

Vergaderjaar 2007–2008

27 923

Werken in het onderwijs

Nr. 45

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 november 2007 Hierbij ontvangt u het actieplan *LeerKracht van Nederland*. Met dit actieplan presenteer ik het concrete plan om het lerarentekort aan te pakken en de kwaliteit en de positie van leraren te versterken. Het vormt de reactie op het in september 2007 uitgebrachte advies *LeerKracht!* van de Commissie Leraren en het advies van de Onderwijsraad *Leraarschap is eigenaarschap*.

Tevens zend ik u de nota *Werken in het Onderwijs 2008*¹. Deze nota is een belangrijke informatiebron voor iedereen die zich bezighoudt met onderwijspersoneel. In de nota wordt een samenhangend en integraal beeld gegeven van de ontwikkelingen op de onderwijsarbeidsmarkt.

Het rapport van de Commissie Leraren geeft een grondige analyse van het beleid en de genomen maatregelen ten aanzien van het lerarentekort tot nu. Ik ga er van uit dat met het verschijnen van het rapport van de Commissie aan de toezegging tot de beleidsdoorlichting van het programma onderwijspersoneel (07-OCW-B-62) is voldaan.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R. H. A. Plasterk

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

ACTIEPLAN LEERKRACHT VAN NEDERLAND

Beleidsreactie op het advies van de Commissie Leraren

23 november 2007

| Inhoudsopgave | blz. |
|--|-------------|
| Voorwoord | 3 |
| Samenvatting | 4 |
| 1. Inleiding | 8 |
| 2. Een sterker beroep | 12 |
| 2.1 Beroepsvereniging van leraren | 12 |
| 2.2 Register van leraren | 13 |
| 2.3 Scholingsfonds | 14 |
| 2.4 Stichting van het Onderwijs | 15 |
| 2.5 Lerarenopleidingen | 16 |
| 2.6 Duaal opleiden | 19 |
| 3. Een professionelere school | 21 |
| 3.1 Convenant professionelere school | 21 |
| 3.2 Leraarschap is eigenaarschap | 23 |
| 3.3 Toezicht door de Inspectie van het Onderwijs | 25 |
| 3.4 Werkdruk, participatie en diversiteit | 25 |
| 3.5 Innovatie | 28 |
| 3.6 Kwaliteit schoolleiders en directeuren | 29 |
| 4. Een betere beloning | 30 |
| 4.1 Beloon opleiding en kwaliteit | 30 |
| 4.2 Biedt carrièreperspectief, beloon functioneren en prestaties | 32 |
| 4.3 Beloon werken in tekortregio's in VO en BVE | 33 |
| 4.4 De inzet van onderwijspersoneel en de verhoging van de participatiegraad van het zittend personeelsbestand | 34 |
| 4.5 Beloning schoolleiders PO | 36 |
| 5. Kortetermijnmaatregelen | 37 |
| 5.1 Regionale samenwerking | 37 |
| 5.2 Meer hoogopgeleiden naar het onderwijs | 38 |
| 5.3 Verruimen inzet van bevoegde leraren | 39 |
| 6. Goede onderwijsresultaten door de inzet van uitstekende leraren | 41 |
| 7. Financiële consequenties | 43 |

VOORWOORD

In het Beleidsprogramma *Samen werken, Samen leven* dat in juni 2007 is gepresenteerd zijn de onderwijsambities van het kabinet opgenomen. Met dit actieplan *LeerKracht van Nederland* presenteert het kabinet zijn concrete plan om het lerarentekort aan te pakken en de kwaliteit en de positie van leraren te versterken. Het vormt de reactie op het in september 2007 uitgebrachte advies *LeerKracht!* van de Commissie Leraren. De instelling van deze commissie werd aangekondigd in het Coalitieakkoord. Daarnaast reageert het kabinet in dit plan op het advies van de Onderwijsraad *Leraarschap is eigenaarschap*. Beide adviezen tonen de ernst van het probleem aan en vragen om daadkracht, effectief handelen en extra investeringen.

Het waarborgen van goed onderwijs gaat de gehele samenleving aan. Dit actieplan vraagt in de uitwerking dan ook nadrukkelijk om de inzet van alle partijen in en rond de school. Het kabinet zal daarom samen met al die partijen de uitwerking ter hand nemen. In de eerste plaats met de leraren, die in dit actieplan centraal staan en die ook nadrukkelijk gevraagd worden kritisch mee te denken, praktische en inhoudelijke ideeën aan te dragen en anderszins actief bij te dragen aan de terugdringing van het tekort en de verbetering van de kwaliteit. Met de publicatie van dit actieplan lanceren we daarom tevens www.leerkrachtvannederland.nl om de leraar actief te betrekken bij de verdere invulling en uitvoering van dit beleid. Ook in dit opzicht zijn leraren onmisbaar om de voorliggende vraagstukken het hoofd te kunnen bieden!

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R. H. A. Plasterk

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. A. M. Dijkma

SAMENVATTING

Dreigend tekort aan goede leraren

De kwaliteit en de prestaties van het Nederlandse onderwijs zijn internationaal gezien van een goed niveau. De meeste kinderen gaan graag naar school en voelen zich daar thuis. Zij behoren bovendien tot de gelukkigste kinderen van de wereld. Ouders met kinderen in het basisonderwijs en voorgezet onderwijs geven de kwaliteit van de school van hun kinderen respectievelijk een 7,8 en een 7,4.

Het Nederlandse onderwijs mag er dus zijn. Dat hoge niveau willen we vasthouden en voortdurend verbeteren, maar de kwaliteit en prestaties van het onderwijs staan onder druk. Om daar iets aan te doen, hebben we een goed lerarenkorps nodig. Want de kwaliteit van leraren is van doorslaggevend belang voor de prestaties van leerlingen, zo blijkt uit onderzoek. We moeten dus alles op alles zetten om goede nieuwe docenten voor de klas te krijgen en om de huidige docenten zoveel als mogelijk te behouden.

De Commissie Leraren, onder voorzitterschap van Alexander Rinnooy Kan, is gevraagd om daarover te adviseren. Zij heeft op 12 september 2007 haar rapport *LeerKracht!* aangeboden. Met dit actieplan *LeerKracht van Nederland* geeft het kabinet zijn reactie op het rapport van Rinnooy Kan.

Eigen invulling

We blijven in onze reactie dicht bij de hoofdlijnen van het advies van de commissie leraren. Voor goed onderwijs zijn allereerst deskundige en zelfbewuste leraren nodig. Met een goede, gemotiveerde leraar voor de klas haalt een leerling het beste uit zichzelf. Zo legt hij of zij een goede basis voor de toekomst. Juist vanwege het belang van goede leraren voor de prestaties van leerlingen en studenten wordt tegelijk met dit actieplan door de verschillende sectoren gewerkt aan de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Door de sectoren worden afzonderlijke kwaliteitsagenda's opgesteld.

Wanneer een leraar goed presteert is een hogere waardering op zijn plaats. Letterlijk, in de vorm van aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden en hoogwaardige lerarenopleidingen en opleidingsscholen, en figuurlijk, door het leraarschap te herwaarderen als professie. We willen de leraar als het ware weer op een voetstuk zetten. Net als de commissie denken we verder dat goed onderwijs vraagt om een sterke schoolorganisatie met goed personeelsbeleid.

Het kabinet neemt de adviezen van de commissie Leraren grotendeels over. Op een aantal punten kiezen we echter voor een andere invulling dan de commissie. Het gaat om een mix van maatregelen waarbij de samenhang tussen die maatregelen essentieel is voor maximaal resultaat. Bij het samenstellen van de mix baseren we ons op ervaring, onderzoek en gebleken effectiviteit.

Dit zijn de belangrijkste aanpassingen:

- Er komt geen automatische koppeling tussen opleiding en scholing, omdat ook de prestaties van leraren mee moeten wegen bij hun beloning.
- De salarismaatregelen richten zich op de sectoren po, vo, bve en hbo, waarbij het accent ligt op vo en bve.
- Er komt een arbeidsmarkttoeslag die vooral ten goede moet komen aan leraren werkzaam in het vmbo en de bve-sector in de vier grote steden en in Almere. Daar zullen de tekorten aan leraren zich het eerst en het sterkst manifesteren.

- De carrièrelijnen worden in twee stappen ingekort, van 18 naar 15 en van 15 naar 12. Verder komt er de mogelijkheid van een «bindings-toeslag» voor goed presterende leraren die op het maximum van hun schaal zitten.
- De salarissen van schoolleiders in het PO worden verbeterd.
- We kiezen voor een privaatrechtelijk basis- en excellentieregister voor leraren. Leraren moeten meester zijn over hun eigen professionaliteit. Een privaatrechtelijk register past beter bij dat streven dan een publieksrechtelijk register.
- Er komt meer aandacht voor innovatie van het onderwijsproces, werk-drukvermindering en participatie van verschillende groepen.

Maatregelen

Om het tijt te keren is beleid nodig dat op zeer veel punten aangrijpt. Het actieplan van het kabinet bestaat daarom uit een samenhangend pakket maatregelen, dat is gericht op drie thema's: een sterker beroep, een professionelere school en een betere beloning. Uitvoering van het actieplan vraagt meer tijd dan één kabinetsperiode. Zowel de maatregelen als de dekking kennen dan ook een meerjarenspeer.

Een sterker beroep

We willen dat het beroep van leraar weer een professie met aanzien wordt. Daarvoor doen we het volgende:

- Beroepsvereniging: een sterkere beroepsorganisatie voor leraren kan hen ondersteunen in hun professionele ontwikkeling. Het gaat om een initiatief voor en door leraren. Het ligt voor de hand dat de huidige Stichting Beroepskwaliteit Leraren (SBL) hierin een rol vervult.
- Register van leraren: we zullen met de nieuwe beroepsvereniging (i.o.) overleggen over de manier waarop een basisregister én een register voor excellente leraren in het onderwijs kan worden ontwikkeld en behouden. Een privaatrechtelijk register brengt tot uitdrukking dat de leraren willen investeren in hun eigen professionaliteit.
- Scholingsfonds: bij het scholingsfonds kunnen leraren een beurs aanvragen voor de kosten van een opleiding die leidt tot een hogere kwalificatie of specialisatie, en de vervangingskosten voor de school. Leraren worden betrokken bij de uitwerking van de voorwaarden op grond waarvan een beroep kan worden gedaan op het fonds.
- Lerarenopleidingen: de kwaliteit van de lerarenopleidingen moet buiten discussie zijn. De inspectie rapporteert in januari 2008 over de uitvoering van de afspraken uit de beleidsagenda lerarenopleidingen 2005–2008. Los van de uitkomsten van de inspectiemonitor maken we met de lerarenopleidingen afspraken over de ontwikkeling van gezamenlijke eindtermen en, in het bijzonder waar het gaat om de vakinhoud, een gezamenlijk eindexamen, c.q. gezamenlijke eindtoetsen.

Een professionelere school

Om de leraar te ondersteunen bij de versterking van zijn kwaliteit en positie in de school, is een professionele school nodig. Daarvoor zetten we de volgende maatregelen in:

- Leraarschap is eigenaarschap: we maken met de verschillende sectoren afspraken over de wijze waarop we de positie van de leraar verder kunnen versterken. Het gaat daarbij onder meer om versterking van de medezeggenschap en ondersteuning van verschillende organisatie- en bestuursvormen van leraren, zoals het concept van de maatschappelijke onderneming/de lerarencoöperatie.
- Toezicht: we passen de wet zo aan dat de inspectie in het kader van de naleving van wettelijke bepalingen ook toezicht houdt op de kwaliteit van het leraarschap. Kwaliteit van het personeelsbeleid weegt daarmee nadrukkelijk mee in de bepaling van de sterkte van de school.

- Werkdruk, participatie en diversiteit: we maken prestatieafspraken met sociale partners over de verlichting van werkdruk van leraren en grotere participatie van meer typen personeel. Daarbij moet men denken aan een betere verhouding tussen lesgevende en niet-lesgevende taken, meer conciërges in het primair onderwijs, ondersteuning van aanstelling en opleiding van «vakmensen voor de klas» in het beroepsgerichte onderwijs, meer ruimte voor zij-instroom in het beroep, meer allochtone leraren voor de klas, meer mannen in het basisonderwijs.

Een betere beloning

Een betere beloning ondersteunt het streven naar meer kwaliteit, omdat het leidt tot meer carrièreperspectief. Het is ook een prikkel om de kwaliteit van leraren te verbeteren, omdat opleiding en prestatie een grotere rol krijgen in functiewaardering en beloning. Ten slotte verbetert het de concurrentiepositie en vergroot het de wervingskracht. Met de sociale partners in de sectoren po, vo en bve maken we de volgende prestatieafspraken:

- Opleiding en prestaties worden beloond met meer carrièreperspectief:
 - Het aantal periodieken wordt teruggebracht in twee stappen (18–15 en 15–12).
 - De automatische periodiek verdwijnt.
 - Meer functie- en beloningsdifferentiatie door een functiemix¹ per sector.
 - Introductie van een doctor-schaal voor gepromoveerden.
 - Bindingstoelage voor goed presterende leraren die zich aan het einde van hun schaal bevinden.
- Tijdelijke arbeidsmarkttoelagen voor vmbo en bve in de vier grote steden en Almere en verhoging salarissen van de schoolleiders in het primair onderwijs.
- Verhoging van de participatiegraad: stapsgewijs verhogen van de jaarlijkse arbeidsduur (van een 36-urige naar een 40-urige werkweek), met bijbehorend hoger inkomen, het aanbieden van banen met een substantiële omvang aan deeltijders en starters, én goede begeleiding van startende leraren, bijvoorbeeld door oudere leraren die langer doorwerken («meester-gezel»). Door de bestaande regelingen voor ouderen (BAPO) te vervangen door een regeling voor leeftijdsfasebewust personeelsbeleid die aansluit bij het flexibel pensioen van het ABP kunnen oudere leraren langer behouden blijven voor het onderwijs.

Kortetermijnmaatregelen

Om op korte termijn extra mensen te kunnen werven voor – met name – het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs, zal worden ingezet op werving van mensen uit de stille reserve (mensen met een onderwijsbevoegdheid die buiten het onderwijs werkzaam zijn), zij-instromers in het beroep en op het interesseren van promovendi om tijdelijk (een deel van hun tijd) voor de klas te staan.

Waarom het gaat werken

No cure, no pay

We maken met sociale partners resultaatafspraken over de maatregelen in dit actieplan. De afspraken worden vastgelegd in het convenant *De professionele school*. De voortgang van de resultaten worden op sectoraal niveau en schoolniveau gevolgd. Het gaat om prestaties op het gebied van onder andere beloningsdifferentiatie, functiemix en aantal bevoegde docenten. Scholen zullen op deze prestaties worden afgerekend. Ze krijgen de extra middelen pas als ze de (tussen)doelen halen die in het convenant staan (*no cure, no pay*).

¹ Een functiemix geeft per sector een streefcijfer over een verdeling van de lerarenpopulatie over de verschillende schalen.

Verantwoording

Het schoolbestuur is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en het afleggen van verantwoording daarover. Deze verantwoordelijkheid wordt vastgelegd in een wettelijke zorgplicht voor goed onderwijs en goed bestuur. Onderdeel hiervan is de opdracht aan het bestuur om in het onderwijskundig beleid de eigen deskundigheid en verantwoordelijkheid van het personeel voor de kwaliteit van het onderwijs tot haar recht te laten komen.

De medezeggenschap voor leraren speelt hierbij een cruciale rol. Zo heeft de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad instemmingsrecht bij vaststelling van de formatie en het functie- en beloningsdifferentiatiebeleid. Verder versterken we de horizontale en verticale verantwoording. Scholen moeten in hun jaarverslagen rapporteren over zaken als de tevredenheid van leraren, deskundigheidsbevordering, ziekteverzuim, beloningsdifferentiatie, onvervulde vacatures en het aantal onbevoegden. Scholen worden gestimuleerd een sociaal jaarverslag te maken.

Toezicht

In de nieuwe *Wet op het onderwijstoezicht* (WOT) wordt vastgelegd dat de inspectie ook toezicht houdt op de kwaliteit van het leraarschap. De kwaliteit van het personeelsbeleid, en daarbinnen de kwaliteit en kwaliteitsverbetering van de leraar, weegt daardoor nadrukkelijk mee bij het bepalen van de sterkte van de school, en daarmee in de afweging of intensiever toezicht noodzakelijk is.

Verwacht resultaat

De combinatie van een betere beloning en meer loopbaankansen zal veel leraren in het onderwijs houden. Uit CPB-berekeningen blijkt dat bij volledige doorvoering van de maatregelen het voorziene tekort aan leraren in het voortgezet onderwijs eenderde lager kan uitvallen, doordat leraren besluiten in het onderwijs te blijven en nieuwe leraren worden getrokken. De aantrekkingskracht van het onderwijs wordt zowel voor zittende leraren als voor nieuw personeel vergroot. Leraren die in deeltijd werken zullen meer uren gaan werken en oudere leraren zullen langer doorwerken als de omstandigheden gunstiger zijn. Hogere lonen en grotere carrièrekansen zullen ook zorgen voor een hogere instroom in de lerarenopleidingen en op meer studenten die na de lerarenopleiding ook daadwerkelijk kiezen voor het beroep van leraar. Bij een eerdere verbetering van de beloning (Van Rijn, 2001) was dit effect duidelijk waarneembaar in de instroomcijfers. Ook voor potentiële zij-instromers in het beroep en voor mensen met een «slapende bevoegdheid» (de zogenaamde «stille reserve») die in andere sectoren werkzaam zijn, zal het onderwijs een aantrekkende werking hebben als de lonen en de loopbaanmogelijkheden verbeteren.

1 INLEIDING

Nederland staat aan de vooravond van een groot kwantitatief tekort aan kwalitatief goede leraren. De onderwijssector is de meest vergrijsde sector van de Nederlandse economie. Dat betekent dat de komende jaren heel veel leraren het beroep verruilen voor het (pre)pensioen.

po en vo

Op korte termijn loopt het tekort aan leraren in het po op tot circa 3% van de werkgelegenheid in 2011 (2400 voltijdbanen). In het vo is in het hoogconjunctuurscenario het lerarentekort in 2011 6% (3300 voltijdbanen). Echter, ook in het geval van een laagconjunctuurscenario ontstaan er problemen. In het po loopt het tekort in 2011 op tot boven de 1% (1200 voltijdbanen). In het vo is het lerarentekort in 2011 in dit scenario bijna 2% (900 voltijdbanen).

De zogenoemde vervangingsvraag zal in de periode 2009–2012 haar hoogtepunt bereiken.

In 2015 gaat het bij hoogconjunctuur om 9000 voltijdsbanen in het vo en 2900 voltijdsbanen in het po (laagconjunctuur: 4800 voltijdsbanen in het vo en 2900 in het po).

Op langere termijn laten de cijfers een nog scherper beeld zien. De komende tien jaar zullen bij een hoogconjunctuurscenario in het vo driekwart van de leraren (met name door pensionering) het onderwijs verlaten: dat zijn 47 000 voltijdbanen.

Er zijn overigens duidelijke regionale verschillen tussen het aantal openstaande vacatures. Vooral voor het vo zijn deze verschillen aanzienlijk. Ook zijn er verschillen per vak zichtbaar.

bve en hbo

Het mbo en hbo hebben ruimere mogelijkheden dan po en vo om leraren aan te stellen, bijvoorbeeld direct afkomstig uit de beroepspraktijk. Daardoor is het aanbod aan leraren veel lastiger te bepalen en kan het tekort niet op dezelfde manier voorspeld worden als voor po en vo. Wel is het mogelijk om uitspraken te doen over de uitstroom van onderwijspersoneel in deze sectoren.

Ook in mbo en hbo is de gemiddelde leeftijd van docenten zeer hoog, waardoor veel personeel de komende jaren deze sectoren gaan verlaten. Het aantal mensen dat definitief uitstroomt naar (pre)pensioen stijgt in het mbo van 1 600 voltijdbanen in 2004 naar 1 860 in 2010. Voor het hbo geldt een stijging van 950 in 2004 naar 1 100 in 2010¹. Derhalve mag aangenomen worden dat de vacatureproblematiek voor deze sectoren aanzienlijk kan toenemen.

Kwaliteit onder druk

Er is niet alleen sprake van kwantitatieve problemen, maar ook kwalitatief zijn er problemen. De kwaliteit van leraren is cruciaal voor de prestaties van leerlingen². We zien echter dat die kwaliteit onder druk staat. Er zijn nu al onvoldoende kwalitatief goede, bekwame leraren. Momenteel wordt in het voortgezet onderwijs circa 11% van de lessen door onbevoegden gegeven en 16% door onderbevoegde docenten. Dit zijn docenten die wel een onderwijsbevoegdheid hebben, maar niet in het betreffende vak. De instroom in de Pabo's is de afgelopen jaren explosief gegroeid, maar dat ging ook ten koste van de kwaliteit. Met name de reken- en taalvaardigheid van aanstaande leraren werd onderwerp van debat.

Coalitieakkoord

Om de problematiek van het lerarentekort en van de kwaliteit van het onderwijs het hoofd te bieden werd in het Coalitieakkoord vastgelegd dat er een commissie zou worden ingesteld. Deze Commissie Leraren werd in mei 2007 ingesteld, onder voorzitterschap van Alexander Rinnooy Kan en

¹ Dit betekent niet dat er resp. 1 600 en 1 100 vacatures zijn in 2010; een groot deel van deze openvallende plaatsen zal vervuld kunnen worden met mensen uit lerarenopleidingen en beroepspraktijk.

² CPB 2006.

kreeg de opdracht bouwstenen aan te leveren voor een effectieve aanpak van de problemen.

Samen werken, samen leven

In het Beleidsprogramma *Samen werken, Samen leven* dat het kabinet in juni 2007 heeft gepresenteerd werden op hoofdlijnen de oplossingsrichtingen aangekondigd die ervoor moeten zorgen dat er nu en in de toekomst voldoende gekwalificeerd onderwijspersoneel is. De Commissie Leraren zou in haar advies bij deze hoofdlijnen aansluiten.

Het beleidsprogramma stelt: «De onderwijssector moet op grote schaal nieuw, goed gekwalificeerd personeel aantrekken op een moment dat de arbeidsmarkt aantrekt. De positie en de kwaliteit van de leraren moet ook worden verbeterd. Het kabinet wil dit bereiken door onder meer:

- Verbetering van de arbeidsvoorwaarden en functiedifferentiatie, onder meer door versterking van de prikkels gericht op een betere doorstroming tussen leraarsfuncties;
- Vergroting van de verantwoordelijkheden van leraren en verdere professionalisering van het leraarsberoep, zowel voor startende als zittende leraren
- Versterking van de nascholing van leraren en de kwaliteit van de leraaropleidingen
- Extra onderzoek naar innovatie in het onderwijs ten behoeve van het lerarentekort»¹.

Commissie Leraren

Op 12 september 2007 heeft de Commissie Leraren het rapport *LeerKracht!* gepresenteerd. De commissie is erg bezorgd over zowel het dreigende lerarentekort als over de kwaliteit van toekomstige leraren. Dit dubbele lerarenprobleem moet nu worden aangepakt, anders zijn de doelstellingen van een kenniseconomie bij voorbaat onhaalbaar. De commissie adviseert dan ook structureel te investeren in de LeerKracht van Nederland en kiest daarbij de positie van de leraar als uitgangspunt. Op de lange termijn zijn volgens de commissie investeringen en ingrepen nodig voor:

- een betere beloning: loop beloningsverschillen in, kort de salarisschalen van 18 naar 12 jaar in, koppel beloning aan opleidingsniveau, schaf de automatische periodiek af en werk met regionale arbeidsmarkttoeslagen;
- een sterker beroep: vorm een Beroepsgroep Leraren, ontwikkel een publiekrechtelijk basis- en excellent register, vorm een stichting van het onderwijs, verbeter de kwaliteit en het rendement van leraaropleidingen, ontwikkel een keurmerk voor zeer goede opleidingsscholen, zorg voor een scholingsfonds;
- een professionelere school: sluit een convenant met sociale partners waarin meetbare resultaatsverplichtingen over de vervolmaking van het personeelsbeleid, de positie van de leraren in de school en horizontale verantwoording zijn opgenomen, versterk de huidige medezeggenschap, laat de Onderwijsinspectie een keurmerk voor goed personeelsbeleid afgeven.

Voor de korte termijn pleit de commissie voor crisismaatregelen om het kwantitatieve probleem het hoofd te bieden: neem maatregelen gericht op tijdelijk of permanent vergroten van de instroom van geschikte nieuwe leraren, verruim de inzet van zittende leraren en verbeter de organisatie van het onderwijsproces.

Uitgangspunten actieplan «Leerkracht van Nederland»

Het kabinet onderschrijft de analyse en de oplossingsrichting van de commissie Leraren. Onze beleidsreactie op het advies blijft dan ook dicht bij de inhoudelijke hoofdlijnen van de commissie:

- Een goede leraar is bepalend voor de kwaliteit van het onderwijs en de

¹ Samen werken, samen leven (2007), Pp 50, 51.

resultaten van leerlingen. Door het dreigende tekort zal de druk op de kwaliteit van leraren alleen maar toenemen.

- Het kwalitatieve en kwantitatieve lerarentekort is een lange termijn probleem dat vraagt om een lange termijn aanpak. Dat laat onverlet dat alle korte termijn mogelijkheden om de kwaliteit te verhogen en meer leraren aan te trekken c.q. te behouden voor het vak met beide handen aangegrepen moeten worden.
- Dit vraagt meer carrièreperspectief en scholing om doorgroei in het leraarsvak te bevorderen en zo het leraarsvak weer aantrekkelijk te maken. Een aantrekkelijker beroep en een beter imago om de wervingskracht te vergroten. Verhoging van de participatie van personeel binnen het onderwijs en van nieuwe groepen van buiten het onderwijs. Beter personeelsbeleid in scholen. En uitstekende lerarenopleidingen als sterke basis.
- De positie van de leraren moet worden versterkt. De leraar en zijn team krijgen meer zeggenschap maar ook meer eigen verantwoordelijkheid.
- Het grote lerarentekort dat nu op ons af komt, kan alleen aangepakt worden door een sector die sterk in zijn schoenen staat en die flexibel kan inspelen op conjunctuurwisselingen. Dit vraagt om een open en alerte houding van de onderwijssector en een goede samenwerking tussen scholen, lerarenopleidingen en hun omgeving.
- Innovatie in het onderwijs is onmisbaar voor de aanpak van het lerarentekort. De kennis over het anders organiseren van onderwijs en experimenten ten behoeve van de beperking van de vraag naar leraren en de versterking van de positie van leraren zijn zeer noodzakelijk.

Een samenhangend pakket van maatregelen

Na toetsing van de door de Commissie Leraren voorgestelde maatregelen op maatvoering, fasering en effectiviteit (ervaringen uit het verleden en onderzoeksgegevens). komen we tot een mix van maatregelen, die we in de hoofdstukken 2 t/m 5 presenteren¹.

Om het tijt te keren is er beleid nodig dat op zeer veel punten aangrijpt. Het actieplan bestaat daarom uit een samenhangend geheel aan maatregelen die een stevige impuls geven aan de kwaliteit van het lerarenkorps en daarmee aan de kwaliteit van het onderwijs aan de leerlingen. Maatregelen die zich tevens richten op het vergroten van de wervingskracht van de onderwijssector, het terugdringen van specifieke tekorten en het verminderen van de uitstroom. Het gaat dus om een compleet pakket. Om zeker te zijn dat dit pakket leidt tot klinkende resultaten wordt een aantal, deels nieuwe, instrumenten in samenhang ingezet. Het gaat om prestatieafspraken, gekoppeld aan gefaseerde bekostiging. Dat wil zeggen dat extra middelen pas worden toegekend op basis van (tussen)resultaten. Er wordt directer gestuurd op de leraar door hem meer mogelijkheden te geven zijn eigen kwaliteit te verbeteren en bij de ontwikkeling en de uitvoering van het onderwijs meer zelf aan het stuur te zitten. Medezeggenschap wordt versterkt en er komt meer nadruk op horizontale verantwoording via het jaarverslag. De inspectie zal scherper toezien op het personeelsbeleid door scholen.

Het pakket aan maatregelen is zodanig van aard en omvang dat voor volledige uitvoering, zorgvuldige implementatie en financiering meer tijd nodig is dan één kabinetsperiode. Zowel de maatregelen als de dekking kennen dan ook een meerjarenspoor. Het is vanzelfsprekend dat bij het aantreden van een nieuw kabinet in 2011 maatregelen en dekking opnieuw tegen het licht worden gehouden.

¹ Ten behoeve van de overzichtelijkheid is voorafgaand aan elke paragraaf en voor zover relevant tevens de oplossingsrichting van de Commissie Leraren (cursief) opgenomen.

Wat levert dit actieplan de leraar op en wat wordt er van hem gevraagd?

Het leraarschap wordt weer gewaardeerd:

- De leraar krijgt meer verantwoordelijkheid voor ontwerp en uitvoering van het onderwijs én zeggenschap over het onderwijskundig beleid van de school.
- De leraar kan lid worden van een sterke beroepsvereniging die opkomt voor de kwaliteit van het beroep en krijgt mogelijkheid tot registratie.
- De leraar wordt meer «meester» over eigen carrière doordat hij meer ruimte krijgt voor eigen scholing en ontwikkeling; de leraar kan op individuele basis een beroep doen op een scholingsfonds.
- De leraar heeft meer loopbaankansen door verruiming van de mogelijkheden tot (op)scholing en tot doorstroming naar een hogere schaal op basis van opleiding en prestaties. Toekenning van de jaarlijkse periodiek op basis van een afgewogen en gemotiveerd oordeel door het bevoegd gezag over het functioneren en dus afschaffing van de automatische periodiek.
- Leraren die fulltime werken roepen we op hun aanstellingsomvang uit te breiden naar 40 uur. Ook deeltijders vragen we meer uren te gaan werken en oudere leraren roepen we op langer door te werken.
- De leraar profiteert van leeftijdsfasebewust personeelsbeleid. Beginnende leraren worden beter begeleid en oudere leraren krijgen de ruimte andere taken te vervullen waardoor zij langer, gemotiveerd aan het werk blijven.

2. EEN STERKER BEROEP

In dit hoofdstuk doen we voorstellen die aan de basis liggen van beter onderwijs. Goed onderwijs staat of valt immers met de kwaliteit van de leraar. Een sterkere beroepsorganisatie voor leraren is belangrijk om hen te ondersteunen in hun professionele ontwikkeling. Daarom ondersteunen we het voorstel van de commissie om een beroepsvereniging op te richten. Het initiatief hiervoor moet uiteraard wel komen van de leraren zelf. Verder kan een register van leraren kwaliteitsverhogend werken. Als leraren een extra kwalificatie of specialisatie willen behalen, kunnen zij een beroep doen op een scholingsfonds. Daarnaast vinden we het erg belangrijk dat de kwaliteit van lerarenopleidingen omhoog gaat en gewaarborgd is.

De commissie stelt terecht dat de goede leraar een steun in de rug nodig heeft. Zonder steun, vraagbaak en stimulans staat de leraar alleen in zijn streven naar meer kwaliteit. Om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren is een leraar die zowel vakinhoudelijk als beroepsmatig stevig in zijn schoenen staat, onmisbaar. Om dat te bereiken, doet de commissie een aantal goede aanbevelingen. Samen met de aanbevelingen die gericht zijn op de professionelere school (zie hiervoor hoofdstuk 3) vormen ze de belangrijkste pijler voor een versterking van de kwaliteit van de leraar en van zijn positie in de school.

Achtereenvolgens gaan we in dit hoofdstuk in op de beroepsvereniging van leraren (2.1), een register van leraren (2.2), een scholingsfonds (2.3), de stichting van het onderwijs (2.4), de lerarenopleidingen (2.5) en het duaal opleiden (2.6).

2.1 Beroepsvereniging van leraren

De Commissie Leraren stelt voor de Stichting Beroepskwaliteit Leraren en ander personeel (SBL) om te vormen tot een vereniging voor en door leraren. Bevoegde leraren kunnen hiervan lid worden. Begin 2008 zou het bestuur van SBL moeten worden uitgebreid met een meerderheidsafvaardiging van bevoegde leraren. Dit overgangsbestuur moet de stichting naar de nieuwe vereniging omvormen. Die werkt nauw samen met de beroepsverenigingen, die waar nodig worden ge(re)activeerd. De vereniging vertegenwoordigt de leraren op landelijk niveau, houdt de bekwaamheidseisen actueel en ontwikkelt een publiekrechtelijk basisregister voor alle leraren en daarnaast een register voor excellente leraren.

Een sterke beroepsgroep is belangrijk. Ook de Onderwijsraad stelt dat in zijn advies *Leraarschap is eigenaarschap*. Om de door de commissie geschetste taken goed te kunnen vervullen is het noodzakelijk dat de beroepsgroep brede steun heeft en dus veel leden heeft.

Er zijn verschillende manieren om zo'n beroepsvereniging van leraren tot stand te laten komen. Hoe het ook gebeurt, wij vinden het vanzelfsprekend dat het initiatief hiertoe bij leraren ligt. Ook willen we dat er één vereniging komt, eventueel met verschillende afdelingen per sector; losse initiatieven leiden tot versnippering en doen de zaak van de leraar geen goed. Een van de mogelijkheden is dat de huidige SBL (waarin o.a. de onderwijsvakorganisaties en de vakverenigingen van leraren al zijn vertegenwoordigd) de suggestie van de commissie overneemt en een «overgangsbestuur» in het leven roept. Zo'n overgangsbestuur, die in meerderheid zal bestaan uit bevoegde leraren, kan zorgen voor de oprichting van de beoogde beroepsvereniging.

We zijn op basis van een aantal voorwaarden bereid een dergelijk initiatief te ondersteunen, met geld voor bijvoorbeeld een kwartiermaker of proces-

begeleider. Uitgangspunt is dat de nieuwe vereniging zichzelf vanaf 2011 vrijwel geheel in stand kan houden met de contributies van leden.

Ondersteuning geschiedt op basis van een businessplan voor de periode 2008–2011 dat medio 2008 beschikbaar moet zijn.

Dit plan moet in ieder geval op de volgende vragen antwoord geven:

- Hoeveel leden wil de vereniging uiteindelijk hebben, hoe maakt zij het lidmaatschap aantrekkelijk, hoe worden leraren die niet zijn aangesloten bij vakverenigingen of onderwijsbonden betrokken bij de beroepsgroep?
- Hoe wil de beroepsvereniging bijdragen aan beter onderwijs en steun geven aan leraren bij hun beroepsuitoefening?
- Hoe ziet, zowel in de fase van omvorming als structureel, de relatie eruit met vakorganisaties?
- Hoe ziet de relatie eruit met (het platform van) vakinhoudelijke verenigingen voortgezet onderwijs en hoe wordt de rol van die verenigingen gereactiveerd respectievelijk versterkt?
- Hoe ziet die relatie eruit met verenigingen van leraren in het primair onderwijs en verenigingen in het beroepsonderwijs?
- Welke activiteiten worden ondernomen voor het opzetten van een basisregister en een register voor excellente leraren?
- Hoe ziet de relatie eruit met het Landelijk Platform Beroepen in het Onderwijs?¹.

Het businessplan maakt daarmee duidelijk welke taken en verantwoordelijkheden de nieuwe beroepsvereniging landelijk op zich kan nemen. Het kabinet zal hierover met de nieuwe beroepsvereniging i.o. afspraken maken.

We vinden het belangrijk dat bij de oprichting van een beroepsvereniging behalve de SBL, vakbonden en vakinhoudelijke verenigingen óók individuele leraren en een organisatie als Beter Onderwijs Nederland betrokken worden. Vakbonden en vakinhoudelijke verenigingen kunnen hun leden aanbevelen om ook lid te worden van de nieuwe beroepsvereniging.

Naarmate de beroepsvereniging sterker wordt, zowel kwalitatief als wat betreft het draagvlak onder leraren, kan de beroepsvereniging een zwaardere verantwoordelijkheid op zich nemen. We juichen het toe wanneer de beroepsvereniging een belangrijke stem heeft bij de bepaling van de voorwaarden waaronder leraren een beroep kunnen doen op het scholingsfonds (zie par. 2.3) en betrokken worden bij de gesprekken in het platform van werkgevers en werknemers over sectoroverstijgende onderwerpen als de aansluitingsproblematiek en doorlopende leerlijnen (zie par. 2.4). Voorwaarde is echter dat de beroepsvereniging een belangrijk deel van de leraren in de verschillende onderwijssectoren vertegenwoordigt die bovendien voldoende waardering hebben voor de kwaliteit van het werk van de vereniging. Ook het initiatief tot een register van leraren (zie par. 2.2) heeft alleen dan kans van slagen wanneer het voortkomt uit en ondersteund wordt door een sterke beroepsgroep.

¹ Om de bekwaamheidseisen actueel te houden, zal de beroepsgroep nauw moeten samenwerken met het Landelijk Platform Beroepen in het Onderwijs (LPBO). Dat platform stelt vast welke onderwijsberoepen te onderscheiden zijn, welke competentieprofielen daarbij horen en voor welke onderwijsberoepen of werkzaamheden bekwaamheidseisen moeten worden vastgelegd. Bovendien dient het LPBO periodiek de werking van de bekwaamheidseisen te beoordelen en eenmaal per zes jaren voorstellen te doen over herijking van die bekwaamheidseisen.

2.2 Register van leraren

De Commissie Leraren pleit voor een publiekrechtelijke regeling van een basisregister voor bevoegde leraren. In dit register zit een portfolio van alle leraren met hun werkervaring. Tevens is vermeld hoe ze hun bekwaamheid onderhouden. Gebeurt dit laatste onvoldoende, dan vervalt de registratie. De op te richten beroepsvereniging van leraren gaat het register ontwikkelen en bijhouden.

Een register kan bijdragen aan meer kwaliteit van het beroep en kan daarmee ook statusverhogend werken. De Onderwijsraad heeft al eerder

voorgesteld om zo'n register in te stellen¹. In het verleden is ook gesproken over een register voor leraren. Dit kwam er niet omdat het kabinet toen vond dat publiekrechtelijke registratie onvoldoende aansloot bij de eigen verantwoordelijkheid van scholen en leraren voor het onderhouden van hun bekwaamheid². Het huidige kabinet onderschrijft die redenering. Het tot stand komen van registers is de verantwoordelijkheid van de beroepsgroep zelf. Het kwaliteitsverhogend effect van zo'n register kan alleen worden gerealiseerd met een groot draagvlak onder de leraren zelf.

We kiezen dan ook voor een privaatrechtelijke variant en sluiten hiermee aan bij lopende initiatieven. Periodieke (her)registratie op vrijwillige basis kan leraren stimuleren om hun bekwaamheid op niveau te houden en te verbeteren. De registratie wordt dan een kwaliteitskeurmerk.

Er zijn interessante voorbeelden van zulke registers, zoals het register van schoolleiders in het primair onderwijs op initiatief van de Nederlandse Schoolleideracademie (NSA) en het register van lerarenopleiders dat op initiatief van de Vereniging Lerarenopleiders Nederland (VELON) is neergelegd bij de Stichting Registratie Lerarenopleiders (SLRo).

We zullen met de nieuwe beroepsvereniging i.o. overleggen over de manier waarop een privaatrechtelijk basisregister én een register voor excellente leraren in het onderwijs kan worden ontwikkeld en behouden. We zullen de beroepsvereniging i.o. vragen er bij de ontwikkeling van het registratiesysteem voor te zorgen dat het niet een extra drempel opwerpt om leraar te worden. De onderwijsarbeidsmarkt moet niet veranderen in een «closed shop». Ook moet een register niet leiden tot onnodige administratieve lasten.

Het is daarom belangrijk dat de beroepsvereniging een duidelijk en meetbaar eindbeeld schetst over de na te streven kwaliteit en kwantiteit. Bij kwaliteit gaat het bijvoorbeeld om de bepaling van de standaard voor registratie, eisen voor behoud van registratie en voorwaarden om aan die eisen te voldoen. Bij kwantiteit gaat het erom ervoor te zorgen dat het basisregister uiteindelijk dekkend kan zijn voor (vrijwel) de gehele beroepsgroep en tevens: dat het register voor de excellente leraar het overgrote deel bevat van de leraren die daarvoor in aanmerking komen.

2.3 Scholingsfonds

De commissie stelt voor een onafhankelijke fundatie in het leven te roepen om te stimuleren dat leraren een hogere kwalificatie behalen (bachelor, master, doctor). Na- en bijscholing blijven de verantwoordelijkheid van de school. Bij de fundatie kunnen leraren een beurs aanvragen voor de kosten van de opleiding en de vervangingskosten voor de school. Het initiatief om de beurs aan te vragen ligt bij de leraar. De fundatie betreft leraren bij de manier waarop de beurzen aan leraren worden toegekend.

Het voorstel sluit goed aan op de eerder door de minister van OCW voorgestelde «scholingstas» voor leraren. We zullen dit voorstel nader uitwerken. Een individuele leraar kan een financiële bijdrage krijgen die primair bedoeld is voor dekking van (een deel van) de opleidingskosten die hij nu niet vergoed krijgt. Het moet dan wel gaan om opleidingen van bevoegde leraren die niet vallen onder bij- of nascholing, maar wel verband houden met het leraarschap.

Leraren die een opleiding gaan volgen die leidt tot een extra kwalificatie of tot specialisatie zullen daarin veel eigen tijd en energie moeten steken. Soms zal het lastig zijn zo'n opleiding te volgen zonder – voor enige tijd – een aantal uren per week minder te gaan werken. We zijn bereid een financiële bijdrage te leveren om dit voor de leraar mogelijk te maken.

¹ «Waardering voor het leraarschap», Onderwijsraad, 2006.

² Zie de memorie van toelichting op de Wet op de beroepen in het onderwijs, Kamerstuk 28 088, nr. 3.

De komende tijd onderzoeken we op welke wijze dat het meest effectief vorm kan krijgen. Voorstelbaar is een vergoeding aan de leraar dan wel een vergoeding aan de werkgever voor de uren waarin de leraar minder werkt. Leraren worden betrokken bij de uitwerking van de voorwaarden op grond waarvan zij een beroep kunnen doen op het fonds.

Bij de uitwerking van het scholingsfonds houden we rekening met de vraag en behoefte van leraren in de verschillende sectoren. Het spreekt daarbij vanzelf dat die behoefte ondermeer gebaseerd moet zijn op de ambitie om de kwaliteit en de onderwijsresultaten van de desbetreffende sector te versterken. Voor het *primair onderwijs* krijgt daarom extra kwalificatie en specialisatie op het gebied van de basisvaardigheden rekenen en taal prioriteit. Voor het *voortgezet onderwijs* ligt de nadruk op vakken waar zich een tekort aan leraren aandient. Leraren en onder- en bovenbouw kunnen bijvoorbeeld een extra kwalificatie verwerven in hun eigen of een ander vak door het volgen van een masteropleiding. Bij leraren in het VMBO zal eerder behoefte zijn aan verdieping en specialisatie, bijvoorbeeld ten aanzien van zorgleerlingen of ten aanzien van signalering en voorkomen van voortijdig schoolverlaten. Ook voor de *BVE-sector* zal de inzet van het scholingsfonds meer gericht zijn op specialisatie en verdieping dan op extra kwalificatie. Individuele leraren kunnen het fonds bijvoorbeeld aanspreken voor de versterking van hun toerusting op het signaleren en voorkomen van voortijdig schoolverlaten, het beroepsgerichte onderwijs (zowel in de instellingen zelf als in de leerbedrijven), en bij met het werken met de procedures van het Kenniscentrum voor Erkennen Verworven Competenties (EVC). Daarnaast kijken we op welke manier het fonds een rol kan spelen bij de voorbereiding van leraren op de invoering van het competentiegerichte onderwijs. Voor het *hogere beroepsonderwijs* komt het accent te liggen op opscholing van leraren met een bachelor- naar een masterkwalificatie. Daarbij zal de bijdrage aan meer studiesucces en rendement, intensiever onderwijs, maatwerk voor getalenteerden en meer interactie tussen onderwijs, onderzoek en arbeidsmarkt meegewogen worden.

2.4 Stichting van het Onderwijs

De Commissie Leraren vindt dat het versterken van de positie van de leraar onderwerp van gesprek moet worden tussen overheid, onderwijsvakbonden en werkgeversorganisaties in het onderwijs. Zij wijst erop dat er momenteel – onder meer als gevolg van decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg, – geen structureel overleg meer is tussen de minister en de onderwijssectoren. De nieuw te vormen beroepsvereniging zou volgens de commissie niet moeten worden belast met geïnstitutionaliseerd overleg met de overheid op strategisch niveau. In plaats daarvan stelt de commissie voor een Stichting van het Onderwijs in het leven te roepen door omvorming van het Sector Bestuur Onderwijsarbeidsmarkt (SBO), naar voorbeeld van de Stichting van de Arbeid.

We delen de mening van de commissie dat het versterken van de positie van de leraar onderwerp van gesprek moet zijn tussen overheid, onderwijsvakbonden en werkgeversorganisaties. Daarnaast vinden we dat het de positie van de nieuwe beroepsvereniging verstevigt als zij zich kan concentreren op de kwaliteit van het beroep en niet verantwoordelijk is voor overleg met de overheid op strategisch niveau. Daarom stellen we voor dat er een platform komt van werkgevers en werknemers van alle onderwijssectoren dat optreedt als gesprekspartner van de overheid. Een dergelijk platform kan het belang van het onderwijs sterk neerzetten. Werkgevers en werknemers ontmoeten elkaar binnen het platform waar sectoroverstijgende onderwerpen aan bod komen. Denk aan de aansluitingsproblematiek in het onderwijs, de doorlopende leerlijnen en de

wisselwerking van het onderwijsveld met maatschappelijke partners. Het is van belang dat leraren en de beroepsvereniging van leraren nauw bij deze gesprekken betrokken worden. Twee maal per jaar vindt overleg plaats met de minister, waar relevante onderwerpen – als die hierboven genoemd – besproken kunnen worden. De manier waarop het platform ingericht moet worden is een zaak van de sociale partners. Uitgangspunten van het kabinet hierbij zijn dat het platform compact is in omvang, dat er geen nieuwe instituties ontstaan en dat het initiatief tot en de uitvoering van het platform volledig onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de sociale partners vallen. Omvorming van het SBO tot een Stichting van het Onderwijs, zoals de Commissie Leraren beschrijft, is een van de denkbare opties.

2.5 Lerarenopleidingen

De Commissie Leraren vindt dat de kwaliteit van de opleidingen omhoog moet. Het is volgens haar absoluut noodzakelijk dat de doelen van de Beleidsagenda Lerarenopleidingen 2005–2008 worden gehaald¹. Mocht dat niet lukken, dan adviseert de commissie o.a. de volgende maatregelen te nemen:

- *Laat de lerarenopleidingen de kennisbasis voor leraren vastleggen. Daarmee kunnen landelijke eindtermen voor vakken, pedagogiek en didactiek worden geformuleerd.*
- *Ontwikkel op basis van deze eindtermen een gezamenlijk eindexamen voor de lerarenopleidingen. Zo worden ook de prestaties van lerarenopleidingen zichtbaar. De commissie stelt vast dat voor het vastleggen van eindtermen en een gezamenlijk eindexamen een groot draagvlak bestaat bij studenten, docenten en directeuren van lerarenopleidingen. Zij moedigt de lerarenopleidingen aan hiermee direct te beginnen, dus nog tijdens de looptijd van de beleidsagenda lerarenopleidingen 2005–2008.*
- *Versterk de relatie tussen lerarenopleidingen en onderwijs, bijvoorbeeld door leraren te laten deelnemen in examencommissies van de lerarenopleidingen en les te laten geven aan een lerarenopleiding.*

We delen de zorg van de commissie. Hoewel er nog geen recente gegevens beschikbaar zijn over alle opleidingen, zijn er zorgwekkende signalen van scholen, van docenten van lerarenopleidingen en zeker ook van studenten van lerarenopleidingen.

Monitoring Beleidsagenda Lerarenopleidingen 2005–2008

Kwaliteitsverbetering vraagt tijd. Daarom volgen we de redeneerlijn van de commissie. De lerarenopleidingen hebben nu de gelegenheid te laten zien dat hun inspanningen in het kader van de beleidsagenda vruchten afwerpen. De uitvoering van de Beleidsagenda Lerarenopleidingen 2005–2008 volgen we kritisch. De Inspectie van het Onderwijs voert een monitor uit over de implementatie door de opleidingen van de afspraken uit de beleidsagenda. Deze monitor wordt in januari 2008 door de inspectie opgeleverd. De monitor geeft een beeld van de uitvoering van de afspraken uit de beleidsagenda door de instellingen. Is de beoordeling onvoldoende, dan zullen we met de lerarenopleidingen aanvullend afspraken maken over de wijze waarop zij de kwaliteit van het opleiden zo snel mogelijk verbeteren en borgen. Als de zorg over de kwaliteit van het opleiden met die afspraken en met de accreditaties van de individuele opleiding niet wordt weggenomen, dan zijn verdere maatregelen onvermijdelijk.

Gezamenlijke eindtermen en examens

Los van de uitkomsten van de inspectie-monitor vinden we het mét de Commissie Leraren noodzakelijk dat de lerarenopleidingen gezamenlijk

¹ De doelen: een hoger niveau van de opleidingen, betere instroom in de pabo (rekenen en taal), betere en meer transparante examens, en betere kwaliteitszorg. Verder gaat het om samenwerking tussen de opleidingen, om het aanbod van kleine vakken te garanderen en de assessmentcentra voor zij-instroom operationeel te houden en om samenwerking tussen opleidingen en scholen, onder meer om het opleiden in de school beter te verankeren.

eindtermen ontwikkelen en, in het bijzonder waar het gaat om de vakinhoud, een gezamenlijk eindexamen, c.q. gezamenlijke eindtoetsen ontwikkelen.

Met de uitwerking van de beleidsagenda is daarvoor al een belangrijke basis gelegd.

We vinden het belangrijk aan te sluiten bij de initiatieven die door de professionals in de lerarenopleidingen zelf in dat kader in de afgelopen periode zijn genomen. Zij zijn immers de deskundigen die aan het stuur moeten zitten bij de inhoudelijke ontwikkeling van de opleiding tot leraar. We willen met de opleiders en de directies van lerarenopleidingen afspreken dat zij op dit terrein (kennisbasis, eindtermen, eindexamen) nog dit studiejaar (2007–2008) belangrijke vorderingen maken. Verder spreken we af dat het resultaat daarvan (eindtermen en gezamenlijk examen, c.q. gezamenlijke eindtoetsen) door de opleidingen worden vastgesteld na goedkeuring door de staatssecretaris die de lerarenopleidingen in portefeuille heeft.

De hogescholen hebben in een bestuurscharter domeincompetenties vastgelegd voor de door hen verzorgde opleidingen voor leraren basisonderwijs en opleidingen voor leraren voortgezet onderwijs (1e en 2e graads).

In aansluiting daarop hebben *de opleidingen voor leraren VO/BVE* (de 2e graadsopleidingen) voor alle vakgebieden in een kennisbasis vastgelegd wat elke afgestudeerde minimaal moet kennen en kunnen. Daarmee zijn gezamenlijke eindtermen feitelijk geformuleerd. Die kennisbasis wordt in 2008 ingevoerd in alle opleidingen voor leraren VO/BVE. Maar kennis moet ook worden getoetst. Daarom ontwikkelen de opleidingen in aansluiting daarop gezamenlijk kennistoetsen die worden ingevoerd in alle opleidingen. De ontwikkeling van deze toetsen wordt in 2008 afgerond. Voor de aan hogescholen verbonden *opleidingen voor leraren VHO* (voorbereidend hoger onderwijs; de 1e graadsopleidingen) is een overeenkomende ontwikkeling gestart.

We willen met de opleidingen afspreken dat een zodanig tijdpad wordt gevolgd dat implementatie over de volle linie (1e en 2e graadsopleidingen) in studiejaar 2009/2010 haalbaar is.

We vinden het noodzakelijk dat *de opleidingen voor leraren basisonderwijs* (de Pabo) versneld de kennisbasis ontwikkelen, te beginnen met de vakken rekenen en taal. In het gezamenlijk project *Koersen op meesterschap* hebben zij een goede basis gelegd om deze ontwikkeling nu voortvarend ter hand te nemen. In aansluiting daarop stellen zij gezamenlijke operationele eindtermen en een gezamenlijk examen/gezamenlijke eindtoetsen op. Het is de bedoeling dat implementatie van het eerste deel (eindtermen en toetsen voor taal en rekenen) in 2009 haalbaar is. De Pabo's leggen de uitwerking van de eindtermen en toetsen voor de andere vakken uiterlijk in 2009 aan de staatssecretaris voor.

Samengevat: uiterlijk in het studiejaar 2008/2009 leggen de aan hogescholen verbonden lerarenopleidingen ter goedkeuring aan de staatssecretaris voor hun voorstellen voor gezamenlijke eindtermen en -toetsen

- voor de eerste- en tweedegraads lerarenopleidingen en,
- voor de Pabo's, in ieder geval rekenen en taal.

Hierbij worden – conform de aanbeveling van de commissie – ook voorstellen gedaan voor deelname van leraren van afnemende scholen in de examencommissies. De opleidingen zullen vervolgens de goedgekeurde gezamenlijke examens/-toetsen uiterlijk in het studiejaar 2009/2010 invoeren. Voor de andere vakken dan taal en rekenen zal die goedkeuring en invoering op de Pabo's uiterlijk in 2009/2010 (goedkeuring) en 2010/2011 (invoering) geschieden.

Ook de opleidingen voor leraren voortgezet onderwijs verbonden aan universiteiten hebben in de afgelopen periode gewerkt aan uitwerking van de afspraken uit de beleidsagenda lerarenopleidingen. De resultaten daarvan zijn eind van dit jaar beschikbaar en worden in 2008, na instemming van de faculteiten, aan de staatssecretaris ter goedkeuring voorgelegd.

Instemming van de faculteiten is nodig omdat, anders dan bij de aan hogescholen verbonden lerarenopleidingen, het vakinhoudelijk kennisniveau moet zijn geborgd in de WO-opleiding die aan de lerarenopleiding (ULO/educatieve WO-master) voorafgaat.

Deze lerarenopleidingen maken dus afspraken over de vakinhoudelijke eindtermen die moeten zijn bereikt voordat de student aan de lerarenopleiding begint én zij maken gezamenlijk afspraken over de wijze waarop wordt vastgesteld dat die student aan de eindtermen voldoet. Met ingang van het studiejaar 2009/2010 zal invoering geschieden.

Slagen lerarenopleidingen er niet in om tijdig gezamenlijke eindtermen en examens te ontwikkelen, dan zullen we initiatieven nemen om instellingsonafhankelijke examinering wettelijk mogelijk te maken. In het voorjaar van 2008 zullen we de Kamer informeren over de uitkomsten van de inspectiemonitor over de beleidsagenda lerarenopleidingen 2005–2008 en over de aanvullende afspraken die we met de lerarenopleidingen maken over ondermeer gezamenlijke eindtermen en examens.

Accreditatie

De Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO) beoordeelt periodiek de kwaliteit van de lerarenopleidingen. De Pabo's en de universitaire lerarenopleidingen moeten eind 2009 zijn geaccrediteerd, de opleidingen voor leraren voor het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs eind 2010.

Er is al één voorloper: pabo Edith Stein die al een positieve beoordeling van de NVAO heeft gekregen. Verder is een aantal door hogescholen verzorgde opleidingen tot leraar in het voortgezet onderwijs omgezet in masteropleidingen. Deze opleidingen hebben hiertoe met goed gevolg het accreditatietraject afgelegd.

De opleidingen moeten zich ervan bewust zijn dat de komende accreditatieronde cruciaal is. De staatssecretaris heeft daarom aan de NVAO een brief gestuurd waarin zij haar zorg over de kwaliteit uitspreekt. Deze brief is in afschrift gezonden aan de lerarenopleidingen in HBO en WO en aan HBO-raad en VSNU. De NVAO moet bevorderen dat het accreditatietraject zekerheid geeft dat de opleiding aan studenten biedt wat zij nodig hebben (structuur, vakkennis, beroepsvaardigheden, begeleide onderwijstijd etc.) om voldoende voorbereid en op HO-niveau het beroep van leraar uit te oefenen. De staatssecretaris heeft aan de NVAO gevraagd of de inzet van een of meer van die instrumenten geïntensiveerd moet worden. De NVAO doet daartoe binnenkort voorstellen.

Andere afspraken op korte termijn

Behalve afspraken over de ontwikkeling en vaststelling van eindtermen en gezamenlijke examens willen we op korte termijn ook over onderstaande aanbevelingen van de commissie afspraken maken met de lerarenopleidingen:

- Met universiteiten gaan we in gesprek over uitwerking van de aanbeveling om wo-bachelors de mogelijkheid te geven een tweedegraads lerarenbevoegdheid te laten halen in regionale samenwerkingsverbanden die in het kader van de Beleidagenda Lerarenopleidingen 2005–2008 zijn gestart.
- Met lerarenopleidingen en opleidingen onderwijskunde bekijken we hoe en met welk doel die opleidingen beter kunnen samenwerken.

- Naar verwachting eind 2007 brengt de *Expertgroep doorlopende leerlijnen rekenen en taal* onder leiding van de heer Meijerink advies uit. Mede aan de hand daarvan bekijken we of en zo ja welke aanvullende afspraken nodig zijn ter verbetering van het instroomniveau van studenten aan de opleidingen voor leraren basisonderwijs. De toetsen op het terrein van rekenen en taal die (toekomstige) pabo-studenten sinds kort afleggen, blijven gehandhaafd tot het moment dat de aanvullende afspraken op basis van het advies van de Expertgroep tot resultaat leiden.
- Uiterlijk vanaf studiejaar 2008–2009 krijgen hogescholen de gelegenheid om het aantal lectoren aan de lerarenopleidingen dat zich onder meer richt op evidence based onderwijs uit te breiden.
- Het Kabinet laat zich bij zijn aanpak mede leiden door ontwikkelingen op dit gebied in andere (OESO-)landen.

Kwaliteit leraar in Europa

Ook de Europese Commissie heeft recent aandacht gevraagd voor de positie van de leraar. Op 3 augustus 2007 heeft de Europese Commissie een mededeling gepubliceerd over de verbetering van de kwaliteit van leraren. Daarin doet zij onder meer een voorstel voor een gezamenlijke overdenking van de activiteiten die op het niveau van lidstaten kunnen bijdragen aan verhoging van de kwaliteit van de lerarenopleidingen en die van de zittende leraren. Daarbij benadrukt de Europese Commissie de ondersteunende rol die de EU heeft.

In zijn reactie van 20 september 2007 (Kamerstuk 22 112, nr. 566) geeft het kabinet aan het belang van de kwaliteit van het leraarschap te onderschrijven en verwijzen we naar beleidsinitiatieven die in de afgelopen jaren zijn ondernomen, zoals in het Beleidsplan Onderwijspersoneel 2004–2007 en de Beleidsagenda Lerarenopleidingen 2005–2008. Ook de voorstellen in dit actieplan vormen een extra investering in de kwaliteit en de positie van de leraar. Daarnaast participeert OCW in het vergelijkend onderzoek dat de OESO de komende jaren onder leraren in de onderbouw van het voortgezet onderwijs uitvoert. Verder vindt versterking van de Europese dimensie binnen het onderwijs plaats via het Europees Platform en actieve participatie in het Peer Learning Cluster Teachers and Trainers.

2.6 Duaal opleiden

De commissie pleit ervoor dat de lerarenopleidingen met de nieuwe beroepsgroep van leraren een keurmerk ontwikkelen voor zeer goede opleidingsscholen. Dit zijn scholen die door hun begeleidingscapaciteit geschikt zijn voor het opleiden van zowel leerlingen als leraren (dual opleiden).

Overheid, scholen en lerarenopleidingen investeren al een aantal jaren in het opleiden in de school. Opleiden binnen de school levert een belangrijke bijdrage aan de kwaliteit van toekomstig en van al bevoegd onderwijspersoneel. Bovendien draagt dit direct bij aan de bestrijding van lerarentekorten. Het combineren van leren en werken maakt de opleiding aantrekkelijker en voor veel studenten ook beter. Duale leerroutes zijn ook zeer geschikt voor hen die op latere leeftijd een baan in het onderwijs ambiëren, zoals zijinstromers of personen uit de «stille reserve» (wel bevoegd, maar niet altijd volledig bekwaam). Veel scholen zetten zich – ook buiten de gesubsidieerde dieptepilots – enthousiast in voor het opleiden in de school, omdat het met name kwalitatieve winst oplevert bij het opleiden van (aanstaande) leraren. Inspectie en NVAO ontwikkelen een gezamenlijk toezichtskader voor het opleiden in de school.

We volgen het advies van de commissie om een keurmerk te ontwikkelen voor een beperkt aantal excellente opleidingsscholen. De aanbeveling van

de commissie sluit dan ook nauw aan op het beleid dat op dit moment al wordt uitgevoerd en in de beleidsagenda lerarenopleidingen 2005–2008 is aangekondigd. Op 37 plaatsen in het land worden pilots uitgevoerd waarin scholen voor primair onderwijs, voortgezet onderwijs en beroeps- onderwijs in samenwerking met lerarenopleidingen onderzoeken aan welke kwaliteitscriteria opleidingsscholen zouden moeten voldoen en wat deze manier van duaal opleiden kost.

Er worden twee soorten dieptepilots uitgevoerd:

- Pilots gericht op de opleidingsschool. Een beperkt aantal scholen kan zich als «opleidingsschool» kwalificeren. Op die scholen is structureel een relatief groot deel van het onderwijspersoneel nog in opleiding. Dit opleiden gebeurt in samenwerking met de lerarenopleiding die verantwoordelijk blijft voor de uiteindelijke diplomering. Deze pilots zullen criteria opleveren voor het keurmerk dat de commissie voorstelt. De verwachting is dat een relatief beperkt aantal zeer goede opleidingsscholen dit keurmerk zal ontvangen. Ze komen dan in aanmerking voor een tegemoetkoming in de extra kosten van het opleiden in de school. We streven naar een optimale regionale spreiding van de opleidingsscholen.
- Pilots gericht op de academische opleidingsschool. In die scholen wordt onderzocht hoe het opleiden in de school kan worden verbonden met (toegepast) onderzoek. Deze pilots hebben sterk het karakter van een experiment.

Kortom: de dieptepilots moeten leiden tot kwaliteitscriteria voor het ontwikkelen van een keurmerk voor opleidingsscholen. Ofschoon dit keurmerk niet door lerarenopleidingen en beroepsgroep samen wordt ontwikkeld, zijn zij daarbij wel betrokken. Veel lerarenopleidingen participeren immers actief in dieptepilots. Voor de vaststelling van het keurmerk zal ook aan de beroepsgroep om een reactie worden gevraagd. Als de pilots zijn afgerond komen de daarbij betrokken scholen, in afwachting van definitieve regeling van de extra bekostiging voor goede opleidingsscholen en onder bepaalde voorwaarden, in aanmerking voor een overgangsregeling die in het voorjaar van 2008 wordt vastgesteld.

3 EEN PROFESSIONELERE SCHOOL

Op het gebied van professioneel personeelsbeleid moet nog veel gebeuren, vindt de Commissie Leraren. We delen deze visie en zullen daarom een convenant voor goed personeels- en opleidingsbeleid afsluiten met de sociale partners in het onderwijs. In het convenant worden o.a. afspraken opgenomen om de positie van de leraar te versterken, afspraken over goed personeels- en beloningsbeleid, over verlichting van de werkdruk en participatie van specifieke groepen. Ten slotte krijgen innovatie van het onderwijs en de kwaliteit van schoolleiders en directeuren nadrukkelijk de aandacht.

In het vorige hoofdstuk hebben we stilgestaan bij wat er nodig is om de kwaliteit en de positie van de leraar te versterken. In dit hoofdstuk gaan we in op een belangrijke randvoorwaarde om de leraar optimaal tot zijn recht te laten komen: de leraar moet zich gesteund weten door een school die hem – samen met zijn collega's – de ruimte geeft het eigen onderwijs te ontwerpen, invloed te hebben op het schoolbeleid en de kans geeft zich verder te ontwikkelen en te scholen. In dit hoofdstuk gaat het dus om de professionele school die geleid wordt door goed management. Om die ontwikkeling te ondersteunen willen we met sociale partners concrete prestatieafspraken maken. Zie hiervoor paragraaf 3.1. Verder gaan we in dit hoofdstuk in op het advies *Leraarschap is eigenaarschap* van de Onderwijsraad (3.2), het toezicht door de inspectie van het onderwijs (3.3), bestrijding van werkdruk en meer participatie van specifieke groepen in de school (3.4), innovatie in het onderwijs (3.5), kwaliteit van bestuur en management (3.6).

3.1 Convenant professionelere school

De commissie vindt dat de ontwikkeling naar een professionele school zoals deze vanaf de jaren negentig is ingezet met kracht moeten worden vervolgd. De belangrijkste elementen die de commissie hierbij aangeeft zijn de vervolmaking van het personeelsbeleid, het realiseren van betrokkenheid van leraren bij beslissingen over onderwijs en organisatie en het zorgen voor goede afstemming met de omgeving (horizontale en verticale verantwoording). De commissie stelt voor dat de overheid over deze aspecten een convenant met meetbare resultaatverplichtingen met de sociale partners in het onderwijs afsluit.

We delen de visie van de commissie over de noodzaak van het verder ontwikkelen van de professionele school. Er zijn in de afgelopen jaren veel investeringen gedaan die echter onvoldoende hebben geleid tot goed personeelsbeleid. Daar zijn weliswaar verklaringen voor, zoals het steeds grotere beroep dat de samenleving doet op scholen bij de aanpak van maatschappelijke problemen. Maar het ontslaat bestuur en management van scholen niet van de verantwoordelijkheid voor goed personeelsbeleid en evenmin van de opdracht gebruik te maken van de instrumenten die er al zijn. Het onderwijs heeft inmiddels een grote vrijheid om eigen keuzen te maken, onder meer in de vormgeving van onderwijs, de inzet van personeel, het bevorderen van de kwaliteit van het personeel en het beslissen over differentiatie in beloning. Die grotere vrijheid moet goed worden gebruikt. Schoolbestuur, schoolleiders en leraren moeten hun verantwoordelijkheid op dat punt nemen. Dat vergt in sommige opzichten een cultuuromslag. Die omslag kan sneller tot stand komen als deze wordt ondersteund door nieuwe prikkels en maatregelen.

We zullen daarom een *Convenant professionelere school* afsluiten met het onderwijsveld. Met de sociale partners in PO, VO en BVE maken we

concrete prestatieafspraken. Waar relevant leggen we een link naar de kwaliteitsagenda's die voor de verschillende onderwijssectoren worden vastgesteld. Voor het HBO zullen prestatieafspraken – voor zover die voor deze sector voortvloeien uit dit actieplan – gemaakt worden in het kader van de Strategische Agenda HO.

Doelen van dit convenant zijn een goed personeels- en opleidingsbeleid, inclusief functie- en beloningsdifferentiatie, en een sterkere positie voor de leraar op sector- en schoolniveau.

Belangrijke onderdelen van deze prestatieafspraken zijn de verantwoording door scholen en instellingen en de condities waaronder extra middelen beschikbaar zullen komen. Het principe van *no cure, no pay* zal worden gehanteerd. Nakomen van de afspraken is namelijk randvoorwaardelijk voor het verkrijgen van extra middelen die beschikbaar komen met dit actieplan. De middelen komen dan ook, afhankelijk van geleverde prestaties, gefaseerd beschikbaar. Ook de realisering van de afspraken van het convenant professionalisering (2006) zal hierbij betrokken worden.

Aspecten waarover we in het Convenant professionelere school in ieder geval afspraken maken, zijn:

- Uitstekend personeels- en opleidingsbeleid door scholen:
 - personeelsbeleid waarin rekening wordt gehouden met de levensfase waarin werknemers verkeren. Starters krijgen goede begeleiding, oudere leraren passend werk dat hen in staat stelt optimaal te blijven functioneren.
 - opleidingsbeleid dat leraren stimuleert tot verdere scholing en registratie in basis- en/of excellentieregister en afspraken over inzet van de hiertoe benodigde scholingsmiddelen. In dat verband laat de school ook zien hoe hij goede bekwaamheidsdossiers onderhoudt en beschikbaar stelt.
 - een functiemix en kwalificatiebeleid die loopbaanmogelijkheden van leraren vergroten.
 - vergroting van het aantal allochtone leerkrachten, mannelijke leraren en vrouwelijke directeurs in het basisonderwijs.
- Vergroting van de zeggenschap van leraren bij het onderwijskundig beleid van de school, meer ruimte voor teams van leraren bij het ontwerp en de uitvoering van het onderwijs en de verantwoording daarover. Deze afspraken gaan onder meer over de (tijdelijke) betrokkenheid van de leraar bij strategische en onderwijskundige keuzen én ook bij (vernieuwing van) onderwijsprocessen, en verder over onderwijsresultaten en verantwoording daarover.
- Verlichting van werkdruk door afspraken over een betere verhouding tussen lesgevende en niet-lesgevende taken, een andere organisatie van het onderwijs door middel van de inzet van conciërges, instructeurs, vakmensen voor de klas en het gebruik van ICT-toepassingen.
- de wijze en termijn waarop scholen publiek verantwoording afleggen over de kwaliteit van hun personeelsbeleid.

Mix van instrumenten

Om zeker te zijn dat dit pakket aan afspraken leidt tot klinkende resultaten, zetten we een aantal, deels nieuwe, instrumenten in samenhang in. Het gaat dus om prestatieafspraken, gekoppeld aan gefaseerde bekostiging. Dat wil zeggen dat we de extra middelen pas toekennen op basis van (tussen)resultaten. De voortgang van de resultaten worden op sectoraal niveau en schoolniveau gevolgd. Het gaat om prestaties op het gebied van onder andere beloningsdifferentiatie, functiemix en aantal bevoegde docenten. Scholen zullen op deze prestaties worden afgerekend. Afrekening op sector- en schoolniveau vindt jaarlijks plaats. Voorts krijgt de leraar zelf meer mogelijkheden om aan zijn eigen kwaliteit te werken en krijgt hij meer ruimte bij ontwerp en uitvoering van het onderwijs. Dat kan bijvoorbeeld gestalte krijgen door het versterken van taken, bevoegd-

heden en verantwoordelijkheden van teams van leraren, en door middel van medezeggenschap en versterking van de horizontale verantwoording door middel van het jaarverslag (zie hiervoor paragraaf 3.2). Ten slotte zal de inspectie meer toezicht gaan houden op de kwaliteit van het leraarschap en het personeelsbeleid, bij alle scholen in PO, VO en BVE (zie hiervoor paragraaf 3.3).

3.2 Leraarschap is eigenaarschap

Goed personeelsbeleid is een belangrijke randvoorwaarde voor een stevige positie van de leraar binnen de school. De Commissie Leraren wijst daarop en ook de Onderwijsraad doet een aantal aanbevelingen om die positie verder te versterken. De Onderwijsraad schetst in zijn advies *Leraarschap is eigenaarschap* een aantal interessante mogelijkheden voor de organisatorische posities van leraren binnen scholen. De Raad beoogt daarmee «het eigenaarschap bij de leraar te bevorderen». Duidelijkheid over verantwoordelijkheden voor management én leraar is hierbij belangrijk; onduidelijkheid leidt immers tot improductieve discussies. Daarom is het wenselijk deze wederzijdse posities formeel vast te leggen. De Onderwijsraad onderscheidt daarbij vier mogelijkheden:

- Wettelijke positionering: de wet legt (globaal) vast wie welke verantwoordelijkheden heeft, zoals bijvoorbeeld in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW);
- Professioneel statuut: op het niveau van de school (of het bestuur) worden spelregels vastgesteld waaraan bestuur/management en beroepsbeoefenaar zich moeten houden;
- Overeenkomst: afspraak op individueel niveau of van verschillende betrokken partijen waarin wederzijds rechten en plichten zijn opgenomen;
- Bevordering van eigenaarschap en rolverrijking van leraren door het ondernemers- en coproductieperspectief (stimuleren van verdiend eigenaarschap).

De Raad geeft de voorkeur aan de laatste twee mogelijkheden. In deze perspectieven is de leraar zelf partij bij het maken van afspraken over de inhoud van het werk en bepaalt hij mede wat hij daarbij van de andere betrokken partijen mag verwachten. Bij de overeenkomst en bij coproductie komen de afspraken op een zo laag mogelijk niveau te liggen. Zo komt het eigenaarschap ook echt bij de leraar te liggen.

We vinden dat de Onderwijsraad een belangrijke handreiking doet voor het doordenken van de rollen en verantwoordelijkheden in de school. Scholen kunnen deze handreiking benutten om duidelijkheid te krijgen over wat voor soort organisatie ze willen zijn. Zijn de verschillende verantwoordelijkheden van schoolbestuur, schoolleiding en leraar goed verankerd? Krijgt de leraar voldoende eigen verantwoordelijkheid of is er sprake van een top-down-aansturing? Wordt de school geleid als een onderneming? Welke voor- en nadelen heeft dit en in welke opzichten wil de school zich onderscheiden van dienstverlenende organisaties?

Wij maken geen keuze uit de opties die de Onderwijsraad schetst. Wel vinden we, net als de Onderwijsraad, dat het perspectief van «overeenkomst en coproductie» goede kansen biedt om de positie van de leraar in de school te versterken. Dit model biedt de beste mogelijkheden tot maatwerk op het niveau van de school, van teams, van vaksecties en van de individuele leraar. Overigens kan ook een professioneel statuut (op bestuurs-/schoolniveau) een goede basis bieden voor overeenkomsten tussen de school en de leraar waarin zeggenschap en verantwoordelijkheid goed zijn vastgelegd.

Goed bestuur en zeggenschap van personeel

Meer ruimte voor de professional, met name in het primaire proces, betekent niet dat het schoolbestuur daarmee geen verantwoordelijkheid meer draagt voor de kwaliteit en de organisatie van het onderwijs. Teams van leraren of vaksecties hebben een grote mate van zeggenschap bij de onderwijskundige keuzes die de school maakt en bij de inrichting van het onderwijs. Zonder hun actieve steun en betrokkenheid kan het niet. Het is echter aan het schoolbestuur om dit proces goed te regelen. Daarmee is en blijft het schoolbestuur verantwoordelijk voor de kwaliteit en het afleggen van verantwoording daarover. We willen de besturen daarbij ondersteunen door dit duidelijk vast te leggen als onderdeel van de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Dit regelen we niet tot in detail maar leggen we neer in een algemene norm waarop het bestuur door het personeel of zo nodig door de overheid kan worden aangesproken. Dit gebeurt in de vorm van een wettelijke zorgplicht voor goed onderwijs en goed bestuur. Een onderdeel van deze zorgplicht is bijvoorbeeld de opdracht aan het bestuur om in het onderwijskundig beleid de eigen deskundigheid en verantwoordelijkheid van het personeel voor de kwaliteit van het onderwijs tot haar recht te laten komen. Een daartoe strekkend wetsvoorstel voor primair en voortgezet onderwijs dienen we begin 2008 bij de Tweede Kamer in.

In de bve-sector krijgt meer ruimte voor de professional vorm via een versterking van de medezeggenschap van het personeel, waarbij de positie van professionals stevig geborgd wordt via de WOR en het professioneel statuut. Een wetsvoorstel hierover hebben we begin november aan de Tweede Kamer aangeboden. Het personeel krijgt ook de mogelijkheid meer invloed uit te oefenen op de samenstelling van de raad van toezicht. Op dit moment heeft het personeel slechts adviesrecht op de profielen op de raden van toezicht. In het nieuwe wetsvoorstel krijgt de ondernemingsraad de bevoegdheid voor een bindende voordracht voor één lid van de raad van toezicht. Voor de sector HO is een wetsvoorstel voor bekostiging en besturing van hoger onderwijs en onderzoek in voorbereiding, aangekondigd in het coalitieakkoord. In dat wetsvoorstel komt ook de medezeggenschap aan de orde.

De horizontale en verticale verantwoording door onderwijsinstellingen wordt versterkt. Per 1 januari 2008 worden de richtlijnen jaarverslaglegging voor de onderwijsinstellingen herzien. De nieuwe richtlijnen worden gebaseerd op de regelgeving in het Burgerlijk Wetboek. In aanvulling op het jaarverslag wordt met de onderwijsinstellingen afgesproken dat zij ook over een aantal indicatoren rapporteren. Uiteraard wordt zoveel mogelijk aangesloten bij al bestaande afspraken tussen OCW/Cfi en onderwijsinstellingen over gegevensuitwisseling. De indicatoren hebben o.a. betrekking op het personeelsbeleid, zoals de tevredenheid van leraren, beloningsdifferentiatie, aantal onbevoegde leraren, percentage van het personeelsbudget dat wordt uitgegeven aan deskundigheidsbevordering enz. Daarnaast worden instellingen gestimuleerd een sociaal jaarverslag te maken.

Bovenstaande maatregelen bieden een kader om de onderwijsprofessional meer zeggenschap te geven. Tevens ontstaan meer mogelijkheden voor het personeel om invloed uit te oefenen op en ook zelf verantwoordelijkheid te dragen voor het *onderwijskundig* beleid van de school.

Projectvoorstellen Onderwijsraad

Zoals gezegd maken we in het Convenant professionelere school afspraken over de verdere versterking van de positie van de leraar. De adviezen van de Onderwijsraad kunnen daarbij uitgangspunt zijn. Met convenantpartners wordt verkend of op incidentele basis projecten

kunnen worden ondersteund en uitgevoerd die door de Onderwijsraad worden voorgesteld, zoals projecten 2 (leraren in het vizier), 5 (taken-carrousel) en 6 (ZELDzaam; zelfbewust eigenaarschap voor leraren en docenten). In dit laatste project gaat het om facilitering van verschillende organisatie- en bestuursvormen van leraren. Het concept van de maatschappelijke onderneming/de lerarencoöperatie maakt daarvan deel uit.

Om leraren ook op landelijk niveau beter bij de beleidsontwikkeling van het kabinet te betrekken start het kabinet – zoals de Onderwijsraad voorstelt – met het uitbrengen van dit actieplan een lerarencommunity. Leraren kunnen op www.leerkrachtvannederland.nl informatie vinden over dit actieplan en meedenken over de uitwerking ervan.

3.3 Toezicht door de Inspectie van het Onderwijs

De Commissie Leraren ziet het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs als sluitstuk op het versneld bevorderen van de professionelere school. De commissie stelt voor om in het nieuwe risicogerichte toezicht¹ de inspectie toe te laten zien op het «werken aan de kwaliteit van het leraarschap» door goed personeelsbeleid én op de betrokkenheid van leraren en omgeving. Dat betekent dat de inspectie ook om tevredenheidsonderzoeken onder leraren, leerlingen en ouders vraagt. Schoolbesturen die niet aan de eisen voldoen, moeten hierover opheldering geven.

De Inspectie van het Onderwijs dient naar ons oordeel een belangrijke rol te spelen in het bewaken van de vorderingen van scholen op het gebied van kwaliteitsverbetering van het leraarschap. Het nieuwe toezicht is intensief bij besturen en scholen met risico's en tekortkomingen én is erop gericht om die tekortkomingen effectief aan te pakken. Bij deze scholen blijkt vaak dat de kwaliteit van de leraren, de schoolleiding en het bestuur oorzaak van tekortkomingen kunnen zijn en een hinderpaal om verbeteringen te bewerkstelligen.

Besturen en scholen die goede kwaliteit leveren, verdienen in dat nieuwe toezicht (meer) vertrouwen. Voor hen is de toezichtlast beperkt. Maar ook bij die scholen kunnen tekortkomingen voorkomen in het (met goed personeelsbeleid) werken aan de kwaliteit van de leraar.

De inspectie heeft ook op dit laatste terrein een taak. Daarom willen we de wetgeving zodanig aanpassen dat de inspectie in het kader van de naleving van wettelijke bepalingen ook toezicht houdt op de kwaliteit van het leraarschap. Kwaliteit van het personeelsbeleid (dat kwaliteit en kwaliteitsverbetering van de leraar impliceert) wordt daarmee een nadrukkelijk element in de bepaling van de sterkte van de school. Dit speelt een rol in de bepaling of intensiever toezicht noodzakelijk is. Zo wordt in het toezicht de nadruk op personeel en management beduidend sterker dan in de afgelopen jaren.

De commissie suggereert dat de Inspectie van het Onderwijs een keurmerk zou kunnen verlenen. Dat ligt, gelet op de inzichten over het nieuwe toezicht, niet voor de hand. Maar als een school over een keurmerk beschikt – zoals het «Investors in people»-keurmerk – kan dit voor de Onderwijsinspectie een indicatie zijn voor de kwaliteit van het leraarschap en het personeelsbeleid. Hiermee houdt zij in haar toezicht rekening.

3.4 Werkdruk, participatie en diversiteit

De werkdruk in het onderwijs is hoog. Volgens de Commissie Leraren hebben leraren op een professionelere school meer zeggenschap over hun werk. Ze kunnen hun werk meer zelf indelen en daarmee de werkdruk beperken. Volgens de commissie kan de aanpak van de werkdruk ook

¹ Risicogericht toezicht houdt in dat de mate van het toezicht afhankelijk is van een risicoanalyse. Hoe hoger het risico, hoe scherper het toezicht.

worden meegenomen in het periodieke gesprek tussen de leraar en de schoolleiding over de planning van werkzaamheden en de te behalen resultaten. Ook stelt de commissie voor om in het overleg met de leraren te kijken naar de mogelijkheid om schoolvakanties anders in te plannen om piekbelastingen te voorkomen.

We zijn van mening dat leraren en schoolleiding zelf het beste in staat zijn om een te hoge werkdruk te voorkomen. We sluiten ons dan ook aan bij de adviezen van de commissie. Die benadering past bij de grotere autonomie die scholen hebben gekregen. Scholen zullen daarom kritisch moeten kijken naar de huidige organisatie van hun onderwijs. Bij hen ligt de verantwoordelijkheid om de taken die niet direct verband houden met primair proces of met de professionalisering van leraren in omvang zo beperkt mogelijk te houden, goed te verdelen en meer ondersteunend personeel in te schakelen. We denken dat daar een belangrijke sleutel ligt voor de bestrijding van werkdruk en de aanpak van het lerarentekort.

Wanneer leraren meer ruimte hebben voor hun kerntaken en minder tijd kwijt zijn aan vergaderen en «papierwerk» komt dat de kwaliteit van het onderwijs ten goede en zal dat voor veel leraren een beperking van de werkdruk betekenen.

Het aantal uren dat leraren daadwerkelijk lesgeven is in de afgelopen jaren afgenomen. De meeste leraren geven weliswaar nog tussen de 25 en 28 uur les, maar het *gemiddeld* aantal uren dat de leraar besteedt aan lesgeven is de afgelopen tien jaar gedaald naar 20 uur¹. Naarmate de aanstellingsomvang van leraren toeneemt, neemt bovendien het aantal uren dat men daadwerkelijk lesgeeft af. Voltijders gaven in 2005 naar verhouding een kleine 20 procent minder les dan leraren met een kleine deeltijdaanstelling. Uiteraard speelt hierin mee dat voltijders ook eerder worden belast met andere taken dan leraren met een kleine deeltijdbaan. De daling van de gemiddelde lestijd heeft echter ook gevolgen voor het door een school of sector benodigde aantal docenten. Om de zelfde hoeveelheid lestijd te verzorgen zijn immers meer docenten nodig. Elk uur minder voor de klas betekent dat er in het voortgezet onderwijs structureel een kleine 3 000 docenten extra nodig zijn. Zorgvuldig taakbeleid is dus van groot belang voor de (verdeling) van werkdruk, maar ook voor het realiseren van voldoende onderwijstijd en het bestrijden van het lerarentekort.

We denken dat de verhouding tussen lesgevende en niet-lesgevende taken beter kan. Zeker bij voltijders is op dit punt winst te behalen. We zullen hierover in het kader van het *Convenant professionelere school* – afspraken maken met de sociale partners.

Participatie en diversiteit

Het personeelsbestand in scholen is in diverse opzichten eenzijdig. In het onderwijs werken relatief veel vrouwen van onder de dertig en boven de vijftig. Allochtonen zijn ondervertegenwoordigd. Bovendien zouden er – naast de hoger opgeleide leraren – meer (lager- en) middelbaar opgeleiden in de school actief kunnen zijn. Er ligt een belangrijke opdracht bij de werkgevers in het onderwijs om meer aandacht te besteden aan diversiteit en de inschakeling van meer «typen» personeel. Vergroting van het aantal allochtone leerkrachten, mannelijke leraren en vrouwelijke directeuren in het basisonderwijs kan een belangrijke bijdrage leveren aan het voorkomen van tekorten.

Het instrument van zij-instroom in het beroep biedt scholen goede mogelijkheden om hoger opgeleiden die nu nog inactief of elders aan het werk zijn in te laten stromen in het onderwijs. Lerarenopleidingen zouden zich nog meer moeten richten op groepen die niet in het bezit zijn van een hoger onderwijs-getuigschrift, maar wel geïnteresseerd zijn in het beroep

¹ Integrale Personeelstelling Onderwijs VO.

van leraar. Bijvoorbeeld door maatwerktrajecten aan te bieden. Uiteraard is het essentieel dat deze mensen ook afstuderen en daadwerkelijk kiezen voor het beroep van leraar. Voldoende stageplaatsen, goede opvang en begeleiding van studenten in de lerarenopleiding én van beginnend personeel is daarbij essentieel.

Een grotere participatie van leraren en ondersteunend personeel uit hierboven genoemde groepen zal een belangrijke bijdrage leveren aan de aanpak van de werkdruk en aan het minder kwetsbaar maken van scholen in tijden van personeelstekorten. Inzet van conciërges kan een bijvoorbeeld belangrijke ontlasting betekenen voor schoolleiders, met name in het primair onderwijs. De inzet van klassen- en onderwijsassistenten, leraarsondersteuners en instructeurs (met name in het VMBO/MBO) geeft scholen de kans meer in breed samengestelde teams te werken. Daardoor is maatwerk voor leerlingen beter mogelijk en hebben leraren meer tijd om les te geven en andere taken zoals de ontwikkeling van lessen en scholingsactiviteiten.

Het Landelijk Platform Beroepen in het Onderwijs (LPBO) heeft recent geadviseerd over de onderwijsondersteuner. Hij komt in zijn rapport Beroep: onderwijsondersteuner tot de conclusie dat er één beroep van onderwijsondersteuner is dat op twee verschillende niveaus kan worden uitgeoefend. Het eerste niveau is gepositioneerd op MBO-4 niveau. Met het onderscheiden van een tweede (hoger) niveau denkt het Platform dat er plaats is voor associate degreeprogramma's in de sector onderwijs. Daarom is gepeild wat de behoefte is in het onderwijs naar deze hoger opgeleide onderwijsondersteuners. De Werkgeversvereniging Primair Onderwijs (WvPO) heeft aangegeven dat het beroepsperspectief in het primair onderwijs voor onderwijsondersteuners van het hogere niveau onzeker is. De WvPO leek het daarom niet opportuun om pilots associate degree te starten gericht op het opleiden van ondersteuners voor het hoger niveau t.b.v. het primair onderwijs. De VO-raad meldde dat de vraag naar de kwantitatieve behoefte aan ondersteuners van het hoger niveau in het VO door hem niet kan worden beantwoord. De VO-raad verwacht wel dat scholen voor voortgezet onderwijs serieus nadenken over een andere organisatie en daarmee over andere functies. Zij maken daarbij zelf de keuze of er ook ruimte is voor ondersteuners van het hoger niveau. De voorzichtige schatting van de MBO-raad is dat de komende vijf jaar in de mbo-sector jaarlijks ruim 200 onderwijsondersteuners van het hogere niveau kunnen worden geplaatst. Op basis van deze inventarisatie zien we in ieder geval voldoende ruimte om aan opleidingen voor leraren VO/BVE pilots associate degree te verbinden die opleiden voor het beroep van onderwijsondersteuner op het hoogste niveau in het MBO en mogelijk ook het VO. Uit voorstellen die hogescholen op dit terrein doen zal de precieze behoefte in de regio (ook voor het VO) duidelijk moeten worden.

We willen de scholen ondersteunen bij de verlichting van werkdruk van leraren en participatie van meer typen personeel door in het kader van het *Convenant professionelere school* afspraken te maken met de sociale partners over:

- meer ruimte voor taken die direct verband houden met het primair proces en professionalisering;
- vergroting van het aantal allochtone leerkrachten, mannelijke leraren en vrouwelijke directeuren in het basisonderwijs en voldoende stageplaatsen voor studenten uit allochtone groepen;
- meer ruimte voor het aanstellen van conciërges in het primair onderwijs. Verschillende mogelijkheden worden verkend om scholen te stimuleren volwaardige arbeidsplaatsen voor conciërges te creëren. Daarbij kijken we naar de mogelijkheid om deze maatregel aan te laten

- sluiten bij andere initiatieven die erop gericht zijn meer conciërges-functies in het primair onderwijs te creëren;
- specifiek voor het beroepsgerichte onderwijs (VMBO en MBO) de ondersteuning van aanstelling en opleiding van «vakmensen voor de klas» voort te zetten en te verbreden. Bovendien willen we hogescholen de gelegenheid geven aanvragen te doen voor pilots met associate degree-programma's;
 - meer ruimte te creëren voor zij-instroom in het beroep, met name voor die scholen die geconfronteerd worden met lerarentekorten.

3.5 Innovatie

De commissie doet een aantal suggesties voor maatregelen om de vraag naar leraren te verminderen. Ze stelt onder andere voor onderdelen van het onderwijsprogramma uit te besteden, productiviteitsverhoging door de inzet van onderwijsassistenten en gebruik te maken van ICT.

Het kabinet wil het innovatiebeleid meer richten op maatschappelijke thema's. Het onderwijs is een van de maatschappelijke sectoren waar het Innovatieplatform de innovatie wil bevorderen. Innovatie in het onderwijs moet leiden tot versnelde groei van productiviteit en kwaliteit. Daarom willen we kijken hoe innovatie kan bijdragen aan het terugdringen van het lerarentekort.

We vinden het belangrijk om niet alleen te bezien hoe het aanbod verhoogd kan worden, maar ook te kijken hoe de vraagkant van de onderwijsarbeidsmarkt zo beïnvloed kan worden dat deze bijdraagt aan het terugdringen van het lerarentekort. In het arbeidsproces in scholen is de afgelopen jaren veel veranderd. Zo heeft opleiden in de school steeds meer terrein gewonnen in de school, onder meer door de komst van zijinstromers, is er een begin gemaakt met functiedifferentiatie, heeft het teamonderwijs zijn intrede gedaan en zijn scholen deel gaan uitmaken van steeds grotere organisatorische verbanden.

Maar er is ook veel bij het oude gebleven. Scholen zouden naar ons idee veel meer aandacht moeten besteden aan het ontwikkelen van en experimenteren met een andere – kwalitatief hoogwaardige, effectieve maar minder arbeidsintensieve – organisatie van het leerproces en nog meer gebruik kunnen maken van functiedifferentiatie en aanstelling van onderwijsondersteunend personeel. De komende jaren ontstaat op de totale arbeidsmarkt een schaarste aan hoger opgeleide medewerkers. Door aan het onderwijsproces gerelateerde functies op mbo-niveau te creëren (zie ook par. 3.4) kan dit segment van de arbeidsmarkt worden ontsloten. Bovendien leidt inzet van onderwijsondersteunend personeel tot meer handen in de klas en vermindering van oneigenlijke taken van leraren.

Om daadwerkelijk bij te dragen aan het verminderen van de vraag naar leraren is een doorbraak nodig in de manier van werken in schoolorganisaties. Op diverse scholen wordt reeds met succes op andere manieren gewerkt dan via het één leraar, 25 leerlingen, één klaslokaal-principe. Ook zijn er scholen die lessen in een vak clusteren in een periode van een aantal weken, in plaats van spreiding over het gehele cursusjaar. Dit geeft enerzijds meer mogelijkheden om lesstof met behulp van diverse werkvormen geconcentreerd te behandelen en anderzijds kan er efficiënter worden omgegaan met de inzet van leraren, zeker waar het de tekortvakken betreft.

Daarnaast kunnen scholen kijken of het binnen de geldende voorschriften mogelijk is op tijdelijke basis delen van het onderwijs te laten verzorgen door externe partijen, zoals gastdocenten.

ICT kan eveneens een doorbraak creëren in de manier van werken in schoolorganisaties. Met het actieprogramma «Maatschappelijke sectoren & ICT» wil het kabinet een impuls geven aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken door beter gebruik te maken van bestaande ICT-toepassingen endiensten¹. Dit actieprogramma ondersteunt diverse projecten in het onderwijs. Daarnaast is – in het kader van het FES-project *Leren door te experimenteren* – een experiment gestart naar het gebruik van ICT in het onderwijs. Stichting Kennisnet ICT op school voert in dit project een onderzoek uit naar de bijdrage van ICT aan de verbetering van de efficiency en de kwaliteit van het onderwijs als instrument om het lerarentekort terug te dringen. De verwachting is dat eind 2008 de resultaten van dit onderzoek beschikbaar komen.

Dat scholen nu, als gevolg van de gratis schoolboekenmaatregel, via de lumpsum nieuwe keuzes kunnen maken over de inzet en vormgeving van leermiddelen geeft ook veel mogelijkheden voor innovatie.

Het kabinet investeert via diverse innovatieprojecten en innovatiearrangementen in de innovatie van het onderwijs². Deze innovaties zijn in eerste instantie gericht op de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. We willen de komende jaren ook innovaties op het terrein van organisatie en arbeid in onderwijsorganisaties bevorderen. Daarom nemen we het initiatief om samen met het onderwijs, het bedrijfsleven en de wetenschap te onderzoeken welke ICT-innovaties via de manier van werken in schoolorganisaties een bijdrage kunnen leveren aan het verminderen van het lerarentekort. Daartoe zullen in het kader van de procedure voor de FES-middelen projectvoorstellen worden ingediend.

3.6 Kwaliteit schoolleiders en directeuren

De commissie vindt goed personeelsbeleid cruciaal, maar spreekt zich niet uit over de kwaliteit van de schoolleider of bestuurders. Wij vinden dat goede schoolleiders en directeuren onmisbaar zijn voor professionele scholen. Zij hebben een centrale rol in het personeelsbeleid. Daarom vinden we dat ook investeringen nodig zijn in de beloning en kwaliteit van het management. De schoolbestuurders hebben hierin een belangrijke verantwoordelijkheid.

In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de beloning van schoolleiders in het primair onderwijs. In deze paragraaf ligt het accent op de kwaliteit. De Nederlandse Schoolleiders Academie (NSA) heeft al belangrijke stappen gezet in het bevorderen en bewaken van de beroepskwaliteit van schoolleiders in het primair onderwijs. Zo heeft de NSA een beroepsstandaard ontwikkeld en wordt een register voor schoolleiders onderhouden dat de beroepskwaliteit van de geregistreerde schoolleiders bewaakt en hun professionele ontwikkeling bevordert. Steeds meer schoolbesturen gebruiken het register als kwaliteitskeurmerk bij de werving van schoolleiders³. Het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs kennen geen met NSA vergelijkbare organisatie en al evenmin een register. We vinden het belangrijk dat er ook in het voortgezet onderwijs zo'n register komt. Daarover maken we met de VO-raad afspraken. Met de MBO-raad willen we bekijken of het wenselijk is om ook in die sector registratie van «schoolleiders» na te streven, of dat er een betere manier is om hier de kwaliteit van het leiderschap te bevorderen.

¹ Actieprogramma Maatschappelijke Sectoren & ICT, Beter benutten, betere kwaliteit.

² Rijksbegroting 2008, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

³ Sociale partners in het po hebben na het Convenant professionalisering (2006) afspraken gemaakt over de vergoeding van de kosten van de registratie van directeuren als registerdirecteur. Werknemer en werkgever kunnen afspraken maken over het al dan niet voldoen aan de eisen van het register. In overleg met de P(G)MR wordt een regeling opgesteld over de scholingsfaciliteiten. Registratie kan meetellen voor de beloning.

4 EEN BETERE BELONING

De Commissie Leraren doet een aantal voorstellen voor een betere beloning van leraren. Het kabinet wil resultaatsafspraken vastleggen in het Convenant professionelere school over een sterkere koppeling tussen opleiding, prestaties en beloning, versterking van de horizontale en verticale verantwoording én over de verdeling van de verschillende leraarsfuncties over de salarisschalen. Daarmee wil zij leraren een beter loopbaanperspectief bieden en bevorderen dat er meer hogere leraarsfuncties komen. Daarnaast gaat de lengte van salarisschalen stapsgewijs terug van 18 naar 12 jaar. Regionale differentiatie in beloning moet mogelijk worden en via leeftijdsfasebewust personeelsbeleid willen we de uitstroom van starters en van oudere werknemers verminderen.

De salarissen in het onderwijs zijn niet concurrerend, blijkt uit de analyse van de commissie. In het bedrijfsleven verdienen werknemers met vergelijkbare opleidingen meer dan leraren, met name in de Randstad en de grote steden. Daar ontstaat dan ook een groter tekort aan leraren. De belangrijkste oorzaken die de commissie ziet:

- *In het leraarsberoep ontbreekt het loopbaanperspectief. Hogere salarisschalen zijn nu vaak gekoppeld aan leidinggevende en coördinerende taken. Verder zijn er minder formatieplaatsen voor hogere functies.*
- *De salarisschalen zijn lang en daardoor zijn de periodiekstappen klein. Scholen passen nauwelijks beloningsdifferentiatie toe: ze houden te weinig rekening met het functioneren en de prestaties van leraren, de zwaarte van het werken met specifieke probleemleerlingen en de tekorten die er in sommige vakken zijn.*

Versterking van de kwaliteit van de leraar en van zijn positie in het onderwijs vraagt om investeringen in scholing en om een betere rolverdeling tussen leraren en management. Daarbij is in de vorige hoofdstukken uitvoerig stilgestaan. De kwaliteitsverbeteringen die we beogen moeten echter hand in hand gaan met aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden. Het kabinet is het eens met de probleemanalyse van de commissie: het beroep van leraar moet voor huidige en toekomstige leraren attractiever worden door een sterkere concurrentiepositie ten opzichte van andere beroepen. We kiezen voor de maatregelen zoals beschreven in de paragrafen 4.1 tot en met 4.4. Juist de combinatie van de verschillende maatregelen moet bijdragen aan de versterking van de positie en de kwaliteit van de leraar en het oplossen van het lerarentekort.

Scholen hebben de afgelopen jaren meer zelfstandigheid gekregen. Daardoor heeft het Rijk geen zeggenschap meer over de arbeidsvoorwaarden van onderwijspersoneel¹. De maatregelen worden dus samen met de sociale partners geïmplementeerd en verder uitgewerkt. Het is belangrijk dat er een integraal pakket van maatregelen komt. In het *Convenant professionelere school* (zie paragraaf 3.1) komen concrete afspraken te staan, onder meer over de voorwaarden voor bekostiging en de controle op naleving van de afspraken. Er worden dus afspraken gemaakt over het hele pakket aan maatregelen, niet over losse onderdelen. Extra bekostiging vindt plaats op basis van (tussen)resultaten.

¹ In het primair onderwijs is de minister van OCW nog verantwoordelijk voor de zogeheten protocolonderwerpen (algemene salarisontwikkeling, uitgangspunten voor functiewaardering, vaststelling van de algemene arbeidsduur en bovenwettelijke sociale zekerheid).

4.1 Beloon opleiding en kwaliteit

De Commissie Leraren stelt een nieuw functiegebouw voor met vier functieniveaus, gebaseerd op het kwalificatieniveau van de leraar:

- *bacheloropleiding;*

- *hbo-masteropleiding;*
- *wo-masteropleiding;*
- *doctorsgraad.*

Hoe hoger het niveau, hoe hoger het salaris van de leraar. Naast de leraar onderscheidt de commissie ook nog de klassenassistent of onderwijs-ondersteuner met een opleiding op zogeheten associate degreeniveau.

We zijn met de Commissie van mening dat opleiding beter beloond moet worden. Maar het beloningsstelsel dient meer doelen dan alléén kwaliteitsverbetering en het aantrekken en behouden van hoger opgeleid personeel. Ook het adequaat belonen van arbeidsprestatie is belangrijk. Werknemers moeten gestimuleerd worden om goed of excellent te presteren. Verder is het hebben van praktijkervaring in het bedrijfsleven voor leraren – onder meer in de sector BVE – van belang. Scholen moeten de ruimte hebben om ook deze leraren een aantrekkelijk salaris en loopbaanperspectief te bieden. Ten slotte kiezen we voor een efficiënte inzet van middelen. Niet elke leraarsfunctie vereist het hoogste opleidingsniveau. De school moet de vrijheid houden om een relatie te leggen tussen de taken van de school en de beschikbare financiële middelen.

Dat scholen voldoende hogere leraarsfuncties in hun formatie opnemen is een eerste voorwaarde om het opleidingsniveau en ontwikkelperspectief te kunnen belonen. Van belang daarbij is, dat de verhouding tussen het aantal leraarsfuncties en het aantal leraarondersteunende functies als gevolg hiervan niet verandert. Meer onderwijsondersteuners juichen we toe (zie ook par. 3.4); zij moeten echter worden ingezet bij *de ondersteuning* van het primaire proces en dus niet worden belast met leraarstaken. De verdeling over de salarisschalen¹ voor leraarsfuncties in de verschillende onderwijssectoren ziet er nu (op macroniveau) zo uit:

| salarisschaal | BO | S(B)O | VO | BVE | HBO |
|---------------|-----|--------|--------|--------|-----|
| LA | 99% | n.v.t. | n.v.t. | n.v.t. | 8% |
| LB | 1% | 98% | 65% | 38% | 9% |
| LC | 0% | 2% | 17% | 51% | 31% |
| LD | 0% | 0% | 18% | 10% | 48% |
| LE | 0% | 0% | 0% | 1% | 4% |

We willen uiterlijk in 2012 per sector tot de volgende bredere verdeling komen over de verschillende salarisschalen:

| salarisschaal | BO | S(B)O | VO | BVE | HBO |
|---------------|------|--------|--------|--------|-----|
| LA | 70% | n.v.t. | n.v.t. | n.v.t. | 5% |
| LB | 28%* | 90% | 46% | 38% | 5% |
| LC | 2% | 7% | 22% | 48% | 40% |
| LD | 0% | 2% | 29% | 12% | 40% |
| LE | 0% | 1% | 3% | 2% | 10% |

* In dit plaatje is er rekening mee gehouden dat er een verschuiving van 10% van LA naar LB al mogelijk werd met het beschikbaar komen van de Van Rijn-middelen.

Met eerdere maatregelen zijn resultaten geboekt, zoals de invulling van salarisschaal LC in het voortgezet onderwijs (van 0% in 2001 naar 17% in 2006). Deze resultaten zijn echter nog lang niet voldoende. Daarom willen we duidelijke resultaatafspraken maken met de verschillende onderwijssectoren. Doelen van deze afspraken zijn een verhoging van de bezetting van de hogere leraarsfuncties én een verbetering van de positie van wetenschappelijk opgeleide leraren en andere eerstegraads opgeleiden. Uit onderzoek² blijkt namelijk dat het beloningsverschil tussen het onderwijs en de markt toeneemt naarmate het opleidingsniveau van de werknemer hoger is. In de prestatieafspraken voor het speciaal onderwijs komt

¹ Stand van zaken 2006, afgerond op hele procenten.

² SEO, Exploratie van beloningsverschillen in het onderwijs 2001–2004, december 2006.

specifiek voor het traject «passend onderwijs» ook aandacht voor de zwaarte van de lestaak en de benodigde expertise voor het onderwijs aan leerlingen met een beperking.

We willen de resultaatafspraken hierover met de sociale partners vastleggen in het *Convenant professionelere school*. Voor het HBO zullen de afspraken worden uitgewerkt in het kader van de Strategische Agenda HO. Het gaat daarbij zowel om afspraken op het niveau van de onderwijssector als op instellingsniveau.

De genoemde afspraken in het Convenant professionelere school behelzen onder meer:

- a. Een gefaseerde verhoging van de bekostiging. Daarbij worden de tweede en volgende verhogingen pas gerealiseerd als de onderwijssectoren en de scholen de tussendoelen hebben bereikt wat betreft de bezetting van de hogere leraarschalen.
- b. Aanvullende afspraken tussen de sociale partners over:
 - herijking van de functiewaarderingssystemen, zodat ook het vereiste opleidingsniveau mede het functieniveau bepaalt. Scholen kunnen hierdoor eenvoudiger leraarsfuncties van verschillend niveau onderscheiden. Dit is dus een basisvoorwaarde;
 - verbetering van de beloning van gepromoveerden, academici en andere eerstegraads opgeleiden in de bovenbouw vwo-havo. Dit kan onder meer door een minimumfunctieniveau in de bovenbouw of een automatische doorgroei naar een hogere salarisschaal bij goed functioneren in te voeren;
 - ook tweedegraads leraren krijgen de kans op basis van opleiding en prestaties door te stromen naar een hogere salarisschaal. Per school is er ruimte om ongeveer de helft van de leraren onder te brengen in respectievelijk schaal LC en schaal LD;
 - versterking van de horizontale én de verticale verantwoording op instellingsniveau. Vanaf 2008 moet in het formatieplan een functiemix worden opgenomen. Bij een functiemix gaat het om een bepaalde verdeling van de verschillende leraarsfuncties over de salarisschalen (in percentages voor de hoogste leraarsfuncties) met een termijn waarop deze gerealiseerd moet zijn. Leraren kunnen een hogere schaal bereiken op basis van functioneren en opleiding. Deze functiemix moet in 2012 worden bereikt. Het is nodig dat de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad instemt met de vaststelling of wijziging van de formatie en van het functie- en beloningsdifferentiatiebeleid. Deze medezeggenschapsgesleding heeft dus ook een instemmingsrecht bij de vaststelling van de in 2012 te bereiken functiemix. Jaarlijks rapporteert het bevoegd gezag aan de medezeggenschapsgesleding over de realisatie van de gestelde doelen. De verticale verantwoording wordt versterkt door de realisatie van de gestelde doelen verplicht op te nemen in het jaarverslag.

Deze afspraken op sector- en instellingsniveau leiden tot de door het kabinet gewenste macro-opbrengst in 2012, uitgedrukt in de bezetting van de verschillende salarisschalen.

4.2 Biedt carrièreperspectief, beloon functioneren en prestaties

De Commissie Leraren stelt voor om de salarisschalen in te korten van 18 tot 12 jaar en adviseert om alleen bij voldoende functioneren periodieken binnen de salarisschalen toe te kennen.

Het kabinet is met de commissie eens dat het lang duurt voordat leraren in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs en volwasseneneducatie het maximum van hun schaal behalen¹ en dat

¹ In het hoger beroepsonderwijs zijn de salarisschalen al ingekort.

binnen de functiefamilie «leraren» de doorstroommogelijkheden naar hogere schalen in de huidige functiestructuur zeer beperkt zijn.

We nemen daarom beide aanbevelingen van de commissie over. In 2008 willen we de salarisschalen in het PO, het VO en de BVE inkorten van 18 tot 15 jaar. Door een – nog door het volgende kabinet te bekrachtigen – volgende stap in 2012 worden deze salarisschalen ingekort tot 12 jaar. Met deze maatregel, gecombineerd met de maatregel in 4.1, is niet langer sprake van een carrièreperspectief voor leraren dat achterblijft bij andere sectoren. Daarnaast maken we met de sectoren afspraken over het stapsgewijs invoeren van prestatiebeloning. Hiertoe zullen er binnen het huidige systeem substappen per periodiek gecreëerd moeten worden (bij goed functioneren krijg je bijvoorbeeld de hele periodiek, bij redelijk functioneren de helft). De automatische periodiek wordt dus afgeschaft en op termijn willen we komen tot afschaffing van het tredensysteem (zoals in de HO-sector). Invoering hiervan is een voorwaarde voor de inkorting van de carrièrelijnen.

Specifiek voor die leraren die aan het einde van hun schaal zitten, omdat zij al vele jaren in het onderwijs actief zijn wordt een bindingstoelage gecreëerd. Deze leraren komen in aanmerking voor zo'n toeslag bij goed presteren, wanneer men langer doorwerkt enz. Deze maatregel wordt genomen in samenhang met nieuwe afspraken over regelingen voor langer doorwerken die aansluiten bij het flexibel pensioen van het ABP (zie hiervoor par. 4.4).

Het bepalen van de lengte van de salarisschalen en het vaststellen van de voorwaarden voor de toekenning van jaarlijkse periodieken zijn de verantwoordelijkheid van de sociale partners. Afspraken hierover worden vastgelegd in de decentrale cao's. We gaan met de sociale partners in het PO, het VO en de BVE afspraken maken over hoe we de inkorting van de salarisschalen, de afschaffing van de automatische periodiek en het stapsgewijs invoeren van prestatiebeloning kunnen realiseren.

4.3 Beloon werken in tekortregio's

De Commissie Leraren vindt dat extra beloning voor leraren in regio's waar tekorten zijn, leraren in tekortvakken en leraren die werken met specifieke probleemleerlingen mogelijk moet worden.

We zijn het met de commissie eens dat het werken in de grote steden en in andere tekortregio's aantrekkelijker gemaakt moet kunnen worden door extra beloning. Periodiek kan gezien worden waar de urgentie het grootst is en waar extra middelen terecht zouden moeten komen. Op dit moment is het lerarentekort het meest urgent in de vier grote steden en Almere, en dan met name in het VMBO en in de ROC's. Daarbij gaat het dus om de steden waar sprake is van een grotere arbeidsmarktproblematiek én een grotere beloningsachterstand ten opzichte van de overige regio's¹. Bovendien is er veelal sprake van een optelsom van (grootstedelijke) problemen. We zullen daarom extra geld uittrekken voor een tijdelijke arbeidsmarkttoeslag die vooral ten goede moet komen aan leraren werkzaam in het vmbo en de bve-sector in de vier grote steden en Almere. Hiermee krijgen scholen in deze steden meer mogelijkheden voor extra beloningen en ruimte om andere voorzieningen voor leraren te treffen waardoor de regionale concurrentiepositie op de arbeidsmarkt wordt versterkt. Naast beloning kan gedacht worden aan (financiële) ondersteuning bij bijvoorbeeld huisvesting, vervoer en parkeren.

¹ SEO, Exploratie van beloningsverschillen in het onderwijs 2001–2004, december 2006.

We willen over de inzet van de extra middelen resultaatafspraken maken met de werkgevers in de genoemde steden. Voorwaarde is ook dat de

decentrale cao's voor deze werkgevers voldoende ruimte bieden voor het toekennen van regionale arbeidsmarkttoeslagen. Hierover gaan we in gesprek met de cao-partijen.

4.4 De inzet van onderwijspersoneel en de verhoging van de participatiegraad van het zittend personeelsbestand

De hiervoor genoemde beloningsmaatregelen zijn in het bijzonder gericht op werving en behoud van personeel in de onderwijssector. Maar ook als de concurrentiepositie van de onderwijssector op dit punt is hersteld, zullen er spanningen in de personeelsvoorziening blijven bestaan. Het is daarom nodig om ook het aantal arbeidsuren waarvoor het zittende personeel zich beschikbaar stelt, te optimaliseren.

Dit kan ondermeer door de leraren te stimuleren op jaarbasis meer te gaan werken en/of door aan het einde van de loopbaan langer door te werken. Nu het perspectief op een concurrerende beloning en een aantrekkelijk loopbaan wordt geboden, vinden we het ook redelijk om van (zittend) onderwijspersoneel te vragen dat zij optimaal participeren.

Verhoging jaarlijkse arbeidsduur

De huidige norm voor de arbeidsduur in het onderwijs komt overeen met een 36-urige werkweek (de zgn. normjaartaak bedraagt 1659 uur). Een verhoging van de gemiddelde betrekkingsomvang kan een substantiële bijdrage leveren aan de bestrijding van het lerarentekort. Wanneer leraren meer keuzemogelijkheden hebben bij het bepalen van hun arbeidsduur, dan is dat zowel in het belang van de arbeidsorganisatie als in het belang van de individuele leraar. De arbeidsorganisatie kan flexibeler opereren bij de inzet van het personeel en de leraar heeft meer mogelijkheden om zijn werktijd af te stemmen op persoonlijke omstandigheden, door bijvoorbeeld gedurende levensfasen die dat toelaten het accent te leggen op «inkomen» en in andere perioden meer ruimte te nemen voor zorgtaken. Verhoging van de normjaartaak naar een standaard die overeenkomt met de 40-urige werkweek, kan een «psychologisch» effect hebben, barrières doorbreken en een positieve uitwerking hebben op de bereidheid om jaarlijks meer te gaan werken¹. Het besluit dat in de jaren negentig is genomen om de arbeidsduur terug te brengen naar 36 uur werd genomen in een periode waarin er behoefte was aan een betere arbeidsverdeling. Veel jongeren bleven aan de kant, omdat er onvoldoende werk voor hen was. In de huidige context van arbeidsmarktcrisis past een oproep aan leraren om hun aanstellingsomvang uit te breiden naar 40 uur. Het ligt daarbij voor de hand dat zo'n uitbreiding ten goede komt aan het primaire proces, dat wil zeggen lesgeven, de ontwikkeling en voorbereiding van lessen en aan professionaliseringsactiviteiten. Zolang er op dit punt geen stappen worden gezet zal de werkdruk voor leraren verder toenemen vanwege lesuren/vacatures die in de school onvervuld blijven en het ontbreken van collega's die kunnen vervangen.

Het gebruik van de standaard van de 40-urige werkweek vergroot de mogelijkheden om – als de persoonlijke en zorgtaken dat toelaten – te kiezen voor een hogere arbeidsduur met een bijbehorend hoger inkomen. Tegelijk blijven de bestaande wettelijke mogelijkheden om gedurende bepaalde fasen van de loopbaan te kiezen voor deeltijdwerk overeind. We vinden het daarom gewenst om ook in het onderwijs deze norm de komende jaren stapsgewijs te verhogen. Het tempo waarin de verhoging van de standaard kan plaatsvinden, is afhankelijk van de toename van de vraag naar personeel, die per onderwijssector verschilt. Op korte termijn kan deze aanpak vooral effectief zijn in het voortgezet onderwijs, het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie en het hoger beroeps-onderwijs.

¹ De verhoging van deze norm in de Politie-CAO heeft in die sector een aanwijsbaar effect gehad.

Vergroten aanstellingsomvang deeltijders en starters

Onder deeltijders bestaat veel animo om langer te gaan werken¹. Door het verwachte tekort aan leraren zal de ruimte daarvoor toenemen. Ook innovatieve schoolorganisatorische oplossingen kunnen de ruimte voor deeltijders en starters om meer te werken vergroten. Werkgevers kunnen regionaal samenwerken om beter gebruik te maken van de bestaande arbeidscapaciteit. Ze kunnen bijvoorbeeld afspreken dat zij een leraar «delen», zodat die – vooruitlopend op een volledige betrekking bij één bestuur – een vollediger baan heeft. Een andere mogelijkheid is dat scholen de lessen in een vak niet over een heel schooljaar spreiden, maar clusteren in één periode. Zo kan een leraar efficiënter worden ingezet bij verschillende scholen.

Specifieke aandacht vraagt de positie van starters op de onderwijsarbeidsmarkt. Zij moeten vaak met kleine banen genoegen nemen, omdat ze niet meer uren kunnen krijgen. Verder kiezen starters er vaak zelf voor om minder te werken, omdat een volledige betrekking een te zware belasting is. In beide gevallen is er een belangrijke rol weggelegd voor de werkgevers in het onderwijs. Werkgevers kunnen – al dan niet gezamenlijk in regionaal verband – zorgen voor banen die aantrekkelijker zijn voor starters, omdat ze een substantiële omvang hebben. Werkgevers moeten er ook voor zorgen dat startende leraren goed worden opgevangen en begeleid in hun nieuwe functie. Op die manier kan uitval van leraren worden voorkomen. We zullen met werkgevers afspraken maken over het vergroten van de aanstellingsomvang van deeltijders en het vasthouden van starters door hen een grotere aanstellingsomvang te geven, een ruimere inwerktijd en goede begeleiding, bijvoorbeeld door oudere collega's.

Leeftijdsebewust personeelsbeleid

We delen de opvatting van de commissie dat langer doorwerken helpt om het lerarentekort te voorkomen. Bovendien draagt dit bij aan de houdbaarheid van de verzorgingsstaat. Ook voor onderwijspersoneel is, met het akkoord over VUT/Prépensioen en Levenloop (VPL) in 2005, de financiële prikkel om langer door te werken toegenomen. Dit leidt nu al tot een zichtbare verhoging van de leeftijd waarop onderwijspersoneel uittreedt. We vinden dat het in een dergelijke benadering niet meer past dat leraren op een, ook in vergelijking met andere sectoren, jonge leeftijd (vanaf 52 jaar) generieke arrangementen voor wekelijkse taakvermindering (met gedeeltelijke behoud van salaris) aangeboden krijgen.

We kunnen deze BAPO-regeling beter vervangen door nieuwe sectorale regelingen van leeftijdsfasebewust personeelsbeleid. Deze regelingen moeten aansluiten op de per 1 januari 2006 ingevoerde regeling van flexibele pensionering bij het ABP. Het flexibel pensioen van het ABP maakt het mogelijk om vanaf de leeftijd van 60 jaar te kiezen voor een deeltijdpensioen in combinatie met een voortgezette deeltijdfunctie. Op deze manier kan men er individueel voor kiezen om vanaf de leeftijd van 60 jaar de arbeidstijd geleidelijk te verminderen. Door in de deeltijdbetrekking langer door te werken dan de thans gebruikelijke FPU leeftijd kan de pensioenuitkering na 65 jaar op het gewenste niveau blijven. Bovendien komen oudere werknemers bij goed presteren in aanmerking voor een bindingstoelage (zie ook par. 4.2). De regeling van leeftijdsfasebewust personeelsbeleid zou het gebruik van dit flexibel pensioen moeten ondersteunen, maar ook in andere fasen van de loopbaan stimulansen moeten bieden die de life-time inzetbaarheid en arbeidsmotivatie verhogen. Voor de regelingen die in de plaats komen van de extra verlofregelingen voor ouderen kan een deel van het budget dat nu met die regelingen gemoeid is worden ingezet.

¹ Volgens de Monitor Arbeid, Zorg en Levensloop 2006 (Astri).

Deze invoering moet door scholen worden ondersteund door een samenhangend en effectief leeftijdsfasebewust personeelsbeleid op scholen, bijvoorbeeld door begeleiding en coaching van starters te laten verzorgen door oudere leraren. Denk daarbij aan de eeuwenoude meester-gezelconstructie die ook nu nog bijzonder effectief kan zijn. Zo wordt uitstroom van personeel uit het onderwijs, zowel bij starters als bij oudere werknemers, tegengegaan. Bovendien kan het plezier in het werk toenemen en actief worden gewerkt aan de overdracht van gedurende vele jaren opgedane kennis en ervaring.

Zowel de inhoud van de specifieke seniorenregelingen als het personeelsbeleid, waaronder het taakbeleid, zijn de verantwoordelijkheid van sociale partners. We zullen daarom met de sociale partners afspraken maken om bestaande seniorenarrangementen zodanig aan te passen dat deze effectief bijdragen aan grotere arbeidsparticipatie van ouderen.

4.5 Beter beloning schoolleiders PO

De commissie richt zich in haar advies uitsluitend op de leraar. Maar het kabinet voorziet in het primair onderwijs op korte termijn ook een fors tekort aan schoolleiders. In 2011 kan dit tekort oplopen tot bijna 5 procent¹. Dit levert zowel een kwantitatief als een kwalitatief probleem op. Juist de schoolleider vervult immers een cruciale rol in de ontwikkeling en uitvoering van personeelsbeleid.

Het ontstaan van het tekort aan schoolleiders komt voor een belangrijk deel doordat docenten niet bereid zijn de stap naar de functie van schoolleider te maken. De reden hiervoor is dat er onvoldoende beloning staat tegenover de flink toenemende verantwoordelijkheid en werkdruk. Daarom vinden we dat ook het vak van schoolleider aantrekkelijker moet worden, onder meer door een beter salaris. We willen hiervoor dan ook extra middelen beschikbaar stellen. Omdat de sociale partners ook verantwoordelijk zijn voor arbeidsvoorwaarden van de schoolleider, zullen we met deze partijen afspraken maken over de vormgeving van de maatregel. Uitgangspunt is dat die maatregel moet leiden tot een concrete salarisverhoging voor alle schoolleiders in het primair onderwijs. Deze salarisverhoging wordt toegekend wanneer er – ter beoordeling van het bestuur – sprake is van goede prestaties ten aanzien van het realiseren van de afspraken over personeels- en opleidingsbeleid en de functiemix.

¹ Ministerie van OCW, Nota werken in het onderwijs 2008.

5. KORTETERMIJNMAATREGELEN

Welke maatregelen kunnen op korte termijn worden genomen om het lerarentekort terug te dringen? De Commissie Leraren doet hiervoor diverse aanbevelingen. We nemen maatregelen op het gebied van regionale samenwerking, stimuleren de zij-instroom in het beroep en het inzetten van «stille reserve» in het voortgezet onderwijs.

Het tekort aan leraren doet zich vandaag al voor. Daarom vindt de Commissie Leraren het noodzakelijk om naast het doorvoeren van structurele veranderingen ook kortetermijnmaatregelen te nemen. De commissie doet daarvoor een groot aantal aanbevelingen, in drie categorieën:

- *meer hoogopgeleiden naar het onderwijs;*
- *verruimen inzet van bevoegde leraren;*
- *onderwijs anders organiseren.*

We raden de werkgevers in het onderwijs aan goed kennis te nemen van de aanbevelingen van de commissie. De commissie doet veel aanbevelingen die hen op de korte termijn al kunnen helpen bij een modern en gedifferentieerd personeelsbeleid. Voor samenwerkende scholen in regionale platforms zijn bepaalde aanbevelingen zeer geschikt om uit te voeren. Zo kunnen zij gezamenlijk wervingsacties opzetten en afspraken maken met bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties of universiteiten om hun personeel de kans te geven een deel van hun arbeidstijd tijdelijk in het onderwijs aan het werk te gaan. Op deze manier kunnen zij werk maken van de aanpak van het verwachte lerarentekort.

We vinden de samenwerking van scholen in de regio van groot belang voor de aanpak van het lerarentekort. In paragraaf 5.1 doen we voorstellen voor concrete maatregelen. In paragraaf 5.2 en 5.3 gaan we in op de aanbevelingen van de Commissie Leraren die we voor de korte termijn het meest kansrijk vinden en waarvan we het grootste effect verwacht. De voorstellen van de commissie inzake onderwijs anders organiseren bespraken we eerder in paragraaf 4.4 over innovatie in het onderwijs.

5.1 Regionale samenwerking

De commissie stelt dat schoolbesturen in regio's waar grote tekorten aan leraren worden verwacht hun beleid op hoofdlijnen met elkaar moeten afstemmen. Bijvoorbeeld bonussen voor het verhuizen naar de regio, gezamenlijke (duale) opleidingsprogramma's en een gezamenlijke voorziening om overschotten of tekorten op te vangen op de regionale onderwijsarbeidsmarkt.

We vinden het voor de hand liggend dat scholen in de regio samenwerken met lerarenopleidingen, bedrijfsleven en andere organisaties. Vooral basisscholen werken al veel samen in zogeheten regionale platforms. Het is belangrijk dat ook scholen die nog niet samenwerken – vooral scholen voor voortgezet onderwijs – inzien dat regionale samenwerking loont.

In de periode 2005–2007 werden tien regio's met de grootste problemen op de arbeidsmarkt financieel ondersteund bij de aanpak van de regionale arbeidsmarktproblematiek. Samenwerking in regionaal verband biedt vrijheid voor scholen om zelf passende oplossingen te vinden voor regio-specifieke problemen. De tien regio's hebben in de afgelopen jaren projecten ontwikkeld waarmee zij toekomstige arbeidsmarktproblemen het hoofd kunnen bieden.

De nota Werken in het Onderwijs 2008 bevat voor de komende periode per regio een analyse van de arbeidsmarktproblemen in het primair en voortgezet onderwijs. In de regio's die een bovengemiddeld risico lopen op arbeidsmarktproblemen ondersteunen we een gezamenlijke aanpak van de problemen. We starten met de risicoregio's voortgezet onderwijs, omdat de problemen daar het urgentst zijn. Als de ramingen voor het primair onderwijs hiertoe over twee jaar aanleiding geven, zullen we ook risicoregio's voor het primair onderwijs ondersteunen.

Met de volgende risicoregio's voortgezet onderwijs maken we prestatieafspraken: Almere, Rijnmond, Amsterdam, Haaglanden, Den Haag, Rotterdam, IJssel/Veluwe, Zuidelijk Noord-Holland, Flevoland, Rijnstreek en Utrecht.

Een aantal van deze regio's ontving in de afgelopen jaren al extra steun. We bezien in overleg met de betreffende regio's welke aanvullende maatregelen nodig zijn. De steden Rotterdam, Amsterdam, Den Haag en Utrecht kennen een complexe grootstedelijke problematiek die verder gaat dan de werving en het behoud van personeel. Zij nemen daarom een aparte plaats in. Het kabinet wil met deze regio's afzonderlijke afspraken maken.

De prestatieafspraken richten zich vooral op aanbodverhogende maatregelen, zoals:

- het stimuleren van zij-instroom;
- doorstroming van leraren van primair naar voortgezet onderwijs;
- de inzet van leraren uit de stille reserve;
- tijdelijke inzet van hoger opgeleiden uit het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en promovendi aan universiteiten;
- flexibele inzet van docenten in de tekortvakken op verschillende scholen;
- hoger beroepsrendement van lerarenopleidingen;
- een betere begeleiding van beginnende leraren bij de overgang van opleiding naar werk.

De regio's krijgen de vrijheid om zelf te bepalen welke maatregelen in hun situatie het beste zijn.

5.2 Meer hoogopgeleiden naar het onderwijs

De Commissie Leraren doet een aantal aanbevelingen om meer hoogopgeleide werknemers te interesseren voor een baan in het onderwijs. Ze roept het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties op om werknemers de ruimte te geven tijdelijk een deel van hun tijd aan de slag te gaan in het onderwijs. De commissie stelt voor een deel van de aanstellingsomvang van promovendi in te zetten voor het geven van onderwijs. Een ander voorstel is om studenten van lerarenopleidingen een positieve financiële prikkel te geven wanneer zij hun opleiding eerder afronden. Daarnaast wil de commissie zijinstroom stimuleren door een sterkere financiële prikkel voor scholen. Tot slot is er de suggestie onderwijsonderzoekers en -ondersteuners in het onderwijs te stimuleren om in deeltijd voor de klas te gaan staan en de daarbij behorende kwalificatie te behalen en om de doorstroom van leraren primair onderwijs naar voortgezet onderwijs te bevorderen.

De Commissie Leraren doet een groot aantal bruikbare aanbevelingen om de inzet van hoger opgeleiden in het onderwijs te verruimen. Veel ervan kunnen scholen – in regionaal verband – zelf ter hand nemen. Voor de uitvoering van de volgende aanbevelingen zullen wij het voortouw nemen.

Zijnstroom

Bij het *Convenant professionalisering en begeleiding van onderwijspersoneel primair en voortgezet onderwijs*, dat medio 2006 door de toenmalige minister van OCW is afgesloten met de sociale partners, is 100 miljoen euro beschikbaar gesteld aan het funderend onderwijs (exclusief het beroepsonderwijs dat 10 miljoen euro ontving). Door bundeling van bedragen en het schrappen van afzonderlijke regelingen kregen scholen meer ruimte om pro-actief eigen personeelsbeleid te voeren. Ook het geld dat oorspronkelijk bestemd was voor de kosten om zijnstromers in het beroep te benoemen is hierin opgenomen.

Mogelijk hebben individuele scholen die met lerarentekorten worden geconfronteerd – ook na optimale inzet van de middelen die zij in de lumpsum beschikbaar hebben – onvoldoende financiële ruimte om zijnstromers te benoemen, op te leiden en te begeleiden. We willen in het kader van het *Convenant professionelere school* bekijken hoe en onder welke voorwaarden deze scholen aanvullende financiële middelen kunnen krijgen voor de aanstelling van zijnstromers.

Inzet promovendi voor de klas

We vinden het een goed idee om promovendi in te zetten als leraar in het voortgezet onderwijs. Het biedt een oplossing voor het nijpende tekort op korte termijn en draagt bij aan het verhogen van het aantal hoogopgeleiden binnen de onderwijsinstelling. We zullen dit voorstel bespreken met de VSNU (Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten).

Uitbreiding hbo-kopopleiding

De hbo-kopopleiding biedt hbo- en wo-vakbachelors de mogelijkheid om in een jaar een tweedegraads bevoegdheid te behalen. Sinds 2004 hebben ruim 300 studenten dit gedaan. Het merendeel bestond uit hbo-vakbachelors. De verwachting is dat jaarlijks 250 studenten zich voor de kopopleiding in zullen schrijven. In overleg met de HBO-raad en de VSNU willen we daarom de verwantschapsregeling uitbreiden zodat meer plaatsen beschikbaar komen.

5.3 Verruimen inzet van bevoegde leraren

De commissie geeft aan dat er voor het voortgezet onderwijs veel mensen zijn die een onderwijsbevoegdheid hebben, maar die buiten het onderwijs werken (de «stille reserve»). De commissie stelt voor deze mensen op te roepen (weer) in het onderwijs aan de slag te gaan. Verder stelt de commissie voor langer doorwerken aantrekkelijker te maken door een grotere financiële prikkel in de FPU-regeling om leraren te stimuleren door te werken tot hun vijftenzestigste. Dit kan gecombineerd worden met de aanpassing van de regelingen voor vakantie en ouderenverlof. Daarnaast doet de commissie de suggestie deeltijders meer te laten werken, bonussen te geven op mobiliteit naar tekort en gespaarde adv-dagen alsnog productief in te zetten.

In hoofdstuk 4 doen we een aantal voorstellen voor het belonen van werken in tekortregio's (4.3), het behouden van zittend personeel en het geven van een grotere aanstellingsomvang aan deeltijders en starters (4.4).

Oproep aan de «stille reserve» voortgezet onderwijs

Veel mensen die werkzaam zijn buiten het onderwijs zijn in het bezit van een onderwijsbevoegdheid. De kans op terugkeer naar het onderwijs voor het overgrote deel van deze groep is niet realistisch, omdat men al jaren werkzaam is in andere sectoren, of omdat men inmiddels met (pre)pensioen is. Niettemin is er altijd nog een substantieel deel van deze groep

waarvan aangenomen mag worden dat ze nog wel geïnteresseerd zijn in een baan in het onderwijs. Het betreft hier met name die mensen die in de afgelopen jaren zijn afgestudeerd aan de lerarenopleiding, maar dus niet in het onderwijs gingen werken. Landelijk gaat het om zo'n 4000 mensen. De omvang van de «stille reserve» en de noodzaak om hierop een beroep te doen verschillen per regio. Zo'n oproep kan dan ook het beste gedaan worden binnen die regio's waar een behoorlijk potentieel is aan «stille reserve». Met de scholen voor voortgezet onderwijs in de risicoregio's (zie par. 5.1) zullen hierover prestatieafspraken worden gemaakt.

6 GOEDE ONDERWIJSRESULTATEN DOOR DE INZET VAN UITSTEKENDE LERAREN

De Commissie Leraren stelt in haar advies de leraar centraal. Dat is terecht. Gekwalificeerde en gemotiveerde leraren zijn de basis voor goed en effectief onderwijs. Zonder hen geen succes. Door te investeren in dé leerkracht van Nederland bieden we de beste garanties op kwalitatief goed onderwijs. Onderzoek laat zien dat een verhoging van de kwaliteit van leraren kan leiden tot substantiële verbeteringen in de prestaties van leerlingen (CPB, 2006).

Tegelijk met dit actieplan werken we daarom met de verschillende onderwijssectoren aan verbetering van de kwaliteit en de opbrengsten van het onderwijs. Daartoe worden voor de sectoren afzonderlijk kwaliteit-sagenda's opgesteld die elk hun eigen speerpunten kennen. Hierna vatten we samen waar het om gaat: Goede onderwijsresultaten door de inzet van uitstekende leraren.

In het *primair onderwijs* willen we de onderwijskwaliteit en leeropbrengsten verbeteren, vooral op het gebied van rekenen en taal. Dat doen we door duidelijk vast te leggen wat leerlingen aan het eind van de basisschool moeten kennen en kunnen. Er komt een dekkend aanbod van voor- en vroegschoolse educatie en maatregelen om de taalachterstand van achterstandsleerlingen reduceren. Minimaal 80% van de scholen voldoet aan de standaarden van kwaliteit zorg zoals omschreven in het toezichtskader van de inspectie. En het aantal zeer zwakke scholen wordt gehalveerd en de periode dat een school zeer zwak functioneert geminimaliseerd.

In de vorige kabinetsperiode is aangegeven dat wordt gestreefd naar een verplichte eindtoets. Om de toegevoegde waarde van scholen goed zichtbaar te maken, zijn echter ook referentieniveaus voor rekenen en taal en een goed leerlingvolgsysteem nodig. Naar aanleiding van het rapport over de doorlopende leerlijn Rekenen en Taal zal worden besloten op welke wijze het totaalpakket van eindtoets, referentieniveaus en een leerlingvolgsysteem vormgegeven wordt.

In het *voortgezet onderwijs* ligt de focus de komende jaren op onderwijsinhoud, basisvaardigheden en (basis)kennis. De overheid en de VO-sector stellen een gezamenlijke agenda op. Deze agenda gaat over de bijdrage die het onderwijs kan leveren en over de versterking van de kwaliteit en de maatschappelijke rol van het onderwijs. Maar ook over het beeld van de sector en over het maatschappelijk vertrouwen in het VO. De huidige sterke kanten van het onderwijs willen we behouden en uitbouwen. Voor alle leerlingen leggen we de verplichte leerstof wettelijk vast in de kerndoelen. Over de onderwerpen zwakke scholen, rekenen en taal, examens, voortijdig schoolverlaten, talentontwikkeling en maatschappelijke stage gaan we concrete prestatieafspraken maken. Benchmarking is een van de instrumenten die de VO-sector verder zal uitwerken.

De *BVE-sector* werkt samen met het bedrijfsleven en de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven aan een grote vernieuwing: het competentiegericht onderwijs. Dat dient twee doelen: het mbo moet beter aansluiten op de eisen die het bedrijfsleven stelt en het competentiegericht onderwijs moet de deelnemers meer boeien, zodat voortijdig schoolverlaten wordt voorkomen. Deze omslag vraagt ook om omslag van leraren. Zij moeten studenten kunnen coachen en stimuleren, ze moeten vaste roosters kunnen loslaten en een gedifferentieerd aanbod vormgeven en met studenten het onderwijs ontwerpen. In de kwaliteitsagenda zal centrale examinering een aandachtspunt zijn.

In het *hogere onderwijs* vragen de uitdagingen van onze tijd in de eerste plaats om een ambitieuze studiecultuur. Tot nu toe zijn hogescholen en universiteiten erin geslaagd een groeiende deelname te combineren met een onderwijskwaliteit die aan de basis op orde is. Maar gemiddeld is niet voldoende. Een ambitieuzere studiecultuur moet gerealiseerd worden door meer studiesucces (uitvalvermindering) en rendement in de bachelorfase, intensiever onderwijs (aantal contacturen + staf/student-ratio), maatwerk voor getalenteerden en meer interactie tussen onderwijs, onderzoek en arbeidsmarkt. Hiervoor zijn investeringen in de opleiding en positie van de leraar nodig, vooral in het HBO. De agenda gaat gepaard met meerjarenafspraken op sectorniveau en het zichtbaar maken van prestaties van instellingen.

Voortijdig schoolverlaten (VSV)

Leraren vervullen een cruciale rol bij het voorkomen en terugdringen van voortijdig schoolverlaten met name in VO en BVE. Boeiend onderwijs dat aansluit bij de leerstijl van leerlingen is een belangrijk instrument bij het voorkomen van uitval. Bovendien kan de leraar die belangrijke rol vervullen doordat hij over veel kennis en informatie beschikt over het welbevinden van de leerlingen. Samen met leerlingbegeleiders en decanen kunnen leraren ervoor zorgen dat problemen snel gesignaleerd worden, zolang in het Zorgadviessteam besproken en effectief worden aangepakt.

Hoewel uit onderzoek blijkt dat docenten een grotere rol ambiëren op het gebied van het voorkomen van voortijdig schoolverlaten, krijgen zij in de praktijk lang niet altijd deze rol. Leraren zouden in positie gebracht kunnen worden op dit thema door hun professionaliteit beter te benutten. Om dit te bereiken moet er nog veel verbeterd worden, met name op het punt van de communicatie tussen docenten en het management en door de doorvertaling van het VSV-beleid naar de werkvloer.

7 FINANCIËLE CONSEQUENTIES

De kosten van het actieplan *Leerkracht van Nederland* staan vermeld in de onderstaande tabel. In de voorgaande hoofdstukken van het actieplan staan de concrete maatregelen die onder de vier actielijnen vallen. In de tabel staat hoeveel middelen er per actielijn beschikbaar zijn.

Bedragen x € 1 miljoen

| Maatregel | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2015 | Structureel |
|----------------------------|------|------|------|------|------|-------------|
| Een sterker beroep | 32 | 64 | 101 | 119 | 143 | 133 |
| Een professionelere school | 18 | 62 | 86 | 86 | 61 | 53 |
| Een betere beloning | 110 | 307 | 388 | 475 | 736 | 932 |
| Korte termijn maatregelen | 12 | 22 | 26 | 24 | 21 | 10 |
| Totale kosten | 173 | 455 | 601 | 705 | 961 | 1 127 |

Deze investeringen worden gedekt uit de onderwijsenveloppe uit het coalitieakkoord, door modernisering van het beleid voor oudere werknemers (de middelen die vrijvallen door modernisering van de BAPO-regeling worden daarbij gekoppeld aan maatregelen om oudere werknemers te binden aan het onderwijs) en door de inzet van middelen voor incidentele loonontwikkeling¹ van de onderwijssectoren en van de sector Rijk en van de begrotingsgefinancierde gepremieerde en gesubsidieerde sectoren. Daarnaast worden de intensiveringen gedekt door bijdragen uit de begroting van OCW. Bovendien wordt het profijtbeginsel in het Hoger Onderwijs versterkt door middel van het verhogen van de collegegelden. Ten slotte worden, als de voorgenomen projecten de FES-procedure doorstaan – FES-middelen ingezet om de innovatie in het onderwijs te stimuleren.

Voor een deel van de maatregelen en het dekkingspakket geldt dat deze ingaan na deze kabinetsperiode. Het kabinet maakt over het totale pakket de komende periode afspraken met de onderwijssector. Voor maatregelen na 2011 is in principe dekking voorzien zoals aangegeven, maar de maatregelen en dekking zullen door een nieuw kabinet vanzelfsprekend moeten worden bevestigd.

Voor een uitgebreide toelichting op de dekking verwijs ik naar de Nota van Wijziging bij de ontwerpbegroting 2008. De dekking sluit over de jaren heen aan op de kosten van de maatregelen.

¹ Indien sectoren ILO-middelen die na 1 augustus 2008 beschikbaar komen hebben ingezet ter dekking van cao-afspraken, dan zal de inzet van deze middelen worden verdisconteerd (lees verrekend) met de maatregelen en de daartoe benodigde middelen die in het actieplan voor de desbetreffende sector zijn opgenomen.