

Acquis leraren



De Onderwijsraad over leraren en lerarenopleidingen en de reacties daarop 2009 - 2017



**Karin Hoogeveen
Joke Kruijer
Jan Maarse
Janneke Schilder**

Sardes, december 2017

Acquis leraren

**De Onderwijsraad over leraren en
lerarenopleidingen en de reacties daarop
2009 - 2017**

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	5
2.	Onderzoeksofzet.....	6
2.1	Doel en onderzoeksvragen	6
2.2	Geselecteerde adviezen voor het huidige acquis	6
2.3	Analyse van adviezen	7
2.4	Reacties uit beleid, praktijk en wetenschap.....	9
3.	Het beroep leraar en de positie van de leraar	12
3.1	De adviezen: centrale gedachten en ideeënontwikkeling	12
3.2	Reacties op de adviezen	18
3.3	Analyse.....	21
4.	Bekwaamheidseisen en de kwalificatiestructuur	23
4.1	De adviezen: centrale gedachten en ideeënontwikkeling	23
4.2	Reacties op de adviezen	30
4.3	Reacties op adviezen rond het lerarenregister	33
4.4	Analyse.....	36
5.	Lerarenopleidingen (inclusief opleiden in de school)	37
5.1	De adviezen: aanleiding, centrale gedachten en ideeënontwikkeling	37
5.2	Reacties op de adviezen	39
5.3	Analyse.....	41
6.	Lerarenbeleid in het kader van arbeidsmarktontwikkelingen	42
6.1	De adviezen: aanleiding, centrale gedachten en ideeënontwikkeling	42
6.2	Reacties op de adviezen	46
6.3	Analyse.....	47

7.	Arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden	49
7.1	De adviezen: aanleiding, centrale gedachten en ideeënontwikkeling	49
7.2	Reacties op de adviezen	52
7.3	Analyse.....	58
8.	De autonomie van scholen	59
8.1	De adviezen: aanleiding, centrale gedachten en ideeënontwikkeling	59
8.2	Reacties op de adviezen	62
8.3	Analyse.....	64
9.	Beschouwing	65
9.1	Onderzoeksvraag 1: Wat waren de rode draad en de centrale gedachten en concepten in de adviezen?	65
9.2	Onderzoeksvraag 2: Doorwerking van de adviezen in beleid, praktijk en theorie	67
9.3	Onderzoeksvraag 3: Wat is de bijdrage van de Onderwijsraad op het terrein van lerarenbeleid geweest?	69

1. Inleiding

Leraren hebben veel aandacht gekregen in het onderwijsbeleid van de afgelopen jaren. Dat is niet zonder reden. Keer op keer blijkt uit onderzoek dat leraren een sleutelrol spelen in het creëren van een kwalitatief hoogwaardig onderwijssysteem. Aandacht voor leraren is een speerpunt geweest in achtereenvolgende Kabinetten: Balkenende IV (2007-2010), Rutte I (2010-2012), Rutte II (2012-2017). Ook het nieuwe kabinet Rutte III (2017) richt zich op *“goede docenten met een sterke positie.”*¹

Het beroep leraar en de lerarenopleiding zijn thema's die met grote regelmaat terugkeren in adviezen van de Onderwijsraad. In 2009 heeft Sardes in opdracht van de Onderwijsraad een overzicht (acquis) samengesteld om de balans op te maken van het advieswerk dat zij op het terrein van leraren had verricht². Destijds zijn er twintig (brief)adviezen geanalyseerd en beschreven. Tevens zijn reacties vanuit beleid, wetenschap en praktijk gebundeld in het acquis. De Onderwijsraad heeft Sardes in oktober 2017 verzocht om een update van het acquis leraren uit te voeren over (brief)adviezen sinds 2009.

Het doel van de update is om een gestructureerd overzicht te bieden van - ditmaal - een zestiental adviezen van de Onderwijsraad op het terrein van de leraar en de lerarenopleiding die verschenen zijn na 2009.³ Naast het bieden van een overzicht van de uitgebrachte adviezen is bekeken hoe de centrale ideeën, visies en concepten van de Onderwijsraad zijn gegroeid, ontwikkeld en veranderd. Daarnaast is uitgebreid online onderzoek verricht naar reacties op de rapporten. Dat geeft een indruk van de bijdrage van de Onderwijsraad aan het discours over leraren. Ook is daarmee een inschatting gemaakt van de doorwerking van de adviezen in beleid, wetenschap en praktijk. Vanwege het grote aantal partijen dat reageert op adviezen is het praktisch onmogelijk om de doorwerking van het werk van de Onderwijsraad ten aanzien van het thema leraren volledig weer te geven in een rapportage. Om die reden is een selectie gemaakt van organisaties en instellingen die zowel representatief als gezaghebbend zijn voor respectievelijk beleid, praktijk en wetenschap.

De onderwerpen die in dit (en het voorgaande) acquis worden besproken, zijn van elementair belang voor veel partijen in de onderwijssector. We hopen met de update van het acquis bij te dragen aan een juiste waardering voor het werk van en de invloed van de Onderwijsraad op onderwijsbeleid, praktijk en wetenschap.

¹ <https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/regeerakkoord20172021.pdf>

² Hoogeveen, K. & Nijssen, A. (2009) *Tien jaar adviezen over leraren en lerarenopleidingen*. Utrecht: Sardes

³ Naast de adviezen die zich specifiek richten op het terrein van leraren en lerarenopleidingen en die in dit acquis aan de orde komen, heeft de Onderwijsraad zich de afgelopen tijd ook gebogen over thema's die de context aanbrengen waarbinnen leraren moeten werken. Dit is bijvoorbeeld gedaan in adviezen en verkenningen van de Onderwijsraad als *“De leerling centraal?”* (2017), *“Doordacht digitaal”* (2017) en *“De volle breedte van onderwijskwaliteit”* (2016). De opvattingen van de Onderwijsraad over het lerarenbeleid moeten in deze bredere context worden gezien. Het werk van leraren (en dus ook het lerarenbeleid) verandert immers als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen zoals de nadruk op meer differentiatie (soms tot op het niveau van individuele leerlingen), digitalisering en de toegenomen nadruk op brede onderwijskwaliteit (inclusief de verantwoording daarover richting betrokkenen).

2. Onderzoeksopzet

Dit hoofdstuk beschrijft de gehanteerde werkwijze bij de totstandkoming van het acquis. Hierbij maken we een onderscheid in 1) analyse van de adviezen en 2) analyse van reacties uit beleid, praktijk en wetenschap. Voorafgaand aan de uitleg van beide analysemethoden worden de door de Onderwijsraad geselecteerde adviezen voor dit acquis weergegeven.

2.1 Doel en onderzoeksvragen

Het doel van dit acquis is: het beschrijven van het advieswerk op een aantal relevante thema's binnen het hoofdthema leraren vanaf 2009. Daarbij worden de centrale ideeën, visies en concepten die in de adviezen te vinden zijn, benoemd en geanalyseerd. Tevens wordt een beeld geschetst van de ontvangst en doorwerking van de adviezen in het onderwijsbeleid, de onderwijspraktijk en de wetenschap.

Onderzoeksvragen

Het hierboven beschreven doel leidt tot de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke thema's hebben centraal gestaan in het advieswerk van de Onderwijsraad op het terrein van de leraar en de lerarenopleidingen vanaf 2009? Wat zijn de centrale gedachten en concepten, die in deze adviezen zijn uitgewerkt en hoe zijn deze in de onderzoeksperiode uitgekristalliseerd en ontwikkeld?
2. 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)?
3. Wat is de bijdrage van de Onderwijsraad op het terrein van lerarenbeleid geweest?

2.2 Geselecteerde adviezen voor het huidige acquis

De adviezen die we bij dit acquis betrokken hebben, zijn geselecteerd door de Onderwijsraad en zijn onder te verdelen in adviezen die geheel gericht zijn op de leraar (10), en adviezen waarin de leraar aan bod komt (6). Hieronder worden de adviezen weergegeven.

Adviezen die geheel gericht zijn op de leraar:

1. Besluit lerarenregister (2017)
 2. Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs (2016)
 3. Wetsvoorstel lerarenregister (2015)
 4. Kiezen voor kwalitatief sterke leraren (2013)
 5. Herijking bekwaamheidseisen (2013)
 6. Leraar zijn (2013)
 7. Goed opgeleide leraren voor het (voorbereidend) middelbaar beroepsonderwijs (2011)
 8. Excellente leraren als inspirerend voorbeeld (2011)
 9. Kwaliteitsborging van het eindniveau van aanstaande leraren (2009)
 10. Naar doelmatiger onderwijs (advies, 2009)
-

Adviezen waar het thema leraren aan de orde komt (vanaf 2009):

1. Een onderwijsstelsel met veerkracht (2014)
 2. Onderwijspolitiek na de commissie-Dijsselbloem (2014)
 3. Een smalle kijk op onderwijskwaliteit: Stand van educatief Nederland (2013)
 4. Een stevige basis voor iedere leerling (2011)
 5. Naar hogere leerprestaties in het voortgezet onderwijs (2011)
 6. Stand van educatief Nederland (2009)
-

2.3 Analyse van adviezen

Teneinde een analyse te maken van de door de Onderwijsraad aangeleverde adviezen, is een onderverdeling gemaakt in hoofdthema's. Om in dit acquis een vergelijking te kunnen maken met het vorige acquis, is de verdeling in hoofdthema's nagenoeg identiek. In het huidige acquis is ter aanvulling het thema 'autonomie van scholen' toegevoegd.

De hoofdthema's waarmee de adviezen geanalyseerd worden, zijn identiek aan die in het vorige acquis:

- a. Het beroep leraar en de positie van de leraar.
- b. Bekwaamheidseisen en kwalificatiestructuur.
- c. Lerarenopleidingen (inclusief opleiden in de school).
- d. Lerarenbeleid in het kader van arbeidsontwikkelingen (onder andere zij-instromer en vergrijzing).
- e. Arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden.
- f. De autonomie van scholen met het oog op de bovenstaande thema's.

De hoofdthema's zijn in het eerste Acquis over leraren in de volgende subthema's onderverdeeld.

<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 Carrièreperspectief
Bekwaamheidseisen en kwalificatiestructuur	Startbekwaamheden Verplichte nascholing Organisatie van de beroepsgroep
De lerarenopleidingen	Vernieuwing versus herontwerp Educatief partnerschap
Lerarenbeleid en arbeidsmarkt	Kwantitatief: tekorten (vergrijzing, aantrekkelijkheid beroep) Kwalitatief: beleid rond zij-instromers en herintreders Mobiliteit
Arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden	<u>Macro</u> Veranderde bestuursfilosofie ministerie van Onderwijs:

Hoofdthema	Subthema's
	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

Deze subthema's zijn gedurende de analyse tegen het licht gehouden. Een aantal subthema's bleek minder actueel, dus zijn in dit acquis komen te vervallen. Ook is een aantal subthema's toegevoegd. De reden hiervoor is dat de Onderwijsraad andere accenten gelegd heeft in zijn adviezen in de periode 2009-2017. Een overzicht van de subthema's beschreven in dit acquis staan daarom hieronder:

Hoofdthema	Subthema's
a. Het beroep leraar en de positie van de leraar.	Kwaliteit van de leraar als voorwaarde voor goed onderwijs Status van het beroep Aantrekkelijkheid van het beroep Taak van de leraar en maatschappelijke ontwikkelingen Professionaliteit Carrièreperspectief
b. Bekwaamheidseisen en kwalificatiestructuur.	Formaliseren en standaardiseren kwaliteitsverbetering Lerarenregister: onderstrepen van het belang, kritisch op de uitvoering Lerarenregister: inhoudelijk, organisatorisch en juridisch
c. Lerarenopleidingen (inclusief opleiden in de school).	Eindeisen en uitstrooprofielen Blijvende professionalisering Kwaliteit (nascholings)instellingen
d. Lerarenbeleid in het kader van arbeidsontwikkelingen	Kwantitatief: tekorten (vergrijzing, aantrekkelijkheid beroep) Kwalitatief: beleid rond zij-instromers, herintreders en deels- en niet-bevoegde leraren
e. Arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden.	Macro: veranderde bestuursfilosofie ministerie OCW (deregulering, decentralisatie, autonomievergroting), Cao (beloningsdifferentiatie, vakanties) Meso: beleidsvoerend vermogen, schaalvergroting, organisatieontwikkeling, zelfsturende teams, leiderschap, functiedifferentiatie Micro: Werkdruk, arbeidstevredenheid
f. De autonomie van scholen met het oog op de bovenstaande thema's.	Verhouding overheid-onderwijs Verhoudingen binnen schoolorganisaties Autonomie van de leraar

Bij de analyse van bovenstaande adviezen, zijn de volgende vragen gesteld:

1. Vormen dit nog steeds de centrale thema's in de adviezen?
2. Zijn er thema's die minder nadruk krijgen in de periode 2009 – 2017?
3. Zijn er nieuwe thema's te destilleren uit de adviezen?
4. Zijn de centrale gedachten in de loop der jaren constant gebleven of veranderd?
5. Hoe wordt in de meest recente adviezen gesproken over een aantal belangrijke subthema's?
6. Welke (nieuwe) begrippen, conceptuele kennis en ideeën zijn gebruikt om antwoord te geven op beleidsproblemen?
7. Is er sprake van veranderingen in de analyses, de conclusies, de aanbevelingen of op meerdere of zelfs alle aspecten?
8. Hoe worden de veranderingen in de concepten, analyses en aanbevelingen beargumenteerd?

2.4 Reacties uit beleid, praktijk en wetenschap

Om een beeld te verkrijgen van de ontvangst en doorwerking van de adviezen in het onderwijsbeleid, de onderwijspraktijk en wetenschap is nagegaan welke directe reacties op de adviezen zijn verschenen en wat de inhoud hiervan was in de periode 2009 - 2017. Aangezien het praktisch onmogelijk is om een volledig beeld te geven van alle reacties is gekozen voor een selectie van toonaangevende bronnen in beleid, wetenschap en praktijk. Ook kon gebruik worden gemaakt van een document waarin de Onderwijsraad zelf al reacties analyseerde op een aantal adviezen. Door de reacties van de geselecteerde bronnen te bundelen, is een overzicht verkregen van de ontvangst van de adviezen in de verschillende domeinen.

Methode van dataverzameling

In deze paragraaf wordt de methode van dataverzameling beschreven in volgorde van uitvoering: geraadpleegde bronnen, dataverzameling, criteria voor selectie en verwerking.

Bronnen

Voor het acquis zijn in overleg met de onderwijsraad de volgende bronnen geraadpleegd voor de onderdelen beleid, wetenschap en praktijk:

Beleid:

- Reacties ministers
- Kamerstukken (o.a. kamerbrieven en voortgangsrapportages)
- Reacties politieke partijen

Wetenschap:

- Pedagogiek
 - Pedagogische studiën
 - VELON
 - ORD
-

-
- NRO (onderzoek en calls)

Praktijk:

- Vakbonden (AOB en CNV)
 - Brancheorganisaties en besturenkoepels en -raden (PO-raad, VO-raad, MBO-raad, Verus, VOS-ABB, Onderwijscoöperatie, ICL, Stichting van het Onderwijs, Vereniging voor hogescholen, VSNU)
 - Belangenverenigingen (BON, LIA, PO in Actie)
 - Vakliteratuur (Didactief, Profiel Actueel)
 - Landelijke dagbladen en overige pers (Trouw, NRC, Volkskrant, Telegraaf, Reformatorisch dagblad, de Correspondent, nu.nl), zowel redactioneel commentaar als ingezonden brieven (publieke opinie)
-

Dataverzameling

Per bron werd een eenduidige zoekmethode aangehouden in twee opeenvolgende stappen. Ten eerste werd de titel van het advies en, indien nodig, aanvullende kernwoorden van het advies in een zoekmachine ingevoerd in combinatie met de desbetreffende bron. Indien dit geen 'hits' gaf, werd overgegaan op een tweede zoekmethode. In de zoekmachine op de website van de bron zelf werd gezocht naar reacties op het advies. Wanneer een reactie werd gevonden, werd deze getoetst aan de hand van de opgestelde selectiecriteria (zie hieronder).

Selectiecriteria

Bij de selectie is als eerste criterium genomen: opiniërende stukken. Reacties die enkel ter kennisgeving van het advies dienden, zijn terzijde gelegd, omdat zij niets toevoegen aan het advies.

Een tweede criterium is of het stuk geschreven werd namens een voor dit acquis geselecteerde bron. Een overzicht van reacties van anderen, weliswaar geplaatst op de website van de betreffende organisatie, zegt - zonder commentaar van de organisatie zelf - niets over de opvattingen van de betreffende organisatie.

Verwerking

De geselecteerde reacties zijn verwerkt aan de hand van een in Excel opgesteld databestand. In afzonderlijke tabbladen voor beleid, praktijk en wetenschap zijn de reacties kort samengevat per advies en per thema. Het Excel bestand is als basis gebruikt om de doorwerking van de reacties uit beleid, praktijk en wetenschap te analyseren. Ter aanvulling is het door de Onderwijsraad aangeleverde document gebruikt waarin, deels overlappende, reacties zijn weergegeven. Door de reacties van de geselecteerde bronnen te bundelen, is een overzicht verkregen van de ontvangst van de adviezen in de verschillende domeinen.

Tabel 1: Overzicht van het aantal gevonden reacties per advies en per domein⁴

Advies	Aantal geselecteerde reacties		
	Praktijk	Beleid	Wetenschap
Adviezen geheel gericht op de leraar			
1. Besluit lerarenregister (2017)	10	-	2
2. Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs (2016)	12	-	4
3. Wetsvoorstel lerarenregister (2015)	11	3	2
4. Kiezen voor kwalitatief sterke leraren (2013)	16	7	3
5. Herijking bekwaamheidseisen (2013)	4	3	0
6. Leraar zijn (2013)	3	-	4
7. Goed opgeleide leraren voor het (voorbereidend) middelbaar beroepsonderwijs (2011)	2	2	2
8. Excellente leraren als inspirerend voorbeeld (2011)	11	2	2
9. Kwaliteitsborging van het eindniveau van aanstaande leraren (2009)	2	2	3
10. Naar doelmatiger onderwijs (advies, 2009)	9	2	2
Adviezen waar het thema leraren aan de orde komt	praktijk	Beleid	Wetenschap
1. Een onderwijsstelsel met veerkracht (2014)	7	3	-
2. Onderwijspolitiek na de commissie-Dijsselbloem (2014)	14	4	-
3. Een smalle kijk op onderwijskwaliteit: Stand van educatief Nederland (2013)	6	2	2
4. Een stevige basis voor iedere leerling (2011)	4	2	-
5. Naar hogere leerprestaties in het voortgezet onderwijs (2011)	5	3	-
6. Stand van educatief Nederland (2009)	5	2	2

Uiteraard is geprobeerd om de reacties van de geselecteerde bronnen zo volledig mogelijk weer te geven. Het bleek echter tijdens de dataverzameling dat sommige artikelen niet langer online beschikbaar waren. Dit geldt met name voor de reacties op de wat oudere adviezen. Gezien de zeer korte doorlooptijd voor dit acquis is ervoor gekozen om deze reacties niet offline te zoeken.

⁴ In de tabel zijn de reacties die de Onderwijsraad zelf samenvatte en aanleverde voor dit acquis niet meegeteld.

3. Het beroep leraar en de positie van de leraar

3.1 De adviezen: centrale gedachten en ideeënontwikkeling

Wat zeggen de adviezen van de Onderwijsraad die tussen 2009 en heden zijn uitgebracht over het beroep en de positie van de leraar in het algemeen? Uiteraard staan in elk advies uitspraken – meer of minder impliciet – over het beroep leraar. Deze bouwen op elkaar voort. In dit hoofdstuk komen bij de verschillende thema's vrijwel alle adviezen die we voor dit acquis bestudeerden aan de orde.

We hebben in het vorige acquis binnen het brede thema 'beroep en positie van leraar' een aantal subthema's geïdentificeerd, namelijk: de status van het beroep; de aantrekkelijkheid van het beroep; de taak van de leraar in relatie tot maatschappelijke ontwikkelingen; professionaliteit; carrièreperspectief. We bespreken in dit hoofdstuk op welke wijze de eerder onderscheiden subthema's aan de orde komen in de adviezen en hebben ook gekeken of er nieuwe subthema's zijn te identificeren. We starten met een algemene bevinding over de adviezen over leraren, vervolgens gaan we per subthema in op de rode draad in de adviezen.

3.1.1 *Kwaliteit van de leraar als voorwaarde voor goed onderwijs*

De kwaliteit van het onderwijs is het onderliggende uitgangspunt van de raad. Dat vormt de basis voor de adviezen. Als het beroep leraar en de positie van de leraar verstevigd moeten worden, dan is het vanuit de zorg om de kwaliteit van het onderwijs.

Evenals in de adviezen vóór 2009 kunnen we ook nu concluderen dat de raad het van het allergrootste belang acht dat de kwaliteit van de leraar hoog moet blijven door kwaliteitseisen aan beroepsbeoefenaren te stellen. In de adviezen na 2009 zien we dat er veel aandacht uitgaat naar de wijze waarop de kwaliteit van de leraar gewaarborgd kan worden. Concrete instrumenten hiervoor zijn: kwaliteit van de initiële opleidingen (onder andere het instroomniveau), taakdifferentiatie, integraal personeelsbeleid, het lerarenregister en de verplichte nascholing voor leraren in alle sectoren. In de verschillende hoofdstukken gaan we gedetailleerder op deze thema's in.

3.1.2 *Status van het beroep*

Veel minder dan in de periode tot 2009 is de status van het beroep een aandachtspunt in de adviezen. In één van de adviezen vinden we daar een mogelijke verklaring voor. Het advies *Naar een doelmatiger onderwijs* (2009) bespreekt ontwikkelingen die ertoe leiden dat de doelmatigheid van het onderwijs omhoog moet. Een van die ontwikkelingen is: leraren worden schaarser en het beroep staat onder druk. Uit de diverse onderzoeken die de raad in dit advies bespreekt, komt echter geen eenduidig beeld naar voren over de status van het beroep, zo concludeert de raad. De maatschappelijke waardering lijkt te dalen, zo blijkt uit sommige onderzoeken, maar in bijvoorbeeld de beroepenrangorde is de plaats van leraren redelijk constant en ook veel leraren zelf geven aan zich gewaardeerd te voelen (p.17).

De Onderwijsraad brengt de status van het beroep in de periode na 2009 vooral in verband met de opleidingskwalificaties van leraren. Waar in de eerdere periode het verhogen van het salaris als oplossing werd gezien voor de te lage status van het beroep, komen we dat nu niet meer tegen in de adviezen, maar zien we wel een pleidooi voor een hogere opleiding van leraren.

3.1.3 Aantrekkelijkheid van het beroep

In zijn advies *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs* (2016) stelt de raad dat professionele ruimte een voorwaarde is voor goed onderwijs en nodig is om het beroep aantrekkelijk te maken. Complicatie hierbij is dat er geen objectieve maat is voor de hoeveelheid ruimte die leraren nodig hebben. Professionele ruimte is een subjectief begrip, iedereen ervaart het op een eigen manier. Zeker is wel dat de ruimte die leraren momenteel ervaren, niet bijdraagt aan de aantrekkelijkheid van het beroep. Door de hoge werkdruk en de door leraren gerapporteerde geringe zeggenschap over de inhoud en vormgeving van het werk, is een inperking van de professionele ruimte ontstaan, zo stelt de raad in dit advies (p.13). Professionele ruimte is voor leraren niet alleen van belang om hun werk goed te kunnen doen, maar ook voor de aantrekkelijkheid van het beroep (p.10). De raad pleit ervoor om het begrip professionele ruimte te verbreden en te vervangen door 'agency' ofwel handelingsvermogen: de afstemming tussen competenties, (organisatie)structuur en cultuur. Wat moet er gebeuren om de aantrekkelijkheid van het beroep te vergroten? De overheid zet vooral in op het verbeteren van de competenties van individuele leraren en op sturing van bovenaf, maar dat is niet afdoende en zijn bovendien twee te geïsoleerde maatregelen, zo betoogt de raad in dit advies. Er zou veel meer naar het collectief gekeken moeten worden en gebruik gemaakt moeten worden van het team. In het hoofdstuk over autonomie gaan we daar verder op in.

Het betrekken van lerarenteams sluit aan op de eerder gesignaleerde trend in het Acquis uit 2009: niet langer vindt de raad de overheid de hoofdverantwoordelijke voor de aantrekkelijkheid van het beroep, er ligt ook een belangrijke verantwoordelijkheid bij schoolleiders en bij de leraren zelf, met name waar het gaat om het verminderen van de werkdruk. De leraar is niet alleen verantwoordelijk voor het primaire proces, maar maakt deel uit van een team. Samenwerken in teams biedt aangrijpingspunten om de horizontale sturing en verantwoording te versterken, waardoor minder verticale sturing en verantwoording nodig zijn. Leraren in een netwerk kunnen beter omgaan met lastige en uitdagende opdrachten, omdat ze de risico's hiervan kunnen spreiden en de verantwoordelijkheid kunnen delen en beter hun persoonlijke doelen bereiken (p.23).

De raad zet niet langer uitsluitend in op het verminderen van werkdruk en het vergroten van autonomie van leraren om de aantrekkelijkheid van het beroep te vergroten, zoals in de periode tot 2009. De aandacht verschuift naar de competenties van leraren, zoals we bijvoorbeeld in het advies *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren* (2013) lezen. Hij adviseert om van het docentschap een baan te maken waaraan hoge eisen worden gesteld, in een

professionele werkomgeving. Scholen moeten organisaties worden waarin professionele normen gelden, met bijbehorende status, verantwoordelijkheden, beloning en mogelijkheden tot ontwikkeling. Op termijn zal dit het aantal leraren doen toenemen, omdat de aantrekkelijkheid van een beroep toeneemt als het meer status, loopbaanmogelijkheden, uitdaging en aanzien heeft.

3.1.4 Taak van de leraar en maatschappelijke ontwikkelingen

Ook na 2009 vormen de eisen die vanuit de maatschappij op leraren af komen een thema dat terugkeert in verschillende adviezen. Er is wel een verschil. In de vorige periode werden burgerschap en ICT dikwijls genoemd als onderwerpen vanuit de maatschappij waar het onderwijs op in dient te spelen. Na 2009 zien we burgerschap nog wel terug komen, maar in mindere mate. ICT is geen thema meer, maar komt wel in andere adviezen naar voren, zoals het advies 'Doordacht digitaal'. Passend onderwijs heeft een duidelijke plaats gekregen in de adviezen. Ook ziet de raad het als taak van docenten om adequaat in te spelen op (culturele) verschillen tussen leerlingen.

En er is nog een verandering. Evenals bij de verhoging van de status van het beroep, ziet de raad een andere rol voor de overheid weggelegd dan in de adviezen van vóór 2009. Niet langer zou de overheid de grote hoeder moeten zijn die leraren beschermt tegen (teveel) eisen vanuit de maatschappij. Het zijn de leraren zelf die een rol krijgen toebedeeld in het bepalen wat wel en niet tot de taken van het onderwijs gerekend moet worden, bijvoorbeeld door middel van een breed debat hierover. Dat lezen we al in de *Stand van educatief Nederland* (2009) en is een rode draad in alle adviezen: de leraar zelf moet zich meer laten horen en dat moet mogelijk gemaakt worden door schoolleiders en schoolorganisaties. De raad uit kritiek op de wijze waarop de minister van Onderwijs overlegt over belangrijke onderwerpen, zoals het lerarenregister. In het advies *Onderwijspolitiek na de commissie Dijsselbloem* (2014) zien we dat het sterkst. De raad is van mening dat de overheid niet alleen met organisaties van werkgevers en werknemers om de tafel moet zitten en vindt bovendien dat de overheid zich moet afvragen wie deze organisaties vertegenwoordigen.

Welke eisen komen er vanuit de maatschappij op het onderwijs af? Het advies *Naar doelmatiger onderwijs* (2009) geeft aan dat er veel wordt verwacht van scholen, zowel als het gaat om kwalificeren voor vervolgonderwijs en/of arbeidsmarkt, als om socialisering en burgerschapsvorming. Ook verschillen leerlingen in toenemende mate in leerstijl, tempo en ambities, in achtergrond (thuisstaal en cultuur) en talenten. Daarnaast zijn scholen verplicht om zorgleerlingen een zo veel mogelijk passend onderwijsaanbod te bieden (p.14/15). In *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit* (2013) passeert ook een aantal van deze zaken de revue: grotere klassen, meer maatschappelijke problemen en een complexere samenleving. De raad vindt dat er door maatschappelijke ontwikkelingen een onwenselijke verschuiving is opgetreden in de opvattingen over het opleiden van leraren, zo lezen we in *Kwaliteitsborging van het eindniveau van aanstaande leraren* (2009). Het accent kwam op beroepsbekwaamheid te liggen en dat is ten koste gegaan van kennis. Hij pleit daarom in dit advies voor een integrale benadering van vakkennis, vakdidactiek, onderwijskunde, pedagogiek en het professioneel handelen in de beroepspraktijk.

In verschillende adviezen doet de raad – in globale zin - uitspraken over de competenties waarover een leraar moet beschikken, maar we zien vooral de aanbeveling om hierover een breed debat te organiseren, ook met leraren. Dat is ook van belang met het oog op het invoeren van het lerarenregister. Eerst moeten beroepsstandaarden helder zijn, dan pas kan het lerarenregister worden ingevoerd, zo lezen we in het advies *Wetsvoorstel lerarenregister* (2015). Verder meent de raad dat helderheid over de taken en verantwoordelijkheden van en de verhouding tussen de leraar, de schoolleider en het bevoegd gezag nodig is, alvorens tot invoering van het lerarenregister over te gaan. In het briefadvies *Herijking bekwaamheidseisen* (2013) komen we dit standpunt ook al tegen. Hierin concludeert de raad: de motivering van de voorgestelde bekwaamheidseisen is ontoereikend en de inhoudelijke invulling van de bekwaamheidseisen is onvolledig. Hier zal verder op ingegaan worden in hoofdstuk 4. Als er een debat plaats zou vinden, neemt de raad in verschillende adviezen zelf al een voorschot op de discussie. Wat kenmerkt het werk van de leraar volgens de raad? De focus ligt op een dynamische invulling van het beroep. Het werk van de leraar vraagt steeds opnieuw om analyses van specifieke situaties, professionele afwegingen en daarop gebaseerde beslissingen en handelingen, lezen we in het advies *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs* (2016, p.10). Leraren moeten een balans zien te vinden in het voldoen aan een veelheid aan eisen die aan het beroep worden gesteld. Deze eisen hebben zowel betrekking op de beroepsuitoefening als op kennis van het vakgebied. Een beginnend beroepsbeoefenaar moet kunnen omgaan met tal van slecht gestructureerde situaties en taken en over veel schema's en scripts beschikken. Het verwerven en verwerken van kennis is daarvoor voorbereidend, zo stelt het advies *Kwaliteitsborging van het eindniveau van aanstaande leraren* (2009). Leraren in het primair onderwijs moeten vakinhoudelijk en pedagogisch-didactisch bekwaam zijn. Zij dienen in staat te zijn om een ordelijk en veilig leerklimaat te scheppen. Daartoe beschikken zij over een breed repertoire aan onderwijsstrategieën en kunnen zij hun onderwijs afstemmen op leerlingen. Leerkrachten moeten de ontwikkeling van leerlingen op cognitief en sociaal-emotioneel vlak kunnen stimuleren door gebruik te maken van een groot repertoire aan onderwijsstrategieën, door systematische monitoring van de leervorderingen en door het stellen van hoge, realistische verwachtingen (*Een stevige basis voor iedere leerling*, 2011). Ook in het advies *Goed opgeleide leraren voor het (voorbereidend) middelbaar beroepsonderwijs* (2011) doet de raad uitspraken over beroepskwalificaties. Leraren in het vmbo moeten kennis hebben van hun vak en van het beroepenveld, maar ook beschikken over specifieke pedagogische en didactische competenties. Leraren in het mbo moeten vooral beroepsgerichte en vakinhoudelijke competenties goed ontwikkeld hebben. Zij moeten bovendien betere voorbereid zijn op het functioneren in competentiegericht onderwijs en op het werken met kwalificatiedossiers (p.7).

Ontwikkelingen in of buiten het onderwijs noodzaken tot een voortdurende heroriëntatie op het beroep leraar. De raad voert dit als argument aan voor het lerarenregister in het advies *Besluit lerarenregister* (2017). Door veranderende eisen hebben leraren nieuwe kennis en vaardigheden nodig om aan het minimum te blijven voldoen (p.4).

3.1.5 Professionaliteit

Om de professionaliteit van leraren te waarborgen, is een hoogwaardige beroepsopleiding nodig en zijn bij- en nascholing van groot belang, zo lezen we in vrijwel alle adviezen. In de vorige paragraaf lieten we de gedachtegang van de raad hierover al zien. In een opleiding moeten leraren leren om te gaan met complexe situaties in de beroepspraktijk. Dat vereist kennis en vaardigheden (*Kwaliteitsborging van het eindniveau van aanstaande leraren*, 2009).

De raad maakt zich zorgen over het opleidingsniveau van leraren, zo kunnen we onder andere in *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit* (2013) lezen. Het opleidingsniveau van leraren neemt af, terwijl het gemiddelde opleidingsniveau van de bevolking toeneemt, evenals de eisen die aan leraren worden gesteld. De raad pleitte daarvoor al voor het verhogen van de beroepsstandaard. In het advies *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren* (2011) stelt de raad voor om de verplichte bij- en nascholing (10 procent van de normjaartaak) vorm te geven binnen onderwijsmodulen die deel uitmaken van een (geaccrediteerde) masteropleiding. Er zou een reguliere masterroute moeten komen voor leraren in het primair onderwijs. Een masteropleiding wordt dan de standaard voor leraren.

Voor het vmbo en mbo adviseert de raad in het advies *Goed opgeleide leraren voor het (voorbereidend) middelbaar beroepsonderwijs* (2011) om nieuwe leraren in de algemeen vormende vakken te verplichten zich post-initieel te laten bijscholen tot master. Voor leraren in de beroepsgerichte vakken (waaronder veel zij-instromers) geldt deze verplichting niet. Wel acht de raad het noodzakelijk dat in ieder team expertise op masterniveau aanwezig is. In *Naar hogere leerprestaties in het voortgezet onderwijs* (2011) zien we dit thema ook. Voor nieuwe leraren in de onderbouw van het voortgezet onderwijs zou een opleiding op bachelor niveau de startkwalificatie moeten zijn. Binnen vijf jaar dienen ze een opleiding op masterniveau te hebben voltooid. Alle nieuwe leraren in het voortgezet onderwijs zouden in de nabije toekomst op masterniveau moeten zijn opgeleid.

Dat zou gevolgen moeten hebben voor de wijze van bekostiging. In *Een onderwijsstelsel met veerkracht* (2014) stelt de raad voor dat het standaardniveau van leraren bij voorkeur een masterniveau is en dat het aandeel leraren met een mastergraad kan leiden tot een hogere bekostiging. In *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit* (2013) geeft de raad dat eveneens aan.

Al vanaf 1998 pleit de raad ervoor om nascholing verplicht te stellen. In de adviezen na 2009 is dit nog steeds een belangrijk, zo niet één van de belangrijkste, onderwerpen. In het advies *Een stevige basis voor iedere leerling* (2011) staat bijscholing in de top vijf van benodigde maatregelen. Specifiek in het primair onderwijs zouden leraren zich moeten bijscholen op het gebied van opbrengstgericht werken, Engels en Science. In een van de volgende hoofdstukken (4) in dit Acquis gaan we gedetailleerd in op het lerarenregister, een thema dat veel aandacht krijgt in de media.

In het kader van professionaliteit vraagt de raad aandacht voor professionele schoolleiders en een professionele schoolorganisatie. We lezen dat dat een oplossing kan bieden om werkdruk

te verminderen en het beroep aantrekkelijk te maken. Dat is tevens belangrijk met het oog op het lerarentekort. Voor het primair onderwijs betekent dit bijvoorbeeld een professionele schoolorganisatie die het geven van onderwijs en het leren van leerlingen zo veel mogelijk ondersteunt (*Een stevige basis voor iedere leerling*, 2011). Voor het voortgezet onderwijs gaat het om: in staat zijn ervoor te zorgen dat er een gedeelde visie is op de doelen en missie van de school, zorgen voor een taakgericht leerklimaat binnen de school en leidinggeven aan het onderwijskundige domein binnen de school, het leerplan en het geven van onderwijs door leraren (*Naar hogere leerprestaties in het voortgezet onderwijs*, 2011). Daar hoort voor de Onderwijsraad ook tijdschrijven bij om inzicht in de feitelijke tijdsbesteding van onderwijspersoneel en in de inzet van mensen en middelen te verkrijgen. Deze voorstellen vinden we in het advies *Naar doelmatiger onderwijs* (2009).

Tenslotte is er in enkele adviezen een pleidooi voor een betere vertegenwoordiging van leraren bij discussies over de invulling van professionaliteit, bijvoorbeeld door een betere organisatie van de beroepsgroep zelf. De raad adviseert in *Stand van educatief Nederland* (2009) debatten op te zetten over vakinhouden. Koepels van inhoudelijke vakverenigingen zoals het Platform Vakinhoudelijke Verenigingen Voortgezet Onderwijs (VVVO) of de Stichting Platforms VMBO (SPV) zouden de debatten kunnen ondersteunen door bijvoorbeeld inhoudelijke en organisatorische uitwisseling. Daarbij zou ook de Stichting Beroepskwaliteit Leraren (SBL), inmiddels opgegaan in de Onderwijscoöperatie (2011), een rol kunnen spelen.

3.1.6 Carrièreperspectief

In de adviezen komt carrièreperspectief niet expliciet als term naar voren. Wel is er in diverse adviezen aandacht voor excellente leraren en functiedifferentiatie. Uiteraard vertonen deze onderwerpen nauwe samenhang met het carrièreperspectief van leraren.

In enkele adviezen komt het onderwerp 'excellente leraren' aan de orde, een subthema dat we in de adviezen vóór 2009 niet hebben geïdentificeerd. In het advies *Excellente leraren als inspirerend voorbeeld* (2011) omschrijft de raad excellentie als volgt: uitblinken in het primaire proces (dus niet in coördinatie en management van de school). Een excellente leraar is vakinhoudelijk en didactisch sterk. Het gaat om leraren in alle sectoren, maar vooral in het primair en voortgezet onderwijs en in het mbo, omdat in die sectoren het gelijkheidsbeginsel het sterkst is. Daarmee doelt de raad op de gelijkheidscultuur: elke leraar kan hetzelfde, doet hetzelfde en wordt op dezelfde manier beloond (*Naar doelmatiger onderwijs*, 2009). Dat is één van de oorzaken voor de geringe steun voor de invoering van niveaudifferentiatie, zo stelt de raad, verwijzend naar een onderzoek van het Landelijk Platform Beroepen in het Onderwijs. De raad adviseert daarom om excellente leraren tijdelijk extra te belonen. Op elke school zouden om de vier jaar de 5 procent beste leraren aangewezen kunnen worden op basis van de zeven competenties uit de wet BIO. Zij fungeren als rolmodel en de school zet ze in voor professionalisering en innovatie. Dat vraagt om kwaliteiten van de schoolleider en een adequate schoolcultuur (*Excellente leraren als inspirerend voorbeeld*, 2010).

In het advies *Naar hogere leerprestaties in het voortgezet onderwijs* (2011) constateert de raad dat er te weinig ‘incentives’ voor docenten zijn om extra te presteren. Zij worden onvoldoende gestimuleerd om meer uitdagende taken op zich te nemen, zoals het lesgeven in heterogene klassen. Daardoor blijven talenten van leraren onbenut en blijven kansen om leerlingen te laten groeien onbenut. Uit de verkiezing van de leraar van het jaar en de invoering van beloningsdifferentiatie in het kader van de functiemix blijkt dat er wel iets meer aandacht voor komt. De minister kan deze toegenomen aandacht voor excellentie onder leraren benutten om het onderwijs een kwaliteitsimpuls te geven.

Een ander onderwerp dat te maken heeft met carrièreperspectief, is functiedifferentiatie. De overheid heeft het in de jaren negentig al mogelijk gemaakt om functiedifferentiatie in te voeren, maar de raad constateert dat scholen daar nog niet overmatig gebruik van maken, vooral in het primair onderwijs. Scholen zijn nog weinig gericht op het benutten en belonen van aanwezige competenties van leraren (*Naar doelmatiger onderwijs*, 2009). In het advies *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren* (2013) beveelt de raad aan om beoordelings- en functioneringsgesprekken te verbeteren en te gebruiken om meer functiedifferentiatie te realiseren. Dat vraagt om competenties van schoolleiders en daarom zou er een verplicht register voor schoolleiders in het po, vo en mbo moeten komen.

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. De raad heeft zelf ook een evaluatie van de reacties uitgevoerd (Informatie uit openbare jaarverslagen 2009 – 2016). Hieruit komt naar voren dat in 2011 de meeste aandacht uitgaat naar twee adviezen over leraren. Het gaat om het advies *Naar hogere leerprestaties in het voortgezet onderwijs* waarin de raad oproept elke leraar op masterniveau op te leiden, een daarmee een reactie geeft op het actieplan VO van minister Van Bijsterveldt. Ook het advies *Excellente leraren als inspirerend voorbeeld* over de vraag op welke manier excellentie in het onderwijs bevorderd kan worden, krijgt veel aandacht. De verklaring van de raad is dat het om reacties op actuele politieke debatten gaat en dat zij daardoor op veel belangstelling kunnen rekenen.

3.2.1 Beleidsreacties van de minister

De beleidsreactie van OCW op *Naar hogere leerprestaties in het voortgezet onderwijs* (2011) is het Actieplan Beter Presteren van het Kabinet waarin de aanbevelingen van de raad in hoofdlijnen zijn overgenomen. Het actieplan geeft aan de aanbeveling van de Onderwijsraad om leraren te verplichten binnen vijf jaar na het behalen van de hbo bachelor een masteropleiding te behalen zeer serieus te nemen als lange termijnperspectief en dit te willen bespreken met sociale partners en andere betrokkenen. Ook geeft het actieplan aan excellente prestaties meer te willen waarderen. Over *Excellente leraren als inspirerend voorbeeld* (2011) geeft de staatssecretaris in een eerste reactie aan het advies zeer bruikbaar

te vinden en het voorstel van de raad mee te nemen bij de voorstellen voor experimenten met prestatiebeloning.

3.2.2 Sectorraden

De VO-raad was overwegend positief over het advies *Naar hogere leerprestaties in het voortgezet onderwijs* (2011), waarin de Onderwijsraad met adviezen komt om opbrengstgerichter te gaan werken, maar is minder gecharmeerd van de voorstellen van de raad om de bachelor als startkwalificatie voor docenten te beschouwen en uiteindelijk van iedere leraar een master te eisen. Hij vindt dat het aan de sector zelf is om professionaliseringsvoorstellen van onderwijspersoneel uit te werken en vorm te geven.

HBO-raad, MBO-raad en VO-raad hebben aan de staatssecretaris aangegeven positief te staan tegenover de aanbeveling om de brede bekwaamheid te handhaven met daarnaast verplichte toegesneden nascholing bij activeren van de bevoegdheid voor het andere onderwijsveld in het advies *Goed opgeleide leraren voor het (voorbereidend) middelbaar beroepsonderwijs* (2011).

3.2.3 Besturenorganisaties en schoolleiders

De AVS is positief over het advies *Naar doelmatiger onderwijs* en vindt dat er interessante adviezen en ideeën in staan waar de school en onderwijsgevendenden hun voordeel mee kunnen doen. Leraren en schoolleiders ervaren een hoge werkdruk. Inzicht in de besteding van de werktijd kan zeker helpen om je werk efficiënter en beter te kunnen indelen, dat is in andere sectoren volkomen normaal. Zelfreflectie is daartoe een belangrijk instrument, zo geeft de AVS aan.

3.2.4 Vakbonden en leraren

Naar aanleiding van het advies *Naar doelmatiger onderwijs* (2009) stelt AOb: Nederlandse docenten geven meer les dan hun collega's in het buitenland, en ook nog eens aan grotere groepen leerlingen. Dus efficiënter werken in het onderwijs kan niet te maken hebben met de productiviteit van leraren. Ze hebben nu juist te weinig tijd per leerling. Wel kunnen zij inderdaad verlost worden van onnodige bureaucratie en pleit de Onderwijsraad terecht voor beter personeelsbeleid. Het advies doet mee aan de modegril om te roepen dat cao's belemmerend zijn voor personeelsbeleid. Er kan heel veel, maar te weinig schoolbesturen benutten die mogelijkheden. In het Convenant LeerKracht, dat de AOb sloot met de minister, werkgevers- en werknemersorganisaties is afgesproken dat leraren in een hogere leraarsfunctie aangesteld kunnen worden als zij een bijzondere onderwijsprestatie leveren. In de cao is ruimte voor extra beloning en beoordeling bij goed presteren. Het is dus mogelijk om goed personeelsbeleid te voeren, zoals de raad aanbeveelt. Daarom is het volslagen onnodig om de cao's te 'flexibiliseren,' zoals de Onderwijsraad voorstelt. De praktijk leert juist dat cao's zonder goede afspraken over de tijdsbesteding van leraren leiden tot een hogere werkdruk. "Er zitten allerlei losse ideetjes in het advies over personeelsbeleid. Zo moet het personeel het

weer gaan oplossen, omdat scholen maar niet over de brug komen met goed personeelsbeleid.” .” zegt AOb-voorzitter Walter Dresscher.

De AOb reageert positief op het advies van de raad *Naar hogere leerprestaties in het voortgezet onderwijs* (2011). In een nieuwsbericht (kop: AOb: ‘Masterambitie leraren helpt onderwijs vooruit⁵’) stelt de bond dat de ambitie dat leraren in het voortgezet onderwijs uiteindelijk minimaal een masteropleiding hebben een prima voorstel is om het onderwijsniveau te verhogen. “De Onderwijsraad heeft goed gezien dat het opleidingsniveau van leraren de sleutel is voor goed onderwijs”, zegt AOb-bestuurder voortgezet onderwijs Ton Rolvink.

CNV Onderwijs waardeert de aandacht voor het personeelsbeleid in het rapport *Naar doelmatiger onderwijs* (2009). De suggestie om in het onderwijs tijdschrijven in te voeren, noemt voorzitter Michel Rog echter 'absurd'. CNV Onderwijs constateert dat *in Naar doelmatiger Onderwijs* veel aandacht wordt geschonken aan het eigenlijke onderwijsproces. Het rapport komt daarmee tegemoet aan een veel gehoorde klacht bij het onderwijspersoneel te vaak met bijzaken dan met de hoofdzaak, namelijk het onderwijsproces bezig te zijn. CNV Onderwijs kan zich echter niet aan de indruk onttrekken dat de samenstellers van het rapport doelmatigheid vooral zoeken in kostenbesparingen op de inzet van het personeel. ' Hij wijst er bovendien op dat de huidige Cao's al een reeks van mogelijkheden bezitten tot differentiatie in beloningen van het personeel, zoals het al dan niet toekennen van extra beloningen, een dubbele periodiek, etc. 'Besturen maken daar tot nut toe nauwelijks gebruik van. Gebruik eerst deze middelen, voor er weer nieuwe toe te voegen', luidt het advies van voorzitter Michel Rog.

LIA (de voormalige actiegroep Leraren in Actie) is de vakbond voor leraren en door leraren in het voortgezet onderwijs en, vanaf 5 mei 2017, ook voor het primair onderwijs. Wellicht is dit het gremium dat de Onderwijsraad mist in de beraadslagingen over leraren. De LIA keert zich, evenals de Onderwijsraad, tegen de manier waarop het lerarenregister ingevuld gaat worden. Zij vrezen dat niet het leren, maar het registreren centraal staat.

PO in actie, een groep van ruim 37.000 leerkrachten uit het primair onderwijs die via Facebook is opgericht, laat in 2017 een noodkreet horen. De werkdruk in het onderwijs is te hoog, vooral door te grote klassen en teveel administratieve werkzaamheden, en het salaris te laag. In juni en oktober zijn er stakingen. De PO-raad ondersteunt de actie. De leraren in het primair onderwijs willen dezelfde salarissen als de docenten in het voortgezet onderwijs. Zij verwijzen niet naar de Onderwijsraad, maar deels hebben zij de raad aan hun zijde, namelijk waar het gaat over de werkdruk als gevolg van teveel administratie. Over het gelijktrekken van de salarissen en kleinere klassen hebben we in de geanalyseerde adviezen geen passages kunnen vinden.

⁵ <https://www.nationaleonderwijsgids.nl/sections/docenten/articles/9025-aob-masterambitie-leraren-helpt-onderwijs-vooruit>

3.2.5 *Wetenschap en vakpublicaties*

Het is geen rechtstreekse reactie op een advies van de Onderwijsraad, maar we zien wel dezelfde opvatting als de raad over het niveau van leraren in een interview met Jelle Kaldewaij in ScienceGuide op 17 oktober 2017: 'De laatste jaren is er steeds meer aandacht voor academisch geschoolde docenten. De KNAW wil meer academici voor de klas in het voortgezet onderwijs, en ook voor het basisonderwijs is er nu naast een academische ook een universitaire pabo. De toevoer van academisch geschoolde docenten in het basisonderwijs is vrij laag. Toch ziet het NRO een ambassadeursfunctie weggelegd voor deze kleine subgroep.' En: 'Kaldewaij is van mening dat onderzoek en innovatie een nieuw perspectief kan bieden op de manier waarop je als docent jouw werk uitvoert. En dat het in sommige gevallen het werk gezonder kan maken. Hierbij gaat het ook om een cultuuromslag, volgens de NRO-directeur. Docenten moeten weer het gevoel krijgen dat zij zelf gaan over het onderwijs⁶.'

3.2.6 *Publieke opinie*

Het advies *Naar doelmatiger onderwijs* (2009) heeft vooral aandacht gegeneerd, omdat het, naast allerlei andere voorstellen, ook verwijst naar tijdschrijven.⁷ De Onderwijsraad heeft de media geanalyseerd en komt tot die conclusie in een intern document dat we konden benutten voor dit acquis.

Het voorstel over excellente leraren is niet bij iedereen goed gevallen. In een opiniestuk in het Reformatorisch dagblad lezen we hierover: 'Hoe goed een leraar is, is niet te meten. Het systeem zou daarom voor oneerlijke beoordeling en financiële prikkels kunnen zorgen en voor verlies van interne motivatie. Om die reden is het verbazingwekkend dat de Onderwijsraad, nadat hij geconcludeerd heeft dat onderwijsprestaties niet vergelijkbaar zijn, voorstelt om op elke school 5 procent van de beste leraren aan te wijzen en deze vorstelijk te belonen met een toeslag van 2500 euro (ongeveer 8 procent van het salaris) en meer tijd en budget voor onderwijsontwikkeling in plaats van onderwijs.'⁸

3.3 *Analyse*

Het is opvallend dat er dikwijls op onderdelen in het advies gereageerd wordt en het advies niet in samenhang wordt bekeken. Met name de pers, maar ook de vakbonden, zijn geneigd er een voorstel uit te lichten en daar fel op te reageren. Waar dat in de periode tot 2009 de door de raad verplichte nascholing betrof, zien we dat in de periode vanaf 2009 bij het tijdschrijven. Ook de voorstellen over excellente leraren en het maken van onderscheid binnen de beroepsgroep kunnen niet altijd op bijval rekenen.

De raad heeft zelf in een aantal adviezen geanalyseerd waar die weerstand mee te maken heeft. Zo noemt de raad in het advies *Naar doelmatiger onderwijs* vier belemmeringen om personeel doelmatiger in te zetten. Ten eerste heerst er in het onderwijs een gelijkheidscultuur: ieder kan hetzelfde, ieder doet hetzelfde en ieder krijgt dus hetzelfde. Ten

⁶ <http://www.scienceguide.nl/201710/alleen-het-inzicht-is-niet-voldoende.aspx>

⁷ Zie bijvoorbeeld <https://www.volkskrant.nl/binnenland/leraren-moeten-gaan-tijdschrijven~a362337/>

⁸ <https://www.rd.nl/opinie/columns/prestatie-leraar-niet-te-meten-1.600182>

tweede zijn leraren individualistisch georiënteerd: zij zien zichzelf vooral als *competente professional* die alle werkzaamheden uitvoert die horen bij het onderwijzen van een bepaald vak/leergebied. Op de derde plaats besteden scholen veel aandacht aan onderwijskundige verbetering en is er weinig aandacht voor organisatie en bedrijfsvoering. Tenslotte blijkt dat taken waarbij niet direct leerlingen zijn betrokken, als minder aantrekkelijk en overbodig papierwerk worden gezien.

Dat laatste blijkt overigens ook uit de actuele discussie over werkdruk in het onderwijs die vooral aan administratieve last wordt gerelateerd. De onderwerpen die rond de verkiezingen en Kabinetsformatie in 2017 een rol spelen, zijn op de kaart gezet door de PO-raad, #Poinactie en de vakbond Leraren in Actie. Het gaat om: hoger salaris, kleinere klassen en het verminderen van de werkdruk door minder administratieve lasten. De raad heeft zich in de adviezen uitgesproken over de vermindering van werkdruk en zoekt daarvoor een oplossing in doelmatiger onderwijs en in meer eigenaarschap bij de leraar. Kleinere klassen en een hoger salaris zijn we niet tegengekomen in de adviezen over leraren vanaf 2009.

4. Bekwaamheidseisen en de kwalificatiestructuur

Vrijwel ieder advies dat geanalyseerd is, bevatte minstens één passage over het nascholen, kwalificeren en bekwaam zijn en blijven van leraren in de verschillende onderwijssectoren (primair onderwijs, voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs). Overheidsbeleid is, zeker in de periode na 2011, sterk gefocust geweest op het verbeteren van de bekwaamheid en kwaliteit van individuele leraren. Met name de aandacht voor het op te zetten lerarenregister loopt als een rode draad door de adviezen. Dit is dan ook uitvoerig terug te lezen in vrijwel alle geanalyseerde adviezen. De uitgebreide aandacht voor deze thema's is, in de tijd dat dit acquis geschreven is, niet uitputtend te behandelen, eenvoudigweg omdat het om een enorme hoeveelheid publicaties gaat. Met name de totstandkoming en implementatie van het lerarenregister levert een zeer uitgebreide en levendige discussie op in het veld. We hebben daarom een keuze gemaakt op basis van de criteria die we in hoofdstuk 2 beschreven. Onderstaand behandelen we de belangrijkste thema's die de raad de afgelopen jaren behandeld heeft in relatie tot de bekwaamheidseisen en de kwalificatiestructuur.

4.1 De adviezen: centrale gedachten en ideeënontwikkeling

In de afgelopen jaren is in de adviezen van de Onderwijsraad een groeiende aandacht waar te nemen voor kwaliteitsbevordering van leraren en hoe dit te bereiken. In het denken over kwaliteit komen veel verschillende onderdelen aan bod. De verhouding kwaliteit-kwantiteit (in hoeverre botsen de eisen die gesteld worden aan leraren met het oplopende lerarentekort?), het stellen van eisen aan lerarenopleidingen en de rolverdeling overheid versus scholen in de bepaling van eisen aan leraren, zijn daar enkele voorbeelden van. In de adviezen waar bekwaamheidseisen en kwalificatiestructuur aan de orde komen, kunnen we een aantal steeds terugkomende thema's onderscheiden. Een eerste is: de mate waarin beroepsstandaarden gekwalificeerd dienen te worden als doelstellingen voor kwaliteitsverbetering. Met andere woorden: het inzetten en formuleren van beroepsstandaarden om tot kwalitatief betere leraren te komen. Daarnaast is een vooral recentelijk relevant thema (zeker op het moment van schrijven van dit acquis): het lerarenregister. Hier wordt veel over geschreven in het veld. We maken hieronder een onderscheid in: het inhoudelijke aspect, het organisatorische aspect en tenslotte de juridische uitwerking van het lerarenregister.

4.1.1 Bekwaamheidseisen en kwalificatiestructuur in het vorige acquis

In het vorige acquis is het thema bekwaamheidseisen en kwalificatiestructuur onderverdeeld in drie subthema's: (i) functies van startbekwaamheden, (ii) kwalificatiestructuur en (iii) register van beroepsbeoefenaren en beroepsverenigingen. Het acquis concludeerde destijds dat er ook al ruim voor de toen behandelde adviezen aandacht was voor de beroepskwaliteit van leraren (Hoogeveen & Nijssen, 2009). Belangrijk onderwerp daarin was de discussie rondom beroepsstandaarden. Conform de BIO-wet zijn met ingang van 1 augustus 2006, mede op basis van het advies van de Onderwijsraad, zeven bekwaamheidseisen (competenties) opgesteld.

De aanleiding voor het opstellen van dergelijke bekwaamheidseisen werd vaak door het veld bekritiseerd, maar ook de invulling van de kwaliteit van leraren aan de hand van de opgestelde competenties. In het vorige acquis werd aangegeven dat de Onderwijsraad minder volgend zou moeten zijn in het debat rond kwalificatie en bekwaamheid en ook weleens de toon zou kunnen zetten (Hoogeveen & Nijssen, 2009).

Het lerarenregister komt ook in het vorige acquis ter sprake. Sinds 1993 wordt al gesproken over de waardering van het leraarschap op langere termijn met een Nederlands register voor leraren.⁹ Daarbij wordt de beroepsgroep uitgenodigd om na te denken over de invulling. De Onderwijsraad onderschrijft ook in eerdere adviezen het belang van het lerarenregister, maar geeft aan dat het er om diverse redenen nog niet van is gekomen (Hoogeveen & Nijssen, 2009).

4.1.2 Formaliseren en standaardiseren kwaliteitsverbetering

In het advies *Naar doelmatiger onderwijs* (2009) stelt de Onderwijsraad dat het functioneren van leraren in met name het primair en beroepsonderwijs nauwelijks beoordeeld wordt, noch in positieve noch in negatieve zin. De Onderwijsraad adviseert in *Kwaliteitsborging van het eindniveau van aanstaande leraren* (2009) dat de bekwaamheidseisen en kwaliteit van lerarenopleidingen veel meer gecentraliseerd zouden moeten worden, maar dat daarbij wel rekening gehouden dient te worden met grondwetartikel 23. In het rapport *Goed opgeleide leraren voor het (voorbereidend) middelbaar beroepsonderwijs* (2011) schrijft de raad dat ook specifiek voor het (v)mbo het formuleren van specifieke bekwaamheidseisen nodig is met landelijke afspraken. In 2013 wijst de raad in *Leraar zijn* (2013) nogmaals op het belang van kwaliteit en bekwaamheid van docenten en doet hij een beroep op leraren om bij het nastreven van professionele doelen de ruimte samen met collega's te benutten, maar ook te creëren.

Het advies *Herijking bekwaamheidseisen* (2013) is opgesteld in het kader van het voorgenomen besluit tot herijking van de bekwaamheidseisen onderwijspersoneel. Daarbij is het streven om de bekwaamheidseisen terug te brengen van zeven naar drie. De Onderwijsraad is kritisch over dat besluit en stelt dat herziening van de bekwaamheidseisen niet bewezen noodzakelijk is. Wat betreft het nieuwe voorstel concludeert de raad dat dit vaag en incompleet is. Zij mist concretisering, toetsbaarheid en eenduidigheid, bezwaren die er ook al waren bij de 'oude' bekwaamheidseisen. De raad adviseert achtereenvolgens om (i) de bekwaamheidseisen concreter te maken¹⁰, (ii) eisen rond professioneel handelen op te nemen¹¹, (iii) eisen meer toe te spitsen op verschillende sectoren in het onderwijs en aan te laten sluiten bij het lerarenregister en (iv) er voor te zorgen dat reeds werkzame leraren zich ook ontwikkelen in die richting.

In *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren* (2013) kijkt de raad naar een zevental sturingsmogelijkheden om de kwaliteit van leraren te verbeteren. Ook hierin komen de

⁹ <http://registerleraar.onderwijscooperatie.nl/register/historisch-perspectief/>

¹⁰ Hij wijst daarbij specifiek naar de Dublin-descriptoren en EQF).

¹¹ En daarbij functies als cultuuroverdracht, burgerschap en socialisatie ook op te nemen.

bekwaamheidseisen en kwalificatiestructuren vanzelfsprekend uitvoerig ter sprake. De raad meent dat, naast de invoering van het lerarenregister, leraren allemaal moeten streven naar een mastergraad.¹² Dat advies gaf de Onderwijsraad al eerder in het rapport *Naar hogere leerprestaties in het voortgezet onderwijs* (2011) en voor specifieke groepen leraren in het (v)mbo in *Goed opgeleide leraren voor het (voorbereidend) middelbaar beroepsonderwijs* (2011). Dit laatste advies deed destijds veel stof opwaaien (zie reacties). De raad blijft bij het eerder genoemde standpunt in de adviezen *Herijking bekwaamheidseisen* (2013) en *Onderwijsstelsel met veerkracht* (2014).

Uit de analyse van de rapporten blijkt dat de raad telkens aanstuurt op het (in ieder geval) standaardiseren van (minimale) bekwaamheidseisen om zo lerarenopleidingen en scholen beter in staat te stellen kwaliteit te vragen van leraren.

In 2011 stelt de raad in haar rapport *Excellente leraren als inspirerend voorbeeld* (2011) dat inspectie en bonden nog teveel naar opleidingsniveau en bevoegdheid van docenten (minimale eisen) kijken, zonder te letten op kwaliteitsverschillen tussen bevoegde docenten onderling.

4.1.3 *Lerarenregister: onderstrepen van het belang, kritisch op de uitvoering*

De Onderwijsraad toont zich in de adviezen een groot voorstander van het lerarenregister als middel om de professionalisering van leraren te bevorderen. Dat deed hij ook al voor 2009. Zo geeft de raad bijvoorbeeld in 2006 aan dat na- en bijscholing een meer verplichtend karakter moeten krijgen en daarom worden bijgehouden in een (centraal) register, zoals in de medische sector gebeurt.¹³ In 2009, maar zeker vanaf 2011 noemt de raad het register consequent in al zijn adviezen. Een overzicht van uitspraken van de raad gerelateerd aan het lerarenregister is te zien in onderstaande tabel.

Advies	Advies raad over het lerarenregister
<i>Stand van educatief Nederland</i> (2009)	Na- en bijscholing zouden [...] een meer verplichtend karakter moeten krijgen en moeten worden bijgehouden in een (centraal) register, zoals in de medische sector gebeurt, aldus de raad (2006).
<i>Excellente leraren als inspirerend voorbeeld</i> (2011)	De raad pleit verder voor een aantekening in het lerarenregister, zodat excellentie daarin bijgehouden wordt en de benoeming op die manier ook zichtbaar wordt voor andere scholen.
<i>Naar hogere prestaties in het voortgezet onderwijs</i> (2011)	De Onderwijsraad pleit er daarom voor dat er nu werk wordt gemaakt van de invoering van een beroepsregister met daaraan gekoppelde verplichte bij- en nascholing. Daarbij zou het vooral moeten gaan om bij- en nascholing die ingaat op ondervonden problemen van leraren met betrekking tot de vakinhoud, de vakdidactiek en het leerproces van leerlingen in een specifiek leerdomein. Andere belangrijke aandachtspunten bij deze bij- en nascholing zijn: een focus op actief en onderzoekend leren, in de zin van het zelf analyseren van problemen en construeren van oplossingen in verband met de lespraktijk, en samen leren met collega's. Voor effectieve bij- en nascholing zijn voorts een substantiële hoeveelheid tijd en samenhang met het schoolbeleid van belang.

¹² Met uitzondering van het po en de beroepsvakken in het mbo.

¹³ Waardering voor het leraarschap (2006)

	<p>Qua omvang van de nascholingseisen denkt de raad aan minimaal 10% van de aanstelling. Een leraar die niet voldoet aan de scholingseisen uit het register verliest daarmee ook zijn bevoegdheid. Aan een dergelijk lerarenregister wordt al sinds 2007 gewerkt, het is zaak de ingezette beweging nu door te zetten.</p>
<p><i>Een stevige basis voor iedere leerling (2011)</i></p>	<p>De raad ziet versterking van de kwaliteit van de hele keten van de schoolorganisatie als een cruciale factor om onderwijsprestaties te verhogen. Hij onderschrijft dan ook de maatregelen voor professionalisering. Om een ambitieuze, lerende cultuur op scholen te versterken is een professionele dialoog nodig op en tussen alle niveaus. De raad hecht grote waarde aan verplichte bij- en nascholing als onderdeel van het lerarenregister. Daarnaast acht de raad het wenselijk dat ook voor schoolleiders een register verplicht wordt. Strikte eisen aan de bekwaamheid van de leerkracht en de schoolleider vormen volgens de raad een voorwaarde die scholen beter in staat stelt hun professionele verantwoordelijkheid te nemen.</p> <p>Verder staat de raad positief tegenover het plan van een lerarenregister met een civiel effect, dat wil zeggen met consequenties voor de uitoefening van het beroep. Voortdurende bij- en nascholing gedurende de professionele loopbaan zou een voorwaarde moeten zijn voor blijvende opname in het lerarenregister.</p>
<p><i>Goed opgeleide leraren voor het (voorbereidend) middelbaar beroepsonderwijs (2011)</i></p>	<p>De Onderwijsraad pleit ervoor gebruik te maken van het in ontwikkeling zijnde beroepsregister voor leraren in het vmbo en mbo, en van de daaraan gekoppelde verplichte bij- en nascholing. Daarbij zou het moeten gaan om bij- en nascholing die ingaat op ondervonden problemen van leraren rond pedagogische en didactische competenties en vooral ook vakinhoudelijke en beroepsgerichte competenties. Leraren die zijn geënuquêerd in opdracht van de raad onderkennen het belang van bij- en nascholing van bevoegde leraren. De raad denkt voor de omvang van de nascholingseisen aan 10% van de aanstelling. Een leraar die niet voldoet aan de scholingseisen uit het register verliest zijn bevoegdheid. Aan een dergelijk lerarenregister wordt al sinds 2007 gewerkt; het is zaak de ingezette beweging nu door te zetten.</p>
<p><i>Een smalle kijk op onderwijs: De stand van educatief Nederland (2013)</i></p>	<p>De overheid moet beter sturen op hoofdlijnen. Ze moet meer regie nemen bij belangrijke bestuurlijke vraagstukken, maar voor de onderwijsinhoud instellingen juist meer ruimte geven. Daarvoor is meer professionaliteit van scholen nodig. Werken in het onderwijs is niet eenvoudig. Niettemin – en juist ook daarom – vindt de raad het redelijk om van leraren te vragen dat zij zich verplicht bijscholen en zich inschrijven in een publiekrechtelijk lerarenregister.</p>
<p><i>Herijking bekwaamheidseisen (2013)</i></p>	<p>Dit laat onverlet dat de recentelijk gemaakte afspraken ten aanzien van professionalisering tijdens de loopbanen in het lerarenregister een belangrijke eerste stap zijn. De raad herhaalt in deze context echter zijn advies om te kiezen voor een publiekrechtelijk lerarenregister: op die manier kan de grondwettelijke zorg van de overheid voor de bekwaamheid van de leraar beter worden bewaakt. Wanneer een leraar niet of onvoldoende voldoet aan de eisen voor bij- en nascholing, verliest hij zijn bekwaamheid en dus zijn bevoegdheid tot lesgeven.</p>
<p><i>Kiezen voor kwalitatief sterke leraren (2013)</i></p>	<p>De raad adviseert voor zittende leraren de beroepsstandaard te verhogen. Daarvoor wil de raad hogere eisen stellen aan scholing. Ten eerste zou bij- en nascholing verplicht moeten zijn, gekoppeld aan een publiekrechtelijk lerarenregister. Registratie is een voorwaarde voor het behouden van de lesbevoegdheid.</p>
<p><i>Een onderwijsstelsel met veerkracht (2014)</i></p>	<p>De overheid moet in de visie van de raad ook de blijvende vakinhoudelijke, vakdidactische en pedagogische bekwaamheid van zittende leraren garanderen. Professionalisering gedurende de loopbaan is daarom een vereiste voor het behouden van de bevoegdheid. Via het lerarenregister kan de grondwettelijke zorg van de overheid voor de bekwaamheid van de leraar worden</p>

	<p>vormgegeven. Wanneer een leraar niet of onvoldoende voldoet aan de eisen voor bij- en nascholing, verliest hij zijn bekwaamheid en dus zijn bevoegdheid tot lesgeven.</p>
<p><i>Wetsvoorstel lerarenregister (2015)</i></p>	<p>De raad vraagt aandacht voor een zorgvuldige invoering van het lerarenregister, waarbij gebruik wordt gemaakt van de expertise in en de nauwe betrokkenheid van de beroepsgroep. Alleen dan kan volgens de raad worden gekomen tot een lerarenregister waarvan de beroepsgroep zich eigenaar kan voelen en dat een levend en gedragen instrument voor bekwaamheidsonderhoud is.</p> <p>De raad ondersteunt de invoering van een publiekrechtelijk lerarenregister.</p>
<p><i>Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs (2016)</i></p>	<p>Daarnaast pleit de raad ervoor dat ook landelijke structuren beter afgestemd worden op het ontwikkelen van en professionaliseren binnen en met teams. Zo kan er naast de lerarenbeurs ook een beurs voor teamprofessionalisering worden ingesteld en zou teamontwikkeling ook een expliciete plek kunnen krijgen in het lerarenregister.</p>
<p><i>Besluit lerarenregister (2017)</i></p>	<p>In lijn met eerdere adviezen is de raad voorstander van de invoering van een lerarenregister dat aanzet tot bekwaamheidsonderhoud en waarin alle bevoegde leraren zijn opgenomen.</p> <p>De raad heeft evenwel een aantal zorgen bij hoe het register vorm krijgt. Het oorspronkelijke doel van het register – garanderen dat leraren bekwaam zijn en voldoende aan bekwaamheidsonderhoud doen – moet voorop blijven staan. De belangrijkste zorg van de raad is dat bij de voorgenomen structuur en besluitvormingsprocedures rondom het register de aandacht verschuift naar administratieve handelingen in plaats van daadwerkelijk bekwaamheids- onderhoud. Dat versterkt de negatieve sfeer rondom het register en kan betekenen dat het register in onvruchtbare aarde landt. Daarnaast heeft de raad als zorg dat bepaalde randvoorwaarden om het beoogde doel te halen, niet op orde zijn.</p> <p>De raad pleit ervoor te kiezen voor een eenvoudige uitwerking van het register, waarin de nadruk ligt op bekwaamheid en die zodanig is dat (her)registratie voor leraren betekenisvol is en een impact heeft op de kwaliteit van het onderwijs.</p>

Opvallend in de bovenstaande citaten is dat het lerarenregister in de adviezen tot en met 2014 voornamelijk inhoudelijk aan de orde komt, soms ook in relatie tot de juridische positie. Vanaf 2015 zijn er twee gerichte adviezen ten aanzien van de concrete uitwerking van het lerarenregister, dus over de totstandkoming van het register. Hierin geeft de raad aan nog altijd voorstander te zijn van het lerarenregister, maar kanttekeningen te zetten bij de mate waarin dit een autonoom product wordt waar leraren zich daadwerkelijk eigenaar van voelen. Daarnaast komt de raad met een aantal andere aanbevelingen. Deze variëren van overeenstemming van beroepsstandaarden, zodat het lerarenregister een basis heeft, via het verduidelijken van het beleggen van verantwoordelijkheden, tot de wettelijke basis van het lerarenregister. Hieronder starten we met enkele adviezen van de raad over de inhoud, vervolgens komen adviezen over de organisatorische uitwerking aan de orde en als laatste het oordeel van de raad over de juridische positie van het register.

4.1.4 **Lerarenregister: inhoudelijk**

De Onderwijsraad is, ook al voor 2009, een actieve voorstander van het lerarenregister. Daarbij vindt hij sturing uit het veld van belang en adviseert daarom om een grote, overkoepelende beroepsvereniging in het leven te roepen die een *beroepsregister* kan gaan bijhouden. Dit is uiteindelijk de Onderwijscoöperatie geworden, die in 2011 werd opgericht met als doel de ontwikkeling van een ‘zelfbewuste beroepsgroep’ te stimuleren. De Onderwijsraad doet een aantal keer aanbevelingen over bekwaamheidseisen en kwalificaties die in het lerarenregister opgenomen zouden moeten worden. In 2011 is dat een aantekening in het register wanneer docenten ‘excellent’ zijn.¹⁴ In een ander advies geeft de Onderwijsraad specifiek aan dat het in de verplichte bij- en nascholing zou moeten gaan om *‘ondervonden problemen van leraren met betrekking tot de vakinhoud, de vakdidactiek en het leerproces van leerlingen in een specifiek leerdomein. Andere belangrijke aandachtspunten bij deze bij- en nascholing zijn: een focus op actief en onderzoekend leren, in de zin van het zelf analyseren van problemen en construeren van oplossingen in verband met de lespraktijk, en samen leren met collega’s.’*¹⁵ De raad adviseert om 10% van de aanstellingsomvang te bestempelen voor nascholing. Daarnaast zou het niet voldoen aan de scholingseisen tot een verlies van de bevoegdheid moeten leiden.¹⁶ Vanaf 2013 gaan de adviezen van de raad meer richting organisatorische en juridische kwesties en kijken ze minder naar de inhoudelijke kant. Uitzondering daarop is het rapport *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs* (2016), waarin de raad voorstelt dat teamontwikkeling een expliciete plek zou kunnen krijgen in het lerarenregister. Ook geeft de raad aan dat de overheid een rol heeft in het bewaken van de kwaliteit van diploma’s, de professionaliteit van het onderwijspersoneel en de beschikbaarheid van toereikende publieke middelen. Dit past bij de visie van de raad; hij stelt dat de overheid aan zet is bij het bepalen van bekwaamheidseisen, maar dat de beroepsgroep en scholen de inhoud moeten kunnen bepalen.

4.1.5 **Lerarenregister: organisatorisch**

De invoering van een verplicht lerarenregister maakt al lange tijd onderdeel uit van de visie van de Onderwijsraad op professionalisering van docenten. Vanaf 2013 adviseert de raad expliciet over de vorm ervan en de organisatorische uitdagingen die erbij komen kijken: *‘De overheid moet beter sturen op hoofdlijnen. Ze moet meer regie nemen bij belangrijke bestuurlijke vraagstukken, maar voor de onderwijsinhoud instellingen juist meer ruimte geven.’*¹⁷ De raad is bezorgd over de wijze van invoering van het lerarenregister en spreekt in de adviezen naar aanleiding van het wetsvoorstel in 2015 en het besluit in 2017 zijn zorg uit over de organisatorische uitvoering. De raad vreest dat het beoogde doel van het register voorbij geschoten zal worden als gevolg van een gebrek aan betrokkenheid van de beroepsgroep. Een volledig overzicht van de organisatorische zorgen van de raad zijn in onderstaande tabel te vinden.

¹⁴ Excellente leraren als inspirerend voorbeeld (2011)

¹⁵ Naar hogere prestaties in het voortgezet onderwijs (2011)

¹⁶ Goed opgeleide leraren voor het (voorbereidend) middelbaar beroepsonderwijs (2011); Naar hogere prestaties in het voortgezet onderwijs (2011)

¹⁷ Een smalle kijk op onderwijs: De stand van educatief Nederland (2013)

Voor het behalen van de doelstellingen van het voorstel zal veel afhangen van hoe het lerarenregister in de praktijk zal worden ingevuld. Dit vraagt om een sterke en zichtbare betrokkenheid van de beroepsgroep bij het totstandkomingsproces en om een zorgvuldige invoering. De raad adviseert om het voorstel op onderdelen aan te passen. Hij komt tot de volgende concrete aanbevelingen.

- De raad vindt dat het eigenaarschap van leraren voor het lerarenregister versterkt moet worden.
- De raad adviseert om op korte termijn tot overeenstemming te komen omtrent de beroepsstandaarden, zodat deze zijn geformuleerd voordat tot inrichting en invoering van het verplichte lerarenregister overgegaan wordt.
- De raad acht de plaats en wijze van regeling van het lerarenregister, namelijk in de sectorwetten, minder geschikt. Hij adviseert deze regeling op te nemen in een aparte wet die zich specifiek zal richten op het beroep van leraar en de beroepsgroep zelf.
- De raad adviseert benoeming geen vereiste te laten zijn bij inschrijving in het lerarenregister en consistent te zijn in de eisen die aan de verschillende categorieën leraren worden gesteld.
- De raad adviseert de verantwoordelijkheid en zeggenschap van de verschillende betrokkenen te verduidelijken.
- De raad adviseert de consequenties van niet nakoming van (her)registratie meer evenwichtig te beleggen.
- De raad adviseert de randvoorwaarden voor validering van de activiteiten tot bekwaamheidsonderhoud in de wet zelf op te nemen, zodat duidelijk is binnen welke kaders de lagere regelgeving daaromtrent zich dient te bewegen.
- De raad wijst het instellen van een registervoorportaal af vanwege de suggestie van erkenning van onbevoegde leraren die daarvan uitgaat. Hij vindt dat deze erkenning moet zijn voorbehouden aan leraren die bevoegd zijn.
- De raad acht het van belang dat de randvoorwaarden duidelijker worden geregeld en meer aandacht wordt gegeven aan de uitvoeringsaspecten. In het bijzonder beveelt hij aan:
 - o de procedures van opneming, herregistratie en doorhaling in het lerarenregister meer transparant te maken;
 - o de zorgvuldigheidseisen voor een besluit tot doorhaling in de wet op te nemen;
 - o de hardheidsclausule (voor niet-doorhaling) in de wet op te nemen;
 - o aandacht te schenken aan de praktische gevolgen van herregistratie;
 - o zorg te dragen voor een eenduidige invoering en zorgvuldige verwerking van (persoons)gegevens;
 - o de verstrekking van gegevens uit het lerarenregister aan te passen; en
 - o aandacht te schenken aan mogelijke overgangsproblematiek.

De Onderwijsraad meent dat de manier waarop het lerarenregister vorm krijgt, onvoldoende aansluit bij het doel van het register: garanderen dat leraren bekwaam zijn en blijven door aan te zetten tot bekwaamheidsonderhoud. Hij pleit voor een eenvoudige uitwerking van het register, die zoveel mogelijk aansluit bij de praktijk en een snelle start mogelijk maakt.

De raad beveelt aan:

- om te overwegen om voor herregistratie te werken met portfolio's;
- om herregistratiecriteria te beperken tot het minimumniveau van bekwaamheid;

-
- om de objectiviteit en eenvormigheid van beoordeling te waarborgen;
 - om te werken met decentrale toetsing met een landelijke adviescommissie in de tweede lijn;
 - om bij herregistratie recht te doen aan verschillen tussen sectoren zonder schotten tussen sectoren aan te brengen;
 - om werkgevers via de hrm-cyclus te betrekken bij herregistratie van een leraar;
 - om de aanpak van herregistratie en validering te monitoren op effectiviteit;
 - om werk te maken van meer richtinggevende bekwaamheidseisen waarop herregistratiecriteria gebaseerd kunnen worden;
 - om het ict-systeem pas af te ronden als herregistratiecriteria vastgesteld zijn en om dat systeem zo eenvoudig mogelijk te houden; en om lerarentekorten geen reden te laten zijn voor uitstel van het register.
-

4.1.6 Lerarenregister: juridisch

In de adviezen over de totstandkoming van het lerarenregister komen meer dan eens juridische bezwaren van het lerarenregister ter sprake, zoals het vraagstuk van het register als publiek of als privaatrechtelijke entiteit. Interessant is dat in het acquis uit 2009 nog gesproken wordt over een privaatrechtelijk register, omdat de minister van Onderwijs geen publieksrechtelijke registratie wil (Hoogeveen & Nijssen, 2009). In 2009 pleit de raad in de *Stand van educatief Nederland* voor een register met een verplichtend karakter. Die visie wordt in de adviezen erna uitgewerkt en is vanaf 2011 alom zichtbaar.

Vanaf 2011 onderstreept de raad het belang van een civiel effect en dat betekent dat er een switch gemaakt is van een privaatrechtelijk naar een publiekrechtelijk register.

Op dit moment is het lerarenregister een vrijwillig, privaatrechtelijk register dat inhoudelijk wordt beheerd door de Onderwijscoöperatie. Er is slechts een inspanningsverplichting, (nog) geen resultaatverplichting. Een onderdeel van een publiekrechtelijke rechtsgeldigheid is dat het lerarenregister een civiel effect heeft. In andere woorden, zoals de raad in het advies *Een stevige basis voor iedere leerling (2013)* stelt: *'dat wil zeggen met consequenties voor de uitoefening van het beroep. Voortdurende bij- en nascholing gedurende de professionele loopbaan zou een voorwaarde moeten zijn voor blijvende opname in het lerarenregister.'* De raad beveelt aan dat blijvende bij- en nascholing verplicht wordt gesteld voor leraren. De Onderwijsraad ondersteunt dus de publiekrechtelijke entiteit van het lerarenregister, onder andere in het advies *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren (2013)*: *'De raad adviseert voor zittende leraren de beroepsstandaard te verhogen. Daarvoor wil de raad hogere eisen stellen aan scholing. Ten eerste zou bij- en nascholing verplicht moeten zijn, gekoppeld aan een publiekrechtelijk lerarenregister.'*

4.2 Reacties op de adviezen

Met name over het lerarenregister is (zeker in de afgelopen periode, naar aanleiding van het advies van de raad over het besluit en de ontwikkelingen rond de Onderwijscoöperatie) veel geschreven. Over de adviezen van de Onderwijsraad naar aanleiding van het besluit Lerarenregister is dan ook veel te doen geweest. Uit de evaluatie van de reacties van de Onderwijsraad (Informatie uit openbare jaarverslagen 2009 – 2016) blijkt dat in 2011 veel aandacht is voor het advies om te streven naar docenten met een mastergraad.

Omdat het lerarenregister zo uitgebreid beschreven is (en er veel gebeurd is hieromtrent de afgelopen jaren) volgt hieronder eerst een algemene schets van de reacties. In paragraaf 4.3 behandelen we de reacties gerelateerd aan het lerarenregister.

4.2.1 *Beleidsreacties van de minister*

Naar aanleiding van het advies de *Stand van educatief Nederland* (2009) geeft staatssecretaris Van Bijsterveldt aan: *‘Politiek mag nooit de hartslag vormen van het onderwijs, dat zijn de mensen zelf: leerlingen, leraren en ouders in de eerste plaats’*¹⁸. Tevens zegt zij; *‘Kwaliteit van onderwijs bereik je niet door blauwdrukken op te leggen of de scholen aan hun lot over te laten. Goed onderwijs bereik je door samen, in en rondom de school, de verantwoordelijkheid te nemen.’* De minister stuurt aan op een gedeelde verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs van de verschillende betrokken partijen.

In een reactie op het advies *Goed opgeleide leraren voor het (voorbereidend) middelbaar beroepsonderwijs* (2011) stelt staatssecretaris Zijlstra dat hij waardevolle aanbevelingen ziet die hij in het Actieplan leraar 2020 mee wil nemen om te investeren in de kwaliteit (kwaliteitseisen) van leraren¹⁹. Naar aanleiding van de presentatie van het rapport *Kiezen voor kwalitatief goede leraren* (2013) stelt minister Bussemaker *‘Goede leraren zijn cruciaal. Niet voor niets is dat hét onderwijsthema in het regeerakkoord. We investeren gericht in het onderwijs.’*²⁰ Ook geeft zij aan dat ze het eens is met de raad *‘om te sturen op kwaliteit door selectie en het gericht zoeken naar geschikte kandidaten voor de lerarenopleidingen en door verhoging van de beroepsstandaard voor leraren.’*²¹

4.2.2 *Besturenorganisaties en schoolleiders*

Het advies *Excellente leraren als inspirerend voorbeeld* (2011) leverde kritiek op van bonden en lerarenorganisaties. Zo begreep AVS *‘niet wat de raad bezielt’*, en stelt dat schoolleiders geen behoefte hebben aan beloningssystemen voor goede docenten, maar aan een investering in het algehele niveau van leraren.²²

De AVS ondersteunt het advies *Kwalitatief sterke leraren* (2013) en geeft aan dat AVS al langer inzet op meer academici op scholen en meer investeringen in scholing voor reeds werkzame leraren.²³ In hetzelfde artikel wordt VSNU-voorzitter Karl Dittrich geciteerd. Hij geeft aan dat hij denkt dat universiteiten een stevige bijdrage moeten leveren om de kwaliteit van leraren te verbeteren.

4.2.3 *Vakbonden en leraren*

Een aantal vakbonden en lerarenorganisaties heeft een reactie geschreven op het advies *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren* (2013). De Algemene Onderwijsbond (AOB) herkent het

¹⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2009/02/10/rapport-onderwijsraad-stand-van-educatief-nederland>

¹⁹ <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvi5epmj1ey0/viqej4ixkwkwt>

²⁰ <https://www.nu.nl/binnenland/3011939/docenten-staan-onbevoegd-klas.html?redirect=1>

²¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/03/13/kamerbrief-met-reactie-op-advies-kiezen-voor-kwalitatief-sterke-leraren>

²² <https://www.av5.nl/sites/default/files/documenten/artikelen/add/Kader%20Primair%207%20%282010-2011%29.pdf>, pagina 7

²³ <http://www.av5.nl/artikelen/kiesvoorkwalitatiefsterkeleraren>

advies en geeft aan dat de bond al eens in 2006 voor een investering in de opleiding van leraren heeft gepleit. De bond vindt verder dat, zoals de raad ook beschrijft in het advies, bij hogere opleidingseisen ook hogere salarissen horen.²⁴ In een reactie op het advies *Naar hogere prestaties in het voortgezet onderwijs* (2011) uit de bond diezelfde wens.²⁵

BON is blij met het pleidooi om te investeren in de kwaliteit van leraren. Wel stelt zij (al in 2013) vragen over kwaliteit van trainingen en cursussen wanneer docenten zich daar niet thuis bij voelen. BON stelt dat *'Nascholing is alleen zinvol als deze gaat over het vak waarin de leraar is opgeleid, net zoals dat in de gezondheidszorg is geregeld. Dat de Onderwijsraad scholing bij universitaire- en hbo-mastersopleidingen expliciet noemt, stemt hoopvol'*.²⁶ In een eerder, kritisch stuk dat geschreven is ter gelegenheid van het afscheid van Onderwijsraadvoorzitter Van Wieringen in 2010, stelt BON dat er in de tijd daarvoor niet genoeg nagedacht is door de raad over investeringen in het verhogen van de kwaliteit van onderwijs, waaronder leraren.²⁷

Het Interstedelijk Studenten Overleg (ISO) is positief over het advies *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren* (2013) vindt het onverantwoord dat er nog steeds onbevoegde docenten lesgeven.²⁸

4.2.4 Wetenschap en vakpublicaties

In 2011 staat er in Pedagogische studiën een opinieartikel waarin de noodzaak van een lerarenregister in twijfel getrokken wordt. Wetenschappelijk onderzoeker Klaas van Veen zegt hierover dat er weinig wetenschappelijk bewijs is om rigide conclusies over de achteruitgang van de kwaliteit van leraren te kunnen trekken. Wel betoogt hij dat het belangrijk is om continue professionalisering van leraren aan te moedigen.²⁹

4.2.5 Publieke opinie

De media gaan met name in op de aanbeveling van de raad over de gewenste investering in het aantal leraren met een master in het advies *Naar hogere prestaties in het voortgezet onderwijs* (2011).³⁰ In een artikel van de NRC voorspelt onderwijsredacteur Bart Funnekotter de master eis weinig studenten af zal schrikken.³¹ Docent Ferry Haan schrijft in de Volkskrant dat hij het interessant vindt hoe de raad zich puur beroept op 'een master', zonder dat daar een richting aan gegeven wordt en of een docent daarmee nu bevoegd is of niet: *'Welke master de docent heeft behaald, doet er voor de raad niet meer toe [...] zolang de docent maar een 'onderzoekende houding' heeft verkregen. [...] Een onderzoekende docent weet weg met zijn leerlingen, of hij nu bevoegd is of niet.'*³²

²⁴ <http://w3.aob.nl/default.aspx?id=220&article=49344&q=&m=>

²⁵ <http://w3.aob.nl/default.aspx?id=15&article=47879&q=Onderwijsraad&m=>

²⁶ <https://www.beteronderwijsnederland.nl/nieuws/2013/01/onderwijsraad-kiezen-voor-kwalitatief-sterke-leraren/>

²⁷ <https://www.beteronderwijsnederland.nl/forum/voorzitter-onderwijsraad-weg/>

²⁸ <https://www.volkskrant.nl/binnenland/een-op-de-vijf-docenten-onbevoegd-voor-de-klas~a3382292>

²⁹ <http://pedagogischestudien.nl/download?type=document&identifier=616341>

³⁰ Zie bijvoorbeeld <https://www.volkskrant.nl/archief/onderwijsraad-beroep-leraar-is-toe-aan-kwaliteitsinjectie~a3382640/>

³¹ <https://www.nrc.nl/nieuws/2011/02/28/onderwijsraad-leraren-moeten-master-doen-a1459746>

³² <https://www.volkskrant.nl/opinie/-alle-docenten-een-master-goed-idee-van-onderwijsraad~a2447842/>

Naar aanleiding van het rapport *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren* (2013) gaan de berichten in de media over de constatering dat één op de vijf docenten op de middelbare school onbevoegd lesgeeft en dat die trend toeneemt. Hier wordt onder meer in de Volkskrant³³, op Nu.nl³⁴ en in Trouw³⁵ over geschreven.

In een opiniestuk stelt rector en onderwijsbestuurder Gerard Olthof dat de reactie van minister Bussemaker op het advies van de Onderwijsraad om leraren beter op te leiden een indirecte erkenning is van het feit dat leraren veel autonomie en erkenning hebben verloren in de jaren daarvoor en dat het nu zaak is om terug te keren naar de 'autonome leraar'.³⁶

4.3 Reacties op adviezen rond het lerarenregister

4.3.1 Beleidsreacties minister

De Minister onderschrijft een aantal keer de adviezen van de raad over het lerarenregister. Dat doet zij onder meer in de reactie op het advies *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren* (2013), waarover zij zegt: *'Wij onderschrijven het advies van de Onderwijsraad over de verplichte bij- en nascholing van leraren en de verplichte registratie daarvan. Deze aanbeveling spoort met het Regeerakkoord. De verplichte bijscholing en het register dienen een belangrijke rol te gaan vervullen in het personeelsbeleid van scholen. Door de Onderwijscoöperatie worden daartoe in samenwerking met de sectorraden pilots opgezet.'*³⁷

De Raad van State, die tevens om advies gevraagd werd over de haalbaarheid van het lerarenregister, stelt zich achter het advies van de Onderwijsraad: *'Met de Onderwijsraad is de Afdeling er niet van overtuigd dat, zoals de toelichting stelt, het lerarenregister in de voorgestelde vorm door de beroepsgroep wordt gedragen.'*³⁸

In de Memorie van Toelichting op het Wetsvoorstel in verband met de invoering van het lerarenregister en het registervoorportaal stellen de Minister en Staatssecretaris dat zij de visie van de raad delen en dat *'er zorgvuldig moet worden gekeken naar uitvoeringsaspecten en mogelijke overgangsproblematiek.'* Zij zullen de aandachtspunten van de raad in de nadere uitwerking en in overleg met de Onderwijscoöperatie meenemen: *'Onderwerp van gesprek zijn onder meer de aspecten waar de raad terecht aandacht voor vraagt, zoals opname van een hardheidsclausule, weergave van de bevoegdheid van een leraar en het ondervangen van probleemsituaties bij de invoering van het lerarenregister.'*³⁹

³³ <https://www.volkskrant.nl/binnenland/een-op-de-vijf-docenten-onbevoegd-voor-de-klas~a3382292>

³⁴ <https://www.nu.nl/binnenland/3011939/docenten-staan-onbevoegd-klas.html?redirect=1>

³⁵ <https://www.trouw.nl/home/een-op-de-vijf-docenten-onbevoegd-voor-de-klas~a154b2fb/>

³⁶ <https://www.volkskrant.nl/binnenland/-docent-is-de-bemoeienis-door-derden-meer-dan-beu~a3384466/>

³⁷ Beleidsreactie op advies 'Kiezen voor kwalitatief sterke leraren' van de Onderwijsraad, 2013

³⁸ <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/zoeken-in-adviezen/tekst-advies.html?id=12107>

³⁹ https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20160422/memorie_van_toelichting_4/document3/f=/vk3khaop4czc.pdf

Het Regeerakkoord van Rutte III vermeldt dat de invloed van leraren een ‘harde voorwaarde’ is voor de doorgang van het lerarenregister.⁴⁰ Dit kan erop wijzen dat het nieuwe Kabinet de zorgen van de Onderwijsraad over het draagvlak voor het register overneemt.

Er zijn momenteel nog geen reacties op het advies over het *Besluit lerarenregister* (2017 van de minister/staatssecretaris. De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft de minister gevraagd om zo snel mogelijk te reageren. Redenen hiervoor zijn de ontwikkelingen rond de Onderwijscoöperatie en de uitwerking van het regeerakkoord van de passage inzake het lerarenregister.⁴¹

4.3.2 Sectorraden

De PO-raad ondersteunt op hoofdlijnen de adviezen van de Onderwijsraad inzake het wetsvoorstel en besluit rond het lerarenregister, zowel in 2015⁴² als in 2017⁴³. Met name de focus op de invloed van leraren op het register wordt onderschreven.

Ook de VO-raad onderschrijft de visie van de Onderwijsraad op het lerarenregister. Hij denkt dat de meerwaarde van het register aanzienlijk groter wordt als het is verbonden met school- en teamontwikkeling.⁴⁴ De zorgen die de Onderwijsraad heeft ten aanzien van het register worden gedeeld door de VO-raad⁴⁵, al refereert hij daarbij niet aan de adviezen van de Onderwijsraad.

De MBO-raad is zeer ontstemd over het advies van de Onderwijsraad om docenten voor de beroepsgerichte vakken buiten het lerarenregister te plaatsen. Veel zij-instromers met een rijke vakgerichte expertise komen daarmee buiten spel te staan, aldus de MBO-raad. Hij roept het Kabinet dan ook op om het advies over het wetsvoorstel in de wind te slaan.⁴⁶

De Vereniging Hogescholen en de VSNU reageren niet direct op de adviezen over het lerarenregister.

De Vereniging voor Gereformeerd Schoolonderwijs, de VGS, vreest voor frictie tussen leraren en schoolleiders over de inhoud van het vak leraar en heeft nog veel vragen over het lerarenregister.⁴⁷

4.3.3 Vakbonden en leraren

De Onderwijscoöperatie ondersteunt het advies van de raad om de beroepsgroep eigenaar te maken van het lerarenregister (*Wetsvoorstel lerarenregister uit 2015*) van harte⁴⁸. Zij stelt dat *‘Omdat zowel de Onderwijscoöperatie als staatssecretaris Dekker willen dat de kwaliteit van het onderwijs een impuls krijgt door de beroepsgroep meer zeggenschap over de beroepskwaliteit te geven, hebben OCW en OC in de zomer van 2015 nauw samengewerkt om het wetsvoorstel aan te passen.’* Over het advies naar aanleiding van het besluit lerarenregister

⁴⁰ <https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/regeerakkoord20172021.pdf>

⁴¹ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2017Z14378&did=2017D30366>

⁴² <https://www.poraad.nl/nieuws-en-achtergronden/po-raad-positief-over-advies-onderwijsraad-over-lerarenregister>

⁴³ <https://www.poraad.nl/nieuws-en-achtergronden/onderwijsraad-uit-grote-zorgen-over-lerarenregister>

⁴⁴ <https://www.vo-raad.nl/nieuws/onderwijsraad-grote-zorgen-over-vormgeving-lerarenregister>

⁴⁵ <https://www.vo-raad.nl/nieuws/vo-raad-kritisch-op-wetsvoorstel-lerarenregister>

⁴⁶ <https://www.mboraad.nl/nieuws/onderwijsraad-miskent-positie-docenten-beroepsonderwijs-%E2%80%98ocw-volg-dit-advies-het-belang-van>

⁴⁷ <http://www.vgs.nl/wetsvoorstel-lerarenregister-onderwijsraad-positief-kritisch/>

⁴⁸ <http://registerleraar.onderwijscooperatie.nl/wp-content/uploads/sites/3/2016/09/Factsheet-Lerarenregister.pdf>

meldt de Onderwijscoöperatie in een kort bericht dat zij het eens is met de aanbeveling om de ‘beroepsgroep zelf aan het stuur bij de ontwikkeling van criteria voor (her-) registratie en het register’ te hebben, waarmee ze wijzen op de mogelijkheid voor (reeds geregistreerde) leraren om deel te nemen aan het nadenken over het lerarenregister. Gezien de aanzwellende kritiek van alternatieve onderwijsvakbonden op de deelnemersvergaderingen is het de vraag of de Onderwijscoöperatie daarmee tegemoet komt aan het advies van de Onderwijsraad uit 2015 om ‘het eigenaarschap van leraren voor het lerarenregister te versterken’.

De AOb geeft een reactie op het advies van de Onderwijsraad uit 2015 over de bescherming van bevoegde leraren in het register. Voorzitter Dresscher zegt daarover: “De raad is kritisch over precies dezelfde punten als de AOb. Wij voelen ons erg gesteund. De AOb heeft altijd gepleit alleen bevoegde leraren in het register op te nemen.”⁴⁹ In een interview uit 2016 op Science Guide zegt Dresscher: “In het wetgevingsproces is het interessant te zien dat wij het eens zijn met het commentaar van de Onderwijsraad en het ministerie niet.”⁵⁰ In een reactie op het advies *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs* (2016) stelt de AOb dat de aanbevelingen die de Onderwijsraad hierin geeft niet kunnen worden verwezenlijkt zonder het lerarenregister.⁵¹ Het advies van de raad uit 2017 wordt door de AOb betiteld als ‘scherp’.⁵²

LIA (Leraren in Actie) is een actiegroep van docenten die zich fel tegen de gang van zaken rondom het lerarenregister keren. Er zijn echter geen bronnen te vinden waarin LIA reageert op de recentere adviezen van de Onderwijsraad. Ook van BON is geen reactie te vinden over de adviezen van de Onderwijsraad ten aanzien van het lerarenregister.

4.3.4 Publieke opinie

In 2013 verschijnt er een opiniestuk van de Onderwijsraad in NRC Handelsblad⁵³, waarin voorzitter Geert ten Dam wijst op de groeiende bemoeienis van de overheid met de inhoud en leerprestaties van scholen. Daarbij zet zij uiteen dat in de visie van de Onderwijsraad, de overheid moet sturen op hoofdlijnen en scholen ruimte moeten geven als het gaat om de inhoud. Bij dat laatste schrijft zij dat dit professionele, kundige docenten vraagt die ingeschreven staan in een publiekrechtelijk lerarenregister.

De landelijke dagbladen besteden ruime aandacht aan de adviezen van de Onderwijsraad over het lerarenregister (en zeker ook aan de totstandkoming van het lerarenregister in het algemeen). Onder meer de NRC⁵⁴, De Correspondent⁵⁵ en Trouw⁵⁶ hebben uitvoerig gepubliceerd over het lerarenregister en over de adviezen van de Onderwijsraad hierover.

⁴⁹ <http://w3.aob.nl/default.aspx?id=220&article=51470&q=&m=>

⁵⁰ <http://www.scienceguide.nl/201602/de-leraar-aan-het-roer.aspx>

⁵¹ <http://w3.aob.nl/default.aspx?id=24&article=52539&q=Onderwijsraad&m=>

⁵² <http://w3.aob.nl/default.aspx?id=220&article=51470&q=&m=>

⁵³ <https://www.nrc.nl/nieuws/2013/11/02/onderwijs-is-meer-dan-alleen-meten-en-toetsen-1312365-a691134>

⁵⁴ Zie bijvoorbeeld <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/10/11/onderwijsraad-zeer-kritisch-over-lerarenregister-13425838-a1576799>

⁵⁵ <https://decorrespondent.nl/7443/hoer-de-leraar-verplicht-werd-zich-bij-te-scholen/591368679-246e72ef>

⁵⁶ <https://www.trouw.nl/home/leraren-willen-geen-registratieplicht~aa763ea0/>

In Trouw⁵⁷ breekt columnist René Kneyber een lans voor het lerarenregister. Daarin geeft hij aan dat de Onderwijsraad in 2015 belangrijke wijzigingen heeft weten te forceren in het wetsvoorstel door te waarschuwen voor teveel invloed van de overheid op het proces.

4.4 Analyse

De Onderwijsraad is zeer consistent in zijn adviezen over het lerarenregister in de afgelopen jaren. Hij streeft steevast naar een publieksrechtelijk register dat leidend is in de professionalisering van leraren. Daarnaast geeft hij de overheid het advies om weloverwogen beslissingen te nemen in de roep naar uniformiteit van bekwaamheidseisen. Tevens roept hij de overheid op om het veld leidend te laten zijn bij de invulling van de bekwaamheidseisen en het lerarenregister. Dat laatste sluit overigens aan bij het allereerste denken over een register in 1993.

De Onderwijsraad hecht veel belang aan door het veld ingevulde en door de overheid vastgestelde beroepsstandaarden en schrijft hierover in 2015 in het advies over het wetsvoorstel lerarenregister: *'Een lerarenregister zonder beroepsstandaarden is leeg'*. Uit de analyse van het thema bekwaamheidseisen en kwalificatiestructuur wordt duidelijk dat kwaliteitseisen en bekwaamheid een politiek beladen thema is geworden. Tegengestelde belangen van ministerie en raden, vakbonden en leraren zijn nationaal nieuws en de adviezen van de Onderwijsraad zijn daarbij een belangrijke, onafhankelijke stem gebleken (zo blijkt uit de aandacht voor de adviezen vanuit media en veld). De overheid (het ministerie van OCW en haar bewindsvoerders) zetten stevig in op hogere bekwaamheidseisen voor leraren. Over de uitvoering hiervan botsen zij met het veld. De rol van de Onderwijscoöperatie maakt die situatie nog eens extra gecompliceerd. De politiek beladen sfeer rondom de totstandkoming van het lerarenregister maakt het belang van een onafhankelijk, consequent adviesorgaan, zoals de Onderwijsraad duidelijk.

Uit de reacties van het veld valt op te maken dat de adviezen van de Onderwijsraad over de investeringen in de kwaliteit van leraren, grotendeels positief worden ontvangen. Zowel vakbonden, sectorraden, berichten uit de publieke opinie en de minister zelf tonen waardering voor de adviezen van de raad.

⁵⁷ <https://www.trouw.nl/home/leraar-fijn-dat-register~a39906f1/>

5. Lerarenopleidingen (inclusief opleiden in de school)

5.1 De adviezen: aanleiding, centrale gedachten en ideeënontwikkeling

De Onderwijsraad heeft in de periode 2009-2017 in de meeste adviezen die we bestudeerden voor dit acquis de rol van de lerarenopleidingen zijdelings beschreven. Het advies *Kwaliteitsborging van het eindniveau van aanstaande leraren* (2011) is specifiek gericht op lerarenopleidingen. In andere adviezen wordt vaak geschreven over lerarenopleidingen als factor van belang in de inzet op een leven lang leren: de notie dat leraren zich permanent dienen bij te scholen in hun professie. De adviezen over lerarenopleidingen en opleiden in de school in de periode 2009 - 2017 kenmerken zich door drie thema's: (i) eisen en uitstroomprofielen, (ii) blijvende professionalisering, en (iii) kwaliteit (nascholing)instellingen.

5.1.1 Lerarenopleidingen in het vorige acquis

In het vorige acquis is uitgebreid geschreven over de aandacht die de raad besteedde aan kwaliteitsimpulsen in de lerarenopleiding, in de vorm van het herontwerpen van inhoud (en landelijke afspraken hierover). Eind jaren '90 gaat het daarbij nog om een fundamentele stelselvernieuwing van lerarenopleidingen (die geen doorgang heeft gevonden). De raad hoopte dat lerarenopleidingen in plaats van aanbodgestuurd, vraag gestuurd konden gaan werken. Dat is niet van de grond gekomen, maar wel is er meer aandacht gekomen voor kwaliteit in de lerarenopleidingen, onder meer doordat er bijvoorbeeld toezicht van de Onderwijsinspectie is gekomen. Naast de aandacht voor kwaliteit heeft de raad opgeroepen om meer samen te werken met scholen en andere lerarenopleidingen. Het acquis wijst daarbij op de groeiende aandacht voor de evidente rol van de school als mede-opleider.⁵⁸

5.1.2 Eiseisen en uitstroomprofielen

In 2009 adviseert de raad om een landelijke examencommissie landelijke lerarenopleidingen hbo op te richten.⁵⁹ Deze examencommissie moet de beoordelingsnormen van kennistoetsen van lerarenopleidingen vaststellen. Die kennistoetsen moeten volgens de raad geharmoniseerd worden, zodat opleidingen met elkaar vergeleken kunnen worden. Ook adviseert de raad om externe examinatoren de kwaliteit van afstuderende studenten te laten toetsen. Er zou daarbij verschil gemaakt moeten worden tussen hbo –en universitaire lerarenopleidingen.

De Onderwijsraad vindt het noodzakelijk om gemeenschappelijke eiseisen te formuleren. Ook instroomeisen van zij-instromers moeten volgens de raad breed afgesproken worden, zo lezen we in *Goed opgeleide leraren voor het (voorbereidend) middelbaar beroepsonderwijs* (2011). Een landelijk kader voor het vakinhoudelijke niveau van leraren in beroepsgerichte vakken kan ervoor zorgen dat ook hbo-opleidingen die niet corresponderen met een schoolvak via educatieve minors mogelijke toekomstige docenten opleiden.

⁵⁸ Voornamelijk op basis van het advies 'Leraren opleiden in de school' (2005)

⁵⁹ Kwaliteitsborging van het eindniveau van aanstaande leraren (2009)

De raad heeft het ook over eisen in 2013 in het advies *Herijking bekwaamheidseisen* (2013). Hierin adviseert de raad over het richtinggevende curriculum van lerarenopleidingen. Hij beveelt om eisen concreter te maken (bijvoorbeeld door middel van de Dublin-descriptoren en EQF), zodat eindniveaus voor de tweede -en eerstegraads lerarenopleidingen hieraan gekoppeld kunnen worden. De raad ziet niet alleen bij het ontwerpen van landelijke eisen van de lerarenopleidingen een rol voor de opleidingen weggelegd, maar ook voor de vaststelling van de criteria in het lerarenregister, zodat opleiding en criteria goed op elkaar aansluiten.⁶⁰ *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren* (2013) gaat over wat leraren moeten kunnen aan het einde van de lerarenopleiding. De raad is van mening dat startende leraren de kans moeten krijgen om zich verder te ontwikkelen richting een mastergraad en dat dit op de langere termijn ook vereist mag worden van leraren.

Interessant is tot slot de aandacht voor houdingsaspecten van het leraarschap en de rol van lerarenopleidingen hierin. Zo adviseert de raad in *Leraar zijn* (2013) om in het curriculum van lerarenopleidingen meer aandacht te besteden aan het vormen van een kritisch-reflectieve houding van leraren. Daarnaast noemt de raad 'praktische wijsheid', ofwel het handelen in de praktijk als een onderdeel van het curriculum van lerarenopleidingen. Zo zegt de raad hierover in *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs* (2016): 'Daarnaast blijft de houding van de leraren zelf cruciaal [...] De lerarenopleiding heeft een belangrijke rol in het aanleren van deze actieve houding.'

5.1.3 Blijvende professionalisering

In het advies *Een onderwijsstelsel met veerkracht* (2014) stelt de raad: 'Recent heeft de overheid aangegeven dat een leven lang leren de komende jaren voor haar een speerpunt is. In de visie van de raad is voor het stimuleren van een leven lang leren continue aandacht nodig.' Ook voor leraren geldt die visie, zoals we zagen bij het thema bekwaamheidseisen. We zijn om die reden in hoofdstuk 4 uitvoerig in gegaan op de aandacht van de raad voor blijvende professionalisering. We noemen het thema blijvende professionalisering hier echter wel, omdat de raad in haar rapportages duidelijk maakt dat ook lerarenopleidingen een rol spelen in de blijvende professionalisering. In het creëren van verwachtingen, maar ook in het voorbereiden van toekomstige leraren op blijvende professionalisering en in de totstandkoming van criteria van het toekomstige lerarenregister.

5.1.4 Kwaliteit (nascholings)instellingen

In *Excellente leraren als inspirerend voorbeeld* (2011) betoogt de raad dat het Nederlandse onderwijssysteem leidt onder een 'gelijkheidscultuur', die het moeilijk maakt om talentvolle leraren te herkennen en te waarderen. Ook lerarenopleidingen moeten meer kunnen doen om kwaliteit te herkennen en te stimuleren. Door talentvolle, bovengemiddeld presterende studenten te binden aan opleidingen, zo betoogt de raad, kunnen opleidingen een rol spelen in het doorbreken van de gelijkheidscultuur. Er zou meer aandacht moeten zijn voor talentontwikkeling en differentiatie om talenten te kunnen voeden en ondersteunen.

⁶⁰ Wetsvoorstel lerarenregister (2015)

De roep om kwaliteitsinvesteringen komt vaak ter sprake en is niet los te zien van de kwantiteit-kwaliteit discussie. De raad schrijft hierover in *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs (2016)* dat hij vindt dat beleid de afgelopen jaren te vaak is gegaan over kwantiteit en (leraren)tekorten. Consequent stelt de raad dat de overheid er beter aan zou doen om te investeren in kwaliteit van een aantal aspecten van lerarenopleidingen, onder meer door uitdagender lerarenopleidingen te ontwikkelen, na te gaan denken over werving en te selectie bij lerarenopleidingen⁶¹ en (v)mbo leraren beter voor te bereiden op de praktijk.⁶²

5.2 Reacties op de adviezen

Over de adviezen van de Onderwijsraad ten aanzien van de lerarenopleidingen zijn niet veel relevante publicaties gevonden. Reacties die relevant geacht zijn, staan onderstaand beschreven.

5.2.1 Beleidsreacties van de minister

Toenmalig minister Marja van Bijsterveldt stelt dat de Onderwijsraad haar middels het advies *Kwaliteitsborging van het eindniveau van aanstaande leraren (2009)* stof tot nadenken heeft gegeven in het komen tot maatregelen die zij met lerarenopleidingen (verenigd in de HBO-raad en VSNU) wil gaan nemen. Verder vindt zij dat de Onderwijsraad in het rapport *Hogere leerprestaties in het voortgezet onderwijs (2011)* 'duidelijke taal gesproken heeft'⁶³. De noodzaak om meer leraren te hebben die in het bezit zijn van een mastergraad wordt door haar onderstreept.

Het rapport *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren (2013)* leidde in de Tweede Kamer tot discussie over de constatering dat één op de vijf docenten in het voortgezet onderwijs onbevoegd voor de klas staat. Door veel partijen in de Kamer werd gesteld dat het onwenselijk was dat (i) het niveau van studenten op de lerarenopleidingen laag is en (ii) dat docenten onbevoegd lesgeven⁶⁴.

Minister Bussemaker reageerde positief op het Onderwijsraad advies over sterke leraren. Zij stelt "*Goede leraren zijn cruciaal; niet voor niets is dat hét onderwijsthema in het regeerakkoord.*" Staatssecretaris Dekker stelt dat hij voorstander is van het verplicht bijscholen zodat "*Jonge docenten [...] goed worden begeleid om te voorkomen dat ze afhaken*"⁶⁵.

5.2.2 Sectorraden

Naar aanleiding van het advies *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren (2013)* geeft de VO-raad aan verder te willen investeren in de samenwerking tussen lerarenopleiding en scholen en daarbij na te willen denken over een toekomstbestendige visie. Daarbij zijn volgens de VO-raad '*onder meer bij- en nascholing, 'een leven lang leren' en de begeleiding van beginnende leraren*

⁶¹ Kiezen voor kwalitatief sterke leraren (2013).

⁶² Goed opgeleide leraren voor het (voorbereidend) middelbaar beroepsonderwijs (2011)

⁶³ <https://www.trouw.nl/home/nederlandse-leraren-te-laag-opgeleid~adb1d8cb/>

⁶⁴ <https://www.nu.nl/politiek/3014650/kamer-wil-strengere-toelatingseisen-lerarenopleiding.html>

⁶⁵ <https://nos.nl/artikel/465721-kabinet-positief-over-onderwijsraad.html>

binnen scholen onderwerp van gesprek”⁶⁶ Tot slot hoopt de VO-raad om ‘excellente studenten programma’s’ te kunnen uitbouwen om zo talent te kunnen selecteren (bijvoorbeeld via het ‘Eest de Klas’ programma).

De PO-raad is (mede) naar aanleiding van het advies *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren* (2013) aan de slag gegaan met de universitaire lerarenopleiding.⁶⁷ De PO-raad kijkt vooral naar koppelingen met onderzoek en zegt daarover: ‘*De PO-raad pleit voor een structurele verbinding van onderwijs, onderzoek en ontwikkeling: de praktijk heeft een academische omgeving nodig, het onderzoek een nabije onderwijspraktijk.*’

De Vereniging Hogescholen reageert eveneens positief op *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren* (2013). Voorzitter Thom de Graaff stelt dat de aanbevelingen van de raad en de ambities en wensen van hbo-lerarenopleidingen dezelfde zijn.⁶⁸

De VSNU is actief met het thema lerarenopleidingen aan de slag geweest in 2013, onder meer door in november van dat jaar het Actieplan Lerarenagenda Nederlandse Universiteiten te presenteren.⁶⁹

5.2.3 Besturenorganisaties en schoolleiders

Stichting Verus bericht naar aanleiding van het advies om landelijke normen voor de beoordeling van lerarenopleidingen vast te stellen, zoals in *Kwaliteitsborging van het eindniveau van aanstaande leraren (2009)*⁷⁰ beschreven is.

5.2.4 Vakbonden en leraren

De reacties van de vakbonden ten aanzien van de adviezen van de Onderwijsraad op het gebied van lerarenopleidingen zijn in de andere hoofdstukken terug te lezen. Vakbonden zien de discussie over een betere opleiding vaak als een argument in de bredere discussie over de hoogte van het salaris van de leraar.⁷¹

5.2.5 Wetenschap en vakpublicaties

In het een onderzoek naar de beleving van verschillen tussen opleiding en praktijk van (v)mbo-leraren bevestigen Van der Rijst, Bakker en Van Duijn (2013) dat de lerarenopleiding niet altijd aansluit bij de praktijk. Dit onderzoek is mede uitgevoerd naar aanleiding van het Onderwijsraad advies *Goed opgeleide leraren voor het (voorbereidend) middelbaar beroepsonderwijs (2011)*.⁷²

⁶⁶ <https://www.vo-raad.nl/nieuws/meer-sturen-op-kwaliteit-leraren>

⁶⁷ https://www.poraad.nl/files/verkenning_universitaire_lerarenopleiding_primair_onderwijs_oktober_2015.pdf

⁶⁸ <http://www.vereniginghogescholen.nl/actueel/actualiteiten/reactie-hbo-raad-op-rapport-onderwijsraad-kiezen-voor-kwalitatief-sterke-leraren>

⁶⁹ <http://www.vsnv.nl/files/documenten/Domeinen/Onderwijs/Actieplan%20Leraren%20voor%20conferentie.pdf>

⁷⁰ <https://www.verus.nl/nieuws/landelijke-borging-examens-lerarenopleiding>

⁷¹ Zie bijvoorbeeld <https://www.aob.nl/wp-content/uploads/2017/06/52992-52881-salarisstappenplanonderwijs.pdf>

⁷² http://www.lerarenopleider.nl/velon/ledensite/files/2013/03/34_1_3RijstBakkerDuijn.pdf

5.3 Analyse

De aandacht voor de kwaliteit en kunde van leraren, komt in veel adviezen van de Onderwijsraad in de periode 2009-2017 aan de orde. De raad ziet hierin een rol weggelegd voor lerarenopleidingen. Daarbij gaat het om het bepalen van gemeenschappelijke eindtermen, om het opleiden van kritisch-reflectieve leraren en het spelen van een rol in de totstandkoming van het lerarenregister. De verhouding kwaliteit versus kwantiteit komt bij dit thema ter sprake, maar zal uitvoeriger besproken worden in het volgende hoofdstuk. We kunnen stellen dat de Onderwijsraad pleit voor een volmondige keuze voor kwaliteit van leraren, ook bij opleidingen. Uitgangspunt daarbij is dat een hoogwaardige kwaliteit van de opleidingen het beroep aantrekkelijker maken.

Het belang dat de Onderwijsraad hecht aan standaardiseren en investeren in kwaliteit van lerarenopleidingen wordt breed gedragen, zowel in de politieke reacties als in het veld.

6. Lerarenbeleid in het kader van arbeidsmarktontwikkelingen

6.1 De adviezen: aanleiding, centrale gedachten en ideeënontwikkeling

Het aantal leerlingen in het onderwijs en in de verschillende sectoren is goed te voorspellen. Daardoor kan de werkgelegenheid in het onderwijs ook vrij nauwkeurig bepaald worden. Al decennia lang geven prognoses aan dat er in de eerste twintig jaar van deze eeuw door vergrijzing enerzijds en ontgroening anderzijds te weinig leraren zullen zijn. Recente inventarisaties en prognoses bevestigen dat beeld en geven aan dat de tekorten de komende jaren nog verder op zullen lopen.

In dit hoofdstuk gaan we in op de kwantitatieve en kwalitatieve lerarentekorten. Kwantitatieve tekorten zijn de afgelopen jaren ontstaan door vergrijzing van het lerarenbestand, een verminderde instroom op de lerarenopleidingen, relatief veel studenten die na hun lerarenopleiding niet voor de klas terecht komen en leraren die na een aantal jaren voor de klas iets anders gaan doen. Met kwalitatieve tekorten wordt bedoeld op de kwaliteit van het huidige lerarenbestand. Steeds minder leraren hebben een academische opleiding gevolgd, de vooropleiding van de studenten in de lerarenopleidingen is gemiddeld steeds lager en er staan steeds meer zij-instromers, niet volledig bevoegde en onbevoegde leraren voor de klas. Dit heeft gevolgen voor de kwaliteit van het onderwijs. In verschillende adviezen besteedt de Onderwijsraad hier aandacht aan, al zijn de meeste er niet expliciet aan gewijd. Een uitzondering daarop is het advies *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren* (2013). Dit advies staat dan ook centraal in dit hoofdstuk.

6.1.1 Lerarenbeleid in het vorige acquis

Het vorige acquis stelde vast dat er geen vragen over lerarenbeleid en onderwijsarbeidsmarkt aan de Onderwijsraad zijn gesteld. Wel komt het thema, net als nu, in verschillende adviezen van de raad aan bod.

Er is niet alleen sprake is van een kwantitatief tekort, maar ook van een kwalitatief tekort, lezen we. De raad is nadrukkelijk van mening dat een tekort aan leraren er niet toe mag leiden dat er weinig wordt vastgelegd en/of dat er concessies worden gedaan aan de kwaliteitseisen die aan leraren worden gesteld. De raad vindt dan ook dat procedures en inhoudelijke eisen ten aanzien van zij-instromers aan een hoge kwaliteit moeten voldoen en is geen voorstander van zij-instromers in het primair onderwijs. In het vorige acquis zagen we dat de raad aandacht heeft voor het langer vast houden van oudere leraren, als (tijdelijk) middel tegen de vergrijzing. Ook signaleert de raad dat de tekorten niet gelijk verdeeld zijn: er zijn verschillen tussen regio's, schooltypen en vakken. De raad vindt het belangrijk dat het carrièreperspectief van leraren verbetert, in het bijzonder de arbeidsvoorwaarden en dat er aandacht is voor een hoger niveau van de instroom.

6.1.2 Kwantitatieve tekorten

In verschillende rapporten signaleert de Onderwijsraad dat er sprake is van lerarentekorten door vergrijzing, ontgroening en het 'verdwijnen' van studenten en leraren naar andere

sectoren dan het onderwijs. Ook constateert hij dat de tekorten de komende jaren zullen oplopen door strengere selecties op de lerarenopleidingen en een grote groep vijftigplussers die de komende tien jaar met pensioen zullen gaan. De tekorten verschillen naar regio (met name in de Randstad), sector (met name in het voortgezet onderwijs) en naar vak (met name in de exacte vakken). Wel geeft de raad in *Goed opgeleide leraren voor het (voorbereidend) middelbaar beroepsonderwijs* (2011) aan dat het aantal leraren in het voortgezet onderwijs tussen 2001 en 2009 is gestegen. In het mbo nam het aantal leraren in dezelfde periode juist af, terwijl het aantal leerlingen toenam.

Het lerarentekort lijkt door verscheidene belanghebbenden aangegrepen te worden om vernieuwingen/veranderingen tegen te houden of uit te stellen, bijvoorbeeld als het gaat om het lerarenregister en om doelmatigheid in het onderwijs. In *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren* (2013) adviseert de raad een publieksrechtelijk lerarenregister in te voeren (zie hoofdstuk 4 en paragraaf 6.1.3). Een dergelijk standpunt wordt niet door iedereen gedeeld. Zo vindt de Raad van State dat de invoering van een lerarenregister te vroeg is *vanwege* het lerarentekort. De Onderwijsraad geeft in *Besluit lerarenregister* (2017) aan dat beide zaken onderscheiden moeten worden. In het advies *Naar doelmatiger onderwijs* benoemt de raad dat scholen aangeven niet doelmatig te kunnen werken vanwege lerarentekorten. Door de tekorten wordt meer gewerkt met onder- of onbevoegde leerkrachten, wat leidt tot lagere prestaties, relatief meer zittenblijvers en relatief veel voortijdig schoolverlaters. Hierin speelt ook lesuitval door lerarentekort mee. De raad vindt echter dat juist de schaarste op de arbeidsmarkt scholen zou moeten aanzetten om na te denken over doelmatigheid. Hoe kunnen de leraren die wel in dienst zijn zo doelmatig mogelijk worden ingezet? Ook bespreekt de raad in dit advies verschillende initiatieven die er aan bij moeten dragen tekorten te verminderen, zoals de invoering van een functiemix, meer zeggenschap en meer scholingsmogelijkheden, het inrichten van een educatieve minor en het programma Eerst de klas. De raad constateert echter ook dat er nog maar weinig bekend is over welke maatregelen een bijdrage kunnen leveren aan het verhogen van de arbeidsproductiviteit met behoud van de kwaliteit en zonder dat de werkdruk toeneemt. Verder merkt de raad op dat bepaalde cao-afspraken (o.a. ten aanzien van de functiemix en het maximaal aantal lessen) die moeten leiden tot een grotere aantrekkelijkheid van het beroep (en daarmee minder tekorten) paradoxaal genoeg ook kunnen leiden tot minder doelmatigheid en meer tekorten, onder andere, omdat scholen daardoor minder flexibel worden in de manier waarop ze hun personeel in kunnen zetten.

Er zijn twee in het oog springende 'oplossingen' voor het lerarentekort, die de Onderwijsraad in meerdere adviezen bespreekt: het instellen van zij-instroomtrajecten en deels- en geheel onbevoegde leraren voor de klas.

Zij-instroomtrajecten

Sinds september 2000 is het mogelijk leraar te worden zonder een reguliere lerarenopleiding te volgen, namelijk via het zij-instroomtraject. Kandidaten komen voor de zij-instroomtrajecten in aanmerking als zij een getuigschrift hebben van een hbo- of wo-opleiding of van een middenkader-, specialisten- of vakopleiding. De precieze vereisten en aanpakken voor de zij-instroomtrajecten verschillen per onderwijssector. Voor het mbo gelden minder wettelijke

eisen dan voor de andere sectoren, waardoor er een grote variëteit is ontstaan in de mbo zij-instroomtrajecten. De raad constateert dan ook dat dit leraren en diploma's oplevert die kwalitatief van elkaar verschillen. De waarde van het getuigschrift is daarmee niet geborgd. Het onderwijsveld weet niet wat ze kan verwachten van iemand met dit getuigschrift. De raad adviseert om de zij-instroomtrajecten voor het mbo te harmoniseren door hiervoor wettelijke kaders op te nemen in de WEB (Wet Educatie en Beroepsonderwijs).

Deels of geheel onbevoegde leraren voor de klas

Door het lerarentekort gaan scholen er steeds meer toe over om deels of geheel onbevoegde leraren voor de klas te zetten. Bij deels bevoegde leraren gaat het dan bijvoorbeeld om tweedegraadsleraren die lesgeven in de bovenbouw van het vwo of om leraren die bevoegd zijn voor een ander vak dan waarin ze (ook) lesgeven. Het aandeel lessen van deels en geheel onbevoegde leraren loopt in het mbo op tot 17% van de lessen en in het voortgezet onderwijs tot 20%. In het primair onderwijs komt het nauwelijks voor dat deels of geheel onbevoegden lesgeven.

Het advies *Goed opgeleide leraren voor het (voorbereidend) middelbaar beroepsonderwijs* geeft gedetailleerdere cijfers voor het beroepsonderwijs. Van de vmbo-leraren heeft 66,7% een onderwijsbevoegdheid, 10,7% is in opleiding en 22,6% is onbevoegd (waarvan zo'n 11% over een pabo-diploma beschikt). In het mbo is 89% van de leraren bevoegd. Daarvan heeft 71% de bevoegdheid op basis van een hbo- of wo-diploma met een onderwijsbevoegdheid (exclusief de pabo-opleiding). Daarnaast heeft 18% een bevoegdheid gehaald op basis van het pedagogisch-didactisch getuigschrift dat in de WEB geregeld is. Ongeveer 5% van de leraren heeft geen bevoegdheid en 6% beschikt over een pabo-diploma.

6.1.3 Kwalitatieve tekorten

In het advies *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren* (2013) beschrijft de raad dat er grote verschillen zijn in de kwaliteit van het onderwijs en dat de kwaliteit van leraren afneemt. Veel docenten missen basis- en complexe vaardigheden. Daarnaast worden veel lessen gegeven door deels of geheel onbevoegde leraren (zie ook paragraaf 6.1.2). In *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit: stand van educatief Nederland* (2013) geeft de raad aan dat hij zich realiseert dat het soms onontkoombaar is om te werken met onbevoegden, maar dat het zorgelijk is dat het opleidingsniveau van leraren afneemt, terwijl het gemiddelde opleidingsniveau toeneemt.

De raad signaleert in *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren* (2013) dat de kwantitatieve en kwalitatieve tekorten met elkaar samenhangen: door een sterke focus op het verminderen van de kwantitatieve tekorten (bijvoorbeeld door het inzetten van zij-instromers, deels of geheel onbevoegde n) zijn de kwalitatieve tekorten toegenomen. Daardoor is het beroep van leraar minder aantrekkelijk geworden voor hoger opgeleiden, wat leidt tot een verdere kwalitatieve achteruitgang. De raad adviseert daarom in dit rapport, en in verschillende andere rapporten, om meer te sturen op kwaliteit. In het *Besluit Lerarenregister* (2017) zegt hij zelfs expliciet: *'Goed onderwijs staat of valt met de kwaliteit van leraren binnen onderwijsteams. Daarop mag niet beknipt worden, ook niet vanwege kwantitatieve tekorten. Onderwijs hoort altijd plaats te vinden onder de verantwoordelijkheid van een bevoegde en bekwame leraar'*. Meer aandacht voor kwaliteit leidt, zo zegt de raad, tot een sterke beroepsgroep, een betere

kwaliteit van het onderwijs, heeft een aanzuigende werking op hoogopgeleiden en leidt daarmee op termijn tot een afname van de kwantitatieve tekorten. Concreet doet de raad in *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren* (2013) vier aanbevelingen die bij moeten dragen aan een afname van kwalitatieve tekorten in het onderwijs:

1. Maak meer gebruik van werving en selectie rond de lerarenopleiding: actief goede kandidaten uit het vo en ho zoeken voor de lerarenopleidingen, selectie aan de poort, opleidingen op hoog niveau en speciale trajecten voor excellente studenten;
2. Verhoog de beroepsstandaard voor zittende leraren: verplichten bij- en nascholing gekoppeld aan een publieksrechtelijk lerarenregister, masterdiploma voor alle nieuwe havo- en vwo-leraren en voor de leraren algemene vakken in vmbo en mbo, introductieprogramma's voor nieuwe leraren en serieuze beoordelingen;
3. Stimuleer onderwijskundig schoolleiderschap: instellen van een schoolleidersregister;
4. Werk in de regio nauw samen aan kwaliteit en kwantiteit: ontwikkel schooloverstijgend strategisch personeelsbeleid dat past bij de situatie in de regio.

Ten aanzien van de tweede aanbeveling zijn al verschillende maatregelen genomen om opleidingsniveaus van leraren te verhogen (o.a. het instellen van de academische Pabo, de educatieve minor, Eerst de klas, lerarenbeurs), maar het is nog niet helder in hoeverre dat effect zal hebben, constateert de raad in *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit: stand van educatief Nederland* (2013).

De raad deed ook eerder al voorstellen die de onderwijssector aantrekkelijker kunnen maken voor hoger opgeleiden en topleerkrachten en die zo kunnen bijdragen aan een afname van de kwalitatieve tekorten en op termijn ook de kwantitatieve tekorten. De aanbevelingen in *Excellente leraren als inspirerend voorbeeld* (2011) zijn:

1. Wijs op iedere school de 5% beste leraren aan. Het gaat er hierbij om dat de besten de andere docenten 'aansteken'.
2. Geef excellente leraren tijd en middelen. Met deze middelen kan de excellente leraar een dag in de week worden vrijgesteld voor verdere professionalisering en schoolontwikkeling en kan een projectbudget worden toegekend voor bijvoorbeeld innovaties en een salaristoelage.
3. Zet excellente leraren in voor professionalisering en innovatie. Denk bijvoorbeeld aan ontwikkeling van (speciale groepen) leerlingen, aan coaching van (beginnende) leraren en aan onderwijsinnovatie (zoals ontwikkeling van leermaterialen).

Naast de hierboven al beschreven aanbevelingen kan ook Integraal personeelsbeleid eraan bijdragen dat de kwaliteit van leraren en de aantrekkelijkheid en status van het beroep verbeteren. Dat lukt met name als het integrale personeelsbeleid gericht is op het versterken van de bekwaamheid van leraren, zo geeft de raad aan in *Herijking bekwaamheidseisen* (2013).

6.2 Reacties op de adviezen

Omdat weinig adviezen direct ingaan op lerarenbeleid in het kader van arbeidsmarktontwikkelingen en er daardoor ook weinig reacties zijn specifiek op dit thema, hebben we in wat bredere zin gekeken en bespreken we in deze paragraaf elementen die bijdragen aan een betere arbeidsmarktpositie van leraren. Dat raakt aan thema's in de andere hoofdstukken in dit acquis.

6.2.1 Beleidsreacties van de minister

Minister Bussemaker en Staatssecretaris Dekker geven in hun beleidsreactie⁷³ aan dat ze blij zijn met het advies *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren* (2013). Zij onderschrijven de aanbevelingen om meer gebruik te maken van werving en selectie rond de lerarenopleiding en om de beroepsstandaard te verhogen. Daarbij zien ze registratie als belangrijk instrument voor leraren en schoolleiders om hun bekwaamheid bij te kunnen houden en aan te tonen: professionalisering mag niet langer vrijblijvend zijn. Ook onderkennen ze het belang van het stimuleren van onderwijskundig leiderschap en het samenwerken in de regio. Voor elk van de vier adviezen beschrijven beide bewindslieden activiteiten die al in gang zijn gezet of binnenkort zullen starten. Ook geven ze aan dat de verschillende stappen, samen met de sectorraden en de Onderwijscoöperatie, zullen worden doordacht en uitgevoerd en dat de sociale partners in de cao afspraken kunnen maken over o.a. de begeleiding van startende leraren en de professionele ruimte van leraren. Opvallend is dat de bewindslieden aangeven dat scholen moeten functioneren als professionele leergemeenschappen om de slag te kunnen maken naar excellent onderwijs en naar leerlingprestaties die bij de top vijf van de wereld behoren. De Onderwijsraad heeft in haar advies professionele leergemeenschappen niet genoemd als middel om de kwaliteit te bevorderen.

Staatssecretaris Zijlstra gaat in zijn reactie van 14 juni 2011⁷⁴ in op het advies *Excellente leraren als inspirerend voorbeeld*. In deze reactie geeft hij aan dat de raad een waardevol advies heeft gegeven. Inhoudelijk gaat hij alleen in op prestatiebeloning, slechts één van de subonderdelen van het advies. De staatssecretaris ziet prestatiebeloning, net als de raad, niet als doel op zich maar als manier om de onderwijskwaliteit te vergroten. Hij vindt wel dat prestatiebeloning plaats dient te vinden op basis van zo objectiveerbaar mogelijke indicatoren en sluit daarmee aan bij twijfels in het veld.

Voor de overige hier aangehaalde adviezen van de Onderwijsraad geldt dat er geen specifieke beleidsreactie van de minister en/of staatssecretaris is, of dat de beleidsreactie geen betrekking heeft op het onderwerp van dit hoofdstuk.

6.2.2 Sectorraden

De PO-raad geeft in haar reactie op *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren*⁷⁵ aan dat het advies de visie van de PO-raad ondersteunt, namelijk dat de kwaliteit van leraren, schoolleiders en schoolbestuurders het fundament vormen van goed onderwijs. Hierbij legt de PO-raad niet

⁷³ <https://www.Onderwijsraad.nl/upload/documents/publicaties/links/Beleidsreactie-op-advies-Kiezen-voor-kwalitatief-sterke-leraren.pdf>

⁷⁴ <https://www.Onderwijsraad.nl/upload/documents/publicaties/links/beleidsreactie-zijlstra-advies-excellente-leraren-140611.pdf>

⁷⁵ <https://www.poraad.nl/nieuws-en-achtergronden/kiezen-voor-kwalitatief-sterke-leraren>

expliciet het verband tussen een betere kwaliteit en een afname van het lerarentekort op langere termijn, zoals de Onderwijsraad wel doet.

De VO-raad benoemt wel het belang van het in samenhang aanpakken van kwantitatieve en kwalitatieve tekorten: *‘De VO-raad deelt het pleidooi van de Onderwijsraad om op een samenhangende manier zowel het kwalitatieve als kwantitatieve lerarentekort aan te pakken. Veel van de aanbevelingen in het rapport sluiten aan bij ontwikkelingen die de VO-raad samen met scholen de afgelopen tijd al inzet’.*⁷⁶ De VO-raad vindt dat het advies stimuleert om bijvoorbeeld de samenwerking tussen de lerarenopleiding en scholen verder te versterken en wil samen met de opleidingen en het ministerie een toekomstvisie op het opleiden van leraren ontwikkelen. Daarbij horen ook bij- en nascholing, ‘een leven lang leren’ en de begeleiding van beginnende leraren binnen scholen. Ook steunt de VO-raad het voorstel om het zoeken naar goede kandidaten voor lerarenopleidingen te intensiveren. De VO-raad vindt de adviezen van de Onderwijsraad een extra stimulans om te blijven werken aan de professionele ontwikkeling van schoolleiders en bestuurders en ontwikkelt daar diverse professionaliseringsactiviteiten voor.

6.2.3 Publieke opinie

Er is de afgelopen maanden onder invloed van de staking (5 oktober 2017) in het primair onderwijs georganiseerd door PO in Actie veel aandacht geweest voor werkdruk en lerarentekorten in het primair onderwijs. In de meeste artikelen in de dagbladen gaat het dan vooral om verhoging van het salaris, verlaging van de werkdruk en verbetering van het imago om tekorten en werkdruk tegen te gaan. Oplossingen worden in opiniërende artikelen bijvoorbeeld gezocht in het aantrekken van meer mensen die leraar willen worden en het uitbreiden van deeltijdbanen.⁷⁷ Opvallend is dat het, anders dan bepleit door de Onderwijsraad, vaak niet gaat over het verbeteren van de kwaliteit als middel om tekorten op te lossen en het imago te verbeteren. In de recente discussie over werkdruk en tekorten wordt geen link gelegd met adviezen van de Onderwijsraad.

6.3 Analyse

In grote lijnen komen de in deze paragraaf beschreven aandachtspunten terug in de rapporten van voor 2009 die in het vorige acquis zijn geanalyseerd, al ligt het accent anders. De nadruk ligt nu veel sterker dan voor 2009 op het wegwerken van kwalitatieve tekorten en minder op vooral het wegwerken van kwantitatieve tekorten. Sterker nog, maatregelen die rechtstreeks invloed hebben op kwantitatieve tekorten als zij-instromers en deels- en geheel onbevoegden voor de klas, worden door de raad in twijfel getrokken, juist omdat ze (negatieve) invloed hebben op de kwaliteit. Werken aan kwalitatieve tekorten biedt volgens de raad meer perspectief voor de langere termijn.

⁷⁶ <https://www.vo-raad.nl/nieuws/meer-sturen-op-kwaliteit-leraren>

⁷⁷ Zie bijvoorbeeld: <https://www.trouw.nl/samenleving/scholen-proberen-leraren-te-verleiden-meer-les-te-geven~a5ce0aca/>

De reacties van bewindslieden zijn wisselend op dit punt, maar sluiten over het algemeen aan bij het idee dat werken aan kwaliteit van belang is. De verschillende bewindslieden zijn het niet eens over de manier waarop dat het beste kan.

Opvallend in de reacties van sectorraden en in het publieke domein is dat de nadruk volledig ligt op kwantitatieve tekorten en de gevolgen daarvan (hoge werkdruk) en dat er niet of nauwelijks aandacht is voor kwalitatieve tekorten, hoewel die op hun beurt ook bijdragen aan hoge werkdruk.

7. Arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden

7.1 De adviezen: aanleiding, centrale gedachten en ideeënontwikkeling

Evenals in het vorige acquis richten de verschillende adviezen van de raad zich niet specifiek op arbeidsvoorwaarden en –omstandigheden. Wel is er in de adviezen doorgaans aandacht voor dit onderwerp als randvoorwaarde voor het eigenlijke thema van het betreffende advies, zoals professionele ruimte, maatregelen ter bevordering van de kwaliteit van leraren en doelmatig onderwijs.

We onderscheiden in dit hoofdstuk drie niveaus:

- **Macroniveau:** hier gaat het om die zaken die betrekking hebben op het onderwijssysteem in het algemeen, om de bestuursfilosofie van het ministerie van OCW (denk aan deregulering, decentralisatie, autonomievergroting) en cao afspraken.
- **Mesoniveau:** het niveau van het schoolbestuur en de school. Daarbij komen onderwerpen als beleidsvoerend vermogen, organisatieontwikkeling, leiderschap en functiedifferentiatie aan de orde
- **Microniveau:** de concrete arbeidsomstandigheden van leraren, zich uitend in o.a. werkdruk en arbeidstevredenheid.

Dit hoofdstuk kent een behoorlijke overlap met thema 4: lerarenbeleid en arbeidsmarkt. Immers, bewegingen in de arbeidsmarkt hangen doorgaans samen met bewegingen in arbeidsvoorwaarden.

7.1.1 *Arbeidsvoorwaarden en –omstandigheden in het vorige acquis*

In het vorige acquis bleek dat de Onderwijsraad van mening is dat het onderwijs financieel aantrekkelijker moet worden, om de status van het beroep te verbeteren. Meer nog dan salaris, zagen we het thema werkdruk consistent terugkeren in de verschillende adviezen. De raad stelde 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. De verantwoordelijkheid voor het oplossen van de werkdruk wordt in opeenvolgende adviezen van de raad steeds meer bij schoolorganisaties zelf gelegd, met de overheid in een steeds meer faciliterende rol. Ook leggen de adviezen de nadruk op de rol van de onderwijsprofessional zelf: 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. Meer regelmogelijkheden ziet de raad als een manier om de werkdruk te verminderen.

7.1.2 *Macroniveau*

In *Leraar zijn (2013)* beschrijft de raad dat er de voorgaande jaren veel opeenvolgende onderwijsvernieuwingen zijn geweest en dat het overheidsbeleid niet altijd consistent is gebleken. Daarbij aansluitend constateert de raad in een aantal adviezen dat er de afgelopen

jaren een relatief grote inmenging van de overheid is geweest in de (pedagogische) inrichting van het onderwijs en dat er in veel mindere mate overheidsaandacht was voor het systeem als geheel. De raad adviseert de overheid nadrukkelijk zich vooral te richten op het systeem en niet op de onderwijshoud (Zie ook *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit: stand van educatie Nederland* (2013)). In *Onderwijspolitiek na de commissie Dijsselbloem* (2014) doet de raad hierover de volgende aanbevelingen:

- Laat de overheid zich beperken tot de hoofdlijnen en daarop krachtiger kiezen;
- Zoek naar nieuwe vormen van representatie;
- Maak beter gebruik van informatie uit wetenschap en onderwijsveld.

Een overheid die zich beperkt tot de hoofdlijnen is ook mogelijk omdat, in vergelijking met andere landen, de Nederlandse onderwijsinstellingen veel ruimte hebben om eigen afwegingen en keuzes te maken, verankerd in de Grondwet. De afgelopen jaren hebben scholen onder invloed van het proces van deregulering en autonomievergroting bovendien meer beslissingsruimte gekregen (maar ook meer verantwoordingsplicht). Deze wettelijke ruimte wordt echter onvoldoende gebruikt door de scholen, constateert de raad in *Een onderwijsstelsel met veerkracht* (2014). Zo is een combinatie havo-mbo juridisch mogelijk, maar komt hij in de praktijk nauwelijks voor.

De grote autonomie van scholen kent een keerzijde. Er is weinig kennis en expertise op centraal niveau beschikbaar. Daardoor komt het te vaak voor dat scholen zelf het wiel moeten uitvinden. Het ontbreken van een centraal expertisecentrum vergroot volgens de raad de complexiteit van het stelsel en daarmee de onvoorspelbaarheid van de gevolgen van wijzigingen in het stelsel op verschillende onderdelen. Overigens lijkt dit haaks te staan op het advies aan de overheid om zich op de hoofdlijnen te beperken in *Onderwijspolitiek na de commissie Dijsselbloem*.

Meer concreet gericht op de arbeidsvoorwaarden geeft de raad in *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren* (2013) aan dat de meest succesvolle landen op het gebied van onderwijs een aantal kenmerken op macroniveau gemeen hebben, zoals een betere instroom in de lerarenopleidingen door selectiemechanismen en beloning als sturingsmiddel. In Nederland is de hoogte van de salarissen een reden om niet te kiezen voor het onderwijs, al steekt het salaris van leraren in het primair en voortgezet onderwijs gunstig af bij dat in een aantal andere landen (*Stand van educatief Nederland, 2009*). Wel is het aantal uren dat leraren maken nog steeds relatief hoog in vergelijking met andere landen. Met de functiemix is een stap gezet naar aantrekkelijker salarissen en doorgroeimogelijkheden, constateert de raad. Eerder al deed de raad in *Excellente leraren als inspirerend voorbeeld* (2011) concrete voorstellen om tot een vorm van functiedifferentiatie te komen en excellente leraren extra te belonen. De raad stelt voor om per excellente leraar 25.000 euro toe te kennen, waarvoor hij/zij een dag in de week kan worden vrijgesteld voor verdere professionalisering en schoolontwikkeling. Daarnaast is een projectbudget van 10.000 euro per jaar nodig dat besteed kan worden aan innovaties, 2.500 euro voor een salaristoelage en ruimte voor assessments, zo adviseert de raad.

7.1.3 Mesoniveau

Ondanks de verschillende onderwijsvernieuwingen die de afgelopen jaren de revue passeerden, besteden scholen doorgaans weinig aandacht aan de organisatorische kant van die vernieuwingen, beschrijft de raad in *Naar doelmatiger onderwijs (2009)*. Er is een gering besef van doelmatigheid en gebrek aan inzicht in de kosten en feitelijke tijdsbesteding van het onderwijspersoneel. De raad doet daarom de volgende aanbevelingen:

- Besteed bij vernieuwingen gericht aandacht aan doelmatigheid en bekijk organisatorische en onderwijskundige veranderingen in samenhang;
- Leg het hrm-beleid lager in de organisatie bij grote onderwijsorganisaties;
- Overweeg prestatiebeloning op teamniveau.

In dit verband constateert de raad dat scholen in het primair en voortgezet onderwijs meer taak- dan functiedifferentiatie hanteren en als ze functiedifferentiatie benutten is dat doorgaans horizontaal en neerwaarts.

Om veranderingen, zoals hierboven beschreven, in te kunnen zetten, is het van belang dat de schoolleiding zich bewust is van de manier van sturen en de mogelijkheden die er zijn. In *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs (2016)* analyseert de Onderwijsraad dat in de Nederlandse onderwijsorganisaties de nadruk vooral ligt op verticale sturing. Dat kan leiden tot een doorgeslagen verantwoordingscultuur, onvoldoende zeggenschap en te hoge werkdruk (samenhangend met veel verantwoording af moeten leggen). Daarom is volgens de raad een meer horizontale sturing en verantwoording nodig, om zo ook meer ruimte te creëren voor professionele ruimte. De aanbeveling is om als onderwijsorganisatie te kiezen voor professional governance als uitgangspunt voor structuur en cultuur. De professional staat dan meer centraal, er is aandacht voor werkprocessen en voor de mens achter de professional. Dat moet innovatie ten goede komen. Daarbij zijn een gedeelde gezamenlijke visie, afstemming van structuren binnen en buiten de school, flexibele structuren voor teamleiderschap en een open en lerende houding in de hele organisatie van belang, zo lezen we. In het verlengde daarvan gaf de raad in *Excellente leraren als inspirerend voorbeeld (2011)* al aan dat de huidige gelijkheidscultuur in het onderwijs zal moeten veranderen in een klimaat waarin kwaliteitsverschillen bespreekbaar zijn. Daarin moet de schoolleiding een voortrekker zijn en er voluit de verantwoordelijkheid voor nemen. Ook in *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren (2013)* gaf de raad aan dat scholen organisaties moeten worden met professionele normen, met bijbehorende status, verantwoordelijkheden, beloning en mogelijkheden tot ontwikkeling. Het advies in *Een ander perspectief op professionele ruimte (2016)* geeft hier meer concreet invulling aan.

7.1.4 Microniveau

Er wordt steeds meer van leraren verwacht onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen. Ze moeten zich steeds vaker naar de buitenwereld verantwoorden en worden daarvoor steeds minder afgeschermd door de schoolleiding. Dat heeft de beroepscontext complexer, diverser en onvoorspelbaarder gemaakt. Voor veel leraren leidt dat tot een hoge ervaren werkdruk. Werkdruk komt dan ook (zijdelings) terug in verschillende adviezen van de raad. Zo komt onder andere aan de orde dat werkdruk leraren op verschillende fronten en met

name bij innovaties belemmert. In *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs* (2016) beschrijft de raad het volgende over de werkdruk in het onderwijs. Uit onderzoeken in 2015 en 2016 blijkt dat de werkdruk als hoog wordt ervaren. Dit hangt samen met het aantal leerlingen in de klas die extra aandacht vragen, administratieve werkzaamheden die volgens leraren niet direct met de prestaties van de leerlingen te maken hebben, de hoeveelheid verantwoording die leraren af moeten leggen. Gemiddeld werken leraren 33 procent meer dan hun aanstellingsnorm, blijkt uit die onderzoeken. Wat ook bijdraagt aan ervaren werkdruk is dat leraren hun eigen zeggenschap als laag ervaren, met name in het mbo. De raad beveelt aan om meer te werken vanuit de kracht van het team, omdat teams sociale steun bieden, wat een middel kan zijn tegen te hoog ervaren werkdruk. Vooral hoogopgeleide leraren missen soms uitdaging. Zij hechten aan een werkomgeving waarin een beroep wordt gedaan op hun academische vaardigheden met bijbehorende verantwoordelijkheden, beschrijft de raad in *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren* (2013). Verschillende vernieuwingen sluiten bij deze behoeften aan, zoals bijvoorbeeld de academische Pabo, educatieve minor, Eerst de klas. Het is echter de vraag of deze studenten ook daadwerkelijk in het onderwijs gaan of blijven werken. Leraren blijken niet zo tevreden over hun werk als het gaat om de organisatie, het hrm-beleid inclusief arbeidsvoorwaarden en de zeggenschap die ze hebben. Het tekort aan erkenning en waardering dat leraren ervaren voor hun inzet is evenmin bevorderlijk voor de werktevredenheid. Volgens de raad ligt het sterke gelijkheidsdenken in het onderwijs hier mede aan ten grondslag (*Naar doelmatiger onderwijs*, 2009).

7.2 Reacties op de adviezen

Er zijn, in vergelijking met de andere thema's, relatief weinig adviezen van de Onderwijsraad die direct over de arbeidsvoorwaarden en –omstandigheden gaan. Desalniettemin hebben we wel reacties gevonden op deze thema's.

7.2.1 Beleidsreacties van de minister

De beleidsreacties van de opeenvolgende bewindslieden hebben met name betrekking op het macro- en het mesoniveau. Opvallend daarin is dat de meeste reacties een direct verband leggen tussen het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden en/of –omstandigheden en leerlingprestaties. Een relatie die de raad minder benoemt (de raad legt wel een link tussen arbeidsvoorwaarden en onderwijskwaliteit). Zo geeft minister van Bijsterveldt in haar reactie op *Naar doelmatiger onderwijs* aan dat in het Regeerakkoord de ambitie is uitgesproken de kwaliteit van het onderwijs te versterken en hogere prestaties van alle leerlingen te bevorderen. Meer aandacht van scholen voor doelmatigheid kan volgens haar een belangrijke bijdrage leveren aan het realiseren van die ambitie. Daar voegt de minister aan toe: *'Het lijkt mij van evident belang dat in een onderwijsstelsel waarin instellingen een grote autonomie hebben, scholen zichzelf vragen (blijven) stellen als: "hoe kan ik met de beschikbare middelen het onderwijs op mijn school verder verbeteren?" en "levert deze investering meer op in termen van onderwijskwaliteit dan een andere investering".'* Zij sluit daarmee aan bij het advies van de raad.

Staatssecretaris Zijlstra⁷⁸ geeft in zijn reactie op *Excellente leraren* aan dat hij een regeling Experimenten Prestatiebeloning zal publiceren als onderdeel van meerdere experimenten en hij tekent daarbij aan dat de leerlingprestaties in alle experimenten zo vergelijkbaar en objectief mogelijk gemeten moeten worden. Zijlstra benoemt nadrukkelijk dat hij prestatiebeloning niet als enige arbeidsvoorwaarde ziet om mee te experimenteren. Scholen kunnen ook experimenteren met teambeloning of individuele beloning, met beloning in de vorm van een gratificatie, tijd voor scholen of voor onderwijsvernieuwing. Tot slot leggen ook minister Bussemaker en staatssecretaris Dekker in hun reactie op *Kiezen voor kwalitatief goede leraren* een verband tussen strategisch personeelsbeleid op schoolniveau en het bieden van excellent onderwijs en leerlingprestaties bij de top vijf van de wereld.⁷⁹ Scholen moeten daartoe functioneren als professionele leergemeenschappen, geven zij aan. Dit begrip is niet genoemd in het betreffende advies van de raad (zie ook het vorige hoofdstuk).

7.2.2 Sectorraden

De Besturenraad gaat uitgebreid in op *Naar doelmatiger onderwijs*, blijkt uit de interne notitie van de Onderwijsraad zelf. Hij onderschrijft het belang van een zorgvuldige besteding van middelen, maar stelt ook dat een te grote nadruk op doelmatigheid geen recht doet aan datgene waar het in het onderwijs werkelijk om draait: *'Het advies van de Onderwijsraad is zoals gebruikelijk genuanceerd en bevat een aantal behartenswaardige elementen: [...] doelmatigheidsbesef bevorderen op alle niveaus in het onderwijs, onder meer door het geven van meer inzicht in de kosten; aandacht voor de organisatorische kant van onderwijsvernieuwing (bijvoorbeeld het gebruik van ICT) als mogelijke bron van besparing en voor de verspreiding van kennis over doelmatiger onderwijs. Ook een professioneel HRM-beleid dat het mogelijk maakt de kwaliteiten van leraren beter te benutten, kan volgens het advies bijdragen aan doelmatiger onderwijs. In dat kader pleit de Onderwijsraad voor ruimere en meer flexibele cao-afspraken.'* Bij doelmatigheid gaat het volgens de Besturenraad niet alleen om het besteden van middelen, maar ook om de resultaten of de kwaliteit die met die middelen behaald worden. Probleem is dat resultaten en kwaliteit in het onderwijs lang niet altijd goed meetbaar, volgens de Besturenraad. De niet-meetbare elementen als vorming en identiteitsontwikkeling zijn, zeker voor het christelijk onderwijs, ook van cruciaal belang. Doelmatigheid is niet het eerste begrip dat daarbij hoort. In het advies van de Onderwijsraad mist de Besturenraad aandacht voor dit aspect. Vooral de aanbeveling om ter bevordering van doelmatigheid meer te gaan werken met benchmarks, vindt de Besturenraad een verkeerd signaal, omdat dit het risico met zich meebrengt dat belangrijke waarden van en de variatie in het onderwijs buiten beeld raken. Verder vreest de Besturenraad voor een nieuwe administratieve belasting en een te grote nadruk op meetbaarheid.

⁷⁸ <https://www.Onderwijsraad.nl/upload/documents/publicaties/links/beleidsreactie-zijlstra-advies-excellente-leraren-140611.pdf>

⁷⁹ <https://www.Onderwijsraad.nl/upload/documents/publicaties/links/Beleidsreactie-op-advies-Kiezen-voor-kwalitatief-sterke-leraren.pdf>

Over *Naar doelmatiger onderwijs* meldt de VO-raad alleen dat doelmatigheid geen doel op zich mag zijn.

Zowel de PO-raad als de VO-raad geven een reactie op *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs* (2016). De VO-raad is verheugd over dit advies⁸⁰ omdat het handen en voeten aan de professionele ruimte van leraren geeft: *'Het advies van de Onderwijsraad onderstreept voor de VO-raad niet alleen het belang van professionele ruimte, maar ook de noodzaak om het perspectief daarop te verbreden van de (zeggenschap van) individuele leraar naar het werk van leraren in de context van hun team en de school'*. De VO-raad benadrukt dit laatste punt meerdere malen en vindt het van belang dat het bij de invulling van de professionele ruimte niet alleen om de eigen verantwoordelijkheid van leerkrachten gaat (micro-niveau), maar ook om het bieden van de juiste voorwaarden daarvoor binnen het team en de school (meso-niveau). De PO-raad noemt het advies over professionele ruimte zijdelings in een uitgebreider bericht over de lerarenagenda. De PO-raad ondersteunt het advies, omdat het benadrukt dat meer samenwerking in teams het handelingsvermogen van leraren vergroot en dat het team de structuur en cultuur kan bieden waarbinnen leraren zich ontwikkelen.

7.2.3 Besturenorganisaties en schoolleiders

De reactie van de AVS op *Naar doelmatiger onderwijs* verschilt enigszins van toon in vergelijking met de meeste andere, afwijzende, reacties: *'doordat de discussie in het publieke debat met name is gefocust op het tijdschrijven, is er geen aandacht meer voor tal van interessante adviezen en ideeën waar scholen en onderwijsgevendenden hun voordeel mee kunnen doen'*. De AVS geeft bovendien aan dat inzicht in de besteding van werktijd kan helpen om werk efficiënter en beter te kunnen indelen en daarmee kan bijdragen aan het verminderen van werkdruk: *'Dat de Onderwijsraad de mogelijkheid van tijdschrijven in haar rapport opneemt, is blijkbaar voor menigeen bedreigend'*. Met de negatieve aandacht voor het tijdschrijven gaat een belangrijk en evenwichtig advies verloren, stelt de AVS: *'Misschien moet de Onderwijsraad ook zelf eens nadenken over haar eigen wijze van communiceren.'*

Ook Verus reageert op het advies en sluit zich aan bij de in de vorige paragraaf beschreven reactie van de Besturenraad.⁸¹ Verus reageert ook op *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs* via een interview met een voorzitter van een CvB van één van haar leden.⁸² De overgang van *'managementlogica naar professionele logica'* is in lijn met eerdere adviezen van de Onderwijsraad, zo vindt men. Verder lezen we dat het bieden van ruimte vraagt om een professionele invulling van die ruimte en is professionaliteit niet alleen een individuele kwestie, maar ook een organisatievraagstuk. De geïnterviewde kan zich dus goed vinden in het advies van de Onderwijsraad. In hoeverre dat standpunt representatief is voor Verus, wordt in het artikel niet duidelijk.

⁸⁰ <https://www.vo-raad.nl/nieuws/Onderwijsraad-versterk-de-positie-van-de-leraar-vanuit-het-team>

⁸¹ <https://www.verus.nl/nieuws/te-grote-nadruk-op-doelmatigheid-doet-geen-recht-aan-essentie-onderwijs>

⁸² <https://www.verus.nl/nieuws/hoe-eerder-docenten-hun-professionele-ruimte-innemen-hoe-blijer-ik-word>

De AVS staat sceptisch ten opzichte van het advies *Excellente leraren als inspirerend voorbeeld*. Hij wil dat eerst het gehele niveau van leraren omhoog gaat, voordat expliciet aandacht wordt besteed aan excellente leraren.

7.2.4 Vakbonden en leraren

Voor het onderwerp arbeidsvoorwaarden en –omstandigheden beperken de reacties van vakbonden en onderwijsprofessionals zich tot het advies *Naar doelmatiger onderwijs* (2009). De reacties hierop zijn uitgebreid en wisselend van aard. In een aantal reacties is waardering voor de opzet van het rapport en voor de aandacht die er is voor het onderwijsproces, maar in alle reacties klinkt ook kritiek door.

De AOb stelt dat de Onderwijsraad met het advies meedoet aan een modegril en dat de discussie over doelmatigheid in het onderwijs een hype is waar we zo snel mogelijk vanaf moeten.⁸³ Ook vindt de bond dat de Onderwijsraad niet komt met bewijzen dat het onderwijs tegelijkertijd beter en goedkoper kan en stelt: *‘Nederlandse docenten geven meer les dan hun collega’s in het buitenland en ook nog eens aan grotere groepen leerlingen. Dus efficiënter werken in het onderwijs kan niet te maken hebben met de productiviteit van leraren. Ze hebben nu juist te weinig tijd per leerling. Wel kunnen zij inderdaad verlost worden van onnodige bureaucratie en pleit de Onderwijsraad terecht voor beter personeelsbeleid’*. In het Convenant LeerKracht, dat de AOb sloot met de minister, werkgevers- en werknemersorganisaties is al geregeld dat het mogelijk is om als school zelf personeelsbeleid te voeren. Daarom vindt de bond het volslagen onnodig om de cao’s te *‘flexibiliseren’*, zoals de Onderwijsraad voorstelt. De praktijk leert juist dat cao’s zonder goede afspraken over de tijdsbesteding van leraren leiden tot een hogere werkdruk. Uit een enquête onder haar leden concludeert de AOb⁸⁴ dat het idee van prestatiebeloning volkomen verkeerd valt in het onderwijs, zeven van de tien mensen wijst dat resoluut af. In plaats daarvan kunnen scholen beter slecht functionerende leraren ontslaan, vindt tweederde. Er lijkt wat meer draagvlak voor het invoeren van teambeloning. Het AOb ziet graag dat de functiemix de basis vormt voor verdere stappen.⁸⁵

CNV Onderwijs waardeert de aandacht voor het personeelsbeleid in het rapport, maar noemt de suggestie om in het onderwijs tijdschrijven in te voeren *‘absurd’*. CNV Onderwijs constateert dat het advies veel aandacht schenkt aan het eigenlijke onderwijsproces en daarmee tegemoet komt aan de klacht dat docenten vaker met bijzaken dan met de hoofdzaak, namelijk het onderwijsproces, bezig zijn. CNV Onderwijs kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de samenstellers van het advies doelmatigheid vooral zoeken in kostenbesparingen op de inzet van het personeel. Het rapport maakt volgens CNV Onderwijs soms vreemde keuzes: *‘Waarom het maximaal aantal lesuren ter discussiestellen terwijl Nederland al aan top staat van de landen in Europa met het hoogste aantal lesuren in het voortgezet onderwijs?’* Bovendien bieden de huidige Cao’s al mogelijkheden voor differentiatie in beloningen van het personeel, zoals het al dan niet toekennen van extra beloningen, een dubbele periodiek, etc. Het advies van de raad om tijdschrijven in het onderwijs in te voeren

⁸³ <http://w3.aob.nl/default.aspx?id=220&article=47239&q=Onderwijsraad&m>

⁸⁴ <http://w3.aob.nl/default.aspx?id=220&article=48073&q=Onderwijsraad&m>

⁸⁵ <http://w3.aob.nl/default.aspx?id=15&article=47897&q=Onderwijsraad&m>

vindt CNV Onderwijs 'onbegrijpelijk'. Een deel van de werkzaamheden kan nu eenmaal niet 'met de stopwatch in de hand worden uitgevoerd'.

Ook Beter Onderwijs Nederland⁸⁶ kan zich niet vinden in het idee van tijdschrijven en noemt dit een aanval op de positie van de leraar. Met name de opmerking van Onderwijsraadvoorzitter Van Wieringen dat het in het onderwijs om enorme bedragen gaat en dat daar verantwoording tegenover mag staan zet, kwaad bloed: 'Het zijn niet de leraren die over reusachtige geldbedragen gaan'.

7.2.5 Wetenschap en vakpublicaties

In een interview met Scienceguide (26 januari 2010) betogen lector De Vijlder en zijn HAN-collega Van Gansewinkel dat het onderwijs af moet van de aanname dat aandacht voor sturing, leiderschap en organisatie verspilde moeite is. In dit interview wordt het advies *Naar doelmatiger onderwijs* van de Onderwijsraad aangehaald: (...) 'We moeten van 'managementschaamte' naar 'organiseertrots'. Terecht adviseert de Onderwijsraad het doelmatigheidsbesef te versterken. Anders gesteld: onderwijsinstellingen moeten leren begrijpen hoe ze van middelen tot resultaten komen. Zo noemt de Onderwijsraad het tijdschrijven en het meten van prestaties als middel om bij de betrokken medewerkers het besef te vergroten hoe tijd en geld in het onderwijs worden besteed. Een analyse van die eigen werkprocessen (de logistiek en organisatie van het onderwijs) naar leerlingen toe biedt tal van aanknopingspunten om doelmatiger, professioneler te werken en beter te presteren, juist in het lesgeven zelf. Er is wel één randvoorwaarde: dergelijke maatregelen werken alleen als deze op het niveau van de eigen organisatie bedacht en ingevoerd worden: door professionals en managers samen! Het werkt niet wanneer de staatssecretaris of minister het tijdschrijven gaat dicteren. Vanuit het Rijk bezien is het slimmer de verwachte bezuinigingen te combineren met investeringen in het zelfsturend vermogen van onderwijsorganisaties. Professionalisering en aandacht voor de professional én de manager. Vergroting van de capaciteit om door samenwerking de kwaliteit te vergroten'. Hiermee geven zij een ander signaal af dan dat van vakbonden en kranten, die tijdschrijven in het onderwijs geen goed idee vinden.

7.2.6 Publieke opinie

Er zijn veel reacties op *Naar doelmatiger onderwijs* (2009). Uit de analyse van de Onderwijsraad zelf blijkt dat de initiële berichtgeving vooral informatief is. De kop van een nieuwsbericht van het ANP luidt: 'Onderwijsraad wil prestatiebonus voor leraren'.⁸⁷ Het bericht gaat in op de noodzaak van doelmatiger werken en de noodzaak van een cultuuromslag om dit mogelijk te maken. Goed presterende leraren zou je met een bonus moeten kunnen belonen. In de loop van de dag verandert echter de toon van de discussie en berichtgeving en wordt er op meer negatieve toon geschreven over het 'tijdschrijven' dat de raad zou voorstaan. Deze omslag in toon en aandachtspunt komt voort uit berichtgeving van de bonden. In persberichten en reacties van woordvoerders van CNV Onderwijs en AOb wordt het tijdschrijven tot hoofdboodschap van het rapport gemaakt en expliciet verworpen. Daarna

⁸⁶ <https://www.beteronderwijsnederland.nl/bon-persbericht-over-advies-onderwijsraad/>

⁸⁷ <https://www.nu.nl/werk-en-prive/2122494/onderwijsraad-wil-prestatiebonus-leraren.html>

gaat de discussie alleen nog over tijdschrijven, andere elementen uit het advies komen nauwelijks aan bod. Termen als *'kolderiek'* en *'absurd'* zien we verschijnen in de reacties op het advies. Toch zijn ook meer genuanceerde boodschap(en) in de media terug te vinden en steunbetuigingen van organisaties en individuen (leraren e.a.), bijvoorbeeld als het gaat om het realiseren van een cultuurverandering, onderscheid (durven) maken bij het belonen van goede leraren en meer besef en kennis van kosteneffectiviteit.

Los van de discussie over tijdschrijven, verschijnen er ook verschillende opiniestukken over doelmatigheid in het onderwijs in bredere zin. Is er eigenlijk wel ruimte om in het onderwijs doelmatiger te werken? En wat doe je met de tijd die dan vrij komt? Moeten daar meer lessen in gegeven worden? En: hoe stuur je op doelmatigheid? Moet de Onderwijsraad zich eigenlijk wel bezighouden met de vraag *hoe* het onderwijs beter kan (het proces) of moet hij zich vooral bezighouden met gewenste resultaten? Deze vragen vinden we in opinieartikelen in onder andere Trouw en de Volkskrant.⁸⁸ In het artikel in Trouw wordt daarbij aangegeven dat *'als het accent komt te liggen bij de doelmatigheid van onderwijs, er vanzelf minder ruimte in de agenda van de leraar ontstaat om aandacht te besteden aan andere zaken dan onderwijs. Dit is precies wat de Onderwijsraad wil'*. Met andere woorden: hoe doelmatiger leraren werken, hoe minder tijd er besteed wordt aan andere zaken dan het primaire proces.

Het andere thema dat betrekking heeft op arbeidsvoorwaarden en –omstandigheden en dat in de publieke media aan bod komt, is werkdruk. In commentaren en opiniestukken over dit onderwerp wijzen auteurs niet rechtstreeks naar adviezen van de Onderwijsraad. Ze gaan meer in het algemeen over werkdruk en lerarentekorten als problemen in het onderwijs. Bij werkdruk gaat het dan vooral over grote groepen/klassen, veel leerlingen die extra aandacht nodig hebben en over administratieve taken die veel tijd kosten en volgens de leerkrachten die in de artikelen aan het woord komen overbodig zijn. Men doelt bijvoorbeeld op het schrijven van handelingsplannen en het bijhouden van het leerlingvolgsysteem. Het is opmerkelijk dat deze taken door sommige leerkrachten als overbodige administratieve taken worden gezien en niet tot het primaire proces worden gerekend.

In artikelen in de pers is ook de nodige aandacht voor prestatiebeloning, mede naar aanleiding van het advies over excellente leraren. Zo stelt de Volkskrant⁸⁹ dat niemand op prestatiebeloning zit te wachten, dat het tot jaloezie leidt in de lerarenkamer en - meer inhoudelijk - dat niet duidelijk is wat de criteria voor excellentie zijn. Niet de beter presterende leraar zou het einddoel moeten zijn, maar de beter presterende leerling. De auteurs gaan eraan voorbij dat de Onderwijsraad helemaal niet suggereert dat een beter presterende leraar een doel op zich is. Juist in meerdere publicaties wijst de raad op de relatie tussen betere leraren en beter presterende leerlingen. In een ander artikel in de Volkskrant⁹⁰ lezen we dat het vreemd is dat goede docenten altijd minder lesgeven dan slechte docenten, omdat de goede docenten vaak niet-lesgebonden taken krijgen. Dit staat ook in het advies *Excellente leraren*.

⁸⁸ <https://www.volkskrant.nl/opinie/schrap-ondoelmatige-Onderwijsraad~a2454894/>; <https://www.trouw.nl/home/beter-onderwijs-is-eenvoudig-te-regelen~a1998980/>

⁸⁹ <https://www.volkskrant.nl/binnenland/-niet-beter-presterende-leraren-zijn-het-einddoel-maar-beter-presterende-leerlingen~a3232264/>

⁹⁰ <https://www.volkskrant.nl/opinie/excellente-docent-moet-vooral-excellent-lesgeven~a2447943/>

7.3 Analyse

In vergelijking met het acquis uit 2009 wordt er in de adviezen van de raad na 2009 minder directe aandacht besteed aan de als hoog ervaren werkdruk. Wel is er oog voor de gevolgen van die werkdruk, namelijk dat er weinig ruimte is voor het werken aan vernieuwingen en veranderingen en dat de kwaliteit van het werk onder druk staat. De oplossing zoekt de raad in adviezen op zowel macro- als meso-niveau, o.a. in doelmatigheid en professional governance. De bewindslieden leggen in hun reacties een direct verband tussen doelmatig werken en leerlingprestaties, iets wat de raad niet zo expliciet heeft verwoord. Wel legt de raad een relatie tussen doelmatigheid en de kwaliteit van het onderwijs. De reacties in het wetenschappelijke en publieke domein richten zich vooral op het advies over doelmatigheid. Dit advies roept veel discussie op, met name ten aanzien van tijdschrijven in het onderwijs, een relatief klein punt uit het advies. Aan de ophef lijkt het gevoel ten grondslag te liggen dat onderwijsprofessionals zich moeten verantwoorden door tijd te schrijven, omdat ze het niet goed doen. Ook wordt de meer fundamentele vraag gesteld: moet je alles in het onderwijs willen kwantificeren? Hiermee suggereert men dat de raad zou vinden dat leraren niet te vertrouwen zijn, terwijl de insteek in feite positief meedenkend was. Doelmatigheid gebruikt de raad juist om meer grip te krijgen op werkdruk en de veroorzakers daarvan, zodat daar iets aan gedaan kan worden. Dat zou bij kunnen dragen aan de kwaliteit van de leraar en dus van het onderwijs.

8. De autonomie van scholen

8.1 De adviezen: aanleiding, centrale gedachten en ideeënontwikkeling

In de rapportage *Tien jaar adviezen over leraren en lerarenopleidingen: overzicht en balans* stelden we vast dat sommige sleutelfiguren met wie we spraken, ervoor pleiten een apart thema over de autonomie van scholen in relatie tot leraren op te nemen. Destijds is daar, gezien de hoeveelheid thema's en subthema's, niet voor gekozen, maar is het onderwerp geïntegreerd in de andere thema's aan de orde gekomen. De Onderwijsraad heeft voor de update van het acquis de wens te kennen gegeven hier nu wel een apart hoofdstuk aan te wijden. We starten dit hoofdstuk met een recapitulatie van de bevindingen in het vorige acquis. Daaruit destilleren we subthema's, die we in de paragrafen erna beschrijven.

8.1.1 Autonomie in het vorig acquis

Wat verstaan we onder autonomie? Autonomie houdt onder andere in: zeggenschap over het eigen budget. Personele lasten vormen altijd verreweg het grootste onderdeel van de exploitatie van een instelling. Om daadwerkelijk eigen personeelsbeleid en –management, inclusief de verantwoordelijkheid voor en zeggenschap over de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden, te kunnen uitvoeren, is zeggenschap over het eigen budget nodig. Dat is essentieel voor de autonomie van de instellingen. Autonomie houdt niet in: volledige beleidsvrijheid, maar raakt onder andere aan: beleidsvoerend vermogen van scholen, leiderschap, organisatieontwikkeling en zelfsturende teams.

Er is een omslag in de onderwijssector gaande, waarbij een toenemende verantwoordelijkheid bij de scholen komt te liggen en de overheid zich terugtrekt, onder andere door de invoering van de lumpsum. Tegelijkertijd met een toenemende autonomie van scholen zijn de thema's 'goed bestuur / horizontaal toezicht', 'extern bestuur' en 'governance' actueel geworden, onder andere leidend tot veranderende rollen voor de Onderwijsinspectie, sectororganisaties, schoolbesturen, colleges van bestuur en raden van toezicht. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs is (deels) verschoven naar de onderwijsinstellingen. Naast de inspectie van het onderwijs kennen we voor de lerarenopleidingen het accreditatieorgaan voor het hoger onderwijs, de NVAO. Dit is een belangrijke partij geworden voor het hoger onderwijs. De NVAO beoordeelt de opleidingsprogramma's, hoewel de maatschappelijke en politieke omgeving nog steeds eisen stellend kan zijn.

We zien dat de overheid nog wel rechtstreekse invloed op het personeelsbeleid van scholen heeft via de functiemix. Schoolleiders zijn van mening dat dat niet in lijn is met lumpsumfinanciering en autonomievergroting van de scholen. Zij zijn van mening dat op die manier 'via de achterdeur' de regelverantwoording weer terug is, zo stelden we in het vorige acquis vast op basis van gesprekken.

We constateerden in een slothoofdstuk van het vorige acquis dat een andere verdeling van taken en verantwoordelijkheden ook consequenties heeft voor de adressering van de adviezen

van de Onderwijsraad. De raad richt zich dan niet meer alleen en zelfs niet allereerst op de overheid. De aanbevelingen die hij doet, zijn – gezien de gegroeide (bestuurlijke) autonomie – vooral van belang voor de instellingen en scholen en voor de sectororganisaties. Niet langer is de rijksoverheid dus de belangrijkste partij waar de adviezen zich op richten, maar zal in toenemende mate aandacht uit moeten gaan naar de rollen en verantwoordelijkheden van schoolbesturen, colleges van bestuur en sectororganisaties in het onderwijs en dienen adviezen ook op deze partijen gericht te zijn.

Welke subthema's kunnen we destilleren uit bovenstaande conclusies van 2009? Allereerst zien we het thema: verhouding overheid – onderwijsinstellingen en de wijze van sturing in het onderwijsbeleid. Op een lager niveau kunnen we de verhoudingen binnen schoolorganisaties identificeren. Tenslotte is een belangrijk subthema de autonomie van de leraar binnen de school. Deze drie subthema's bespreken we hieronder, waarbij we niet uitpuittend ingaan op voor- en nadelen van de wijze van beleidsvorming en verantwoording, omdat dat niet het onderwerp van dit acquis is. We kijken expliciet naar (consequenties voor) de positie van leraren.

8.1.2 Verhouding overheid – onderwijsinstellingen

In het advies *Onderwijspolitiek na Dijsselbloem* (2014) gaat de raad uitgebreid in op de besturingsfilosofie van de overheid. Hij constateert dat de positie van schoolbesturen versterkt is door het voortschrijdende proces van autonomievergroting en deregulering.

Sectororganisaties en vakbonden zijn de belangrijkste gesprekpartners van de overheid geworden. De raad maakt zich zorgen over de vertegenwoordiging van de beroepsgroep zelf: schoolleiders, de leraren die niet in vakbonden zijn georganiseerd, ouders en leerlingen. Deze groepen zijn minder zichtbaar en minder gehoord in de periode voorafgaand aan het rapport van de commissie Dijsselbloem. De sectororganisaties, die schoolbesturen in zich verenigen, representeren evenmin alle betrokkenen in het onderwijsveld, een ander aandachtspunt in het advies. Dat zijn de georganiseerde besturen, die niet per definitie ook de (sector)directeuren, school- en afdelingsleiders en leraren vertegenwoordigen, zo geeft de raad aan. Dat geldt ook voor de vakbond: een akkoord met de vakbond betekent niet automatisch dat alle leraren de maatregelen steunen.

Concrete oplossingen geeft de raad niet in dit advies, behalve dat hij het toejuicht dat de bewindslieden met de leraren van het jaar spreken, zodat het perspectief van het individu zichtbaar wordt.

8.1.3 Verhoudingen binnen schoolorganisaties

De raad constateert in het advies *Onderwijspolitiek na Dijsselbloem* dat door de machtsverschuiving van een verticale naar een horizontale ordening en sturing van beleid, er nu meer actoren zijn, naast de landelijke overheid, die een bepaalde mate van macht en autonomie hebben. Volgens de raad laten leraren zich nu meer horen en nemen netwerken en organisaties in het middenveld een belangrijker plaats in bij beleidsvorming binnen schoolorganisaties. De schuivende machtsverhoudingen hebben ook als consequentie dat

schoolbesturen soms de rol innemen die eerst bij de overheid lag, met name wanneer er onvrede in het onderwijsveld is.

In een *Stevige basis voor iedere leerling* (2011) gaat de raad nader in op de schoolorganisaties en de positie van leraren. Leerkrachten, schoolleiders en bestuurders oefenen een zelfstandig beroep uit. Dat betekent dat zij autonoom zijn in de uitvoering van hun beroep. Deze handelingsvrijheid gaat samen met een verantwoordelijkheid naar leerlingen en ouders en naar de samenleving. Striktere bekwaamheidseisen en het afleggen van verantwoording kunnen eraan bijdragen dat de professionele autonomie in de schoolorganisatieketen gewaarborgd wordt. Wanneer schoolorganisaties professioneel opereren, zouden scholen en besturen volgens de raad ook ruimte moeten krijgen van de overheid om eigen beslissingen te nemen. Scholen en leerkrachten kunnen beredeneerd afwijken van de standaard, volgens het principe 'pas toe of leg uit' (p.38). Hier zien we dus de opvatting dat autonomie van de scholen niet betekent dat onderwijsinstellingen volstrekt vrij zijn in hun (personeels)beleid. De raad hanteert de term professionele autonomie en doelt daarmee op de inbedding van professionele ruimte in beroepsstandaarden en het afleggen van verantwoording.

In *Naar doelmatiger onderwijs* (2009) gaat de raad in op de wijze waarop het onderwijs doelmatiger kan worden ingericht, dat wil zeggen: een verhoging van onderwijskwaliteit realiseren zonder de inzet van extra middelen. Het zijn de schoolorganisaties die daarvoor de grootste verantwoordelijkheid dragen en de raad ziet nauwelijks belemmeringen in de huidige verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen het rijk en de scholen, met uitzondering van de functiemix en het te ontwikkelen taakbeleid. Een belangrijker belemmering ligt bij de scholen zelf. We noemden het al eerder in dit acquis: het gelijkheidsdenken en de opvatting van leraren dat taken die niet rechtstreeks met leerlingen te maken hebben minder aantrekkelijk zijn en als overbodig papierwerk worden gezien, zorgen ervoor dat er binnen scholen weinig gebruik wordt gemaakt van functiedifferentiatie.

8.1.4 Autonomie van de leraar

Voor het thema autonomie van de leraar vinden we vooral opvattingen van de raad in het advies *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs* (2016). De raad introduceert het begrip 'agency' (handelingsvermogen). Het is geënt op de theorie van Priestley, Biesta en Robinson (2015) en niet zozeer bedoeld als theoretisch kader of model, maar vooral als manier om op een integrale wijze te kijken naar de professionele ruimte van leraren in de dagelijkse praktijk. Centraal staat hoe de leraar in relatie tot andere partijen komt tot het scheppen van optimale condities voor zijn eigen werkproces. De overheid, ouders, leerlingen en studenten, het bevoegd gezag, schooldirecteur(en) en teamleiders en de leraren zelf hebben hier invloed op. Handelingsvermogen ontstaat als mensen hun werk zelf mede vorm kunnen geven, doordat drie dimensies op elkaar zijn afgestemd: competenties, (organisatie)structuur en cultuur. Het gaat dus niet alleen over wat leraren zelf moeten meebrengen en doen (competenties), maar ook over de condities waaronder ze werken (structuur en cultuur). Die condities verdienen, net als de competenties van leraren, aandacht in beleid en uitvoering. Het collectief krijgt veel nadruk in het advies. Om de leraar meer zeggenschap te geven, is het nodig dat de samenwerking in en met lerarenteams verbetert.

Dat vraagt om een actievere rol van directeuren, teamleiders en leraren zelf. De overheid krijgt hierin een ondersteunende en stimulerende rol. De lerarenopleidingen moeten meer aandacht besteden aan competenties gericht op samenwerken, collegiale consultatie etc. Schoolbesturen hebben een belangrijke rol, want zij kunnen ervoor zorgen dat leraren de mogelijkheden krijgen om samen te werken in een team.

8.2 Reacties op de adviezen

Voor de reacties hebben we gezocht naar de ontvangst van het advies *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs* (2016), omdat dit advies rechtstreeks verband houdt met de autonomie van leraren.

8.2.1 Beleidsreacties van de minister

In het kader van de verdiepingfase van het beleid *Onderwijs 2032* verscheen een publicatie *Geef leraren de hoofdrol bij curriculumontwikkeling* waar het advies met instemming wordt aangehaald.⁹¹

8.2.2 Sectorraden

Het Arbeidsmarktplatform PO is een expertisecentrum voor de arbeidsmarkt in het PO. Het is een platform van de werkgeversorganisatie (PO-raad) en de werknemersorganisaties: Algemene Onderwijsbond (AOB), Algemene Vereniging Schoolleiders (AVS), CNV onderwijs (CNVO) en de Federatie van Onderwijsvakorganisaties (FvOv). Het platform stemt in met het advies, met name het aspect om teams op scholen samen te laten werken aan de ontwikkeling van de school. Het heeft bijeenkomsten georganiseerd waarin schoolbestuurders, schoolleiders en leraren met elkaar in gesprek gingen over hoe leerkrachten vat kunnen krijgen op hun eigen 'meesterschap' en welke rol andere teamleden zoals de schoolleiders en bestuurders daarbij hebben.

8.2.3 Besturenorganisaties en schoolleiders

Op de website van Verus vinden we een uitgebreide bespreking en reflectie op het advies door lector Professionele Onderwijsorganisaties Weishaupt. Hij is positief en is het met de raad eens dat uitsluitend aandacht voor de individuele competenties van leraren niet de oplossing vormt om meer ruimte voor leraren te creëren. Hoe krijgt de leraar de leiding in het onderwijsproces? De lector kan zich vinden in de twee aanbevelingen van de Onderwijsraad: 'Geen professionalisering maar handelingsvermogen' en 'Ga in de governance eerst uit van wat noodzakelijk is in het onderwijs'. De governancestructuur moet dienstbaar zijn aan het onderwijs. Gevraagd naar wie de eerste stap moet zetten, antwoordt Weishaupt: *"Het begint aan de top. Die moeten eerst bewegen. Maar daarna moet de hele club in beweging komen. (...) Ter illustratie neemt hij zijn eigen Roelof van Echten College, dat clusters van docenten per vakgebied vormt en hen zo een hoge mate van autoriteit geeft, met daarnaast een afdeling die*

⁹¹<https://www.google.nl/search?q=een+ander+perspectief+op+professionele+ruimte+in+het+onderwijs&ei=PpnoWY3hFMyuaYz0iogG&start=20&sa=N&biw=1366&bih=619>

zich bekommert om het regelen van het onderwijs. Onderwijs en professionele ontwikkeling worden zo organisatorisch van elkaar losgekoppeld.”⁹²

VBS is voorstander van professionele ruimte voor leraren en kan zich vinden in het advies. In een reactie wordt een relatie gelegd met nieuwe eindtermen in het kader van bijvoorbeeld Ons onderwijs 2032. Deze zijn slechts zinvol bij een aantoonbare brede steun van de beroepsgroep, als de opleidingen hierop zijn aangepast en scholen (bestuur, leraren, ouders en leerlingen) vrij zijn zelf invulling te geven aan hun curriculum, waar mogelijk gericht op de individuele leerling.

De Vereniging van vrijescholen, waarvan de leden bestaan uit de besturen van diverse vrijescholen (po, vo en pabo), ondersteunt de bevindingen en aanbevelingen van de Onderwijsraad. Het rapport sluit aan bij de pedagogische opvattingen van de vrije school over de essentiële plaats die de leerkracht inneemt in het onderwijs en de ruimte die er moet zijn om samen te kunnen bijdragen aan een optimale onderwijskwaliteit.⁹³

8.2.4 Vakbonden en leraren

CNV Onderwijs en CNV Schoolleiders zijn ‘*erg blij*’ dat de Onderwijsraad, ‘*na gedegen onderzoek*’ concludeert dat een ander perspectief op de invulling en definitie van professionele ruimte nodig is. Deze aandacht ziet CNV Onderwijs als essentieel voor de verdere ontwikkeling van de beroepstrots.⁹⁴

Ook in een andere reactie van CNV Onderwijs is steun voor de conclusie van de Onderwijsraad dat leraren meer professionele ruimte moeten krijgen. Schueler, voorzitter van CNV Onderwijs: “*Onze leden geven in diverse onderzoeken aan dat professionele ruimte voor hen essentieel is om hun werk goed en met plezier te kunnen doen. In dit advies is verder uitgewerkt hoe de professionele ruimte eruit ziet en dat is weer een stap in de goede richting.*”. Het gaat daarbij met name om de mogelijkheid om te handelen op basis van eigen inzicht en onderzoek. Als alle basisvoorwaarden aanwezig zijn, zoals goed materiaal om les te geven en voldoende tijd voor ontwikkeling van de leraren en het team, kan de leraar zich focussen op het lesgeven en het contact met de leerlingen⁹⁵.

Het advies wordt met instemming aangehaald in *De staat van de leraar 2017* van de Onderwijscoöperatie.⁹⁶

8.2.5 Wetenschap en vakpublicaties

Medewerkers van de Onderwijsraad schreven een artikel voor Pedagogische Studiën (2016 (93) 274-277) over het advies.⁹⁷

⁹² <https://www.verus.nl/nieuws/bestuur-moet-eerste-stap-zetten-voor-professionele-ruimte-leraren>

⁹³ <http://www.vrijescholen.nl/4103/Onderwijsraad-versterk-de-positie-van-de-leraar-vanuit-het-team/#.WeiaKP7CTZ4>

⁹⁴ https://onderwijs.cnvconnectief.nl/fileadmin/user_upload/PDF/Professionele_ruimte_Schoolleiders.pdf

⁹⁵ <https://onderwijs.cnvconnectief.nl/nieuws/bied-leraar-professionele-ruimte/>

⁹⁶ <https://www.onderwijscooperatie.nl/wp-content/uploads/sites/2/2017/04/Staat-van-de-Leraar-rapport-2017.pdf>

⁹⁷ <http://pedagogischestudien.nl/download?type=document&identificer=623810>

Het advies wordt aangehaald in een NRO-onderzoek: *Professionele ruimte van leraren in professionele leergemeenschappen* van Schaap e.a.⁹⁸

In Didactief online verscheen een bespreking waaruit vooral instemming spreekt. Er wordt een enkele kritische kanttekening geplaatst: *'Simpel samengevat luidt het advies: geef de leraar zijn/haar vak weer terug en zorg voor structuren en een cultuur die bevorderen dat leraren weer verantwoordelijkheid nemen en krijgen voor hun werk. Het rapport leest welhaast als een boek voor managers, soms met bijbehorend wollig taalgebruik, om het beste uit hun mensen te halen.'* En: *"We lezen tegeltjeswijsheden als: 'Een belangrijke voorwaarde voor het succesvol samenwerken in teams is een open houding, waarbij vertrouwen en respect centrale waarden zijn.' En wollig taalgebruik als: alleen bij voldoende vertrouwen zullen teamleden elkaar gunnen dat ze hun individuele handelingsvermogen daadwerkelijk tot uitdrukking brengen.' Dat had allemaal best een pondje minder gemogen. Tegelijkertijd krijgt het rapport daarmee ook een prettig poten-in-de-modder-gevoel. Het ademt werkvloer. Dat klinkt ook door in het advies aan de overheid'*.⁹⁹

8.3 Analyse

Opvallend in de reacties is de instemming waarmee zowel werkgevers als werknemers reageren op de adviezen. Er is met name steun voor het idee dat de overheid meer op afstand moet besturen en de leraren meer handelingsvrijheid moeten krijgen. Over de voorwaarden die nodig zijn om leraren aan te moedigen meer in teamverband te werken en meer verantwoordelijkheid te nemen, ook voor taken buiten het primaire proces, gaan de reacties veel minder. De Onderwijsraad heeft nu juist door de introductie en onderbouwing van het begrip 'agency' getracht aandacht te vragen voor drie aspecten die in samenhang moeten worden gezien: structuur, cultuur en competenties van leraren. We vinden dat hier en daar wel terug in reacties, maar wat dat voor de verschillende betrokken partijen, zoals schoolbesturen, betekent, daar gaan zij niet expliciet op in.

Het tweede dat opvalt, is dat de Onderwijsraad, mede door de wetenschappelijke onderbouwing en legitimatie van het begrip handelingsvrijheid, voortbouwt op een discours over professionele ruimte en daar aan bijdraagt, getuige de (wetenschappelijke) publicaties.

⁹⁸ <https://www.nro.nl/wp-content/uploads/2014/10/405-14-403-definitief-eindrapport-p2.pdf>

⁹⁹ <https://didactiefonline.nl/artikel/professionele-ruimte-naar-een-wij-cultuur>

9. Beschouwing

Aan de hand van de zes thema's uit het vorige acquis, elk met een aantal subthema's, hebben we zestien adviezen van de Onderwijsraad over leraren en lerarenbeleid geanalyseerd die na 2009 zijn verschenen. De thema's komen overeen met die uit het eerder verschenen acquis over leraren, waar dit acquis een vervolg op is. In de subthema's zijn (bescheiden) wijzigingen aangebracht (zie hoofdstuk 2). Op verzoek van de Onderwijsraad is de autonomie van scholen nu expliciet als apart thema toegevoegd. In het vorige acquis was dit onderwerp geïntegreerd in de andere thema's.

Uiteraard zijn de thema's en adviezen niet één-op-één aan elkaar te verbinden. De meeste adviezen leggen wel de focus op een bepaald thema, maar raken ook andere thema's. En omgekeerd komen de onderscheiden thema's en subthema's dus in meer adviezen voor. In de beschrijving van de adviezen en de reacties daarop ontkomen we er dan ook niet aan dat adviezen in meerdere hoofdstukken terugkomen. Daarbij leggen we wel andere accenten. Ook moeten de adviezen in een bredere context worden gezien. Het werk van leraren (en dus ook het lerarenbeleid) verandert immers als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de nadruk op meer differentiatie (soms tot op het niveau van individuele leerlingen), digitalisering en de toegenomen nadruk op brede onderwijskwaliteit (inclusief de verantwoording daarover richting betrokkenen).

In deze slotbeschouwing leggen we dwarsverbanden tussen de thema's en adviezen. Dat doen we aan de hand van de beantwoording van de onderzoeksvragen:

1. Welke thema's hebben centraal gestaan in het advieswerk van de Onderwijsraad op het terrein van de leraar en de lerarenopleidingen vanaf 2009? Wat zijn de centrale gedachten en concepten, die in deze adviezen zijn uitgewerkt en hoe zijn deze in de onderzoeksperiode uitgekristalliseerd en ontwikkeld?
2. 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)?
3. Wat is de bijdrage van de Onderwijsraad op het terrein van lerarenbeleid geweest?

9.1 Onderzoeksvraag 1: Wat waren de rode draad en de centrale gedachten en concepten in de adviezen?

De zes geselecteerde thema's zijn nog steeds bruikbaar voor een analyse van de adviezen. Wel is vergeleken met het vorige acquis de focus op onderdelen verschoven. Kwaliteit is een kernwoord in alle adviezen en heeft een veel centralere plaats gekregen dan in de adviezen van voor 2009 over de leraar. Het gaat dan om: kwaliteit van leraren, opleidingen, de school als organisatie en de kwaliteit die de overheid kan bieden. Daarnaast zien we dat centrale gedachten en concepten uit de vorige periode terugkomen in de periode na 2009. Wel valt op dat deze in de periode na 2009 in sommige adviezen gedetailleerder zijn uitgewerkt dan voor

2009. Dat geldt bijvoorbeeld voor adviezen over het opleidingsniveau van de leraren en over de wijze van belonen van excellente leraren.

Kwaliteit

De raad stelt dat er hoge eisen aan leraren (maar ook aan schoolleiders) mogen worden gesteld, zowel in de initiële opleiding als bij de nascholing en ziet graag meer academisch opgeleide leraren. Daar hoort wat de raad betreft ook bij dat de opleiding van leraren geregistreerd wordt in een lerarenregister. De raad is kritisch over het proces waarin één en ander momenteel vorm krijgt en vindt dat er eerst stevig over de inhoud moet worden nagedacht voordat procedures vorm krijgen. In de praktijk lijkt het nu andersom te gaan. Ook ziet de raad veel potentie in het leren binnen het eigen team en stimuleert schoolleiders om hieraan te werken. Dit zijn volgens de raad belangrijke aspecten die bij kunnen dragen aan de kwaliteit van het onderwijs. Voor de raad is de kwaliteit van leraren rechtstreeks van invloed op de kwaliteit van het onderwijs.

Professionele ruimte en autonomie

Een ander overkoepelend element in de adviezen van de raad is het bieden van ruimte aan professionals en het zo laag mogelijk in de keten leggen van verantwoordelijkheid. Leraren hebben ruimte nodig om hun vak naar eigen professioneel inzicht en binnen gegeven kaders in te richten. Schoolleiders hebben ruimte nodig om te kiezen voor functiedifferentiatie en beloningsstructuren. Opleiders en ontwikkelaars hebben ruimte nodig om het onderwijs inhoudelijk vorm te geven. Bij professionele ruimte gaat het dus eigenlijk om autonomie: autonomie van besturen, directeuren, leraren, opleiders en ontwikkelaars om hun werk zelfstandig op de beste manier in te vullen. De raad stelt dat de overheid zich de afgelopen jaren teveel heeft bemoeid met de onderwijsinhoud en te weinig met het systeem. Aan de andere kant constateert de raad ook dat scholen/schoolbesturen de wettelijke beslissingsruimte die zij hebben onvoldoende gebruiken. Hier lijkt een zeker spanningsveld aanwezig. Enerzijds verwacht de raad veel van schoolorganisaties en leraren, anderzijds constateert de raad dat scholen en leraren de ruimte die zij nu al hebben, niet benutten.

Rol van de overheid

Bij het bieden van professionele ruimte past horizontale sturing en verantwoording en het samen werken aan de invulling van en vernieuwing van het onderwijs in plaats van het van bovenaf bepalen hoe het onderwijs wordt vormgegeven. De raad constateert dat de overheid niet altijd consistent is in het lerarenbeleid. Waar aan de ene kant beleden wordt dat autonomie van het onderwijs van groot belang is, worden er aan de andere kant soms maatregelen genomen waar het veld te weinig bij betrokken is. Een voorbeeld daarvan is het vaststellen van de inhoud van de kwalificaties van leraren en de wijze waarop professionaliteit gewaarborgd moet worden door het lerarenregister.

De raad maakt zich in dat verband zorgen over de gesprekspartners van de overheid: wie vertegenwoordigt de leraren? Het ministerie lijkt zich steeds meer te beperken tot gesprekken

met de sectorraden en vakbonden en dreigt daarmee het contact met de professionals op de werkvloer te verliezen.

Doelmatigheid

Om de professionele organisatie van scholen op orde te krijgen, is het belangrijk om doelmatig te werken, stelt de raad. Vaak is er in het onderwijs, met name bij vernieuwingen, weinig besef van doelmatigheid, gebrek aan inzicht in de kosten en in de feitelijke tijdsbesteding van het personeel.

Doelmatiger werken kan een oplossing bieden voor twee actuele en belangrijke knelpunten: de salariering van leraren, met name in het primair onderwijs, en de door leraren ervaren werkdruk. Door meer functiedifferentiatie in te zetten, kan volgens de raad tegemoet gekomen worden aan de wens om 'loon naar werken' te krijgen. Inzicht in de tijdsbesteding (en de efficiëntie daarvan) van leraren kan bijdragen aan het verlagen van de werkdruk.

Lerarenregister

Een van de meest besproken onderwerpen van de afgelopen jaren is het lerarenregister. Veel leraren stellen zich op als tegenstander hiervan, maar de landelijke overheid vindt het een belangrijk instrument voor het verhogen van de kwaliteit.

De onderwijsraad neemt een andere positie in. Hij is geen tegenstander van het lerarenregister, maar vindt dat eerst goed nagedacht moet worden over de inhoud van de kwalificaties voordat de vorm van het lerarenregister wordt uitgewerkt. De raad kan zich vinden in een publiekrechtelijk register dat leidend is bij de professionalisering van leraren en vindt het belangrijk dat het veld vervolgens leidend is bij het invullen van de bijbehorende bekwaamheidseisen en de invulling van het lerarenregister.

9.2 Onderzoeksvraag 2: Doorwerking van de adviezen in beleid, praktijk en theorie

Kijken we naar de reacties op de adviezen van de raad, dan valt in de eerste plaats op dat de onderwerpen in de adviezen van de raad dikwijls in nauwe relatie staan met het actuele discours over leraren. Dit is niet zo verwonderlijk, omdat de adviesvragen vanuit de overheid nogal eens voortkomen uit hedendaagse discussies over het leraarschap. Het is echter niet zo dat de Onderwijsraad zich direct en rechtstreeks mengt in het publieke debat. Alleen al omdat er een jaarlijks werkprogramma wordt vastgesteld, is dat onmogelijk en gezien de taakstelling van de raad ook onwenselijk.

Praktijk

Opmerkelijk is dat de reacties uit de praktijk (belangenorganisaties, vakbonden, brancheorganisaties, besturenkoepels en –raden, sectorvertegenwoordigers, vakbladen, landelijke dagbladen) dikwijls een deelaspect van een advies betreffen. Zij bespreken en becommentariëren het advies dus niet in samenhang, terwijl de adviezen uiteraard zo wel bedoeld zijn. Een voorbeeld daarvan is het tijdschrijven als onderdeel van een pakket maatregelen die de doelmatigheid in het onderwijs zouden moeten verhogen. Veel

organisaties reageerden verbolgen op dit onderdeel uit het voorstel en de commentaren gingen dus alleen daarover.

Als men positief is over (een deel van) voorstellen van de raad, zien we het omgekeerde en worden in de reacties vooral die elementen genoemd die overeenkomen met het eigen standpunt van de organisatie. De raad heeft uiteraard weinig invloed op de organisaties die dit cafetariamodel toepassen.

In de pers en bij de vakbonden zien we een verschuiving van de houding ten opzichte van de raad. Met name na het uitkomen van *Naar doelmatiger onderwijs in 2009* was deze uitgesproken negatief en vanuit 'de verdediging'. Men zag de raad als een organisatie in een 'ivoren toren' die niet weet wat er op de werkvloer gebeurt. Dat kan mede te maken hebben met een verschil in de invulling van termen. Zo lijkt er een discrepantie te bestaan tussen datgene wat de raad ziet als het primaire proces en datgene wat leraren als zodanig zien. De raad vindt dat naast het voorbereiden en geven van lessen ook zaken als het bijhouden van het leerlingvolgsysteem en het schrijven van handelingsplannen bij het primaire proces behoren. Daar denken veel organisaties anders over, getuige hun reacties. Zij beperken het primaire proces tot het contact met de leerlingen en zijn van mening dat alle voorstellen van de raad die hier niet direct over gaan, bijdragen aan verdere werkdruk en niet ten goede komen aan het 'primaire proces'.

De reacties op de latere adviezen stralen dat niet meer uit en soms ziet men de raad als 'bondgenoot', met name naar aanleiding van de adviezen van de raad over het lerarenregister. Zowel bij de sectororganisaties als de vakbonden en de pers is veel waardering voor de (onafhankelijke) houding en adviezen van de Onderwijsraad over het lerarenregister. De rol van de raad in het onoverzichtelijke proces van de totstandkoming wordt op alle niveaus gewaardeerd, vermoedelijk ook omdat het standpunt van de raad aansluit bij de partijen in het veld. Er worden ook weinig kanttekeningen bij gezet, valt op.

Beleid

Doorgaans wordt op de adviezen van de raad een reactie gegeven door de betrokken bewindspersonen. Deze reacties zijn dikwijls instemmend van toon: de bewindspersonen kunnen zich vinden in de adviezen van de raad. Wel valt op dat de reacties vaak niet concreet zijn en slechts betrekking op een deel van het advies. Het selectieve gebruik van aspecten van de adviezen zien we dus ook bij bewindspersonen. Er is (vrijwel) altijd een reactie van de betreffende bewindspersoon, maar deze verschilt in lengte en gedetailleerdheid en dat lijkt samen te hangen met de politieke realiteit van dat moment. Het advies wordt ook nogal eens 'ingepast' in plannen die de bewindspersonen toch al hadden. Zo valt bijvoorbeeld op dat de bewindspersonen niet ingaan op het advies van de raad om beter te bepalen wie de gesprekspartners voor de overheid zijn als het om belangrijke besluiten over leraren gaat.

Theorie

Het lastigste terrein om te bepalen welke doorwerking de adviezen van de raad hebben, is dat van de theorie, de wetenschap. We komen in de literatuurreferenties van wetenschappelijk onderzoek adviezen van de raad tegen, maar hebben uiteraard niet al het onderzoek over leraren kunnen analyseren. In ieder geval baseert de raad zich zoveel mogelijk op de stand van de wetenschap, dus het lijkt eerder andersom: wetenschappelijke publicaties vinden een doorwerking in de adviezen van de raad.

9.3 Onderzoeksvraag 3: Wat is de bijdrage van de Onderwijsraad op het terrein van lerarenbeleid geweest?

Deze vraag is niet eenduidig en rechtstreeks te beantwoorden. In het vorige acquis is hier licht op geworpen tijdens interviews met sleutelpersonen. In deze paragraaf geven we enkele denkrichtingen en het bevat dus een tentatieve beantwoording van de onderzoeksvraag. Voor een volledig(er) beeld van rol van de Onderwijsraad op het terrein van leraren, is het raadzaam om opnieuw interviews af te nemen bij stakeholders.

De formele rol van de raad is om gevraagd en ongevraagd advies te geven aan het ministerie van Onderwijs. Dit zien we terug in de vele beleidsreacties op de adviezen van de raad. De adviezen lijken niet direct tot concrete acties te leiden, maar worden zeker door de bewindslieden meegenomen en meegewogen, zo is onze indruk.

Daarnaast zien we dat verschillende adviezen van de raad - soms felle - discussies oproepen in de media. Die discussies gaan dan een eigen leven leiden en zijn gebaseerd op wat slechts een klein onderdeel was in een advies. Dat gebeurde in de discussie over tijdschrijven, op basis van het advies waarin tijdschrijven slechts als voorbeeldinstrument werd genoemd om naar het eigen werken te kijken. De raad wordt dan weggezet als organisatie die niet serieus genomen kan worden. Aan de andere kant worden de adviezen van de raad juist ook in positieve zin gebruikt en wordt de – genuanceerde - positie die de raad kiest, gewaardeerd, zoals het geval is bij het lerarenregister. De raad heeft dus een rol in het publieke debat, al is deze rol niet altijd bewust zo gekozen.

Over het algemeen stemmen bewindslieden en de sectorraden wel (deels) in met de adviezen van de raad, of staan hier zelfs positief tegenover.

Colofon

Titel	Acquis leraren
Auteur	Sardes
Datum	1-12-2017
Project	Acquis leraren 2009- 2017 TR1536



Sardes
Postbus 2357
3500 GJ Utrecht (NL)
T+31(0)30 23 26 200
www.sardes.nl

© Sardes 2017

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, op welke andere wijze dan ook, zonder vooraf schriftelijke toestemming van de uitgever.

Sardes

Postbus 2357

3500 GJ Utrecht

Lange Viestraat 371

3511 BK Utrecht

☎ (030) 232 62 00

@ secretariaat@sardes.nl

🌐 www.sardes.nl

🐦 @SardesUtrecht

📘 facebook.com/sardesBV

