leraren het gesprek voeren over hun eigen professionaliteit. Dat gesprek voeren zij voornamelijk in de personeelskamer op school en op bijeenkomsten van leraren en nauwelijks daarbuiten.⁴



III. Institutionele verankering

Het Nederlandse onderwijsstelsel is sterk gedifferentieerd in sectoren en niveaus. Er zijn zeven niveaus in het voortgezet onderwijs en ons onderwijsstelsel wordt gekenmerkt door een scherpe scheiding tussen

4 <https://nl.teachertapp.com/een-sterke-beroepsgroep/>.

een algemene en een beroepsgerichte route (Onderwijsraad, 2019). Deze institutionele differentiatie weerspiegelt zich ook in de opleiding van leraren. Leraren opgeleid in de pabo zijn generalisten en gericht op de ontwikkeling van het kind. Leraren in het voortgezet onderwijs zijn verbonden aan een vak en verdeeld in oriëntatie. De beroepsopvatting van leraren hangt sterk samen met opleidingsachtergrond en schooltype (SCP, 2009). Leraren hebben fundamenteel verschillende opvattingen van de inhoud van hun beroep. Bovendien worden deze verschillen institutioneel via de opleidingsstructuur in stand gehouden en gereproduceerd (Leenheer, 2019). Dat geldt ook voor het ministerie van OCW, dat sectoraal is georganiseerd.

Leraar als publieke professie

In die 25 jaar is er wel iets veranderd in de samenleving en de positie van de leraar daarin. Dat maakt dat het ontbreken van een dialoog over de plaats van het leraarschap in de samenleving steeds meer is gaan knellen. Het meest voor de hand liggende startpunt is de constatering dat de vanzelfsprekende autoriteit van de leraar in toenemende mate problematisch is geworden. Autoriteit is daarbij een eigenschap die geen persoonlijk bezit is, maar wordt verleend door derden (leerlingen, ouders en ruimer: de samenleving) op basis van een geloof in onderliggende waarden (Verhaeghe, 2017). Zo'n gemeenschappelijk dak op de samenleving is er niet meer. Er is een fundamentele twijfel geslopen in de opvattingen van de functie van de leraar en de kennis en waarden die hij of zij moet overdragen. Tegelijk vult die 'samenleving zonder dak' ook het klaslokaal. De achtergrond van leerlingen is meer divers geworden. Verschil van mening over religie, omgangsvormen en discriminatie leidt tot wrijving in de samenleving, maar in het onderwijs komt dit nog veel explicieter aan de orde (De Jong & Nelis, 2018). Verder zijn de verwachtingen van onderwijs toegenomen. De toename van het aantal ouders dat vormen van bijles inkoop, laat zien dat de houding van ouders is veranderd. Ouders die extra begeleiding voor hun kind inkopen, vinden dat het onderwijs onvoldoende levert om aan de behoeften van hun kind te voldoen (De Geus & Bisschop, 2018). Zij benaderen onderwijs als dienstverlening.

Al deze ontwikkelingen leiden niet zelden tot handelingsverlegenheid van de leraar (Verhaeghe, 2017). Je zou de toenemende handelingsverlegenheid van de leraar kunnen begrijpen als een professionaliseringstekort. Daarmee komt het volle gewicht bij de leraar te liggen: die moet de vaardigheden ontwikkelen om met complexe maatschappelijke vraagstukken te kunnen omgaan. Glazer en Mehta (2020) stellen dat professionalisering van leraren alleen kan slagen

als er een nieuw sociaal contract komt tussen leraar en 'publiek'. Ze wijzen erop dat de uitdagingen waar leraren voor staan niet door individuele leraren kunnen worden aangepakt, maar dat collectieve actie is vereist. Glazer en Mehta spreken in dit verband specifiek over het leraarschap als een 'public profession'. De lokale en individuele oriëntatie van het leraarschap volstaat niet langer. De legitimiteit van het beroep vereist een collectieve beroepsorganisatie, die leraren vertegenwoordigt in het gesprek met de samenleving over de rol van het leraarschap in de samenleving en wat die betekent voor de inhoud van het beroep. Collectieve actie is ook vereist om te formuleren wat de 'technical expertise', de normen en standaarden, zijn die goed leraarschap kenmerken, en waaraan individuele leraren zich verbinden als ze toetreden tot het beroep. Volgens Glazer en Mehta kan de samenleving zich in de dialoog over het beroep niet alleen als vragende partij opstellen, maar moet zij ook actief steun bieden aan leraren. Dat sluit ook aan bij de observaties van Noordegraaf over de ontwikkeling van professies. Hij spreekt van 'connective professionalism', dat nodig is in de huidige tijd. Een open professie die actief het gesprek zoekt met cliënten en met de samenleving in het algemeen, en die verantwoordelijkheid neemt voor de organisatie waarin ze functioneert. Een professie ook die de samenwerking met andere professies zoekt, omdat de eigen expertise tekortschiet om de complexiteit van de maatschappelijke opdracht te vervullen (Noordegraaf, 2015; vergelijk Theisens, 2018).



Lerarenbeleid als proces van waardierend onderzoeken

De afgelopen jaren hebben de pogingen van de overheid om te komen tot een verdere collectieve professionele organisatie van het lerarenberoep weinig opgeleverd. De geschiedenis van de onderwijscoöperatie is daarvan een treffend voorbeeld. De belangrijkste structurele redenen hebben we hierboven aangegeven. De pogingen van de overheid om leraren als beroepsgroep te organiseren, kunnen getypeerd worden als een vorm van 'opgelegde professionalisering' die nooit gaat slagen (Frissen et al., 2015). Het begint ermee dat de overheid, zoals bij het lerarenregister, aansluiting zoekt bij reeds lopende initiatieven van leraren om deze te versterken en te ondersteunen. Vervolgens ontstaat er maatschappelijk en politiek 'ongeduld', omdat er maar weinig voortgang wordt geboekt. Het resultaat is dat het beleid het initiatief overneemt, en daarmee groeit ook de weerstand bij leraren (Van der Steen et al., 2019, p. 67).

Om deze negatieve spiraal te doorbreken, stellen we voor om over het leraarschap consequent te denken vanuit het begrip 'publieke professie'. Dit betekent in ieder geval dat het gesprek over het leraarschap begint bij de rol van

de leraar in de samenleving. De strategie die daarbij gehanteerd wordt, is niet het opleggen van professionalisering, maar het systematisch aanspreken van leraren op hun professionaliteit. We kunnen daarvoor inspiratie ontleen aan de 'Appreciative Inquiry'-benadering van Cooperrider & Whitney (2005). Deze benadering van waarderend onderzoeken sluit weer aan bij de stroming van de positieve psychologie.

Rond de eeuwwisseling vestigt de voorzitter van de Amerikaanse beroepsvereniging voor psychologen, Martin Seligman, de aandacht op wat hij noemt 'positieve psychologie' (Seligman, 2000). Seligman stelt vast dat veel kennis is opgebouwd over wat er mis kan zijn in het menselijk leven, maar dat psychologen nog te weinig weten over wat maakt dat mensen floreren en excelleren. Dit leidt op een heel nieuwe manier van kijken naar het functioneren van mensen en gezondheid, waarbij veel meer aandacht komt voor versterking van de positieve kanten van de psychologie. Cooperrider ontwikkelt deze benadering voor processen van organisatieverandering. Veel veranderingsprocessen in organisaties vertrekken vanuit een op te lossen probleem: er is iets misgegaan en met elkaar werken we aan een veranderingsproces om dit in de toekomst te voorkomen. De inzet van veel beleidsprocessen, en van het wetenschappelijk onderzoek naar onderwijsbeleid, is niet veel anders.

Ook in het onderwijs mondt beleid vaak uit in een professionaliseringsopgave voor leraren. Om drie voorbeelden te noemen:

- Curriculumvernieuwing is nodig, omdat kerndoelen aan herziening toe zijn en te weinig richting geven, waardoor leraren zich ontwikkeld hebben tot 'methode-slaven'.
- Goed presterende leerlingen worden onvoldoende uitgedaagd, omdat leraren niet beschikken over differentiatievaardigheden.
- Ongelijkheid neemt toe, omdat selectieve verwachtingen van leraren doorklinken in het schooladvies.

In deze voorbeelden worden leraren steeds weer aangesproken op hun 'falen' en vertaalt beleid zich in een professionaliseringsopgave voor leraren. Het is dan niet onverwacht dat zij veel beleid typeren als 'weer een onnodige onderwijsvernieuwing'. De reactie is vaak: geef ons eerst vertrouwen en ruimte, meer ontwikkeltijd en kleinere klassen, dan komt het met het beleidsvraagstuk (gelijkere kansen, curriculumvernieuwing, passend onderwijs) ook goed. Door dit herhaalde patroon van het signaleren van tekortschietende professionaliteit en de afwerende reactie van leraren wordt steeds het wederzijdse wantrouwen

gereproduceerd en komt het echte inhoudelijke gesprek niet van de grond. Om dit te doorbreken is een andere benadering nodig.

Vanuit beleidsmakers bekeken begint deze benadering ermee om leraren écht aan te spreken op hun professionaliteit. Hoe zien leraren het beleidsvraagstuk vanuit hun professionaliteit? Welke beroepsmatige expertise (standaarden, normen en waarden) is in het geding? Wat kunnen we leren van leraren die er wel in slagen succes te boeken? Welke belemmeringen kunnen we wegnemen? Hoe kunnen we succesvolle praktijken verder verbreden? Als we met een waarderende blik kijken, voorkomen we dat we in een negatieve spiraal belanden. Door te kijken naar wat er al wél goed gaat, leren we van successen en vinden we motivatie om echt naar verbeteringen te zoeken.

De volgende stap is de verplaatsing van het gesprek over goed leraarschap van de beperkte context van de personeelskamers naar een open en publieke dialoog van leraren met de samenleving. Om zo'n dialoog goed te kunnen voeren, hebben we leraren nodig die excelleren in hun vak en ook bereid zijn de dialoog aan te gaan. Een podium geven aan excellente leraren is een belangrijk aangrijpingspunt om verder te kunnen bouwen aan een professionele identiteit. Verschillend onderzoek (Onderwijsraad, 2011; Van der Heijden, 2017) laat zien dat excellente leraren ('change agents', 'teacher leaders') van bijzonder belang zijn om het onderwijs te verbeteren, niet alleen binnen hun school, maar ook daarbuiten. Als we redeneren vanuit het idee dat het leraarschap een publieke professie is, kan een dergelijke waarderende aanpak zich niet beperken tot leraren, maar moet dit worden ingericht als een gezamenlijke zoektocht van alle betrokkenen: ouders, leerlingen, schoolleiders, besturen en beleidsmakers.



Literatuur

Beijaard, D., Meijer, P., & Schelling, G. (2020). *De professionele identiteit van de leraar. In Leraar: een professie met perspectief 2*. <https://www.beroepsbeeldvoordeleraar.nl/wp-content/uploads/2020/01/H2.1-De-professionele-identiteit-van-de-leraar.pdf>

Cooperrider, D.L., & Whitney, D. (2005). *Appreciative Inquiry: A Positive Revolution in Change*. San Francisco: Berrett-Koehler.

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.

De Geus, W., & Bisschop, P. (2018). *Licht op schaduwonderwijs, onderzoek naar deelname aan en uitgaven aan schaduwonderwijs*. Utrecht: Oberon en SEO Economisch Onderzoek.

De Jong, M., & Nelis, H. (2018). *Help, onze school is gekleurd! De toekomst begint in het onderwijs*. Amsterdam: Nijgh & Van Ditmar.

Frissen, P., & Van der Steen, M. (2015). *Sturing van onderwijskwaliteit in het primair onderwijs*. Den Haag: NSOB.

Glazer, J., & Metha, J. (2020). Downward Spiral or Upward Trajectory?: Building a Public Profession to Meet the Shifting Technical, Social, and Political Demands of Education. In M. Ehren & J. Baxter (Eds.), *Trust, Accountability and Capacity in Education System Reform*. Abingdon (UK): Routledge.

Leenheer, P. (2019). *De bril van de leraar*. Culemborg: Phronese.

Noordegraaf, M. (2015). Hybrid professionalism and beyond: (New) Forms of public professionalism in changing organizational and societal contexts. *Journal of Professions and Organization*, 10.1093/jpo/jov002.

Onderwijsraad. (2011). *Excellente leraren als inspirerend voorbeeld*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad. (2016). *Een ander perspectief op professionele ruimte*. Den Haag: Onderwijsraad.

- Onderwijsraad. (2018). *Ruim baan voor leraren*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad. (2019). *Stand van educatief Nederland*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Seligman, M.E., & Csikzentmihalyi, M. (2000). Positive psychology. *American Psychology*, vol. 55, n1, 5-14.
- Snoek, M., De Wit, B., Dengerink, J., Van der Wolk, W., Van Eldik, S., & Wirtz, N. (2017). *Een beroepsbeeld voor de leraar: Over ontwikkelrichtingen en groei van leraren in het onderwijs*. Utrecht: VO-raad.
- Theisens, H. (2018). *Publieke professionals: Besturen en balanceren, netwerken en improviseren*. Amsterdam: Boom.
- Van der Aa, R., & Van der Ploeg, S. (2018). 25 jaar lerarenbeleid in Nederland: balanceren tussen kwantiteit en kwaliteit. In F. Cörvers & M. van der Meer (Red.), *Onderwijs aan het werk - 2018. Analyses, feiten en visies over werken in het onderwijs* (pp. 49-59). Den Haag: CAOP.
- Van der Heijden, H.R.M.A. (2017). *Teachers who make a difference: an investigation into teachers as change agents in primary education* (proefschrift). Eindhoven: TU Eindhoven.
- Van der Steen, M., Frankowski, A., Römer, T., & Chin-A-Fat, N. (2019). *De leraar aan tafel: Hoe het ministerie van ocw kan bijdragen aan lerarenbetrokkenheid in beleid*. Den Haag: NSOB.
- Verhaeghe, P. (2017). *Identiteit, autoriteit, onderwijs* (Kohnstammlezing). Amsterdam: Vossiuspers UvA.
- Vogels, R. (2009). *Gelukkig voor de klas?* Den Haag: SCP.

13

Tijdsbesteding van leraren ontrafeld

Internationaal vergelijkend
onderzoek naar de urennorm
en onderwijstijd
in het basisonderwijs

Jo Scheeren

Senior beleidsadviseur, Zestor
Onderzoeker, CAOP

Sil Vrielink

Onderzoeker, MOOZ

Samenvatting

Nederlandse leerlingen krijgen in vergelijking met leerlingen in andere landen relatief veel onderwijs. Minder onderwijstijd heeft echter niet automatisch een positief effect op de werkstress voor leraren: het aantal lessen dat zij geven, is niet bepalend voor hun werkstress. Dit blijkt uit het onderzoek ‘Onderwijstijd: meer of minder?’, dat het CAOP, MOOZ en Marc Vermeulen in 2020 hebben uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het onderzoek verkent onder meer hoe de urennorm in Nederland zich verhoudt tot die in het buitenland en in hoeverre een verlaging van de urennorm positieve effecten kan hebben op de werkdruk van leraren in het basisonderwijs. Voor deze studie is onder meer gebruikgemaakt van de uitkomsten uit TALIS 2018.¹

Inleiding

Leerlingen hebben recht op voldoende uren onderwijs. Om dit te garanderen, heeft de Nederlandse overheid de hoeveelheid lessen waar leerlingen recht op hebben, wettelijk vastgelegd. Dit aantal uren staat bekend als de urennorm. De urennorm heeft grote invloed op de tijdsbesteding van leraren. Daarmee komt ook de werkdruk van leraren in beeld. De werkdruk in het basisonderwijs blijft, ondanks jarenlange pogingen om deze aan te pakken, een permanent punt van zorg. Een verlaging van de urennorm zou hier een positief effect op kunnen hebben, zo is de gedachte. De motie-Van Meenen en Ypma, die in 2016 door de Tweede Kamer is aangenomen, vraagt daarom om een maximum te stellen aan de lesgevende taak van leraren, met als doel de werkdruk te verminderen en leraren meer tijd te geven voor professionalisering, schoolontwikkeling en de ontwikkeling van hun lessen. Dit laatste zou ook de aantrekkelijkheid van het beroep vergroten. Verlaging van de urennorm kent echter ook risico's, met name voor het onderwijsaanbod en de leeropbrengsten van leerlingen. Ook kan een dergelijke maatregel de kansenongelijkheid tussen leerlingen vergroten.



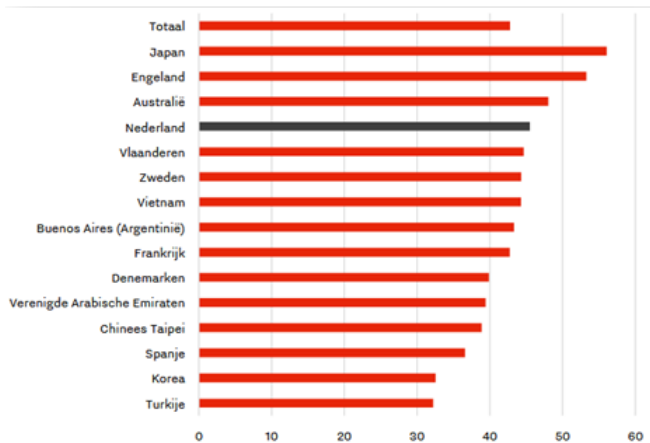
1 TALIS staat voor Teaching and Learning International Survey. TALIS is een internationaal vergelijkend onderzoek van OESO onder leraren en schoolleiders over hun beroep en werkomgeving. TALIS geeft leraren en schoolleiders de kans zich uit te spreken over hun vak en hun school en levert door (internationale) vergelijkingen waardevolle inzichten op. Aan TALIS 2018 hebben 47 landen meegedaan. Nederland deed voor de derde keer mee in de onderbouw van het voortgezet onderwijs en voor de eerste keer in het basisonderwijs. TALIS kijkt naar de situatie in groepen 3 tot en met 8 van het basisonderwijs.

De vraag naar de relatie tussen onderwijstijd, kwaliteit en kansengelijkheid keert dan ook met enige regelmaat terug in zowel het maatschappelijke als politieke debat.

Nederlandse leraren besteden meer tijd aan schoolwerk

Uit onze studie blijkt dat Nederlandse leraren in het basisonderwijs, als zij fulltime werken, gemiddeld ruim 45 uur per week aan schoolwerk besteden. Dit is inclusief activiteiten die zij in het weekend, 's avonds of op andere momenten buiten de lestijd ondernemen. Zij besteden daarmee gemiddeld iets meer tijd aan schoolwerk dan gemiddeld in de aan TALIS-deelnemende landen (zie figuur 1).² Gemiddeld wordt in deze landen circa 44 uur per week aan schoolwerk besteed. In vergelijking met hun collega's uit de deelnemende Europese landen besteden Nederlandse leraren bijna twee uur per week meer aan schoolwerk. Ook voor parttimers in Nederland geldt dat zij over het algemeen meer uren aan schoolwerk besteden dan parttimers gemiddeld in de deelnemende Europese landen.

Figuur 1 Fulltime werkende leraren basisonderwijs: gemiddeld aantal uren (per week) besteed aan taken die bij het werk op school horen (TALIS 2018).

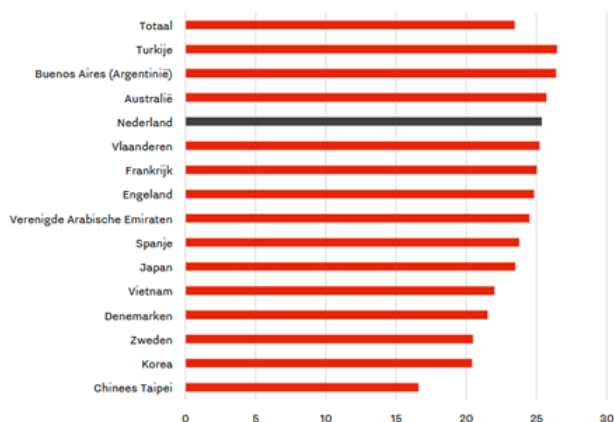


² In de grafieken is een 'totaal'-score opgenomen. Dit heeft betrekking op het ongewogen gemiddelde van de aan TALIS deelnemende landen. Uitzondering vormt figuur 4: dit betreft het totaal van de Europese landen die aan TALIS hebben deelgenomen.

Meer tijd besteed aan lesgeven

Een aanzienlijk deel van hun schoolwerk besteden leraren aan lesgeven. Gemiddeld besteden fulltime werkende leraren in Nederland hieraan zo'n 25 uur per week. Dit is ruim 8% meer dan het gemiddelde van de aan TALIS-deelnemende landen. In deze landen besteden leraren gemiddeld ruim 23 uur per week aan lestijd. Procentueel gezien besteden fulltime werkende leraren in Nederland zo'n 56% van hun tijd aan lesgeven. Ook daarmee scoort Nederland iets boven het gemiddelde van alle deelnemende landen. Nederlandse leraren besteden dus zowel absoluut als relatief meer tijd aan lesgeven dan leraren in andere landen. Nederland vertoont op dit vlak sterke gelijkenis met Vlaanderen, Denemarken, Australië en Frankrijk (zie figuur 2).

Figuur 2 Fulltime werkende leraren basisonderwijs: gemiddeld aantal uren (per week) besteed aan lesgeven (TALIS 2018).



Effectieve lestijd valt lager uit

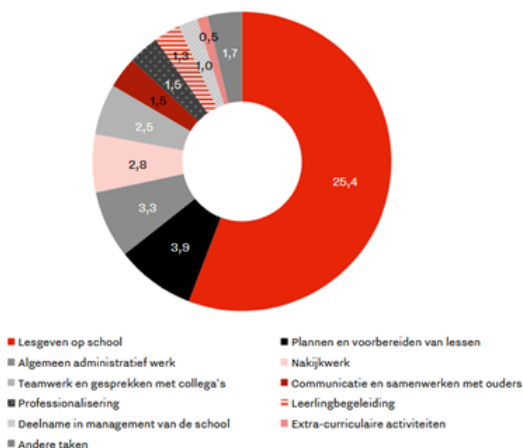
De tijd die leraren besteden aan lesgeven, besteden zij in de dagelijkse praktijk niet volledig aan daadwerkelijk lesgeven. Dit komt doordat leraren tijdens de les ook tijd besteden aan orde houden en administratieve taken. De effectieve lestijd van leraren valt daardoor lager uit dan de eerdergenoemde 25 uur per week. Gemiddeld besteden fulltime werkende leraren in Nederland ongeveer 18 uur aan daadwerkelijk lesgeven en 3,8 uur aan orde houden. Het gemiddelde aantal uren dat leraren besteden aan daadwerkelijk lesgeven verschilt nauwelijks van het gemiddelde in de deelnemende Europese landen. Dat geldt ook voor het aantal uren dat zij besteden aan orde houden. Nederlandse leraren blijken wel relatief veel tijd te besteden aan administratieve taken in de les (3,8 uur).

Weinig tijd voor planning en voorbereiding van lessen

Het schoolwerk van leraren bestaat, behalve uit lesgevende taken, ook uit andere schoolgerelateerde werkzaamheden. Denk aan het voorbereiden van lessen, nakijkwerk en administratieve taken. In de discussie over onderwijstijd kan de tijd die leraren besteden aan deze activiteiten dan ook niet onbesproken blijven.

Behalve aan lesgeven besteden Nederlandse leraren, als zij fulltime werken, gemiddeld 20 uur per week aan andere taken. Het gaat meer concreet om lesvoorbereiding (3,9 uur), administratie buiten de les (3,3 uur), nakijkwerk (2,8 uur) en teamwerk (2,5 uur). Aan professionalisering en leerlingbegeleiding besteden Nederlandse leraren gemiddeld 1,5 uur per week (zie figuur 3).

Figuur 3 Fulltime werkende leraren basisonderwijs: tijdsbesteding van leraren in Nederland (in uren; TALIS 2018).



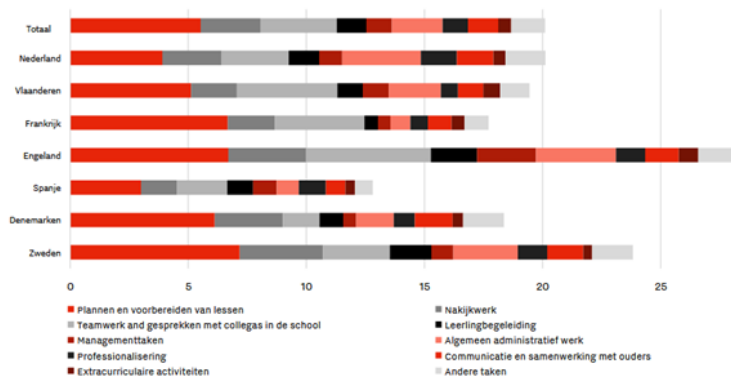
Nederlandse leraren besteden veel tijd aan administratie

Eerder concludeerden we dat leraren, behalve aan lesgeven, ook tijd besteden aan tal van andere taken. In Nederland besteden leraren gemiddeld genomen 20 uur per week aan deze activiteiten. Dit komt overeen met het gemiddelde in de omringende landen. Wel zien we verschillen tussen landen. Zo besteden leraren in Engeland en Zweden meer tijd aan niet-lesactiviteiten dan Nederlandse leraren, terwijl ze in Vlaanderen, Frankrijk en Denemarken minder tijd hieraan besteden (zie figuur 4).

Hoewel Nederlandse leraren nagenoeg dezelfde tijd besteden aan niet-lesactiviteiten als hun Europese collega's, is er wel een verschil in hun feitelijke tijdsbesteding. In Nederland besteden leraren bijvoorbeeld minder tijd aan het plannen en voorbereiden van lessen (3,9 uur versus 5,5 uur, zie figuur 4). Alleen in Spanje besteden leraren hieraan minder tijd. Ook besteden ze in Nederland relatief weinig tijd aan teamwerk en gesprekken met collega's in de school. Hier staat tegenover dat Nederlandse leraren verhoudingsgewijs veel tijd besteden aan administratie, zowel in algemene zin als tijdens de les. Aan algemeen administratief werk besteden zij gemiddeld 3,3 uur per week en aan administratie taken in de les gemiddeld 3,8 uur per week. Dit is bijna twee keer zo veel als leraren in de deelnemende Europese landen.



Figuur 4 Fulltime werkende leraren basisonderwijs: tijdsbesteding aan niet-lesuren (TALIS 2018).

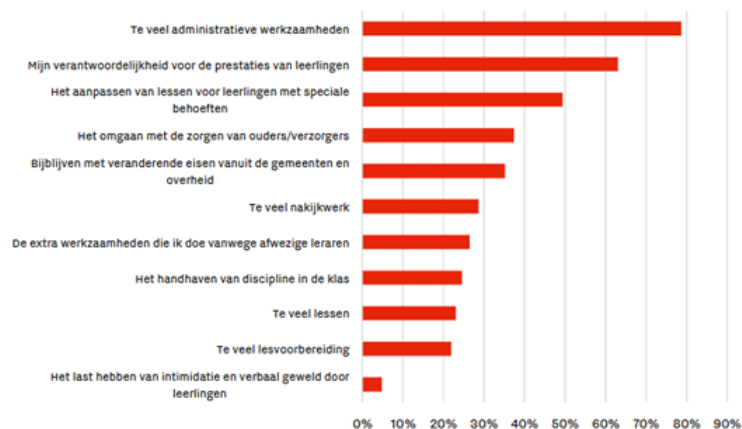


Werkstress beperkt, administratie speelt belangrijke rol

De werkdruk in het basisonderwijs blijft, ondanks jarenlange pogingen om deze aan te pakken, een permanent punt van zorg. Wel blijkt de werkstress onder Nederlandse leraren in vergelijking met die van hun collega's in andere landen relatief beperkt. Circa 37% van de Nederlandse leraren laat weten stress te ervaren op hun werk, terwijl bijna 52% dit enigszins ervaart. Ongeveer één op de tien leraren geeft aan dat hun werk een negatieve invloed heeft op hun fysieke (13%) of mentale (10%) gezondheid. In andere Europese landen die aan TALIS deelnemen ligt dit aandeel met een percentage van ruim boven de 50% aanzienlijk hoger.

Dit is een opvallende conclusie in het licht van de motie-Van Meenen en Ypma. Hoewel er in Nederland relatief veel lesgegeven wordt, is de werkstress onder Nederlandse leraren over het algemeen beperkt. De werkstress die Nederlandse leraren ervaren, wordt voornamelijk bepaald door administratief werk. Bijna 80% van de leraren die in meer of mindere mate stress ervaren, ziet administratief werk als belangrijkste oorzaak hiervan (zie figuur 5). Andere belangrijke stressfactoren zijn de verantwoordelijkheid voor de prestaties van leerlingen (63%), het aanpassen van lessen aan leerlingen met speciale leerbehoeften (49%) en het omgaan met de zorgen van ouders en verzorgers (37%). Het aantal lessen dat leraren geven is opvallend genoeg geen factor van betekenis. Dit geldt ook voor de voorbereiding van lessen. Dit is een eerste belangrijke aanwijzing dat niet het aantal lessen van invloed is op de ervaren werkstress van leraren, maar vooral de hoeveelheid administratief werk in combinatie met het inspelen op verschillen in de leerlingenpopulatie.

Figuur 5 Oorzaken van werkstress bij leraren basisonderwijs (TALIS 2018).



Aantal lessen geen factor van betekenis

Regressieanalyses bevestigen dit beeld. Naarmate leraren meer tijd aan administratief werk besteden, neemt de kans op werkstress toe. Deze situatie is niet uniek voor Nederland, de relatie tussen administratief werk en werkstress zien we ook in andere landen. Het aantal lessen heeft hier echter geen significant effect op. Uit deze analyses blijkt dat vijf belangrijke aspecten de ervaren werkstress van Nederlandse leraren verklaren:

- Administratie: de kans op stress neemt toe naarmate leraren meer uren besteden aan algemeen administratief werk.
- Communicatie met ouders/verzorgers: de kans op stress neemt toe naarmate leraren meer uren besteden aan communicatie met ouders en verzorgers.
- Leerlingen met gedragsproblemen: de kans op stress hangt samen met de leerlingenpopulatie. Leraren ervaren vaker stress als er meer leerlingen met gedragsproblemen in de klas zitten.
- Groepsgrootte: leraren in grote klassen ervaren meer stress dan leraren in kleine klassen. De kans op stress neemt toe als er meer dan 20 leerlingen in de klas zitten.
- Support: samenwerking in het team heeft een gunstig effect op de ervaren werkstress. Daarbij gaat het vooral om de ervaren steun van collega's.



Conclusie

In onze studie vinden wij geen bewijs voor een aantal aannames in de motie-Van Meenen en Ypma. In deze conclusie lichten wij deze kort toe.

- Nederlandse leraren besteden, als zij fulltime werken, gemiddeld ruim 45 uur aan schoolwerk, waarvan circa 18 uur aan daadwerkelijk lesgeven en ruim 7 uur aan administratieve taken. Vergeleken met de ons omringende landen besteden Nederlandse leraren iets meer tijd aan schoolwerk. Dit verschil ontstaat niet door het aantal uren dat zij besteden aan daadwerkelijk lesgeven (zonder orde houden en administratie). Deze tijdsbesteding komt ongeveer overeen met het gemiddelde van de Europese landen die aan TALIS hebben deelgenomen. Het verschil wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door administratief werk. Nederlandse leraren besteden in vergelijking met hun collega's in andere landen al relatief veel tijd aan hun professionele ontwikkeling. Dit is dus géén reden om de urennorm te verlagen.
- Administratieve lasten, het verantwoordelijk zijn voor de prestaties van leerlingen en zorgen over leerlingen met gedragsproblemen dragen in sterke mate bij aan de ervaren werkstress van leraren. Juist de administratieve lasten zijn in Nederland relatief hoog. Om de werkstress van leraren aan te pakken, loont het daarom de administratieve lasten aan te pakken. Het aantal lessen is niet bepalend voor de werkstress van leraren. Een vermindering van het aantal lessen leidt dus niet noodzakelijk tot minder werkstress, terwijl de effectieve lestijd voor leerlingen hierdoor zal dalen. Het is dus de vraag of een verlaging van de lestaak leidt tot een vermindering van de werkdruk.
- Lesvoorbereiding vormt een belangrijke basis voor de kwaliteit van het onderwijs, zo blijkt uit eerder onderzoek. Nederland scoort op dit terrein matig. Het gemiddelde aantal uren dat Nederlandse leraren aan het plannen en voorbereiden van lessen besteden, ligt substantieel lager dan in ons omringende landen. Ook besteden zij in Nederland relatief weinig tijd aan teamwerk en gesprekken met collega's in de school. In de discussie over de dalende onderwijskwaliteit in Nederland loont het daarom te kijken hoe de tijdsbesteding aan lesvoorbereiding verhoogd kan worden. Hiervoor biedt de hoeveelheid tijd die op dit moment besteed wordt aan administratie handvatten: als we erin slagen de tijdsbesteding aan administratie terug te schroeven naar het Europese gemiddelde, kunnen leraren meer tijd besteden aan lesvoorbereiding. Op die manier is het mogelijk om te investeren in de kwaliteit van het onderwijs, zonder de totale tijdsbesteding van leraren of de werkstress negatief te beïnvloeden.

- In dit hoofdstuk vergelijken we de situatie in Nederland met die in andere landen. Los van de vraag of Nederland al dan niet positief of negatief afwijkt, bijvoorbeeld wat betreft de ervaren werkstress en het aantal uren besteed aan administratie, is het de vraag hoe wij – in Nederland zelf – aankijken tegen deze vraagstukken. Als de politiek, samenleving of sector zelf een knelpunt constateert, kan het relativerend zijn dat dit in andere landen ook zo is, maar dat lost het knelpunt nog niet automatisch op. Dit roept de vraag op of het in dergelijke situaties niet wenselijk is om zelf een eigen norm te stellen om het knelpunt aan te pakken.



14

Onderwijstijd, van supra naar nano en terug

Marc Vermeulen

Hoogleraar onderwijssociologie, TIAS School for Business and Society

Inleiding

Ik kan goed hoofdrekenen en vind dat ook leuk. Zó leuk zelfs dat ik, als ik bij de tandarts in de stoel lig, uit mijn hoofd probeer uit te rekenen wat de oppervlakte van het plafond is in centimeters op basis van het aantal plafondplaten (30 x 60), inclusief halve en kwarten in de hoeken. Mijn tandsteen is weg en ik heb er niks van gemerkt.

Dat rekenen heb ik geleerd van meester Stijfs en meester Vromans op de Broederschool in Heerlen ergens tussen 1964 en 1968. 55 jaar na dato blijkt dat welbestede onderwijstijd te zijn geweest. Het zal ook hun intentie zijn geweest om kinderen een goede basis voor het rekenen mee te geven. Maar op basis van welke richtlijnen of inzichten bepaalden zij hoeveel onderwijstijd daar eigenlijk aan besteed diende te worden, naast lezen, gymnastiek en in die tijd natuurlijk ook godsdienst?

Onderwijstijd hangt samen met onderwijskwaliteit. Onderwijstijd hangt ook samen met de beschikbaarheid van mensen en middelen, van aanwending en didactiek en van nog veel meer. Onderwijstijd is een 'hot topic': hoeveel uren moeten we besteden aan onderwijs? Is 1.040 te veel of veel te weinig? Als het publieke onderwijssysteem niet genoeg levert, hoeveel tijd kan ik dan vanuit private bronnen toevoegen? En waarom komen kinderen uit moeilijke buurten op zondagmiddag vrijwillig naar de weekendschool¹, kunnen zij hun tijd niet beter besteden?

Deze bijdrage is beschouwend, eerder geïnspireerd door dan gebaseerd op de samenwerking met het CAOP in een onderzoek naar onderwijstijd en leskwaliteit², dat in 2020 door het CAOP, MOOZ en TIAS is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (Van den Berg, Scheeren & Vrielink, 2022). Het maakt duidelijk hoe ingewikkeld de relatie tussen onderwijstijd en leren is. Ik kijk in deze bijdrage met name naar de enorme gelaagdheid van deze relatie. Vandaar de titel.

1 Stichting IMC Weekendschool verzorgt aanvullend, motivatiegericht onderwijs voor jongeren van 10-14 jaar, op die plekken in Nederland waar dat het hardst nodig is. Zie: <https://www.imcweekendschool.nl>.

2 Van den Berg, D., Scheeren, J., Vrielink, S., & Vermeulen, M. (2022). Tijdsbesteding van leraren ontrafelt: Internationaal vergelijkend onderzoek naar de urennorm en onderwijstijd in het basisonderwijs. Zie: <https://www.caop.nl/app/uploads/2021/12/OahW-artikel-1-Tijdsbestedingen-leraren-in-het-po.docx>.

De trap van onderwijstijd: van internationale standaarden via bekostigde formatie tot beklijfde inzichten

Onderwijstijd is een complex en gelaagd fenomeen (Scheerens, 2014). Daarbij onderscheiden we een supra-, macro-, meso-, micro- en nanoniveau, die stapsgewijs met elkaar verbonden zijn. Ze vormen als het waren een trap, na het ene stapje volgt het volgende. Deze trap van het onderwijssysteem is inzichtelijk gemaakt door middel van figuur 1 (ontleend aan Van den Akker, 2004):

- Supra: internationaal beleid
- Macro: nationaal beleid
- Meso: school en leraren
- Micro: klas en leerlingen
- Nano: het individu

Het bovengenoemde voorbeeld van het rekenen in de tandartsstoel maakt duidelijk dat rekeninzichten een langdurig gebruik kennen. Deze actieve en permanente aanwezigheid van rekenvaardigheid in mijn hoofd zou je kunnen zien als het laagste niveau: het nanoniveau onderaan de trap. Helemaal aan de andere kant van de trap vinden we het supra-niveau met internationale opvattingen en standaarden over hoeveel tijd je aan onderwijs zou moeten besteden.

Met name de internationale druk is groot. Als ze in Singapore meer tijd aan rekenonderwijs besteden, leidt dat tot zenuwachtigheid in ons nationale parlement. Immers, we willen een sterke concurrentiepositie behouden. Die internationale druk leidt op nationaal niveau tot het aanpassen van curricula, het maken van nieuwe leerplannen en het beschikbaar stellen van bekostigde formatie. Dit is op de trap de volgende stap: van het allerhoogste schaalniveau (supra) naar het nationale niveau (macro), waar in onderwijsbeleid stappen worden gezet om mee te gaan met de buitenlandse aanpak en resultaten.

Figuur 1 De trap van onderwijstijd.

SUPRA	inter- nationale normen: zoals OECD TIMMS								
MACRO		bekos- tigde formatie							
MESO			ingeroo- sterde formatie						
MESO				uitge- voerde lessen					
MESO					effectieve instruc- tietijd				
MICRO						time- on-task leerling			
MICRO							daad- werkelijk leren		
NANO								beklijven van in- zichten	
NANO									langdurig gebruik van in- zichten



Vervolgens zien we, de trap aflopend, dat die bekostigde formatie wordt omgezet in ingeroosterde formatie. Daarmee komen we op mesoniveau de praktijk van de school binnen. In die praktijk blijkt dat niet alle ingeroosterde lessen ook echt gegeven worden. Er kan sprake zijn van lesuitval, verzuim en dergelijke. Ook is niet voor elke fte waar het Rijk een vergoeding voor geeft, daadwerkelijk een leerkracht beschikbaar.

Zo gaan we op schoolniveau van ingeroosterde formatie naar uitgevoerde lessen en vervolgens naar effectieve instructietijd. In de bijdrage van Van den Berg, Scheeren & Vrieling (2022) in bundel 1 van deze publicatierreeks, over de tijdsbesteding van leraren, lezen we dat de tijd van leraren in de dagelijkse praktijk niet volledig wordt besteed aan daadwerkelijk lesgeven. Dit komt doordat leraren tijdens de les ook tijd besteden aan orde houden en administratieve taken. De effectieve lestijd van leraren valt daardoor lager uit. We weten uit onderzoek dat dit 10 tot 15 minuten kan kosten.

Als we het hebben over effectieve instructietijd, is de leraar daadwerkelijk én effectief in actie. Het is daarbij echter nog maar de vraag of de leerling ook daadwerkelijk deelneemt aan de les. Collega Luc Stevens wees me er ooit op dat hij leraren zich in het zweet zag werken en leerlingen heel relaxed onderuit zag hangen. De omgekeerde wereld?

Dit brengt ons op het microniveau van de leerling of de klas. De tijd dat de leerling of de klas echt betrokken is bij de les, wordt gemeten in 'time on task'-onderzoek. Time on task kent twee kanten. Allereerst dat de leerling geen lesstof tot zich neemt, omdat hij of zij niet actief meedoet aan de les en met andere dingen bezig is. De andere kant is dat de leerling wel meedoet, maar er feitelijk niet veel van leert. Dat kan zijn omdat de stof niet blijft hangen, bijvoorbeeld omdat de lesmethode niet inspireert. Het kan zijn dat de stof te moeilijk is en de leerling het niet kan bijbenen. Of het tegenovergestelde kan het geval zijn: dat de leerling niet uitgedaagd wordt, omdat hij of zij het allemaal al weet.

Van daadwerkelijk leren naar het bekijken van de leerstof is een volgende stap. We kennen allemaal onderwerpen waarvan we zeker weten dat we ze ooit geleerd hebben, dat we er met succes een proefwerk over gemaakt hebben, maar waarvan we nu toch niets meer weten.

De vraag wat je aan opgedane kennis en vaardigheden daadwerkelijk gaat toepassen, kent nog een extra laag, namelijk of je deze ook langdurig kunt toepassen. Als we stellen dat het ultieme doel van leren is dat je kinderen iets wilt meegeven waar ze op lange termijn gebruik van kunnen blijven maken, zullen we bij het vraagstuk onderwijstijd naar meer aspecten moeten kijken dan uitsluitend meer of minder lestijd.

Er zit met andere woorden een lange weg tussen internationale onderwijsgegevens en het uiteindelijk duurzaam toepassen van kennis en vaardigheden van leerlingen. Er is zeker geen directe relatie, maar eerder een die over veel schakels loopt. Op al die schakels kan leerwinst en ook -verlies optreden.

Eigenlijke en oneigenlijke argumentaties over onderwijstijd

Om boven aan de trap te beginnen: waarom maken we ons eigenlijk zo druk over wat er in het buitenland gebeurt? We moeten ons daar niet blind op staren, want wat zeggen die cijfers werkelijk over de resultaten en de verschillen? Onderwijstijd leent zich er heel goed voor om internationale vergelijkingen te maken. Onderwijstijd lijkt een soort valuta om het onderwijs in uit te drukken, maar zegt weinig over kwaliteit. Als het ‘drill and practice’ is van dingen die kinderen heel snel vergeten, dan kun je ze wel veel uren geven, maar heb je er weinig aan. Hoe informatief ranglijsten ook zijn, ze bieden overwegend te weinig diepte-inzicht om onderwijskundige conclusies aan te kunnen verbinden. *De Groene Amsterdammer* (23 april 2014, nr. 17) vatte dit in 2014 samen onder de prachtige titel ‘De scheve score van Pisa’.

De urennorm, een wettelijk vastgelegd aantal uren les per jaar, is een heet discussiepunt. De populaire gedachte is dat een verlaging de werkdruk bij leraren kan wegnemen. Echter, zoals uit het onderzoek ‘Onderwijstijd: meer of minder?’ blijkt, is het vooral de administratieve rompslomp die de werkdruk veroorzaakt en niet het aantal lessen (Van der Aa et al., 2020).



Aan de andere kant is er ook veel verzet tegen een verlaging vanwege mogelijk lagere leeropbrengsten. Ook dat vraagt een zorgvuldige afweging. Als we leerlingen bijvoorbeeld minder uren lesgeven, gaat er dan inderdaad kwaliteit verloren? Waarschijnlijk is tien uur goed rekenonderwijs van meer invloed op nanoniveau dan honderd uur slecht onderwijs. Zoals collega Van Damme³ eens stelde: “Met minder onderwijstijd van een slechte leraar gaat er niet zo heel veel verloren, maar met minder onderwijstijd van een goede leraar gaat er heel veel kwaliteit verloren.” Het gaat er dus om dat er tijdens de uren dat er lesgegeven wordt, ook effectief lesgegeven wordt, waarbij inzichten kunnen beklijven. Bij de presentatie van de Staat van het Onderwijs 2022 (Inspectie van het Onderwijs, 2022) kwamen flinke zorgen naar voren over de dalende gecijferdheid en geletterdheid van leerlingen. Inspecteur-generaal Oppers pleitte in een toelichtend filmpje voor meer focus op taal en rekenen en betere kwaliteit van leraren, verwijzend naar Zweden en Ierland als landen die met die twee ingrediënten hun dalende kwaliteit hadden weten te keren. Kwaliteit en focus zijn de voorgestelde werkzame bestanddelen. Die zullen vertaald moeten

3 Jan van Damme, hoogleraar onderwijseffectiviteit en -evaluatie te Leuven tijdens een interview voor het onderzoek naar onderwijstijd en leskwaliteit.

worden in tijd die besteed wordt aan taal en rekenen en de kwaliteit van die tijd. En bij dit laatste gaat het natuurlijk ook over de vraag wat dit vergt van de bekwaamheid van leraren en in hoeverre dit samenhangt met hun opleiding en onderwijsbevoegdheden.

Rekenapparaten, spreadsheets, de rekenfunctie op de smartphone: jongeren zijn gewend om hier gebruik van te maken. Het zijn ook praktische hulpmiddelen die niet meer weg te denken zijn in onze samenleving. Hoe bruikbaar is het dan nog om goed te kunnen hoofdrekenen? Ervan afgezien dan dat het een handige afleider kan zijn in de tandartsstoel. We moeten ons afvragen in hoeverre het lesmateriaal aansluit bij wat gevraagd wordt in de samenleving. In Nederland is hier veel discussie over. De discussies over wat goed rekenonderwijs is (of moet zijn) hebben nog geen eenduidig antwoord opgeleverd. Als er zoveel verschil van inzicht is, hoe kunnen we dan een discussie voeren over hoeveel tijd eraan besteed moet worden? Ook de recente discussies over curriculumvernieuwing laten weer zien dat het óók gaat over belangenposities van vakken ten opzichte van elkaar. Extra tijd voor het ene vak gaat ten koste van uren voor docenten in het andere vak. De uiteindelijk inrichting van urentabellen wordt dus niet alleen bepaald op grond van onderwijskundige overwegingen.

Een ander aspect in de discussie over onderwijstijd is dat het gaat over 'blootstellingstijd', dat wil zeggen de tijd dat kinderen blootgesteld kunnen worden aan onderwijs. De indirecte bedoeling daarvan is zorgen dat kinderen onder toezicht van volwassenen staan als de ouders aan het werk zijn. Dat is in het basisonderwijs een wettelijke taak, maar niet in het voortgezet onderwijs (vo). De onderliggende vraag is of opvang een taak is van het vo en of daarmee niet allerlei rollen door elkaar gaan lopen. In dit kader is er ook weleens gesproken van 'ophokken'. Daarbij gaan kinderen verplicht naar school, maar is er geen sprake van daadwerkelijk leren. Als er geen kwaliteit zit in die blootstellingstijd, dan wordt het 'ophoktijd'. Illustratief is dat in de coronacrisis een van de argumenten om basisscholen te sluiten was dat ouders gedwongen thuis gingen werken, omdat er geen opvang meer was voor hun kroost in de scholen.

Dezelfde coronacrisis heeft overigens ook pijnlijk duidelijk gemaakt dat leren op school voor een aanzienlijke groep leerlingen een veiliger en rustiger omgeving oplevert. Thuisonderwijs in een te kleine ruimte, met veel broertjes en zusjes om je heen en een beperkte toegang tot bijvoorbeeld computers, is een directe bedreiging voor leeropbrengsten. Uit onderzoek van Femke Geijssel en collega's (2020) blijkt dat dit voor ruim een kwart van de vo-leerlingen het geval is.

Conclusie: beleid wat kan wel en wat kan niet?

Het voorgaande maakt hopelijk duidelijk dat er een ingewikkelde relatie bestaat tussen uren beschikbaar voor lessen en daadwerkelijk leren. In Nederland komt daar nog het argument van de vrijheid van onderwijs bij. Het is voor de Nederlandse overheid niet heel eenvoudig om tot diep in de klas invloed uit te oefenen op wat en hoe er onderwezen wordt. Het scheppen van randvoorwaarden, zoals het beschikbaar stellen van uren, is dan voor onderwijsbeleid een prettige variabele om mee te werken. Immers, daar kun je bedragen aan hangen, daar kun je tellingen mee maken gevisualiseerd in fraaie grafieken, die je internationaal kunt rapporteren.

Hoe zinvol is dit scheppen van randvoorwaarden? Het zegt immers niets over de inhoud. Er wordt gestuurd met datgene wat we kunnen beïnvloeden, maar niet met datgene wat invloed heeft. Dat zijn twee verschillende dingen. Onderwijstijd als variabele is makkelijk beïnvloedbaar, bijvoorbeeld doordat je met meer geld extra uren kunt kopen. Maar de grote vraag is of dit de variabele is die de meeste invloed heeft om kwaliteit te verhogen.

Als we écht beter onderwijs willen maken, wat zijn dan de plekken waar je zou kunnen sleutelen? Is dat aan de bovenkant van de trap, op meso- en macroniveau, door je meer of minder te laten leiden door internationale ranking? Nederland is geen eiland, onderwijskwaliteit bepaalt economische kwaliteit en concurrentievermogen in een globale economie. Of moet je je concentreren op nano-niveau? We weten steeds meer over het functioneren van hersenen. Waar liggen daar de mogelijkheden en grenzen? De neurowetenschappen houden zich intensief bezig met leren, maar komen er ook al hanteerbare aanwijzingen voor lespraktijken uit? En wat kun je doen in het middengebied, het domein van de school en daarbinnen de klas? Welke ruimte biedt een betere didactiek, waardoor leerlingen meer 'on task' zijn? Welke afleidingen kun je weghalen uit de lessen, waardoor leraren meer tijd aan daadwerkelijk lesgeven kunnen besteden? Wat vergt dit bijvoorbeeld van de interactie met thuismilieus (huiswerk, discipline, schaduwonderwijs)? Hebben we voldoende gekwalificeerde leraren om lespraktijken te intensiveren? En wat zijn ten slotte de mechanismen die bepalen of iets daadwerkelijk en langdurig gebruikt gaat worden tot in de stoel van de tandarts, vele jaren later?

Er staan veel vragen open als het gaat over onderwijstijd. Duidelijk is wel dat we ons niet moeten blindstaren op een enkelvoudige urentabel. Het feit dat deze beïnvloedbaar is, wil niet zeggen dat deze ook de meeste invloed heeft op leren. En als we hier al beleid op voeren, moeten we eerlijk zijn over de intentie: gaat



het over kwaliteit verhogen of dat we kinderen niet op straat willen hebben? Is het een vorm van de tering naar de nering zetten, omdat we niet meer genoeg gekwalificeerde leraren beschikbaar hebben? Gaat het soms om een verkapte discussie over werkdruk of is het de uitkomst van een belangenstrijd tussen partijen die hun uren en invloed veilig willen stellen? Dit kunnen allemaal redelijke argumenten zijn om onderwijstijd te beïnvloeden en ze hebben zeker enige invloed op onderwijskwaliteit. Maar de eerlijkheid gebiedt te constateren dat onderwijstijd op zijn best een noodzakelijke, maar zeker geen voldoende voorwaarde is voor beter onderwijs.

Geraadpleegde bronnen

- Commissie Onderwijsbevoegdheden. (2021). *Hoge lat, lagere drempels. Voorzittersverslag van de werkzaamheden van de Commissie Onderwijsbevoegdheden*.
- Cornelisz I., De Wolf, I., Van der Velden, R., Aries, R., & Van Klaveren, C. (2020). *Onderwijskwaliteit en onderwijsstelsel; een conceptueel kader*.
- Dochy, F., & Segers, M. (2018). *Creating Impact Through Future Learning. The High Impact Learning that Lasts (HILL) model*. New York/London: Routledge.
- Geerdink, G., & Swennen, A. (2021). *Vijftig jaar leraren opleiden*. Amsterdam: Boom.
- Geijssel, F., Jenniskens, T., & Van Langen, A. (2020). *Leren in coronatijd: Eindrapport vragenlijstonderzoek onder leerlingen in het Voortgezet Onderwijs*. Nijmegen: Radboud Docenten Academie/KBA Nijmegen.
- Inspectie van het Onderwijs (2022). *De Staat van het onderwijs 2022*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Scheerens, J. (Ed.). (2014). *Effectiveness of Time Investments in Education. Insights from a Review and Meta-Analysis*. Cham: Springer.
- Thomas, C. (2014). De scheve score van Pisa. *De Groene Amsterdammer*, april 2014.
- Van den Akker J. (2004). Curriculum Perspectives: An Introduction. *Curriculum Landscapes and Trends*. Dordrecht: Springer.
- Van den Berg, D., Scheeren, J., Vrielink, S., & Vermeulen, M. (2022). Tijdsbesteding van leraren ontrafelt Internationaal vergelijkend onderzoek naar de urennorm en onderwijstijd in het basisonderwijs. In M. van der Meer, F. Cörvers & R. van der Aa (Red.). (2023). *Onderwijs aan het werk, 2023*. Den Haag: CAOP.
- Van der Aa, R., Van den Berg, D., Scheeren, J., Stevenson, S., Vermeulen, M., Vrielink, S., & Van Zijtveld, S. (2020). *Onderwijstijd: meer of minder? Internationaal vergelijkend onderzoek naar de urennorm en onderwijstijd in het primair onderwijs*. Den Haag: CAOP.

15

Professionele normen onder druk:

over de samenhang
tussen technologische en
sociale innovatie

Wilco Brinkman

Adviseur, CAOP

Marc van der Meer

Bijzonder hoogleraar Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, Tilburg Law School/CAOP

Eerder gepubliceerd in PW, 20 november 2020 (online-magazine, in druk in 2021)

In onze vergrijzende en hoogtechnologische samenleving is strategisch personeelsbeleid meer dan ooit van groot belang. Nog maar net voor de coronacrisis verschenen diverse rapporten over de noodzaak de flexibilisering van de arbeid aan banden te leggen en meer sociaal innovatief handelen in bedrijven en organisaties mogelijk te maken. Achter deze algemene boodschap gingen fundamentele vragen schuil: Hoe kunnen we de kennis- en ervaring bij het uitstromende deel van de beroepsbevolking adequaat vervangen door nieuwe bloed? Hoe houden we kennis en vaardigheden van werkenden op peil? Hoe gaan we om met de kansen en mogelijkheden van de technologische veranderingen en hoe organiseren we onze werkgelegenheid?

Dit is geen sinecure. Het wordt steeds duidelijker dat technologische ontwikkelingen exponentieel veranderen en organisaties en mensen zich slechts lineair aanpassen aan veranderende omstandigheden. Dit suggereert dat er sprake is van verschillende snelheden van verandering. Dat geldt zeker voor publieke dienstverlening die zich langs lijnen van geleidelijkheid en politieke besluitvorming voltrekt, terwijl de technologische ontwikkelingen snel toenemen.

De technologische innovaties zoals die de laatste jaren plaatsvinden, leiden tot nieuwe kwesties over het effect van technologie op werkprocessen. Is de mens nog slechts uitvoerder van de uitkomsten van ingewikkelde algoritmes? Worden zijn of haar kritisch vermogen en creativiteit nog wel aangesproken? Worden handelingsvrijheid en autonomie beperkt? Of biedt de verbinding van digitale kennis juist veel meer mogelijkheden voor werkenden om hun vak onafhankelijker uit te oefenen?

Het antwoord op deze vragen is zeker niet eenduidig. De sleutel ligt naar onze mening bij de waardering en ontwikkeling van professionele waarden en normen. Het gaat dan bijvoorbeeld over de betrokkenheid van medewerkers bij de kwaliteit van het eindproduct of dienstverlening, hun vermogen om creatief en met empathie in te spelen op onverwachte zaken, het belang van handelen en leren in teams en het begrijpen wat technologie kan toevoegen, maar ook wat het niet kan toevoegen. Uiteindelijk zijn het de specifieke kwaliteiten van mensen die zowel het werk zelf als de resultaten van dat werk betekenis geven. Technologie is daar zeker geen onbelangrijk hulpmiddel bij. Maar om het echt te laten werken is het noodzakelijk anders te kijken naar en om te gaan met zowel het organiseren van werk als de ontwikkeling van de speciale menselijk eigenschappen, kennis en kunde. We noemen dit ook wel sociale innovatie.



In dit hoofdstuk betogen wij dat sociale innovatie meer dan ooit aandacht verdient in organisaties alsmede de centrale rol van HR daarin. Eerst gaan we in op de uitruil tussen regels en normen. Vervolgens gaan we aan de hand van enkele voorbeelden uit de maatschappelijke dienstverlening concreter in op het begrip sociale innovatie, waarom het zinvol is en hoe je er in de organisatie inhoud aan kan geven. Aldus verkennen we de relatie tussen technologische en sociale innovatie vanuit het perspectief van het personeelsbeleid. Het hoofdstuk eindigt met de synthese tussen techniek, mens en organisatie en de rol van HR daarin.

De uitruil tussen harde en zachte vormen van regulering

In januari 2020 verschenen het rapport van de commissie-Borstlap, 'In welk land willen wij werken?', en 'Het betere werk' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid met de boodschap meer werk te maken van sociale innovatie. Beide rapporten benoemen een spanning tussen de wetten en regels rond het werk en professionele normen, zonder die in detail uit te werken. Borstlap spreekt van een doorgeschoten regelgeving en bepleit externe flexibiliteit in te ruilen voor meer interne flexibiliteit. De WRR pleit voor meer ruimte voor autonoom handelen door medewerkers en in het verlengde daarvan aandacht voor de kwaliteit van het werk en de dienstverlening. De WRR formuleert drie condities voor kwalitatief goed werk, dat zijn 'grip op geld', oftewel een gepast loon met zekerheden; 'grip op het werk', dat wil zeggen autonomie en verbondenheid tijdens het werk; en 'grip op het leven', met een goede balans tussen werk en privé. Ook hier komt een uitruil terug tussen harde en zachte regulering naar voren in een algemene conclusie: 'Wat 'normale', 'acceptabele', of 'rechtvaardige' arbeidsomstandigheden zijn, is veel minder grijpbaar of maakbaar dan wettelijke regels of handavingsprotocollen, maar wel van belang voor het functioneren van werkenden' (WRR, 2020: p. 215).

Voorbeelden uit de publieke sector

In ons arbeidsbestel is groeiende aandacht voor de noodzakelijke verbetering van de kwaliteit van werk en de betekenis daarvan niet alleen relevant voor de werkenden zelf, maar ook voor de kwaliteit van de productie en dienstverlening. Onze verkenning onder medewerkers van een aantal overheidsdiensten illustreerde echter dat bij introductie van nieuwe technologie het vergroten van de efficiëntie veelal het leidend principe is. De organisatie is volgend en vertaalt zich vaak in de automatisering van werkprocessen. De professionele waarden en betrokkenheid van overheidsmedewerkers en de betekenis daarvan voor zowel de kwaliteit van werk als de kwaliteit van de dienstverlening vormen niet of nauwelijks belangrijke overwegingen (Staat van de Ambtelijke Dienst 2019).

De recente parlementaire enquête naar uitvoeringsorganisaties van de overheid bevestigt dit beeld van professionele ontwikkeling die een impuls kan gebruiken. Uitvoeringsorganisaties hebben de grootste moeite om te gaan met digitalisering die vaak ad hoc door externe bureaus wordt geleverd. Als het misgaat zijn de kosten voor de belastingbetaler. De coronacrisis heeft de digitalisering en het gebruik van ICT in werk(processen) versneld. Over de hele linie zijn we meer online gaan werken. Er wordt gesproken van een grote doorbraak. Toch vinden succesvolle structurele en duurzame innovatietoepassingen van ICT maar mondjesmaat plaats, vooral omdat de sleutel bij de organisatorische en medewerkerskant ligt.

In het onderwijs zijn knelpunten bijvoorbeeld een laag niveau van digitale geletterdheid bij docenten, gebrekkige aandacht voor continue scholing van onderwijsteams, het anders inrichten van de organisatie van het onderwijs en onduidelijke betrokkenheid van docenten bij de keuze voor en implementatie van nieuwe ICT. Uiteindelijk zijn de professionele (didactische en pedagogische) kwaliteiten van een docent bepalend voor het succes van lerenden. Technologische vernieuwing is vaak vanuit een soort wensdenken om een nieuw systeem te realiseren (design thinking), maar een samenhang tussen de hierboven genoemde factoren ontbreekt. Waardoor de gevolgen voor het gehele 'system thinking' niet duidelijk zijn.



Bovenstaande voorbeelden leren ons dat de ontwikkeling van professionals op drie niveaus onder druk staat.

- Medewerkers hebben steeds minder zicht en invloed op de kwaliteit van het eindproduct. Juist het streven naar goede kwaliteit is een belangrijke norm voor een professional. Het niet betrekken van professionals bij technologische vernieuwingen, onvoldoende investeren in hun opleiding en het opdelen van werkprocessen versterken deze ontwikkeling.
- De rationalisering van werkprocessen, die vaak gepaard gaat met nieuwe technologieën leidt tot minder interactie met collega's van andere disciplines, waardoor er minder gedocumenteerd en geleerd wordt en het moeilijker is om in de organisatie de juiste collega's te vinden om vragen te stellen.
- Deze ontwikkelingen resulteren in afnemende betrokkenheid van professionals bij de uiteindelijke dienstverlening of het eindproduct. Hiermee dreigen belangrijke waarden voor goed werk en goede dienstverlening te verdwijnen.

Het voorafgaande maakt ons inziens duidelijk dat HR een essentiële rol vervult om nieuwe technologieën en de toegevoegde waarde die werkenden vanuit hun professionele creativiteit, empathie en kritisch denkvermogen toevoegen met elkaar in verbinding te brengen. Te vaak komt HR pas in beeld als er door de organisatie het implementatietraject op het punt van starten staat. De rol van HR blijft dan beperkt tot het faciliteren van reorganisaties en het organiseren van trainingen en opleidingen gericht op het toepassen van de nieuwe technologie. Een veel te beperkte taak. Om zowel het potentieel van nieuwe technologie als dat van werkenden te benutten is sociale innovatie nodig.

Strategisch personeelsbeleid en de betekenis van professionele ontwikkeling

Hoe brengen we technologische en sociale innovatie bij elkaar? Wat is daarvoor nodig? Allereerst moet HR kennis hebben van nieuwe technologische ontwikkelingen en de betekenis daarvan voor de ontwikkeling van professionele waarden en normen op drie terreinen: versterken van de interne flexibiliteit, arbeidstijden en beloning, en zeggenschapsverhoudingen.

a. Interne flexibiliteit als voorwaarde sociale innovatie

Een groeiend aantal werkenden is tegenwoordig aangewezen op tijdelijke contractvormen. De flexibilisering van de arbeid heeft een hoge vlucht genomen. Dat heeft grote nadelen voor de professionele ontwikkeling van werkenden. Bedrijven en werkenden investeren hier minder in als zij een flexibele relatie met elkaar hebben. Het is volgens de commissie-Borstlap 'de sociale kwestie' van deze tijd. Naarmate de ontwikkeling van werkenden meer vanzelfsprekend is, kunnen de regels van de arbeid meer in voorwaardelijke zin kunnen worden vormgegeven. Interne wendbaarheid vervangt externe flexibiliteit. Dit valt te bereiken door het vergroten van de capabilities (kennis, vaardigheden, intrinsieke motivatie binnen de context van de arbeidsorganisatie), ten behoeve van kwaliteit van de dienstverlening, productiviteitsontwikkeling en welbevinden van werkenden. Aldus kunnen nieuwe vormen van professionele zelfsturing en persoonlijke ontwikkeling ontstaan op individueel-, team- en co-creatieniveau. Dit vraagt ook om ander leiderschap en faciliterend management ten aanzien van sociaal innovatief werken.



b. Beloning en arbeidstijden

Een belangrijk deel van de arbeidsvoorwaarden van professionals bestaat uit afspraken over werktijden en beloning van belangenorganisaties (vakbonden en werkgeversorganisaties), die in de publieke sector ook vaak gaan over additionele sociale zekerheid en de pensioenen (Van der Meer & Brinkman, 2019). De coronatijd laat zien dat werkenden heel goed zelf in staat zijn hun werk en arbeidstijden zo in te richten dat het de kwaliteit van het werk en de dienstverlening ten goede komt. Dat leidt tot andere arbeidsvoorwaarden. De werkgeversvereniging AWWN ziet de thuiswerkvergoeding en het oprekken van het dagvenster van het werkrooster als de belangrijkste onderwerpen, terwijl de FNV een looneis van 5% (nog voordat de energieprijzen gingen stijgen) heeft gesteld. In essentie zijn ook heel andere punten denkbaar. Professionals, zeker in deze tijd waarin meer op afstand en losser van de organisaties wordt gewerkt, hebben afgezien van hun salaris en redelijke werktijden (inclusief hersteltijd!) vooral behoefte aan tijd en ruimte om zich te ontwikkelen en betrokkenheid

met het werk. Centrale afspraken, bijvoorbeeld in een cao, kunnen daar ruime kaders voor bieden. In de cao voor de ziekenhuizen staat bijvoorbeeld veel tekst over visie en strategie, maar slechts weinig over vakmanschap en professionele ontwikkeling. De Chief Nursing Officer, hoogleraar Buurman, adviseert dan ook in haar advies aan de regering om de professionele zeggenschap en ontwikkeling van verzorgenden en verpleegkundigen leidend te laten zijn bij beslissingen over vernieuwingen in het zorgproces. Gebeurt dit niet dan voorziet zij afnemende betrokkenheid, dalende kwaliteit en minder draagvlak voor vernieuwingen.

c. Nieuwe zeggenschapsverhoudingen

Op 13 september 2020 liet het VPRO-programma Tegenlicht de 'onmisbaren' van de crisis aan het woord: verpleegkundigen, docenten, vuilnisophalers. Zij bleken heel goed in staat te zijn over de inhoud van hun werk te spreken, ook in relatie met anderen. Dit is essentieel in een toenemend complexe samenleving waarbij de dienstverlening steeds belangrijk wordt. De uitdaging is om de voordelen van nieuwe technologie zoals efficiëntie, snelheid en data-analyse, te verbinden met de kwaliteit van werk en werkenden. Complementariteit in plaats van substitutie. Sociale innovatie biedt daar voldoende mogelijkheden voor. Zoals de WRR stelt: 'De vraag wat we als samenleving op welke wijze willen reguleren en eventueel inperken om de beoogde kwaliteit van het werk te borgen, ligt vrijwel permanent op tafel. De organisatie van de arbeid is aan veranderingen onderhevig en de reacties op deze veranderingen ontwikkelen zich, veranderen en kunnen leiden tot nieuwe of aangepaste wetten, regels en normen. Een sociale dialoog op ondernemings-, sector- en samenlevingsniveau is daarom van groot belang' (WRR, 2020: 215). Dat betekent voor de zeggenschapsrelaties op de werkvloer dat HR en medezeggenschap zowel 'zeggenschapspartner' als 'kennispartner' van elkaar zijn. Zij versterken elkaar in het ontwikkelen van medewerker, organisatie en zijn omgeving. Kennis wordt expliciet en productief en het verdienvermogen van de organisatie groeit drastisch. Dat geeft een nieuwe dimensie aan de arbeidsverhoudingen op de werkvloer.

Slotbeschouwing

Uit macro-economische gegevens blijkt dat de arbeidsproductiviteit stagneert en het verzuim groeit. Minder zichtbaar is dat de kennisontwikkeling verbrokken is. We leren onvoldoende. Nodig is het positioneren van sociale innovatie en technologische innovatie als gelijktijdige en gelijkwaardige dimensies met als doel complementariteit tussen techniek en arbeid te realiseren en betrokkenheid en draagvlak van medewerkers te borgen. Strategisch personeelsbeleid is alleen maar strategisch beleid als het aan bepaalde voorwaarden voldoet. Natuurlijk moet de personeelsinzet passen bij de ontwikkeling van de arbeidsorganisatie, maar pas als de medewerkers in de organisatie ook ontwikkelingsgericht kunnen werken, groeien zij in hun functie en kunnen zij meerdere rollen opnemen. De afdeling HR is daarbij maximaal ondersteunend en adviserend, dus meer HR Development dan HR Management, en dan vooral in de zin van persoonlijke en professionele ontwikkeling in dienst van de organisatieontwikkeling in relatie tot zijn omgeving. Een extern ingerichte HR-academie in een bedrijf kan daarbij bevorderlijk zijn, zolang maar voldoende ruimte wordt gegeven aan het methodisch innoveren en optimaal organiseren van werk- en leerprocessen.



Referenties

Brinkman, W., & Hendriks, C. (2019). De digitale overheid en ambtelijk vakmanschap. In: *STAD 2019: technische en sociale innovatie*. Den Haag: CAOP.

Buitelaar, W., & Van der Meer. (2008). Over de nieuwe rol van HRM en medezeggenschap in de Nederlandse kenniseconomie. *Tijdschrift voor HRM*, nr.3, 72-91.

Buurman, B. (2020). Niets over ons, zonder ons: Investeringsagenda zeggenschap en positionering verpleegkundigen & verzorgenden. *Advies van de Chief Nursing Officer inzake de zeggenschap en positionering van verpleegkundigen en verzorgenden*. Den Haag: ministerie van VWS.

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

Lohman, T., Van der Meer, M., & Noteboom, O-H. (2020). *De toekomst van arbeid in beeld: leer- en werktaken driedimensionaal benaderd*. Utrecht: FutureWork Academy.

Van der Meer, M., & Brinkman, W. (2019). De geleidelijke normalisering van de publieke arbeidsverhoudingen: het sectorenmodel na 25 jaar. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 35(3).

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2020). *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*. Den Haag: WRR.



Deel 4

Bevoegdheden en kwalificaties

Inleiding

Het bevoegdheidstelsel kent een lange geschiedenis, evenals de discussie over de zegeningen en belemmeringen die het oplevert voor een optimale werking van de onderwijsarbeidsmarkt. Menig commissie heeft zich hiermee beziggehouden, als laatste de Commissie Onderwijsbevoegdheden (commissie-Zevenbergen). Dit deel bevat twee bespiegelende bijdragen over het mislukken van de opdracht van deze commissie, inclusief voorstellen om uit de patstelling te geraken. Een expliciet voorbeeld van het bevoegdheidendilemma komt tot uiting in het hybride docentschap, waaraan ook een bijdrage is gewijd. Naast formele hindernissen in het bevoegdheidstelsel zijn er ook mechanismen in de verdeling van leraren over scholen die bijdragen aan ongelijke onderwijskansen. Door de gerichte inzet van lesobservatie-instrumenten kunnen leraren geholpen worden hun professionele kwaliteit te verbeteren. Onderstaand schetsen we in het kort de kern van de bijdragen.

Half werk over halve bevoegdheden

In deze beschouwende bijdrage doet Marc van der Meer een aanzet om vanuit sociotechnische inzichten de patstelling omtrent een nieuw bevoegdheidstelsel weer vlot te trekken. Volgens hem zouden stevige professionele normen van samenwerking en kwaliteitsontwikkeling in het onderwijs veel kou uit de lucht kunnen nemen. Hij pleit ervoor om de grensafbakening tussen bevoegdheden in het po, vo en mbo opnieuw te bezien en vervolgens de bepalen welke clusterings daarna zijn aan te brengen. Waar bevindt zich de grensafbakening tussen de sectoren, tussen de niveaus, in de vakgebieden? En waarom? Waar zitten de problemen? In alle gevallen geldt: als de bevoegdheden worden geflexibiliseerd, zijn er sterkere professionele normen nodig gericht op samenwerking in onderwijsteams en verbetering van de onderwijskwaliteit. Dat betekent dat de professionalisering nader inhoud moet krijgen in termen van goed lesgeven, ontwikkelingsgericht werken en de geleverde bijdrage aan het leerplan.



Hybride docenten in het technisch beroepsonderwijs: een verhaal apart

In het technisch beroepsonderwijs bestaat een groeiend tekort aan docenten. Daar komt bij dat in het beroepsonderwijs een grote behoefte bestaat aan een nauwere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, vooral in de technische sectoren. Een van de manieren om dit te realiseren is het stimuleren van hybride docentschap. Tegelijkertijd blijkt dat het hybride docentschap vaak

niet expliciet als mogelijkheid wordt gebruikt. In deze bijdrage schetsen de auteurs drie mogelijke dilemma's die ten grondslag liggen aan het relatief kleine aandeel hybride docenten in de technische sectoren: het uredilemma, het takendilemma en het bevoegdheidendilemma. Daarnaast introduceren zij zes succesfactoren (de zes C's) die kunnen bijdragen aan de oplossing van deze dilemma's en een toename van het aantal hybride docenten, die zij illustreren aan de hand van de pilot Hybride Tech Docenten bij Brainport Eindhoven.

Bevoegdheden: dwangbuis, korset of exoskelet?

Met als aanleiding het mislukken van de opdracht van de Commissie Onderwijsbevoegdheden zoeken Vroomen en Vermeulen naar een nieuw denkraam voor de discussie over bevoegdheden. De discussie over onderwijsbevoegdheden wordt vaak vanuit onderwijskundig perspectief gevoerd, maar dat blijkt te beperkt. Naast de meer pedagogische argumentaties gaat het om invloed en marktordening. De vermenging van perspectieven verklaart volgens de auteurs de taatheid van dit thema. Gedetailleerde bevoegdheidssystemen zijn op hun best een korset om leraren te versterken in hun onderhandelingspositie met de schoolleiding. Een korset ondersteunt en corrigeert datgene wat niet uit zichzelf de goede proporties heeft. Op den duur werkt een korset spierverslappend. Dat zou met de bevoegdheidsregeling ook zo kunnen zijn: we verstoppen ons achter regelgeving, omdat er kennelijk geen fatsoenlijk gesprek mogelijk is over wat voor kwaliteit werkgever en werknemer over en weer verwachten. Bij vernieuwingen wordt het korset vermoedelijk zelfs een dwangbuis. De auteurs zijn voorstander van een bevoegdheidssysteem, mits dat ondersteunt en versterkt (als een exoskelet). Hun voorkeur gaat uit naar een systeem dat mogelijk maakt wat je in je eentje niet kunt. Een bevoegdheidssysteem dat een gemeenschap van deskundigheid creëert en een geregeld gesprek over professionele ethiek impliceert, versterkt de kwaliteit van het onderwijs.

Verdeling van leraren en kansengelijkheid

Kansengelijkheid in het onderwijs staat hoog op de maatschappelijke en politieke agenda. In de maatschappelijke discussie ligt de focus daarbij vaak op de toenemende schoolsegregatie naar inkomen of opleiding van de ouders. Echter, niet alleen leerlingen zijn ongelijk over scholen verdeeld, maar ook leraren. Dan gaat het allereerst om de ongelijke verdeling van tekorten, maar er zijn ook aanwijzingen dat de kwaliteit van leraren ongelijk is verdeeld. Op

basis van empirische gegevens concluderen de onderzoekers Tim Schokker en Marc ter Steeg dat de kwaliteitsverschillen van leraren het grootst zijn tussen categorale vestigingen en dat deze verschillen enigszins worden gemitigeerd als gekeken wordt naar brede vestigingen. Brede scholengemeenschappen kunnen bijdragen aan een gelijkere verdeling van leraren. Gelet op het belang van de leraar voor de onderwijskwaliteit en de grote impact die een ongelijke verdeling van leraren kan hebben op de kansen van kinderen, pleiten de auteurs voor nader onderzoek naar dit thema. Bijvoorbeeld door op basis van een lesobservatie-instrument, zoals ICALT, verschillen in de kwaliteit van gegeven lessen tussen onderwijstypen en typen scholen te onderzoeken.

Kenmerken en kwaliteiten van lesobservatie-instrumenten

De kwaliteit van leraren kan op scholen met verschillende leerlingpopulaties op verschillende manieren tot uiting komen. Eén manier om naar de kwaliteit van leraren te kijken en deze te verbeteren, is door lesobservatie-instrumenten te gebruiken. Uit de bijdrage van Marjoleine Dobbelaer en Adrie Visscher ('Kenmerken en kwaliteiten van lesobservatie-instrumenten') blijkt dat er nog een lange weg is te gaan om valide scores van de lerarenkwaliteit te verkrijgen op basis van de lesobservatie-instrumenten die veel scholen nu gebruiken. Ze vinden dat de meeste instrumenten voor lesobservatie niet aan de standaarden voldoen die ze hanteren in hun evaluatiekader. Er zou bijvoorbeeld meer aandacht moeten zijn voor hoe en welke lerarengedragingen gescoord worden, de betrouwbaarheid van het scoren door observatoren, de aard van de lessen en het aantal lessen waarin leraren gescoord moeten worden, de validiteit van de bevindingen in verschillende contexten en de richtlijnen voor gebruik van de lesobservatie-instrumenten. Er is een reëel risico dat scholen lesobservatie-instrumenten gebruiken waarvan onvoldoende is aangetoond dat ze betrouwbare en valide scores opleveren als het gaat om de kwaliteit van de leraar.

16

Half werk over halve bevoegd- heden

Marc van der Meer

Bijzonder hoogleraar Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, Tilburg Law School/CAOP

Oorspronkelijk gepubliceerd in Didactief online, 17 april 2021.

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

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

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



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

Sociotechnische inzichten

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

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

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

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

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

Drempels

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

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



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

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

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

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

Kanttekeningen bij de werkwijze van de commissie

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

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

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

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

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

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



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

Wat is er te doen?

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

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



17

Hybride docenten in het technisch beroepsonderwijs: een verhaal apart

Luc Dorenbosch

Toegepast onderzoeker, De Baaningenieurs

Kees van der Velden

Initiatiefnemer, Expertisecentrum Hybride Docent

Marius Bilkes

Initiatiefnemer, Expertisecentrum Hybride Docent

Marieke Wolthoff

Senior projectleider, Platform Talent voor Technologie

Inleiding

In het technisch beroepsonderwijs bestaat een groeiend tekort aan docenten (ministerie van OCW, 2020). Daar komt bij dat in het beroepsonderwijs een grote behoefte bestaat aan een nauwere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, vooral in de technische sectoren. Een van de manieren om dit te realiseren is het stimuleren van hybride docentschap. Anders dan bij een reguliere (zijinstroom)docent combineren hybride docenten een baan in het onderwijs met een andere baan, als zelfstandige of in loondienst. Hybride docenten staan dus gelijktijdig met één been in het onderwijs en één been in de actuele praktijk. Om meer inzicht te krijgen in de meerwaarde, wenselijkheid en werkbaarheid van hybride docenten in het technisch mbo en hbo, is in 2020 in opdracht van het Techniekpact kwantitatief en kwalitatief onderzoek gedaan (zie kader).

Uit dit onderzoek blijkt onder meer dat het hybride docentschap een gangbare invulling van de loopbaan is in het mbo en hbo (Van der Velden & Bilkes, 2020, zie kader). Dit is in lijn met het beeld dat eerder is blootgelegd in het voortgezet onderwijs (Dorenbosch, Van der Velden & Bilkes, 2017). Dat (bijna) elke onderwijsinstelling hybride docenten in dienst heeft, wil echter nog niet zeggen dat men zich hier altijd van bewust is. Hybride docenten zijn niet altijd expliciet over hun andere baan naast hun docentschap, of er wordt niet naar gevraagd. Eerder onderzoek (Dorenbosch et al. 2017; Koop-Spoor et al., 2020) laat ook zien dat niet altijd gebruik wordt gemaakt van de mogelijke meerwaarde die het hybride werken met zich mee kan brengen voor de verschillende organisaties.

Het kwalitatieve onderzoek bestond onder andere uit interviews en focusgroepen met in totaal 46 hybride docenten, directeuren en HRM'ers (Dorenbosch, 2020). Uit deze interviews blijkt dat er meerdere redenen zijn waarom men hybride docentschap mogelijk wil maken, zoals personeelstekort of het belang om actuele praktijkkennis binnen te halen en studenten een realistisch beroepsbeeld mee te geven. Naast deze kwantitatieve en kwalitatieve argumenten zijn er ook innovatieve redenen/overwegingen genoemd om het hybride docentschap te stimuleren. Hiermee wordt bedoeld op nieuwe wensen, diensten of onderwijsvormen waarop beter kan worden ingespeeld door middel van het hybride docentschap. Of hybride docentschap wenselijk is, hangt af van de soort meerwaarde die hybride docenten kunnen bieden en of alle betrokken partijen deze meerwaarde voldoende ervaren.



In deze bijdrage gaan we op basis van het kwalitatieve onderzoek in op drie mogelijke dilemma's die ten grondslag liggen aan het relatief kleine aandeel hybride docenten in de technische sectoren. Daarnaast introduceren we zes succesfactoren (de zes C's) die kunnen bijdragen aan de oplossing van deze dilemma's en een toename van het aantal hybride docenten.¹ Tot slot laten we aan de hand van een praktijkvoorbeeld zien hoe binnen een samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven keuzes gemaakt worden met betrekking tot de omgang met deze drie dilemma's.

-
- 1 Een uitgebreide beschrijving van de aanpak, uitkomsten en verantwoording van de interviewaanpak is opgenomen in 'Het rendement van de hybride techniekdocent' (Dorenbosch, 2020).
 - 2 Deze aantallen en percentages zijn zeer waarschijnlijk een onderschatting van het aantal en aandeel hybride docenten. Een van de redenen is het ontbreken van betrouwbare informatie over detachering van en naar onderwijsinstellingen. Daarnaast is bij twijfel of iemand werkzaam is als docent (op basis van een combinatie van onder andere diploma en salaris), deze persoon niet aangemerkt als docent voor verdere analyse.
 - 3 Een uitgebreide beschrijving van het onderzoek en de methodologie die hiervoor is gebruikt, is beschreven door onderzoeksbureau Dialogic in de bijlage van het rapport 'Hybride docenten in het technisch beroepsonderwijs' (Van der Velden & Bilkes, 2020).

Hybride docenten: verschillende sectoren, verschillende verhalen?

In 2020 zijn in opdracht van het Techniekpact op basis van zogeheten microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) maatwerkanalyses uitgevoerd naar diverse karakteristieken van hybride docenten in Nederland. De bestanden die gebruikt zijn, bevatten onder meer informatie over alle inkomsten uit loondienst (bestand SPOLISBUS) en inkomsten uit ondernemerschap (bestand INPATAB). Het gaat hierbij niet om steekproeven of informatie uit vragenlijsten, maar om feitelijke gegevens op persoons-, bedrijfs- en adresniveau, die het CBS anonimiseert om de privacy te waarborgen.

Uit de microdata blijkt dat zo'n 10% van de docenten in het po, vo, mbo en hbo in Nederland hybride docent is. In het mbo en hbo werken minimaal een kleine 7.000 docenten hybride²; dit is circa 11% van alle docenten in het mbo en ongeveer 12,5% in het hbo.³

Van de groep die is aangemerkt als hybride docent, zijn verschillende achtergrondkenmerken geanalyseerd om in beeld te brengen wie hybride docenten zijn, wat zij doen en waar zij actief zijn. In het bijzonder is gekeken naar verschillen tussen hybride docenten binnen en buiten technische sectoren. Samenvattend kunnen we het volgende stellen:



- Hybride docenten besteden een aanzienlijk deel van de werkweek, 2,5 à 3 dagen, aan de onderwijsbaan. Hybride docenten in technische sectoren besteden iets minder uren aan de onderwijsbaan dan hun collega's in niet-technische sectoren.
- Hybride docenten verdienen gemiddeld meer per uur in de onderwijsbaan dan in de niet-onderwijsbaan.
- Er zijn grote verschillen tussen arbeidsmarktregio's in het aandeel hybride docenten (variërend tussen 7% en 20%) en binnen arbeidsmarktregio's tussen het mbo en het hbo. Dit suggereert dat het hybride docentschap geen regionaal fenomeen is, maar dat de variatie eerder komt door verschillen tussen instellingen.
- Het aandeel hybride docenten dat naast de onderwijsbaan actief is als zelfstandige ligt in het hbo fors hoger dan in andere onderwijssectoren.
- Hybride docenten werken vaker in bepaalde sectoren. Bijvoorbeeld 4,3% van de hybride docenten combineert de onderwijsbaan met een baan in een technische sector, terwijl ruim 20% van de hybride docenten de onderwijsbaan combineert met een baan in een van de zorgsectoren.

Inzet hybride docenten: drie dilemma's

Uit het kader blijkt dat slechts een kleine 5% van de hybride docenten het onderwijs combineert met een baan in de technische sector (cijfers 2020). Dit terwijl juist in de technische sector een koppeling tussen bedrijfsleven en goed beroepsonderwijs wenselijk is. Het gat tussen de praktijk en techniekonderwijs mag niet te groot worden, om als belangrijke economisch sector concurrerend te blijven.

In het kwalitatief onderzoek door Dorenbosch (2020) kwamen, naast de meerwaarde en wenselijkheid, ook enkele dilemma's bij de inzet van hybride docenten naar voren. We bespreken de drie veelgenoemde dilemma's die maken dat het hybride docentschap in het technisch beroepsonderwijs niet vanzelfsprekend is.

I. Urendilemma (onderwijs en bedrijfsleven)

Iemand uit het bedrijfsleven kan meer of minder uren lesgeven. Hoe meer onderwijsuren iemand kan maken, hoe groter de meerwaarde voor de school. Het urendilemma schuilt in de evenredige inzet voor de school en voor het bedrijf. Scholen willen een docent vaak minimaal twee of drie dagen per week kunnen inzetten, dan kan de docent goed meedraaien. Dat grote aantal uren is echter minder aantrekkelijk voor bedrijven, die een goede werknemer vaak maximaal twee dagen uit het werkproces willen en kunnen vrijspelen. Als een medewerker meer dan twee dagen in het onderwijs gaat werken, moet het bedrijf iemand extra aannemen. In sommige gevallen kan het productieproces minder continu draaien. Als er sprake is van twee werkgevers, zullen zij in gezamenlijkheid een oplossing voor dit urendilemma moeten zoeken.

II. Takendilemma (hybride en reguliere docenten)

Een hybride docent levert niet alleen een kwantitatieve, maar ook een kwalitatieve bijdrage aan up-to-date (technisch) onderwijs. Docenten uit de beroepspraktijk bieden een realistisch beroepsbeeld en brengen nieuwe techniekthema's in. Om deze voordelen snel te benutten, lijkt het gastdocentschap een aantrekkelijke vorm. Sommige onderwijsinstellingen zien dit echter als een weinig duurzame vorm. De gastdocent is dan niet echt ingebed in het docententeam en kan wettelijk maar voor gemiddeld zes klokuren per week op jaarbasis een bijdrage leveren, waardoor het takenpakket sterk afgebakend moet worden.

Hybride docenten die meer uren inzetbaar zijn, worden soms beschouwd als parttime techniekdocenten. Zij verrichten dezelfde taken als reguliere docenten, maar er is vanuit de onderwijsinstelling geen specifiek beleid om de actuele

kennis die ze hebben, breder te benutten in het docententeam. De hybride docent wordt dan ingezet als een parttimedocent met toevallig een andere baan. Zolang een school een hybride docent enkel als (extra) docent beschouwt, zal de kwalitatieve meerwaarde lager zijn. De inzet van hybride docenten op taken waarin ze met hun achtergrond écht een bijdrage kunnen leveren (bijvoorbeeld onderwijsinnovatie, beroepspraktijkvorming, externe projecten, stagebegeleiding), is tot op heden geen vanzelfsprekendheid. Hier doet zich een takendilemma voor: krijgt een hybride docent een ander takenpakket dan een reguliere docent? Een andere invulling past bijvoorbeeld niet in het formele functiegebouw of wordt niet meteen geaccepteerd door collega-docenten, die vinden dat iedereen als docent dezelfde taken moet verrichten (bijvoorbeeld ten aanzien van het mentoraat, examinering, diverse overleggen).

III. Bevoegdheidendilemma (hybride en reguliere docenten)

Om voor de klas te staan, moet een hybride docent aan bepaalde bevoegdheidseisen voldoen. De didactische en pedagogische eisen die worden gesteld aan een docent komen in de praktijk van het mbo neer op een zware (veel avonduren) en langdurige (soms bijna twee jaar) studielast. Geïnterviewde hybride docenten zien zeker het nut in van onderwijskundige eisen, want voor de klas staan en (jonge) leerlingen motiveren is écht een vak. Echter, voor hybride docenten die gemotiveerd zijn om voor een of twee dagen in de week de brug tussen bedrijfspraktijk en onderwijs te slaan, staat de opleidingszwaarte vaak niet in verhouding tot de reden van hun keuze (anders dan bij zijnstromers, die kiezen voor een volledige overstap naar het onderwijs). Dit bevoegdheidendilemma leidt in de praktijk tot verkorte en versnelde trajecten voor hybride docenten, maar ook hier speelt de vraag of iemand uit de technische sector een reguliere bevoegdheid moet halen als deze hybride docent meer een eigen takenpakket heeft dat gericht is op het benutten van de meerwaarde van het hybride werken. Een van de gevolgen op dit moment is dat de hybride docent hierdoor een langetermijncommitment met het onderwijs moet aangaan. Dit kan hem of haar afschrikken om het hybride docentschap daadwerkelijk door te zetten.



Succesfactoren voor duurzame inzet van hybride docenten

Hoe creëer je ondanks de bovengenoemde dilemma's een zo stimulerend mogelijke omgeving voor het hybride docentschap? Uit eerder onderzoek naar het hybride docentschap in het voortgezet onderwijs (Dorenbosch et al., 2017) bleek het belang van de succesfactoren 'constructie',

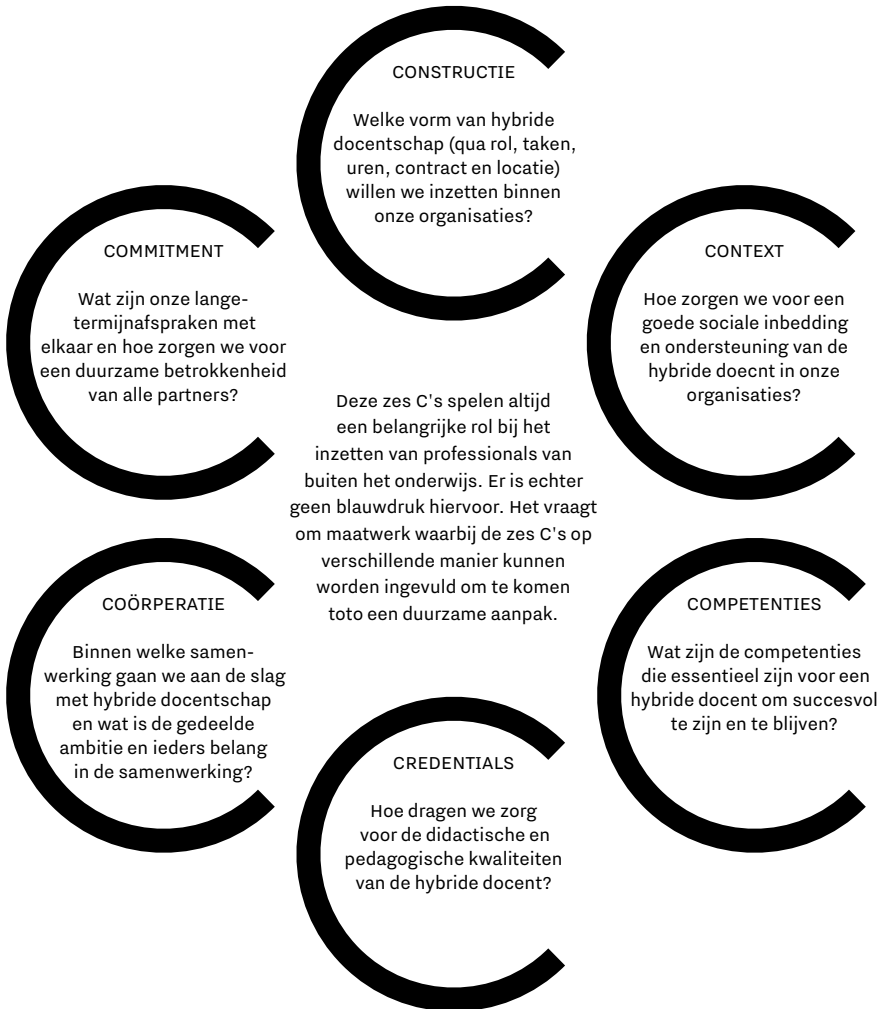
‘context’ en ‘competenties’. Op basis van interviews binnen het mbo en hbo zijn drie aanvullende thema’s geïdentificeerd, die voorkomen bij samenwerkingsprojecten en alternatieve opleidingstrajecten (Dorenbosch, 2020). Veel geïnterviewden benadrukken ook dat het belangrijk is dat de onderwijsorganisatie een heldere visie formuleert en de rol die hybride docenten hierbij spelen, expliciet maakt. In samenhang invulling geven aan deze thema’s, kan zorgen voor een meer succesvolle inzet van hybride docenten, ook binnen de technische sectoren.

De volgende succesfactoren kunnen de bovengenoemde dilemma’s ondervangen:

- Heldere constructie: welke vorm van hybride docentschap (qua rol, taken, uren, contract en locatie) willen we inzetten binnen onze organisaties?
- Sociale context: hoe zorgen we voor een goede sociale inbedding en ondersteuning van de hybride docent in de verschillende organisaties?
- Noodzakelijke competenties: welke competenties zijn essentieel voor een hybride docent om succesvol te zijn en te blijven?
- Vereiste credentials: hoe borgen we de didactische en pedagogische kwaliteiten van de hybride docent?
- Stevige coöperatie: binnen welke samenwerking gaan we aan de slag met het hybride docentschap en wat zijn de gedeelde ambitie en ieders belang in de samenwerking?
- Langdurige commitment: welke langetermijnafspraken maken we en hoe zorgen we voor een duurzame betrokkenheid van alle partners?

Deze zes succesfactoren zijn samengevat in figuur 1.

Figuur 1 Succesfactoren van het hybride docentschap – de zes C's.



Hieronder lichten we deze succesfactoren kort toe. Door meer (of minder) aandacht te besteden aan deze factoren, kan het succes van de inzet van hybride docenten worden vergroot en kunnen de mogelijke dilemma's worden ondervangen.

Constructie

Bij de constructie gaat het over de 'harde' kant van het combineren van de verschillende banen. Denk bijvoorbeeld aan het aantal uren en dagen dat in beide banen gewerkt wordt, het soort contract (arbeidsovereenkomst), het takenpakket in beide werkomgevingen (invulling van de baan als docent, instructeur, projectleider, uitvoerder) en de locatie waar gewerkt wordt (bij de onderwijsinstelling of binnen een hybride leeromgeving). De constructie waarmee beide banen worden gecombineerd is belangrijk voor de werkbaarheid van het hybride docentschap. Dit geldt voor zowel de hybride docent zelf als voor de beide werkgevers, de onderwijsinstelling en het (technische) bedrijf of de organisatie.

Context

Een hybride docent heeft te maken met twee werkomgevingen. Beide omgevingen hebben invloed op de mate waarin de (potentiële) meerwaarde van het hybride docentschap bereikt wordt. Flexibiliteit en ruimte om banen te kunnen combineren, is essentieel. Houd hier rekening mee bij het maken van afspraken over roosters of bijvoorbeeld het takenpakket (constructie). Anders kan de uitkomst van het takendilemma zijn dat de combinatie van twee werkomgevingen niet werkbaar is.

Ook waardering, steun en vertrouwen van leidinggevenden én collega's zijn belangrijk. Het helpt enorm als de organisatie de meerwaarde van het hybride docentschap ziet of hier expliciet beleid voor heeft. Oog hebben voor de organisatiecultuur en wat dit betekent voor de context waarbinnen de hybride docent functioneert, het bespreekbaar maken van deze context en het samen zo goed mogelijk organiseren, voorkomt fricties en leidt tot nog beter benutten van de meerwaarde van de hybride docent.

Competenties

Het combineren van banen is niet altijd eenvoudig. In beide banen zijn doelstellingen, overleggen, collega's met verwachtingen et cetera. Niet voor iedereen is het daarom een passende invulling van de loopbaan. Het helpt hybride docenten als zij de volgende competenties goed ontwikkeld hebben (Dorenbosch et al., 2017; Dorenbosch, 2020):

- sociale vaardigheden (transparant zijn over je werkzaamheden, bewust integer handelen, goodwill kunnen kweken bij collega's);
- aanpassingsvermogen (flexibel, stressbestendig, leergierig, geen negen-tot-vijfmentaliteit);
- assertiviteit (onderhandelingsvaardigheden, grenzen kunnen en durven stellen, planningsvaardigheden).

Neem deze competenties mee bij de werving en selectie van hybride docenten. Gebruik de kennis over deze competenties ook voor de begeleiding van hybride docenten.

Credentials

Niemand wordt geboren als docent. Om kwalitatief goed onderwijs te kunnen verzorgen, is aandacht nodig voor bekwaamheid en bevoegdheid: de 'credentials'. Afhankelijk van de onderwijsrol die men hybride wil vervullen, kunnen wettelijke eisen gelden. Als onderwijsinstelling en in de samenwerking is het van belang om te bepalen welke kennis en kunde nodig zijn voor de verschillende rollen en via welke opleidingen of opleidingstrajecten deze verkregen kunnen worden. Zoek voor deze maatwerkoplossingen aansluiting met een lerarenopleiding of de interne opleiding van de onderwijsinstelling. En ontwikkel met elkaar een leertraject dat rekening houdt met de tijd die de hybride docent beschikbaar heeft én de kennis en ervaring die er al zijn.



Coöperatie

Samenwerking tussen onderwijsinstellingen en bedrijfsleven vergroot de kans op verduurzaming van het werken met hybride docenten in een specifieke regio. Meerdere partijen hebben baat bij (beroeps)onderwijs dat zo goed mogelijk aansluit bij de beroepspraktijk: het onderwijs, bedrijven, (regionale) overheden en (huidige en toekomstige) professionals. Door samen te werken kunnen investeringen in tijd, financiën en middelen gedeeld worden. Ook biedt samenwerking de mogelijkheid om te experimenteren met verschillende vormen van hybride docentschap of te werken met bijvoorbeeld een poule met professionals.

Commitment

Om de samenwerking voor het stimuleren van hybride docentschap te laten slagen, is échte betrokkenheid – het commitment – van alle betrokken onderwijsinstellingen en bedrijven noodzakelijk. Het is dan ook van belang om met elkaar langetermijnafspraken te maken over de samenwerking en hierin gezamenlijk te investeren. Door dit commitment actief te organiseren, wordt de kans op meerwaarde van hybride docentschap voor alle partijen groter. Commitment kan worden vergroot als het voortkomt uit kwalitatieve overwegingen in plaats van uit kwantitatieve urgentie. Ook het hebben van een gezamenlijke visie en weten wat ieders belang en verantwoordelijkheid is, draagt bij aan een duurzame samenwerking.

Zes C's in de praktijk: Hybride Tech Docenten bij Brainport Eindhoven

Sinds begin 2019 werken 21 onderwijsinstellingen (van vo tot en met wo) en 41 bedrijven in de Brainport-regio samen aan de pilot 'Hybride Tech Docenten' om bij te dragen aan de oplossing van het lerarentekort. Deze reeds bestaande samenwerking (*coöperatie*) en de gemeenschappelijke betrokkenheid en urgentie (*commitment*) zorgen voor het succes van de pilot. Want ondanks twee covid-jaren, waarin de uitwisseling van twee werkomgevingen niet altijd even gewaardeerd werd, heeft Brainport al meer dan honderd hybride techdocenten kunnen inzetten.

Er is gekozen voor een 'lightvariant' van het docentschap, waarin professionals vanuit het bedrijfsleven tussen de vier à acht uur per week gedetacheerd worden bij onderwijsinstellingen (*constructie*). Men maakt hierbij gebruik van de regeling voor gastdocentschappen (Wet educatie en beroepsonderwijs, artikel 4.2.1, lid 6), waarbij men gemiddeld zes klokuren per week op jaarbasis onbevoegd mag lesgeven onder verantwoordelijkheid van een bevoegd docent. Op deze manier wordt het bevoegdheidsdilemma overbrugd.

De wijze waarop deze professionals ingezet worden (welke takenpakken ze uitvoeren) verschilt sterk per deelnemende onderwijsinstelling, bedrijf én professional. Men geeft les binnen keuzevakken, draagt bij aan projectweken of begeleidt studenten bij het afstuderen (*constructie*). Het combineren van twee werkomgevingen is niet voor iedereen weggelegd. Daarom spelen twee speciaal aangestelde matchers vanuit de lerarenopleiding een cruciale rol binnen de pilot. Met iedere potentieel geïnteresseerde voeren ze gesprekken over de wensen en mogelijkheden. Hierbij komen de benodigde competenties om banen te combineren ter sprake en wordt gekeken welk onderwijsniveau en welke -instelling goed passen bij de professional (*competenties, context*).



Om deze niet-bevoegde hybride docenten toch te voorzien van eerste basiskennis en vaardigheden van lesgeven, biedt de regio in samenwerking met de lerarenopleiding van Hogeschool Fontys een cursus 'Eerste Hulp Bij Onderwijs' aan, bestaande uit drie dagdelen (*credentials, competenties*). Deelname hieraan is echter niet verplicht en een deel van de hybride techdocenten besluit af te zien van deelname (taken- en uredilemma). Dit maakt dat ook de Brainport ondanks een groot succes nog uitdagingen kent.

Hybride docentschap vraagt dus om maatwerk en goede begeleiding. Een enthousiast projectteam, de twee matchers en alle betrokken stakeholders steken er veel tijd en energie in. De grote uitdaging waar ze nu voor staan is: hoe borgen wij de pilot financieel, inhoudelijk én organisatorisch?

(Zie: <https://brainporteindhoven.com/nl/leren-en-werken/onderwijs/pilot-hybride-tech-docenten>)

Conclusie

De toekomst: van hybride docent naar hybride fte?

Ongeveer 10% van de docenten in Nederland werkt hybride en daarmee kunnen we stellen dat hybride docenten een belangrijke bijdrage leveren aan het onderwijs. Op diverse plekken in het land is binnen samenwerkingsprojecten, onder andere binnen de subsidieregelingen Regionale aanpak personeelstekort (RAP-regio's) en Sterk Techniekonderwijs (STO-regio's), publiek-private samenwerkingen van Katapult, Scholingstraject Hybride Techniekopleiders van technische opleidings- en ontwikkelfondsen) aandacht voor een versterking van de rol van hybride docenten. In het mbo en hbo hebben de meeste instellingen in hun meerjarenplannen een ambitie voor het hybride docentschap geformuleerd.

Met steeds meer zekerheid is te stellen dat de kwalitatieve, kwantitatieve en innovatieve meerwaarde van het hybride docentschap gezien wordt. Reden om de positie en rol ervan verder te versterken. Zeker omdat blijkt dat de potentiële meerwaarde niet altijd wordt benut, terwijl de meerwaarde voor het technisch beroepsonderwijs voor veel betrokkenen haast vanzelfsprekend lijkt. De organiseerbaarheid in uren en taken blijkt een uitdaging te zijn, evenals de vraagstukken omtrent bevoegdheid. In dit hoofdstuk hebben we dit uitgewerkt in drie dilemma's (taken, uren, bevoegdheden). Om de uitdagingen het hoofd te bieden, is het raadzaam om vanuit alle betrokken partijen meer aandacht te besteden aan de succesfactoren (de zes C's) om het hybride docentschap de komende jaren verder aan te jagen. Deze vormen geen blauwdruk voor implementatie, maar een handreiking voor partijen om op zoek te gaan naar hun eigen aanpak langs de lijnen van de succesfactoren.

In de praktijk zoeken partijen ook actief naar oplossingen voor de dilemma's door een breed palet aan functies of rollen te formuleren die hybride ingevuld kunnen worden, waarvan de hybride docent er één is. Hiermee kunnen onderwijsinstellingen geïnteresseerde vakmensen van bedrijven een kans geven om te kijken of lesgeven bij hen past en samen verkennen op welke wijze hun expertise het beste ingezet kan worden. Pas als dat helder is, is de vraag of bij de gekozen inzet ook een opleidingstraject vereist is. Door deze maatwerkruimte te creëren, zijn er meer hybride rollen denkbaar die liggen tussen gastdocent en formeel docent, zoals hybride experts/professionals. Hiermee kunnen de wensen vanuit het onderwijs, bedrijfsleven en geïnteresseerde hybride docenten beter op één lijn komen.

Een belangrijk startpunt voor het onderwijs is het vrijmaken van formatieruimte voor de inzet van mensen uit de actuele techniekpraktijk. Instellingen hoeven niet noodzakelijk te zoeken naar hybride docenten voor de lange termijn, maar kunnen ook jaarlijks één hybride fte vullen met de kortstondige inzet van diverse hybride docenten, gastdocenten, projectmedewerkers. Aan de kant van het bedrijfsleven moet dan hetzelfde gebeuren. De hybride liefde moet uiteindelijk van twee kanten komen.



Referenties

Dorenbosch, L., Van der Velden, K., Plantinga, E., Bilkes M., & Sanders, J. (2016). Crux van het combineren: actieonderzoek naar gecombineerde rollen, beroepen en (loop)banen. Geraadpleegd op <https://debaaningenieurs.nl/publicaties/cruxvanhetcombineren> <https://debaaningenieurs.nl/publicaties/cruxvanhetcombineren>.

Dorenbosch, L., Van der Velden, C.P., & Bilkes, M. (2017). De Hybride Docent: Value Case. Expertisecentrum Hybride Docent. Geraadpleegd op <https://valuecase.hybridedocent.nl/> <https://valuecase.hybridedocent.nl/>.

Dorenbosch, L., Van der Velden, K., & Bilkes, M. (2018). De hybride docent: een aantrekkelijk loopbaanperspectief in het vo? In F. Corvers & M. van der Meer (Red.), *Onderwijs aan het werk 2018 - analyses, feiten en visies over werken in het onderwijs* (pp. 279-286). Den Haag: CAOP.

Dorenbosch, L. (2020). *Het rendement van de hybride techniekdocent*. Geraadpleegd op www.techniekpact.nl/hybride-docentschap

Koop-Spoor, E., Thunnissen, M., Vos, M., & Kools, Q. (2020). *Faciliteren van hybride docenten binnen het VO en MBO*. Eindhoven: Fontys Hogescholen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2020). *Trendrapportage Arbeidsmarkt Leraren po, vo en mbo*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Van der Velden, K., & Bilkes, M. (2017). Hybride docenten bieden kansen voor schoolorganisaties. *De Nieuwe Meso* (3), 78-84.

Van der Velden, C.P., & Bilkes, M. (2020). *Hybride docenten in het technisch beroepsonderwijs*. Den Haag: Platform Talent voor Technologie. Geraadpleegd op <https://www.hybridedocent.nl/wp-content/uploads/sites/30/2021/12/HYBRIDE-DOCENTEN-IN-HET-TECHNISCH-BEROEPSONDERWJS.pdf>

Van der Velden, C.P. & Bilkes, M. (2020). *Hoofdedenen om hybride docent te worden en de mogelijke gevolgen van het werken in twee banen*. Den Haag: Platform Talent voor Technologie. Geraadpleegd op <https://www.hybridedocent.nl/wp-content/uploads/sites/30/2021/12/HOOFDREDENEN-OM-HYBRIDE-DOCENT-TE-WORDEN-EN-DE-MOGELUKE-GEVOLGEN-VAN-HET-WERKEN-IN-TWEE-BANEN.pdf>



18

Bevoegdheden: dwangbuis, korset of exoskelet?

Marc Vermeulen

Hoogleraar onderwijssociologie, TIAS School for Business and Society

Anke Vroomen

Partner/Onderzoeker, V-square

Inleiding: weer lukte het niet

Vorig jaar moest de Commissie Onderwijsbevoegdheden¹ haar opdracht om het advies van de Onderwijsraad ‘Ruim baan voor leraren’ uit te werken, teruggeven aan de onderwijsministers Van Engelshoven en Slob. Oorzaak van het stopzetten van de commissie was dat de leden geen overeenstemming had kunnen bereiken over het idee voor een eenmalige bevoegdheid (Commissie Onderwijsbevoegdheden, 2021).

Het is niet de eerste keer dat een plan om iets rond de kwaliteit van leraarschap te regelen, mislukt. Er is geen duidelijke beroepsgroep voor leraren en de recente Onderwijscoöperatie is in drijfzand verdwenen. De discussies rond het lerarenregister lijken verstomd, nadat het register er toch niet is gekomen. Waarom wil het toch niet lukken? Waar zit de weerstand? Andere beroepsgroepen lijken beter in staat hun kwaliteitsborging te institutionaliseren in codes, registers of organisaties.

In deze bijdrage kijken we op een andere manier naar het bevoegdheidsvraagstuk. We maken daarvoor gebruik van de inzichten rondom het scheppen van publieke waarde zoals ontwikkeld door de Harvard-politicoloog Mark Moore. Ook sluiten we aan op de zogenoemde neo-institutionele theorie uit de bestuurskunde. De discussie over onderwijsbevoegdheden wordt vaak vanuit onderwijskundig perspectief gevoerd, maar dat blijkt te beperkt. Naast de meer pedagogische argumentaties gaat het om invloed en marktordening. De vermenging van perspectieven verklaart volgens ons de taaheid van dit thema. Tijd voor een nieuw denkraam.



Bevoegdheid als een ‘license to operate’

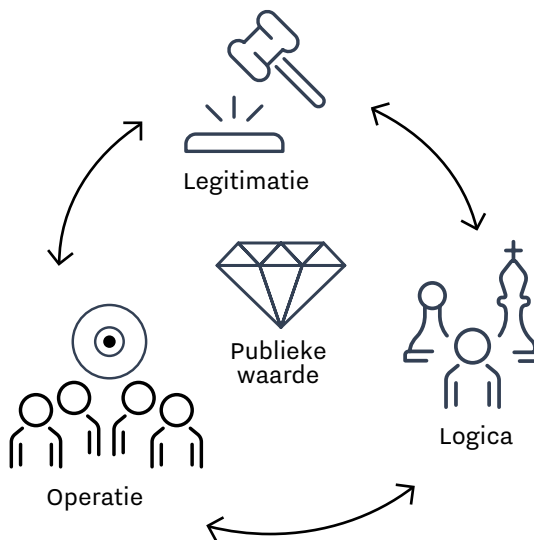
Onderwijs is een vorm van publieke dienstverlening die van vitaal belang is voor de samenleving. Dat roept inmiddels de vraag op in wiens handen we die belangrijke taak leggen, wie daarvoor verantwoordelijk gemaakt en bevoegd verklaard wordt.

Wikipedia duidt bevoegdheid als: ‘Het bezitten van toestemming om een handeling te mogen verrichten, al dan niet in naam van een andere natuurlijke

1 Op 26 januari 2021 schreef Paul Zevenbergen als voorzitter van de commissie een brief aan de beide ministers waarin hij de opdracht teruggaf.

persoon of een rechtspersoon. Wie deze toestemming niet heeft is onbevoegd.' Dit sluit nauw aan op wat Moore aanduidt als 'the license to operate'. Wie geeft je de bevoegdheid, het recht of de plicht om te handelen en publieke waarde te generen? In zijn boek *Creating Public Value* (1995) probeert Moore een antwoord te geven op de vragen: wat gaat goed in het publieke domein en wat gaat slecht, wanneer is iets succesvol en wanneer is iets van waarde? Hij ontwikkelde de public value-driehoek (figuur 1): een model om de waarde van publiek handelen zichtbaar te maken en te verantwoorden. Het model bestaat uit drie bollen: 'Legitimiteit en steun' (the license to operate), 'Kernlogica' en 'Inrichting en uitvoering'. Voor een uitgebreidere bespreking van dit model verwijzen we naar Vermeulen & Vroomen (2019). Kernidee is dat het scheppen van publieke waarde een duidelijke logica kent (wat wil je bereiken, hoe doe je dat, wanneer doe je het goed? Et cetera). Om die logica te realiseren, zijn de volgende vragen aan de orde: wie kan dat het beste doen, wat komt daarbij kijken en hoe voer je dat uit? Duidelijk is ook dat als je het waarom van de logica verandert, ook het wie, wat en hoe veranderen. Stel dat we voor het voortgezet onderwijs aan de logica toevoegen dat scholen niet alleen onderwijs moeten aanbieden, maar ook kinderopvang voor de onderbouwleerlingen, wat verandert er dan? In de discussie over onderwijstijd van enige jaren geleden kwam de onvrede over lesuitval meer naar voren doordat kinderen onverwacht thuis waren dan doordat ze te weinig leerden op school.²

Figuur 1. De public value-driehoek van Moore (1995).



²

Deze bijdrage gaat verder over de wie-vraag, meer in het bijzonder: kun je door middel van bevoegdheidsregelingen op een adequate manier bepalen wie over een 'license to teach (operate)' beschikt? Je kunt dit in principe op drie niveaus regelen:

- **Macroniveau:** op basis van wetgeving. De centrale overheid bepaalt of iemand wel of niet wordt toegelaten tot de beroepsgroep. Dat is de huidige situatie.
- **Mesoniveau:** passend bij de behoeften van de school. Op het organisatieniveau van de school wordt bepaald of iemand wel of geen les mag geven, waarbij de verantwoordelijkheid voor en het toezicht op kwaliteit bij de school ligt. Scholen worden vervolgens aangesproken op de onderwijskwaliteit (publieke waarde) die ze realiseren.
- **Microniveau:** de professional bepaalt of het verantwoord is dat zij/hij een bepaald soort onderwijs verzorgt. Zij/hij onderhoudt actief de eigen competenties en toont aan de buitenwereld dat er deugdelijk en deugdzzaam gehandeld wordt. Eventueel zou iemand aansprakelijk gesteld kunnen worden voor de gevolgen van professioneel falen.

Diverse beroepsgroepen hebben bevoegdheidsregels opgesteld. Het doel hiervan is meerledig. Allereerst wordt de beroepsgroep er sterker van. Niet iedereen kan zich zomaar architect, accountant, arts of leraar noemen. Door eisen te stellen aan opleiding en nascholing, onderhoudt de beroepsgroep zijn kwaliteit. Vaak is er ook een vorm van tuchtrecht geregeld voor de beroepsgroep in het geval van onzorgvuldig handelen, zeker als kwaliteitscodes (grof) geschonden worden. Bevoegdheidsregels zijn bedoeld als ondersteuning om rechtmatig en gekwalificeerd een beroep uit te oefenen. Ook naar de samenleving toe is dit een garantie dat de uitoefenaars van het beroep gekwalificeerd zijn.

Als we gaan kijken naar een centraal bevoegdheidstelsel (macroniveau) in het onderwijs, dan betekent dit dat wij als samenleving bepalen over welke specifieke bekwaamheden iemand moet beschikken om les te geven. Dat bepaalt de wetgever en niet de beroepsgroep zelf. Die wettelijke regeling is goed te begrijpen vanuit de overheidszorg voor goed onderwijs, maar zonder duidelijk eigenaarschap bij de uitvoerders (scholen en leraren) ontstaan er toch bezwaren. In essentie komen die erop neer dat in toenemende mate professionals niet meer geïnspireerd zijn door wettelijke bepalingen.



Volgens Scott (2014) zijn er in principe drie manieren waarop een overheid zaken voor elkaar kan krijgen: via wetgeving (dwang), via voorbeeldwerking (best practices, voorlichting) en via morele of normatieve overtuiging. Alle drie de routes kunnen met financiële middelen ondersteund worden. Tot op zekere hoogte heeft de overheid de route via de wetgeving zelf afgesneden door zich steeds verder terug te trekken. Eind vorige eeuw werd het New Public Management populair, waarbij publieke instellingen geprivatiseerd werden of vooral bedrijfsmatig aangestuurd moesten worden. Om dat mogelijk te maken, werd er verregaand gedereguleerd. Mede daardoor is de kloof tussen overheidshandelen en uitvoering steeds groter geworden, zoals we recent nog zagen in de discussies over de uitvoering van de sociale zekerheid en de toeslagenaffaire. Ook speelt een rol dat burgers autonomer zijn geworden in hun denken en minder slaafs wetten volgen. Nederlanders handelen vanuit het 'dat maken we zelf wel uit'-perspectief (denk aan de discussies over coronamaatregelen) en de overheid biedt die ruimte ook via allerlei gedoogconstructies, zoals bij het softdrugsbeleid.

De tweede manier om te sturen komt neer op het 'afkijken van elkaar'. De overheid kan wel een soort standaard zetten, bijvoorbeeld door pilots te starten, best practices te stimuleren of duidelijk afkeuring te laten blijken (ontmoedigen) van wat niet goed gaat. Daarmee moet die overheid wel inhoudelijk kleur bekennen (zo wel en zo niet) en dat is voor onderwijs ingewikkeld. Ten eerste gaat dit in tegen de vrijheid van onderwijs en ten tweede is het Nederlandse onderwijs decentraal georganiseerd met weinig voorbeeldmatige standaarden. Als die er al zijn, komen ze vaak uit de hoek van de educatieve uitgeverijen of van op afstand geplaatste organisaties als CITO en SLO. Eerder is gepoogd om de Onderwijsinspectie best practices te laten generen (die ziet immers ook veel van wat er in scholen goed gaat), maar dit beleid stuitte op politieke bezwaren en is weer losgelaten.³

Blijft dus over een morele of normatieve benadering die een appel doet op de scholen en de professionals om verantwoord te handelen en hoge standaarden aan te houden. En hier gaat de schoen wringen met het debat over bevoegdheidsregelingen. Naar onze mening zit het centrale bevoegdheidssysteem de discussie over de vraag 'Is het nou goed dat deze meneer of mevrouw in deze school deze vakken geeft?' in de weg. De schoolorganisatie stelt dat ze er niet over gaat, omdat de bevoegdheidsregeling bepaalt. Op het individuele niveau verstomt het gesprek, omdat het individu

³ Zie onder andere het interview met Melanie Ehren in *Didactief*, maart 2021, 9-10.

kan stellen dat hij/zij wettelijk bevoegd is. Op deze manier werkt het systeem 'onteigenend' op de kernvraag: wie is het beste geschikt om te handelen? Daarover hoeft binnen de groep van leraren niet meer gesproken te worden, bevoegd is immers bevoegd.

Een ander punt is dat je met centrale bevoegdheden, zeker met de druk op de huidige arbeidsmarkt, snel in de problemen gaat komen. Daarmee krijg je decentraal minder ruimte om bijvoorbeeld een geschikte zijinstromer aan te nemen. Stel, er is na lang zoeken geen bevoegde wiskundeleraar te vinden, maar er blijkt wel iemand uit het bedrijfsleven die heel geschikt is en in wie iedereen vertrouwen heeft. Met de centrale bevoegdheidsregeling komt deze persoon niet aan de slag in het onderwijs. Dat wordt opgelost door vrijstellingen te geven, waarmee die centrale regelgeving allerhande afwijkingen en gedoogsteun gaat krijgen. Wat is dan nog de waarde van de centrale regels? Het haalt de discussie weg bij waar het echt over moet gaan, namelijk of deze man of vrouw in staat is om een groep jonge mensen onderwijs te geven. Of het zadeltscholen (en leerlingen en ouders) op met de onmogelijkheid om lokale oplossingen voor knelpunten te bedenken.

Overigens is er nog een andere kritische opmerking te maken bij dat systeem van vrijstellingen en ontheffingen. Een leraar met een vrijstelling kan nooit een vaste aanstelling krijgen en wordt met tijdelijke bevoegdheden aan het lijntje gehouden. Dit maakt het bijna onmogelijk om een serieus commitment aan te gaan.

Als we gaan kijken naar het bevoegdheidsstelsel op mesoniveau, kan vanuit de behoeften van de school de schoolorganisatie bepalen of iemand bekwaam is om een vak te geven. De organisatie geeft iemand toestemming tot handelen, zoals bij veel beroepen op de arbeidsmarkt gebeurt, zonder wettelijke bescherming. Dat vergt wel dat de werkgever een goede en eerlijke afweging maakt en dat die werkgever goed HR-beleid voert. In het moderne denken over HRM onderscheiden we drie typen contracten in een arbeidsrelatie: psychologisch, juridisch en economisch (Van der Meer, 2014). Daarbij is het psychologische contract veruit het belangrijkste. We hebben immers liever commitment, inzet en de bereidheid om de goede dingen te doen dan dat het papierwerk formeel voldoet, maar er feitelijk de verkeerde dingen gebeuren. Bovendien worden het juridische en economische contract feitelijk al geregeld via respectievelijk het arbeidsrecht en de cao.



Goed HR-beleid is een lastig issue in het onderwijs. Al vanaf de commissie-Van Es (1992) wordt gepleit voor versterking van dit beleid. Ook recent is bijvoorbeeld de positie van de medezeggenschap binnen scholen op HR-beleid versterkt. Ons pleidooi is om vanuit dit uitgangspunt meer vrijheid te bieden om tot een psychologisch kloppend contract te komen. Kijk of je iemand kunt vinden die voldoet en past binnen het schoolsysteem en over de juiste intrinsieke motivatie beschikt. Het is prima als dat een geschikte kandidaat is met de juiste papieren, maar die eis moet niet (te) dwingend en/of gedetailleerd zijn, zoals nu met name in het vo het geval is. Het is cruciaal dat het op het niveau van de professional (micro) om het gevoel gaat verantwoord bezig te zijn, waarbij de professional kan uitleggen en kan laten zien het goede te doen en daarmee een license to operate te verdienen.

Meer kwaliteit, flexibiliteit en mobiliteit

In de driehoek van Moore (1995) zitten nog twee andere bollen. Als we kijken naar de bol 'Kernlogica', dan komen we bij het eerste discussiepunt: wat is goed onderwijs? Het vaststellen van de kernlogica is bepalend voor de structuur van het onderwijs, niet alleen het curriculum, ook de opleidingen en het bevoegdheidssysteem voor de leraar. De derde bol, 'Inrichting en uitvoering', is gerelateerd aan de vraag: welke processen moet je organiseren om beide met voldoende kwaliteit te realiseren? In zijn advies 'Ruimte voor Leraren' (2018) bepleitte de Onderwijsraad voor ruimere onderwijsbevoegdheden voor leraren, in combinatie met een ontwikkelmodel. Doel van dit advies was om de inzetbaarheid en mobiliteit van leraren te vergroten en daarmee het beroep van leraar gevarieerder en aantrekkelijker te maken. Als we aansluiten bij de veranderde samenleving en nieuwe vaardigheden voor de 21e eeuw ontwikkelen, dan verandert de kernlogica. Nieuwe waarden en normen komen boven: kinderen moeten zich kunnen ontplooiën, ze moeten aangemoedigd worden om te onderzoeken en zich daarbij veilig voelen. Ze moeten ondersteund worden om hun talenten te ontwikkelen. Dit heeft allemaal ingrijpende consequenties voor zowel nieuwe als zittende leraren (zie voor een verder beschouwing hierover: Vermeulen & Vermeulen, 2016).

Hoe verhoudt dat zich tot de eenmalige bevoegdheid? De Onderwijsraad heeft het niet aangedurfd om te adviseren het bevoegdheidssysteem af te schaffen. In de afwegingen is gekeken of er niet toch een basis is die elke leraar wel moet hebben. Zonder die basis mag je überhaupt niet voor de klas staan. Naast het beschikken over een bachelor- of masterniveau zijn er basisvaardigheden gedefinieerd. Elke leraar moet weten hoe je een lessenserie kunt ontwerpen,

elke leraar moet een basaal begrip van toetsing hebben et cetera. Als je dat niet hebt omdat je geen lerarenopleiding hebt gevolgd, moet je zorgen dat je die kennis op een andere manier opdoet. Sommige vaardigheden en kennis kun je via een formele opleiding verwerven, maar andere kunnen al op basis van eerdere ervaringen zijn opgedaan en moeten gevalideerd kunnen worden. Het is ook een optie om bepaalde kennis 'on the job' op te doen, daarbij gecoacht vanuit de werkgever. Dit is een lastig gebied. Ten eerste gaat het om de borging van het civiele effect van die in de praktijk verworven competenties. Ook speelt een rol hoe je omgaat met leraren die het nog aan het leren zijn, maar al wel voor de klas staan. Het is daarbij overigens zaak om niet alleen te kijken naar wat iemand (nog) niet kan, maar zeker ook naar wat iemand al wel (goed) kan. Voor ons is duidelijk dat dit niet in centrale richtlijnen gevat kan worden. Die worden te snel juridisch van aard en dragen zoals eerder gezegd bij aan de vervreemding van het gesprek over kwaliteit. Het middel is dan erger dan de kwaal.

De discussie over bevoegdheden, zeker de landelijke discussie, wordt naar onze mening te veel ingegeven door defensieve belangen, met argumenten ter bescherming van bestaande rechten van leraren. Die hebben relatief weinig te maken met de daadwerkelijke kwaliteit van onderwijs en daarmee met de bescherming van de rechten van leerlingen. Kennelijk vinden we het belangrijker dat iemand het goede papiertje heeft dan dat iemand geïnspireerd voor de klas staat en een rolmodel is voor leerlingen. Deze vorm van denken lost het lerarentekort niet op, draagt niet bij aan daadwerkelijke discussies over wat kwaliteit is en past niet meer in deze tijd.



Dwangbuis, korset of exoskelet

Bevoegdheidsregelingen zijn ontworpen om rechtmatig bepaalde handelingen te mogen verrichten, om beroepsgroepen sterker te maken en valse concurrentie te weren. Ze zijn een garantie voor de samenleving dat de uitvoerenaar gekwalificeerd is. Maar is deze constructie nog wel van deze tijd? In onze ogen zijn de gedetailleerde bevoegdheidssystemen op hun best een korset om leraren te versterken in hun onderhandelingspositie met de schoolleiding. Een korset ondersteunt en corrigeert datgene wat niet uit zichzelf de goede proporties heeft. Op den duur werkt een korset spierverslappend. Dat zou met de bevoegdheidsregeling ook zo kunnen zijn: we verstoppen ons achter regelgeving, omdat er kennelijk geen fatsoenlijk gesprek mogelijk is over wat voor kwaliteit werkgever en werknemer over en weer verwachten. Het psychologische contract door de dominante discussie over juridische en economische aspecten.

Bij vernieuwingen wordt het korset vermoedelijk zelfs een dwangbuis. Het doel van een dwangbuis is om iemand in bedwang te houden en beweging onmogelijk te maken. Is het bevoegdheidssysteem een dwangbuis? Een concept dat je beperkt in hetgeen je wilt doen en belemmert in je handelingsvrijheid, met regels die de ruimte om te vernieuwen inperken in plaats van versterken? Denk aan het doorbreken van vakkenstructuren, het ontwikkelen van onderwijs voor 10 tot 14-jarigen of het laten doorlopen van leerlijnen uit de onderbouw naar de bovenbouw in het vwo.

Zijn we tegen ieder bevoegdheidssysteem? Niet per definitie en zeker niet als zo'n systeem de vorm aanneemt van een exoskelet⁴, een ondersteuner en versterker. Onze voorkeur gaat uit naar een systeem dat mogelijk maakt wat je in je eentje niet kunt. Een bevoegdheidssysteem dat een gemeenschap van deskundigheid creëert en een geregeld gesprek over professionele ethiek impliceert, versterkt de kwaliteit van het onderwijs. Het geeft aan op wie je op een gezagvolle manier een beroep kunt doen in het onderwijs (de erkend goede leraar). Zoiets treffen we aan bij de National Board of Professional Teaching Standards in de Verenigde Staten. 'Elevating Teaching|Empowering Teachers' staat er op hun website.

4 Oorspronkelijk is een exoskelet een omhulling die dient ter bescherming van het lichaam van een organisme. Het is een uitwendig skelet in de vorm van een harde structuur, zoals bij insecten. Deze metafoor gaat uit van het draagbare skelet (of robots) zoals dat wordt toegepast in werksituaties met een hoge fysieke belasting, waarbij het exoskelet een of meer lichaamsdelen ondersteunt, opdat het lichaam minder wordt belast.

Conclusie

Met het stoppen van de Commissie Onderwijsbevoegdheden is er weer een discussie over de kwaliteit van leraarschap en de aanpassingen naar 21e-eeuwse vaardigheden gesmoord. De rol van onderwijs in onze samenleving is vitaal. Goed onderwijs is daarbij geen streven, maar een vereiste. Het stilvallen van discussies over de ontwikkeling van het leraarschap is dan ook onaanvaardbaar. We moeten met elkaar het gesprek blijven voeren, maar dan moet de kwaliteit van het gesprek wel gaan over de morele license to operate (is het normatief kloppend, het exoskelet?). Als het gaat over bevoegdheidseisen levert een te formele stellingname (de dwangbuis) een krampachtige license to operate op, waarbij de goede argumenten verdrongen worden door de slechte. Dat is niet denkbeeldig. Scholen worden steeds meer onderhandelingshuishoudens, waarbij ouders onderhandelen over het advies van het kind, de burens onderhandelen over verkeeroverlast en leraren onderhandelen over welk vak ze wel of niet mogen geven. Onderhandelingen die vaak gaan over het veiligstellen van belangen en niet over de kwaliteit van het onderwijs. De vetters van het korset worden steeds strakker en door meer handen aangetrokken. Het gaat niet over het belang van het kind, of dat kind daadwerkelijk geholpen is met een havo- of een vwo-advies. Ook bij de bevoegdheidsdiscussie wordt onderhandeld vanuit de verkeerde principes, waarbij de focus ligt op juridische en economische aspecten. Daarin gaan we voorbij aan het belangrijkste aspect: goed onderwijs bieden aan de generatie van de toekomst.



Literatuur

Commissie Onderwijsbevoegdheden. (2021). *Hoge lat, lagere drempels. Voorzittersverslag van de werkzaamheden van de Commissie Onderwijsbevoegdheden*. Download van <https://www.onderwijsbevoegdheden.com/post/hoge-lat-lagere-drempels>.

Moore, M. (1995). *Creating Public Value*. Cambridge MA: Harvard University Press.

Onderwijsraad. (2018). *Ruim baan voor leraren*. Den Haag: Onderwijsraad.

Scott, R. (2014). *Institutions and Organisations. Ideas, Interests, and Identities*. Los Angeles: Sage.

Van der Meer, M. (2014). *Vakmensen en bewust vertrouwen: een institutionele beschouwing over de arbeidsmarkt in het middelbaar beroepsonderwijs*. Oratie. Tilburg: Tilburg University.

Vermeulen, M.J., & Vermeulen, M. (2016). Opleiden voor een dynamisch beroep in een dynamische samenleving. In J. Dengerink & M. Snoek (Red.), *De context van het opleiden van leraren: Kennisbasis Lerarenopleiders, Katern 2*. Eindhoven: VELON.

Vermeulen, M., & Vroomen, A. (2019). *Social Profit Canvas. Vertrekpunt voor sociale winst en waarde*. 's-Hertogenbosch: Whise.



19

Verdeling van leraren en kansen- gelijkheid

Tim Schokker & Marc van der Steeg
Adviseurs, ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

De auteurs schrijven deze bijdrage op persoonlijke titel

Inleiding

Kansengelijkheid in het onderwijs staat hoog op de maatschappelijke en politieke agenda. Een thema dat hierbij vaak aan de orde komt, is de toenemende schoolsegregatie naar inkomen of opleiding van de ouders. Daarbij wordt vaak vergeten dat niet alleen leerlingen ongelijk over scholen zijn verdeeld, maar ook leraren. Dan gaat het allereerst om de ongelijke verdeling van tekorten, maar we zien ook aanwijzingen dat de kwaliteit van leraren ongelijk is verdeeld. De kwaliteit van leraren is de voornaamste factor in onderwijskwaliteit. Als de goede leraren ongelijk verdeeld zijn, zou dit bijdragen aan ongelijke kansen in het onderwijs. Een verklaring voor de geringe belangstelling voor dit thema zou de lastige meetbaarheid van het begrip ‘kwaliteit van de leraar’ kunnen zijn. We weten dat er tussen verschillende leraren een grote variatie is in de voortgang die leerlingen boeken. Als we de basisschoolleraars denkbeeldig in vier groepen verdelen, brengt het bovenste kwart leraren leerlingen gemiddeld tot havoniveau, terwijl het onderste kwart gemiddeld maximaal vmbo-t-niveau uithaalt (CPB, 2018). Maar tegelijkertijd blijkt deze grote variatie in lerarenkwaliteit maar matig te verklaren op grond van objectief meetbare verschillen tussen leraren (Van der Steeg, 2016). De afgelopen jaren is er wel steeds meer bewijs dat extra ervaring over de hele lerarenloopbaan positief samenhangt met de leerwinst die leerlingen boeken (Harris & Sass, 2011; Wiswall, 2013; Papay & Kraft, 2015; Gerritsen et al., 2017), nadat veel eerdere studies (zie de bespreking daarvan in Rice, 2013) vonden dat ervaring er alleen maar toe doet in het begin van de loopbaan en daarna niet meer.¹



In deze bijdrage rapporteren we over de resultaten van een eerste verkenning van een mogelijk ongelijke verdeling van leraren in het Nederlandse onderwijs. We kijken naar het voortgezet onderwijs, omdat we in het bijzonder geïnteresseerd zijn in een mogelijk ongelijke verdeling van leraren naar onderwijstype en type scholen (breed versus smal). We starten met een korte theoretische verkenning op basis van de beschikbare literatuur.

1 Papay en Kraft (2015) beargumenteren dat de eerdere studies methodologische problemen hebben, omdat er niet op een juiste wijze is omgegaan met de collineariteit tussen ervaringseffecten en jaareffecten.

Preferenties van leraren en regionale hiërarchie

Scholen hebben te maken met een regionale markt van leerlingen en leraren. Van een klassieke markt gereguleerd door vraag en aanbod is echter niet sprake. Scholen die populair zijn, hebben beperkt de capaciteit om te groeien, al was het maar vanwege de beperkingen die het gebouw geeft voor een verdere groei van het aantal leerlingen. Dat maakt dat de concurrentie tussen scholen vooral gaat om het type leerlingen en leraren; om hun 'marktpositie' en reputatie te versterken, proberen scholen de beste leerlingen en leraren aan te trekken. In die zin kan het aanbod in stedelijke omgevingen waar meerdere scholen met elkaar concurreren om leerlingen, beschreven worden als een regionale hiërarchie, waarbij scholen onderaan de hiërarchie de leerlingen met een lage sociaaleconomische status (SES-leerlingen) aantrekken en ook een minder aantrekkelijke omgeving voor leraren vormen om te werken (Waslander et al., 2010). Zowel de keuzevrijheid van ouders als de autonomie van schoolleiders in de selectie van leraren zijn in het Nederlandse onderwijs groot. De speelruimte is dus ook relatief groot. Ouders en leerlingen zijn in hun keuzeprocessen minder gevoelig voor objectieve kwaliteitskenmerken (Waslander et al., 2010). De preferenties verlopen eerder indirect; ouders en leerlingen hebben de voorkeur voor scholen met een leerlingenpopulatie met dezelfde sociale achtergrond (Oosterbeek et al., 2019).

Er zijn aanwijzingen dat schoolleiders goed in staat zijn de kwaliteit van leraren waar te nemen (TALIS, 2022). Leraren hebben bovendien de preferentie om te werken op scholen met relatief weinig achterstandsléerlingen (Bonhomme et al., 2016). Scholen die bovenaan de regionale hiërarchie staan, zijn populair bij leraren en schoolleiders hebben daar meer opties om uit te kiezen als er een vacature vervuld moet worden. Dit beeld op basis van onderzoek in Nederlandse basisscholen is consistent met eerdere bevindingen in de internationale literatuur (Hanushek et al., 2004; Scafidi et al., 2007).

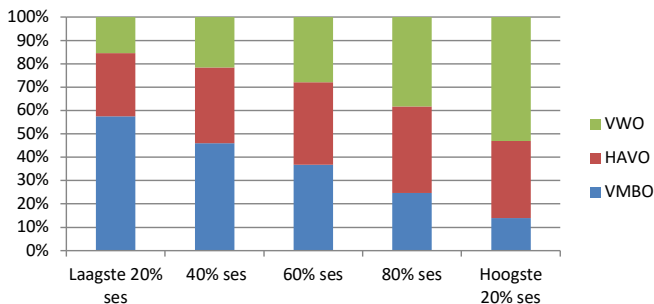
Daarnaast zijn er internationaal aanwijzingen dat leerlingen op scholen met veel achterstandsléerlingen gemiddeld minder gekwalificeerde en effectieve leraren hebben dan leerlingen op scholen met weinig achterstandsléerlingen. Dit is gevonden voor verschillende indicatoren voor de kwaliteit van leraren, zoals ervaring, behaald opleidingsniveau en 'advanced credentials' (zie bijvoorbeeld Lankford et al., 2002; Clotfelter et al., 2005; Kalogrides en Loeb, 2013; Goldhaber et al., 2015), en voor kwaliteit gemeten door de toegevoegde waarde in termen van leerwinst van leerlingen ('teacher value added') (zie bijvoorbeeld Sass et al., 2012; Goldhaber et al., 2015; Isenberg et al., 2016; Goldhaber et al., 2018).

In Nederland zijn voor het basisonderwijs ook aanwijzingen gevonden voor (beperkte) verschillen in kenmerken van leraren die correleren met de leerwinst van leerlingen tussen scholen met veel en met weinig lage SES-leerlingen (Lachmansingh, 2016). Zo wordt gevonden dat op scholen met veel lage SES-leerlingen sprake is van een hoger aandeel jonge leraren en een lager aandeel leraren dat de complexere leerkrachtvaardigheden beheerst. Het feit dat door onderwijsachterstandsmiddelen de klassen op achterstandsscholen minder groot zijn, compenseert onvoldoende voor de sterke preferenties van leraren om te werken op scholen met weinig achterstandssleerlingen (Bonhomme et al., 2016). Leraren die op een achterstandsschool werken hebben bovendien minder kans om over te stappen naar een school met weinig of geen achterstandssleerlingen, zo wordt gevonden in dezelfde studie van Bonhomme et al. Voor het primair onderwijs is in een recente studie van Centerdata (2021) gevonden dat (zelf gerapporteerde) lerarentekorten veel groter zijn op basisscholen met veel lage SES-leerlingen dan op scholen met weinig lage SES-leerlingen (13,3% in de categorie met de hoogste schoolweging versus 5,8% in de categorie scholen met de laagste schoolweging, een factor 2,3 keer zo hoog).

Belangrijk in de Nederlandse context is dat door het stelsel van vroege selectie de plaats die scholen innemen in de regionale hiërarchie sterk samenhangt met onderwijstype, waarbij categoriaal gymnasium bovenaan de hiërarchie is gepositioneerd en vmbo-b/-k onderaan de hiërarchie. Dit kan worden verklaard door de sterke samenhang tussen de sociaaleconomische achtergrond van leerlingen en het onderwijstype dat zij volgen. Zie ter illustratie onderstaande figuur voor de verdeling van leerlingen naar SES en onderwijstype.



Figuur 1 Verdeling leerlingen naar SES-achtergrond op 15-jarige leeftijd naar onderwijstypen in vijf SES-groepen (Pisa, 2018; eigen bewerking).



Verdeling leraren naar onderwijstype in het voortgezet onderwijs

Om de ongelijke verdeling in kwaliteit van leraren over de verschillende onderwijstypen empirisch te onderzoeken, is gebruikgemaakt van het zogenaamde IPTO-bestand.² Dit bestand wordt bijgehouden door Centerdata om het aantal bevoegd gegeven lessen te monitoren. Ook andere kenmerken van leraren, zoals leeftijd en salarisschaal, worden bijgehouden. Hieronder geven we de resultaten weer voor het meest recent beschikbare jaar 2020. IPTO wordt jaarlijks bijgehouden en een vergelijking over de periode 2014-2020 laat een consistent patroon door de tijd zien.

Lessen gegeven door jonge leraren

Zoals hierboven aangegeven is er toenemend bewijs dat het aantal jaren ervaring een relevante indicator is voor de kwaliteit van leraren. We hebben daarom voor de verschillende onderwijstypen gekeken naar het percentage gegeven lessen door leraren jonger dan 35 jaar. In het landelijke beeld is dit aandeel het hoogst in het brugjaar en neemt in de hogere klassen en het examenjaar het aandeel jongere leraren verder af. Dit duidt erop dat schoolleiders hun ervaren leraren inzetten als het er het meest om spant, namelijk in de voorbereiding op de examens. Als we de categoriale vestigingen met elkaar vergelijken, zien we de inzet van minder ervaren leraren afnemen naarmate het onderwijsniveau hoger is. In het categoriaal vmbo gaat het om 32,2% van de leraren die jonger dan 35 zijn, gevolgd door categoriaal havo (24,1%) en categoriaal vwo (17,6%). Het aandeel jonge leraren is in het eindexamenjaar op het vmbo dus circa twee keer groter dan op het vwo. Als we ook naar de brede vestigingen kijken, waarbij een schooltype wordt gecombineerd met een ander schooltype, is eenzelfde patroon zichtbaar (vmbo-breed 28,6%, havo-breed 23,6% en vwo-breed 18,5% leraren onder de 35 jaar). De verschillen zijn alleen iets minder uitgesproken.

2 De in deze paragraaf gepresenteerde gegevens zijn ontleend aan een rapportage van Centerdata die in opdracht van het ministerie van OCW is samengesteld. Zie De Vos, K., Vloet, A., & Adriaens, H. (2022), Verdeling van leraren naar bevoegdheid, ervaring en salaris, resultaten op basis van IPTO.

Lessen gegeven door bevoegde leraren

Een voor de hand liggende indicatie voor kwaliteit is of leraren ook bevoegd zijn om de lessen te geven. Ook hier kijken we allereerst naar het examenjaar en vergelijken we categoriale vestigingen. Het percentage bevoegd gegeven lessen is het hoogst op het categoriaal vwo; 97,1% van de lessen in het examenjaar worden namelijk gegeven door bevoegde leraren. Het categoriaal havo volgt met 93,9%, gevolgd door het categoriaal vmbo met 88,7%. Het percentage bevoegd gegeven lessen ligt bij een brede vestiging voor havo en vwo iets lager (respectievelijk 91,5% en 96,6%), hoewel de verschillen niet groot zijn. Dat ligt voor het vmbo anders. Hier scoort het brede vmbo duidelijk beter ten opzichte van het categoriaal vmbo (respectievelijk 94,0% tegenover 88,7% op categoriaal vmbo basis, kader en gemengde leerweg). In het brugjaar gaat het om nog grotere verschillen, bijvoorbeeld 95,5% bevoegd gegeven lessen op categoriaal vwo, tegenover 81,1% op categoriaal vmbo basis, kader en gemengde leerweg, bijna 15 procentpunt minder dus.

Aandeel lessen gegeven door eerstegraads opgeleide leraren

Een interessante vraag is wat de kans is om als brugklasleerling een eerstegraads opgeleide leraar te treffen. We kijken weer eerst naar categoriale vestigingen. Voor een leerling die op een categoriaal vmbo zit is die kans zeer gering, namelijk 0,4% van de gegeven lessen. Die kans is al een stuk groter voor een havist die in de brugklas zit, namelijk 33,9% van de lessen. Voor een brugklasleerling op een categoriaal vwo is die kans met 66,0% nog weer een stuk hoger. Dat zijn forse verschillen. Kijken we naar brede vestigingen dan zijn de verschillen nog steeds groot, maar is het beeld wel iets gunstiger voor de vmbo-leerling. De kans om een eerstegraads leraar te treffen op een brede vmbo is 2,4%, op een breed havo 13,8% en op een breed vwo 27,0%. Voor een leerling op een havo of vwo is de kans om in de brugklas een eerstegraads leraar te treffen dus behoorlijk veel groter op een categoriale vestiging dan op een brede vestiging.



Verdeling leraren over salarisschalen

De inschaling van leraren hangt ook sterk samen met het onderwijstype. Het percentage leraren met een LB-schaal (laagste salarisschaal) die in het brugjaar lesgeven, is in het vmbo 66,7%, tegenover 44,5% op het vwo. Ook in leerjaar 3 (vmbo 57,3% versus vwo 39,2%) en vooral het eindexamenjaar (vmbo 49,2% versus vwo 11,5%) bestaan forse verschillen in de aandelen in de laagste salarisschaal tussen vmbo en vwo. Consistent met dit beeld zijn leraren met een LD-schaal (hoogste salarisschaal) slechts in beperkte mate op het vmbo te vinden en in veel grotere mate op het vwo. In het eindexamenjaar gaat het bijvoorbeeld om 6,8% in schaal LD op het vmbo, tegenover 69,8% op het vwo, een ruim tien keer zo hoog aandeel (Excel-bijlage bij De Vos et al., 2022).³ Het verschil in beloningsperspectief in het eindexamenjaar hangt samen met het verschil in benodigde opleiding. In de bovenbouw van havo en vwo dienen docenten eerstegraads bevoegd te zijn (hbo- of wo-master), terwijl in de bovenbouw vmbo-docenten tweedegraads bevoegd dienen te zijn (hbo-bachelor). Toch verklaart dit niet geheel de verschillen; er is nog steeds sprake van een ongelijke verdeling over de salarisschalen tussen vmbo en vwo als de groepen leraren vergeleken worden met 1. die (in het geheel) niet bevoegd lesgeven op eerstegraadsniveau en 2. die (ook) bevoegd lesgeven op eerstegraadsniveau.⁴

3 Ter indicatie, de maximale uitloop in schaal LB is een brutosalaris van € 5.460, terwijl de maximale uitloop in schaal LD € 7.190 bedraagt, een verschil van 32%. Bron: https://ambtenarensalaris.nl/wp-content/uploads/2021/12/CAO_VO_salaristabellen_per_1-10-2021.pdf.

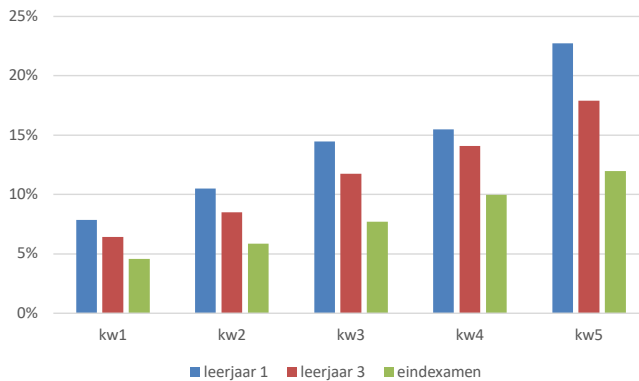
4 Zo is in leerjaar 3 van de leraren die (ook) bevoegd lesgeven op eerstegraadsniveau het aandeel dat in de laagste salarisschaal zit 35,9% op het vmbo, tegenover 19,4% op het vwo. In het eindexamenjaar gaat het om 28,9% versus 9,0%, in de brugklas om 39,2% versus 23,4%. Bij de leraren in leerjaar 3 die niet bevoegd lesgeven op eerstegraadsniveau, is het verschil in het aandeel leraren in de laagste salarisschaal weliswaar gering (58,8% vmbo, tegenover 57,3% vwo), maar in de brugklas is dit verschil ruim 10 procentpunt (68,8 respectievelijk 57,8%) en in het eindexamenjaar gaat het om een verschil van 3,6 procentpunt (50,4% versus 46,8%).

Relatie aandeel niet-bevoegd gegeven lessen met achterstandsscore vestiging

Hoewel er dus een duidelijk verband is tussen onbevoegd gegeven lessen en onderwijstype, hebben we ook gekeken of er naast het onderwijstype nog een relatie is met de leerlingenpopulatie van een school naar sociaaleconomische status. Dit zou onze werkhypothese onderbouwen dat leraren een voorkeur hebben voor scholen met relatief minder lage SES-leerlingen. Hiervoor zijn vestigingen, onafhankelijk van onderwijstype, ingedeeld in vijf groepen volgens de CBS achterstandsscore. De indeling in achterstandsscoregroepen is gemaakt op basis van de CBS-achterstandsscore zonder drempel, gedeeld door het aantal leerlingen op de vestiging. Dat geeft een proxy voor de gemiddelde mate van aanwezigheid van leerlingen met een hoog risico op een achterstand per vestiging. Voor het brugjaar blijkt dat het percentage niet-bevoegd⁵ gegeven lessen op scholen in de groep met de meeste leerlingen met een risico op een achterstand (vijfde kwintiel) een factor 2,9 keer zo hoog ligt als op scholen met de minste leerlingen met een risico op een achterstand (eerste kwintiel): 22,7% versus 7,9%. Voor leerjaar 3 gaat het om een factor 2,8 (17,9% versus 6,4%), terwijl het voor het eindexamenjaar gaat om een factor 2,6, namelijk 12,0% niet-bevoegd gegeven lessen ten opzichte van 4,6%. Er blijkt dus sprake van een systematisch verband, waarbij geldt dat hoe meer achterstandsleerlingen een vestiging heeft, hoe groter de kans dat leerlingen les krijgen van een niet-bevoegde docent.



Figuur 2 Percentage niet-bevoegd gegeven lessen naar leerjaar en achterstandsscore-kwintielen (bron: Centerdata 2022).

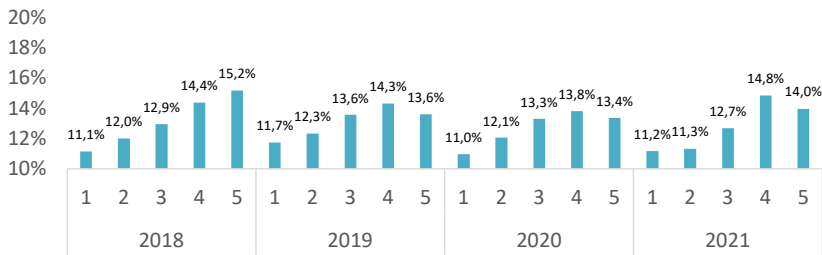


5 Niet-bevoegd gegeven lessen zijn de optelsom van het aandeel benoembaar en het aandeel onbevoegd gegeven lessen. Voor beide subcategorieën bestaat ook apart een duidelijk (oplopend) verband met de achterstandsscoregroepen. Er is gekeken naar een gemiddelde voor (20) avo-vakken.

Relatie mobiliteit leraren met achterstandsscore

Ook als we kijken naar de mobiliteit van leraren in het voortgezet onderwijs, zien we een duidelijk verband met de gewogen achterstandsscore per leerling, zoals onderstaande figuur illustreert. Mobiliteit is hier gedefinieerd als switchen naar een andere school of geheel vertrekken uit het onderwijs.⁶ Er zijn aanwijzingen dat een hogere mobiliteit van leraren een negatieve impact heeft op de leerresultaten van leerlingen (Ronfeldt et al., 2013; Hanushek et al., 2016, Harmslag, 2019).⁷

Figuur 3 Mobiliteit leraren naar achterstandsscore-kwintielen (1-5, waarbij 1 = 20% scholen met laagste achterstandsscore en 5 = 20% scholen met hoogste achterstandsscore), 2018-2021 (bron: eigen bewerking DUO-data).



6 Ook als afzonderlijk gekeken wordt naar switchen naar een andere school en vertrekken uit het onderwijs, zien we een positief verband.

7 Ronfeldt et al. (2013) vinden dat het negatieve effect groter is in scholen met meer 'black students' en scholen met veel laag presterende leerlingen. Hanushek et al. (2016) vinden negatieve effecten van mobiliteit op leerprestaties in slechter presterende scholen, maar niet in goed presterende scholen. Harmslag (2019) kijkt naar mobiliteit in het Nederlandse basisonderwijs en vindt resultaten die qua orde van grootte in lijn liggen met Hanushek et al. (2016).

Conclusie en discussie

In onze empirische analyse wordt de ongelijke verdeling van leraren naar bevoegdheid en ervaring over onderwijstypen bevestigd voor het voortgezet onderwijs. We zien dat de verschillen het grootst zijn als we categorale vestigingen vergelijken en dat verschillen enigszins worden gemitigeerd als we kijken naar brede vestigingen. Gelet op het belang van de leraar voor onderwijskwaliteit en de grote impact die een ongelijke verdeling van leraren kan hebben op de kansen van kinderen, is het van belang dat er nader onderzoek wordt gedaan naar dit thema. Van belang is vooral om het verschil in kwaliteit tussen leraren beter te meten. Dat zou kunnen door bijvoorbeeld op basis van een lesobservatie-instrument, zoals ICALT, verschillen in de kwaliteit van gegeven lessen tussen onderwijstypen en typen scholen te onderzoeken.

Onze analyse werpt ook een nieuw perspectief op het belang van brede scholengemeenschappen. De argumentatie voor brede scholengemeenschappen is vaak het tegengaan van schoolsegregatie en de opvatting dat een leerlingenpopulatie een goede afspiegeling zou moeten zijn van de samenleving. Een ander argument is dat brede scholengemeenschappen het makkelijker maken om leerlingen te plaatsen op een niveau dat bij hen past. Leerlingen hoeven immers niet van school te veranderen als zij naar een ander niveau gaan. In deze bijdrage laten wij zien dat brede scholengemeenschappen ook kunnen bijdragen aan een gelijkere verdeling van leraren. Zo is de kans om een eerstegraads leraar aan te treffen voor een vmbo brugklasleerling veel groter als hij of zij op een brede scholengemeenschap zit. Dit brengt een nieuw perspectief in de discussie over kansengelijkheid in het onderwijs.

Een ander opvallend gegeven is dat er grote verschillen zijn in het aandeel niet-bevoegd gegeven lessen tussen scholen met veel en weinig leerlingen met een risico op achterstand. Ook de mobiliteit van leraren verschilt tussen beide typen scholen. Het is een grote uitdaging om het werken op achterstandsscholen aantrekkelijker voor leraren te maken. Recent is de arbeidsmarkttoelage⁸ geïntroduceerd om hieraan een bijdrage te leveren. Het is een open vraag of een dergelijke toelage voldoende is om te compenseren voor het betere beloningperspectief van leraren op scholen met weinig leerlingen met een risico op een achterstand, dat kan worden afgeleid uit het veel grotere aandeel leraren in de hoogste salarisschaal op het vwo ten opzichte van het vmbo.

8 Dit is een toelage van circa 8% (bezien over schooljaar 2021/22) voor de 15% scholen met de hoogste gewogen achterstandscore per leerling.

Behalve naar financiële prikkels zal ook naar mogelijkheden voor professionele ontwikkeling moeten worden gekeken. Het is denkbaar om carrièrepaden te ontwikkelen voor leraren die zich willen specialiseren in het werken op achterstandsscholen. Excellente onderwijssystemen (TALIS, 2022; Schleicher, 2018) zorgen ervoor dat de beste leraren lesgeven op de scholen waar ze het hardst nodig zijn. Daarin speelt beloning een rol, maar ook of de professionele en maatschappelijke waardering voor het werken op een achterstandsschool wordt gewaardeerd in de verdere carrière van leraren.

Literatuur

Bonhomme, S., Jolivet, G., & Leuven, E. (2016). School characteristics and teacher turnover: Assessing the role of preferences and opportunities. *The Economic Journal*, 126, 1342-1371.

Centerdata. (2021) - *Personeelstekorten primair onderwijs - Peildatum 1 oktober 2021*. <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-onderwijs-cultuur-en-wetenschap/documenten/rapporten/2021/12/14/eindrapport-personeelstekorten-primair-onderwijs-peildatum-1-oktober-2021>.

Clotfelter, C., Ladd, H., & Vigdor, J. (2005) - Who teaches whom? Race and the distribution of novice teachers. *Economics of Education Review*, 24(4), 377-392.

CPB. (2018). *Effectieve interventies leerachterstanden in het primair onderwijs*, CPB-notitie. Den Haag: Centraal Planbureau.

De Vos, K. Vloet, A., & Adriaens, H. (2022). *Verdeling van leraren naar bevoegdheid, ervaring en salaris, resultaten op basis van IPTO*. Tilburg: Centerdata. <https://www.aanpaklerarentekort.nl/actueel/nieuws/2022/06/22/verdeling-leraren-in-het-voortgezet-onderwijs>.



Dijkslag, H. (2019). *Do teacher shortages harm students? Teacher labor market tightening, teacher mobility and the quality of education*. Master thesis. <https://thesis.eur.nl/pub/49378/>.

Douglas, N., & Sass, T. (2011). Teacher Training, Teacher Quality and Student Achievement. *Journal of Public Economics*, 95, 798-812.

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., Lavery, L., & Theobald, R. (2015). Uneven playing field? Assessing the teacher quality gap between advantaged and disadvantaged students. *Educational Researcher*, 44(5), 293-307.

Goldhaber, D., Quince, V., & Theobald, R. (2018). Has it always been this way? Tracing the evolution of teacher quality gaps in US public schools. *American Educational Research Journal*, 55(1), 171-201.

Goldhaber, D., Theobald, R., & Fumia, D. (2022). The role of teachers and schools in explaining STEM outcome gaps. *Social Science Research*, 105. doi: 10.1016/j.ssresearch.2022.102709

Hanushek, E., Kain, J., & Rivkin, S. (2004). Why public schools lose teachers. *Journal of Human Resources*, 39(2), 326-354.

Hanushek, E., Rivkin, S., & Schiman, J. (2016). Dynamic effects of teacher turnover on the quality of instruction. *Economics of Education Review*, 55, 132-148.

Isenberg, E., Max, J., Gleason, P., Johnson, M., Deutsch, J., & Hansen, M. (2016). *Do Low-Income Students Have Equal Access to Effective Teachers? Evidence from 26 Districts*. Washington: Institute of Education Sciences, NCEE 2017-4007.

Kalogrides, D., Loeb, S. (2013). Different teachers, different peers: the magnitude of student sorting within schools. *Educational Researcher*, 42(6), 304-316.

Lachmansingh, V. (2016). *The Distribution of Teacher Quality in Relation to the Socioeconomic Status of Students: An Analysis*. Master thesis. <https://thesis.eur.nl/pub/36749/>.

Lankford, H., Loeb, S., & Wyckoff, J. (2002). Teacher sorting and the plight of urban schools: a descriptive analysis. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 24(1), 37-62.

Oosterbeek, H., Sóvágó, S., & Klaauw, B. van der. (2019). *Why are schools segregated? Evidence from the secondary-school match in Amsterdam*, CEPR Discussion Paper. <https://ssrn.com/abstract=3319783>.

Papay, J., & Kraft, M. (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 (October), 105-19. doi: 10.1016/j.jpubeco.2015.02.008

Ronfeldt, M., Loeb, S., & Wyckoff, J. (2013). How teacher turnover harms student achievement. *American Educational Research Journal*, 50(1), 4-36.

Sass, T., Hannaway, J., Xu, Z., Figlio, D., & Feng, L. (2012). Value added of teachers in high-poverty schools and lower poverty schools. *Journal of Urban Economics*, 72(2), 104-122.

Schleicher, A. (2018). *World Class: How to build a 21st-century school system, Strong Performers and Successful Reformers in Education*. Parijs: OECD Publishing. doi: 10.1787/4789264300002-en

Rice, J. (2013). Learning from Experience? Evidence on the Impact and Distribution of Teacher Experience and the Implications for Teacher Policy. *Education Finance and Policy*, 8(3), 332-48.

Scafidi, B., Sjoquist, D., & Stinebrickner, T. (2007). Race, poverty, and teacher mobility. *Economics of Education Review*, 26(2), 145-159.

Steeg, M. van der (2016). *Essays on teachers quality*, proefschrift. RePub, Erasmus University Repository: Essays on teacher quality and coaching (eur.nl).

TALIS. (2022). *Mending the Education Divide. Getting Strong Teachers to the Schools That Need Them Most*. Parijs: OECD Publishing.

Waslander, S., Pater, C., Weide, M. van der. (2010). Markets in Education: An Analytical Review of Empirical Research on Market Mechanisms in Education. *OECD Education Working Papers, No. 52*. Parijs: OECD Publishing.

Wiswall, M. (2013). The Dynamics of Teacher Quality. *Journal of Public Economics*, 100, 61-78. doi: 10.1016/j.jpubeco.2013.01.006

20

Kenmerken en kwaliteiten van lesobservatie- instrumenten

Marjoleine Dobbelaer

Onderzoeker, HAN University of Applied Sciences

Adrie Visscher

Hoogleraar, Universiteit Twente

Introductie

De kwaliteit van de leraar is van groot belang voor het leren van leerlingen. Het nauwkeurig meten van deze kwaliteit daarmee ook. Op die manier kunnen zoveel mogelijk leraren van voldoende niveau voor de klas komen te staan, kunnen leraren leren op welke punten zij zichzelf nog kunnen verbeteren en is het mogelijk om tijdig HRM-beslissingen te nemen als de kwaliteit van de leraar beneden het gewenste niveau is.

Het meten van lerarenkwaliteit kan op diverse manieren. Te denken valt aan het meten van de leerlingresultaten die leraren realiseren, het meten van de leerlingpercepties van leskwaliteit of het observeren van lessen. Elke methode heeft voor- en nadelen.

In dit hoofdstuk focussen we ons op lesobservaties en de kwaliteiten en overige relevante kenmerken van de instrumenten die daarbij gebruikt worden. Een lesobservatie-instrument kent in onze definitie drie componenten (Bell et al., 2018):

- De scoringsinstrumenten met de leraargedragingen die gescoord worden.
- De maatregelen die getroffen worden met het oog op de betrouwbaarheid van de observaties, zoals de training van observatoren en de beschikbaarheid van een handleiding.
- De specificaties met betrekking tot de steekproef, zoals de kenmerken van de lessen die minimaal geobserveerd moeten worden en het aantal lessen dat minimaal geobserveerd moet worden om de gewenste uitspraken over de kwaliteit van leraren te kunnen doen.



Recent onderzoek laat zien dat het verkrijgen van betrouwbare en valide scores met een lesobservatie-instrument niet vanzelfsprekend is (bijvoorbeeld Nava et al., 2018). Aandacht voor alle drie de componenten van een lesobservatie-instrument zijn daarvoor cruciaal. In de onderwijspraktijk en het onderwijsonderzoek is er lang niet altijd aandacht voor deze drie zaken; er blijkt een grote kloof te bestaan tussen wat we weten over lesobservaties vanuit wetenschappelijk onderzoek en wat daarvan gebruikt wordt in de praktijk.

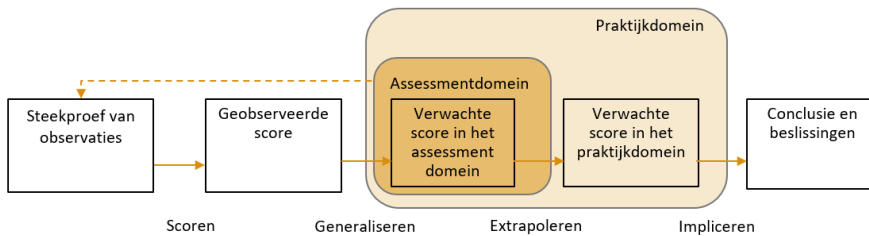
In dit hoofdstuk gaan we in op drie studies naar het gebruik van lesobservatie-instrumenten. In de eerste studie komt de vraag aan bod aan welke kwaliteitskenmerken een lesobservatie-instrument moet voldoen. De tweede studie geeft aan wat de kwaliteit is van de bestaande Nederlandse en Engelstalige lesobservatie-instrumenten voor het primair onderwijs.

Tot slot wordt in de derde studie onderzocht of externe lesobservatoren, leraren en leerlingen dezelfde les hetzelfde beoordelen. Het hoofdstuk eindigt met aanbevelingen voor ontwikkelaars en gebruikers van lesobservatie-instrumenten en de overheid.

Kwaliteitskenmerken waaraan een lesobservatie-instrument moet voldoen

Een les of leraar observeren met een observatie-instrument, maakt het mogelijk om op basis van die observatie(s) conclusies te trekken en later mogelijk beslissingen te nemen. Om te evalueren of die conclusies of beslissingen valide zijn, kan gebruikgemaakt worden van de argumentatieve benadering van validiteit (zie figuur 1). Helemaal links in de figuur staan de gedane observaties (de steekproef) en helemaal rechts de conclusies en beslissingen. De blokken ertussen representeren de redeneerlijn die over het algemeen wordt gevolgd om van de observatie(s) tot de conclusies/beslissingen te komen. Daarin zijn vier stappen te onderscheiden: scoren, generaliseren, extrapoleren en impliceren.

Figuur 1 Argumentatieve benadering van validiteit (gebaseerd op Bell et al., 2012; Kane, 2006; Wools et al., 2010).



Met de validiteitsargumentatie wordt onderzocht of deze vier stappen valide zijn om in een bepaalde situatie op basis van observaties naar conclusies en beslissingen toe te werken (Kane, 2006). In de eerste stap, het scoren, wordt onderzocht of er op basis van de observatie(s) voldoende bewijs is voor het toekennen van een score. Daarna volgt de analyse of er voldoende bewijs is voor het generaliseren van de geobserveerde score. Kun je bijvoorbeeld op basis van de observatie(s) iets beweren over de didactische kwaliteit van een leraar in algemene zin (score in het assessmentdomein)? Ten derde wordt onderzocht of er voldoende bewijs is voor het extrapoleren van een score. Dit is alleen relevant als je op basis van de observatie uitspraken doet over een breder domein (het praktijkdomein) dan daadwerkelijk is geobserveerd. Een voorbeeld van extrapoleren is dat er alleen geobserveerd is bij rekenlessen, maar dat je uitspraken doet over de kwaliteit van een leraar voor alle vakken. Tot slot wordt het bewijs onderzocht voor de uitspraken die gedaan worden op basis van de observatiescores (impliceren) en of bijvoorbeeld de beslissingen passend zijn.

In de literatuur over lesobservatie(instrumenten), algemene literatuur over tests en assessments en de literatuur over validiteit komen diverse onderwerpen naar voren die van belang zijn om te adresseren bij het scoren, generaliseren, extrapoleren en impliceren met een lesobservatie-instrument. Deze onderwerpen hebben we samengevat in een evaluatiekader (tabel 1). In de tabel staat in het kort wat we verstaan onder deze onderwerpen. Daarnaast geven we per onderwerp de belangrijkste vraag weer die je als instrumentontwikkelaar of gebruiker van een observatie-instrument kunt stellen.



Tabel 1 Evaluatiekader lesobservatie-instrumenten (gebaseerd op Dobbelaer, 2019).

Onderwerp	Kwaliteitscriteria observatie-instrument	Belangrijke vraag om te stellen als instrument-ontwikkelaar	Belangrijke vraag om te stellen als gebruiker
Scoren			
Bedoeld gebruik	<ul style="list-style-type: none"> • Het construct dat gemeten wordt • De context waarvoor het ontwikkeld is • Het doel van het instrument 	Is het bedoelde gebruik voor (potentiële) gebruikers duidelijk omschreven, zodat het voor hen duidelijk is of dat past binnen de eigen context?	Past het bedoelde gebruik van het instrument bij mij, zo niet, welke implicaties heeft dit? Bijvoorbeeld als een instrument voor formatief gebruik wordt ingezet voor een summatief doel.
Kwaliteit van de items in het instrument	<ul style="list-style-type: none"> • De wetenschappelijke basis van de items • De inhoudsvaliditeit en begripsvaliditeit • De kwaliteitseisen van de items 	Is het voor (potentiële) gebruikers duidelijk waar de items op zijn gebaseerd en hoe de items tot stand zijn gekomen (operationalisatie)?	Is de inhoudsvaliditeit en constructvaliditeit bewezen?
Kwaliteit van de scoringsregels	<ul style="list-style-type: none"> • Passende regels die inzichtelijk maken wanneer een bepaalde score wordt toegekend • Passende regels om van itemscores tot een overall score te komen (bijvoorbeeld het gemiddelde) 	Worden de scoringregels voldoende (empirisch) ondersteund?	Worden de scoringregels ondersteund in mijn eigen context? Bijvoorbeeld: vinden wij lessen die met dit instrument als voldoende worden aangemerkt, op school ook voldoende?
Maatregelen voor observatoren	<ul style="list-style-type: none"> • Maatregelen die ervoor zorgen dat verschillen tussen observatoren verkleind worden, zoals een handleiding, training of scoringsregels 	Wat bied ik gebruikers om de kwaliteit van observatoren te waarborgen?	Wie zijn mijn observatoren, en hoe zorg ik ervoor dat zij daadwerkelijk meten wat ik wil meten en dat de observatie niet te veel afhankelijk is van één persoon?
Standaardisatie van observatie-procedures	<ul style="list-style-type: none"> • Richtlijnen voor de observatie om verschillen tussen observatoren te verkleinen, zoals de mate waarin observatoren tijdens de observatie interactie mogen hebben met kinderen 	Welke richtlijnen geef ik om observaties te standaardiseren?	Welke richtlijnen worden bij het instrument omschreven en welke gevolgen heeft dit voor de validiteit van de score als ik hiervan afwijk?
Bewijs voor betrouwbaar instrument-gebruik	<ul style="list-style-type: none"> • Empirisch bewijs voor de betrouwbaarheid van de items en de schaal 	Welk empirisch bewijs heb ik voor de kwaliteit van het instrument en de betrouwbaarheid van observatoren?	Welk bewijs voor betrouwbaar instrumentgebruik kan ik in mijn eigen context verzamelen? Bijvoorbeeld over de betrouwbaarheid van de observatoren.
Keuze voor (aantal) observatoren	<ul style="list-style-type: none"> • Empirisch bewijs voor de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid 	Kan ik empirisch bewijs verzamelen voor het benodigde aantal observatoren?	Wie kan het beste bepaalde lessen observeren, kijkend naar de te observeren les en leraar? Bijvoorbeeld niet elke keer dezelfde observator of geen bekende van de leraar.

Onderwerp	Kwaliteitscriteria observatie-instrument	Belangrijke vraag om te stellen als instrument-ontwikkelaar	Belangrijke vraag om te stellen als gebruiker
Generaliseren			
Representativiteit van de steekproef	<ul style="list-style-type: none"> Het instrument bevat richtlijnen voor de keuze van de te observeren lessen (bijvoorbeeld het type lessen), wanneer geobserveerd moet worden (gedurende het jaar, de week, de dag) en voor de vereiste duur van de observatie. 	Wat moeten gebruikers observeren om een goed beeld van het assessmentdomein te krijgen?	Waarover wil ik precies uitspraken doen en wat betekent dit voor mijn steekproef? Bijvoorbeeld als ik een uitspraak wil doen over het functioneren in een heel schooljaar, wanneer plan ik dan de observatie(s)?
Steekproef-grootte	<ul style="list-style-type: none"> Het instrument bevat richtlijnen voor het aantal te observeren lessen bij bepaalde doeleinden, bijvoorbeeld vier lessen, als het gaat om een summatieve beoordeling. 	Kan ik empirisch bewijs verzamelen voor het benodigde aantal lessen?	Zijn de richtlijnen bij het observatie-instrument haalbaar en wat betekenen die voor de implicaties als mijn steekproef hier niet aan voldoet? Bijvoorbeeld als ik één les observeer in plaats van vier.
Extrapoleren			
Relatie tussen het assessmentdomein en het praktijkdomein	<ul style="list-style-type: none"> Het assessmentdomein lijkt een groot deel van het praktijkdomein te dekken ('face validity'). De theoretische basis van het instrument laat zien dat de inhoud van het lesobservatie-instrument past binnen het praktijkdomein. De score op het assessmentdomein hangt samen met een andere meting binnen het praktijkdomein. 	Kan ik empirisch bewijs verzamelen voor de relatie tussen het assessmentdomein en het praktijkdomein?	Is het aannemelijk dat ik met de score in het assessmentdomein ook iets kan zeggen over het praktijkdomein?
Impliceren			
Geschiktheid van het voorgestelde gebruik en implicaties	<ul style="list-style-type: none"> De implicaties die worden aangegeven op basis van het eindoordeel in het praktijkdomein zijn terecht. 	Kan ik gebruikers richtlijnen geven voor welke implicaties passend kunnen zijn voor het instrument en onder welke voorwaarden?	Passen de conclusies en beslissingen bij de meting die ik verricht heb? Zowel inhoudelijk als wat betreft de kenmerken van mijn meting (bijvoorbeeld qua aantallen observaties)?



Het evaluatiekader is relevant voor instrumentontwikkelaars, omdat het aangeeft welke aspecten van belang zijn bij de ontwikkeling van een lesobservatie-instrument. Het is ook bedoeld voor (potentiële) gebruikers van bestaande instrumenten, namelijk om de kwaliteit van deze instrumenten en het gebruik van een instrument in de eigen context te evalueren. Zelf hebben we het evaluatiekader gebruikt om bestaande lesobservatie-instrumenten voor het primair onderwijs te beoordelen.

De kwaliteit van bestaande lesobservatie-instrumenten voor het primair onderwijs

Diverse lesobservatie-instrumenten zijn ontwikkeld door onderzoekers, mensen in de praktijk, overheden en commerciële partijen. We zijn op zoek gegaan naar Nederlandse en Engelse instrumenten die ontwikkeld zijn om (een aspect van) leraarkwaliteit in het primair onderwijs te meten, om deze instrumenten vervolgens te beoordelen met het gepresenteerde evaluatiekader (Dobbelaer, 2019). Een voorwaarde voor de beoordeling van een lesobservatie-instrument was dat er onderzoek naar het instrument beschikbaar moest zijn. Opvallend was dat de meeste lesobservatie-instrumenten die beschikbaar zijn voor het primair onderwijs in Nederland hierdoor afvielen. Deze instrumenten werden ten tijde van onze zoektocht wel aangeboden/verkocht aan scholen, maar er was geen enkel onderzoek dat aantoonde dat de instrumenten betrouwbare/valide scores van leraarkwaliteit zouden kunnen opleveren.

In totaal voldeden 27 lesobservatie-instrumenten aan onze zoekcriteria. Elk instrument is met het evaluatiekader beoordeeld door twee getrainde beoordelaars. De resultaten laten zien dat de beoordelaars van de drie componenten in onze definitie van lesobservatie-instrumenten het meest positief waren over de scoringsinstrumenten. In de meeste instrumenten was ook aandacht aan de betrouwbaarheid van de observatoren (de tweede component). Echter, bij de meeste instrumenten betwijfelde ten minste één beoordelaar of de maatregelen ervoor zouden zorgen dat observatoren met het instrument accuraat en betrouwbaar kunnen scoren. Het minst positief waren de beoordelaars over de derde component: instrumentontwikkelaars waren volgens hen weinig expliciet over de specificaties met betrekking tot de steekproef. Voor de meeste lesobservatie-instrumenten gold ten slotte ook dat de beoordelaars vaak niet overtuigd waren van het bewijs voor betrouwbare en valide scores. Dit kwam vooral door het ontbreken van gedegen onderzoek naar de instrumenten.

Deze resultaten geven geen positief beeld van de kwaliteit van de lesobservatie-instrumenten. Instrumentontwikkelaars lijken vooral te focussen op de ontwikkeling van scoringsinstrumenten. Mogelijk zijn er onvoldoende middelen (geld en tijd) om ook aandacht te besteden aan de twee andere componenten in onze definitie en om gedegen onderzoek naar het instrument te doen. Een andere mogelijke verklaring is dat instrumentontwikkelaars en -gebruikers zich onvoldoende bewust zijn van het belang hiervan.

Bovenstaande laat zien dat het verkrijgen van valide lesobservatiescores geen gemakkelijke taak is. We hebben daarom ook onderzocht in hoeverre observatiescores samenhangen met twee andere metingen van leraarkwaliteit.

Beoordelen externe observatoren, leraren en leerlingen de leraarkwaliteit hetzelfde?

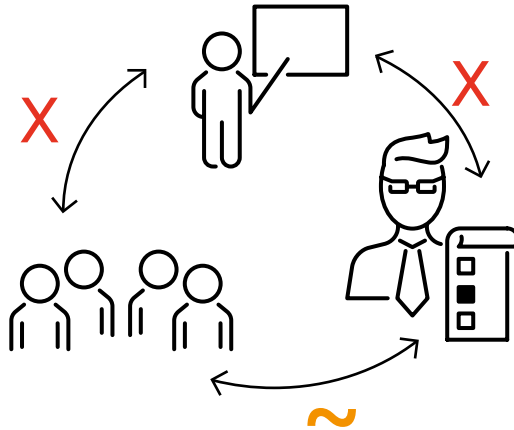
Het is nog erg onduidelijk hoe de resultaten van verschillende methoden om leraarkwaliteit te meten met elkaar samenhangen. In deze studie hebben we onderzocht hoe de beoordelingen van een les door getrainde observatoren overeenkomen met de percepties van leerlingen en leraren over dezelfde les (Dobbelaer, 2019). Hiervoor zijn data verzameld onder 25 wiskundeleraren en hun 608 havo 3-leerlingen. Voor alle leraren hebben we data verzameld over drie lessen.



De percepties van de leerlingen over de leskwaliteit van hun leraar is gemeten met de Impact!-tool. Dit is een applicatie waarmee leerlingen aan het einde van een les de leraar feedback kunnen geven over de kwaliteit van de gegeven les. De leerlingen beantwoorden in deze applicatie vijftien gesloten vragen op een vierpuntsschaal. Deze vragen zijn gebaseerd op wetenschappelijke literatuur over kenmerken van effectieve lessen, bijvoorbeeld of de uitleg door de leraar voor de leerlingen begrijpelijk is. In ons onderzoek hebben de leraren dezelfde vijftien vragen beantwoord aan het einde van de les. Alle 75 lessen zijn ook opgenomen op video en achteraf beoordeeld door drie getrainde observatoren op basis van dezelfde vijftien items.

De leraren waren in dit onderzoek gemiddeld het meest positief over hun leskwaliteit, gevolgd door hun leerlingen. De externe observatoren waren gemiddeld een stuk minder positief. De beoordelingen door de leerlingen en door de leraren hingen echter helemaal niet met elkaar samen, zoals te zien is in figuur 2. Hetzelfde gold voor de beoordelingen door de externe observatoren en die door leraren. We vonden een matige samenhang tussen de beoordelingen door de externe observatoren en die door de leerlingen.

Figuur 2 Mate van overeenstemming tussen observatoren, leerlingen en leraren.



Mogelijke verklaringen voor deze resultaten:

- Observatoren, leerlingen en leraren hebben een andere visie gehad op bepaalde aspecten. Bijvoorbeeld wat moet het benoemen van een lesdoel inhouden voor een voldoende score? Of wanneer is er hard genoeg gewerkt tijdens een les voor een voldoende score?
- De scores zijn beïnvloed door andere factoren. Bijvoorbeeld leraren hebben zichzelf hoger beoordeeld, omdat ze wisten dat onderzoekers naar de antwoorden zouden kijken (sociale wenselijkheid). Of leerlingen hebben de les anders beoordeeld door de invloed van andere factoren, zoals de cijfers die ze net gekregen hebben.
- Het is moeilijk voor externe observatoren en leraren om het effect van lesaspecten op leerlingen te beoordelen. Van de vijftien vragen die de beoordelaars hebben beantwoord, gingen er diverse over de beleving van leerlingen. Bijvoorbeeld of ze zich veilig voelden in de klas en of de leraar vragen heeft gesteld die hen aan het denken zetten. Het kan zijn dat dergelijke vragen moeilijk te observeren zijn en het beste aan leerlingen gesteld kunnen worden.

De resultaten laten zien dat het bij de beoordeling van leraarkwaliteit belangrijk is om goed na te denken over welke meetmethode in een bepaalde situatie het meest geschikt is, omdat elke methode kan leiden tot een ander resultaat en mogelijk niet alle aspecten van leskwaliteit met elke methode het beste gemeten kunnen worden.

Conclusie en aanbevelingen

Op basis van de resultaten uit de studies kunnen we een aantal aanbevelingen doen voor instrumentontwikkelaars, gebruikers van lesobservatie-instrumenten en de overheid.

Ontwikkelaars van lesobservatie-instrumenten

De review laat zien dat de meeste lesobservatie-instrumenten die ten tijde van de review werden gebruikt, in de praktijk en in onderzoek niet aan de standaarden voldeden die in het evaluatiekader zijn omschreven. Om ervoor te zorgen dat lesobservaties valide scores opleveren, zouden instrumentontwikkelaars meer aandacht moeten krijgen voor:

- alle drie de componenten van onze definitie van lesobservatie-instrumenten;
- onderzoek naar de betrouwbaarheid en validiteit van de scores met de instrumenten;
- het geven van duidelijke richtlijnen voor het gebruik van de instrumenten op basis van dat onderzoek.

Instrumentontwikkelaars kunnen op die manier de schakel vormen tussen wetenschappelijk onderzoek en het gebruik van lesobservatie-instrumenten in de praktijk. Daarvoor is het nodig dat zij zich bewust zijn van de waarde van de kwaliteitsstandaarden in het evaluatiekader en de complexiteit van de ontwikkeling van een lesobservatie-instrument.

Gebruikers van lesobservatie-instrumenten

Het is belangrijk dat ook de gebruikers van lesobservatie-instrumenten op de hoogte zijn van de kwaliteitsstandaarden in het evaluatiekader en het belang ervan inzien. Hierdoor kiezen zij hopelijk alleen nog instrumenten die aan de standaarden voldoen en houden zij zich aan de richtlijnen die instrumentontwikkelaars opstellen voor het gebruik ervan op basis van onderzoek. Dit kan het verkrijgen van observatiescores duurder en tijdsintensiever maken, bijvoorbeeld omdat observatoren getraind moeten worden of doordat meerdere observaties nodig zijn. Het is echter essentieel dat gebruikers van lesobservatie-instrumenten inzien dat het verkrijgen van onbetrouwbare of niet-valide scores geen waarde heeft en een verspilling van middelen is.

Het is ook van belang dat gebruikers van observatie-instrumenten goed kijken naar het instrumentgebruik in hun eigen context. Deze context kan de betrouwbaarheid en validiteit van de scores beïnvloeden, bijvoorbeeld als



leraren worden geobserveerd door observatoren die voor hen bekend zijn. De vragen bij het evaluatiekader in tabel 1 kunnen hierbij helpen.

Op basis van de resultaten in de derde studie kan het voor gebruikers van lesobservatie-instrumenten ook relevant zijn om lesobservaties met andere meetmethoden te combineren.

Overheid

De overheid kan op verschillende manieren het gebruik van lesobservatie-instrumenten die aan de kwaliteitsstandaarden voldoen, stimuleren:

- Door een beoordelingssysteem voor lesobservatie-instrumenten te ontwikkelen.
- Door onafhankelijke beoordelingen van de lesobservatie-instrumenten, zoals de COTAN doet voor de kwaliteit van testen, mogelijk te maken.
- Door een database met alleen instrumenten die aan de kwaliteitsstandaarden voldoen, te ontwikkelen.

Als duidelijk is welke instrumenten aan de kwaliteitscriteria uit het evaluatiekader voldoen, kan de overheid van scholen verlangen om alleen middelen te besteden aan het gebruik van dergelijke instrumenten.

Literatuur

Bell, C., Dobbelaer, M. J., Klette, K., & Visscher, A. J. (2018). *Qualities of classroom observation systems. School Effectiveness and School Improvement*. doi: 10.1080/09243453.2018.1539014

Bell, C. A., Gitomer, D. H., McCaffrey, D. F., Hamre, B. K., Pianta, R. C., & Qi, Y. (2012). *An argument approach to observation protocol validity. Educational Assessment, 17*(2–3), 62-87. doi: 10.1080/10627197.2012.715014

Dobbelaer, M. J. (2019). *The quality and qualities of classroom observation systems*. Geraadpleegd op <https://research.utwente.nl/en/publications/the-quality-and-qualities-of-classroom-observation-systems>

Kane, M. T. (2006). Validation. In R. L. Brennan (Ed.), *Educational measurement* (4th ed., pp. 17-64). Westport, CT: American Council on Education and Praeger Publishers.

Nava, I., Park, J., Dockterman, D., Kawasaki, J., Schweig, J., Quartz, K. H., & Martinez, J. F. (2018). Measuring teaching quality of secondary mathematics and science residents: A classroom observation framework. *Journal of Teacher Education*. doi: 10.1177/0022487118755699

Wools, S., Eggen, T., & Sanders, P. (2010). Evaluation of validity and validation by means of the argument-based approach. *CADMO, 8*, 63-82.



Deel 5

Arbeids- verhoudingen, arbeidsvoor- waarden en werkdruk

Inleiding

Deel 5 van dit boek gaat over arbeidsverhoudingen, arbeidsvoorwaarden en werkdruk. Als er in het onderwijs meer samengewerkt moet worden, zijn de kwaliteit van de onderlinge relaties van groot belang. Daarbij horen, afgezien van de taak- en rolinvulling, ook de voorwaarden waaronder gewerkt wordt. Die zijn de laatste jaren prominent in het nieuws geweest, met name na het initiatief van PO in Actie om de salarissen in het funderend onderwijs op een lijn te brengen en de werkdruk te verlichten. In dit deel komen de besluitvorming in de cao, werkdrukafspraken, inzicht in kwaliteit van kennisarbeid en van medezeggenschap aan de orde.

Beloning in het funderend onderwijs: (on)gelijkheid in loonnormen tussen primair en voortgezet onderwijs

In dit hoofdstuk bespreken Schwartz en Van der Meer de beloningsverhoudingen in het onderwijs. Zij behandelen het impliciete contract en de ontwikkeling van de loonnormen in de cao-vorming. In vergelijking met de vorige editie van 'Onderwijs aan het werk' (2018) kijken ze niet alleen naar het primair onderwijs, maar ook naar het voortgezet onderwijs. Daar is alle reden toe, omdat in april 2022 een historisch akkoord is gesloten tussen de sociale partners en het kabinet, waarin de beloningsverhoudingen tussen het primair en het voortgezet onderwijs zijn gelijkgetrokken.



Convenant 'Aanpak lerarentekorten en werkdrukverlichting': ervaringen in het voortgezet onderwijs

In dit hoofdstuk over het landelijke convenant 'Aanpak personeelstekorten en werkdrukverlichting' bespreken Scheeren en Van Hassel hoe de werkdrukkiddelen in het voortgezet onderwijs worden besteed. Scholen kunnen deze middelen uitgeven aan maatregelen voor ontwikkeltijd, werkdrukverlichting, de begeleiding van startende leerkrachten, de begeleiding van zijinstromers, onderwijsinnovatie of maatregelen voor arbeidsmarktvaagstukken. In het convenant wordt erop gewezen dat de wijze van besteding met actieve betrokkenheid van het onderwijzend personeel en medezeggenschap dient plaats te vinden. Uit de analyse wordt dit proces van de besteding van middelen gereconstrueerd, waaraan de gelden zijn uitgegeven en hoe effectief dat is geweest. Het onderzoek onder bestuurders, schoolleiders en leraren laat zien dat in sommige scholen met incidentele middelen tot vruchtbare experimenten is gekomen. Minder is er bekend over de effecten van de maatregelen, of alle middelen volledig zijn besteed en wat redenen zijn waarom het onderwijzend personeel (nog) niet in alle gevallen betrokken is.

Tevreden werken in het primair onderwijs: verkenning naar tevredenheid, werkdruk en behoud van onderwijspersoneel

In dit hoofdstuk bespreekt Van Nuland de paradoxale situatie van de hoge werktevredenheid en hoge werkdruk van onderwijspersoneel in het primair onderwijs. Aan de hand van het 'Job Demands-Resources'-model verklaart de auteur dat een hoge mate van bevlogenheid van leraren maakt dat de baantevredenheid – ondanks een hoge werkdruk – over het algemeen groot is. De leidinggevende heeft hierin een heel belangrijke rol. Dit onderzoek geeft nieuwe sleutels aan het Arbeidsmarktplatform Primair Onderwijs voor een gerichte aanpak voor scholen om personeel te behouden.

Twee vernieuwingen om kwaliteit van arbeid inzichtelijk en bespreekbaar te maken

In dit hoofdstuk bespreken Van der Meer en Noteboom de ontwikkeling van kennisarbeid als gevolg van nieuwe technologische ontwikkelingen. Zij bezien hoe informatie, kennis en leren kunnen worden toegevoegd aan meer traditionele modellen van de kwaliteit van de arbeid. Daarnaast wordt het 'taakmodel' van de arbeid (het 'wat' van het onderwijs?) gekoppeld aan de roluitvoering in het 'capability'-model (het 'hoe'). Op samenwerkingsniveau wordt de weg geopend naar een natuurlijke symbiose tussen leraar en leerling en tussen coach en ontwikkelaar. Deze methode op werkplek- en organisatieniveau legt daarmee de basis voor samenwerking, onderwijsinnovatie en kennisvalorisatie, zoals volgt uit een casus in het beroepsonderwijs in de regio Utrecht. Een uitdaging is verdere samenwerking aan te brengen binnen het ministerie van OCW en ook tussen de ministeries van OCW, SZW en EZK. De auteurs doen tevens een voorstel om de kennisketen tussen de departementen om te draaien om aldus onderlinge samenwerking te bevorderen en systematisch te verkennen welke normregeltaken en semantische tools ingezet kunnen worden voor het dagelijks gebruik in het onderwijs, in de lerarenopleidingen en het werkveld.

Medezeggenschap in het onderwijs: hoe te verduurzamen?

In dit hoofdstuk komt de medezeggenschap over het voetlicht. Van der Meer, Jongejan en Snel stellen dat de medezeggenschapsrelaties in het onderwijs met de Wet beroep leraar een nieuw fundament hebben gekregen. Per school wordt een Professioneel statuut opgesteld door het bevoegd gezag van de school in overleg met de leraren. De medezeggenschapsraad kan naar de stand van zaken informeren. In het hoofdstuk wordt het vraagstuk van de medezeggenschap breder getrokken aan de hand van een representatieve enquête met drie onderwerpen die de besluitvorming in de school beïnvloeden: ten eerste het werken met computergestuurde data, ten tweede de verantwoording van het schoolbeleid aan de externe omgeving en ten derde de mogelijkheden om sociaal innovatief te werken. Aan het slot van het hoofdstuk volgen vijf adviezen om de bestaande relaties tussen school, bestuur en medezeggenschap te verbeteren.



21

Beloning in het funderend onderwijs:

naar gelijke loonnormen
in het primair en
voortgezet onderwijs

Hans Schwartz

Senior beleidsmedewerker, CAOP

Marc van der Meer

Bijzonder hoogleraar Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, Tilburg Law School/CAOP

Inleiding

De beloning in het primair onderwijs heeft de afgelopen tijd in het brandpunt van de belangstelling gestaan. PO in Actie heeft in korte tijd veel steun verworven voor hun eis voor een betere beloning en vermindering van de werkdruk van leerkrachten in het primair onderwijs. Wat begon met een Facebook-actie mondde uit in een voor het primair onderwijs ongekende actiebereidheid. Daarbij wisten leerkrachten één front te vormen naar het kabinet met de ‘traditionele’ onderwijsvakbonden en de PO-Raad, ondersteund door de andere onderwijssectoren.¹ De eisen van het PO-front zijn kracht bijgezet in een reeks van onderwijsstakingen met, ondanks de maatschappelijk impact, veel draagvlak, ook bij ouders. Centraal in de acties stond het gelijktrekken van de beloning van leraren in het primair met die van de collega’s in het voortgezet onderwijs (‘dichten van de loonkloof’). Deze actiebereidheid heeft zich uitbetaald. Nadat het kabinet-Rutte 3 al middelen beschikbaar had gesteld om deze loonkloof gedeeltelijk te dichten, zijn in het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV middelen vrijgemaakt voor het volledig dichten van deze loonkloof tussen po en vo. Op 22 april 2022 is hierover een historisch CAO-akkoord bereikt tussen sociale partners in het primair onderwijs.



Als vervolg op ‘Het impliciete contract: veranderende loonnormen in het primair onderwijs’, opgenomen in de eerste editie van ‘Onderwijs aan het werk’, verbreden we in dit hoofdstuk onze scope naar het voortgezet onderwijs. Onze vertrekpositie is daarbij wederom de arbeidsovereenkomst tussen werkgevers (schoolbesturen, onderwijsinstellingen) en werknemers (leerkrachten/docenten of ander onderwijspersoneel). Waar daarbij eerder nog een onderscheid moest worden gemaakt tussen openbaar en bijzonder onderwijs is, na invoering van de Wet normalisatie rechtspositie ambtenaren per 1 januari 2020, dit onderscheid niet meer van belang. Alle personeelsleden in het funderend onderwijs (po en vo) hebben een ‘tweezijdige’ benoeming op basis van het Burgerlijk Wetboek (BW). Daarmee is het proces van normalisatie van de rechtspositie vrijwel voltooid. Uitzondering hierop vormen nog de boven- en nawettelijke uitkeringen bij werkloosheid (WOPO en WOVO), die de marktsector in deze vorm niet kent. Daar is veelal sprake van incidentele aanvullingen op de WW bij reorganisatieontslag. Overigens doen we hiermee geen uitspraak over de wenselijkheid van deze aanvullende uitkeringen.

1 Zie Roovers & Van de Ven (2021); Van der Meer (2021).

De arbeidsovereenkomst is een belangrijke formeel-juridische weergave, die is gefundeerd op een onderliggend impliciet contract tussen de onderwijswerknemer en zijn of haar werkgever. Dit contract heeft verschillende dimensies (economisch, juridisch en psychologisch), die op elkaar ingrijpen. Daarbij hebben zich, als gevolg van de onderhandelingsmacht van sociale partners en beleidskeuzen van de minister, in de loop van de tijd belangrijke verschuivingen voorgedaan. Die verschuivingen hebben grote gevolgen gehad voor de door leerkrachten ervaren waarde van en waardering voor werk.

Indirect blijkt dit ook uit de publicaties over de waarde(n) van werk van onder andere de WRR en de commissie-Borstlap. Hierop komen we terug in paragraaf 'Impliciet contract: verschillende dimensies'. Daarna bezien we in paragraaf 'Functiebeschrijving en -waardering' de systematiek van functiebeschrijving en -waardering en brengen we vervolgens de carrièrepatronen in primair en voortgezet onderwijs op verschillende 'mijlpaalmomenten' in beeld. We sluiten dit hoofdstuk af met enige conclusies.

Impliciet contract: verschillende dimensies

In ons eerste hoofdstuk in 'Onderwijs aan het werk - 2018' hebben wij aandacht gevraagd voor het impliciete contract tussen werkgever en werknemer over de verhouding tussen de beloning en de rechten op sociale zekerheid en pensioen (uitgesteld loon).² Dit impliciete contract ligt onder de formele overeenkomst tussen werkgever en werknemer en heeft een economische, sociologisch-juridische en psychologische dimensie.

Volgens de economische literatuur bestaat het impliciete contract uit de volgende 'deal':

<<<	>>>
De (jonge, nog onervaren) werknemer accepteert een salaris dat lager is dan de actuele waarde van haar of zijn prestatie	De werkgever verschaft in ruil daarvoor baan zekerheid, investeert in de scholing van de werknemer en laat de werknemer aanspraken opbouwen op uitgesteld loon (sociale zekerheid en pensioen).

² Zie ook Van der Meer (2014) en Cörvers (2014).

Uitgangspunt daarbij is dat dit impliciete contract zich op den duur terugverdient voor de werknemer en de werkgever. Voor de werknemer bestaat deze verdienste uit de periodieke salarisverhogingen of promotie en voor de werkgever uit de mogelijkheid om de relatief schaarse, specialistische expertise van de werknemer langduriger aan de organisatie te binden. Vanuit sociologisch perspectief legt het impliciete contract de onderlinge verhouding tussen verschillende categorieën werknemers vast ('pikorde'). De psychologische dimensie komt tot uitdrukking in de loyaliteit van de werknemer in ruil voor de werkzekerheid die de werkgever biedt. Bij deze dimensie gaat het om 'individuele overtuigingen over wederzijdse verplichtingen van het individu en de organisatie' (Rousseau, 1995). Deze dimensie van het impliciete contract is subjectief, maar daarmee niet minder invloedrijk dan de 'objectieve' kant van arbeidsrelaties (economische dimensie). Voor het overige is de arbeidsovereenkomst relatief leeg gelaten, het biedt een kader om het werk (hier in het onderwijs) mogelijk te maken zonder dat op de werkvloer steeds conflicten over de beloning ontstaan.

Dit meerdimensionale impliciete contract is de afgelopen decennia in Nederland en daarbuiten behoorlijk onder druk komen te staan. Zo is door de groei van tijdelijke contracten de mate waarin de werkgever baanzekerheid kan en wil bieden sterk afgenomen en zijn de aanspraken op sociale zekerheid ingeperkt en onzekerder geworden. Dit geldt ook voor het pensioencontract, dat onder druk is komen te staan vanwege de vergrijzing, daling van de rendementen op pensioenvermogen en hogere vereiste dekkingsgraden bij welvaarts- of waarde vaste pensioenen.³

De breuken in het impliciete contract zijn een uitvloeisel van bredere maatschappelijke ontwikkelingen: de hervormingen in de rijksfinanciën en sociale zekerheid, de toegenomen marktwerking, de afnemende macht van de vakbeweging en volgens de vakbonden ook de introductie van lumpsumfinanciering, waardoor er een informatieachterstand bestaat tussen de werkgeversraden en de werknemersvertegenwoordigers. Tegelijkertijd heeft de flexibilisering van de arbeid, inclusief de oneigenlijke vormen daarvan, in Nederland een hoge vlucht genomen. Voor deze ontwikkeling en, in bredere zin, voor de toekomst van werk is aandacht gevraagd in rapporten van de WRR ('Het betere werk') en van de commissie-Borstlap ('In wat voor land willen wij werken?'), beide uit 2020. Borstlap spreekt over doorgeschooten flexibilisering als het sociale vraagstuk van deze tijd. De diagnose in het WRR-rapport is dat de werknemer grip heeft verloren. Voorwaarde voor het betere werk is dat

3 Van der Meer & Brinkman (2019), Van der Meer, Hemerijck & Karreman (2021).

werknemers hun grip op geld, het werk en het leven hervinden. Goed werk, is de redenering, heeft een gunstige invloed op gezondheid en welbevinden van werkenden, op de betrokkenheid bij het werk en de samenleving als geheel (welzijn). Goed werkt helpt om het leven en de toekomst met vertrouwen (welvaart) tegemoet te zien. Grip op werk en professionele autonomie bevorderen de productiviteit, beperken de kosten van gezondheidszorg, zorgen voor goed functionerende arbeidsorganisaties en stimuleren maatschappelijke innovatie en sociale samenhang.

Van het gesignaleerde verlies aan grip is zeker ook sprake in het funderend onderwijs. Er zijn te weinig leraren voor de klas en de laatste jaren is door de coronacrisis, de moeilijke toegang tot de woningmarkt, de energiecrisis, de oorlog in Oekraïne en de stijgende inflatie de onzekerheid naar alle waarschijnlijkheid alleen maar toegenomen. Ook dreigt koopkrachtverlies als gevolg van inflatie, mede ingegeven door het ruimhartige financiële en monetaire beleid van de overheid en de stijging van de energieprijzen.

De flexibilisering van arbeidsrelaties heeft in het funderend onderwijs niet zo'n hoge vlucht heeft genomen als in marktsectoren. Toch kiezen onderwijswerkgevers op microniveau, ondanks de personeelstekorten, nog steeds voor tijdelijke contracten ('flexibele schil') om het risico van te hoge werkgeverslasten tegen te gaan, gezien de ervaren 'onvoorspelbaarheid' en 'onbetrouwbaarheid' van de overheid. Op macroniveau is in het funderend onderwijs sprake geweest van opeenvolgende cycli van 'herstel'-investeringen met daaropvolgende bezuinigingen. Daarbij waren de onderwijssalarissen een 'gemakkelijke prooi'. De kabinetsbijdrage in de arbeidskosten werd simpelweg niet uitgedeeld (meerjarige nullijn). Sterker dan in veel andere sectoren is daarom de ontwikkeling van de beloning oorzaak van de 'breuk' in het impliciete contract in het onderwijs, hoewel ook de ervaren werkdruk en professionele ruimte onderdeel zijn van de diagnose. Er is niet alleen sprake van relatieve salarisachterstanden ten opzichte van andere sectoren. Daarnaast zijn door de jaren heen de beloningsverhoudingen binnen het personeel scheefgegroeid. De beloningsachterstand van leraren in het primair ten opzichte van hun vakgenoten in het voortgezet onderwijs heeft daarbij in het brandpunt van de belangstelling gestaan. Met het historische onderwijsakkoord 'Samen voor het beste onderwijs', dat 22 april 2022 is gesloten tussen de minister Wiersma voor Primair en Voortgezet Onderwijs, en de sociale partners, is deze beloningsachterstand bij leerkrachten/docenten volledig weggewerkt. Daarna zijn op respectievelijk 22 en 23 juni 2022 onderhandelaarsakkoorden gesloten voor 'reguliere' cao's in het voortgezet en primair onderwijs. Daarin zijn identieke salarisverhogingen afgesproken. Deze harmonisatie van cao's past bij de

afpraak in het coalitieakkoord om te streven naar één cao voor het funderend onderwijs. Aandachtspunt hierbij is wel de beloning van andere werknemers dan de leerkrachten/docenten, die niet naar evenredigheid hebben gedeeld in de investeringen in de salarissen. Daarom is afgesproken om een onderzoek uit te voeren naar de werking van functiebeschrijving en -waardering in het primair onderwijs (FUWA-PO) voor de functies van (adjunct-)directeuren en onderwijs ondersteunend personeel (OOP), met als mogelijke uitkomst een verbetering van de beloning, ook voor deze functies.

In het onderwijsakkoord zijn niet alleen middelen beschikbaar gesteld voor de salarissen (€ 919 miljoen), maar ook voor arbeidsmarkttoelagen en de positie van schoolleiders (€ 187 miljoen), voor werkdruk in het voortgezet onderwijs (€ 300 miljoen) en voor professionalisering leerkrachten/docenten en schoolleiders (€ 128 miljoen). Voor het primair onderwijs waren al eerder in het werkdrukakkoord met toenmalig minister Arie Slob middelen (€ 430 miljoen) structureel beschikbaar gesteld voor verlichting van de werkdruk. Kern van dit akkoord is dat schoolteams zelf plannen voor werkdrukverlichting ontwikkelen, met instemmingsrecht van de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad. Dit maakt maatwerkoplossingen mogelijk. Uit de tussenevaluatie van onderzoeksbureau Oberon (februari 2021) blijkt overigens dat de middelen grotendeels zijn ingezet voor extra personeel. Ook voor de werkdrukkiddelen voor het voortgezet onderwijs is in het onderwijsakkoord 2022 afgesproken dat deze volledig bij de scholen terechtkomen.



De discussie over de beloning van leraren speelt eigenlijk al vanaf het HOS-akkoord in 1985, een als herstructurering gepresenteerde bezuinigingsronde. Naast deze 'economische' breuklijnen zijn er ook bij de andere dimensies van het impliciete contract breuken ontstaan. In het funderend onderwijs is de grip op werk verloren gegaan door de (ervaren) beperking van autonomie en professionele ruimte, de toegenomen werkdruk en de steeds verdere verbreding van de maatschappelijke opdracht aan de school (omgang met obesitas, burgerschap, kansenongelijkheid et cetera).

Voor de ervaren waardering van het beroep is ook het beroepsbeeld van de leerkracht/docent van belang. Het beroepsbeeld geeft een beeld van de brede ontwikkelmogelijkheden en carrièreperspectieven binnen de onderwijsberoepen. Het beroepsbeeld maakt onder andere zichtbaar dat een 'vlucht uit de klas' niet het enige perspectief voor een carrière in het funderend onderwijs is. Hoewel er verschillende initiatieven zijn, is op dit moment nog geen door de sociale partners gedragen beroepsbeeld voor het funderend onderwijs gepubliceerd.

Functiebeschrijving en -waardering

De beloningspraktijk in het primair en voortgezet onderwijs is al sinds jaar en dag gebaseerd op de systematiek van functiebeloning op basis van FUWASYS. In deze functiewaarderingssystematiek wordt de functiezwaarte gemeten op basis door 14 kenmerken. Deze kenmerken hebben betrekking op de aard van de werkzaamheden, de speelruimte, de kennis en vaardigheden en de contacten van de werknemer. Per kenmerk wordt daarbij de functiezwaarte gemeten op een schaal van 1 tot en met 5.

Onder aanvoering van PO in Actie is, samen met de onderwijsvakbonden en de PO-Raad (gezamenlijk PO-front), gepleit voor gelijktrekking van de beloning in primair en voortgezet onderwijs. Na verschillende stakingsacties zijn hiervoor extra middelen beschikbaar gesteld door het kabinet-Rutte 3. Met de inzet van deze middelen is in de CAO PO 2018-2019 een betekenisvolle stap in die richting gezet. Niet alleen hebben deze specifieke salarisverbeteringen plaatsgevonden, ook is een nieuwe functiereeks voor de leraar in het basisonderwijs ontwikkeld, onderbouwd met een nieuwe reeks van functiebeschrijvingen en -waarderingen op basis van FUWASYS. Daarbij is opnieuw gekeken naar de context waarbinnen de leraar in het po haar/zijn functie uitvoert, de karakteristiek van de functie, de uit te voeren werkzaamheden, het kader van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, de kennis en vaardigheden en de interne en externe contacten die de leraar onderhoudt.

In deze nieuwe functiereeks voor leraren in het primair onderwijs (L10 t/m L12) komt de functiezwaarte overeen met die van vergelijkbare functies in het voortgezet onderwijs (LB t/m LD). Hiermee wordt recht gedaan aan de toegenomen intensiteit en complexiteit van de functie-uitoefening in de primair onderwijs. Recente ontwikkelingen stellen steeds hogere eisen aan de (groeps)leerkracht in het po, onder andere vanwege de verbreding van de maatschappelijke opdracht aan scholen en de zwaardere eisen die dit stelt aan de onderwijskwaliteit en de professionaliteit van de leerkracht. Denk hierbij onder andere aan de effecten van passend onderwijs op niet alleen de werkzaamheden zelf, maar ook op de (ervaren) speelruimte van de leraar. Die ontwikkeling, maar ook toenemende onderwijsachterstanden, los van COVID-19, samenwerking/integratie van onderwijs en kinderopvang, hebben geleid tot een intensivering van de contacten met externe ketenpartners (onder andere kinderopvang en jeugdzorg) en andere partners in de lokale omgeving. Dit raakt leraren direct en is een van de belangrijke oorzaken voor de toenemende werkdruk.

De herwaardering van de functie van leerkracht heeft, met het historische akkoord van april 2022, ook geleid tot een gelijke beloning en identieke lengtes van de carriërepatronen (12 jaar). De herwaardering en substantiële verbetering van de beloning leveren een belangrijke bijdrage aan het herstel van het impliciete contract. Naast de beloning zijn hierbij ook de door de leerkracht ervaren werkdruk en professionele ruimte (autonomie) van belang. Al deze factoren dragen bij aan de wervingskracht van het funderend onderwijs, die nodig is om de personele tekorten terug te dringen.

Loonnormen in het funderend onderwijs in historisch perspectief

De loonnormen van vandaag zijn niet alleen een reflectie van de machtsverhoudingen tussen kabinet en sociale partners, zij weerspiegelen ook de institutionalisering van eerdere loonafspraken. In onze vorige bijdrage in 'Onderwijs aan het werk - 2018' gaven we een historische schets van de ontwikkeling van de loonstructuur en loonnormen voor leerkrachten in het primair onderwijs. In deze bijdrage breiden we deze analyse uit met de loonstructuur en loonnormen van docenten in het voorgezet onderwijs. Dit doen we door op verschillende mijlpaalmomenten, per salarisschaal, de jaarsalarissen inclusief vakantiegeld en structurele eindejaarsuitkeringen en andere generieke toelagen in kaart te brengen. Daarbij hebben we de salarisniveaus op deze verschillende mijlpaalmomenten gecorrigeerd voor inflatie.⁴⁵ De uitkomsten van deze exercitie zijn weergegeven in grafiek 1. In deze 3D-grafiek is gevisualiseerd hoe op genoemde mijlpaalmomenten verbeteringen in de salarisstructuur in het funderend onderwijs zijn gerealiseerd. De jaarsalarissen per periodieke verhoging binnen de schalen (verticale as) zijn in de loop van de tijd verhoogd en het aantal stappen tussen het minimum en het maximum van een schaal (diepte-as) is sterk afgenomen. We presenteren de salarisontwikkeling per onderwijstype (po en vo), in lijn met de geleidelijke overgang naar het sectorenmodel met (door)gedecentraliseerde sectorale onderhandelingen, waarin de sociale partners in elk van de deelsectoren met elkaar onderhandelen, binnen de kaders die door het Rijk zijn gedefinieerd.



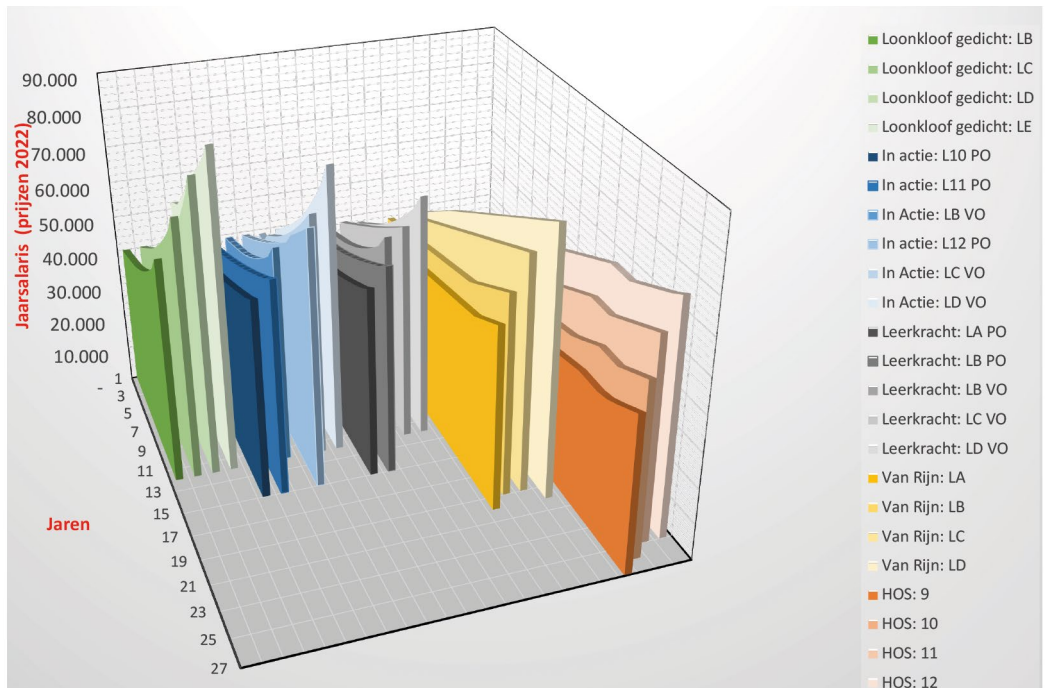
4 Op basis van de historische reeks van het geschoonde prijsindexcijfer zijn salarisbedragen opgehoogd naar prijsniveau per 1 januari 2022.

5 Voor mijlpaal PO in Actie is uitgegaan van de salarisbedragen per 1 januari 2019 in de CAO PO 2018-2019 en de CAO VO 2018-2019.

Uit de tabel blijkt dat sinds de HOS-operatie in 1985 de loonstructuur in het funderend onderwijs drastisch is gewijzigd. Niet alleen zijn de salarisniveaus, ook in reële termen, substantieel verhoogd, ook de carrièrepatronen zijn fors ingekort, van 25 tot 27 jaar, inclusief zogenaamde ‘periodiekenstops’, ten tijde van de HOS-operatie, tot 12 jaar bij het volledig dichten van de loonkloof.

Mijlpaal	
HOS-akkoord (1985)	De Herziening Onderwijs Salarisstructuur is een van de meest ingrijpende wijzigingen in de onderwijssalarissen, die gepaard ging met een forse bezuinigingsoperatie. Kenmerkend zijn de lange carrièrepatronen van 25 tot 27 jaar, inclusief periodiekenstoppen (jaren zonder periodieke verhoging).
Commissie-Van Rijn (2002)	Het advies van de commissie-Van Rijn om arbeidsmarktknelpunten in onderwijs en zorg weg te nemen, heeft in het funderend onderwijs geleid tot inkorting van de carrièrepatronen tot 19 à 20 jaar en het beschikbaar stellen van decentrale budgetten die onder andere konden worden ingezet voor functiedifferentie (onder andere de introductie van schaal LB in het primair onderwijs).
Convenant Leerkracht (2008)	Vanwege, wederom, een dreigend lerarentekort zijn naar aanleiding van het rapport van de Commissie Leerkracht onder leiding van Alexander Rinnooy Kan de carrièrepatronen verder ingekort tot 15 jaar (primair onderwijs), respectievelijk 12 jaar (voortgezet onderwijs). Daarnaast zijn wederom middelen beschikbaar gesteld voor functiedifferentiatie met harde kwantitatieve doelstellingen, verankerd in de cao's.
PO in Actie (2018)	Nadat de lerarentekorten enigszins waren teruggelopen, onder invloed van de banken- en eurocrises, en de salarissen langdurig op een nullijn zijn gezet, neemt het verwachte lerarentekort weer scherp toe. Een Facebook-actie van PO in Actie groeit uit tot een breed PO-front met de onderwijsvakbonden en de PO-Raad. Belangrijkste eisen van dit front zijn het gelijktrekken van de lerarensalarissen in primair onderwijs aan die in het voortgezet onderwijs en vermindering van de werkdruk. Het kabinet stelt na meerdere stakingsacties middelen beschikbaar waarmee deze eisen voor een deel kunnen worden ingewilligd.
Historisch akkoord (2022)	De loonkloof tussen primair en voortgezet onderwijs is volledig gedicht. Zowel de salarisniveaus als de lengte van de carrièrepatronen zijn voor de functies LB t/m LE identiek.

Grafiek 2 Carrièrepatronen meest voorkomende functies po en vo (jaarsalarissen, inclusief VT en EJU) op verschillende mijlpaalmomenten (in prijzen 2020).



Conclusies

In dit hoofdstuk hebben we de loonontwikkeling en de onderliggende loonnormen in het funderend onderwijs tegen het licht gehouden. De relatie tussen de sociale partners aan de ene kant en het kabinet aan de andere kant worden voor een belangrijk deel gedefinieerd door de rijksbegroting, waaraan de sociale partners nadere uitwerking geven. In 1992 kwam het tot het sectorenmodel van gedecentraliseerde sectorale onderhandelingen, die heel geleidelijk zijn geïntroduceerd. Net daarvoor, in 1985, vond de HOS-operatie plaats, misschien wel de grootste breuk in het impliciete contract tussen werkgevers en werknemers in het onderwijs. Ook bij decentrale onderhandelingen tussen vakbonden en werkgevers bepalen overheidsinvesteringen de loonruimte die in de cao wordt verdeeld. In enkele investeringsrondes (commissie-Van Rijn, 'Actieplan Leerkracht') is gepoogd de breuk die ontstaan is te herstellen. Salarislijnen werden korter en intentioneel werd de verdeling over loonschalen herschikt (salarismix). Deze werden weer gevolgd door versoberingen, ingegeven door crises als de euro- en bankencrisis. Bezuinigingen op de onderwijssalarissen waren eenvoudig in te vullen door als kabinet een streep te zetten door de kabinetsbijdrage in de arbeidskosten (nullijn). Dit heeft afbreuk gedaan aan het herstel van vertrouwen tussen werknemers en werkgevers.

Sinds 2017 heeft het Kabinet stapsgewijze geïnvesteerd in het gelijk brengen van de salarissen in het primair en secundair onderwijs en het verbeteren van de werkdruk dat beslecht is in het historisch akkoord van april 2022. Daarmee is een nieuw institutioneel evenwicht ontstaan dat de voorbode zou kunnen zijn voor het samenvoegen van de cao's in het funderend onderwijs. Dat roept de vraag op of dat op termijn ook gaat gebeuren met de kinderopvang en voor het beroepsonderwijs. Zover zijn we nog niet. De vakorganisaties hebben bovendien in een recente open brief aan de werkgevers en het kabinet gesteld rechtstreeks te willen onderhandelen met het kabinet, zij willen de salarissen uit de lumpsum halen en bestuurders conform de cao bezoldigen. Dit is tegen het zere been van de werkgeversraden die de huidige praktijk willen voortzetten en ruimte lijken te zoeken voor verdere uitwerking van de cao op de werkvloer.

Het is in dit licht relevant om verder in kaart te brengen hoe het 'dichten van de loonkloof' in de onzekere economische tijden anno 2023 uitwerkt voor het impliciete contract in het onderwijs en de toekomst van de bovenwettelijke sociale zekerheid (ww, pensioenen). Dit geldt niet alleen voor de salarismaatregelen in het onderwijsakkoord, maar ook voor de investeringen in werkdrukverlichting en professionalisering. Ook deze investeringen moeten bijdragen aan een positief beroepsimago en daarmee aan de bindingskracht van het funderend onderwijs.

Literatuur

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

Cörvers, F. (2013). *De arbeidsmarkt voor leraren, theorie, beleid en werkelijkheid*. Oratie. Tilburg: Tilburg University.

Van der Meer, M. (2014). *Vakmensen en bewust vertrouwen*. Oratie. Tilburg: Tilburg University.

Van der Meer, M. (2021). Onderwijs en gezondheidszorg in actie - De coördinatie van de loonvorming in de publieke sectoren. *Tijdschrift Recht & Arbeid*, december.

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

Van der Meer, M., & Brinkman, W. (2019). De geleidelijke normalisering van de publieke arbeidsverhoudingen: het sectorenmodel na 25 jaar. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 35(3).

Rousseau, D.M. (1995). *Psychological contracts in organizations: Understanding written and unwritten agreements*. Thousand Oaks CA: Sage Publications, Inc.

Swartz, H., Van der Meer, M., & Amsing, M. (2018). Het impliciete contract, veranderende loonnormen in het primair onderwijs. In F. Cörvers & M. van der Meer (Red.), *Onderwijs aan het werk - 2018* (pp. 311-326). Den Haag: CAOP.

Roovers, T., & Van de Ven, J. (2021). *Leraar durf te claimen, hoe we samen ons prachtvak heroveren*. Huizen: Pica.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2020). *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*. Den Haag: WRR.

22

Convenant 'Aanpak lerarentekorten en werkdruk- verlichting':

ervaringen in het
voortgezet onderwijs

Daniël van Hassel
Onderzoeker, CAOP

Jo Scheeren
Senior beleidsadviseur, Zestor
Onderzoeker, CAOP

Inleiding

In het voortgezet onderwijs vormen hoge werkdruk en personeelstekorten belangrijke aandachtspunten (bijvoorbeeld Hummel et al. 2019). Een van de recente initiatieven om dit tegen te gaan, was het convenant 'Aanpak lerarentekorten en werkdrukverlichting'. Hierin zijn tijdelijk middelen beschikbaar gesteld aan scholen ten behoeve van maatregelen tegen tekorten en werkdruk in het onderwijs. Eind 2019 is in dat kader voor het voortgezet onderwijs € 150 miljoen uitgekeerd om te besteden in 2020 en 2021 (Tweede Kamer, 2019). Scholen konden deze middelen uitgeven aan maatregelen voor ontwikkeltijd, werkdrukverlichting, begeleiding van startende leerkrachten en zijinstromers, onderwijsinnovatie of maatregelen voor arbeidsmarktvragestukken. Ook in het verdere verleden zijn convenanten tussen OCW en sociale partners afgesloten in het kader van tekorten in het onderwijs. Hierbij valt te denken aan het 'Convenant Leerkracht van Nederland' uit 2008, gericht op loopbaanmogelijkheden, opleiding en beloning in onder meer het vo (Tweede Kamer, 2008). Het unieke aan het convenant uit 2019 was echter dat er nadrukkelijk op werd gewezen dat de wijze van besteding met actieve betrokkenheid van het onderwijzend personeel en medezeggenschap diende plaats te vinden. Het was daarmee een interessant voorbeeld voor discussies over zeggenschap in het voortgezet onderwijs.



Buiten de hiervoor genoemde kaders waren besturen en scholen vrij in hoe ze invulling gaven aan de besteding van middelen. Dat roept de vraag op wat besturen en scholen in het vo nu feitelijk met de middelen hebben gedaan en wat daarvan geleerd kan worden voor toekomstige en vergelijkbare regelingen om de problematiek rond werkdruk en tekorten aan te pakken. Hoe is het proces van de besteding van middelen verlopen? Aan welke maatregelen zijn de middelen feitelijk besteed? Wat is bekend over de effectiviteit van de maatregelen? Hoe reflecteren de betrokkenen op het convenant en wat is er nodig om werkdruk en tekorten aan te pakken?

In deze bijdrage gaan we in op deze vragen aan de hand van kwalitatief en kwantitatief onderzoek onder bestuurders, schoolleiders en leraren in het vo, in opdracht van VOION. Allereerst gaan we in op de manier waarop het proces voor de besteding van middelen is verlopen: was er bijvoorbeeld een uitgewerkt plan over de besteding en was het onderwijzend personeel daarbij betrokken? Vervolgens schetsen we een beeld van de feitelijke besteding van middelen: Op welke manier werden de middelen ingezet? Zijn er effecten of is de impact bekend? Zijn er successen en (on)gewenste neveneffecten te constateren? Tot slot beschrijven we hoe de betrokkenen het convenant hebben ervaren en wat zij vinden dat nodig is om werkdruk structureel aan te pakken.

Het onderzoek: twee metingen

Halverwege en aan het eind van de looptijd waarin de middelen uit het convenant ingezet konden worden (2020 en 2021), zijn twee metingen verricht in het voortgezet onderwijs. Deze metingen waren gericht op drie doelgroepen: bestuurders, schoolleiders en leraren (MR-leden). Eind 2020 is in de eerste meting onder deze drie doelgroepen een enquête afgenomen en zijn vervolgens groepsgesprekken gevoerd. In het najaar van 2021 zijn in de tweede meting jaarverslagen bestudeerd, data van schoolbesturen geanalyseerd en interviews afgenomen. Bij deze interviews waren naast de drie doelgroepen ook leraren buiten de medezeggenschapsraad betrokken. Een overzicht van de aantallen respons is opgenomen in tabel 1. De uitgebreide onderzoeksrapporten en -verantwoording zijn te vinden in webpublicaties (Van Hassel & Scheeren, 2021 en 2022).

Tabel 1 Overzicht onderzoeksmethoden en aantallen respons bij de eerste en tweede meting onder bestuurders, schoolleiders en leraren vo over het convenant 'Aanpak lerarentekorten en werkdrukverlichting'.

	Bestuurders	Schoolleiders	MR-leden (leraren)
Eerste meting			
Enquêtes ¹	66	114	68
Groepsgesprekken ²	2 (6)	1 (6)	1 (4)
Tweede meting			
OCW/DUO-data ³	287		
Jaarverslagen ³	65		
Interviews ⁴	1	3	7

- 1 Voor een nadere toelichting op de respons, zie Van Hassel & Scheeren 2021.
- 2 Het aantal groepsgesprekken met tussen haakjes het aantal deelnemers. Bestuurders betreffen twee gesprekken met drie deelnemers.
- 3 Het gaat hier om schoolbesturen. De OCW-/DUO-data zijn gebaseerd op 90% van alle schoolbesturen op dat moment. De jaarverslagen betreffen ruim 20% van alle schoolbesturen uit diverse regio's en van verschillende omvang uitgedrukt in fte.
- 4 Twee van de zeven leraren waren geen MR-lid.

Proces bij de besteding van middelen

Onderwijzend personeel actief erbij betrokken

Gebaseerd op OCW-/DUO-data gaf bijna 92% van de besturen aan dat in 2020 het onderwijzend personeel actief betrokken was bij de besteding van middelen. In de eerste meting van ons onderzoek bleek dat bijna alle besturen en scholen de MR in het proces betrekken. In hoeverre ook leraren buiten de MR op de hoogte zijn geweest van het convenant, is niet duidelijk. Op basis van de interviews in de tweede meting lijkt dit niet altijd het geval geweest en ligt er over het algemeen een aandachtspunt bij de informatievoorziening over het convenant onder het overige personeel binnen de scholen.

Diverse werkwijzen bij de ontwikkeling van maatregelen

De tweede meting liet aan de hand van jaarverslagen en interviews zien dat besturen en scholen uiteenlopende methoden hanteren om met het personeel tot maatregelen te komen. Hierbij ging het bijvoorbeeld om een ideeënmonitor in de vorm van een enquête onder het personeel, een algemene oproep via de MR om met initiatieven te komen en de instelling van werkgroepen en rondetafelgesprekken. Ook de rollen die besturen en de schoolleiding aannemen, hangen met deze methoden samen en kunnen verschillen in grofweg drie hoofdvormen:

- Sterk sturend en toetsend: de eigen ideeën van de leiding worden aan het personeel voorgelegd.
- Vooral toetsend: het personeel brengt ideeën in en de leiding toetst alleen op voorwaarden.
- Gezamenlijke deliberatie: de leiding en een delegatie van het personeel brainstormen gezamenlijk over te nemen maatregelen.

Tevredenheid en kritische reflectie op het proces

Bestuurders, schoolleiders en leraren zijn, op basis van de groepsgesprekken en interviews, over het algemeen tevreden over het proces van de besteding van middelen. Maar ook komt het volgens de respondenten op scholen voor dat personeel te laat of onvoldoende in het proces is betrokken. Erkend werd dat het lastig is om personeel breed in de organisatie nauw te betrekken. Niet iedereen zou ook tijd hebben om te participeren.

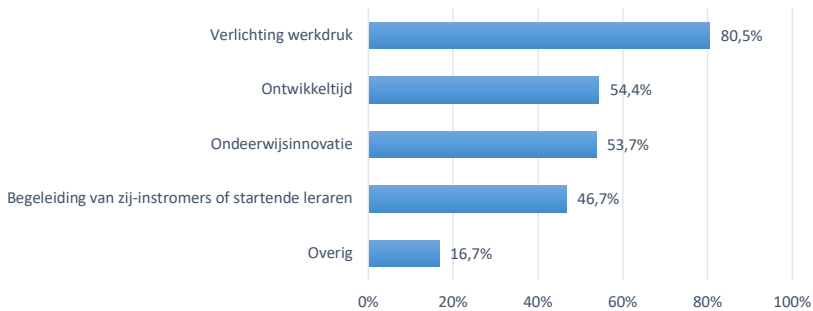


Genomen maatregelen en effecten

Vooral maatregelen werkdrukverlichting, innovatie en ontwikkeltijd

Waar hebben de scholen de middelen uit het convenant feitelijk aan besteed? Gebaseerd op de OCW-/DUO-data over 2020 was dat volgens besturen vooral aan maatregelen voor werkdrukverlichting (81%), ontwikkeltijd (54%), onderwijsinnovatie (54%) en begeleiding van zijinstromers of startende leraren (47%) (figuur 1). Deze bevindingen sluiten nauw aan op de resultaten uit onze enquête in de eerste meting. Hieruit bleek dat volgens schoolleiders en bestuurders maatregelen vooral beoogden de werkdruk te verlagen. Ook noemden schoolleiders ontwikkeltijd en innovatie het vaakst als maatregelen waaraan de middelen gekoppeld zijn.

Figuur 1 Waaraan heeft u de extra middelen convenant 'aanpak lerarentekort' besteed in 2020? (besturen vo, n=287).



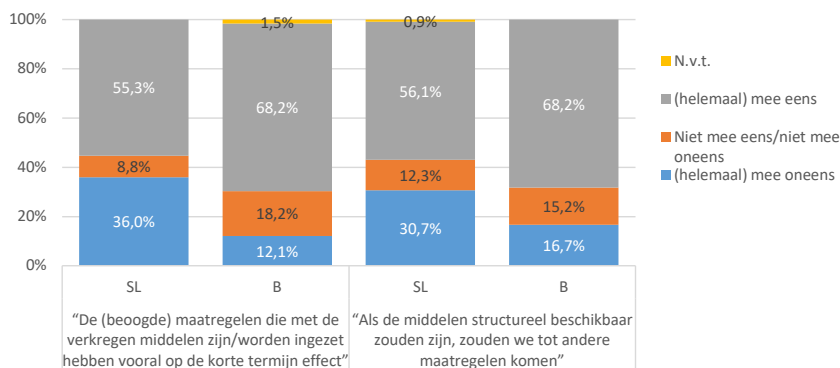
Bron: OCW/DUO, verantwoordingsrapportages besturen vo, 2020 (bewerking CAOP, Van Hassel & Scheeren, 2022).

Via interviews en analyse van jaarverslagen in de twee metingen is meer zicht verkregen op de specifieke maatregelen die onder de hierboven genoemde werkdrukverlichting en innovatie vallen. Het gaat dan onder meer om tijdelijk kleinere klassen, de inzet van extra onderwijsondersteuning en investeringen in ICT-hulpmiddelen en digitalisering om het werk efficiënter uit te voeren. Een ander inspirerend voorbeeld is een school waar onder andere de inzet van een personal trainer om sporten op het werk te bevorderen, een positief effect op de ervaren werkdruk lijkt te hebben. Het voorbeeld laat tevens zien dat, als dit in de organisatie gedragen wordt, er ook mogelijkheden blijken te zijn om de maatregelen via andere middelen te continueren.

Incidentele middelen, structurele maatregelen?

Het gegeven dat de financiële middelen incidenteel zijn, bemoeilijkt volgens de schoolleiders en bestuurders maatregelen met structurele effecten. Dit kwam naar voren uit de gesprekken, maar ook uit de enquête bij de eerste meting. Zo gaf ruim de helft van de schoolleiders (56%) en twee derde van de bestuurders (68%) aan dat de maatregelen anders zouden zijn als de middelen structureel beschikbaar waren (figuur 2). De middelen hebben volgens een meerderheid van beide groepen ook vooral op de korte termijn effect.

Figuur 2 In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen? (bestuurders, B: n=66; schoolleiders SL: n=114).



Bron: Enquête schoolleiders en bestuurders vo (Van Hassel & Scheeren, 2021).

Het incidentele karakter en de hoogte van het bedrag leiden er bijvoorbeeld toe dat scholen hun maatregelen (tijdelijk) hebben ingezet op specifieke doelgroepen, zoals startende leraren of oudere collega's. Toch leiden de middelen tot zowel tijdelijke als structurele maatregelen. Concreet kwamen drie varianten naar voren uit de interviews in de tweede meting:

1. Maatregelen die voor de duur van de gelden worden ingezet en daarna acuut stoppen (bijvoorbeeld extra onderwijsondersteuning).
2. Maatregelen die ook na het stoppen van de gelden in meer of mindere mate hun effect blijven hebben (bijvoorbeeld ontwikkeltijd).
3. Maatregelen die zo positief worden ontvangen in de organisatie dat ze via andere gelden blijven bestaan.

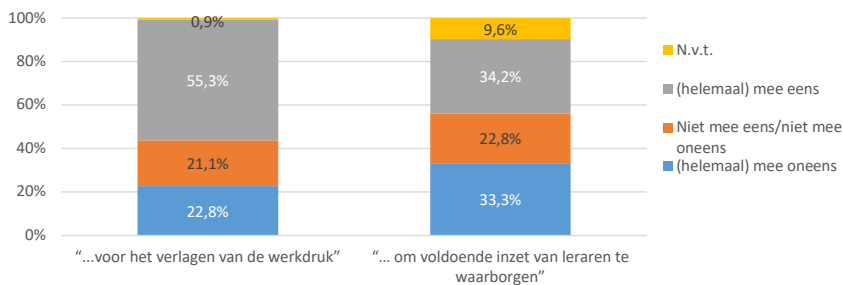
Op basis van het onderzoek is echter niet vast te stellen hoe vaak deze varianten in het voortgezet onderwijs zijn voorgekomen.

Nog beperkt zicht op effecten van de maatregelen

In de interviews uit de tweede meting verschilden de persoonlijke ervaringen en verwachtingen tussen de respondenten sterk, van 'men merkt er waarschijnlijk niet of nauwelijks wat van' tot 'ik verwacht een zeer positief effect'. Op de scholen van de geïnterviewden waren de genomen maatregelen ten tijde van de tweede meting nog niet of nauwelijks geëvalueerd. Genoemde redenen voor het nog niet uitvoeren van een evaluatie waren dat de maatregelen recent waren opgestart ofwel dat nog niet alle gelden besteed waren.

Hoewel er ten tijde van het onderzoek dus nog beperkt zicht was op de effecten, kwam wel uit de eerste meting naar voren dat volgens een meerderheid van de schoolleiders uit de enquête (55%) de maatregelen een wezenlijke bijdrage voor de werkdrukverlichting hebben, terwijl een kleiner deel (34%) dit aangeeft voor het tegengaan van personeelstekorten (figuur 3).

Figuur 3 In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen: 'De verkregen middelen leveren een wezenlijke bijdrage aan maatregelen ...' (schoolleiders, n=114).



Bron: Enquête schoolleiders en bestuurders vo (Van Hassel & Scheeren, 2021).

Beide onderwerpen hangen echter met elkaar samen. Door het lerarentekort wordt de werkdruk van leraren verhoogd, maar andersom is werkdrukverlichting gunstig voor het terugdringen van het lerarentekort op de individuele scholen. Maatregelen kunnen tevens zowel de werkdruk van bestaande leraren verlichten als het tekort aan leraren ondervangen. Bijvoorbeeld door de inzet van extra ondersteunend personeel en begeleiding van starters en zijinstromers.

Ook kunnen zowel werkdruk als tekorten gerelateerd worden aan ontwikkeltijd, waar verschillende scholen de middelen uit het convenant voor hebben ingezet. Het faciliteren van voldoende ontwikkeltijd levert minder werkstress en meer werkplezier op en komt zowel de onderwijsinnovatie als onderwijskwaliteit ten goede. Dit maakt het beroep aantrekkelijker en kan zo bijdragen aan het behoud van leraren (Van der Aa & Harsma, 2019; VO-raad, 2018).

Geïnterviewden zien kennis over maatregelen uitwisselen als toegevoegde waarde om zo van elkaar te leren. Daarbij is dus ook evaluatie belangrijk, zo erkenden zij. In de eerste meting sprak het merendeel van de besturen en schoolleiders de intentie uit om maatregelen op scholen te evalueren. Of dit ook daadwerkelijk gaat gebeuren, blijft nog de vraag. Uit de interviews in de tweede meting kwam naar voren dat het binnen de betreffende scholen niet duidelijk is op welke wijze en wanneer dit gaat gebeuren.

Ervaringen met het convenant en benodigde structurele werkdrukmaatregelen

Incidentele middelen maken geen structurele oplossingen mogelijk

De geïnterviewden zagen over het algemeen de goede bedoeling van het convenant, maar waren kritisch op de uitvoering. Men had met name moeite met de hoogte van het bedrag, waardoor structurele en brede oplossingen voor werkdruk en tekorten binnen de school moeilijk zijn. Maar deze structurele oplossingen worden vooral bemoeilijkt doordat het om incidenteel geld gaat. Ook laat de transparantie over hoe en waar gelden aan besteed worden te wensen over. Zo kwam in de interviews naar voren dat besturen en scholen de gelden in bepaalde gevallen gebruikten om collega's te behouden die anders hadden moeten vertrekken vanwege begrotingsproblemen. Ten slotte werden de relatief korte bestedingstermijn en het moment waarop het geld beschikbaar kwam (eind 2019, toen de jaarplannen al bekend waren) als knelpunt ervaren.



Andere structurele oplossingen nodig

Uit de twee metingen kwam via de gesprekken met de verschillende doelgroepen (bestuurders, schoolleiders en leraren) het beeld dat andere maatregelen nodig zijn om werkdruk en tekorten in het voortgezet onderwijs structureel aan te pakken. Ongeacht de gelden uit het convenant noemden de respondenten vooral structureel kleinere klassen en veranderingen in het taakbeleid. Maar ook zagen zij oplossingen in structurele investeringen in arbeidsvoorwaarden, imago en opleidingstrajecten om het aantrekkelijker te maken om in het onderwijs te gaan werken.

Conclusies

Dit onderzoek heeft inzicht gegeven in de methoden en aanpakken van besturen en scholen om maatregelen samen met het personeel te organiseren. De aanpakken hebben geleid tot diverse creatieve, op maat ontwikkelde maatregelen, waarvan de effectiviteit echter vaak nog moet blijken. Wel is een concrete opbrengst dat zowel bestuurders, schoolleiders als leraren het idee 'van onderaf organiseren' omarmen. Evaluatie en monitoring van de effecten van maatregelen is echter belangrijk om vast te stellen of de beoogde doelen, die vooral vaak te maken hebben met verlaging van de werkdruk, ook behaald worden. De intentie en meerwaarde van evalueren wordt in de praktijk gezien, maar dit lijkt over het algemeen vrijblijvend en over de uitvoering bestond bij veel geïnterviewden onduidelijkheid. Uit de gesprekken in beide metingen kwam tevens naar voren dat het niet altijd duidelijk is hoe besturen en scholen de middelen hebben besteed en of dit voor de beoogde doelen is gebeurd. Dit maakt het extra van belang om voorafgaand aan de uitvoering van een convenant kennis te delen over effectieve maatregelen, maar ook te waarborgen dat het geld herkenbaar en aan relevante activiteiten geormerkt wordt. Voor de ontwikkeling van plannen en uitvoering van maatregelen moet vervolgens voldoende ruimte en tijd zijn.

Echter, een essentieel aandachtspunt ligt bij het gegeven dat de middelen op incidentele basis zijn verstrekt. Het onderzoek heeft wel laten zien dat er scholen zijn die met de incidentele middelen tot waardevolle structurele maatregelen zijn gekomen door deze uit andere gelden te bekostigen. En de incidentele middelen uit het convenant hebben zo vruchtbare experimenten mogelijk gemaakt. Maar bovenal is er behoefte aan meer ruimte om voldoende structurele gelden over een langere termijn in te zetten. Dat moet leiden tot doordachte, effectieve en structurele maatregelen tegen werkdruk en personeelstekorten in het voortgezet onderwijs, waarvoor in dit onderzoek ideeën uit de praktijk zijn aangedragen (zie paragraaf 4 in dit hoofdstuk en Van Hassel & Scheeren 2022). In aansluiting op deze inzichten is vanuit het onderwijsakkoord in 2022 voor een andere aanpak gekozen, die is opgenomen in de cao voortgezet onderwijs. Daarbij worden structureel vanaf het schooljaar 2022-2023 middelen beschikbaar gesteld om werkdruk in het vo te verlichten (VO-raad 2022a, 2022b).

Vervolgonderzoek

Beide metingen hebben via verschillende methoden diverse inzichten opgeleverd in het proces en de feitelijke besteding van middelen. Er is echter minder bekend over de effecten van de maatregelen en dat leidt tot verschillende relevante vervolgvragen. In hoeverre komen de middelen daadwekelijk in de klas terecht? Wat veranderen de middelen concreet binnen een klas? In welke mate leiden ze tot minder werkdruk bij en volgens leraren? En is er wat dat betreft verschil tussen primair en voortgezet onderwijs? Om op dit soort punten zicht te krijgen, is nader onderzoek nodig naar dit convenant, waarvan de bestedingstermijn is verlopen en de kans steeds groter wordt dat de effecten van de maatregelen binnen de scholen bekend zijn en zijn op te halen. Maar ook kunnen deze vragen onderzocht worden bij nieuwe regelingen, zoals de middelen uit het onderwijsakkoord (VO-raad 2022a, 2022b), die op korte termijn beschikbaar komen. De uitdaging hierbij is te komen tot monitoring van de besteding van middelen, waarbij een systeem ontstaat waarin van elkaar geleerd wordt en goede werkwijzen worden gedeeld. Een element dat tevens om verdieping vraagt, is de wijze van besluitvorming, die met actieve betrokkenheid van leraren plaatsvindt. Ook in het onderwijsakkoord komt dit bij de nieuwe werkdrukmiddelen nadrukkelijk terug. Dit is een belangrijk gegeven, omdat het raakt aan sturingsvragen en de zeggenschap van leraren over hun beroep.



Literatuur

Hummel L., Hooftman W., & Schelvis R. (2019). *Werkdruk in het onderwijs*. Den Haag: TNO.

Tweede Kamer. (2008). Vergaderjaar 2008-2009, 27923 nr. 53. Geraadpleegd december 2022 op <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vi3ubf1gixzd>.

Tweede Kamer. (2019). Vergaderjaar 2019-2020, 31289-31293 nr. 488. Geraadpleegd december 2022 op https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2019Z21032&did=2019D43825.

Van der Aa, R., & Harsma, E. (2019). *Lestaakreductie en ontwikkeltijd in het vo. Stand van zaken op scholen voorjaar 2019*. Den Haag: Voion.

Van Hassel, D., & Scheeren J. (2021). *Tussenevaluatie convenant aanpak personeelstekorten en werkdruk: Hoe zijn de middelen in het voortgezet onderwijs tot nu toe besteed?* Den Haag: Voion.

Van Hassel, D., & Scheeren J. (2022). *Tweede meting convenant aanpak personeelstekorten en werkdruk vo: stand van zaken besteding van middelen eind 2021*. Den Haag: Voion.

VO-raad. (2018). *CAO voortgezet onderwijs: minder werkdruk, meer ontwikkeltijd*. Utrecht: VO-raad. Geraadpleegd december 2022 op <https://www.vo-raad.nl/nieuws/cao-voortgezet-onderwijs-minder-werkdruk-meer-ontwikkeltijd>.

VO-raad. (2022a). *Wat betekenen de cao-afspraken over werkdrukverlichting voor uw school?* Utrecht: VO-raad. Geraadpleegd december 2022 op <https://www.vo-raad.nl/nieuws/wat-betekenen-de-cao-afspraken-over-werkdrukverlichting-voor-uw-school>.

VO-raad. (2022b). *CAO VO 2022-2023*. Utrecht: VO-raad.



23

Tevreden werken in het primair onderwijs

Verkenning naar tevredenheid,
werkdruk en behoud
van onderwijspersoneel

Etienne van Nuland
Onderzoeker, CAOP

Inleiding

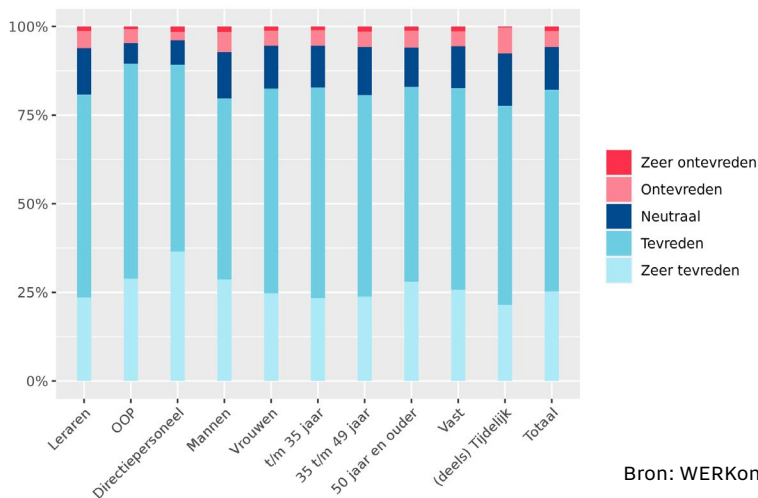
De baantevredenheid in het primair onderwijs is hoog. Dit geldt in het bijzonder voor directiepersoneel en onderwijsondersteunend personeel. Circa 89% van de directieleden en onderwijsondersteuners is tevreden of zeer tevreden met zijn of haar baan. Leraren zijn iets minder vaak te spreken over hun baan, maar ook onder leraren is nog altijd zo'n 81% tevreden of zeer tevreden met zijn of haar baan. Dit blijkt uit een verdiepende analyse van het Arbeidsmarktplatform PO¹ op basis van gegevens uit het WERKonderzoek 2019.² Tegelijkertijd zien we dat veel onderwijspersoneel een hoge werkdruk ervaart. Hoe valt dit te rijmen met de grote arbeidstevredenheid en wat betekent dit voor het behoud van werkenden in het primair onderwijs?

Grote baantevredenheid, maar ook veel werkdruk

Ruim vier op de vijf werkenden in het primair onderwijs zijn tevreden of zeer tevreden met hun baan. In voorgaande jaren was dat niet anders: de baantevredenheid is al enkele jaren op rij hoog. Toch is niet al het personeel even tevreden. Zoals figuur 1 laat zien, zijn leraren en werkenden met een (deels) tijdelijke aanstelling wat minder vaak tevreden met hun baan. Het verschil tussen mannen en vrouwen is niet statistisch significant.



Figuur 1 Baantevredenheid van werkenden in het primair onderwijs.

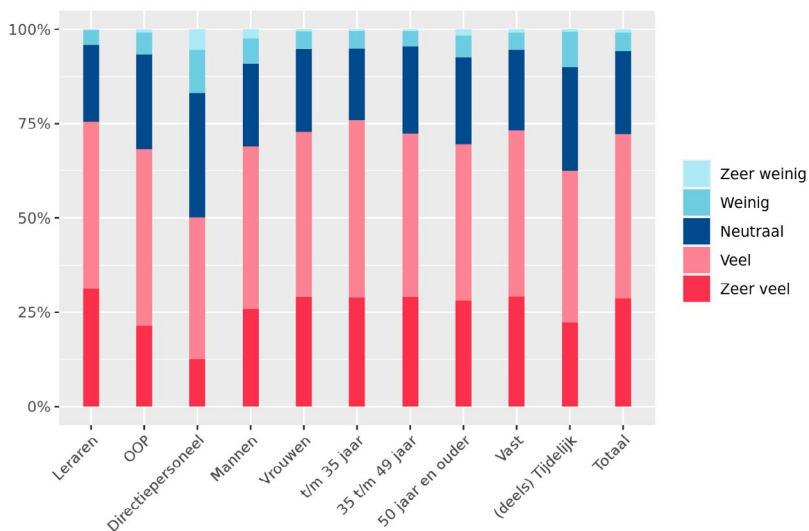


Bron: WERKonderzoek 2019.

- 1 Het Arbeidsmarktplatform PO is het expertisecentrum op het gebied van de arbeidsmarkt in het primair onderwijs, van en voor werknemers en werkgevers.
- 2 Het WERKonderzoek is een groot enquêteonderzoek naar werk in de publieke sector in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ondanks de aandacht die al enkele jaren uitgaat naar het terugdringen van de werkdruk, blijft de ervaren werkdruk hoog.³ Dit zien we met name onder leraren: drie van de vier leraren ervaren veel of zeer veel werkdruk (zie figuur 2). Dit is in lijn met de uitkomsten uit de Loopbaanmonitor (2019). Directieleden hebben minder vaak te maken met een hoge werkdruk: de helft van het directiepersoneel geeft aan dat zij veel of zeer veel werkdruk ervaren. Ook jongere werknemers en werkenden met een vaste aanstelling geven, in vergelijking met hun collega's, vaker aan dat zij te maken hebben met een hoge werkdruk. Tussen mannen en vrouwen is geen significant verschil in hun ervaren werkdruk gevonden. Regeldruk – bijvoorbeeld door het moeten bijhouden van allerlei gegevens – is een belangrijke oorzaak van werkdruk. Ook hier speelt de leidinggevende een belangrijke rol: naarmate werkenden meer ondersteuning van hun leidinggevende ervaren, ondervinden zij minder regeldruk.

Figuur 2 Werkdruk onder werkenden in het primair onderwijs.



Bron: WERKonderzoek 2019.

3 De effecten van het Werkdrukakkoord zijn nog niet of slechts deels van invloed op de uitkomsten in dit hoofdstuk, aangezien de meting voor het WERKonderzoek ongeveer een jaar na afsluiting van het akkoord is uitgevoerd.

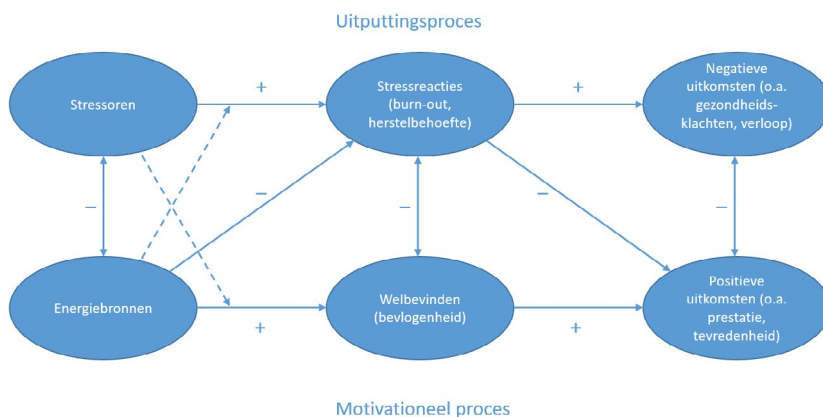
Hoge werkdruk én grote tevredenheid?

De baantevredenheid in het primair onderwijs gaat gepaard met een hoge ervaren werkdruk. Dat lijkt tegenstrijdig, als we ervan uitgaan dat mensen een hoge werkdruk als onplezierig ervaren. In de verkenning is daarom gekeken hoe deze ogenschijnlijke tegenstrijdigheid zich laat verklaren. Een belangrijke verklaring is de bevlogenheid van werkenden in het primair onderwijs. Volgens het Job Demands-Resources model⁴ is bevlogenheid het resultaat van veel energiebronnen. Bevlogenheid leidt tot positieve uitkomsten, zoals tevredenheid. Dit beeld wordt in deze verkenning bevestigd. Bevlogenheid heeft ook in het primair onderwijs een dempende werking, die maakt dat onderwijspersoneel enerzijds veel werkdruk ervaart, maar anderzijds tevreden is met hun baan. Oftewel de balans tussen stressoren en energiebronnen is, ondanks de ervaren werkdruk, voor de meeste werkenden in het primair onderwijs positief.

Met name vakbekwaamheid, het bijhouden en inzetten van vakkennis en vaardigheden om het werk nog beter te doen, en het oordeel over de samenwerking met collega's hebben een grote invloed op de bevlogenheid van onderwijspersoneel.



Figuur 3 Job Demands-Resources model.



Bron: Schaufeli & Taris, 2013, p. 185, bewerking door de auteur.

4 Het Job Demands-Resources model is als theoretische basis voor de verkenning gebruikt. Het model maakt onderscheid naar enerzijds stressoren – de job demands – die kunnen leiden tot een stressreactie als vermoeidheid en uiteindelijk tot gezondheidsklachten of verloop. Regeldruk en werkdruk zijn voorbeelden van stressoren. Anderzijds zijn er energiebronnen – de job resources – die bijdragen aan de motivatie en bevlogenheid van medewerkers en vervolgens aan tevredenheid en het prestatieniveau. Vakbekwaamheid en een goede samenwerking met collega's zijn voorbeelden van energiebronnen.

Meer behoefte aan herstel

De hoge werkdruk in het primair onderwijs leidt tot meer behoefte aan herstel na het werk. Dit zien we zowel in het Job Demands-Resources model als in deze verkenning. Als werkenden veel werkdruk ervaren, geven zij vaker aan dat zij na een dag werken volledig uitgeput zijn. Ook komen zij door vermoeidheid niet meer toe aan andere activiteiten. Ook uit ander onderzoek waarin gebruikgemaakt is van data uit het WERKonderzoek 2019 blijkt een sterke samenhang tussen werkdruk en herstelbehoefte (Fouarge, Gerards & Künn-Nelen, 2020). Het valt op dat de herstelbehoefte van leraren significant hoger is dan die van onderwijsondersteunend personeel en directiepersoneel.

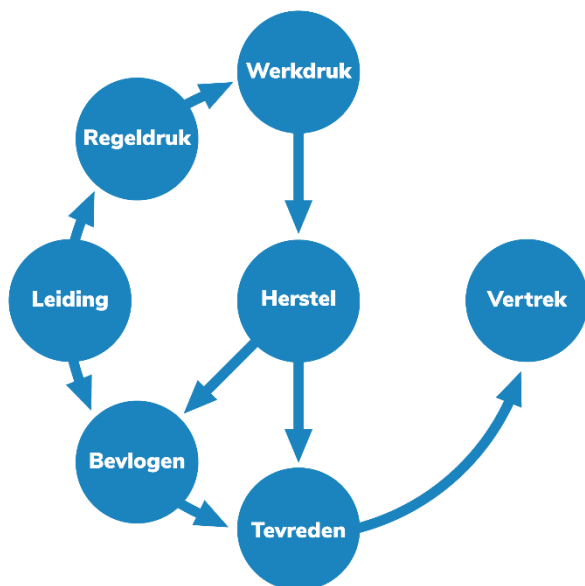
De mate waarin onderwijspersoneel behoefte heeft aan herstel is van invloed op de baantevredenheid. Deels is dit een directe relatie: een hoge herstelbehoefte hangt samen met een kleinere baantevredenheid. Ook zien we een indirecte relatie: een hogere herstelbehoefte zorgt ook voor een lagere bevlogenheid, wat van invloed is op de baantevredenheid van het personeel.

Tevreden personeel vertrekt minder snel

Het primair onderwijs wordt geconfronteerd met een toenemend tekort aan personeel. Uit de meest recente arbeidsmarktramingen (ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2020) blijkt dat de sector in het schooljaar 2025/2026 een tekort van circa 1.440 fte's aan leraren en directeuren kan verwachten, bovenop de huidige situatie en bij ongewijzigde omstandigheden. De stijgende tekorten maken het niet alleen belangrijk om meer nieuw personeel aan te trekken, maar ook om zittend personeel voor de organisatie en sector te behouden. De tevredenheid van het onderwijspersoneel is daartoe een belangrijke sleutel: uit de verkenning blijkt dat tevreden personeel minder geneigd is om van functie te wisselen. In totaal geeft iets minder dan één op de zes werkenden in de sector een bevestigend antwoord op de vraag of hij of zij op zoek is naar een andere functie. Onder tevreden personeel is dit aandeel met 10,7% aanzienlijk kleiner dan onder personeel dat (zeer) ontevreden of neutraal oordeelt over de baantevredenheid. Onder die laatste groep is het aandeel dat op zoek is naar een andere functie maar liefst 41,9%, bijna vier keer zo hoog. Een kanttekening bij deze gegevens is dat ze niet zijn gebaseerd op feitelijk vertrek, maar op de geneigdheid daartoe volgens de geënkquêteerden. Ook zijn werkenden in de sector, als zij geneigd zijn om te vertrekken bij de werkgever, met name op zoek naar een nieuwe functie bij een andere werkgever in het primair onderwijs of bij dezelfde werkgever. Vertrekgeneigdheid betekent dus niet direct dat het personeel daadwerkelijk van baan verandert of de sector verlaat.

Het Job Demands-Resources model veronderstelt een relatie tussen de herstelbehoefte van het personeel en hun vertrekintentie. Een hogere herstelbehoefte leidt in deze verkenning echter niet tot een hogere vertrekintentie. Indirect is wel een zwakke positieve relatie te vinden: een grote herstelbehoefte hangt samen met een lagere bevoegenheid, wat doorwerkt op de tevredenheid van het personeel. Op die manier heeft herstelbehoefte indirect invloed op de vertrekintentie van onderwijspersoneel.

Figuur 4 Relatie tussen werkdruk, tevredenheid en vertrek.



Rol leidinggevenden essentieel

Leidinggevenden spelen een cruciale rol als het gaat om de baantevredenheid van onderwijspersoneel. Zij hebben op twee manieren invloed op hun tevredenheid. Aan de ene kant zien we dat zij een belangrijke invloed hebben op de ervaren regel- en werkdruk en aan de andere kant, via de impact van ondersteunend leiderschap, op de bevoegenheid van personeel: de bevoegenheid van onderwijspersoneel is groter naarmate zij meer ondersteunend leiderschap ervaren. Concreet betekent dit dat het onderwijspersoneel meer bevoegen en, uiteindelijk, meer tevreden is wanneer de leidinggevende samenwerking tussen collega's bevordert, rekening houdt met persoonlijke wensen, het personeel aanmoedigt talenten te benutten en hen mogelijkheden biedt om meer vaardigheden te leren.

Deze uitkomsten laten zien dat leidinggevend in hun organisatie een breed scala aan mogelijkheden hebben om personeel voor de organisatie te behouden. Bijvoorbeeld door aandacht te besteden aan de eerdergenoemde aspecten van ondersteunend leiderschap. Ook in het verlagen van de ervaren regel- en werkdruk spelen zij een belangrijke rol. Dat zal echter niet in alle gevallen eenvoudig zijn: de werkdruk in het primair onderwijs is al enkele jaren een blijvend punt van aandacht, ondanks alle genomen maatregelen.

Conclusie

Uit het onderzoek komt naar voren dat in het primair onderwijs sprake is van een grote baantevredenheid en een hoge mate van ervaren werkdruk. Dit lijkt met elkaar in tegenspraak, maar laat zich aan de hand van het Job Demands-Resources model verklaren. Een hoge mate van bevoegenheid maakt namelijk dat de baantevredenheid – ondanks een hoge werkdruk – over het algemeen groot is. De leidinggevende heeft hierin een heel belangrijke rol. Het aanpakken van werkdruk en op peil houden van de bevoegenheid van werknemers dragen bij aan het op peil houden van een grote mate van tevredenheid. Dit is van belang om personeel te behouden.

Het volledige rapport van dit onderzoek staat op de website van het Arbeidsmarktplatform PO, www.arbeidsmarktplatformpo.nl/tevreden-werken-in-het-primair-onderwijs.



Literatuur

Arbeidsmarktplatform PO. (2019). *Onderwijsatlas primair onderwijs*. Den Haag: Arbeidsmarktplatform PO.

Borst, R. T., Knies, E., & Leisink, P. L. (2020). *Welzijn van ambtenaren onder druk. Welke werkstressoren veroorzaken dit en welke persoonlijkheidseigenschappen helpen om ermee om te gaan?* Den Haag: ministerie van BZK.

De Vos, K., Fontein, P., & Vrielink, S. (2019). *Loopbaanmonitor onderwijs*. Tilburg: Centerdata.

Fouarge, D., Gerards, R., & Künn-Nelen, A. (2020). *Werkdruk, bevlogenheid en vrijwillig vertrek in de publieke sector*. Den Haag: ministerie van BZK.

Hummel, L., Hooftman, W., & Schelvis, R. (2019). *Werkdruk in het onderwijs*. Den Haag: TNO.

Ministerie van OCW. (2020). *Trendrapportage Arbeidsmarkt Leraren*. Den Haag: ministerie van OCW.

Schaufeli, W., & Taris, T. (2013). Het Job Demands-Resources model: overzicht en kritische beschouwing. *Gedrag en Organisatie*, 182-204.

Toropova, A., Myrberg, E., & Johansson, S. (2020). Teacher job satisfaction: the importance of school working conditions and teacher characteristics. *Educational review*, 1-27.

Van der Aa, R., Van den Berg, D., & Van der Helden, J. (2017). *Wat is het effect van stress op het functioneren van leraren?* Den Haag: Kennisrotonde.



24

Duurzame inzetbaarheid in het hbo

Jo Scheeren

Senior beleidsadviseur, Zestor

Onderzoeker, CAOP

Tom Hoogendoorn

Beleidsadviseur, Zestor

Inleiding

Omdat werknemers steeds langer doorwerken én de inhoud en aard van het werk continu verandert, ligt er steeds meer nadruk op duurzame inzetbaarheid. Het is belangrijk dat werknemers gezond, vitaal, bekwaam en met plezier aan het werk kunnen blijven. Met ruimte voor professionele ontwikkeling, loopbaanmogelijkheden, maatwerk en flexibiliteit. Dit hoofdstuk behandelt beknopt duurzame inzetbaarheid in het algemeen en gaat specifiek in op de stand van zaken en mogelijke interventies in het hbo. Wij baseren ons voornamelijk op de Zestor-publicatie 'Duurzame inzetbaarheid, sectoranalyse hbo' (2021).¹

Over het algemeen wordt gesteld dat werknemers duurzaam inzetbaar zijn als zij over de volgende competenties beschikken:

- Vitaal, energiek en veerkrachtig zijn ('vitality'). Vitaliteit wordt vaak gezien als de fitheid, energie en motivatie van werknemers.
- In goede gezondheid zijn en over werkvermogen beschikken ('workability'). Dit betekent dat iemand fysiek, psychisch en sociaal in staat is te werken.
- Over de juiste vaardigheden beschikken en arbeidsmarktwaarde hebben ('employability'). De lange(re) termijn staat hierbij centraal (Van Vuuren, 2012).



Definitie en aspecten van duurzame inzetbaarheid

Overeenkomstig de voorgaande uitleg hanteren we de volgende definitie: 'Duurzame inzetbaarheid betekent dat werknemers in hun arbeidsleven doorlopend over daadwerkelijk realiseerbare mogelijkheden alsmede over de voorwaarden beschikken om in huidig en toekomstig werk met behoud van gezondheid en welzijn te (blijven) functioneren.' (Brouwer et al., 2012)

Dit vraagt niet alleen om een werkcontext die hen hiertoe in staat stelt, maar ook om een houding en motivatie om deze mogelijkheden daadwerkelijk te benutten. De definitie benadrukt de verantwoordelijkheid van werkgevers én werknemers; beiden beïnvloeden de inzetbaarheid.

Er zijn vele aspecten die duurzame inzetbaarheid helpen bevorderen. Op grond

1 Bii de Zestor-publicatie 'Duurzame inzetbaarheid, sectoranalyse hbo' is gebruikgemaakt van publicaties uit de sector (zoals monitoren, cao-afspraken, vakpublicaties) en databestanden (Werkonderzoek 2019, sectorspiegel ABP).

van literatuur over duurzame inzetbaarheid (Van Vuuren, 2019) komen we tot de volgende ordening van onderliggende aspecten:

- Veilig, gezond en vitaal werken – Fysieke en mentale gezondheid, leefstijl, intrinsieke motivatie, persoonlijkheidskenmerken, werkeisen of stressoren, energiebronnen (sociale steun van collega's, autonomie, waardering), ziekteverzuim(beleid), welbevinden, veilige werkomgeving.
- Stimuleren van een leven lang ontwikkelen en mobiliteit:
 - Leven lang ontwikkelen: professionaliseringsmogelijkheden, professionele ruimte, competentieontwikkeling, leer en ontwikkelcultuur.
 - Arbeidsmobiliteit: bevorderen van interne en externe mobiliteit.
- Goed werkgeverschap en werknemerschap:
 - Goed werkgeverschap: maatwerk, ontzie- en ontwikkelmaatregelen, loopbaanbeleid, leiderschapsstijl (faciliterend, persoonlijke aandacht, waardering), autonomie, structuur (condities waaronder wordt gewerkt) en cultuur (gedeelde normen en waarden), bevordering van bewustwording en van de eigen regie van werkenden over hun loopbaan.
 - Goed werknemerschap: verantwoordelijkheid voor employability, eigen regie over loopbaan, bijhouden van vakbekwaamheid, motivatie, bevlogenheid.

Stand van zaken en uitdagingen wat betreft duurzame inzetbaarheid in het hbo

Welke inspanningen vergt duurzame inzetbaarheid van het beleid van hogescholen en van medewerkers? We beschrijven het hbo aan de hand van bovenstaande ordeningen. Achtereenvolgens bespreken we beknopt de stand van zaken en uitdagingen wat betreft de thema's 'arbeidsmarkt/loopbaan', 'veilig, gezond en vitaal werken', 'goed werkgever- en werknemerschap' en 'een leven lang ontwikkelen en mobiliteit' (Zestor, 2021).

Arbeidsmarkt/loopbaan

- Op middellange termijn wordt een forse daling van het aantal studenten in het hbo verwacht. Naar verwachting neemt de personeelsvraag in het hbo hierdoor af. Deze dalende personeelsvraag zal voor een deel ondervangen worden door natuurlijke uitstroom naar pensioen, met name door veel medewerkers die een fulltime- of grote deeltijd baan hebben. Zij zullen deels vervangen worden door werknemers met een (minder grote) deeltijd baan in het hbo.
- De kosten voor hogescholen voor oud-werknemers die in de (B)WW zijn hoog

en de kans dat werknemers vanuit de WW re-integreren is laag. Hier ligt een uitdaging voor het creëren van goede re-integratietrajecten bij hogescholen.

- De leeftijd waarop medewerkers in het hbo met pensioen gaan, stijgt gestaag. Ook hier ligt een uitdaging voor scholen, direct leidinggevend en HRM om, in samenwerking met de oudere werknemers, deze zinvol, bekwaam en met plezier te laten doorwerken tot aan het pensioen.

Veilig, gezond en vitaal werken

- Veel medewerkers van hogescholen vinden dat de werkdruk hoog is. Ruim de helft van de medewerkers (53%) ervaart de werkdruk in het algemeen als goed. Echter, 45% van de medewerkers vindt de werkdruk (veel) te hoog. Ongeveer zes van de tien medewerkers (62%) ervaart de piekbelastingen als (veel) te hoog. De emotionele belasting in het werk is voor ongeveer een op de vijf medewerkers (veel) te hoog (Zestor, 2022). Redenen daarvoor zijn:
 - De tijd die beschikbaar is om het werk te doen.
 - Een verstoorde balans in de werk- en privésituatie (thuiswerken, jonge kinderen). Belangrijke factoren die van invloed zijn op de werk-privébalans zijn:
 - werkfactoren (hoeveelheid werk, tijdsdruk, complexiteit, emotioneel, gebrekkige regelmogelijkheden, weinig autonomie, weinig steun van leidinggevende en collega's);
 - factoren uit het privéleven (zoals schulden, scheiding of ziekte van een naaste);
 - individuele factoren (de levensfase, ouders met jonge kinderen en persoonlijkheidsfactoren).
 - De betrokkenheid van docenten en een groot verantwoordelijkheidsgevoel naar studenten.
 - Docenten die een hoge werkdruk ervaren omdat ze onvoldoende zijn toegerust voor onlineonderwijs.
 - De veranderingen die plaatsvinden door de steeds veranderende coronasituatie. Deze veranderingen in het kader van hybride werken vragen continu aanpassingen van het onderwijs, daarbij verloopt de communicatie niet altijd optimaal.
- Als gevolg hiervan is er vaak onvoldoende tijd voor professionalisering en ontwikkeling of om door te groeien naar een andere functie
- De herstelbehoefte van hogeschoolmedewerkers is hoog. Het gevoel van vermoeidheid en uitputting bij de hogeschoolmedewerkers is meer aanwezig dan bij medewerkers binnen andere overheidssectoren (Zestor, 2022).
- Een kwart van de medewerkers van hogescholen is van mening dat er op hun hogeschool geen of slechts beperkte aandacht is voor het bevorderen van gezondheid en vitaliteit. Medewerkers met gezondheidsproblemen geven



aan dat zij vooral de aandacht van leidinggevenden als te beperkt ervaren. Leidinggevenden brengen het beleid en het aanbod aan activiteiten en interventies naar hun mening onvoldoende actief onder de aandacht van de medewerkers. Medewerkers hebben hierdoor niet goed zicht op het aanbod waar zij gebruik van kunnen maken.

- Uitdagingen vormen ook de nieuwe vraagstukken rond hybride werken en het bieden van meer maatwerk door leidinggevenden en HR bij het bevorderen van gezondheid en voorkomen van gezondheidsklachten van individuele werknemers, het actief informeren over ondersteuningsmogelijkheden en samen zoeken naar oplossingen.

Goed werkgever- en werknemerschap

- Werknemers in het hbo ervaren het werken bij hun organisatie doorgaans als positief. Het gemiddelde rapportcijfer voor de hbo-sector bedraagt 7,6. (Zestor, 2022)
- Werknemers zijn over het algemeen tevreden over hun leidinggevende. Ze geven een waardering van 7,6 van 10 punten (ministerie van BZK en CBS, 2020).
- Werknemers in het hbo zijn (zeer) tevreden over de eigen baan: 87% van de hbo-medewerkers geeft dit in het Werkonderzoek 2019 aan.
- Werknemers zijn ook tevreden over de mogelijkheden voor professionalisering in hun baan. Zij beoordelen hun mogelijkheden om in het werk (nieuwe) vaardigheden te ontwikkelen met een 7,5. De tevredenheid over resultaat- en ontwikkelafspraken is met 6,8 lager.
- Veel werknemers in het hbo (83%) zijn niet op zoek naar een andere functie (ministerie van BZK en CBS, 2020).
- Er zijn een aantal opvallende aspecten die mogelijk invloed hebben op vertrekredenen. Medewerkers op zoek naar een andere baan zijn in meerderheid ontevreden over de organisatie bij de hogeschool en minder tevreden over het team en de baan. Medewerkers die geen andere functie zoeken hebben een heel hoge baantevredenheid (92%) (ministerie van BZK en CBS, 2020).
- Medewerkers die een andere baan zoeken zijn ook veel minder tevreden over de mate waarin zij de kans krijgen te doen waar zij goed in zijn en schatten de loopbaanontwikkelingsmogelijkheden en de mate van invloed op de organisatie veel lager in dan de overige medewerkers.
- De rol van leidinggevenden in de professionele en persoonlijke ontwikkeling is volgens veel medewerkers nog bescheiden. Rond 50% van de leidinggevenden:
 - helpt mee bij hun verdere ontwikkeling;
 - moedigt aan om talenten te gebruiken;
 - zorgt voor een goede samenwerking tussen medewerkers.
 Op deze punten is dus nog een grotere inzet van leidinggevenden mogelijk.

- Een uitdaging is dat hogescholen door de voorgaande aspecten te verbeteren nog veel invloed kunnen hebben op de tevredenheid van hun werknemers en het terugdringen van het vertrek.

Een leven lang ontwikkelen en mobiliteit

- Werknemers die minimaal tien jaar in dienst zijn bij de hogeschool volgen minder vaak een langere opleiding of cursus en maken minder vaak gebruik van coaching of andere vormen van feedback dan de werknemers die korter in dienst zijn. Werknemers die tot twee jaar in dienst zijn bij de huidige werkgever volgen vaker dan andere werknemers een cursus die langer dan zes maanden duurt.
- Een meerderheid van de werknemers in het hbo geeft aan verantwoordelijkheid te nemen voor het behouden van hun waarde op de arbeidsmarkt. Het aandeel werknemers dat zich actief oriënteert op de arbeidsmarkt dan wel vervolgstappen plant in de eigen loopbaan is geringer.
- In vergelijking met andere onderwijssectoren stromen in het hbo veel werknemers ouder dan 35 jaar in. Velen van hen hebben al ruime beroepservaring wanneer ze docent worden, maar doorgaans nog weinig pedagogisch-didactische vaardigheden.
- Er is verhoudingsgewijs een grote uitstroom tussen 65 en 70 jaar. Dit in verband met het ophogen van de pensioengerechtigde leeftijd tot 66 en driekwart jaar.
- Opmerkelijk is ook de grote uitstroom bij mannen en vrouwen tussen 20 en 30 jaar en tussen 35 en 45 jaar. De uitstroom in de lagere ondersteunende functies in het hbo is traditioneel hoog, hoger dan die van onderwijzend personeel en hogeropgeleid ondersteunend personeel.
- Bovendien verlaten relatief veel docenten van jonge en middelbare leeftijd het hbo. Vaak zijn dit beginnende docenten, ook van middelbare leeftijd, omdat in het hbo veel docenten instromen die al een beroepsleven achter de rug hebben. Verklaringen zijn:
 - tijdelijke contracten;
 - de hoge werkdruk in de eerste maanden;
 - onrealistische verwachtingen van docentschap;
 - moeite met het combineren van meerdere banen.
- Een uitdaging is het nog vaak ontbreken aan voldoende professionele ondersteuning van startende docenten. Hieraan kunnen hogescholen nog meer aandacht besteden, zodat het verloop afneemt.



Mogelijke beleidsinterventies

Hieronder gaan we in op mogelijke beleidsinterventies in theorie om duurzame inzetbaarheid optimaal te bewerkstelligen, voordat we aanbevelingen doen voor beleidsinterventies van toonaangevende lectoren in het hbo. Zowel landelijk, sectoraal als op het niveau van de individuele werkgever en werknemer zijn (beleids)interventies mogelijk (Brouwer et al., 2012). Interventies kunnen vanuit verschillende doelstellingen ingezet worden. Bijvoorbeeld vanwege wettelijke verplichtingen, om gezondheidsproblemen op te lossen, om de motivatie van ouderen te stimuleren of omdat organisaties of andere betrokkenen er een algemeen voordeel in zien.

In de literatuur wordt onderscheid gemaakt in verschillende stadia waarop interventies kunnen plaatsvinden:

- Preventie: voorkomen van verminderde inzetbaarheid.
- Curatie: behandelen van een lage inzetbaarheid, bijvoorbeeld bij gezondheidsklachten of verzuim.
- Amplitie: zich richten op alle medewerkers ter bevordering of versterking van een goede inzetbaarheid. Positieve aspecten zijn bijvoorbeeld werkgeluk, bevlogenheid, welzijn en vitaliteit (Van Vuuren, 2012).

Curatieve en preventieve maatregelen zijn gericht op het oplossen of voorkomen van specifieke problemen, zoals ziekteverzuim of ongewenste vervroegde uitstroom. Amplitie-maatregelen zijn daarentegen gericht op het bevorderen van het welbevinden en functioneren van werknemers. Het doel daarvan is dus niet om problemen te voorkomen of op te lossen, maar positieve uitkomsten te stimuleren. Denk hierbij aan het stimuleren van de continue ontwikkeling van werknemers door middel van formele en informele ontwikkelingsmogelijkheden en taakrotatie (Niks, Van den Heuvel & Sander, 2020).

Ook worden beleidsinterventies ingedeeld op basis van het thema waarop zij gericht zijn:

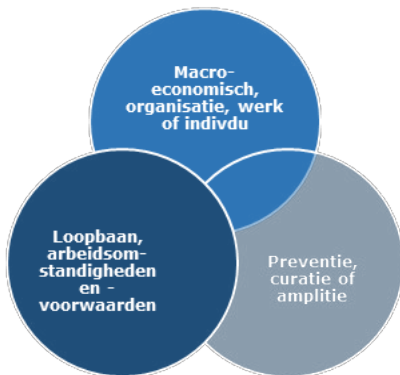
- Loopbaanbeleid: deze interventies richten zich over het algemeen op het behoud van flexibiliteit en inzetbaarheid voor de organisatie. Te denken valt aan opleidingen, functioneringsgesprekken of interne mobiliteit.
- Arbeidsomstandighedenbeleid, inclusief gezondheidsbeleid: deze interventies richten zich op aanpassingen in de belasting van het werken en vergroting van de belastbaarheid van werkenden. Te denken valt aan ergonomische aanpassingen in het werk of gezondheidsadvies.

- Arbeidsvoorwaarden: deze interventies richten zich vaak op het macroniveau, aanpassingen in beleidsmogelijkheden of het type arbeid. Te denken valt aan deeltijdpensioen, overbruggingsbanen of financiële bonussen. (Brouwer et al., 2012).

Interventies kunnen tot slot ook ingedeeld worden op het 'niveau' waarop zij betrekking hebben:

- Macro-economisch, zoals het aanpassen van wetten en het verhogen van de pensioenleeftijd.
- De organisatie, zoals loopbaanomstandigheden en arbeidsvoorwaardenbeleid.
- Het werk, zoals aanpassingen in de werksituatie.
- Het individu, waarbij rekening wordt gehouden met zijn of haar specifieke talenten en behoeften.

Schematisch ziet de indeling van mogelijke beleidsinterventies er als volgt uit:



De indeling laat zien dat de verantwoordelijkheid voor interventies ligt bij de organisatie, de werkvloer (leidinggevende), de individuele werknemer, maar ook bij de maatschappij als geheel (Van Dam, Van Vuuren & Van der Heijden, 2016). Interventies kunnen volgen uit generiek beleid, al dan niet op basis van landelijke wet- en regelgeving of cao-afspraken, maar ook uit maatwerkafspraken op organisatieniveau, bijvoorbeeld via i-deals (afspraken die gunstig zijn voor zowel werknemer als werkgever). Te denken valt aan maatwerkafspraken over de ontwikkeling van ouderen en mogelijkheden voor flexibel werken.

Lectoren: bevindingen en mogelijke interventies

In het kader van de sectoranalyse Duurzame inzetbaarheid van Zestor is lectoren uit het hbo gevraagd naar duurzame inzetbaarheid in het hbo en mogelijke interventies²:

- Lectoren houden een pleidooi voor amplitieve interventies. Maatregelen en interventies dienen gericht te zijn op het bevorderen van positieve indicatoren, zoals gezondheid en vitaliteit, welbevinden en bevlogenheid van werknemers.
- Het leveren van maatwerk dient de regel te zijn. Hogescholen, met name de direct leidinggevenden in samenwerking met HRM, moeten in het kader van duurzame inzetbaarheid maatwerk kunnen bieden aan werknemers, passend bij hun levenssituatie, verwachtingen en behoeften. Dat betekent voor de cao dat deze ruimte creëert voor maatwerk en op maat aan te passen regelingen.
- Voorwaarde voor het bieden van maatwerk is het 'goede' gesprek van de direct leidinggevende met de werknemer en het maken van afspraken. Waar wil de medewerker zich verder in ontwikkelen? Hoe ziet de medewerker zijn of haar verdere loopbaan of toekomst.
- Ook het tegengaan van stereotypering van oudere werknemers is belangrijk. Weinig verwachtingen hebben van oudere werknemers, en oudere werknemers ook zelf dat gevoel geven, is negatief voor de inzet van oudere werknemers.
- Gewezen wordt op het gegeven dat functieduur bepalend is voor employability. Niet de leeftijd maar de functieduur is bepalend voor de 'adaptability', het kunnen aanpassen aan nieuwe vereisten en omstandigheden in het werk.
- Ook wordt het belang van meer ruimte voor ontwikkeling onderstreept, het belang om meer onderwijsvrije ruimte en een leercultuur te creëren voor innovatie en bijscholing. Dat verhoogt de intrinsiek motivatie van medewerkers.
- Sommige lectoren vinden dat de focus verlegt dient te worden van draaglast naar het motivationele proces. Maatregelen om het werk van medewerkers te verlichten werken vaak onvoldoende. Er valt meer winst te boeken met meer aandacht voor het motivationele proces: leuke collega's, een goede relatie met de leidinggevende, meer autonomie en variëteit in het werk.

2 Josje Dijkers, lector Organiseren van Waardig werk; Annet de Lange, lector Human Resource Management; Klaske Veth, lector Duurzaam HRM; Daniël van Middelkoop, lector Teamprofessionalisering in veranderende organisaties.

- De inzet van duurzame-inzetbaarheidsuren moet gericht. Het is belangrijk om de duurzame-inzetbaarheidsuren gericht in te zetten en te koppelen aan het ontwikkelgesprek/het 'goede' gesprek. Hoe wil de werknemer inzetbaar blijven en wat zijn de toekomstplannen?
- Ook is er een pleidooi voor ontwikkelgericht leiderschap, met name belangrijk voor startende professionals. Het bieden van regelruimte, ontwikkeling en innovatie kan het vertrek of een burn-out van beginnende professionals tegengaan.
- Tevens wordt gepleit voor het creëren en faciliteren van experimenteerruimte. Er zijn bijvoorbeeld prachtige werkdruginstrumenten ontwikkeld. Faciliteer in de sector de inzet daarvan.
- Het werken na corona vraagt om aanpassingen. Creëer ruimte om met divers samengestelde teams te verkennen hoe het onderwijs op termijn het beste kan worden ingericht. Neem daarvoor de tijd en stel een doel op termijn hoe het onderwijs fysiek en digitaal kan worden verzorgd. Benut daarbij expliciet ook de denkkraft van docenten en studenten; het gaat per slot van rekening om onderwijskwaliteit.

Bevindingen en mogelijke interventies uit andere sectoren

Onderstaand nog enkele belangrijke interventiemogelijkheden in het kader van duurzame inzetbaarheid uit andere sectoren:



- Onderzoek naar de tijdsinvestering van taken van docenten in het primair onderwijs (Van der Aa, Van den Berg et al., 2020) laat zien dat het terugdringen van bepaalde taken, zoals administratie, de weg vrijmaakt om meer tijd te besteden aan taken als lesvoorbereiding en professionalisering. Dit komt ten goede van de onderwijskwaliteit, werktevredenheid/werkplezier en werkdruk.
- In de sectoren po, vo en mbo is recent uitgebreid onderzoek gedaan naar de inzetbaarheid van oudere leraren/docenten (CAOP, MOOZ & Centerdata, 2021). Enkele bevindingen:
- Stimuleringsmaatregelen gericht op scholing en mobiliteit hebben een positief effect op de employability en vitaliteit van ouderen.
- Vooral de direct leidinggevenden spelen een belangrijke rol in het met plezier doorwerken tot aan de pensioenleeftijd en beslissingen rond het al dan niet uittreden van oudere docenten. Aandacht en maatwerk op het terrein van werk-privésituatie van oudere docenten is cruciaal.

Conclusie

De werknemers in het hbo zijn doorgaans (heel) tevreden met hun baan, maar de vele uitdagingen wat betreft duurzame inzetbaarheid laten zien dat er zowel landelijk, sectoraal als op het niveau van de individuele werkgever en werknemer nog legio (beleids)interventies mogelijk zijn om de duurzame inzetbaarheid van werknemers in het hbo te optimaliseren.

Literatuur

Brouwer, S., De Lange, A., Van der Mei, S., Wessels, M., Koolhaas, W., Bültmann, U., Van der Heijden, B., & Van der Klink, J. (2012). *Duurzame inzetbaarheid van de oudere werknemer: stand van zaken. Overzicht van determinanten, interventies en meetinstrumenten vanuit verschillende perspectieven*. Groningen: Universitair Medisch Centrum Groningen, Rijksuniversiteit Groningen.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Centraal Bureau voor de Statistiek. (2020). *Werkonderzoek 2019*. Den Haag: ministerie van BZK, CBS.

Niks, I., Van den Heuvel, S., & Sanders, J. (2020). Werkgeversmaatregelen voor langer doorwerken en duurzame inzetbaarheid. *Tijdschrift voor HRM* 2.

Van Dam, K., Van Vuuren, T., & Van der Heijden B. (2016). De duurzame inzetbaarheid van oudere werknemers: een overzicht. *Gedrag en Organisatie*, 29(1).

Van den Berg, D, Bendig, J., Scheeren, J., & Vrielink, S. (2021). *Vitaal naar pensioen. De (arbeidsmarkt)positie van oudere leraren in het primair onderwijs en oudere docenten in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs in beeld*. Den Haag: CAOP, Tilburg: Centerdata, Utrecht: MOOZ Onderzoek.

Van der Aa, R., Van den Berg, D., Scheeren, J., Stevenson, S., Vermeulen, M., Vrielink, S., & Van Zijtveld, S. (2020). *Onderwijstijd: meer of minder? Internationaal vergelijkend onderzoek naar de urennorm en onderwijstijd in het primair onderwijs*. (In opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap). Den Haag: CAOP.

Van Vuuren, T. (2012). Vitaliteitsmanagement: je hoeft niet ziek te zijn om beter te worden! *Gedrag & Organisatie*, 25(4).

Van Vuuren, T. (2019). *Een leven lang vitaal in het onderwijs. Gezond, productief en met plezier (blijven) werken*. Huizen: Pica.

Zestor. (2021). *Duurzame inzetbaarheid, sectoranalyse hbo*. Den Haag: Zestor.

Zestor. (2022). *Werkbeleving in hogescholen. Benchmark 2020-2021*. Den Haag: Zestor

25

Twee ver- nieuwingen

om kwaliteit van arbeid
inzichtelijk en bespreekbaar
te maken

Marc van der Meer

Bijzonder hoogleraar Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, Tilburg Law School/CAOP

Onno-Hans Noteboom

Bestuurder van Stichting Platform Integraal Ondernemen en Innovatieregisseur bij Arlande

Ter nagedachtenis aan Theo Lohman (1945-2022) met wie we een eerdere versie van dit hoofdstuk schreven. Zijn bevoegenheid en missie waren erop gericht de kwaliteit van de arbeid in Nederland integraal te versterken.

Het thema ‘kwaliteit van de arbeid’, dat werd geïntroduceerd in de jaren 80 van de vorige eeuw, komt niet goed uit de verf in het onderwijs. Er is geen adequate Arboret, wel voor veiligheid, maar niet voor sociale innovatie en leren en ontwikkelen. Het probleem is dat de normen ontbreken om de mens en kenniswerk centraal te plaatsen. We hebben daarvoor twee oplossingen.

Introductie

In het onderwijs is de personeelsvoorziening problematisch. Er stromen te weinig mensen in, het aantal gewerkte uren is te laag en er vallen te veel mensen uit. Volgens de WRR is er voor leraren in het primair en voortgezet onderwijs sprake van uitdagende werkbelasting. In vergelijking met andere beroepen is er veel spanning op het terrein van emotionele en mentale belasting, overwerk en conflicten en een gemiddelde uitdaging als het gaat over autonomie, sociale steun en omgang met de leiding.¹ Tegelijkertijd is er – zo stellen wij – te weinig sprake van een ontwikkelingsgerichte cultuur, terwijl de normen over arbeidsinzet ontbreken. In hoofdstuk 3 van dit boek hebben we gesteld dat het vertrouwen in het onderwijs niet losgezien kan worden van de arbeidsprocessen en arbeidsverhoudingen in de arbeidsorganisatie van het onderwijs, en de vraag of docenten zich duurzaam kunnen ontwikkelen. Duurzaam in dubbele betekenis van continu, maar ook circulair (zonder uitval of verspilling van hulpbronnen).



In dit hoofdstuk kijken we naar de taken en rollen van docenten vanuit een arbeidskundig perspectief gericht op de kwaliteit van de (kennis)arbeid. We bezien het werk in het onderwijs als een samenwerkingsproces. Het gaat om de ontwikkeling van de taken en rollen van docenten. De taken beschrijven wat iemand feitelijk doet, de rollen beschrijven hoe de taken worden ingevuld. Heel vaak zijn de taken en rollen niet helder beschreven, waardoor uitwisseling en kennis delen niet op gang komen. De reflectie ontbreekt en er geen ruimte om de kennis te delen tussen docenten. Dit betekent dat er geen of onvoldoende inzicht bestaat in de benodigde kennis om het werk goed te doen.

Met andere woorden, we stellen ons de vraag: hoe kan het arbeidsproces in de onderwijsorganisatie worden verbeterd? Blijven we dat (naar Durkheim) doen op een mechanische en hiërarchische wijze of gaan we sturen op organische solidariteit en zorgen we dat er kennisnormen worden ontwikkeld? Dat heeft ook een filosofische kant. Blijven we de strikt metafysische, logische en

1 Zie de tabel over werkbelasting gemaakt door Houtman in WRR (2020), p.118.

modelmatige invalshoek van docenten in roosters en klaslokalen hanteren en daarmee het belang van heterarchische symbiotische structuren (Varela) miskennen? Wij bepleiten juist een aanpak waarin de modelmatige plus gevoelsmatige (fenomenologische) invalshoek samenkomen. Deze zijn complementair en synergetisch.

Het is dus tijd voor samenwerking op de werkvloer gericht op een lerende cultuur in het onderwijs. We komen hiermee op het terrein van de belasting en belastbaarheid van docenten, in het licht van de besturing van de school, de bedrijfsvoering, de sociale psychologie van onderlinge omgang en de morele vraagstukken van leren en ontwikkelen. Onze transdisciplinaire inzet is erop gericht duurzame inzetbaarheid uit te breiden met een focus op de kwaliteit van informatie, kennis en nieuwe rollen voor een leven lang ontwikkelen.

Hoe ziet de arbeidsconfiguratie er uit in de 21e eeuw?

De tijd van de industriële revolutie heeft geleid tot verbijzondering van het werk naar taaksoort en productsoort. Het werk werd steeds verder gefragmenteerd en verankerd in een hiërarchische structuur van werkopdeling. In de industrie regelden de bazen het werk en de werknemer deed de uitvoering. Regel- en uitvoerende taken werden gescheiden. Communicatiewegen tussen de werkplekken liepen oeverloos via vele organisatielagen naar boven en naar beneden, waarbij de arbeidsproductiviteit en kosten centraal stonden en de mens het verlengstuk van de machine was.

In een kleine dorpsschool is dat natuurlijk niet het geval. Toch wordt vaak opgemerkt dat de leerkracht feitelijk de uitvoerder is van een landelijk opgelegd beleid. In grotere onderwijsorganisaties is de docent ondergeschikt aan de teamleider, de directie en het college van bestuur, dat weer rapporteert aan de raad van toezicht, de accountant en de Onderwijsinspectie.

Hoe kunnen we deze situatie kantelen? Kunnen we een eind maken aan de gefragmenteerde arbeidsverdeling en een verschuiving bewerkstellingen naar zelfsturing en benutting van menselijke vermogens? Daartoe moeten we weten wat we onder 'capabilities' verstaan en hoe we kennisproductiviteit kunnen realiseren. Kortom, kunnen we de kwaliteit van kenniswerk meten en bevorderen? Die vraag kan alleen worden beantwoord als er kwaliteitsnormen zijn: wanneer doe je het goed?

Werk bespreekbaar maken - een leven lang

Om deze onderzoeksvragen te beantwoorden, gaan we uit van een eerder uitgevoerd onderzoek naar de kwaliteit van de arbeid, geïnitieerd door TU Delft, het ministerie van SZW en staatsecretaris Hans Strikwerda, met steun van het ministerie van OCW. Uitgangspunt van dit onderzoek was de systeembenadering van werk op basis van het 'steady-state'-model van professor Jan In 't Veld. Zijn 'taak'-model beschreef werk als een systeem, dat wil zeggen een werkplek met een input (leraren), een werkproces (samenwerken) en een output (leerresultaten). De schoolklas wordt dus gezien als een organisatievorm waar gewerkt wordt en bepaalde resultaten worden behaald.

In dit model zijn zes criteria voor de kwaliteit van de arbeid opgenomen: doelbewustzijn, autonomie, participatie, contacten, werkinhoud en werkomstandigheden. Iedereen zal direct herkennen dat deze factoren in de klas en op school van belang zijn om de kwaliteit van het werk vast te stellen.²

De basis van dit model is ontleend aan filosofische en natuurwetenschappelijke inzichten en is functioneel en universeel toepasbaar. Het maakt het mogelijk om de regels en normen op de werkplek (de klas), maar ook in het onderwijsteam en de organisatie in onderlinge samenhang te beschrijven. Deze integrale benadering vormt door haar organische karakter de basis van zelforganisatie en herontwerp van het werk.



Digitalisering van het onderwijs

Door de digitale vernieuwing krijgt deze op natuurlijke principes gebaseerde systeemtheoretische benadering een nieuwe impuls. De eerste pc's, online onderwijs en de opkomst van intelligente robots leiden tot een vernieuwing van het primaire proces in de school. Het werk wordt enerzijds verlicht door online toepassingen, anderzijds is een nieuwe pedagogiek en didactiek mogelijk.

Bovendien maakt de computer niet alleen een andere manier van lesgeven mogelijk. Ook staat de automatisering een andere planning toe, waarvan we de metacognitieve opbrengst kunnen vastleggen. Aldus ontstaat een functionele en stabiele kapstok waaraan we kennisregels kunnen ordenen als basis voor een dialoog met de gebruiker. De webapplicatie stelt de vragen over de inhoud van het werk en legt de resultaten en relaties in een soort boekhouding vast en komt tot bevindingen. Dit is essentieel, omdat bij werkanalyses en ontwerp van

² Afgeleid van de WEBA, Wet Welzijn bij Arbeid.

de arbeid het aantal parameters dermate groot en complex samenhangend is dat de gesprekken over de kwaliteit van de arbeid veelal stranden en te emotioneel worden. Het terrein van de arbeidspsychologie en de praktijk leert ons dat. Het model, de software en de kennisregels samen hebben als computertool een analyserende, objectiverende en visuele functie, waardoor de kwaliteit van de dialoog sterk toeneemt. Met andere woorden, de organisatie van het werk in de school komt in beeld.

Evidence based studies in het onderwijs en bij bedrijven

Deze methodiek is beproefd bij grote bedrijven (Philips, DAF, HTM) en een 40-tal kleinere bedrijven en ter beschikking gesteld aan het onderwijs (Master Arbo in Rijswijk) en SIOO- workshops voor arbeidsdeskundigen. Bij een aantal bedrijven (onder meer KNMI en DAF) is het instrument ook ingezet als ontwerptool. Op basis van de modelmatige analyses werd een herontwerp van de rollen binnen een afdeling gemaakt en de nieuwe situatie gesimuleerd. De kwaliteit van de arbeid sprong omhoog en het werk werd inzichtelijk, of de tool nu werd toegepast voor software engineering of de tramconductor van de HTM. Mensen werden hier blij van!

Toch is deze toepassing op een laag pitje gezet (overigens in afstemming met SZW), omdat de nieuw ontworpen werkplekken maar in een beperkt aantal gevallen tot verandering hebben geleid (onder meer bij KNMI en HTM). De hiërarchische structuur en het uitblijven van leren op de werkplek waren hiervan de oorzaak. Door de focus op kortetermijndoelen en kostenreductie was er geen tijd om te leren en reflecteren. Volgens Hans Strikwerda ligt het probleem ook in de boekhoudcultuur. Zolang immaterieel werken niet actief wordt gewaardeerd, worden medewerkers als kostenpost gezien en blijft kennisarbeid onzichtbaar.

Praktijkmetingen: lage scores – stress/burnout

Recentelijk zijn op deze wijze een tiental kennisarbeidsplaatsen in kaart gebracht bij enkele complexe projecten bij Croon/TBI, waarbij zich steeds grote tijd- en kostenoverschrijdingen voordeden. De onderzoeksresultaten gaven opmerkelijke inzichten in het kenniswerk. De toename van de autonomie van werkenden bleek drastisch gegroeid en, zoals verwacht, waren ook de regeltaken gedelegeerd naar de werkplek. Maar de scores voor normregeltaken bleken laag te zijn, het ontbrak aan normen voor het presteren op de werkplek.

Met andere woorden, we kunnen vaststellen dat de werkdruk hoog is, maar ook dat de kennis over het product, proces en de middelen ontbreekt, waardoor er niet wordt geleerd op de werkplek en kennis niet wordt gedeeld (zie figuur 1). Een ieder doet het werk op zijn eigen geïmproviseerde manier, mensen doen

hun best, maar de dialoog komt niet op gang, de resultaten blijven laag scoren. Als we deze kwaliteitsmeting leggen naast de lage score op het gebied van de participatie (geen of weinig inspraak) en de hoge score op de autonomie (een hoge verantwoordelijkheidsdruk), verbaast het niet dat kenniswerkers een hoge werkdruk kennen die leidt tot daling van het welzijn en welbevinden, en – als deze structureel van karakter is – tot uitval.

Deze conclusie hebben we niet alleen vastgesteld bij werkplekken in de industrie en consultancy, het zou ons niet verbazen als dit ook in het (hoger) onderwijs aan de orde is (zie hieronder). Het vraagt meer studie om de situatie daar goed in beeld te brengen. De recente parlementaire enquête naar de publieke dienstverlening bij de Arbeidsvoorziening, Belastingen, Centraal Bureau Rijvaardigheid en Rijkswaterstaat heeft die noodzaak nog eens sterk onder de aandacht gebracht. Ook daar was de omgang met digitalisering moeizaam, kwamen de arbeidsnormen niet tot ontwikkeling en was van beleidsleren onvoldoende sprake.³

In het plaatje hieronder een voorbeeld van de scores die bereikt worden (voor een coachende functie). Een hoge autonomie (beslisbevoegdheid) en hoge complexiteit gaan samen met een lage participatie en weinig contacten, wat veel werkdruk met zich mee brengt. Op basis van modern technologie kunnen deze scores 'real time' worden verwerkt.



Figuur 1 Voorbeeld van resultaten bij meting kwaliteit van arbeid.



3 Zie onze bijdrage in ScienceGuide, januari 2021.

Eerste vernieuwing: toevoegen van leer- en kennistaken aan het meetinstrument

Als gevolg van de digitalisering vindt momenteel een verschuiving plaats in informatie- en kennisstromen. Door deze verschuiving ontstaan nieuwe leer- en werktaken in de uitwisseling tussen leerkracht en lerende. Gemeenschappelijk voor de school is het ordenen en betekenis geven aan informatie, naast het terugbrengen van de informatieverscheidenheid. Door informatie te klasseren, kan de kennis worden verwerkt in het collectief geheugen (de e-memoryfunctie). Door nieuwe kennis te externaliseren en te delen, kunnen kwaliteitsnormen worden opgesteld.

Om deze reden hebben we de standaardindicatoren verrijkt met drie nieuwe indicatoren, waarmee we inzicht kunnen verkrijgen in de kwaliteit van de informatie, de kwaliteit van kennis en de kwaliteit van leren. Zo wordt de taakinhoud verrijkt met metacognitieve kennis. Hiermee kunnen werkgever en docent zich een beeld vormen van de mate waarin kenniswerk ruimte krijgt en er tegelijkertijd sprake is van onevenredige werkbelasting en mogelijke uitval.

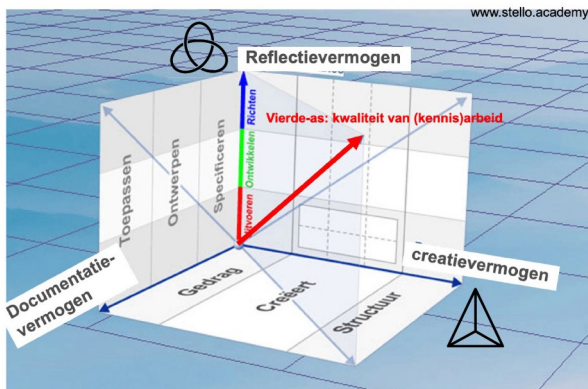
Tweede vernieuwing: 'taak'-model verbinden met 'capability'-model

Het intrinsieke aan de uitoefening van de nieuwe taken leidt bovendien tot functiegroei van cognitieve en metacognitieve capabilities. Dit roept de vraag op hoe taakuitoefening samenhangt met iemands vaardigheden (Drucker, 1999). Op basis van het werk van Tom Mitchell (1997) kan tevens de link worden gelegd tussen de kwaliteit van informatie en kennis (het semantisch vermogen) en nieuwe kenniscreatie (het leervermogen). Deze inzichten zijn verwerkt in het driedimensionale intelligentiemodel van Guilford (1967), dat de verbinding tussen het leervermogen en doelgericht handelen (het systemisch vermogen) mogelijk maakt.

De tweede vernieuwing is dus de verbinding van de nieuwe kennistaken met een instrument waarin werkgever en medewerker zich een beeld kunnen vormen van hun eigen capability-benutting, als richtlijn om zichzelf te ontwikkelen. Op deze wijze ontstaat er een score van de kwaliteit van kennisarbeid als indicatie van waar de stressrisico's zitten en de te nemen verbetermaatregelen. Dit is van belang voor werkenden om werkdrukrisico's te reduceren en duurzame inzetbaarheid te bevorderen.

Op deze manier integreren we het bovengenoemde taak-model van Jan In 't Veld met het intelligentiemodel van Guilford. We spreken van creëren, reflecteren en documenteren. Dit geven we weer als creatievermogen (op de x-as), reflectievermogen (op de y-as), en semantisch vermogen (op de z-as). Het reflectievermogen kent een eerste orde (goed uitvoeren van taken zonder te veel fouten te maken), tweede orde (ontwikkelingsgericht werken), derde orde (bijdragen aan het leerplan) en vierde orde van leren (samenwerken met andere partijen). Het samenspel van creatie, reflectie en documentatie noemen we de kwaliteit van (kennis)arbeid, de diagonale as in de kubus. Al deze vermogens hebben we in onze analyse verwerkt en geven inzicht in het prestatievermogen van docenten (het bevorderen van leerresultaten conform de gekwantificeerde functie-eisen), hun innovatievermogen (nieuwe kenniscreatie op de werkvloer) en hun richtvermogen (nieuwe ambities gericht op vernieuwing van het curriculum).

Figuur 2 Kwaliteit van kennisarbeid als vector van creatie-, reflectie- en documentatievermogen.



De meetlat voor deze indicatoren is ontleend aan de 'Capability Maturity'-standaard voor menselijk kapitaal (Carnegie Mellon University). De norm gaat over de mate waarin de mens in zijn rol in de organisatie volwassen is, uitgedrukt als World Class Performance. De indicatoren zijn weergegeven in een kompas (de 'capability'-meettool). Een werkplek is volwassen wanneer de kwaliteit van de performance niet meer afhangt van het gestunt van de enkeling, die ondanks de chaos aan data toch nog het project tegen veel kosten weet te redden.

Intrinsieke leermotivatie groeit

Voor de goede orde, deze gegevens gaan over het meten van de kwaliteit van kennisarbeid, die daardoor eenduidig wordt beschreven en betekenis krijgt. In de industrie namen daardoor de faalkosten tot 90% af (per bedrijfstak enkele miljarden euro's). Ook in het onderwijs zijn deze instrumenten te hanteren om kennis uit het hoofd te halen, te delen en te hergebruiken (kennisproductiviteit).

Het gaat dus over de mate waarin wordt geleerd op de werkplek, de mate waarin het innovatief vermogen wordt benut. Door dit inzicht komt de intrinsieke motivatie tot leren op gang (Hunt). Binnen een werkorganisatie wordt duidelijk hoe kennis en informatie stromen. Door dit inzichtelijk te maken, kan de dialoog op gang komen over eventuele knelpunten als input voor werkplekinnovatie. De objectiverende functie van de tool leidt tot het hanteerbaar maken van emoties en de reductie van complexiteit in het werk.

Rijke beschrijving: casus provincie Utrecht

In de periode 2014-2018 hebben vijf gemeenten in de provincie Utrecht samen met de lokale ondernemersverenigingen, de provincie, Economic Board Utrecht en Utrecht Science Park een samenwerkingsproject geïnitieerd.⁴ Het platform van aangesloten bedrijven telde 550-600 instellingen. Ook studenten van de Hogeschool Utrecht (Onderwijs en Kennisinstellingen), TMO Fashion Business, ROC Midden Nederland en Revius College werkten mee aan dit programma, om samenwerking en sociale cohesie in de regio te verdiepen. Naast de studententeams werden ook de docententeams betrokken bij deze ontwikkeling. Met behulp van de tool werd de kwaliteit van de arbeid vastgesteld. Dit leidde tot intervisie en supervisie en de formulering van leer- en ontwikkelvragen door middel van de dialoog over duurzame ontwikkeling, zelfsturing en zelforganisatie.

Hieronder worden de scores op de verschillende indicatoren weergegeven, op basis van een dialoog met een arbeidsdeskundige (duur 2-2,5 uur). Deze resultaten vormden weer input voor reflectie- en voortgangsgesprekken met studententeams. Deze aspecten staan in onderstaande tabel inclusief de scores weergegeven.

⁴ Zie tevens het project 'De slimme regio' van Platform IO, dat de voorwaarden voor samenwerking volledig uitwerkt (Zaal e.a., 2011).

Aspect	Score hbo	Motivering
Doelbewustzijn		
a. T.a.v. eigen werk	Hoog	Motiverend
b. T.a.v. eigen afdeling	Hoog	Motiverend
Autonomie		
Functioneel		
a. T.a.v. processen	Zelfstandig	Intensief
b. T.a.v. fouten maken	Later	Corrigeerbaar
c. T.a.v. afbreukrisico	Minder	Herstelbaar
Intern		
d. T.a.v. tempo en volgorde	Redelijk	Werkbaar
e. T.a.v. methode	Hoog	Ieder voor zich
Participatie		
a. Over taakstelling	Laag	Alles alleen
b. Over normstelling	Laag	Kennis blijft in je hoofd
c. Over ontwikkeling	Laag	Creatief in je eentje
d. Over inzichten	Laag	Mensen
Contacten		
a. Functioneel voor werk	Hoog	Ruimte voor overleg
b. Sociaal	Redelijk	Ruimte voor overleg
Werkinhoud		
a. Regeltaken domineren	Hoog	Reflectie intensief
b. Uitvoerende taken	Praktijk centraal	Studenten gemotiveerd
Veelheid en verscheidenheid taken		
a. Organisatie van het werk	Redelijk	Veel afstemmen
b. Complexiteit van het werk	Hoog, onvoorspelbaar	Veel nadenken
Taakinhoud		
a. Werkvoorbereiding	Hoog	
b. Ondersteuning	Matig	
c. Transformatie	Veel	6 rollen intensief, klantgericht
d. Procesregeling	Hoog	
e. Normregeling	Hoog	Delen met collega's gewenst
f. Tijdfactor	Hoog	
Ergonomie		
a. Mentaal	Mentaal	Geestelijke belasting



Aan de hand van dit model kregen docenten overzicht van het doel van het werk, de uit te voeren taken, de kwaliteit van informatiestromen en de betekenis van ondersteunende hulpmiddelen en regeltaken om te zorgen dat het werk volgens de beoogde doelen werd uitgevoerd. Dit is ook kwantitatief getoetst, waarbij de kwantitatieve en kwalitatieve resultaten overeenkwamen. Het werk blijkt veeleisend, kent een hoge autonomie ten aanzien van zowel de functie als de werkinhoud, maar een lage participatie. Iedereen vindt zelf het wiel uit en kennis wordt niet gedeeld. Hoe deze scores uitvallen in andere domeinen van het onderwijs en/of in de doorlopende leerlijn van po naar vo en mbo, is een vraag voor verder onderzoek.

Integraliteit als aanjager voor vernieuwing – beleidsimplicaties

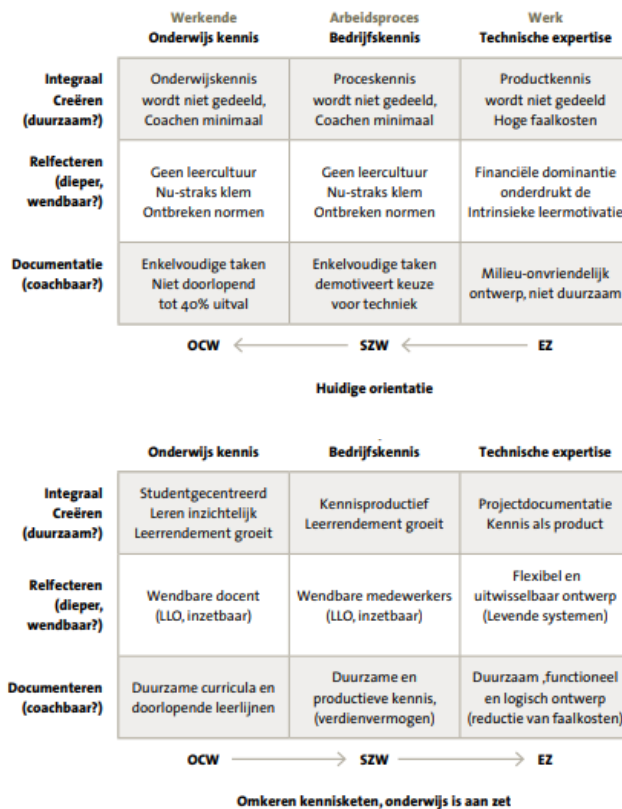
In Nederland is het altijd een ontwerp-vraag bij welk ministerie de verantwoordelijkheid voor een leven lang ontwikkelen te beleggen. Welk ministerie gaat erover? Dat wisselt steeds. Het hele vraagstuk van de kwaliteit van werk is belegd bij minSZW, maar het werken in het onderwijs valt onder de verantwoordelijkheid van OCW. De hierboven gestelde analyse is direct relevant voor de hele onderwijskennisketen. Daartoe doen we nog twee suggesties. Ten eerste is meer samenwerking *binnen* de onderwijskolom denkbaar. Beleidsmatig vallen binnen het ministerie van OCW diverse beleidsdivisies die betrekking hebben op het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. Hier kan meer samengewerkt worden, ook met de lerarenopleidingen. De nieuwe technologie kan daarbij behulpzaam zijn.

Ten tweede kijken we naar de leer- en ontwikkelketen *tussen* departementen. We stellen voor om de capability-ontwikkeling niet af te leiden van het werkveld, zoals thans in het onderwijs gebeurt, maar omgekeerd vanuit het onderwijs vorm te geven (zie figuur 3). In beide tabellen staan in de kolommen de lerende dan wel werkende (het menselijke kapitaal, ministerie van OCW); het arbeidsproces (de arbeidsorganisatie, SZW) en het geleverde werk (de gerealiseerde producten en diensten, ministerie van EZK). In de rijen staan de drie onderscheiden dimensies van creatievermogen, reflectievermogen en documentatievermogen van leren en werken. De eerste tabel bespreekt de huidige situatie: we denken evenwel dat in het huidige sectorale en diplomagerichte onderwijs teveel sprake is van enkelvoudige taakin-vulling, die niet ontwikkeld is in een doorlopende leerlijn en die soms demotiverend werkt. Onderwijskennis, productkennis en proceskennis worden maar zelden gedeeld. De begeleiding (coaching) van studenten schiet

regelmatig tekort en er is vrije hoge uitval van studenten (en faalkosten). Het ontbreekt aan duidelijke normen over informatie, kennis en leren. Door de korte termijn focus van leren en ontwikkelen is sprake van een onderdrukte intrinsieke leermotivatie.

In het tweede deel van het schema draaien we de kennisketen om. De redenering vertrekt vanuit OCW naar SZW en naar EZK. De leercultuur in de scholen komt tot ontwikkeling en de pedagogiek en didactiek worden op een hoger vlak gebracht. De capability-ontwikkeling in het onderwijs (en het vakmanschap en ondernemerschap dat daaruit voortkomt) geeft input aan de arbeidsorganisatie die nieuwe producten en diensten levert voor de samenleving. De student is inhoudelijk geconcentreerd, het leerproces is inzichtelijk en het leerrendement groeit. Studenten én docenten zijn wendbaar en meervoudig inzetbaar. Het leerplan is duurzaam en biedt ruimte voor doorlopende leerlijnen die onderling uitwisselbaar zijn. Er worden minder fouten gemaakt en het verdienvermogen verbetert.

Figuur 3 Omdraaiing van de kennisketen tussen ministeries



Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we toegelicht hoe informatie, kennis en leren kunnen worden toegevoegd aan meer traditionele modellen van de kwaliteit van de (kennis)arbeid. Tevens hebben we het taakmodel van de arbeid (het wat?) gekoppeld aan de roluitvoering in het capability-model (het hoe?). De kern is dat personen kunnen groeien in hun taak-, rol- en functieuitoefening door zelfsturing en door samenwerking met anderen.

In analogie met CAD-ontwerpsoftware kunnen nieuwe 'capability'-instrumenten menselijke fouten reduceren en de arbeidsgezondheid (fysiek en mentaal) bevorderen. De wijze van vraagstelling is ontwikkelingsgericht en de resultaten kunnen anders dan voorheen snel worden gedeeld waardoor het eigenaarschap toeneemt. Leraren en leerlingen zullen ook vanwege privacy-overwegingen willen weten wat er met de gegevens gebeurt. Op samenwerkingsniveau wordt de weg geopend naar een natuurlijke symbiose tussen leraar en leerling en tussen coach en ontwikkelaar. Deze methode op werkplek- en organisatieniveau legt daarmee de basis voor samenwerking, onderwijsinnovatie en kennisvalorisatie.

De grootste problemen schuilen in het ontbreken van normkennis en standaarden voor zowel de rollen (het capability-profiel), het proces van taakuitoefening, als de verwachte docentbijdragen. Het resultaat is de dagelijkse improvisatie van individuele docenten om de dagelijkse (veelal onduidelijke) doelen c.q. ambities te realiseren.

Een andere uitdaging is samenwerking aan te brengen binnen het ministerie van OCW en ook tussen de ministeries van de leer- en onderwijswetenschappen (minOCW), van arbeid en werkorganisaties (ministerie van SZW), en van technische expertise en productontwikkeling (ministerie van EZK). We hebben voorgesteld de kennisketen om te draaien om samenwerking in de keten te bevorderen.

Onze aanbeveling is om systematisch te verkennen welke normregeltaken en semantische tools ingezet kunnen worden voor het dagelijks gebruik in het onderwijs, in de lerarenopleidingen en het werkveld, zodat een continue reflectie kan ontstaan gericht op wendbaar gedrag van docenten en lerenden in de school ten faveure van de kwaliteit van informatie, kennis en leren.

Literatuur

Drucker, P.F. (1999). *Management: Tasks, responsibilities, practices*. Abingdon on Thames, UK: Taylor & Francis.

Durkheim, E. (2014- oorsp. 1893). *The division of labor in society* (S. Lukes, Ed. & Trans.). New York: Free Press.

Guilford, J. P. (1967). *The nature of human intelligence*. New York: McGraw Hill.

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

Maturana, R. H. & Varela, F. J. (1992). *The tree of knowledge: The biological roots of human understanding*. Shambhala.

Mitchell. T. M. (1997). *Machine learning*. New York: McGraw Hill.

Nayab, N. (2010, 27 April). *The difference between CMMI vs CMM*. Bright Hub. <https://www.brighthubpm.com/certification/69744-cmmi-vs-cmm-which-is-better/>

Strikwerda. J. (2014). *Bespiegelingen over governance, bestuur, management en organisatie in de 21ste eeuw*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.

Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties. (2021). *Klem tussen balie en beleid*. Tweede Kamer der Staten-Generaal. https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20210225_eindrapport_tijdelijke_commissie_uitvoeringsorganisaties.pdf

Van der Meer, M., Lohman, T., & Noteboom, O-H. (2021, 15 januari). *Kwaliteit van arbeid en hoger onderwijs ontbreken in maatschappelijke dienstverlening*. ScienceGuide. <https://www.scienceguide.nl/2021/01/kwaliteit-van-arbeid-en-hoger-onderwijs-ontbreken-in-maatschappelijke-dienstverlening/>

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2020). *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*. Den Haag: WRR.

Zaal, T., Gielink, W., Hak, J., Troost, W. (2011). *De slimme regio. Integraal ontwerpen en ondernemen*. Stichting Platform IO ism. Noordhoff uitgevers.

26

Medezeggen- schap in het onderwijs:

hoe te verduurzamen?

Marc van der Meer

Bijzonder hoogleraar Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, Tilburg Law School/CAOP

Jaap Jongejan

Algemeen directeur, SBI formaat

John Snel

Trainer/adviseur, SBI Formaat

Inleiding

Sinds 1950 is de medezeggenschap in Nederlandse bedrijven wettelijk vastgelegd. In het onderwijs geldt de Wet medezeggenschap onderwijs, die van 1992 dateert en sindsdien enkele malen is herzien. In de medezeggenschapsraad (MR) zijn enerzijds personeelsleden vertegenwoordigd en anderzijds leerlingen (ouder dan 13 jaar) en ouders. Het bevoegd gezag maakt er geen deel van uit. De MR heeft advies- en instemmingsrechten naar het bestuur en de schoolleiding.

Sinds 1 augustus 2017 heeft daarnaast de directe zeggenschap van leraren een extra wettelijke basis gekregen in de vorm van de Wet beroep leraar, die de kwaliteit van het beroep en de beroepsuitoefening door de leraar waarborgt. Deze wet geldt in het funderend onderwijs, speciaal onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. Er is vastgelegd dat leraren verantwoordelijk zijn voor:

- de inhoud van het onderwijs (vakinhoudelijk proces);
- de manier waarop leerlingen die inhoud leren (vakdidactisch proces);
- het leerklimaat binnen de school (pedagogisch proces).

De introductie van deze wet vond plaats tegen de achtergrond van het Nationaal Onderwijsakkoord (2013), waarin een 'Route naar geweldig onderwijs' was uitgestippeld. Er moest een landelijk lerarenregister komen, maar dat sneuvelde in 2018 door onenigheid over de vraag hoe de normen vastgelegd zouden moeten worden: in regelgeving door de politiek of in een register door de beroepsgroep van leraren zelf.

In de Wet beroep leraar hebben leraren een relatief autonome verantwoordelijkheid gekregen. Zij beoordelen zelfstandig de onderwijsprestaties van leerlingen en moeten voldoen aan de landelijke bekwaamheidseisen. In het professioneel statuut worden per school de afspraken over de professionele ruimte van de leraren vastgelegd. Denk aan inspraak op de inhoud van de lesstof, de hulpmiddelen die ze tijdens de les gebruiken (zoals boeken en methoden), de wijze van lesstof aanbieden, de begeleiding van leerlingen en de pedagogisch-didactische aanpak. Het professioneel statuut weerspiegelt de professionele standaard van de beroepsgroep, zoals de omgang met leerlingen en ouders. Het wordt opgesteld door het bevoegd gezag van de school in overleg met de leraren. De medezeggenschapsraad kan naar de stand van zaken informeren (informatierecht).



Beroepsbeeld

De besluitvorming in het onderwijs is zeker niet te typeren als een rationeel en lineair proces, zo is onlangs vastgesteld in een NRO-studie over de doorwerking van sturingsrelaties in het onderwijs. Ook zijn er lang niet altijd heldere beelden van de toekomst.¹ We kunnen nog niet vaststellen in welke mate het nieuw geïntroduceerde Professioneel statuut werkzaam is als levend document van besprekingen, al stelt de onderwijsinspectie vast dat dit in het primair onderwijs niet erg leeft.² De professionele ruimte van leraren is voor het laatst systematisch in kaart gebracht in 2013.³ Momenteel stellen de vakorganisaties een nieuw beroepsbeeld op. Een belangrijk thema in het onderwijs is de agenda over werk- en regeldruk waarin de laatste jaren flink is geïnvesteerd.⁴ Het moet nog blijken of dit leidt tot meer ruimte om onderwijskundige doelen te bespreken.⁵ In het VPRO-programma 'Tegenlicht' (september 2020) bleek dat leerkrachten als 'onmisbaren' heel goed over de inhoud van hun werk kunnen spreken, ook in relatie met het werk van anderen, maar – zo was de stelling – hen werd niets gevraagd. Binnen de experimenten met professionele leergemeenschappen lijkt de professionele ruimte van leraren overigens wel toe te nemen.⁶

Achtergronden van onze studie naar medezeggenschap

In een recente studie, geïnitieerd door Stichting SBI (Samenwerking, Bezinning & Inspiratie) in Doorn, hebben we de stand van zaken op het terrein van de medezeggenschap in Nederland doorgenomen op basis van een representatieve steekproef onder ondernemingsraden en een peiling onder werkenden. We hebben vooraf in een visiedocument drie overwegingen geformuleerd:

1. Het gebruik van data-gestuurd werken – Ruim tien jaar na de grote crisis na de val van Lehman Brothers (2008), zijn we getuige van een sterke polarisatie in alle geledingen van de maatschappij. De coronacrisis,

1 Honigh et al. (2022).

2 Inspectie van het Onderwijs (2022).

3 Wartenbergh-Cras et al. (2013).

4 Over de groei van ervaren regeldruk, zie De Weerd & Van Bergen (2017).

5 Knies et al. (2021) rapporteren daarover een relatief negatief beeld.

6 Sligte et al. (2018).

de oorlog in Oekraïne en de milieuvraagstukken over CO₂ en stikstof mobiliseren niet alleen maatschappelijke groepen, ook worden op basis van modelmatig datagebruik andere vormen van besluitvorming gehanteerd. Daarnaast is door de sterke digitalisering de verhouding tussen werk en privé sterk aan het verschuiven. Digitaal, thuis en op afstand werken hebben een grote vlucht genomen, zeker in het onderwijs; het contact op de werkvloer verandert daardoor.

2. De verbinding met de omgeving – Het onderwijs is uniek als werkorganisatie in de arbeidsmarkt. De sociale cohesie overal in de samenleving staat onder druk, we zien een teruggang van kerken, politieke partijen en verenigingsleven. Dan is het werk, en zeker de school, een van de laatste plaatsen waar innig wordt samengewerkt en uitwisseling plaatsvindt. In de ‘Gemeinschaft’ (naar Tönnies) van het onderwijs vindt een waardegedragen uitwisseling plaats tussen leraren en leerlingen en hun ouders. Uit een analyse van de Onderwijsinspectie (2016) blijkt echter evenzeer hoe het onderwijs onder druk staat om voor iedereen gelijke kansen te creëren. De scholen kiezen in antwoord daarop steeds meer voor een open model van samenwerking en socialisatie door uitwisseling in de wijk, de stad of het industriepark.⁷ Ook zien we de opkomst van SDG-doelstellingen, die ook in scholen worden gehanteerd. Dit alles veronderstelt een groter belang van verantwoording van de resultaten van de school aan de buitenwereld. 
3. De noodzaak van sociale innovatie op de werkvloer – De uitdaging is om de voordelen van nieuwe technologie, zoals blended leren, efficiëntie, snelheid en data-analyse, te verbinden met de kwaliteit van werk en werkenden. Complementariteit in plaats van substitutie. Sociale innovatie biedt daar voldoende mogelijkheden voor. In de arbeidsverhoudingen vinden vergaande herschikkingen plaats door de invloed van nieuwe technologie en krapte op de arbeidsmarkt. Het meest in het oog springt de steeds verdergaande flexibilisering van de arbeid, die ondanks het advies van de Staatscommissie Borstlap (2020) nog niet van een antwoord is voorzien. Anderhalf miljoen werkenden, uitzendkrachten, gedetacheerden en payrollers (in de hele economie) kennen een tijdelijke en dus onzekere arbeidsovereenkomst. Voor het groeiend aantal zzp'ers geldt: zijn zij te beschouwen als medewerker of ondernemer?⁸ Dit alles raakt de medezeggenschap: wie betrek je er wel bij en wie niet?

7 Signum-bestuurder Jan Heijmans noemt dit ‘levensregie leren voeren’, zie zijn bijdrage aan onze online sessie over kwaliteit van het werk en zijn boek ‘Wat echt telt’ (2021).

8 Commissie-Borstlap (2020); WRR (2020).

De bovengenoemde ontwikkelingen vinden we terug op de werkvloer, waar de opinies en oriëntaties een afspiegeling zijn van wat we maatschappelijk waarnemen. Ook op de werkvloer verschuift dat wat de werkende mens zekerheid geeft. In de meest recente statistieken vinden we machteloosheid en uitzichtloosheid, vooral onder jongeren. Het SCP heeft daarom terecht gewezen op de psychologische behoefte van mensen om grip te krijgen op hun leefwereld. De opvattingen, normen en waarden van mensen komen juist in de werkomgeving bij elkaar. Bij zijn recente afscheid van het SCP (juni 2022) stelde Kim Putters dat het niet alleen gaat om 'rechten, plichten en vrijheden verankerd in regels, belastingen, inspraak en vormen van meebeslissen', maar ook om 'gewenste uitkomsten in termen van kunnen meedoen in de samenleving, rechtvaardigheid en solidariteit' (p.38).

Vraagstelling

De governance in werkorganisaties betreft de taak- en bevoegdheidsverdeling tussen bestuur, toezichthouders en medewerkers op basis van wet- en regelgeving. In ons Rijnlandse arbeidsbestel is samenwerking het devies, waarbij we uitgaan van redelijkheid in het handelen. In de Wet medezeggenschap onderwijs staat dat de medezeggenschapsraad naar vermogen openheid en onderling overleg in de school bevordert. Besturen en zeggenschap gaan over relaties en onderlinge verhoudingen tussen werkenden en de leiding van de organisatie. De kunst is om rekenschap te geven van de ander, op een wijze die sociale coherentie bevordert als maatschappelijke waarde.

Binnen deze context hebben we een studie naar de medezeggenschap in Nederland uitgevoerd, bestaande uit een literatuurverkenning, groeps gesprekken en een enquête. Onze vraagstelling was:

Hoe kijken (medewerkers van) organisaties met een ondernemingsraad aan tegen de huidige verhoudingen tussen zeggenschap en medezeggenschap en hoe zien zij de toekomstige rol van een ondernemingsraad?

Groepsgesprekken

In de voorbereiding op onze studie hebben we focusgroepsgesprekken gehouden met wetenschappers, OR-leden en trainers in de medezeggenschap (in alle sectoren). Daaruit bleek dat het effect van de medezeggenschap lastig is vast te stellen. Ook werd opgemerkt dat het in de arbeidsverhoudingen steeds gaat om meer gespecialiseerd werk, dat sommigen in de dagelijkse praktijk boven de pet groeit: het werk wordt te ingewikkeld. Het gevolg kan zijn dat mensen niet meer meedoen en hun betrokkenheid daalt.

Kernpunt is dat het in de medezeggenschap aankomt op timing. De kwaliteit van de medezeggenschap knelt op snelheid, op het goede moment betrokken zijn en niet te laat geïnformeerd worden. Tegelijkertijd kent een bestuurder of directie onzekerheid en angst voor onrust. Men moet soms vertragen om verder te komen, niet afgestompt worden door hypes en de significante trends adequaat ordenen. De bestuurder moet ook geïnteresseerd zijn in de toekomst van de organisatie en wat de medewerkers willen. Dat veronderstelt een open houding: sta je open voor elkaars vragen?

De eerste auteur van dit hoofdstuk heeft met de redactie van dit boek ook een focusgroepsgesprek gehouden met de 'kritische vrienden van de lerarenagenda'. Met name de vakbondsvertegenwoordiger toonde zich kritisch op de Wet beroep leraar en de Wet medezeggenschap. Hij stelde dat een leraar werknemer en professional ineen is. Een actieve beroepsgroep of lerarenvereniging heeft vaak ook vakbondskennmerken, en dat geldt soms ook voor werkgeversorganisaties die verschillende belangen behartigen. Opgemerkt werd dat de professional als eenling lang niet altijd zeggenschap heeft, al kan de MR zich wel uitspreken over de werkorganisatie, begroting en benoemingen.

Niettemin: 'Op veel plekken is de autonomie van docenten erg ingeperkt. Het werk is wel individualistisch, maar je kunt je niet zomaar op iets beroepen, ook niet als je je collectief organiseert.' Neem de introductie van een flexrooster of een wijziging in een jaartaak (dat laatste vraagt overigens een twee-derde meerderheid). 'De asymmetrie van de arbeidsrelatie houdt in dat je als werkgever altijd een werkopdracht kan geven, los van de MR. Er zijn altijd slechte roosters of moeilijke taken die van stal kunnen worden gehaald.' Wil je als docent je kind naar school brengen, maar moet je ook lesgeven? Dan kom je soms vormen van 'intimidatie' tegen, zeker bij onveilige organisaties. Het is moeilijk daartegen iets te organiseren en vaak krijgt de nieuwste medewerker de slechtste roosters of taken. Bij bijvoorbeeld de opstelling van een schoolplan is de positie van docenten soms zwakker dan die van ouders en leerlingen in de WMS; 'dan zijn we geen professionals'.



Als een MR relatief zwak georganiseerd is, heeft een docentencollectief via artikelen 10-15 weinig inspraakmogelijkheden, zo werd gesteld (en die staan weer op gespannen voet met het Professioneel statuut, dat door het bestuur verschillend ingevuld kan worden, dat is in de verschillende wetten gewoon niet goed geregeld). Ook werd opgemerkt dat de verkiezingen niet leven. Het mechanisme werkt niet via formele processen, om echt betekenisvol te zijn moet je betrokkenheid organiseren. Retorisch: ‘Wanneer kan de medezeggenschapsraad zich eigenlijk tegen de school richten? Ik heb genoeg MR’s zien instemmen met zaken die het grootste deel van het personeel geen goed idee vindt.’

Binding tussen medewerkers en medezeggenschapsraad: enquêteresultaten

Panteia heeft voor ons een representatieve enquête onder alle werkenden in Nederland gehouden. Daaruit blijkt dat in bedrijven en organisaties in het kader van de medezeggenschap regelmatig wordt overlegd. Bij 33 tot 40% van de organisaties is er elke twee maanden formeel overleg tussen de bestuurder en de OR/MR, terwijl ongeveer een kwart één keer per kwartaal overlegt. Bij de overheid en in zorg en onderwijs is er significant vaker formeel overleg dan in de overige sectoren.

De meest besproken onderwerpen tijdens formeel overleg zijn de lopende zaken en alles wat met personeelsregelingen en HR te maken heeft. Andere veelgenoemde onderwerpen zijn arbeidsomstandigheden, financiën en de algemene gang van zaken binnen de organisatie.

De rapportcijfers zijn doorgaans positief. Gemiddeld beoordelen bestuurders de samenwerking tussen zeggenschap en medezeggenschap in hun organisatie met een 7,7. OR-voorzitters geven deze samenwerking gemiddeld een 7,5. Interessant is dat zowel bestuurders als OR-voorzitters denken dat werknemers de OR gemiddeld met een 6,7 waarderen. Vragen we het aan de werknemers zelf, dan blijkt een gemiddeld waardering van 7,3. Achter alle cijfers gaan soms constructieve, soms moeizamer besprekingen schuil.

Driekwart van de werknemers vindt het belangrijk dat er een OR/MR is: 50% van de jongeren tegenover 78% van de meer ervaren medewerkers. Twee derde van de werknemers acht de OR/MR onmisbaar in een organisatie, en vindt dat werknemers nauwer betrokken moeten worden bij belangrijke beslissingen en het werk van de OR. 80% vindt dan ook dat de OR/MR iets toevoegt aan de

organisatie. Ruim driekwart van de werknemers, de meer ervaren vaker dan de jongeren, kent één tot alle leden van de OR/MR. Ruim de helft vindt de OR/MR iets van deze tijd, de meer ervaren medewerkers het vaakst. Jongeren zien vaker geen toegevoegde waarde.

Werknemers missen vooral goede communicatie richting achterban en willen meer terugkoppeling en updates, betrokkenheid en regelmatig contact met de werkvloer, daadkracht en overtuigingskracht, en inzicht in wat de OR/MR doet. Jongeren zijn in het algemeen minder positief over de inspraak van medewerkers via de OR/MR, het contact tussen OR en achterban en de wijze waarop OR/MR de belangen van alle medewerkers behartigt, ongeacht het soort dienstverband.

Conclusies

Verduurzaming van de arbeidsverhoudingen en de medezeggenschap in de school gaan samen. Op basis van onze studie trekken we drie conclusies en doen we aanbevelingen. Uit onze analyse blijkt immers dat digitalisering, de eisen van de omgeving en sociale innovatie nieuwe thema's op het bordje van de medezeggenschap leggen.



Bestuurskamer en medezeggenschap

De complexiteit van de strategische besluitvorming in de bestuurskamer neemt toe. Ook onderwijsinstellingen werken met geaggregeerde gegevens en spreadsheets. Dat roept nieuwe vragen op: Hoe ziet de begrotings- en verantwoordingscyclus eruit? Hoe kan de besluitvorming naar lagere niveaus in de organisatie worden gebracht (Hargreaves & Fullan, 2012). In hoeverre wordt er gebruikgemaakt van de ontwikkelde benchmarks en hoe behulpzaam zijn deze op bestuurs- en schoolniveau? Het risico is dat het primaire proces op de werkvloer naar de achtergrond verschuift. Uit ons onderzoek blijkt dat de meeste bestuurders vinden dat het onderwerp 'strategie' voldoende met de OR wordt besproken. De meeste ondernemingsraden willen juist meer bij de strategie betrokken worden.

Duurzame omgeving

Een tweede reden om hogere maatschappelijke eisen aan de besluitvorming te stellen, is de veranderende omgeving en de verbinding die de school daarmee zoekt. Medezeggenschapsraad en bestuurder zijn het volgens onze enquête in grote lijnen eens dat ze samen de verantwoordelijkheid dragen voor een goed duurzaam beleid. De organisatie staat allang niet meer op zichzelf, maar is een 'levend' onderdeel van de omgeving. Op alle SDG's zal ze zich moeten

verantwoorden. De ondernemingsraad vertegenwoordigt de oren en ogen van de organisatie en is daarom bij uitstek aanspreekpunt voor verantwoord maatschappelijk gedrag.

Verbinding met de werkvloer

Op de werkvloer is veel te winnen. De ‘grip op werk’ kan beter, stelde de WRR in 2020 vast, en ‘de sociale dialoog op ondernemings-, sector- en samenlevingsniveau is van groot belang.’⁹ Kijk maar naar de hoge cijfers van burn-out en uitval. Een specifiek onderwijspunt betreffen de naweëën van de coronacrisis. Scholen moeten alle zeilen bijzetten om de achterstanden in leerresultaten weg te werken. Momenteel worden in het kader van het Nationaal Programma Onderwijs veel flexibele krachten ingezet voor ondersteuning van leerlingen. Het ligt daarom voor de hand de dialoog over strategische onderwerpen te voeren met de medezeggenschap en alle medewerkers. De attitude moet zijn: een open gesprek voeren met oog voor de reciprociteit van relaties en wederzijdse posities. Hoor en wederhoor zijn behulpzaam, klokkenluiders moeten gehoord worden, data moeten transparant zijn.

Aanbevelingen

De medezeggenschap staat voor uitdagingen. De communis opinio lijkt te zijn: te traditioneel, drastische vernieuwing is nodig. Wij baseren ons daarbij op een relationeel perspectief op werkorganisaties, waarbij rekening wordt gehouden met de positie van ‘de ander’. Wanneer waarden als de werkgemeenschap, meervoudige waardecreatie, persoonlijke bloei en collectief welzijn van belang zijn, telt de positie van alle belanghebbenden. Daarom moet het belang van de medezeggenschap gelijkwaardig zijn aan dat van de bestuurder en toezichthouders. Vijf adviezen om te komen tot een nieuwe omgang:

1. Denk na over de naamgeving van de medezeggenschap; wij hebben ‘Raad voor Duurzame Medezeggenschap’ voorgesteld. Binnen duurzame arbeidsverhoudingen krijgen medewerkers meer invloed op de strategie van de organisatie, meer verantwoordelijkheid aan de omgeving en voldoende tijd en ruimte om de kwaliteit van het werk op de werkvloer te versterken. Dat betekent dat bestuur, HR en medezeggenschap zowel ‘zeggenschapspartner’ als ‘kennispartner’ zijn (Buitelaar & Van der Meer, 2008). Zij versterken elkaar in de ontwikkeling van medewerker, organisatie

⁹ WRR (2020, p. 215).

en omgeving. Dat geeft een nieuwe dimensie aan de arbeidsverhoudingen op de werkvloer met oog op de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de organisatie voor de omgeving en de duurzame ontwikkeling en verbinding van alle werknemers.

2. Werk met convenanten tussen bestuur en medezeggenschapsorganen, waarin de onderlinge werkwijze is uitgewerkt, de doelstellingen staan die zeggenschap en medezeggenschap samen willen bereiken en de afspraken hoe ze deze kunnen bereiken. Als het belang van de medezeggenschap wordt onderkend, kan ook de manier van samenwerken worden overeengekomen. Zo komen we van wij-zij-onderhandelingen (hakken in het zand, onderling wantrouwen) naar een gedeeld en wederkerig uitgangspunt. De uitwerking van afspraken is regelmatig onderwerp van gesprek.
3. Ondanks de positieve rapportcijfers zijn te veel medewerkers minder positief over het functioneren van de MR. Een grotere strategische gerichtheid (het professionele doel van goed onderwijs), omgevingsgerichtheid (de school in de lokale gemeenschap) en verbindingsgerichtheid (samenwerken op de werkvloer) kunnen sleutels zijn tot een veel grotere aantrekkingskracht van de medezeggenschap.
4. In de gesprekken zijn verschillende zorgen over de positie van jongere medewerkers (en medewerkers met korte dienstverbanden) geuit. Jongeren gaan anders om met leren en hebben een ander toekomstbeeld. Het is niet meer 'de baas bepaalt.' Ze brengen andere dimensies binnen: schonekleden-campagnes, het belang van keurmerken. In de gesprekken is gezegd: jongeren die meedoen aan de medezeggenschap zijn er soms in gerommeld. Ze vinden het eng, weten niet wat ze mogen zeggen. Gelijkwaardigheid is lang niet overal ingevuld. Wat te doen? Enkele suggesties: kortere zittingstermijnen, plaatsvervangend lidmaatschap, een schaduwraad, een jongeren-denktank, online besluitvorming. Ook kan een MR ad-hoc-commissies inzetten van medewerkers die niet gekozen zijn. En in de inductieperiode kunnen zij de medezeggenschap al leren, net zoals ze democratie, burgerschap en burgerrechten kunnen oefenen op school (in de leerlingenraad).
5. Investeer meer in de scholing in arbeidsverhoudingen en medezeggenschap. Het thema 'werkrelaties en besluitvorming' verdient een veel prominentere plaats in het hoger en middelbaar (beroeps)onderwijs.



Ten slotte zien wij uit naar de resultaten van het lopende onderzoek naar medezeggenschap en governance in het onderwijs. Die worden voorjaar 2023 verwacht. Tegelijkertijd blijft SBI met verschillende organisaties nieuwe medezeggenschapsroutes verkennen.

Referenties

Buitelaar, W., & Van der Meer, M. (2008). Over de nieuwe rol van HRM en medezeggenschap in de Nederlandse kenniseconomie. *Tijdschrift voor HRM*, (3).

Commissie-Borstlap. (2020). *In welk land willen wij werken?* Den Haag: ministerie van SZW.

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

Hargreaves A., & Fullan, M. (2012). *Professioneel kapitaal. De transformatie van het onderwijs in elke school*. New York: New York Teachers.

Heijmans, J. (2021). *Wat echt telt. Een denkkader voor toekomstig onderwijs*. Helmond: Onderwijs Maak Je Samen.

Honigh, M., Basten, F., Oude Groote Beverborg, A., & Nolen, M. (2022). *Aard en doorwerking van sturingsrelaties – de sleutel tot toekomstgericht onderwijs*. Nijmegen: Radboud Universiteit.

Inspectie van het onderwijsinspectie (2022). *Deelrapport – De staat van het primair onderwijs 2022*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Knies, E., Leisink, P., & Penning de Vries, J. (2021). *Strategisch personeelsbeleid in het VO*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Putters, K. (2022). *De menselijke maat. Burgerperspectief als voorwaarde voor een toekomstbestendig sociaal contract*. Den Haag: SCP.

SBI. (2022). *Een pleidooi voor een Raad voor Duurzame Medezeggenschap*. Doorn: SBI.

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

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

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2020). *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*. Den Haag: WRR.

Deel 6

Professionalisering en kennis- infrastructuur

Inleiding

De werkomgeving in en rondom het onderwijs is dynamisch van aard. Interne en externe ontwikkelingen leiden tot veranderingen in de eisen die we stellen aan de inhoud en kwaliteit van het onderwijs. En daarmee ook aan de eisen die we stellen aan de medewerkers die dat onderwijs moeten (gaan) geven. Kennisontwikkeling, onderzoek doen en professionalisering gaan hand in hand om te komen tot onderwijsverbeteringen. De lerarenopleidingen leggen daarvoor de basis. Hierop bouwen de leraren voort met werkervaring, training en opleiding. Er is sprake van zowel formeel als informeel leren, passend bij de doelen die de school zich stelt, afhankelijk van de behoeften en wensen van het onderwijspersoneel. Naast verbetering van de kwaliteit van het onderwijs en de onderwijsprofessionals, kan professionalisering ook bijdragen aan versterking van het imago van het beroep van leraar. Vorm, inhoud en schoolcontext zijn belangrijke variabelen voor de effectiviteit van de professionaliseringsactiviteiten waaraan wordt deelgenomen. Leraren ontwikkelen kennis die zij vervolgens doorgeven en verrijken. Succesvolle professionalisering kan daarbij niet worden losgezien van de kennisinfrastructuur in de sector. Welke kennis is beschikbaar, hoe toegankelijk is deze kennis, is deze praktisch toepasbaar in de klas en bij collega's en schoolleiders? Een goede kennisinfrastructuur en systematische verbinding tussen onderwijspraktijk en onderzoek bevorderen daarmee kwalitatief hoogwaardig onderwijs, zoals ook is uitgewerkt in de Kennisagenda van NRO (2022).



In dit deel staat een viertal hoofdstukken die ingaan op de hier genoemde deelaspecten.

Versterking van evidence informed werken in het onderwijs: onderzoek naar benutting van de Kennisrotonde

Op basis van een onderzoek naar het gebruik van de Kennisrotonde schetsen Ruud van der Aa en Christa Teurlings hoe medewerkers in het onderwijs kennis uit onderzoek benutten in hun dagelijkse praktijk. De auteurs geven aan hoe onderwijsprofessionals hun kennisvragen formuleren, hoe zij daar met behulp van de Kennisrotonde antwoord op krijgen en onder welke voorwaarden ze deze kennis toepassen in hun dagelijks werk. Volgens de auteurs slaagt de Kennisrotonde erin om wetenschappelijke kennis en inzichten op een vraaggestuurde en bruikbare wijze ter beschikking te stellen aan onderwijsprofessionals. De Kennisrotonde vervult hiermee een belangrijke rol bij

de ontsluiting van wetenschappelijke kennis en inzichten. Voor daadwerkelijke kennisbenutting en verbeteringen in en van de onderwijspraktijk zijn aanvullende en diepere processen in de onderwijspraktijk nodig. Deze conclusie sluit aan bij bredere visies op kennisdeling en kennisbenutting, waarin wordt gesteld dat academische kennis niet alleen gedeeld, maar ook verbonden, begrepen en geïntegreerd dient te worden binnen de alledaagse beroepspraktijk van het onderwijspersoneel.

Professionalisering van leraren en docenten

Jo Scheeren en Devorah van den Berg schetsen in hun bijdrage een positief beeld van de professionalisering van leraren en docenten in het po, vo en mbo. De professionele gedrevenheid is groot en bijna alle leraren en docenten nemen jaarlijks deel aan professionaliseringsactiviteiten. De leeropbrengsten beoordelen ze positief. Tegelijkertijd toont het onderzoek ook aan dat er ruimte voor verbetering is. Behalve voor het stimuleren van professionalisering vragen de auteurs aandacht voor meer gezamenlijke leeractiviteiten, informeel leren en voldoende tijd om deel te nemen. Tevens pleiten zij voor ruimere mogelijkheden om individueel scholingsbudget te sparen, vooral om deeltijders meer scholingsmogelijkheden te bieden. Ook zien zij een rol weggelegd voor meer samenwerking, bijvoorbeeld via leergemeenschappen.

Professionalisering van schoolleiders in een dynamische omgeving

De schoolleider heeft een dubbelrol wat betreft de professionalisering binnen de school. Voor verbetering van de onderwijskwaliteit speelt de schoolleider, naast de leraar, een cruciale rol. Volgens de Onderwijsinspectie dient er daarom fors en gericht te worden geïnvesteerd in onder meer versterking van de vakinhoudelijke en didactische expertise van leraren en schoolleiders. Maar waaraan moet een schoolleidersopleiding eigenlijk voldoen om effectief invulling aan deze uitdagingen te geven? En hoe ziet het aanbod van schoolleidersopleidingen in Nederland eruit? Van der Aa en Van Nuland geven hier in hun hoofdstuk vanuit de onderzoeksliteratuur antwoord op. Inhoudelijk ligt de focus op onderwijskundig en persoonlijk leiderschap, organisatieontwikkeling en verandermanagement. Een effectieve schoolleidersopleiding bestaat uit een coherent, op onderzoek

en standaarden gebaseerd curriculum, maakt gebruik van actieve leervormen en stelt een duidelijke verbinding tussen theorie en praktijk centraal. Voor de meer ervaren schoolleiders is maatwerk op zijn plaats. Effecten van schoolleidersopleidingen liggen, hoewel moeilijk vast te stellen, vooral op het vlak van 'self-efficacy', onderwijskundige kwaliteiten, kennis en vaardigheden op het gebied van onderwijskundig leiderschap en schoolverbetering.

De rol van docenten bij innovatie in het mbo: de innovatiecyclus van onderwijsvernieuwing

In dit hoofdstuk nemen Marc van der Meer en John Schobben als uitgangspunt dat een docent het handelingsvermogen heeft om initiatieven te nemen die leiden tot een verbetering en innovatie van leerprocessen binnen de school. Wil onderwijsinnovatie in het mbo beklijven en leiden tot doorwerking, dan is alleen het kijken naar die microcontext niet voldoende. Er moet volgens de auteurs aandacht zijn voor de (besluitvormings)processen in de school, het regionale ecosysteem waarin de school zich bevindt en de sectorale context waarin regelgeving en het onderwijsbeleid gemaakt worden. De innovatiecyclus is daarmee ook een leercyclus. Hun aanbevelingen richten zich op schoolniveau, regionaal niveau en sectorniveau.



Op schoolniveau gaat het er onder andere om dat de vraag naar vernieuwingen goed wordt gesteld en uitgewerkt. Docenten kunnen alleen goed gepositioneerd hun werk doen als ze daarin worden ondersteund door de staf en het management. Onderwijsinnovaties moeten worden gedocumenteerd en gevalideerd, anders kan de kennis niet worden gedeeld. Op regionaal niveau is het van belang dat mbo-instellingen sterk gepositioneerd zijn in een ecosysteem van toeleverend en afnemend onderwijs, bedrijven en instellingen. Dat betekent dat scholen actief de kennis uit de buitenwereld naar binnen moeten halen, zodat betekenisvolle ontmoetingen plaatsvinden. Op sectorniveau pleiten de auteurs voor een langetermijnbeleid, met een gedifferentieerde insteek naar onderwijsniveau en regio. Tevens houden zij een pleidooi om toekomstige docenten niet alleen vakinhoudelijk op te leiden, maar ook aandacht te hebben voor het methodisch innoveren en integraal ontwerpen van leerprocessen met oog voor wat studenten (dieper) kunnen leren, al dan niet ondersteund door digitalisering. De permanente ontwikkeling van docenten zou daartoe belegd moeten zijn in de kennisinfrastructuur.

Inductie van startende docenten in het hbo

Inductieprogramma's hebben tot doel om een bijdrage te leveren aan de professionalisering van startende docenten en de kans op uitval te verkleinen. Uit recent onderzoek blijkt dat er grote verschillen bestaan tussen inductieprogramma's van hogescholen, zowel voor de investering in en kennis van inductie op de hogeschool als voor de begeleidingsvormen die aangeboden worden. De auteurs Scheeren en Hoogendoorn schetsen - tegen de achtergrond van een hoge uitstroom van startende docenten - een beeld van de inductieprogramma's in het hbo en de aandachtsgebieden die daarin een rol spelen. Zij constateren echter dat niet alle hogescholen over formele inductieprogramma's beschikken. Daarnaast zien zij ruimte voor professionalisering van bestaande inductieprogramma's in het hbo, met onder andere aandacht voor het voeren van exitgesprekken, adequate ondersteuning voorafgaand aan en na afronding van de BDB-trajecten en het waarborgen van een goede uitvoering van inductieprogramma's in de praktijk (tijd, bekwaamheid en rolhelderheid en continuïteit van het inductiebeleid).

Digitalisering in het onderwijs

De integratie van ICT in het onderwijs is een complex en multidimensioneel proces, dat vraagt om een fundamentele verandering in het professionele gedrag en de mindset van leraren. Volgens de auteurs Gorissen, Kral en Uerz vraagt dat om specifieke competenties voor leren en lesgeven met ICT en, in samenhang daarmee, om effectieve strategieën voor de professionalisering van docenten op dit gebied en de rol van leidinggevendenden hierbij. De auteurs behandelen een aantal instrumenten die behulpzaam zijn bij het inrichten van de professionalisering. Daarbij helpt het volgens hen om een gemeenschappelijke basis te hebben in de vorm van een gedeeld competentieprofiel voor docenten en leidinggevendenden. Ook de samenwerking van docenten, experts en onderzoekers in multidisciplinaire ontwikkelteams om delen van het onderwijs te herontwerpen, blijkt een positief effect te hebben op de professionalisering van docenten. De auteurs pleiten voor structureel en integraal onderzoek, waarmee de benodigde 'evidence' wordt opgebouwd over wat wel en wat niet goed werkt én over de condities waaronder de onderzochte innovaties breder verspreid kunnen worden in het onderwijs.

De docenteninzet bij gepersonaliseerde en dialogisch gevalideerde leerprocessen in de regio

Onder de noemer MBOin2030 werkt een kerngroep, samengesteld uit leden van mbo-instellingen, het bedrijfsleven, regionale overheden en het ministerie van OCW, aan een open proces gericht op de toekomst van het middelbaar beroepsonderwijs. De gezamenlijke opgave is gericht op een 'voor iedereen toegankelijk toekomstbestendig kwalitatief goed beroepsonderwijs in iedere regio, toegespitst op persoonlijke leer- en ontwikkelbehoeften'. In werkgroepen is gebruik gemaakt van instrumenten die het co-creatieproces faciliteren. In dit hoofdstuk bespreken de werkgroepentekkers (Van der Meer, Van Amersfoort, Brouwer, Klaijssen en Schobben) voorbeelden uit de gezondheidszorg, de regio Zuid-Limburg, het economisch beroepsonderwijs en het technisch beroepsonderwijs.



27

Versterken van evidence informed werken in het onderwijs:

onderzoek naar benutting
van de Kennisrotonde

Ruud van der Aa
Onderzoeker, CAOP

Christa Teurlings
Zelfstandig onderzoeker, TOiP Teurlings Onderwijsonderzoek in Praktijk

De kwaliteit van het onderwijs valt of staat met de kwaliteit van de leraar (Hanushek et al., 2019; CPB, 2013). Deze kwaliteit is echter geen statisch gegeven, maar ontwikkelt zich als gevolg van of in reactie op veranderingen of invloeden binnen en buiten de school. Voor de kwaliteit van de leraar is een gedegen beroepsopleiding, maar zijn ook een actieve leerhouding en constructieve leercultuur in de onderwijspraktijk noodzakelijk. In zo'n leercultuur kan de leraar zich gedurende zijn of haar loopbaan blijven ontwikkelen om nieuwe uitdagingen in de onderwijspraktijk aan te kunnen (zie ook Schenke et al., 2021). Deze voortdurende professionalisering, kennisbenutting en -ontwikkeling zijn van groot belang om kwalitatief hoogwaardig onderwijs te waarborgen en te versterken (Maandag et al., 2017; Van Veen et al., 2010).

Dit hoofdstuk gaat over de kennisbenutting van leraren. Hoe kunnen leraren in hun dagelijkse praktijk gebruikmaken van inzichten uit wetenschappelijk onderzoek, hoe kunnen zij het onderwijs daarmee verbeteren of met deze inzichten onderbouwen? En hoe kunnen zij daarbij gebruikmaken van de Kennisrotonde?

De Kennisrotonde



In de dagelijkse onderwijspraktijk is het voor onderwijsprofessionals vaak moeilijk om wetenschappelijke literatuur te vinden, te doorgronden en te vertalen naar de praktijk (Schenke et al., 2019). De Kennisrotonde van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO; zie ook het kader 'Werkwijze van de Kennisrotonde') tracht hieraan tegemoet te komen door vragen van onderwijsprofessionals te beantwoorden met empirisch gefundeerde inzichten over wat wel en wat niet werkt. Deze antwoorden worden ook aan andere geïnteresseerden ter beschikking gesteld via de website (www.kennisrotonde.nl). De Kennisrotonde wil met deze werkwijze onderwijsprofessionals in staat stellen om op basis van wetenschappelijke inzichten keuzes te maken ter verbetering of vernieuwing van de onderwijspraktijk. Hierdoor tracht de Kennisrotonde het evidence informed werken binnen onderwijsinstellingen te ondersteunen.

De Kennisrotonde werkt inmiddels voor het primair (po) en voortgezet onderwijs (vo), middelbaar beroepsonderwijs (mbo), de volwasseneneducatie en de lerarenopleidingen. Medio 2022 heeft de Kennisrotonde meer dan 600 antwoorden op kennisvragen van professionals uit het onderwijsveld geschreven. Eerdere evaluaties wijzen erop dat de Kennisrotonde een bijdrage levert aan kennisverspreiding en kennisbenutting in het onderwijsveld (zie NRO, 2018; Twynstra & Gudde, 2016). Onduidelijk is echter nog hoe onderwijsprofessionals van de wetenschappelijke kennis en inzichten gebruikmaken in hun praktijk en hoe dat eventueel kan worden versterkt.

Evidence informed werken in het onderwijs

Het is voor onderwijsprofessionals geen sinecure om de beschikbare wetenschappelijke kennis en inzichten zomaar te benutten en in te zetten in hun dagelijkse praktijk. Dit evidence informed werken blijkt onder meer lastig te zijn omdat eenduidig en overtuigend bewijs voor wat werkt of niet, binnen de onderwijssector vaak niet voorhanden is (Galan Groep, 2021). Tevens maken onderwijsprofessionals bij hun keuzes niet alleen gebruik van wetenschappelijke inzichten en academische kennis, maar ook van persoonlijke en ervaringskennis (Platform Samen Onderzoeken, 2020). Daarnaast spelen in de keuzes van professionals ook andere belangen en overwegingen een rol en kiezen zij soms vanuit andere waarden en overtuigingen.

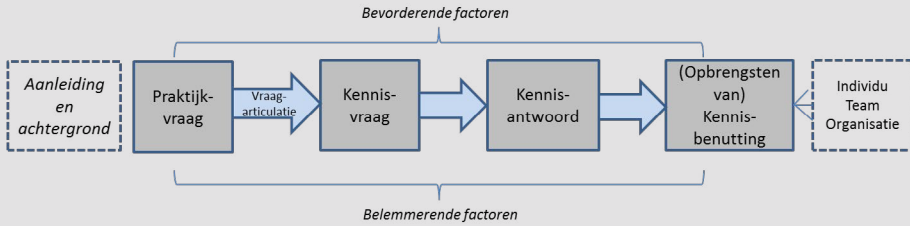
Binnen scholen spelen zich derhalve complexe processen van kennisbenutting af. Het zijn die processen (Landry et al., 2001; Van Schaik et al., 2018; Van Schaik, 2020) waardoor professionals op zoek gaan naar academische kennis, deze kennis selecteren, lezen en gaan begrijpen, interpreteren en vertalen naar implicaties voor de eigen praktijksituatie, om vervolgens deze implicaties - eventueel samen met collega's - ten uitvoer te brengen in het eigen onderwijs. Ook het delen van deze kennis en ervaringen met anderen in de schoolorganisatie (en daarbuiten) behoort tot het proces van kennisbenutting (Van der Aa et al., 2020).

Uit onderzoek weten we dat in het proces van kennisbenutting belemmerende en bevorderende factoren een rol kunnen spelen (zie voor een beknopt overzicht: Van der Aa et al., 2020). Zo vinden praktijkprofessionals het vaak lastig om een goede onderzoekbare kennisvraag te formuleren (Van den Berg & Teurlings, 2019). Ook ondervinden zij nogal eens barrières bij het zoeken, vinden en interpreteren van academische kennis (Van Schaik et al., 2018). Dit komt doordat zij vaak geen toegang hebben tot wetenschappelijke literatuur of problemen ondervinden bij het begrijpen en duiden ervan. Ook het beschikbare kennisaanbod kan een barrière vormen, doordat in de wetenschappelijke literatuur geen praktische aanwijzingen zijn opgenomen of doordat aanbevelingen niet praktisch, concreet of specifiek genoeg zijn (Ros & Van den Bergh, 2018; Van Tartwijk, 2011). Onderwijsprofessionals vinden het ook nogal eens lastig om de kennis in hun onderwijspraktijk toe te passen (Van Tartwijk, 2011).

Ook factoren in de schoolstructuur en -cultuur kunnen een rol spelen in de kennisbenutting door praktijkprofessionals (zie bijvoorbeeld Bettman, 2017). Voorbeelden zijn het gebrek aan tijd of ruimte, of het gebrek aan erkenning door collega's om wetenschappelijke inzichten te gebruiken als bron voor onderwijsvernieuwing of -verbetering. De afwezigheid van voldoende onderzoekend vermogen of een gezamenlijke leercultuur in de school (bijvoorbeeld Ros & Van den Bergh, 2018) kunnen eveneens belemmerend werken. De schoolleider kan een stimulerende rol spelen om een constructieve leer- of onderzoekscultuur te bevorderen en om verbinding te zoeken met de gewenste onderwijsontwikkeling en het schoolbeleid.



Figuur 1 Werkwijze van de Kennisrotonde.



(bron: www.kennisrotonde.nl)

Praktijkvraag

Onderwijsprofessionals die een vraag willen indienen bij de Kennisrotonde, kunnen terecht op de website. Zij omschrijven daar in het kort hun praktijkvraag en geven aan wat voor hen de aanleiding was om de vraag te stellen. Ook geven zij aan wat ze hopen dat het antwoord hen brengt en waarvoor zij het willen gaan gebruiken.

Vraagarticulatie: van praktijkvraag naar kennisvraag

Als een vraag bij de Kennisrotonde binnenkomt, neemt een onderzoeker van de Kennisrotonde (een zogeheten kennismakelaar) telefonisch contact op met de vraagindiener. In dit gesprek probeert de kennismakelaar de context van de praktijkvraag scherp te krijgen (aanleiding, doel) en eventuele onduidelijkheden te bespreken. Vervolgens (her)formuleert de kennismakelaar (in overleg met de vraagindiener) indien nodig de oorspronkelijke praktijkvraag tot een kennisvraag. Een kennisvraag is zodanig geformuleerd dat deze geschikt is voor beantwoording met een beknopte literatuurstudie. Bij voorkeur is de vraag geformuleerd in de vorm van: is het waar dat interventie X leidt tot een effect Y? Een reviewer binnen de Kennisrotonde bewaakt of deze gearticuleerde onderzoeksvraag aansluit bij de uitgangspunten en bedoeling van de Kennisrotonde. Vervolgens koppelt de kennismakelaar de inhoud van het telefoongesprek terug aan de vraagindiener en stelt de gearticuleerde onderzoeksvraag en (eventuele) wijzigingen in de vraagstelling voor.

Vraagbeantwoording: van kennisvraag naar antwoord

Na een akkoord van de vraagindiener gaat de kennismakelaar aan de slag met het beantwoorden van de vraag op basis van wetenschappelijke literatuur. Indien mogelijk schakelt de kennismakelaar hierbij een antwoordspecialist of andere expert in. Antwoordspecialisten zijn veelal postdocs met expertise op een bepaald inhoudelijk terrein. De antwoordspecialisten schrijven onder supervisie van de kennismakelaar het antwoord. Regelmatig raadplegen kennismakelaars ook externe experts, zoals hoogleraren, vooraanstaande onderzoekers of lectoren. Zodra een concept-antwoord gereed is, legt de kennismakelaar dit voor aan de interne reviewer. Na eventuele verbeteringen te hebben doorgevoerd, stuurt de kennismakelaar het antwoord naar de vraagindiener.

Plaatsing van antwoorden op de website van de Kennisrotonde

Antwoorden op Kennisrotonde-vragen worden via de website van de Kennisrotonde verspreid, zodat ook andere geïnteresseerden er kennis van kunnen nemen. Ook brengt de Kennisrotonde via andere kanalen, zoals LinkedIn, Twitter en nieuwsberichten, het antwoord onder de aandacht van geïnteresseerden.



Onderzoeken naar de werking en impact van de Kennisrotonde

Om de benutting van Kennisrotonde-antwoorden – waar mogelijk – te kunnen verbeteren, heeft NRO/Kennisrotonde medio 2020 onderzoek laten uitvoeren naar de daadwerkelijke kennisbenutting van Kennisrotonde-antwoorden door onderwijsprofessionals (Van der Aa et al., 2020; Van den Berg & Van Urk, 2020). Hoofddoel van de onderzoeken was beter zicht te krijgen op de wijze waarop onderwijsprofessionals de aangereikte Kennisrotonde-antwoorden in de praktijk benutten.

Het onderzoek van Van der Aa et al. (2020) bestond uit een enquête onder vraagindieners (n=60) en websitebezoekers (n=19). Tevens zijn onder beide groepen telefonische (diepte)interviews gehouden, respectievelijk met 22 vraagindieners en 3 websitebezoekers. Van den Berg en Van Urk (2020) hielden telefonische (diepte)interviews met 25 websitebezoekers.

In deze paragraaf beschrijven we beknopt de uitkomsten van beide onderzoeken; gezien de aantallen zijn deze slechts indicatief van aard. We geven eerst de onderzoeksresultaten van de vraagindieners en daarna die van de websitebezoekers.

Vraagindieners

Van der Aa et al. (2020) constateren op basis van hun enquête dat bijna de helft (40%) van de responderende vraagindieners (n=60) leraar is. Andere vraagindieners zijn bijvoorbeeld adviseur of beleidsmedewerker (13%), schoolleider (8%) of bestuurder (5%). De meeste respondenten werken in het po (33%), vo (25%) of mbo (20%).

Aanleiding voor het stellen van een vraag

De meeste vraagindieners benaderen de Kennisrotonde om onderbouwde keuzes te kunnen maken om hun onderwijs te verbeteren. Vaak willen zij ook wetenschappelijk bewijs voor een mogelijke onderwijsvernieuwing of onderwijsontwerp. Bijna de helft van de responderende vraagindieners stelt een dergelijke vraag namens zichzelf, een kwart geeft aan dat ook het eigen team of de vaksectie hierbij betrokken is. De meeste vraagindieners geven aan zelf onvoldoende tijd te hebben om antwoorden te zoeken in de literatuur.

Volgens de meeste vraagindieners (83%) sloot hun vraag volledig of gedeeltelijk aan bij speerpunten van het schoolbeleid, hetgeen bevorderlijk kan zijn voor de benutting van kennis in de school (Van der Aa et al., 2020).

Waardering van de antwoorden

Driekwart van de responderende vraagindieners geeft aan dat zij met het Kennisrotonde-antwoord grotendeels of volledig antwoord hebben gekregen op hun vraag. Voor de overige vraagindieners was dat niet het geval, veelal omdat er onvoldoende onderzoek beschikbaar was. De antwoorden van de Kennisrotonde zijn volgens de vraagindieners in het algemeen begrijpelijk en bruikbaar in de onderwijspraktijk. Vraagindieners waarderen de Kennisrotonde met een gemiddeld rapportcijfer 8. Van de vraagindieners zegt de helft dat het antwoord geholpen heeft bij het maken van een keuze in de school of op het werk. Nog eens 15 procent verwacht dat dit in de toekomst zal gebeuren.

Aard van de kennisbenutting

De resultaten van het onderzoek laten zien dat de benutting van Kennisrotonde-antwoorden verschillende vormen en gradaties kent. Voor twee derde van de vraagindieners heeft het antwoord meer zicht gegeven op wat in het onderwijs werkt en waarom.

Een ruime meerderheid van de responderende vraagindieners geeft aan dat het antwoord aanknopingspunten biedt om binnen de school met elkaar in gesprek te gaan. Het biedt geregeld onderbouwing voor de huidige werkwijze, het ontwerpen van onderwijs of het oplossen van een probleem. Bij ruim een derde heeft het antwoord geleid tot een onderwijsverbetering, zoals een verandering in het handelen van leraren of in het curriculum. Bij een kwart (zeker) niet.



Belangrijke factoren voor verdere kennisbenutting door vraagindieners

Vraagindieners geven aan meestal voldoende tijd te hebben om iets met het verkregen antwoord te kunnen doen (82%). Bijna twee derde vindt het antwoord eenvoudig toepasbaar en ervaart ook voldoende draagvlak binnen het team van collega's. Ongeveer de helft ervaart voldoende steun van de leidinggevende, hoewel ook veel respondenten aangeven niet te weten of zij steun van de leidinggevende hebben of dit niet van belang te vinden. Mogelijk ervaren zij de benutting van de verkregen kennis vooral als een individuele aangelegenheid.

Websitebezoekers

Achtergronden en ervaringen van websitebezoekers

Op basis van diverse onderzoeken onder websitebezoekers constateren Van den Berg en Van Urk (2020) dat de bezoekers van Kennisrotonde.nl zich (gedeeltelijk) bezighouden met onderwijsontwikkeling of

onderwijsbeleid. Ze zijn vertegenwoordigd op alle niveaus en in alle onderwijssectoren.

Aanleiding

De meerderheid van de geïnterviewde websitebezoekers komt met een concrete aanleiding en informatiebehoefte op Kennisrotonde.nl (Van den Berg & Van Urk, 2020). Zij willen een overzicht van wetenschappelijke kennis of onderbouwing vinden. De website biedt hun een fundament of kader voor gesprekken in de school.

Waardering van antwoorden

Op basis van interviews lijken websitebezoekers over het algemeen tevreden over de gevonden informatie (Van den Berg & Van Urk, 2020). De leesbaarheid en praktische bruikbaarheid van de antwoorden beoordelen zij als (zeer) groot (Van der Aa et al., 2020). Ook vormt het antwoord vaak een aanknopingspunt om binnen de school met elkaar in gesprek te gaan. Voor het merendeel heeft het antwoord bij de ondervraagde websitebezoekers geleid tot meer inzicht in wat er in het onderwijs werkt en waarom.

Aard van de kennisbenutting

Evenals bij de vraagindieners laten de geïnterviewde websitebezoekers hun gevonden antwoordteksten geregeld aan anderen lezen – collega's binnen de afdeling of school, of de directie (van der Aa et al., 2020) – en brengt het antwoord op de school een inhoudelijk gesprek. De geïnterviewde websitebezoekers lijken wat minder actief in het verspreiden van Kennisrotonde-antwoorden dan de vraagindieners zelf.

Belangrijke factoren voor verdere kennisbenutting

In vergelijking met de vraagindieners lijken de websitebezoekers iets kritischer over de omstandigheden voor kennisbenutting binnen de school (Van der Aa et al., 2020). Bijna de helft beschikt over voldoende tijd om iets met het antwoord te kunnen doen, vindt het antwoord eenvoudig toepasbaar en ervaart voldoende draagvlak binnen het team. Ruim een derde ervaart voldoende steun van de leidinggevende. Deze aandelen zijn lager dan bij de vraagindieners.

In het algemeen constateren onderzoekers Van den Berg en Van Urk (2020) dat voor verdere toepassing in de school veelal structurele en culturele factoren een rol spelen. Deze factoren vallen voor een groot deel buiten de directe beïnvloedingssfeer van de Kennisrotonde liggen.

Conclusies en discussie

Met de genoemde onderzoeksresultaten slaagt de Kennisrotonde erin om wetenschappelijke kennis en inzichten op een vraaggestuurde en bruikbare wijze ter beschikking te stellen aan onderwijsprofessionals. De Kennisrotonde vervult hiermee een belangrijke rol bij de ontsluiting van wetenschappelijke kennis en inzichten (Van der Aa et al., 2020). Maar daarmee is niet gezegd dat deze ontsluiting voldoende is voor daadwerkelijke kennisbenutting en verbeteringen in de onderwijspraktijk. Weten is immers nog geen doen (WRR, 2017). Daarvoor zijn aanvullende en diepere processen in de onderwijspraktijk nodig.

Immers, vraagindieners en websitebezoekers dienen niet alleen kennis te nemen van de verkregen antwoorden, zij moeten deze (zo mogelijk samen met anderen) ook interpreteren en vertalen naar de eigen praktijkcontext. En dat is in het algemeen geen sinecure. Deze conclusie sluit aan bij bredere visies op kennisdeling en kennisbenutting, waarin wordt gesteld dat academische kennis niet alleen gedeeld, maar ook verbonden, begrepen en geïntegreerd dient te worden binnen de praktijkcontexten van de vraagstellers (zie bijvoorbeeld Schenke et al., 2019; Van Schaik, 2020; Van Schaik et al., 2018).

Daarbij geldt dat processen van kennisbenutting veelal niet lineair verlopen, maar juist herhalend. Kennisbenutting start eigenlijk al vanaf het signaleren van een praktijkkwestie en het formuleren van een onderzoeksvraag (zie Van den Berg & Teurlings, 2019). Juist dán worden er verbindingen gezocht tussen de (vaak impliciete) praktijkkennis en de verkregen wetenschappelijke kennis en inzichten. Op die momenten kunnen ook collega's binnen een school of partners uit een netwerk een rol spelen. Dat gebeurt op dit moment niet structureel. De Kennisrotonde zou de vraagindieners kunnen aanmoedigen om de ingediende vraag met collega's te bespreken of zelfs om bijvoorbeeld het vraagarticulatiegesprek met meerdere professionals te voeren.

Een heersende cultuur van samenwerken, leren en onderzoeken in de school is in het algemeen een gunstige conditie voor processen van kennisbenutting in de onderwijspraktijk. Deze condities vallen echter in het algemeen buiten de directe invloedssfeer van de Kennisrotonde. Hier zijn rollen weggelegd voor zowel leraren (al dan niet in opleiding) en teams als voor schoolleiders en leden van schoolbesturen. Leraren kunnen een lerende houding tonen en kansen grijpen, schoolleiders kunnen noodzakelijke condities creëren, zodat professionals ruimte krijgen (in tijd, roostering en middelen) om wetenschappelijke kennis te vergaren, gezamenlijk toe te passen in de praktijk en op werkzaamheid verder te onderzoeken. Schenke et al (2021) hebben het over een 'dialogue



van gezamenlijke kennisconstructie' binnen de school. Het is daarbij ook zinvol om verbindingen te zoeken met het onderwijsbeleid, door bijvoorbeeld eigen praktijkonderzoek naar verbeteringen of innovatieve toepassingen te stimuleren. Het kan hierbij helpen om binnen de school een op leren gericht personeelsbeleid tot ontwikkeling te brengen.

Naast het bevorderen van kennisbenutting binnen de school kunnen onderwijsprofessionals ook constructieve relaties met andere onderwijsorganisaties of partijen uit de kennisinfrastructuur opzoeken en onderhouden, zowel regionaal als landelijk (en eventueel internationaal). Te denken valt aan andere scholen, lerarenopleidingen, onderzoeksinstanties, kennis- en expertisecentra of netwerken en samenwerkingsverbanden. Het werkt dan bevorderend als er binnen de school waardering, steun en stimulans is voor het participeren in dergelijke netwerken en voor het samenwerken met andere partijen.

Maar dit is niet het hele verhaal. Uiteindelijk staat of valt de impact van wetenschappelijke kennis en inzichten op de onderwijspraktijk met het vermogen van docenten (teams) om verder te verbeteren, te leren en te innoveren en om praktijkonderzoek te doen of daarin actief te participeren. Hiervoor zijn bepaalde condities en voorwaarden voor kennisbenutting, evidence informed werken en onderzoeken nodig en cruciaal binnen de school, maar ook daarbuiten. Alleen door duurzame en structurele versterking van de kennisinfrastructuur, zowel binnen als buiten de school, zal dit daadwerkelijk kunnen leiden tot continue verbetering van de kwaliteit van het onderwijs.

Optimalisering van kennisbenutting door leraren en andere onderwijsprofessionals speelt zich derhalve niet alleen af binnen de schoolcontext en binnen netwerken, maar is ingebed in de bredere kennisinfrastructuur in het Nederlandse onderwijssysteem. Daarover zijn de afgelopen jaren meerdere rapporten en adviezen verschenen. In al deze rapporten en adviezen wordt de verdere ontwikkeling en versterking van die kennisinfrastructuur bepleit (bijvoorbeeld PO-Raad et al., 2019; Van Hoepen et al., 2019). Bijvoorbeeld door de afstemming te verbeteren van de vraag vanuit onderwijsinstellingen op het aanbod van educatieve dienstverleners (Onderwijsraad, 2019), zoals adviseurs, onderzoekers, methodemakers, toetsontwikkelaars en trainers. Dit zou kunnen gaan plaatsvinden via co-creatie tussen beide partijen.

Ook zouden er periodiek overzichtsstudies met relevante kennis voor beleid kunnen worden opgesteld en verspreid. Deze kennis zou in de beleidsontwikkeling meer systematisch geïntegreerd moeten worden. En condities voor beleidsmakers om die kennis te integreren in de beleidsontwikkeling zouden meer versterkt moeten worden (Galan Groep, 2011).

Binnen de Nederlandse kennisinfrastructuur vormt ook de Kennisrotonde een belangrijke bouwsteen die de kennisbenutting van onderwijsprofessionals faciliteert. Deze bouwsteen dient organisch deel uit te maken van een lerend ecosysteem (zie bijvoorbeeld Snoeren, 2021; Van Dijk, 2016), waarvan schoolbesturen, schoolleiders en leraren, sectorraden, lerarenopleidingen, onderzoekers, onderwijsadviesbureaus, het ministerie, regionale partners en het NRO op een functionele manier deel uitmaken. Tijdens de expertmeeting 'Kennisinfrastructuur voor het onderwijs' (CAOP, 10 december 2019) werd duidelijk dat we met de genoemde adviezen en bouwstenen aan het begin staan van de beoogde weg. 'We staan voor gigantische, complexe opgaves met grote urgentie', benadrukte een van de deelnemers aan de expertmeeting. Het identificeren en leren van goede voorbeelden werd genoemd als een belangrijke stap op weg.



Literatuur

Bettman, M.H.M. (2017). *Duurzaam research-informed werken in het voortgezet onderwijs: een kwalitatief onderzoek naar bevorderende factoren* (masterscriptie Onderwijskunde). Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

CAOP. (2019). *Cocreatie en ecosystemen om vraag en aanbod bij elkaar te brengen* (verslag Expertmeeting 'Kennisinfrastructuur voor het onderwijs'). Den Haag: CAOP-leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt.

Centraal Planbureau. (2013). *Evaluatie pilot investeren in kwaliteit leraren*. Den Haag: CPB.

Galan Groep. (2020). *Omwille van goed onderwijs: Verkenning scenario's kennisinfrastructuur onderwijs*. Baarn: Galan Groep.

Hanushek, E. A., Piopiunik, M., & Wiederhold, S. (2019). The value of smarter teachers international evidence on teacher cognitive skills and student performance. *Journal of Human Resources*, 54(4), 857-899.

Maandag, D.W., Helms-Lorenz, M., Lugthart, E., Verkade, A.T., & Van Veen, K. (2017). *Features of effective professional development interventions in different stages of teacher's careers: A review of empirical evidence and underlying theory*. Groningen: Lerarenopleiding Rijksuniversiteit Groningen. <https://www.nro.nl/sites/nro/files/migrate/Effectiveness-of-professional-development-interventions-in-different-teacher-career-stages.pdf>

Landry, R., Amara, N.N., & Lamari, M. (2001). Climbing the Ladder of Utilization: Evidence form Social Science Research. *Science Communication*, 22(4), 396-422.

NRO. (2018). *Zelfevaluatie Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO): ten behoeve van de Evaluatie 2018*. Den Haag: NRO. <https://www.nro.nl/wp-content/uploads/2018/11/NRO-Evaluatie-2018-FINAL.pdf>

Onderwijsraad. (2016). *De volle breedte van onderwijskwaliteit: Van smal beoordelen naar breed verantwoorden*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad. (2019). *Samen ten dienste van de school: Educatieve dienstverlening voor duurzame kwaliteit en innovatie*. Den Haag: Onderwijsraad

Platform Samen Onderzoeken. (2020). *Sleutels voor evidence-informed werken: Een verkenning naar mechanismen die bijdragen aan duurzame onderwijsverbetering* (startnotitie). Utrecht: PO-Raad/Platform Samen Onderzoeken. <https://www.platformsamensonderzoeken.nl/wp-content/uploads/2020/11/Startnotitie-Sleutels-voor-evidence-informed-werken.pdf>

PO-Raad, VO-raad, MBO Raad, Vereniging Hogescholen (VH) & Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU). (2019). *Slimme verbindingen: naar een sterke kennisinfrastructuur voor het onderwijs*. Utrecht/Woerden/Amsterdam: PO-Raad/VO-raad/MBO Raad/VH/VSNU.

Ros, A., & Van den Bergh, L. (2018). *Kennisbenutting in onderzoekende scholen*. Eindhoven: Fontys Hogeschool Kind en Educatie.

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

Snoeren, M. (2021). *Professionele werkplaatsen als lerende ecosystemen. De complexiteit van meervoudige samenwerkingen*. Lectorale rede, in verkorte versie uitgesproken bij de aanvaarding van de functie van lector professionele werkplaatsen aan Fontys Hogeschool mens en gezondheid op 11 november, 2021. Eindhoven: Fontys Hogescholen.



Twynstra & Gudde. (2016). *Externe evaluatie Kennisrotonde*. Amersfoort: TwynstraGudde.

Van der Aa, R., Beekhoven, S., Gijsel, M., Teurlings, C., & Uiterwijk, L. (2020). *Benutting van antwoorden van de Kennisrotonde. Een verkenning*. Den Haag: NRO Kennisrotonde.

Van den Berg, N., & Teurlings, C. (2019). *Van praktijkvraag naar onderzoeksvraag*. Den Haag: Kennisrotonde.

Van den Berg, Th., & Van Urk, F. (2020). *De impact van de Kennisrotonde op en via websitebezoekers. Impact van het NRO*. Utrecht: Berenschot Groep B.V.

Van Dijk, G. (2016). An ecological perspective on organizations and leadership. *Administration and Public Employment Review*, 23, 159-177.

Van Hoepen, A. , Van Asseldonk, H., Van der Vegt, J., Meijer, N., & Van Krieken, H. (2019). *Lerend onderwijs voor een lerend Nederland: Ontwikkelagenda voor een versterkte kennisinfrastructuur voor het onderwijs*. Utrecht: PO-Raad, VO-raad, MBO Raad, Vereniging Hogescholen (VH) en de Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU).

Van Schaik, P. (2020). *Utilizing, co-constructing and sharing knowledge in collaborative teacher learning*. (Academisch Proefschrift). Amsterdam: UvA.

Van Schaik, P., Volman, M., Admiraal, W., & Schenke, W. (2018). Barriers and conditions for teachers' utilisation of academic knowledge. *International Journal of Educational Research*, 90, 50-63.

Van Tartwijk, J.W.F. (2011). *Van onderzoek naar onderwijs, of de kunst van de toepassing*. Utrecht: Universiteit van Utrecht.

Van Veen, K., Zwart, R., Meirink, J., & Verloop, N. (2010). *Professionele ontwikkeling van leraren: een reviewstudie naar effectieve kenmerken van professionaliseringsinterventies van leraren*. Leiden: ICLON (in opdracht van en gesubsidieerd door NWO-PROO NWO-PROO).



28

Professionalisering van leraren en docenten

Jo Scheeren

Senior beleidsadviseur, Zestor

Onderzoeker, CAOP

Devorah van den Berg

Onderzoeker, CAOP

Sil Vrielink

Onderzoeker, MOOZ

Inleiding

Professionalisering van leraren en docenten is van groot belang voor de kwaliteit van het onderwijs. Het draagt bij aan hun kennis en vaardigheden en ondersteunt het proces van continu verbeteren binnen schoolorganisaties. Ook wordt professionalisering van leraren/docenten regelmatig gezien als een van de essentiële middelen om het imago van het onderwijs en de aantrekkelijkheid van het beroep een impuls te geven. MOOZ, CAOP en Centerdata hebben onderzoek verricht naar de professionalisering van leraren en docenten (Vrieling, Bendig, Wartenbergh, Scheeren, Van den Berg & De Vos, 2022). Alle onderwijssectoren zijn hierbij in beschouwing genomen. Het doel van het onderzoek betrof het ophalen van actuele en relevante inzichten over de professionalisering in brede zin, onder andere de professionaliseringsbehoeften van leraren en docenten, hun feitelijke deelname aan activiteiten en de opbrengsten van deze activiteiten. Aan de hand van de resultaten kijken we waar de belemmeringen en mogelijkheden voor de professionalisering van leraren en docenten liggen die aanknopingspunten bieden voor beleid.

Definitie professionalisering

Met 'professionalisering' bedoelen we de professionele ontwikkeling van leraren en docenten. Professionele ontwikkeling definiëren we als alle activiteiten die als doel hebben de voor het vak benodigde vaardigheden, kennis en expertise van leraren en docenten verder te ontwikkelen. We maken hierbij onderscheid tussen formeel en informeel leren. Formeel leren heeft betrekking op doelbewust geplande en georganiseerde professionaliseringsactiviteiten, zoals trainingen, workshops of cursussen (Akiba & Liang, 2016). Bij informeel leren gaat het om niet of nauwelijks geplande en georganiseerde vormen van leren, het leren vindt plaats tijdens het werken (Hagedoorn, 2021) en kan zowel impliciet als onbewust zijn (Evans, 2019).



Onderzoeksopzet

Voor het onderzoek is gebruikgemaakt van een combinatie van de volgende onderzoeksmethoden: oriënterende interviews met wetenschappers, experts en sociale partners, literatuuronderzoek, secundaire analyses op enquêtegegevens Werkonderzoek 2019 en TALIS 2018, enquêteonderzoek onder leden van het Flitspanel van het ministerie van BZK en 28 verdiepende interviews met vertegenwoordigers van werkgevers (directie, bestuur, HR) uit alle onderwijssectoren.

Leeswijzer

Eerst geven we de bevindingen uit het onderzoek weer over de drijfveren en professionaliseringsbehoefte van de onderwijsprofessionals, de deelname aan professionaliseringsactiviteiten en de opbrengsten hiervan. Vervolgens gaan we in op de effectiviteit van de verschillende activiteiten en hoe leidinggevend en onderwijsorganisaties professionalisering stimuleren. Tot slot geven we aanbevelingen voor verregaande professionalisering.

Bevindingen van het onderzoek

Drijfveren en professionaliseringsbehoefte

De meeste leraren en docenten in Nederland (van het primair onderwijs tot wetenschappelijk onderwijs) zijn bevestigd over hun werk en gemotiveerd om zichzelf verder te ontwikkelen, vooral op vakinhoudelijk terrein. Verbetering van hun kennis en begrip van het vak(gebied) zijn de meest genoemde redenen voor professionalisering. Ook noemen leraren en docenten het verbeteren van hun pedagogische vaardigheden en ICT-vaardigheden als belangrijke reden. De motieven om een langdurige opleiding te volgen verschillen van die om kortdurende professionaliseringsactiviteiten te volgen. Ligt de focus bij kortdurende activiteiten vooral op (verbetering van) het huidige werk, bij het volgen van een langdurige opleiding speelt de onderwijsloopbaan (bijvoorbeeld een andere functie of uitbreiding van taken) een belangrijker rol.

Deelname aan professionaliseringsactiviteiten

Bijna alle leraren en docenten nemen jaarlijks deel aan een of meer professionaliseringsactiviteiten. Vaak gaat het daarbij om een combinatie van formele en informele activiteiten, zoals: het oppakken van een nieuw vraagstuk op het werk, het bezoek aan een congres of conferentie, het volgen van een opleiding, cursus of training en/of overleg met collega's over verbetering van het onderwijs. De wijze waarop leraren en docenten professionaliseren, verschilt duidelijk naar sector. In het hoger onderwijs wordt verhoudingsgewijs vaak aan informele leeractiviteiten deelgenomen, zoals congresbezoek, het oppakken van een nieuw vraagstuk op het werk en peerreview of intervisie. In het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs wordt relatief vaker deelgenomen aan kortdurende opleidingen, cursussen of trainingen en aan teamgerichte scholing.

Naar leeftijdsklasse zijn er eveneens verschillen. Jongeren willen zich relatief vaker op vakinhoudelijk en pedagogisch vlak ontwikkelen en ouderen hebben vooral behoefte aan verbetering van hun ICT-vaardigheden. Ook verschilt

de duur van de deelname. Jonge leraren/docenten nemen significant vaker deel aan coaching en langdurige opleidingen of cursussen dan hun oudere collega's. Dit patroon zien we in alle onderwijssectoren. Gemiddeld genomen besteden leraren en docenten zo'n 80 uur per jaar aan professionalisering, wat neerkomt op ongeveer 6% van de werktijd, wat redelijk overeenkomt met cao-afspraken over professionalisering en nascholing in po, vo en mbo. In het wo wordt verhoudingsgewijs minder tijd aan professionalisering besteed dan in de andere sectoren. De meeste leraren en docenten zijn niet goed op de hoogte van cao-afspraken over professionalisering. Vooral het recht op vergoeding van scholingskosten en ontwikkeldagen (wo) blijkt uit de enquête bij velen onbekend.

Opbrengsten van professionalisering

Deelname aan professionalisering heeft tal van positieve effecten. Het zorgt voor een grotere (vak)bekwaamheid van leraren/docenten en een betere lespraktijk, blijkt uit de secundaire analyses van het Werkonderzoek 2019 en TALIS-data (OESO, 2019) en de analyse van de professionaliseringsenquête. De leraren/docenten die een opleiding hebben gevolgd noemen ook andere opbrengsten, zoals: verdieping van de vakkennis en pedagogische vaardigheden, uitbreiding van taken en/of een andere functie en verdieping van het onderwijs aan leerlingen met speciale behoeften. Uit interviews met werkgevers komt een soortgelijk beeld van de professionaliseringsopbrengsten naar voren. Professionalisering van leraren/docenten draagt volgens hen (ook) bij aan de doelen van de onderwijsinstelling, de kwaliteit van het onderwijs en onderwijsinnovatie. Hard empirisch bewijs hebben zij hier overigens niet voor.



Effectieve professionalisering

Uit eigen analyses van TALIS-data (OESO, 2019) wat betreft Nederlandse leraren/docenten blijkt dat de effectiviteit van professionaliseringsactiviteiten verschilt. Sommige activiteiten hebben meer effect op de manier van lesgeven dan andere. Het meest effectief zijn activiteiten die:

- voortbouwen op bestaande kennis van de leraren en docenten;
- de mogelijkheid bieden om nieuwe ideeën in de klas uit te proberen;
- aansluiten bij de persoonlijke behoefte aan ontwikkeling van deelnemende leraren en docenten;
- de mogelijkheid bieden om actief te leren;
- de kans bieden om gezamenlijk te leren;
- zich richten op innovatie in het lesgeven.

In hoeverre deze elementen deel uitmaken van de professionaliseringsactiviteiten waaraan leraren en docenten in Nederland deelnemen, is niet precies bekend. De leeropbrengsten worden door de geïnterviewden over het algemeen wel positief beoordeeld, maar er lijkt toch ook ruimte voor 'efficiencywinst'. De resultaten van professionaliseringsactiviteiten worden lang niet altijd met leraren en docenten besproken en ook wordt hun ontwikkeling niet altijd met hen geëvalueerd.

Leidinggeven aan leren

Professionalisering van leraren en docenten is een kernonderdeel van het HR-beleid. Doel daarvan is om hun deskundigheid te bevorderen en daarmee het onderwijs te verbeteren. Leidinggevendens vervullen hierbij een cruciale rol. Zij zijn verantwoordelijk voor de implementatie van het HR-beleid in onderwijsorganisaties en voor de professionalisering in de praktijk. Het gaat dan onder andere om het bieden van ondersteuning en het stimuleren van leraren en docenten om zich professioneel te (blijven) ontwikkelen. Dit laatste gebeurt onder meer in ontwikkelgesprekken, maar ook in meer informele vormen van overleg en teamgesprekken.

Uit het onderzoek blijkt dat de meeste leraren/docenten periodiek een formeel gesprek houden met hun leidinggevende, waarin ook over hun persoonlijke ontwikkeling wordt gesproken. Concrete afspraken hierover worden echter weinig gemaakt. Daarbij ontbreekt het soms ook aan ondersteuning en stimulans van de leidinggevende. Ongeveer twee derde van alle leraren/docenten in het po, hbo en wo geeft aan dat zij gestimuleerd worden om zichzelf verder te ontwikkelen. In het vo en mbo ligt dit percentage, met 55%, lager.

Vanuit HR-perspectief kan worden betoogd dat leidinggevendens zich vooral zouden moeten richten op het stimuleren van leraren/docenten om zich (verder) te ontwikkelen en op het wegnemen van belemmeringen. Uit de analyse komt naar voren dat stimulans een significant positief effect op de deelname aan leeractiviteiten heeft. Naast het maken van ontwikkelafspraken, leidt dit ertoe dat leraren/docenten vaker deelnemen aan formele en informele professionaliseringsactiviteiten.

Organisatie van professionalisering

Professionalisering is niet alleen de verantwoordelijkheid van leraren/docenten, maar wordt steeds vaker als een organisatieverantwoordelijkheid gezien. In interviews met werkgevers wordt erop gewezen dat vanuit de organisatie initiatieven worden ondernomen die het leren van leraren/docenten stimuleren. Het gaat dan onder meer om het organiseren van informeel onderwijs door

middel van bijvoorbeeld professionele leergemeenschappen, ontwerpteams en groepsprojecten. De focus is in deze initiatieven gericht op het leren in de praktijk: leren door te doen in interactie met anderen en op grond van ervaringen in de praktijk. Inhoudelijk betreft het vaak urgente thema's voor de onderwijsinstelling of het team: een ander onderwijsconcept, een onderwijsvernieuwing, aanleren van vakkennis of pedagogische competenties.

Verder blijkt uit de interviews met werkgevers dat steeds meer, voornamelijk grote, schoolbesturen, instellingen of samenwerkingsverbanden (in het vo, mbo, hbo en wo) een huisacademie, kenniscentrum, 'learning center' of ander platform hebben om de professionalisering en kennisdeling binnen de organisatie een impuls te geven. Dit zijn in-company-platformen voor alle scholingsactiviteiten in de onderwijsinstelling. De activiteiten zijn gebaseerd op behoeftes van medewerkers, maar komen ook voort uit de visie en onderwijsambitie van de onderwijsorganisatie.

Conclusies en aanbevelingen

Uit het onderzoek naar de professionalisering van leraren en docenten komt een positief beeld naar voren. De professionele gedrevenheid is groot en bijna alle leraren en docenten nemen jaarlijks deel aan professionaliseringsactiviteiten. De leeropbrengsten worden positief beoordeeld. Verder houden bijna alle leraren/docenten jaarlijks een formeel gesprek met hun (direct) leidinggevende, waarin over hun persoonlijke ontwikkeling wordt gesproken. Concrete afspraken over professionalisering worden hierin echter niet altijd gemaakt. Ook worden leeractiviteiten niet altijd geëvalueerd en het geleerde in de onderwijsorganisatie geborgd. Daarnaast vinden veel onderwijsinstellingen dat de samenhang tussen het strategisch HRM-beleid en de professionalisering wel nog verder kan worden versterkt. Het onderzoek toont dan ook aan dat er ruimte is voor verbetering. Daarom doen we een aantal concrete aanbevelingen.

1. Stimuleer de deelname aan effectieve leeractiviteiten

Bijna alle leraren en docenten in Nederland nemen jaarlijks deel aan professionaliseringsactiviteiten om hun eigen bekwaamheid te versterken. Het effect hiervan is volgens de literatuur, leraren, docenten en werkgevers overwegend positief. Het leidt tot meer kennis en vaardigheden en een verbetering van het onderwijs. De meeste leraren en docenten beschouwen de door hen gevolgde leeractiviteiten ook als een nuttige investering. Om de leeropbrengsten te vergroten, is het belangrijk dat de professionaliseringsactiviteiten periodiek worden geëvalueerd (in teamoverleg)



en de deelname aan effectieve leeractiviteiten door de leidinggevenden wordt gestimuleerd. Dit geldt voor alle sectoren. Het is daarbij van groot belang dat de activiteiten aansluiten bij de leer- en verbeterpunten van leraren/docenten en dat ze voortbouwen op bestaande kennis.

2. Stimuleer gezamenlijke leeractiviteiten

Naast het volgen van opleidingen, cursussen en trainingen, nemen leraren en docenten ook vaak deel aan allerlei informele activiteiten. Het gaat daarbij onder meer om lesobservatie en feedback, intervisie, peerreview en gesprekken met collega's. Uit de interviews en literatuur blijkt dat deze een positief effect hebben op de manier van lesgeven en bijdragen aan de onderwijskwaliteit. We adviseren scholen en instellingen daarom ook de deelname aan gezamenlijke leeractiviteiten (meer) te stimuleren en de aandacht te richten op innovatie/verbetering in het lesgeven.

3. Neem belemmeringen voor professionalisering weg

Hoewel bijna alle leraren en docenten aan professionaliseringsactiviteiten deelnemen, is de beschikbare tijd wel een 'bottleneck'. Het blijkt in de praktijk soms lastig om (voldoende) tijd vrij te spelen voor professionalisering, vanwege werkdruk, weinig ruimte in het rooster en een gebrek aan vervanging. Indien scholen en instellingen de deelname aan professionalisering willen stimuleren, is het van belang om deze belemmeringen weg te nemen en meer tijd voor professionalisering in te roosteren. Dit geldt niet alleen voor formele leeractiviteiten (zoals een opleiding, cursus, training of congres), maar ook voor meer informele activiteiten, waarbij leraren/docenten samen met collega's werken aan onderwijsverbetering et cetera.

4. Bied deeltijders de mogelijkheid om scholingsbudget te sparen voor een grotere cursus

Het individueel professionaliseringsbudget is een belangrijke financieringsbron voor professionalisering in po en vo. Dit budget biedt leraren en docenten de mogelijkheid om zelf scholingsactiviteiten te kiezen. Hoewel deze keuzevrijheid (autonomie) positief wordt beoordeeld, heerst er, vooral in het po, ook onvrede over de (beperkte) omvang van het budget. Vooral parttimers in het po ervaren die als een belemmering. Ons advies aan de sociale partners is dan ook om te kijken of het scholingsbudget in het po opgespaard kan worden voor een duurdere opleiding of cursus (overeenkomstig de CAO VO).

5. Ontwikkel een passend professionaliseringsaanbod voor docenten wo

De loopbaan van universitair docenten staat de laatste jaren steeds meer in de belangstelling. Uit het onderzoek blijkt dat diverse universiteiten bezig zijn met de ontwikkeling van loopbaanpaden voor docenten, maar dat de afstemming met de professionalisering nog niet optimaal is. We raden aan om dit binnen de sector gezamenlijk op te pakken en uit te werken.

6. Verbind de professionalisering van leraren met de opgave(n) van de organisatie

Leraren en docenten zijn zelf verantwoordelijk voor hun bekwaamheidsonderhoud en professionele ontwikkeling, en ervaren een grote mate van zeggenschap over hun eigen professionalisering. Vanuit HR-perspectief is het echter wenselijk dat de professionaliseringsactiviteiten waaraan leraren en docenten deelnemen, ook aansluiten bij de opgave(n) van de onderwijsorganisatie. Dat komt de leeropbrengsten ten goede. Uit het onderzoek blijkt dat beide perspectieven (individueel en collectief) goed verenigbaar zijn. De professionalisering van leraren en docenten kan organisatorisch dusdanig worden vormgegeven dat de autonomie van de leraar en docent en de wensen van de organisatie goed op elkaar aansluiten. Dit kan in huisacademies of soortgelijke platforms, maar ook in professionele dialoog binnen docententeams. We adviseren sociale partners en het ministerie van OCW om hierover goede praktijkvoorbeelden te verzamelen en te delen met het veld.



7. Stimuleer samenwerking op het terrein van professionalisering

De mogelijkheden tot professionalisering worden beduidend vergroot wanneer deze zich niet beperken tot de eigen onderwijsinstelling. Leergemeenschappen kunnen regionaal of landelijk worden opgezet rond een bepaald thema of vakgebied. Daarnaast kan aansluiting gezocht worden bij bestaande samenwerkingen, zoals rondom samen opleiden en professionaliseren in de school. Vergelijkbare faculteiten of afdelingen van verschillende onderwijsinstellingen kunnen samen een professionaliseringsaanbod creëren. De specifieke expertise van leraren en docenten kan ook op andere onderwijsinstellingen worden aangeboden. Zo zijn er met de digitalisering van het onderwijs veel verschillende methoden en vormen van onderwijs mogelijk die niet fysiek en plaatsgebonden zijn. Dit biedt nog ongekende mogelijkheden voor de verdere implementatie van een divers professionaliseringsaanbod.

Literatuur

Akiba, M., & Liang, G. (2016). Effects of teacher professional learning activities on student achievement growth. *The Journal of Educational Research* 109(1), 99-110.

Evans, L. (2019). Implicit and informal professional development: what it 'looks like', how it occurs, and why we need to research it. *Professional Development in Education*, 45(1), 3-16.

Frissen, P. et al., (2016). Onderwijskwaliteit in het primair onderwijs: Balanceren tussen meerstemmigheid en gedeelde betekenis. *De Nieuwe Meso*, 80-86.

Hagedoorn, M. (2021). *Docentprofessionalisering. Het doorbreken van bestaande patronen in het MBO*. Zwolle: Landstede Groep.

Knies, E., Leisink, P., & De Vries, J.P. (2021). *Strategisch personeelsbeleid in het VO. 2020-meting in het kader van de monitoring van de afspraak in het geactualiseerde Sectorakkoord VO (2018) over de versterking van strategisch personeelsbeleid*. Utrecht: Universiteit Utrecht

OESO. (2019). TALIS 2018. Paris: OESO.

Vrielink, S., Bendig, J., Wartenbergh F., Scheeren, J., Van den Berg, D., & De Vos, K. (2022). *Professionalisering van leraren en docenten*. Den Haag: CAOP, MOOZ en Centerdata.



29

Professionalisering van schoolleiders in een dynamische omgeving¹

Ruud van der Aa & Etienne van Nuland
Onderzoekers, CAOP

Inleiding

Onderzoek van de Kennisrotonde (2019) laat zien dat professionalisering van schoolleiders bijdraagt aan hun functioneren en de ontwikkeling van de schoolorganisatie. Zo leidt scholing van schoolleiders tot meer kennis en vaardigheden op het gebied van onderwijskundig leiderschap en schoolverbetering. Tevens vergroot scholing de 'self-efficacy' van schoolleiders, de eigen overtuiging dat zij onderwijsverbeteringen kunnen realiseren. Daarnaast besteden schoolleiders door professionalisering meer tijd aan onderwijskundige taken en het bevorderen van een professionele werk- en leeromgeving voor het personeel. Professionalisering van schoolleiders doet er dus toe, voor de organisatie en de medewerkers, maar er is geen wetenschappelijk bewijs dat dit doorwerkt op de onderwijskwaliteit.

Cootje Heeringa-Bothof combineert haar functie als schoolleider met die van beleidsambtenaar bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Zij constateerde dat er geen transparant overzicht bestond van de uiteenlopende schoolleidersopleidingen in Nederland en vroeg de Kennisrotonde haar te helpen. In samenspraak met de Kennisrotonde bleek dat haar vraag niet alleen het overzicht van schoolleidersopleidingen betrof, maar vooral of een schoolleidersopleiding bijdraagt aan beter functionerende schoolleiders, en welke elementen in de schoolleidersopleiding hiervoor het meest relevant zijn. De Kennisrotonde pakte deze vraag op en ging na wat er uit onderzoeksliteratuur over bekend is.



Dubbelrol

Voldoende aanbod van kwalitatief goed onderwijspersoneel vormt de basis voor goed onderwijs. In verbetering van de onderwijskwaliteit speelt de schoolleider indirect een cruciale rol (Onderwijsraad, 2018). De leraar heeft de grootste invloed op het leren van leerlingen (Hattie, 2008). De schoolleider zorgt voor een goed werk- en leerklimaat binnen de school, heeft oog voor ontwikkelingsmogelijkheden van leraren en ondersteunt en faciliteert de samenwerking en kennisdeling binnen de school (Fullan, 2020). Om de neergaande lijn in de onderwijsprestaties te keren, dient er volgens de Onderwijsinspectie fors en gericht te worden geïnvesteerd in onder meer versterking van de vakinhoudelijke en didactische expertise van leraren en

1 Dit hoofdstuk is een aangepaste (uitgebreide) versie van ons artikel 'Blijven leren, beter functioneren' in *Basisschoolmanagement (BSM)* 6/2022.

schoolleiders. De schoolleider heeft daarmee een dubbelrol. Aan de ene kant dient hij of zij de professionele ontwikkeling van leraren te faciliteren en te stimuleren, inclusief het delen van kennis binnen de school (zie ook BSM 3/2022). Aan de andere kant is er de verantwoordelijkheid om aandacht te besteden aan de eigen professionele ontwikkeling. Niet voor niets heeft de beroepsstandaard tot doel om de professionele ontwikkeling van schoolleiders en de maatschappelijke erkenning van de beroepsgroep te bevorderen.

In het onlangs afgesloten Onderwijsakkoord (april 2022) tussen het ministerie en de sociale partners neemt strategisch personeelsbeleid (ofwel strategisch Human Resource Management - sHRM) een centrale plaats in. Zowel in het kader van de terugdringing van personeelstekorten, de versterking van de kansengelijkheid als de verbetering van de kwaliteit van onderwijs is het belangrijk dat schoolbesturen en schoolleiders werk maken van effectief sHRM. Hierin worden onderwijsontwikkeling, professionalisering en organisatieontwikkeling (lerende cultuur) in samenhang versterkt. Uit recent onderzoek blijkt weliswaar dat de meeste leraren periodiek een formeel gesprek met hun leidinggevende hebben, waarin ook hun persoonlijke ontwikkeling aan bod komt, maar dat concrete afspraken hierover weinig worden gemaakt (Vrieling et al., 2022). Tevens blijkt uit dat onderzoek dat leraren niet altijd ondersteuning en stimulans van hun leidinggevende ervaren om zich verder te ontwikkelen. Het organiseren en faciliteren van professionalisering is volgens de Algemene Vereniging Schoolleiders (AVS) een kernonderdeel van het werk van de schoolleider. In deze context is het dan ook niet vreemd dat strategisch personeelsbeleid een belangrijk professionaliseringsthema is van het Schoolleidersregister Primair Onderwijs (SRPO).

Behoeftte aan opleiding

Behalve aan het kwantitatieve tekort aan schoolleiders (zie ook het hoofdstuk van Van Hassel, Van Nuland, Van der Aa en Van der Meer in deze bundel) dient er ook aandacht te zijn voor de kwaliteit van schoolleiders. Hun vaardigheden en kennis dienen op niveau te zijn om te kunnen voldoen aan de dynamische eisen die aan hen worden gesteld. Er zijn uitdagingen in en om de school, zoals de toenemende verbondenheid met de omgeving, taakverbreding en technologisering, en andere, nieuwe eisen aan wat schoolleiders moeten weten, kennen en kunnen. Deze ontwikkelingen stellen schoolleiders in toenemende mate voor inhoudelijke, organisatorische en strategische keuzes. Hoewel schoolleiders zelf in meerderheid van mening zijn dat zij aan deze veranderende eisen kunnen voldoen (Van den Berg, Van den Berg & Scheeren, 2019) ziet de Onderwijsraad ruimte voor verbetering, vooral in de vaardigheden die een uiting

van de strategische component van leiderschap zijn. Dan gaat het onder andere om vaardigheden als reflecteren op het eigen handelen, anticiperen op risico's en dilemma's en strategisch omgaan met de omgeving. Scholing kan hierin een rol vervullen. Maar waaraan moet een schoolleidersopleiding eigenlijk voldoen om effectief invulling aan deze uitdagingen te geven? En hoe ziet het aanbod van schoolleidersopleidingen in Nederland eruit?

Aanbod van schoolleidersopleidingen

Inhoud

Er bestaat consensus over de leiderschapspraktijken waarover een schoolleider dient te beschikken. Dat geldt in belangrijke mate ook voor de elementen die in een schoolleidersopleiding aan bod komen. Dan gaat het om: onderwijskundig en persoonlijk leiderschap, organisatieontwikkeling en verandermanagement (Darling-Hammond, LaPointe, Meyerson, Orr & Cohen, 2007).

Aanbod

Het aanbod en de diversiteit aan opleidingstrajecten is groot. Naast korte trajecten zijn er langdurige programma's gericht op verschillende schoolleiders (inservice) en kandidaat-schoolleiders (initiële/preservice opleidingen). Er zijn veel vormen van professionalisering. Dit gebeurt niet alleen via opleidingen en trainingen, maar ook via coaching, congresbezoek, zelfstudie et cetera. Daarnaast zijn er netwerken, leergemeenschappen en kenniskringen die als meer of minder geformaliseerde vormen van professionalisering gelden.



Werkvormen

Onderzoek laat zien dat een goede schoolleidersopleiding enkele kernelementen bevat (Krüger & Andersen, 2017). In het algemeen geldt dat een effectieve schoolleidersopleiding bestaat uit een coherent, op onderzoek en standaarden gebaseerd curriculum, gebruikmaakt van actieve leervormen en een duidelijke verbinding tussen theorie en praktijk centraal stelt. Voor de meer ervaren schoolleiders zijn doorlopende maatwerkopleidingen, die aansluiten bij hun rol, leervragen en leerstijlen, het meest effectief. Voor hen heeft scholing in veel gevallen ook een revitaliserend en motiverend doel. Andere relevante criteria die ertoe doen bij het kiezen en volgen van een geschikte schoolleidersopleiding zijn:

- hechte leergroepen;
- voldoende lengte van de opleiding om kritisch en reflectief denken te stimuleren;
- intensieve, praktijkgerichte opdrachten en stages.

In relatie tot de lengte van de opleiding merken Krüger en Andersen (2017) nog op dat kortdurende trainingen weinig effectief zijn, terwijl schoolleiders daar in de praktijk vaak juist de voorkeur aan geven (zie bijvoorbeeld Van der Aa, Van den Berg, Kools & Scheeren, 2017). De voorkeur voor korte trainingen is volgens schoolleiders in het po vooral een gevolg van tijdgebrek en werkdruk (Van den Berg, Van den Berg & Scheeren, 2019).

Effecten

De effecten van het volgen van een schoolleidersopleiding voor de onderwijskwaliteit zijn moeilijk vast te stellen. In sommige gevallen profiteren de leerlingen er wel van, in andere niet (Bowers & White, 2014). Wanneer we wat breder kijken, zijn er aanwijzingen dat professionalisering van schoolleiders er wel toe doet, zowel voor schoolleiders als voor de schoolorganisatie. Waar zit dat dan in?

- Door scholing neemt de self-efficacy van schoolleiders toe: de eigen overtuiging dat zij het verschil kunnen maken in de realisatie van onderwijsverbeteringen, veranderingen in de school en gedeelde normen in het onderwijs.
- Schoolleiders ontwikkelen hun onderwijskundige kwaliteiten, door meer tijd te besteden aan taken als curriculumontwikkeling, het creëren van een professionele leeromgeving en het gebruik van data om schoolontwikkelingen te analyseren en te plannen.
- Schoolleiders ontwikkelen kennis en vaardigheden op het gebied van onderwijskundig leiderschap en schoolverbetering (Kruger & Anderson, 2017).

Informeel leren

Behalve uit formeel leren, zoals dat bijvoorbeeld in schoolleidersopleidingen plaatsvindt, bestaat het vak van schoolleider voor een groot deel uit informeel leren. Hoewel er onder schoolleiders zelf veel behoefte bestaat aan, en waardering is voor, informeel leren, is hier weinig onderzoek naar gedaan. Alleen informeel leren is volgens de literatuur onvoldoende voor de professionalisering van schoolleiders (Krüger & Andersen, 2017). Theorie en nieuwe kennis spelen daarin een kleinere rol dan bij formele opleidingen. Een mix van formeel en informeel leren heeft in veel gevallen de voorkeur van schoolleiders (Krüger & Andersen, 2017).

Conclusie: continu proces

In plaats van over leiderschapscompetenties wordt binnen de beroepsstandaard voor schoolleiders gesproken over leiderschapspraktijken. Deze bestaan uit een samenhangend geheel van activiteiten die een of meer leidinggevendenden uitvoeren ter verbetering van de onderwijskwaliteit en schoolontwikkeling. Hierbij is er oog voor het situationele karakter van leiderschap. Scholen dienen zich voortdurend aan te passen aan nieuwe ontwikkelingen en vragen vanuit de samenleving. Deze veranderende context vraagt van schoolleiders steeds een andere invulling van hun rol en het zoeken naar een manier waarop zij hun persoonlijke kwaliteiten effectief kunnen inzetten en kunnen blijven ontwikkelen. Dagelijks maken zij beslissingen op basis van eigen ervaring, kennis, waarden en vaardigheden, maar ook kennis die zij hebben opgedaan uit onderzoek of samenwerking met collega's. Professionele ontwikkeling is dan ook meer een continu proces dan incidenteel een opleiding of training volgen.

Met dank aan Devorah van den Berg (CAOP) voor haar commentaar op een eerdere versie van dit hoofdstuk.



Literatuur

Bowers, A. J., & White, B. R. (2014). Do Principal Preparation and Teacher Qualifications Influence Different Types of School Growth Trajectories in Illinois? A Growth Mixture Model Analysis. *Journal of Educational Administration*, 52(5), 705-736.

Darling-Hammond, L., LaPointe, M., Meyerson, D., Orr, M. T., & Cohen, C. (2007). *Preparing School Leaders for a Changing World: Lessons from Exemplary Leadership Development Programs*. Stanford, CA: Stanford.

Fullan, M. (2020). *Leading in a culture of change, second edition*. Hoboken, NJ: Jossey-Bass.

Kennisrotonde (2018). *Draagt een schoolleidersopleiding bij aan beter functionerende schoolleiders?* (KR. 453). Den Haag: Kennisrotonde.

Krüger M.L., & Andersen, I. (2017). *De lerende schoolleider. Effecten van professionalisering*. Den Haag: NRO en Utrecht: VO-raad.

Onderwijsraad. (2018). *Een krachtige rol voor schoolleiders*. Den Haag: Onderwijsraad.

Van den Berg, D., Van den Berg, D., & Scheeren, J. (2019). *Verkenning schoolleiders, Verkenning naar de vraag naar en het aanbod aan schoolleiders in het primair onderwijs*. Den Haag: Arbeidsmarktplatform Primair Onderwijs.

Van der Aa, R., Van den Berg, D., 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*. Utrecht: SRVO.

Vrielink, S., Bendig, J., Wartenbergh, F., Scheeren J., Van den Berg, D., & De Vos, K. (2022). *Professionalisering van leraren en docenten: Onderzoek naar professionalisering in brede zin en evaluatie van de Lerarenbeurs*. MOOZ Onderzoek/CAOP/Centerdata in opdracht van het ministerie van OCW.



30

De rol van docenten bij innovatie in het mbo:

de innovatiecyclus
van onderwijsvernieuwing

Marc van der Meer

Bijzonder hoogleraar Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, Tilburg Law School/CAOP

John Schobben

Practor Innovatiesucces in het mbo, De Leijgraaf, Koning Willem 1 College

John Schobben publiceerde in 2021 het boek 'Innovatiesucces in het mbo', over onderwijsinnovatie binnen mbo-instellingen. Een deel is geschreven met Marc van der Meer. In dit hoofdstuk nemen zij de lezer mee in de door hen ontwikkelde innovatiecirkel, die inmiddels breed in de mbo-sector gebruikt wordt. Zij doen aanbevelingen op drie niveaus: de school, de regio en de sector als geheel.

Inleiding

In het beroepsonderwijs is de wisselwerking tussen de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de uitwisseling tussen docent en student in de klas voorwaardelijk om leerresultaten te boeken. In onze studie kijken we naar de condities waaronder studenten dieper kunnen leren. Onder 'dieper leren' verstaan we, in lijn met Michael Fullan (2004): het bereiken van leerresultaten door vernieuwend onderwijs, waarbij gewerkt wordt met nieuwe technologie en het 'belief'-systeem van docenten is veranderd.

In dit hoofdstuk bespreken we derhalve niet de innovatie met het bedrijfsleven, maar de vernieuwing, verbetering en innovatie in het onderwijs. Bij innovatie gaat het dan om veranderingen in leerprocessen en onderwijsproducten, die leiden tot het bevorderen van het dieper leren door studenten. Als het doel is meer studenten dieper te laten leren, wordt 'innoveren' automatisch gedefinieerd als het ontwerpen én implementeren van de onderwijsvernieuwing. Met andere woorden: er wordt resultaat geboekt door toepassing van de onderwijsvernieuwing in de organisatie. Overigens is een innovatieproduct zelden klaar na een eerste pilot en is het doorgaans nodig de cyclus opnieuw te doorlopen, vaak meerdere malen.

Om dat dieper leren te bereiken, zijn dus onderwijsinnovaties noodzakelijk. Het innoveren slaagt onder bepaalde voorwaarden gemakkelijker, maar kan ook mislukken. Een vaak gehoord geluid. Omdat docenten in het mbo een cruciale rol spelen in innovatiesucces, wordt steeds meer 'bottom-up' gewerkt: van praktijkvraag tot praktijkoplossing. Docenten zijn echter niet altijd 'innovatoren', de kans bestaat dat zij het innovatieproces niet goed inrichten. We kunnen daarom niet alleen naar de werkvloer kijken, we moeten de hele schoolorganisatie in de analyse betrekken.

In dit hoofdstuk bezien we hoe bottom-up onderwijsvernieuwing kan plaatsvinden met een centrale rol voor de docent (als 'change agent'), waardoor de innovatie zo kansrijk mogelijk wordt. De opzet van de tekst is als volgt: we presenteren eerst een voorbeeld, daarna lichten we de innovatiecyclus toe en ten slotte geven we aanbevelingen op de drie genoemde niveaus.



Eén voorbeeld: de opleiding woonzorgbegeleider van De Leijgraaf/KW1C

In ons boek bespreken we succesvolle praktijkcases in het mbo: bij de Herman Brood Academie, alsmede voorbeelden bij Noorderpoort, VISTA college, Aventus en De Leijgraaf-KW1C (sinds 1 augustus 2022 het Koning Willem 1 College). Ook hebben we gekeken naar goede voorbeelden uit het hbo (Avans) en het niet-bekostigd onderwijs (Codam). Dit leidde tot inzichten over de samenhang van innovatieprocessen op de werkvloer.

De vraagstelling bij De Leijgraaf luidde: hoe is de opleiding zodanig vorm te geven dat deze beter aansluit op de praktijk, waardoor studenten kunnen excelleren op de praktijkuitdagingen? De vraag kwam tot stand door over een lange periode de vragen van zowel zorginstellingen als de betrokken BBL-studenten intensief te analyseren. Vervolgens werd een innovatieconcept vormgegeven waarin alle docenten in deelaspecten betrokken waren bij elkaar informerende ontwikkelgroepen. De teamleider had hierbij een sterk initiërende rol, maar schakelde tegelijkertijd zo snel mogelijk over naar het eigenaarschap bij de docenten. Vanaf dag één werden verslaglegging en planmatige kennisdeling toegepast door alle ontwikkelgroepen, waarvan de leden voldoende gefaciliteerd werden. Bij de implementatie werden onzekerheden opgevangen door dagelijkse dagstarts, waarbij meteen de inhoud van het dagprogramma werd doorgenomen, omdat niet het kwalificatiedossier, maar zo snel mogelijk de praktijkvragen van de BBL-studenten uitgangspunt voor het leerplan werden. Reflectie, documentatie en evaluatie werden aldus in het project belegd.

De innovatiecyclus

Figuur 1 De innovatiecyclus van onderwijsvernieuwing.



Innovatie kent twee generieke dimensies: de ontwikkeling van nieuwe producten en diensten en de implementatie ervan. Volgens de Tilburgse hoogleraar Marius Meeus is de literatuur over innovaties weliswaar rijk, maar die over implementatie nog lang niet uitgerijpt.¹ Een kerninzicht is dat top-down vernieuwingen niet altijd productief zijn. Er is eerder een omkering van de innovatiestrategie nodig vanaf de werkvloer met inbreng van teamleiders en docenten.

De innovatiecyclus, die we hebben gebaseerd op de casestudies, beschrijft de relevante aspecten voor innovatiesucces in zes stappen.

¹ In het voorwoord van ons boek.

Stap 1: Vraagarticulatie

De innovatiecyclus start bij het ophalen van de behoefte: de vraagarticulatie. Dat vergt communicatie met docenten, studenten en werkenden: Wat is de functie van een leerproces? Welke doelen moeten worden gerealiseerd, wat voor onderwijs past daarbij en welke structuur is nodig in het leerproces? In de vraagarticulatie zijn er drie bepalende succesfactoren. Ten eerste is het accepteren van 'vertraagde tijd' voor de verdieping van de vraagstelling van belang, een competentie die niet standaard tot het repertoire van de mbo-docent behoort. Ten tweede is het zaak om de bestaande onderwijsleerprocessen kort-cyclisch te evalueren (de exploitatie en verbetering van het nu), om daardoor aan een lang-cyclische omgevingsanalyse te kunnen bijdragen (de exploratie en vernieuwing van de toekomst). Beide zijn essentieel voor de curriculumontwikkeling in een opleidingsteam. Ten derde moet kennis genomen worden van de bestaande literatuur.

Stap 2: Innovatieconcept

Als de ontwerp vragen helder zijn, kan worden gewerkt aan een inspirerend en doordacht innovatieconcept voor onderwijsvernieuwing. Dat gaat over ontwerp vragen van het leerplan en de benodigde hulpmiddelen. Soms is het doel duidelijk en kunnen middelen adaptief worden ingezet om op korte termijn resultaten te behalen, maar soms zijn doel en middel niet vooraf gegeven en is een reflexieve strategie meer behulpzaam. De mate waarin doel en aanpak duidelijk zijn, is bepalend voor de innovatiestrategie. Bij kleinschalige innovaties is de strategie dat 'de ontwikkelaar van vandaag de uitvoerder van morgen' is. Bij grootschaliger innoveren is het meestal noodzakelijk om over te schakelen naar een onderscheid tussen ontwerpen en implementeren, soms met een andere samenstelling van docenten.

Bij de recente evaluatie van de Community of Practice Gepersonaliseerd Leren en ICT bleek dat als docenten elkaar aanvullende kennis en expertise kunnen bieden, dit voor de uitvoering van projecten bevorderend werkt. Ook bevordert continuïteit in de groepssamenstelling het boeken van resultaten. Te veel en te snelle wisselingen werken averechts, hoewel ook geconstateerd wordt dat van tijd tot tijd 'nieuw bloed' verfrissend werkt. Van belang daarbij is dat nieuwe mensen wel het doel onderschrijven, zodat er niet steeds opnieuw over uitgangspunten gediscussieerd hoeft te worden (Van der Neut & Willemse, 2020).

Stap 3: Verbindend leiderschap

Innovaties bestendigen alleen in organisaties waarin onderwijsvernieuwing, onderzoek en professionalisering hand in hand gaan (Klatter & Van der Meer, 2019). Bepalende factoren voor een dergelijke innovatiecultuur zijn de betrokkenheid van docenten bij de besluitvorming en het transformationeel of verbindend leiderschap van de leidinggevendenden (Klaeijssen, 2015). Bij complexe innovaties (zoals de introductie van passend onderwijs of van gepersonaliseerde leerroutes) spelen normatieve meervoudigheid, institutionele complexiteit en wetenschappelijke onzekerheid een rol. De 'alignment', het schakelen tussen en gelijkrichten van de lagen in de organisatie, is daarbij een bepalende succesfactor voor leidinggevendenden. Hargreaves en Fullan (2012) gebruiken het begrip 'besluitvormingskapitaal': het vermogen om strategische besluiten te delegeren naar de werkvloer. Complexe innovaties bedreigen immers de continuïteit van de organisatie. 'Je kunt niet braaf innoveren.'

Ook de kwaliteitscultuur speelt hier een belangrijke rol: is het kwaliteitszorgsysteem ingericht op controle achteraf met als doel verantwoording door het management, of is het gefocust op het leveren van stuurinformatie vooraf en tijdens de onderwijsleerprocessen voor de docent? In het eerste geval spreken we van kwaliteitszorg (met een kleine k) gericht op output, in het tweede geval over Kwaliteitszorg (met een grote K) gericht op outcome. Met 'output' bedoelen we het aantal studenten dat een diploma krijgt. 'Outcome' verwijst naar de toegevoegde waarde die studenten op school en in de samenleving bewerkstelligen door te werken, nieuwe initiatieven of projecten te starten, creatieve verbindingen te leggen, nieuw ondernemerschap te initiëren en iets te betekenen voor anderen (zie figuur 2). Vanuit dit gegeven is bestuurlijke verankering onontbeerlijk voor het bereiken van onderwijsvernieuwing: 'De bestuurlijke laag moet zichtbaar achter de ideeën staan'.



Stap 4: Documenteren

Om de implementatie, verbreding, opschaling en verduurzaming van producten en processen kansrijker te maken, is het noodzakelijk te documenteren wat er gebeurt om expliciet te kunnen leren. Dat vraagt om een gedeelde taal en gedeelde concepten om ontwikkelingen, (tussen)producten en processen vast te leggen en te delen. Hierdoor worden de innovatiekracht en -cultuur van de organisatie vergroot.

Goed documenteren maakt kennisgebruik mogelijk. Het is nodig om tijdverlies tegen te gaan, niet steeds het wiel uit te vinden, de neuzen binnen de organisatie dezelfde kant op te krijgen en te leren van fouten. Dat alles bevordert wendbaar gedrag binnen de structuur van de school.

Documenteren kan al tijdens het ontwikkelingsproces op velerlei manieren aangepakt worden: via het vastleggen van het narratief, het bijhouden van een logboek, het ordenen van onderzoeksgegevens, het maken van onderwijsverslagen of het opstellen en interpreteren van 'learning analytics'. Vervolgens moeten alle betrokkenen toegang tot die bruikbare kennis hebben. Expliciet leren kan met die kennis georganiseerd worden in voortgangsvergaderingen, kennisdelingsdagen, congressen, 'crash courses' en publicaties, waardoor voortgang van het leerproces plaatsvindt.

Stap 5: Verduurzamen

Documentatie en kennisdeling zijn voorwaarden om onderwijsvernieuwing te bereiken. Documenteren vormt de basis voor een duurzame uitwerking van projecten en doorwerking van de resultaten in andere leeromgevingen. Dat roept vragen op over de valorisering, validatie, duurzaamheid en doorwerking van ontwikkelde onderwijsvernieuwingen. Het gaat steeds om juist andere, maar wel onderling met elkaar samenhangende begrippen.

Bij valoriseren is het de vraag of een innovatie waarde toevoegt aan een opleiding en aan de totale organisatie, dat wil zeggen: of de opbrengst erkend en gewaardeerd wordt door anderen.

Met het oog op een bredere implementatie van onderwijsvernieuwingen is het bij valideren niet alleen de vraag of de ontwerper of het ontwerpteam vindt dat het gevonden antwoord op een praktijkvraag voldoet, maar ook of anderen die oplossing eveneens positief waarderen.

Duurzaamheid gaat over de vraag of een onderwijsproduct of dienst in de tijd stand houdt en het vermogen heeft om zich in veranderende omstandigheden aan te passen. Belangrijk hierbij is het veranderde inzicht en daarmee de veranderde overtuiging van docenten 'the alternation of beliefs' (Fullan (2004)). Dat is de bepalende factor in de borging van innovaties. Als dit niet plaatsvindt zullen implementaties bij veranderende omstandigheden, bijvoorbeeld bij wisseling van de wacht of een andere ureninzet van een docent in een spilpositie, stokken zo niet stoppen. Dat geldt ook als onderzoeksbudgetten niet worden gecontinueerd en er steeds concurrentie is in de school tussen innovatieprojecten zonder dat de inzichten bij elkaar worden gebracht waardoor de absorptie elders in de organisatie achterblijft.

Ten slotte gaat doorwerking niet alleen over de vraag of een innovatie in een andere setting gebruikt kán worden, maar ook of dat daadwerkelijk gebeurt. Het alleen effectueren van een innovatie in de eigen setting van de vraagstellende docent zal vaak niet toereikend zijn. Dat geldt vanuit zowel onderwijskundig, beheersmatig als economisch perspectief.

Stap 6: Evaluatie

In de hele innovatiecyclus van vraagarticulatie tot en met valorisatie zijn verschillende instrumenten, modellen en methoden te hanteren. Het gebruik daarvan vraagt om regels en normen die onderwijsvernieuwing kunnen bevorderen of belemmeren. Door de volledige cyclus te evalueren, kan op twee niveaus geleerd worden: op inhoudsniveau en op procesniveau. Op inhoudsniveau wordt, zeker bij technische innovaties, meestal wel geëvalueerd: voldoet de nieuwe toepassing? Op procesniveau wordt beduidend minder vaak diepgaand geëvalueerd: hoe verliep de innovatie? Dat is vreemd, zeker voor een leerorganisatie als een school: 'Do we practice what we preach?' Het samen terugkijken op een project (door ontwerpers, invoerders, uitvoerders, ondersteuners en managers) kan veel opleveren voor een volgende innovatie. Als deze evaluatie dan ook nog systematisch wordt gedocumenteerd en breed wordt gedeeld binnen de school, komt de lerende organisatie dichterbij.



Aanbevelingen

In dit hoofdstuk hebben we als uitgangspunt genomen dat een docent (als change agent) het handelingsvermogen heeft om initiatieven te nemen die leiden tot een verbetering, vernieuwing en innovatie van leerprocessen binnen de school. Wil onderwijsinnovatie in het mbo beklijven en leiden tot doorwerking, dan is het alleen kijken naar die micro-context niet voldoende. Er moet aandacht zijn voor de (besluitvormings)processen in de school, het regionale ecosysteem waarin de school zich bevindt en de sectorale context waarin regelgeving en het onderwijsbeleid gemaakt worden. Deze aanbevelingen geven we hier kort weer.

I. Aanbevelingen op schoolniveau

Wij definiëren onderwijsinnovaties als succesvol als ze doorwerken in het handelingsrepertoire van docenten(teams), waardoor studenten dieper kunnen leren. Het laten 'doorleven' van een verandering, bijvoorbeeld in de vorm van het zelf onderzoeken, meebeleven in narratieve methoden en daarna actief vormgeven van het onderwijs, is daarbij essentieel (Van Maanen, 1999).

Als een docentteam leervragen uit de praktijk wil uitwerken, moet het de middelen krijgen en beschermd worden tegen de waan van dag. Marius Meeus spreekt over het (onderwijs)team als een gideonsbende. Hieromheen moet de teamleider een hitteschild vormen tegen interne krachten en ook tegen de externe inspectie, zodat docenten voldoende in de luwte kunnen werken. Ook hier moet men niet naïef zijn: commitment en alignment zijn ook bij bottom-up strategieën voorwaardelijk. Als vuistregel geldt: docenten kunnen in vrijheid werken, de staf is er voor de ondersteuning, terwijl het scheppen van condities en voorwaarden aan het management is.

Bij de verspreiding van producten zijn soms ook andere deskundigheden nodig dan die van de ontwerpende en onderzoekende docenten. Zonder de support van de directie en kennisdeling tijdens de ontwikkeling naar andere betrokkenen, kunnen innovaties sneuvelen voordat ze in de onderwijsarrangementen kunnen landen.²

II. Aanbevelingen voor het regionale ecosysteem

Mbo-instellingen zijn gepositioneerd in een ecosysteem van toeleverend en afnemend onderwijs, bedrijven en instellingen. Dat betekent dat scholen actief de kennis uit de buitenwereld naar binnen moeten halen, zodat betekenisvolle ontmoetingen plaatsvinden. De docenten staan in verbinding met hun manager, met het bedrijfsleven en met de kennisinfrastructuur. Deze verbinding kan de

² Zie: <https://www.canonberoepsonderwijs.nl/Dynamisch-innovatiemanagement>.

start zijn voor een meer systematische uitwisseling in een later stadium, waarbij een kennisnetwerk of leergemeenschap van professionals gezamenlijk blijft optrekken.

Als er meerdere belangen in het geding zijn, kunnen subsidies voor regionale investeringsfondsen, centers of expertise en Centra voor innovatief vakmanschap als katalysator fungeren voor het realiseren van samenwerking en co-creatie. Deze doelen moeten dan wel vertaald worden in leerarrangementen voor studenten, die daardoor in contact komen met hun (beroeps)wereld van de toekomst. De regio, de stad, het industriepark en het winkelcentrum zijn steeds vaker het nieuwe klaslokaal.

Het helpt als de school de gegevens op orde heeft, vanuit bijvoorbeeld de beroepspraktijkvorming kunnen stagegegevens systematisch worden geordend. Maar er is meer nodig: het is bevorderlijk als ontwikkelingen in kennis en vaardigheden van de werkvloer, zoals die blijken uit bijvoorbeeld vacaturegegevens, beschikbaar zijn. Als de vraag en het aanbod van de markt in beeld zijn, kan het onderwijs zijn curriculum veel actiever ontwikkelen. En ook hier geldt: de hele innovatiecyclus moet worden doorlopen, van vraagarticulatie tot evaluatie.



III. Aanbevelingen voor de sector

De overheid stelt momenteel samen met de mbo-sector een werkagenda op voor de komende jaren. Daarin wordt 4,4 miljard geïnvesteerd in de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, in gelijke kansen en in onderzoek en innovatie (voorheen heette dit de 'kwaliteitsgelden'). Naar onze mening vragen veranderingen in de pluriforme mbo-sector om een langetermijnbeleid van ontwikkelingsscenario's naast de lopende werkagenda, met oog voor de traagheid van wet- en regelgeving. Niet alleen de verschillende opleidingsniveaus en beroepsopleidende en beroepsbegeleidende leerwegen (BOL en BBL), maar ook regionale verschillen (die in de technische sector groter zijn dan in bijvoorbeeld de zorg) vragen om een gedifferentieerde insteek.

Als we voorbij de inhoud van het werk in de school kijken naar de innovatieprocessen die daaronder liggen, dan zien we enkele uniforme patronen, zo blijkt uit ons boek. De ontwikkeling daarvan vraagt om bundeling van de spaarzame innovatiegelden in Nederland. Op innovatiegebied is Nederland te klein om hierin regionalisering na te streven. Investerings in lokale samenwerkingsverbanden, practoraten en onderzoekswerkplaatsen, met lectoren en hoogleraren, renderen dubbel als ze niet alleen in de school, maar ook regionaal en landelijk van toegevoegde waarde zijn.

Toekomstige docenten moeten daarom niet alleen vakinhoudelijk worden opgeleid, maar ook worden ingewijd in het methodisch innoveren en integraal ontwerpen van leerprocessen met oog voor wat studenten (dieper) kunnen leren, al dan niet ondersteund door digitalisering. Beleg dan ook de permanente ontwikkeling van docenten in de kennisinfrastructuur. Verzamel en orden kennis en onderzoeken rond innovatieprocessen en -strategieën zodanig dat deze én bruikbaar zijn voor docenten én de basis vormen voor de doorontwikkeling van innovatiestrategieën om de innovatiekracht van het mbo te vergroten.

Veel innovaties in het primaire proces in het mbo vinden plaats via bottom-up strategieën. Vaak komen die tot stand met behulp van subsidies. Opgedane kennis wordt, conform subsidievoorwaarden, gedeeld. Maar heel vaak wordt de kennis niet meer geactualiseerd of doorontwikkeld. Ook ontbreekt het aan systematische inhoudelijke en procesgerichte evaluaties. Met het oog op hergebruik of doorontwikkeling van kennis moet de hele innovatiecyclus worden doorlopen. Dan kan ook beter geëvalueerd worden of de mbo-sector zijn eigen drievoudige doelstelling (kwalificeren, doorstuderen, deelnemen in de samenleving) weet te realiseren.

Literatuur

Fullan, M. (2004). *The new meaning of educational change*. Abingdon (UK): Routledge & CRC Press.

Hargreaves A, & M.Fullan (2012). *Professional capital: transforming teaching in every school*. New York, NY: Teachers College Press.

Klaeijssen, A. (2015). *Predicting teachers' innovative behaviour: Motivational processes at work*. Heerlen: Welten instituut.

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

March, J. (1991). Exploration and Exploitation in Organizational Learning. *Organization Science*. Vol. 2, no.1.

Schobben, J. (2021). *Innovatiesucces in het mbo*. Rotterdam: Hogeschool Rotterdam Pers.

Van Maanen, M. (1999). *Researching lived experience*. Albany: State University of New York Press.



31

Inductie van startende docenten in het hbo

Tom Hoogendoorn

Beleidsadviseur, Zestor

Jo Scheeren

Senior beleidsadviseur, Zestor

Onderzoeker, CAOP

Inleiding

Er is sprake van een hoge uitval van docenten gedurende hun eerste jaren in het hbo (Zestor, 2019; Zestor, 2022). Mede door de krapte op de arbeidsmarkt groeit de noodzaak om startende docenten in het hbo goed en duurzaam in te zetten. Dit vraagt om een investering in inductieprogramma's van docenten.

Inductieprogramma's zijn begeleidingstrajecten voor startende docenten. Het doel is om een bijdrage te leveren aan de professionalisering van startende docenten en de kans op uitval te verkleinen (Helms-Lorenz, Van der Pers, Maulana, Van der Lans, Moorer & Flens, 2019; Wessel & De Haan, 2018). Het inductieprogramma bevat een mix van activiteiten en bestrijkt meerdere begeleidingsgebieden. In het inductieprogramma worden ook de rollen, taken en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen omschreven (Brouwer, Van Kan, Helms-Lorenz & Hofland, 2021). Uit recent onderzoek blijkt dat er grote verschillen bestaan tussen inductieprogramma's van hogescholen (Zestor, 2022). Het gaat dan zowel over de investering in en kennis van inductie op de hogeschool als over de begeleidingsvormen die aangeboden worden.

In deze bijdrage richten wij ons op de uitstroom en inductie van startende docenten in het hbo. Daarbij komen de volgende onderwerpen aan bod:

- Kenmerken van startende docenten in het hbo
- Uitstroom van startende docenten
- Vertrekredenen van startende docenten
- Inductiebeleid van hogescholen
- Aandachtsgebieden bij de uitvoering van inductieprogramma's

Wij baseren ons voornamelijk op de Zestor-publicatie 'Begeleiding startende docenten in het hbo, onderzoek naar mobiliteit en inductieprogramma's' (2022).

Kenmerken van startende docenten

Startende docenten in het hbo zijn meestal geen starters op de arbeidsmarkt. De meeste docenten hebben ruime werkervaring opgedaan in beroepssectoren buiten het hoger onderwijs, voordat zij overstappen naar de hogeschool. Daardoor ligt de gemiddelde leeftijd van startende docenten in het hbo hoger dan in veel andere onderwijssectoren: het merendeel is dertiger, veertiger of vijftiger (bron: Registratie Arbeidsrelaties Hoger Onderwijs – RAHO). De eerdere werkervaring van docenten in andere sectoren is van grote waarde voor de

aansluiting van het onderwijs op de beroepspraktijk. Dit is ook de voornaamste reden dat veel hogescholen actief inzetten op de werving van zogenoemde hybride docenten, die het docentschap combineren met het werken als zzp'er of een dienstverband buiten het hbo. In 2016, toen het aantal hybride docenten in het hbo voor het laatst is gemeten, had 43% van het nieuwe hoger opgeleide personeel een dienstverband of onderneming buiten het hbo (Zestor, 2019).

Naast hun onderwijsgevende taken kunnen (startende) docenten in het hbo ook praktijkgericht onderzoek uitvoeren binnen lectoraten. Hoewel uit een recente studie blijkt dat onderzoek een steeds kleinere rol speelt in vacatures voor docentfuncties in het hbo, wordt nog altijd in ruim een kwart van de vacatures om docenten met onderzoekcompetenties of docent-onderzoekers gevraagd (Daas, Griffioen, Van Dorresteijn & Day, 2022).

Uitstroom

De meest recente, sector-brede cijfers over de uitstroom van startende docenten in het hbo stammen uit 2017¹, toen 20% van de docenten binnen een jaar, 32% binnen twee jaar en 35% binnen drie jaar het hbo verliet. Meer recent is een enquête uitgezet onder HR-functionarissen van hogescholen om de uitstroom en vertrekredenen in kaart te brengen (Zestor, 2022). Deze enquête hebben 24 van de 36 hogescholen ingevuld. Van deze hogescholen konden er 13 exacte data leveren over de uitstroom van startende docenten, de overige hogescholen maakten een schatting.

Kijken we naar de hogescholen met ten minste 5.000 studenten, dan ligt de uitstroom van docenten binnen één jaar na indiensttreding tussen de 19 en 26%. De verschillen tussen hogescholen zijn groter wanneer gekeken wordt naar de uitstroom binnen twee jaar (20-39%) en drie jaar (24-51%). Daarbij moet aangetekend worden dat de uitstroom na drie jaar op de meeste grote

1 De uitstroom in het hbo is moeilijk op basis van secundaire databestanden in kaart te brengen. Onder andere de sectorspiegel van ABP, de gegevens van DUO, de RAHO van de Vereniging Hogescholen, CBS-microdata en het WERKonderzoek bevatten ontoereikende gegevens. Wij hebben ervoor gekozen om de uitstroom niet te vergelijken met andere onderwijssectoren. Er zijn wel DUO-gegevens beschikbaar over de uitstroom van startende leerkrachten in het po en vo, maar daarbij worden andere definities gehanteerd dan in ons onderzoek. Ook kunnen wij de uitstroom binnen het hbo helaas niet uitsplitsen naar leeftijd, geslacht of opleidingssector.

hogescholen tussen de 30 en 40% ligt. In vergelijking met 2017 lijkt de uitstroom van startende docenten op deze hogescholen dus onverminderd hoog. Op hogescholen met minder dan 5.000 studenten, veelal pabo-instellingen en hogescholen voor de kunsten, varieert de uitstroom sterk per hogeschool en kalenderjaar. Dit heeft mede te maken met het kleine personeelsbestand van deze hogescholen; de instroom bestaat vaak uit één tot enkele startende docenten per jaar.

Vertrekredenen

In het onderzoek van Zestor (2022) zijn bij startende docenten en HR-functionarissen tevens de vertrekredenen die ten grondslag liggen aan de hoge uitstroom in het hbo opgehaald. In dit kader valt op dat veel hogescholen niet structureel exitgesprekken voeren wanneer (startende) docenten de hogeschool verlaten. Mede hierdoor hebben veel HR-afdelingen geen compleet beeld van de vertrekredenen van uitstromende startende docenten op de hogeschool. Daarom is moeilijk te achterhalen welke vertrekredenen het zwaarst wegen voor of het vaakst voorkomen bij startende docenten. Onderstaand een selectie van de vertrekredenen uit het onderzoek van Zestor (2022).



Tijdelijke contracten

De vertrekreden die P&O-directeuren het vaakst noemen is het aflopen van tijdelijke aanstellingen. Het gaat hierbij voornamelijk om aanstellingen voor bepaalde tijd. Het hbo kende in 2021 een flexibele schil van 18,13%, gemeten in fte (Vereniging Hogescholen, 2022).

Uit interviews blijkt dat onvrede over tijdelijke contracten voor startende docenten ook een reden kan zijn om ontslag te nemen. Startende docenten kunnen namelijk stress om zichzelf te profileren ervaren als onduidelijk is of en wanneer een tijdelijke aanstelling wordt omgezet in een vaste aanstelling. In dit kader is het ook belangrijk dat duidelijk is op basis waarvan het besluit om een vaste aanstelling aan te bieden wordt genomen.

Werkdruk

Werkdruk is een erkende bottleneck in het hbo, ook als het gaat om de inductie van startende docenten. Zowel HR-functionarissen als startende docenten noemen de hoge werkdruk als belangrijke verklaring voor de uitstroom van startende docenten.

Startende docenten krijgen in de praktijk weinig tijd om te wennen aan de organisatie en het onderwijs; zij hebben het gevoel dat 'het rooster regeert'. Dit komt mede omdat er in de inzetplanning onvoldoende rekening wordt gehouden met de ervaring en positie van de startende docent:

- De startende docent moet vaak de gaten dichten en is daarmee een sluitstuk van de inzetplanning van het team.
- De startende docent heeft zelf nog geen kijk op wat een gezonde en verantwoorde inzet is (dus waarbij rekening gehouden wordt met bijvoorbeeld piekbelasting). Het kost tijd om een goede gesprekspartner te worden bij de roostering en planning.
- De startende docent ontleent zelfvertrouwen aan bepaalde expertise, ervaring en/of opleidingsachtergrond, wil graag vanuit die basis werken, maar wordt regelmatig ingezet voor modules die een beroep doen op andere expertise.

Daarbij komt dat startende docenten nog geen routines hebben opgebouwd om met uitdagingen als werkdruk om te gaan.

De als hoog ervaren werkdruk kan op meerdere manieren problematisch zijn voor de startende docent. Allereerst kan werkdruk mentale of fysieke uitputting veroorzaken, waardoor de kans op uitval toeneemt. Daarnaast geven verschillende startende docenten in interviews aan dat de werkdruk tot motivatieverlies kan leiden, bijvoorbeeld als het gevoel ontstaat dat er te weinig tijd is om het werk goed uit te voeren. Tot slot kan de hoge werkdruk leiden tot een tekort aan tijd om gebruik te maken van inductieprogramma's of andere professionaliseringsmogelijkheden. Dit kan de bekwaamheid van startende docenten belemmeren.

Onrealistische verwachtingen van docentschap

Startende docenten hebben bepaalde verwachtingen van het onderwijs, het docentschap en/of de organisatie wanneer zij in dienst treden in het hbo. Wanneer er sprake is van een discrepantie tussen de verwachtingen en de dagelijkse beroepspraktijk, kan dit tot teleurstelling of uitval leiden. Met name de didactische en pedagogische kant van het docentschap wordt nogal eens onderschat. Dat geldt ook voor de hoeveelheid tijd die nodig is voor bijvoorbeeld lesvoorbereiding, nakijkwerk, administratieve taken en de zwaarte van het takenpakket in het algemeen. Tot slot kan het ook gaan om teleurstelling over de motivatie van de studenten of het niveau van de lesstof.

Moeite met het combineren van meerdere banen

Het combineren van het docentschap met een baan in de beroepspraktijk kent een keerzijde. Zo kunnen beide werkgevers een claim leggen op de startende docent door bijvoorbeeld flexibiliteit in werkdagen en -uren te verwachten. Dit kan leiden tot loyaliteitsconflicten, rolonduidelijkheid, planningsproblemen of een hogere werkdruk.

Inductiebeleid

Verschillende studies wijzen op de effectiviteit van inductieprogramma's. Zo komen Ingersoll en Strong (2011) in een review van 15 empirische studies naar de effecten van inductieprogramma's voor startende docenten in het onderwijs tot de conclusie dat inductieprogramma's onder andere een positieve impact hebben op de tevredenheid van docenten, de uitval van startende docenten én de prestaties van studenten. Ook uit recentere studies in het Nederlandse vo (Helms-Lorenz, Van Grift & Maulana, 2016; Kennisrotonde, 2019) en mbo (Van den Ende, Donker van Heel & De Vreede, 2015) blijkt dat adequate begeleiding onder andere het welbevinden van startende docenten kan vergroten en uitval kan reduceren. Effectieve onderdelen van inductieprogramma's zijn onder andere: werkplekbegeleiding (Crasborn & Hennissen, 2021), intervisie (Van den Ende, Donker van Heel & De Vreede, 2015), de inzet van mentoren (Crasborn & Hennissen, 2021) en cursussen om pedagogisch-didactische vaardigheden te ontwikkelen (Van den Ende, Donker van Heel & De Vreede, 2015).

Deze onderdelen van effectieve inductieprogramma's komen voor een deel terug in de trajecten in het kader van de Basiskwalificatie Didactische Bekwaamheid (BDB) in het hbo. Het gaat om professionaliseringsarrangementen voor startende docenten die zij binnen drie jaar na indiensttreding moeten voltooien. In de cao is vastgelegd dat startende docenten hiervoor in tijd gefaciliteerd worden. De precieze inhoud en duur van de BDB-trajecten verschillen per hogeschool. Wat de trajecten met elkaar gemeen hebben, is dat zij de dagelijkse lespraktijk en de persoonlijke leervragen van de startende docent centraal zetten. De trajecten bevatten de didactische concepten en onderwijskundige uitgangspunten van de betreffende opleiding(en) waarvoor de docent wordt ingezet. Als we kijken naar het moment waarop docenten starten met de BDB-trajecten, bestaan grote verschillen tussen hogescholen. Veel hogescholen laten het startmoment afhangen van de behoefte van de startende docent en het gesprek met de leidinggevende. Op andere hogescholen starten docenten al enkele maanden na indiensttreding met de BDB-trajecten, om deze binnen één jaar af te ronden. Op weer andere hogescholen starten zij pas in het tweede of derde jaar van



de aanstelling met de BDB, of wanneer de startende docent in vaste dienst is getreden.

In de periode voorafgaand aan en na afronding van de BDB-trajecten besteden hogescholen in beperkte mate aandacht aan de inductie van startende docenten. Zo heeft de helft van de hogescholen uit het onderzoek van Zestor (2022) geen schriftelijk beleid voor het inwerken of begeleiden van docenten. Op deze hogescholen is de begeleiding van startende docenten veelal informeel georganiseerd. Dit biedt enerzijds veel ruimte voor teams om de inductiefase van startende docenten zelf in te vullen en maatwerk te bieden. Anderzijds is de borging van inductiebeleid op deze hogescholen niet gegarandeerd. De inductieprogramma's van hogescholen met schriftelijk beleid bevatten voornamelijk vormen van werkplekbegeleiding, begeleiding door buddy's of mentoren. In enkele gevallen wordt ook coaching, extra didactische training of intervisie aangeboden.

Inductieprogramma's in de praktijk

De effectiviteit van inductieprogramma's staat of valt met de manier waarop ze in de praktijk worden uitgevoerd (Brouwer et al., 2021). Hiervoor is een aantal aandachtsgebieden voor het hbo geformuleerd (Zestor, 2022).

Facilitering van tijd

Zowel startende docenten als hun begeleiders hebben voldoende tijd nodig voor inductieactiviteiten. Zoals eerder aangegeven ervaren startende docenten veel werkdruk, mede omdat zij nog geen routines hebben opgebouwd in hun werk. Hierdoor bestaat het gevaar dat zij onvoldoende tijd hebben (of nemen) om gebruik te maken van inductieprogramma's. Ook is er soms een gebrek aan tijd bij de begeleider of buddy om ondersteuning te bieden aan de starter. Door de waan van de dag en de hoge werkdruk komen buddy's in de praktijk onvoldoende toe aan de begeleiding van de startende docent.

Kwaliteit begeleiders

Een aandachtspunt voor het slagen van inductieprogramma's is de kwaliteit van begeleiders. De mentoren, opleiders en/of coaches die de startende docent begeleiden, moeten voldoende geprofessionaliseerd zijn. Belangrijk in dit kader is het besef dat een ervaren, goede docent niet automatisch ook een goede begeleider van startende collega's is (Crasborn & Hennissen, 2021). Een begeleider moet nieuwe vaardigheden, inzichten en technieken aanleren om startende docenten effectief te begeleiden. Daarnaast is het van belang dat de

begeleider voldoende gemotiveerd en gecommitteerd is om de startende docent te begeleiden. Slechts een van de 24 hogescholen uit het onderzoek van Zestor (2022) heeft in het inductieprogramma criteria vastgelegd waaraan een mentor van startende docenten moet voldoen.

Waarborgen voor continuïteit

HR-medewerkers vinden dat het soms lastig is om inductieprogramma's blijvend onder de aandacht te brengen van startende docenten, afdelingen en teams. Door personele wisselingen in docententeams en HR-afdelingen wordt de start met inductieprogramma's niet altijd bewaakt. Soms wordt een inductieprogramma vergeten als er binnen een team geruime tijd geen nieuwe collega's zijn aangenomen.

Initiatief

Het initiatief binnen inductieprogramma's blijkt vaak bij de starter zelf te liggen. Begeleiding of extra ondersteuning is veelal wel beschikbaar, maar pas als de startende docent hier zelf om vraagt. Voor sommige startende docenten vormt dit geen probleem. Zij hebben geen moeite met het zelfstandig organiseren van hun begeleiding. Voor andere docenten is het minder vanzelfsprekend om zelf het initiatief te nemen in het inductieprogramma. Bijvoorbeeld wanneer zij onbekend zijn met de begeleidingsmogelijkheden binnen de hogeschool of hun collega's niet tot last willen zijn door de hoge werkdruk. Verschillende HR-vertegenwoordigers geven aan dat het belangrijk is om duidelijk te maken aan leidinggevendenden, teams en buddy's dat de begeleiding van startende docenten geen vrijblijvende taak is en initiatief van de begeleiders vraagt.



Rolhelderheid

Een ander aandachtsgebied in de uitvoering van inductieprogramma's is de rolhelderheid: niet alle betrokkenen bij het inwerkprogramma hebben een helder en overeenkomstig beeld van hun verantwoordelijkheden. Zo is het van belang dat er afspraken worden gemaakt over de taakverdeling tussen de startende docent, de mentor en/of buddy, de leidinggevende en HR. Veelal worden op hogescholen afspraken gemaakt over de taakverdeling rondom de begeleiding van startende docenten. Opvallend is echter dat slechts een klein deel van de hogescholen deze afspraken ook schriftelijk heeft vastgelegd.

Ruimte voor maatwerk

Startende docenten in het hbo verschillen sterk in achtergrond, expertise en ontwikkelbehoefte. Zij zijn vaker vakspecialist en worden gaandeweg docent. Ook bestaan er grote verschillen in de beroepspraktijk van docenten tussen opleidingen binnen de hogeschool. Daarom moeten inwerkprogramma's

ruimte bieden voor maatwerk en input van de startende docent. Diverse HR-vertegenwoordigers wijzen er dan ook op dat het van belang is om in centrale inductieprogramma's ruimte te bieden op decentraal niveau. Op centraal niveau kunnen de belangrijkste elementen of randvoorwaarden vastgelegd worden, maar op opleidings- of teamniveau kan beter ingeschat worden hoe begeleiding op maat geboden kan worden.

Ontwikkeling op langere termijn

De ontwikkeling van startende docenten stopt niet bij het behalen van de BDB. Ook daarna moet ingezet blijven worden op de ontwikkeling van didactische vaardigheden, naargelang de behoefte van de (startende) docent. Dit kan individueel, maar ook als onderdeel van de verdere professionalisering van onderwijsteams in het hbo.

Conclusie

De uitstroom van startende docenten is op veel hogescholen onverminderd hoog. Investerings in inductieprogramma's lijken noodzakelijk om deze uitstroom terug te dringen. In dit kader is opvallend dat niet alle hogescholen over formele inductieprogramma's beschikken. Daarnaast is er voldoende ruimte voor de professionalisering van bestaande inductieprogramma's in het hbo. In de (door)ontwikkeling van inductieprogramma's kan onder andere aandacht besteed worden aan:

- Het voeren van exitgesprekken en het monitoren van de hoogte van de uitstroom. Zodoende kan achterhaald worden wat aandachtsgebieden zijn op hogeschool- en faculteitsniveau.
- Het bieden van adequate ondersteuning aan startende docenten in de periode voorafgaand aan en na afronding van de BDB-trajecten. Denk daarbij aan inductieactiviteiten als werkplekbegeleiding, intervisie of de inzet van coaches en mentoren.
- Het waarborgen van een goede uitvoering van inductieprogramma's in de praktijk. Aandachtsgebieden zijn onder andere de beschikbare tijd voor inductieactiviteiten, de bekwaamheid van de begeleiders, de rolhelderheid en de continuïteit van het inductiebeleid.



Literatuur

Brouwer, P., Van Kan, C., Helms-Lorenz, M., & Hofland, A. (2021). *Co-creatie van inductiearrangementen in het mbo*. Utrecht: Hogeschool Utrecht.

Crasborn, F., & Hennissen, P. (2021). Integrative Mentoring Pedagogies to Promote Beginning Teachers' Professional Development: Connecting Practice, Theory and Person. In J. Mena & A. Clarke (Eds.), *Teacher Induction and Mentoring: Supporting Beginning Teachers*. Cham: Springer Nature Switzerland.

Daas, S.R., Griffioen, D.M.E., Van Dorresteijn, C.M., & Day, I.N.Z. (2022). Changes in Academics' job Profiles. In D.M.E. Griffioen, *Creating the Desire for Change in Higher Education. The Amsterdam Path to the Research-Teaching Nexus* (pp. 175-198). London: Bloomsbury Academic.

Helms-Lorenz, M., Van de Grift, W., & Maulana, R. (2016). Longitudinal effects of induction on teaching skills and attrition rates of beginning teachers. *School Effectiveness and School Improvement*, vol. 27.

Helms-Lorenz, M., Van der Pers, M., Maulana, R., Van der Lans, R., Moorer, P., & Flens, P. (2019). Opschaling van inductie en het pedagogisch-didactisch handelen van beginnende docenten in het voortgezet onderwijs. *Pedagogische Studiën*, 96(1), 40-63.

Ingersoll, R.M., & Strong, M. (2011). The impact of Induction and Mentoring Programs for Beginning Teachers: A Critical Review of the Research. *Review of Educational Research*, 81, 201-223.

Kennisrotonde. (2019). *Wat zijn (belangrijkste) redenen voor uitval van vo-leraren uit het beroep in de eerste vijf jaren?* (KR.708). Den Haag: Kennisrotonde.

Van den Ende, I., Donker van Heel, P., & De Vreede, R. (2015). *Gesteund bij de start*. Zoetermeer: Panteia.

Vereniging Hogescholen. (2022). Registratie Arbeidsrelaties Hoger Onderwijs. Geraadpleegd op <https://www.vereniginghogescholen.nl/kennisbank/feiten-en-cijfers/artikelen/dashboard-personeel>.

Wessel, K., & De Haan D. (Red.). (2018). *Inductiebeleid in de praktijk*. Utrecht: Hogeschool Utrecht.

Zestor. (2019). *Beweging op de arbeidsmarkt: Thematische analyse op basis van de in-, uit- en doorstroom van hogescholen*. Paper. Den Haag: Zestor

Zestor. (2022). *Begeleiding startende docenten in het hbo, onderzoek naar mobiliteit en inductieprogramma's*. Den Haag: Zestor.



32

Digitalisering in het onderwijs

Pierre Gorissen

Associate Lector, iXperium Centre of Expertise leren met ict,
HAN University of Applied Sciences

Marijke Kral

Lector, iXperium Centre of Expertise leren met ict,
HAN University of Applied Sciences

Dana Uerz

Senior Onderzoeker, iXperium Centre of Expertise leren met ict,
HAN University of Applied Sciences

Inleiding

De integratie van ICT in het onderwijs is een complex en multidimensioneel proces, dat vraagt om een fundamentele verandering in het professionele gedrag en de mindset van leraren. Om transformatie in het leerproces te bereiken, komen nieuwe werkwijzen, nieuwe middelen, nieuwe leerdoelen (bijvoorbeeld op het gebied van ICT-geletterdheid) en een gerichte verandering in de onderwijsorganisatie bij elkaar. Dit alles vergt een integrale aanpak.

In dit hoofdstuk maken we gebruik van de resultaten van jarenlang onderzoek naar het feitelijke professionele handelen van docenten in het po, vo en mbo en van aankomend docenten¹ met betrekking tot het gebruik van ICT² in het onderwijs en de samenhang met de daarvoor benodigde competenties (Uerz, Kral & De Ries, 2014; Peters et al., 2015; Teunissen et al., 2015; Van Rens, Kral, Hölsgens & Uerz, 2017; Van Rens, Kral, Bakker & Kooi, 2018; Kurver et al. 2020). Hieruit blijkt dat de eigen competenties van de docent voorspellend zijn voor het gebruik van ICT in de praktijk.

Allereerst gaan we dieper in op de competenties voor leren en lesgeven met ICT. Vervolgens bespreken we effectieve strategieën voor de professionalisering van docenten op dit gebied en de rol van leidinggevendenden hierbij.



Competenties om te leren en innoveren met ICT

In samenwerking met de lerarenopleidingen van de HAN en het regionale werkveld van het po, vo en mbo, heeft het iXperium Centre of Expertise Leren met ICT (2014) een competentieprofiel met bijbehorende gedragsindicatoren voor docenten en leidinggevendenden ontwikkeld.

-
- 1 Het onderzoek wordt in zowel het po en vo als het mbo en hbo uitgevoerd. We kiezen ervoor om het steeds over 'docenten' en 'studenten' te hebben. Hiervoor kan ook 'leraren' en 'leerlingen' gelezen worden.
 - 2 Met ICT wordt bedoeld het geheel aan digitale hulpmiddelen die in het onderwijs gebruikt worden. Denk daarbij aan 'devices' (laptop, tablets, 3D-printers), maar ook aan software, digitale lesmaterialen, online video, VR-toepassingen (virtual reality) en -brillen.

Het competentieprofiel voor docenten bestaat uit vijf hoofdonderdelen:

- de eigen ICT-geletterdheid van de docent;
- competenties om ICT in te zetten voor leren en lesgeven;
- visie en opvattingen over leren, onderwijs en technologie/ICT;
- het kunnen opleiden tot ICT-geletterde studenten;
- professionele competenties voor leren en innoveren.

De eigen ICT-vaardigheden van docenten (instrumentele vaardigheden, informatie- en mediavaardigheden, 'computational thinking'-vaardigheden) zijn voorwaardelijk om ICT te kunnen gebruiken in de eigen onderwijspraktijk. Daarbij zet de docent ICT in om pedagogische en didactische doelen te realiseren waarbij recht gedaan wordt aan de verschillen tussen studenten. De docent doet dat op basis van zijn visie op leren, onderwijs en de rol van ICT daarbij.

De docent heeft ook een taak in het opleiden van studenten als het gaat om hun ICT-geletterdheid. Hij zal hen moeten helpen bij het ontwikkelen van de benodigde ICT-competenties voor leven, leren en werken. Studenten weten niet zonder meer hoe ze ICT efficiënt moeten inzetten voor hun onderwijs, hun leerproces en hun ontwikkeling. Denk daarbij aan het gebruiken van online leeromgevingen, digitale lesmaterialen, digitale studieplanners en forums om vragen te stellen, het volgen van online lessen en overleggen, het maken van digitale verslagen of multimediatproducten. Maar ook aan het vormen van een online profiel of portfolio en het digitaal netwerken met (toekomstige) werkgevers. En natuurlijk het beheren van de eigen online privacy, wachtwoorden en data.

De studenten van nu bepalen mede hoe onze digitale samenleving vorm krijgt. Wat vinden we ethisch acceptabel als het gaat om robots in zorg, onderwijs of ouderenzorg? Wie krijgt zeggenschap over onze privédata? Hoe vinden we online een balans tussen bescherming tegen haat en pesterijen aan de ene kant en vrijheid van meningsuiting aan de andere kant?

De docent staat niet alleen in dit geheel. Deze zal zich samen met collega's, zowel in de eigen school als daarbuiten, ook via online netwerken, moeten blijven ontwikkelen door te leren, te experimenteren en samen te werken.

Het competentieprofiel is inmiddels onderzocht bij meer dan 10.000 docenten uit verschillende onderwijssectoren. Daaruit blijkt dat er een grote groep docenten is die weliswaar positief staan ten opzichte van ICT in het onderwijs en meer gepersonaliseerd willen werken, maar die zich op verschillende onderdelen

niet erg competent voelen. Met name het creatief kunnen gebruiken van ICT en media, samen met de professionele competenties voor leren en innoveren, blijkt in belangrijke mate de didactische ICT-vaardigheden en vervolgens het feitelijke gebruik van ICT van docenten te voorspellen (Uerz & Kral, 2014).

Werken aan competentieontwikkeling van docenten

De door de coronacrisis geïnitieerde, onverwachte, tijdelijke omschakeling in 2020/2021 naar onderwijs dat (grotendeels) op afstand moest plaatsvinden, heeft ervoor gezorgd dat docenten zich aanvankelijk (nog) minder competent voelden op het gebied van leren en lesgeven met ICT, maar dat ze zich daarna in hoog tempo nieuwe ICT-vaardigheden eigen hebben gemaakt. De ondersteuningsbehoefte verschoof daarbij van meer instrumentele vragen naar het didactisch inzetten van ICT in het onderwijs. Voor die tijd gaven veel docenten aan helemaal geen professionaliseringsactiviteiten op dit gebied te ondernemen.

Onderzoek naar professionalisering op het gebied van leren en lesgeven met ICT heeft een aantal specifieke aandachtspunten opgeleverd:

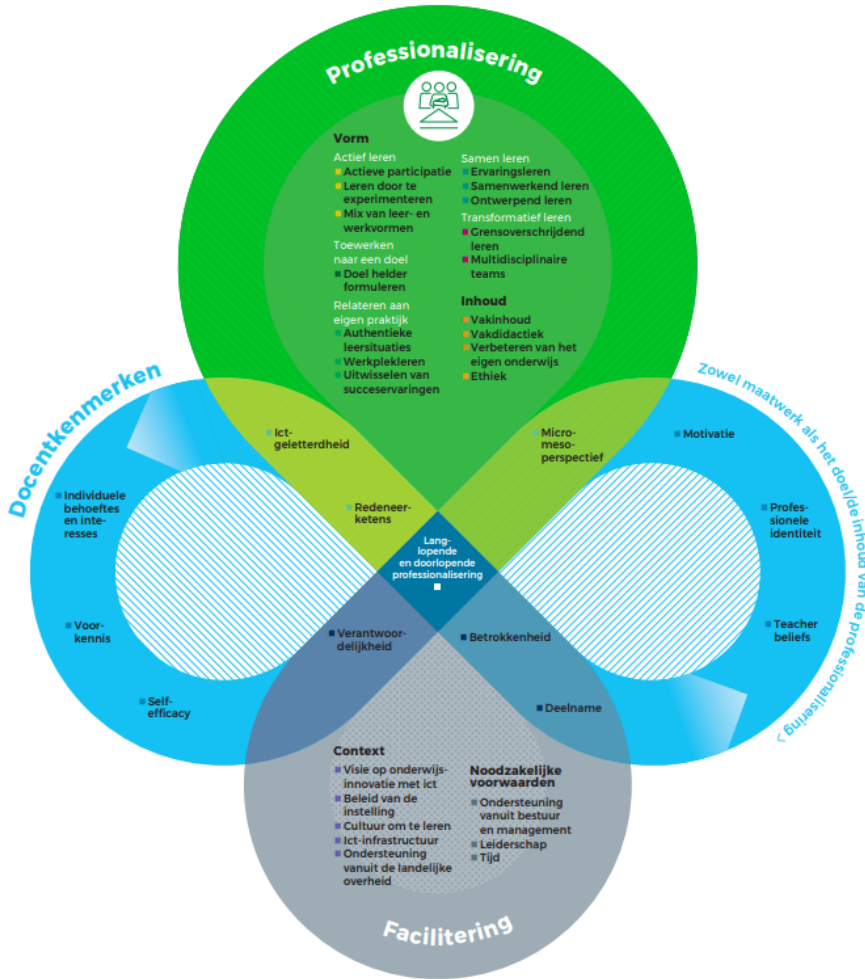


- Er moet plek geboden worden voor ontwikkeling van de eigen ICT-geletterdheid van de docent.
- ICT-geletterdheid moet niet geïsoleerd en puur instrumenteel worden aangeboden, maar in relatie tot de onderwijspraktijk en door te experimenteren en reflecteren.
- Het gebruik van ICT moet aansluiten op de visie op leren en lesgeven.
- De professionalisering moet zich richten op een inhoudelijke vraag uit de eigen praktijk.
- Verandering van het mentaal model van de docent is een doel van de professionalisering.
- Grensoverschrijdend leren moet gestimuleerd worden.
- Praktijkonderzoek moet ingebouwd worden in ICT-gerelateerde ontwikkel- en ontwerptrajecten om meer zicht te krijgen op wat werkt, hoe het werkt en wat het oplevert.
- Docenten moeten gebruikmaken van een (ICT-)rijke mix van leer- en werkvormen met plek voor informeel leren.

Een instrument dat behulpzaam kan zijn bij het inrichten van de professionalisering van docenten is het model met bouwstenen voor effectieve docentprofessionalisering (Horvers, Uerz, Hopster-den Otter & Ter Beek,

2020). In dit model worden de aspecten docentkenmerken, vorm en inhoud van docentprofessionalisering, context en noodzakelijke randvoorwaarden bij facilitering toegelicht. Het model is bij uitstek geschikt voor de inrichting en vormgeving van het transformatief leren van docenten.

Figuur 1 Model met bouwstenen voor effectieve docentprofessionalisering.



Transformatief leren bestaat uit twee bouwstenen (Horvers, Uerz, Hopster-den Otter & Ter Beek, 2020):

- *Grensoverschijdend leren*: hierbij worden mensen met verschillende denkkaders en perspectieven betrokken bij de professionalisering van docenten, waardoor verschillende mentale modellen zichtbaar worden. Hierdoor ontstaat er ruimte voor ontwikkeling en groei.
- *Multidisciplinaire teams*: dit zijn teams waarbij docenten en anderen (bijvoorbeeld ICT-experts, vakexperts en inhoudelijk deskundigen) vanuit verschillende disciplines met elkaar samenwerken en elkaar zo versterken.

Een voorbeeld van hoe dit transformatief leren vorm kan krijgen, zijn de iXperiumdesignteams (Van Vijfeijken, Van der Neut, Uerz & Kral, 2015).

Een iXperiumdesignteam is een multidisciplinair team, waarin docenten samenwerken aan het (her)ontwerpen van hun onderwijs met behulp van ICT.

In de iXperiumdesignteams ontwerpen docenten, lerarenopleiders, onderzoekers, ICT-experts en studenten samen ICT-rijke leerarrangementen.

Startpunt van een iXperiumdesignteam is een vraag uit de praktijk, gericht op gepersonaliseerd leren met ICT of de ICT-geletterdheid van studenten.

Kenmerkend is dat er voor de praktijkvraag geen kant-en-klare oplossing bekend of zeker is (een zogenaamd 'wicked problem'). De werkwijze bestaat uit het doorlopen van vijf fases: onderzoeken, ontwerpen, proberen, evalueren en bijstellen. Noodzakelijke voorwaarden hierbij zijn voldoende beschikbare tijd voor de docent en leiderschap en ondersteuning vanuit bestuur en management. Ook hier is de noodzaak van een integrale aanpak evident: een iXperiumdesignteam kan niet op zichzelf staan binnen een organisatie, maar is een component binnen de innovatiestrategie van de organisatie.



Een andere, door het iXperium ontwikkelde werkvorm waarbij het veranderen van de mindset centraal staat is 'De grote schoonmaak – onderwijs na COVID-19'. In deze werkvorm worden vijf verschillende invalshoeken gebruikt om de ervaringen met onderwijs op afstand tijdens de COVID-19-periode te evalueren:

1. *Papierversnipperaar*: hierin kunnen ervaringen, materialen en werkvormen terecht komen die goed waren om uit te proberen, maar dat was eens en nooit meer.
2. *Etalage*: hierin komen waardevolle, fantastische, effectieve werkvormen, gesprekken, opmerkingen, inhouden die docenten trots maken, bevlogen maken, die ze graag willen delen, effect hebben bij studenten.
3. *Broeikas*: voor zaken waar ze nog mee verder willen, dingen die nog onderzoek nodig hebben, verder ontwikkeld moeten worden, waar docenten met elkaar over in gesprek willen of moeten.

4. *Vorraadkast*: hierin komen ervaringen enzovoort die docenten nog (eens zelf) willen gebruiken.
5. *Museum*: mooie waardevolle herinneringen, spullen die de moeite van het bewaren waard zijn maar niet meer passen bij de visie, deze tijd, onze studenten, komen in het museum.

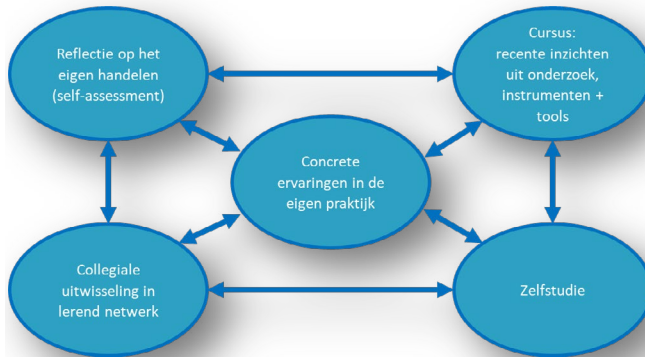
Een laatste voorbeeld dat we in deze context willen noemen, is de inrichting van fysieke ontmoetingsruimten, labs, waar docenten, studenten en opleiders kunnen kennismaken met nieuwe toepassingen, ondersteuning kunnen krijgen bij het experimenteren met ICT in het onderwijs en kunnen deelnemen aan inspiratiebijeenkomsten en scholingsactiviteiten. Ondersteuning vindt plaats door experts die zowel kennis hebben van onderwijs (didactisch/pedagogisch) als van de beschikbare ICT, zodat ze met de docenten in gesprek kunnen over vragen, verwachtingen, zorgen en wensen.

De rol van de organisatie en leidinggevenden

Om leren en lesgeven met ICT op een school te realiseren, wordt een beroep gedaan op de competenties van de teamleider, schoolleider, directeur, kortom de leidinggevende. Ook moet de leidinggevende ICT-vaardig zijn, zelf ICT gebruiken en zich ervan bewust zijn op welke manieren ICT in het onderwijs in te zetten is. Een leidinggevende dient daarnaast de voorwaarden te scheppen om de integratie van ICT in het onderwijs te bevorderen (Anderson & Dexter, 2000; Dawson & Rakes, 2003) op basis van een visie over en richting voor het gebruik van ICT. Hij moet strategisch kunnen omgaan met de omgeving met betrekking tot (leren en lesgeven met) ICT en een coherente organisatie voor het primaire proces realiseren, waarbij leren, onderwijs, ICT-gebruik en de organisatie op één lijn liggen. Hij zal ook samenwerking, leren en onderzoeken op het gebied van ICT moeten bevorderen en hij zal zelf moeten leren en innoveren, onderzoeken, analyseren en probleem oplossen met ICT (Coetsier, Van Loon, Kral & Rigter, 2016).

Veel leidinggevenden ervaren handelingsverlegenheid om de inzet van ICT in hun school vorm te geven. Omdat ze zelf niet ICT-vaardig zijn of niet weten hoe ze moeten omgaan met handelingsverlegenheid of weerstand als het gaat om ICT-gebruik door docenten. Ze geven aan behoefte te hebben aan professionalisering. Hierbij wordt bij voorkeur gebruikgemaakt van een samenhangend geheel van praktijkervaringen, cursussen, zelfstudie, leren in collegiale netwerken, self-assesment en feedback, en reflectie (Huber, 2008).

Figuur 2 Opzet professionalisering leidinggevenden SPRONG iXpact, vrij naar Huber (2008).



Figuur 2 geeft een voorbeeld van een opzet voor professionalisering, waarbij de leidinggevende reflecteert op de eigen competenties, gebruikmaakt van zijn collega's in een lerend netwerk (bijvoorbeeld middels 'job-shadowing') en met hen concrete ervaringen uit de eigen praktijk uitwisselt, gebruikmaakt van zelfstudie, maar ook ondersteund wordt door het aanbod van recente inzichten uit onderzoek, instrumenten en tools/hulpmiddelen.



We lichten drie voorbeelden van instrumenten en tools/hulpmiddelen toe:

1. De integrale ICT-bewegingssensor (Hopster-den Otter, Ter Beek, Nout, Alvarez & Kuypers, 2020) is een hulpmiddel dat leidinggevenden kunnen gebruiken voor een integrale aanpak van het faciliteren en professionaliseren van docenten. De integrale ICT-bewegingssensor bevat een praatplaat, gesprekskaarten, reflectiekaarten en een gespreksleidraad voor de gespreksleider(s). Hij helpt bij de vormgeving en afstemming van de vier indicatoren voor de organisatie: visie en beleid, leiderschap, professionalisering, infrastructuur.
2. Het competentiespel 'Gepersonaliseerd leren met ict' is een hulpmiddel voor leidinggevenden om zicht te krijgen op de doelen van docentprofessionalisering. Tijdens het spel selecteren leidinggevenden gezamenlijk kaartjes met de volgens hen belangrijkste competenties leren en lesgeven met ICT voor zowel een beginnende als ervaren docent. Vervolgens gaan ze in gesprek over de ondersteuning die nodig is om docenten zich op dit gebied te laten ontwikkelen.
3. Het opstellen van een actantennetwerk (iXperium Centre of Expertise Leren met ICT, 2020) is een werkvorm om de huidige en beoogde schoolorganisatie ten aanzien van gepersonaliseerd leren in kaart te brengen. Het is een visueel middel om als schoolteam het gesprek te voeren over de ambities en wat ervoor nodig is om die te verwezenlijken.

Conclusies en lessen tot nu toe

Gesprekken over de digitalisering en de daarmee samenhangende technologische en sociale innovatie in het onderwijs worden vaak ontsierd door karikaturen. Dan wordt onderwijs vergeleken met een onbeweeglijke dinosaurus die niet met de veranderende tijd meegaat of wordt innovatie juist vergeleken met het doen van roekeloze, niet op onderzoek gebaseerde experimenten op weerloze studenten. De realiteit ligt, zoals vaker voorkomt, gelukkig veel meer in het midden. De digitalisering van de samenleving heeft ook al voor COVID-19 een ontwikkeling in het onderwijs op gang gebracht waarbij docenten en leidinggevendenden werken aan de integratie van ICT in het onderwijs. Dat ging niet altijd snel, eerder juist behoedzaam, en het verloopt zeker niet altijd zonder problemen.

In dit hoofdstuk hebben we uitgelegd dat deze innovatie (ICT-)competenties vereist van zowel de docenten als de leidinggevendenden. We hebben een aantal instrumenten genoemd die behulpzaam zijn bij het inrichten van de professionalisering. Daarbij helpt het om een gemeenschappelijke basis te hebben in de vorm van een gedeeld competentieprofiel voor docenten en voor leidinggevendenden. Monitoring van deze competenties en beschrijvingen van feitelijk handelen door docenten maakt het mogelijk om zicht te houden op de resultaten van beleid. De inrichting van (fysieke) plekken waar docenten, docenten in opleiding, onderzoekers en experts elkaar kunnen ontmoeten en waar ondersteuning voor het doen van experimenten beschikbaar is, draagt bij aan de ontwikkeling van de benodigde competenties. Ook de samenwerking van docenten, experts en onderzoekers in multidisciplinaire ontwikkelteams om delen van het onderwijs te herontwerpen, blijkt een positief effect te hebben op de professionalisering van docenten.

Integraal gebruik van ICT in het onderwijs vereist dat studenten beschikken over de daarvoor benodigde competenties. Denk aan het gebruik van een online leeromgeving, het volgen van lessen op afstand, het omgaan met afleiding door digitale 'devices' tijdens het leren et cetera. Onderwijsinstellingen doen er goed aan om deze competenties te integreren in hun opleidingsprofielen en studenten te ondersteunen bij de ontwikkeling ervan.

Leidinggevenden spelen bij de facilitering en sturing van integraal ICT-gebruik in het onderwijs een belangrijke rol. Ze maken bij voorkeur gebruik van een combinatie van een top-down- en bottom-upaanpak. Daarbij stellen ze de verwachte competenties en doelen vast en integreren deze in het HR-beleid. Tegelijkertijd bieden ze docenten ruimte om te experimenteren en te leren in een veilige, inspirerende omgeving, waarin deze zowel direct bruikbare ICT-toepassingen ter beschikking hebben als toepassingen die hun horizon verbreden.

Als bij deze innovatie structureel en integraal aandacht bestaat voor onderzoek, dan wordt de benodigde 'evidence' opgebouwd over wat wel en wat niet goed werkt én over de condities waaronder deze innovaties breder verspreid kunnen worden in het onderwijs.



Literatuur

Anderson, R.E., & Dexter, S.L. (2000). School Technology Leadership: Incidence and impact. Rep. No. 6, Center for Research on Information Technology and Organizations, University of California, Irvine and University of Minnesota. Geraadpleegd op escholarship.org/uc/item/76s142fc.

Coetsier, N., Van Loon, A.-M., Kral, M., & Rigter, H. (2016). *Competenties Leidinggeven aan onderwijs en ict*. Nijmegen: iXperium Centre of Expertise Leren met ict.

Dawson, C., & Rakes, G.C. (2003). The influence of principals' technology training on the integration of technology into schools. *Journal of Research on Technology in Education*, 36, 29-49.

Hopster-den Otter, D., Ter Beek, M., Nouta, J., Alvarez, C., & Kuypers, M.J. (2020). *De integrale ICT-bewegingssensor: Een handreiking voor het in beweging brengen van onderwijsinnovatie met ICT*. Utrecht: Versnellingsplan Onderwijsinnovatie met ICT.

Horvers, A., Uerz, D., Hopster-den Otter, D., & Ter Beek, M. (2020). *Bouwstenen voor effectieve docentprofessionalisering in het hoger onderwijs gericht op onderwijsinnovatie met ict. Literatuurverkenning*. Utrecht: Versnellingsplan Onderwijsinnovatie met ICT.

iXperium Centre of Expertise Leren met ict. (2014). *Eindkwalificaties Leren en lesgeven met ict*. Nijmegen: iXperium/Centre of Expertise Leren met ict.

iXperium Centre of Expertise Leren met ict. (2020). *Werkvorm actantennetwerk*. Zie: ixperium.nl/actantnetwerk.

Kurver, B., Van Rens, C., Bakker, M., Kooi, R., & Kral, M. (2020). *Rapport monitor leren en lesgeven met ict in het mbo*. Nijmegen: iXperium Centre of Expertise Leren met ict.

OECD. (2015). *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*. OECD Publishing, Paris. doi: 10.1787/eag-2015-en

Peters, M., Uerz, D., Kral, M., De Ries, K., Van der Neut, I., & Hölsgens, R. (2015). *Leren en lesgeven met ict in het basisonderwijs: CLC Arnhem. Stand van zaken schooljaar 2014/2015 – beginmeting*. Nijmegen: HAN Press.

Teunissen, C., Uerz, D., Kral, M., Van der Neut, I., Schouwenaars, I., & Hölsgens, R. (2015). *Leren en lesgeven met ict in het basisonderwijs: CLC Nijmegen. Stand van zaken schooljaar 2014/2015 - beginmeting*. Nijmegen: HAN University of Applied Sciences.

Uerz, D., & Kral, M. (2014). De lerarenopleider als rolmodel voor leren en lesgeven met ict: nog een weg te gaan. *Tijdschrift voor Lerarenopleiders*, 35(4).

Uerz, D., Kral, M., & De Ries, K. (2014). *Lerarenopleiding voor de 21ste eeuw: Leren en lesgeven met ict*. Nijmegen: HAN University of Applied Sciences.

Van Rens, C., Kral, M., Hölsgens, R., & Uerz, D. (2017). *Leren en lesgeven met ict in het voortgezet onderwijs: Alliantie VO. Stand van zaken schooljaar 2016/2017 – vervolgmeting*. Nijmegen: iXperium Centre of Expertise Leren met ict.

Van Rens, C., Kral, M., Bakker, M., & Kooi, R. (2018). *Leren en lesgeven met ict in het basisonderwijs: CLC Arnhem en CLC Nijmegen. Stand van zaken schooljaar 2017/2018 – vervolgmeting*. Nijmegen: iXperium Centre of Expertise Leren met ict.

Van Vijfeijken, M., Van der Neut, I., Uerz, D., & Kral, M. (2015). Samen leren innoveren met ICT. Ervaringen met grensoverschrijdende multidisciplinaire leergemeenschappen bestaande uit basisonderwijs, lerarenopleiding en onderzoek. *Tijdschrift voor Lerarenopleiders*, 36(4).

33

De docenteninzet bij gepersonaliseerde en dialogisch gevalideerde leerprocessen in de regio. Vier voorbeelden uit de verkenning MBOin2030

Marc van der Meer

Bijzonder hoogleraar Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, Tilburg Law School/CAOP

Wim van Amersfoort

Voormalig voorzitter College van Bestuur van het Regio College
Lid van de kerngroep MBOin2030

Cees Brouwer

Voormalig voorzitter van het College van Bestuur van ROC Rivier
Lid van kerngroep MBOin2030

Andrea Klaijzen

Practor Gepersonaliseerd leren bij het Vista College

John Schobben

Practor Innovatiesucces in het mbo, De Leijgraaf, Koning Willem 1 College

Onder de noemer MBOin2030 werkt een divers samengestelde kerngroep van mbo-instellingen, bedrijfsleven, regionale overheden en het Ministerie van OCW aan een open proces gericht op de toekomst van het (middelbaar) beroepsonderwijs. Er zijn vijf onderwerpen belicht: de mbo-instelling van de toekomst, de werking van regionale ecosystemen, de ontwikkeling van gepersonaliseerde leerroutes, de groei van dialogisch valideren van leerprocessen en de veranderende taak en rol van docenten in toekomstbestendig beroepsonderwijs. Steeds is gewerkt met instrumenten die het co-creatieproces faciliteren, zoals (online) werkateliers en 'social learning'-platforms voor het delen van informatie. In deze bijdrage vier voorbeelden van de docenteninzet in de sectoren zorg en welzijn, techniek en economie.

De learnspot- bereik meer in de zorg¹

Vanaf oktober 2018 werken ROC Rivor en Avans+ samen met klanten uit de zorg aan het ontwikkelen en verzorgen van innovatieve, flexibele en maatwerkopleidingstrajecten in de zorg. Met deze bijzondere aanpak worden (toekomstige) zorgmedewerkers op mbo- en hbo-niveau opgeleid, bijgeschoold of omgeschoold.



De achterliggende doelstelling is het duurzaam en 'future proof' opleiden om zo het arbeidstekort te verminderen. 'Scholing' is hierbij niet langer onderwijs volgens de klassieke benadering, maar juist leren in de breedste zin van het woord. Alle partijen zijn of worden gelijkwaardige opleiders. Het onderwijsaanbod bestaat uit toekomstbestendige, wendbare (delen van) opleidingen en trainingen op maat. Het onder controle krijgen van de instroom, doorstroom en uitstroom van medewerkers van zorginstellingen vormt hierbij een belangrijke inzet. De ontwikkeling van de opleidingstrajecten wordt dan ook in partnerschap vormgegeven samen met betrokken zorginstellingen (Sante Partners, J.P. van den Bent Stichting, Move 2, Vivantes, Sevagram, Meandergroep) in meerdere regionale ecosystemen.

De innovatieve opleidingstrajecten worden continu aangeboden waarbij (toekomstige) medewerkers de mogelijkheid hebben om op ieder gewenst moment te starten met hun eigen leerroute. Deze opleidingstrajecten bestaan uit blended vormen van leren waarbij lerenden op maat, ingegeven door hun eigen leerstijl en -voorkeuren én binnen hun eigen werk- en privémogelijkheden

1 Zie van Amersfoort e.a. (2021) voor een toelichting op de aanpak en wetenschappelijke onderbouwing. Zie ook de website MBOin2030 voor de vervolgfases van dit project.

de opleiding kunnen volgen. Uniek is de combinatie van een continue, gepersonaliseerde manier van opleiden met intensieve begeleiding én het gebruik van het social learning platform. Dit leidt tot optimale leerervaringen en leerrendement, waarbij de lerende bovendien gemotiveerd blijft en er weinig tot geen uitval optreedt.

Deze leerinnovatie sluit naadloos aan bij de HRD-ambitie van veel zorginstellingen om dé vernieuwende werk- en leeromgeving in de zorg te zijn die continu verbetert. Daarbij worden (toekomstige) medewerkers ondersteund in hun persoonlijke ambitie waardoor zij kunnen werken, ontwikkelen en meedoen in de maatschappij en zo duurzaam inzetbaar zijn.

Naast fysieke ontmoetingen wordt het leren ondersteund door het gebruik van een social learning platform, waarin de lerende zijn of haar eigen leerroute volgt, die volledig is afgestemd op de persoonlijke leervoorkeuren. Op het social learning platform wordt online content aangeboden zoals trainingen, theorie, audio- en visuele content in combinatie met persoonlijke begeleiding, de zogenaamde SPOC's (*Small Private Online Courses*). Deelnemers loggen in waar en wanneer ze dat willen. De online content is gericht op samen leren. In de modules is een discussiefunctie aanwezig waarin docenten én praktijkbegeleiders prikkelende, verhelderende of verdiepende vragen stellen aan de deelnemers. Zij discussiëren op hun beurt met elkaar en de docenten over het onderwerp. Daarnaast vormen lerenden en docenten samen met experts uit de praktijk een zogenaamde 'community of practice'. Samen delen ze eenvoudig kennis en ervaringen.

De online interactie van de lerenden wordt met behulp van learning analytics gemeten en dat geeft inzicht op individueel niveau. Wanneer een deelnemer achter dreigt te raken of juist vooruit loopt, kunnen er interventies op maat plaatsvinden. De technologie zorgt er dus voor dat docenten de deelnemers optimaal kunnen begeleiden.

Deelnemers worden door deze vernieuwende lesmethode goed voorbereid, gemotiveerd en geprikkeld om dingen op te zoeken en in de praktijk te brengen. Ze stimuleren en leren van elkaar. Het bedrijfsleven heeft op zijn beurt grote invloed op de invulling van het onderwijsprogramma. Veranderingen in de werkomgeving kunnen bijvoorbeeld direct voor een aanpassing in de module zorgen. Dit maakt het onderwijs flexibel en zo kan er ingespeeld worden op de behoeften van alle partijen.

Duiding van het voorbeeld

In dit voorbeeld komen vier thema's samen: regionaal ecosysteem (in dit geval zelfs twee regio's, namelijk Sante Partners, J.P. van den Bent Stichting in Rivierenland en Vivantes, Sevagram, Meandergroep in Zuid-Limburg), gepersonaliseerd leren vormgegeven in een sociaal leerplatform, de veranderende rol van de docent die tot uitdrukking komt in het vormgeven van (digitaal) materiaal, andere vormen van begeleiding van lerenden en de intensievere samenwerking met vertegenwoordigers van zorgpartijen en dialogisch valideren waarbij in de praktische uitvoering kennis en kunde van zowel onderwijspersoneel, als praktijkbegeleiders is gebruikt om tot erkende verzilvering van prestaties te komen.

Regionale publiek-private samenwerking Zuid-Limburg

Sinds de roc-vorming bestonden in Zuid-Limburg twee roc's naast elkaar: Leeuwenborgh Opleidingen in Maastricht en Sittard en Arcus College in Heerlen. In de loop van de tijd werd het steeds duidelijker dat deze twee mbo-scholen niet meer in staat zouden zijn de krimp van de bevolking in de regio en de tekorten in de techniek los van elkaar op te vangen. Een fusie leek onvermijdelijk, maar ook innovatie van opleidingen was noodzakelijk. De combinatie van fuseren en innoveren is niet altijd de meest gelukkige. De ervaring leert dat fuseren met de daarbij horende reorganisaties de innovaties voor 1 à 2 jaar kunnen stopzetten. De fusieorganisatie VISTA-college, waarin Leeuwenborgh Opleidingen en Arcus College zijn samengegaan, slaagde daar ogenschijnlijk wél in. Hoe deden ze dat? Kort gezegd door te sturen op drie pijlers: door samenwerking met het bedrijfsleven waar de nood zo hoog was, door het goed gebruik maken van subsidies en regelingen en door het onderkennen van het belang van de sociale component voor innovatiesucces.

Een eerste stap om te komen tot verregaande samenwerking met het bedrijfsleven was de vorming van het Techniekkollege, een integratie tussen de techniekafdelingen van de twee toenmalige instellingen. Samen trokken zij vervolgens op in twee voorbeelden van samenwerking tussen beroepsonderwijs en bedrijfsleven, namelijk met Nedcar en Chemelot.

De Publiek Private samenwerking (PPS) op het gebied van chemie, Chemelot Innovation and Learning Labs (CHILL), is in 2011 gestart door DSM, Sabic, Zuyd Hogeschool, Arcus College, Leeuwenborgh Opleidingen en Maastricht University. Het is gestart als een Centrum voor Innovatief Vakmanschap (CIV)



en Centre of Expertise (CoE). In 2016 opende het Centre Court de centrale ontmoetingshal voor alle partners op de Brightlands-campus, onderdeel van Chemelot. Er was in de regio behoefte aan zowel multidisciplinair geschoold als hoger geschoold personeel. Het CHILL-project ging dit aanpakken. CHILL is een innovatieve leer-, werk- en onderzoekomgeving waar bedrijven en onderwijs- en kennisinstellingen samenwerken aan het ontwikkelen van kennis en producten.

Bij CHILL werken de twee inmiddels gefuseerde roc's samen. Een groot aantal docenten uit verschillende teams werd bij elkaar gebracht om te komen tot multidisciplinaire scholing over een groot aantal crebo's. Dat was geen geringe opgave. Per 2019 is gekozen voor een krachtige innovatiestrategie door designteams in te stellen, die zijn samengesteld uit docenten uit verschillende teams en medewerkers uit het bedrijfsleven. De kracht van deze aanpak schuilt in de aandacht voor het meenemen van de docenten in dit verandertraject. Tegelijkertijd speelden vier uitdagingen: krimp in de regio met een bestuurlijke opdracht het aantal crebo's terug te brengen, personeelstekorten in de procesindustrie gekoppeld aan de snelle innovatie in de sector, de fusie tussen de twee roc's en het dichten van de afstand tussen onderwijs en bedrijfsleven. Kernvraag voor de projectleider was derhalve mensen mee te krijgen in dit verandertraject. Het project 'vrijdenken' werd hiervoor opgezet. In de sociaal-innovatieve stappen van de 'vrijdenken aanpak' werden de teams meegenomen zodat docenten zelf een actieve rol in de innovatie kunnen spelen. De grondgedachte was om mensen te prikkelen eigenaarschap op zich te nemen in de teams. Belangrijk daarbij zijn de zogenoemde cultuurdragers, formele maar ook vaak informele leiders in de teams, die werden uitgenodigd collegae in het proces mee te nemen. Vervolgens werden de interventies mét en in de teams bedacht. Dit waren enerzijds interventies op het gebied van de inzet van ict en learning analytics in het onderwijs, maar ook het werken aan de vraag hoe efficiënt maatwerk voor studenten mogelijk te maken.

Door niet uit te gaan van de systeemmodellen van de kwalificatiestructuur, maar door in de praktijk samen te werken kwam onderlinge kennisuitwisseling tot stand tussen school en bedrijfsleven en tussen docenten onderling. Door samen te bouwen en samen te werken ontstond draagvlak voor een andere aanpak, waarbij niet de kwalificatiestructuur maar de praktijk uitgangspunt voor de ontwikkeling van studenten is. Dit 'omdenken' werd vervolgens ook door de docenten en medewerkers van bedrijven uitgedragen.

Duiding van het voorbeeld

Dit voorbeeld op het snijvlak gepersonaliseerd leren en veranderende rol van de docenten illustreert hoe docenten zijn meegenomen in een innovatieproces gericht op gepersonaliseerd leren van studenten. Dit gebeurde door binnen een ecosysteem samen te werken in teams van docenten, studenten en praktijkopleiders. De docenten volgden tegelijkertijd een professionaliseringstraject. Doordat docenten en medewerkers uit het bedrijfsleven permanent met studenten op de werkvloer van de bedrijven werken, bouwen ze samen aan persoonlijke leerpaden van studenten, die een circulair karakter krijgen. Deze studenten stromen uit met een diploma procestechniek en een eigen portfolio. De rol van docenten verschuift van kennisoverdracht op school naar leerprocesbegeleiding van de student en het samen ontwikkelen en daarmee produceren van nieuwe kennis met de student.

Het economisch opleidingsdomein

Alles is economie! Economische functies manifesteren zich in alle domeinen van het economisch proces, van de agrofood tot aan de zorg. Het werk in dit domein verandert inhoudelijk sterk van karakter, mede als gevolg van nieuwe digitale technologie. Maar hoe de toekomstkansen van dit opleidingsdomein eruit zien is niet zo zeker. In internationale studies naar het middenniveau in de economie wordt steevast gewezen op de robotisering en automatisering die banen wegnemen, eerst en vooral in administratieve en financiële beroepen bij banken en verzekeringen. Maar in de zakelijke dienstverlening zijn ook veel banen bijgekomen. Ook de handel is veranderd door de sterke groei van digitalisering en online business. Het is nog onzeker wat de coronacrisis voor deze sectoren op termijn gaat betekenen, terwijl bekend is dat veel studenten voor economisch beroepsonderwijs kiezen, zonder dat ze precies weten wat voor beroep ze in hun loopbaan ambiëren.



De basisgedachte achter het manifest Vrije zones

In Rotterdam heeft een Denktank dit vraagstuk verkend voor het economisch beroepsonderwijs in het mbo en het hbo. De kerngedachte van hun manifest is om zogenoemde 'vrije zones' te introduceren in het economisch beroepsonderwijs. 'Vrije Zones' worden hierin gedefinieerd als open ruimtes met meer dan gebruikelijk vrijheidsgraden voor curriculumvernieuwing, financiering en samenwerking, zowel binnen als tussen de mbo-instellingen en hogescholen. We beschrijven drie mogelijke varianten.

1. Een gezamenlijke vrije zone tussen mbo- en hbo- met een dubbele degree

Omdat veel mbo-ers hun studie vervolgen op het hbo is er in Rotterdam een doorstroomprogramma ingesteld. Een van de kernuitdagingen daarbij is dat de wijze van kennisoverdracht in het mbo en het hbo wezenlijk verschillen. De mbo-ers moeten om succesvol te zijn meer planmatig te werk leren gaan en een nieuwe meer theoretische en abstracte wijze van studeren aanleren. Tegelijkertijd overlappen de kennis en vaardigheden van soortgelijke economische studies voor mbo-4 studenten en hbo-propedeuse elkaar deels. Het manifest is geïnspireerd door het RASL, de samenwerking tussen de Erasmus Universiteit en de Willem de Kooning Academie in Rotterdam, die tot verrassende inhoudelijke resultaten heeft geleid. Het idee is te verkennen of economiestudenten in staat kunnen worden gesteld om deze twee jaren in een kortere periode, bijvoorbeeld 1 jaar, te doorlopen en af te ronden met een dubbele graad: een mbo-4 diploma én een hbo-propedeusediploma. Het ligt voor de hand dat dit eerder mogelijk is bij studenten die een ‘verwante’ studiekeuze maken, en dus weinig hiaten hebben in het kennisniveau.

2. Een vrije zone tussen het economische domein en andere domeinen, vertaald in een dubbele degree.

Op basis van de toekomstige arbeidsmarktprognoses is ook een andere variant denkbaar. Op de arbeidsmarkt vinden economische studenten hun plek in allerlei sectoren, variërend van banken en verzekeringen, tot agrofood, bouw- en installatie, handel, logistiek en industrie (de haven en Maasvlakte) en zorg en welzijn. Naast een algemene economische opleiding zouden studenten een minor kunnen volgen in een ander domein. Op deze wijze kunnen meer samenhangende cross-overprogramma's ontstaan, zoals economie en ict of economie en zorg. Voor studenten wordt het studieaanbod meer relevant en ontstaan natuurlijk doorlopende leerlijnen binnen diverse domeinen op de arbeidsmarkt.

3. Een vrije zone tussen het economische domein en de beroepspraktijk

Een derde variant reikt nog een stap verder. De kernvraag is of de kennis- en vaardigheden van werkenden in het beroepenveld door het werkveld zelf gevalideerd kunnen worden en onderdeel kunnen zijn van een onderwijsportfolio van studenten. In deze variant werkt de beroepspraktijk dus structureel samen met de beroepsopleidingen. Beide partijen, beroepspraktijk en onderwijsinstelling, zijn dan eigenaar van het leerproces van de student. Het voordeel van deze vrije zone is dat de praktijk niet nagebootst hoeft te worden, maar dat studenten direct relevante en actuele ervaring opdoen in een organisatie, meerdere dagen per week. De vrijheidsgraden kunnen variëren. Studenten werken dus aan echte praktijkproblemen, ze doen relevante ervaring

en kennis op die door beroepsinstelling wordt gekwalificeerd. Een interessante ontwikkelingsvraag luidt of het bedrijfsleven ook gemachtigd kan worden om deze resultaten, leeruitkomsten van studenten te valideren. Dat laatste vergt verstandige procedurele afspraken, enigszins vergelijkbaar met de werkwijze bij het 'opleiden in de school' in de lerarenopleiding.

Duiding van het voorbeeld

Deze casus illustreert een ontwikkeling waarin binnen een regionaal ecosysteem van het economisch beroepsonderwijs verschillende uitdagingen op het terrein van de taken en rollen van docenten, gepersonaliseerd leren en dialogisch valideren bij elkaar komen in een gedeelde agenda van mbo- en hbo-instellingen. Dankzij de publiekelijk uitgesproken steun van Minister van Engelshoven (16 november 2020) heeft dit project landelijke uitstraling gekregen.

Het technisch beroepsonderwijs en de versterking van de technische lerarenopleidingen

In het technisch domein is sprake van sterke versnippering van opleidingen, die daardoor onvoldoende innovatievermogen kennen. Gezien de voortdurende krapte op de arbeidsmarkt vragen metaalbedrijven om concreet handelingsvermogen bij het beroepsonderwijs en een onorthodoxe wil om te vernieuwen. Er worden immers meer eisen gesteld aan het personeel in de techniek. Voor docenten roept dat lastige dilemma's op: het personeel vergrijs, er is relatief grote afstand tot de beroepspraktijk en het ontbreekt aan tijd en ruimte om te vernieuwen. Tegelijkertijd is er geen gedragen visie op de professionalisering van docenten, bijvoorbeeld ten aanzien van ict-vaardigheden.



In het vmbo-actieplan voor 'Sterk technisch beroepsonderwijs' (2019-2022), was de rol van de docent feitelijk vergeten.² In het mbo is er in S-BB verband een plan van aanpak voor verbeteringen op dit vlak geschreven (2019), maar er bestaat te weinig doorzettingsvermogen dit plan in samenhang met het vmbo en het mbo en de lerarenopleidingen tot uitwerking te brengen. De vraag is: hoe komt het technisch beroepsonderwijs tot de groei van het takenpakket en functiegroei van medewerkers? Deze vraag is moeilijk te beantwoorden wanneer de taak en rol van de docent niet helder is en er geen gerichte tijd is voor professionalisering en ontwikkeling.

2 Zie Voncken e.a. (2021) en eerder al het brievenboek 'Zo overleeft techniekonderwijs' (2016).

In het technisch beroepsonderwijs worden twee soorten van docenten onderscheiden, te weten die uit de lerarenopleiding (opgeleide docenten) en die uit de arbeidsmarkt (zij-instromers, hybride docenten). De technische lerarenopleidingen (de pedagogisch technische hogescholen-PTH) hebben door de geringe instroom van studenten hun dagopleiding moeten sluiten. Er zijn nu alleen nog maar deeltijdprogramma's in Amsterdam, Fontys-Eindhoven, Rotterdam en Windesheim-Zwolle. Deze opleidingen hebben recent een gezamenlijk samenwerkingsverband gesloten en een activiteitenplan opgesteld, waarin met name hybride docenten verder geschoold gaan worden.³

Het is nodig de samenwerking tussen technische opleidingen, de werkgeversverenigingen en de technische lerarenopleidingen nieuw leven in te blazen. De kwalificatiedossiers worden momenteel herzien en sterk gereduceerd in volume. In het vmbo zijn er nog maar een paar grotere technische scholen. De werkgevers promoten het ambacht en sectorspecifieke programma's. Dat is begrijpelijk voor aansluiting op regio specifieke behoeftes, maar remt de doorgroei van studenten in de beroepskolom. De scope van technische taken in bedrijven en scholen is te smal doordat veel gestuurd wordt op sectorspecifieke kennis in plaats van op het integrale creatieproces dat de techniekproductie kenmerkt. Van Merriënboer heeft dit gat opgevuld met zijn methode gericht op het ontwerpen van onderwijs voor complexe taken.⁴ Hij hanteert hierbij de systeemleer om taaktypes te onderscheiden, met aandacht voor taakontwerp, ondersteunende en procedurele informatie en oefening van deeltaken. Dat is noodzakelijk om de gelaagde opbouw van technische processen met een exponentieel toenemende complexiteit te doorgronden. Dit wordt teveel miskend. Niet alleen de taken, maar ook de techniek zelf worden in het beroepsonderwijs regelmatig te simpel voorgesteld. Beiden zijn een erfenis van de industriële revolutie, het opsplitsen van werk naar deeltaken en producten naar deelproducten. Hiermee is de uitdagendheid van techniek verdwenen. Met name de miskenning van de complexiteit van de productstructuur uit de praktijk is fnuikend, het is een uitdaging voor het technisch beroepsonderwijs hier weer handen en voeten aan te geven.⁵

3 Zie ook hoofdstuk 17 van dit boek.

4 Van Merriënboer en Kirchner (2017). Zie ook de hoofdstukken 3 en 25 van dit boek.

5 Hoefeijzers ea. (2021).

Duiding van het voorbeeld

Dit voorbeeld geeft aan hoe in het technische domein gezocht wordt naar nieuwe werkwijzen om te zorgen voor beroepsonderwijs dat van voldoende kwaliteit is en de toekomst aan kan. Er doen zich verschillende uitdagingen tegelijkertijd voor; het aantal studenten krimpt, docenten wordt gevraagd het vak techniek en technologie anders aan te bieden, tegelijkertijd is de verbinding met de lerarenopleiding relatief beperkt, ook de aansluiting tussen het vmbo en het mbo verdient verbetering. Deze set van uitdagingen levert de betrokken partijen heel wat hoofdbrekens op. En een gekozen aanpak roept weer nieuwe leervragen op: kan het beroepsonderwijs zelfstandig omgaan met deze veranderingen en wat is hiervan het rendement? En is deze aanpak verder te verspreiden?

In het voorbeeld komen de inzet van docenten, de vraag naar meer gepersonaliseerde leerroutes, het samenwerken in het regionaal ecosysteem en de vraag naar validering van leeropbrengsten bij elkaar in het technisch beroepsonderwijs. Hoe dat precies vorm gaat krijgen is een open vraag voor de toekomst. Er zijn verschillende initiatieven denkbaar, afhankelijk van de investeringsbereidheid van de scholen, de bedrijven en de lerarenopleidingen in dit domein.



Conclusies

De MBOin2030 is een voorbeeld van een open beleidsaanpak.⁶ De voorbeelden in dit hoofdstuk zijn niet uitputtend, maar bevatten wel enkele gemeenschappelijke kenmerken. De thematiek is inhoudelijk gevarieerd en complex van karakter. Bij alle initiatieven zijn meerdere actoren betrokken om tot een oplossing te komen, die zij zelfstandig of op eigen kracht niet kunnen realiseren. Er wordt nieuwe en andere docentenzet gevraagd, er ontstaan nieuwe gepersonaliseerde leerpaden, er wordt meer gebruik gemaakt van gevalideerde leerprocessen en de resultaten worden vastgesteld op regionaal niveau. De uiteindelijke opbrengst (*outcome*) reikt in potentie verder dan de op korte termijn bereikte resultaten (*output*) en laat zich niet eenvoudig in termen van reguliere 'key performance indicators' definiëren. De projecten kennen een innovatieve structuur die zich niet direct laat vangen in standaardpaden en bijbehorende beoordeling. We hebben daarom bepleit om toekomstscenario's op te stellen naast de bestaande uitvoeringsagenda's in ieder van de opleidingsdomeinen om de toekomstige koers bij te kunnen stellen. Onderzoek doen (monitoring,

6 Zie ook hoofdstuk 4

valorisatie en evaluatie) en actieve kennisverspreiding bevorderen de kansen op een duurzame doorwerking en daarmee op een dieper leren bij studenten. Op de website van MBOin2030 worden inmiddels nieuwe werkwijzen ontwikkeld om deze toekomstuitdagingen verdere impuls te geven.

Literatuur

Amersfoort W. van, Brouwer, C., Klaijisen, A., Meer, M. van der, & Schobben, J. (2021). *Eindrapportage fase 2 voor een toekomstperspectief op het beroepsonderwijs in 2030*. Den Haag: Ministerie OCW.

Denktank economisch beroepsonderwijs Rotterdam (2021). *Manifest voor een toekomstbestendig Achtergrondstudie economisch beroepsonderwijs Rotterdam*. Rotterdam: Hogeschool Rotterdam, In-Holland, Albeda College, ROC Zadkine.

Hoefeijzers, M., Lohman, T., Meer, M. van der & Noteboom, O.H. (2021). Het MBO-gat: hoe lossen we dat op? In: *Vakblad Profiel*, september 2021

Merriënboer, J. van & P.Kirchner (2017), *Ten steps to complex learning*. New York: Routledge.

Voncken, E., Mulder, J., Meng, C., & Graaf, D. de (2020). Docenten gezocht voor sterk techniekonderwijs, in *De Nieuwe Meso*, Jaargang 7, nr.4.

Peijnenburg A.& Ambaum M. (2016). *Zo overleeft techniekonderwijs. Brieven aan de Minister*. Steyl: Uitgeverij Brónsgreun.

Slot

34

De onmisbaren in het onderwijs:

de gepolariseerde
onderwijsarbeidsmarkt
in de coronaperiode¹

Marc van der Meer

Bijzonder hoogleraar Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, Tilburg Law School/CAOP

De coronacrisis heeft grote betekenis (gehad) voor de arbeidsmarkt van het onderwijs. In dit hoofdstuk reconstrueer ik de ontwikkeling van de positie van bestuurders, schoolleiders, docenten, leerlingen en hun ouders. ‘Wetenschap is als zwemmen in zee bij nacht.’

Inleiding

John P. A. Iaconidis, hoogleraar aan Stanford University, is waarschijnlijk een van de meest vooraanstaande epidemiologen van de wereld. In de recente film ‘Out to see’² (najaar 2022) laat hij zich in een gesprek van 75 minuten uit over de rol van de wetenschap in de coronacrisis. Daarin biedt hij zijn verontschuldigungen aan kinderen en leerlingen aan. Hij komt tot de conclusie dat de wetenschap niet voorbereid was om om te gaan met de dominante rol van de politiek en de media in de voorbije drie jaar. Hij zegt dat veel wetenschappelijke perspectieven buiten beeld zijn gebleven en dat vooral de jongste kinderen en de toch al kwetsbare jongeren de dupe zijn geworden van maatregelen waarvan de wetenschappelijke onderbouwing te veel ontbreekt, terwijl voor hen de risico’s, zeker achteraf gezien, zeer beperkt waren.³

Is het nog nodig om het over de coronaperiode te hebben? Veel mensen zouden deze tijd het liefst zo snel mogelijk achter zich laten. Iaconidis stelt in dit verband dat corona inmiddels een endemische status heeft: ‘Het is niet zonder risico, je kunt er goed ziek van worden, maar de grootste crisis is achter de rug.’ Volgens hem was al eind 2021 ‘het omslagpunt’ (in Duitsland) bereikt.

Er is geen twijfel dat de coronacrisis wereldwijd een kritische episode is waarin zich grote maatschappelijke tegenstellingen hebben gemanifesteerd. Ook in Nederland zijn vergaande maatregelen genomen, zoals drie perioden van langdurige schoolsluitingen, de massale introductie van afstandsonderwijs, de mondkapjesplicht, de avondklok, de sluiting van kinderspeeltuintjes, parken en bossen, sportactiviteiten en het verenigingsleven, nog afgezien van het coronatoegangsbewijs dat gezinnen en vriendenkringen, sport- en culturele verenigingen en de werkvloer van bedrijven tot op het bot heeft verdeeld. Dit alles terwijl gedurende lange perioden het recht op vergadering en demonstratie substantieel werd ingeperkt.

1 De titel naar het programma ‘Tegenlicht’, september 2020.

2 Marchart & Sabransky (2022).

3 Het risico is heel gering voor de jongste leeftijdsgroepen en neemt toe als de leeftijd stijgt (en is dus groter voor oudere leraren). De verschillende wetenschappelijke artikelen op zijn website tonen een steeds verder bijgesteld inzicht in de risico’s van de pandemie.

Inmiddels zijn wereldwijd naar schatting enkele honderdduizenden wetenschappelijke artikelen over corona geschreven. Toch is het niet zo moeilijk om daaruit af te leiden dat er allesbehalve wetenschappelijke consensus bestaat over de oplossingsrichtingen. Dat ligt ook voor de hand, een complex vraagstuk heeft doorgaans niet één oplossing. Er bestaat ook geenszins wetenschappelijke unanimitéit over de vraag welke maatregelen welk effect hebben gesorteerd.

In dit hoofdstuk probeer ik verschillende perspectieven aangaande de positie van leraren, schoolleiders en bestuurders, alsook die van leerlingen en hun ouders, in de coronatijd te ordenen. Daarbij doet zich een weging van waarden voor, de *output* (wat er feitelijk is gebeurd) probeer ik te relateren aan de *outcome* (de betekenis ervan voor het onderwijs) en de *impact* van de crisis (de maatschappelijke doorwerking). Ik begin met een reconstructie van de crisis (februari 2020) en ga vervolgens in op empirische studies over de huidige stand van het onderwijs (november 2022). Ten slotte trek ik enkele conclusies.

Constructie van de besluitvorming⁴

Toen minister-president Rutte op maandag 16 maart 2020 de eerste lockdown aankondigde, was de sluiting van de scholen daarin door het RIVM aanvankelijk *niet* voorzien.⁵ Corona was formeel op 27 februari in Udenhout voor het eerst vastgesteld. Twee weken later, op vrijdag 13 maart, waren verschillende onderwijsinstellingen gesloten. Ook de universiteit in Tilburg sloot van de ene

4 Ik maak gebruik van de datareconstructie voor het basisonderwijs die is gemaakt door het Arbeidsmarktplatform Primair Onderwijs (APPO) (Van den Berg & Cornel, 2021; Van den Berg & Van den Berg, 2021). Deze gegevens komen uit verschillende (grootschalige) enquêtes onder besturen, medewerkers en personeelsafdelingen, waarvan de steekproef in omvang varieert. In de tekst verwerk ik tevens gegevens uit het voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs, alsmede inzichten uit de webinars die door de leerstoel in deze periode zijn gehouden. Voor een onafhankelijke beschouwing over de pedagogische dimensie van het onderwijs, zie ook Koppies (2021).

5 Het ging bij de start van de crisis om grote onzekerheid over de volksgezondheid. Volgens WHO-adviseur Neil Ferguson van Imperial College in London zou de druk op de intensieve zorg zeer fors gaan toenemen. Een overbelaste zorg zou de samenleving ontwrichten (als niet iedereen die het nodig heeft gelijke of de juiste behandeling en zorg krijgt). Later zijn de onderliggende modellen sterk bekritiseerd.

op de andere dag.⁶ Uit twee gesprekken met vo-bestuurders leid ik af dat zij op dat moment net als het RIVM de scholen open wilden laten, maar dat er grote groepsdruk was van met name ouders uit het Gooi (maar ook elders in het land), die zeer bezorgd waren. Nadat in het weekeind ook de Federatie Medisch Specialisten in een persbericht stelde 'het zeker voor het onzekere [te] willen nemen', zag de VO-raad geen andere mogelijkheid dan de schoolsluiting te steunen. Op maandag 16 maart gingen alle scholen dicht en kwam er opvang voor ouders met zogenoemde kritische beroepen.

Meteen na dit weekeind blijken veel scholen overgeschakeld te zijn op online onderwijs. Al snel wordt gesproken van een 'doorbraak' op het terrein van online onderwijs: 'Wat eerder in jaren niet mogelijk was, hebben wij nu in een weekeind gerealiseerd.' Op 17 maart is het afstandsonderwijs op 88% van de basisscholen (bijna) helemaal gerealiseerd. Bij 1% was dit (nog) niet het geval. 77% van de schoolleiders is tevreden over de manier waarop het afstandsonderwijs is ingericht. Op 26 maart wordt in het voortgezet onderwijs het eindexamen voor 2020 geschrapt.

Niet iedereen volgt thuisonderwijs. Op 30 maart 2020 blijkt dat po-besturen 2,8% van de basisschoolleerlingen ontvangen. Gemiddeld is 17% van de medewerkers fysiek op school aanwezig. 43% geeft aan dat de opvang van kwetsbare leerlingen binnen de gemeente op gang is gekomen. Tevens blijkt ruim 80% van het onderwijspersoneel niet of nauwelijks ervaring te hebben met Het gevolg is ook dat 67% van het onderwijspersoneel aangeeft meer tot veel meer werkdruk te ervaren door het afstandsonderwijs. Bijna 85% voelt zich hierin ondersteund en zo'n 70% krijgt voldoende ruimte om afstandsonderwijs naar eigen inzicht vorm te geven. Ongeveer 45% ervaart onvoldoende balans tussen werk en privé.



Ruim driekwart van de schoolleiders denkt dat een lange periode van afstandsonderwijs voor leerachterstanden zorgt.⁷ 68% van de schoolleiders geeft aan dat er ook leerlingen zijn die zich door het afstandsonderwijs juist sneller ontwikkelen. Dát is een inzicht dat steeds terugkomt, voor sommige leerlingen zijn de schoolsluiting en de overgang naar online onderwijs een persoonlijke kwelling, voor anderen is het een zegen om thuis te leren buiten de drukte van de klas.

6 Toevallig nam ikzelf op 12 en 13 maart 2020 formele groepspresentaties af in Tilburg. Die van donderdag vonden fysiek plaats, die van vrijdag werd uitgesteld en later online afgenomen.

7 Hoogleraar economie Coen Teulings (2021) berekende dat acht weken schoolsluiting op termijn 30 miljard euro kost.

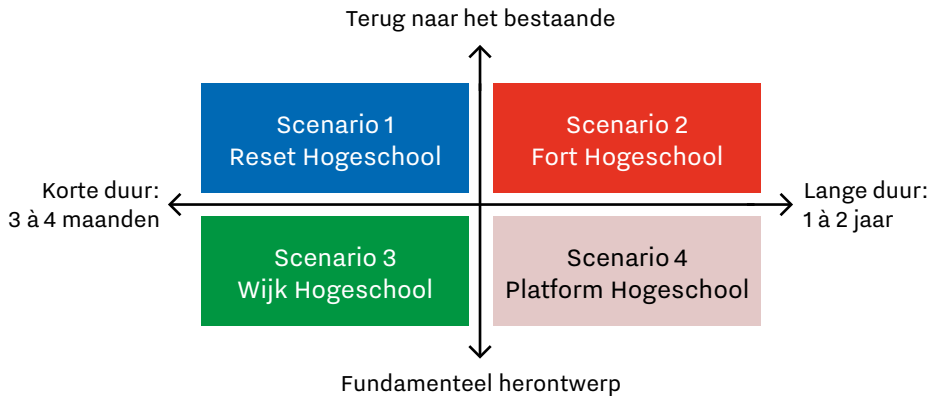
Uit het onderzoek ‘Veerkracht verkennen’⁸ van het project ‘Kansen in crisis’ blijkt het mentoraat, op bijvoorbeeld het Carmelcollege, de cruciale schakel – ‘de levenslijn’ – te zijn tussen school, leerling en ouders. De pedagogisch relatie voor de meest kwetsbare leerlingen wordt het eerst hersteld. Dat is ingewikkelder bij online onderwijs dan fysiek in de klas. Andere zaken van belang zijn de vraag of er thuis een goede studieplek is voor kinderen, de communicatie tussen school en kinderen en de betrokkenheid van ouders, die als rechter- of linkerhand gaan helpen bij opdrachten over de lesstof. Het gaat volgens dit onderzoek om de cognitieve reacties van de docent, de gedragsmatige reacties van de docent en het gebruik van de bronnen buiten de school (toegang tot laptops, inzet van ouders en waar nodig buurtwerkers en jeugdzorg).

Op 21 april wordt de beslissing genomen over de gedeeltelijke heropening van de basisscholen op 11 mei, direct na de meivakantie. De helft van de leerlingen gaat weer naar school, het speciaal onderwijs gaat volledig open. De middelbare scholen openen hun deuren op 2 juni, de basisscholen mogen vanaf 8 juni weer alle leerlingen ontvangen en het mbo, hbo en de universiteiten mogen gedeeltelijk open vanaf 15 juni 2020.

Intermezzo: hoe de nieuwe situatie te duiden?

De eerste lockdown duurt 8 tot 13 weken. In de vroege zomer van 2020 komt er alom reflectie tot stand over de vraag hoe de scholen weer verder zouden kunnen openen. Op 6 mei 2020 maakt bijvoorbeeld de medezeggenschapraad van de Hogeschool Rotterdam vier scenario’s bekend voor het omgaan met de coronacrisis. Wat zijn realistische verwachtingen? Gaan we terug naar het bestaande of zal er een fundamenteel herontwerp van onderwijs komen. En spreken we van een periode van drie tot vier maanden of van een tot twee jaar? Het denken in scenario’s helpt het onderwijs om andere, inhoudelijk rijkere antwoorden op de crisis te ontwikkelen.

8 Struyf et al. (2021).



In dezelfde maand, op 26 mei 2020, houdt het CAOP een online-expertmeeting met Patrick Banis en ondergetekende over dit thema, onder leiding van Frénk van der Linden. Daarin spreken we over de brede definitie van gezondheid van de WHO, die de nadruk legt op fysieke, mentale en sociale aspecten van volksgezondheid, alsook over de 'ceteris paribus'-clausule die sociaaleconomisch onderzoekers doorgaans hanteren. Maar vanaf nu niet meer, de omstandigheden zijn sindsdien stellig veranderd. Er zijn nieuwe dimensies in het spel, zo blijkt bijvoorbeeld precies die dagen dat persoonlijke boodschappen op Facebook, LinkedIn en Twitter door de internationale algoritmen van techbedrijven worden weggenomen of gericht van een onbetrouwbaarheidspredicaat voorzien. Ondertussen is thuiswerken de norm geworden en krijgt het online onderwijs een enorme impuls. De conclusie luidt dat zich in de wetenschappelijke literatuur en in de samenleving twee soorten argumenten hebben ontwikkeld tussen voor- en tegenstanders van de maatregelen, bijvoorbeeld over het belang van positieve gezondheid en de werking van het immuunsysteem. Zoals de commissie-Damsma later zou stellen: er ontstond 'polarisatie binnen en buiten de school, de een vond de maatregelen onvoldoende, de ander vond ze te ver gaan'.



Dat blijkt ook in zomer en najaar van 2020. Uit de reconstructie van arbeidsmarktfonds APPO blijkt dat de coronacrisis veel vraagt van het onderwijspersoneel, bijvoorbeeld als het gaat om hun creativiteit en flexibiliteit.⁹ Toch ziet een groot deel van het personeel de crisis ook als een leerzame periode. De hogere werkdruk en het evenwicht in de werk-privébalans zijn blijvende aandachtspunten tijdens de coronacrisis. Een deel van het personeel maakt zich zorgen over de eigen gezondheid tijdens de coronacrisis of is afwezig (geweest) vanwege het coronavirus. Dit zorgt vaak voor organisatorische uitdagingen op school en een hogere werkdruk bij het overige personeel.

Op 4 oktober 2020 wordt in de Verenigde Staten de ‘Great Barrington Declaration’ ondertekend – uiteindelijk door 935.000 personen – op initiatief van de vooraanstaande hoogleraren Martin Kulldorf (MIT-Harvard University), Sunetra Gupta (Oxford University) en Jay Bhattacharya (Stanford University), maar in Nederland wordt dit nauwelijks opgemerkt. Zij bepleiten een ‘gerichte bestrijding’ van het coronavirus: ‘As infectious disease epidemiologists and public health scientists we have grave concerns about the damaging physical and mental health impacts of the prevailing COVID-19 policies.’ Zij wijzen erop dat de lockdowns een ‘vernietigend effect’ hebben: ‘Scholieren en studenten van school weghouden, is een groot onrecht.’

Het najaar van 2020 en de tweede lockdown

In augustus 2020 gaan alle scholen open. Volgens APPO zijn er wel grote zorgen over de personeelsbezetting. Het is 92% van de schoolleiders gelukt om de formatie voor het komend schooljaar rond te krijgen, 8% is hier dus niet in geslaagd. Gemiddeld is er een personeelstekort van 0,5 fte per basisschool, los van coronagerelateerde afwezigheid.

In het najaar van 2020 komen er nieuwe interventies, gericht op de ventilatie op de scholen. Ook wordt gepleit voor het feit dat docenten voorrang krijgen bij de inmiddels functionerende GGD-teststraten. Op 24 september blijkt dat twee derde van de medewerkers aangeeft het onverstandig te vinden dat verkouden kinderen naar de basisschool komen. Een derde vindt het prima. Op 30 september zijn er zorgen over de personeelsbezetting en het testbeleid. In totaal moet 80% van de scholen die week een of meer leraren missen. De meeste leraren ontbreken, omdat ze wachten op een test of testuitslag. Op 5 oktober 2020 blijkt dat 81% van de scholen afgelopen week een of meer leraren missen, omdat ze in de risicogroep vallen (13%) of positief hebben getest (7%).

⁹ Tijdens een CAOP-workshop heb ik het een verzekeringsspel genoemd, de onderlinge afhankelijkheid van docenten ten opzichte van elkaar wordt groter (11 juni 2020).

In deze periode blijken ook de achterstanden bij leerlingen. Docenten kunnen minder tijd geven aan de leerlingen die het nodig hebben en de achterstanden lopen op. Bestuurders zien de volgende oplossingen voor de verminderde inzet van leraren in de toekomst: digitaal onderwijs inzetten thuis en op school, personeel meer flexibel inzetten, een invalpool faciliteren en het 'anders organiseren' van onderwijs stimuleren.

Op 14 december 2020 kondigt het kabinet een tweede lockdown aan, die op 16 december ingaat en tot 8 februari zal duren. Voorzitter Rinda den Besten van de PO-Raad uit haar teleurstelling dat deze beslissing juist voor de kerstvakantie wordt genomen, al heeft bijna 85% van de schoolleiders begrip voor het kabinetsbesluit om de scholen te sluiten. Wel zijn er zorgen over leerachterstanden bij met name kwetsbare leerlingen en over de sociale veiligheid.¹⁰

In januari 2021 blijkt dat vrijwel alle scholen (99%) tevreden zijn met de manier waarop het afstandsonderwijs op hun school is ingericht. Op ruim een kwart van de scholen beschikken nog niet alle leerlingen over een *device*. Er wordt ook nog gewoon lesgegeven. In het basisonderwijs gaat 30% van de leraren nog naar school. Vooral om les te geven aan kwetsbare leerlingen, al dan niet in combinatie met online les, of om noodopvang te verzorgen. In het hele onderwijs voelt grofweg de helft van de leraren zich 'enigszins veilig' en een kwart ronduit 'onveilig' wanneer zij naar school gaan. Bij de onderwijsondersteuners zijn deze percentages vergelijkbaar. Op 23 februari zijn ook de scholen in het vo en vso weer open.

Op 17 februari wordt het Nationaal Programma Onderwijs¹¹ (NPO) gepresenteerd. Dit herstelprogramma wordt in eerste instantie in algemene termen positief verwelkomd. Twee derde van de scholen denkt dat de maatregelen volstaan en een derde denkt dat ze de kennis en vaardigheden hebben om de achterstanden weg te werken. Later blijkt dat veel bestuurders kritisch zijn en meer duurzame investeringen in het onderwijs bepleiten; zij maken zich ook zorgen over de werkdruk en de bureaucratie die met de maatregelen gepaard gaan. Volgens schoolleiders zou het meeste NPO-geld moeten gaan naar extra handen in de klas (46%), kleinere klassen (32%), extra remediërende tijd (9%), de focus

10 Op 23 januari 2021 wordt de avondklok ingesteld door het dan demissionaire kabinet. Deze wordt op 28 april 2021 opgeheven. In de tussentijd breken in diverse grote steden enkele avonden massale rellen uit.

11 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2021).

op zelfvertrouwen en versterking van welbevinden (7%). In april 2021 wordt het NPO-onderwijs uitgebreid met een stappenplan. Alle scholen moeten een inhoudelijke scan afnemen voordat zij het geld krijgen.

Intermezzo en derde lockdown

In de zomer van 2021 ontstaat er een landelijk debat, onder meer over de effectiviteit van de een halfjaar eerder geïntroduceerde niet-medische mondkapjes. Voorstanders stellen dat het een instrument is van velen (vastgelegd in de Tijdelijke wet COVID-19) dat het virus moet beteugelen. Tegenstanders wijzen erop dat de werking niet is aangetoond en het dragen ervan schadelijk is voor de mens (het belemmert reguliere communicatie op school en schaadt de kwaliteit van de ademhaling) en zeer belastend is voor het milieu.¹² Eenzelfde discussie wordt gevoerd over het coronatesten, waarvan de betekenis wordt betwist.¹³ Meteen na de zomervakantie introduceert het kabinet het coronatoegangsbewijs, dat veel protest krijgt omdat de bewijsvoering over de effectiviteit ervan rammelt.¹⁴

Op 18 december 2021 kondigt het kabinet vanwege de groei van de omikron-variant de derde 'harde' lockdown aan, die op 19 december ingaat. Deze lockdown duurt tot 10 januari in het funderend onderwijs en een week langer in het hoger onderwijs. Op 25 februari 2022 worden het coronatoegangsbewijs en de anderhalvemeter-maatregel afgeschaft.

Empirische gegevens over de extra uitdagingen in het onderwijs

Het 'Rapport-Damhof'¹⁵ van de VO-raad laat zien dat de coronatijd een zware en hectische periode was voor iedereen in en rond het onderwijs. En ook dat er veel veerkracht is getoond door de leraren en schoolleiders. De crisisperiode heeft

12 Het effect van mondkapjes is overigens moeilijk aan te tonen in een 'randomized control test', zo blijkt uit internationale artikelen. Je kunt immers moeilijk de ene klas een mondkapje geven en de andere klas niet. Jaap van Dissel had de mondkapjes aanvankelijk 'schijnveilig' genoemd. Voor de wetenschappelijke kanttekeningen zie bijvoorbeeld Peeters (2021).

13 Zie bijvoorbeeld VUMC-hoogleraar Girbes (2021).

14 Voor het gebruik van wiskundige modellen in het coronabeleid, zie bijvoorbeeld Jacobs en Meester (2023).

15 Commissie-Damhof (2020).

een nieuwe kijk gegeven op onderwijskwaliteit, zo stelt het rapport. Thema's als 'afstandsonderwijs', 'hybride onderwijsvormen' en 'de omgang met onderwijstijd en onderwijslogistiek' zijn van inhoud veranderd.

Meer onlangs worden in landelijke studies nog andere dimensies over deze periode belicht. Zo weten we dat het met veel jongeren in Nederland helemaal niet zo goed gaat. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de recente studie van het RIVM¹⁶ naar de mentale gezondheid van jongeren. Uit de laatste meetronde van juni 2022 blijkt dat velen kampen met psychische klachten, stress, eenzaamheid en suïcidaliteit. De cijfers tonen een zorgelijk beeld. 37% van de jongeren heeft mentale klachten. Een percentage dat begin 2021 nog hoger was, en inmiddels weer licht daalt. Een op de zes jongeren heeft regelmatig suïcidale neigingen, een gegeven dat wordt bevestigd door huisartsen. Dit aantal is sterk gestegen tussen september 2021 (8,5%) en maart 2022 (16,8%) en sindsdien niet afgenomen.¹⁷

Het zorgelijke beeld over jongeren blijkt ook uit andere studies, bijvoorbeeld 'Staat van het Amsterdamse voortgezet (speciaal) onderwijs'¹⁸, dat een allesbehalve rooskleurig beeld schetst. Het gaat niet zo goed met de leerlingen, er is alom faalangst bij een grote prestatiedruk en de leerachterstanden zijn sterk ongelijk verdeeld. Leraren op hun beurt staan voor grote opgaven en de vertrekintentie is vrij groot.



Volgens de laatste rapportage van het Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs (NCO)¹⁹ nemen de leerachterstanden van leerlingen in het onderwijs niet af maar toe, ondanks de forse investering van 8 miljard euro die het kabinet heeft gepleegd in het Nationaal Programma Onderwijs. De gemiddelde achterstand in het basisonderwijs bedraagt inmiddels 15 weken, dat was 12 tot 13 weken. Leraren en leerlingbegeleiders hebben dus extra werk. In het artikel 'De leervertraging loopt op'²⁰ in de landelijke kranten stelt de projectleider, hoogleraar Carla Haelermans, dat 'het gedrag van leerlingen is veranderd'.

16 RIVM (2022).

17 Ook vóór de coronaperiode was de mentale gezondheid behoorlijk zorgelijk. In een studie onder studenten van Hogeschool Windesheim (SER Overijssel, 2019) blijkt dat tot een kwart wel eens suïcidale neigingen had. Ook was er toen al massaal gebruik van alcohol en genotsmiddelen.

18 Ahamiane et al. (2022).

19 Haelermans et al. (2021).

20 Veldhuis (2022).

Scholen zeggen dat hun leerlingen sinds corona ‘minder gemotiveerd zijn. Ze lijken murw, hebben minder energie, dat helpt niet bij het leren.’ Ze gaat verder in op het oplopen van de achterstand, ondanks het feit dat leerlingen al weer bijna een jaar (sinds medio januari 2022 – MvdM) gewoon elke dag naar school gaan. ‘Misschien hebben we te optimistisch gedacht dat het wel weer goed zou komen [...] Daar komt bij dat onderwijs cumulatief is: je bouwt voort op kennis die je al hebt. Je leert iets, en dat heb je nodig voor het volgende wat je leert. Maar de trein dendert door: je kunt in groep vier niet steeds lessen uit groep drie gaan geven. Als er eenmaal gaten ontstaan in je kennis kun je daar last van houden.’

Deze gegevens gaan over het basisonderwijs, maar Haelermans spreekt zich ook uit over het vervolgonderwijs: ‘De leerachterstanden nemen toe naarmate de leerlingen ouder worden: de leervertraging is het grootst in groep acht. Als je die lijn doortrekt, houd ik mijn hart vast voor wat er op middelbare scholen aan de hand is. We horen ook zorgelijke geluiden over het sociale gedrag van leerlingen in het voortgezet onderwijs. Kortere lontjes, meer vechtpartijen, minder doorzettingsvermogen. Ik zou het eerlijk gezegd niet gek vinden als we daar een nog grotere vertraging gaan zien. [...] Deze enorme schade kun je niet binnen een jaar herstellen. Het heeft tijd nodig. We weten alleen nog niet hoeveel tijd.’

Dat blijkt in dezelfde week ook uit een realistisch portret in dezelfde krant over het mbo bij ROC Nijmegen²¹: ‘De coronaperiode heeft enorm ingehakt op de praktische opleidingen. We zijn creatief geweest met van alles thuis maken, via Zoom. Stages probeerden we via de goede doelen die open waren, de voedselbank, de daklozenopvang. Hoe lager het niveau, hoe moeilijker het is je aan te passen aan grote ontwikkelingen, zoals een lockdown én heropening: Dan gingen de scholen weer dicht en dan weer open. Dat bevordert de motivatie van studenten niet. Velen zijn nog steeds ontregeld, terwijl deze studenten maar een ding nodig hebben om tot bloei te komen: rust en regelmaat.’

21 Weeda (2022).

Conclusies

De coronacrisis is in veel opzichten een louterende ervaring geweest. Werkende mensen werden ineens thuis wakker uit de 'nu-straks'-klem van de dagelijkse gang naar hun werk. In het onderwijs gaat het om een diep ingrijpende verandering. Leraren, schoolleiders en bestuurders blijken onmisbaar te zijn, het leraarschap krijgt nadrukkelijk het predicaat van een essentieel beroep. Er kwam een nieuwe professionele dimensie om de hoek kijken door het online lesgeven en werkoverleg op afstand. Het werk in de klas – hoe moeizaam ook – werd per saldo rijker en gevarieerder, en dat in een omgeving waar de onzekerheid misschien wel groter was dan het risico van het virus zelf. Duidelijk werd andermaal hoeveel structuur en zingeving het onderwijs geeft aan het leven van jonge mensen. Scholen gingen dicht, al was er op veel plaatsen voor sommige van de meest kwetsbare leerlingen nog wel een achterdeurtje open om toch te komen. Momenteel moeten alle zeilen bijgezet worden om de leerachterstanden weg te werken.

Tijdens de crisis is, net zoals eerder bij bijvoorbeeld de Mexicaanse griep, in de communicatie in politiek en media veel meer nadruk gelegd op de risico's van het virus dan op de schade van de maatregelen. Daarom is het zo van belang ordening aan te brengen in de onderliggende waarden die in het onderwijs in het geding zijn, al is niet eenvoudig zonder verdiepend onderzoek aan te tonen welke factoren precies relevant waren op een bepaald moment. Niettemin, de coronacrisis betekent voor de output-dimensie van onderwijsarbeidsmarkt ten eerste dat schoolbesturen in hoofdlijn hebben gepoogd de landelijke maatregelen te volgen om aldus de polarisatie buiten de school te houden. Karin van Oort, bestuurder van het Carmelcollege, zegt achteraf dat de opdracht was: 'Zorg dat het onderwijs zo goed mogelijk doorgaat en dat leerlingen en personeel zo weinig mogelijk schade ondervinden.' Schoolleiders op hun beurt moesten tijdens de coronacrisis de afwezigheid van personeel opvangen om het onderwijs te laten doorgaan. Het onderwijspersoneel ten slotte maakte zich voor een belangrijk deel zorgen over de eigen gezondheid tijdens de coronapandemie en de verspreiding van COVID-19 binnen de scholen, bijvoorbeeld doordat de ventilatie niet voldoende is. 'We worden voor de leeuwen gegooid', zo heette het in de lerarenkamer en indirect ook bij de onderwijsbonden. Andere docenten vonden de landelijke maatregelen juist beklemmend, de-humaniserend en soms bedreigend voor hun positie. Voor iedereen geldt dat de combinatie van onderbezetting en overbelasting ertoe leidde dat de werkdruk toenam en de werk-privébalans een aandachtspunt was.



Het is daarom van belang de proportionaliteit, timing en betekenis van de coronamaatregelen verder te analyseren. Er is een meer gedegen en bredere evaluatie nodig. Het is niet overdreven te zeggen dat de gevolgen van de coronacrisis in het onderwijs (outcome) nog lang zullen doorwerken en maatschappelijke impact hebben. Dat beeld wordt verhelderd als we het eerste deel van de evaluatie van het coronabeleid door de Onderzoeksraad voor Veiligheid²² uit februari 2022 raadplegen: Nederland bleek niet goed voorbereid op een langdurige landelijke gezondheids crisis. De crisisstructuur en crisiscommunicatie schoten tekort. Op het moment van schrijven (november 2022) heeft dezelfde Onderzoeksraad een tweede rapportage uitgebracht.²³ De raad blijkt niet of nauwelijks in staat om conclusies te trekken over de coronaperiode, nota bene vanwege het ontbreken van gegevens. John Iaconidis vraagt in zijn film om tijd en ruimte voor onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek: 'Wetenschap is als zwemmen in zee bij nacht, het is een prachtige ervaring, maar je ziet niet alle risico's aankomen'.

Als we een brede definitie van gezondheid en maatschappelijk welzijn hanteren, komt het belang van onderwijs op een andere manier in beeld. Over de dynamiek van deze crisis zijn immers vergelijkingen gemaakt met de jaren 30 van de vorige eeuw en de Grote Recessie na de val van Lehman Brothers. Bijvoorbeeld in 2008-2009 ontstonden er 'spill-overs'-mechanismen²⁴ – toen van de bankwereld naar de openbare financiën en van de sociale zekerheid naar de arbeidsverhoudingen en het onderwijs – die nog jaren zouden doorwerken. Ook in de coronatijd bestonden dergelijke domino- of watervaleffecten. De gezondheids crisis leidde niet alleen tot lockdowns, schoolsluitingen en grotere kansenongelijkheid, maar ook tot verstoringen in wereldmarkten en omvangrijke (lees ook: dure) publiek gefinancierde (inter)nationale herstelprogramma's in de marktsector en in tweede instantie ook in het onderwijs. Er wordt (bij internationale conferenties) gesproken van een 'permacrisis': we bewegen ons van crisis naar crisis.²⁵

22 Dijksselbloem et al. (2022).

23 Zouridis et al. (2022).

24 Hemerijck et al. (2009).

25 Zie bijvoorbeeld het recente themanummer van *Transfer: European Review of Labour and Research* (Volume 28, issue 1, februari 2022) over de coronaperiode en ook de ETF-conferentie over 'Veerkracht bij crises' van 1-2 december 2022.

Daarom mag een hoofdstuk over de coronacrisis niet ontbreken in dit boek. De coronaperiode maakt andermaal duidelijk wat onderwijs zo belangrijk maakt. Het onderwijs is een van belangrijkste ontmoetingsplaatsen in onze samenleving. Hier worden leerlingen gevormd en voorbereid op hun verdere leven. Hier wordt betekenis gegeven aan persoonsvorming en socialisatie, met aandacht voor burgerschap, macht en tegenmacht, groeiende ongelijkheid, positieve gezondheid, hygiëne en persoonlijke omgang bij ziekte. Onderwerpen die in de coronatijd nieuwe betekenis hebben gekregen, ook voor de leerstof. Die uitwisseling vraagt om het leren schrijven en spreken, om je uit te drukken, om onderlinge communicatie en om betekenisgeving.

Op verschillende universiteiten komt momenteel geleidelijk een gesprek tot stand met als doel een open, onafhankelijk en kritisch wetenschappelijk debat te starten over maatschappelijke vraagstukken, en tevens onderwijs op locatie te verdedigen als een unieke en onvervangbare vorm van educatie.



Literatuur

Ahamiane, S., Bicknese, L., Cohen, L., De Graaff, L., Hesselings, N., Hoedemaker, R., Klingen, J., Lindeman, E., Meester, F., Mohabbatdar, S., Ramlakhan, K., Rubingh, S., Schmitz, D., Sewdas, D., Van Spijker, F., Verhaar, S., De Wilde, S., & Van der Wouden, M. (2022). *De staat van het Amsterdamse voortgezet onderwijs 2022*. OSVO/Gemeente Amsterdam, Onderzoek & Statistiek. <https://www.verenigingosvo.nl/wp-content/uploads/2022/11/Staat-van-het-Amsterdamse-VO.pdf>

Centrale Medezeggenschapsraad Hogeschool van Rotterdam. (2020). *Scenario's voor de Hogeschool na de Corona-Crisis*. Hogeschool Rotterdam. https://www.hogeschoolrotterdam.nl/contentassets/fe2d8edb73d04a6a94501f0c28f23c77/overpeinzingen-19_druk.Pdf

Commissie-Damhof. (2020). *Wat kan het onderwijs leren van de coronatijd?* VO-Raad. <https://www.vo-raad.nl/nieuws/rapport-commissie-damhof-wat-kan-het-onderwijs-leren-van-de-coronatijd>

Dijsselbloem, J.R.V.A., Zouridis, S., & Bakkum, E. A. (2022). *Aanpak coronacrisis: Deel 1: tot september 2020*. Onderzoeksraad voor Veiligheid. <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/16666/aanpak-coronacrisis-%E2%80%93-deel-1-tot-september-2020>

Girbes, A. (2021). De testsamenleving: Buitenproportioneel en een loze belofte. In D. Bijl (Red.), *Pandemisch chaos: Het coronabeleid onder de loep* (pp. 215-222). Zutphen: Walburg Pers.

Haelermans, C., Van der Velden, R., Aarts, B., Bijlsma, I., Jacobs, M., Smeets, C., Van Vugt, L., & Van Wetten, S. (2021). *Leergroei deels hersteld, behalve bij begrijpend lezen (NCO Factsheet No. 5)*. Nederlands Cohortonderzoek Onderwijs. https://www.nationaalcohortonderzoek.nl/sites/nco/files/media-files/factsheet05_nco_algemeen_def.pdf

Hemerijck, A., Knapen, B., & Van Doorne, E. (2009). *Aftershocks: Economic crisis and institutional choice*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Jacobs, M. & R.Meester (2023). *Van aardbeving tot zoönose. Over de inzet van modellen voor beleid*. Zutphen: Mazirel Pers.

Koppies, H. (2021). Kinderen van de coronarekening: Wat zijn de gevolgen van de aanpak van de COVID-19-pandemie in Nederland? In D. Bijl (Red.), *Pandemisch chaos: Het coronabeleid onder de loep* (pp. 175-192). Zutphen: Walburg Pers.

Marchart, P., & Sabransky, G. (Directors). (2022). *Out to see* [film]. Wenen: Zukunft Kinderrechte.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2021). *Nationaal Programma Onderwijs steunprogramma voor herstel en perspectief*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/02/17/nationaal-programma-onderwijs-steunprogramma-voor-herstel-en-perspectief>

Peeters, C. (2021, 13 juni). Waarom de mondkapjesplicht per direct afgeschaft moet worden. *HP De Tijd*. <https://www.hpdetijd.nl/2021-06-13/waarom-de-mondkapjesplicht-per-direct-afgeschaft-moet-worden/>

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. (2022). *Resultaten kwartaalonderzoek jongeren*. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Geraadpleegd november 2022 op <https://www.rivm.nl/gezondheidsonderzoek-covid-19/kwartaalonderzoek-jongeren/mentale-gezondheid>



Sociaal-Economische Raad Overijssel. (2019). *Vakmensen gevraagd, nu en straks! Middellange termijn advies over mbo 2-3 en de arbeidsmarkt in Overijssel*. https://www.ser-overijssel.nl/assets/Advies/ser_overijssel-vakmensen_gevraagd_nu_en_straks.pdf

Struyf, A., Van der Zanden, P., Cornelissen, F., Geijssel, F., Schreurs, B., Denessen, E., & Volman, M. (2021). *Veerkracht verkennen: Hoe vijf VMBO-scholen het partnerschap aangingen met de ouders van kwetsbare leerlingen tijdens de COVID19-crisis*. Universiteit van Amsterdam/Radboud Universiteit. <https://www.vo-raad.nl/nieuws/nieuw-rapport-educatief-partnerschap-tijdens-corona-toont-voorbeelden-van-veerkracht-in-crisistijd>

Teulings, C.N. (2021). School closure is counterproductive and self-defeating. *CEPR-press, Issue 69*.

Van den Berg, D., & Cornel, S. (2021). *De (gevolgen van de) coronacrisis in beeld, deel 2*. Arbeidsmarkt Platform Primair Onderwijs. <https://arbeidsmarktplatformpo.nl/wp-content/uploads/2021/11/APPO-Coronamonitor-2021.pdf>

Van den Berg, D., & Van der Berg, D. (2021). *De gevolgen van de coronacrisis in beeld*. Arbeidsmarkt Platform Primair Onderwijs. https://arbeidsmarktplatformpo.nl/wp-content/uploads/2020/10/APPO_coronamonitor_PP05.pdf

Veldhuis, P. (2022, 17 november). Onderzoek wijst uit: de leervertraging door de schoolsluitingen loopt op. *NRC*. <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/11/17/onderzoek-wijst-uit-de-leervertraging-door-de-schoolsluitingen-loopt-op-a4148607#:~:text=Interview-Onderzoek%20wijst%20uit%3A%20de%20leervertraging%20door%20de%20schoolsluitingen%20loopt%20op,groter%20in%20plaats%20van%20kleiner.%E2%80%9D>

Weeda, F. (2022, 16 november). 'Jullie zijn veel waard, hoor', zegt de docent op het mbo. *NRC*. <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/11/15/jullie-zijn-veel-waard-hoor-zegt-de-docent-op-het-mbo-2-a4148349>

Zouridis, S., Bakkum, E.A., & Verheij, C.A.J.F. (2022). *Aanpak coronacrisis Deel 2: September 2020 tot juli 2021*. Onderzoeksraad voor Veiligheid. <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/aanpak-coronacrisis-deel2>



Auteursregister

Bilkes, Marius

Initiatiefnemer, Expertisecentrum Hybride Docent

Brinkman, Wilco

Adviseur, CAOP

Cees Brouwer

Voormalig voorzitter van het College van Bestuur van ROC Rivor

Lid van kerngroep MBOin2030

Cornel, Simon

Onderzoeker, CAOP

Cörvers, Frank

Bijzonder hoogleraar Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, Tilburg Law School/

CAOP

Programmadirecteur, ROA

Hoogleraar, Maastricht University/NEIMED

De Vos, Klaas

Onderzoeker, Centerdata

De Wolf, Inge

Bijzonder hoogleraar, Universiteit Maastricht

Directeur Education Lab

Programmamanager, NRO

Dobbelaer, Marjoleine

Onderzoeker, HAN University of Applied Sciences

Dorenbosch, Luc

Toegepast onderzoeker, De Baaningenieurs

Fontein, Peter

Directeur/Onderzoeker, Centerdata

Gorissen, Pierre

Associate Lector, iXperium Centre of Expertise leren met ict,

HAN University of Applied Sciences



Hoogendoorn, Tom
Beleidsadviseur, Zestor

Jongejan, Jaap
Algemeen directeur, SBI formaat

Andrea Klaijssen
Practor Gepersonaliseerd leren bij het Vista College

Kral, Marijke
Lector, iXperium Centre of Expertise leren met ict,
HAN University of Applied Sciences

Noteboom, Onno-Hans
Bestuurder van Stichting Platform Integraal Ondernemen en Innovatieregisseur
bij Arlande

Prokic-Breuer, Tijana
Directeur Education Lab, ROA Universiteit Maastricht
Programmamanager, Onderwijsinspectie

Rouw, Rien
Strategisch Adviseur, ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Scheeren, Jo
Senior beleidsadviseur, Zestor
Onderzoeker, CAOP

Schobben, John
Practor Innovatiesucces in het mbo, De Leijgraaf, Koning Willem 1 College

Schokker, Tim
Adviseur, ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Schwartz, Hans
Senior beleidsmedewerker, CAOP

Snel, John
Trainer/Adviseur, SBI Formaat

Teurlings, Christa

Zelfstandig onderzoeker, TOiP Teurlings Onderwijsonderzoek in Praktijk

Uerz, Dana

Senior Onderzoeker, iXperium Centre of Expertise leren met ict,
HAN University of Applied Sciences

Wim van Amersfoort

Voormalig voorzitter College van Bestuur van het Regio College
Lid van de kerngroep MBOin2030

Van den Berg, Deborah

Onderzoekscoördinator, ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Onderzoeker, CAOP

Van den Berg, Devorah

Onderzoeker, CAOP

Van der Aa, Ruud

Onderzoeker, CAOP



Van der Meer, Marc

Bijzonder hoogleraar Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, Tilburg Law School/
CAOP
Onafhankelijk adviseur mbo-sector

Van der Steeg, Marc

Adviseur, ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Van der Velden, Kees

Initiatiefnemer, Expertisecentrum Hybride Docent

Van Hassel, Daniël

Onderzoeker, CAOP

Van Nuland, Etienne

Onderzoeker, CAOP

Vermeulen, Marc

Hoogleraar onderwijssociologie, TIAS School for Business and Society

Vermeulen, Stan

Onderzoeker, Inspectie van het Onderwijs

Visscher, Adrie

Hoogleraar, Universiteit Twente

Vrielink, Sil

Onderzoeker, MOOZ

Vroomen, Anke

Partner/Onderzoeker, V-square

Wartenbergh-Cras, Froukje

Onderzoeker, MOOZ

Wijffes, Daphne

Leerkracht, De Groeiling; stagiair ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Wisse, Robin

Onderzoeker, CAOP

Wolthoff, Marieke

Senior projectleider, Platform Talent voor Technologie





Colofon

ISBN 978-90-75256-12-3

Coördinatie: **Loes Hodemaekers** (CAOP)

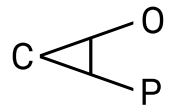
Eindredactie: **Paul Kattestaart** (Het Nederlands Tekstbureau)

Vormgeving: **Paul Pleijs** (CAOP)

Fotografie: **FatCamera** (iStock)

Druk: G3M

© 2023 CAOP



‘Onderwijs aan het werk’, tweede editie

Een uitgave van de Bijzondere Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt van CAOP en
Tilburg University, verschenen op 16 februari 2023.

Publicatiereeks Overheid & Arbeid, 2023
Nummer 54

