

LEERAARSCHAP IS EIGENAARSCHAP

advies

LERAARSHIP IS EIGENAARSHIP

Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht.

De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast initieert de raad seminars en websitediscussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

De raad bestaat uit veertien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Advies *Leraarschap is eigenaarschap*, uitgebracht aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Nr. 20070211/891, september 2007.

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2007.
ISBN 978-90-77293-67-6

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag
email: secretariaat@onderwijsraad.nl
(070) 310 00 00 of via de website: www.onderwijsraad.nl

Ontwerp en opmaak:

Maarten Balyon grafische vormgeving

Drukwerk:

OBT bv

© Onderwijsraad, Den Haag
Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

LERAARSHIP IS EIGENAARSHIP

Aan de Minister van
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer dr. R.H.A. Plasterk
Postbus 16375
2500 BJ DEN HAAG

Mijnheer de Minister,

In uw brief van 8 mei j.l. verzocht u de raad te adviseren over de positie van de onderwijsprofessional bij de nieuwe bestuurlijke verhoudingen.

Met genoegen zendt de Onderwijsraad u hierbij het advies getiteld *Leraarschap is eigenaarschap*. Eigenaarschap is geen gebruikelijke term in het onderwijs. Leraren en docenten zijn werknemers, dat geldt zowel voor scholen in het openbaar als in het bijzonder onderwijs. Bij het werknemersschap horen vakbonden en werkgeversverenigingen. Die twee partijen nemen veel ruimte in beslag op het speelveld van het onderwijs. Misschien wel te veel, en daarom is er behoefte aan een versterking van de andere kant van het leraarschap. Het accent van de positionering van de leraar verschuift daarbij van de werknemerskant naar de beroepsinhoudelijke kant.

Het advies laat zien dat de leraar/docent meer is dan alleen een werknemer. Hij is tegelijkertijd een professionele beroepsbeoefenaar die deskundig is op zijn vakgebied, die weet wat goed onderwijzen is en die dat besef van eigenaarschap ook uitdraagt.

Het zal nog niet meevallen om de beroepsinhoudelijke kant te versterken. Dat vergt nieuwe activiteiten aan de kant van de leraar en ook aanpassing aan de kant van bestuur en management, zowel op het niveau van de school als op landelijk niveau. In het advies geeft de raad aan welke nieuwe activiteiten nodig zijn en welke aanpassingen wenselijk. Door middel van een aantal concrete aanbevelingen in de vorm van een zestal samenhangende projecten hoopt de raad dat beroepsbeoefenaren over enige tijd in het onderwijs hun plaats beter kunnen

ONS KENMERK
20070211/891

UW KENMERK

CONTACTPERSOON

DOORKIESNUMMER

PLAATS / DATUM
Den Haag, 12 september 2007

ONDERWERP
Advies Leraarschap is eigenaarschap

ONDERWIJS **raad**

RAASSAULAN 6
2514 JS DEN HAAG
TELEFOON 070 310 00 00
FAX 070 356 14 74
E-MAIL SECRETARIAAT@ONDERWIJSRAAD.NL
WEBSITE WWW.ONDERWIJSRAAD.NL

innemen en met recht kunnen zeggen: dat is mijn onderwijs,
voor deze resultaten bij deze kinderen en jongeren ben ik ver-
antwoordelijk.

Namens de Onderwijsraad,



Prof.dr. A.M.L. van Wieringen
Voorzitter



Drs. A. van der Rest
Secretaris

Inhoud

Samenvatting	9
1 Inleiding: over leraren en docenten in nieuwe bestuurlijke verhoudingen	13
1.1 Nieuwe bestuurlijke verhoudingen en de positie van de docent/leraar	13
1.2 Adviesvraag	15
1.3 Over dit advies	15
2 De huidige positie van de beroepsbeoefenaar in het onderwijs: een verkenning van theoretische en feitelijke posities	17
2.1 De inherente spanning tussen management en beroepsbeoefenaar: theoretische beschouwingen en feitelijke ontwikkelingen	17
2.2 Vrijheid om onderwijs te geven en in te richten: de juridische speelruimte van de leraar	22
2.3 De factor schoolleider en zijn toenemende professionalisering	29
2.4 De discussie: onvrede over het management, onvrede over de beroepsbeoefenaar	32
2.5 De beroepsbeoefenaar en zijn feitelijke positie: beeldvorming en werkelijkheid	35
2.6 Oorzaken van de veranderde rol van de beroepsbeoefenaar en mogelijke oplossings-richtingen voor verbeteringen in de positie	48
3 De toekomstige positie van de beroepsbeoefenaar in het onderwijs: drie perspectieven	52
3.1 De beroepsbeoefenaar in drie perspectieven	52
3.2 Eerste perspectief: bevoegd gezag/management en overheid als spelbepaler	53
3.3 Tweede perspectief: de leraar en beroepsvereniging als spelbepaler en ondernemer	53
3.4 Derde perspectief: de beroepsbeoefenaar en management, overheid en beroepsvereniging, als productieve coalitie in een onderwijsgemeenschap	56
3.5 Naar een andere positie voor de leraar: verschillende perspectieven	58
3.6 Vormgeving van evenwichtige verhoudingen	60
3.7 Eigenaarschap en rolverrijking van leraren bevorderen door facilitering van ondernemers- en coproductieperspectief	62
4 Uitgangspunten, aanbevelingen en projectvoorstellen	65
4.1 Uitgangspunten: sectorspecificiteit, coproductie en wederkerigheid	65
4.2 Vier aanbevelingen	68
4.3 Verantwoordelijkheden en regie	75
Afkortingen	77
Figurenlijst	79

Literatuur	80
Geraadpleegde deskundigen	83
Bijlagen	
Bijlage 1: Adviesvraag	B.1-85
Bijlage 2: Vormgeving van eigen onderwijsconcept	B.2-89

Samenvatting

De kernvraag van dit advies is: hoe kunnen de ruimte en de positie van de professional binnen het onderwijs organisatorisch beter gestalte krijgen en wat zijn organisatorisch-bestuurlijk gezien bevorderende dan wel belemmerende factoren voor het realiseren van een brede professionaliteit?

Positie van de leraar contextgevoelig

Diverse onderzoeken geven aan dat leraren, ook in vergelijking met de marksector en andere overheidssectoren, over het algemeen tevreden zijn over de zelfstandigheid en toegemeten verantwoordelijkheid. Niettemin is er toch onvrede over hoe het management functioneert en over de beroepsgroep van leraren als zodanig. De organisatiegraad van leraren is bijvoorbeeld vrij laag, wanneer het gaat om activiteiten die tot doel hebben het beroep verder te ontwikkelen. Er is een zekere passieve volgzzaamheid bij beslissingen die door de overheid, het management of de vakbond worden genomen.

Er is niet één oplossing of één antwoord op de vraag hoe de positie van de leraar verbeterd kan worden. Afhankelijk van de organisatie en de onderwijssector én de opstelling van de beroepsbeoefenaar zijn er verschillende benaderingen mogelijk. De positie van de beroepsbeoefenaar is verschillend in de diverse onderwijssectoren. Zo is in het hoger onderwijs al sprake van een wettelijke verankering, bijvoorbeeld in de vorm van een garantie voor de academische vrijheid. Het primair onderwijs is op schoolniveau vaak nog kleinschalig en de schoolleiding neemt geen inhoudelijke beslissingen dan na consultatie van het hele team. Brieven aan ouders worden niet zelden ondertekend 'namens het team'.

Uitgangspunt van gemeenschappelijke en wederkerige betrekkingen

Een consistent uitgangspunt van de raad is dat de onderwijsinstelling vooral een sociaal verband – een gemeenschap – is, waarbinnen alle partijen in belangrijke mate parallelle belangen hebben. Volgens de raad is er behoefte aan een professionele oriëntatie waarbij leraren functioneren als lid van een schoolorganisatie als geheel, de activiteiten in de eigen klas of leergroep relateren aan het beleid en de doelen van de school, en naast het lesgeven ook duidelijk betrokken zijn bij onderwijsontwikkeling en andere activiteiten binnen de school.

De raad veronderstelt dat binnen een schoolgemeenschap beroepsbeoefenaars en de organisatie dezelfde missie onderschrijven en kenbaar hebben gemaakt een duurzame en wederkerige band met elkaar te willen aangaan. Dat betekent dat beroepsbeoefenaars niet alleen aanspraken hebben, maar ook plichten. De schoolleiding mag hen daarop wijzen. Aan de andere kant: de beroepsbeoefenaar en het team hebben recht op een 'invloedsvrije' sfeer, een zekere vrijheid van inrichting van het te geven onderwijs en de ontwikkeling daarvan. Ook de schoolleider moet kennis hebben van het onderwijs en kan daar (bij)scholing in volgen, bijvoorbeeld in het omgaan met professionals.

Aanbevelingen: twee domeinen, vier concrete uitwerkingen, zes projecten

De organisatorisch-bestuurlijke verhouding tussen leraren en bestuurders/managers is een delicate. In de afgelopen jaren is de aandacht vooral uitgegaan naar bestuurders en managers. Daar was ook reden voor gezien de autonomievergroting en de noodzaak tot verbetering van interne beheersprocessen. Nu die meer en meer op orde zijn, zien we ook binnen de grote instellingen een heroriëntatie op het primaire proces, op de leerling en de leraar. Deze heroriëntatie kan worden bevorderd door de interacties tussen leraren en bestuurders/managers meer ruimte te geven vanuit de sterke punten van beide partijen. Dat is niet bij wet of besluit te regelen, het vereist interventies die ontwikkeltijd vragen. Reden waarom de raad een programma voorstelt met een zestal projecten die bij elkaar de interacties tussen bestuurders/managers en professionele beroepsbeoefenaars verdiepen ten gunste van de kwaliteit van het onderwijs. Dit programma past bij een van de taakonderdelen van de door de minister ingestelde Tijdelijke Commissie Leraren, namelijk het aantrekkelijk maken van het beroep voor zittend en nieuw personeel en de ontwikkeling naar een volwaardige professionele verantwoordelijkheid en rol van de leraar binnen de onderwijsinstelling.

De aanbevelingen van de raad spitsen zich toe op twee domeinen. Het eerste domein betreft de landelijke organisatie, zichtbaarheid en betrokkenheid van leraren. Het tweede domein betreft de inhoudelijke en organisatorisch-bestuurlijke rolverrijking van de leraar.

Bij het domein landelijke organisatie zijn er twee aanbevelingen: het stimuleren van landelijke beroepsverenigingen en het stimuleren van interactie tussen management en beroepsbeoefenaars. Bij het domein inhoudelijke en organisatorisch-bestuurlijke rolverrijking zijn er ook twee aanbevelingen: het bevorderen van de inhoudelijke ontwikkelings-taak en het faciliteren van verschillende organisatievormen. De vier aanbevelingen zijn uitgewerkt in een zestal concreet op te pakken en uit te voeren projecten. Hieronder volgt een korte schets van de inhoud per project.

Project 1: Beroepsverenigingen In nieuwe dimensies

De raad stelt voor een project te starten rond de inrichting van beroepsverenigingen, en daarbij niet al te bescheiden in te zetten en te streven naar de oprichting van een Federatie van Beroepsverenigingen in het Onderwijs. De federatie is de organisatie die namens de verschillende sectorale beroepsverenigingen en de individuele leden, ten dienste van alle Nederlandse leraren, algemene normen en uitgangspunten voor competente leraren ontwikkelt of helpt ontwikkelen, en bijdraagt aan het realiseren en waarborgen van die normen en uitgangspunten. De raad beveelt aan dat de minister zich actief inzet voor een dergelijke federatie door een heroverweging van bestaande middelen en instanties in deze richting.

Een concrete betrokkenheid vanuit de leraar kan getoond worden door het afleggen van een eed op het leraarschap, die vervolgens door de federatie wordt geregistreerd.

Project 2: De leraar gehoord en project 3: De leraar in het vizier

Het project de leraar gehoord zet in op schoolprojecten die effectieve vormen van betrokkenheid en initiatief van leraren naar voren halen en verder uitproberen, vormen die verder zijn gericht op het creëren van vertrouwen en acceptatie in de schoolorganisatie. Concreet gaat het om vergroting van inhoudelijke inbreng en ideeën en uitwisseling

daarover, bijvoorbeeld in de vorm van een docentenraad of een lerarenconvent. De minister kan de start en evaluatie van dergelijke vormen in het kader van dit project financieel steunen. Leraar in het vizier betreft een landelijk project waarin door middel van lerarenfora op landelijk niveau leraren zijn uitgenodigd na onderling debat een oordeel te geven over een publiek vraagstuk. De inbreng zal herkenbaar in het beleidsproces terug moeten komen.

Project 4: Variëteit in stages in training in arbeid

Het project ondersteunt stages van studenten van lerarenopleidingen bij management- en staffuncties en besturen-, management- en brancheorganisaties. De pabo-opleidingen en de tweedegraads lerarenopleidingen kunnen in samenwerking met onder meer VELON (Vereniging Lerarenopleiders Nederland) studenten kennis laten maken met het onderwijsvak in al zijn verschijningsvormen, inclusief onderwijsmanagement en schoolleiderschap. De minister kan stimuleren dat leerroutes en curricula tijdens en na de pabo- en lerarenopleidingen de mogelijkheid bieden van stages en verdieping in het werkveld van het schoolmanagement. Dergelijke initiatieven worden nu al in het veld ondernomen.

Project 5: Takencarrousel

Er zijn vele vormen aanwijsbaar in het verleden en het heden om de interacties tussen leraar en bestuurder/manager in de dagelijkse praktijk vorm te geven. Interactievormen die variëren naar onderwijssoort, ontwikkelstadium van de school, schaalgrootte, enzovoort. Dit project zoekt nieuwe of vernieuwde aantrekkelijke verhoudingen tussen onderwijzen en managen in de context van de schoolorganisatie. Een voorbeeld is roulerend leiderschap, zoals deels bij de faculteiten in het hoger onderwijs het geval is; de faculteitsdecaan vervult die taak voor een aantal jaren en treedt dan weer terug. Subsidies kunnen projecten steunen waarbij docenten tijdelijk andere functies waarnemen of overnemen.

Project 6: ZELD-zaam, Zelfbewust Eigenaarschap voor Leraren en Docenten

Het betreft hier projecten die bestuurlijk-organisatorisch eigenaarschap stimuleren en faciliteren, zoals de lerarencoöperatie en een onderwijsmaatschap. Het is niet voldoende dergelijke vormen uit te proberen, de minister moet duidelijkheid verschaffen of dergelijke initiatieven vallen binnen de reikwijdte van de onderwijswetten. Ook eventuele andere mogelijkheden van 'opting out' door groepen leraren die binnen of buiten schoolverband een onderwijsconcept ontwikkelen, vragen om een wettelijke grondslag.

Programmacoördinatie

Om de samenhang tussen de zes projecten tot uitdrukking te brengen en de zichtbaarheid van het geheel duidelijk te communiceren zal programmacoördinatie nodig zijn. Succesvolle programmacoördinatie vereist dat voldaan wordt aan enkele randvoorwaarden. Deze randvoorwaarden bestaan onder meer uit heldere doelstellingen met bijbehorende resultaatafspraken, een overzichtelijke programmaorganisatie, voldoende middelen om het gewenste resultaat te bereiken, een goed belegde regie van het programma en een programmacoördinator met een aanzienlijke reputatie.

Na een periode van drie jaar kan de programmacoördinatie laten zien wat er is opgeleverd. Daarbij kunnen de vijf criteria van de raad (kwaliteit, toegankelijkheid, sociale cohesie, keuzevrijheid en doelmatigheid) als maatstaf dienen. Voor de hand ligt dat met name doelmatigheid en kwaliteit centrale ijkpunten zijn. Naast de minister hebben inter-

mediaire organisaties (vakbonden, schoolmanagersorganisaties, beroepsverenigingen) hier een rol om initiatieven te ondersteunen, kennis te verspreiden en expertise op te bouwen. Onderwijsinstellingen kunnen actief participeren en de ruimte bieden voor initiatieven gericht op inhoudelijk bestuurlijk eigenaarschap. Leraren kunnen ten slotte initiatieven ontplooien en vragen om resultaatgerichte afspraken.

Goede positie van de leraar belangrijke voorwaarde voor betrokkenheid

De plaatsbepaling van de docent in nieuwe bestuurlijke verhoudingen is niet allesbepalend voor de onderwijskwaliteit. Een goede positie kan echter wel een belangrijke randvoorwaarde zijn om te zorgen dat docenten voldoende betrokken zijn en zich verantwoordelijk weten voor het onderwijs dat zij geven. Het beroep van leraar wint daardoor aan erkenning en waarschijnlijk ook aan aantrekkingskracht. Alle betrokken partijen kunnen daar wat aan doen, niet in de laatste plaats de leraar of docent zelf.

1 Inleiding: over leraren en docenten in nieuwe bestuurlijke verhoudingen

“Onderneem iets! Het is zo gemakkelijk te lopen klagen, maar als je niet zelf het heft in handen neemt, dan gebeurt er ook niets [...]. Laat zien wat je kunt”

Wim van de Merwe, vakdocent metaaltechniek Vmbo¹

Dit advies gaat over de positie van leraren en docenten in de nieuwe, vaak grootschaliger verbanden in het onderwijs. Docenten en leraren zijn cruciaal voor het onderwijs, maar hoe zit het met hun zeggenschap over het onderwijs dat ze geven? Zijn ze nog eigenaar van hun vak? Wie is verantwoordelijk voor een goede positionering van leraren, en wat heb je nodig voor een grotere betrokkenheid van de beroepsgroep? Dit hoofdstuk schetst de context, de hoofdvraag en de deelvragen van het advies.

1.1 Nieuwe bestuurlijke verhoudingen en de positie van de docent/leraar

Veranderde positie van de beroepsbeoefenaar in het onderwijs

De verhoudingen tussen de verschillende partijen in het onderwijs (ouders, besturen en personeel) zijn de afgelopen vijftien tot twintig jaar sterk veranderd. Door het beleid van deregulering en autonomievergroting zijn onderwijsinstellingen in toenemende mate zelf verantwoordelijk voor hun financieel en personeelsbeleid en voor de manier waarop zij onderwijsconcepten invullen. Instellingen voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie en instellingen voor hoger onderwijs beschikken al langer over ruime bevoegdheden ten aanzien van hun eigen functioneren.² Voor het voortgezet onderwijs en met name het primair onderwijs zijn deze van meer recente datum. Te denken valt aan de invoering van de lumpsum-bekostiging in het primair onderwijs en de verantwoordelijkheid van scholen bij het voorkomen van zieke of werkloze leraren. De financiële risico's voor onderwijsinstellingen zijn daardoor substantieel toegenomen.

Grotere bestuurlijke en financiële vrijheid voor het bestuur heeft zijn impact op de positie van andere partijen in en rondom de school. Autonomie voor schoolbesturen was lange tijd een eerste insteek van het beleid. Binnen het kader van 'degelijk onderwijsbestuur'³ is er echter de laatste tijd meer aandacht voor andere partijen dan het bestuur. “Uitgangspunt in de governancefilosofie is dat de bestuurlijke verhoudingen ouders, leerlingen, docenten, gemeenten en bedrijven in staat stellen om invloed uit te oefenen op het onderwijsbeleid van een school. Dit vergroot de mogelijkheden van leraren/docenten om het onderwijs in te richten op basis van eigen professionele inzichten en van de wis-

¹ Zie Prij, 2006.

² Onderwijsraad, 2000.

³ Onderwijsraad, 2004.

selwerking tussen hen en de leerlingen/studenten”, aldus de (vorige) minister van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap).⁴

De raad heeft in zijn advies *De stand van educatief Nederland* (2006a) geconstateerd dat de leraar steeds minder alleen in de uitvoering van zijn beroep staat. Zijn individuele deskundigheid staat voorop, maar daarnaast is hij, in aansluiting op ontwikkelingen naar functie- en taakdifferentiatie, onderdeel van een team van onderwijsgevend, onderwijs-ondersteunend en beheerspersoneel. Hij neemt een of meer specialistische onderwijs-taken op zich en werkt daarbij samen met collega's die andere specialisaties hebben (remedial teacher, bouwcoördinator, interne begeleider, enzovoort).

Ook werkt hij samen met externe deskundigen uit verwante sectoren zoals de jeugdzorg bij het vormgeven van de zorg voor en het onderwijs aan zijn leerlingen. De leraar werkt zodoende in de 'vorste linies' van de samenleving. Dit alles vergt veel van leraren en andere werkenden in het onderwijs, maar kan hun beroep tegelijkertijd ook veelzijdig en interessant maken.

Onderwijsberoepsbeoefenaar in nieuwe bestuurlijke verhoudingen

Wat de specifieke positie zou moeten zijn van professionals (de raad gebruikt hierna de term beroepsbeoefenaars) ten opzichte van het management of andere partijen rondom de school, is in de beleidsvoornemens van de minister tot nu toe niet uitgewerkt. Volgens de bijlage bij de brief *Governance in het onderwijs*⁵ houdt 'good governance' (degelijk onderwijsbestuur) onder meer in dat de leraar een van de partijen is, die binnen de school bepalen hoe de leerlingen worden begeleid en gestimuleerd om hun talenten te ontplooi-en. "Om deze sturing te versterken, moeten docenten de ruimte krijgen (en dan ook de verantwoordelijkheid nemen) om hun eigen beroep vorm te geven en te verbeteren. Ook moeten zij door decentralisatie van arbeidsvoorwaarden kunnen meebepalen onder welke voorwaarden ze werken", aldus de brief. Binnen de Tweede en Eerste Kamer gaan er stemmen op om de reële invloed van ouders, maar ook van leraren beter (wettelijk) te positioneren. Zo is in de motie-Linthorst in de Eerste Kamer verwoord dat de schoolbesturen de laatste jaren aanmerkelijk meer en grotere bevoegdheden hebben gekregen, maar dat de positie van andere belanghebbenden daarmee geen gelijke tred heeft gehouden; zij kunnen geen of onvoldoende tegenwicht bieden.⁶ De motie roept daarom de regering op om in 2007 met een voorstel te komen in de ontbrekende controle- en interventiemogelijkheden te voorzien.

De vraag is echter of een dergelijke stapeling van bevoegdheden en weer nieuwe bevoegdheden, van controles en daar weer nieuwe controles op, iets oplevert voor het leren van de leerling of de student.

De discussie rond de positionering van beroepsbeoefenaars in het onderwijs valt samen met een actuele discussie over de herwaardering van het leraarschap. Een discussie die zich ook in andere sectoren (gezondheidszorg, justitie, jeugdzorg) voordoet; de rol van het management zou weer dienend moeten zijn aan degenen die het echte werk leveren aan het bed of in de klas. In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op die discussie en proberen we te ontleden waar de onvrede zich op toespitst.

⁴ TK 2005-2006, 303 414, nr. 9, p. 8.

⁵ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2006 (bijlage 1).

⁶ EK 2006-2007, 30 414 G.

1.2 Adviesvraag

Centrale vraag en deelvragen

De centrale vraag van dit advies luidt: hoe kunnen de ruimte en de positie van de professional binnen het onderwijs organisatorisch vorm krijgen, gegeven de veranderingen op het gebied van de bestuurlijke verhoudingen binnen het onderwijs, en wat zijn bevorderende dan wel belemmerende factoren voor het realiseren van een brede professionaliteit?

De raad formuleert naast de hoofdvraag een aantal subvragen.

Wat is...

1. Wat is de formele positie van de leraar in de nieuwe bestuurlijke verhoudingen op het niveau van onderwijsinstellingen (medezeggenschapsraad, klachtenregeling)? Op welke wijze spelen leraren als beroepsgroep (in de vorm van hen vertegenwoordigende instituties) een rol in de 'checks and balances' op landelijk en sectoraal niveau? Welke factoren zijn daarbij van invloed geweest?

Wat kan...

2. Welke organisatorische posities van leraren binnen onderwijsinstellingen zijn theoretisch en feitelijk mogelijk, binnen het kader van de nieuwe bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs?

Wat is wenselijk...

3. Welke variant of varianten acht de raad op basis van zijn vijf standaardcriteria en eventueel aanvullende criteria wenselijk? Welke criteria zijn het meest relevant?

Wat zijn de randvoorwaarden...

4. Wat moeten de overheid, landelijke (beroeps)organisaties, scholen en de leraar zelf ondernemen om tot een afgewogen professionele ruimte van de professional in het onderwijs te komen? En welke (ondersteunende) rol kan de bestuurder spelen om de docent goed in positie te brengen?

Het advies bestrijkt alle onderwijssectoren. In de analyse en aanbevelingen zal waar nodig een onderscheid gemaakt worden naar de sectoren primair onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs.

1.3 Over dit advies

Hoofdstuk 2 gaat in op de organisatorische en juridische positie van de beroepsbeoefenaar in het onderwijs en besteedt daarbij ook aandacht aan de recente discussie rond de verminderde zeggenschap over de inhoud en vormgeving van het onderwijs. In hoeverre wordt dit beeld breed door de beroepsgroep gedragen? Waarover heeft de leraar zeggenschap en waarover niet? In welke netwerken beweegt hij zich? Hoofdstuk 3 verkent vervolgens drie mogelijkheden om de leraar (bestuurlijk) te positioneren. Eén positie gaat uit van een ondergeschikte rol, een volledige dienstbaarheid aan de school en het bevoegd gezag. Daartegenover staat een positie waarbij de leraar totaal onafhankelijk is,

een zelfstandige ondernemer die zijn diensten aan de school aanbiedt. Er is nog een derde tussenweg, waarbij de leraar een zelfstandige positie heeft, maar waarbij deze is ingebed in gemeenschappelijke belangen. Hoofdstuk 4 bevat de antwoorden op de vragen in de vorm van vier aanbevelingen en zes concrete, op te starten projecten.

Dit advies is tot stand gekomen met behulp van onderzoeken door het IVA (Van der Neut, Van Wolput, Kools, *Positionering van docenten*, 2007) en het NIPO (Tol, *Maatschappelijke positie van onderwijzers in Nederland*, 2007), een essay (Smeenk, *Professionalisme versus managerialisme*, 2007), diverse interviews, bezoeken aan bijeenkomsten en een aantal panels met direct betrokkenen.

2 De huidige positie van de beroepsbeoefenaar in het onderwijs: een verkenning van theoretische en feitelijke posities

Leraren hebben een bepaalde mate van autonomie, maar hun speelruimte is beperkt. Schaalvergroting en meer autonomie van instellingen dragen bij tot een belangrijkere positie van schoolleiders en managers. Leraren zijn niet altijd tevreden over deze gang van zaken, maar in de media wordt te veel een zwart-witbeeld geschetst. Op landelijk niveau spelen organisaties van leraren vooral een rol als het gaat om de werknemerskant van hun positie. Het is de vraag of dit voor onderwijs de enige relevante benadering is.

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de in paragraaf 1.2 onder 1 genoemde subvragen. Wat is de formele positie van de leraar in de nieuwe bestuurlijke verhoudingen op het niveau van onderwijsinstellingen (medezeggenschapsraad, klachtenregeling)? Op welke wijze spelen leraren als beroepsgroep (in de vorm van hen vertegenwoordigende instituties) een rol in de 'checks and balances' op landelijk en sectoraal niveau? Welke factoren zijn daarbij van invloed geweest?

2.1 De inherente spanning tussen management en beroepsbeoefenaar: theoretische beschouwingen en feitelijke ontwikkelingen

Deze paragraaf schetst de spanning tussen managers en beroepsbeoefenaars in organisaties. De interactie tussen management en werkvloer roept altijd spanningen op. Het onderwijs is daarin geen uitzondering. In de ontwikkeling van de beroepsgroep en de mate waarin de beroepsbeoefenaar eigenaar is, zich eigenaar voelt en zich eigenaar maakt is het onderwijs wel afwijkend. Er is, buiten het wetenschappelijk onderwijs, een opvallende volgzzaamheid van de beroepsgroep geweest bij alle ontwikkelingen die het onderwijs beïnvloed hebben.

Leraren moeten zich meer collectief als professionals doen gelden

“Een professional laat zich niet de weg wijzen door een adviseur. Die heeft een beroeps-eer, een eigen ethiek, die gelooft in zijn professie. Maar leraren hebben het allemaal laten gebeuren. Er werd gemord, maar meer ook niet, er was geen collectief verzet. Dat komt omdat leraren zich hebben georganiseerd als werknemers, niet als beroepsgroep[...]. Schoolmanagers hebben zich inmiddels als beroepsgroep georganiseerd, ik hoop dat leraren dat ook doen. Zij moeten de agenda bepalen, zij zijn de mensen die het moeten doen. Iemand die alleen uitvoerend werk doet, is geen professional.”

Bron: Hubert Coonen in Didaktief, Jubileumspecial, 36(10), p. 8-9.

Professie, professional

Professie is een ander woord voor kerkgelofte. Sommige professionals of beroepsbeoefenaars als notarissen en medici leggen ook nu nog een gelofte of een eed af: een openlijke verklaring van goede trouw. Door de eed af te leggen vraagt de beroepsbeoefenaar om vertrouwen.⁷

Definitie onderwijsprofessional

Hoe definieert de raad de professional/beroepsbeoefenaar in het onderwijs? Het raadsadvies *Toerusten=Uitrusten* (2002c) ziet de leraar als een hoogopgeleide, zelfstandig opererende beroepsbeoefenaar, met een sterke intrinsieke motivatie om leerlingen iets bij te brengen en vooruit te helpen in de maatschappij. Het begrip zelfstandig verwijst naar de regelmogelijkheden die de leraar daarbij ter beschikking staan, maar eveneens naar de capaciteiten van de leraar zelf om diens functie op een adequate wijze tot uitvoering te brengen. Het begrip professioneel verwijst niet alleen naar de professie van het leraarschap, maar ook naar het niveau van zelfmanagement van deze beroepsbeoefenaars, waarvan zelfontwikkeling een belangrijk onderdeel vormt. Deze (verdere) professionalisering betreft alle activiteiten om de competenties die (in)direct in verband staan met de uitoefening van het beroep te verdiepen en te verbreden.

Afbraak van de muur rond de beroepsbeoefenaar

Ramondt en Scholten (2005) constateren dat door de schaalvergroting beroepsbeoefenaars uit hun cocon/klaslokaal zijn gehaald. Een gevolg is dat hun aanspraak op de noodzakelijk geachte autonomie in de beroepsuitoefening niet meer vanzelfsprekend is; zij moeten zich verantwoorden tegenover een aantal partijen waarmee wordt samengewerkt. Managers en beroepsbeoefenaars zijn volgens Ramondt en Scholten tegenpolen: de een richt zijn aandacht op het primaire proces, de ander op middelen. In de dagelijkse praktijk ontstaan machtsconflicten, waarbij de manager zich beroept op financiële randvoorwaarden en regels. Managers kennen, in organisatiekundige termen, een zwakke 'legitimeringsbasis'. De manager heeft als zodanig geen gemeenschappelijke kennisbasis of een gedeelde identiteit in het primaire proces. Hij wordt met andere woorden niet erkend als *primus inter pares* (eerste onder gelijken).

Continue en inherente spanning management en beroepsbeoefenaar

Hanson (1976) gaat in op de autonomie van de beroepsbeoefenaar en hoe dit binnen onderwijsinstellingen voor spanningen zorgt. Een school onderscheidt zich van veel andere organisaties door de aanwezigheid van een grote groep specialistische medewerkers: leraren. Deze hebben een vak geleerd en de bijbehorende vaardigheden en zijn in staat hun werk te doen zonder bemoeienis van anderen, collega's of leidinggevend. Hun gesprekspartners, degenen die over hun werk kunnen oordelen, zijn in principe de collega's, niet de schoolleiding of de overheid. Toch bepaalt de (centrale) overheid, het bestuur of het management van de school de richtlijnen voor het onderwijsproces.

Er is een inherente spanning tussen de schoolleiding aan de ene kant en het lerarencorps aan de andere kant. De leiding noemt haar bemoeienis 'inkaderen', en de leraar ziet dit als 'begrenzen en beperken'. De botsing tussen sturing en autonomie wordt door Hanson het *oerconflict* genoemd van de school. Beide partijen zijn echter van elkaar afhankelijk: zonder bestuur of schoolleiding zijn er geen leerlingen en geen faciliteiten, zonder leraar

is er geen resultaat. Hanson verklaart het oerconflict door middel van het zogeheten 'interacting spheres model': "Managers en medewerkers hebben een eigen domein waarop ze beslissingen nemen. Elke partij koestert het eigen domein. Probeert een partij op het domein van de ander te komen, dan gaat die ander heftig in de verdediging. De theorie verklaart waarom controlereflexen van managers tot sabotagegedrag van professionals leiden. Veranderingen willen met zo'n managementstijl niet goed lukken."

Ook De Bruijn (2005, p.143-154) ziet een natuurlijke spanning tussen management en beroepsbeoefenaars. Hij stelt dat management en beroepsbeoefenaars elkaar nodig hebben in een systeem van checks and balances. Enerzijds kunnen beroepsbeoefenaars behoorlijk last hebben van het management, dat met sterke sturingsambities de vakman/-vrouw wil afrekenen op een beperkt aantal parameters. Gevolg kan zijn dat die sturing ritualiseert: de werkelijkheid is totaal anders dan de managementeffectrapportages, de handelingsplannen en de beleidsstukken doen geloven. De uitbreiding van de maatschappelijke opdrachten van de school betekent toenemende horizontale verantwoording aan een groot aantal betrokkenen. Door de te sterke bemoeienis van de omgeving met het onderwijs bestaat de kans dat een substantieel deel van de beroepsbeoefenaars de organisatie verlaat, waardoor ook de prestaties van de instelling nadelig worden beïnvloed.

Anderzijds kan een te sterke autonomie van de beroepsbeoefenaar ook leiden tot onderprestatie en monopolisering. Autonomie van de beroepsbeoefenaar is daardoor zowel een voorwaarde als een valkuil. Een beroep op de professionele vrijheid kan een drogreden worden.

Het aanspreekbaar zijn van leraren op prestaties is in het onderwijs nog geen gemeengoed. De Bruijn wijst erop dat het management ook drie positieve functies kan vervullen. Op de eerste plaats zorgen voor goede randvoorwaarden in de sfeer van materieel, menskracht en financiën. Op de tweede plaats zorgen voor een belangenafweging door vragen te stellen aan beroepsbeoefenaars. Hoe wordt er gecommuniceerd met de leerling of ouder? Zijn de werkzaamheden voldoende effectief, levert het wat op? Wordt er voldoende samengewerkt ten behoeve van de leerling of student? Wanneer beroepsbeoefenaars er zich geen rekenschap van geven dat professionele systemen grenzen kennen en zij zich alleen richten op de inhoud ("communicatie is iets van de afdeling voorlichting en de school moet gewoon betalen"), dan roepen zij interventies van management over zich af, aldus De Bruijn. Tot slot kan een positieve functie van het management zijn het doorbreken van disfunctioneel handelen dat onvoldoende ter discussie wordt gesteld ("de prestaties zijn laag, maar dat ligt niet aan ons, maar aan het management").

Afstemming van werkzaamheden

Er is sprake van een organisatie als verschillende taken om iets tot stand te brengen worden verdeeld en vervolgens ook weer op elkaar worden afgestemd. Als iedereen hetzelfde doet is er geen organisatie nodig. Door het werk over een aantal mensen te verdelen kunnen bepaalde voordelen worden behaald. Bovendien kunnen mensen zich in bepaalde taken specialiseren en ervaring en vakkennis opbouwen. Het verdelen van taken brengt de noodzaak van afstemming met zich mee. Organisaties hebben een meerwaarde omdat ze samenwerking als uitgangspunt hebben. Een ieder draagt bij aan gemeenschappelijke doelstellingen van de organisatie. Betrokkenen in de organisatie stemmen hun werk op elkaar af, houden met elkaar rekening, communiceren onderling en hebben zo mogelijk een gemeenschappelijk beeld. De coördinatie kan op verschillende manieren tot stand komen, bijvoorbeeld door onderling overleg, door een gemeenschappelijke op-

leiding en door het management. Het dilemma van professionele autonomie is door Mintzberg (1979) beschreven in termen van de afstemming van werkzaamheden. Mintzberg geeft aan dat een professionele organisatie in principe goed functioneert als er niet of nauwelijks behoefte is aan coördinatie anders dan door de opleiding van de professionele beroepsbeoefenaars. In de (onderwijs)praktijk blijkt dat vaak niet het geval.

Beroepsbeoefenaars hebben de neiging hun werk het meest belangrijk te vinden en te vinden dat de rest van de organisatie hieraan ten dienste moet staan. Dat levert nog wel eens conflicten op wanneer bijvoorbeeld van ondersteunende diensten gebruik moet worden gemaakt. Te denken valt aan de inzet van onderwijsassistenten. Onderwijsberoepsbeoefenaars leggen vaak een claim op een assistent wanneer zij die nodig hebben, terwijl deze assistent misschien tegelijkertijd heel andere verplichtingen heeft. Ook kan dit fricties opleveren met het management, omdat de ondersteunende diensten vaak onder (directe) leiding van het management staan, terwijl leraren niet deze 'formele omweg' bewandelen.

De raad heeft als consistent uitgangspunt dat de onderwijsinstelling vooral een sociaal verband is – een gemeenschap –, waarbinnen alle partijen in belangrijke mate parallelle belangen hebben. Dat wil niet zeggen dat zoals hierboven is geïllustreerd er geen verschillende posities bestaan; het gaat er juist om, deze uiteenlopende posities samen te doen komen in een onderwijsgemeenschap waarin allen willen bijdragen aan het leren en de vorming van de leerlingen.

Ontwikkeling van de beroepsgroepen in verschillende sectoren

De WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) is in het advies *Bewijzen van goede dienstverlening* (2004) ingegaan op de verschillen en overeenkomsten tussen beroepsbeoefenaars. De maatschappelijke inbedding heeft onder meer te maken met de mate waarin de beroepsuitoefening kenmerken heeft van professionele controle⁸, waarbij een onderscheid kan worden gemaakt tussen inhoudelijke en institutionele controle.⁹ Inhoudelijke controle betekent dat de beroepsgroep zelf bepaalt wat beroepsbeoefenaars (moeten) weten, welke competenties en vaardigheden nodig zijn om een taak uit te voeren. Het betreft een combinatie van enerzijds vastgelegde, technische kennis (protocollen) en anderzijds professioneel 'gevoel', ervaring en persoonlijk inzicht, ook wel 'tacit knowledge' genoemd. Het is juist dit deel van de beroepsuitoefening dat niet in regels of procedures kan worden vastgelegd. Bij institutionele controle gaat het om de institutionele mogelijkheden van een beroepsgroep om het eigen professionele domein af te schermen, bijvoorbeeld door wettelijke verankering waarbij de toelating tot de beroepsgroep in handen is van de beroepsgroep zelf en er sprake is van tuchtrecht en van sterk bindende gedragscodes. De mate waarin verschillende beroepsgroepen beschikken over inhoudelijke en institutionele controle verschilt. Naarmate de kennis beter tot ontwikkeling is gekomen, zijn de mogelijkheden voor institutionele controle groter. Als die institutionele controle er is, dan heeft de beroepsgroep weer meer mogelijkheden om overmatige standaardisering en protocollering tegen te gaan.

Onder professie wordt gewoonlijk verstaan een op kennis gebaseerd beroep, waarbij de beoefenaars zich laten leiden door een aantal normen. Niet elke beroepsgroep is een

professie, niet elke professie is een volledige professie. Als er sprake is van een volledige professie, beheersen de beroepsbeoefenaars:

- de inhoud van het vak door de definitie van de vakkennis;
- de toegang tot het beroep door middel van het stellen van opleidingseisen en het bepalen van de inhoud van de opleidingen; en
- de toepassing van de vakkennis in de praktijk door middel van het stellen van normen, de controle op de naleving daarvan en door tuchtrecht.

Beroepsgroepontwikkeling

De Amerikaanse beroepsocioloog Wilensky (1964) onderscheidt vier fasen waarin professionalisering van een beroepsgroep verloopt.

In de *eerste fase* groeit een welomlijnde activiteit uit tot een volledige dagtaak, waaruit vaste inkomsten worden gegenereerd waarmee de beroepsbeoefenaar in zijn levensonderhoud kan voorzien.

In de *tweede fase*, het legitimeringsproces, wordt de beroepsactiviteit onderscheiden door de toegang tot het beroep afhankelijk te stellen van bepaalde voorwaarden en door het organiseren van een specifieke beroepsopleiding die voldoende zwaar is en resulteert in een zekere mate van deskundigheid. Dit stadium mondt bovendien uit in de vorming van een beroepsvereniging.

De *derde fase* bestaat uit de wettelijke erkenning van het beroep in de vorm van een beroepsreglementering en titelbescherming.

De *vierde en laatste fase* van het professionaliseringsproces behelst het opstellen van een beroepscode door de beroepsvereniging, die ook in de sanctionering van overtredingen voorziet. In deze beroepscode worden de gedragsregels vastgelegd die eigen zijn aan het beroep.

Feitelijke ontwikkelingen

De afgelopen jaren zijn er rond de drie hier genoemde kenmerken (inhoudsbeheersing, toegangsbeheersing en interne handhaving) van het professiebegrip behoorlijk wat initiatieven genomen. Zo is er geïnvesteerd in formele en informele manieren om op landelijk niveau leraren bij de ontwikkelingen te betrekken. Een voorbeeld is de SBL (Stichting Beroepskwaliteit Leraren en ander onderwijspersoneel), die met werkgroepen van leraren aan de slag is gegaan om bekwaamheidseisen op te stellen. De input van de werkgroepen vormde de grondslag voor de uiteindelijke bekwaamheidseisen in de Wet BIO (beroepen in het onderwijs). Het LPBO (Landelijk Platform Beroepen in het Onderwijs) is opgericht. Dit platform brengt advies uit aan de minister van OCW over de beroepen in het onderwijs en de bijbehorende bekwaamheidseisen. Sommige beroepsgroepen in het onderwijs, zoals de VELON (Vereniging Lerarenopleiders Nederland), hebben een start gemaakt met registratie. Ook verschillende beroepsverenigingen werken aan deskundigheidsbevordering, bijvoorbeeld door het verlenen van certificaten. Zo heeft de Beroepsvereniging van docenten Nederlands als Tweede Taal de mogelijkheid gecreëerd voor NT2-docenten hun ervaring en opgebouwde expertise vast te leggen in een portfolio en deze te laten beoordelen. Dit “om het NT2-docentschap te bevorderen en te bescher-

men”.¹⁰ Ook andere fora zijn actief, zoals het Platform VVVO (Vakinhoudelijke Verenigingen Voortgezet Onderwijs). Doel is om de ondersteuning, deskundigheidsbevordering en (landelijke) belangenbehartiging van de vakverenigingen te versterken.

In het onderwijs is wel enigszins sprake van standaardisering van het professionele handelen, maar die standaardisering is meer ingegeven door de eisen die de overheid aan het beroep stelt, dan dat het een intrinsieke ontwikkeling is vanuit de beroepsgroep zelf. In ieder geval heeft voor het onderwijs de verdere standaardisering van het werk slechts in beperkte mate geleid tot institutionele controle.

Factoren zoals specialisatie (introductie van remedial teachers bijvoorbeeld) en kritiek (toenemende mondigheid van ouders) hebben het gezag van de beroepsbeoefenaar onder druk gezet. Wat is de formele ruimte van de leraar of docent? In juridische zin is er zeker nog sprake van discretionaire bevoegdheid voor de onderwijsberoepsbeoefenaar. In de volgende paragraaf beschrijven we die ruimte.

2.2 Vrijheid om onderwijs te geven en in te richten: de juridische speelruimte van de leraar

Deze paragraaf schetst de bestuurlijk-juridische context waarin de beroepsbeoefenaar in het onderwijs opereert. Professionaliteit hangt samen met zeggenschap en zelfstandigheid; de regelmogelijkheden om bijvoorbeeld het onderwijs zo in te richten zoals dat door het ‘professionele geweten’ wordt ingegeven. Welke juridische kaders zijn daarbij van belang?

Internationale bepalingen

Beroepsbeoefenaars in het onderwijs zijn werknemers. De relevante internationale bepalingen gaan voornamelijk in op de arbeidsrechtelijke positie, niet op de inhoudelijke professionele ruimte of vrijheid. Ook het Europese beleid en Europese regels concentreren zich op de beroepsbeoefenaar als werknemer. Soms wordt in de (voorbereidende) beleidsstukken ook ingegaan op de (gewenste) positie van de werknemer in inhoudelijke zin. Zo stelde het Europese groenboek *Partnerschap voor een nieuwe werkorganisatie* (1997) dat er niet één enkel model bestaat van een werkorganisatie, maar dat er een opdracht ligt in “de vervanging van hiërarchische en onbuigzame structuren door meer innovatieve en flexibelere structuren, die gebaseerd zijn op grote vakkennis, vertrouwen en een grotere participatie van de werknemers”. Specifiek op het gebied van leraren is de Europese Commissie bezig met het ontwerpen van ‘Common European Principles for Teacher Competences and Qualifications’.¹¹ Deze (niet-bindende) principes zijn verbonden aan de Lissabon-doelstellingen. De nadruk bij de Teacher Competences ligt op de verdere ontwikkeling van de leraar.

Grondwettelijk vrijheid van het geven van onderwijs

De vrijheid van onderwijs is in zijn historische kern een aanbodsrecht, een recht van de ‘ondernemende onderwijzer’ en geen recht van de ‘vrager’ (leerlingen of ouders).¹² De staatscommissie-Thorbecke die de grondwetsherziening van 1848 voorbereidde vatte het woord geven letterlijk op. De onderwijsvrijheid was een uitvloeisel van de vrijheid van beroepskeuze. Deze vrijheid was reeds in 1798 in de Staatsregeling opgenomen (artikel

¹⁰ Zie de website van de Beroepsvereniging van docenten Nederlands als Tweede Taal, www.bvnt2.org.

¹¹ European Commission (z.j.).

¹² Vgl. Mentink & Vermeulen, 2007.

53). Uitgangspunt was dat ‘bekwame particulieren’ een school mochten beginnen en onderwijs mochten geven zonder voorafgaande toestemming van de overheid. In 1848 werden het recht van onderwijs geven en dat van onderwijs ontvangen (het recht tot verstrekken en het recht tot genieten, ‘droit d’apprendre’ en ‘droit d’enseigner’) met elkaar verbonden. Vooronderstelling was dat door de vrijheid om onderwijs te geven, ook de vrijheid om onderwijs van de eigen voorkeur te krijgen gewaarborgd was.

De onderwijsvrijheid wordt vaak gezien als een collectief recht: het recht van een rechtspersoon om een al dan niet bekostigde school te stichten. Er is echter ook nog een individueel grondrecht: de vrijheid om zelf onderwijs te geven en vrijheid om school te stichten. Vroeger hadden onderwijzers die ambtenaar waren die vrijheid niet. Zo oordeelde de rechter in 1959 dat een gemeentebestuur bevoegd was om een lerares die bij het bestuur in dienst was te verbieden in haar vrije tijd Frans te geven.¹³ Later werd die vrijheid wel aan ambtenaren gegeven. Aan leraren komen ook grondwettelijke rechten toe. Zo stond de rechter niet toe een leraar maatschappijleer te ontslaan, louter om het feit dat hij lid was van de Centruumpartij en ronduit uitkwam voor zijn standpunten. De vrijheid van meningsuiting geldt ook voor de docent.¹⁴ Met name door de opkomst van nieuwe particuliere scholen, zoals de Iederwijsscholen, en de toename van het aantal zaken waar thuisonderwijs aan de orde is, is de vrijheid om onderwijs te geven weer actueel.

Een andere beperking van de vrijheid tot het geven van onderwijs ligt in artikel 23, tweede lid Grondwet. De overheid is volgens dit artikel verantwoordelijk voor het vaststellen van bekwaamheids- en zedelijkheidseisen voor bij de wet aangegeven vormen van onderwijs (lessen transcendentale meditatie, zweefvliegen of salsadansen vallen daar bijvoorbeeld niet onder). De objectieve eisen waaraan onderwijsgevendenden dienen te voldoen beogen overal in het land de kwaliteit van het onderwijs te garanderen op basis van gelijke criteria. Deze bepaling uit de Grondwet doelt niet op het feit dat er meer en minder bewaamde leraren zijn of zouden kunnen dan wel mogen bestaan. Het gaat uitsluitend om de objectieve vereisten die nodig zijn om leraar te mogen zijn, waar in Nederland dan ook. Vanuit de gestelde bekwaamheidsvereisten moet het mogelijk zijn overal het desbetreffende onderwijs te kunnen geven.

De Wet BIO regelt dat bij AMvB (algemene maatregel van bestuur) bekwaamheidseisen kunnen worden vastgesteld voor onderwijsgevendenden. Het visiedocument *Koers VO* van het ministerie van OCW heeft de richting aangegeven: scholen krijgen met de Wet BIO meer ruimte om zelf personeelsbeleid te voeren, doordat niet langer centraal staat over welk getuigschrift een leraar beschikt, maar of hij aan bekwaamheidseisen voldoet. Deze koers kan mogelijk bijdragen aan deprofessionalisering, want er vindt een verschuiving plaats van de professie/opleiding naar de schoolorganisatie.¹⁵

Het aantonen van deze bekwaamheid geschiedt voorlopig nog wel met een getuigschrift hoger onderwijs. De bekwaamheid van onderwijspersoneel blijft een belangrijke zorg van de rijksoverheid. De bekwaamheidseisen die op basis van de Wet BIO zijn vastgesteld, moeten lerarenopleidingen en scholen wel voldoende ruimte bieden om personeel op te leiden respectievelijk in te zetten op manieren die aansluiten bij de keuzes die de school maakt.

13 CRvB 20 oktober 1959, AB 1960, 495.

14 CRvB 26 mei 1987, AB 1987, 520.

15 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2004.

Wettelijke professionele standaard: bekwaamheidseisen

Het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel legt de eisen vast waaraan een leraar moet voldoen en draagt zo bij aan de opbouw van een professionele standaard. De bekwaamheidseisen gelden als:

- intredevoorwaarde voor het beroep;
- referentiepunt voor het onderhouden van bekwaamheid (een taak van leraren samen); en
- referentiepunt voor de noodzakelijke scholing van zij-instromers.

Aan deze minimumvoorwaarden moet de leraar of docent voldoen. Het gaat daarbij om zowel vaardigheden als kennis. Voorbeelden zijn artikel 2.4 (interpersoonlijke competentie leraar primair onderwijs) met daarin normen voor het handelen van de leraar: “hij geeft de kinderen leiding maar laat hun ook verantwoordelijkheid en geeft hun een eigen inbreng”; “hij is op een praktisch niveau op de hoogte van communicatietheorieën, groepsdynamica en interculturele communicatie en kent in het bijzonder de implicaties daarvan voor zijn eigen doen en laten”. Artikel 2.5 stelt over het pedagogisch handelen dat de leraar problemen signaleert “en belemmeringen in de sociaal-emotionele en morele ontwikkeling van kinderen”; hij “stelt, eventueel samen met collega’s, een passend plan van aanpak of benadering op”. Artikel 2.6 geeft aan dat de leraar een plan ontwerpt en op basis daarvan “leeractiviteiten of speel- en leeractiviteiten die voor de kinderen uitvoerbaar zijn en die hen aanzetten tot zelfwerkzaamheid” initieert. De horizontale verantwoording van de leraar is ingebed in artikel 2.9 door bijvoorbeeld de eis: “Hij verantwoordt zijn professionele opvattingen en werkwijze met betrekking tot een kind aan ouders en andere belanghebbenden en past in gezamenlijk overleg zonodig zijn werk met dat kind aan”.

De Onderwijsraad was van mening dat de SBL erin was geslaagd te komen tot een evenwichtig pakket dat recht kon doen aan de uitgangspunten die voor de vast te leggen bekwaamheidseisen moeten gelden.¹⁶ Wel vroeg de raad aandacht voor de onderlinge relaties tussen de bekwaamheidseisen. De raad stelde verder voor een zekere prioriteit (hiërarchie) aan te brengen in de bekwaamheidseisen. Bekwaamheidseisen die het meeste bijdragen aan het leren van leerlingen zijn het belangrijkste; vervolgens komen de bekwaamheidseisen die het meest bijdragen aan de kwaliteit van de professie zoals die zich in onderwijsinstellingen manifesteert en die de beroepsgroep karakteriseert. Een derde belangrijk doel is dat de bekwaamheidseisen de kwaliteit van de opleiding en verdere ontwikkeling van leraren bevorderen.

De verschillende eisen uit het besluit worden in de toelichting verder uitgewerkt in de onderdelen competentie-eisen en indicatoren. Volgens de toelichting dragen deze omschrijvingen “bij aan de mogelijkheid van doeltreffend toezicht en handhaving, maar zijn daarvoor niet strikt noodzakelijk.[...]. De indicatoren zijn evenmin voorschriften, maar kunnen wel helpen bij het vormen van een oordeel over de vraag of de leraar aan de eisen voldoet. De indicatoren zijn uitputtend noch dwingend, maar richtinggevend van aard. Uiteindelijk zal de instantie die oordeelt (de HO-instelling bij het afgeven van het getuigschrift; de NVAO, bij het oordelen over basiskwaliteit; de inspectie bij het oordeel over het presteren van de school) zelf zijn oordeel moeten onderbouwen”. Feitelijk vormen ze daarmee het toezichtkader voor beoordelende instanties en werken ze als beleidsregels of ‘quasi deugdelijkheidseisen’. Een voorbeeld van een indicator bij artikel 2.5 (pedagogisch handelen): “[De leraar] kan van elk kind in zijn groep beschrijven hoe het zich ontwikkelt

16

Onderwijsraad, 2005c.

op fysiek, sociaal-emotioneel en moreel gebied en hoe hij die ontwikkeling probeert te bevorderen. Hij signaleert onmiddellijk als er ontwikkelings- of gedragsproblemen zijn, hij kan beoordelen of en hoe hij die zelf kan aanpakken en weet waar hij eventueel hulp kan vinden in en buiten de school". Of inzake de vakinhoudelijke competentie voor de leraar primair onderwijs: "De leraar kan de opdrachten, oefeningen en toetsen waar de kinderen mee te maken krijgen, zelf foutloos maken en duidelijk demonstreren of uitleggen".

Vanuit rechtsstatelijk en grondwettelijk oogpunt zijn hier vragen bij te stellen; de feitelijke professionaliseringsstandaard pakt op deze wijze veel verfijnder uit dan op het eerste gezicht doet vermoeden. Bovendien zijn de bekwaamheidseisen alleen de eisen die aan de 'voorkant' worden gesteld, aan de 'achterdeur' worden ook eisen gesteld aan beroeps-beoefenaars. Die eisen zijn vastgesteld in de toezichtkaders van de Inspectie.

Toezichtkader primair onderwijs 2005

In het waarderingskader, de inhoudelijke uitwerking van het toezichtkader, zijn voorbeelden van kwaliteitseisen voor onderwijsgevend personeel opgenomen. Zoals:

"Daarnaast hebben leraren de onderwijstijd evenwichtig verdeeld over de verschillende leer- en vormingsgebieden, zodat zowel de wettelijk verplichte kerndoelen als de eigen keuzes van de school voldoende aandacht krijgen. De gegeven lessen geven blijk van een goed en efficiënt klassenmanagement, waarbij binnen de onderwijstijd ook aandacht wordt besteed aan het doel van de activiteiten, er weinig tijd verloren gaat aan organisatorische aspecten, er nauwelijks tijd verloren gaat door ordeverstoringen en leerlingen niet onnodig lang hoeven te wachten op instructie en/of het kunnen uitvoeren van opdrachten."

Het didactisch handelen is ook aan waarderingscriteria onderworpen zoals een taakgerichte werksfeer. De Inspectie omschrijft wat een 'duidelijke uitleg' inhoudt: "Een duidelijke uitleg is doelmatig en beknopt. Ze bevat een terugblik op eerdere lessen, plaatst de leerstof in een betekenisvolle context, actualiseert voorkennis, verloopt in kleine stappen en bevat voldoende herhaling. De leraren vatten de uitleg regelmatig samen en bieden de leerlingen de gelegenheid vragen te stellen. De leraren geven expliciet onderwijs in strategieën voor denken en leren. Het gebruik van denk- en leerstrategieën neemt tijdens de onderwijsactiviteiten een herkenbare plaats in. In interactie met de leerlingen stelt de leraar oplossingsstrategieën of manieren van aanpak aan de orde, vergelijkt en structureert deze en bevordert het bewust toepassen daarvan in andere situaties. Voorts stimuleert de leraar het hanteren van controle-activiteiten door leerlingen, zorgt hij voor interactieve instructie- en werkvormen, laat hij de leerlingen hardop denken en leert hun denkstrategieën aan."

Bron: Bijlage 2 Waarderingskader periodiek kwaliteitsonderzoek primair onderwijs, Inspectie 2005

De juridische ruimte van de onderwijzer binnen de school of instelling

Juridisch gezien heeft de leraar in het onderwijs een (ongeschreven) recht op pedagogisch-organisatorische autonomie. Die vrijheid heeft met name betrekking op het beoordelen van prestaties van leerlingen, de (methode van) examinering, beslissingen over overgaan of zittenblijven en het uitvoering geven aan de lesmethode. Ook in de cao zijn bepalingen opgenomen over de regels van de organisatie en de taakinhoud van de leraar. Daarover moet over-

leg worden gevoerd. Zo staat bijvoorbeeld in de cao voortgezet onderwijs over 2006-2007 dat over onderdelen van de concrete taakinhoud en over wijziging daarvan de werkgever overleg heeft met de werknemer. De werkzaamheden moeten redelijkerwijs aan de werknemer kunnen worden opgedragen (artikel 12.2). Via de WMS (Wet medezeggenschap scholen) heeft de pmr (personeelsgeleding medezeggenschapsraad) ook zeggenschap (instemmingsrecht) over zaken zoals het school-/leerplan. Maar ook “de deelneming of beëindiging van deelneming aan een onderwijskundig project of experiment, dan wel vaststelling of wijziging van het beleid ter zake” moet instemming hebben van de pmr (artikel 12 lid 1a WMS).

De leraar moet betrokken worden bij belangrijke beslissingen ten aanzien van leerlingen, bijvoorbeeld bij afwijkingen van het onderwijsprogramma. Zo stelt artikel 19 lid 4 van het Inrichtingsbesluit WVO (Wet op het voortgezet onderwijs) dat de commissie die het bevoegd gezag hierover adviseert “de zienswijze van de leraar of leraren, belast met het betrokken onderwijs” bij haar oordeel betreft. In sommige besluiten staat dat de beoordeling expliciet is voorbehouden aan de docent. Zo wordt volgens artikel 26 van het Eindexamenbesluit mhn (middelbaar huishoud- en nijverheidsonderwijs) de “praktische oefening van de kandidaten voor de afdeling kinderverzorging/jeugdverzorging [...] beoordeeld door de leraar van de school, die belast is met de praktijkbegeleiding na overleg met degene, onder wiens leiding de praktische oefening heeft plaatsgevonden”.

De wet geeft indirect ook aan dat bijvoorbeeld de rechter niet op de stoel van de leraar moet gaan zitten. Zie bijvoorbeeld artikel 8:4e AWB (Algemene wet bestuursrecht): er is geen beroep mogelijk tegen beslissingen over het kennen en kunnen van leerlingen bij de bestuursrechter. De civiele rechter toetst in beginsel marginaal. Dat betekent: hij kijkt of de procedure zorgvuldig is verlopen, maar zal de inhoudelijke beslissing uiterst terughoudend toetsen.

Ook het advies over een vervolgopleiding, bijvoorbeeld bij de overgang van primair naar voortgezet onderwijs, is een zaak van de onderwijsgevers en de directeur. De inschatting van een leerkracht of een leerling bijvoorbeeld vwo aankan (op basis van zijn ervaringen in de klas) is daarbij belangrijker dan een eventuele ‘contra-expertise’ door de ouders waaruit een hogere cito-score blijkt.¹⁷

Marginale toetsing rechter examens en tentamens

Op grond van de WHW (Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek) kan tegen een beslissing van een examinator (bijvoorbeeld een beoordeling van een door een student afgelegd tentamen) bij het College van Beroep voor het hoger onderwijs worden opgekomen. Het College kan slechts marginaal toetsen. De rechter heeft beslist dat dit niet strijdig is met het EVRM (Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens). “De beperking heeft ten doel het oordeel waarop de beperking betrekking heeft, over te laten aan personen en instanties die daartoe de vereiste deskundigheid bezitten”.

Bron: ABRvS 13 maart 2002 inzake 200103751/1 (AB 2002, 348)

De vrijheid van de docent is juridisch natuurlijk ook gebonden; op de eerste plaats aan de bepalingen van openbare orde (racistisch taalgebruik en de zogenoemde haatzaai-bepaling in artikel 137 van het strafrecht) en binnen de organisatie aan de instructies van

het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag is op grond van vaste jurisprudentie drager van de richting van de school.¹⁸ Daarnaast heeft de schoolleiding of het bestuur een organisatiebevoegdheid als werkgever en de verantwoordelijkheid voor de goede gang van zaken binnen de instelling.

Niet meegaan met schoolplan reden voor ontslag

In een procedure voor een commissie van beroep betwist een leraar ongeschikt te zijn voor zijn functie en stelt dat de werkgever ook niet aangeeft waarin hij als leerkracht tekortschiet. De werkgever voert daartegen aan dat de werknemer zich niet kon vinden in de door de school ingevoerde onderwijsmethode en in strijd met het schoolplan en de teamafspraken klassikaal bleef lesgeven. Als gevolg hiervan is de werknemer overgeplaatst naar een andere school, doch ook daar functioneerde hij onvoldoende. Volgens de commissie is het aannemelijk geworden dat de werknemer onvoldoende is meegegroeid in het vernieuwingstraject van de school en dat hij, ondanks zowel interne als externe begeleiding, op een klassikale wijze bleef lesgeven, althans de lesstof niet conform de teamafspraken aanbood aan de leerlingen. Voorts is het de commissie aannemelijk geworden dat de overplaatsing van de werknemer naar een andere school niet tot verbetering van het functioneren van de werknemer heeft geleid. De commissie oordeelt dat de werkgever in redelijkheid heeft kunnen beslissen de werknemer te ontslaan op grond van gebleken ongeschiktheid.

Bron: Commissie van Beroep Islamitische Scholen, nr. 102989, 10 december 2005.

Bij het geven van instructies en het nemen van maatregelen door het bestuur moet zorgvuldigheid in acht worden genomen.

Stakende docent

Een ultieme instructie is natuurlijk een dienstbevel. In de jaren zeventig speelde een zaak op de Universiteit van Amsterdam waarbij zes docenten van de Subfaculteit Politieke en Sociale Wetenschappen weigerden nog langer onderwijs te geven uit vrees voor verlies van de persoonlijke en professionele integriteit. De subfaculteitsraad had besloten om tegen de wens van de wetenschappelijke staf in, de vakgroepen een bepaalde afstudeerrichting te doen verzorgen. Het college van bestuur deed een voorstel tot bemiddeling, maar gaf tegelijkertijd een dienstbevel om het onderwijs te hervatten. De Centrale Raad van Beroep vond dat er sprake was van een onzorgvuldige voorbereiding en beslissing. Het college had te laat ingegrepen, met escalatie tot gevolg.

Bron: CRvB 12 juni 1974 (AB 1974, 230)

Academische vrijheid in het hoger onderwijs

Aan de instellingen voor wetenschappelijk onderwijs wordt de academische vrijheid in acht genomen, zo luidt artikel 1.6 WHW. De kern van de academische vrijheid wordt volgens de mvt (memorie van toelichting) gevormd door de vrijheid eigen wetenschappelijke inzichten te volgen en daarbij niet afhankelijk te zijn van politieke, filosofische of wetenschapstheoretische ideeën.¹⁹ Er zijn daarbij drie aspecten in het geding: de vrijheid

¹⁸ *Klassiek is de uitspraak van de leraar op de katholieke school die plots in Baghwan-gewaad op de school kwam; de leraar werd terecht ontslagen volgens de rechter, Ktr. Amsterdam 11 februari 1983, AB 1983 277. Deze uitspraak was overigens vóór de inwerkingtreding van de AWGB.*

¹⁹ *TK1980-1981, 16 802, 1-2, p. 49.*

om onderwijs te geven, de vrijheid om onderwijs te ontvangen en vrije wetenschapsbeoefening.

In het (ingetrokken) wetsvoorstel WHOO (Wet op het hoger onderwijs en onderzoek) werd gesteld: “De academische vrijheid blijft een toetssteen voor zowel universiteiten als hogescholen. De vrijheid in het geven van onderwijs geeft de docent de vrijheid om op zijn vakgebied die wetenschappelijke opvattingen te verkondigen, die naar zijn mening de juiste zijn, en geeft hem de bevoegdheid om inhoud en methode van het door hem te geven onderwijs te bepalen. Dit recht is niet onbeperkt. De docent werkt in het kader van het door het college van bestuur vastgestelde onderwijs en examenreglement en zijn onderwijs dient er ook op gericht te zijn om op didactisch verantwoorde wijze studenten verder te brengen in de opleiding. De vrijheid in het beoefenen van de wetenschap houdt de vrijheid van de wetenschapsbeoefenaar in om zelf het onderzoeksthema te initiëren en bij het verrichten van onderzoek eigen inzichten te volgen. Ook hier geldt wel dat het thema moet passen binnen het door de instelling vastgestelde onderzoeksbeleid. Aanvullend op de academische vrijheid wordt in dit wetsvoorstel vastgelegd dat het college van bestuur kwaliteit en betrokkenheid van het personeel binnen de instelling stimuleert en een dusdanig beleid voert dat het personeel dat direct betrokken is bij onderwijs en onderzoek voldoende ruimte heeft voor de uitoefening van hun beroep.”²⁰

Volgens Zoontjens²¹ heeft de academische vrijheid ook een indirect beschermende werking, omdat het als rechtsgrond fungeert voor de arbeidsverdeling binnen de organisatie; het is een uitgangspunt voor professionele verhoudingen binnen de universiteit. De WHW heeft dit nader uitgewerkt door in de afzonderlijke bepaling de verantwoordelijkheden te benoemen van bijvoorbeeld de faculteit (zie bijvoorbeeld artikel 9.12, eerste lid WHW: de verzorging van het onderwijs en de beoefening van de wetenschap geschieden in de faculteit).

Toetsing van de professionaliteit door de rechter en klachtencommissies

Uitspraken van de rechter of klachtencommissie geven soms ook aan wat professioneel handelen is en wat niet. Met behulp van deskundigenrapporten wordt bijvoorbeeld beoordeeld wat een veilige en verantwoorde instructie is.

Voorbeeld van onprofessioneel handelen

Is het bijvoorbeeld toelaatbaar dat een gymnastiekdocent een slechtziende leerling probeert te verleiden tot het maken van een koprol door hem frisdrank te beloven? De Hoge Raad vond van niet, mede op basis van een deskundigenoordeel dat een “onderwijsprofessional in de gegeven omstandigheid [een dergelijke aanwijzing] nooit had mogen geven”.

Bron: HR 17 januari 2007, LJN: AZ 0129

De adviezen van de klachtencommissies gaan slechts zelden over de (on)professionaliteit van de leraar in inhoudelijke zin. Veelal betreft het zaken rond miscommunicatie tussen leraren en ouders of leerlingen. In sommige gevallen adviseert de klachtencommissie dan aan het bevoegd gezag om maatregelen te nemen of de communicatie tussen leraar

²⁰ Wet op het hoger onderwijs en onderzoek, *Memorie van toelichting* (2005), p. 44.
²¹ Zoontjens, 1993, p. 82.

en ouders op gang te brengen. De klachtencommissies beoordelen niet de vakinhoudelijke keuzes van docenten.²²

Conclusie: pedagogische ruimte binnen bandbreedte

De juridische positie van de beroepsbeoefenaar is tweezijdig. Aan de ene kant is er een vrij stevige juridische basis voor de pedagogisch-organisatorische autonomie, bijvoorbeeld waar het gaat om beoordeling van prestaties van leerlingen. In het hoger onderwijs heeft de academische beroepsbeoefenaar een juridisch zelfstandige positie, onder meer tot uitdrukking komend in de academische vrijheid. Aan de andere kant moet de beroepsbeoefenaar ook voldoen aan een professionele standaard, ingekaderd door wettelijke eisen (bekwaamheidseisen), toezichtskaders van de Inspectie (een model beroepsbeoefenaar), uitspraken van de rechter en klachtencommissies (wat een redelijk handelend beroepsbeoefenaar zou moeten doen en laten) en financieel-bestuurlijke voorwaarden.

2.3 De factor schoolleider en zijn toenemende professionalisering

Een factor die van tamelijk grote invloed is op de rol van de beroepsbeoefenaar is de veranderde rol van de schoolleider. De organisatie en het management zijn geprofessionaliseerd. De toenemende eigen (financiële) verantwoordelijkheid van scholen betekent dat het vaak niet langer mogelijk is dat het bestuur uit vrijwilligers bestaat of dat schoolleiders het management 'er even bij doen' naast een zware lesgevende taak. De toenemende complexiteit van het professionele werk vereist een fijnmaziger organisatie van de werkprocessen, die paradoxaal genoeg niet meer aan de beroepsbeoefenaar kunnen worden overgelaten.

De beroepsgroep van schoolleiders heeft zich de afgelopen jaren duidelijk geprofileerd. Zo hebben de NSA (Nederlandse Schoolleiders Academie) en de vroegere besturenorganisatie Schoolmanagers_VO in het kader van professionalisering beroepsprofielen ontwikkeld. Deze profielen geven een overzicht van de benodigde competenties per kerntaak voor een aantal niveaus binnen het management. Belangrijk is daarbij bijvoorbeeld de competentie leidinggeven aan het onderwijsproces, uiteenvallend in onderdelen zoals visieontwikkeling op onderwijs, inrichten van de onderwijsorganisatie, leidinggeven aan veranderingsprocessen, en vergroten van het leervermogen van medewerkers. In een brochure van Schoolmanagers_VO is expliciet aandacht besteed aan (vanuit docentenprofessionaliteit opvallende) dilemma's, zoals: "Kies ik voor een heldere lijn via visieontwikkeling op schoolniveau, of laat ik een groot deel van de visieontwikkeling over aan autonome teams/vakgroepen?".²³

In de diverse functiebeschrijvingen van Fuwasys (het functiewaarderingssysteem van de overheid dat ook geldt voor het onderwijs) is ook terug te vinden dat de schoolleider zich in toenemende mate bezighoudt met het besturen op hoofdlijnen van de school; een reden waarom veel scholen opteren voor een raad-van-toezichtmodel waarbij de schoolleider ook bestuurder van de rechtspersoon wordt.

22
23

Zie bijvoorbeeld advies Landelijke Klachtencommissie Onderwijs, zaak 06.022/032. Vereniging voor het management in het voortgezet onderwijs, 2003.

Werkzaamheden schaal-12 directeur basisschool volgens Fuwasys

Als werkzaamheden worden onder andere genoemd:

1. Leiding en sturing onderwijs en organisatie van de school.
 - organiseert het onderwijs en de leerlingenzorg op de school;
 - bewaakt de kwaliteit van de werkzaamheden (kwaliteitszorg);
 - bewaakt de doelstelling, identiteit en het gewenste pedagogisch-didactisch klimaat van de school; en
 - organiseert passende oplossingen voor (dreigende) problemen in de onderwijsuitvoering;
2. Uitvoering van het onderwijsproces.
 - draagt zorg voor de opstelling van de begroting en het jaarverslag van de school; en
 - draagt zorg voor de uitvoering van besluiten van het bestuur.

Bron: Website AOb, www.aob.nl/doc/fuwapo/Directeur1.doc

Ook in het primair onderwijs zijn stappen gezet in de richting van professionalisering van directeurs en is hiervoor geld vrijgemaakt. Zo stelt het Convenant professionalisering en begeleiding onderwijspersoneel in PO en VO dat partijen in de cao primair onderwijs afspreken dat, indien een directeur zich heeft geprofessionaliseerd tot registerdirecteur primair onderwijs, hij in aanmerking komt voor een tegemoetkoming.²⁴ In november 2006 was ongeveer 19% van alle directeurs in het primair onderwijs geregistreerd.²⁵

In sectoren zoals het mbo (middelbaar beroepsonderwijs) en hbo (hoger beroepsonderwijs) zijn onderwijsmanagers actief. In de profielschetsen voor deze functies staan zaken zoals: "De onderwijsmanager werkt rechtstreeks onder de branchedirecteur en is op tactisch niveau verantwoordelijk voor het cluster van opleidingen. Op operationeel niveau geven de teamleiders leiding aan de onderwijsteams. De taken van de onderwijsmanager liggen op het gebied van: doelen, cultuur en visie, primair onderwijsproces, personeel, facilitering van het onderwijs".²⁶

Het feit dat deze onderwijsmanagers en schoolleiders ook sturing moeten geven aan het primair proces is een invulling van het in veel profielen gewenste *onderwijskundig* leiderschap. De schoolleider/onderwijsmanager is er dan niet alleen voor de beheersmatige taken, maar ook of vooral voor de ontwikkeling van een (vernieuwende) onderwijskundige visie. In de praktijk blijkt overigens dat in het primair en voortgezet onderwijs bovenschoolse directeurs zich relatief het minst bezighouden met onderwijskundig beleid.²⁷

24 Rdo staat voor register directeur onderwijs. Een rdo is een directeur in het primair onderwijs die is ingeschreven in het NSA-register. Het NSA-register staat in beginsel open voor alle leidinggevendenden uit het primair onderwijs (vallend onder de WPO en de WEC, Wet op de expertisecentra). Doel van het register is het bewaken van de beroepskwaliteit, en het bevorderen van de professionele ontwikkeling van geregistreerden.

25 <http://www.onderwijsarbeidsmarkt.nl/cijfers-en-trends/2007/hoeveel-register-directeuren-onderwijs-zijn-er-ingeschreven-bij-de-nederlandse-schoolleiders-academie/>

26 Bron: vacature onderwijsmanager ROC-Albeda, via www.werkenbijhetrijk.nl, 26 juni 2007.

27 Van Kessel, Kurver & Wartenbergh-Cras, 2007.

Tabel 1: Taken/terreinen bovenschoolse directeurs (in procenten)

	Primair onderwijs			Voortgezet onderwijs		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Onderwijskundig beleid	65,8	76,1	75,5	69,3	80,2	77,3
Kwaliteitsbeleid	80,8	85,2	85,7	79,8	90,7	88,6
Financieel beleid	85,2	86,9	91,9	90,4	91,9	88,6
Personeelsbeleid	91,0	92,6	93,5	81,6	96,5	88,6
Huisvesting	85,6	85,4	90,4	86,1	93,0	88,6
Contacten met de gemeente	85,6	89,8	91,7	91,2	90,7	81,8
Contacten met het ministerie	79,8	82,5	81,1	78,2	91,9	84,1
Anders	15,9	17,3	18,4	1,8	12,8	11,4

Bron: Van Kessel e.a., 2007

Schoolfactoren, waaronder onderwijskundig leiderschap, zijn van belang voor onderwijsprestaties, zo blijkt uit internationaal onderzoek (Edmonds, 1979). Leithwood en Riehl (2003) stellen op basis van grootschalige kwantitatieve studies dat schoolleiderschap een significant effect heeft op leerprestaties. Volgens hen zijn er drie zaken belangrijk voor succesvol schoolleiderschap: richting geven (doelen, inspirerende visie), ontwikkeling van mensen (doelen via mensen bereiken, beleid op het gebied van hrm, human resource management) en ontwikkeling van de organisatie (professionele en lerende organisatie).

Hallinger en Murphy (1985) werken het begrip educatief of onderwijskundig leiderschap nader uit. Zij stellen een model voor gebaseerd op drie domeinen: het definiëren van de missie van de school, het promoten van een positief leerklimaat en het managen van het schoolklimaat. Deze domeinen zijn weer onder te verdelen in een aantal functies. Het eerstgenoemde domein van de missie kent twee functies: doelen stellen en doelen communiceren. Met betrekking tot het schoolklimaat zijn functies zoals het bewaken van de leertijd, professionele ontwikkeling en het verschaffen van initiatieven voor leraren van belang. Onder de laatstgenoemde dimensie vallen zaken zoals de coördinatie van het curriculum en het monitoren van de voortgang van leerlingen.

Historische functie van de schooldirecteur

Thorbecke verwoordde de bijzondere positie van de directeur in zijn wet op het middelbaar onderwijs van 1863 als volgt. "Aan het hoofd van elke dier scholen is een der leeraren geplaatst, die den titel draagt van directeur" (artikel 23). De toelichting bij dit artikel geeft een mooie omschrijving: "De bestemming van den directeur verschilt van die der overige leeraren; wel wordt hem ook een deel van het onderwijs opgedragen, maar het is bovenal zijne taak voor den samenhang en geregelde gang van het geheel te zorgen; hij moet als de ziel der school zijn".

Onderwijskundig leiderschap is in kleine eenheden zoals basisscholen, deelscholen in het voortgezet onderwijs en opleidingseenheden in het mbo, een poging om het dilemma tussen professionele beroepsbeoefenaars en directe managers op te lossen. Op het niveau van kleine eenheden zal dit zeker kunnen werken. Maar het is blijkbaar toch geen kant-en-klare oplossing voor de onvrede bij de beroepsbeoefenaar. Een onvrede die samenhangt met de groter wordende constructies waarin deze kleinere eenheden functioneren. Deze onvrede wordt in de volgende paragraaf nader beschreven.

2.4 De discussie: onvrede over het management, onvrede over de beroepsbeoefenaar

Deze paragraaf gaat in op de actuele discussie rond de onvrede van leraren in het onderwijs. Welke elementen spelen daar met name een rol? En zijn er ook klachten over de leraar?

Gevoel van grotere afstand tussen onderwijsgevende en management bij de leraar

Onderwijsinstellingen hebben geprobeerd de risico's van autonomievergroting in te perken door bestuurlijk samen te gaan. De Inspectie (2005, p. 210) neemt waar dat scholen meer bedrijfsmatig gaan opereren, niet alleen op financieel gebied, maar ook qua personeelsbeleid. Deze bedrijfsmatige aanpak harmonieert volgens de Inspectie niet altijd met de opvattingen van leraren, die een pedagogisch-didactische benadering koesteren. Veel leraren ervaren door verandering van de bestuurlijke organisatie (introduktie van regiona-managers bijvoorbeeld) dat er besluiten over hen worden genomen, waarop zij nauwelijks nog invloed hebben. Dit kan nadelig zijn voor de betrokkenheid van docenten, zo heeft de raad eerder verwoord in zijn advies *Variëteit in Schaal* (2005a): "De sociale cohesie tussen de mensen die deel uitmaken van de organisatie, lijkt minder te worden. Wie zich als beroepsbeoefenaar niet betrokken voelt bij de organisatie, loopt de kans om zijn of haar enthousiasme voor het primaire proces geleidelijk te verliezen. Dit effect doet zich vooral voor op het organisatorische uitvoerende niveau, ofwel het niveau van locaties en eenheden. Er lijkt een rechtstreeks verband te bestaan tussen de kwaliteit van de organisatie en de kwaliteit van het directe werk met leerlingen. Voor het primaire proces is het creëren van een sociaal verbindend klimaat van belang, dat onder andere gekenmerkt wordt door overzichtelijkheid, herkenbaarheid, ruimte voor ontplooiing, normatieve sturing, zelfsturing en identiteitsvorming. Zo'n klimaat is niet alleen bevorderlijk voor het welbevinden van leerlingen, deelnemers en studenten, maar ook voor dat van professionals."

Door de verschillende managementlagen is het voor veel docenten ook niet meer helder waar bepaalde bevoegdheden liggen in de bovenstructuur van de school, en ervaren zij het (college van) bestuur of de bovenschoolse manager als een relatieve buitenstaander. Het gevoel van afstand heeft soms letterlijke betekenis; vroeger kon je bij de directeur of rector binnenlopen, tegenwoordig zetelt het college van bestuur en de staf niet zelden in een apart gebouw. Geluiden dat er te weinig geluisterd wordt kwamen bijvoorbeeld naar voren in de sessies met docenten tijdens de conferentie *De school op z'n best* van 30 oktober 2006.

Beter luisteren

De groep vindt vooral dat er beter moet worden geluisterd naar de basis, de werk-vloer, en dat er een tussenlaag managers uit kan.[...] Het ministerie zou eisen aan ma-nagers moeten stellen. Verplichte evaluatie bijvoorbeeld. Of functioneringsgesprekken door leraren.

Bron: Verslag docenten po/vo conferentie De school op z'n best

Gevoel van aantasting van de onderwijskundige autonomie van leraren

Enerzijds is er minder regelgeving waar het de financiële randvoorwaarden van het on-derwijs betreft (door invoering van de lumpsum); ook regels zoals de voorgeschreven lessentabel zijn afgeschaft. Anderzijds zijn er wel meer regels gekomen over hoe het on-derwijs moet worden ingericht (basisvorming, profielen in het voortgezet onderwijs). Veel scholen hebben bovendien schoolbreed nieuwe didactische werkvormen ingevoerd. Door onderwijsvernieuwingen voelt een deel van de docenten in het voortgezet onder-wijs zich niet gewaardeerd als beroepsbeoefenaar. Door het nieuwe leren komen leerlin-gen, bijvoorbeeld volgens een leraar op de website van Beter Onderwijs Nederland, “nau-welijks meer in aanraking ... met een *echte* (het zijn de woorden van de leerlingen) le-raar, laat staan een *bevlogen* leraar die zo een indruk op zijn leerlingen kan maken dat ze zijn vak gingen studeren”.²⁸ Een ander voorbeeld is de sectorbrede invoering van compe-tentiegericht onderwijs als hét didactische model in het mbo. Docenten zien de didacti-sche aanpak als onderdeel van hun professionele autonomie, en ervaren ingrijpen op dit gebied als ongepast of bedreigend.

Met name klachten over slechte randvoorwaarden

In een door de Onderwijsraad georganiseerd debat in 2003, *Positieve energie voor het le-raarschap*, kwam naar voren dan ondanks de vele problemen waarmee het onderwijs kampt men toch leraar wil blijven. “Dat is precies de uitdaging van mijn werk: een manier vinden om met die problemen om te gaan, vertrouwen te winnen en leerlingen te hel-pen”, zo zei een leraar. Hoe komt het dan toch dat er zo veel signalen van onvrede zijn? Uit het debat bleek dat vooral te maken te hebben met de randvoorwaarden waaronder gewerkt moet worden. De als hoog ervaren werkdruk, slecht management, te weinig aandacht voor onderwijsvernieuwing²⁹, en slechte loopbaanperspectieven spelen een rol. De deelnemers vroegen zich ook af in hoeverre zij in staat zijn (en blijven) om de toena-me van opvoedende taken (met name in het basisonderwijs en het vmbo, het voorberei-dend middelbaar beroepsonderwijs) waarmee ze te maken hebben, te behappen.³⁰

Daarnaast kijken leraren ook, veel meer dan ouders en leerlingen, kritisch naar het func-tioneren van de beroepsgroep leraren als geheel. In het debat gaven ze aan dat de kwali-teit van hun gezamenlijke inspanningen soms te wensen overliet en dat de communicatie en samenwerking tussen school en ouders beter zouden kunnen. Deze gedachten komen ook naar voren in de recente onderwijsagenda van de beroepsgroep, *Waar wij voor staan* (2006). De ruim 12.000 bevraagde docenten (uit alle onderwijssectoren) gaven aan dat de aantrekkelijkheid van het werk nog altijd zit in het werken met en waardering krijgen van leerlingen. De omstandigheden waarin dat werken gebeurt kunnen echter beter: de onderwijsorganisatie, het personeelsbeleid, de kennisuitwisseling.

28 Antireclame door HNL (2006).

29 Er zijn dus ook docenten die juist vinden dat er teveel aandacht is voor onderwijsvernieuwingen.

30 Onderwijsraad, 2003a.

Leraren ook aan kritiek onderhevig

De onvrede over de rol van de beroepsbeoefenaar leeft niet alleen bij leraren. Ook het management is soms ontevreden over de rol van de beroepsbeoefenaar; hij of zij neemt niet de verantwoordelijkheid of levert niet de prestaties waar voor betaald wordt. Uit het PISA-onderzoek (Programme for International Student Assessment) blijkt bijvoorbeeld dat schoolmanagers in Nederland vaker menen dat docenten een negatieve invloed hebben op het leerklimaat in school dan in de meeste andere deelnemende landen.³¹ De uitkomst van de Innovatiemonitor 2006 van Schoolmanagers_VO is iets positiever. Op de meeste scholen bestaat volgens de schoolleiding in grote mate draagvlak voor innovaties, maar de toerusting van docenten voor deze innovaties is matig. Nascholingsafspraken worden bijvoorbeeld niet nagekomen. Een kritiekpunt is ook dat discussies altijd vanuit bestaande posities en verworven rechten worden gevoerd.³²

Het valt sommige buitenlandse waarnemers op, dat zowel Nederlandse leraren als Nederlandse schoolleiders zich weinig identificeren met hetgeen leerlingen leren; ze geven beide niet de boodschap, bij goede of bij slechte resultaten: dit komt door mij.

Het is moeilijk in beeld te brengen welke verantwoordelijkheid de leraar heeft in het totale beeld van de onderwijskwaliteit op een school.

Moeilijk zicht op handelen docenten

“De verantwoording van inhoudelijke processen blijkt veel moeilijker. Met name de kwaliteit van het primaire proces, het pedagogisch-didactisch handelen van leraren, blijkt moeilijk te borgen en verantwoorden”.

Bron: Inspectie van het onderwijs, 2006

Er is soms ook ontevredenheid van ouders over het optreden of het (niet) handelen van leerkrachten. Ouders maken zich in het onderwijs met name zorgen over het niveau van de leraar en het gegeven onderwijs, zo bleek uit het advies *Een voorwerp van aanhoudende zorg* van de raad uit 2003. De beoordeling van ouders over de kwaliteit van de leraar is echter heel redelijk. In de *Onderwijsmeter 2006* krijgt de basisschoolleraar het hoogste rapportcijfer (7,7) in de beoordeling van de kwaliteit van leraren door ouders. Leraren in het voortgezet onderwijs krijgen een iets lager cijfer (7,1). Leraren in het vmbo krijgen hetzelfde cijfer als andere leraren in het voortgezet onderwijs.³³ Klachtencommissies in het onderwijs constateren soms gegronde klachten van ouders rond het optreden van leraren en docenten (met name in de communicatie, zie de vorige paragraaf).

De discussie is al met al niet zwart-wit. Docenten en leraren uiten kritiek, maar andersom, vanuit het management, ouders, studenten en leerlingen, is er kritiek op het functioneren van sommigen in de beroepsgroep. Misschien is er zelfs wel wat te veel kritiek over en weer.

³¹ Organisation for Economic Co-operation and Development, 2004.

³² Schoolmanagers_VO, 2006.

³³ Wendte, Hauen & Schieven, 2006.

2.5 De beroepsbeoefenaar en zijn feitelijke positie: beeldvorming en werkelijkheid

In de beeldvorming lijkt er sprake van één blok: de onderwijsberoepsbeoefenaar tegenover het conglomeraat van besturen en managers. De werkelijkheid is echter anders. Tussen de sectoren, maar ook tussen verschillende typen leraren zitten verschillen. De situatie verschilt per school en per bestuur. Enkele onderzoeken geven een wat ander licht op de 'massale onvrede' onder leraren. Verder zijn ook andere factoren van invloed op de positie van de beroepsbeoefenaar, zoals het gebruik van het functiewaarderings-systeem en de mogelijkheden tot inhoudelijke zeggenschap. Er zijn inderdaad meer (midden)managers, maar deze hebben veelal ook onderwijservaring.

Verschillen tussen sectoren en tussen generaties leraren

Het gevoel van onvrede over de positie van de beroepsbeoefenaar verschilt per onderwijssector en de klachten zijn niet gelijksoortig. Vooral in het voortgezet onderwijs, het mbo en het hbo ervaren leraren dat hun positie aan invloed heeft ingeboet. In deze sectoren is ook de kritiek op (van bovenaf – door OCW of college van bestuur – opgelegde) onderwijsvernieuwingen het grootst. Dat doet vermoeden dat de onvrede hier voor een deel mee samenhangt. Uit een enquête die het onderzoeksbureau ITS onder leden van de AOb (Algemene Onderwijsbond) hield, kwam verder naar voren dat jonge docenten bijvoorbeeld niet zo negatief staan tegenover onderwijsvernieuwingen als competentiegericht leren. Volgens een meerderheid van deze docenten gaat het hierbij om "een interessante ontwikkeling die nog verder uitgewerkt moet worden".³⁴ Het is voor hen in het algemeen geen reden om een baan buiten het onderwijs te zoeken. Het is dan ook de vraag of oplossingen zoals meer klassikaal onderwijs leiden tot een hogere arbeidstevredenheid onder docenten en hen het gevoel geven dat hun positie op school verbetert.

Tevredenheid over het management is ook een aspect waarover geen eenduidige conclusie valt te trekken. Voor de 55-plussers is slecht management de belangrijkste reden om het onderwijs te verlaten (35% van de geënquêteerden), terwijl dat in de categorie onder de 35 jaar slechts bij 18% de reden is, aldus ook weer een onderzoek van de AOb.³⁵

Ontevredenheid over werk of management niet extreem

De tevredenheid blijkt, althans wanneer het gaat om zeggenschap of autonomie, zeker in vergelijking met andere sectoren binnen de overheid alleszins redelijk. Wel verschilt de tevredenheid per onderwijskolom. Een onderzoek uit 2006 uitgevoerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken geeft daarvoor aanwijzingen.³⁶ De tevredenheid over het management is, behalve voor de bve-sector (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie), niet erg afwijkend ten opzichte van overige sectoren.

³⁴ Het Onderwijsblad, 12 december 2006, p. 15.

³⁵ Het Onderwijsblad, 16 december 2006.

³⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006.

Tabel 2: Tevredenheid over diverse aspecten van de functie naar sectoren (in procenten)

	Aandeel (zeer) tevreden									
	Overheid (totaal)	Rijk	Gemeenten	Provincies	Markt (totaal)	Primair onderwijs	Voortgezet onderwijs	Bve-sector	Hoger beroepsonderwijs	Universiteit
De inhoud van het werk	83	77	82	82	68	92	84	82	85	85
De hoeveelheid werk	52	55	56	60	59	46	45	46	48	60
De relatie met collega's	84	81	82	86	75	86	85	83	82	82
De resultaatgerichtheid van de organisatie	40	31	37	31	56	61	37	32	39	37
De wijze waarop deze organisatie wordt bestuurd	30	20	26	22	38	52	31	22	26	24
De wijze waarop mijn direct leidinggevende leiding geeft	50	43	49	53	48	58	48	45	47	53
De mate van zelfstandigheid en/of verantwoordelijkheden	83	80	84	85	74	86	80	80	84	87
De primaire arbeidsvoorwaarden	45	45	55	68	50	41	39	49	51	55
De secundaire arbeidsvoorwaarden	65	73	74	84	52	61	58	65	62	71
De loopbaanontwikkelingsmogelijkheden	34	34	36	47	36	37	29	30	36	31
De informatievoorziening en communicatie binnen de organisatie	34	26	31	37	36	52	31	24	29	33
De werkplek/fysieke omstandigheden	51	53	55	64	52	50	46	44	47	59
De werkstress	37	41	39	45	46	30	29	32	34	41
Alles bijeen genomen met de baan	72	69	73	77	69	77	70	67	71	76
Alles bijeen genomen met de organisatie	51	49	53	61	62	60	48	41	46	53

Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2006

Het SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau) stelt dat hoogopgeleide werknemers een baan in het onderwijs vooral aantrekkelijk vinden vanwege de inhoud van het werk.³⁷ Dat is voor 86% de belangrijkste reden om in het onderwijs te gaan werken. Daarna volgen de mate van zelfstandigheid en/of verantwoordelijkheid (77%) en de sfeer op het werk (66%). Minder belangrijk, maar zeker niet zonder betekenis zijn de mogelijkheden om werk en zorg te combineren, de leiding van de organisatie, de loopbaanmogelijkheden en de beloning.

Over de drie aspecten die het meest bepalend zijn voor de aantrekkingskracht van de onderwijssector is het zittende personeel ook het meest tevreden (80 à 90%), aldus het SCP. Veel minder tevreden (rond de 50%) is het zittende personeel over de arbeidsvoorwaarden en over het management (dit kan echter dus per leeftijdscategorie variëren). Onderwijsberoepsbeoefenaars in het voortgezet onderwijs, de bve-sector en het hbo zijn daar vaker ontevreden over dan hoogopgeleid personeel in het basisonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs.

Ook uit de reeds genoemde grootschalige enquête *Waar wij voor staan* uit 2006 blijkt, dat leraren gemiddeld een positieve waardering hebben voor het eigen werk (voortgezet onderwijs: cijfer 7,3). Als verbeterpunten noemden zij in volgorde: de onderwijsorganisatie; het personeelsbeleid gericht op ontwikkeling en verbetering van het onderwijs; werk organiseren zodat je van elkaars kennis en ervaring gebruik kunt maken; een goed salaris; waardering door de schoolleiding; maatschappelijke waardering; als team leren; een inspirerende schoolvisie; visie op onderwijs vanuit het team; en scholing en opleiding.

Ontevredenheid en slechte arbeidsomstandigheden zouden zich logischerwijs ook moeten vertalen in meer burn-out en ziektegevallen. Uit de gegevens van het ziekteverzuim en de WAO (Wet arbeidsongeschiktheid) blijkt dit echter niet. In de periode van 1999 tot 2005 is voor leraren in het voortgezet onderwijs het ziekteverzuim afgenomen van 7,4 naar 5,4%, is de risicopopulatie die werd blootgesteld aan psychische belasting met 10% afgenomen, en is de instroom in de WAO gedaald van 1,7 naar 0,2%.³⁸

Meer middenmanagement, maar voornamelijk 'eigen kweek'

In 2006 verscheen een onderzoek onder leden van de AOb over de opmars van de managers in het onderwijs en de zorg.³⁹ Ruim de helft van de onderwijsrespondenten was werkzaam in het voortgezet onderwijs. Een flinke meerderheid (55-83%) van de onderwijsrespondenten vond het aantal managers de laatste jaren toegenomen. Deze waren onvoldoende op de hoogte van het werk en de dilemma's op de werkvloer en docenten voelden zich niet ondersteund door het management. Een veel gehoord argument waarom het mis loopt in de relatie tussen managers en beroepsbeoefenaar in het onderwijs is de stelling dat "al die managers van buiten komen en geen snars afweten van het onderwijs". De cijfers ondersteunen dit statement op voorhand niet.

De *Aandachtsgroepenmonitor 2006* geeft wel aan dat de middenmanagementlaag is gegroeid.⁴⁰ In het primair onderwijs is het aantal bovenscholse directeuren verder toegenomen en het aantal directeuren en adjunct-directeuren afgenomen. In het voortgezet onderwijs is het aantal rectoren en conrectoren over een aantal jaren gezien afgenomen

37 Vogels & Bronneman-Helmers, 2006.

38 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2007, p.61, p.71-75.

39 Van Kessel, 2006.

40 Van Kessel, Kurver & Wartenbergh-Cras, 2007.

en is het middenmanagement (overig directiepersoneel) en het aantal bovenschoolse managers gegroeid. Het zijn vooral de grotere schoolbesturen die bovenschoolse managers hebben. Kleinere besturen in het primair onderwijs blijken in 2005 ook vaker dan in eerdere jaren dergelijke functionarissen in dienst te hebben genomen. Het is niet uitgesloten dat dit vooruitlopend op de invoering van de lumpsum was.

Tabel 3: Aantallen bovenschoolse directeuren								
	Personen				Fte			
	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006
Primair onderwijs	1.053	1.189	1.267	1.338	1.037	1.151	1.226	1.305
Voortgezet onderwijs	170	243	334	268	166	322	322	251
Bve cvb			196	141			196	140
Bve centrale laag managers			462	540			431	528

Bron: Van Kessel e.a., 2007

Bovenschoolse managers komen vooral uit het onderwijsveld en hadden vaak al een managementfunctie bij hetzelfde bestuur. Maar een klein deel komt van buiten het onderwijs, volgens de monitor. In de bve-sector is de managerslaag onder het college van bestuur wel groeiend. Het blijkt dat er naast ieder lid van het college van bestuur ruim drie stafmanagers zijn, met name voor personeelszaken en voor financiële aangelegenheden. Een jaar eerder was dat ruim twee. Sinds mei 2002 kunnen in het primair onderwijs directeuren worden aangesteld die niet beschikken over een onderwijsbevoegdheid. Uit populatieschattingen blijkt dat het aantal directeuren zonder onderwijsbevoegdheid eind 2005 een kleine 100 was, waarmee sprake is van een dalende tendens in vergelijking met eerdere jaren, toen de aantallen rond 150 lagen. Al met al zou dus ongeveer 2% van de directeuren geen bevoegdheid hebben. Uitgaande van CASO (het salarissysteem voor het onderwijs) worden er jaarlijks circa 100 nieuwe directeuren in het primair onderwijs benoemd, die in het jaar daaraan voorafgaand niet binnen het primair onderwijs werkzaam waren. Uiteraard hoeft dat niet te betekenen dat ze geen van allen een onderwijsbevoegdheid hebben.

Vooral de grote besturen hebben de verruiming van de benoemingsmogelijkheden aangegrepen om managers van buiten aan te stellen. Bijna 90% komt van buiten het onderwijs. De rest is werkzaam geweest in het voortgezet onderwijs, in de bve-sector of in de onderwijsverzorging.

Invloed door functiewaardering en functieverbreding

Een belangrijke ontwikkeling in relatie tot het beroep van leraar is geweest de invoering van Fuwasys. Bepaalde ontwikkeltaken zijn bijvoorbeeld als gevolg van de introductie van dit systeem verdwenen.⁴¹ De zeggenschap over zaken zoals onderwijsvernieuwingen hangt ook samen met de functieschaal. Immers leraren in schaal 11 en 12 (LC/LD voor

⁴¹ Van der Neut, Wolput & Kools, 2007.

het voortgezet onderwijs) worden betrokken bij en hebben invloed op onderwijsvernieuwing en -ontwikkeling en onderwijsbeleid. Ook hebben zij coördinerende en/of functioneel leidinggevende taken, hetgeen hen in de positie brengt invloed uit te oefenen. Er is echter ook een groep leraren waarvan de functionele positionering is afgezwakt sinds de invoering van Fuwasys, namelijk de leraren in schaal 9 en 10 (LA/LB voor het voortgezet onderwijs en de bve-sector). Deze docenten zijn steeds meer uitsluitend bezig met lesgeven en worden weinig betrokken bij onderwijsvernieuwing en -ontwikkeling. Bovendien wordt de kerntaak van de leraar (goed onderwijs verzorgen) in de functiewaarderings-systematiek voor het onderwijs lager gewaardeerd dan leiding geven.

Een en ander heeft ook te maken met de toepassing van het systeem door scholen zelf. In principe biedt functiewaardering bredere mogelijkheden om ook leraren in schaal 10 beter te positioneren. Zo kunnen ontwikkeltaken opgenomen worden in alle functieprofielen. De wijze waarop scholen functiewaardering toepassen is echter ook ten dele door het Fuwasys zelf in de hand gewerkt. Door in het systeem een bepaald type voorbeeldfuncties op te nemen, is scholen eigenlijk een beperkte keuze geboden. Ook al is heel vaak benadrukt dat scholen vrij zijn eigen functies op te nemen, ze hebben vaak toch voor de voorbeeldfuncties gekozen. Functiedifferentiatie komt maar moeilijk van de grond.⁴²

Het functiewaarderingssysteem voor het onderwijs is afgeleid van het functiewaarderingssysteem voor het Rijk. Dit heeft tot gevolg dat er een sterk accent ligt op beleid en ontwikkeling. Zo zijn er vijf kenmerken die betrekking hebben op kader, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en maar twee kenmerken die te maken hebben met contact. Hierdoor werkt de systematiek in de hand dat beleids- en ontwikkelfuncties hoger gewaardeerd worden dan uitvoeringsfuncties. De kern van het beroep van leraar, het goed onderwijzen, kan als gevolg van het gehanteerde systeem niet hoog gewaardeerd worden. Dit staat haaks op recente ontwikkelingen in het onderwijs (herwaardering van kennis, omgaan met een grote diversiteit aan leerlingen, onderwijs en zorg op maat bieden), die steeds hogere eisen aan de leraar stellen en waarin de leraar ook een belangrijke spilfunctie heeft. Fuwasys biedt in essentie dus de mogelijkheden om leraren te positioneren, maar het gebruik van het systeem kan er ook toe leiden dat bepaalde categorieën docenten weinig betrokken zijn en weinig invloed hebben.

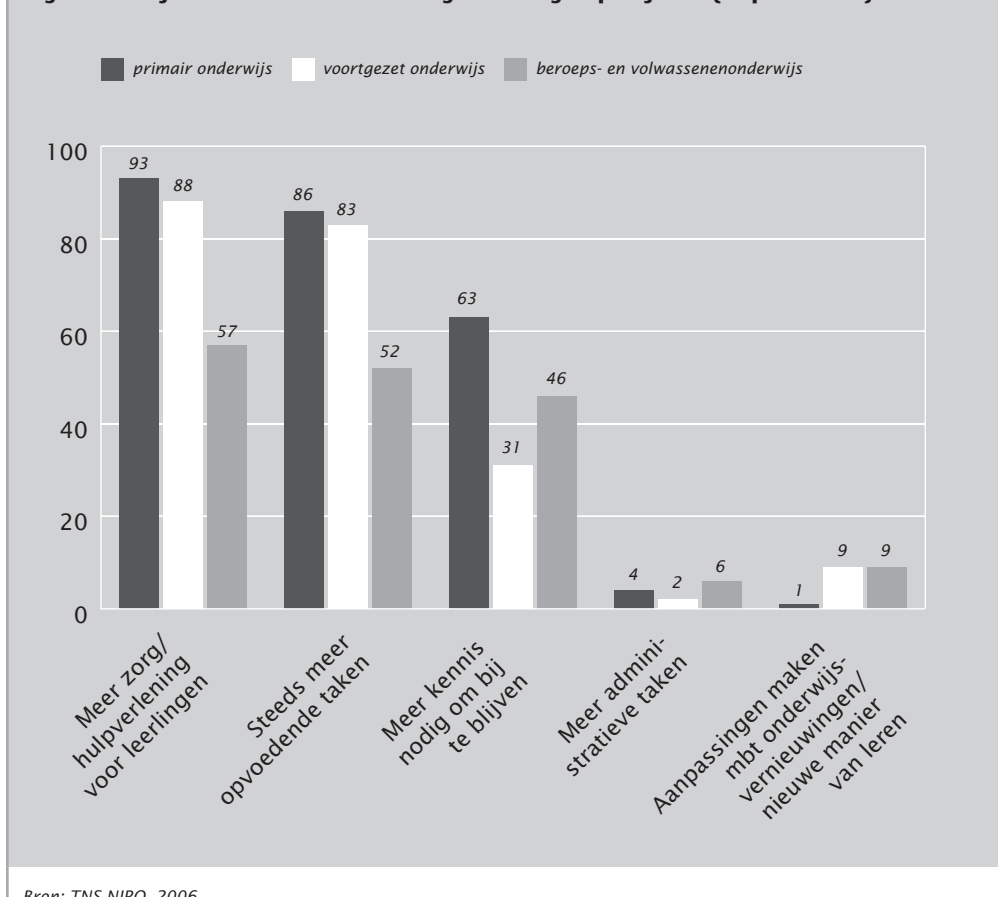
Op de vraag: op welke manier heeft er naar uw mening in de afgelopen jaren een feitelijke functieverbreiding van het beroep plaatsgevonden, antwoordden veel leraren – vooral in het primair en voortgezet onderwijs – dat er steeds meer accent is komen te liggen op opvoedende taken en hulpverlening aan leerlingen.⁴³ Ten opzichte van het verleden lijkt het beroep van onderwijsgevende dus in mindere mate alleen te bestaan uit het geven van onderwijs. Overigens is daarbij de kenniscomponent opvallend laag in het voortgezet onderwijs, terwijl administratieve taken in geen van de sectoren hoog scoort.

42
43

Evers, 2007.

Tol, 2007. Het betrof hier een onderzoek waarbij 1527 onderwijsgevenenden (primair en voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsopleiding) werden ondervraagd in de periode eind oktober 2006.

Figuur 1: Wijze van functieverbreiding in de afgelopen jaren (in procenten)



Zeggenschap en inspraak van leraren op landelijk niveau

De raad heeft mede op basis van onderzoek gekeken naar de positie van de onderwijsberoepsbeoefenaar in de bestuurlijke omgeving.⁴⁴ Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de wijze waarop inspraak en betrokkenheid van leraren bij beleid georganiseerd is op landelijk niveau en op het niveau van organisaties. Voorts gaat het om welke kanalen leraren (kunnen) gebruiken om op landelijk niveau en binnen de eigen organisatie inspraak te hebben en hoe effectief deze kanalen zijn. Wordt er inderdaad iets gedaan met de stem van de leraren? Klinkt deze inderdaad door in het landelijke beleid respectievelijk het beleid van organisaties?

Landelijk gezien maken we een onderscheid tussen vakorganisaties en beroepsorganisaties, tussen organisaties die zich primair richten op de arbeidsvoorwaarden en organisaties die zich primair richten op de beroepsinhoud. De inspraak van leraren komt via deze twee soorten organisaties tot gelding. Daarbij valt op dat de vakbondskant aanmerkelijk krachtiger ontwikkeld is en dat de beroepsgroepkant matig ontwikkeld is. De vakbondskant legt het accent op de werknemerspositie van leraren, vaak in relatie tot de werkge-

verskant die in het onderwijs gestalte krijgt via organisaties als de VO-raad en de MBO Raad.

Naast deze organisatievormen zijn er ook andere mogelijkheden van inspraak, waarbij leraren zonder tussenkomst van andere organisaties door het ministerie betrokken worden bij het beleid. Interactieve methoden om leraren het beleid mee te laten bepalen worden nog niet zo veel gebruikt. De animo onder leraren om actief bij beleidsvorming betrokken te zijn is niet altijd even groot. Vooral de actieve leden bepalen de stem van de organisatie; het is niet altijd duidelijk in hoeverre dit de stem van de hele achterban is. Leden hebben wel de mogelijkheid hun stem te laten horen, maar met name slapende leden maken daar geen gebruik van. Of de stem van leraren via de verschillende organisaties het landelijk beleid kan beïnvloeden, wordt ook bepaald door de mate waarin de organisaties hun invloed kunnen doen gelden en aan tafel uitgenodigd worden bij/door de landelijke beleidsmakers. Een organisatie kan een duidelijk geluid van leraren laten horen, maar als deze organisatie dit vervolgens niet bij de beleidsmakers op tafel kan leggen, heeft dit geen invloed op het beleid. Beleidsmakers hebben, door te bepalen met wie er gepraat wordt, een grote invloed op de inspraak die leraren krijgen.

In het algemeen constateert de raad dat in de context van bestuur en beleid het onderwijs gekarakteriseerd wordt door de verhouding tussen werknemers- en werkgeversorganisaties, terwijl de vraag gesteld kan worden of dit nu voor onderwijs de enige en belangrijkste verhouding is. De raad ziet meer in een wederzijdse dubbele organisatievorm van leraren, die zowel de op arbeidsvoorwaarden gerichte werknemersoptiek dekt als de optiek van de inhoudelijke beroepsbeoefenaar. Het potentieel van de beroepsverenigingen wordt niet benut. In volgende hoofdstukken en in de aanbevelingen komt de raad hierop terug.

Zeggenschap en inspraak van de leraar op schoolniveau

De leraar kan op verschillende formele en minder formele wijzen betrokken worden bij de dagelijkse gang van zaken binnen de school. Los van de voorzieningen die er zijn rond de (formele) regeling van de medezeggenschap, kan de praktijk per school verschillen. Ook zijn er verschillen in de onderwerpen waar de beroepsbeoefenaar op school bij betrokken wil worden en wat de verwachtingen zijn ten aanzien van de schoolleider.

De volgende tabel geeft een overzicht van methoden, wijzen van vertegenwoordiging en typen inspraak op schoolniveau.

Tabel 4: Zeggenschap en inspraak			
	Voorkomende methoden	Wijze van vertegenwoordiging	Type inspraak
Directe invloed op het onderwijs	Wekelijks overleg	Individueel	Interactieve beleidsvorming
	(kern)Teamoverleg	Individueel	Interactieve beleidsvorming
	Docentenwerkplaats	Individueel	Interactieve beleidsvorming
	Vakgroepoverleg	Individueel	?
	Werkgroepen	Individueel	Interactieve beleidsvorming
	Bouwoverleg	Individueel	Interactieve beleidsvorming
Directe invloed op beleid	Projectgroepen	Afvaardiging	Meningspeiling in wisselwerking
	Ontbijtsessies	Individueel	Meningspeiling in wisselwerking
	Ad-hocbijeenkomsten	Individueel	Meningspeiling in wisselwerking
	Individueel contact met staf, directie of college van bestuur	Individueel	Meningspeiling in wisselwerking
	ALV (lerencoöperatie)	Individueel	Interactieve beleidsvorming
Indirecte invloed op beleid	Medezeggenschapsraad	Afvaardiging	Meningspeiling in wisselwerking
	Deelraad	Afvaardiging	Meningspeiling in wisselwerking
	Personeelsraad	Afvaardiging	Meningspeiling in wisselwerking
	Stafoverleg	Afvaardiging uit bouwoverleg	Meningspeiling in wisselwerking
	Schoolleidersoverleg	Afvaardiging afdelingsleiders	Meningspeiling in wisselwerking
	Teamoverleg/vergadering	Individueel	Meningspeiling in wisselwerking
<i>Bron: Van der Neut e.a., 2007</i>			

Wat is de perceptie van leraren als het gaat om hun invloed in de school? Ook dat onderzocht het onderzoeksbureau IVA op verzoek van de raad, door een secundaire analyse uit te voeren op de gegevens van het onderzoek *Waar wij voor staan* (2006).

Tabel 5: Invloed op schoolbeleid leraren primair onderwijs

	Past bij mij	Tevredenheid in werk	Verschijscore
Ik wil dat de visie op onderwijs vanuit het team komt	6,31	4,57	1,74
Ik wil dat wij als collega's werken vanuit een gedeelde visie	6,28	4,54	1,74
Ik wil een inspirerende visie op onderwijs in mijn school	6,14	4,56	1,58
Ik wil zelf betrokken zijn bij ontwikkelingen in het onderwijs	6,01	4,55	1,46
Ik wil graag goed op de hoogte zijn van alles wat er speelt in het onderwijs	5,99	4,81	1,18
Ik wil de vrijheid hebben om mijn eigen werkwijze te bepalen	5,88	5,08	0,80
Ik wil samen met collega's vernieuwen	5,86	4,52	1,34
Ik wil mee voorop lopen om het onderwijs bij de tijd te houden	5,18	4,46	0,72
Ik vind het belangrijk om zelf lid te zijn van een vakbond of een beroepsvereniging	5,06	5,07	-0,01
Ik wil dat de visie op onderwijs vanuit de schoolleiding komt	3,53	4,13	-0,60

Bron: Van der Neut e.a., 2007

Tabel 6: Invloed op schoolbeleid leraren voortgezet onderwijs

	Past bij mij	Tevredenheid in werk	Verschijscore
Ik wil de vrijheid hebben om mijn eigen werkwijze te bepalen	6,18	4,92	1,26
Ik wil een inspirerende visie op onderwijs in mijn school	5,91	3,81	2,10
Ik wil zelf betrokken zijn bij ontwikkelingen in het onderwijs	5,86	4,16	1,70
Ik wil graag goed op de hoogte zijn van alles wat er speelt in het onderwijs	5,85	4,68	1,17
Ik wil dat de visie op onderwijs vanuit het team komt	5,72	3,77	1,95
Ik wil dat wij als collega's werken vanuit een gedeelde visie	5,65	3,85	1,80
Ik wil samen met collega's vernieuwen	5,44	4,09	1,35
Ik wil mee voorop lopen om het onderwijs bij de tijd te houden	5,00	4,26	0,74
Ik vind het belangrijk om zelf lid te zijn van een vakbond of een beroepsvereniging	4,77	4,95	-0,25
Ik wil dat de visie op onderwijs vanuit de schoolleiding komt	3,84	3,47	0,37

Bron: Van der Neut e.a., 2007

Tabel 7: Invloed op schoolbeleid leraren bve

	Past bij mij	Tevredenheid in werk	Verschilscore
Ik wil de vrijheid hebben om mijn eigen werkwijze te bepalen	6,14	4,57	1,57
Ik wil een inspirerende visie op onderwijs in mijn school	6,11	3,52	2,59
Ik wil zelf betrokken zijn bij ontwikkelingen in het onderwijs	6,09	4,09	2,00
Ik wil dat de visie op onderwijs vanuit het team komt	5,98	3,88	2,10
Ik wil dat wij als collega's werken vanuit een gedeelde visie	5,93	3,87	2,06
Ik wil graag goed op de hoogte zijn van alles wat er speelt in het onderwijs	5,89	4,41	1,48
Ik wil samen met collega's vernieuwen	5,81	4,09	1,72
Ik wil mee voorop lopen om het onderwijs bij de tijd te houden	5,44	4,15	1,29
Ik vind het belangrijk om zelf lid te zijn van een vakbond of een beroepsvereniging	4,91	4,86	0,05
Ik wil dat de visie op onderwijs vanuit de schoolleiding komt	4,03	3,26	0,77

Bron: Van der Neut e.a., 2007

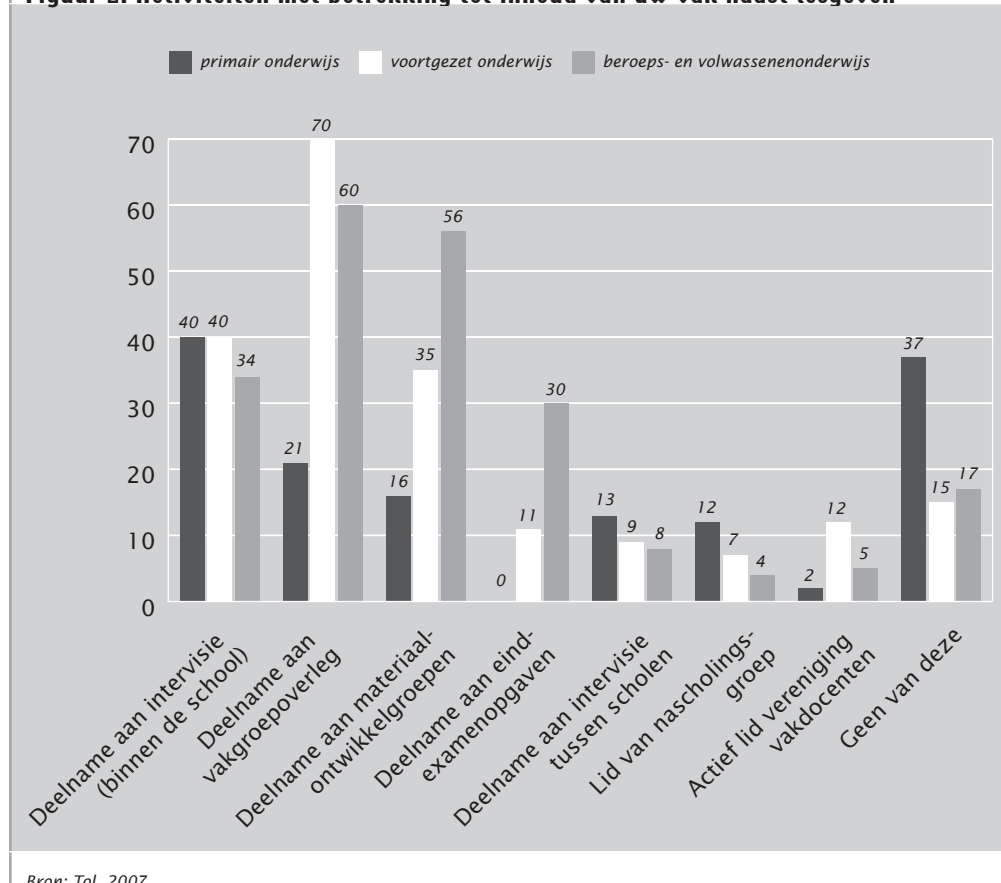
Leraren in het primair onderwijs willen dat de visie op onderwijs uit het team komt: deze uitspraak krijgt de hoogste gemiddelde score. Tegelijkertijd zijn de leraren in het primair onderwijs hierover in de praktijk het minst tevreden. Deze constatering wordt ondersteund door de lage score voor de uitspraak "Ik wil dat de visie op onderwijs vanuit de schoolleiding komt". Ook blijkt dat het in de praktijk vaker voorkomt dat de visie vanuit de schoolleiding komt dan de leraren wenselijk vinden: de verschilscore is negatief. Vergeleken over de drie sectoren voelen de leraren in de bve-sector zich relatief het minst betrokken bij ontwikkelingen in het onderwijs.

Betrokkenheid en beroepsbeeld van onderwijsgeevenden

Hoe actief zijn onderwijsgeevenden als het gaat om zaken die niet het directe primaire proces betreffen? In een onderzoek van TNS/NIPO in opdracht van de raad werd de vraag gesteld: welke activiteiten met betrekking tot de inhoud van uw vak onderneemt u naast het lesgeven? In het primair onderwijs besteden leraren de minste aandacht aan vakgerelateerde activiteiten (ten opzichte van de andere twee onderwijscategorieën). Niet-vakgerelateerde activiteiten zoals zitting nemen in een feest- of activiteitencommissie, worden het meest ondernomen in het primair onderwijs. In de bve-sector zijn docenten beduidend minder met niet-vakgerelateerde activiteiten bezig: 70% van hen geeft aan geen enkele tijd te besteden aan niet-vakgerelateerde activiteiten voor de school. De vak-

gerelateerde activiteiten die in alle drie de onderwijscategorieën het meest worden ondernomen zijn het ontwikkelen van lesmateriaal, vakgroepoverleg en intervisie binnen de school.⁴⁵

Figuur 2: Activiteiten met betrekking tot inhoud van uw vak naast lesgeven



Tabel 8: Deelname aan vakgerelateerde activiteiten per onderwijscategorie (in procenten)

	Primair <= 20 uur per week	Primair >= 30 uur per week	Primair totaal	Voortgezet <= 20 uur per week	Voortgezet >= 30 uur per week	Voortgezet totaal	Beroeps- en volwassenen <= 20 uur per week	Beroeps- en volwassenen >= 30 uur per week	Beroeps- en volwassenen totaal
Deelname (eind)examen-opgaven	-	-	-	11	12	11	18	39	30
Deelname materiaalontwikkelgroepen	15	15	16	30	39	35	33	67	56
Deelname vakgroepoverleg	15	23	21	58	74	70	36	71	60
Intervisie (binnen de school)	32	42	40	28	44	40	12	44	34
Intervisie (tussen scholen)	4	16	13	2	11	9	2	13	9
Lid van nascholingsgroep	3	14	12	2	9	7	2	5	4
Geen vakgerelateerde activiteiten	49	35	37	23	11	15	34	9	17

Bron: Tol, 2007

Zoals verwacht is uit de bovenstaande tabel af te lezen dat onderwijzenden die in deeltijd werken minder deelnemen aan vakgerelateerde activiteiten. Dit geldt voor alle drie de onderwijscategorieën. De verschillen zijn het grootst binnen het beroeps- en volwassenenonderwijs en het kleinst in het primair onderwijs.

Waar het participatie of betrokkenheid betreft kunnen leraren in een aantal categorieën worden onderverdeeld: (zeer) beleidsgemotiveerde leraren, beleidsgemotiveerde niet-participanten en beleidsongemotiveerde leraren.⁴⁶

(Zeer) beleidsgemotiveerde leraren

Er is een groep leraren die zeer gemotiveerd is om invloed uit te oefenen. Deze leraren willen aangesproken worden op hun professionaliteit en hun rol van autonome beroeps-beoefenaar ook werkelijk vorm geven. Zij willen een stem hebben in het beleid op

46

Vgl. Van der Neut e.a., 2007.

school- en landelijk niveau. Dit blijkt onder meer uit de resultaten uit *Waar wij voor staan* en uit initiatieven zoals Beter Onderwijs Nederland.

Groene Golf

Er zijn inmiddels ook andere initiatieven, zoals de Groene Golf. Deze groep bestaat uit jonge docenten.

“Wij vinden beide belangrijk: inhoudelijke verdieping en een passend salaris. Wil onderwijs aantrekkelijk zijn en blijven voor jongeren dan moeten er drie dingen gebeuren:

- ruimte voor professionele groei met voldoende tijd voor verdere opleiding
- doorgroeimogelijkheden naar hogere salarisschalen voor wie voor de klas wil blijven
- meer baanzekerheid voor starters”

Bron: Website Groene Golf, www.groenegolf.info

Beleidsgemotiveerde niet-participanten

Deze groep leraren participeert vanuit een bewuste keuze niet in beleidsontwikkeling. Het zijn bijvoorbeeld mensen met een heel kleine parttime-aanstelling, die hun tijd anders willen besteden, of mensen die vinden dat zij goed door anderen vertegenwoordigd (kunnen) worden.

Beleidsongemotiveerde leraren

De ongemotiveerde leraren stellen dat zij niets te maken willen hebben met beleidsontwikkeling: “laat mij maar gewoon lesgeven”. Onder deze groep bevinden zich leraren die in het verleden zeker gemotiveerd waren een bijdrage te leveren aan beleidsontwikkeling, maar die daar onvoldoende resultaat van hebben gezien. Deze mensen hebben het ‘opgegeven’. Woerkom (2003) stelt in dit verband in haar proefschrift: “Als medewerkers onduidelijkheid ervaren over het uiteindelijke resultaat van hun participatie zullen zij een cynische houding ontwikkelen en zich op den duur juist verder terugtrekken uit de organisatie”.

Kortom, de ene beroepsbeoefenaar is de andere niet. In de beantwoording van de vraag hoe de zeggenschap van de beroepsbeoefenaar in het onderwijs vergroot moet worden, zal daarmee rekening moeten worden gehouden.

2.6 Oorzaken van de veranderde rol van de beroepsbeoefenaar en mogelijke oplossingsrichtingen voor verbeteringen in de positie

Onzuivere discussie

Wie kranten leest en televisie kijkt zou de indruk kunnen krijgen dat het overal gist en broeit in het onderwijs en dat er een brede ontevredenheid is bij docenten en leraren over het reilen en zeilen op school. Sterker, volgens sommigen is er sprake van een nieuwe ‘schoolstrijd’, met in de ene loopgraaf de managers en (tien meter daarvandaan) in de andere loopgraaf de werkvloer.⁴⁷ Leraren zouden slaafs de richtlijnen van het management moeten volgen en geen enkele speelruimte meer hebben. Verschillende enquêtes

⁴⁷ Zie Jansen, De Jong & Klink, 2006.

en onderzoeken bevestigen echter op zijn zachtst gezegd niet zonder meer dit beeld. Zo geeft een onderzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (2006) aan dat het overgrote deel van de docenten en leraren tevreden is over de mate van zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid.

Schaalvergroting wordt vaak als oorzaak genoemd van de onvrede, en in samenhang daarmee schaalverkleining als oplossing voor de gerezen tweespalt. De schaal van de school lijkt echter niet dé beslissende factor te zijn, al voegt dit wel een op dit moment typisch Nederlands aspect toe aan het verschijnsel. Ook op kleine scholen met een eenhoofdige leiding kan er onenigheid zijn. Studies over de personeelsopbouw en het personeelsbeleid en de (on)tevredenheid over management geven aan, dat jongere docenten vaak minder moeite hebben met management; zij willen juist doorstromen, maar kunnen dat niet. Bewegingen zoals Beter Onderwijs Nederland en de Groene Golf appelleren aan een zeker gevoel van onbehagen bij een deel van de onderwijsberoepsbeoefenaars, dat is duidelijk. Dergelijke initiatieven moeten volgens de raad ook zeker de ruimte krijgen, omdat ze de zelfbewustheid van de beroepsgroep kunnen versterken.

Tegelijkertijd is het echter de vraag of (landelijk) beleid sterk gericht moet worden op de voorstellen die vanuit deze groepen naar voren komen. In hoeverre worden gevoelens ook werkelijk gestaafd door de praktijk in de scholen? Hebben leraren inderdaad geen zeggenschap meer over de dagelijkse praktijk en zitten zij in een dwingend keurslijf van het (onderwijs)management? Een grootschalig internationaal onderzoek geeft aan dat leraren in veel Europese landen dit gevoel van onmacht delen.⁴⁸ De stelling “we moeten veel meer papierwerk leveren” wordt bijvoorbeeld in algemene zin door veel leraren onderschreven. Nader beschouwd blijkt dit evenwel nauwelijks impact te hebben op het dagelijkse werk. In dit Europese onderzoek geven leraren aan dat de eigen opvatting en de opvattingen van collega's over de uitvoering van het werk veel invloedrijker zijn op de dagelijkse praktijk dan de controle door het management.

Formele én informele factoren als invloedsfactor

Onmiskenbaar is dat in de Nederlandse situatie de positie van de individuele beroepsbeoefenaar in de school verandert. De bestuurlijke, en soms institutionele, schaalvergroting is bijvoorbeeld een factor. Het management is professioneler geworden en komt meer op afstand te staan; soms ook letterlijk, in een apart gebouw. De schoolmanager heeft echter, zeker in het primair en voortgezet onderwijs, vaak zelf een onderwijsachtergrond. De manager besteedt in het algemeen minder tijd aan het leidinggeven aan beroepsbeoefenaars en aan betrokkenheid bij het primair proces dan aan financieel beleid en huisvesting, zo blijkt uit onderzoek. Het kost tijd om ervaring op te bouwen met het goed omgaan met de grotere (financiële) verantwoordelijkheden.

Dat er een zekere afstand is tussen de schoolleiding en de werkvloer is inherent aan een hiërarchische relatie werkgever-werknemer. De autonome positie van de beroepsbeoefenaar is juridisch nog sterk, bijvoorbeeld waar het gaat om beoordeling van prestaties van leerlingen. Evenwel moet hij ook voldoen aan een professionele standaard, ingekaderd door wettelijke eisen (bekwaamheidseisen), toezichtskaders van de Inspectie (een model beroepsbeoefenaar), uitspraken van de rechter en klachtencommissies (wat een redelijk handelend beroepsbeoefenaar zou moeten doen en laten) en financieel-bestuurlijke voorwaarden. De leraar zit daarom altijd in een dubbele positie, net zoals de mana-

ger trouwens. De schoolleiding heeft het voortouw in het bepalen van de financiële en organisatorische randcondities, maar kan niet opereren zonder daarbij de positie van de beroepsbeoefenaar en de implicaties voor de vakinhoud en het primair proces te betrekken.

Een belangrijke reden waarom het nog niet tot een volwaardige of volwassen onderhandeling tussen leidinggevend en onderwijsgevend is gekomen, is de onvolgroeide ontwikkeling van het personeelsbeleid op veel scholen. Het niveau van de leraar (goed kunnen onderwijzen) is bijvoorbeeld vaak nog niet bespreekbaar. Functionerings- en echte beoordelingsgesprekken komen in het primair en voortgezet onderwijs en de bve-sector maar moeizaam op gang.⁴⁹ De mogelijkheden tot gedifferentieerde functiewaardering lijken nog onvoldoende te worden benut. Het gebruik van bepaalde voorbeeldfuncties heeft in sommige gevallen geleid tot rolverarming; de leraar is slechts uitvoerder en heeft geen inhoudelijke ontwikkeltaak meer.

De formele factoren zijn echter maar één facet. Er spelen ook informele, met de organisatiecultuur verbonden factoren rond positiebepaling van leraren en managers in het onderwijs. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om een cultuur van verantwoordelijkheid geven en vertrouwen. Tegelijkertijd is de leraar die vrije ruimte eist niet altijd de zelfreflecterende, zich voortdurend ontwikkelende, hoogopgeleide, excellent presterende vakdeskundige zoals in theorie wordt verondersteld. Teamverantwoordelijkheid lijkt op het eerste gezicht een mooi beginsel, de uitwerking kent evenwel nog gebreken.⁵⁰ De organisatiegraad van leraren in beroepsontwikkende zin is vrij laag. Er is tot slot een zekere passieve volgzaamheid van de beroepsgroep bij beslissingen die door de overheid, het management of de vakbond worden genomen.

Oplossingen vooral op schoolniveau en in organisatiecultuur

Uit de diverse panelsessies⁵¹ die de raad in het kader van dit advies met managers en leraren heeft gehouden, komt een aantal zaken naar voren die vooral inspanningen vergen van de partijen binnen de onderwijsorganisatie. Het gaat bijvoorbeeld om organisatieculturele randvoorwaarden. Deze randvoorwaarden gelden in zekere zin voor alle onderwijsinstellingen, van primair tot hoger onderwijs.

Het gaat hier bijvoorbeeld om de volgende zaken.

- Besturen en managers moeten de relatie tussen leraren en managers verhelderen. Leraren moeten taken en bevoegdheden hebben op het domein van het primaire proces (kernteams), managers zijn verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering, maar ook voor een zekere visie op het primair proces. Beide groepen moeten dit in overleg op elkaar afstemmen. Dit kan door onder meer door het primaire proces voorop te stellen, managers in contact te laten zijn met de praktijk (lesbezoek, zelf lessen verzorgen, en dergelijke), open communicatie.
- Zowel leraren als managers moeten aan de slag. Leraren moeten zich blijven ontwikkelen (scholing) en kunnen doorgroeien in hun vak (ook loopbaanmogelijkheden zonder het management in te gaan). Leraren zullen een meer actieve opstelling moeten innemen en het wij-zij-denken doorbreken. Managers moeten competent zijn en beide partijen moeten elkaar aanspreken op professionaliteit.

49 *Inspectie van het onderwijs, 2007, p. 69 e.v.*

50 *Teurlings e.a., 2004.*

51 *De deelnemerslijst is achterin het advies bijgevoegd.*

- Managers en bestuurders moeten binnen scholen ruimte scheppen voor pedagogische en didactische variëteit. Leraren die goede resultaten met hun aanpak boeken, moeten een zekere vrijheid hebben om die aanpak te continueren. Een gedwongen sjabloon werkt niet.
- Het management moet zorgen voor goede werkomstandigheden (tijd, geld, werkplek) en beheerste werkdruk, door leraren zich te laten concentreren op de primaire taak en te ontlasten van bijkomende administratieve taken.

Het vergt van betrokken partijen een zeker vermogen tot perspectiefwisseling en een wil/vermogen tot ontwikkeling. Van het management zal het de vaardigheid vergen van 'goed schoolleiderschap': combineren en schakelen tussen leiderschapsstijlen zoals aanmoedigen, delegeren, afstemmen, visie, aanspreken op gedrag, vertrouwen geven, dienstbaar en deemoedig zijn. Voor de beroepsbeoefenaar betekent het de professionele claim ook waarmaken door actieve zelfontwikkeling, zelfvertrouwen, zelfinzicht, resultaatgerichtheid, dienstbaar en betrokken zijn bij leerlingen en organisatiedoelstellingen. En voor beide een houding die zegt: ik doe ertoe als het gaat om het leren, het vormen van deze kinderen, van deze jongeren.

Oplossingsrichtingen: twee domeinen

Er zijn een aantal factoren welke ten grondslag liggen aan de veranderde, en volgens sommigen verminderde positie van de beroepsbeoefenaar en er zijn oplossingen die deels binnen, deels buiten de school liggen.

Er is een tweedeling te maken in factoren die bijdragen aan de veranderde rol van de beroepsbeoefenaar in het onderwijs. Ten eerste zijn er oorzaken die liggen binnen de school zoals schaalvergroting, versterking en professionalisering van het management, rolverarming en rolvereenvoudiging van leraren en een tekort aan interactie tussen verschillende lagen. Ten tweede gaat het om oorzaken die buiten de school liggen, zoals een matige functionerende beroepsgroep, een tanend imago en afnemende maatschappelijke waardering.

Wanneer we de oorzaken of factoren overzien die hebben bijgedragen aan een veranderde positie van de beroepsbeoefenaar in het onderwijs, zijn er globaal twee domeinen voor mogelijke oplossingsrichtingen. In de eerste plaats zijn dat acties rond de landelijke organisatie, zichtbaarheid en betrokkenheid van leraren; in de tweede plaats zijn dat initiatieven die bijdragen aan een inhoudelijke en organisatorisch-bestuurlijke rolverrijking van de leraar.

Welke organisatorisch-bestuurlijke rol voor de leraar?

De bestuurlijke verhoudingen zijn veranderd en leraren zijn onderdeel van netwerken binnen en buiten de school. Gesteld dat de leraar en het team (weer) een zekere organisatorische/bestuurlijk-juridische autonomie moet worden geven, op welke manieren is dat dan vorm te geven? Het volgende hoofdstuk verkent de organisatorische positie van de leraar vanuit drie invalshoeken.

3 De toekomstige positie van de beroepsbeoefenaar in het onderwijs: drie perspectieven

De raad maakt in dit hoofdstuk in de eerste plaats een inventarisatie van organisatorische posities voor beroepsbeoefenaars in het onderwijs. Het eerste perspectief gaat uit van het bevoegd gezag (overheid, management) als spelbe-paler. Het tweede perspectief kent een centrale rol toe aan de docent en de be-roepsvereniging. Het derde perspectief zoekt een middenweg in de vorm van een productieve coalitie. De raad wil vooral de mogelijkheden van het tweede en het derde perspectief nader verkennen. Een verscheidenheid in perspectie-ven en benaderingen om de relatie tussen management en beroepsbeoefenaars te ondersteunen is één van de uitgangspunten voor aanbevelingen. De aanbe-velingen moeten erop gericht zijn het eigenaarschap bij de leraar te bevorde-ren.

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de in de paragraaf 1.2 onder 2 en 3 genoemde deelvra-gen. Wat is mogelijk: welke organisatorische posities van leraren binnen onderwijsinstel-lingen zijn theoretisch en feitelijk mogelijk, binnen het kader van de nieuwe bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs? Wat is wenselijk? Welke variant of varianten verdient de voorkeur op basis van zijn vijf standaardcriteria en eventueel aanvullende criteria? Welke criteria zijn het meest relevant?

3.1 De beroepsbeoefenaar in drie perspectieven

Onder professie wordt gewoonlijk verstaan een op kennis gebaseerd beroep, waarbij de beoefenaars zich in de praktijk laten leiden door de normen van het beroep. Niet elke beroepsgroep is een professie, niet elke professie is een volledige professie. De positie van de beroepsbeoefenaar is mede afhankelijk van externe invloeden en het macro-niveau. Wie regelt de beroepsgroep? Dat kan door de overheid (de wet regelt het be-roep), door de markt (het beroep) of door de beroepsgroep zelf (zelfregulering, eigen certificering, registratie). In paragraaf 2.1 is gesteld dat wil er sprake zijn van een volledi-ge professie, de beroepsbeoefenaars zeggenschap hebben over de volgende aspecten:

- de inhoud van het vak door de definitie van de vakkennis;
- de toegang tot het beroep door middel van het stellen van opleidingseisen en het bepalen van de inhoud van de opleidingen; en
- de toepassing van de vakkennis in de praktijk door middel van het stellen van normen, de controle op de naleving daarvan en door een tuchtrecht.

In de praktijk, op meso- en microniveau, wordt op verschillende wijzen omgegaan met de spanning tussen organisatie en beroepsbeoefenaars. De verschillende praktijken zijn globaal in drie grondpatronen onder te verdelen:⁵²

- het management of bevoegd gezag is spelbepaler en beoordeelt het professionele werk (disciplineren);
- de beroepsbeoefenaar is de spelverdeler en heeft een ondernemende rol; het management (als representant van de organisatie) schept de voorwaarden voor het professionele werk (faciliteren); en
- management en beroepsbeoefenaars zijn samen verantwoordelijk en vormen een productieve coalitie (coproduceren).

Aan de hand van deze driedeling schetsen we drie posities, waarbij we ook de inhoudelijke en institutionele controle van de beroepsgroep als onderscheidend element hantieren: heeft de overheid of juist de beroepsgroep zelf controle over de toegang tot de beroepsgroep en de bekwaamheidseisen?⁵³

3.2 Eerste perspectief: bevoegd gezag/management en overheid als spelbepaler

Dit perspectief is de historische situatie waarbij leraren louter in een hiërarchische verhouding staan, zich niet (intern of extern) georganiseerd hebben, en geen afgezonderde (wettelijke) positie innemen, buiten de verplichte vormen zoals medezeggenschap en de vroegere rechtspositiebesluiten. Een dergelijke positie had bijvoorbeeld de onderwijzer-ambtenaar tot in de jaren zeventig. In dit perspectief zijn de eisen van de organisatie leidend en beroepsbeoefenaars dienen zich daar zonder meer bij aan te passen. Deze variant stelt eisen van doelmatigheid en zakelijkheid centraal. Er is sprake van disciplineren van het werk om de efficiency te verhogen, om de kwaliteitsnormen te standaardiseren en om de beroepsbeoefenaars te 'dwingen' zich te houden aan procedures en afspraken.

De overheid is in dit perspectief leidend in het voorschrijven en bepalen van de beroeps- en bekwaamheidseisen. Dit model functioneert in macroperspectief in ieder geval in zekere zin voor het funderend onderwijs, mede doordat de Grondwet zelf daar een opdracht toe geeft.

Aan dit perspectief (dat overigens onmisbaar is) is veel gedaan in de afgelopen decennia. Nu is het tijd om ook overige, alternatieve perspectieven te ontwikkelen.

3.3 Tweede perspectief: de leraar en beroepsvereniging als spelbepaler en ondernemer

In dit perspectief staat de organisatie ten dienste van de beroepsbeoefenaar en zijn de professionele waarden, opvattingen en belangen leidend. De professionals bepalen wat er gebeurt en het management is vooral gericht op het mogelijk maken en het vergemakkelijken van het professionele werk. Deze vorm komt vooral veel voor in kleine pro-

52
53

*Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2004.
Zie Mok, 1997.*

fessionele verbanden, wordt ook wel beschreven als het ideaal van de beroepsbeoefenaar en zal vooral effectief kunnen zijn als er overeenstemming is tussen beroepsbeoefenaars, als er weinig afstemming nodig is en als de diensten eenduidig zijn. Te denken valt aan bijvoorbeeld afdelingen, units, vakgroepen, werkmaatschappijen, onderbouwen, éénpitters, en kleine categorale gymnasia.

Daarmee samenhangend is in dit perspectief de beroepsgroep leidend in het formuleren en controleren van de beroepseisen. De beroepsgroep is relatief autonoom in het formuleren en handhaven van de eigen beroepseisen, de toegang tot het beroep en het handhaven van de professionele standaarden. De beroepsvereniging is er met name voor de ontwikkeling en kwaliteitsborging van de eigen beroepsgroep. Zij is dus niet bedoeld als 'klachteninstantie' voor buitenstaanders, zoals ouders, leerlingen of studenten; daarvoor zijn de bestaande klachtencommissies geëigend. Bij sommige beroepsgroepen kunnen externen (cliënten) overigens ook een klacht indienen over de schending van een beroepscode.

Handhaving beroepscode NVO

Cliënten van NVO-leden (Nederlandse Vereniging van Pedagogen en Onderwijskundigen) die niet tevreden zijn over de diensten van een lid, kunnen een klacht indienen bij het College van Toezicht. Dit College bepaalt of de klacht ontvankelijk is en toetst de klacht aan de beroepscode van de NVO. Het College doet zo mogelijk binnen zes maanden na het ontvangen van de klacht uitspraak.

De maatregelen die het College kan treffen zijn:

- een waarschuwing, of een berisping, of schorsing in de uitoefening van het lidmaatschap van de vereniging voor een periode van ten hoogste een jaar;
- ontzetting uit het lidmaatschap van de vereniging.

Klagers en verweerders kunnen tegen de uitspraak in beroep gaan bij het College van Beroep van de NVO.

Bron: Website NVO, www.nvo.nl

Aan het uiteinde van dit spectrum staan (her)nieuw(d)e vormen van pedagogisch ondernemerschap (artikel 23, lid 2, Grondwet: het *geven* van onderwijs is vrij), zoals de lerarenmaatschap of de lerarencoöperatie, landelijke of lokale 'leraren-bv's', en privatdocenten nieuwe stijl.⁵⁴

Lerarencoöperaties

Kern van een lerarencoöperatie is het organiseren van ruimte voor beroepsbeoefenaars, betrokkenheid van onderop en pedagogisch ondernemerschap.⁵⁵ Leraren kunnen zich in principe rond diverse taken verenigen. Het gezamenlijke doel kan zijn het 'van onderop' besturen van een school, het verantwoordelijk zijn voor het onderwijsbeleid en voor de

54 Zie het raadsadvies over de godsdienstleraar (Onderwijsraad, 2006d). Het universitair onderwijs kende in het verleden zelfstandigen zonder personeel, zogenoemde zzp'ers, in de vorm van privatdocenten. Privaatdocenten konden aan een universiteit college geven in een vak dat nog niet gedoceerd werd, maar waarvan men het belang wel inzag. Zo werden nieuwe academische vakgebieden in voorkomende gevallen eerst aan privatdocenten gegeven voordat de universiteit het initiatief nam een lector of buitengewoon hoogleraar aan te stellen.

55 Silvijs, 2005.

invulling van het onderwijs, het organiseren van de eigen professionele ontwikkeling of het ontwikkelen en vermarkten van nieuw lesmateriaal.

Er zijn diverse varianten mogelijk. In de meest vergaande vorm worden leraren als het ware maatschappelijk eigenaar van de school en zijn zij integraal verantwoordelijk voor de school. Een specifieke vorm is die waarbij leraren volledig als zelfstandig ondernemer opereren en hun kennis en diensten op contractbasis aan verschillende scholen verhuren. Ze vormen gezamenlijk een coöperatie ten behoeve van de noodzakelijke ondersteunende taken. Een dergelijke variant komt buiten het onderwijs veel voor, bijvoorbeeld bij architectenbureaus, reclamebureaus en huisartsenpraktijken. Voor een voorbeeld verwijzen we naar de studie die Van der Neut e.a. hebben uitgevoerd in opdracht van de raad, waarin een specifieke lerarencoöperatie nader staat beschreven.⁵⁶

Lerarenmaatschappen

Het model van de lerarencoöperatie wordt vaak vergeleken met de maatschap, die bij een aantal vrije beroepen gebruikelijk is. Een aantal jaren geleden is er een gedachte-experiment ontwikkeld, waarbij onder andere het vormen van maatschappen van gelijkgestemde leraren centraal stond.⁵⁷ Ook daaraan kunnen de nodige ideeën worden ontleend. De maatschap zal als rechtsvorm uit het burgerlijk wetboek verdwijnen door nieuwe wetgeving.⁵⁸ Alle vennoten van een openbare vennootschap worden in de nieuwe regeling hoofdelijk aansprakelijk. Het maakt hierbij niet uit of de openbare vennootschap rechtspersoonlijkheid heeft of niet. Door de nieuwe wet zullen dienstverleners en beroepsbeoefenaars die nu nog in een openbare maatschap werken (zoals advocaten, notarissen, accountants, tandartsen en apothekers) gaan samenwerken in een openbare vennootschap met een hoofdelijke aansprakelijkheid. Dit is een behoorlijke verzwaring van de aansprakelijkheid. Het kan een reden zijn om de openbare vennootschap om te zetten in een bv (besloten vennootschap).

Onderwijsmaatschappen

Rinnooy Kan, In 't Veld en De Vijlder doen in *Bij de les!* (2000) onder meer een voorstel om onderwijsmaatschappen te vormen. Hierbij zijn leraren binnen een maatschap gezamenlijk verantwoordelijk voor de prestaties van de leerlingen gedurende de hele schoolperiode. Ook zijn deze maatschappen van leraren verantwoordelijk voor hun eigen ontwikkeling. Idealiter bestaat een maatschap uit ongeveer zestig à zeventig leraren. Daarom wordt door de auteurs geadviseerd om bij kleine maatschappen samenwerking te zoeken met andere maatschappen. Binnen een maatschap wordt het onderwijsaanbod toegesneden op de behoeften van de individuele leerling. Door middel van ict-toepassingen (informatie- en communicatietechnologie) en het inzetten van assistent-leraren ontstaat er meer tijd en persoonlijke aandacht voor de leerling en zijn/haar leerproces.

Bron: Onderwijsraad, 2002b

56

Van der Neut c.s., 2007, p.81.

57

Rinnooy Kan, In 't Veld & De Vijlder 2000.

58

Wetsvoorstel Personenvennootschappen. TK 2002-2003, 28746, nr. 1-2.

De meeste leraren zullen bovengenoemde vergaande vormen van bestuurlijke zelfstandigheid vermoedelijk niet ambiëren. Er zijn ook lichtere varianten, waarin de nadruk ligt op de onderwijsinhoud en de didactiek, en bestuur en management in de huidige vorm intact blijven. Dit perspectief kan een bijdrage leveren aan nieuwe vormen van (bestuurlijk-organisatorisch) eigenaarschap bij leraren in alle onderwijssectoren. Bij de uitwerking zullen echter wel de nodige waarborgen en randcondities nodig zijn om tot een evenwichtige en bruikbare constructie te komen. Hoofdstuk 4 zal dit perspectief verder uitwerken.

3.4 Derde perspectief: de beroepsbeoefenaar en management, overheid en beroepsvereniging als productieve coalitie in een onderwijsgemeenschap

Het derde perspectief gaat uit van samenwerking, coproductie en gemeenschappelijke doelen. Noch de 'markt', noch de beroepsgroep, noch de staat (overheid) hebben het alleenrecht op het bepalen van de eisen voor het beroep. Binnen de school moet gestreefd worden naar goede verbindingen tussen de verschillende lagen.

Creëren van vruchtbare verbindingen of coalities tussen beroepsbeoefenaars en management

Volgens De Bruijn (2005) kan de spanning tussen management en beroepsbeoefenaars ook vruchtbaar zijn. In zijn beleving hebben beroepsbeoefenaars autonomie nodig om hun professie te kunnen uitoefenen. Van den Berg en Vandenberghe (1999, p.135-136) vonden met name op sterk innovatieve scholen harmonieuze samenwerking, een open sfeer, vertrouwen, en een blijvende ontwikkelbehoefte bij docenten. De schoolleiders van deze scholen toonden 'transformatief leiderschap': zij hadden een onderwijsvisie en respect voor ieders ideeën; zij spraken hun teams aan op de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid, delegeerden taken, stonden open voor beleidsbeïnvloeding van onderop, en hadden een scholingsbeleid.

De stelling van De Bruijn is dat, om management en beroepsbeoefenaars meer met elkaar te verbinden, er meer wederzijdse kennis moet zijn vanuit beide 'systemen'. Dat vereist vanuit de beroepsbeoefenaar enig zicht op de rationaliteit van het handelen van het management. Het betekent ook dat er in het bestuur ook bestuurders moeten zitten die vanuit de professie komen, om daarmee voldoende gezag te verwerven.

Ramondt en Scholten (2005) schetsen een soortgelijke variant in de vorm van een coalitieperspectief. De coalitie moet tot stand komen door uit te gaan van gelijkwaardigheid van partijen, het vermijden van asymmetrie in de onderlinge verhoudingen, en door overleg en onderhandeling. Dit moet leiden tot voortschrijdend inzicht. Managers zullen willen sturen op resultaat binnen bepaalde kaders zoals tijd en geld; beroepsbeoefenaars willen hun werk naar professionele maatstaven verrichten, ondersteund door dienstdoende managers. Het gaat erom dat die twee perspectieven op een creatieve en nuttige manier op elkaar worden afgestemd.

Vier aspecten van coalitievorming; succes- en faalfactoren⁶⁰

Ramondt en Scholten beschrijven vier rolopvattingen die uitstijgen boven het eigen individu; het veronderstelt een manier van opstelling (openstaan voor de ander) en een manier waarop afspraken worden gemaakt (het aangaan van een sociaal contract).

De *eerste* rolopvatting is acceptatie: eerbiediging van elkaars positie, bijvoorbeeld door een statuut of overeenkomst. Het is een demarcatiefiguur: dit is van jullie, dit is van ons. Het bakent de zones van partijen af, het zijn coalitiespelregels.

De *tweede* rolopvatting is dienstbaarheid: de manager is er niet voor het management, maar voor het primaire proces, ter ondersteuning van de professional. Er wordt daadwerkelijk iets gedaan met ideeën van docenten. De professional is er op zijn beurt niet voor zichzelf, maar voor de cliënt of leerling. Het gaat hier om een rolopvatting, een cultuur, meer dan om een bepaald instrumentarium (vergelijk de cultuur van bescheidenheid zoals beschreven in het raadsadvies *Variëteit in schaal*, 2005a).

De *derde* rolopvatting is vertrouwen. Het gaat hier om ruimte geven en in instrumentele zin om de beperking of zelfs afwezigheid van controle en beheersinstrumenten. Vertrouwen krijgen betekent ook vertrouwen verdienen; bureaucratische systemen kunnen ook gebruikt worden om onder professionals elkaar de loef af te steken.

De *vierde* rolopvatting is commitment. Betrokkenheid betekent verplichtingen aangaan; het is meer dan 'leven en laten leven'. In de praktijk is dit het lastigst: waarom zou ik betrokken raken bij iemand die denkt in doelen, controle en afrekenen?

Faalfactoren kunnen gelegen zijn in de vrijwilligheid van coproductie en het gegeven dat slechts een bepaald type (actieve) docent is geïnteresseerd. Door de instelling van kleine, zelfsturende eenheden (bijvoorbeeld kernteams) kan er een gebrek aan dwarsverbanden ontstaan.

Bron: Ramondt & Scholten, 2005

Ramondt en Scholten stellen concluderend dat het vooral gaat om het doorbreken van de eigen rolopvatting en om perspectiefwisseling. Een instrument om beroepsbeoefenaars meer inhoudelijke zeggenschap te geven heeft weinig zin wanneer de rolopvattingen (en achterliggende waarden) conflicteren en daarover geen gesprek wordt gevoerd. Rolopvattingen zijn bepalend voor de mate waarin (vruchtbare) samenwerking of coalitievorming mogelijk is.

Op landelijk niveau (macroniveau) worden in dit perspectief beroeps- en bekwaamheidseisen opgesteld in een samenspel tussen overheid en beroepsvereniging(en). De situatie met SBL als voortrekker en materieel opsteller was ongeveer zo gedacht. De controle is niet in handen van SBL, maar van de instellingen, met op de achtergrond de Inspectie.

Zeggenschap over de uitvoering en over de interactie tussen beroepsbeoefenaars onderling en tussen management en beroepsbeoefenaar is er in soorten en maten. In de praktijk is er een grote tussencategorie van nieuwe vormen zoals inhoudelijke medezeggenschap via een

docentenraad, senaat, lerarenconvent of lerarencommissies.⁶⁰ Voorbeelden van uitwisseling zijn ook te vinden in het hoger onderwijs (onderwijs- en onderzoeksdecanen). Beroepsbeoefenaars zijn daarbij bereid een deel van de organisatieverantwoordelijkheid mede te dragen.

Ook deze variant kan, onder randvoorwaarden, een van de mogelijkheden zijn om het eigenaarschap van docenten en leraren te vergroten.

3.5 Naar een andere positie voor de leraar: verschillende perspectieven

Wat stellen de verschillende partijen voor om de positie van de leraar te verbeteren? Welke van de drie bovengenoemde posities kiezen zij, of is het een mix van posities? Ook de raad heeft in eerdere adviezen concrete aanbevelingen gedaan.

Primaat bij de beroepsbeoefenaar

Verschillende partijen pleiten voor de 'teruggave' van onderwijsinhoudelijke beslissingen aan de docent. Of zoals Beter Onderwijs Nederland het in haar manifest verwoordt: "Niet het systeem of de organisatie, maar leraren en docenten die hun vak beheersen en het inhoudelijk weten over te brengen op leerlingen en studenten staan daarom centraal in ons onderwijsconcept. Zij moeten binnen hun onderwijsinstelling primair bepalen hoe zij hun onderwijs wensen in te richten, en wel op basis van hun eigen ervaring en hun vakinhoudelijke en didactische kundigheid."⁶¹

Het management moet daarbij vooral een faciliterende rol vervullen; daarmee lijken zij impliciet te kiezen voor het perspectief van de beroepsbeoefenaar als spelverdeler. Managers dienen ervoor te zorgen dat de faciliteiten aanwezig zijn om op school goed les te geven, het aantal lesuren dat een docent moet geven binnen aanvaardbare grenzen blijft, en het aantal en de omvang van de te onderwijzen klassen of groepen niet te groot worden. Het bestuur en management nemen daarnaast de beheersmatige taken voor hun rekening, die een onderwijsinstelling verplicht is te vervullen, zoals de verantwoording naar de overheid. "De taken van een leraar of docent zijn zoveel mogelijk beperkt tot zijn eigenlijke werk, d.w.z. les of college geven, mentorschap, meebeslissen over het beleid van de onderwijsinstelling en de vaksectie en het uitdiepen van de eigen vakinhoudelijke kennis en didactische vaardigheden."

Het primaat ligt hierbij bij de individuele beroepsbeoefenaars die hun leidinggevenden uit hun eigen midden aanwijzen (dan wel diens benoeming ondersteunen of tolereren), en die door hun betrokkenheid bij het beleid van de instelling in staat zijn de strategische onderwijskundige richting van de onderwijsinstelling te bepalen.

Afbakenen positie door professioneel statuut

Ook de AOb kiest voor een autonome beroepsbeoefenaar, met rechten in een sterk procedureel gericht professioneel statuut. Dit zou moeten dienen als waarborg voor de ruimte van de leraren als professionele groep in een onderwijsorganisatie. Hoewel het statuut inhoudelijk aansluit bij het centraal stellen van de beroepsbeoefenaar zoals hierboven beschreven (zie kader), verschilt het hiervan op twee belangrijke punten. Allereerst gaat het bij het statuut om het zoeken naar een betere balans tussen professionaliteit, organisatie-

⁶⁰ Zie ook de voorbeelden in Van der Neut c.s., 2007.

⁶¹ Zie Beter Onderwijs Nederland (2006).

beleid en de belangen van leerlingen en studenten. Het sluit daarmee nadrukkelijk aan bij een instellingsvisie, die als kader dient waarbinnen de professionaliteit van de leraar gestalte krijgt. Daarmee lijkt het perspectief ook elementen te bevatten van het coproductieperspectief. Er wordt verder, sterker dan bij het centraal stellen van de beroepsbeoefenaar, uitgegaan van de behoeften van de leerling of leraar, en minder van de vakinhoud.

Een tweede belangrijke verschil betreft de vorm: in het professioneel statuut wordt uitgegaan van een formalisering van de positie van de docent in de organisatie, in plaats van informele macht.

Model van een professioneel statuut (deel)

Artikel 2: De autonomie in relatie tot de werkstructuur

- a. Leraren vormen een professionele gemeenschap.
- b. Professionaliteit zit altijd in de gezamenlijke opvattingen, waarden en standaards (de bekwaamheidseisen van de wet BIO) van de beroepsgroep.
- c. Professionals stellen zich in een team collegiaal op; onderwijs geven is in hoge mate teamwork.
- d. De verantwoordelijkheid voor het onderwijsproces, waaronder in ieder geval wordt begrepen de keuze van de leerstofinhouden, lesmethodes, werkwijzen, groeperingsvormen, ligt bij de professionele leerkracht samen met het team binnen de wettelijk vastgestelde eisen van toetsing en examinering.

Artikel 3: Besluitvorming/taakbeleid/verantwoordelijkheid

- a. De belangrijkste beleidsbepalende onderwijsdocumenten worden niet eerder vastgesteld in een onderwijsinstelling dan nadat de leraren zich daarover hebben uitgesproken.
- b. Leraren worden betrokken bij het taakbeleid en de personele samenstelling en aanvulling van hun werkeenheid/team.
- c. Leraren dragen de eindverantwoordelijkheid van het werk dat verricht wordt door lio's, stagiairs, onderwijsinstructeurs of klassenassistenten.

Artikel 6: De condities waaronder een docent moet werken

- a. De werkplek, de materiële, personele en ruimtelijke faciliteiten, het kunnen raadplegen van vakliteratuur en vakgenoten dient in overeenstemming te zijn met wat het beroep van leraar vraagt.
- b. Het peil van de voorzieningen voor onderwijsmedewerkers en leerlingen/studenten moet verbonden zijn met de kwaliteitseisen die aan het onderwijs gesteld kunnen worden.
- c. De organisatie van de school moet het professioneel werken ondersteunen.
- d. Bij klachten over het onderwijsproces wordt de groep leraren een oordeel gevraagd.
- e. Bij conflicten (over bejegeningaspecten) met leerlingen/studenten, met ouders, krijgt de docent voldoende ondersteuning. Ingediende klachten worden zo snel mogelijk aan de betreffende leraar overhandigd.
- f. De leraar is naast professional ook werknemer: hij/zij zal zich gedragen als een goed werknemer en is verplicht zich te houden aan de aanwijzingen door het management van de organisatie, met het oog op een effectieve en efficiënte schoolorganisatie.

Bron: www.professioneelstatuut.nl

Een dergelijk professioneel statuut gaat niet uit van de initiërende rol van de leraren of de docenten, het gaat toch vooral om invloed op het beleid van anderen in plaats van eigen beleidsvorming.

Eerder raadsadvies: voorwaardelijke 'opting out'/ontvlechting

De raad heeft er eerder in de adviezen *Wat scholen vermogen* (2002b) en *Variëteit in schaal* (2005a) voor gepleit, interne en externe verzelfstandiging van groepen leraren onder zekere condities mogelijk te maken. Daarmee kan tegemoetgekomen worden aan de ambitie van de beroepsbeoefenaar om bijvoorbeeld een eigen onderwijsconcept te ontwikkelen. Hiermee lijkt ook een zekere opening te worden geboden voor een perspectief waarbij de beroepsbeoefenaar als ondernemer optreedt en daarmee ook spelverdeler wordt.

De raad heeft tot slot in zijn advies *Waardering voor hoger onderwijs* (2005b) gepleit voor een verankering van de positie van de beroepsbeoefenaar (docent/onderzoeker) in de WHOO. In het kader van de WHOO viel het volgens de raad zeer op dat de beroepsbeoefenaar in het wetsvoorstel slechts *en marge*, en dan nog slechts als uitvoerder, aan bod kwam.

De raad gaf daarbij aan dat in het hoger onderwijs de beroepsbeoefenaar voldoende vrijheid en ruimte moet hebben om zijn eigen visie te ontwikkelen, zijn eigen idealen te ontplooiën en zijn eigen invulling te geven aan onderwijs en onderzoek respectievelijk ontwerp- en ontwikkelwerk. Pas dan kan er sprake zijn van de creativiteit en bezieling, noodzakelijk om tot hoge kwaliteit te komen. Die kwaliteit kan volgens de raad niet afgedwongen worden door het stellen van voorschriften en andere externe prikkels; zij komt voort uit het interne ethos en de ambitie van de beroepsbeoefenaar en zijn onderwijs- en onderzoeksomgeving.

Om de positie van de beroepsbeoefenaar in het hoger, en dan met name het wetenschappelijk onderwijs voldoende te waarborgen, pleitte de raad daarom voor handhaving van de wettelijke positie zoals nu in de WHW is vastgelegd ten aanzien van de hoogleraar, de opleidingscommissie en de eigen bevoegdheid van de examinerator. De optie werd daarbij genoemd van een 'charter van de professional'.

3.6 Vormgeving van evenwichtige verhoudingen

Helderheid scheppen over verantwoordelijkheden ('rust in de tent') is voor zowel het management als de leraar belangrijk. Wanneer niet duidelijk is wie waar nu precies op aanspreekbaar is, leidt dat tot discussies die mogelijk ten koste kunnen gaan van het primair proces.

Wanneer gekozen wordt voor het formeel vastleggen van wederzijdse posities zijn er globaal vier mogelijkheden.

- *Wettelijke positionering*: de wet legt (globaal) vast wie welke verantwoordelijkheden heeft. De situatie in het hoger onderwijs (WHW) is hiervan een voorbeeld.
- *Professioneel statuut*: een regeling op het niveau van het bestuur van de school (voor alle scholen) of per school. Net zoals bijvoorbeeld in een medezeggenschapsreglement worden in het statuut de spelregels vastgelegd waaraan be-

stuur/management en beroepsbeoefenaars (vertegenwoordigd via bijvoorbeeld de pmr of een adviescommissie) zich moeten houden.

- *Overeenkomst*: dit is een afspraak op individueel niveau of van verschillende betrokken partijen. De overeenkomst is een ondertekend document, eventueel aangehecht bij de akte van benoeming of aanstelling, waarin wederzijdse rechten en plichten zijn opgenomen.
- *Coproductie*: hierbij zijn alle betrokken partijen lid en deelgenoot of maatschappelijk aandeelhouder. Concreet gaat het om enerzijds een coproductie van leraren en management en anderzijds om voorbeelden zoals lerarencoöperaties of verenigingen waarbij personeel, ouders en andere betrokkenen lid zijn van de vereniging, met bijbehorende rechten en plichten. Eerste doel zal zijn om betrokkenen om de tafel te krijgen om daarmee de uitwisseling van ideeën, kennis en standpunten op gang te krijgen en te houden.

Welk model past het beste bij versterking van de inhoudelijke en organisatorisch-bestuurlijke rolverrijking van de leraar?

Overeenkomst als wenkend perspectief

Uitbreiding van wettelijke regelingen rond de positionering van beroepsbeoefenaars in het primair en voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs is in het kader van het terugdringen van de regeldruk geen aantrekkelijke optie. Een eventueel meer rigide geformuleerde positionering, compleet met bepalingen wanneer wel en niet de beroepsbeoefenaar geraadpleegd zou moeten worden, zou afbreuk doen aan de wens tot regelvermindering en meer maatwerk op schoolniveau. Bovendien zou een dergelijke ingreep ook op gespannen voet kunnen staan met het nog steeds geldende constitutionele beginsel dat het bevoegd gezag de drager is van de onderwijsvrijheid én eindverantwoordelijk is voor de kwaliteit van het gegeven onderwijs. De Inspectie zal bijvoorbeeld altijd het bestuur aanspreken, en niet de individuele leraar. Bekostigingsvoorwaarden werken in principe ten opzichte van het bevoegd gezag, niet ten opzichte van de leraar.

Hoewel een statuut een zekere demarcatie van verantwoordelijkheden kan bewerkstelligen, is een nadeel van een statuut dat het een verticaal model is, dat – scherp gesteld – een model is van afwachten, eisen stellen, lobbyen en wellicht ook verantwoordelijkheid afschuiven. Met het vaststellen kunnen partijen weer ‘achterover leunen’.

Het voordeel van overeenkomsten daarentegen, boven een (wettelijk) vastgelegd statuut, is dat (individuele) partijen met elkaar expliciet hun wensen kenbaar kunnen en moeten maken, moeten onderhandelen en verantwoordelijkheid moeten nemen. Met andere woorden: het is een activerend instrument dat dwingt tot participatie. Beroepsbeoefenaars (al dan niet in teamverband) zijn daarbij eigenaar van het onderwijsproces, maar dit schept tegelijkertijd een verantwoordelijkheid ten aanzien van dit ‘eigendom’. Het zogenaamde pop (persoonlijk ontwikkelingsplan) of top (team ontwikkelingsplan) krijgt zo een concrete status in de vorm van een ‘ontwikkelingscontract’. Op een breder schoolniveau kunnen verschillende partijen een overeenkomst aangaan waarin wederzijdse rechten en plichten staan opgenomen. Zaak is natuurlijk dit niet alleen papier te laten zijn.

Vanzelfsprekend zijn er ook nadelen aan overeenkomsten. Wetten (en ook een statuut/reglement op bestuursniveau) hebben een algemeen karakter en gelden dus voor ieder die onder het bereik van de regels valt. Regels in contracten binden slechts de partij met

wie een contract is aangegaan. De sturingsmogelijkheden en ook de democratische controle zijn als gevolg daarvan minder; de vaststelling en de handhaving zijn mede afhankelijk van de toestemming van bepaalde partijen binnen de school en zijn dus niet uitsluitend het resultaat van een democratisch besluitvormingsproces. Daarnaast zijn als tegenargumenten aan te voeren de machtsongelijkheid tussen partijen en mogelijke administratieve lasten. Eventuele modellen kunnen daarbij weer een automatisme in het leven roepen.

Coproductie als wenkend perspectief

De onderwijsgemeenschap is een model waarbij de verschillende betrokkenen een zo hoog mogelijke graad van coproductie proberen te bewerkstelligen. Dat kan bijvoorbeeld door middel van samenwerking van leraren en management. Ook bieden verenigingen of lerarencoöperaties een mogelijkheid belangen op een evenwichtige en gestructureerde manier op elkaar af te stemmen. Het lidmaatschap brengt rechten, maar ook plichten met zich mee. In de ledenvergadering kunnen besluiten worden genomen, waarbij niet alleen de belangen van het personeel, maar ook die van ouders en leerlingen en wellicht andere betrokkenen rondom de school een rol spelen. Dit model zal niet voor alle scholen werkzaam zijn, maar facilitering van experimenten voor bijzondere én openbare scholen⁶² kan bijdragen aan de ontwikkeling van nieuwe participatieve vormen van schoolbestuur. Er zijn evenwel ook nadelen. Er kan bijvoorbeeld veel overlegtijd mee gemoeid zijn, die ten koste gaat van het primair proces. Niet alle belanghebbenden zullen willen overleggen of participeren; voor de coöperatievorm lijkt een zekere gemeenschappelijke cultuur noodzakelijk.

Door de grote variëteit aan relaties en uiteenlopende voorkeuren ten aanzien van de (formele) positie van partijen, bestaat behoefte aan instrumenten om de afspraken op een zo laag en concreet mogelijk niveau neer te leggen. De wetgever, maar ook sociale partners (brancheorganisaties, vakbonden) en schoolbesturen en management zullen daar ruimte voor moeten bieden.

3.7 Eigenaarschap en rolverrijking van leraren bevorderen door facilitering van ondernemers- en coproductieperspectief

Beroepsbeoefenaars in verschillende posities

De leraar heeft een dubbele positie: enerzijds is hij werknemer, opdrachtnemer, gebonden aan de bekwaamheidseisen van de wetgever, de missie van de school, zijn werkgever. Anderzijds is hij vakinhoudelijk deskundige en zijn autonomie is rechtstreeks (in primair en voortgezet onderwijs ongeschreven) geattribueerd. Hij onderneemt stappen om zijn vak kennis bij te houden, ontwikkelt zaken, neemt initiatieven.

Wanneer we kijken naar de feitelijke positie van de beroepsbeoefenaar in het onderwijs, moeten we onderscheid maken tussen de verschillende sectoren. Wat betreft het fundamenteel onderwijs is er feitelijk sprake van een perspectief waarbij met name de schoolleiding spelbepaler is, afhankelijk van de school(leiding) en de groep beroepsbeoefenaars. Er is een zekere 'volgzame' houding bij de beroepsgroep. Perspectief 2, het ondernemen de perspectief, komen we nog weinig tegen. In het primair en voortgezet onderwijs zijn

62

Binnen het openbaar onderwijs wordt nagedacht over de mogelijkheid van een openbare schoolvereniging als nieuwe bestuursvorm, zie Mentink, 2006.

er experimenten met lerarencoöperaties en binnen het hoger onderwijs is er van oudsher een bestaande autonome en ondernemende cultuur van de afzonderlijke faculteiten en vakgroepen.

Voor de regeling van de beroepsgroep is voor het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs het eerste perspectief van toepassing: de overheid is de belangrijkste actor, al zijn organisaties zoals SBL en de verschillende inhoudelijke vakverenigingen in het voortgezet onderwijs ook actief. Voor het hoger onderwijs is voor wat betreft de regeling van de eisen aan docenten het tweede (zelfregulerings)perspectief van toepassing. Het QANU-kader (Quality Assurance Netherlands Universities) voor de beoordeling van opleidingen bevat bijvoorbeeld 'toetspunten' voor de kwaliteit van het personeel, zoals aansluiting van inhoudelijke expertise bij de eindkwalificaties, maar deze eisen zijn gericht aan de instelling.⁶³ De NVAO heeft overigens wel aangekondigd om onder meer het facet kwaliteit van de docent nadrukkelijker als aandachtspunt te betrekken in de accreditatieprocedure. Een element is bijvoorbeeld de verhouding tussen hbo-opgeleide en academisch geschoolde docenten.⁶⁴

Ontwikkeling van verschillende varianten van eigenaarschap

Dit advies sluit aan bij een rode draad in de opvattingen van de raad: belangrijk voor leraren is een professionele oriëntatie waarbij zij functioneren als lid van een onderwijsgemeenschap als geheel.⁶⁵ In het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat de huidige praktijk vraagt om initiatieven die bijdragen aan een inhoudelijke en organisatorisch-bestuurlijke rolverrijking van de leraar.

Bij de oriëntatie op plus- en minpunten spelen volgens de raad vijf criteria een rol voor het handelen van de minister: kwaliteit, toegankelijkheid, doelmatigheid, keuzevrijheid en sociale cohesie.⁶⁶

- *Kwaliteit.* Is het onderwijs van voldoende kwaliteit, zowel in de zin van interne kwaliteit (inhoud en niveau) als in de zin van externe kwaliteit (responsiviteit)?
- *Toegankelijkheid.* Is het onderwijs in al zijn onderdelen toegankelijk voor alle lerenden, in dezelfde mate en zonder drempels?
- *Doelmatigheid.* Is het onderwijs doelmatig en efficiënt als we kijken naar de verhouding tussen input, proces, opbrengst en context?
- *Keuzevrijheid.* Hebben (ouders van) lerenden voldoende mogelijkheden om eigen keuzes te maken? Hebben lerenden voldoende ontplooiingsmogelijkheden?
- *Sociale cohesie.* Draagt het onderwijs bij aan sociale samenhang?

Voorshands is het lastig te bepalen welke perspectieven (of in concreto: welke projecten) positief of negatief scoren op de criteria, ook omdat bijvoorbeeld met het ondernemersperspectief nauwelijks ervaring is opgedaan. Het is mogelijk dat een project zoals een lerarencoöperatie gunstig uitwerkt voor de kwaliteit van het onderwijs (meer gemotiveerde docenten), maar nadelig op de toegankelijkheid of de sociale cohesie binnen de school (de docenten bieden alleen hun dienst aan, maar bemoeien zich verder niet met de school). De plaatsbepaling van de docent in nieuwe bestuurlijke verhoudingen is niet allesbepalend voor de onderwijskwaliteit, de toegankelijkheid, enzovoort.

63 *Quality Assurance Netherlands Universities, 2004.*

64 *Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie, 2007.*

65 *Onderwijsraad, 2002a.*

66 *Onderwijsraad, 2006a.*

Een goede positie, eigenaarschap over het leraarschap, kan echter wel een belangrijke randvoorwaarde zijn om te zorgen dat leraren voldoende betrokken zijn en zich verantwoordelijk voelen bij en verantwoordelijk zijn voor het onderwijs dat zij geven. Onder eigenaarschap van leraren verstaat de raad het verantwoordelijk maken van de beroepsbeoefenaar voor de inhoud van het werk en de wederzijdse afspraken die daarover gemaakt zijn. Dit op zo een manier dat de beroepsbeoefenaar de verantwoordelijkheid neemt, deze verantwoordelijkheid als zodanig beleeft en de competenties die dat tot uiting brengen, laat zien.⁶⁷

In de verschillende geschetste perspectieven en in de afweging daartussen kan een aanzet worden gegeven voor nieuwe modellen waarin docenten zelf én in teamverband verantwoordelijkheid nemen en (mede-)eigenaar zijn van het onderwijs.

Eigenaarschap stimuleren

Een actieve inbreng van de beroepsgroep zelf is nodig, bijvoorbeeld een ethos van de beroepsbeoefenaar om het beroep naar de hoogste kwaliteitsmaatstaven en op transparante wijze uit te oefenen, zich op te stellen als teamlid en deelgenoot te zijn in de onderwijsgemeenschap, en ten slotte de bereidheid te tonen om met de overheid en andere belanghebbenden mee te denken over de toekomst van de sector.⁶⁸

De vraag is of dat op dit moment realistisch is voor alle betrokkenen in de onderwijsinstellingen en -sectoren. De verschillen tussen de sectoren en daarbinnen de scholen én binnen de beroepsgroep zelf moeten verdisconteerd worden in de voor te stellen oplossingsrichtingen.

Het ligt in de rede om het eigenaarschap van de onderwijsproducenten, de leraren, op meerdere manieren te vergroten. Volgens de raad kunnen de perspectieven 2 en 3 nader uitgewerkt worden door facilitering van (bestuurlijke) mogelijkheden, waarbij leraren zelf de ruimte krijgen én nemen om de gewenste pedagogisch-organisatorische visie te ontwikkelen.

In het volgende hoofdstuk gaan we in op de vierde deelvraag van het advies: wie moet nu wat doen om de positie van de leraar en dus de brede professionaliteit van de leraar te versterken?

⁶⁷ Juridisch omschreven in boek 5 van het Burgerlijk Wetboek is de eigenaar degene die "met uitsluiting van een ieder vrij van de zaak gebruik te maken, mits dit gebruik niet strijdt met rechten van anderen en de op wettelijke voorschriften en regels van ongeschreven recht gegronde beperkingen daarbij in acht worden genomen". In de onderwijscontext gaat het dan om de rechten van de beroepsbeoefenaar om eigenaar te zijn van het onderwijsproces, zolang dat niet in strijd komt met rechten van anderen, onder meer neergelegd in wet- en regelgeving.

⁶⁸ Lammers, 1993.

4 **Uitgangspunten, aanbevelingen en projectvoorstellen**

Dit hoofdstuk definieert in de eerste plaats een aantal uitgangspunten. Er bestaat altijd een spanning tussen vrijheid en gebondenheid. De leraar moet aan de ene kant de ruimte hebben om zijn vak uit te oefenen. Anderzijds stellen overheid en de omgeving eisen, die grenzen stellen aan die ruimte. Bij het definiëren van zinvolle oplossingen voor dit dilemma dient rekening te worden gehouden met de sector: een bepaalde constructie kan in het hoger onderwijs werken en in het primair onderwijs niet. De raad omschrijft vervolgens een concrete oplossingsrichting die bestaat uit twee domeinen, vier aanbevelingen en zes projecten. De raad hoopt dat hiermee de beroepsbeoefenaars in het onderwijs beter in positie worden gebracht.

Met dit hoofdstuk beantwoordt de raad de vierde in de inleiding genoemde deelvraag. Wat moeten de overheid, landelijke (beroeps)organisaties, scholen en de leraar zelf ondernemen om tot een afgewogener ruimte van de beroepsbeoefenaar in het onderwijs te komen? En welke rol heeft de bestuurder en schoolleider hierin?

4.1 **Uitgangspunten: sectorspecificiteit, coproductie en wederkerigheid**

Nieuwe bestuurlijke verhoudingen?

Hoe nieuw zijn de bestuurlijke verhoudingen en wat verstaan we eigenlijk onder bestuurlijke verhoudingen? De raad heeft in het advies *Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen?* (2006b) governance gedefinieerd als het creëren en in stand houden van een systeem van verdeling en deling van bevoegdheden, dat het professioneel-bestuurlijke handelen in onderwijsinstellingen waarborgt. De verdeling en deling van bevoegdheden op instellingsniveau heeft als doel de aandacht van het bestuur gericht te laten zijn op het primaire proces van de onderwijsinstelling en op de behoeften die daarbij bij verschillende belanghebbenden bestaan.

Degelijk onderwijsbestuur vormt een geheel aan checks and balances, waarin de raden van toezicht, codes voor goed bestuur, klachtenprocedures, ouderorganen, medezeggenschap via raden en op andere manieren, horizontale verantwoording, deelname van externen aan de medezeggenschapsraad, geschillenregelingen, rechtsbescherming en informatiestromen – zoals de schoolgids en het jaarverslag - allemaal een rol spelen. De positie van de professionele beroepsbeoefenaar betreft dus niet alleen de verhouding ten opzichte van de manager of bestuurder, maar ten opzichte van alle instanties en procedures rond de instelling.

Leraar en docent in een dubbele positie, maar ook de schoolleider

De leraar heeft in een aantal opzichten een dubbele positie, bijvoorbeeld als het gaat om zijn functioneren en prestaties. Enerzijds heeft hij een bepaalde mate van zelfsturing. Hij is zelf verantwoordelijk voor de leerprestaties van zijn leerlingen en in het licht daarvan voor zijn eigen prestaties, competenties en ontwikkeling. Anderzijds is hij onderdeel van een collegiaal team. Zijn prestaties zijn mede afhankelijk van collega's en de facilitering vanuit het management. Ook de inbreng en de houding van leerlingen zijn van belang. In breder verband is de leraar vaak ook onderdeel van een netwerk buiten de school, met name als het gaat om leerlingen die speciale zorg nodig hebben. Spiegelbeeldig heeft ook de schoolleider een dubbele positie. Hij is hoofdverantwoordelijke voor de financiële middelen en andere facilitaire randvoorwaarden, maar daarnaast moet hij ook kennis hebben van het primaire proces en de vakinhoud.

Een tweede aspect betreft de professionele ruimte. Leraren hebben een zekere ruimte nodig om hun verantwoordelijkheid voor het vak te kunnen waarmaken. De deskundigheid schept een zekere vrije ruimte, vrij van invloed van de overheid, maar ook los van de hiërarchische (arbeids)relatie met het bevoegd gezag en het management van de organisatie. Als het bijvoorbeeld gaat om het beoordelen van leerlingen – wat kent en kan de leerling, de toetsing en de persoonlijke begeleiding, en het belonen of straffen van bepaald gedrag – heeft de leraar een grote mate van autonomie.

Echter, ook in deze autonomie bestaan grenzen. Er is een zekere (minimale) standaard of bandbreedte waarbinnen leraren en docenten hun vak moeten uitoefenen. Die bandbreedte bestaat bijvoorbeeld uit wettelijke eisen, zoals de bekwaamheidseisen volgend uit de Wet BIO en de normen vervat in het waarderingskader van de Inspectie, maar ook uit de beroepsgroepnormen van 'een redelijk handelend professional' in de gegeven omstandigheden. Deze normen worden ook nog eens gevormd door bijvoorbeeld uitspraken van klachtencommissies of de rechter.

Ook onderwijsberoepsbeoefenaars moeten dus bij de uitvoering van hun werkzaamheden waar het de 'kern' van het pedagogisch proces betreft (onderwijzen, begeleiden, beoordelen) verantwoording afleggen. Die verantwoording moet voldoen aan basale eisen zoals inzicht in de gevolgde werkwijze, een zekere planmatigheid van werken, een gemotiveerde en transparante beoordeling van leerlingen en uiteindelijk ook leeropbrengsten. Vanzelfsprekend zal de leraar zijn handelen moeten afstemmen op afspraken die binnen de school en het team gelden. Ook de schoolleider heeft hierin een zekere verantwoordelijkheid; hij moet zorgen voor afstemming met belanghebbenden in de school en rekening houden met de behoeften van de beroepsbeoefenaars.

Aanvullende instrumenten zoals tevredenheidsenquêtes onder leerlingen en overleg(verplichtingen) met instanties buiten de school hebben de verantwoording van de beroepsbeoefenaar in de relatie met genoemden verder inhoud gegeven. Gaat dit allemaal ten koste van de (inhoudelijke) zeggenschap over het vak? Deze beweging van toenemende verantwoording zou volgens sommigen gecorrigeerd moeten worden door het creëren van een formeel vastgelegde invloedsvrije sfeer voor de beroepsbeoefenaar.

Sectorverschillen als uitgangspunt

De al dan niet formele positionering van de leraar is niet allesbepalend voor de onderwijskwaliteit of de toegankelijkheid. Een behoorlijke positie van de leraar of het team kan ech-

ter wel een belangrijke randvoorwaarde zijn om ervoor te zorgen dat leraren voldoende betrokken zijn bij en zich verantwoordelijk voelen voor het onderwijs dat zij geven.

Daarbij dient voorop te staan dat verschillende benaderingen mogelijk zijn, afhankelijk van de organisatie en de onderwijssector én de opstelling van de beroepsbeoefenaar. De positie van de beroepsbeoefenaar varieert in de diverse onderwijssectoren. Zo is in het hoger onderwijs al sprake van een wettelijke verankering, bijvoorbeeld in de vorm van een garantie voor de academische vrijheid en specifieke positioneringen van de hoogle- raar en de examencommissie. Er is hier ook een zekere cultuur van eigenzinnigheid, van onafhankelijkheid van de verschillende faculteiten en daarbinnen de verschillende afdelin- gen. Binnen de bve-sector en het voortgezet onderwijs hebben de individuele beroepsbe- oefenaars of de afdelingen, vakgroepen en secties weliswaar formeel geen zelfstandige positie, maar in de praktijk vaak wel. Diverse onderzoeken geven aan dat onderwijsge- venden over het algemeen tevreden zijn over de zelfstandigheid en toegemeten verant- woordelijkheid. Het primair onderwijs is op schoolniveau vaak nog kleinschalig en de schoolleiding neemt geen inhoudelijke beslissingen dan na consultatie van het hele team.

Uitgangspunt van gemeenschappelijke en wederkerige betrekkingen

De onderwijssector, en daarbinnen zeker het primair en het voortgezet onderwijs, onder- scheidt zich van de meeste andere maatschappelijke sectoren doordat daarbinnen over- dracht van normen, waarden en inzichten plaatsvindt. De leerling is niet alleen en zeker niet in de eerste plaats een soort consument van een dienst, maar is binnen een onder- wijsgemeenschap een medeverantwoordelijk en meewerkend lid, dat ook gevormd en ontwikkeld wordt door de deelname aan de onderwijsgemeenschap. Deze vorming vindt plaats in een langdurige onderwijsrelatie.

Een consistent uitgangspunt van de raad is dat de onderwijsinstelling vooral een sociaal verband – een onderwijsgemeenschap – is, waarbinnen alle partijen in belangrijke mate pa- rallelle belangen hebben.⁶⁹ Wanneer de professionele oriëntatie zich verengt tot een geïso- leerde vorm, waarbij de leraar zich terugtrekt in de klas en/of het eigen vakgebied, dan is er sprake van een beperkte professionele oriëntatie. Hierbij is er een afstand tussen lera- ren en schoolleiding, omdat leerkrachten zich niet (willen/mogen/kunnen) bemoeien met het onderwijskundig beleid van de school. Er is echter behoefte aan een professionele ori- entatie waarbij leraren functioneren als lid van een schoolorganisatie als geheel, de activi- teiten in de eigen klas relateren aan het beleid en de doelen van de school, en naast het lesgeven ook duidelijk betrokken zijn bij onderwijsontwikkeling en andere activiteiten bin- nen de school. Overigens heeft de raad ook al in het advies *Ten dienste van de school* (2001) gepleit voor een dergelijke versterking van de professionaliteit in brede zin.

Ook in het advies *Duurzame onderwijsrelaties* (2006e) heeft de raad naar voren gebracht dat doorzettingsmacht, reële invloed en informatieplichten ten gunste van de ene of de andere partij lang niet in alle gevallen het probate middel vormen om het uiteindelijke doel te bereiken; in dit geval een voldoende betrokken beroepsbeoefenaar die in team- verband én als individu goede prestaties levert. Daarnaast moet ook de instelling be- stuurbaar blijven en dat kan niet als er meerdere kapiteins op een schip komen, of als aan de lopende band verantwoording, goedkeuring of overleg moet plaatsvinden.

Het gaat erom dat partijen aangespoord worden om aan elkaar kenbaar te maken wat zij verwachten van elkaar. Het is een algemeen probleem van organisaties, zowel profit als non-profit, hoe de bevoegdheden en verantwoordelijkheden verdeeld moeten worden. Binnen welke kaders kunnen welke onderwerpen gedelegeerd worden naar onderdelen binnen de organisatie, bijvoorbeeld een groep of team van beroepsbeoefenaars? Wat moet je centraal houden, wat kan worden overgelaten aan teams of individuen?

Er is daarnaast de nog onbeantwoorde vraag hoe het oordeel van de ene groep van beroepsbeoefenaars zich verhoudt tot dat van de andere groep beroepsbeoefenaars (de horizontale verantwoording van beroepsbeoefenaar tot beroepsbeoefenaar). Een voorbeeld is het oordeel van de leraar basisonderwijs over het niveau van onderwijs dat de leerling aankan in het vervolgonderwijs, in combinatie met bijvoorbeeld een cito-toets, en daartegenover de wens van een school in het voortgezet onderwijs om een eigen afweging te maken bij de toelating. Ook kunnen de oordelen van bijvoorbeeld beroepsbeoefenaars uit de gezondheidszorg of de jeugdzorg op gespannen voet staan met die van de beroepsbeoefenaars uit het onderwijs. Heeft een leerling bijvoorbeeld behoefte aan een plek binnen het regulier onderwijs, of moet hij of zij toch naar het speciaal onderwijs?

Als we ervan uitgaan dat beroepsbeoefenaars en de organisatie dezelfde missie onderschrijven en kenbaar hebben gemaakt een duurzame band met elkaar te willen aangaan, is deze duurzaamheid gebaat bij een zekere gemeenschapsvorming. Van partijen mag daarbij verwacht worden dat ze concreet aangeven wat ze zelf inbrengen in de samenwerking en wat hun investeringen in de leerling en de school zijn volgens het adagium: vraag niet wat je school kan doen voor jou, vraag wat jij kunt doen voor je school. Dat betekent dat beroepsbeoefenaars niet alleen aanspraken hebben, maar ook plichten. De schoolleiding mag de beroepsbeoefenaar daarop wijzen. Aan de andere kant: de beroepsbeoefenaar en het team mogen van het management een zekere invloedsvrije sfeer vragen, een zekere vrijheid van inrichting van het te geven onderwijs en de ontwikkeling daarvan. De schoolleider kan op dit punt ook geschoold worden: hoe geef ik leiding aan professionele beroepsbeoefenaars?

4.2 Vier aanbevelingen

Verdiend eigenaarschap stimuleren in projecten

Veel leraren willen graag ruimte hebben om (weer) eigenaar te worden over het vak en het beroep. Daarvoor is initiatief nodig vanuit de beroepsgroep(en) zelf en moet er ook ruimte zijn voor organisatorische variëteit; in het stelsel, maar ook binnen bestuurlijke verbanden. Niet onbelangrijk is een wederzijds begrip voor elkaars posities, zowel vanuit het management als vanuit de leraar. De aanbevelingen spitsen zich toe op twee domeinen: landelijke organisatie, en in verband daarmee zichtbaarheid en betrokkenheid; en inhoudelijke en organisatorisch-bestuurlijke rolverrijking van de leraar.

Bij het domein landelijke organisatie gaat het om de aanbeveling voor de opzet en taakomschrijving van landelijke beroepsverenigingen en die voor het stimuleren van interactie. Bij het domein inhoudelijke en organisatorisch-bestuurlijke rolverrijking gaat het om noodzakelijke veranderingen ten aanzien van de ontwikkelingstaak van docenten en het bestuurlijk vormgeven van mede-eigenaarschap. De vier aanbevelingen zijn uitgewerkt in een zestal concreet op te pakken en uit te voeren projecten. De raad doet hierbij een suggestie voor de naam van het project en geeft een eerste aanzet voor de invulling. Paragraaf 4.3 bevat

een aanbeveling voor de verantwoordelijkheidsverdeling van de verschillende betrokken partijen en voor de onderwijssectoren waarvoor het desbetreffende project toepasbaar is.

Het geheel van zes voorgestelde samenhangende projecten die bij elkaar een programma vormen beoogt het zicht op de interacties tussen leraar en manager aanzienlijk te verruimen en werkzame interactievormen naar voren te halen voor bredere toepassingen in dezelfde sector of andere sectoren van het onderwijs.

Eerste domein: Landelijke organisatie, zichtbaarheid en betrokkenheid

Aanbeveling 1: taken en bevoegdheden in een stelsel van landelijke beroepsverenigingen

De leraar moet zich sterk maken voor een eigen vereniging op basis van de inhoud van het beroep. De gevarieerdheid van de beroepsgroep (meer dan 400.000 onderwijsgeevenden⁷⁰) betekent ook gevarieerdheid in de inrichting van de beroepsvereniging. De beroepsverenigingen zijn in ieder geval te differentiëren naar taken en bevoegdheden. Deze kunnen lopen van ondersteuning en hulpverlening naar registratie en de uitgifte van licenties. De inrichting van de beroepsvereniging zou daarbij recht moeten doen aan de verschillen binnen de beroepsgroep: onderwijzers primair onderwijs⁷¹, leraren voor de tweede fase van het voortgezet onderwijs, praktijkleerkrachten, wetenschappers-docenten.

In het onderwijsveld bestaat nog geen krachtige beroepsvereniging die zich ook inhoudelijk met de ontwikkeling van het vak bezighoudt. Er is geen beroepsvereniging die een duidelijk sturende en leidende rol vervult. Dit heeft ook te maken met de diverse wettelijke interventies en met de (grondwettelijke) verantwoordelijkheid van de overheid in de verschillende sectoren. In het hoger onderwijs is het bijvoorbeeld wettelijk niet nodig om een bekwaamheid aan te tonen om een college of werkgroep te geven. Niettemin zijn verschillende universiteiten zelf bezig om eisen op te stellen (certificaat voor jonge docenten bijvoorbeeld). In het hoger onderwijs is er dus meer zelfregulering.

De beroepsstandaard komt nu te versnipperd tot stand via verschillende partijen: SBL, de Inspectie, de wetgever; voor een klein gedeelte ook via uitspraken van klachtencommissies en rechters. Beroepsverenigingen kunnen bepaalde bevoegdheden hebben om de kwaliteit van de beroepsgroep op peil te houden. Bijvoorbeeld de beoordeling of een beroepsbeoefenaar al dan niet aan de door de beroepsgroep opgestelde en door de democratische wetgever geaccordeerde professionele standaard voldoet.⁷²

Een beroepsvereniging met strenge toetredingseisen kan overigens als nadeel hebben dat ze de onderwijsarbeidsmarkt afschermt (een 'closed shop' systeem). Stringente eisen kunnen bovendien de kans op aansprakelijkheidsclaims ten opzichte van leraren doen toenemen.⁷³ Dit betekent dat de overheid toch een verantwoordelijkheid houdt als het gaat om het toezicht op de beroepsgroep en daarmee de toezicht op de kwaliteit van het onderwijs. De beroepsstandaarden zijn daarom geen volledige verantwoordelijkheid van de beroepsgroep zelf, maar worden vastgesteld binnen wettelijke kaders (zoals de huidige Wet BIO die heeft vastgelegd). De grondwettelijke verantwoordelijkheid van de overheid volgens uit artikel 23, tweede lid (toezicht op hen die onderwijs geven) en vijfde lid (de overheid stelt deugdelijkheidseisen vast) van de Grondwet, is zodoende gegarandeerd.

⁷⁰ Vogels & Bronneman-Helmerts, 2006.

⁷¹ Er valt veel voor te zeggen om het kader van de herwaardering van het leraarschap in het primair onderwijs deze mooie oude beroepsaanduiding weer te gebruiken.

⁷² Vgl. systeem in Schotland. Daar is General Teaching Council for Scotland actief in het ontwikkelen en bewaken van de professionele standaard. De Council houdt ook een register bij en kan eventueel leraren schrappen uit het register.

⁷³ Huisman & Noorlander, 2004.

Eed voor de leraar

Het beeld van de leraar is, mede door uitlatingen van de beroepsgroep zelf, op zijn zachtst gezegd niet positief. Het bijstellen en opkrikken van het imago wordt de grote uitdaging voor overheid, vakorganisaties, beroepsverenigingen én beroepsbeoefenaars zelf. Daarbij zal behoefte zijn aan allerlei materiële en rechtspositionele randvoorwaarden, mogelijkheden voor ontwikkeling, enzovoort, maar dat is niet het hele verhaal. De herpositionering van het imago van het vak, een zekere trots ten aanzien van het beroep, kan versterkt worden door de kracht van symbolen en rituelen te gebruiken, zoals een dag van de leraar⁷⁴, maar bijvoorbeeld ook door een eed of belofte.

Een eed vormt het sluitstuk van professionalisering en geeft aan dat de leraar onderdeel is van een instituut waar waarden een centrale plaats innemen. Het is een passage, net zoals bij inburgering of het afleggen van een eed door ambtenaren: je hoort vanaf dat moment bij een professionele gemeenschap. Het afleggen van een eed doet een beroep op het professioneel geweten. De eed markeert een positie, doet een moreel appel op de beroepsbeoefenaar en bevordert genoemde zaken zoals dienstbaarheid en eigenaarschap. Veel beroepsorganisaties in de gezondheidszorg (artsen, maar ook verpleegkundigen en fysiotherapeuten) en in de juridische wereld (advocaten, notarissen) hanteren een beroepseed.

Eed voor de leraar

Een dergelijke eed zou, naar analogie van de eed in de gezondheidszorg, als volgt kunnen luiden.

“Ik zweer/beloof dat ik het onderwijs zo goed als ik kan zal geven ten dienste van mijn leerlingen/studenten. Ik zal zorgen voor kwaliteit en het ondersteunen van het leerproces van degenen die aan mij zijn toevertrouwd. Ik stel het belang van de leerling/student voorop en eerbiedig zijn opvattingen. Ik zal geheim houden wat mij is toevertrouwd. Ik zal de onderwijskundige en vakmatige kennis van mijzelf en anderen bevorderen. Ik erken de grenzen van mijn mogelijkheden. Ik zal mij open en toetsbaar opstellen, ook naar ouders en andere belanghebbenden, en ik ken mijn verantwoordelijkheid voor de samenleving. Ik maak geen misbruik van mijn kennis of bevoegdheden. Ik zal zo het beroep van onderwijzer/docent in ere houden.

Zo waarlijk helpe mij God almachtig/Dat belof ik.”

Beroepsverenigingen zijn nodig en waarschijnlijk moeten we hier niet al te bescheiden inzetten en streven naar een stevig geheel van verenigingen, wellicht zelfs in een overkoepelend federatief verband. Beroepsverenigingen en de koepel (federatie) zullen het voortouw moeten nemen bij de ontwikkeling van een dergelijke eed en het bijhouden van een register van gecertificeerde leraren.

Project 1: Beroepsverenigingen In Nieuwe Dimensies (BIND)

Beroepsverenigingen kunnen verschillende bevoegdheden en taken hebben: kwaliteitsborging, beroepsontwikkeling, certificering, eedregistratie. Het project werkt dit nader uit en overlegt met de partners in de onderwijssectoren (SBL, inhoudelijke vakverenigingen, nieuwe actiegroepen) welke vorm of vormen het geschiktst zijn en hoe deze in te voeren zijn. Voor te stellen zijn:

- *Po-beroepsvereniging*: richt zich op kwaliteitsborging, beroepsontwikkeling, eedregistratie.
- *Vo-beroepsvereniging*: op te richten in samenwerking met nieuwe actiegroepen (Groene Golf), vakbonden en vakverenigingen. Deze richt zich op kwaliteitsborging, beroepsontwikkeling, betere inzet van het Fuwasys voor het onderkennen en belonen van goed onderwijzen, certificering, eedregistratie.
- *Mbo-beroepsvereniging*: bestaande uit secties en gericht op kwaliteitsborging, beroepsontwikkeling, eedregistratie, certificering.
- *Ho-beroepsvereniging*: te verdelen in verschillende domeinen; richt zich op kwaliteitsborging, beroepsontwikkeling, certificering, eedregistratie.

Samen zijn de verschillende beroepsverenigingen onder te brengen in bijvoorbeeld een *FBO*: een Federatie van Beroepsverenigingen in het Onderwijs. Een dergelijke federatie is de organisatie die namens de beroepsverenigingen en de individuele leden, ten dienste van alle Nederlandse leraren algemene normen en uitgangspunten voor competente leraren ontwikkelt of helpt ontwikkelen, en bijdraagt aan het realiseren en waarborgen van die normen en uitgangspunten. De federatie kan tevens fungeren als een 'second opinion' instantie in gevallen waarin leraren bij hun instelling geen gehoor krijgen voor hun initiatieven. De federatie en de beroepsverenigingen kunnen in zulke gevallen een adviesfunctie vervullen.

Het beleid van de FBO sluit aan op de relevante ontwikkelingen in onderwijs, didactic en het beleid. De federatie voert opdrachten uit voor de verschillende disciplines binnen de beroepsgroep.

Aanbeveling 2: Stimulering interactie tussen managers en leraren

Wat zijn de effectieve vormen van betrokkenheid en initiatief van leraren? Concreet gaat het om vergroting van inhoudelijke inbreng en ideeën en uitwisseling daarover, bijvoorbeeld in de vorm van een docentenraad of een lerarenconvent. Leraren zijn weer zichtbaar. In paragraaf 3.4 heeft de raad enkele belangrijke stimulerende factoren genoemd waardoor management en leraren een coalitie kunnen gaan vormen. Projecten die betrokkenheid, dienstbaarheid, vertrouwen en acceptatie vergroten kunnen door de onderwijsinstellingen al intern worden opgepakt, en verschillende doen dat ook.⁷⁵ De minister kan dergelijke projecten financieel steunen voor wat betreft de opstart en de evaluatie. Hier zijn twee niveaus van belang: het schoolniveau en het landelijk niveau.

Project 2: De leraar gehoord

Dit project betreft ondersteuning van lerarenadviesgroepen. Op verschillende wijze worden leraren al betrokken bij het schoolbeleid en het inhoudelijk vormgeven van de schoolvisie. Voorbeelden zijn docentenraden, docentenwerkplaatsen, lerarenvergaderingen, docentenconventen en colleges van senioren. Ook zijn er inmiddels ervaringen met bovenschoolse netwerken van leraren die het (gevoel van) eigenaarschap kunnen bevorderen.⁷⁶ Het project moet goede voorbeelden inventariseren, evalueren en verder verspreiden.

Project 3: Leraar landelijk in het vizier

Het betreft hier innovaties rond positieve zichtbaarheid en interactieve beleidsvorming door en met leraren.

Op landelijk, regionaal en lokaal niveau kunnen lerarenfora⁷⁷ nieuwe vormen van burgerparticipatie zijn, waarbij een aselecte groep leraren (dus geen ‘beroepsdiscussianten’ of belangengroepen) wordt uitgenodigd na onderling debat een oordeel te geven over een onderwijsbeleidsvoornemen. Leraren hebben daarbij de mogelijkheid experts en belanghebbenden te horen. Het advies kan worden uitgebracht aan de minister, brancheorganisaties of het management.

Een eerste start is het nationale on-linedebat van leraren geweest, uitmondend in het rapport *Waar wij voor staan* (2006). Dit was echter een algemeen onderzoek. Grote beleidsonderwerpen met implicaties voor de leraar (zoals de introductie van bekwaamheidsdossiers) zouden op gelijke wijze voorgelegd kunnen worden.

De interactieve beleidsvorming kan allerlei vormen krijgen zoals panels, jury's en deliberatieve peilingen. De inbreng zal herkenbaar in het beleidsproces terug moeten komen. Ook hier zal na pakweg twee jaar een evaluatie moeten plaatsvinden ten aanzien van aspecten zoals bijdrage aan kwaliteit en doelmatigheid.

Tweede domein: inhoudelijke en bestuurlijk-organisatorische rolverrijking

Aanbeveling 3: Bevorderen inhoudelijke ontwikkeltaak bij docenten

Leraren moeten de ruimte hebben hun ontwikkeltaak in inhoudelijke zin weer op te nemen. Het gaat daarbij om een ontwikkeltaak met betrekking tot het primaire proces, zoals inspelen op de veranderende leerlingenpopulatie, de relatie tot de zorgstructuur en veranderingen in het vak. De feitelijke toepassing van het Fuwasys is daarbij een factor van belang. Scholen moeten voorbeelden hebben die duidelijk maken dat waardering van een beroepsbeoefenaar op grond van inhoudelijke excellentie (goed onderwijzen) mogelijk is, ook binnen het Fuwasys. Er is durf, visie en kennis nodig bij de schoolleiding om bestaande mogelijkheden van functie- en beloningsdifferentiatie toe te passen.⁷⁸ Ook bij schoolleiders is er in dit opzicht behoefte aan deskundigheidsbevordering.

⁷⁶ Hofman & Dijkstra, 2007.

⁷⁷ Vergelijk het advies van de nationale conventie inzake burgerfora, Nationale Conventie, 2006.

⁷⁸ Zie over de toepassing van de huidige systematiek Evers, 2007.

Naast meer flexibiliteit in de functiewaardering gaat het voor veel leraren ook of vooral om de cultuur binnen de organisatie. De concrete projecten van de raad haken dus ook in op het met elkaar in contact brengen van docenten en managers. Verder is het van belang jonge docenten een ontwikkelperspectief te bieden. Dit start al bij de opleiding.

Project 4: Vista: variëteit in stages, trainingen en arbeid

Het project is gericht op perspectiefwisselingen en ondersteunt stages van studenten aan lerarenopleidingen bij managementfuncties en bij besturen-, management- en brancheorganisaties. De pabo-opleidingen en andere lerarenopleidingen kunnen in samenwerking met VELON studenten kennis laten maken met het onderwijsvak in al zijn verschijningsvormen, inclusief onderwijsmanagement en schoolleiderschap. In de praktijk lopen al projecten, bijvoorbeeld de pilot minor onderwijskundig leiderschap op de pabo van hogeschool Driestar educatief.

Stages bij het onderwijsmanagement zouden standaard onderdeel moeten zijn in het reguliere en het naschoolse programma. Daarmee kan ook het leren van perspectiefwisseling aan de orde komen (welke dilemma's komt een schoolleider tegen?).

Project 5: Takencarrousel

Voorbeelden van dergelijke projecten zijn bijvoorbeeld managementvrije schooleenheden, zelfsturende teams, tweelagenstructuur, roulerend leiderschap (zoals deels in wetenschappelijk onderwijs het geval is: de faculteitsdecaan vervult die taak voor een aantal jaren en treedt dan weer terug). Dit project zoekt nieuwe verhoudingen tussen onderwijzen en managen in de context van de schoolorganisatie. Subsidies kunnen projecten steunen waarbij leraren tijdelijk andere functies waarnemen of overnemen. Aan de andere kant kunnen managers ook gestimuleerd worden (bij)scholing te volgen in het leidinggeven aan beroepsbeoefenaars of zich te laten registreren bij bijvoorbeeld de NSA. Op deze wijze leren zij de problematiek vanuit verschillende perspectieven te benaderen. Managers moeten ook gestimuleerd worden vanuit hun professionele achtergrond kennis en vaardigheden over te dragen voor de klas. Functieroulatieprojecten kunnen hier tevens een plek krijgen (zoals dit bijvoorbeeld in faculteiten gebeurt). De unitmanager zou bijvoorbeeld voor vier jaar manager kunnen zijn en daarna weer gewoon leraar, met tijd voor bijleren.⁷⁹

Aanbeveling 4: Facilitering van verschillende organisatie- en bestuursvormen van leraren
Leraren nemen het voortouw en krijgen de ruimte voor verschillende vormen van eigenaarschap binnen of buiten de school. In *Hoe kan governance in het onderwijs verder worden vormgegeven?* (2006b) heeft de raad de minister geadviseerd de mogelijkheden voor bestuurlijke variëteit niet te verminderen en daar waar mogelijk uit te breiden. Het huidige onderwijsbestel wordt gekenmerkt door een variatie aan bestuursvormen. De raad adviseert de minister om uitbreiding van bestuursvormen in het onderwijs te onderzoeken.

De raad wees in dat verband op de discussie rond bijvoorbeeld maatschappelijke ondernemingen, lerarencoöperaties⁸⁰ en scholencoöperaties die ook voor onderwijsinstellingen interessant zouden kunnen zijn. In dat kader zou de minister ook kunnen onderzoeken of andere vormen zoals de lerarenmaatschap een waardevolle aanvulling op de huidige bestuurs-

79
80

Van Wieringen, 1997.
Op dit moment loopt er al een project voor lerarencoöperaties via SBO.

vormen in het onderwijs kunnen zijn. Dat de maatschap in het algemene rechtspersonen-verkeer verdwijnt, is geen reden om af te zien van een op maat gesneden figuur voor de sector onderwijs.

De raad heeft in zijn advies *Wat scholen vermogen* (2002b) reeds een uitgewerkt schema gegeven van de varianten waarin een mogelijke opting out kan worden vormgegeven. In een bijlage⁸¹ bij dit advies herhalen we dit schema.

Project 6: ZELDzaam-project (Zelfbewust Eigenaarschap voor Leraren en Docenten)

Het betreft hier nieuwe varianten van docentenbestuur. De raad vindt dat concrete uitwerkingen, zoals de lerarencoöperatie, netwerken van onderlinge overeenkomsten, onderwijsmaatschappen, zzp-constructies (zelfstandigen zonder personeel), privaatschool docent nieuwe stijl⁸² enzovoort, gefaciliteerd en bevorderd moeten worden. Er zijn in het hbo al opleidingen die een zeer aanzienlijk deel van hun docenten op inhuurbasis (zoals zzp'ers) aantrekken. De raad verwacht niet dat deze nieuwe modellen massaal ingevoerd zullen worden in primair en voortgezet onderwijs, maar enige experimenteerruimte kan ook in die sectoren nuttige ervaringen opleveren.

De onderwijswetten zullen hiervoor de nodige grondslag moeten bieden of de minister moet duidelijkheid verschaffen over de reikwijdte van de onderwijswetten. Zo is het volgens de raad op dit moment niet evident dat een coöperatie een school in stand kan houden. Ook voor andere constructies, zoals een onderwijsmaatschap, is het van belang wettelijk enkele contouren te schetsen en de (medezeggenschaps-) verhoudingen vast te leggen. Ook eventuele andere mogelijkheden van opting out door groepen leraren die binnen of buiten schoolverband een onderwijsconcept ontwikkelen, vragen om een wettelijke grondslag. In bijlage 2 bij dit advies zijn verschillende verzelfstandigingsvarianten beschreven. In de evaluatie moet met name gekeken worden naar of het al dan niet bestuurlijk verzelfstandigen nadelige invloeden heeft op de schoolgemeenschap en de positie van andere belanghebbenden die niet participeren in het experiment, zoals ouders, leerlingen en beroepsbeoefenaars.

Er kan ook gedacht worden aan experimenten rond gemeenschappelijke 'school charters' of verenigingsmodellen, waarin wederzijdse verplichtingen van alle betrokken partijen zijn opgenomen. Het model van overeenkomsten waarin verschillende partijen in en om de school met elkaar afspraken maken en vastleggen, is in de vorm van pilots te stimuleren; daarbij kan ook ervaring worden opgedaan om te kijken of partijen inderdaad hun positie innemen, onder welke omstandigheden dit gebeurt en welke succes- en faalfactoren van belang zijn voor eigenaarschap. Een en ander kan gekoppeld zijn aan de introductie van een teamontwikkelingsplan (met een bijbehorend budget), aan de hand waarvan groepen leraren samen met onderwijsondersteunend personeel hun eigen professionalisering en onderwijskundig management ter hand kunnen nemen en daarbij eventueel interne en externe ondersteuning kunnen inroepen op basis van een landelijk fonds. Eventueel kunnen hier ook teamprestatiebonussen aan gekoppeld worden. Na een periode van drie jaar kan er een evaluatie plaatsvinden. Daarbij kunnen de vijf criteria van de raad (kwaliteit, toegankelijkheid, sociale cohesie, keuzevrijheid en doelmatigheid) als maatstaf dienen. Voor de hand ligt dat met name doelmatigheid en kwaliteit centrale ijkpunten zijn.

81

Bijlage 2.

82

De privaatschool docent bij de universiteiten is te zien als een voorloper van de zzp'er.

4.3 Verantwoordelijkheden en regie

Wat moeten de overheid, landelijke (beroeps)organisaties, onderwijsinstellingen en beroepsbeoefenaars nu gaan doen om de bovengenoemde projecten van de grond te krijgen? Voor welke onderwijssectoren zijn deze projecten kansrijk?

Project 1: Stelsel van beroepsverenigingen

De identificatiemogelijkheden voor leraren en docenten nemen toe als het onderwijsveld goed functionerende beroepsverenigingen zou kennen. Een project dat de totstandkoming hiervan beoogt is in principe op alle onderwijssectoren van toepassing. Omdat het hier gaat om het landelijk beeld van de onderwijssector ligt een belangrijke rol van de minister zeker in de aanvangsfase in de rede. De minister stimuleert oprichting van (een federatie van) beroepsverenigingen in het onderwijs en faciliteert deze. Eventueel zullen aan deze federatie bepaalde wettelijke taken en bevoegdheden opgedragen moeten worden als het gaat om het opstellen en handhaven van bekwaamheidseisen. Intermediaire organisaties zoals inhoudelijke vakverenigingen en bestaande organisaties zoals VVVO, SBL en het LPBO, zullen de oprichting moeten ondersteunen en de samenwerking bevorderen. Onderwijsinstellingen kunnen het lidmaatschap stimuleren (belangenorganisaties kunnen lid zijn, maar ook individuen). Leraren zullen actief moeten participeren bij de oprichting en inrichting. Een concrete betrokkenheid kan getoond worden door het afleggen van de eed, die vervolgens door de federatie wordt geregistreerd.

Project 2: De leraar gehoord en project 3: De leraar in het vizier

Het inventariseren en vervolgens selecteren van effectieve vormen van lerarenadvisering en lerareninitiatie en het opbouwen van landelijke lerarenfora zullen als projecten met name in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs bruikbaar zijn. De minister kan de genoemde projecten faciliteren. Hij kan tevens landelijke lerarenfora instellen. De evaluatieregie is ook in handen van de minister, als hoofdverantwoordelijke voor de bekostiging. Intermediaire organisaties (beroepsgroepverenigingen, vakbonden, brancheorganisaties) kunnen succesvolle bestaande praktijken ondersteunen en een gezamenlijke website opzetten. Schoolorganisaties zullen zelf voorzieningen moeten treffen om binnen de scholen leraren een stem te geven en interactie te stimuleren. Leraren kunnen zelf met initiatieven komen.

Project 4: Variëteit in stages, training en arbeid

Opleidingsroutes tijdens en na de lerarenopleidingen doen er goed aan managementkennis en managementervaring een plaats te geven. Dit project is specifiek bedoeld voor het hbo (pabo's en andere lerarenopleidingen) en de scholen als werkgevers. De minister kan stimuleren dat lerarenopleidingen de mogelijkheid bieden van stages en verdieping op het gebied van schoolmanagement. Met name schoolorganisaties (de scholen waar stage wordt gelopen), de lerarenopleidingen en de (organisatie van) lerarenopleiders (VELON) dienen hiervoor ruimte te bieden en initiatief te nemen. Leraren in opleiding kunnen natuurlijk ook zelf kenbaar maken dat ze een stage willen volgen achter de schermen. Wellicht dat een samenwerking met bijvoorbeeld de NSA een goede aanvulling kan betekenen.

Project 5: Takencarrousel

Leraren doen aan management en managers verzorgen onderwijs: er zijn vele rollen in het tussengebied tussen onderwijzen en managen. Dit project betreft het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar en hoger beroepsonderwijs. De minister kan

projecten gericht op het (uit)wisselen van taken stimuleren en faciliteren. Onderwijsinstellingen kunnen meer zelf aan de slag met voorbeeldfuncties en gedifferentieerd kleine groepsbelonen (bijvoorbeeld bij inhoudelijk uitblinkende kleine groepen). Leraren kunnen ook zelf initiatieven ontwikkelen om een ander takenpakket op zich te nemen.

Project 6: Zelfbewust Eigenaarschap

Hoe ver gaan de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van gezamenlijk opererende leraren? In principe is dit project op alle onderwijssectoren toe te passen. De minister kan bestuurlijke experimenten faciliteren en een wettelijke grondslag geven. Hij kan duidelijkheid verschaffen over de wettelijke ruimte.⁸³ De minister kan tevens de regie voeren over de evaluatie (bijdragen aan kwaliteit, doelmatigheid, enzovoort). Intermediaire organisaties kunnen, aansluitend op reeds lopende projecten, initiatieven ondersteunen, kennis verspreiden en expertise opbouwen. Onderwijsinstellingen kunnen actief participeren en de ruimte bieden voor initiatieven gericht op inhoudelijk-bestuurlijk eigenaarschap. Leraren kunnen ten slotte initiatieven ontplooien en vragen om resultaatgerichte afspraken.

Programmacoördinatie

Om de samenhang tussen de zes projecten en de robuustheid van het geheel en de communicatie naar leraren toe te waarborgen, is een programmacoördinatie nodig. Een succesvolle programmacoördinatie vereist dat voldaan wordt aan een aantal randvoorwaarden. Deze randvoorwaarden bestaan onder meer uit enkele heldere doelstellingen met bijbehorende resultaatafspraken, een overzichtelijke programmaorganisatie, voldoende middelen om het gewenste resultaat te bereiken, een goed belegde regie van het programma en een programmacoördinator met een aanzienlijke reputatie.

83 Zo kan het wettelijke vereiste van het 'voorzien in een stoffelijke behoefte' voor de coöperatie uit artikel 53, eerste lid boek 2 BW, volgens de raad op gespannen voet staan met het vereiste van het opereren 'zonder winstoogmerk' in artikel 55 Wpo. Bovendien moet nagedacht worden over de verantwoordelijkheid en aanspreekbaarheid van de lerarencoöperatie ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs. Kan deze verantwoordelijkheid bijvoorbeeld bij (coöperatie)overeenkomst worden overgedragen aan de leraren?

Afkortingen

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
AOB	Algemene Onderwijsbond
bv	besloten vennootschap
bve	beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
CASO	(salarissysteem onderwijs)
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
FBO	Federatie van Beroepsverenigingen in het Onderwijs
Fuwasys	functiewaarderingssysteem
hbo	hoger beroepsonderwijs
hrm	human resource management
ict	informatie- en communicatietechnologie
LPBO	Landelijk Platform Beroepen in het Onderwijs
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
mhno	middelbaar huishoud- en nijverheidsonderwijs
mvt	memorie van toelichting
NSA	Nederlandse Schoolleiders Academie
NT2	Nederlands als tweede taal
NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie
NVO	Nederlandse Vereniging van Pedagogen en Onderwijskundigen
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
PISA	Programme for International Student Assessment
pmr	personeelsgeleding medezeggenschapsraad
po	primaire onderwijs
pop	persoonlijk ontwikkelingsplan
QANU	Quality Assurance Netherlands Universities
rdo	register directeur onderwijs
roc	regionaal opleidings centrum
SBL	Stichting Beroepskwaliteit Leraren en ander onderwijspersoneel
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
top	team ontwikkelingsplan
VELON	Vereniging Lerarenopleiders Nederland
vista	variëteit in stages, trainings en arbeid
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vo	voortgezet onderwijs
VVVO	Vakinhoudelijke Verenigingen Voortgezet Onderwijs
WAO	Wet arbeidsongeschiktheid
WEC	Wet op de expertisecentra
Wet BIO	Wet op de beroepen in het onderwijs
WHOO	Wet op het hoger onderwijs en onderzoek
WHW	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
WMS	Wet medezeggenschap scholen

wo	wetenschappelijk onderwijs
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs
zeld	zelfbewust eigenaarschap voor leraren en docenten
zzp	zelfstandigen zonder personeel

Figurenlijst

Tabel 1:	Taken/terreinen bovenschoolse directeuren (in procenten)	31
Tabel 2:	Tevredenheid over diverse aspecten van de functie naar sectoren (in procenten)	36
Tabel 3:	Aantallen bovenschoolse directeuren	38
Tabel 4:	Zeggenschap en inspraak	42
Tabel 5:	Invloed op schoolbeleid leraren primair onderwijs	43
Tabel 6:	Invloed op schoolbeleid leraren voortgezet onderwijs	44
Tabel 7:	Invloed op schoolbeleid leraren bve	45
Tabel 8:	Deelname aan vakgerelateerde activiteiten per onderwijscategorie (in procenten)	47
Tabel 9:	Vier varianten van conceptontwikkeling in het primair en voortgezet onderwijs	91
Figuur 1:	Wijze van functieverbreiding in de afgelopen jaren	40
Figuur 2:	Activiteiten met betrekking tot inhoud van uw vak naast lesgeven	46

Literatuur

- Abbott, A. (1988). *The system of professions. An essay on the division of expert labor*. Chicago/London: The University of Chicago Press.
- Antireclame door HNL (2006). Geraadpleegd op 27 juli via de website van BON, <http://www.beteronderwijsnederland.nl/?q=node/988>.
- Berg, R. van den & Vandenbergh, R. (1999). *Succesvol leiding geven aan onderwijsinnovaties: investeren in mensen*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Beter Onderwijs Nederland (2006). *Manifest Beter Onderwijs Nederland*. Geraadpleegd op 27 juli 2007 via de website Beter Onderwijs Nederland, <http://www.beteronderwijsnederland.nl/?q=node/231>.
- Bruijn, H. de (2005). Maak spanningen management & professionals vruchtbaar. In G. van den Brink, T. Jansen & D. Pessers, *Beroepszeer: Waarom Nederland niet goed werkt* (143-154). Amsterdam: Boom.
- Edmonds, R. (1979). Effective schools for the urban poor. *Educational leadership*, 37(1), 15-24.
- European Commission (z.j.). *Common European principles for teacher competences and qualifications*. Geraadpleegd op 27 juli 2007 via de website van de Europese Commissie, http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/principles_en.pdf.
- Europese Commissie (1997). *Partnership for a new organization of work: case studies*. Luxemburg: European Commission, Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs.
- Evers, G.H.M. (2007). *Advies omtrent bevordering implementatie functie- en beloningsdifferentiatie in PO, VO en BVE*. Tilburg: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek.
- Freidson, F. (2001). *Professionalism: The Third Choice*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hallinger, P. & Murphy, J. (1985). Assessing the instructional leadership behavior of principals. *Elementary School Journal*, 86(2), 217-248.
- Hanson, M. (1976). Beyond the bureaucratic model: A study of power and autonomy in educational decision-making. *Interchange*, 7(2), 27-38.
- Hofman, R.H. & Dijkstra, B.J. (2007). *Bovenschoolse netwerken van docenten*. Groningen: Gion.
- Hughes, E.C. (1981). *Men and their work*. Westport, Connecticut: Greenwood Press.
- Huisman, P.W.A. & Noorlander, C.W. (2004). Juridische aansprakelijkheid voor ondeugdelijk onderwijs. *School en Wet*, 84(4), 150-159.
- Inspectie van het Onderwijs (2005). *Onderwijsverslag over het jaar 2003/2004*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2006). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2004/2005*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2007). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2005/2006*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Jansen, T., Jong, G. de & Klink, A. (red.) (2006). *De nieuwe schoolstrijd!* Amsterdam: Boom.
- Kessel, N. van (2006). *De opmars van de managers*. Geraadpleegd op 16 juli 2007 via de website van de Onderwijsvakbond: [http://onderwijsvakbond.nl/de_opmars_van_de_manager_korte_versie_onderzoek_\(netwerk\)%5B1%5D.doc](http://onderwijsvakbond.nl/de_opmars_van_de_manager_korte_versie_onderzoek_(netwerk)%5B1%5D.doc).
- Kessel, N. van, Kurver, B. & Wartenbergh-Cras, F. (2007). *Aandachtsgroepenmonitor 2006*. Nijmegen: ITS.

- Lammers, C.J. (2003). *Organiseren van bovenaf en van onderop*. Utrecht: Spectrum.
- Leithwood, K.A. & Riehl, C. (2003). *What we know about succesful school leadership*.
Geraadpleegd op 26 juli 2007 via de website van CEPA, <http://www.cepa.gse.rutgers.edu>.
- Lindblad, S. (2007). *Teachers at work: Narrating and practising educational restructuring*. Draft conference paper European Education Policy Network.
- Mentink, D. (2006). Artikel 23? Een groen uitgeslagen grafmonument. Over constitutionele interpretatie, openbaar onderwijs en de speelruimte voor de toekomstige wetgever. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 18(3), 135-150.
- Mentink, D. & Vermeulen, B.P. (2007). *Artikel 23 Grondwet*. Den Haag: Reed Business.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006). *Personeel en mobiliteitsonderzoek 2006*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004). *Koers VO. De leerling geboeid, de school ontketend*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006). *Governance in het onderwijs*. TK 2005-2006, 30183, nr. 9.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007). *Werken in het onderwijs*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Mok, A.L. (1997). Beroepsvorming en kwaliteit van het leraarschap. In Stuurgroep Beroepskwaliteit Leraarschap, *Tekenen voor kwaliteit: advies aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij inzake een beroepsstandaard, register en beroepsgroep van leraren*. Groningen: Wolters Noordhoff.
- Nationale conventie (2006). *Hart voor de publieke zaak: aanbevelingen van de Nationale conventie voor de 21^e eeuw*. Den Haag: Nationale conventie.
- Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (2007). Brief 3 mei 2007, kenmerk NVAO/20071424/FV.
- Neut, I. van der, Wolput, B. van & Kools, Q. (2007). *Positionering van docenten*. Studie IVA in opdracht van de Onderwijsraad. Te raadplegen via de website van de Onderwijsraad, www.onderwijsraad.nl.
- Noordegraaf, M. (2004). *Management in het publieke domein*. Bussum: Coutinho.
- Noordegraaf, M. & Meurs, P. (2002). Verwarde managers. *Management en Organisatie*, 56(3), 22-39.
- Onderwijsraad (2000). *Dereguleren met beleid*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2001). *Ten dienste van de school*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2002a). *Wetsvoorstellen modernisering medezeggenschap*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2002b). *Wat scholen vermogen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2002c). *Toerusten=uitrusten*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2003a). *Positieve energie voor het leraarschap*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2003b). *Onderwijs en burgerschap*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2003c). *Een voorwerp van aanhoudende zorg*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2004). *Degelijk onderwijsbestuur*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005a). *Variëteit in schaal*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005b). *Waardering voor hoger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005c). *Briefadvies bekwaamheidseisen Onderwijspersoneel*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006a). *De stand van educatief Nederland*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006b). *Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen?* Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006c). *Onderwijsspecifieke medezeggenschap*. Den Haag: Onderwijsraad.

- Onderwijsraad (2006d). *Dienstverband, godsdienst en openbare school*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006e). *Duurzame onderwijsrelaties*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2004). *Learning for tomorrow's world - First results from PISA 2003*. Paris: OECD.
- Prij (2006). In gesprek met Wim van der Merwe. In T. Jansen, G. de Jong & A. Klink (red.) *De nieuwe schoolstrijd!* (67-71). Amsterdam: Boom.
- Ramondt, J.J. & Scholten, G.R.M. (2005). De professional en de manager. *Tijdschrift voor Management en Organisatie*, 59(6), 5-19.
- Rinnooy Kan, A.H.G., In 't Veld, R.J. & Vijlder, F. de (2000). *Bij de les!* Amsterdam: Max Geldens Stichting voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Quality Assurance Netherlands Universities (2004). *Gids voor de externe kwaliteitsbeoordeling van wetenschappelijke bacheloren masteropleidingen ten behoeve van accreditatie*. Utrecht: QANU.
- Schoolmanagers_VO (2006). *Beweging in beeld. Feiten en cijfers over innovatie in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Schoolmanagers_VO.
- Silvius, E.H.E.E. (2005). Pedagogisch ondernemerschap in de meest letterlijke zin van het woord. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 17(2), 89-104.
- Smeenk, S. (2007). *Professionalisme versus managerialisme?* Te raadplegen via de website van de Onderwijsraad, www.onderwijsraad.nl.
- Teurlings, C., Haaf, J. van, Daudeij, K., Vreugdenhil-Tolsma, B., Wiersma, H. & Vermeulen, M. (2004). *(Team)Onderwijs op maat. Een hele omslag?* Tilburg: IVA.
- Tol, M. (2007). *Maatschappelijke positie van onderwijzers in Nederland*. Studie NIPO in opdracht van de Onderwijsraad. Te raadplegen via de website van de Onderwijsraad, www.onderwijsraad.nl.
- Vereniging voor het management in het voortgezet onderwijs (2003). *Het beroepsprofiel van de schoolleider in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: VVO.
- Vogels, R. & Bronneman-Helmers, R. (2006). *Wie werken er in het onderwijs?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Waar wij voor staan* (2006). Geraadpleegd op 10 juni 2007 via de website van Onderwijs aan het woord, www.onderwijsaanhetwoord.nl.
- Wendte, R., Haufe, M. & Schieven, P. (2006). *Onderwijsmeter 2006*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Wet op het hoger onderwijs en onderzoek; Memorie van Toelichting* (2006). TK 2005-2006, 30588, nr. 3.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Den Haag: WRR.
- Wieringen, A.M.L. van (1997). Leraren tussen school en beroep: naar een nieuwe balans tussen beroepsgroep en schoolorganisatie. In Stuurgroep Beroepskwaliteit Leraarschap, *Tekenen voor kwaliteit*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Wilensky, H.L. (1964). The Professionalization of Everyone? *American Journal of Sociology*, 70(2), 137-158.
- Woerkom, M. (2003). *Critical reflection at work. Bridging individual and organisational learning*. Proefschrift. Enschede: Twente University.
- Zoontjens, P.J.J. (1993). *Vrijheid van wetenschap: juridische beschouwingen over wetenschapsbeleid en hoger onderwijs*. Zwolle: Tjeenk Willink.

Geraadpleegde deskundigen

Deskundigen panelgesprek primair onderwijs

De heer W. Buitenhuis, stagiaire/lio basisonderwijs, Boskoop
Mevrouw A. van Genderen, leraar basisonderwijs, Rhoon
De heer H. van Hout, directeur Shell Education, Shell Nederland B.V., Den Haag
Mevrouw D. Kootstra, leraar basisonderwijs, Wormer
De heer J. Schellings, leraar basisonderwijs, CNV Onderwijs, Utrecht
Mevrouw L. van Slingerlandt, leraar/directeur, RK basisschool De Regenboog, Gouderak

Deskundigen panelgesprek voortgezet onderwijs

De heer S. de Beer, projectleider/staf, HollandAccent Onderwijsgroep, Vlaardingen
De heer J. Buijs, rector, Adelbert College, Zoeterwoude
Mevrouw J.M. Hommel, docent, CSG De Lage Waard, Papendrecht
Mevrouw drs. R.P.J. Hulsbergen-Paanakker, Aloysius College, Den Haag
Mevrouw G. Jürsche-de Jong, docent, Oranje Nassau College, Zoetermeer
De heer T. Kooij, docent, Coornhert Gymnasium, Gouda
Mevrouw M. Meijers, docent, Den Haag
Mevrouw E. Mulder, docent, Interconfessionele Scholengroep Westland, Naaldwijk
Mevrouw H. van der Sman, docent, Interconfessionele Scholengroep Westland, Den Haag
Mevrouw A. Veelenturf, vestigingsdirecteur, ROC DaVinci College, Bilthoven
De heer P.J. van Wieringen, docent, Harderwijk

Deskundigen panelgesprek middelbaar beroepsonderwijs

De heer F. Bleumer, directeur bve, ROC West-Brabant, Etten-Leur
De heer J. Craane, docent, ROC DaVinci College, Dordrecht
Mevrouw F. van der Drift, docent, Albada College, Rotterdam
Mevrouw D. Duterloo, onderwijsmanager, Mondriaan Onderwijsgroep, Den Haag
De heer M.J. Hoefijzers, voorzitter college van bestuur, ROC DaVinci College, Dordrecht
De heer G. Klijberg, docent, Albada College, Rotterdam
Mevrouw A. Leerdam, docent, ROC DaVinci College, Leiden
De heer M. van der Plas, docent, ROC Westerschelde, Terneuzen
Mevrouw C. Reijmerink, sectordirecteur, Mondriaan Onderwijsgroep, Den Haag
Mevrouw A. Vogelaar, docent/gmr-lid, ROC DaVinci College, Dordrecht

Andere deskundigen waarmee gesproken is

De heer F. Brekelmans, bestuursadviseur AO*b*
Mevrouw M. van Es, juridisch adviseur AO*b*
De heer F. van Herpen, concretor, Maurickcollege, Vught
De heer M. Snoek, lector De veranderingsbekwame leraar, Educatieve hogeschool van Amsterdam
De heer J. Thijssen, hoogleraar human resource management, Universiteit Utrecht
De heer N. Wiersma, rector, Maurickcollege, Vught

Bijlage 1

Adviesvraag

ONDER NOSSEM LTIUR NEM SCHAP

Onderwijsraad
T.a.v. prof. dr. A.M.L. van Wieringen
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Den Haag

Ons kenmerk
AP/OKP/2007/5499

- 8 MEI 2007

Onderwerp

Adviesaanvraag over de positie van de
onderwijsprofessional bij de nieuwe bestuurlijke
verhoudingen

Geachte heer Van Wieringen,

In vervolg op het gesprek dat u op 11 januari jl. met mijn medewerkers hebt gevoerd, ontvangt u hierbij mijn adviesaanvraag over de positie van de professional in "goed bestuur". Dit advies zal tevens worden gebruikt als inhoudelijke bouwsteen voor de Commissie Leraren.

In het traject en de adviezen van de Onderwijsraad over de nieuwe bestuurlijke verhoudingen is tot nu toe vooral aandacht geweest voor de bestuurlijke inrichting (intern toezicht), de rol van het externe toezicht en de relatie met de omgeving van de school. Veel leraren zijn ontevreden met de manier waarop het onderwijs binnen de school georganiseerd wordt. Dit vindt voor een deel zijn oorzaak in de bestuurlijke bewegingen die hebben plaatsgevonden in alle onderwijssectoren; een grotere bestuurlijke schaal en een zakelijke 'managerscultuur'. Gezien de actuele discussie in het veld, waarbij zelfs al wordt gesproken over een 'nieuwe schoolstrijd' tussen bestuurders/managers en de leraar, is het opportuun om de raad de vraag voor te leggen wat de positie van de professional is of zou moeten zijn binnen de nieuwe bestuurlijke verhoudingen.

Centrale vraag en deelvragen

Gelet op het werkprogramma van de raad en de actuele discussie in het veld verzoek ik u als centrale vraag in het advies te hanteren: *hoe kunnen de ruimte en de positie van de professional binnen het onderwijs organisatorisch vorm krijgen, gegeven de veranderingen op het gebied van de bestuurlijke verhoudingen binnen het onderwijs, en wat zijn bevorderende dan wel belemmerende factoren voor het realiseren van een brede professionaliteit?*

Deelvragen:

1. Wat is de formele positie van de leraar in de nieuwe bestuurlijke verhoudingen op het niveau van onderwijsinstellingen (medezeggenschapsraad, klachtenregeling)? Op welke wijze spelen leraren als beroepsgroep (in de vorm van hen vertegenwoordigende instituties) een rol in de nieuwe

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Rijnstraat 50, Postbus 16375, 2500 BJ Den Haag T +31-70-412 3456 F +31-70-412 3450 W www.minocw.nl
Contactpersoon: M. van Meijel, T +31-70-4122658 IPC 2100

bestuurlijke verhoudingen op landelijk en sectoraal niveau? Welke factoren zijn daarbij van invloed geweest?

2. Welke organisatorische posities van leraren binnen onderwijsinstellingen zijn theoretisch en feitelijk mogelijk, binnen het kader van de nieuwe bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs?
3. Welke (ondersteunende) rol kan de bestuurder spelen om de docent goed in positie te brengen?
4. Welke variant of varianten acht de raad op basis van zijn vijf standaardcriteria (kwaliteit, toegankelijkheid, doelmatigheid, keuzevrijheid, sociale cohesie) en eventuele aanvullende criteria wenselijk?
5. Wat moeten de overheid, landelijke (beroeps)organisaties, scholen en de leraar zelf ondernemen om tot een afgewogen professionele ruimte van de professional in het onderwijs te komen?

Ik verzoek u in uw advies, de analyse en aanbevelingen waar nodig onderscheid te maken naar de sectoren primair onderwijs, voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. Daarnaast vraag ik u de volgende aandachtspunten in het advies mee te nemen:

- Voorbeelden van goede praktijken waardoor de beroepsgroep zelf in beweging komt; voorwaarden voor 'eigenaarschap'.
- De mate waarin een beoordeling van docenten op basis van kwaliteit en prestaties kan bijdragen aan dat eigenaarschap.
- De zeggenschap over schoolontwikkelingsbudgetten, bijvoorbeeld door fondsvorming waarbij leraren zelf een budget kunnen aanvragen op Rijksniveau voor na/op/bijbscholing.
- Bruikbaarheid van lerarenfora (vgl. het idee van burgerfora in het advies van de Nationale Conventie) om betrokkenheid van docenten te vergroten.
- Inventarisatie van relaties van de docent met de omgeving van de school; hoe staat hij/zij in de horizontale relaties, wat is zijn rol/verantwoordelijkheid daarin.

De raad wordt gevraagd te streven naar oplevering van het advies op 1 september 2007. Mocht dit onverhoopt niet mogelijk zijn dan wordt het advies uiterlijk 1 oktober 2007 opgeleverd.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,



Dr. Ronald H.A. Plasterk

Bijlage 2

Vormgeving van eigen onderwijsconcept ('opting out')

Deze bijlage gaat in op enkele mogelijkheden voor verzelfstandiging, bij ontwikkeling van een nieuw onderwijsconcept bijvoorbeeld. De bijlage is gebaseerd op het advies *Wat scholen vermogen* uit 2002, p. 81-87.

Vier vormen van verzelfstandiging

Het gaat de raad bij het introduceren van meer expliciete mogelijkheden om een eigen onderwijsconcept te ontwikkelen om een mechanisme dat vanuit een positieve insteek een onbeheerste en aanhoudende vorm van schaalvergroting kan redresseren en tevens meer dynamiek en innovatiekracht in het onderwijs kan brengen. Het instrument heeft echter verschillende aspecten waar voorzichtig mee moet worden omgegaan. Een eerste nadeel kan zijn dat een uitbundig en ongeconditioneerd gebruik van het instrument zou kunnen leiden tot bestuurlijke versnippering en aantasting van de solidariteit tussen de betrokken scholen. Deze weg wil de raad onder geen beding aanbevelen. Ook is de optie niet bedoeld als dreiginstrument in het geval van spanningen en conflicten tussen scholen en hun bestuur. Op dat moment is de authenticiteit van het instrument in het geding en is sprake van oneigenlijk gebruik. Een ander nadeel kan zijn dat niet alle besturen voldoende geprofessionaliseerd zijn om het instrument te hanteren en vanuit een positieve insteek te begeleiden. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor scholen en groepen leraren.

De raad onderscheidt vier hoofdvarianten van conceptontwikkeling. Bij de eerste variant neemt een school of een groep docenten het initiatief tot de ontwikkeling van een eigen onderwijskundig en/of organisatorisch concept en biedt het bestuur de school respectievelijk de groep docenten (en eventueel andere scholen of docentengroepen) daartoe expliciet ruimte. Kenmerkend voor deze variant zijn het tijdelijke karakter en het feit dat de bestuurlijke vormgeving niet verandert: de school blijft zonder meer deel uitmaken van het bestaande bestuurlijke verband. Deze variant kan als 'projectschool' worden aangeduid (cel 1 in Overzicht 5). Overigens bestaat deze variant momenteel al in de praktijk.

Na een afgesproken tijd wordt de projectschool geëvalueerd. Er zijn dan verschillende mogelijkheden. Ten eerste is denkbaar dat het project geen vervolg krijgt en de situatie van voorheen weer gaat gelden. In dit geval wordt de verzelfstandiging dus weer ongedaan gemaakt.

Ten tweede kan de projectschool (bij een positieve evaluatie) een vervolg krijgen in die zin dat het ontwikkelde concept op de betrokken school/scholen blijvend wordt ingevoerd, met behoud van de bestaande bestuurlijke vormgeving. Deze variant kan als 'programmaschool' worden aangeduid (cel 2 in het overzicht). Ook deze variant bestaat momenteel al in de praktijk; denk bijvoorbeeld aan scholen die zich profileren als onderwijskansenschool of als school voor topsporters.

Daarnaast is denkbaar dat bij de evaluatie van een projectschool ervoor wordt gekozen om het project voort te zetten in die zin dat het tijdelijke karakter blijft bestaan (bijvoorbeeld voor 3 of 5 jaar), maar dat in die periode de betrokken school of scholen binnen een andere bestuurlijke vorm gaat/gaan opereren. De lijn met het bestaande bestuur wordt behouden het gaat immers nog steeds om een tijdelijke vorm van conceptontwikkeling - maar de invulling daarvan kan worden aangepast. Tevens is denkbaar dat daarnaast relaties met andere besturen worden aangeknoopt. Na de afgesproken periode

volgt een nieuwe evaluatie. Deze tijdelijke en externe variant kan als ‘externe project-school’ worden aangeduid (cel 3).

Tot slot is een vierde variant, een blijvende externe verzelfstandiging. Hiertoe kan worden besloten op basis van de evaluatie van zowel een projectschool als een programmaschool of een externe projectschool. Bij deze variant wordt de bestaande bestuurlijke relatie met het schoolbestuur verbroken (waarmee overigens andersoortige relaties kunnen blijven bestaan) en wordt een bestuurlijke relatie aangegaan met andere eenheden i.c. besturen. Met andere woorden, de school stapt over naar een ander lokaal, regionaal of landelijk opererend bestuur. De vorming van een nieuw bestuur zal in de meeste gevallen niet nodig zijn en zal ook niet moeten worden aangemoedigd. We kunnen deze variant aanduiden als ‘geïstitutionaliseerde programmaschool’ (cel 4).

Tabel 9: Vier varianten van conceptontwikkeling in het primair en voortgezet onderwijs		
	Tijdelijke concept-ontwikkeling	Blijvende concept-ontwikkeling
Conceptontwikkeling binnen het bestuurlijke verband	1) Projectschoon	2) Programmaschool
Externe conceptontwikkeling	3) Externe projectschoon	4) Geïstitutionaliseerde programmaschool

De vier beschreven varianten van ontwikkeling van een eigen onderwijsconcept kunnen voor een deel ook als fasen worden gezien. De vierde variant hoeft echter zeker niet in alle gevallen het einddoel te zijn. Ook de andere drie varianten kunnen einddoelen zijn van een verzelfstandigingsproces. Met name de derde en vierde variant zijn nieuw, de eerste twee komen al voor binnen het huidige bestel. Wanneer de door de raad voorgestelde mogelijkheden voor conceptontwikkeling zou worden gerealiseerd, komt er meer expliciete ruimte voor het initiatief van scholen, docentengroepen, projecten en programma's. Tevens wordt het mogelijk gemaakt om projecten en programma's buiten een bestaand bestuurlijk verband te realiseren. Op de condities die daarbij gesteld zouden moeten worden, wordt hieronder ingegaan.

Randvoorwaarden

Een proces van ontwikkeling van een eigen onderwijsconcept kent altijd twee betrokken instanties, namelijk de instantie die het eigen concept wil ontwikkelen (de school) en de instantie van waaruit die conceptontwikkeling plaatsvindt (het bestuur). Beide dienen zich in het proces aan een aantal spelregels te houden. Dit geheel van spelregels zal nader moeten worden uitgewerkt, maar betreffen in ieder geval de volgende punten:

- de conceptontwikkende instantie omvat de initiatiefnemende groep leraren en management;
- de conceptontwikkende instantie heeft een concept (project, programma) dat voldoende ouders en deelnemers aanspreekt;
- het draagvlak bij leraren, ouders en deelnemers komt mede tot uitdrukking in het draagvlak bij beide geledingen van de medezeggenschapsraad;

- er is een duidelijk beeld van oorsprong en kenmerken van het initiatief in de zin dat duidelijk is dat geen oneigenlijke argumenten aan de orde zijn;
- duidelijk is welke variant de conceptontwikkeling beoogt c.q. welke stappen naar bepaalde varianten worden beoogd;
- de conceptontwikkende instantie heeft een bedrijfsplan;
- de medezeggenschapsraad dient namens de betrokkenen het plan voor de conceptontwikkende instantie in bij het bestuur; en
- het schoolbestuur reageert binnen de vastgestelde termijn van 3 maanden gemotiveerd op het voorstel van de medezeggenschapsraad.

Vanaf dit punt zijn er twee varianten:

- het schoolbestuur ondersteunt het initiatief, er is daar een duidelijk draagvlak en er zijn middelen beschikbaar om uitwerking te geven aan het bedrijfsplan;
- steun en draagvlak vanuit het bestuur ontbreken, leidend tot een weigering om het voorstel van de medezeggenschapsraad over te nemen. Dit punt wordt hieronder nader uitgewerkt; en
- in het geval bij het initiatief een andere bestuur is betrokken dan het eigen bestuur, geldt het voorgaande ook voor dat andere bestuur.

In de genoemde situatie waarin het bestuur het initiatief niet ondersteunt en het voorstel van de medezeggenschapsraad niet overneemt, dient tegen deze weigering beroep open te staan bij de geschillencommissie (daartoe zal wetswijziging vereist zijn). Deze commissie beoordeelt of het bevoegd gezag in redelijkheid heeft kunnen beslissen het voorstel tot verzelfstandiging niet over te nemen. Is dit voorstel zinvol en levenskrachtig (een duidelijke onderwijskundige visie, initiatief of tenminste instemming van de schoolleiding, langetermijnperspectieven), is voldaan aan noodzakelijke condities (financieel-economische randvoorwaarden, continuïteit voor personeel en leerlingen, een bestuur (al dan niet hiervoor opgericht)), en komt het bevoegd gezag niet met zinvolle alternatieven, dan is het denkbaar dat geoordeeld moet worden dat de wens tot verzelfstandiging (overdracht naar een ander bestuur) in redelijkheid niet gefrustreerd mag worden. Hoe zelden dat vermoedelijk ook het geval zal zijn, ook in andere gevallen zal een initiatief van de school (de medezeggenschapsraad) fungeren als een duidelijk signaal aan het schoolbestuur dat de school te weinig ruimte gegund wordt. Aldus kan een initiatiefrecht voor de medezeggenschapsraad een zekere tegenkracht vormen tegenover al te centralistische besturen. Voordeel van de geschillenprocedure is daarenboven dat de geschillencommissie kan bemiddelen, waardoor de zaak mogelijk niet op de spits gedreven wordt.