

Tien jaar adviezen over leraren en
lerarenopleidingen:
overzicht en balans

Tien jaar adviezen over leraren en
lerarenopleidingen:
overzicht en balans
Acquis Onderwijsraad

Auteurs: Karin Hoogeveen en Anton Nijssen
oktober 2009

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
1. Onderzoeksterrein en aanpak van de studie	3
1.1. Inleiding	3
1.2. Beleidsadvies en beleidsonderzoek: plaats van de Onderwijsraad in het bestel, en advisering	4
1.3. Doel- en vraagstelling van het onderzoek.....	7
1.4. Werkwijze.....	7
2. Beschrijvende analyse van de adviezen.....	10
2.1 Thema's en subthema's	10
2.2 Reacties op de adviezen: algemene schets.....	11
3. Beroep leraar en de positie van de leraar.....	13
3.1 De adviezen: aanleiding, centrale gedachten en ideeënontwikkeling.....	13
3.2. Reacties op de adviezen.....	16
3.3 Analyse	18
4. Lerarenopleidingen.....	19
4.1 De adviezen: aanleiding, centrale gedachten en ideeënontwikkeling.....	19
4.2 Reacties op de adviezen.....	24
4.3 Analyse	25
5. Bekwaamheidseisen en kwalificatiestructuur.....	27
5.1 De adviezen: aanleiding, centrale gedachten en ideeënontwikkeling.....	27
5.2 Reacties op de adviezen; analyse.....	29
6. Lerarenbeleid en de arbeidsmarkt.....	33
6.1 Inleiding.....	33
6.2 De adviezen: aanleiding, centrale gedachten en ideeënontwikkeling.....	34
6.2 Reacties op de adviezen; analyse.....	36
7. Arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden	38
7.1 De adviezen: aanleiding, centrale gedachten en ideeënontwikkeling.....	38
7.2 Reacties op de adviezen; analyse.....	40
8. Conclusies en beschouwing.....	41
8.2 Inleiding.....	41
8.2. Conclusies.....	42
8.3. Beschouwing.....	46

Voorwoord

Het beroep leraar en de lerarenopleiding zijn thema's die met grote regelmaat terugkeren in de jaarlijkse werkprogramma's van de Onderwijsraad. Zo heeft de Raad in de laatste tien jaar bijna 20 (brief)adviezen uitgebracht en verkenningen gepubliceerd. Daarnaast zijn in opdracht van de Raad verschillende studies verricht. De Onderwijsraad wil dit jaar de balans opmaken van het advieswerk op dit terrein en heeft Sardes gevraagd uitvoering te geven aan de studie 'acquis leraren'.

Het 'acquis leraren' heeft tot allereerst tot doel om een gestructureerd overzicht te bieden van de advisering van de Onderwijsraad in de achterliggende tien jaar op het terrein van de leraar en de lerarenopleiding. Meer concreet gaat het om de volgende thema's:

1. Het beroep leraar en de positie van de leraar.
2. Bekwaamheidseisen en kwalificatiestructuur.
3. Lerarenopleidingen (inclusief opleiden in de school).
4. Lerarenbeleid in het kader van arbeidsmarktontwikkelingen (onder andere zij-instroom en vergrijzing).
5. Arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden.

Het gaat niet alleen om een overzicht van het advieswerk op deze thema's, want belangrijker nog is om vast te leggen hoe de centrale ideeën, visies en concepten, die in de adviezen te vinden zijn, zijn gegroeid, ontwikkeld en veranderd, hoe deze zijn ontvangen in het onderwijsbeleid, de onderwijspraktijk, het onderzoek en de opleidingen, en hoe deze daarin zijn verwerkt en hun doorwerking hebben (gehad). Kortom, wat is de bijdrage van het advieswerk aan theorie, beleid en praktijk?

We hebben de studie gebaseerd op veel documenten, literatuur- en web-searches. Daarnaast hebben we met tal van deskundigen van gedachten kunnen wisselen over de adviezen, en de receptie van de adviezen. Een overzicht van de gesprekspartners is te vinden in bijlage 2. Wij danken hen voor de bereidwillige medewerking en de vaak open gedachtewisselingen. Uiteraard is de inhoud van dit rapport geheel voor onze rekening. In hoofdstuk 1 gaan we dieper in op de aanpak, die we hebben gekozen. Hoofdstuk 2 geeft een inventariserend overzicht van het werk van de Onderwijsraad, waarna we in de hoofdstukken 3 tot en met 7 dieper ingaan op de hierboven onderscheiden thema's. In hoofdstuk 8 sluiten we het rapport af met een conclusie. De Onderwijsraad opereert niet in een vacuüm. De onderwerpen, die in deze studie worden behandeld, zijn van elementair belang voor veel partijen in de onderwijssector en evenzovele partijen spreken zich uit, publiceren analyses en beleidsprogramma's of voorstellen hiertoe. Het is daarom niet mogelijk om de doorwerking van de adviezen van de Onderwijsraad 'sec' vast te stellen. Niettemin hopen we met deze studie bij te dragen aan een juiste waardering voor het werk en de invloed van de Onderwijsraad op onderwijsbeleid en –praktijk.

Karin Hoogeveen
Anton Nijssen

1. Onderzoeksterrein en aanpak van de studie

1.1. Inleiding

“Meer dan ooit is het besef doorgedrongen dat onderwijs een sleutelfactor is voor de welvaart en concurrentiekracht van ons land. Alleen met kwalitatief hoogwaardig onderwijs kan ons land ook in de komende jaren blijven behoren tot de ‘leading nations’. De kwaliteit van ons onderwijs wordt in de eerste plaats bepaald door de kwaliteit van de leraar. Leraren spelen een hoofdrol in de kenniseconomie”¹.

Personeel en management in het onderwijs zijn zeer bepalende factoren voor de kwaliteit ervan. Ontwikkelingen op het terrein ‘leraren en lerarenopleidingen’ zijn dus belangrijk en de Onderwijsraad heeft hieraan in de achterliggende tien jaar veel aandacht gegeven. Voordat we hier op ingaan is het goed om een onderliggende ontwikkeling kort aan te stippen, die als zodanig in de behandelde adviezen niet tot uitdrukking komt maar in belangrijke mate bepalend is voor de vormgeving van het beleid op het terrein van leraren en lerarenopleidingen. Het gaat om de verandering in de besturingsfilosofie van de rijksoverheid, waardoor de taken en verantwoordelijkheden van de lerarenopleidingen, en ook van de scholen, inzake strategisch en operationeel beleid fors zijn verruimd en de positie van sociale partners fundamenteel is gewijzigd.

Besturingsfilosofie

Met de publicatie van de HOAK-nota (Hoger Onderwijs, Autonomie en Kwaliteit; Ministerie van O&W, 1984) is een proces ingezet van toenemende autonomie van de instellingen voor hoger onderwijs waartoe de lerarenopleidingen en de PABO’s behoren. In het verlengde van dit proces is ook de autonomisering van MBO-scholen, VO-scholen en PO-scholen gestart. Het sluitstuk van het proces in de onderwijssector is in feite de invoering van de lumpsum regeling in het basisonderwijs in 2005, waarbij de besturen van basisscholen volledig zeggenschap krijgen over het totale budget, inclusief het personeelsbudget, en voor het eerst werkelijk invulling kunnen geven aan het werkgeverschap. De autonomisering van de instellingen in het hoger onderwijs is al veel eerder voltooid. De professionalisering van bestuur en management is ook daar echter nog in volle gang.²

Autonomie houdt onder andere in: zeggenschap over het eigen budget. Personele lasten vormen altijd verreweg het grootste onderdeel van de exploitatie van een instelling. Daadwerkelijk eigen personeelsbeleid en –management, inclusief de verantwoordelijkheid voor en zeggenschap over de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden, zijn essentieel voor de autonomie van de instellingen.

Onder meer om de kansen en risico’s van deze autonomie aan te kunnen is er in de achterliggende decennia een stroom van fusies in het voortgezet en beroepsonderwijs te zien

¹ *Toekomst leraren*, p.2; Onderwijsraad, Den Haag, juni 1998.

² Het onderwerp staat ook nu nog op de agenda van de Onderwijsraad getuige het in het *Werkprogramma 2010* geuite voornemen van een advies op het terrein van ‘leraren, schoolorganisatie en management’.

geweest. In het primair onderwijs is er eerder sprake van bestuurlijke fusies en niet zozeer van organisatieversmelting. Tegelijk met deze ontwikkelingen is een proces op gang gebracht van professionalisering van toezicht, bestuur en management. Dit proces is nog lang niet afgerond. Ook zijn nieuwe structuren in het leven geroepen, onder meer tot uitdrukking komend in nieuwe, met branche-organisaties vergelijkbare, organisaties als de VO-Raad en de PO-Raad.

De bestuurlijke en organisatorische ontwikkelingen leiden ook tot nieuwe functies in de scholen, zoals bijvoorbeeld de bovenschools manager in het primair onderwijs; in feite een professionele, uitvoerende bestuurder. De genoemde ontwikkelingen stellen daarnaast in staat tot functiedifferentiatie in de scholen; een ontwikkeling die feitelijk nog in de kinderschoenen staat.

Ook zien we een andere ontwikkeling, die mede in gang is gezet door een maatschappelijke vraag: de omvorming van scholen naar brede scholen en integrale kindcentra en de verantwoordelijkheid van basisscholen voor opvangvoorzieningen (motie Van Aartsen Bos). Ook hierdoor ontstonden nieuwe functies, zoals die van combinatiefunctionaris en onderwijsassistent. Daarnaast leidde het tot een verandering van de bekwaamheidseisen die aan leraren basisonderwijs gesteld worden. Zij moeten nog beter in staat zijn om samen te werken met professionals uit andere sectoren.

Autonomie houdt niet in: volledige beleidsvrijheid. Tegelijk met de autonomie van de scholen zijn de thema's 'goed bestuur / horizontaal toezicht' en 'extern bestuur' actueel geworden, onder andere recentelijk leidend tot een veranderende rol voor de Onderwijsinspectie. Voor de lerarenopleidingen is het accreditatieorgaan voor het hoger onderwijs, NVAO, een belangrijke partij geworden. Deze beoordeelt de opleidingsprogramma's, maar de maatschappelijke en politieke omgeving is nog steeds eisenstellend.

1.2. Beleidsadvies en beleidsonderzoek: plaats van de Onderwijsraad in het bestel, en advisering

De Onderwijsraad

De Onderwijsraad adviseert op tal van beleidsterreinen aangaande het onderwijs. De Raad is een onafhankelijk adviescollege, dat is opgericht in 1919 net na de Pacificatie. De Raad heeft heel lang een plaats gehad aan het einde van de beleidscyclus en de taak was beperkt tot advisering over nota's en wetsvoorstellen. De samenstelling van de Raad beoogde dat de verschillende opties in het onderwijsveld goed werden vertegenwoordigd en de adviezen betroffen vooral bestuurlijke en juridische aspecten.

In 1997 is de wettelijke basis van de Onderwijsraad vernieuwd in de Wet op de Onderwijsraad. Hierin is een ontwikkeling geformaliseerd die in de loop van de jaren negentig ontstond. De advisering van de Raad wordt meer onderdeel van de beleidscyclus. Adviezen hebben niet alleen betrekking op wetsvoorstellen, maar ook op wetsontwerpen en onderwerpen voor beleidsontwikkeling. De advisering beperkt zich niet tot bestuurlijk-juridische aangelegenheden,

maar wordt meer conceptueel van aard en er wordt nadrukkelijk gezocht naar wetenschappelijke onderbouwing. De samenstelling van de Raad verandert. Het wordt meer een gezelschap van – nu: 12 - onafhankelijk deskundigen. Sinds kort is er sprake van een twee ringen – model. Er is de Raad zelf. Daarnaast is er een vaste kring van experts, thans acht. Deze kring van externe deskundigen draagt specifieke deskundigheid aan die voor het raadswerk van belang is. De leden van deze tweede kring kunnen deelnemen aan beraadslagingen van de raadscommissie. De Raad is met andere woorden al lang geen bundeling meer van ‘stakeholders’, maar een gezelschap van – veelal in de praktijk en de kennisinstellingen gewortelde – onafhankelijke deskundigen.

De taak van de Raad is thans om de regering en de beide Kamers, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van beleid en wetgeving op het gebied van het onderwijs te adviseren. Nieuw in de wet uit 1997 is dat de Raad ook de taak heeft om in voorkomende gevallen gemeentebesturen te adviseren over gemeentelijk onderwijsbeleid.

Een eerste studie van de adviezen op het onderhavige onderzoeksterrein - zie tabel 1.1 - laat zien dat de adviezen te onderscheiden zijn naar functioneel karakter:

- a. Er is een type advies dat als ‘instrumenteel’ kan worden aangeduid. In dit kader geldt dat vooral voor nummer 5, waarin op verzoek van de Minister een toetsingskader is opgesteld voor het beoordelen van plannen van de hbo-lerarenopleidingen. Nummer 7 is in het verlengde hiervan uitgebracht. Het gaat vooral om een beoordeling van deze plannen, op basis van het toetsingskader.
- b. Er zijn adviezen die als ‘traditioneel’ (bestuurlijk-juridisch) kunnen worden bestempeld. Het gaat dan vooral om reacties op voorgenomen wet- en regelgeving. Het gaat hier met name om de adviezen met de nummers 1, 3, 9, 10 en 15.
- c. Niet alle onder b. genoemde adviezen zijn strikt bestuurlijk-juridisch te noemen. Sommige ervan zijn beschouwend van aard en hebben een breder aandachtsveld dan de beoogde regelgeving. Hoe het ook zij, de meeste adviezen uit de achterliggende periode vallen in een derde categorie, namelijk beschouwend en conceptueel.

Interessant is natuurlijk dat tal van (beleids)competenties, ook op het terrein van deze studie, meer en meer zijn verschoven en verschuiven, naar het veld: de instellingsbesturen, de schoolbesturen en de – nieuw opgerichte - sectororganisaties. In de adviezen, die in de laatste jaren zijn uitgebracht, de Raad zich de laatste jaren in toenemende mate, impliciet maar toch waarneembaar, ook tot dit veld. Wettelijk is dit (nog) geen taak voor de Onderwijsraad.

De adviezen op het terrein van leraren en lerarenopleidingen

De Onderwijsraad produceert adviezen over veel verschillende onderwerpen betreffende het onderwijs. Zoals hiervoor betoogd, is het terrein ‘leraar en lerarenopleidingen’ niet de minst belangrijke hiervan. Personeel en management zijn van belangrijke invloed op de onderwijskwaliteit en het zijn dan ook thema’s waarover de Onderwijsraad zeer regelmatig adviseert. Zo heeft de Raad in de laatste tien jaar bijna 20 (brief)adviezen uitgebracht en verkenningen gepubliceerd. Daarnaast zijn in opdracht van de Raad verschillende studies verricht. De Onderwijsraad wil de balans opmaken van het advieswerk op dit terrein en heeft Sardes gevraagd een acquis leraren op te stellen.

In tabel 1.1. staan de adviezen die de Onderwijsraad heeft geselecteerd en die rechtstreeks in de studie betrokken zijn.

Tabel 1.1. Adviezen van de Onderwijsraad over leraren

1	1998 - 01	Startbekwaamheden leraar primair onderwijs
2	1998 - 06	Toekomst leraren
3	1998 - 11	Startbekwaamheden leraar secundair onderwijs
4	1999 - 05	Lerarenbeleid: kwaliteit voor vandaag en morgen
5	1999 - 11	Toetsingskader Innovatieplannen Lerarenopleidingen HBO 1999-2004
6	2000 - 01	Interim-wet zij-instroom leraren primair en voortgezet onderwijs
7	2000 - 02	Naar een educatief partnerschap. Beoordeling innovatieplannen lerarenopleidingen hbo
8	2000 - 05	Samenhangend geheel lerarenopleidingen
9	2000 - 07	Ontwerp-Uitvoeringsbesluit Interimwet zij-instroom leraren primair en voortgezet onderwijs, samenhangend geheel van lerarenopleidingen
10	2001 - 08	Voorstel van Wet op de beroepen in het onderwijs
11	2002 - 08	Toerusten = uitrusten. Werk en werkende in het onderwijs
12	2002 - 11	Vergrijsd maar niet verzilverd. Inzetbaarheid en behoud van vijftigplussers in het onderwijs (verkenning)
13	2003 - 10	Een kwalificatiestructuur voor het onderwijs
14	2005 - 11	Leraren opleiden in de school
15	2005 - 01	AMvB bekwaamheidseisen onderwijspersoneel (briefadvies)
16	2006 - 08	Waardering voor het leraarschap
17	2007 - 09	Leraarschap is eigenaarschap

Bij eerste bestudering blijkt dat het werk van de Onderwijsraad op het terrein van de leraar en de lerarenopleiding vooral de volgende thema's betreft:

1. Het beroep leraar en de positie van de leraar.
2. Bekwaamheidseisen en kwalificatiestructuur.
3. Lerarenopleidingen (inclusief opleiden in de school).
4. Lerarenbeleid in het kader van arbeidsmarktontwikkelingen (onder andere zij-instroom en vergrijzing).
5. Arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden.

In de analyse zullen we in eerste instantie per thema werken. Het uitgangspunt is echter de verknoping die in het voorgaande duidelijk tot uitdrukking komt.

De meeste adviezen zijn geproduceerd in reactie op vragen van de Minister. Slechts in één geval gaat het om een advies waarvoor niet een directe aanvraag is gedaan. Enkele adviezen zijn opgesteld in reactie op vragen uit de Tweede Kamer. Dat geldt met name voor 'Waardering voor het leraarschap' en ook voor 'opleiden in de school'.

De publicatie 'vergrijsd maar niet verzilverd' is een verkenning, geen advies.

De publicaties van Onderwijsraad zijn te onderscheiden in twee reeksen. Een eerste reeks van adviezen, tot en met 'Samenhangend geheel lerarenopleidingen, en de latere. Er is niet zozeer een verschil in functioneel karakter tussen de twee aansluitende reeksen adviezen. Ze zijn ook alle gericht aan de Minister en/of het parlement. Ook is er geen systematisch verschil in breedte van de advisering. In beide periodes zijn ongeveer evenveel gerichte als brede adviezen uitgebracht. Wel zijn de in de jaren negentig uitgebrachte adviezen 'Toekomst leraren' en 'Lerarenbeleid: kwaliteit voor vandaag en morgen' de meest breed-beschouwende adviezen en zijn de adviezen in de tweede reeks zonder uitzondering meer studieuze van karakter.

1.3. Doel- en vraagstelling van het onderzoek

Het onderzoek 'acquis leraren' is gericht op het scheppen van een gestructureerd overzicht van de advisering van de Onderwijsraad in de achterliggende tien jaar.

Het gaat niet alleen om een beschrijving van het advieswerk op deze thema's. Het gaat er vooral om vast te leggen hoe de centrale ideeën, visies en concepten, die in de adviezen te vinden zijn, zijn gegroeid, ontwikkeld en veranderd; hoe deze zijn ontvangen in het onderwijsbeleid, de onderwijspraktijk, het onderzoek en de opleidingen, en hoe deze daarin zijn verwerkt en hun doorwerking hebben (gehad).

Deze doelstelling leidde tot de volgende onderzoeksvragen:

- Welke thema's hebben centraal gestaan in het advieswerk van de Onderwijsraad op het terrein van de leraar en de lerarenopleidingen? Wat zijn de centrale gedachten en concepten, die in deze adviezen zijn uitgewerkt en hoe zijn deze in de onderzoeksperiode uitgekristalliseerd en ontwikkeld?
- Hoe zijn de gedachten en concepten, en de concrete adviezen, ontvangen en hoe waren de reacties van theorie, beleid en praktijk?
- Wat is de doorwerking van de adviezen in beleid, praktijk en theorie (geweest)?
- Wat is de bijdrage van de Onderwijsraad op het terrein van lerarenbeleid geweest en hoe zou deze verder vorm en inhoud kunnen krijgen?

1.4. Werkwijze

De onderzoeksaanpak kende vier fasen:

1. Een beschrijving en analyse van de adviezen die de Onderwijsraad heeft geselecteerd. Het gaat om adviezen over leraren die verschenen zijn tussen 1999 en 2007. In de adviezen is gezocht naar de visie van de Onderwijsraad, de centrale thema's en concepten en veranderingen hierin in de loop van de onderzoeksperiode.
2. Een onderzoek naar de ontvangst van de adviezen in de praktijk, de wetenschap en het beleid en tegelijkertijd een analyse van de doorwerking van de adviezen.
3. Analyse en beantwoording van de gestelde onderzoeksvragen; tentatieve conclusies en reflectie.
4. Opstellen eindrapport.

Ad 1. Visie, centrale thema's en concepten

Gestart is met het beschrijven en inhoudelijk analyseren van de adviezen van de Onderwijsraad. De adviezen zijn allereerst samengevat op basis van een beschrijvingsstandaard. Daarbij komen aspecten aan de orde als: titel, ondertitel, datum, omvang, bijlagen, achtergrondstudies, gevraagd of ongevraagd, adviesvrager, aanleiding voor de adviesvraag, (eventueel) onderliggend beleidsprobleem, inhoud adviesvraag, uitwerking van de adviesvraag in deelvragen, maatschappelijke context, schoolcontext, analyse van de Onderwijsraad, conclusies, de beantwoording van de (deel)vragen en aanbevelingen. Een format voor een dergelijke beschrijving is opgenomen als bijlage 1 bij deze offerte. In bijlage 3 zijn de adviezen successievelijk samengevat volgens dit format.

Op basis van de beschrijvingen van de adviezen zijn subthema's vastgesteld (beroep en positie van de leraar, bekwaamheidseisen, lerarenopleidingen, arbeidsmarktontwikkelingen, arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden). Deze zijn besproken met de Onderwijsraad. Vervolgens zijn de adviezen of adviesonderdelen geclusterd naar subthema en is per advies, reeks adviezen of adviesonderdeel een aantal karakteristieken toegekend, zoals bijvoorbeeld: type advies, plaatsing binnen de maatschappelijke context, visie, centrale ideeën, concepten en uitspraken.

Na de themagewijze beschrijving en eerste analyse is gezocht naar de centrale gedachten en de rode draad. Zijn de centrale gedachten in de loop der jaren constant gebleven of veranderd? Hoe wordt in de meest recente adviezen gesproken over een aantal belangrijke subthema's? Welke (nieuwe) begrippen, conceptuele kennis en ideeën zijn gebruikt om antwoord te geven op beleidsproblemen? Is er sprake van veranderingen in de analyses, de conclusies, de aanbevelingen of op meerdere of zelfs alle aspecten? Hoe worden de veranderingen in de concepten, analyses en aanbevelingen beargumenteerd?

De opbrengst van deze fase is een beschrijving van de ontwikkeling in de ideeën en advisering van de Onderwijsraad en de achterliggende vooronderstellingen en beleidstheorieën.

De bevindingen, beschrijving en analyse van de advisering op het terrein van leraren, zijn in gesprekken met sleutelfiguren getoetst. De selectie van respondenten is in overleg met de opdrachtgever tot stand gekomen. In bijlage 2 is de lijst met geïnterviewden te vinden.

Ad 2. Ontvangst en doorwerking van de adviezen

De relatie tussen onderzoek, advisering, beleid en politiek en de onderwijspraktijk is bijzonder complex. Ideeën die aanvankelijk worden afgewezen bereiken soms na langere tijd en langs grotendeels onvoorspelbare en soms ondoorgrondelijke wegen de beleidsagenda. Ideeën die aanvankelijk worden omarmd kunnen snel in de vergetelheid raken of opzij worden gezet als gevolg van veranderende maatschappelijke omstandigheden, wetenschappelijke inzichten en politieke voorkeuren. Het is daarom niet alleen van belang om de receptie van adviezen op de korte termijn te onderzoeken, maar ook - en vooral - om te kijken naar de bijdrage die adviezen op de langere termijn leveren aan de ideeënvorming ten aanzien van vraagstukken ten aanzien van de leraar en lerarenopleidingen.

Allereerst hebben we geïnventariseerd welke directe reacties op de adviezen zijn verschenen en wat de inhoud ervan was. Dit was vooral een kwestie van documentanalyse (beleidsreacties

minister, relevante artikelen in onderwijstijdschriften, reacties van organisaties in nieuwsbrieven en op websites). Bij relevante onderwijsorganisaties is nagegaan of en op welke manier er gereageerd is op adviezen van de Onderwijsraad over leraren. Dit is gedaan door op de websites van de betreffende organisaties te zoeken en door organisaties rechtstreeks te benaderen met deze vraag. De digitalisering bleek dikwijls niet ouder dan een jaar of zes, zeven, zodat vooral reacties op adviezen vanaf 2002 opgespoord konden worden. We hebben geen reden om aan te nemen dat de bevindingen niet gelden voor de periode vanaf 1998.

Vervolgens is, uitgaande van de vastgestelde thema's en subthema's gezocht naar de invloed van de betreffende adviezen op de ideeënvorming en ontwikkelingen in praktijk, beleid en wetenschap op de langere termijn. Dit is gedaan via een dubbele beweging:

- a. De centrale gedachten in de advisering van de Onderwijsraad over leraren en lerarenopleidingen aan het begin van de onderzoeksperiode in 1998 zijn vergeleken met de ideeën in de latere adviezen, waarbij tevens wordt bekeken wat daarvan is opgepakt in de wetenschap, het beleid en de onderwijspraktijk.
- b. Er is geanalyseerd wat de centrale issues zijn in het recente onderwijsbeleid (bijvoorbeeld de nadruk op basisvaardigheden, positie van de leraar, talentontwikkeling) en vervolgens zijn we nagegaan wat de Onderwijsraad hierover in de loop van de adviesperiode heeft geschreven.

Deze twee invalshoeken leverden een verdiepend beeld op van waar ideeën uit de adviezen van de Onderwijsraad hun weg hebben gevonden. Maar tegelijkertijd werd duidelijk of en zo ja, welke analyses en aanbevelingen van de Onderwijsraad niet zijn 'geland'. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen de verschillende adressanten: het is mogelijk dat de politiek c.q. het beleid bepaalde adviezen in de wind stelselmatig negeert, terwijl ze wel invloed hebben op de wetenschap en de praktijk. Andersom kan mogelijk worden vastgesteld dat bepaalde onderwerpen in beleid, wetenschap, en/of praktijk veel aandacht krijgen, terwijl deze in de adviezen van de Onderwijsraad nauwelijks naar voren komen. Via deze methode kan op hoofdlijnen de relatie tussen de adviezen van de Raad en de ontwikkelingen in politiek, beleid, wetenschap en praktijk worden beschreven.

Daarnaast vormden een belangrijke informatiebron de interviews met sleutelfiguren (zie hierboven). In gesprekken zijn niet alleen de bevindingen van de beschrijving en analyse van de adviezen getoetst, maar is ook en vooral ingegaan op de invloed die de Onderwijsraad volgens de geïnterviewde heeft gehad op beleid, praktijk en wetenschap. De interviewleidraad is besproken met de opdrachtgever. Van de interviews is een verslag gemaakt dat voor goedkeuring aan de geïnterviewde werd voorgelegd. De bevindingen uit de verslagen vormden een belangrijke input voor het onderzoeksrapport. De verslagen zelf zijn voor intern gebruik.

Ad 3. Analyse, tentatieve conclusies en reflectie

Na de analyses en de interviews is een antwoord op de onderzoeksvragen opgesteld en zijn tentatieve conclusies getrokken.

Ad 4. Eindrapport

Het onderzoek is afgesloten met het voorliggende rapport over het acquis leraren.

2. Beschrijvende analyse van de adviezen

2.1 Thema's en subthema's

De hoofdthema's in de adviezen zijn:

- a. het beroep leraar en de positie van de leraar
- b. de startbekwaamheid en bekwaamheidseisen; nieuwe kwalificatiestructuur
- c. lerarenbeleid in het kader van arbeidsmarktontwikkelingen
- d. arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden
- e. (innovatie van) lerarenopleidingen; schoolgebonden opleiden

Tijdens de analyse van de adviezen bleek dat de thema's goed aansluiten bij de inhoud van de adviezen. We hebben overwogen om het thema 'autonomie van de scholen' aan de thema's toe te voegen, omdat dit in veel adviezen aan de orde wordt gesteld. Zoals uit de contextschets blijkt, is dit een belangrijk onderwerp en in de kern de typering van de grote omslag die er in de onderwijssector gefaseerd is gemaakt en nog gaande is. Het betreft zaken als: beleidsvoerend vermogen van scholen, leiderschap, organisatieontwikkeling, zelfsturende teams en meer. We moeten het aantal thema's echter enigszins zien in te dammen en hebben er daarom geen extra thema van gemaakt, maar hebben het wel als aandachtspunt meegenomen bij de analyse van de hierboven genoemde hoofdthema's van de studie.

Op verzoek van de Onderwijsraad is een specifiek aandachtspunt bij de analyses toegevoegd en dat betreft de schoolcontext. De achterliggende reden hiervoor was dat schoolontwikkeling en professionele ontwikkeling van leraren nauw samenhangen. Dit zien we ook in de adviezen van de Raad).

Uiteindelijk komen we tot de volgende indeling van thema's en subthema's.

<i>Hoofdthema</i>	<i>Subthema's</i>
Het beroep leraar en de positie van de leraar	(Status van het beroep) Aantrekkelijkheid van het beroep Taak van de leraar: verschuiving van onderwijs naar opvoeding Maatschappelijke ontwikkelingen: veiligheid, burgerschap, ICT, interculturaliteit Professionaliteit Carriereperspectief
Bekwaamheidseisen en kwalificatiestructuur	Startbekwaamheden Verplichte nascholing Organisatie van de beroepsgroep
De lerarenopleidingen	Vernieuwing versus herontwerp Educatief partnerschap
Lerarenbeleid en arbeidsmarkt	Kwantitatief: tekorten (vergrijzing,

<i>Hoofdthema</i>	<i>Subthema's</i>
	aantrekkelijkheid beroep) Kwalitatief: beleid rond zij-instromers en herintreders Mobiliteit
Arbeidsvoorwaarden en –omstandigheden	<u>Macro</u> Veranderde bestuursfilosofie ministerie van Onderwijs: deregulering, decentralisatie en autonomievergroting CAO (Beloningsdifferentiatie, vakanties) <u>Meso</u> Beleidvoerend vermogen van scholen Schaalvergrotingsoperaties Organisatieontwikkeling Zelfsturende teams Leiderschap Functie-differentiatie <u>Micro</u> Werkdruk Arbeidstevredenheid

De thema-indeling wordt herkend door de geïnterviewden, logisch en consistent bevonden. Enkele gesprekspartners zouden autonomie van scholen en beleidvoerend vermogen als apart thema willen zien.

Niet elk advies betreft alle thema's. Als we per thema dieper op de adviezen ingaan, schetsen we eerst welke adviezen voor dat thema aan de orde zijn.

2.2 Reacties op de adviezen: algemene schets

De adviezen worden gegeven aan de Minister van OC&W en in een enkel geval rechtstreeks aan het parlement. De Minister reageert in principe altijd op een advies. Vertegenwoordigers van het Ministerie stellen dat de regel is om dit binnen drie maanden te doen, maar dat de wijze van reageren afhangt van de situatie. Het komt voor dat er een separate brief wordt opgesteld. Ook wordt de reactie wel weergegeven in een beleidsdocument of bijvoorbeeld een Memorie van Toelichting op een AMvB, waarop de Raad heeft geadviseerd. Deze beleidsreacties worden in de navolgende hoofdstukken per thema behandeld.

In de studie hebben we ons niet beperkt tot reacties van de overheid. We hebben in de interviews gevraagd naar reactie en actief gezocht via websites, bladen en andere publicaties met name van de volgende organisaties: SBO, VO Raad, Besturenraad, KBO, VOS-ABB, AOB en CNV. Een aantal van de genoemde organisaties geeft informatie over de adviezen, soms met

commentaar. In een aantal gevallen worden de adviezen van de Onderwijsraad gebruikt als argument om een eigen standpuntbepaling te onderbouwen. Ook deze reacties worden per thema in de analyse verwerkt.

3. Beroep leraar en de positie van de leraar

3.1 De adviezen: aanleiding, centrale gedachten en ideeënontwikkeling

Het beroep en de positie van leraar zijn brede onderwerpen die eigenlijk in alle adviezen wel aan de orde komen. In de adviezen uit 1998 'Toekomst leraren' (2) en 1999 'Lerarenbeleid: kwaliteit voor vandaag en morgen' (4) staan ze centraal, evenals in het advies over de waardering voor het leraarschap (16) en 'leraarschap is eigenaarschap' (17). Ook in de adviezen 'Voorstel van Wet op beroepen in het onderwijs' (10) en 'Toerusten is uitrusten' (11) zijn het beroep leraar en de positie van de leraar aan de orde. Bij de andere adviezen speelt het meer op de achtergrond.

We kunnen binnen het brede thema 'beroep en positie van leraar' een aantal subthema's identificeren. Het gaat dan om: de status van het beroep; de aantrekkelijkheid van het beroep; de taak van de leraar in relatie tot maatschappelijke ontwikkelingen; professionaliteit; carrièreperspectief. Op elk van de thema's gaan we hieronder kort in. We bespreken op welke wijze de subthema's aan de orde komen in de adviezen en vooral welke maatregelen de Onderwijsraad voorstelt.

Status van het beroep

De status van het beroep wordt vanaf 1998 (en al eerder) geproblematiseerd. Het uitgangspunt van de Raad is steeds de kwaliteit van het onderwijs. Van daaruit wordt geadviseerd over alle subthema's die met het lerarenbeleid te maken hebben: aantrekkelijkheid van het beroep, beloning, scholing en nascholing en de zij-instromers. De Raad ziet de volgende mogelijkheden om de status en de aantrekkelijkheid van het beroep te verhogen:

1. Overheid moet selectiever zijn in de vertaling van maatschappelijke behoeften naar het onderwijs.
2. Overheid moet meer investeren in mensen.
3. Overheid moet herstructurering van de staande organisaties bevorderen.
4. Dynamisch karakter van de sector moet meer worden uitgedragen.

We zien in het advies *Toekomst leraren* (1998) al een voorzichtige verwijzing naar het invoeren van beloningsdifferentiatie als oplossing: '(...) daarbij moet gedacht worden aan het beter belonen van leraren die onder moeilijke omstandigheden moeten werken of leraren die bijzondere prestaties leveren' (p.5).

Voor de Raad is een allesoverheersend uitgangspunt dat de kwaliteit van het beroep hoog moet blijven door kwaliteitseisen aan beroepsbeoefenaren te stellen. De Raad vindt al in 1998 dat er een kwaliteitsimpuls nodig is bij de lerarenopleidingen. Deze moeten worden ingebed in regionale educatieve netwerken waar ook scholen en verzorgingsinstellingen deel van uitmaken. Dit laatste is, dan nog impliciet, een aanloop naar 'educatief partnerschap'. Daarnaast worden verplichte nascholing en kwalitatief hoogwaardig post-initieel onderwijs voor leraren op de agenda gezet. In een later advies *Waardering voor het leraarschap* (2006) is de Onderwijsraad iets voorzichtiger: 'Na- en bijscholing zou een meer verplichtend karakter moeten krijgen'. Er dienen hoge eisen aan het instroomniveau voor de lerarenopleidingen gesteld te worden, leraren moeten 'een leven lang leren' en de rol van de professional zal verder ontwikkeld moeten

worden, waardoor taakdifferentiatie kan ontstaan. We zien dit ook in de adviezen over de zij-instromers. De Onderwijsraad vindt dat mensen die niet vanuit de initiële opleiding in het onderwijs terecht komen, moeten beschikken over de startbekwaamheden op het vlak van het handelen in het onderwijsleerproces, het algemeen professioneel handelen en het werken binnen een organisatie. Zij-instromers moeten aan dezelfde kwaliteitseisen voldoen als alle leraren.

Aantrekkelijkheid van het beroep

In verschillende adviezen legt de Raad een relatie tussen de tekorten aan leraren en het gebrek aan waardering en de (on)aantrekkelijkheid van het beroep. Dat is al zo in 1998 in een advies over de 'employability' van leraren en hier wordt de hoofdlijn van latere adviezen ook neergelegd. De Raad vindt dat er eerst gewerkt moet worden aan de verbetering van de aantrekkelijkheid van het beroep, door vermindering van de werkdruk en betere arbeidsvoorwaarden. De problemen die de Raad ziet, behelzen: de taakverzwaring van de leraar, de dreigende tekorten op de arbeidsmarkt en de kwaliteit van de instroom in het leraarsberoep. De Onderwijsraad spreekt over 'drie samenhangende probleemcomplexen' die een belangrijke rol spelen bij het imagoprobleem van de leraar.

In het advies van 1998 is de overheid de belangrijkste actor voor het oplossen van die problemen. In het advies *Voorstel van Wet op beroepen in het onderwijs* (2001) zien we voor het eerst dat ook de leraar zelf een verantwoordelijkheid heeft voor de aantrekkelijkheid van het beroep. Ook in de adviezen daarna zijn de aanbevelingen niet langer uitsluitend gericht aan de minister van onderwijs. Waar het gaat om het verminderen van de werkdruk wordt – in toenemende mate – ook een belangrijke verantwoordelijkheid gelegd bij de scholen en bij de leraren zelf. Met name in het advies *Leraarschap is eigenaarschap* uit 2007 verwacht de Raad van de scholen zelf – en in het verlengde daarvan van leraren – dat zij het heft in handen nemen bij een verbetering van allerlei aspecten van het leraarsberoep. Door een bredere professionaliteit (een ander sleutelbegrip in de adviezen) te realiseren kan de leraar er zelf voor zorgen dat de werkdruk vermindert. Dat lijkt dus enigszins een verandering ten opzichte van eerder adviezen. De oplossingsstrategie van de Raad en de verschuiving daarin is nauw verbonden met zijn standpunt over de taak van de leraar. In het advies van 1998 worden de taken van leraren vooral verbonden aan het primaire proces. In het advies *Voorstel van Wet op beroepen in het onderwijs* (2001) geeft de Raad aan dat de leraar weliswaar een spilfunctie heeft in het primaire proces, maar steeds vaker deel zal uitmaken van een team met andere deskundigen. In het advies van 2007 lezen we dat de leraar zich meer op de kerntaak kan richten, namelijk het ontwerpen en begeleiden van leerprocessen van leerlingen met als belangrijkste component kennisoverdracht, door taak- en functiedifferentiatie aan te brengen. Met andere woorden: de taakverzwaring van de leraar kan aangepakt worden, doordat enerzijds leraren zich weer meer richten op de primaire taak en anderzijds door leraren (die dat willen?) een bredere professionaliteit te laten ontwikkelen, zodat de taken die niet direct samenhangen met het primaire proces door deze leraren uitgevoerd kunnen worden.

Taak van de leraar en maatschappelijke ontwikkelingen

In het advies van 1998 koppelt de Raad de kwaliteit van de leraar rechtstreeks aan de kenniseconomie en luidt daarover de noodklok: 'De huidige problemen rond het leraarschap vormen daarom een ernstige bedreiging voor onze samenleving' (p.2). Hij verwacht dat de

problemen versterkt zullen worden door de nieuwe eisen die de komende jaren aan leraren gesteld gaan worden. Het gaat dan om zaken als het mondiger worden van leerlingen, meer gedrags- en ordeproblemen en hogere verwachtingen van ouders, maar ook om beleidsontwikkelingen in het onderwijs (verbreding onderwijs- en vormingsaanbod, deregulering, vergroting autonomie, schaalvergroting, introductie eindtermen en kerndoelen, concurrentie tussen scholen) en maatschappelijke ontwikkelingen, zoals ICT, multiculturele samenleving en individualisering. In het advies *Lerarenbeleid: kwaliteit voor vandaag en morgen*, dat een jaar later wordt uitgebracht, noemt de Raad een zestal clusters van factoren die bijdragen aan de belasting van leraren. De toenemende druk op leraren vanuit de maatschappij komt in drie van de zes clusters op verschillende manieren naar voren.

De al eerder genoemde maatregelen, namelijk dat de overheid selectiever moet zijn in de vertaling van maatschappelijke behoeften naar het onderwijs in combinatie met de ontwikkeling van een brede professionaliteit van leraren, zouden een antwoord moeten geven op de maatschappelijke ontwikkelingen.

Professionaliteit

Professionaliteit komt in twee opzichten aan de orde in de adviezen van de Onderwijsraad over het beroep leraar. In de eerste plaats gaat het om de professionaliteit van leraren zelf. Om de professionaliteit van leraren te waarborgen, is uiteraard een hoogwaardige beroepsopleiding nodig, maar zijn ook post-initiële opleidingen van groot belang. In het advies uit 1998 komt dit aspect aan bod en stelt de Raad voor om kwalitatief hoogwaardig post-initieel onderwijs te ontwikkelen en nascholing verplicht te stellen.

In de tweede plaats wordt het begrip professionaliteit verbonden aan de onderwijsorganisatie. Een professionele arbeidsorganisatie is nodig om het werk anders te organiseren. Dat kan vervolgens een oplossing bieden om werkdruk te verminderen en het beroep aantrekkelijk te maken. In een later advies lezen we dat de leraar zich dient te kunnen gedragen als een autonome professional, maar wel binnen een professionele organisatie waar rechten en plichten gelden. Naast de bestaande overheersende plaats voor de georganiseerde werknemersbelangen is een sterke beroepsgroep, gericht op professionele inhoudelijke belangen, nodig. Dit laatste punt – de organisatie van de beroepsgroep – komt in het advies uit 2007 - *Leraarschap is eigenaarschap* - eigenlijk voor het eerst expliciet aan de orde.

De Onderwijsraad is sterk voorstander van een brede professionaliteit van leraren. Dit is in verschillende adviezen, vooral de latere, terug te vinden. De leraar is daar dan zelf medeverantwoordelijk voor. Als een leraar beschikt over meer regelmogelijkheden in het werk, kan dat een gunstig effect op de verlaging of beheersing van de werkdruk hebben. Over de vraag wie de ‘baas’ is over bekwaamheidseisen (de leraar zelf, de overheid, de opleidingen, de managers, anderen) doet de Onderwijsraad geen harde uitspraken. Wel kiest de Raad voor een sterke invloed van de leraar. Een belangrijk uitgangspunt voor de Raad bij veel voorgestelde maatregelen is de relatie tussen de kwaliteit van de leraar enerzijds en de professionaliteit van leraren en de professionaliteit van arbeidsorganisaties anderzijds.

Carrièreperspectief

In de meest recente adviezen komt expliciet het thema van carrièreperspectief naar voren. De Onderwijsraad ziet het als de belangrijkste oplossing voor de tekorten in het onderwijs die vanaf 2007 nog groter zullen worden als gevolg van de pensioneringsgolf. In het advies hierover (*Waardering voor het leraarschap*) constateert de Raad dat er tot nog toe te weinig aandacht is geweest voor functiedifferentiatie aan de bovenkant van het functiegebouw. Met name voor academici kan het interessant zijn om een route te ontwikkelen naar leraar-specialist en senior-leraar. Deze aanbeveling richt zich op de scholen, want de overheid heeft het in de jaren negentig al mogelijk gemaakt om functiedifferentiatie in te voeren. De overheid heeft wel een taak om de routes ook financieel mogelijk te maken, waarbij de Raad tevens voorstelt om leraren aan te moedigen een master-opleiding of promotietraject te volgen. In ditzelfde advies vraagt de Raad zich af of managementtaken altijd wel beter beloond moeten worden dan taken die te maken hebben met het primaire proces.

3.2. Reacties op de adviezen

Omdat het thema beroep leraar en de positie van leraar zo veelomvattend is, geven we in deze paragraaf de hoofdlijnen van de reacties weer. Een aantal subthema's komt in de vervolghoofdstukken gedetailleerder aan de orde.

Al vanaf de tijd van *Vitaal* leraarschap benadrukt de minister het belang van scholen als professionele arbeidsorganisaties, en van de leraar als professionele manager van leerprocessen. Het idee van een wettelijke regeling over nascholing wordt niet gehonoreerd en over zij-instromers (zie latere hoofdstukken) zijn de meningen ook niet gelijklopend. Geïnterviewden zien, evenals de Onderwijsraad, weinig in een verlaging van de kwaliteitseisen die aan leraren worden gesteld en/of een verhoging van lerarensalarissen als geïsoleerde maatregelen om de aantrekkelijkheid van het beroep te verhogen. Dit kan hooguit tijdelijk helpen als arbeidsmarktmiddel. Structurele verbetering kan alleen worden bereikt door middel van het bieden van een loopbaanperspectief en het inzetten van de brede professionaliteit van leraren. Het recente advies van de Commissie Rinnooy Kan ondersteunt deze opvattingen, zo geeft men aan. De wijze waarop de overheid dit advies vertaald heeft in maatregelen, met name de invoering van de functiemix in het onderwijs, wordt door schoolleiders niet in lijn gevonden met lumpsum financiering en autonomievergroting van de scholen. Zij zijn van mening dat op die manier 'via de achterdeur' de regelverantwoording weer terug is.

Over de wijze waarop leraren betrokken moeten worden bij het veranderen van de inhoud en aantrekkelijkheid van het beroep zijn AOb, de SBL - en iets mindere mate het LPBO - zeer uitgesproken: de leraren worden meer betrokken, krijgen meer verantwoordelijkheid en leggen meer verantwoording af. De leraar zou professionele partner moeten zijn in alle zaken die het beroep en dan met name het pedagogisch/didactisch domein betreffen. Daar zouden leraren toe in staat gesteld kunnen worden door ze meer verantwoordelijkheid te geven.

De geïnterviewde schoolleiders hebben logischerwijs in dat opzicht een ander standpunt en vinden het een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het management en de leraren en vinden

daarmee de Onderwijsraad aan hun zijde. Een van de gesprekspartners vindt dat met name de VO-Raad veel actiever zou moeten zijn op het gebied van de professionalisering van leraren en schoolorganisaties.

Sommige scholen hebben het invoeren van functiedifferentiatie in het beroep aangegrepen om, zoals de Raad voorstelt, leraren een carrièreperspectief te bieden. In de reacties van de besturenorganisaties zien we overigens dat men vindt dat de Onderwijsraad zich teveel in detail uitspreekt over de invulling van functiedifferentiatie. De onderwijsvakorganisaties reageren, voor zover bekend, niet op de suggestie van de Raad om de automatische koppeling tussen management en een betere beloning kritisch te bekijken.

VO-raad, sectororganisatie voor het voortgezet onderwijs

De VO-raad is opgericht op 1 mei 2006. In het VO-magazine en op de eigen website besteedt de VO-raad aandacht aan adviezen van de Onderwijsraad. Ook zijn adviezen van de Onderwijsraad te downloaden vanaf de website van de VO-raad. In een reactie (oktober 2006) op de beleidsnota 'Werken in het onderwijs' gaat de VO-raad in op het advies van de Onderwijsraad 'Waardering voor het leraarschap' (2006). Ongeveer een jaar later, in september 2007, bespreekt de VO-raad het advies 'Leraarschap is eigenaarschap' (2007). De teneur in beide reacties is dat de Onderwijsraad terecht aandacht vraagt voor een aantal zaken. Het gaat dan bijvoorbeeld om het oog blijven houden voor de kwaliteit van de leraar in tijden waarin we te maken hebben met het zoeken naar oplossingen voor tekorten op de arbeidsmarkt, de relatie tussen management en werkvloer en de te eenzijdige nadruk op de rol van de leraar als werknemer in het landelijk overleg. Wel maakt de VO-raad bezwaar tegen de term 'eigenaarschap', dat gaat hem te ver en zou vervangen moeten worden door 'mede-eigenaarschap'.

Zodra de Onderwijsraad concrete oplossingen suggereert, is de VO-raad minder enthousiast. De VO-raad is van mening dat de politiek en dus ook de Onderwijsraad zich terughoudend op moet stellen als het gaat om het uitwerken van oplossingen voor geconstateerde problemen. De professionalisering van de schoolorganisatie en van de leraar als onderwijsprofessional zijn centrale thema's van de VO-raad. Het uitgangspunt bij de uitwerking hiervan is de vrijheid van de schoolleiders bij het invullen van personeelsbeleid. Dit komt voor een groot deel overeen met de opvattingen van de Onderwijsraad: 'De VO-raad blijft deze boodschap herhalen: overheid, minister, Tweede Kamer laat ruimte aan de sector, zorg voor werkbare kaders, schenk vertrouwen en zorg voor voldoende financiering. Het advies van de Onderwijsraad sluit hier goed bij aan' (reactie van de VO-raad op 'Onderwijs en maatschappelijke verwachtingen' van de Onderwijsraad).

VOS/ABB

VOS/ABB (Vereniging van openbare en algemeen toegankelijke scholen), de werkgeversorganisatie voor bestuur en management in primair en voortgezet onderwijs, heeft veelvuldig gereageerd op adviezen van de Onderwijsraad, maar dit betreft zelden adviezen over leraren. Een uitzondering hierop vormt het advies 'Leraarschap is eigenaarschap', waarvan VOS/ABB een analyse maakte. De conclusie hiervan is dat VOS/ABB in grote lijnen onderschrijft wat de Onderwijsraad vindt, namelijk dat de focus moet liggen op wat leraren en managers bindt, maar het niet eens is met de nadruk die de Raad legt op de rol van leraren.

Leraren zijn, samen met anderen, mede-eigenaar van de school, vindt VOS/ABB. Een ander onderwerp waar de Onderwijsraad naar voren komt, is de reactie van VOS/ABB op het voorstel dat minister Plasterk in het voorjaar van 2007 deed om de vakanties in het onderwijs in te korten. VOS/ABB is het daarmee eens en verwijst naar het advies van de Onderwijsraad uit 2002 ('Toerusten = uitrusten') waarin ook wordt voorgesteld om de arbeidsinzet in het onderwijs te flexibiliseren en van 40 naar 45 weken te brengen.

Besturenraad

De Besturenraad, de vereniging van het christelijk onderwijs, reageert regelmatig op adviezen van de Onderwijsraad, maar dat betreft veelal adviezen op andere terreinen dan het lerarenbeleid. Het advies van Onderwijsraad over de werkdruk in het onderwijs 'Toerusten = uitrusten' uit 2002 wordt genoemd met een korte samenvatting en een verwijzing naar de website van de Onderwijsraad. De Besturenraad geeft geen inhoudelijk oordeel hierover. Op andere adviezen van de Onderwijsraad over leraren is geen reactie gevonden in een overzicht van berichten die vanaf 2002 in de digitale nieuwsbrief hebben gestaan.

3.3 Analyse

De aantrekkelijkheid en de status van het beroep zijn thema's die in allerlei gremia sterk leven. Zowel in de gevoerde gesprekken als in (beleids)stukken over het leraarschap komen deze onderwerpen telkens weer naar voren. De onaantrekkelijkheid van het beroep en het slechte imago worden steevast aangevoerd als verklaring voor de tekorten aan leraren. De Onderwijsraad schrijft dit in de adviezen en zowel onderwijsvakorganisaties, besturenorganisaties als andere organisaties rond het lerarenberoep zijn het hier van harte mee eens. Het is niet uit de stukken te destilleren welke organisaties op dit terrein een voortrekkersrol hebben gehad. Waarschijnlijk is dit standpunt in samenspraak tot stand gekomen en heeft elke organisatie er een bijdrage aan geleverd.

Over de oplossingsrichtingen is minder overeenstemming. De Onderwijsraad zet in op de kwaliteit van leraren en daar kan niemand het mee oneens zijn. Zodra er echter concrete maatregelen in het geding zijn, is er niet altijd steun voor de adviezen van de Raad. De onderwijsvakorganisaties vinden dat de Raad de leraren te weinig autonomie geeft en te weinig oog heeft voor de praktijk. Als voorbeeld wordt gewezen op het advies over de schoolvakanties en over taakbeleid. Aanbevelingen naar aanleiding van ontwikkelingen in de takenpakketten als gevolg van nieuwe ontwikkelingen, zoals de brede school, worden gemist. De besturenorganisaties zouden daarentegen juist meer invloed bij directie en bestuur willen houden en vinden de voorstellen van de Onderwijsraad te ver gaan: leraren zijn geen eigenaren, maar mede-eigenaren in hun ogen.

Opvallend is dat de maatregelen die de Onderwijsraad voorstelt niet door de AOb als steun worden ervaren, terwijl de voorstellen vaak dichterbij de standpunten van de onderwijsvakorganisaties aanliggen dan tegen die van de besturenorganisaties.

4. Lerarenopleidingen

4.1 De adviezen: aanleiding, centrale gedachten en ideeënontwikkeling

Leraren halen hun startbekwaamheid bij de lerarenopleiding. Het stelsel van lerarenopleidingen is een driestromenland. Het stelsel bestond en bestaat uit drie min of meer gescheiden systemen:

- de opleidingen voor leraren basisonderwijs en speciaal onderwijs in de – al dan niet zelfstandige – PABO's en de drie opleidingen voor SO-leraar (WOSO);
- de eerste- en tweedegraads lerarenopleidingen in het HBO;
- de universitaire lerarenopleidingen (eerstegraads).

De afgestudeerden hebben verschillende niveaus van bevoegdheid. Daarmee verbonden zijn er verschillende arbeidsvoorwaardenpakketten.

De ontwikkelingen in het lerarenberoep, inhoudelijke vakontwikkelingen, veranderende leervormen, et cetera laten de lerarenopleiding natuurlijk niet ongemoeid. Los van bottom-up veranderingsprocessen en veranderingen, die worden bepaald door instellingsbeleid, zijn er in het achterliggende decennium verschillende grote – min of meer aansluitende – vernieuwingsprogramma's ontwikkeld en in uitvoering genomen. Wellicht is het meest centrale thema in deze programma's: de omslag van aanbodgestuurd en aanbodgefinancierd stelsel naar een vraaggeoriënteerd en flexibel stelsel.³

De Onderwijsraad heeft in de periode 1998 – 2008 een aantal adviezen gemaakt dat beperkt is tot het terrein van de lerarenopleidingen. Het gaat om de volgende: 'toetsingskader' (5) en de toepassing ervan (7), 'samenhangend geheel' (9) en 'opleiden in de school' (14). Hiernaast zijn er enkele adviezen die mede betrekking hebben op dit terrein. Dat zijn allereerst de brede adviezen nr. 2 en nr. 4. Het geldt ook voor het advies 'Interim wet zij-instroom' (6) en voor 'kwalificatiestructuur' (13).

De subthema's, die uit de adviezen kunnen worden gedestilleerd, zijn 'herontwerp versus vernieuwing' en 'educatief partnerschap'. We behandelen de adviezen onder deze noemers.

Het stelsel van lerarenopleidingen: herontwerp versus vernieuwing

In het schetsmatige advies uit 1998 (*Toekomst leraren*) stelt de Raad al dat er een kwaliteitsimpuls moet komen voor de lerarenopleidingen en zet meteen (verplichte) nascholing, en kwaliteit van nascholing, op de agenda. De kwaliteitsimpuls moet vorm krijgen in meerjarige afspraken met de instellingen, waarin afspraken moeten komen over:

- de inhoud en implementatie van het curriculum,
- de deskundigheidsbevordering van docenten, en
- invoering van ICT.

³ Zie bijvoorbeeld *De leraar in de kennissamenleving; beschouwing over een nieuwe professionele identiteit van de leraar, de innovatie van de lerarenopleiding en het management van de onderwijsvernieuwing* – H.W.A.M. Coonen, Open Universiteit, 2005.

Het kort daarop – in 1999 - uitgebrachte advies *Lerarenbeleid: kwaliteit voor vandaag en morgen* is een brede reactie op de beleidsnota ‘Maatwerk voor morgen: het perspectief van een open arbeidsmarkt’ dat op gezag van Minister Hermans is verschenen. De drie onderwerpen uit het advies van 1998 komen er in terug. De opvattingen erover zijn niet veranderd, maar de onderwerpen worden wel meer uitgewerkt.

De beleidsnota vraagt van de lerarenopleidingen een meer vraaggeoriënteerde benadering, enerzijds om bij te dragen aan kwaliteitsverhoging en anderzijds om bij te dragen aan het oplossen van de dan inmiddels zeer urgente arbeidsmarktproblematiek.

De nota pleit voor een flexibilisering van de opleidingsprogramma's. Meer concreet:

- het aanbieden van onder meer flexibele en duale trajecten
- het ontwikkelen van opleidingsroutes voor zij-instromers en opleidingsroutes voor studenten uit andere HBO-opleidingen
- het verbreden van de opleiding naar andere educatieve beroepen
- het verbreden van de opleidingen basisonderwijs naar basisvorming / vmbo.

In de beleidsnota wordt gesteld dat certificering wel een verantwoordelijkheid van de lerarenopleidingen blijft. Dit geldt ook voor een assessment van mensen die een lerarenopleiding willen volgen (dit betreft vooral zij-instromers).

In de nota wordt een van de punten uit het advies van de Onderwijsraad uit 1998 – invoering ICT – overgenomen en er wordt tijdelijke additionele financiering opgenomen in het beleid.

De Onderwijsraad is het in zijn advies eens met de verantwoordelijkheid van de lerarenopleidingen voor certificering en assessment. Hij stelt vast dat er een zeer ingrijpende vernieuwing nodig is om meer vraaggeoriënteerd te kunnen werken; in het advies wordt gesproken van ‘total redesign’. Ook veronderstelt de Raad dat er onvoldoende ‘kritische massa’ is en suggereert – niet adviseert! – een niet-vrijblijvende samenwerking tussen PABO's, eerste- en tweedegraadsopleidingen. Dit zou kunnen leiden tot een samenhangend stelsel van lerarenopleidingen.

De flexibilisering en vernieuwing van het opleidingsprogramma – de ‘architectuur’ van de opleidingen – is volgens de Raad niet voldoende om daadwerkelijk vraaggeoriënteerd te kunnen werken. Daarnaast is didactische vernieuwing nodig, onder meer met behulp van de introductie van ICT en van andere leervormen. Ten derde vraagt de vernieuwing ook uitbreiding van het repertoire van competenties van de lerarenopleiders, bijvoorbeeld voor het werken met zij-instromers en voor een goede inrichting van duale trajecten; zie hier de drie onderwerpen uit het advies van 1998: curriculum-ontwikkeling, invoering ICT en deskundigheidsbevordering docenten.

De Raad is bang dat in de genoemde beleidsnota te weinig rekenschap wordt gegeven van de complexiteit van het geschetste vernieuwingsproces van de lerarenopleidingen. Het gaat in feite om een totaal herontwerp. Het is mooi, zo meent de Raad, dat er additionele middelen zijn toegezegd, maar onvoldoende. Voorts merkt de Raad op dat het op zich logisch is dat de verantwoordelijkheid voor het herontwerp bij de lerarenopleidingen zelf wordt neergelegd. Hij bepleit echter krachtig het gebruik maken van ervaringen, die elders zijn opgedaan, en geeft in overweging om in het vernieuwingsproces gebruik te maken van bestaande veranderkundige deskundigheid en tevens om - in regionaal verband - gebruik te maken van de beschikbare

expertise in de onderwijsverzorgingsinstellingen en bij de universiteiten. Zo'n aanpak zou ook positief bijdragen aan de – in de ogen van de Raad - na te streven vorming van regionale educatieve infrastructuren, waarbij de scholen ook een rol zullen kunnen hebben. De aanpak vraagt:

- de inzet van meer financiële middelen dan in de beleidsnota werden toegezegd;
- langdurige processturing.

Over de omvang van de financiering laat de Raad zich in dit advies niet uit en evenmin over de aard van de processturing.

In hetzelfde jaar produceert de Onderwijsraad op verzoek van de Minister een 'toetsingskader innovatieplannen lerarenopleidingen HBO 1999 – 2004'. Dit toetsingskader, dat in 2000 door de Raad zelf gebruikt zal worden om de plannen van de eerste- en tweedegraadsopleidingen te beoordelen, is een instrumentele uitwerking van de eerdere beleidsplannen en –voorstellen. Het wordt onverkort door het Ministerie overgenomen en opgenomen in de toelichting op de "Regeling omslag werkwijze eerste- en tweedegraads lerarenopleidingen hbo 1999 – 2004". De resultaten van de beoordeling zijn neergelegd in het advies 'Naar een educatief partnerschap' (2000).

Voor de uitvoering van de regeling is een bedrag van bijna 70 miljoen gulden uitgetrokken waarvan 60% gemoeid dient te zijn met de uitvoering van plannen terzake van ICT-implementatie. In het advies gaat het overigens niet alleen om de beoordeling van de afzonderlijke plannen van eerste- en tweedegraadsopleidingen. Het gaat ook om een beoordeling van het geheel, inclusief het plan van de HBO-Raad 'Landelijk plan van aanpak programmamanagement Educatief Partnerschap'.

De Onderwijsraad is in dit advies van 2000 van oordeel dat het uitgewerkte vernieuwingsprogramma, inclusief het programmamanagement, een belangrijke aanzet is voor het eerder gesuggereerde herontwerp van de lerarenopleidingen. Ook met de financiële impuls, gekoppeld aan reserveringen bij de opleidingen zelf, is aan een belangrijke voorwaarde voldaan. Wel merkt de Raad op dat de voorbereiding van de plannen weliswaar voortvarend is gedaan, maar dat hierdoor de plannen op punten voor verbetering vatbaar zijn. Het ontbreekt vaak aan een operationele uitwerking, met name ook op het centrale punt van vraagoriëntatie. Ook wordt vastgesteld dat de uitvoeringsperiode door de hogescholen is teruggebracht naar 3 jaar, en dat dit een erg korte periode voor zo'n majeure operatie is. Het advies wordt gegeven om het vernieuwingsproces grondig te laten monitoren door de Onderwijsinspectie.

Tot slot wijst de Raad op het volgende:

- In '99 heeft de Raad geadviseerd over de plannen van de universitaire lerarenopleidingen.⁴
- In '99 verscheen ook 'Actieplan lerarenopleidingen basisonderwijs'.

De Raad neemt waar dat het om overeenkomstige thema's gaat in elk van de geplande vernieuwingsoperaties. Hij adviseert krachtenbundeling bij de uitvoering en overdracht van opgedane ervaringen.

⁴ *Convenant lerarenopleidingen in het wetenschappelijk onderwijs*, mei 1998.

Kort nadat de toetsing van de vernieuwingsplannen is verschenen, produceert de Onderwijsraad het advies 'Samenhangend geheel lerarenopleidingen' (mei 2000). Het advies vloeit eveneens voort uit 'Maatwerk voor morgen'.

In de adviesaanvraag stelt de Minister dat de variëteit in inrichting en oriëntatie van de HBO- en WO-opleidingen niet ter discussie staat. De Raad neemt deze stelling in het advies over als uitgangspunt. De Raad constateert dat er nauwelijks sprake is van feitelijke samenwerking tussen HBO- en WO-opleidingen en waar dit wel het geval is, is de intensiteit beperkt. Een initiatief van de tweedegraads opleidingen voor gemeenschappelijke curricula wordt positief gewaardeerd evenals de samenwerking in de planvorming 'Educatief Partnerschap'. Deze initiatieven zijn echter nog in de fase van planvorming en betreffen vooral het tweedegraads onderwijs. Feitelijk is er sprake van een grote versnippering van deskundigheid en middelen en is de variëteit in rendementscijfers erg groot.

Ook het overheidsbeleid terzake van de lerarenopleidingen wordt door de Raad als weinig consistent beoordeeld. Samenhang tussen de verschillende, hiervoor benoemde, vernieuwingsprogramma's ontbreekt.

In het advies draait de Onderwijsraad de aanpak als het ware om. Hij stelt dat het startpunt van de vernieuwing niet bij de opleidingen moet liggen, maar bij de scholen. De lerarenopleidingen moeten volgend zijn, bijvoorbeeld in de zin dat de opleidingsprogramma's moeten gaan aansluiten bij de vraag vanuit de scholen. Ook herhaalt de Onderwijsraad zijn eerder geuite opvatting dat er nascholingsverplichtingen voor leraren moeten worden benoemd en dat de opleidingen het nascholingsaanbod eveneens volgend op de vraag moeten ontwikkelen.

De Raad stelt dat deze benadering alleen kan worden gerealiseerd als er een grotere mate van feitelijke samenwerking, bundeling van innovatief vermogen en taakafstemming plaats vindt. Hij stelt dat de Minister in dit verband een belangrijke initiërende en stimulerende taak heeft. Meer samenhang in het vernieuwingsbeleid van de overheid is essentieel.

In 'Samenhangend geheel' maakt de Raad op verschillende plaatsen duidelijk niet content te zijn met de beperkte adviesopdracht, omdat hij van mening is dat de opleidingen in samenhang moeten worden bekeken én moeten worden gebracht met het afnemend veld en andere educatieve voorzieningen. De Raad neemt waar dat er nieuwe opvattingen over leren en over de plaats en functie van de school ontstaan. Het wijst op de steeds hogere kwaliteitseisen en de noodzaak van vraaggestuurde professionalisering en ook op veranderende opvattingen over het personeelsbeleid van de scholen. Dit alles leidt al tot de noodzaak van herpositionering en organisatievernieuwing bij de lerarenopleidingen. Daar komt de tekortenproblematiek nog eens overheen. Een integrale reflectie op de educatieve infrastructuur is nodig.

Educatief partnerschap

Hiervoor is al gebleken dat het idee van educatief partnerschap in verschillende adviezen naar voren is gebracht: een regionale infrastructuur, waarin de lerarenopleidingen, de scholen en de verzorgingsinstellingen de samenhang en samenwerking intensiveren. Het doel is vooral om de vraagoriëntatie van de opleidingen te versterken, maar ook om deskundigheid te bundelen ten dienste van vernieuwingen in het opleidingsstelsel.

Het educatief partnerschap als eerder door de Onderwijsraad en andere, zoals de Commissie Wijnen, bepleit is op deze wijze niet van de grond gekomen. Eén van de elementen ervan, een sterkere betrokkenheid van de scholen, is de laatste jaren nadrukkelijk wel aan de orde. In 2005 presenteert de Onderwijsraad het advies *leraren opleiden in de school*. De Raad stelt dat de rol van de school als mede-opleider evident is geworden, enerzijds door bewegingen van onderop (aanstelling van onderwijsassistenten, inzet zij-instromers e.d.) en anderzijds door beleidsmaatregelen, zoals het LIO-beleid, uitmondend in dualisering van de opleidingen. De Raad ziet dat het opleiden in de school bijdraagt aan de aanpak van de arbeidsmarktnelpunten. Het stelt de scholen ook in staat om invloed te hebben op het opleidingsprogramma en stelt in staat om de opleidingsprofielen te koppelen aan het schoolprofiel (“wat wil ik dat mijn leraren kunnen?”). Het helpt scholen om eigen opleidingsexpertise te ontwikkelen en daarmee ook goed nascholingsbeleid te ontwikkelen voor het zittende personeelsbestand.

De Onderwijsraad ondersteunt het idee van opleiden in de school. Er zijn in de analyse van de Onderwijsraad wel duidelijke risico's. De reflectie van de student op het eigen handelen en leren kan erbij inschieten. De professionele kennisbasis krijgt misschien minder aandacht. De opleiding kan te eenzijdig zijn. Er kan sprake zijn van een kwaliteitsprobleem überhaupt. De Raad constateert dat een aantal scholen (PO,VO en BVE) een grotere rol wil spelen in de opleiding en dat alle seinen op groen staan om dit door te zetten. Dat vereist wel heldere condities. De Raad heeft zich laten inspireren door buitenlandse ervaringen⁵ en door ervaringen in andere sectoren.

De Raad doet voorstellen voor condities:

- Er is een deskundige opleidingsfunctionaris in de school. Dit vraagt om een omslag in het denken.
- Studenten moeten in een variëteit van situaties kunnen werken.
- De opleiding is verankerd in het personeels- en opleidingsbeleid van de school. Er moet een positie ‘aankomend leraar’ in het functiehuis zijn.
- De vakinhoudelijke component is stevig verankerd in het schoolgebonden deel van de opleiding.
- Er is een goede, structurele samenwerking tussen de opleidingsschool en de lerarenopleiding (afspraken over de leeromgeving, het aanleren van competenties, de beoordeling en de bekostiging).
- Transparante afsluiting en onafhankelijke beoordeling.

Los hiervan bepleit de Raad in hetzelfde advies om meer aandacht te besteden aan vakinhoudelijke componenten in de opleidingen, met name tweedegraads (> 50%). Er moeten duidelijke vakinhoudelijke eindtermen worden geformuleerd. Er moeten landelijke richtlijnen komen over het ‘eindassessment’ van de lerarenopleiding.⁶

⁵ *Aspecten van opleiden in de school; studie* – J.F. Deinum e.a., Onderwijsraad, Den Haag, 2005

4.2 Reacties op de adviezen

De adviezen zijn eerst en vooral gericht op de Minister en het is gebruikelijk om op alle adviezen te reageren. Er zijn ook beleidsdocumenten, waar weliswaar niet direct op een advies van de Onderwijsraad wordt gereageerd maar waarin wel duidelijkheid ontstaat over de discussiepunten. Zo stuurt de Minister op 19 april 1999 een brief aan de Kamer in reactie op het rapport van de Commissie Wijnen,⁷ waarin wordt gesteld dat de Minister, zoals de Commissie voorstelt, streeft naar een vraaggestuurde benadering van de academische lerarenopleidingen, met de school als vertrekpunt. De overheid moet sturen op hoofdlijnen en belemmeringen wegnemen. Hiermee onderschrijft de Minister ‘de teneur’ van het rapport, maar neemt overigens de uitwerking niet over. Zo wil de Minister geen vaste samenhang tussen scholen, opleidingen en ondersteuningsinstellingen stimuleren, maar ruimte voor variëteit laten. Ook wil de Minister niet het idee van de ontwikkeling van lerarenopleidingen naar een nieuw academisch niveau overnemen, maar juist het duale systeem te laten bestaan (HBO - WO). Hij meent dat de stimulans om te komen tot een meer vraaggerichte aanpak, binnen het kader van het gemeenschappelijk curriculum en de (concept-) startbekwaamheidseisen, voldoende basis is voor kwalitatief hoogwaardige opleidingen.

De Minister is het in de kern eens met het latere, en herhaalde, pleidooi van de Onderwijsraad voor vraagsturing. Het idee van regionaal educatief partnerschap, zoals in de nota van de Commissie Wijnen beoogd en op verschillende plaatsen door de Onderwijsraad wordt geadviseerd, wordt niet overgenomen en is feitelijk op die manier ook nooit gerealiseerd. Wel is er later ondersteuning van het – naar zeggen van verschillende respondenten - door de Onderwijsraad op de agenda gezette ‘opleiden in de school’. De Minister vermeldt op verschillende plaatsen, onder andere in de beleidsbrief van 14 april 2003 (27.923; 11), dat het idee van ‘opleiden in de school’ toe te juichen, niettegenstaande de in dezelfde brief geuite bedenkingen tegen het functioneren van scholen en lerarenopleidingen ten dienste van zij-instromers en lio’s.

De landelijke organisatie van schoolbestuurders in het katholiek primair onderwijs, bond KBO, gaat in een nummer van INFO van maart 2006 ook in op het onderwerp opleiden in de school, waarbij ook het advies van de Onderwijsraad uit 2005 uitgebreid aan de orde komt. Met instemming worden de voorwaarden besproken die de Onderwijsraad aan het opleiden in de school stelt, wil dit succesvol kunnen zijn. Deze komen voor een groot deel overeen met de resultaten van een enquête en gesprekken van de Bond KBO.

Recentelijk – beleidsbrief 27.923 (79) d.d. 29 april 2009 – is van overheidswege medegedeeld dat ‘opleiden in de school’ met ingang van het school jaar 2009 – 2010 in het stelsel is verankerd, en dat samenwerkingsverbanden van scholen en lerarenopleidingen erkenning kunnen aanvragen als ‘opleidingsschool’.

⁶ In mei van dit jaar verscheen het advies *Kwaliteitsborging van het eindniveau van aanstaande leraren*. Ten tijde van het schrijven van dit rapport was er nog geen overheidsreactie op dit advies bekend.

⁷ Brief met nummer 23,328, nr.45 naar aanleiding van *Een educatieve infrastructuur voor het onderwijs van de toekomst* – Commissie Wijnen, ingesteld door het Procesmanagement Lerarenopleidingen.

In brief 23.328 (57) van 21 juni 1999 meldt de Minister dat de Onderwijsraad advies zal worden gevraagd over een samenhangend geheel van lerarenopleidingen. Dit mede naar aanleiding van de analyse van de Onderwijsraad in ‘Lerarenbeleid: kwaliteit voor vandaag en morgen’ en ter invulling van beleidsdoelstellingen in de beleidsnota “Maatwerk voor morgen”. Tegelijk wordt gemeld dat er niet gewacht zal worden met het sluiten van een convenant met de HBO-Raad in samenhang met de innovatieplannen van de HBO-lerarenopleidingen.

In een vervolgbrief (23.328, nr. 58) gaat de Minister uitvoeriger in op de dualisering van de lerarenopleidingen. Dualisering wordt gezien als een van de instrumenten in de noodzakelijke omslag van de lerarenopleidingen naar een meer vraaggestuurde opstelling. De opleidingen moeten adequate curricula ontwerpen waardoor de combinatie van werken en leren rendement geeft en de eindtermen kunnen worden behaald. Het duale leren is niet beperkt tot de hbo-opleidingen. Ook de universitaire opleiding kan, na de propadeuse, duale trajecten aanbieden.

In de brief 23.328 (65) wordt het advies van de Onderwijsraad naar voren gehaald over de innovatieplannen van de hogescholen. De Minister is positiever over de plannen van de hogescholen dan de Raad en gebruikt een uitspraak van de Onderwijsinspectie om dat te staven: “Het beeld dat de Hogescholen het lastige innovatietraject met overtuiging invulling geven, wordt in zeker opzicht bevestigd in de eveneens bijgevoegde rapportage van de Inspectie van het Onderwijs.” De duidelijke twijfel over de operationele kwaliteit van de plannen bij de Onderwijsraad wordt niet genoemd.

Het advies van de Onderwijsraad over het honoreren van de innovatieplannen wordt overgenomen, met een aantal passende condities.

4.3 Analyse

Het is opmerkelijk dat in de literatuur over lerarenopleidingen vrijwel geen verwijzingen zijn aan te treffen naar de adviezen van de Onderwijsraad. Thema’s, die worden besproken, komen ook eerder uit de problemen in de lerarenopleidingen (wisselende instroom, veranderende kwaliteit van de instroom, de kleine vakken) dan uit de motieven en argumenten van de Onderwijsraad, die veel meer betrekking hebben op zaken buiten het stelsel van lerarenopleidingen: veranderingen in de maatschappelijke omgeving, de schoolorganisatie, et cetera.

Het pleidooi voor een vernieuwing van de lerarenopleiding vindt weerklank in de sector, getuige bijvoorbeeld enkele artikelen die in 1996 verschenen.⁸ Ideeën over de vernieuwing van het stelsel van lerarenopleidingen gaan gepaard aan noties over noodzakelijke competentieontwikkeling bij leraren vanwege de toenemende complexiteit van het vak en de veranderingen in de scholen, de schoolpopulaties en de schoolcontext. In andere artikelen in dezelfde bundel vinden we al argumenten ten gunste van een nauwere betrokkenheid van de school bij de lerarenopleiding en voor opleiden in de school.

⁸ *Vernieuwing van leraarschap en lerarenopleiding* – D. van Veen & W. Veugelers, eds.; Garant, Apeldoorn, 1996.

Tegelijkertijd moeten we vaststellen dat de fundamentele bezinning op het stelsel gevolgd door herontwerp, waar de Raad voor pleit, niet tot stand is gekomen. De feitelijke vernieuwing van het stelsel heeft een lange aanloop gekend, maar juist in de laatste jaren is er beweging. Zo beginnen dit jaar drie universiteiten een academische PABO, in navolging van een eerder initiatief van de Universiteit van Utrecht. Bij de ontwikkeling van deze universitaire opleiding wordt op verschillende plaatsen nauw samengewerkt met de HBO-opleidingen.

Net als verschillende andere commissies en partijen stelde de Raad al weer tien jaar geleden dat een fundamentele herziening van het stelsel van lerarenopleidingen nodig is. Jaren later eindigde de Raad een advies met hetzelfde pleidooi en ook anderen (zie b.v. Coonen, 2005) stelden vast dat de omslag van aanbodgestuurd naar vraagoriëntatie slecht van de grond was gekomen.

Vastgesteld moet worden dat de eisen, die aan de lerarenopleiding worden gesteld, hoog zijn. De argumentatie ten gunste van de fundamentele innovatie is opleidingsextern en wordt niet in alle opzichten door de rijksoverheid gedeeld. Zo is een belangrijk onderdeel van een pleidooi voor herziening de versterking van de onderlinge samenwerking in 'driestromenland'. Dergelijke pleidooien hebben overigens in het overheidsbeleid geen weerklank gevonden en het heeft lang geduurd voordat de opleidingen stappen hebben gezet. Dit niettegenstaande het gegeven dat veel innovaties min of meer gelijk zijn: ICT (de invoering van elektronische leeromgevingen, digitale portfolios' en dergelijke), de inhoudelijke programmavernieuwing, de ontwikkeling van competentiegerichte didactiek. Daarbij komt dat de beperkte instroom in de HBO- en WO-opleidingen substantiële financiële problemen met zich meebrengen. Efficiencyslagen zijn mogelijk het beste te maken in de samenwerking.

In de bestudeerde periode is het eerste innovatieprogramma 'Educatief Partnerschap', dat liep van 2000-2004. De plannen zijn door de opleidingen zelf vorm gegeven en betreffen een breed scala aan relevante onderwerpen: ICT in de opleidingsprogramma's, curriculum-ontwikkeling, de inrichting van assessment centers voor potentiële zij-instromers, maatwerktrajecten en dualisering. De vernieuwingsagenda is omvattend en nog steeds actueel. Vraag is natuurlijk of er – vanwege de interne situatie van de opleidingen, de financiële knelpunten, de in kwantiteiten en kwaliteiten fluctuerende instroom et cetera – bij de uitvoering voldoende sprake is van middelen en mogelijkheden. Er is wel geconstateerd dat er veranderkundige deskundigheid nodig is, maar er is eigenlijk geen assessment van de 'nulsituatie' waarin de lerarenopleidingen zich bevinden ten tijde van de start van de innovaties.

De Onderwijsraad heeft toezicht door de Onderwijsinspectie bepleit. Dit toezicht is ook geregeld.

De Raad heeft op verschillende plekken niet alleen aandacht gevraagd voor een kwaliteitsslag in de initiële opleidingen, maar ook structurele – wettelijk verankerde – nascholing. Het idee van wettelijke verankering is niet overgenomen en beleidsmatig is er geen aanpak voor nascholing vastgelegd. In de praktijk zien we overigens – ook juist in de laatste jaren - wel ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld professional masters voor leraren, die door een aantal zelfstandige PABO's zijn ontwikkeld.

5. Bekwaamheidseisen en kwalificatiestructuur

5.1 De adviezen: aanleiding, centrale gedachten en ideeënontwikkeling

Er is een aantal adviezen dat specifiek gericht is op de kwalificatiestructuur en de bekwaamheidseisen. Het gaat om de adviezen op het terrein van de startbekwaamheden van leraren in het primair (1998) en secundair onderwijs (1998) en om het briefadvies over bekwaamheidseisen (2005). Daarnaast geldt het voor de adviezen over de Wet op de beroepen in het onderwijs (2001) en de kwalificatiestructuur (2003). Verder zijn andere adviezen mede van toepassing op dit terrein. We hebben het dan met name over de brede adviezen ‘Toekomst leraren’ (1998) en ‘Lerarenbeleid: kwaliteit voor vandaag en morgen’ (1999).

In de adviezen over de kwalificatiestructuur en de bekwaamheidseisen en in de adviezen op belendende terreinen kunnen we drie subthema's onderscheiden. Allereerst betreft het de functies die bekwaamheidseisen kunnen vervullen. In de tweede plaats is de mate waarin een kwalificatiestructuur wordt vastgelegd door de rijksoverheid en de ruimte die scholen krijgen om het in te vullen een aandachtspunt. Ten derde zien we dat het al dan niet instellen van een centraal register van beroepsbeoefenaren verschillende keren terugkomt in de adviezen. Met dat laatste thema hangt het al dan niet instellen van een beroepsvereniging voor leraren samen.

Functies van startbekwaamheden

De Raad onderscheidt in het eerste door ons bestudeerde advies vier functies die (start)bekwaamheden kunnen vervullen. Ook in de latere adviezen vinden we deze vier functies terug.

1. Referentiekader voor eindtermen
2. Beoordelingskader voor visitaties opleidingen
3. Handreiking voor professionalisering/nascholing leraren
4. Handreiking voor beoordeling leraren zonder initiële opleiding

Bij het beoordelen van de startbekwaamheden voor leraren in het primair onderwijs die in opdracht van de landelijke overheid zijn opgesteld, zijn deze vier functies als criteria gehanteerd. De Onderwijsraad adviseert de overheid om startbekwaamheden vast te leggen als basis voor de lerarenopleidingen. Startbekwaamheden zijn belangrijk als referentiekader voor de eindtermen van het opleidingscurriculum van de Pabo en bieden een beoordelingskader voor de kwaliteit van de opleidingen. Ook kunnen ze de zittende beroepsgroep stimuleren tot verdere scholing. De startbekwaamheden dienen vertaald te worden in een hanteerbaar beoordelingsinstrument op basis waarvan bevoegde gezagen de potentiële geschiktheid van aankomende, onbevoegde leraren en herintreders kunnen beoordelen. Formele sanctionering hiervan moet door de Inspectie plaatsvinden.

De Raad vindt dat een scherper onderscheid moet worden gehanteerd tussen bekwaamheden die vooral in de opleiding dienen te worden aangebracht en bekwaamheden die vooral in de beroepspraktijk ontwikkeld kunnen worden. De beroepsgroep kan voortbouwen op de startbekwaamheden en een differentiatie naar sector en vak aanbrengen. Startbekwaamheden kunnen een wettelijke basis krijgen via een AMvB met inrichtingsvoorschriften (bij artikel 7.16

van de WHW). Daarna kunnen zij wellicht verankerd worden in de Wet op het Leraarschap, zo is de betoogtrant in de eerste adviezen over startbekwaamheden.

Ook ten aanzien van VO en BVE volgt de Raad een duidelijke lijn als het gaat om de inhoudelijke eisen die aan startbekwaamheden worden gesteld: de beginnende leraar dient niet alleen bekwaamheid in kennisoverdracht te bezitten, maar moet ook leiding en sturing kunnen geven aan leerprocessen bij leerlingen die gericht zijn op het verwerven van vaardigheden, zelfstandigheid en leren leren. De bekwaamheden moeten competenties weerspiegelen die het leraren mogelijk maken op de drie sectoren van het onderwijsveld en in alle typen voortgezet onderwijs en in de BVE werkzaam te zijn en leraren moeten meer op de schoolorganisatie gericht zijn (de brede professionaliteit) en daarin taken vervullen. Tenslotte dienen startbekwaamheden een handreiking te bieden voor verdere professionalisering. De hoofdcomponenten van de bekwaamheidseisen zijn volgens de Onderwijsraad: eisen op het gebied van het handelen in het onderwijsleerproces, het algemeen professioneel handelen en het werken binnen een onderwijsorganisatie. De Raad adviseert om een hiërarchie aan te brengen in de bekwaamheidseisen en de onderlinge relaties te verduidelijken.

Kwalificatiestructuur

In het advies over de kwalificatiestructuur voor het onderwijs (2003) onderscheidt de Raad twee bewegingen in benaderingen van een functieclassificatie. Enerzijds is er een benadering waarbij standaardisatie van functies plaatsvindt en alle functies en beroepen binnen het onderwijsproces per sector en hun onderlinge relaties beschreven worden. Daarbij wordt voor elk niveau van functioneren vastgelegd over welke competenties het personeel moet beschikken. Deze worden vervolgens vertaald in bekwaamheidseisen, waardoor een vrij gedetailleerde kwalificatiestructuur voor onderwijsberoepen ontstaat. Doorstroom naar een ander niveau of een andere onderwijssoort kan pas plaatsvinden nadat iemand de vereiste kwalificatie heeft behaald. De andere benadering is meer ontwikkelingsgericht. Hierin wordt het basisniveau voor de leraar vastgelegd in bekwaamheidseisen. Er is één formeel kwalificatieniveau, namelijk dat van leraar. Het is aan de school en het management om een en ander verder in te vullen, waardoor veel ruimte voor diversiteit ontstaat. Binnen de kwalificatiestructuur zijn er drie ijkpunten: dat van leraar basisonderwijs, leraar onderbouw voortgezet onderwijs en de BVE-sector en leraar bovenbouw voortgezet onderwijs. Er zijn dus geen formele kwalificaties.

De Raad neigt naar het tweede model en is van mening dat de landelijke overheid de beslist noodzakelijke bekwaamheidseisen moet formuleren. De scholen en de beroepsgroep zijn vervolgens verantwoordelijk voor een meer gedetailleerde invulling tot beroepsprofielen en standaarden.

De Raad betreft ook de onderwijsondersteunende functies in de analyse over de kwalificatiestructuur in het onderwijs. In het briefadvies over de bekwaamheidseisen van het onderwijspersoneel benadrukt de Raad wederom dat het van belang is om ook bekwaamheidseisen op te stellen voor functies in het onderwijs, anders dan die van leraar en docent. Dat geldt ook voor leraren godsdienstonderwijs en levensbeschouwelijk vormingsonderwijs.

Register van beroepsbeoefenaren en beroepsverenigingen

Er moet een (privaatrechtelijk) register komen dat garant staat voor kwaliteit: iedereen die in het register staat ingeschreven, voldoet aan de bekwaamheidseisen. De Onderwijsraad wil de leraren meer ruimte geven om zich te organiseren, bijvoorbeeld in een maatschap of coöperatie. In het advies 'Leraarschap is eigenaarschap' (2007) schetst de Raad de ontwikkelingen op het gebied van het professionaliseringsproces van leraren. De Stichting Beroepskwaliteit Leraren en ander onderwijspersoneel (SBL) komt aan de orde, omdat deze aan de slag is gegaan om, samen met leraren, bekwaamheidseisen op te stellen. Het Landelijk Platform Beroepen in het Onderwijs (LPBO) wordt genoemd als adviesorgaan voor de minister van OCW over beroepen in het onderwijs en de bijbehorende bekwaamheidseisen. Ook de Vereniging Lerarenopleiders Nederland (VELON) passeert de revue, omdat ze een start gemaakt heeft met registratie. De conclusie van de Raad is dat de beroepsgroep een begin gemaakt heeft met standaardisering van het professioneel handelen, maar dat dit meer een reactie is op de eisen vanuit de overheid, dan dat de beroepsgroep er zelf behoefte aan had.

5.2 Reacties op de adviezen; analyse

Al ruim voor de periode van de hier besproken adviezen is er hernieuwde aandacht voor de beroepskwaliteit van leraren. Een belangrijk onderwerp in de discussie is de explicitering van het beroep door middel van beroepsstandaarden. Velen vinden dat de beroepsgroep zelf daarin een belangrijke rol zou moeten spelen. In de discussie komt ook regelmatig een lerarenregister aan de orde, waarin leraren die aan de beroepskwalificaties⁹ voldoen, staan geregistreerd.

De Onderwijsraad heeft zeer zeker een rol gespeeld in de discussie over startbekwaamheden en *bekwaamheidseisen*. De overheid heeft inmiddels zeven bekwaamheidseisen wettelijk vastgelegd in een Algemene Maatregel van Bestuur op basis van de Wet op de Beroepen in het Onderwijs (BIO). Dit is conform het advies van de Onderwijsraad. De hoofdcomponenten van de startbekwaamheden, die ook de Raad onderscheidt, zijn overgenomen in de wet. Erkende lerarenopleidingen hebben het exclusieve recht om vast te stellen of iemand aan de bekwaamheidseisen voldoet. Zij kunnen, als zij vinden dat dit het geval is, een bewijs van bekwaamheid aan leraren uitreiken. Vanaf dat moment heeft de leraar de professionele verplichting zijn bekwaamheid te onderhouden.

De vier *functies van startbekwaamheden* die de Raad heeft onderscheiden, worden herkend door de geïnterviewden. De SBL bouwt voort op de functies bij de uitwerking van de zeven bekwaamheidseisen, de hoofdcomponenten. Daarnaast adviseerde de Onderwijsraad om hiërarchie aan te brengen in de soorten bekwaamheden. Dit is niet door de overheid overgenomen en we zien in de actuele discussie over de bekwaamheidseisen dat het inderdaad

⁹ De termen startbekwaamheden, minimum-bekwaamheidseisen, beroepsbekwaamheden/-kwalificaties en beroepscompetenties worden in de documenten die we bestudeerd hebben en in de gesprekken door elkaar heen gebruikt. Het lijken geen sterk afgebakende begrippen te zijn en elke organisatie heeft zijn eigen voorkeuren. De raad hanteert de term startbekwaamheden in de adviezen en later bekwaamheidseisen. Wij nemen deze termen over.

noodzakelijk is om helderheid te scheppen voor de beroepsgroep. In één van de interviews komt dit aspect aan de orde.

De overheid heeft het advies om geen status aparte in te stellen voor het vmbo en het beroepsonderwijs overgenomen. Het advies om ook de bekwaamheidseisen voor andere functies in het onderwijs dan die van leraar en docent (ondersteunende functies en managers) op te nemen in de wet, is gedeeltelijk overgenomen. De bekwaamheidseisen (gaan) gelden voor leraren en ondersteuners in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs, het speciaal onderwijs, het voortgezet speciaal onderwijs, het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie en voor schoolleiders in het primair onderwijs.

De advisering van de Onderwijsraad heeft mede geleid tot de oprichting van het Landelijk Platform Beroepen in het Onderwijs (LPBO) in maart 2005. Dat hing samen met de wet BIO, die op 1 augustus 2006 in werking trad. Het LPBO heeft tot opdracht om de beroepen in het onderwijs in een kwalificatiestructuur onder te brengen. In die structuur worden de onderlinge relaties tussen de onderwijsberoepen duidelijk via de competentieprofielen en bekwaamheidseisen die per beroep worden opgesteld. Zo ontstaat een raamwerk waarmee de kwaliteit van onderwijzend personeel wordt geborgd. Het LPBO geeft antwoord op vragen van de minister en betreft bij de beantwoording relevante betrokkenen uit het onderwijs (onderwijsondersteuners, leidinggevend en andere experts).

Het LPBO heeft van de minister van OCW ook de opdracht gekregen om te onderzoeken welke beroepen er naast de leraar in het onderwijs werken en aan welke beroepen er behoefte is. In mei 2007 heeft het LPBO de minister antwoord gegeven met het rapport: 'Beroep: Onderwijsondersteuner'.

In de wet BIO is nu ook het beroep godsdienstleraar opgenomen, dat was een advies van de raad.

Een aantal geïnterviewden wijst erop dat de Onderwijsraad zich te weinig gelegen heeft laten liggen aan de kritiek in het onderwijsveld op de wijze waarop de (start)bekwaamheidseisen werden ingevuld. Er wordt in de interviews ook een onderwerp genoemd waarover de Onderwijsraad zich niet heeft uitgelaten, namelijk de wijze waarop startbekwaamheden kunnen en moeten aansluiten bij de kwaliteitszorg in het onderwijs, met name bij de criteria die de NVAO hanteert voor de lerarenopleidingen.

De discussie en het beleid rond *de kwalificatiestructuur* in het onderwijs zijn voor een belangrijk deel beïnvloed door adviezen van de Onderwijsraad. Wat betreft kwalificatiestructuur is het advies van de Raad slechts gedeeltelijk gevolgd. De Onderwijsraad adviseerde om uit te gaan van een ontwikkelingsgerichte kwalificatiestructuur, wat inhoudt dat de overheid vanuit een brede benadering van het beroep de kaders aangeeft en de beroepsgroep het verder invult. Dat is niet helemaal overgenomen. De overheid heeft gekozen voor een mix van een brede en smalle benadering.

Recent is er, mede door onderzoeksresultaten van het SCP, meer aandacht voor het teloorgaan van vakkennis door de komst van de nieuwe lerarenopleidingen waarbij de nadruk in het beroep

op beroepsvaardigheden is komen te liggen en door het verdwijnen van de leraren van de ‘oude’ lerarenopleidingen. Een van de geïnterviewden betreurt het dat de Onderwijsraad niet eerder de aandacht op dit onderwerp heeft gevestigd vanuit zorg om de kwaliteit van de leraar.¹⁰ Ook mist deze geïnterviewde een duidelijke stellingname van de Onderwijsraad in de kwestie of leraren een brede professionaliteit moet worden bijgebracht of dat er differentiatie naar opleiding/sector moet worden aangebracht.

De Onderwijsraad pleit al jaren voor de oprichting van een *beroepsvereniging* voor leraren. Ook Rinnooy Kan heeft dit onderwerp in het SER-advies opgenomen. Over de organisatie van de beroepsgroep zijn de geïnterviewden overwegend somber: er zal geen beroepsvereniging komen, zoals de Onderwijsraad die voor ogen heeft. De sociale partners zijn er geen voorstander van en hebben op dit punt tot op heden geen initiatieven genomen.

Hetzelfde geldt voor het lerarenregister. Dit onderwerp heeft in het regeerakkoord gestaan van het tweede Kabinet Kok, maar de discussie met de Tweede Kamer hierover is nooit afgerond. De SBL kiest ervoor om toch enkele functies die de Onderwijsraad en Rinnooy Kan aan een beroepsvereniging toekennen, zoals de registratie van beroepsbekwaamheden, een plaats te geven. Daardoor kan wellicht van binnenuit een beroepsvereniging ontstaan. SBL is bezig met de opzet van een *lerarenregister* voor het primair en voortgezet onderwijs door alle initiatieven binnen de beroepsgroep te bundelen, op elkaar af te stemmen en te begeleiden. Er wordt gestreefd naar een eenduidige en hanteerbare opzet voor het lerarenregister. In 2009 is de SBL gestart met registratie van leraren in het primair onderwijs, het beroepsonderwijs volgt later. Vooralsnog gaat het om privaatrechtelijke registratie, want de minister van onderwijs wil geen publiekrechtelijke registratie.

Tot een register van leraren is het indertijd, ondanks aanzetten daartoe, om diverse redenen nog niet gekomen. Vanuit de beroepsgroep van leraren en met name vanuit een aantal vakinhoudelijke verenigingen is nu echter de behoefte aan een lerarenregister opnieuw geformuleerd, waarbij de verwachting dat hiermee met name het vakinhoudelijke en vakdidactische niveau van de beroepsgroep beter bewaakt kan worden, voorop staat. Tevens zien diverse informanten uit organisaties die zich met het lerarenberoep bezighouden het register als goede mogelijkheid om de verdere professionalisering van eenmaal geregistreerde docenten te stimuleren. Inmiddels hebben verschillende vakinhoudelijke verenigingen de eerste stappen in de richting van ontwikkeling van beroepsstandaarden en het lerarenregister gezet. Voor een deel is dit in lijn met het advies Leraarschap is eigenaarschap.

We zien dat LPBO, SBL en andere organisaties die zich bezighouden met de beroepskwaliteit van leraren nauw met elkaar verbonden zijn. Tezamen oefenen zij een sterke invloed uit op de beleidsontwikkeling. Er zijn uiteraard onderling accentverschillen, maar er is veel overleg en over de te volgen grote lijn is men het eens. De adviezen van de Onderwijsraad passen in deze ‘mainstream’. Dat is niet verwonderlijk, want ook de Onderwijsraad maakt deel uit van dit (deels informele) netwerk.

¹⁰ Overigens komt dit aspect al wel aan de orde in een advies uit 2005.

Een groot deel van de informanten vindt dat de Onderwijsraad minder volgend zou moeten zijn en meer de agenda zou mogen bepalen. Ook wordt aangeraden om meer vanuit een eigen invalshoek/thema te adviseren, waarbij meerdere keren het onderwerp ‘de kwaliteit van de leraar’ wordt gesuggereerd. Daar staat de mening van enkele andere geïnterviewden tegenover die juist hun waardering uiten voor de adviezen van de Onderwijsraad, omdat daarbij de kwaliteit van het leraarschap vaak de invalshoek vormt van waaruit de adviezen worden opgesteld.

6. Lerarenbeleid en de arbeidsmarkt

6.1 Inleiding

De onderwijsarbeidsmarkt is een relatief gesloten systeem, met name voor primair en voortgezet onderwijs. Het aantal leerlingen was en is goed vast te stellen en te voorspellen. Op basis hiervan is het mogelijk om de werkgelegenheid vrij nauwkeurig te bepalen. Met deze werkgelegenheidsgegevens, analyses van het bestand aan leraren en de uitstroom, en eventuele beïnvloedende beleidsmaatregelen, zoals indertijd de klassenverkleining in het PO, kunnen er prognoses worden gemaakt over de vraagontwikkeling.

Hiernaast was de ontwikkeling in het aanbod eveneens redelijk voorspelbaar vanwege de aard van de instroom. Deze bestond en bestaat vooral uit een redelijk groot aandeel van de uitstroom uit de lerarenopleidingen. Het aanbod wordt minder goed voorspelbaar vanwege bijvoorbeeld de invloed van (beleids)maatregelen ten gunste van langer werken, de invloed van de recessie op het aantal zij-instromers en de gevolgen van toenemende functiedifferentiatie in het onderwijs. Echter, ook de meest recente Nota ‘Werken in het Onderwijs’ geeft nauwkeurige prognoses over de spanningen op de onderwijsarbeidsmarkt per sector.¹¹ Prognoses die overeenstemmen met cijfers van het Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt en met gegevens in de ‘Trendnota Arbeidszaken’ van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Enige decennia geleden was de relatieve geslotenheid van de onderwijsarbeidsmarkt nog reden voor de overheid om de aanbodontwikkeling te manipuleren. Dit leidde tot een zogeheten varkenscyclus en droeg bij aan substantiële tekorten op de onderwijsarbeidsmarkt in het begin van de jaren negentig. Een prognosemodel, dat toen onder meer door het IVA werd ontwikkeld, liet zien dat deze tekorten – overigens toen met name in het PO – terug zouden lopen aan het einde van de vorige eeuw, om vervolgens weer op te lopen in de eerste 15 jaar van de huidige eeuw. Dit laatste – vooral een gevolg van de vergrijzing en ontgroening van het personeelsbestand en van de hoge deeltijdfactoren - hebben we inmiddels ook kunnen waarnemen, ondanks tal van maatregelen om het tij te keren. Thans is de veronderstelling dat er in 2011 een lerarentekort is van 3% in het basisonderwijs (én 5% managementfuncties) en van 6% in het voortgezet onderwijs. Eventuele tekorten in het MBO zijn moeilijker te voorspellen, maar zullen naar verwachting oplopen.

De spanningen op de arbeidsmarkt hebben geleid en leiden tot lesuitval en tot onbevoegd lesgeven. In het VO is het verschijnsel onbevoegd lesgeven substantieel geworden.¹² Pogingen om de instroom in de lerarenopleidingen te doen groeien, en daarmee het aanbod op de onderwijsarbeidsmarkt, zijn tot voor kort niet erg succesvol geweest. De rol van de

¹¹ *Nota werken in het onderwijs 2010* – Ministerie van OC&W, september 2010.

¹² Zie bijvoorbeeld *Een goed werkende onderwijsarbeidsmarkt; beleidsplan onderwijspersoneel* – Ministerie van OC&W, juni 2004; en: *Krachtig meesterschap; kwaliteitsagenda voor het opleiden van leraren 2008 – 2011* – Ministerie van OC&W, september 2008. Zie ook: *Personeelsopbouw en personeelsbeleid in het onderwijs*, een studie die door Regioplan werd uitgevoerd in opdracht van de Onderwijsraad - Onderwijsraad, Den Haag, 2006.

rijksoverheid is dubbel. Enerzijds wordt er beleidsmatig vooral ingezet op een vergroting van de aantrekkelijkheid van het beroep leraar, onder meer door een recente substantiële vergroting van de ruimte voor arbeidsvoorwaardenontwikkeling. Anderzijds worden ook, en ondanks de autonomie van de scholen en instellingen, maatregelen genomen die meer op micro-niveau effecten beogen.¹³ Op instellingen en scholen komt meer aandacht voor modern personeelsbeleid, zoals functiedifferentiatie en flexibilisering. De verschillende partijen – de sociale partners, de overheid, de sectororganisaties en de opleidingen – werken aan mogelijkheden om de professionele kracht van de leraar te versterken en om de professionals meer verantwoordelijkheid te laten nemen voor de ontwikkelingen in de onderwijssector.

6.2 De adviezen: aanleiding, centrale gedachten en ideeënontwikkeling

In de reeks bestudeerde adviezen zijn er geen, die strikt zijn beperkt tot het terrein van de onderwijsarbeidsmarkt of tot beleidsmaatregelen op dit terrein. Het is goed om vast te stellen dat dergelijke vragen dus ook niet aan de Onderwijsraad zijn gesteld, maar dat er bijvoorbeeld wel een *ad hoc* commissie (Commissie Rinnooy Kan) is ingesteld om op dit terrein recentelijk een cruciaal advies te laten uitbrengen.

De Onderwijsraad heeft wel een aantal adviezen geproduceerd dat mede betrekking heeft op de onderwijsarbeidsmarkt. Dat geldt voor de brede adviezen *Toekomst leraren* uit 1998 en *Lerarenbeleid* uit 1999. Daarnaast geldt het voor enkele meer instrumentele adviezen, zoals ‘Interim wet zij-instroom’ (2000) en ‘Wet op de beroepen’ (2001). In de laatste jaren heeft de Onderwijsraad analyses en adviezen gepresenteerd in de verkenning ‘Vergrijsd maar niet verzilverd’ (2002), en de meer conceptuele adviezen ‘Waardering voor het leraarschap’ (2006) en ‘Leraarschap is eigenaarschap’ (2007).

In het globale advies uit 1998 *Toekomst leraren* worden de (aanstaande) tekorten gesignaleerd en wordt gewezen op ‘de grijze prop’ in het onderwijs en het tekort aan instroom. Wat dit laatste betreft wordt ook al vastgesteld dat het tekort aan instroom niet alleen een kwantitatief, maar ook een kwalitatief probleem is. Te weinig academici ambiëren het leraarsberoep.

In de analyse in dit advies wordt al duidelijk de relatie gelegd tussen deze kwantitatieve arbeidsmarktproblemen en het slechte imago van het beroep, onder meer vanwege de verslechterde arbeidsvoorwaarden. De Raad vindt dat deze verbeterd moeten worden en dat de werkdruk moet worden verminderd. Ook wordt in dit kader gepleit voor een kwaliteitsimpuls bij de opleidingen.

Een constante in de opvattingen van de Raad is dat de haast om beleid te maken om de tekorten aan leraren op te heffen er niet toe mag leiden dat er te weinig wordt vastgelegd en/of concessies worden gedaan aan de kwaliteitseisen die aan leraren worden gesteld.

Deze rode draad - aandacht voor de kwaliteit van de leraar; geen concessies doen aan kwaliteit om tekorten op de arbeidsmarkt op te lossen – vinden we in de conceptuele adviezen en

¹³ De maatregelen hangen deels samen met b.v. het *Actieplan LeerKracht van Nederland*, de beleidsreactie op het advies van de Commissie Leraren.

eveneens in de meer instrumentele advisering over de zij-instromers. De Raad heeft vanaf 1998 duidelijke en consistente opvattingen over het verschijnsel zij-instromers:

- Procedure en inhoudelijke eisen t.a.v. zij-instromers moeten aan hoge kwaliteit voldoen en gedetailleerd worden vastgelegd.
- Geen voorstander van zij-instroom in primair onderwijs (daar is inzet van goed pedagogisch-didactisch geschoold personeel van belang, omdat daar bij kinderen de basis wordt gelegd voor de latere schoolloopbaan en achterstanden in die periode later moeilijk ongedaan gemaakt kunnen worden).

In het eerste advies hierover is de Raad het meest uitgesproken. In het vervolgadvisie, dat wordt opgesteld nadat de Wet is gepasseerd, richt de Raad zich vooral op de uitvoeringscondities.

In de latere conceptuele adviezen worden de arbeidsmarktontwikkelingen en –knelpunten eveneens geanalyseerd. De meest uitvoerige analyses vinden we in de verkenning *Vergrijpsd maar niet verzilverd* (2002) en het advies *Waardering voor het leraarschap* (2006). Hieruit blijkt – zeer kort geformuleerd - de onevenwichtigheid in de distributie van knelpunten op de arbeidsmarkt en bijvoorbeeld de noodzaak om de instroom te versterken en ouderen langer vast te kunnen houden. Hieruit vloeien zowel subthema's voort om de kwantitatieve tekorten aan te pakken als, en dat vindt de Raad belangrijker, om een kwaliteitsimpuls te geven aan het beroep. In *Vergrijpsd maar niet verzilverd* betreft de thematiek vooral de 50+-ers en de mogelijkheden om deze vertraagd en minder massaal te laten uitstromen. In het genoemde advies wordt de analyse breder getrokken.

De Raad signaleert dat de tekorten in de komende jaren met name het VO zullen betreffen, omdat de demografische ontwikkelingen de druk op het PO verlichten. Er zijn structurele arbeidsmarktproblemen: te weinig (mannelijke) voltijders, te weinig alloctonen en, ook, te weinig academici. De tekortenverdeling is scheef. Er is verschil tussen regio's, qua schooltypen en, ook, qua vakken. Deze analyse is volledig consistent met analyses die op andere plaatsen zijn ontwikkeld.

In deze meer recente publicaties van de Onderwijsraad worden de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, en de mogelijkheden om knelpunten te verlichten, in verband gebracht met de soms moeizame ontwikkeling en uitvoering van deugdelijk personeelsbeleid in de scholen. Met name het lange termijn perspectief ontbreekt bij de schoolbesturen. Er is ook gebrek aan leiderschap.

Structureel is de mogelijkheid van het aanbrenge van een carrièreperspectief een noodzaak. De Raad vindt het meest belangrijk dat het carrièreperspectief wordt verbeterd. Daarbij moeten de arbeidsvoorwaarden in het bijzonder worden verbeterd en moet ook aandacht zijn voor een hoger niveau van de instroom.

Meer concreet adviseert de Raad:

- meer differentiatie in lagere en hogere functies, ter bevordering van het carrièreperspectief
- stimulering van in- en uitstroom, op verschillende momenten en zowel intra- als intersectoraal
- het doorbreken van het gelijkheidsprincipe dat nu ingebakken zit in de schoolcultuur en tot uitdrukking komt in het gebruik van de arbeidsvoorwaardenregelingen

- een wervend beleid ten aanzien van nieuwkomers en groepen die in het personeelsbestand ondervertegenwoordigd zijn
- de ontwikkeling van lange termijn formatiebeleid, gekoppeld aan de veranderingen in het onderwijsproces.

Duidelijk is dat de Raad zich hier niet alleen en zelfs niet allereerst richt op de overheid. De aanbevelingen zijn – gezien de gegroeide (bestuurlijke) autonomie - vooral van belang voor de instellingen en scholen, en voor de sectororganisaties.

In *Waardering voor het leraarschap* klinkt overigens duidelijk het besef dat een kostbare operatie nodig is om de arbeidsvoorwaarden in de onderwijssector structureel te verbeteren. Hier stelt de Raad dat het parlement de beste papieren heeft om krachtig beleid af te dwingen en stelt voor om een parlementair onderzoek te beginnen naar de positie van de leraar.

6.2 Reacties op de adviezen; analyse

In het overheidsbeleid wordt aangestuurd op een verdere opening van de onderwijsarbeidsmarkt. In de laatste jaren wordt het onderwijsarbeidsmarktbeleid nadrukkelijker neergezet als taak van de sociale partners, waarbij de overheid randvoorwaardelijk ondersteunt zoals bijvoorbeeld bij de regionale convenanten. De overheid propageert en ondersteunt de ontwikkeling en invoering van modern personeelsbeleid (functiedifferentiatie en het ontwikkelen van een carrièreperspectief).

De ontwikkeling in de opvattingen, die in de adviezen van de Onderwijsraad naar voren komen en die uitmonden in – in feite – advisering aan de veldorganisaties, worden op deze wijze in de opstelling van de rijksoverheid weerspiegeld. Er is wel een duidelijk verschil van inzicht waar het de rode lijn van de Onderwijsraad betreft: geen concessies aan kwaliteit. In de beleidsbrief 27.923 (nr. 11) van 14 april 2003 formuleert de Minister een beleidsreactie op Inspectie- en onderzoeksrapporten over respectievelijk het zij-instroomtraject in het voortgezet onderwijs en over de personeelsvoorziening in basis- en voortgezet onderwijs. Uit de beleidsreactie blijken zorgen over de wijze waarop het fenomeen van zij-instroom gestalte krijgt. De assessment centers kunnen de instroom niet goed verwerken en toetsen te globaal. De scholen kunnen de begeleiding nog niet goed aan en verrichten nog geen professionele inkoop van opleidingen voor de zij-instromers. De opleidingen zijn niet voldoende in staat tot maatwerk. De Minister heeft goede verwachtingen van de functie van regionale convenanten tussen scholen en lerarenopleidingen, waarvan er in die tijd inderdaad enkele tot stand zijn gekomen. De Minister wil niet tornen aan de uitgangspunten van de staande regeling en continueert deze. Mede hieruit mag blijken dat de Minister het niet eens is met de opvatting van de Onderwijsraad over het niet inzetten van zij-instromers in het primair onderwijs.

Uit de interviews en uit publicaties blijkt dat in het veld verschillende opvattingen leven. Enerzijds wordt bijvoorbeeld vastgesteld dat de zij-instromers in de praktijk niet zo'n succes zijn en dat mensen van buiten vaak onderschatten dat het leraarschap een professie is. De assessments zijn kennelijk niet voldoende om tot een goede selectie te komen. Ook zit er iets

onbillijks in de regeling tegenover de zittende leraren, want zij-instromers komen nogal eens met een hoog salaris binnen. Verwoord wordt dat de trend van 'downgrading', dat wil zegen minder eisen stellen aan onderwijspersoneel, vooral om in de tekorten aan leraren te voorzien, omgezet moet worden in 'upgrading', een verhoging van het kennisniveau tijdens de loopbaan. Dit standpunt wordt bijvoorbeeld door de AOb verwoord in het Masterplan Onderwijs en in de voorbereidende discussienota voor een professioneel statuut (juli 2006). Het is geen goede zaak om onbevoegden en zij-instromers die door middel van een snel traject zijn 'klaargestoomd' voor het onderwijs in te zetten om tekorten op te heffen. Dit is op de lange termijn een uitholling van het onderwijs. Met dit standpunt vindt de AOb de Onderwijsraad aan haar zijde, maar zij verwijst nauwelijks naar de adviezen van de Raad die daarover gaan.

Anderzijds benadrukt een aantal gesprekspartners het grote belang van het macro-perspectief van een open en dynamische onderwijsarbeidsmarkt. Deze respondenten menen dat de Onderwijsraad dit perspectief mist en impliciet pleit aan het vasthouden van mechanismen die de onderwijsarbeidsmarkt te gesloten houden.

7. Arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden

7.1 De adviezen: aanleiding, centrale gedachten en ideeënontwikkeling

De arbeidsvoorwaarden en –omstandigheden zijn door de jaren heen een thema, maar vrijwel nooit een afzonderlijk onderwerp van een advies geweest. Qua adviezen is er veel overlapping met het thema onderwijsarbeidsmarkt en overigens ook met de andere thema's.

Overwegingen op het terrein van arbeidsvoorwaarden en –omstandigheden worden veelal in het kader geplaatst van meer kwalitatieve zaken, zoals status en waardering, en daarnaast in het kader van de bestrijding van arbeidsmarktknelpunten.

Het advies nummer 11 ('Toerusten = uitrusten') is het enige dat strikt op dit terrein betrekking heeft, hoewel het ook goed past in het eerste thema dat in deze studie is behandeld: het beroep en de positie in de arbeidsorganisatie.

Enkele andere adviezen hebben mede betrekking op dit terrein. Dat geldt allereerst voor de brede adviezen nr. 2 en nr. 4. Daarnaast geldt het voor 'Vergrijsd maar niet verzilverd', voor 'Waardering voor het leraarschap' en voor de laatste 'Leraarschap is eigenaarschap'.

Arbeidsvoorwaardenontwikkeling

Al in 1998 is er een, dan nog, zeer omfloerste aanbeveling over de 'herwaardering' van het leraarschap. Dit suggereert, maar niet meer dan dat, betere arbeidsvoorwaarden. Dit punt komt bijna 10 jaar later zeer krachtig terug in *Waardering voor het leraarschap*, waarin in feite gevraagd wordt om een forse investering. Het werken in het onderwijs moet financieel aantrekkelijker worden. Dit is één van de peilers onder het beleid om de status van het beroep te verbeteren.

Arbeidsomstandigheden: werkdruk, modern personeelsbeleid en moderne werkorganisaties

Als het om arbeidsomstandigheden gaat benoemt de Raad op verschillende plaatsen gelijksoortige aspecten van de taakzwaarte (relatief t.o.v. internationale gegevens) en de taakverzwaring. Werkdruk komt als algemeen thema ook op consistente wijze terug. De Raad stelt in de eerste adviezen uit de hier bestudeerde reeks dat werkdruk alleen kan worden opgelost door op drie terreinen en in onderlinge samenhang maatregelen te treffen: op het gebied van personeels- en teamontwikkeling, op het gebied van onderwijs- en organisatieontwikkeling en door maatregelen van de overheid. Daarnaast is belangrijk, we noemden het al eerder, dat leraren een brede professionaliteit ontwikkelen. Dit vormt in de latere adviezen een sleutelbegrip. Dan wordt de verantwoordelijkheid voor het verminderen van de werkdruk voor het grootste deel bij de werkende zelf gelegd en bij de schoolorganisatie. De overheid krijgt een faciliterende rol.

In 2002 vindt een Kamerdebat plaats over de werkdruk in het onderwijs. Als gevolg hiervan wordt de Onderwijsraad gevraagd om een breed advies uit te brengen over oorzaken en gevolgen van werkdruk.

De Raad produceert in reactie op de vraag het advies *Toerusten = uitrusten*. Hierin worden inderdaad ook andere categorieën werknemers in het onderwijs benoemt. Er vindt een aparte

bespreking plaats van de werkdruk voor docenten, de werkdruk voor schoolleiders en de werkdruk voor onderwijsondersteunend personeel. In het advies over de kwalificatiestructuur voor het onderwijs komt dit uiteraard nog pregnanter naar voren en worden bijvoorbeeld ook onderwijsassistenten genoemd.

Uitgangspunt in de analyse is de volgende omschrijving van werkdruk: het structureel niet kunnen voldoen aan kwantitatieve of kwalitatieve normen van het beroep, waarbij men bovendien zelf niets aan de situatie kan of mag veranderen.

In de analyse stelt de Raad vast dat er sprake is van een combinatie van vast te stellen taakzwaarte en optredende taakverzwaring. Het eerste wordt mede vastgesteld op basis van gegevens uit internationaal onderzoek. Het tweede wordt geanalyseerd als resultante van een reeks van factoren, die gedeeltelijk extern zijn (maatschappelijke ontwikkelingen, veranderingen in de aard en samenstelling van leerlingenpopulaties), gedeeltelijk te maken hebben met de sector (knelpunten op de onderwijsarbeidsmarkt), gedeeltelijk te maken hebben met de organisatie van het werk en, tenslotte, te maken hebben met de professionaliteit van de werkenden in de onderwijssector.

De Raad laat zien dat regulering van de werkdruk gedeeltelijk een kwestie is van CAO-beleid en daarnaast van schoolbeleid en eigen verantwoordelijkheid van de leraren. De Raad weegt gegevens over de positie en positionering af. Enerzijds wordt geconstateerd dat de arbeidssatisfactie relatief hoog is. Anderzijds wordt gewezen op onvrede over het functioneren van de beroepsgroep en ontevredenheid met het schoolmanagement. Er wordt gewezen op een grote variëteit in posities van leraren, o.a. per sector. De Raad vindt dat de leraar zich dient te kunnen gedragen als een autonome professional, maar wel binnen een professionele organisatie waar rechten en plichten gelden. Naast de bestaande (overheersende) plaats voor de georganiseerde werknemersbelangen is een sterke beroepsgroep, gericht op professionele (inhoudelijke) belangen, nodig.

Het is niet eenvoudig om de beroepsinhoudelijke kant van de leraar te versterken. Het vraagt nieuwe activiteiten van de leraar en ook van de kant van management en bestuur; niet alleen op schoolniveau, maar ook op landelijk niveau. Dit laatste is in dit advies een belangrijk punt: door versterking van de professionaliteit vergroot de leraar de mogelijkheden om de situatie te beheersen en te regelen en daarmee een positieve strategie te hanteren. Leraren hebben baat bij professionalisering. Dit geeft meer kansen om de regelmogelijkheden te vergroten, de werkdruk te verlagen c.q. te beheersen en heeft wellicht positief effect op werkmotivatie.

De Raad bepleit in het verlengde van het advies de samenhangende inzet op de volgende terreinen:

- Personeels- en teamontwikkeling: professionalisering (met name op het terrein van didactiek en pedagogiek);
- Onderwijsontwikkeling (werken aan onderwijsvernieuwing binnen de school door leraren in TOP, teamontwikkelingsplan)
- Ontwikkeling van modern personeelsbeleid (taak- en functiedifferentiatie, aanpassen van de ADV-regeling, flexibilisering van de arbeidsinzet over het jaar, leeftijdsbewust personeelsbeleid en competentiegericht personeelsbeleid)
- Ontwikkeling van de schoolorganisatie, te beginnen met het aanpakken van de werkdruk op de schoolleiders (werven managers buiten onderwijssector, professionalisering managers).

Het grootste deel van het advies gaat over schoolorganisatieniveau. De scholen zijn aan zet. De rol van de overheid is vooral faciliterend en stimulerend. Op deze wijze is het advies wellicht te zien als ‘wake-up call’. Een punt dat in verschillende van de latere adviezen aan bod komt is de geringe beleidscompetentie van de scholen en schoolbesturen. De Raad legt de verbinding tussen arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid al eerder, maar hekelt het gelijkheidsdenken (het maar niet tot stand weten te brengen van modern personeelsbeleid) pas in de latere adviezen. De Raad stelt dat de school, maar – later- ook de leraar, beter in staat moet zijn om het werkklimaat te verbeteren. Scholen moeten moderne professionele arbeidsorganisaties worden.

7.2 Reacties op de adviezen; analyse

De rijksoverheid neemt in beleidsnota’s steeds meer de rol aan van faciliterende en stimulerende partij, waarbij de instellingen en scholen, de sociale partners en de sectororganisaties het voortouw hebben betreffende het arbeidsvoorwaardenoverleg. Dit met uitzondering van de recente budgettaire maatregelen.

Daarnaast wordt in toenemende mate de school als belangrijkste actor gezien om maatregelen te ontwikkelen om de werkdruk beter te reguleren en wordt ingezet op professionalisering van het personeel. Er zijn geen verschillen van inzicht met de Onderwijsraad aangetroffen.

Evenals we vonden in de adviezen van de Onderwijsraad, komt in de gesprekken het arbeidsvoorwaardenbeleid niet als apart thema naar voren. Er zijn overigens wel duidelijk verschillende inzichten tussen gesprekspartners over de arbeidsvoorwaarden van de leraren, zowel wat betreft de salariëring als wat betreft de werkdruk. Belangrijk punt is dat veel gesprekspartners van mening zijn dat de Onderwijsraad terughoudend moet zijn als het om concrete zaken gaat als vakantieplanning. Ook wordt duidelijk dat het proces van modernisering van de school als arbeidsorganisatie en de versterking van de beleidscompetenties van de schoolbesturen in de praktijk traag en moeizaam is. Er wordt op gewezen dat een goede veranderkundige analyse van dit proces nodig is om tot versteviging te komen. Het risico zou bestaan dat er anders weer een terugval is in de positie van de rijksoverheid en dat micromanagement weer terugkomt. Als voorbeeld wordt gewezen op de maatregelen die in Convenant Leerkracht van Nederland zijn opgenomen, de uitwerking van de functiemix in bezoldigingsschalen. Deze staan volgens de schoolbesturen en onderwijsmanagers in feite haaks op de lumpsumgedachte. Schoolbesturen en onderwijsmanagers worden daarmee weer uitvoerders van het rijksoverheidsbeleid in plaats van ontwikkelaars van een eigen, modern personeelsbeleid.

8. Conclusies en beschouwing

8.2 Inleiding

De studie ‘acquis leraren’ beoogde een overzicht te verschaffen van de advisering van de Onderwijsraad in de achterliggende tien jaar op het terrein van de leraar en de lerarenopleiding. We hebben het onderzoeksterrein analytisch uitgesplitst in volgende thema’s:

- het beroep leraar en de positie van de leraar
- de startbekwaamheid en bekwaamheidseisen; nieuwe kwalificatiestructuur
- lerarenopleidingen; schoolgebonden opleiden
- lerarenbeleid in het kader van arbeidsmarktontwikkelingen
- arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden

Het is een analytisch onderscheid. De onderlinge verwevenheid van de thema’s is groot, zoals de voorgaande hoofdstukken hebben laten zien, waarbij het eerstgenoemde thema – als we het herdopen in: het beroep leraar en de professionalisering – steeds meer centraal is komen te staan.

Naast het verschaffen van een overzicht wilden we uitwerken hoe de centrale ideeën, visies en concepten, die in de adviezen te vinden zijn, zijn gegroeid, ontwikkeld en veranderd, hoe deze zijn ontvangen in het onderwijsbeleid, de onderwijspraktijk, het onderzoek en de opleidingen, en hoe deze daarin zijn verwerkt en hun doorwerking hebben (gehad). De hoofdvraag van het onderzoek luidde:

- Wat is de bijdrage van de Onderwijsraad op het terrein van lerarenbeleid geweest en hoe zou deze verder vorm en inhoud kunnen krijgen?

Deze hoofdvraag hebben we uitgesplitst in de volgende deelvragen:

- Welke thema’s hebben centraal gestaan in het advieswerk van de Onderwijsraad op het terrein van de leraar en de lerarenopleidingen? Wat zijn de centrale gedachten en concepten, die in deze adviezen zijn uitgewerkt en hoe zijn deze in de onderzoeksperiode uitgekristalliseerd en ontwikkeld?
- Hoe zijn de gedachten en concepten, en de concrete adviezen, ontvangen en hoe waren de reacties van theorie, beleid en praktijk?
- Wat is de doorwerking van de adviezen in beleid, praktijk en theorie (geweest)?

We vatten in paragraaf 8.2 onze antwoorden op de eerste twee deelvragen samen. Daarna gaan we in paragraaf 8.3 – de beschouwing – in op de laatste deelvraag, de doorwerking van de adviezen en de (verdere) bijdrage van de Onderwijsraad aan het onderwijsbeleid, de onderwijspraktijk en de theorievorming.

8.2. Conclusies

Algemeen

De meeste adviezen van de Onderwijsraad op het terrein van leraren en lerarenopleidingen zijn geproduceerd in reactie op vragen van de Minister. Enkele adviezen zijn opgesteld in reactie op vragen uit de Tweede Kamer. Slechts in één geval gaat het om een advies waarvoor niet een directe aanvraag is gedaan. Eén van de bestudeerde publicaties - ‘vergrijpsd maar niet verzilverd’ - is een verkenning, geen advies.

In de inleiding van dit rapport hebben we wat betreft de adviezen een onderscheid gemaakt naar functionaliteit: bestuurlijk-juridisch, instrumenteel en meer beschouwend of conceptueel. De meeste adviezen uit de achterliggende periode vallen in de laatste categorie. In deze adviezen komen de verschillende, onderscheiden thema’s vaak samen onder de hierboven gegeven brede noemer: het beroep leraar en de professionalisering.

Vanaf 2000 hebben de adviezen een meer studieuus karakter gekregen. Een aantal gesprekspartners spreekt nadrukkelijk een positief oordeel uit over de kwaliteit van het geleverde werk, net name ook de verkenningen, voor- en achtergrondstudies.

De thema-indeling wordt herkend door de geïnterviewden, en wordt helder en logisch gevonden. Enkele gesprekspartners zouden autonomie van scholen en beleidvoerend vermogen als apart thema willen zien. De onderzoekers hebben ervoor gekozen om dit onderwerp als achtergrondgegeven te nemen. In 8.3 komen we hier op terug.

Het beroep

Voor de Raad is een allesoverheersend uitgangspunt – en rode draad - dat de kwaliteit van het beroep hoog moet blijven door kwaliteitseisen aan beroepsbeoefenaren te stellen en structuren te ontwikkelen om kwaliteitsbevordering en –verbetering tot stand te doen komen. Het belang van hoogwaardig initieel onderwijs is groot en de Raad zet ook verplichte nascholing en kwalitatief hoogwaardig post-initieel onderwijs voor leraren op de agenda. De Onderwijsraad vindt dat mensen die niet vanuit de initiële opleiding in het onderwijs terecht komen, moeten beschikken over de startbekwaamheden op het vlak van het handelen in het onderwijsleerproces, het algemeen professioneel handelen en het werken binnen een organisatie.

In de eerste adviezen worden aanbevelingen uitgewerkt aan de Minister. Later richt de Raad zich, meer of minder impliciet, ook tot het veld. Bijvoorbeeld waar het gaat om het verminderen van de werkdruk gaat. Dan wordt – in toenemende mate - ook een belangrijke verantwoordelijkheid gelegd bij de scholen en bij de leraren zelf. Door een bredere professionaliteit (een ander sleutelbegrip in de adviezen) te realiseren kan de leraar er zelf voor zorgen dat de werkdruk vermindert. Professionaliteit komt in twee opzichten aan de orde in de adviezen van de Onderwijsraad over het beroep leraar. In de eerste plaats gaat het om de professionaliteit van leraren zelf. In de tweede plaats wordt het begrip professionaliteit verbonden aan de onderwijsorganisatie.

De Onderwijsraad pleit al jaren voor de oprichting van een beroepsvereniging voor leraren en dit pleidooi is onder meer overgenomen in een SER-advies. Gesprekpartners steunden vaak het

voorstel, maar bleken somber over de organisatie van de beroepsgroep. Verschillenden hebben gesteld dat er geen beroepsvereniging zal komen, zoals de Onderwijsraad die voor ogen heeft. Er is naar verluidt teveel weerstand bij de sociale partners.

(Start)bekwaamheid en kwalificatiestructuur

De Onderwijsraad heeft een nadrukkelijke rol gespeeld in de discussie over startbekwaamheden en bekwaamheidseisen. Conform het advies van de Onderwijsraad heeft de overheid inmiddels bekwaamheidseisen wettelijk vastgelegd in een Algemene Maatregel van Bestuur. De hoofdcomponenten van de startbekwaamheden, die ook de Raad onderscheidt, zijn overgenomen. Erkende lerarenopleidingen hebben het exclusieve recht om vast te stellen of iemand aan de bekwaamheidseisen voldoet. Zij kunnen, als zij vinden dat dit het geval is, een bewijs van bekwaamheid aan leraren uitreiken. Vanaf dat moment heeft de leraar de professionele verplichting zijn bekwaamheid te onderhouden.

Gesprekspartners herkennen de functies van startbekwaamheden die de Raad heeft onderscheiden. De SBL bouwt voort op de functies bij de uitwerking van de zeven bekwaamheidseisen, de hoofdcomponenten. Daarnaast adviseerde de Onderwijsraad om hiërarchie aan te brengen in de soorten bekwaamheden. Dit is niet door de overheid overgenomen en we zien in de actuele discussie over de bekwaamheidseisen dat het inderdaad noodzakelijk is om helderheid te scheppen voor de beroepsgroep. In één van de interviews komt dit aspect aan de orde.

SBL is overigens ook doende met de opzet van een privaatrechtelijk lerarenregister voor het primair en voortgezet onderwijs. Alle initiatieven binnen de beroepsgroep worden gebundeld en afgestemd. Er wordt gestreefd naar een eenduidige en hanteerbare opzet voor het lerarenregister.

De advisering van de Onderwijsraad heeft mede geleid tot de oprichting van het Landelijk Platform Beroepen in het Onderwijs (LPBO) in maart 2005. Deze organisatie heeft de opdracht om de beroepen in het onderwijs in een kwalificatiestructuur onder te brengen. In die structuur worden de onderlinge relaties tussen de onderwijsberoepen duidelijk via de competentieprofielen en bekwaamheidseisen die per beroep worden opgesteld. Zo ontstaat een raamwerk waarmee de kwaliteit van onderwijzend personeel wordt geborgd.

Er wordt in de interviews ook een onderwerp genoemd waarover de Onderwijsraad zich niet heeft uitgelaten, namelijk de wijze waarop startbekwaamheden die in de lerarenopleidingen worden gehanteerd kunnen en moeten aansluiten bij de kwaliteitszorg in het hoger onderwijs, met name bij de criteria die de NVAO hanteert voor de bestaande opleidingen. Een van de facetten in het beoordelingskader van de NVAO betreft de eindkwalificaties van de opleiding. Een kwaliteitscriterium in dit verband is de mate waarin 'de eindkwalificaties mede ontleend zijn aan de door (of in samenspraak met) het relevante beroepenveld opgestelde beroepsprofielen en/of beroepscompetenties.'

Arbeidsmarkt en arbeidsvoorwaarden

Twee thema's samenfassend, kan worden geconstateerd dat in de reeks bestudeerde adviezen er geen zijn, die strikt zijn beperkt tot het terrein van de onderwijsarbeidsmarkt of de

arbeidsvoorwaarden. De Raad stelt de thema's in de bredere adviezen steeds aan de orde. Zo worden in *Toekomst leraren* (1998) de (aanstaande) tekorten gesignaleerd en wordt gewezen op vergrijzing en ontgroening. Wat dit laatste betreft wordt ook al vastgesteld dat het tekort aan instroom niet alleen een kwantitatief, maar ook een kwalitatief probleem is. Te weinig academici ambiëren het leraarsberoep. De Raad legt een relatie tussen de knelpunten op de arbeidsmarkt en het slechte imago van het beroep en pleit voor verbetering van de arbeidsvoorwaarden, onder meer verlichting van de werkdruk. Dit advies is duidelijk gericht aan de Minister. In de loop van de jaren worden andere actoren centraal gesteld. Dan worden de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, en de mogelijkheden om knelpunten te verlichten, in verband gebracht met de soms moeizame ontwikkeling en uitvoering van deugdelijk personeelsbeleid in de scholen. Met name het lange termijn perspectief ontbreekt bij de schoolbesturen. Er is ook gebrek aan leiderschap. Structureel is de mogelijkheid van het aanbrenge van een carrièreperspectief een noodzaak.

Een constante in de opvattingen van de Raad is dat de haast om beleid te maken om de tekorten aan leraren op te heffen er niet toe mag leiden dat concessies worden gedaan aan de kwaliteitseisen die aan leraren moeten worden gesteld. Dit is al aan de orde in de, in het kader van deze studie, oudste adviezen, maar ook nog in de meer recente, zoals *Vergrijsd maar niet verzilverd* (2002) en in het advies *Waardering voor het leraarschap* (2006). Na een analyse van de knelpunten, zoals de onevenwichtigheid in de distributie van knelpunten op de arbeidsmarkt en de noodzaak om de instroom te versterken en ouderen langer vast te kunnen houden, volgt een pleidooi om een kwaliteitsimpuls te geven aan het beroep.

In zijn algemeenheid wordt deze constante gewaardeerd in de beleidsreacties en door de geïnterviewden. We zien echter ook dat de concrete uitwerkingen van dit standpunt, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de terughoudendheid van de Raad over de toelating van zij-instromers in het onderwijs, niet worden overgenomen. In het overheidsbeleid wordt juist aangestuurd op een verdere opening van de onderwijsarbeidsmarkt door zij-instromers in te zetten in zowel het primair als het voortgezet onderwijs en daarbij minder stringente voorwaarden te hanteren dan de Raad heeft voorgesteld. Ook een aantal gesprekspartners onderstreept het grote belang van het macro-perspectief van een open en dynamische onderwijsarbeidsmarkt. Concrete adviezen worden soms als strijdig met dit perspectief gezien.

De Raad stelt in de eerste adviezen uit de hier bestudeerde reeks dat werkdruk alleen kan worden opgelost door op drie terreinen en in onderlinge samenhang maatregelen te treffen: op het gebied van personeels- en teamontwikkeling, op het gebied van onderwijs- en organisatieontwikkeling en door maatregelen van de overheid. Daarnaast is belangrijk dat leraren een brede professionaliteit ontwikkelen. Dit vormt in de latere adviezen een sleutelbegrip. Dan wordt de verantwoordelijkheid voor het verminderen van de werkdruk voor het grootste deel bij de werkende zelf gelegd en bij de schoolorganisatie.

Een uitzondering wordt gemaakt voor de materiële arbeidsvoorwaarden. In *Waardering voor het leraarschap* klinkt het besef dat een kostbare operatie nodig is om de arbeidsvoorwaarden in de onderwijssector structureel te verbeteren. Hier stelt de Raad dat het parlement de beste papieren heeft om krachtig beleid af te dwingen en stelt voor om een parlementair onderzoek te beginnen naar de positie van de leraar.

Opleiding en nascholing

De Raad voert in een van de adviezen een pleidooi voor een grondige vernieuwing, zo niet herontwerp, van de lerarenopleiding. Als oproep tot vernieuwing ondervindt dit pleidooi weerklank in de sector, maar de praktijk is hardnekkiger dan de leer en de overheid ziet meer in stapsgewijze hervormingen dan in structurele. Feitelijk zien we in het achterliggende decennium een reeks, vaak los van elkaar staande, vernieuwingsprogramma's in de verschillende onderdelen van het stelsel van lerarenopleidingen. Tot de fundamentele bezinning op het stelsel gevolgd door herontwerp, waar de Raad voor pleit, is het niet gekomen. De Onderwijsraad komt hier in latere adviezen zelf ook niet meer op terug.

De Raad heeft op verschillende plekken niet alleen aandacht gevraagd voor een kwaliteitsslag in de initiële opleidingen, maar ook structurele – wettelijk verankerde – nascholing. Het idee van wettelijke verankering is niet overgenomen en beleidsmatig is er geen aanpak voor nascholing vastgelegd. In de praktijk zien we overigens – ook juist in de laatste jaren - wel ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld professional masters voor leraren, die door een aantal zelfstandige PABO's zijn ontwikkeld.

Tot slot, wat dit onderwerp betreft, het educatief partnerschap. Dit is al vroeg in de bestudeerde periode door de Onderwijsraad en andere, zoals de Commissie Wijnen, bepleit. Het is niet van de grond gekomen zoals oorspronkelijk bedoeld, maar één van de elementen ervan, een sterkere betrokkenheid van de scholen, is de laatste jaren nadrukkelijk wel – en steeds prominenter - aan de orde.

In het advies over 'opleiden in de school' (2005) stelt de Raad dat de rol van de school als mede-opleider evident is geworden en geeft de Raad ook steun aan het idee: het draagt bij aan de aanpak van de arbeidsmarktknelpunten, het stelt de scholen in staat om invloed te hebben op het opleidingsprogramma en stelt in staat om de opleidingsprofielen te koppelen aan het schoolprofiel. Tot slot helpt het scholen om eigen opleidingsexpertise te ontwikkelen en daarmee ook goed nascholingsbeleid te ontwikkelen voor het zittende personeelsbestand. De Raad benoemt wel een aantal risico's en formuleert een aantal heldere condities, zoals de aanwezigheid van een deskundige opleidingsfunctionaris in de school, de noodzaak van variëteit in het programma, de verankering in opleidingsbeleid op schoolniveau, de verankering van de vakinhoudelijke component en dergelijke. De risico's worden ook door andere partijen onderkend.

8.3. Beschouwing

Personeel en management in het onderwijs zijn zeer bepalende factoren voor de kwaliteit ervan. Ontwikkelingen op het terrein 'leraren en lerarenopleidingen' zijn belangrijk en de Onderwijsraad heeft hieraan in de achterliggende tien jaar veel aandacht gegeven, met name terzake van het beroep leraar, de ontwikkeling van de professie en de opleidingsstructuur. De laatste jaren in toenemende mate ook in samenhang met de ontwikkeling van de school als moderne arbeidsorganisatie.

Er zijn vele verwijzingen naar adviezen van de Onderwijsraad te vinden in documenten en op websites van onderwijsorganisaties. Niettemin is niet empirisch vast te stellen wat de precieze invloed van de Onderwijsraad geweest is op het beleid, de praktijk en kennisontwikkeling op het terrein van leraren en lerarenopleidingen. De indruk is dat het vooral besturenorganisaties en speciaal voor het lerarenberoep in het leven geroepen organisaties zijn die verwijzen naar de adviezen van de Onderwijsraad. De onderwijsvakorganisaties maken veel minder gebruik van de adviezen van de Onderwijsraad om hun standpunten kracht bij te zetten. Twee voorbeelden om dit te illustreren:

- Het Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt concludeert in de Agenda 2010 van de sociale partners in het onderwijs (2006) dat de onderwijssector sterker dan in 2002 veel steun ondervindt van organisaties zoals de SER, de Onderwijsraad, de Raad voor het Overheidspersoneel, het Innovatieplatform, VNO-NCW en MKB Nederland. Al deze organisaties pleiten voor extra investeringen in het onderwijs. Uiteraard onderschrijft SBO dit. Veel adviezen van de Onderwijsraad krijgen een plaats op de website van de SBO, zo ook 'Waardering voor het leraarschap' (2006) waarin de Raad pleit voor een kwaliteitsverbetering van het beroep leraar om daarmee het beroep aantrekkelijker te maken en het lerarentekort op te lossen. Ook voor de adviezen 'Leraren opleiden in de school' (2005) en 'Leraarschap is eigenaarschap' (2007) is veel plaats ingeruimd op de website. Het gaat dan om een bespreking van de inhoud van het advies, er wordt geen oordeel gegeven.
- Op de website van één van de vakorganisaties, AOb, zijn documenten te vinden vanaf juli 2005 in de rubriek Nieuwsbrieven, Dossiers en in de rubriek Persarchieef. Deze zijn doorzocht op het trefwoord 'Onderwijsraad'. Er zijn slechts twee directe reacties gevonden op een advies van de Onderwijsraad (een advies over de WHW en een advies over kinderopvang). Daarnaast is er op de website een brief gevonden aan de Vaste Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap met een reactie op een raadsadvies en op de beleidsreactie van de minister dat buiten de onderzoeksperiode valt (Vreemde talen in het onderwijs, juni 2008). In het interview, dat met de leiding van deze organisatie is geweest, is onder meer bevestigd dat de adviezen en de standpunten van de Onderwijsraad niet expliciet als bron worden gebruikt.

Op basis van gesprekken is echter wel een 'educated guess' te baseren. Het terrein van arbeid, arbeidsvoorwaarden en arbeidsmarkt bevat hardnekkige en beeldbepalende problemen, zoals enerzijds de kwantitatieve knelpunten op de arbeidsmarkt en anderzijds de op veel plaatsen als ontoereikend ervaren opleidingsstructuur. Het eerste hardnekkige knelpunt – de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt – is in de meeste adviezen van de Raad een onderliggend thema; het wordt

als knelpunt gezien en benoemd, maar de Raad houdt toch vooral voor dat het thema van de professionele kwaliteit bepalender moet zijn. Op het punt van kwaliteit van beroepsbeoefening – startbekwaamheden en kwalificatiestructuur; opleiden in de school; et cetera – heeft de Raad mede de toon gezet. Ook terzake van meer concrete onderwerpen, als functiedifferentiatie en de opbouw van een beroepsvereniging, wordt de invloed van de Raad benoemd. De adviezen van de Onderwijsraad zijn in het algemeen gezaghebbend. Dat is een belangrijke functie.

Het is goed om nog even stil te staan bij de, contextschets, die in de inleiding is gegeven. In de periode, die in deze studie aan de orde is, zijn onder invloed van de veranderde besturingsfilosofie grote veranderingen doorgevoerd en geëntameerd. De rijksoverheid is op een aantal terreinen –niet in de laatste plaats: het werkgeverschap - teruggetreden ten gunste van instellings- en schoolbesturen. Er zijn enkele nieuwe sectororganisaties ontstaan en in opbouw; de positie van de traditionele besturenorganisaties is fors veranderd. Voor de vakbonden geldt dit niet, maar er zijn duidelijke bewegingen om te komen tot een professionele organisatie van en voor beroepsbeoefenaren.

Deze ontwikkelingen vormen de context van de adviezen van de Onderwijsraad en klinken in toenemende mate door in de inhoud van de adviezen en in de richting, waarin de adviezen worden verstrekt. Veel geïnterviewden menen dat in het werk van de Raad altijd de onderwijskwaliteit centraal moet blijven staan. In aanvulling hierop geven we graag de volgende overwegingen mee aan de Onderwijsraad.

De Raad heeft in het bijzonder ten aanzien van (het herontwerp van) het stelsel van lerarenopleidingen gepleit voor de inzet van veranderkundige capaciteit, ook sector-externe deskundigheid. Dit pleidooi is niet gehonoreerd, maar blijft volgens een aantal gesprekspartners een zeer relevant punt. Het zou kunnen lonen om de aandacht te richten op de veranderprocessen die reeds zijn doorlopen. Daaruit kunnen veranderkundige lessen getrokken worden voor toekomstige vernieuwingsbewegingen en voor de randvoorwaarden die aan een deugdelijke en effectieve implementatie moeten worden gesteld. Als voorbeeld is het beleid rond opleiden in de school genoemd.

De professional in de school wordt in de laatste jaren, ook door de Onderwijsraad, aangesproken op een belangrijke medebepalende verantwoordelijkheid voor de professie en de professionalisering en dus ook voor de kwaliteit van het onderwijs. Een goede organisatie van de beroepsbeoefenaren is, zo is herhaaldelijk in de interviewronde naar voren gebracht, een sine qua non voor het waarmaken van deze verantwoordelijkheid. Het pleidooi van de Onderwijsraad op dit punt wordt zeer gewaardeerd.

Bijlagen

1. Analyseformulier
2. Overzicht van gesprekspartners
3. Samenvatting van de afzonderlijke adviezen (afzonderlijk document)

Bijlage 1 - Analyseformulier acquis leraren

Nummer op de lijst	
Naam van het advies	
Ondertitel	
Datum	
Omvang	
Bijlagen	
Horen er achtergrondstudies en –stukken bij het advies? Zo ja welke	
Gevraagd of ongevraagd advies	
Wie heeft het advies gevraagd?	
Datum adviesaanvraag	
Maatschappelijke omstandigheden die hebben bijgedragen aan adviesaanvraag	
Typering van de adviesvraag?	
In welke deelvragen is de adviesaanvraag uitgewerkt	
Hoe is de Onderwijsraad te werk gegaan	
Wat is de analyse van de onderwijsraad?	
Wat zijn de conclusies van de Onderwijsraad?	
Welke aanbevelingen doet de Onderwijsraad?	
Aan wie zijn de aanbevelingen gericht?	
Geeft het advies	

antwoord op de specifieke vragen?	
Plaatsing in de maatschappelijke context en de ontwikkelingen binnen het onderwijs	
Schoolcontext - schoolontwikkeling	
Wat wordt er gezegd over leraren en / of lerarenopleidingen?	
Relatie met eerdere adviezen	

Bijlage 2 - Lijst van gesprekspartners

Mw. H. Amelink	Ministerie van OC&W
F. Brekelmans	AOb
Mw. R. Bronneman	SCP
H.W.A.M. Coonen	LPBO
Chr. Van Dam	SBO
D. van Dongen	Onderwijsinspectie
W. Dresscher	AOb
G. van Hardeveld	Onderwijsinspectie
P. Hetteema	Cedergroep
Mw. A. Kil	SBL
H. Mulders	Edith Stein College
R. van der Kooy	Ministerie van OC&W
R.J. Simons	IVLOS, Universiteit Utrecht
K. Veling	Nova College
J. de Vries	Ministerie van OC&W
O. de Vries	Onderwijsinspectie
Mw. S. Walvisch	PO Raad
D. de Wolff	Hogeschool Utrecht

Colofon

Titel: Tien jaar adviezen over leraren en lerarenopleidingen:
overzicht en balans

Auteurs: Anton Nijssen, Karin Hoogeveen

Project: (Acquis leraren + Sardes projectnummer: TR0750)

Opdrachtgever: Onderwijsraad

Datum: oktober 2009