

LeerKracht!

Nederland staat aan de vooravond van een dramatisch kwantitatief tekort aan kwalitatief goede leraren. Dit dubbele lerarenprobleem definieert het werkteerrein van de Commissie Leraren die in mei 2007 door de minister van OCW is ingesteld om te adviseren over deze fundamentele bedreiging voor de toekomst van Nederland als kenniseconomie.



Inhoudsopgave

Voorwoord	5
De Commissie Leraren	6
Samenvatting	8
Deel I	
1. Inleiding	14
1.1 Aard en ernst van het probleem	14
1.2 Opdracht en werkwijze	16
1.3 Opbouw van het advies	18
2. Terugblik op een veelvoud van maatregelen	22
2.1 De Commissie van Es: van gedroomd koninkrijk naar professionele school	22
2.2 Maatwerk voor morgen: kwaliteit van het leraarschap en vraaggerichte opleidingen	23
2.3 Commissie Van Rijn: betere beloning en functiedifferentiatie	24
2.4 Veel indirecte maatregelen en weerstand	25
3. Ontwikkelingen rond het onderwijs	28
3.1 Verwachtingen van het onderwijs	28
3.2 Onderwijsvernieuwing	29
3.3 Schaalvergroting	29
3.4 Horizontale verantwoording	30
3.5 Maatschappelijke status van de leraar	31
4. De leraar anno 2007	34
4.1 Beloning: te weinig differentiatie en perspectief	34
4.2 Zwakke beroepsgroep, onverminderd zorg om kwaliteit lerarenopleidingen	36
4.3 Nog geen professionele school	38
5. Uitgangspunten voor een sterk leraarschap	44
6. Aanbevelingen voor structurele verbetering	50
6.1 Een betere beloning	51
6.2 Een sterker beroep	55
6.3 Een professionelere school	62

Voorwoord

Dit advies verschijnt op een moment dat Nederland als nooit tevoren overtuigd is van de noodzaak om te streven naar een toekomst als hoogwaardige kenniseconomie. Tezelfdertijd dreigt, ironisch genoeg, een kwantitatief lerarentekort te ontstaan in bijna alle onderwijssectoren en is er brede bezorgdheid over de kwaliteit van het toekomstige lerarenbestand.

Het tekort was voorspelbaar. Vele initiatieven zijn de afgelopen vijftien jaren genomen om het tij te keren. Dat is helaas niet gelukt.

De tijd begint nu ernstig te dringen. Als Nederland er niet in slaagt het dubbele – kwantitatieve én kwalitatieve – lerarenprobleem effectief aan te pakken, zijn de doelstellingen van een kenniseconomie bij voorbaat onhaalbaar.

Er is geen substituuat voor goed onderwijs en er is dus ook geen substituuat voor een structurele verbetering van het leraarschap. De kern van dit advies richt zich op die structurele verbetering en kiest daarbij de positie van de leraar zelf als uitgangspunt. Daarnaast zijn noodmaatregelen op korte termijn onmisbaar. Ook daarvoor bevat het advies een aantal voorstellen.

De toekomstige kracht van onze samenleving staat of valt met de kracht van ons leervermogen, in de dubbele betekenis van kennisoverdracht en kennisverwerving. Leraren verdienen ons aller steun bij het veiligstellen van de **LeerKracht** van Nederland. Dit advies beoogt daartoe een beslissende eerste stap te zetten.

Alexander Rinnooy Kan
Voorzitter Commissie Leraren

De Commissie Leraren

De Commissie Leraren is in mei 2007 ingesteld door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, met als opdracht te adviseren over het lerarentekort en de kwaliteit van het leraarschap. De volledige tekst van de opdracht is opgenomen in bijlage 1.

Voorzitter

Alexander Rinnooy Kan

Voorzitter van de Sociaal-Economische Raad

Commissieleden

Mustapha Daher

Leraar aan TeC Amsterdam in Amsterdam

Andrée van Es

Voorzitter GGZ Nederland

Harry Frantzen

Directeur van het Minkema College in Woerden

Rudi Hoffman

Leraar aan de Scholengemeenschap Lelystad in Lelystad

Leraar van het Jaar 2006

Annet Kil-Albersen

Voorzitter Stichting Beroepskwaliteit Leraren

Marc Vermeulen

Hoogleraar onderwijssociologie, Universiteit van Tilburg en Open Universiteit Nederland

Directeur IVA en academic director opleiding Master of Management in Education, TiasNimbas Business School

Floor ter Wal

Leraar aan de Delftse Montessorischool in Delft

Marijk van der Wende

Hoogleraar hoger onderwijsbeleid en -innovatie, Vrije Universiteit Amsterdam en Universiteit Twente

Samenvatting

Nederland staat aan de vooravond van een dramatisch *kwantitatief* tekort aan *kwalitatief* goede leraren. Dit *dubbele lerarenprobleem* definieert het werkkterrein van de *Commissie Leraren*, in mei 2007 door de minister van OCW ingesteld om te adviseren over deze fundamentele bedreiging van de toekomst van Nederland als kenniseconomie.

Het probleem is al meer dan vijftien jaar bekend, maar een lange lijst van eerdere beleidsmaatregelen leverde tot nu toe teleurstellend weinig effect op. De Commissie Van Es introduceerde al in 1993 het perspectief van de professionele school, een hechte gemeenschap waarin het beroep van leraar centraal zou staan. De nota 'Maatwerk voor morgen' uit 1999 bevatte aanbevelingen voor de versterking van de beroepsgroep en van de lerarenopleidingen, en de Commissie Van Rijn bepleitte in 2001 een substantiële verbetering van de beloning. In de tussentijd is de samenleving alleen maar meer van het onderwijs gaan verlangen. Daardoor geïnspireerde onderwijshervormingen waarbij leraren vaak beperkt werden betrokken, hebben de positie van de leraar veelal verder aangetast. Ook de bestuurlijke schaalvergroting, waardoor de afstand tussen leraar en schoolleiding toenam, droeg daaraan bij.

Anno 2007 krijgt de leraar nog steeds minder betaald in vergelijking met andere hoogopgeleide werknemers in de marktsector. Ondanks de oprichting van de Stichting Beroepskwaliteit Leraren (SBL) is de stem van de beroepsgroep op landelijk niveau nog niet krachtig genoeg te horen. Er is aanhoudende zorg over de kwaliteit van de lerarenopleidingen en de slechts beperkte benutting van na-, bij- en opscholingsmogelijkheden. En ook de professionele school is nog lang niet gerealiseerd. Dit blijkt onder andere uit een niet altijd goed functionerende medezeggenschap en uit de zeer beperkte mate waarin scholen gebruik maken van instrumenten voor personeelsbeleid als functie- en beloningsdifferentiatie.

Een mogelijke verklaring voor de tegenvallende resultaten van eerder beleid is dat het overgrote deel ervan de schoolorganisatie als uitgangspunt koos, in de hoop dat de leraar daar indirect van zou profiteren. In de voorstellen van de Commissie wordt de sturingsfocus dan ook grotendeels verlegd naar *de leraar zelf*. De Commissie roept scholen op om tegelijkertijd de beschikbare instrumenten, vooral op het terrein van personeelsbeleid, in de volle breedte te gaan inzetten.

De kern van het advies wordt gevormd door drie samenhangende categorieën aanbevelingen, waarmee de Commissie beoogt het leraarschap op termijn structureel te versterken.

1. Een betere beloning

De beloningsverschillen van leraren ten opzichte van hoogopgeleide werknemers in andere sectoren moeten worden ingelopen. De salarisschalen in het onderwijs moeten worden ingekort en verhoogd. De Commissie stelt een nieuw functiegebouw voor waarin leraren primair op grond van hun opleidingsniveau worden ingeschaald. Het verschil tussen de schalen is zodanig dat het volgen van een hogere opleiding aantrekkelijk is. Binnen de schalen wordt beloond naar functioneren; periodieken worden alleen bij voldoende functioneren toegekend. De nieuwe structuur geldt voor alle in het rapport behandelde onderwijssectoren; bestaande perspectieven op eindniveaus worden bij de overgang gerespecteerd. Leraren die werken in specifieke regio's / wijken, bepaalde tekortvakken en met speciale probleemleerlingen kunnen extra worden beloond.

2. Een sterker beroep

De SBL wordt omgevormd tot de *Beroepsgroep Leraren*, een vereniging voor en door leraren. De Beroepsgroep Leraren behartigt hun belangen op landelijk niveau als het gaat om de kwaliteit van het leraarschap en steunt hen bij kwaliteits- en deskundigheidsbevordering. Alle bevoegde leraren kunnen hiervan lid worden. De Beroepsgroep Leraren houdt een publiekrechtelijk basisregister van zijn leden bij, waarin hun werkervaring en scholing wordt geregistreerd. Wanneer een leraar zijn deskundigheid onvoldoende bijhoudt, vervalt de registratie. Daarnaast wordt een register bijgehouden van excellente leraren, die aan strenge additionele kwaliteitseisen voldoen.

De Beroepsgroep certificeert het scholingsaanbod voor leraren, en werkt nauw samen met de waar nodig geactiveerde beroepsverenigingen voor leraren. Leraren kunnen zich, afhankelijk van de sector, daarin vrijelijk organiseren rond vakgebied, doelgroep of schooltype, en zo – afhankelijk van draagvlak en organisatiegraad – betrokken zijn bij scholingsinitiatieven en vormen van kwaliteitshandhaving.

Het huidige Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt (SBO) wordt omgevormd tot een *Stichting van het Onderwijs*. Deze stichting wordt verantwoordelijk voor de organisatie van periodiek strategisch overleg tussen de vertegenwoordigers van onderwijswerkgevers en -werknemers en de centrale overheid.

De kwaliteit van de *lerarenopleiding* moet worden verbeterd. De overheid moet scherp toezien op het realiseren van de doelstellingen van de Beleidsagenda Lerarenopleidingen 2005 – 2008. Rendementsverhoging van de lerarenopleiding heeft daarnaast een hoge prioriteit, en er komt extra aandacht voor de zogeheten ‘evidence based’ benadering van onderwijs¹. In een internationale review van de lerarenopleidingen wordt de Nederlandse aanpak getoetst aan actuele internationale ontwikkelingen en standaarden. Voor *duale opleidingen* wordt een beperkt aantal opleidingsscholen van bewezen kwaliteit gecertificeerd.

Ter bevordering van de scholing naar een hoger kwalificatieniveau wordt een onafhankelijke *Fundatie* in het leven geroepen en door de overheid gefinancierd. Deze Fundatie stelt leraren in staat beurzen aan te vragen waaruit de kosten van de opleiding en de vervangingskosten voor de school kunnen worden gefinancierd. De Beroepsgroep speelt een rol bij de toewijzingsprocedure.

3. Een professionelere school

De ontwikkeling naar een *professionelere school* wordt met kracht vervolgd. In een *Convenant* met de overheid leggen de organisaties van onderwijswerkgevers meetbare resultaatverplichtingen vast rond de vervolmaking van het personeelsbeleid, het realiseren van betrokkenheid van leraren bij beslissingen over onderwijs en organisatie en het zorgen voor goede afstemming met de omgeving (horizontale verantwoording). Vervolgens dragen bestuur en schoolleiding zorg voor het scheppen van de voorwaarden waaronder dit optimaal kan gebeuren. Dit betekent dat het schoolbestuur toeziet op de feitelijke benutting van functie- en beloningsdifferentiatie en op het streven naar meer leraren met een hoger kwalificatieniveau in de school. De schoolleiding betreft leraren intensief bij organisatieverbeteringen en bij de *besluitvorming* rond alle onderwijsinhoudelijke beslissingen. De huidige medezeggenschapswetgeving biedt daartoe nu al de nodige ruimte; op termijn kan het model van de maatschappelijke onderneming daarvoor wellicht worden benut. Bestuur of Raad van Toezicht zien toe op het betrekken van leraren bij andere vormen van horizontale verantwoording. Zo ontstaat ruimte voor de leraar om, meer dan nu het geval is, zelf verantwoordelijkheid te nemen voor de inrichting van zijn taken en voor de daaruit voortvloeiende werkdruk.

De *Inspectie van Onderwijs* verstrekt als onderdeel van het toezicht op kwaliteit een extern gewaardeerd keurmerk aan schoolbesturen die blijken van een goed personeels- en kwaliteitsbeleid en van goed onderhouden relaties met de voor de school relevante omgeving.

Korte termijn crisismaatregelen

Er is naar de overtuiging van de Commissie geen alternatief voor een structurele verbetering op termijn, maar gezien de uitzonderlijke urgentie van het dreigende tekort komt de Commissie ook nog met een aantal *korte termijn crisismaatregelen*. Deze zijn gericht op het langs allerlei wegen tijdelijk of permanent *vergroten van de instroom van geschikte nieuwe leraren, verruimen van de inzet van de zittende leraren en verbeteren van de organisatie van het onderwijsproces*.

Met dit advies hoopt de Commissie Leraren een eerste stap te zetten naar de oplossing van het dubbele lerarenprobleem. Het is nu aan betrokken partijen – *leraren, ouders, overheid, werkgevers- en werknemersorganisaties, bedrijfsleven en onderwijsinstituten* – daaraan een vervolg te geven. In eerste instantie zijn het natuurlijk de leraren zelf die, passend gesteund door management, samenleving en politiek, met nieuwe energie hun doorslaggevende bijdrage zullen moeten leveren aan de toekomstige **LeerKracht** van Nederland.

1. Bedoeld wordt onderwijs dat op grond van een methode of aanpak via wetenschappelijk onderzoek zijn werking heeft bewezen ('bewezen werkzaam').

Deel I



1. Inleiding

Nederland staat aan de vooravond van een zeer hoog tekort aan goed gekwalificeerde leraren. De ernstige gevolgen daarvan, voor de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs en voor de toekomst van Nederland als sterke kenniseconomie, worden nog steeds onvoldoende onderkend.

1.1 Aard en ernst van het probleem

In de eerste plaats is er reden tot grote zorg over het *kwantitatieve* probleem. Alle voorspellingen wijzen op een sterk oplopend tekort aan leraren, vooral – maar niet alleen – in het voortgezet onderwijs. Bij een tekort van ongeveer 1 procent blijken in de praktijk al regelmatig klassen naar huis te moeten worden gestuurd. Het tekort dat nu dreigt kan in het voortgezet onderwijs over vier jaar oplopen tot boven de 6 procent en nog eens twee jaar later zijn verdubbeld². In de komende zeven jaar verlaat 75 procent van de nu actieve leraren het voortgezet onderwijs.

De reden voor dit tekort ligt (ook bij andere sectoren) primair in de grote uitstroom uit het leraarsberoep dat in hoog tempo vergrijst. Het aanbod aan nieuwe leraren is ongeveer constant, maar niet voldoende om de grote uitstroom te compenseren. Bovendien is de instroom ongelukkig verdeeld over specialismen. Zelfs met een maximaal aanbod aan tussentijdse instromers en tijdelijke ondersteuners zal het op elk niveau zo goed als onmogelijk worden om voldoende leraren te vinden met het noodzakelijke kwalificatieniveau.

Box 1 Het lerarentekort: de cijfers³

Primair onderwijs

Het lerarentekort in het primair onderwijs kan oplopen naar 3 procent in 2011, dat zijn ongeveer 2.400 leraren. Ook het tekort aan schoolleiders loopt op. Meer leraren zullen overstappen naar een directiefunctie. Hierdoor kan het tekort nog hoger uitkomen: op 3,5 procent en ongeveer 4.500 banen per jaar. Er zijn grote regionale verschillen. Het eerst krijgt Almere met het lerarentekort te maken en vervolgens de vier grote steden. Ook in de regio's rondom deze vijf steden is het verwachte tekort groot.

Voortgezet onderwijs

In het voortgezet onderwijs loopt het tekort in 5 jaar op tot 6 procent. Dat zijn ongeveer 5.000 voltijdbanen per jaar. Tot 2015 moet voor maar liefst driekwart van de zittende leraren een opvolger worden gezocht. Dat zijn 47.000 voltijdbanen. In sommige vakken zal het tekort hoger liggen dan in andere. Tekorten worden vooral verwacht voor de vakken Duits, Wiskunde, Techniek, Economie, Natuurkunde, Scheikunde en Nederlands. Daarnaast zijn er regionale verschillen. In onder meer de regio's Almere en Den Haag zal het tekort enorm hoog oplopen, gevolgd door Utrecht en Flevoland.

Bve-sector en hoger beroepsonderwijs

Op korte termijn (tot 2011) zijn de lerarentekorten het hoogst in de bve-sector⁴. De vraag naar nieuwe leraren in verband met (vervroegde) pensionering van huidige leraren loopt in deze sector op naar 1.900 banen in 2010. Verwacht wordt dat de vraag naar leraren in deze sector nog extra toeneemt door de invoering van de kwalificatieplicht. In de hbo-sector is ook sprake van een krappere arbeidsmarkt. Eind 2006 was het aantal openstaande vacatures in drie jaar tijd gestegen van 500 naar ongeveer 1.500.

Kwantitatief en kwalitatief

De nieuwe instroom op de onderwijsarbeidsmarkt kan de sterk stijgende vraag naar nieuwe leraren niet opvangen. Ook wordt niet verwacht dat de meer dan 100.000 mensen met een bevoegdheid die nu buiten het onderwijs werkzaam zijn – de stille reserve – binnen nu en een paar jaar terugkeren naar het onderwijs. Scholen lossen openstaande vacatures nu al vaak op door on- of onderbevoegde leraren voor de klas te zetten. In het voortgezet onderwijs werkt nu al meer dan driekwart van de scholen met zulke oplossingen. Ook vervallen lessen, omdat geen of onvoldoende leraren beschikbaar zijn.

2. Ministerie van OCW, 2007d. Informatie over omvang en aard van het lerarentekort is opgenomen in Deel II.2 van dit advies.
3. Cijfers ontleend aan ministerie van OCW, 2006, 2007a en 2007d; SER, 2006. Het betreft aantallen uit het scenario van hoogconjunctuur; ook bij laagconjunctuur ontstaan aanzienlijke tekorten. Voor meer informatie zie Deel II.2.
4. Cijfers verwoord in een brief aan de Commissie van de MBO-Raad d.d. 4 juli 2007 waarin het tekort wordt toegelicht en onderbouwd.

Een aanzienlijk aantal lessen wordt nu al door onbevoegde leraren gegeven en dit aantal neemt alleen maar toe⁵. Dat vergroot het *kwalitatieve* probleem. Onderzoek laat zien dat de kwaliteit van leraren in belangrijke mate de prestaties van leerlingen bepaalt⁶. En kwaliteit leveren in het onderwijs anno 2007 vergt toch al heel veel van leraren: onderwijs geven is om allerlei redenen complexer dan ooit. Zo stijgt het gemiddeld opleidingsniveau van de bevolking en is de leraar met zijn hoge opleiding minder exclusief dan vroeger. Tegelijkertijd zijn er signalen dat het aantal eerstegraads bevoegde leraren op korte termijn zal afnemen door de grote uitstroom van docenten⁷. Bovendien is er zorg over de kwaliteit van de lerarenopleidingen, de mate waarin de opleidingseisen voor het leraarschap het juiste niveau hebben en de mate waarin afgestudeerden daaraan voldoen.

Veel leraren ervaren vandaag de dag hun beroep als zwaar en veel-eisend. Hun salarissen zijn nog steeds niet bijgetrokken naar het beloningsniveau van vergelijkbare beroepen in andere sectoren, de salarisschalen zijn lang en de carrièrekansen als leraar zijn beperkt. Ook voelen zij zich vaak onvoldoende betrokken bij nieuw beleid. Velen presteren overigens toch voortreffelijk onder moeilijke omstandigheden. Hun tevredenheid over het beroep is nog steeds verrassend hoog⁸, maar er wordt ook publiekelijk veel gemopperd en geklaagd door leraren. De negatieve beeldvorming die hierdoor ontstaat, vermindert de aantrekkelijkheid van het beroep en draagt zeker niet bij aan het vergroten van de instroom.

De combinatie van het kwalitatieve probleem, dat om een verhoging van kwalificatie-eisen vraagt, en het kwantitatieve probleem, dat op korte termijn om aanvulling van tekorten vraagt, is buitengewoon lastig, zeker in een tijd waarin de arbeidsmarkt aantrekt. Het belang van kwalitatief hoogwaardig onderwijs is voor Nederland als ambitieuze kenniseconomie echter ongelooflijk groot. Veel van onze ambities op dat punt zijn bij voorbaat tot mislukken gedoemd, als we deze lastige combinatie van problemen niet adequaat aanpakken. De medewerking van alle betrokken partijen is daarvoor onontbeerlijk. De tijd dringt.

1.2 Opdracht en werkwijze

In het Coalitieakkoord 'Samen Werken, Samen Leven' wordt benadrukt dat onze kenniseconomie steeds meer behoefte heeft aan goed opgeleide mensen: "De top moet hoger, de basis breder."⁹ De kwaliteit van het onderwijs moet dus omhoog. Dat kan alleen als er voldoende

leraren van hoge kwaliteit zijn om jonge mensen goed op te leiden. Om het beroep van leraar aantrekkelijker te maken moet volgens het akkoord de werkdruk omlaag. In het akkoord wordt aangekondigd dat een Commissie zich gaat richten op de aanpak van het lerarentekort en de versterking van de professionaliteit van de leraar.

De minister van OCW heeft in mei 2007 de Commissie Leraren ingesteld en aan de Commissie verzocht met een advies te komen over drie vragen¹⁰:

1. Welke aanpak is nodig om het aanbod van leraren te vergroten en de kwaliteit van leraren te versterken; een aanpak waarmee tevens de werkdruk vermindert, het beroep aantrekkelijker wordt en de positie van de leraar in de school wordt versterkt?
2. Hoe denkt de Commissie dat deze aanpak het beste kan worden gerealiseerd (proces en implementatiestrategie)?
3. Welke maatregelen kunnen op korte termijn al resultaat hebben?

De Commissie is gevraagd om bij de werkzaamheden gebruik te maken van beschikbare rapporten, onderzoeken en documenten¹¹, en zo te leren van eerdere ervaringen. De minister heeft naar aanleiding van een motie van het Tweede Kamerlid Leijten de Commissie later ook nog verzocht te onderzoeken of het mogelijk is om het collegegeld kwijt te schelden aan studenten die na hun opleiding een lerarenbevoegdheid willen halen¹².

In korte tijd heeft de Commissie zich in deze cruciale vragen verdiept. De Commissie koos voor een aanpak die gebaseerd is op de samenhang tussen de *beloning* van de leraar, de *kwaliteit* van de leraar als lid van zijn beroepsgroep en de positie van de leraar binnen zijn *school*. Samen zijn deze elementen van doorslaggevende invloed op de aantrekkelijkheid van het leraarschap.

De Commissie heeft gekeken naar wat er zich in de afgelopen vijftien jaar heeft afgespeeld rond de drie thema's beloning, kwaliteit en positie van de leraar. Ook is gekeken naar de ontwikkelingen in en rondom de school die het werken in het onderwijs hebben beïnvloed, zoals schaalvergroting en de invoering van onderwijsvernieuwingen. Bij dit alles is conform de opdracht gebruik gemaakt van een groot aantal beschikbare rapporten en onderzoeken¹³.

Uit de analyse kwam het zorgelijke beeld naar voren dat het lerarentekort als probleem al vele jaren bekend is. Het is al vaak geanalyseerd

5. Ministerie van OCW, 2006. Nederland functioneert op dit punt in de achterhoede van de OECD-landen. Sutherland, 2007.
6. Cornet e.a., 2006.
7. Inspectie van het Onderwijs, 2007a.
8. Ministerie van OCW, 2006.
9. Ministerie van AZ, 2007.
10. De opdracht en samenstelling van de Commissie zijn opgenomen in bijlage 1.
11. De Commissie is gevraagd bij haar beschouwingen in ieder geval te betrekken het advies 'Omtrent bevordering implementatie functie- en beloningsdifferentiatie in PO, VO en BVE' (Evers, 2007) en de paper 'Drie berichten uit de Radiokamer' (ministerie van OCW, 2007b).
12. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006 – 2007, 30971, nr. 18.
13. Een overzicht van geraadpleegde bronnen is opgenomen in bijlage 3.

en er zijn talloze maatregelen genomen – maar deze hebben nog lang niet tot het gewenste resultaat geleid. Dit gegeven heeft de Commissie uitdrukkelijk bij haar probleemanalyse betrokken. Hoe kan nu wel succes worden geboekt? De Commissie is ervan overtuigd vooral *de leraar zelf* als uitgangspunt voor de gewenste veranderingen moet worden gekozen. Deze visie sluit aan bij het debat in andere sectoren over de rol van professionals bij het verbeteren van de kwaliteit van maatschappelijke dienstverlening. Om de kwaliteit van de dienstverlening te verhogen moet de positie van professionals in hun organisatie worden versterkt. Niet door het verstrekken van blanco cheques, maar door de kwaliteitsverbetering van professionals te stimuleren. Dit kan door verbetering te belonen en in te grijpen bij het uitblijven daarvan¹⁴.

Op termijn is er naar de vaste overtuiging van de Commissie geen alternatief voor een beleid dat de kwalitatieve problemen rond het leraarschap centraal stelt en structureel aanpakt. Het grootste deel van dit advies is daaraan dan ook gewijd. Het is echter vijf voor twaalf! De zeer ernstige korte termijn kwantitatieve problemen vragen om aparte, extra aandacht. De Commissie komt ter afsluiting van het advies met een reeks voorstellen voor een crisisplan, in de hoop dat die zullen inspireren tot verdere creativiteit van binnen én van buiten de sector.

De Commissie voerde de opdracht uit voor scholen uit de onderwijssectoren van basisschool tot en met hogeschool. Daar waar de Commissie spreekt over ‘school’ worden alle betreffende onderwijsinstellingen bedoeld, en met ‘leraar’ ook (uiteraard mannelijke én vrouwelijke) leerkrachten, onderwijzers, docenten en alle andere onderwijsgevende beroepsbeoefenaren.

De Commissie formuleerde het advies tijdens vijf werkbijeenkomsten in de periode mei – september 2007. Om het advies te toetsen voerden de Commissieleden in augustus 2007 gesprekken met kleine groepen leraren en schoolleiders uit verschillende sectoren. De hoofdlijn van het advies is eind augustus 2007 door de Commissie besproken met onder meer vakorganisaties, organisaties van werkgevers, bestuur en management en enkele beroepsverenigingen¹⁵.

1.3 Opbouw van het advies

Hoofdstuk 2 bespreekt voorgaande maatregelen om de kwaliteit van het leraarschap te verbeteren en het lerarentekort aan te pakken. Het hoofdstuk behandelt achtereenvolgens het pleidooi voor het realiseren

van een professionele school waarin het beroep van leraar centraal staat (de Commissie Van Es), voor de versterking van de beroepsgroep en van de lerarenopleidingen ('Maatwerk voor morgen') en voor de verbetering van de beloning van de leraar (de Commissie Van Rijn).

In hoofdstuk 3 beschrijft de Commissie enkele ontwikkelingen die zich sindsdien in en rondom scholen voordeden op het gebied van onderwijskundige en bestuurlijke vernieuwing, en die verregaande invloed hadden op het beroep van leraar.

In hoofdstuk 4 wordt stil gestaan bij de huidige stand van zaken. Waar staat de leraar in 2007, hoe staat het inmiddels met zijn beloningspositie, welke mogelijkheden tot scholing en ontwikkeling heeft hij, en hoe staat het vandaag de dag met het idee van de professionele school?

In hoofdstuk 5 formuleert de Commissie haar visie op het leraarschap en op de daarmee samenhangende gewenste situatie rond de *beloning*, *kwaliteit* en positie van de leraar in de *school*. Hoe deze situatie bereikt kan worden, licht de Commissie toe in hoofdstuk 6.

De maatregelen hebben pas op termijn effect. Op korte termijn moet echter al met grote inzet gewerkt worden aan maatregelen om de kwantitatieve crisis het hoofd te bieden. Suggesties daarvoor staan in hoofdstuk 7.

In deel II van dit rapport zijn achtergrondgegevens en -informatie opgenomen.

14. WRR, 2004.

15. Een overzicht van geraadpleegde personen en organisaties is opgenomen in bijlage 2.



Rudi Hoffman (52 jaar)

Leraar Zorg en Welzijn, Scholengemeenschap Lelystad

‘Iemand zonder enige opleiding of ervaring voor de klas is een veredelde oppas’

Gedemotiveerde kinderen enthousiasmeren en hen zien veranderen in leerlingen die van school vertrekken met een blik naar de toekomst. Dat is voor Rudi Hoffman, leraar Zorg en Welzijn op de scholengemeenschap Lelystad, het meest aantrekkelijke aspect van het leraarschap. ‘Het mooiste moment is het ogenblik dat een kind het doorheeft: dit is de eerste dag van de rest van mijn leven en ik ga er wat van maken.’

Om dat te bereiken, zegt Hoffman, moeten leerlingen gecoacht en begeleid worden. Maar dat wordt voor het zittende personeel steeds moeilijker door het dreigende lerarentekort. Het vinden van nieuwe collega's is lastig. Hoffman: *‘Het aanbod van mensen met een lerarenopleiding, die goed zijn voorbereid op werk in het onderwijs wordt steeds kleiner. De laatste zes die er in mijn vakgroep bij zijn gekomen, hadden geen onderwijsbevoegdheid en nauwelijks ervaring. Gelukkig zijn het allen snel lerende en zeer enthousiaste mensen. Ik vind dat deze mensen goed begeleid moeten worden en dat kost veel extra tijd, waardoor er minder overblijft voor de kinderen’.*

Kwaliteit versus kwantiteit

Er zijn volgens Hoffman dus niet alleen méér leraren nodig om het lerarentekort op te lossen, maar vooral ook gekwalificeerde mensen. *‘Iemand die zonder enige opleiding of ervaring voor de klas mag staan, is een veredelde oppas,’* zegt hij. Het probleem los je volgens hem dus niet alleen op met zij-instromers die het vak nog moeten leren. Althans niet op de lange termijn. Want er speelt ook nog een beloningskwestie. *‘Iemand die als zij-instromer binnenkomt en het salaris ontvangt dat hij in het bedrijfsleven verdiende, verdient zo*

500 euro meer dan iemand die al tien jaar voor de klas staat. Van de zittende leraar wordt wel verwacht dat hij zijn nieuwe collega goed begeleidt. Dat is een lastig probleem.’ Volgens Hoffman moeten we ervoor zorgen dat het vak ook weer aantrekkelijk wordt voor leerlingen havo en vwo, bijvoorbeeld door hogere salarissen, maar ook door betere (secundaire) arbeidsvoorwaarden.

Omgaan met problemen

Daarnaast zegt Hoffman dat we de lerarenopleidingen zó moeten inrichten dat leerlingen worden voorbereid op wat het nu écht betekent om leraar te zijn. *‘Als ik stagiairs spreek dan merk ik dat ze onvoldoende zijn voorbereid op de beroepspraktijk. Ze krijgen wel wat didactiek en weten het een en ander van hun vak, maar je moet tegenwoordig ook met kinderen om kunnen gaan met ADHD of het borderline syndroom. Of met kinderen die uit huis zijn geplaatst. Je komt problematiek tegen van hier tot Tokio.’* Hoe je dit managet, hoe je met ouders omgaat, slecht nieuws gesprekken voert, kinderen coacht en als complete burgers aflevert, heeft volgens hem te maken met vaardigheden. En die kun je aanleren, ook als je al leraar bent. *‘Ik heb daar goede resultaten van gezien. Maar de organisatie moet daar wel een bijdrage in leveren. Daar moet geld voor worden vrijgemaakt en tijd. En er moet een persoonlijk ontwikkelingsplan met de leraar gemaakt worden.’*

Het werk als leraar bevalt Hoffman uitstekend, maar uiteindelijk hoopt hij toch over tien jaar voor nog meer kwaliteit te kunnen zorgen. En als hij met pensioen gaat wil hij kunnen zeggen: *‘Als ik nu kap, geen enkel probleem. Er staan zoveel goede mensen te trappelen. Als ik dan maar niet denk: eindelijk ik ben 62, ik mag met de vut. Ik blijf wel een beetje dromen.’*

2. Terugblik op een veelvoud van maatregelen

Al vijftien à twintig jaar is de aantrekkelijkheid van het beroep van leraar een terugkomend thema in onderwijsbeleid. Het laatste decennium wordt steeds duidelijker dat de aanpak van het dreigende lerarentekort moet beginnen met versterken van de kwaliteit van het leraarschap. Legio maatregelen zijn getroffen in een poging om het tij te keren¹⁶.

Een belangrijke inspiratiebron voor deze plannen en maatregelen was het advies van de Commissie Van Es uit 1993. Het resulteerde in een veelheid aan instrumenten waarmee scholen kunnen werken aan de positie van de leraar en daarmee aan het terugdringen van het lerarentekort. In de nota 'Maatwerk voor morgen' uit 1999 wordt gepleit voor een versterking van de beroepsgroep en een verbetering van de lerarenopleidingen. Aanvullend daarop pleitte de Commissie Van Rijn in 2001 voor een aanzienlijke verbetering van de beloning van de leraar.

2.1 De Commissie van Es: van gedroomd koninkrijk naar professionele school

De Commissie Van Es constateerde een groot aantal problemen. De professionalisering van de leraren bleef achter en leraren waren te weinig mobiel, zowel binnen het onderwijs als naar andere sectoren. Hun taakbelasting was te hoog en de maatschappelijke status van de leraar te laag. Dit waren volgens de Commissie de neveneffecten van 'het gedroomde koninkrijk': de leraar die zich opsluit in de beslotenheid van het eigen klaslokaal en niet genoeg samenwerkt met zijn collega's. Dit zelf gekozen isolement kon doorbroken worden door van de school een échte professionele arbeidsorganisatie te maken.

Een veelvoud van maatregelen

Deze ‘professionele school’ van de Commissie Van Es kenmerkte zich door de volgende eigenschappen:

- De school wordt gedragen door leraren en management gezamenlijk en heeft oog voor de omgeving waarin zij functioneert.
- De leraar is de motor van het onderwijsproces en de drager van de onderwijsvernieuwing. Het management geeft de tijd en de instrumenten om deze rol waar te maken.
- Bestuur en management zorgen voor goed personeelsbeleid waarbinnen de kwaliteit van het leraarschap beoordeeld wordt en gewaardeerd wordt in de beloning. School en bestuur krijgen van de overheid de ruimte dit beleid te ontwikkelen.
- Er wordt in de school nauw samengewerkt. Collega’s overleggen meer met elkaar en ondersteunen elkaar waar nodig. Hierdoor gaat de werkbelasting van de leraren omlaag.

Het advies van de Commissie Van Es werd goed ontvangen. Vanaf het midden van de jaren negentig volgde een adembenemend lange lijst concrete voorstellen, maatregelen en plannen. In deel II.4 zijn veel van deze maatregelen opgesomd. De getroffen maatregelen hebben helaas het aanstaande lerarentekort niet kunnen voorkomen.

2.2 Maatwerk voor morgen: kwaliteit van het leraarschap en vraaggerichte opleidingen

In de nota ‘Maatwerk voor morgen’ bevestigde de minister van OCW eind jaren negentig dat het lerarentekort aanstaande was¹⁶. Om op middellange en lange termijn voldoende kwalitatief goede leraren te garanderen waren maatregelen nodig.

Ten eerste zou de kwaliteit van het leraarschap versterkt en bewaakt moeten worden door de beroepsgroep van leraren, een open organisatie van leraren zelf. De beroepsgroep kreeg een belangrijke rol in het onderwijs: het formuleren van bekwaamheidseisen voor het leraarschap, het opstellen van eisen voor onderhoud van die bekwaamheid en het zorgen voor deskundigheidsbevordering. De beroepsgroep moest ook een lerarenregister instellen. Daarnaast zouden de beginselen van goed leraarschap worden neergelegd in een Wet op het leraarschap.

Ten tweede werd in de nota voorgesteld om te werken aan de kwaliteit van de lerarenopleidingen. De inhoud van de opleidingen, bijvoorbeeld op het gebied van de toepassing van ict, was aan actualisatie toe. Ook

16. Zie het overzicht in deel II.4.

17. Ministerie van OCW, 1999.

Een veelvoud van maatregelen

hadden potentiële studenten steeds vaker andere wensen en verlangens over de te volgen leerroutes, bijvoorbeeld duaal of meer praktijkgericht. Al met al was het nodig dat de lerarenopleidingen vraaggericht zouden worden. Daarmee zouden betere en nieuwe wegen naar het leraarschap kunnen ontstaan¹⁸.

De nota 'Maatwerk voor morgen' leidde tot diverse vervolgnota's en beleidsmaatregelen. De versterking van de beroepsgroep is doorgezet met de Wet op de beroepen in het onderwijs (Wet BIO), die per 1 augustus 2006 in werking trad. Daarnaast is vanaf eind jaren negentig met de instelling van de Stichting Beroepskwaliteit Leraren (SBL) gestreefd naar een vorm van betrokkenheid van leraren bij de bekwaamheidseisen voor het leraarschap. Het publiekrechtelijk register is niet van de grond gekomen¹⁹.

2.3 Commissie Van Rijn: betere beloning en functiedifferentiatie

In 2001 constateerde de Commissie Van Rijn dat in de collectieve sector een ernstig personeelstekort dreigde te ontstaan. Te weinig jonge mensen zouden voor een baan kiezen in het onderwijs, in de zorg of bij het rijk. Het imago van de collectieve sector als werkgever speelde daarbij een rol. De ambtenaar en de leraar waren relatief op leeftijd en hadden meer vakantie- en verlofdagen dan in welke andere sector ook. Het publiek beleefde de productiviteit echter als laag²⁰. Tegelijkertijd waren publieke werkgevers zoals schoolbesturen niet gewend zich zorgen te maken over hun imago en wervingspositie. Lange tijd moesten scholen en overheidsdiensten inkrimpen en konden zij überhaupt geen nieuw personeel aantrekken.

De Commissie Van Rijn voorzag dat binnen afzienbare termijn een enorm tekort aan personeel bij overheid en onderwijs zou ontstaan. De wervingskracht van de collectieve sector op de arbeidsmarkt moest snel verbeteren, onder meer door het verhogen van de salarissen. Vooral in het onderwijs was een dergelijke salarisverhoging nodig, omdat juist de beloningen in deze sector aanzienlijk verschilden met die in de marktsector.

In het onderwijs is het advies van de Commissie Van Rijn in 2001 vertaald in een convenant tussen de minister en de onderwijsvakbonden. In het convenant werd afgesproken te komen tot een evenwichtiger loon- gebouw in het onderwijs en meer marktconforme salarisverhogingen.

Een veelvoud van maatregelen

Aansluitend werd een eerste stap gezet om de lengte van de salarisschalen in het onderwijs terug te brengen en de salarissen te verhogen. De bedoeling was daarmee in ieder geval een deel van het verschil in beloning met de marktsector in te lopen.

Na 2002 is deze lijn echter niet verder doorgezet, vanwege de recessie en, daarmee samenhangend, een onvoldoende beschikbaarheid van collectieve middelen²¹. Uit de Trendnota 2007 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties blijkt dat het verschil in uurloon tussen leraren in het onderwijs en werknemers in andere sectoren met een vergelijkbaar opleidingsniveau toeneemt²².

2.4 Veel indirecte maatregelen en weerstand

De veelheid aan maatregelen opgesomd in deel II.4 heeft tot dusver nog niet heel veel opgeleverd. De kwaliteit en de positie van de leraar zijn nauwelijks versterkt. De toegezegde verbetering van de beloningspositie is wel in gang gezet, maar kreeg geen vervolg. Ook is het aanstaande kwantitatieve lerarentekort niet voorkomen.

Wat kan hiervoor een verklaring zijn? Het is de Commissie opgefallen dat het overgrote deel van de maatregelen de schoolorganisatie als uitgangspunt koos, in de hoop dat de leraar daar indirect van zou profiteren. Dat paste op zich goed in de filosofie van de terugtrekkende overheid, die scholen ruimte wilde bieden voor eigen beleid. Maar deze ruimte is in ieder geval tot dusver onvoldoende benut.

Het tegenvallende effect van de zeer lange lijst van initiatieven is een extra reden om in de toekomst niet de *schoolorganisatie*, maar *de leraar zelf* als uitgangspunt te kiezen. De focus van sturing wordt verplaatst naar de leraar, en daarbij zou eerder naar minder dan naar meer beleid gestreefd moeten worden. Met dat laatste is gelukkig de laatste jaren een begin gemaakt. Het eerste staat centraal in de aanbevelingen van dit advies.

18. Deel II.3 bevat de stand van zaken met betrekking tot de lerarenopleidingen.

19. Privaatrechtelijke varianten ontstonden op vakniveau en worden inmiddels voor de gehele beroepsgroep verkend.

20. Ministerie van BZK, 2001; SER, 2006.

21. Ministerie van OCW, 2006. De ontwikkeling van het contractloon in het onderwijs blijft sinds 2003 achter bij de contractlonen in de marktsector.

22. Ministerie van BZK, 2006. Deel II.5 geeft een overzicht van de huidige salarissen en beloningsverhoudingen.



Jurre Valk (34 jaar)

Leraar Human Resources Management, Hogeschool van Amsterdam

‘Er moet een dialoog ontstaan tussen twee professionals: de leraar en de manager’

Na zes jaar te hebben gewerkt als Human Resources Manager in het bedrijfsleven is Jurre Valk sinds vier jaar fulltime leraar op datzelfde vakgebied aan de Hogeschool van Amsterdam. Een baan die hem zeer bevalt. ‘Het werken met vooral jonge mensen, die ontvankelijk zijn om te leren en enthousiast zijn, daar word ik blij van. Het inspireert mij meer dan mijn vorige baan.’

In zijn werk als Human Resources Manager kwam Valk dezelfde aspecten tegen als in het onderwijs, maar in een andere vorm. Bijvoorbeeld in presentaties. *‘Ook daarbij moet je overtuigingskracht hebben; niet om kennis, maar om een advies over te brengen.’* Valk en zijn collega’s zijn enthousiast over hun studenten, maar niet iedereen is even enthousiast over alle aspecten van het vak. Onlangs schreef hij een masterscriptie over de ontwikkelingen binnen het hbo-leraarschap; daarin formuleert hij een antwoord op de vraag hoe dat kan.

Hoge zuurgraad

Valk: *‘De zuurgraad onder de leraren in het hbo is redelijk hoog. Dat zit hem in werkdruk, maar ook in autonomie: mag ik het doen zoals ik dat goed vind? Daarnaast is de financiële kant te belangrijk geworden. Tegenwoordig worden we afgerekend op de snelheid waarmee studenten hun schooltijd doorlopen. Dat is meetbaar en toetsbaar.’* Maar kwaliteit van onderwijs is volgens Valk niet een kwestie van metingen en protocollen. Iedere student behandelt je anders.

Leraar centraal

Hoe waarborg je als organisatie de kwaliteit en houd je de leraar tevreden? *‘Het is nodig om de leraar meer centraal te stellen en meer ruimte te geven. Dus ook minder te controleren. En vooral niet door van bovenaf te zeggen wat hij moet doen. Er moet een dialoog ontstaan tussen twee professionals: de leraar en de manager.’*

Voor de ontwikkeling van het leraarschap is niet alleen de autonomie belangrijk, zegt Valk, maar ook de loopbaan die de leraar wordt geboden. Daar moeten organisatie en leraar samen naar kijken. Van nieuwe leraren kun je volgens Valk niet verwachten dat zij direct doen wat hun collega’s al jaren doen. *‘Zij zijn verplicht een didactische opleiding te volgen, maar daar houdt het niet op. Het is een leertraject, waarbij managers de leraar bij de hand moeten nemen; wat wil de leraar, wat kan hij leren en wat heeft de organisatie hem te bieden? Hoe ziet de eerste vijf jaar van het leraarschap eruit? Een ‘training on the job’, zelfstandig, maar wel begeleid. Dat is vooral belangrijk voor jonge leraren die zo van school af komen. Die zijn lang niet gepokt en gemazeld genoeg!’*

3. Ontwikkelingen rond het onderwijs

Dit hoofdstuk beschrijft de ontwikkelingen in en rond het onderwijs sinds de in het vorige hoofdstuk beschreven initiatieven. De omstandigheden waaronder de leraar zijn werk doet, zijn door deze ontwikkelingen ingrijpend veranderd. Aan de orde komen thema's als onderwijsvernieuwing, schaalvergroting, bestuurlijke complexiteit en de maatschappelijke status van de leraar.

3.1 Verwachtingen van het onderwijs

De ontwikkelingen rond het onderwijs zijn niet los te zien van wat zich tussentijds in de samenleving zelf heeft afgespeeld. Er wordt immers anders tegen het belang van onderwijs aangekeken dan vroeger. De kenniseconomie die Nederland nadrukkelijk wil zijn, vraagt om beter en hoger opgeleide mensen. Onvoldoende schoolsucces heeft steeds serieuzere sociale en economische gevolgen voor het individu. Onderwijs wordt dus belangrijker. Ouders verlangen begrijpelijkerwijs – en soms uitgesproken dwingend – dat de school hun kinderen voorbereidt op een succesvolle loopbaan. Daarnaast zijn de gezinssituaties veranderd. Leraren geven aan dat leerlingen in de loop der jaren veranderd zijn. Ze zijn mondiger geworden en ongedisciplineerder..

Maatschappij en politiek hebben hoge bijkomende verwachtingen van het onderwijs. Er wordt veel extra inspanning gevraagd, of het nu om taalbeleid, veiligheid of het terugdringen van voortijdig schoolverlaten gaat. Ook een recent voorbeeld, het realiseren van buitenschoolse opvang, illustreert dat het onderwijs vaak een hoofdbijdrage moet leveren aan de oplossing van een breder maatschappelijk probleem.

3.2 Onderwijsvernieuwing

Tegen deze achtergrond wordt van scholen verwacht dat zij regelmatig het onderwijs en hun organisatie aanpassen²³. De politiek vraagt scholen bijvoorbeeld om leerlingen met leerachterstanden en opvoedingsproblemen zo lang mogelijk in het reguliere onderwijs te houden (passend onderwijs), om de onderbouw van het voortgezet onderwijs eerst van basisvorming te voorzien en daarna van een vernieuwde onderbouw, en om de bovenbouw van havo / vwo in te richten op profielen en zelfstandig leren (tweede fase en studiehuis). En politiek en bedrijfsleven vragen van het middelbaar en hoger beroepsonderwijs om te komen tot competentiegericht onderwijs dat minder exclusief op kennis en meer op vaardigheden is gericht.

De Commissie spreekt in dit advies geen oordeel uit over de wijsheid van alle onderwijsvernieuwingen; dat behoorde niet tot haar mandaat. Wel signaleert de Commissie dat de manier waarop de vernieuwingen in een aantal scholen worden doorgevoerd van veel kanten kritiek ontvangt. Te vaak lijken deze door overheid, bestuur, management en externe adviseurs opgelegd te worden, met voorbijgaan aan een inhoudelijk debat in de school en betrokkenheid van leraren daarbij²⁴. Daarmee voelt de leraar zich niet of nauwelijks onderdeel van de vernieuwing. Dat heeft gevolgen voor een succesvolle invoering en voor de eigen tevredenheid over het werk.

3.3 Schaalvergroting

Schoolbesturen en scholen zijn in omvang en complexiteit gegroeid. Deze schaalvergroting beïnvloedt ook de omstandigheden waaronder de leraar werkt.

In alle onderwijssectoren vallen nu aanmerkelijk meer scholen onder één schoolbestuur dan vijftien jaar geleden. In het primair en voortgezet onderwijs is deze bestuurlijke schaalvergroting nog gaande; in de bve- en hbo-sector is de laatste jaren sprake van stabilisatie. Bestuurlijke schaalvergroting gaat gepaard met het aanstellen van bovenschoolse directies en colleges van bestuur. Met uitzondering van het basisonderwijs is hierdoor ook de omvang van de meeste scholen toegenomen.

23. Bronneman-Helmers, 1999.

24. Onderwijsraad, 2007. Zie ook: www.beteronderwijsnederland.nl.

Box 2

Schaalvergroting**Schaalvergroting: het aantal scholen per schoolbestuur**

In het primair onderwijs is het aantal schoolbesturen gedaald van ruim 1.800 in 2002 naar zo'n 1.400 in 2006²⁵; in het voortgezet onderwijs daalde het tussen 2000²⁶ en 2006 van 573 naar 358 schoolbesturen. In de bve-sector is de laatste tijd sprake van een stabilisatie van bestuurlijke schaalgrootte. In het hbo gaat het proces van schaalvergroting nog steeds door met als gevolg een daling van het aantal hogescholen. In 2006 zijn er nog 41 instellingen, terwijl er in 2000 nog sprake was van 56 instellingen.

Schaalvergroting: de omvang van de school

De scholen zelf zijn (met uitzondering van het basisonderwijs) ook in omvang toegenomen. In het basisonderwijs telt een school nu gemiddeld 219 leerlingen, zo'n tien jaar terug was dat 214 leerlingen²⁷. In het voortgezet onderwijs ligt het gemiddelde per school in 2006 op een kleine 1.230 leerlingen; in 1997 lag dat op zo'n 900 leerlingen²⁸. Gekeken naar het aantal leerlingen per vestiging is in het voortgezet onderwijs ook een stijging zichtbaar: van 683 leerlingen in 2002 naar 714 leerlingen in 2006. In de bve-sector en in het hoger beroepsonderwijs liggen de gemiddelden hoger: op respectievelijk 7.600 en 8.700 per instelling; tien jaar terug lagen deze gemiddelden op 6.100 respectievelijk 4.600 deelnemers en studenten. Deze stijging is overigens niet alleen toe te wijzen aan de schaalvergroting; het aantal cursisten en studenten is ook gestegen.

Voor leraren betekent schaalvergroting dat de afstand tot het bestuur en management toeneemt²⁹. Niet altijd is direct duidelijk wie binnen die grotere gehelen nu eigenlijk wat bestuurt en aanstuurt. Rollen en wederzijdse verwachtingen over positie en functioneren blijven soms onduidelijk³⁰.

Schaalvergroting kan voordelen opleveren: de efficiency neemt toe en er ontstaat ruimte voor beleid. Dit is op vele plekken het geval. Toch neemt ook de kritiek van de leraar toe op de wijze waarop de organisatie wordt geleid. Leraren in de bve-sector zijn hier het minst tevreden over. Oorzaken van ontevredenheid zijn dan bijvoorbeeld gebrek aan resultaatgerichtheid, onvoldoende leiding, gebrek aan informatie en communicatie, en een te hoge werkdruk³¹. Deze leraren zien graag dat er meer kleinschaligheid binnen hun instelling wordt georganiseerd.

3.4 Horizontale verantwoording

Dreigende ontevredenheid onder leraren onderstreept het belang van goed besturen ('good governance'). Naast leraren moeten leerlingen, ouders en omgeving bij het beleid en bestuur van de school betrokken worden. De ontwikkeling van deze 'horizontale verantwoording' is op gang gekomen, maar staat in het onderwijs nog in de kinderschoenen³². Dit heeft, samen met de schaalvergroting, de positie van de leraar binnen de school geen goed gedaan.

Horizontale verantwoording kan bijvoorbeeld vorm krijgen via Raden van Advies waarin instanties zitting hebben die belang hebben bij

het onderwijs van de school, zoals welzijnsorganisaties, bedrijven en branches, en het toeleverende en vervolgonderwijs. Maar ook via medezeggenschapsraden voor personeel, leerlingen en ouders. Van medezeggenschap is bekend dat leden van medezeggenschapsraden er veel tijd en energie in steken en dat zij zeer betrokken zijn bij de organisatie. Desondanks functioneert medezeggenschap niet optimaal³³. Er is vaak sprake van een vicieuze cirkel: de communicatie tussen schoolleiding en medezeggenschapsraad verloopt stroef; daardoor draait de medezeggenschap niet goed; daardoor wordt medezeggenschap in de school niet belangrijk genoeg gevonden en wordt er niet in geïnvesteerd; en dat heeft weer tot gevolg dat het streefde van de situatie in stand wordt gehouden³⁴.

3.5 Maatschappelijke status van de leraar

Het aantal mensen dat kiest voor een loopbaan in het onderwijs is te klein om de huidige tekorten op te vangen. Dat wijst op een imago-probleem.

Voor een deel is dat te verklaren doordat de leraar van nu zich qua opleidingsniveau minder onderscheidt dan zo'n dertig jaar geleden. In 1975 had 10 procent van de bevolking hoger onderwijs genoten. Daarvan was ongeveer eenderde deel werkzaam in het onderwijs. In 2005 heeft 35 procent van de bevolking hoger onderwijs genoten. De leraar is zo gezien minder exclusief en heeft dus ook veel vaker te maken met ouders die minimaal dezelfde opleiding hebben genoten³⁵. Daarnaast laten leraren zich regelmatig publiekelijk (bijvoorbeeld via ingezonden brieven in de kranten) negatief uit over het werk in scholen. Dit draagt niet bij aan een positief beroepsbeeld.

Toch is er sprake van tegenstrijdige geluiden: uit onderzoek onder ouders blijkt dat zij overwegend veel waardering hebben voor het werk van de leraren van hun kinderen³⁶ en dat ook leraren zelf zijn tevreden over hun beroep³⁷. Bovendien blijkt uit zeer recent onderzoek naar de ontwikkeling van de sociale status van leraren, dat deze in 25 jaar tijd amper afgenomen is³⁸.

Daarmee ontstaat een paradoxaal beeld: er is wel waardering voor hen die in het onderwijs werken, maar dat wordt door leraren zelf blijkbaar niet zo ervaren. Ook vertaalt de maatschappelijke waardering zich niet in een groot aanbod van potentiële leraren.

25. Cijfers ontleend aan ministerie van OCW, 2007d.

26. Ministerie van OCW, 2007a.

27. Ministerie van OCW, 2003.

28. Ministerie van OCW, 2003.

29. Onderwijsraad, 2007.

30. Inspectie van het Onderwijs, 2005.

31. Onderwijsraad, 2006; Vogels & Bronneman-Helmers, 2006.

32. Onderwijsraad, 2007; Inspectie van het Onderwijs, 2005.

33. Smit e.a., 1997; Van den Broek & Kerstens, 2002; De Boer e.a., 2005; Van Schoonhoven & Konings, 2006.

34. Ministerie van OCW, 2007d. De werknemers in de onderwijssector geven het rapportcijfer 5,2 als tevredenheid over hun medezeggenschapsraad, terwijl dit werknemers in de hele arbeidsmarkt dit het rapportcijfer 6,2 geven.

35. Vermeulen, 2003; geactualiseerd t.b.v. Commissie.

36. Wendte e.a., 2006.

37. Ministerie van OCW, 2006.

38. Groenewegen e.a., 2007. Een po-leraar stond in 1982 op de 42e plaats in de rangorde van het maatschappelijk aanzien van 116 beroepen; in 2006 is deze positie ongewijzigd. Ook de leraar in het vmbo behield nagenoeg dezelfde positie: van plaats 33 in 1982 naar plaats 34 in 2006. Een gymnasiumdocent stond in 1982 op plaats 17; in 2006 staat hij op de 22e plaats.



Mustapha Daher (54 jaar)

Leraar Natuur- en Wiskunde TeC–Amsterdam, een ROC-techniek met een doorlopende leerlijn (bovenbouw vmbo/mbo), Amsterdam

‘Ik zie de leerlingen als een kudde en mezelf als de herder met zijn honden’

Mustapha Daher voelt zich als leraar Natuur- en Wiskunde aan TeC-Amsterdam als een vis in het water. Hij creëert niet alleen een nauwe band met zijn leerlingen, maar verdiept zich ook graag in de relatie tussen onderwijs en maatschappij. ‘Ik kan niet zonder dit vak. Het is een hobby waarmee ik het liefst tot mijn zeventigste doorga.’

In de omgeving van Daher komt het regelmatig voor dat jongeren van het rechte pad afraken. Hij kan hen beter helpen als hij een vertrouwensrelatie met ze opbouwt, vertelt hij. *‘Aan het begin van elk schooljaar luister ik veel naar de nieuwe leerlingen. Als ‘de fietssende leraar’ ga ik na schooltijd langs bij hun werkplek of sportschool en rijd door hun straat. Ook maak ik kennis met hun ouders. Zo ontdek je problemen bij sommige jongens. Inmiddels weten ze dat ze bij me terecht kunnen. Zoiets gaat bij Amsterdamse jongeren al snel van mond tot mond.’*

Dahers intensieve aanpak toont aan hoe hij zijn rol als leraar ervaart. *‘Ik zie de leerlingen als een kudde en mezelf als de herder met zijn honden. Ik stuur ze in een bepaalde richting en probeer geen ‘schaap’ te missen.’*

Brede kijk

Daher verdiept zich voortdurend in zijn eigen vakgebied. *‘Ik lees veel vakliteratuur, zoek op internet en sta altijd open voor aangeboden cursussen. Maar ik onderzoek ook bredere ontwikkelingen; bijvoorbeeld de radicalisering in Amsterdam, interculturalisatie binnen het onderwijs en de oorzaak van het tekort aan democratisch burgerschap op school. Dan kom ik beslagen ten ijs als ik met dergelijke zaken te maken krijg.’*

Als leraar ben je echter boven alles deel van een team, meent hij. *‘Samen met collega’s pionieren en je horizon verleggen, dat geeft je als individu uiteindelijk veel meer mogelijkheden. Als team leer je van elkaar en raak je meer geboeid door het onderwijs in het algemeen. Assertiviteit vind ik daarbij belangrijk. Vragen, eisen en niet wachten. Gelukkig kunnen we hier met onze ideeën goed terecht bij het management.’*

Versmelting

Hoe het onderwijs er over tien jaar zou moeten uitzien, is voor Daher glashelder. *‘Een mbo-school staat niet op zichzelf. Het is een spin in het web. Als school moet je daarom midden tussen de bedrijven en kantoren zitten – dat is tenslotte je afzetmarkt. Het belangrijkste is: weg met de praktijklokalen. Laat die jongeren meteen in de praktijk aan de slag gaan! En zorg voor méér competentiegericht onderwijs, dat aansluit op de beroepspraktijk.’*

Zijn school werkt al nauw samen met woningbouwcorporaties, zoals Het Oosten en De Key. *‘Die hebben hier hun eigen kantoor, waar ze leerlingen selecteren voor een stage of baan. Dat is in mijn ogen het beste toekomstscenario: een versmelting van onderwijs en bedrijfsleven.’*

4. De leraar anno 2007

Waar staat de leraar nu? In dit hoofdstuk wordt de situatie anno 2007 nader geanalyseerd. Achtereenvolgens komen de beloning van de leraar, de mate waarin de stem van de beroepsgroep wordt gehoord, de zorg om de kwaliteit van de lerarenopleidingen en de positie van de leraar in de school aan de orde.

4.1 Beloning: te weinig differentiatie en perspectief

Uitgedrukt in bruto uurloon verdient een leraar nog steeds minder dan een werknemer met een vergelijkbaar opleidingsniveau in de marktsector. Het verschil varieert van gemiddeld 10 procent in het primair onderwijs tot 20 procent voor leraren met een academische opleiding in het voortgezet onderwijs en de bve-sector. Dit beloningsverschil neemt de laatste jaren toe³⁹.

Niet in alle regio's van het land is het beloningsverschil even groot. De salarissen van leraren zijn in alle delen van het land gelijk, maar die van werknemers in de marktsector verschillen per regio. In de Randstad en de grote steden verdienen hoog opgeleide werknemers in de marktsector meer dan in andere delen van het land. Het beloningsverschil met leraren is in die gebieden dus ook groter. Tegelijkertijd zijn dit ook vaak de regio's die met een meer uitgesproken tekort aan leraren te maken krijgen⁴⁰.

Het beloningsverschil wordt voor een deel verklaard door de lange salarisschalen in het onderwijs en de korte tussenstapjes. Een jonge, beginnende leraar start wel met een salaris dat overeenkomt met een

De leraar anno 2007

vergelijkbare werknemer in de marktsector. Door de lange lijnen en kleine periodieken loopt de beloning echter minder snel op en ontstaat al snel een achterstand.

Een andere oorzaak van het beloningsverschil is dat het onderwijs weinig functiedifferentiatie toepast. In het basis- en voortgezet onderwijs werkt slechts 17 respectievelijk 51 procent van de scholen met dit instrument. Het wordt in die gevallen bovendien vooral ingezet om de leraar leidinggevende en coördinerende taken toe te kennen. De leraarsfunctie wordt niet versterkt op het terrein van onderwijsinhoudelijke ontwikkeling, instructie, diagnostiek of toetsing⁴¹. Er zijn op dit moment dan ook nauwelijks mogelijkheden voor een loopbaan als leraar met bijbehorend oplopend salaris.

Belangrijk is dat ook het instrument van beloningsdifferentiatie nauwelijks wordt gebruikt: in het basisonderwijs op 3 procent van de scholen en in het voortgezet onderwijs op 11 procent⁴². Beloningsdifferentiatie wordt niet bij voorbaat afgewezen, maar er heerst onder managers in het onderwijs grote schroom. Uit onderzoek blijkt dat managers beloningsdifferentiatie om een aantal redenen niet toepassen: de heersende gelijkheidscultuur, het probleem voor managers om leraren goed en rechtvaardig te beoordelen, een onvoldoende ontwikkeld instrumentarium, een moeilijk meetbare output en het argument dat goed onderwijs teamwork is dat moeilijk individueel kan worden toegerekend⁴³.

Loopbaanplannen zijn in alle onderwijssectoren nog ongebruikelijk. Slechts 10 procent van de leraren heeft ermee te maken⁴⁴. Het is alles bij elkaar niet verrassend dat leraren hun carrièreperspectieven somber inschatten. In het primair onderwijs is tweederde van de leraren ontevreden over hun loopbaanmogelijkheden, in het voortgezet onderwijs en de bve-sector driekwart!

Een laatste relevante ontwikkeling is de trend van 'downgrading' in personeelsformaties van een deel van het onderwijs. Hiermee wordt bedoeld dat er steeds minder formatieplaatsen met een hogere schaal beschikbaar worden gesteld, waardoor voor leraren de kans op doorstroom naar een hogere leraarsfunctie met een hoger salaris wordt verkleind⁴⁵.

39. Ministerie van BZK, 2006; Deel II.5 geeft een uitgebreid overzicht van de salarissen en beloningsverhoudingen in het onderwijs.

40. Ministerie van OCW, 2006.

41. Inspectie van het Onderwijs, 2007a.

42. Inspectie van het Onderwijs, 2007a.

43. Evers, 2007.

44. Onderwijsraad, 2006; Verheij & Van Bergen, 2006.

45. Ministerie van OCW, 2007d. Voor 44 procent van de docenten met een eerstegraads bevoegdheid betekent dit inmiddels dat zij een salaris lager dan de LD-schaal krijgen.

4.2 Zwakke beroepsgroep, onverminderd zorg om kwaliteit lerarenopleidingen

Leraren zélf zijn op landelijk niveau nog steeds onvoldoende betrokken bij het opstellen van bekwaamheidseisen en het bevorderen van hun eigen deskundigheid. Dat heeft te maken met de moeizame ontwikkeling en beperkte mogelijkheden van de Stichting Beroepskwaliteit Leraren (SBL), met de relatief zwakke organisatie van leraren in beroepsverenigingen⁴⁶ en meer in het algemeen met de vooral indirecte wijze waarop leraren bij beleid op landelijk niveau zijn betrokken.

De SBL is eind jaren negentig opgericht. Vanuit de SBL zijn belangrijke inhoudelijke stappen gezet, bijvoorbeeld ten aanzien van de ontwikkeling van bekwaamheidseisen en de versterking van het beroepsbeeld en beroepsidentiteit van leraren. Zo is een netwerkorganisatie ontstaan met onder meer regionale kenniskringen; daarmee wordt ongeveer 25 procent van de leraren bereikt.

Het bestuur van de SBL bestond bij oprichting uit de vakbonden en het Platform VVVO, en zou worden aangevuld met een deelnemersvergadering van publiekrechtelijk geregistreerde leraren en een Raad van Advies. Het voornemen was om na drie jaar het bestuur om te vormen naar een nieuwe structuur. Hierin zou sprake zijn van rechtstreekse betrokkenheid van alle geregistreerde beroepsbeoefenaars. Deze rechtstreekse betrokkenheid is echter tot op heden niet gerealiseerd. De beoogde deelnemersvergadering is niet van de grond gekomen omdat de voorwaarde daartoe – de publiekrechtelijke registratie – onder het tweede Paarse kabinet sneuvelde.

Leraren kunnen zich voor de inhoudelijke kant van hun vak ook aansluiten bij een beroepsvereniging. Deze organisaties richten zich vooral op het bewaken en versterken van de inbreng bij ontwikkelingen op onderwijskundig en vakinhoudelijk gebied. De meeste verenigingen hebben echter – uitzonderingen daargelaten – tot op heden geen vastomlijnde positie in het onderwijsbestel. Het ontbreekt de beroepsverenigingen ook aan een sterke vertegenwoordiging op landelijk niveau⁴⁷.

Meer in het algemeen geldt dat de stem van de leraar over de inhoudelijke ontwikkeling van zijn beroep in de politiek hooguit indirect wordt gehoord: via de vakbonden, de SBL of de organisaties van bestuur en management. En daar waar de leraren wél uitdrukkelijk zelf om hun mening is gevraagd – zoals bij de invoering van de basisvorming in het voortgezet onderwijs en meer recent in het traject 'Onderwijs aan

De leraar anno 2007

het woord⁴⁸ – leidt hun inbreng zelden tot aanpassingen van beleidsvoornemens. Dit vermindert begrijpelijkerwijs hun bereidheid om bij vergelijkbare verzoeken opnieuw hun mening naar voren te brengen⁴⁹. Het verklaart in ieder geval ten dele waarom leraren zich soms nogal lijdzaam lijken te hebben neergelegd bij hun situatie.

De *kwaliteit van lerarenopleidingen* is de laatste jaren wél bij voortduring een punt van aandacht geweest⁵⁰. Eind 2004 constateerde de Nederlands Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) dat de helft van de pabo's verbeteringen moesten aanbrengen om voor accreditatie in aanmerking te komen. Inmiddels zijn alle pabo's tot 2009 geaccrediteerd.

Toch heerst er nog steeds bezorgdheid omtrent de kwaliteit van deze en andere lerarenopleidingen. Dit uit zich onder meer in vragen omtrent de kwaliteit van de instroom (bijvoorbeeld de discussie rondom het reken- en taalniveau van studenten aan de pabo), de zwaarte en inhoud van het programma op de pabo en tweedegraads lerarenopleidingen, en het relatief lage studentenaantal bij een aantal vakgebieden op de eerste- en tweedegraads lerarenopleidingen.

De aanhoudende bezorgdheid rond de kwaliteit van de lerarenopleidingen vormde de basis voor een Beleidsagenda Lerarenopleidingen 2005 – 2008 van de HBO-raad, Vereniging van Universiteiten (VSNU) en het ministerie van OCW gezamenlijk⁵¹.

De Commissie hoopt dat al deze inspanningen de komende periode nu écht zullen leiden tot vraaggerichte, kwalitatief hoogwaardige lerarenopleidingen. Het probleem is niet nieuw; deesignaleerde aandachtspunten zijn eind jaren negentig ook al geconstateerd. En ook toen is vastgesteld dat de kwaliteit móest verbeteren in het belang van het leraarschap.

Dat knelt des te meer omdat leraren het voor het leveren van kwaliteit voor een groot deel van hun oorspronkelijke opleiding moeten hebben. Leraren hebben binnen hun jaartaak ook officieel ruimte voor *deskundigheidsbevordering*. Ze benutten deze tijd onder meer voor nascholing die de school hen aanbiedt. Elke school heeft hiervoor een budget. Maar het gemiddelde bedrag dat per leraar effectief wordt besteed, ligt relatief laag: op 0,7 procent tot 1,0 procent van de loonsom in de scholen tegenover 1,35 procent in het bedrijfsleven. Gemiddeld wordt jaarlijks aan nascholing op een basisschool 319 euro per leraar uitgegeven; op een vo-school ligt dat op 284 euro⁵². In het bedrijfsleven is dit gemid-

46. Met 'beroepsverenigingen' worden in dit advies de organisaties aangeduid die zich primair richten op de inhoudelijke aspecten van de functie van leraar. Het kan daarbij gaan om verenigingen die zich richten op een bepaald vakgebied (bijvoorbeeld lichamelijke oefening, aardrijkskunde of metaaltechniek), op een bepaalde doelgroep leerlingen (bijvoorbeeld remedial teachers) of op een bepaalde onderwijssoort (bijvoorbeeld praktijkonderwijs of lerarenopleidingen). Beroepsverenigingen worden in dit advies onderscheiden van vakbonden, die in eerste instantie zijn gericht op arbeidsvoorwaarden en rechtspositie.

47. Onderwijsraad, 2007.

48. 'Onderwijs aan het woord' is een interactief traject om het gesprek met onderwijspersoneel zelf op gang te brengen. Meer dan 25.000 professionals werkten er aan mee. Voor opzet en resultaten zie www.ondervijsaanhetwoord.nl.

49. Zie ook Onderwijsraad, 2007.

50. Zie deel II.3 voor een overzicht van de afspraken uit de Bestuurscharter Lerarenopleidingen, HBO-raad, (2006).

51. Ministerie van OCW, 2005.

deld 473 euro per werknemer. Bovendien zijn nascholingstrajecten van leraren sterk op de groep en het team gericht. De trajecten bieden lang niet altijd datgene wat de individuele leraar voor zijn individuele ontwikkeling nodig heeft⁵³.

Ten slotte ontbreken de nodige aanvullende prikkels voor de leraar om scholing te volgen en daarmee de kwaliteit van zijn werk op een hoger plan te brengen. In het huidige beloningssysteem wordt het volgen van extra opleiding om de eigen kwaliteit te verbeteren immers niet of nauwelijks gewaardeerd. Bovendien sluiten de opleidingen niet altijd aan op de onderwijspraktijk van de leraren. Dit heeft ongewenste gevolgen voor het kwalificatieniveau van de huidige lerarenpopulatie. Voor het voortgezet onderwijs heeft de Inspectie berekend dat 15 procent van het aantal lesuren in de bovenbouw van havo / vwo in 2005 werd gegeven door een leraar met een te lage kwalificatiegraad (dit percentage lag in 1994 nog op acht procent⁵⁴). De personeelsformaties van hbo-instellingen bestaan nog slechts voor ongeveer de helft uit leraren met een masteropleiding, slechts vijf procent is hiervan ook gepromoveerd⁵⁵! Dit betekent dat bijna de helft van de hbo-leraren een kwalificatieniveau heeft dat niet hoger ligt dan het niveau waarop ze lesgeven. Deze 'onderkwalificatie' vormt een bedreiging voor het onderwijs⁵⁶.

4.3 Nog geen professionele school

Het beeld van 'de professionele school' zoals de Commissie Van Es dat schetste is nog lang niet gerealiseerd. De leraar is wel uit het 'gedroomde koninkrijk' getreden dan wel gehaald, maar het aantrekkelijke visioen van de professionele arbeidsorganisatie is er nog niet echt voor in de plaats gekomen.

Zo blijft bijvoorbeeld de ontwikkeling van *personeelsbeleid* door de school zelf achter bij de verwachtingen. De afgelopen jaren is door werkgeversorganisaties in het onderwijs en door het departement regelmatig aandacht gevraagd voor zogenaamd *Integraal Personeelsbeleid* (IPB). Maar de beoordelingen die leraren zelf geven aan het personeelsbeleid op hun onderwijsinstelling laten zien dat de IPB-instrumenten nog maar beperkt worden ingezet⁵⁷. Met name op het gebied van de begeleiding van startende leraren valt nog veel te verbeteren. Het enige instrument dat wel regelmatig wordt toegepast is het functioneringsgesprek. Instrumenten als belonings- en functiedifferentiatie en loopbaanbeleid worden niet of nauwelijks benut⁵⁸.

Box 3

Werkdruk tijdens schoolweken

Leraren zetten hun normjaartaak van 1.659 uur voornamelijk in tijdens schoolweken. Dat betekent dat zij in een periode van 39 schoolweken (zoals in het voortgezet onderwijs het geval is) ruim 41 uur per week werken. Tijdens deze periode is de werklust ook nog eens onregelmatig verdeeld, met pieken vóór de kerstvakantie en zomervakantie en vóór de examenperiodes. Door de vakantiespreiding kan een schooljaar bovendien drie weken korter duren (bijvoorbeeld in jaar 1 een 'late' zomervakantie en in jaar 2 een 'middelste' zomervakantie). De feitelijke werklust kan voor een leraar in bepaalde weken dus aanzienlijk oplopen.

De gesignaleerde maatschappelijke overbelasting van de school vormt daarvoor een gedeeltelijke verklaring en een gedeeltelijk excuus. Maar dat fenomeen ontslaat bestuur en management van de instellingen niet van de verantwoordelijkheid om goed personeelsbeleid in scholen te realiseren en gebruik te maken van de instrumenten die er al zijn.

Zoals beschreven functioneert ook de medezeggenschap vaak moeizaam. Het ideaal van de Commissie Van Es – een door leraren en schoolleiding gezamenlijk gedragen school – wordt dus op veel scholen nog niet bereikt. Met teams aangestuurd door middenmanagers, bijvoorbeeld bouw- of jaarlaagcoördinatoren, afdelingsleiders of teamleiders, proberen scholen de afstand tussen leraren en management te verkleinen. Hiervoor zijn de managementvaardigheden van deze middenmanagers echter lang niet altijd voldoende ontwikkeld. Ook hier is nog een flinke weg te gaan.

Tegen deze achtergrond is het niet zo verwonderlijk dat leraren nog steeds méér *werkdruk* ervaren dan in andere maatschappelijke sectoren, terwijl zij op jaarbasis niet meer uren werken dan werknemers in vergelijkbare beroepen⁵⁹. Binnen het onderwijs springen het hoger en middelbaar beroepsonderwijs en de bovenbouw van het voortgezet onderwijs er in negatieve zin uit. Opvallend is bovendien dat de hoge werkdruk niet wordt gecompenseerd door een hoge mate van beleefde autonomie in het werk. In andere sectoren als bijvoorbeeld zakelijke dienstverlening is de werkdruk ook hoog, maar ervaren medewerkers meer autonomie in hun werk.

52. Voor de nascholing van schoolleiders wordt meer geld uitgegeven: in het po 1541 euro en in het vo 2559 euro per schoolleider per jaar. Ministerie van OCW, 2007c.

53. Van Kessel e.a., 2007a.

54. Ministerie van OCW, 2006.

55. Leijnse e.a., 2007.

56. Ook de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) verwoordt in een brief aan de Commissie de zorg rondom, meer specifiek, het aantal academisch gevormde beta-leraren in het vwo. Onderwijsraad, 2006.

58. Zie deel II.6 voor een nadere toelichting.

59. Smulders e.a., 2007.

De leraar anno 2007

De belangrijkste gemeten oorzaken voor de hoge werkdruk in het onderwijs zijn het beperkte aantal effectieve werkweken⁶⁰, het toenemende aantal (nieuwe) taken, het werken met lastige leerlingen en de relatief geringe mogelijkheden om het eigen werk zelf te plannen. Maar vooral speelt mee dat leraren de schoolorganisatie als te weinig ondersteunend ervaren, terwijl de samenleving steeds meer van de leraar verlangt⁶¹.

De leraar anno 2007

60. Onderwijsraad, 2006.

61. Zie ook www.onderwijsaanhetwoord.nl.



Janet Brijder (40 jaar)

Leraar Engels, Hogeschool Windesheim, Zwolle

‘Beloning betekent ook waardering’

Veel ervaring levert niet automatisch een hoger inkomen op, zo ondervond Janet Brijder aan den lijve. Ze is leraar Engels op de lerarenopleiding Hogeschool Windesheim, heeft 11,5 jaar in het middelbaar onderwijs gewerkt en geeft sinds 2,5 jaar les in het hbo. Ze heeft toen ze overstapte naar het hbo, moeten knokken om in een hogere salarisschaal te komen. ‘Meer daadkracht en geld zijn hard nodig. Er wordt in het onderwijs soms te veel gepraat en te weinig gedaan.’

Binnen Windesheim lijkt alles goed geregeld. De hogeschool is maatschappelijk betrokken, er is een kennistafel en leraren schrijven ieder jaar een persoonlijk ontwikkelingsplan (POP). Waar schort het dan aan volgens Brijder? *‘Er kan en mag hier inderdaad heel veel qua onderwijsontwikkeling, maar je moet als leraar natuurlijk ook de tijd en middelen hebben om zaken te implementeren. In de praktijk komt het erop neer dat je veel in je eigen tijd moet doen. En wil je bepaalde voorzieningen, dan moet je die allemaal op papier aanvragen. Het draadje voor de beamer moet ik apart bestellen, anders zit dat er niet bij... Dat zou allemaal standaard aanwezig moeten zijn,’ aldus Brijder.*

Meer slagkracht

Goede arbeidsvoorwaarden vindt ze belangrijk. *‘Qua scholing is het personeelsbeleid hier heel goed, qua zorg voor de medewerker wat minder. De reiskosten zijn erg goed geregeld. Zes weken zomervakantie is natuurlijk ook heerlijk. Maar je krijgt geen geld voor overuren en geen hoog salaris. Ik heb met de afdeling P&O echt eindeloos onderhandeld over mijn salaris-*

schaal. Als ik zeg dat ik betaald wil worden voor mijn ervaring, schrikken ze daarvan.’

Janet heeft het heel erg naar haar zin in het onderwijs. *‘De combinatie van het overdragen van kennis op 25 pubers én het ieder uur opnieuw en inhoudelijk bezig zijn met Engels; dat is geweldig’.* Toch benadrukt ze dat geld een belangrijke factor is. *‘Ten eerste is het een stuk waardering voor je werk als leraar. Leraar zijn is intensief: de studenten doen voortdurend een beroep op je en het takenpakket is enorm versnipperd. Ten tweede móet er wel in het onderwijs worden geïnvesteerd als je Nederland als kennis-economie wilt neerzetten.’*

Balans

Vernieuwing in de opleiding van leraren is goed, maar wel met behoud van de kwaliteit van de opleiding. *‘Een paar jaar geleden waren alle studenten goed in Engels, maar ze waren niet zo goed in lesgeven. Nu is het omgekeerd: ze weten veel over lesgeven, maar weinig over hun eigen vakgebied. Daar zou dus meer tijd en geld voor vrijgemaakt moeten worden. Met meer financiële slagkracht kun je de taken beter verdelen en een balans creëren. Dat bevordert weer de kwaliteit van het onderwijs.’*

5. Uitgangspunten voor een sterk leraarschap

Sterk leraarschap begint bij een goede leraar. Een goede leraar zorgt ervoor dat zijn leerlingen zo veel mogelijk leren. Dat betekent dat hun cognitieve, creatieve en fysieke talenten en hun persoonlijkheid zich optimaal ontwikkelen. Zij verwerven zodoende een zo sterk mogelijke basis voor verdere studie en later functioneren in de samenleving. Een goede leraar zorgt ervoor dat dit plaatsvindt in een goede sfeer, in een aantrekkelijke omgeving en via een voor iedere leerling zo effectief mogelijk proces.

De zeven bekwaamheidseisen zoals geformuleerd door de SBL⁶² geven de *basis* hiervoor goed aan:

1. Een goede leraar is inter-persoonlijk competent. Hij kan op een goede, professionele manier met leerlingen omgaan.
2. Een goede leraar is pedagogisch competent. Hij kan de leerlingen in een veilige werkomgeving houvast en structuur bieden om zich sociaal-emotioneel en moreel te ontwikkelen.
3. Een goede leraar is vakinhoudelijk en didactisch competent. Hij kan de leerlingen helpen zich de culturele bagage eigen te maken die iedereen nodig heeft in de hedendaagse samenleving.
4. Een goede leraar is organisatorisch competent. Hij kan zorgen voor een overzichtelijke, ordelijke en taakgerichte sfeer in zijn groep of klas.
5. Een goede leraar is competent in het samenwerken met collega's. Hij kan een professionele bijdrage leveren aan een goed pedagogisch en didactisch klimaat op de school, aan een goede onderlinge samenwerking en aan een goede schoolorganisatie.

6. Een goede leraar is competent in het samenwerken met de omgeving van de school. Hij kan op een professionele manier communiceren met ouders en andere betrokkenen bij de vorming en opleiding van zijn leerlingen.
7. Een goede leraar is competent in reflectie en ontwikkeling. Hij kan op een professionele manier over zijn bekwaamheid en beroepsopvattingen nadenken. Hij kan zijn professionaliteit ontwikkelen en bij de tijd houden.

Dit beeld van basisbekwaamheden volstaat hoogstens als startpunt. Een goede leraar zal zich voortdurend verder willen ontwikkelen. Daarvoor is vooral de laatste bekwaamheid van belang. De verdere ontwikkeling van de leraar vloeit vooral voort uit zijn vermogen tot *kritische reflectie* op het eigen handelen en op het functioneren van de school als organisatie. Zijn *onderzoekende vaardigheden* zijn van belang om op basis daarvan de eigen resultaten en die van de school als geheel te verbeteren. Daarmee kan de leraar steeds gericht bijdragen aan het functioneren van de school als organisatie, waarbij het optimaliseren van leerprocessen en leerresultaten centraal staat. De leraar vormt zo de kern van 'evidence based' werken: door zijn kritische en onderzoekende houding geeft hij vorm aan het verbeteren van onderwijs op basis van kennis over de effectiviteit van nieuwe methoden.

Een goede leraar zal slechts kunnen gedijen als aan een aantal belangrijke randvoorwaarden is voldaan. Die hebben betrekking op zijn beloning, op zijn functioneren als lid van zijn beroepsgroep en in relatie daarmee op zijn mogelijkheden tot verdere deskundigheidsontwikkeling, en op zijn positie binnen de school.

De *beloning* van de leraar moet marktconform en vergelijkbaar zijn met die van hoogopgeleide werknemers in de marktsector. Erkenning van geleverde prestaties krijgt een plaats binnen de beloningssystematiek. Een materieel aantrekkelijk carrièreperspectief binnen de professie moet de leraar stimuleren zijn deskundigheid te blijven ontwikkelen.

De *beroepsgroep* ondersteunt de leraar bij het bevorderen van zijn collegiale contacten, bij het behartigen van zijn belangen en bij het aanreiken van zijn na- en bijscholingskansen. De leraar is zelf verantwoordelijk voor zijn ontwikkeling, maar moet in zijn na-, bij- en opscholingsplannen op actieve betrokkenheid van zijn school en zijn beroepsgroep kunnen rekenen.

Uitgangspunten voor een sterk leraarschap

De *school* moet de leraar een inspirerende werkomgeving bieden die hem betreft bij de voor hem relevante organisatie- en onderwijsinhoudelijke ontwikkelingen, hem aanspreekt op duidelijke verantwoordelijkheden en hem een rol gunt die past bij zijn competenties en zijn ambities.

Dit alles is natuurlijk gemakkelijker gezegd dan gedaan. Veel van de hierboven genoemde wensen zijn lastig objectief te maken of te meten. Iedereen kent uit eigen ervaring voorbeelden van eminente leraren of uitstekende scholen, zonder dat nu onmiddellijk duidelijk is waarop dat oordeel is gebaseerd. Dat bevestigt de noodzaak van een grotere inspanning in onderwijskundig onderzoek, waardoor de kloof tussen onderwijspraktijk en onderwijsbeleid kan worden gedicht. Ook de ‘evidence based’ benadering in het onderwijs zou verder moeten worden ondersteund. De Commissie juicht dergelijke inspanningen van harte toe.

47	Advies van de Commissie Leraren
	Uitgangspunten voor een sterk leraarschap



Paul Simons (49 jaar)

Leraar Maatschappijleer Minkema College, Woerden

‘Je hebt meer werkplezier als je steeds het beste uit jezelf haalt’

Paul Simons erkent dat leraren erg veel lesuren per week hebben. Veel collega's hebben moeite met de werkdruk. Hijzelf houdt het leuk door taken af te stoten, zichzelf en zijn vak verder te ontwikkelen en zijn lessen meerwaarde te geven. ‘Het mooiste is dat je jonge mensen vormt. Dat je betekenisvol bent. Het individuele nieuwe leren vind ik persoonlijk dan ook de dood in de pot. Klassikaal het vak overbrengen blijft belangrijk.’

Simons vindt het prachtig om in het leven van jonge mensen te stappen op het moment dat ze bevattelijk zijn voor nieuwe ideeën. Hij geniet ervan hen inzicht te geven in maatschappelijke vraagstukken, zodat ze leren reflecteren en een standpunt kunnen vormen. Hij is al zo'n twintig jaar actief als leraar Maatschappijleer en zijn werkplezier is onverminderd hoog. *‘Daarvoor is het belangrijk jezelf te blijven ontwikkelen en steeds het beste uit jezelf te halen. Zo ben ik al een jaar of vijftien auteur van een maatschappijleermethode van Wolters Kluwer. Dat is een prima manier om scherp te blijven.’*

Ook het begeleiden van studenten en het coördineren van de profielwerkstukken vindt Simons boeiend. *‘Dat laatste doe ik samen met een collega Biologie. Het is goed om vakoverstijgend bezig te zijn. De leerlingen kunnen ook werkstukken maken door twee ogen-schijnlijk totaal verschillende vakken te combineren, bijvoorbeeld Natuurkunde en Muziek.’*

Ambachtslui

‘Het Minkema College biedt ruimte voor initiatieven die de school ‘kleuren’,’ vervolgt Simons. Leraren die ergens goed in zijn, worden benaderd en krijgen een bepaalde functie toegewezen. Zo heeft hij zelf een stuk geschreven over de identiteit van de school en burgerschapsvorming. En toen hij tijdens een gesprek over een persoonlijk ontwikkelingsplan (POP) aangaf één dag in de week vrij te willen om te schrijven, werd dat verzoek gehonoreerd. *‘De arbeidsvoorwaarden zijn hier voor mij ook prima: ik heb een eigen lokaal, veel vakantie en een goed salaris. Ik zou ooit nog wel vakdidactiek willen geven aan leraren. Maar ach, als ik hier oud word voor de klas, zie ik daar helemaal niet tegenop.’*

Minder lessen

Simons zou het wel positief vinden als de lestijd in de cao beperkt werd tot maximaal twintig uur. *‘Leraren zijn ambachtslui, die willen lekker lesgeven. Laat ze dan ook verder professionaliseren. Als er meer tijd is om jezelf te slijpen en mee te doen aan experimenten, denk ik dat dat heel goed is voor ieders ontwikkeling. Het maakt de baan van leraar ook aantrekkelijker en bevordert dus de instroom. Dat is dan ook wel nodig, want een andere indeling van de week en minder lesuren, betekent natuurlijk dat je meer leraren nodig hebt.’*

6. Aanbevelingen voor structurele verbetering

Een effectieve aanpak die het leraarschap versterkt en het lerarentekort bestrijdt gaat uit van samenhang tussen verbetering van beloning, kwaliteit van de leraar én van de organisatie waarin hij werkt. De door de Commissie voorgestelde aanpak focust vooral op *de leraar zelf* en niet primair op de school of het schoolbestuur, zoals bij vele eerdere maatregelen het geval was. Daarmee wordt het belang van laatstgenoemde invalshoek niet ontkend. De laatste jaren zijn voor de scholen vele instrumenten beschikbaar gekomen, die nog niet volledig benut zijn. Daarom dringt de Commissie in de richting van de school vooral aan op maximale inzet van het beschikbare instrumentarium, met name op het terrein van integraal personeelsbeleid. De Commissie hoopt door haar aanbevelingen het sturingsperspectief tussen leraar en school weer in evenwicht te brengen.

In de aanpak die de Commissie voorstelt wordt onderscheid gemaakt tussen *structuurverbeteringen* met effecten op middellange termijn en *crisismaatregelen* met effecten op korte termijn. In dit hoofdstuk worden de maatregelen besproken die nu – in samenhang – moeten worden genomen om op middellange termijn voor een sterker leraarschap en voor een kleiner tekort aan leraren te zorgen. De Commissie beschouwt dit als de kern van haar opgave. Hoofdstuk 7 is gewijd aan de maatregelen, die aanvullend op bestaande mogelijkheden en instrumenten ook op korte termijn al effect hebben.

6.1 Een betere beloning

Het salaris van de leraar moet op peil zijn en vergelijkbaar zijn met wat hoogopgeleide werknemers in de marktsector verdienen. Dat is nodig om het beroep van leraar aantrekkelijk te houden voor huidige leraren en aantrekkelijk te maken voor degenen die overwegen om leraar te worden. De Commissie wil daarom dat leraren er in salaris op vooruit gaan, waarbij rekening wordt gehouden met de in de afgelopen jaren ontstane beloningsachterstanden.

Een generieke salarisverhoging alléén zal echter niet in alle regio's van het land voldoende zijn om het beloningsverschil met de marktsector in te lopen. De salarissen in de markt zullen immers ook stijgen; in de grote steden en in de Randstad naar verwachting meer dan gemiddeld. De commissie bepleit daarom de mogelijkheid van toeslagen voor specifieke regio's / wijken, voor bepaalde tekortvakken en voor het werken met speciale probleemleerlingen.

Daarnaast is het nodig de loopbaanmogelijkheden van de leraar te verbreden. Dat kan door de huidige indeling in salarisschalen te vervangen door een helder onderscheid in onderwijsgevende functies dat is gebaseerd op kwalificatieniveau. Het onderwijs geeft hiermee het signaal af dat een hogere opleiding in deze sector beloond wordt. Een dergelijk onderscheid weerspiegelt de overtuiging van de Commissie dat een hoger kwalificatieniveau zich vertaalt in een hoger prestatieniveau⁶³. Ook verbetert zo het loopbaanperspectief van huidige leraren: een leraar kan zo financiële vooruitgang boeken zonder te moeten overstappen naar een managementfunctie. Deze benadering maakt het beroep bovendien aantrekkelijker voor mensen die nog nadenken over een overstap naar of intrede in het onderwijs.

Het bepleite onderscheid naar kwalificatieniveau ziet er als volgt uit:

1. de klassenassistent of onderwijsondersteuner met een opleiding op zogeheten associatieniveau⁶⁴;
2. de leraar met een bacheloropleiding;
3. de leraar met een hbo-masteropleiding;
4. de leraar met een wo-masteropleiding;
5. de leraar met een doctorsgraad⁶⁵ (in bepaalde opzichten te vergelijken met de functie van 'professeur agrégé' zoals deze in Frankrijk gangbaar is).

63. De Commissie onderstreept hiermee het belang van opleiding voor de prestaties van de leraar. In algemene zin tonen economische studies aan dat naarmate het gemiddelde opleidingsniveau van de beroepsbevolking toeneemt, de productiviteit toeneemt. In specifieke zin blijkt binnen de onderwijssector dat scholing van leraren een doeltreffend instrument is om de prestaties van leraren te verbeteren. (CPB, 2006.)

64. In 2005 – 2006 is gestart met experimenten met nieuwe korte opleidingen in het hbo. Die beslaan in beginsel de eerste twee jaar van een volledige hbo-bacheloropleiding. Het niveau van deze opleidingen ligt tussen mbo-4 en hbo-bachelor. Zie ook Moens, 2005.

65. De doctorstitel (Dr.) wordt behaald op basis van een promotie of via een zogenaamd 'professioneel doctoraat', een onderzoeksopleiding met accent op vraagstellingen die betrekking hebben op de beroepspraktijk en leidend tot de titel Doctor of Education (D.Ed). De Nederlandse universiteiten hebben in 2005 aangekondigd dergelijke opleidingen te gaan ontwikkelen. In Angelsaksische landen bestaan dergelijke opleiding reeds enige tijd (Huisman & Van der Wende, 2005).

Box 4 Beloning naar kwalificatieniveau

De minimum- en maximumsalarissen in het onderwijs zien er momenteel op hoofdlijnen als volgt uit:

	Minimum	Maximum
Po	Schaal LA € 2.171	Schaal LB € 3.441
Vo	Schaal LB € 2.251	Schaal LD € 4.567
Bve	Schaal LB € 2.251	Schaal LD € 4.567
Hbo	Instructeurs schaal 8 € 1.951	Docent schaal 13 € 5.059

De schalen in het po, vo en bve-sector kennen elk 18 periodieken. In het hbo zijn de schalen anders: 14 à 16 periodieken per schaal.

De vijf nieuwe niveaus kennen elk een bepaald salarisbereik: er is een minimumsalaris en een maximumsalaris. Dit bereik is ontleend aan de huidige salarisstructuur en zou er, om de gedachten te bepalen, als volgt uit kunnen zien:

	associate niveau	bachelor niveau	hbo-master niveau	wo-master niveau	doctors graad
Start	€ 1.800	€ 2.200	€ 2.250	€ 2.300	€ 3.000
Maximum	€ 2.500	€ 3.500	€ 4.250	€ 4.600	€ 5.500

De salarisschalen worden ingekort tot 12 treden. Een periodiek wordt alleen toegekend bij voldoende functioneren; bij zeer goed functioneren kan meer dan één periodiek worden toegekend. De huidige systematiek waarbij periodieken elk dienstjaar nagenoeg automatisch worden toegekend, wordt daarmee verlaten.

Naast beloning met periodieken kan de schoolleiding bij uitmuntend functioneren of bijzondere prestaties ook incidentele toelagen verstrekken.

Heeft de leraar het maximumsalaris binnen zijn bereik⁶⁷ behaald, dan neemt het – afgezien van de mogelijkheid van incidentele toelagen – niet meer toe tenzij hij zich kwalificeert voor het hogere niveau.

In bovenstaand kader schetst de Commissie hoe met een dergelijke indeling het toekomstige functiegebouw eruit zou kunnen zien. Het ministerie van OCW zal een nadere uitwerking van het model moeten opstellen. Op basis van dat uitgewerkte model zullen onderwijswerkgevers en werknemersorganisaties de uiteindelijke onderhandelingen met elkaar moeten voeren; zij dragen immers de verantwoordelijkheid voor de arbeidsvoorwaarden binnen het onderwijs⁶⁶. In die zin kan de Commissie niet meer doen dan voor die onderhandelingen een vertrekpunt aanreiken en een inschatting maken van de daarmee gepaard gaande meerkosten, in de wetenschap dat hiervoor een beroep op de overheid onvermijdelijk is.

Elke onderwijsgevende kan zich door het volgen van een opleiding en het halen van diploma's kwalificeren voor de hogere leraarstatus. Als het diploma is behaald, vraagt de leraar bij de schoolleiding bevordering aan naar de hogere beloningsschaal. Die wordt, wanneer de leraar voldoende functioneert, door de schoolleiding toegekend, tenzij er goede redenen zijn om dat niet te doen.

De kern van het nieuwe stelsel is zodoende dat de leraar zich voor een hoger beloningsniveau kwalificeert door het behalen van het relevante diploma of de relevante graad. Daarnaast komt er een assessment-systeem voor leraren die buiten de formele opleidingspaden om hun niveau hebben verhoogd. Hiermee kunnen zij laten vaststellen op welk niveau zij inmiddels bekwaam zijn. Het kan hier gaan om zelfstudie of ervaringen in andere settings. Kortom: om elders verworven competenties (evc) die een vergelijkbare materiële waardering verdienen⁶⁸.

De Commissie is zich welbewust van het belang dat in het beroepsonderwijs wordt gehecht aan de mogelijkheid rechtstreeks uit de praktijk bekwame leraren aan te kunnen trekken. Zij dringt er bij het hoger onderwijs op aan pro-actiever te zijn bij de totstandkoming van op maat gesneden onderwijsprogramma's die de evc-praktijk kunnen ondersteunen en formaliseren.

Met dit voorstel worden scholen gestimuleerd werk te maken van *functiedifferentiatie* binnen het bereik van de functie van leraar. Om de werking van het voorstel te bevorderen wordt aanbevolen dat scholen in hun personeelsformaties meer ruimte maken voor leraren met een hogere kwalificatie. Dat verbetert het loopbaanperspectief van leraren die nog geen opleiding hebben gevolgd voor een hoger kwalificatieniveau en maakt het onderwijs aantrekkelijker voor werknemers met een mastergraad die nadenken over een loopbaan aldaar.

De voorgestelde maatregelen zullen op middellange termijn leiden tot een generieke verhoging van het opleidingsniveau van onderwijsgeven- den en tot een grotere variatie in opleidingsniveaus, met name in het funderend onderwijs. Tegelijkertijd wordt een associate degree voorgesteld voor mensen die beperkte onderwijsgevende taken verrichten⁶⁹. Nieuwe en zittende docenten worden uitgedaagd te blijven investeren in hun opleiding om op die manier door te kunnen stromen naar de hogere beloningsschalen in hun onderwijssector.

66. De aangegeven bedragen vormen een indicatie op basis waarvan een globale inschatting voor de gewenste investering gemaakt is (zie deel II.7).

67. Willen de uitkomsten van dit nieuwe model voldoende nauw aansluiten bij de huidige beloningsachterstanden, dan zal het onvermijdelijk zijn dat er in het maximum-salaris van de bachelorschaal een verschil gemaakt wordt tussen po-leraren en vo-leraren ten gunste van de laatste. De hoge eisen die aan vmbo-leraren worden gesteld moeten bovendien speciale aandacht krijgen. Daarnaast zal om dezelfde redenen het maximum-salaris van de wo-masterschaal voor hbo-docenten hoger gekozen moeten worden dan in bovenstaande tabel. Nadere uitwerking moet plaatsvinden in het overleg tussen betrokken werkgevers en werknemersorganisaties.

68. Evc-procedures kunnen zichtbaar maken wat mensen kunnen, maar vervangen niet de formele diplomering. Het toekennen van een bachelor of master blijft voorbehouden aan hogescholen en universiteiten. Zij bepalen uiteindelijk wat een kandidaat, op grond van eerder verworven competenties nog moet doen alvorens het bachelor of masterexamen te kunnen afleggen. In afwachting van een meer gedifferentieerd onderwijsprogramma moet het in het kader van een passende salarisinschaling mogelijk zijn evc-equivalenten te creëren van formele bachelor- en mastergraden, mits dit gebeurt onder een afdoende kwaliteitstoezicht.

69. Het gaat hier niet om ondersteunende functies maar om onderwijsgeven- den die zelfstandig onderwijs- gevende taken verzorgen.

Het blijft verder belangrijk om meer werk te maken van *belonings-differentiatie*. Leraren verschillen in inzet en betrokkenheid bij het werk, in wat zij leveren en hoe zij functioneren. Dit verschil moeten leraren terugzien in een beloning. Experimenten in het buitenland laten overtuigend zien dat met individuele prestatiebeloning van leraren de prestaties van leerlingen verbeteren⁷⁰. Het voorstel is dan ook dat in het onderwijs beloning naar functioneren de regel wordt in plaats van de uitzondering. Ten eerste door leraren alleen periodieken toe te kennen als daar op grond van voldoende functioneren reden voor is. En ten tweede door bij het beoordelen, belonen en toewijzen van nieuwe taken en functies expliciet mee te wegen hoe de leraar bijdraagt aan het functioneren van de school als geheel⁷¹.

Beloning naar functioneren is van groot belang voor sterk leraarschap en kwalitatief goed onderwijs. Nu alle zeilen moeten worden bijgezet om goede mensen voor de klas te krijgen, kan en mag het bestaand instrumentarium niet onbenut blijven. Scholen zijn meer dan ooit in de gelegenheid om hun professionaliteit te tonen en hun eigen ontwikkeling te sturen. Besturen en management van scholen hebben hierin een belangrijke verantwoordelijkheid.

Het nieuwe functiesysteem wordt ingevoerd voor alle onderwijssectoren, behalve het wetenschappelijk onderwijs. De Commissie ziet geen enkele reden om verschil te maken tussen sectoren in de toepassing van het principe dat een hogere kwalificatie ook hoger beloond wordt.

De overstap op het nieuwe stelsel vindt in één keer plaats en gaat gelden voor alle huidige leraren. Daarbij moet gekeken worden naar de leraren die in dit systeem te maken krijgen met een lager, in plaats van hoger maximumsalaris. Dit is bijvoorbeeld het geval bij leraren die momenteel over een bachelorkwalificatie beschikken, maar uitbetaald worden op (hbo- en / of wo-)masterniveau. De Commissie stelt voor die leraren met behoud van het huidige maximum mee te laten gaan in het nieuwe stelsel. Ook voor hen gaat echter gelden dat de periodiek alleen bij voldoende functioneren wordt toegekend. Daarnaast worden ze gestimuleerd te starten met een opleiding op masterniveau of om door assessment na te gaan of zij feitelijk door hun ervaring al betrekkelijk spoedig een erkenning op masterniveau kunnen verwerven (evc).

Het zal duidelijk zijn dat bovenstaande voorstellen fundamentele consequenties hebben.

In de lumpsumbekostiging van scholen moet rekening worden gehouden met het opleidingsniveau van de leraren. Het kan niet zo zijn dat scholen financieel de dupe worden van het met succes streven naar een hoger kwalificatieniveau door hun leraren. De financieringssysteem moet daarin expliciet voorzien.

In deel II.7 wordt een eerste inschatting gemaakt van de voor de Commissievoorstellen benodigde bedragen. Verreweg het grootste deel hiervan is het gevolg van de hiervoor bepleite beloningsmaatregelen. In een eerste berekening van het Ministerie van OCW zal daarvoor een additioneel bedrag nodig zijn van minimaal 1,1 miljard euro.

De Commissie beveelt aan dat het ministerie van OCW met de onderwijswerkgevers richtinggevende afspraken maakt over de aanwending van deze middelen, in de vorm van een Convenant. Kern daarvan zijn resultaatsverplichtingen over het feitelijk benutten van bestaande instrumenten voor functie- en beloningsdifferentiatie en over het verruimen van formatieruimte voor leraren met een hoger kwalificatieniveau. Hierover wordt meer gezegd in paragraaf 6.3.

6.2 Een sterker beroep

De goede leraar heeft een stevige steun in de rug nodig. Zonder steun, vraagbaak en stimulans wordt het continue streven naar verbetering van kwaliteit een lastige onderneming. Hier is een cruciale rol weggelegd voor een nieuwe *Beroepsgroep Leraren* die nauw moet samenwerken met de waar nodig ge(re)activeerde beroepsverenigingen. Die samenwerking staat in het teken van versterking van de positie en verbetering van de kwaliteit van de leraar.

De nieuwe Beroepsgroep Leraren heeft als belangrijkste taken en verantwoordelijkheden:

- het actueel houden van de eisen van bekwaamheid voor het beroep van leraar;
- het zorgdragen voor een passende betrokkenheid van leraren bij het bepalen van de accreditatie-eisen die aan lerarenopleidingen worden gesteld;

70. Canton, 2004.

71. Zie ook het Centre for Teaching Quality (<http://www.teachingquality.org/>) voor een op deze leest geschoeid initiatief in de Verenigde Staten.

- het ontwikkelen van een *publiekrechtelijk basisregister* voor alle leraren. In dit basisregister wordt voor alle aangesloten leraren een bekwaamheidsdossier / portfolio bijgehouden van hun werkervaring. Ook staat hierin omschreven hoe zij hun bekwaamheden hebben bijgehouden en ontwikkeld, bijvoorbeeld via gevolgde na-, bij- en opscholing. Het publiekrechtelijk register is niet vrijblijvend. Als uit het register blijkt dat de leraar zijn bekwaamheid onvoldoende onderhoudt, dan vervalt zijn registratie waardoor hij – net zoals nu bij onbevoegdheid al het geval is – nog slechts met aparte dispensatie gedurende enkele jaren als leraar kan doorfunctioneren (en daardoor overigens een kans heeft zijn bekwaamheid alsnog op peil te brengen);
- het neerzetten van een norm waaraan een *excellente leraar* moet voldoen. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van het instellen van een aanvulling op het basisregister, zoals de National Board for Professional Teaching Standards (NBPTS) in de Verenigde Staten heeft gedaan⁷². In dat register worden die leraren ingeschreven die door deze Board zijn gecertificeerd via een intensieve beoordelingsprocedure. Het is een register op topkwaliteit, die zich binnen elk van de vijf eerder geïntroduceerde kwalificatieniveaus kan voordoen. Deze topkwaliteit vraagt een navenante beloning op instellingsniveau;
- het zorgdragen voor *certificering* van trajecten voor na- en bijscholing (bekwaamheidsonderhoud) en voor advisering bij de toekenning van beurzen vanuit een fonds (zie hierna) waarmee leraren zich kunnen scholen in de richting van een hoger kwalificatieniveau (opscholing). De Beroepsgroep is ook betrokken bij een assessmentsysteem voor leraren die, langs een andere weg dan die van de reguliere lerarenopleidingen, competenties hebben verworven waarmee zij voldoen aan de eisen voor een hoger kwalificatieniveau (evc);
- het samen met de beroepsverenigingen creëren van een stevige, eventueel regionale, basis voor uitwisseling en creatie van kennis over het beroep zelf. Met de beroepsverenigingen wordt ook het opzetten of stimuleren van onderzoek dat voorziet in de uitbreiding van ontbrekende kennis over de beroepsuitoefening besproken;
- het adviseren van individuele leraren over het beroep en de beroepspraktijk.

De Beroepsgroep Leraren vertegenwoordigt leraren op landelijk niveau als het gaat om de kwaliteit van het leraarschap. De Beroepsgroep stimuleert en enthousiasmeert de leraar zijn beroep op peil te houden en zijn kwaliteiten verder te ontwikkelen. Zij heeft in het kader van de zorg

Box 5

Voorbeelden van bestaande beroepsverenigingen in het onderwijs

- Landelijke beroepsgroep intern begeleiders (LBIB)
- Landelijke beroepsgroep remedial teachers (LBRT)
- Stichting Platforms vmbo
- Landelijk Werkverband Praktijkonderwijs
- Nederlandse Vereniging van Schooldecanen & Leerlingbegeleiders, NVS-NVL
- Landelijk Werkverband Risicjongeren
- Samenwerkingscoalitie voor het godsdienstig en humanistisch vormingsonderwijs (G/HVO)
- Overkoepelende Vereniging van Vakverenigingen Voortgezet Onderwijs (VVVO, voor een overzicht van de hierbij aangesloten beroepsverenigingen zie www.platformvvvo.nl).

voor kwaliteit en bekwaamheid van de leraar een formele opdracht van de overheid. Het is een vereniging waarvan in beginsel iedere bevoegde leraar lid is. De interne verenigingsdemocratie is vergelijkbaar met die van andere verenigingen met zeer veel leden, zoals Natuurmonumenten, Vereniging Eigen Huis, Consumentenbond of ANWB.

Om te komen tot de nieuwe Beroepsgroep Leraren stelt de Commissie voor om de huidige Stichting Beroepskwaliteit Leraren (SBL) binnen een vast te stellen termijn om te vormen tot een vereniging voor en door leraren. Het huidige SBL bestuur zou daartoe begin 2008 kunnen worden uitgebreid met een meerderheidsafvaardiging van bevoegde leraren. Dit 'overgangs-bestuur' bewaakt de agenda en voortgang van de lopende dossiers en doet binnen de gestelde termijn uitspraken over de gewenste bestuurssamenstelling en de wijze waarop deze tot stand komt⁷³. Het streven is erop gericht zo spoedig mogelijk te komen tot een bestuur dat een goede afspiegeling is van de beroepsgroep leraren.

Binnen de Beroepsgroep Leraren zullen er *beroepsverenigingen* zijn en blijven die – net zoals dat nu het geval is – door betrokken leraren kunnen worden op- en ingericht. Het kunnen verenigingen zijn naar vakinhoud, naar doelgroep of naar schoolsoort. De beroepsvereniging is een concrete vraagbaak voor de leraar in zijn dagelijks werk; hij kan er terecht met vragen over bijvoorbeeld vakspecifieke onderwerpen, subsidie- en scholingsmogelijkheden of onderzoeksprojecten. Beroepsverenigingen hebben de taak leraren actief op te zoeken en te stimuleren om bij te dragen aan de kennisontwikkeling binnen hun vak. Ook ontwikkelen ze waar nuttig en nodig eigen initiatieven tot na-

72. Zie www.nbpts.org voor meer informatie.

73. De Commissie moedigt het overgangsbetuur aan om hierbij kennis te nemen van het systeem dat in Schotland gehanteerd wordt. Mok, e.a., 1997.

bij- en opscholing (die vervolgens door de Beroepsgroep kunnen worden gecertificeerd). Aspirant-leraren maken tijdens hun opleiding al kennis met de beroepsverenigingen en raken daarbij hopelijk doordrongen van het belang van aansluiting.

De Commissie pleit ervoor dat de bestaande beroepsverenigingen van leraren worden versterkt en dat waar nodig nieuwe verbanden worden gesloten:

- In het primair onderwijs worden verbanden gesloten naar regio en naar type leerlingen: leraren van basisscholen en scholen voor speciaal onderwijs vormen verbanden voor professionele ontwikkeling.
- In het havo / vwo worden de bestaande vakinhoudelijke verenigingen geactiveerd.
- In het vmbo, praktijkonderwijs en de bve-sector kan een combinatie ontstaan van werkverbanden naar vakinhoud (zowel algemeen vormend als beroepsgericht) en naar type leerlingen of sector.
- In het hoger beroepsonderwijs worden bestaande verbanden geactiveerd dan wel nieuwe gevormd naar inhoudelijk vakgebied⁷⁴.

In de aanvangsfase zullen nieuwe beroepsverenigingen tijdelijk financiële steun nodig hebben die via de Beroepsgroep Leraren zal worden verstrekt. Deze tijdelijke steun heeft dus zowel betrekking op het activeren van bestaande, maar enigszins sluimerende verenigingen, als op het stimuleren van de oprichting van hierboven genoemde (nieuwe) verbanden. Binnen drie jaar na oprichting dient een beroepsvereniging op eigen benen te staan. Als een beroepsvereniging kan bogen op voldoende draagvlak en organisatiegraad, kan zij door de Beroepsgroep Leraren passend worden betrokken bij de taken en verantwoordelijkheden die hierboven zijn genoemd.

Het versterken van de positie van de leraar langs deze lijnen moet ook onderwerp van gesprek kunnen zijn tussen overheid, onderwijsvakbonden en werkgeversorganisaties in het onderwijs. Door onder meer de decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg naar de onderwijssectoren is er op dit moment geen geïnstitutionaliseerd overleg meer op strategisch niveau tussen de minister van OCW en de onderwijssectoren. De Beroepsgroep Leraren moet niet worden belast met een dergelijke taak of opdracht.

Het voorstel van de Commissie is om het huidige Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt (SBO) om te vormen tot een *Stichting van het Onderwijs*. Deze stichting, gedragen door de werkgevers- en werk-

nemersorganisaties, wordt verantwoordelijk voor de voorbereiding van periodiek overleg – minimaal eenmaal per jaar – tussen de vertegenwoordigers van de werkgevers, werknemers en de centrale overheid. Tijdens dit overleg komen alle hoofdthema's die in het onderwijs spelen aan de orde. De Stichting van het Onderwijs kan daarmee een belangrijke aanvullende rol gaan spelen in de behartiging van belangen van het Nederlandse onderwijs⁷⁵.

Kwaliteit van het leraarschap begint bij een goede opleiding tot leraar. Dat vergt van *lerarenopleidingen* meer nadruk op kennis en dan vooral vakdidactische kennis (en daaraan gerelateerde vaardigheden). Ook vraagt het om praktijkgerelateerd opleiden, met een scherpe focus op de verschillende bekwaamheidseisen voor de onderwijssectoren en een sterke relatie met onderzoek en kennisontwikkeling⁷⁶. Het vraagt om een flexibeler, vraaggericht opstelling van de lerarenopleidingen in de richting van de scholen die de komende tijd grote aantallen nieuwe leraren nodig hebben van goede kwaliteit. Het is tegen de achtergrond van het lerarentekort absolute noodzaak dat de doelstellingen zoals beschreven in de Beleidsagenda Lerarenopleidingen 2005-2008 worden behaald. De overheid moet daar scherp op toezien. De Commissie geeft de volgende aanbevelingen ter versterking van de kwaliteit van de lerarenopleidingen in overweging, mocht uit de monitor⁷⁷ en evaluatie van de Beleidsagenda Lerarenopleidingen blijken dat de doelstellingen niet bereikt worden:

- 74. Hogeschoolleraars vertellen aan de Commissie dat zolang zij 1) binnen hun school ervaren dat hun vakkennis ondergeschikt is aan andere onderwijsdoelen en 2) er geen landelijk vastgestelde eindexamens voor hogescholen zijn, zij niet geprikkeld worden om lid te worden van een inhoudelijke vakvereniging en/of zich verder te scholen. Volgens de Commissie onderstreept dit het belang van de samenhang van de voorgestelde maatregelen: het vormen van de beroepsgroep hangt hier duidelijk samen met de manier waarop de professionelere school wordt ingericht.
- 75. De Stichting definieert een passend forum om te streven naar de ontwikkeling van een bureau-ratiometer die als benchmark kan veiligstellen dat een zo groot mogelijk deel van het beschikbare onderwijsbudget wordt besteed aan het primaire proces.
- 76. Ministerie van OCW, 2005.
- 77. De Commissie vraagt aandacht voor de monitor eind 2007 van de subsidieregeling 'regionale samenwerkingsverbanden en expertisecentra 2006-2008'. De Commissie ziet graag dat in deze monitor kritisch gekeken wordt of er voldoende wordt samengewerkt om de kwaliteit en bedrijfseconomische positie van ook de 'kleine vakken' te verbeteren.
- 78. Voor het vastleggen van landelijke eindtermen en een gezamenlijk examen (al dan niet in de vorm van een gezamenlijke gecertificeerde toetsbank) bestaat groot draagvlak onder de geraadpleegde studenten, docenten en directeurs van lerarenopleidingen. De Commissie moedigt de lerarenopleidingen aan om de looptijd van de Beleidsagenda Lerarenopleidingen niet af te wachten, maar alvast een start hiermee te maken.

- Laat de lerarenopleidingen de kennisbasis voor leraren vastleggen. Op basis hiervan kunnen vervolgens landelijke eindtermen voor vak-kennis, pedagogiek en didactiek worden geformuleerd. De Commissie vindt de verwijzing in de bekwaamheidseisen voor leraren naar de algemeen geformuleerde kerndoelen / eindtermen voor het primair en voortgezet onderwijs een te beperkte basis.
- Ontwikkel op basis van deze eindtermen een gezamenlijk eind-examen voor de lerarenopleidingen. Op basis hiervan kunnen ook de prestaties van lerarenopleidingen inzichtelijk worden gemaakt⁷⁸.
- Stuur aan op een terugkeer van de twee jaar geleden afgeschafte bevoegdheidseisen (minimaal 1e graads) voor alle docenten van lerarenopleidingen. De Commissie ziet graag dat lerarenopleiders bij voorkeur ook die van de opleidingsscholen geregistreerd zijn bij VELON en minimaal de graad van master hebben.
- De (bekostigde) hbo-bachelor kopopleiding is voor de meeste wo-studenten niet aantrekkelijk genoeg. Zoek daarom naar andere wegen om een wo-bachelor aan een tweedegraads lerarenbevoegdheid te helpen. Experimenteer bijvoorbeeld met het aanbieden van

een wo-bachelor lerarenopleiding tijdens en / of na het volgen van een vakgerichte wo-bachelor.

- Versterk de relatie tussen de lerarenopleidingen en het afnemende veld. De commissie ziet bijvoorbeeld graag dat leraren van afnemende scholen plaats nemen in examencommissies en bij gebleken bekwaamheid (part-time) les geven aan een lerarenopleiding.

Los van de maatregelen die momenteel genomen worden op basis van de Beleidsagenda, stelt de Commissie voor om *daarnaast nu al* een aantal aanvullende maatregelen ter verhoging van de kwaliteit van de lerarenopleidingen te nemen.

Rendementsverhoging van de lerarenopleiding dient een hoge prioriteit te krijgen. Om de kwaliteit van de instroom op korte termijn te verhogen stelt de Commissie voor dat pabo-opleidingen gebruik gaan maken van de mogelijkheid om aankomende studenten een adviserende toets af te nemen en met hen een intakegesprek te houden, in ieder geval over hun reken- en taalniveau. Het rendement kan ook worden verhoogd door te bezien of het voor studenten met een vwo-achtergrond mogelijk is dat zij met een verzwaard programma de pabo-opleiding afronden, bijvoorbeeld doordat pabo-opleidingen in samenwerking met universiteiten verdiepende vakken aanbieden.

De Commissie vindt verder dat de *'evidence based' benadering* in de lerarenopleidingen meer aandacht moet krijgen. Elke lerarenopleiding dient minimaal één lector in dienst te hebben die zich richt op het neerzetten van 'evidence based' onderwijs; de actief onderzoekende houding die de leraar van nu nodig heeft, wordt dan ook langs die lijn in het programma van opleidingen van leraren vervlochten. Bovendien profiteren leraren in primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs van deze benadering door deel te nemen aan de kenniskringen die de lectoren vormen. De 'evidence based' benadering van de lerarenopleidingen wordt daarnaast versterkt door duidelijker de koppeling te maken tussen lerarenopleidingen en opleidingen onderwijskunde. Ter versterking van de beroepspraktijk van leraren en het onderwijs(vernieuwings)beleid in bredere zin wordt ten eerste de programmering van het onderwijskundig onderzoek passend herzien⁷⁹. De Beroepsgroep Leraren kan hierin de gesprekspartner zijn voor de Programmaraad voor het Onderwijsonderzoek (PROO) NWO. Ten tweede wordt bezien hoe studenten, naast of na de studie onderwijskunde, versneld een opleiding tot leraar kunnen volgen⁸⁰.

Duale opleidingen voor het leraarschap verdienen aparte aandacht.

De Commissie bepleit dat de lerarenopleidingen samen met de nieuwe Beroepsgroep Leraren een keurmerk ontwikkelen voor een beperkt aantal zeer goede opleidingsscholen. Dit zijn scholen waar de juiste randvoorwaarden – met name gelegen in de juiste begeleidingscapaciteit – aanwezig zijn voor het duaal opleiden.

Ten slotte lijkt het de Commissie raadzaam om de Nederlandse aanpak binnen de lerarenopleidingen te toetsen aan de ontwikkelingen binnen lerarenopleidingen van andere relevante OESO-landen. Hierin kunnen ook de aanbevelingen van de Europese Commissie over de kwaliteit van de lerarenopleidingen worden meegenomen.⁸¹ Een *internationale review* van alle lerarenopleidingen (hbo én wo) kan de relatieve beslotenheid van de sector doorbreken en daarmee de voorwaarden scheppen voor effectvol beleid.

De lerarenopleidingen vormen maar een deel van het verhaal; opleidingen *tijdens* het leraarschap zijn even belangrijk. Ondanks dat de leraar zelf onderwijs geeft, is er geen enkele reden waarom de leraar uitgesloten zou zijn van de noodzaak tot *levenslange scholing en ontwikkeling*. Integendeel: onderzoek laat zien dat scholing van leraren een doeltreffend instrument is om de prestaties van leraren / leerlingen te verbeteren⁸².

Om de opscholing van de onderwijsgevende naar een hoger kwalificatieniveau (bachelor, master, doctor) te bevorderen – na- en bijscholing blijven behoren tot de verantwoordelijkheid van de school – bepleit de Commissie de instelling van een onafhankelijke Fundatie. Bij deze *Fundatie* kunnen leraren een beurs aanvragen die de kosten dekt van de opleiding. Ook de vervangingskosten voor de school worden door de beurs vergoed.

Het initiatief tot het aanvragen van de beurs ligt bij de leraar. Zijn beroepsvereniging en de Beroepsgroep Leraren stimuleren het volgen van nadere scholing. De leraar overlegt met de schoolleiding over het plan tot scholing en het aanvragen van de beurs. Behoudens bijzondere omstandigheden werkt de schoolleiding mee aan het plan van de leraar; de vervangingskosten worden immers ook door de beurs gedekt.

De Fundatie is een onafhankelijk, gezaghebbend fonds dat primair betrekking heeft op het stimuleren van kwaliteit van het leraarschap in

79. Zie ook OECD, 2007.

80. Zoals o.m. verwoord in een brief aan de Commissie van mw. dr. J. Bulterman-Bos is het idee daarbij dat in de opleiding onderwijskunde een opleiding tot leraar wordt opgenomen, zoals ook een medisch onderzoeker een opleiding tot arts 'meekrijgt'. Daardoor kunnen in de praktijk leraren en onderwijskundigen meer elkaars taal spreken en ontstaat een betere basis voor uitwisseling van kennis en onderzoek.

81. Commission of The European Communities, 2007.

82. Cornet e.a., 2006.

het onderwijs. De Fundatie betreft de Beroepsgroep Leraren bij de wijze waarop de beurzen aan leraren worden toegekend.

Zij ontvangt in eerste instantie gelden uit de OCW-begroting. Het is mogelijk dat andere investeerders, zoals verzekeringsmaatschappijen, pensioenfondsen of andere bedrijven, bereid zijn een financieel commitment aan te gaan. Ook zij hebben immers baat bij leraren en onderwijs van hoge kwaliteit in het kader van onze kenniseconomie.

Cursussen zijn niet de enige wijze van kennisverwerving. Een goede leraar streeft er ook naar om rechtstreeks kennis met collega's uit te wisselen en te creëren. De leraar zelf vormt zo ook de basis voor een meer 'evidence based' onderwijs: innoveren omdat de leraar dit samen met vakgenoten heeft uitgezocht en heeft gemerkt dat het onderwijzen op een andere manier beter werkt.

6.3 Een professionelere school

Een goede leraar wil werken in een school die kwaliteit stimuleert. De leraar neemt allereerst zelf verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van zijn werk, omdat dat hoort bij de kern van zijn beroep. Management en bestuur dragen zorg voor het scheppen van de voorwaarden waaronder dat optimaal kan plaatsvinden. Zo ontstaat een professionelere school vanuit de leraren zelf, een school die werkt vanuit een visie op kwaliteit en die uitgaat van de betrokkenheid van leraren én omgeving bij die visie.

Het realiseren en onderhouden van een professionelere school vindt door en vanuit leraren plaats onder de eindverantwoordelijkheid van het schoolbestuur. Het bestuur stelt kaders vast en draagt er daarmee zorg voor dat de professionelere school er komt en blijft. Dit houdt in: werken aan goed personeelsbeleid (inclusief het recruteren van voldoende nieuw talent), het realiseren van betrokkenheid van leraren bij beslissingen over het onderwijs en de organisatie, én het zorgen voor goede afstemming met de omgeving (horizontale verantwoording).

Goed personeelsbeleid gaat uit van onderhoud en groei van de bekwaamheid van de leraar. Het omvat de feitelijke benutting van functie- en beloningsdifferentiatie en het streven naar meer leraren met een hogere kwalificatie in de school. Het bevat daarnaast het verbeteren van de begeleiding van stagiairs en beginnende leraren. Een investering die deze coaching veilig stelt, is volgens de Commissie absoluut noodzakelijk. Daarnaast verdient het aanbeveling om de lesgevende taak

van startende leraren met 20 procent te reduceren gedurende de eerste twee jaar van hun aanstelling om hen tijdens de introductieperiode niet te overbelasten. Vanuit dit perspectief is ook het veelvuldig voorkomen van zogeheten 'sprokkelbanen'⁸³ onwenselijk.

Het schoolbestuur is op de hoogte van het personeelsbeleid dat collega-besturen in de regio voeren. Zeker in die regio's waar sterk oplopende tekorten aan leraren worden verwacht, stemmen schoolbesturen de hoofdlijnen van hun beleid met elkaar af. Bijvoorbeeld als het gaat om het toekennen van bonussen op mobiliteit naar de regio in kwestie, om het opzetten van gezamenlijke (duale) opleidingsprogramma's en – met name voor de langere termijn – om het leggen van een gezamenlijke basis voor opvangen van overschotten dan wel tekorten op de regionale onderwijs-arbeidsmarkt in de toekomst.

Het bestuur van de professionelere school zet in op hechte *betrokkenheid* van leraren bij datgene wat door management en bestuur wordt besloten. Leraren hebben een zwaarwegende invloed op beslissingen over de onderwijsinhoud en onderwijspraktijk. Er kan over onderwijsinhoudelijke onderwerpen géén besluit door bestuur en management worden genomen als daarover geen actieve, directe inspraak vanuit de leraren zelf heeft plaatsgevonden.

Het is goed mogelijk deze zwaarwegende betrokkenheid te realiseren binnen de kaders van de huidige medezeggenschapswetten. In het geval van het primair en voortgezet onderwijs zou dat bijvoorbeeld kunnen in de vorm van een *themaraad* van leraren die instemmingsrecht heeft op onderwijsinhoudelijke aangelegenheden⁸⁴. Het schoolbestuur of de Raad van Toezicht ziet er op toe dat de substantiële inspraak in de school ook echt wordt gerealiseerd.

83. Hieronder wordt verstaan dat de leraar meerdere kleine aanstellingen moet combineren om aan een substantieel inkomen te komen.

84. In de nieuwe Wet Medezeggenschap Scholen (WMS) is het mogelijk een themaraad in te stellen die gaat over onderwijsinhoudelijke aangelegenheden. Op initiatief en met instemming van de medezeggenschapsraad en schoolleiding kan deze themaraad bestaan uit een brede vertegenwoordiging van het personeel. Het is mogelijk aan deze themaraad niet alleen advies- maar ook instemmingsrechten toe te kennen zodat aan het beginsel dat de Commissie voorstaat, wordt tegemoet gekomen. Het belang van deze themaraad wordt tevens onderstreept in het medezeggenschapsstatuut. Voor de bve-sector en hbo-sector kan binnen bestaande medezeggenschapskaders worden gekeken naar een aan zo'n themaraad gelijkwaardige variant.

Het beginsel van zwaarwegende betrokkenheid van leraren bij deze besluiten verwoordt het schoolbestuur in een eigen code voor goed bestuur. Dit beginsel wordt vervolgens uiteraard ook actief in praktijk gebracht. De Commissie stelt voor dat het bevoegd gezag via een sociaal jaarverslag hierover in de nabije toekomst verantwoording gaat afleggen.

Het is overigens denkbaar de zwaarwegende betrokkenheid van leraren bij onderwijsinhoudelijke besluiten een sterker accent te geven dan alleen via medezeggenschap. Zo zou een team van leraren binnen de school meer ruimte en onafhankelijkheid kunnen krijgen in

een juridische vormgeving die ontleend kan zijn aan de coöperatie of maatschap⁸⁵. De suggestie aan leraren, schoolleiders en besturen die dergelijke vormen overwegen is om zich alvast te oriënteren op het concept van de 'maatschappelijke onderneming' zoals dat voor andere sectoren ook al in ontwikkeling is.

Betrokkenheid van leraren bij besluitvorming is essentieel om de positie van de leraar in de school te versterken. Het sluit aan bij de noodzaak om de leraar meer regelmogelijkheden en autonomie in het werk te geven. In de professionelere school beschikt de leraar idealiter over die versterkte autonomie – die gebaseerd is op en uitgaat van zijn verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van zijn werk. De leraar heeft meer zeggenschap over zijn werk en kan zo zijn eigen werkdruk beter regelen. De behoefte van leraren en management – die in scholen nu nog vaak wordt gesignaleerd – om gedetailleerde discussies te voeren over de normjaartaak, taakbelasting en het aantal adv- en vakantiedagen zal in die professionelere school verminderen.

De mogelijkheid tot regulering van werkdruk wordt in de professionelere school mét de verantwoordelijkheid voor kwaliteit teruggelegd bij de leraar. De leraar voert vanuit die verantwoordelijkheid periodiek het gesprek met de schoolleiding over welke werkzaamheden worden gepland, wat na een bepaalde periode is uitgevoerd en welke resultaten daarbij zijn behaald. In het overleg met de leraren kan ook het verder terugdringen van piekbelasting worden betrokken door het benutten van de mogelijkheid om schoolvakanties anders in te plannen.

Betrokkenheid van leraren bij besluitvorming is ook nodig bij het streven naar verbeteringen in de organisatie van de onderwijsprocessen. Juist ook in de logistiek van het onderwijsproces zijn maatregelen mogelijk die op korte termijn bijdragen aan het verminderen van het lerarentekort; bijvoorbeeld door het versterkt of anders inzetten van ict, door leerlingen en studenten anders te groeperen of door het samenwerken met andere scholen of bedrijven. Op diverse scholen wordt reeds met succes op andere manieren gewerkt dan via het 'één leraar, 25 leerlingen, één klaslokaal' principe. Door leer- en ondersteunende processen al dan niet met behulp van informatie- en communicatietechnologie op een andere manier te organiseren, is het mogelijk om met behoud van kwaliteit leraren efficiënter in te zetten⁸⁶. Vaak komen de beste suggesties voor zulke maatregelen van de leraren zelf. Alleen daarom al is hun betrokkenheid wezenlijk; maar ook omdat het zónder de inbreng van

leraren niet mogelijk is dergelijke stappen op een kwalitatief verantwoorde wijze te zetten.

Het in september uit te brengen advies⁸⁷ van de Onderwijsraad behandelt de verbeteringen die nodig zijn in de verhouding tussen leraren, bestuur en management. Het bevat ook enkele praktische aanbevelingen en ligt in de lijn die hier wordt voorgesteld.

Omdat betrokkenheid zo wezenlijk is voor versterking van het leraarschap verdient het aanbeveling bij de discussie over het Wetsvoorstel tot invoering van een zorgplicht voor goed besturen in het onderwijs opnieuw aan de orde te laten komen hoe de betrokkenheid van leraren bij onderwijsinhoudelijke besluiten zo goed mogelijk in de organisatie wordt verankerd.

Een professionelere school is ten slotte ook onderdeel van een ruimere gemeenschap die verwachtingen, wensen en eisen heeft ten aanzien van de school. Schoolbestuur en management zorgen ervoor dat bekend is wat in die ruimere gemeenschap of omgeving leeft ten aanzien van het onderwijs. De leraren worden actief bij deze *horizontale verantwoording* betrokken. Het bestuur stelt daartoe bijvoorbeeld een Raad van Advies in. Via deze raad kunnen scholen en leraren ook in contact komen met kennis en kunde in bedrijven en maatschappelijke organisaties op bijvoorbeeld het gebied van bedrijfsvoering en personeelsbeleid. Dit contact kan tevens de basis zijn voor het genereren van ideeën over aanpassingen in de logistiek van het onderwijsproces die bijdragen aan het verminderen van het lerarentekort.

Om het werken aan de professionelere school te bevorderen sluit de minister van OCW een *Convenant* af met de organisaties van onderwijs-werkgevers. Voorafgaand hieraan worden de kaders voor dit Convenant besproken in de Stichting van het Onderwijs. Het Convenant gaat uit van de verantwoordelijkheid van werkgevers voor het scheppen van de juiste kaders voor de professionelere school, waarbinnen deze door leraren zelf vanuit hun professionele verantwoordelijkheid en autonomie wordt gerealiseerd. Het Convenant bevat afspraken over te realiseren, meetbare resultaten als het gaat om:

- integraal personeelsbeleid: het feitelijk toepassen van functien- en beloningsdifferentiatie, het verruimen van de beschikbare formatie voor leraren met een hoger kwalificatieniveau, waar nuttig, het afstemmen van de hoofdlijnen van het beleid met collega-schoolbesturen in de regio;

85. De maatschap is een rechtspersoon die naar alle waarschijnlijkheid in de nabije toekomst verdwijnt. Bezien kan worden of en in hoeverre de maatschap als organisatievorm in het onderwijs behouden kan blijven. Met de onderwijscoöperatie worden sinds 2006 vanuit het Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt en m.m.v. AOb en VBS zes experimenten uitgevoerd.

86. Wetgeving die creatieve oplossingen rondom de inzet van leraren en het gebruik van ict belemmert (bijvoorbeeld de regelgeving rondom onderwijstijd) moet in dit kader opnieuw bekeken worden.

87. Onderwijsraad, 2007.

- betrokkenheid van leraren: het afleggen van verantwoording door middel van het sociaal jaarverslag over betrokkenheid en in samenhang daarmee over beheersing van werkdruk;
- horizontale verantwoording: het realiseren van horizontale verantwoording, bijvoorbeeld via het instellen van Raden van Advies.

Sluitstuk op het versneld bevorderen van de professionelere school is *het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs*⁸⁸. In het risicogericht toezicht⁸⁹ zoals dat nu vorm krijgt, moet expliciet het criterium 'werken aan de kwaliteit van het leraarschap' door goed personeelsbeleid, alsmede de betrokkenheid van leraren en omgeving mee worden genomen. Dit betekent dat de Inspectie bij haar toezicht ook om tevredenheidsonderzoeken onder leraren, leerlingen en ouders vraagt. Schoolbesturen die niet voldoen aan het criterium wordt volgens het 'pas toe of leg uit'-beleid om opheldering gevraagd. Besturen die er wel aan voldoen en waarvoor de Inspectie het basisarrangement goedkeurt, krijgen daarmee in feite een keurmerk of een licentie (zoals bijvoorbeeld verwoord door het Innovatieplatform in 2005). Dit is voor buitenstaanders het signaal dat de school in kwestie investeert in leraren en daarmee in onderwijs van hoge kwaliteit. In de Stichting van het Onderwijs kan op basis van dit toezicht besproken worden of de resultaatverplichtingen op dit gebied worden nagekomen.

Voor de aanpak van het lerarentekort is het nodig per direct en intensief te werken aan een betere beloning, een sterkere beroepsgroep en betere opleiding en aan de verdere professionalisering van de school. Daarmee wordt de aantrekkelijkheid van het beroep van leraar structureel verbeterd. Op termijn is dat volgens de Commissie de enige kansrijke route.

Daarnaast zijn ook dringend maatregelen nodig waarmee op korte termijn de enorme vraag naar nieuwe leraren kan worden opgevangen. Hiervoor is het noodzakelijk, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de kwaliteit, om de samenhang met de drie voorgaande onderdelen van de aanpak goed in de gaten te houden. Gebeurt dat niet en wordt er alleen ingezet op 'quick wins', dan is het risico groot dat niet alleen het kwalitatieve tekort snel toeneemt, maar dat ook op middellange termijn het kwantitatieve vraagstuk niet wordt opgelost.

Advies van de Commissie Leraren

Aanbevelingen voor structurele verbetering

88. In het hoger onderwijs fungeert op het punt van toezicht de Wet hoger onderwijs en onderzoek (WHW); voor het hoger beroepsonderwijs kan dit punt bij de accreditatie van de NVAO worden meegenomen.
89. Risicogericht toezicht houdt in dat op basis van onder andere risicoprofielen per schoolbestuur wordt bekeken hoeveel toezicht er nodig is: de gebleken risico's bepalen dus de invulling van het toezicht. Als uit de risicoanalyse blijkt dat bij het schoolbestuur geen reden is om een bepaald kwaliteitsaspect als een kwaliteitsrisico te beschouwen, dan wordt dit aspect niet verder onderzocht.



Floor ter Wal (32 jaar)

Leraar Delftse Montessorischool, Delft

‘Je geeft de kinderen iets mee voor de rest van hun leven’

De spontane, hartverwarmende reacties van de kinderen in haar groep zijn voor Floor ter Wal het allermooiste aan haar werk. Tijdens haar lessen aan groep zes, zeven en acht van de Delftse Montessorischool streeft ze ondanks de hoge werkdruk naar de hoogste kwaliteit. ‘Dit is een prachtig beroep. Als leraar sta je aan de basis van de maatschappij.’

Ter Wal legt de lat hoog en wil ‘haar’ kinderen graag het beste onderwijs bieden. Tijdgebrek zet helaas vaak een rem op haar ambities. *‘Ik heb een werkweek van ruim veertig uur. Daar komen de vergaderingen, ouderavonden, Sinterklaasvoorbereidingen en werkweken nog eens bij. Plus het maken van rapporten. Dan móet je dus wel werken in je avonden, weekenden en vakanties.’*

De school van Ter Wal vindt het bovendien essentieel om kinderen met een handicap, zoals autisme, goed te begeleiden. Ook dat kost tijd. *‘Gelukkig hebben we hier speciale ‘rugzakuren’ vanuit het Rijk, waarin het kind met iemand apart gaat zitten om de stof nog eens door te nemen of bepaalde gevoelens te bespreken. Dat scheelt: het neemt mij als leraar werk uit handen en de leerling hoeft niet naar het speciaal onderwijs.’*

Scholing

Op haar school was nauwelijks budget voor individuele scholing. Ter Wal: *‘Ik mis dat wel. Ik zou me graag inhoudelijk willen verdiepen en verder specialiseren. Maar natuurlijk kunnen we als leraren ook van elkaar leren, gewoon door vaker in de klas te kijken bij collega’s of jonge leraren binnen de school te begeleiden. Het zou mooi zijn als daar meer ruimte voor was.’*

Anders verliest het onderwijs uiteindelijk de mensen die zich verder willen ontwikkelen. Dat is zonde.’

De ideale situatie

Als Ter Wal haar ideale school zou mogen schetsen, wat ziet ze dan voor zich? *‘Een schone en nette omgeving. Een open sfeer, met veel terugkoppeling van het bestuur en de medezeggenschapsraad. Nog steeds een enorme betrokkenheid bij de leraren, maar een minder hoge werkdruk. Ik zou zelf graag meer tijd willen besteden aan het voorbereiden van lessen en minder aan bestellingen, schoonmaken, wc-papier aanvullen of andere oneigenlijke taken. Om leerkrachten gemotiveerd en scherp te houden, denk ik dat het regelmatig houden van functioneringsgesprekken positief is. Ook een hoger salaris helpt om je gewaardeerd te voelen. Meer professionaliteit vind ik ook heel belangrijk. Het mag wel wat minder soft allemaal. In het bedrijfsleven is dat toch ook niet zo? En ja, geld is natuurlijk meer dan welkom, maar er moet ook meer geïnvesteerd worden in opleidingen. Alles bij elkaar zou dit de kwaliteit van het onderwijs enorm ten goede komen.’*

7. Korte termijn crisismaatregelen

Om het lerarentekort aan te pakken is het nodig per direct en intensief te werken aan een betere beloning, een sterker beroep, een betere opleiding en verdere professionalisering van de school. Daarmee wordt de aantrekkelijkheid van het beroep van leraar structureel verbeterd. Op termijn is dat volgens de Commissie de enige kansrijke route.

Daarnaast zijn dringend maatregelen nodig waarmee op korte termijn de enorme vraag naar nieuwe leraren kan worden opgevangen. Daarbij is het noodzakelijk om de samenhang met de drie voorgaande onderdelen van de aanpak goed in de gaten te houden. En mag er geen afbreuk worden gedaan aan de kwaliteit. Wordt er alleen ingezet op 'quick wins', dan is het risico groot dat niet alleen het kwalitatieve tekort snel toeneemt, maar dat ook op middellange termijn het kwantitatieve vraagstuk niet wordt opgelost.

7.1 Meer hoogopgeleiden naar het onderwijs

Een eerste maatregel is om op korte termijn meer hoogopgeleide werknemers te interesseren voor een baan in het onderwijs. Daarvoor kunnen de volgende instrumenten worden ingezet:

- *'Ook voor de klas!'*

Grote ondernemingen en maatschappelijke organisaties werken mee aan de bestrijding van het tekort van leraren. Dit doen zij door aan nieuwe of zittende werknemers te vragen om een deel van hun tijd in het onderwijs aan de slag te gaan onder begeleiding van een leraar op master- of doctorsniveau. Deze werknemers beschik-

ken over een onderwijsbevoegdheid of hebben deze bijna behaald. Bevalt het lesgeven niet, dan gaan ze alsnog volledig terug naar hun oorspronkelijke baan. Bevalt het ze heel goed – en die kans is hoopelijk groot als kwaliteit, positie en beloning op de voorgrond staan – dan kunnen ze natuurlijk in het onderwijs blijven werken. Ook andere afspraken tussen bedrijven en scholen zijn denkbaar. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het verantwoord uitbesteden van onderdelen van het onderwijsprogramma aan bedrijven en maatschappelijke organisaties (zie hierna).

– *Inzet van promovendi*

In overleg met de VSNU wordt bekeken hoe promovendi voor een deel van hun aanstellingsomvang kunnen worden ingezet voor het geven van onderwijs. Bijvoorbeeld gedurende de 25 procent van hun tijd die zij ook nu al geacht worden in onderwijs te steken. De promovendus in kwestie wordt vóór inzet op een school getest op geschiktheid voor het geven van onderwijs.

– *Verhogen van de instroom*

Uit onderzoek⁹⁰ naar het effect van de zogeheten bètabeurs blijkt dat de instroom in een hbo-bètaopleiding niet toeneemt als studenten een deel van hun collegegeld terugkrijgen. Het terugkrijgen van collegegeld wordt echter wel genoemd als mogelijkheid om de snelheid te stimuleren waarmee studenten hun opleiding afronden. Het voorstel uit de motie Leijten dat studenten één jaar geen collegegeld hoeven te betalen als zij na hun studie aansluitend een lerarenbevoegdheid behalen, kan worden gezien als een variant op deze bètabeurs. Uitgewerkt moet worden hoe het voorstel zo kan worden opgepakt dat studenten aan een lerarenopleiding een positieve financiële prikkel krijgen naarmate zij hun opleiding eerder afronden.

– *Zij-instroom stimuleren*

Scholen maken nog maar weinig gebruik van de mogelijkheid tot zij-instroom. Niet alleen vanuit het oogpunt van het bestrijden van het lerarentekort is dat jammer, maar ook vanwege het feit dat zij-instromers kennis en kunde meenemen van buiten het onderwijs die een belangrijke meerwaarde kan hebben voor de school. De inzet van zij-instromers kan worden gestimuleerd door middel van een sterkere financiële prikkel voor de school⁹¹.

90. Weerd, 2006.

91. De subsidieregeling die bestond is vanuit oogpunt van deregulering onlangs geïntegreerd in de lumpsum-bekostiging; daardoor ervaren scholen die zij-instromers inzetten geen directe positieve prikkel meer bij het zetten van deze stap. Het is denkbaar de subsidieregeling opnieuw, tijdelijk in te voeren. Ook is het mogelijk de financiële prikkel anders te leggen door scholen die wél met een lerarentekort te maken hebben maar deze middelen desondanks niet inzetten voor zij-instroom te korten op hun lumpsum.

– *Een lerarenkwalificatie voor onderwijsonderzoekers en -ondersteuners*

In het onderwijs zijn onderzoekers, ontwikkelaars en ondersteuners werkzaam die goed zicht hebben op relevante kennis voor de beroepspraktijk van het onderwijs. Deze medewerkers kunnen worden gestimuleerd om in deeltijd voor de klas te gaan staan en de daarbij behorende kwalificatie te behalen via een duaal traject. Net zoals dat bij zij-instromers het geval is, wordt daarbij uiteraard ook gekeken naar geschiktheid voor het geven van onderwijs.

– *De doorstroom stimuleren van leraren uit het primair onderwijs naar het voortgezet onderwijs*

Uit onderzoek⁹² blijkt dat ongeveer een kwart van de leraren in het primair onderwijs een overstap wil maken vanuit het primair onderwijs naar het voortgezet onderwijs of dat wil overwegen. Een tijdelijke regeling van het ministerie van OCW om dit te stimuleren, is momenteel zelfs opnieuw overtekend. Voor de korte termijn, waarin het primair onderwijs nog niet met tekorten kampt en het voortgezet onderwijs wel, beveelt de Commissie aan om deze maatregel te verlengen⁹³.

7.2 Verruimen inzet van bevoegde leraren

Reeds bevoegde leraren die beperkt of niet meer werkzaam zijn in het onderwijs kunnen ook bijdragen aan een aanpak van het lerarentekort op korte termijn.

– *Oproep aan de ‘stille reserve’*

Op dit moment zijn meer dan 100.000 mensen met een relevante bevoegdheid in het voortgezet onderwijs buiten deze onderwijssector werkzaam. Deze stille reserve is dus aanzienlijk. Voorstel is vooral aan die delen van de stille reserve een actieve oproep te doen die kunnen bijdragen aan het verminderen van de sterk oplopende tekorten in bepaalde regio's, vakgebieden en bij bepaalde schoolsoorten.

– *Meer deeltijders die meer werken*

In het onderwijs zijn veel deeltijders met een kleine aanstellingsomvang werkzaam. Voor het realiseren van professionele scholen waarin sprake is van intensieve samenwerking en verbinding, is het onder alle omstandigheden wenselijk dat deeltijders meer gaan werken. Gelet op het omvangrijke lerarentekort mag op deeltijders,

zeker daar waar de aanstellingsomvang zeer beperkt is, een klemmend beroep worden gedaan hun inzetbaarheid te verhogen. Zeker als dit beroep gepaard gaat met aantrekkelijke mogelijkheden tot kinderopvang.

– *Langer doorwerken aantrekkelijker maken*

Het moet aantrekkelijker worden voor leraren om – als zij dat willen en kunnen – geen gebruik te maken van de FPU-regeling. De financiële prikkel om door te werken tot het 65e levensjaar en daarna moet groter zijn en de arbeidsomstandigheden van oudere leraren moeten worden verbeterd, bijvoorbeeld door – in combinatie – vakantie- en ouderenverlof (BAPO) zo te veranderen dat langer doorwerken wordt gestimuleerd. Ook wanneer scholen inzetten op taakdifferentiatie en aangepaste lestijden / lesroosters, en meer tegemoet komen aan wensen van oudere leraren met betrekking tot hun lesruimte, stimuleren zij oudere leraren langer door te gaan met lesgeven. In dit kader moedigt de Commissie ook de inzet van reeds gepensioneerde leraren ('vutters') aan. Ouderenbeleid moet onderdeel zijn en blijven van het reguliere personeelsbeleid.

– *Bonussen op mobiliteit naar tekort*

De Commissie stelt voor dat er bonussen komen voor leraren die bereid zijn in regio's, schoolsoorten en / of vakken aan de slag te gaan waar het lerarentekort meer oploopt dan ergens anders.

– *Adv-dagen terugkopen*

Een bron van nieuwe onderwijscapaciteit is te vinden in het aantrekkelijk maken voor leraren om gespaarde adv-dagen alsnog productief in te zetten.

7.3 Onderwijs anders organiseren

Naast aanbodverruimende maatregelen moet op korte termijn worden ingezet op stappen die ook aan de vraagkant effect hebben. Het is uiteraard belangrijk dat dit geen afbreuk doet aan de onderwijskwaliteit.

– *Begeleidingstaken koppelen aan (maatschappelijke) stage*

Studenten en leerlingen in het beroepsonderwijs en in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs kunnen in het kader van hun (maatschappelijke) stage ondersteunende taken in het onderwijs (bijvoorbeeld in het primair onderwijs) verrichten, uiteraard onder begeleiding van een bevoegde leraar.

92. Van Kessel e.a., 2007b.

93. In dit kader ondersteunt de Commissie van harte het uitwisselingsinitiatief van het Platform Bèta Techniek tussen leraren uit het voortgezet en hoger beroeps-onderwijs. Hierdoor zijn er op korte termijn meer eerstegraads bevoegde leraren in het voortgezet onderwijs beschikbaar. Bovendien krijgt het onderwijs een kwaliteitsimpuls.

Korte termijn crisismaatregelen

– Verantwoord uitbesteden

Het is mogelijk om (praktijk)delen van het onderwijsprogramma in bepaalde onderwijssoorten uit te besteden aan de private sector. Dit moet gebeuren onder de begeleiding en inhoudelijke verantwoordelijkheid van een leraar op master- of doctorsniveau. Uitbesteden kan bijvoorbeeld bij delen van ict-modules en sterk beroepspraktijk-gerelateerde programma's.

– Productiviteitsverhoging

Onderwijsassistenten (waarvan de inzet werd aangekondigd in het recente participatie-akkoord) kunnen de leraar ontlasten van veel van zijn niet-onderwijsgerelateerde werk⁹⁴. Daarnaast kunnen scholen op korte termijn beter gebruik maken van de inzet van ict bij het efficiënter organiseren van leerprocessen.



Petra Kuipers (56 jaar)

Leraar NT2, Mondriaan Onderwijsgroep, Delft

‘Ik wil cursisten stimuleren deel te nemen aan de maatschappij en hen helpen kansen te creëren’

Een professionele relatie aangaan met cursisten en hen stimuleren om verder te gaan na hun opleiding. Daar haalt Petra Kuipers, leraar Taalonderwijs bij het domein Educatie van de Mondriaan Onderwijsgroep, haar motivatie uit voor het onderwijs. Ze geeft Nederlands aan allochtone cursisten, die zich daarmee in het dagelijks leven kunnen redden. ‘Het gaat mij erom dat ze leren hoe ze een gesprek met de leraar van hun zoon of dochter kunnen voeren of vragen kunnen stellen bij een consultatiebureau. Dat ze deel kunnen nemen aan de maatschappij.’

Het domein Educatie is een apart onderdeel van de Mondriaan Onderwijsgroep. Educatie is sinds 1 juni commercieel geworden. Dit betekent dat de afdeling werkt met declarabele uren en aanbestedingen. Deze commercialisering heeft invloed op de leraar. Kuipers: ‘Als leraar word je niet meer aangenomen om alleen voor de klas te staan, je moet bijvoorbeeld ook in staat zijn om contact met opdrachtgevers te leggen en te rapporteren. Vaardigheden die niet worden geleerd op de lerarenopleidingen. Het kan beginnende leraren afschrikken als ze meer moeten doen dan alleen lesgeven.’

Vraag en aanbod

Omdat het domein Educatie nu werkt met aanbestedingen, is de afdeling afhankelijk van de vraag van buitenaf. Komen er wel genoeg opdrachten binnen? Zijn er genoeg leraren? Of juist te veel leraren zoals afgelopen maanden? Om leraren toch werk te kunnen bieden, is een aantal leraren gedetacheerd naar het mbo of het voortgezet onderwijs. ‘Deze unieke situatie van te veel leraren is waarschijnlijk van korte

duur,’ vertelt Kuipers. ‘De directie verwacht dat in de herfst juist een tekort aan leraren ontstaat, omdat dan waarschijnlijk veel opdrachten binnenkomen. Het domein Educatie lost dit op met flex-werkers. Een aantrekkelijke oplossing voor de korte termijn.’

Minder massaal

Kuipers is in 2000 overgestapt van het mbo naar het domein Educatie. ‘Ik wilde graag met een andere doelgroep werken. Op het mbo zitten vooral zestienjarigen en bij het domein Educatie werk ik met volwassenen. Daarnaast vind ik dat de ROC’s te anoniem en te massaal zijn geworden. Deze schaalvergroting is niet goed geweest voor de veiligheid van cursisten en de betrokkenheid van leraren. Ik denk dat meerdere leraren dat vinden en er daardoor ook terugloop van leraren is. Kleinere groepen en een eigen identiteit per opleiding: dat zouden oplossingen kunnen zijn.’

Nieuwe leraren binnenhouden

Daarnaast vindt ze dat nieuwe leraren goed gecoacht moeten worden om ze te behouden voor het vak. Hiervoor kan een senior worden aangesteld. Kuipers heeft vaak genoeg gezien dat nieuwe leraren na drie maanden onderuit gingen door de werkdruk en de onbekendheid met het vak. ‘Het is bijna normaal om als beginnend leraar op je snufferd te gaan.’ Nieuwe leraren moeten niet worden afgeschrikt door het werk en daardoor het onderwijs verlaten. Goede coaching kan een uitkomst bieden voor dit probleem.

Conclusie

De Commissie Leraren realiseert zich terdege dat met het afleveren van dit advies niet meer dan een eerste stap gezet is naar de oplossing van het *dubbele lerarenprobleem*: het op Nederland afstormende grote *kwantitatieve* tekort aan leraren van voldoende *kwalitatief* niveau.

Als iets moet doorklinken in het advies, dan is dat de urgentie van een brede en stevige reactie op deze dreigende ondermijning van veel van de ambities die Nederland als kenniseconomie heeft geformuleerd. De vele pogingen om gedurende de afgelopen vijftien jaar het lerarenprobleem effectief aan te pakken stemmen daarbij niet optimistisch.

Maar er is geen keus. Goed onderwijs, dat al het beschikbare Nederlandse talent koestert en ontwikkelt, is een onmisbare voorwaarde voor behoud van welvaart en welzijn. Leraren met de kennis en de motivatie om daaraan een bijdrage te leveren vervullen een maatschappelijke rol van onschatbare betekenis. Het is meer dan treurig dat het lerarenprobleem de huidige omvang heeft kunnen aannemen zonder dat er een effectieve reactie op is gekomen en zonder dat daarover grote verantwoordiging is ontstaan. De brede verantwoordelijkheid daarvoor zou zich nu moeten vertalen in een brede bereidheid om aan de oplossing een bijdrage te leveren. Zonder die bereidheid zal ook dit advies zich moeten scharen in de lange rij van eerdere goedbedoelde mislukkingen.

Van de *overheid* mag een leidende en initiërende rol verwacht worden bij het beschikbaar stellen van de substantiële toegevoegde middelen die nodig zijn om het leraarschap weer voldoende aantrekkelijk te maken, en bij het tot stand brengen van de randvoorwaarden in regelgeving

en toezicht waarbinnen het onderwijs van de toekomst tot stand moet komen.

Van *onderwijswerkgevers en -vakbonden* mag de bereidheid verwacht worden om gezamenlijk te werken aan een arbeidsklimaat voor leraren dat inspireert tot het leveren van de prestaties waaraan Nederland behoefte heeft. Het arbeidsklimaat moet jongeren in grote aantallen motiveren om te kiezen voor een professionele toekomst in het onderwijs.

Van *directies en besturen* mag het doorzettingsvermogen verwacht worden om met het beschikbare instrumentarium en de verruimde budgetten in hoog tempo de professionele school tot stand te brengen, de school die leraren in staat zou stellen om hun leerlingen optimaal voor te bereiden op een nuttige bijdrage aan de samenleving van morgen.

Van *ouders* mag respect verwacht worden voor de rol die de leraar speelt in het leven van hun kinderen. Naar vermogen moeten zij een bijdrage leveren, hoe bescheiden ook, aan het goed functioneren van de school.

Maar uiteindelijk zullen de *leraren* zelf natuurlijk het karwei moeten klaren. Zij hebben alleszins recht op brede maatschappelijke waardering en brede politieke steun voor hun essentiële rol. Maar daaraan zullen zij zelf individueel en collectief als beroepsgroep de kracht moeten ontleenen om met frisse overtuiging en nieuwe energie hun doorslaggevende bijdrage leveren aan de toekomstige Leer**Kracht** van Nederland.

80	Advies van de Commissie Leraren

Deel II



1. Kerncijfers onderwijspersoneel

In dit hoofdstuk is een aantal kerngegevens over de onderwijssector opgenomen. Allereerst wordt ingegaan op de personeelsterkte. Deze is uitgesplitst per sector naar het aantal voltijdsbanen en het aantal personen dat in het onderwijs werkzaam is. Daarna worden per sector de kerncijfers weergegeven over het aandeel 50-plussers dat werkzaam is in het onderwijs. Naast de onderwijssectoren die onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van OCW vallen, zijn ook de agrarische opleidingscentra (aoc's) opgenomen. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) is verantwoordelijk voor het groene onderwijs in Nederland en financiert dit onderwijs rechtstreeks. De cijfers uit dit hoofdstuk zijn, tenzij anders vermeld, overgenomen uit de publicatie Kerncijfers 2002 – 2006⁹⁵.

1.1 Personeelsterkte in fte's en personen

De gegevens opgenomen in de onderstaande tabellen betreffen alle personeelsleden aangesteld bij de onderwijsinstellingen en in dienst op de peildatum van het aangegeven jaar (exclusief vervanging). Bovendien geldt dat alleen personeel is geteld bij instellingen, waarbij op een of meer peildata in de periode 2002 tot 2006 leerlingen waren ingeschreven. Verder zijn de cijfers gecorrigeerd voor onvolledigheid (ontbreken van personeelsgegevens van bepaalde instellingen). Eén voltijdsbaan (ook wel aangeduid als 'fte') komt overeen met een volledige aanstelling (1.659 uur op jaarbasis).

Tabel 1.1 Po personeelsterkte in fte's op peildatum
1 oktober (x 1000)

	2002	2003	2004	2005	2006
Totaal po	126,4	129,3	129,3	130,4	131,5
Directeur	7,1	7,1	7,0	6,9	6,7
Adjunct-directeur	4,6	4,6	4,5	4,4	4,3
Docent	96,5	98,1	97,9	99,4	101,3
Overig personeel	18,2	19,5	19,9	19,6	19,1

Tabel 1.2 Po personeelssterkte in personen op peildatum
1 oktober (x 1000)

	2002	2003	2004	2005	2006
Totaal po	167,3	171,3	172,5	174,1	175,6
Directeur	7,2	7,2	7,1	7,0	6,9
Adjunct-directeur	4,8	4,8	4,7	4,6	4,5
Docent	127,5	129,2	129,9	131,9	134,2
Overig personeel	27,9	30,1	30,8	30,6	30,0

De werkgelegenheid in het primair onderwijs is het afgelopen jaar licht gegroeid. Waren er in 2002 ruim 126.000 voltijdbanen in het primair onderwijs (po), in 2006 is dit aantal gestegen tot ruim 131.000, zie tabel 1.1. Het betreft 106.000 voltijdbanen in het basisonderwijs, 8.000 in het speciaal basisonderwijs en bijna 18.000 in de expertisecentra. Vooral de werkgelegenheid in de expertisecentra is de laatste vijf jaar flink gestegen. De categorie overig personeel omvat het onderwijs-ondersteunend personeel en organisatie- en beheerspersoneel.

Tabel 1.3 Vo personeelsterkte in fte's op peildatum
1 oktober (x 1.000)

	2002	2003	2004	2005	2006
Totaal vo	79,8	81,7	82,0	82,9	83,9
Directie	3,9	3,9	3,8	3,8	3,9
Docenten	60,8	61,5	61,4	61,7	62,2
Overig personeel	15,1	16,3	16,7	17,4	17,9

Tabel 1.4 Vo personeelssterkte in personen op peildatum
1 oktober (x 1.000)

	2002	2003	2004	2005	2006
Totaal vo	97,5	99,9	100,3	101,3	102,1
Directie	4,0	4,0	3,9	3,8	3,9
Docenten	73,2	74,1	74,0	74,2	74,4
Overig personeel	20,3	21,8	22,4	23,2	23,7

Tabel 1.5 Bve personeelsterkte in fte's op peildatum
1 oktober (x 1.000)

	2002	2003	2004	2005	2006
Totaal bve	37,3	38,0	37,0	36,5	37,0
Directie / management	0,6	0,6	0,5	0,5	0,4
Docent	24,0	23,9	22,9	22,2	22,3
Overig personeel	12,7	13,5	13,6	13,8	14,2

Tabel 1.6 Bve personeelssterkte in personen op peildatum
1 oktober (x 1.000)

	2002	2003	2004	2005	2006
Totaal bve	47,5	48,3	46,9	46,0	46,3
Directie / management	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5
Docent	31,0	30,8	29,4	28,3	28,2
Overig personeel	15,8	16,9	16,9	17,2	17,7

De werkgelegenheid in het voortgezet onderwijs is de afgelopen vijf jaar met ongeveer 4.000 voltijdbanen toegenomen: van 80.000 naar 84.000, zoals blijkt uit tabel 1.3. Deze 84.000 voltijdbanen worden ingevuld door 102.000 personen (tabel 1.4). De categorie overig personeel bevat, net als in het po, onderwijsondersteunend personeel en organisatie- en beheerspersoneel.

De werkgelegenheid in de bve-sector is de afgelopen vijf jaar ongeveer gelijk gebleven. Het aantal leraren is gedaald: van 24.000 in 2002 naar 22.300 in 2006. De cijfers van het bve in de tabellen 1.5 en 1.6 hebben betrekking op zowel de educatie als het mbo, maar zijn exclusief het personeel van de aoc's (agrarische opleidingscentra).

Tabel 1.7 Aoc's personeelsterkte in fte's (x 1.000)

	2002	2003	2004	2005	2006
Totaal aoc's	4,87	4,96	5,05	5,22	5,25
Directie / management	0,05	0,05	0,05	0,05	0,08
Docent	3,69	3,75	3,79	3,91	3,84
Overig	1,13	1,16	1,21	1,26	1,33

Tabel 1.8 Aoc's personeelssterkte in personen (x 1000)

	2002	2003	2004	2005	2006
Totaal aoc's	5,79	5,94	6,04	6,22	6,29
Directie / management	0,05	0,05	0,05	0,05	0,08
Docent	4,31	4,42	4,47	4,58	4,53
Overig personeel	1,42	1,47	1,52	1,59	1,68

Tabel 1.9 Hbo personeelsterkte in fte's op peildatum 1 oktober (x 1.000)

	2002	2003	2004	2005
Totaal hbo	23,0	24,0	23,9	24,5
Onderwijzend	13,1	13,5	13,5	13,5
Ondersteunend	9,9	10,4	10,5	11,0

Het personeel van aoc's omvat het personeel voor 'groene' vmbo- en mbo-opleidingen. Wat betreft het aantal leerlingen groeit het groene vmbo gestaag (50 procent groei in 10 jaar), terwijl het aantal deelnemers aan de groene mbo-opleidingen redelijk stabiel bleef. De werkgelegenheid bij de aoc's is tegelijkertijd licht gestegen, zowel bij de directie, de leraren als het overige personeel. Zie ook de tabellen 1.7 en 1.8.

De in tabel 1.9 gepresenteerde aantallen voor het hbo zijn gefinancierd met zowel de rijksbijdrage als de derde geldstroom. De aantallen zijn exclusief groen (agrarisch) onderwijs. De afgelopen jaren is de werkgelegenheid in de hbo-sector iets gestegen. De laatst bekende cijfers over 2005 geven aan dat met name het aantal ondersteunende banen is

toegenomen. In 2005 is 44,8 procent van het aantal voltijdbanen niet in onderwijzende zin.

1.2 Percentage 50 jaar en ouder

Het percentage personeelsleden ouder of gelijk aan 50 jaar in het po, vo en bve is afkomstig uit een bewerking van gegevens uit de salaris-administraties van de onderwijsinstellingen (personeelsaantallen in fte's). Het percentage personeelsleden ouder of gelijk aan 50 jaar voor de hbo-sector is berekend op basis van personeelsaantallen (in fte's) op tel-datum 1 oktober van het aangegeven jaar.

In het primair onderwijs (tabel 1.10) is het percentage 50-plussers onder het onderwijzend personeel de laatste jaren flink gestegen: van 26 procent in 2002 naar 33 procent in 2006. Het percentage 50-plussers verschilt per regio. In veel regio's is ongeveer 37 procent van het onderwijzend personeel ouder dan 50 jaar. In Limburg is het aandeel 50-plussers ruim 42 procent. In Almere daarentegen is het, met 22 procent, een stuk lager.

Zoals blijkt uit tabel 1.11 is het percentage leraren van 50 jaar en ouder in het vo de afgelopen jaren gestegen. Van 38 procent in 2002 naar 41 procent in 2006. Het percentage 50-plussers verschilt sterk per regio. In veel regio's is tussen de 40 en 45 procent van de leraren en directie ouder dan 50 jaar. Maar in Almere daarentegen was in 2006 maar 30 procent van de leraren en directie ouder dan 50 jaar.

Het personeelsbestand in de bve-sector is de afgelopen jaren flink vergrijsd. In 2006 was meer dan de helft van de leraren ouder dan 50 jaar, terwijl dit in 2002 nog 42 procent was, zie ook tabel 1.12.

Bij de aoc's (tabel 1.13) stijgt het aantal leraren van 50 jaar en ouder in vijf jaar met 9 procent naar 38 procent in 2006. Dit percentage is lager dan in het reguliere vo en bve.

De gemiddelde leeftijd van het hbo-personeel bedraagt ruim 45 jaar en is met een kleine stijging de afgelopen jaren redelijk stabiel gebleven. Het aantal 50-plussers is de laatste jaren ook iets aan het toenemen en bedraagt in 2005 40 procent van het totaal. 50-plussers zijn sterker vertegenwoordigd onder het onderwijzend personeel, dan onder het ondersteunend personeel. Onder het mannelijk personeel komen relatief meer 50-plussers voor dan onder het vrouwelijk personeel (tabel 1.14).

Tabel 1.10 Po percentage 50 jaar en ouder (op basis van fte's)
op peildatum 1 oktober

	2002	2003	2004	2005	2006
Totaal po	28	30	32	34	35
Directeur	55	57	59	62	66
Adjunct-directeur	40	44	48	53	57
Docent	26	28	30	32	33
Overig personeel	23	24	26	28	30

Tabel 1.11 Vo percentage 50 jaar en ouder (op basis van fte's)
op peildatum 1 oktober

	2002	2003	2004	2005	2006
Totaal vo	40	41	42	43	43
Directie	65	66	68	68	69
Docenten	38	39	41	41	41
Overig personeel	39	40	41	42	43

Tabel 1.12 Bve percentage 50 jaar en ouder (op basis van fte's)
op peildatum 1 oktober

	2002	2003	2004	2005	2006
Totaal bve	39	41	43	45	46
Directie / management	64	68	69	72	77
Docent	42	45	47	50	52
Overig personeel	32	33	34	35	36

Tabel 1.13 Aoc's percentage 50 jaar en ouder

	2002	2003	2004	2005	2006
Totaal aoc's	32	34	36	37	38
Directie/management	66	68	52	48	54
Docent	29	32	35	37	38
Overig personeel	40	39	39	39	37

Tabel 1.14 Hbo percentage 50 jaar en ouder (op basis van fte's)
op peildatum 1 oktober

	2002	2003	2004	2005
Totaal hbo	38	39	39	40
Onderwijzend	46	46	47	47
Ondersteunend	28	29	30	31
Man	47	47	48	48
Vrouw	27	27	29	29

2. Het lerarentekort

2.1 Kwantitatieve aspecten van het lerarentekort

Hoeveel nieuwe leraren zijn de komende jaren nodig? Om die vraag te beantwoorden heeft het ministerie van OCW prognoses laten maken voor twee scenario's: welke vraag naar leraren ontstaat in de omstandigheid van een economische laagconjunctuur respectievelijk hoogconjunctuur⁹⁶? Deze scenario's over de hoog- en laagconjunctuur zijn toegepast op de verschillende onderwijssectoren.

Het accent in dit hoofdstuk ligt op het lerarentekort in het voortgezet onderwijs, omdat in deze sector het kwantitatieve probleem het omvangrijkst is. In het begin van het hoofdstuk wordt stilgestaan bij specifieke aandachtspunten rondom het lerarentekort in de sectoren primair onderwijs (po), beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (bve) en hoger beroepsonderwijs (hbo).

Vraag en aanbod van leraren op macro-niveau

De vraag naar nieuwe leraren neemt de komende jaren aanzienlijk toe omdat een groot deel van de huidige leraren met (vervroegd) pensioen gaat. Deze vergrijzing van leraren gaat aanzienlijk sneller dan de gemiddelde vergrijzing van de Nederlandse arbeidsmarkt. Binnen het onderwijs is het aantal leraren van 50 jaar en ouder 32 procent. In het voortgezet onderwijs en de bve-sector is dit nog een stuk hoger, met respectievelijk 42 en 52 procent. Ter vergelijking: het aandeel 50-plus-sers in de totale beroepsbevolking is 23 procent. De komende jaren is de vervangingsbehoefte voor leraren dan ook flink hoger dan in de totale arbeidsmarkt. Het ministerie van OCW verwacht dat, gezien de huidige

ontwikkelingen op de arbeidsmarkt voor de komende jaren, uitgegaan kan worden van het hoogconjunctuurscenario. Hierna worden echter regelmatig zowel de gegevens van een hoog- als een laagconjunctuur aangegeven.

Primair onderwijs

In de periode vanaf 2006 stijgt het aantal leraren dat vanwege FPU / pensioen of arbeidsongeschiktheid het primair onderwijs definitief gaat verlaten. Het jaarlijkse aantal stijgt van ruim 1.900 voltijdbanen in 2006 naar bijna 3.000 in 2013. Dit is een toename van bijna 60 procent. In het hoogconjunctuurscenario stijgt het verwachte tekort naar circa 3 procent in 2011. Ook in het laagconjunctuurscenario ontstaan op de langere termijn flinke spanningen.

Het grootste probleem in het primair onderwijs tekent zich af bij de schoolleiders. In de raming loopt in het hoogconjunctuurscenario het tekort aan schoolleiders op tot meer dan 5 procent van de werkgelegenheid.

Voortgezet onderwijs

De vervangingsvraag bereikt in 2010-2012 een hoogtepunt. In die periode komen zo'n 5.000 voltijdbanen per jaar vrij. Tot 2015 stroomt driekwart van het personeel uit; dit betreft 47.000 voltijdbanen. De definitieve uitstroom van leraren (voornamelijk uitstroom naar FPU / pensioen) neemt verder toe: van ruim 1.800 voltijdbanen in 2006 naar 2.400 per jaar in 2011.

De instroom uit de lerarenopleiding blijft in deze periode vrij constant. In 2007 en 2008 neemt de instroom uit de opleiding iets toe, om daarna weer iets onder het niveau van 2005 te duiken.

Bve-sector en hbo

De arbeidsmarkt van de bve-sector en het hoger beroepsonderwijs heeft een veel meer open karakter dan de arbeidsmarkt in het primair en voortgezet onderwijs. Daardoor is het voor deze sectoren moeilijker om nauwkeurige voorspellingen te doen over de toekomstige ontwikkelingen. Wel is het mogelijk om uitspraken te doen over de uitstroom van het onderwijspersoneel. In de bve-sector stijgt de vervangingsvraag van leraren van ruim 1.600 voltijdbanen in 2004 naar 1.860 in 2010. Verwacht wordt dat de vraag naar leraren in deze sector nog extra toeneemt door de invoering van de kwalificatieplicht.

96. Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op de nota Werken in het Onderwijs, ministerie van Onderwijs, 2006 en 2007.

Tabel 2.1 Aantal gediplomeerden van de lerarenopleidingen⁹⁸

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Basisonderwijs	4.550	4.350	4.800	5.400	6.150	6.700	6.950	7.200	7.150
Voortgezet onderwijs	4.900	3.800	3.800	3.800	3.900	4.050	4.250	4.150	4.000
Universitaire leraren- opleiding	450	350	400	500	400	400	550	600	600

In de hbo-sector is al langer sprake van een krappere arbeidsmarkt. Eind 2006 is het aantal openstaande vacatures in drie jaar tijd gestegen van 500 naar ongeveer 1.500.

Het aanbod van leraren

Om de uitstroom ten gevolge van vergrijzing te kunnen opvangen, is voldoende instroom vanuit de lerarenopleidingen nodig. In 2006 ronden bijna 12.000 studenten hun lerarenopleiding op hbo- of universitair niveau (zie tabel 2.1)⁹⁷ af. De verwachting is dat dit volume de komende jaren hetzelfde blijft. Deze instroom op de onderwijsarbeidsmarkt is niet voldoende om de grote uitstroom die ontstaat door het (vervroegd) pensioneren van een aanzienlijk deel van het huidige lerarenaantal op te kunnen vangen.

Een andere mogelijkheid om te zorgen voor extra aanbod van leraren is het aanspreken van de 'stille reserve': de groep mensen die ooit een onderwijsbevoegdheid heeft behaald, maar zelf niet meer lesgeeft. In 1998 zijn ongeveer 28.000 mensen uit de stille reserve benaderd om in het onderwijs terug te keren. Specifiek werden mensen aangesproken die een onderwijsbevoegdheid voor het primair onderwijs hadden. In de periode 1998 – 2000 heeft dit geleid tot 4.500 directe plaatsingen in het primair onderwijs⁹⁹.

Samenstelling van de lerarenpopulatie

De leraren in het primair en voortgezet onderwijs en studenten van lerarenopleidingen zijn vooral autochtone vrouwen.

Het lerarentekort

Het aantal vrouwelijke werknemers in het onderwijs stijgt. Bekend is dat een dergelijke 'feminisering' het beroep bij mannen er niet aantrekkelijker op maakt. Daarmee beperkt men zich in de werving voor het beroep van leraar dus feitelijk steeds meer tot slechts de helft van de (aanstaande) beroepsbevolking.

De totale beroepsbevolking in Nederland bestaat voor 10 procent uit allochtonen. In de onderwijssector is allochtoon personeel echter ondervertegenwoordigd: slechts 3,5 procent is van allochtone afkomst. Het lage aandeel leraren uit deze groep wordt voor een belangrijk deel verklaard door een lager aandeel hoger opgeleiden in deze groep. Een andere mogelijke verklaring is dat de uitval van allochtonen tijdens de opleiding (over het algemeen, niet alleen bij lerarenopleidingen) hoger is dan onder autochtonen¹⁰⁰. Toetreding tot het beroep door allochtone studenten blijft zo achter bij wat eigenlijk mogelijk zou zijn.

Specifieke knelpunten in de onderwijsarbeidsmarkt

De vraag naar en het aanbod van leraren verschilt. Belangrijke verschillen ontstaan tussen regio's en tussen bepaalde vakgebieden.

Tekorten naar regio

In het primair onderwijs is sprake van oplopende tekorten in bepaalde regio's. In 2011 zal naar verwachting het tekort aan leraren voor het primair onderwijs het hoogst zijn in Almere, gevolgd door de vier grote steden. Ook in de regio's rondom deze vijf steden is het verwachte tekort groot. Het tekort zal oplopen tot zo'n 4 procent van de werkgelegenheid.

Daarentegen geldt voor het voortgezet onderwijs dat alle scholen, in alle regio's, te maken krijgen met het probleem om voldoende leraren aan te trekken. Regionale demografische en arbeidsmarktverschillen doen zich in deze sector beperkt voor in verhouding tot de landelijke trend van toenemende uitstroom van oudere leraren. In de meeste regio's varieert het tekort tussen de 5,5 procent en 8 procent van de werkgelegenheid.

Tekorten in bepaalde vakken in het voortgezet onderwijs

Bij een aantal vakken zijn er extra problemen. Voor de periode 2007 – 2010 moet vooral voor de volgende vakken een extra inspanning worden geleverd om knelpunten in de personeelssituatie te voorkomen: Duits, Wiskunde, Techniek, Economie, Natuurkunde, Scheikunde en Nederlands¹⁰¹.

97. Ministerie van OCW, 2007a.

98. Ministerie van OCW, 2006, 2007a.

99. Ministerie van OCW, 2007d.

100. Onderwijsraad, 2006.

101. Onderwijsraad, 2006.

Voor het vak Nederlands moeten in de periode 2007 – 2010 jaarlijks ruim 180 leraren extra gevonden worden bovenop de verwachte instroom van leraren. Voor Wiskunde, Techniek en Kunst en Cultuur zijn ruim 100 leraren per vak extra per jaar nodig en voor Geschiedenis en Aardrijkskunde ongeveer 40 leraren per vak¹⁰². Eén en ander betekent dat gemiddeld genomen ruim een kwart van de scholen geen leraar Nederlands kan vinden en een zesde van de scholen geen leraar Wiskunde, Techniek en Kunst en Cultuur.

De tekorten per vak hebben overigens niet alleen consequenties voor het voortgezet onderwijs, maar ook voor de lerarenopleidingen die deze vakken aanbieden. Bij veel opleidingen is de instroom bij bepaalde vakken zo laag dat de ondergrens is bereikt. De bedrijfseconomische situatie en de kwaliteit komen in het gedrang. Een concentratie van de opleidingen wordt wel eens overwogen, maar het gevolg is dat dan in bepaalde regio's deze opleidingen niet meer aangeboden worden. Dit is weer extra nadelig voor het lerarentekort in deze regio's aangezien veel studenten niet bereid zijn om voor een studie en voor een baan ver te reizen of te verhuizen.

2.2 Kwalitatieve aspecten van het lerarentekort

Het lerarentekort kent niet alleen een getalsmatige, kwantitatieve uitingsvorm. Ook in termen van de kwaliteit van het lesgeven komt het lerarentekort naar voren. Daar zijn anno 2007 al de nodige signalen van zichtbaar. De verwachting is dat deze kwalitatieve knelpunten toenemen naarmate het kwantitatieve tekort de komende tijd grotere vormen aanneemt.

Meer onbevoegden voor de klas

Op dit moment is in het voortgezet onderwijs al bijna 17 procent van de leraren onbevoegd of niet bevoegd voor het vak dat zij geven¹⁰³. 77 procent van de scholen had één of meer onbevoegde leraren in dienst. Tabel 2.1 vergelijkt de situatie tussen Nederland en de vier grote steden voor wat betreft het aantal (vak)onbevoegde leraren. Hieruit valt af te lezen dat met name Den Haag en Rotterdam relatief veel onbevoegde leraren in dienst hebben.

Per vak zijn er ook verschillen; bij bijvoorbeeld Nederlands, Wiskunde, Algemene Economie en Natuurkunde is gemiddeld één op de vijf leraren onbevoegd. Alleen bij Godsdienst, Frans en Lichamelijke Opvoeding

Tabel 2.2 Bevoegdheid van vo-leraren in de G4 en Nederland¹⁰⁴

	Bevoegd		Vakonbevoegd		Onbevoegd	
	Aantal	Perc.	Aantal	Perc.	Aantal	Perc.
Amsterdam	4.021	84,5	201	4,2	537	11,3
Rotterdam	3.305	75,1	169	3,8	925	21
Den Haag	2.116	74,8	77	2,7	633	22,4
Utrecht	1.260	81,5	56	3,6	230	14,9
Nederland	91.367	83,1	5.586	5,1	12.867	11,7

Tabel 2.3 Percentage vo-scholen met ...¹⁰⁶

... één of meer onbevoegden in dienst	77 %
... één of meer leraren in dienst die in een 'ander' vak onbevoegd lesgeven	46 %
... één of meer leraren in opleiding (LIO's) in dienst	40 %
... vacatures	31 %
... één of meer zij-stromers in dienst	28 %

staat meer dan 90 procent van de leraren met een juiste bevoegdheid voor de klas¹⁰⁵.

Een deel van de (nog) niet volledig gekwalificeerde mensen die voor de klas staan bestaat uit zij-instromers. Het ministerie van OCW heeft in 2000 beleid ingevoerd om het voor scholen gemakkelijker te maken om zij-instromers aan te nemen. In totaal werkten in 2005 dankzij de zij-instroomregeling in totaal 2.300 extra leraren in het primair, maar vooral in het voortgezet onderwijs; het gaat dus om een relatief klein aantal, zo'n 1 procent van het totale lerarenbestand¹⁰⁷. Uit tabel 2.2 blijkt dat 28 procent van de schoolleiders in het vo aangeeft dat men één of meer zij-instromers in dienst heeft. Het aantal zij-instromers is sterk afhankelijk van de conjunctuur: bij economisch herstel zoals zich dat onlangs heeft ingezet, daalt de zij-instroom¹⁰⁸.

Een terugloop van het aandeel eerstegraads bevoegden

Het aandeel eerstegraads bevoegden dat als leraar werkzaam is in het voortgezet onderwijs daalt. Deze terugloop heeft twee oorzaken. Ten eerste neemt de uitstroom van eerstegraads bevoegden met kandidaatsexamen of mo-b richting (vervroegd) pensioen toe. Deze uitstroom wordt onvoldoende gecompenseerd door de nieuwe instroom van eerstegraads bevoegden vanuit de relevante opleidingen¹⁰⁹. Door verschillende factoren is het voor jonge academici minder aantrekkelijk te kiezen voor een baan in het onderwijs¹¹⁰:

102. ECORYS, 2006.

103. ECORYS, 2006.

104. ECORYS, 2006.

105. Van Kessel e.a., 2007a.

106. Inspectie van het onderwijs, 2007a.

107. In totaal werkten in 2006 in het primair en voortgezet onderwijs gezamenlijk 196.300 leraren. Zie ook Ministerie van OCW, 2007a.

108. Ministerie van OCW, 2006.

109. Ministerie van OCW, 2006.

110. Vogels & Bronneman-Helmers, 2006.

- Er worden vooral lagere onderwijsfuncties gecreëerd in het (voortgezet) onderwijs, zoals onderwijsassistent, instructeur en leraar-ondersteuner.
- Als er hogere functies gedefinieerd worden, zijn dat vooral managementfuncties, waardoor academici dáár sneller naar toe zullen gaan en niet kiezen voor het leraarschap.
- Sinds het midden van de jaren tachtig worden eerstegraads bevoegde leraren niet meer automatisch ingeschaald in schaal 12 (nu: schaal LD), maar is toekenning van die schaal gekoppeld aan de hoeveelheid lessen die men geeft in de bovenbouw van havo / vwo.
- Door de lumpsumbekostiging van scholen voor voortgezet onderwijs is er echter een financiële prikkel om niet teveel mensen op LD-niveau te benoemen.
- Door het nieuwe functiewaarderingssysteem komen er steeds meer LC-functies, die ook betrekking kunnen hebben op coördinerende taken.
- Het salaris van eerstegraads leraren is al geruime tijd niet meer marktconform¹¹¹.
- Jongere academici moeten na hun academische opleiding nog een éénjarige postdoctorale universitaire lerarenopleiding volgen, maar komen vervolgens toch meestal terecht in een LB-functie.

Dat er steeds minder eerstegraads bevoegden werkzaam zijn als leraar in het onderwijs heeft ten tweede ook te maken met het feit dat er minder LD-functies beschikbaar zijn dan voorheen. Hierdoor is het voor leraren minder aantrekkelijk om een eerstegraads lerarenopleiding te volgen.

Het SCP¹¹² wijst er op dat in 2000 48 procent van het personeel in het voortgezet onderwijs was aangesteld in schaal 10 (schaal LB), 12 procent in schaal 11 (schaal LC) en 17 procent in schaal 12 (schaal LD). In 2004 zat 52 procent in schaal 10, 10 procent in schaal 11 en 14 procent in schaal 12. Een enquête onder onderwijspersoneel naar de inschaling na invoering van het nieuwe functiewaarderingssysteem bevestigt volgens het SCP de toename van functies op schaal LB. De Inspectie constateert dat bij deze 'downgrading' het risico bestaat dat korte termijn afwegingen in het kader van efficiëntie in strijd zijn met lange-termijnbelangen rond onderwijskwaliteit¹¹³.

Bekwaamheid en scholing¹¹⁴

In de Wet BIO is (sinds augustus 2006) geregeld dat leraren moeten (blijven) voldoen aan de vastgestelde bekwaamheidseisen. Bovendien is vastgelegd dat leraren het recht én de plicht hebben om professioneel geschoold te worden op kosten van de werkgever. De scholen in het primair en voortgezet onderwijs ontvangen hiervoor sinds het ingaan van deze wet een extra bedrag voor de professionalisering en begeleiding van onderwijspersoneel. Hierbij zijn inbegrepen de scholing van zij-instromers, de begeleiding van beginnende leraren of het inrichten van een infrastructuur voor het opleiden van onderwijspersoneel in de school. Voor een gemiddelde basisschool (van 223 leerlingen) betekent dit een structureel budget van 7.310 euro. Voor een gemiddelde school voor voortgezet onderwijs (1.435 leerlingen) is dit 62.600 euro. Ook de bve-sector heeft een extra budget gekregen voor de professionalisering van het onderwijspersoneel. Over de inzet van deze ruim 10 miljoen maakt de bve-sector eigen afspraken. Voor het hoger onderwijs komt in de lumpsum meer geld beschikbaar dat kan worden ingezet voor professionalisering.

De Inspectie concludeert dat naast allerlei praktische (organisatorische en financiële) knelpunten het ontbreekt aan een breed gedragen, gemeenschappelijke visie op opleiden en begeleiden. Deze visie dient betrekking te hebben op de brede professionaliteit van de leraar, de wijze waarop zo iemand opgeleid en begeleid dient te worden en hoe de rollen van de lerarenopleiding en de school daarbij in samenhang dienen te worden ingevuld. De schoolleiders in het po en vo spelen daarbij volgens de Inspectie een cruciale rol¹¹⁵.

111. Ministerie van BZK, 2001, 2006.

112. Vogels & Bronneman-Helmers, 2006.

113. Inspectie van het Onderwijs, 2007a.

114. Ministerie van OCW, 2006.

115. Inspectie van het Onderwijs, 2007a.

3. Kwaliteit van de lerarenopleiding

Er zijn drie soorten lerarenopleidingen in Nederland:

- de pabo's (bachelorniveau) voor leraren primair onderwijs;
- de tweedegraads lerarenopleidingen (bachelorniveau) aan de hbo's voor leraren vo / bve; deze leraren zijn benoembaar in educatie en beroepsonderwijs, praktijkonderwijs, vmbo en de eerste drie leerjaren van havo en vwo. Deze studie kan in vier jaar aan de lerarenopleiding worden volbracht of op opleidingsscholen (zie hieronder). Inmiddels is er ook de variant van de éénjarige kopopleiding. Studenten met een bachelor in een bepaald vakgebied (bijv. heao) kunnen via deze (door OCW met studiefinanciering bekostigde) kopopleiding hun tweedegraads bevoegdheid halen;
- de eerstegraads lerarenopleidingen (hbo- en wo- masterniveau) aan de universiteiten en het hbo is ten behoeve van leraren die benoembaar zijn in de bovenbouw van havo en vwo.

Opleiden in de school

De studenten die op een lerarenopleiding ingeschreven staan, worden niet allemaal daar opgeleid: een deel van de studenten volgt een opleidingstraject in een school voor po, vo en bve. Een aantal (vooral grotere) scholen leidt op deze manier voor meer dan de eigen behoefte op. De meeste van deze scholen hebben in de periode 2002-2006 gebruik gemaakt van een subsidieregeling van OCW om de infrastructuur voor het opleiden in de school neer te zetten. In totaal hebben 1.081 scholen voor primair onderwijs, 207 scholen voor speciaal (basis)onderwijs, 235 scholen voor voortgezet onderwijs en 20 instellingen voor beroeps- onderwijs en volwasseneneducatie aan deze breedtepijot meegedaan.

In het schooljaar 2006 / 2007 ging vervolgens een aantal scholen (po, vo, bve samen) in samenwerking met een lerarenopleiding naar keuze met dieptepilots 'Opleiden in de school' van start. In deze 37 pilots wordt onderzocht aan welke kwaliteitscriteria een opleidingsschool (waaronder bijvoorbeeld ook kwaliteitscriteria / competenties voor opleiders in de school) moet voldoen. Daarnaast wordt duidelijk gemaakt hoe het werkplekleren wordt geborgd én toetsbaar gemaakt.

Regionale samenwerking

Om bestaande vormen van regionale samenwerking tussen de lerarenopleidingen onderling en tussen de lerarenopleidingen en de scholen nog verder te versterken is van 2006 – 2008 de subsidieregeling 'Regionale samenwerkingsverbanden en landelijke expertisecentra lerarenopleiding' van kracht. Behalve het versterken van de samenhang, het uitwisselen en behouden van vakinhoudelijke en didactische expertise en het in stand houden van assessmentcentra voor de zij-instroom, is het de bedoeling dat binnen deze samenwerking een oplossing gevonden wordt voor de 'kleine vakken'. Eind 2007 start een onderzoek naar de voortgang van dit project.

Sturen op de kwaliteit van de lerarenopleidingen

Ten minste eenmaal in de zes jaar moet elke hbo / wo-opleiding (in het kader van de externe kwaliteitszorg) worden geaccrediteerd. Daartoe wordt de opleiding bezocht door een visiterende en beoordelende instantie (VBI) die zijn bevindingen voorlegt aan de Nederlands Vlaamse Accrediteringsorganisatie (NVAO). Deze stelt vervolgens vast of het rapport van de VBI goed was (kwam men terecht tot de bevindingen) en of vervolgens accreditering wordt verleend of onthouden. In 2009 (voor de pabo's, tulo's en ulo's) en in 2010 (voor de tweede- en eerste-graads lerarenopleidingen op het hbo) moet de volgende accreditatie zijn verworven. De accreditatie mag en kan ook eerder plaatsvinden. De Hengelose pabo Edith Stein heeft bijvoorbeeld in mei 2007 het initiatief genomen om vervroegd de accreditatie aan te vragen. Hiermee hoopt de Hogeschool actief bij te dragen aan een beter imago van de lerarenopleidingen.

Beleidsagenda Lerarenopleidingen 2005 – 2008

Om de kwaliteit van de lerarenopleidingen te versterken, voeren de lerarenopleidingen momenteel de Beleidsagenda Lerarenopleidingen 2005 – 2008¹¹⁶ uit. De Beleidsagenda bevat afspraken over het verbeteren van de kwaliteit en het verbeteren van de samenwerking tussen lerarenopleidingen door middel van regionale samenwerkingsprojecten. Voor het uitvoeren van deze agenda is in de periode 2005 – 2008 in totaal ruim 22 miljoen beschikbaar.

De eerstegraads lerarenopleidingen (de ulo's en tulo's) hebben in een tussentijdse verantwoording verwoord hoe zij momenteel werken aan de kwaliteit van de in- en uitstroom, het opleiden in de school en de eigen leraren. En hoe zij daarnaast de borging van de kwaliteit aan het versterken zijn¹¹⁷. De tweedegraads lerarenopleidingen en de pabo's hebben een eerste uitwerking en aanvullende afspraken vastgelegd in de Bestuurscharter (2006)¹¹⁸.

Hieronder volgt een samenvatting van de afspraken in de bestuurscharter.

– *Het reken- en taalbeleid*

De afgelopen jaren was er veel kritiek op de reken- en taalvaardigheden van de studenten aan de pabo. Daarom is op de pabo met ingang van het studiejaar 2006 / 2007 de reken- en taaltoets ingevoerd. Deze toets kan leiden tot een (bindend) negatief studieadvies. De uitkomsten van de eerste ronde toetsen: voor rekenen haalde 53 procent van de instromende studenten de norm en voor taal 32 procent. De instromende pabo-studenten afkomstig van het mbo scoorden het slechtst. In het verlengde van de beleidsagenda heeft de minister van OCW toegezegd zorg te dragen voor een substantiële verhoging van deze reken- en taalvaardigheden. Dit zal gerealiseerd zijn bij de instroom van het studiejaar 2008 / 2009 en vraagt om een actieve rol van het voortgezet en middelbaar beroeps-onderwijs.

– *Samenwerking binnen de regio*

In de Beleidsagenda is ruimte gemaakt voor een pilot 'Opleiden in de school' op de werkplek. De afgelopen jaren is deze vorm van opleiden steeds belangrijker geworden. Er zijn inmiddels scholen die op deze manier opleiden voor de markt en niet voor eigen 'gebruik'. Bovendien zijn er scholen die het opleiden in de school verenigen met schoolontwikkeling, onderwijsinnovatie en onderzoek binnen de

school. In nauwe samenwerking met hogescholen en universiteiten wordt zo een 'academische school' vormgegeven.

Om de (infrastructurele) samenwerking tussen lerarenopleidingen te verbeteren, is er in 2006 een subsidieregeling 'Regionale samenwerkingsverbanden en landelijke expertisecentra lerarenopleidingen 2006 – 2008' van kracht geworden. Met behulp van deze regeling worden acht regionale samenwerkingsverbanden (voor onder andere het behouden van een regionaal aanbod in 'kleine vakken') en acht landelijke expertisecentra (voor onder meer bundeling, ontwikkeling en overdracht van inhoudelijke en didactische expertise) gefinancierd. Na 2008 dragen de participerende organisaties zelf zorg voor het voortbestaan van deze samenwerkingsverbanden en expertisecentra.

– *Eerder verworven competenties*

De hogescholen hebben een kwaliteitsstandaard voor evc-procedures ontwikkeld die duidelijk maakt hoe de individuele kwaliteit van instromende studenten zonder mbo- of havo-diploma of met relevante werkervaring wordt vastgesteld.

– *Landelijke competentieprofielen*

De lerarenopleidingen hebben een eenduidig hbo-bachelorniveau vastgesteld die geldt voor alle hogescholen. Concreet betekent dit dat voor zowel de bacheloropleiding tot leraar basisonderwijs (pabo) als voor het voortgezet onderwijs (tweedegraads lerarenopleidingen) landelijke uitstroom competentieprofielen zijn vastgesteld.

– *Kwaliteitszorg*

De hogescholen zullen ervoor zorgdragen dat ze beschikken over een goed functionerend en gedragen systeem van interne kwaliteitszorg. De lerarenopleidingen hebben hiertoe een samenhangend systeem van kwaliteitsindicatoren ontwikkeld.

– *Masteropleidingen*

De lerarenopleidingen hebben in samenwerking met het werkveld het competentieprofiel voor de master Leren en Innoveren ontwikkeld. Het is de wens van de hogescholen dat deze masteropleiding aan het samenhangend stelsel van bekostigde educatieve masteropleidingen wordt toegevoegd.

116. Ministerie van OCW, 2005.

117. ICLV/SNU, 2006.

118. HBO-raad, 2006.

4. Voorbeelden van maatregelen in de periode 1995 – 2007

In dit overzicht zijn – niet uitputtend – maatregelen en initiatieven opgenomen die sinds medio jaren negentig zijn getroffen voor versterking van het beroep van leraar en aanpak van het lerarentekort. De maatregelen die voortvloeien uit het rapport van de Commissie Van Es¹¹⁹ zijn aangeduid met een *. Specifieke, tijdelijke maatregelen die tot op heden nog van kracht zijn, zijn aangeduid met **.

Maatregelen naar aanleiding van Commissie Van Rijn (vanaf 2001: versterken beloningspositie)

Door middel van het verruimen van het schoolbudget werden onder andere de volgende doelen beoogd:

- verbeteren loopbaanperspectief door functiedifferentiatie;
- stimuleren van beloningsdifferentiatie;
- instellen bindingstoelage voor leraren die het maximumsalaris hebben bereikt;
- verdergaande professionalisering van het personeel en de organisatie;
- inkorten carrièrepatronen van 21 of 22 stappen naar 18 stappen;
- faciliteren zij-instroom en LIO's (Leraar In Opleiding);
- facilitering Wet Arbeid en Zorg (onder andere betaald ouderschapverlof).

Maatregelen gericht op het versterken van het beroep

- nationaal actieprogramma (1994) maatregelen gericht op nascholing van docenten*;

- schoolprofielbudget verstrekt middelen aan scholen voor ondersteuning beginnende leraren*;
- FORUM (circa 1994) oprichting platforms beginnend leraarschap*;
- vaststellen bekwaamheidseisen voor het po, vo en bve (1997 – 1998)*;
- project Wisselwerk gericht om docenten gedurende een half à twee jaar op een andere arbeidsplaats te laten werken, binnen of buiten het onderwijs*;
- oprichting SBL (1998) onder andere ter bevordering van het opstellen van bekwaamheidseisen zoals bedoeld in de Wet Beroepen in het Onderwijs, daarnaast oprichten van netwerken voor en door docenten: Onderwijs aan het woord;
- oprichting LPBO (2005): bekwaamheidseisen voor leraar po, vo en leraarondersteuner vastgelegd;
- invoering Wet BIO (2006).

Maatregelen gericht op de lerarenopleidingen

- actieplan en integratieplan 'Investeren in voorsprong' (eind 1995) over Integratie van ict in de lerarenopleiding*;
- versterking duale beroepsbegeleidende leerweg van de opleiding tot onderwijsassistent*;
- stimuleren samenwerking tussen ROC's en scholen po op het gebied van onderwijsassistenten*;
- project 'Gedifferentieerde Aanvangsbekwaamheid Leraren Basisonderwijs' dat studenten in staat stelt een bepaalde differentiatie te kiezen, waardoor afgestudeerden naast hun startbekwaamheid, bekwaam zijn in een specifieke taak of functie binnen het team (vanaf 1995)*;
- convenant gericht op bevordering instroom in een organisatorische en kwalitatieve versterking van ulo's (1994 – 1997). Vanaf 1998 gezamenlijk programma om tot vergroting aantal universitair geschoolde leraren te komen*;
- regeling voor tegemoetkoming in de kosten voor pabo-studenten die geen recht hebben op studiefinanciering 1997*;
- regeling omslag werkwijze eerste- en tweedegraads lerarenopleidingen hbo 1999 – 2004 (proces van vraaggeoriënteerd werken bij lerarenopleidingen);
- oprichting Educatief Partnerschap (EPS) voor gezamenlijke aanpak vernieuwing opleidingen en versterking oriëntatie op vragen vanuit het werkveld;
- convenant bedrijfseconomische situatie van kleinschalige opleidingen (2001 – 2005);

Voorbeelden van maatregelen in de periode 1995 – 2007

- wijziging van de WHW en WVO in verband met modernisering ulo's tot eerstegraads leraar voortgezet onderwijs (2000);
- subsidieregeling regionale samenwerkingsverbanden en landelijke expertise centra 2006 – 2008 **;
- stimuleringsregeling 'Opleiden in de school' 2003 / 2004;
- subsidieregeling diepte pilot opleidingsschool en academische school po en vo 2005 – 2008 **;
- ho-niveau, bekwaamheidseisen, opleidingsprofielen en competenties verhelfden van aanstaande leraren (vanaf 2005);
- vergroten aantal gepromoveerde lerarenopleiders (vanaf 2005);
- verbeteren van interne kwaliteitszorg (tweedegraads opleiding), opstellen van landelijke standaard voor toetsingscriteria (eerstegraads opleiding) (vanaf 2005);
- eenjarige hbo-opleiding tot leraar tweedegraads volgend op een hbo- of wo-bachelor in een verwant vak.

Maatregelen gericht op het versterken van de schoolorganisatie

- wijziging financieringssysteem voor nascholing: scholen kunnen vanaf dat moment over eigen budget beschikken (1993)*;
- convenant II (1993) toekenning van schoolprofielbudget bestemd voor taak- en functiedifferentiatie, taak vermindering plus begeleiding startende leraren, taakverlichting van vier tot zes uur en taakvariatie voor oudere leraren*;
- tweejarige opleiding voor schoolleiders in po, gericht op breed takenpakket van schoolleider, in bijzonder onderwijskundig leiderschap (1994)*;
- campagne 'Onderwijskundig Leiderschap' om schoolleiders, docenten en ondersteuners te doordringen van het belang van integraal management vanuit onderwijskundig perspectief (1995)*;
- decentralisatie secundaire arbeidsvoorwaarden vo en bve (1996)*;
- cao 1996 – 1998: verdergaande arbeidsduurverkortung; reductie maximale lessentaak van 28 naar 26 lessen; bevordering van de arbeidsparticipatie van ouderen*;
- programma voor cursusontwikkeling en training van leidinggevers in het voeren van functionerings- en beoordelingsgesprekken*;
- voorlichtingsbijeenkomsten voor scholen over personeels- en opleidingsbeleid 2001 – 2002;
- inzet op professionalisering van schoolleiders via NSA voor po en ISIS / Q5 voor vo;
- instellen register directeur onderwijs voor po door NSA;

Voorbeelden van maatregelen in de periode 1995 – 2007

- Deltaplan techniek: onderwijs anders organiseren en kwaliteitsverbetering docenten (2004);
- pilot project ‘Stimuleren meerjaren personeelsplanningen’ op scholen door beschikbaar stellen good practices en Inspectie (vanaf 2004);
- invoering nieuwe FUWASYS (vanaf 2002);
- verruiming beleidsmogelijkheden op personeelsbeleid door Convenant scholing en professionalisering **;
- stimuleringsregelingen beginnende directeuren in het primair onderwijs (2003 – 2006 en 2006 – 2008) **.

Maatregelen ter verhoging van het aanbod van leraren

- experimentenwet WW (2000) geeft mensen de mogelijkheid om met behoud van uitkering een opleiding tot leraar po of vo te volgen;
- verruimen bevoegdheidsregel voor LIO's;
- inschakeling bemiddelingsbureaus (OnderwijsBV, WordLeraar en CCO) voor zij-instroom;
- subsidieregeling zij-instroom (2003 – 2004);
- project opvangpool Amsterdam Zuid-Oost waarbij onderwijsassistenten kinderen opvangen als er geen leraren beschikbaar zijn;
- 2001-2002 financiële impuls om onderwijsassistenten in dienst te nemen;
- subsidieregeling voor tien regio's met toekomstige verhoogde kans op arbeidsmarktnelpunten;
- stimulering regionale samenwerking**;
- convenant behoud pas afgestudeerden**;
- subsidieregeling leraren po om als zij-instromer in het beroep te gaan werken in het vo**.

5. Salarissen en beloningsverhoudingen

Tussen salarissen van leraren en vergelijkbare functies in andere sectoren bestaan verschillen. Salarissen in de collectieve sector waaronder het onderwijs liggen meestal lager dan in de markt. Echter, de salarissen in de onderwijssector staan er ongunstiger voor dan vergelijkbare banen in de collectieve sector. Juist nu méér leraren nodig zijn, blijft de beloning voor het werk achter. Dat is zorgelijk in tijden dat hoger opgeleiden op de arbeidsmarkt schaars zijn én schaarser worden.

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de feitelijke situatie van de salarisindeling van de onderwijssector en op de feitelijke beloningsachterstand die leraren hebben. Ook vergelijken we de Nederlandse situatie met die in andere landen en gaan we in op de oorzaken van de achterstand in de beloningspositie van de leraar.

5.1 Salarissen

In 2004 is een nieuw functiewaarderingssysteem voor het primair en voortgezet onderwijs en de bve-sector ingevoerd (FUWASYS). Er zijn vier naar functiezwaarte oplopende salarisschalen: LA, LB, LC en LD. Het startsalaris van de leraar in primair en voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs ligt zo rond 2.200 euro bruto. In de LA-schaal bereikt de leraar een maximumsalaris van een kleine 3.100 euro bruto en in de LD-schaal een maximum van 4.500 euro bruto. Opvallend kenmerk in dit systeem in vergelijking tot andere functiebouwwerken – bijvoorbeeld die van de rijksoverheid – zijn de lange carrièrelijnen. Het onderwijs kent achttien jaarlijkse periodiekstappen terwijl vergelijkbare functiebouw-

Tabel 5.1 Aandeel leraren naar salarisschaal 2004¹²¹

Schaal	Beginsalaris	Eindsalaris ¹²²	Per sector aandeel leraren in schaal			
			po-bao	po-sbo en -(v)so	vo	bve
LA	€ 2.141	€ 3.089	99 %	0 %	0 %	0 %
LB	€ 2.220	€ 3.393	1 %	98 %	70 %	42 %
LC	€ 2.234	€ 3.961	0 %	2 %	12 %	48 %
LD	€ 2.242	€ 4.504	0 %	0 %	18 %	10 %
Totaal			100 %	100 %	100 %	100 %

Tabel 5.2 Salarisverdeling hbo 2005¹²³

Salarisschalen	≤ 8	9	10	11	12	≥ 13
Percentage	28,5 %	7,7 %	7,7 %	19,6 %	29,9 %	6,7 %

Tabel 5.3 Personeel aan einde salarisschaal hbo

	2001	2002	2003	2004	2005
Percentage	50,3 %	51,7 %	53,3 %	55,2 %	54,8 %

werken er doorgaans tien of twaalf kennen¹²⁰. Hieronder staat in een tabel aangegeven hoe in 2004 de verdeling over de vier schalen is.

Het hoger beroepsonderwijs kent een ander schalensysteem. Voor het onderwijzend personeel hanteert men twee categorieën: die van instructeur en leraar. De instructeur verdient zowel qua start- als qua maximumsalaris minder dan een leraar in de andere onderwijssectoren (start bij 1.950 euro bruto en maximum van 3.500 euro bruto). In schalen bezien kan een instructeur doorgroeien van schaal 8 t/m schaal 10. Een docent in het hbo kent hogere start- en maximumsalarissen dan in het po, vo en bve-sector (start bij 2.550 euro bruto en maximum van 5.000 euro bruto). Dit loopt van schaal 11 t/m schaal 13. In onderstaande tabellen staat de salarisverdeling in het hbo aangegeven. Daarnaast is een overzicht gegeven van het personeel dat in het maximum van de schaal zit. Over de periode 2001 – 2005 is dit met bijna 5 procent toegenomen. De gegevens in beide tabellen betreffen al het personeel dat werkzaam is op een hogeschool, dus ook het niet-onderwijzend personeel.

5.2 Verschil in beloning met andere sectoren

De onderwijssector biedt redelijke aanvangssalarissen, maar als gevolg van de lange carrièrelijnen en een gering loopbaanperspectief lopen deze niet snel op. Het verschil in beloning ontstaat na een paar jaar. Een leraar in het primair onderwijs verdient ruim 10 procent minder dan een vergelijkbare werknemer in de marktsector. Voor een leraar in het voortgezet onderwijs is dat 14 procent; leraren in het hbo in de bve-sec-

120. Ministerie van BZK, 2001.

121. Ministerie van OCW, 2006; Inspectie van het Onderwijs, 2007a.

122. Salarissen per maand, op loonpeil 1-8-2005, er is geen rekening gehouden met eventuele toelagen.

123. Cijfers ontleend aan HBO-raad, www.hbo-raad.nl.

Tabel 5.4 Gecorrigeerde bruto uurloonverschillen naar sector, in procenten¹²⁶

Sector	Gecorrigeerd beloningsverschil 2004	Bruto loongroei tussen 2001 – 2004 ¹²⁷	Bruto loongroei vergelijkbare groep in de markt 2001 – 2004
Collectieve sector totaal	-1,6	5,4	8
Primair onderwijs	-10,2	8,8	10
Voortgezet onderwijs	-14,1	8,0	9
Beroeps- en volwasseneneducatie	-9,3	8,2	10
Hoger beroepsonderwijs	-9,1	7,0	10

tor verdienen ruim 9 procent minder dan vergelijkbare werknemers in de marktsector¹²⁴. Op latere leeftijd nemen de verschillen met de markt weer enigszins af, doordat de lonen als gevolg van de lange carrièrelijnen langer doorstijgen dan de markt. Niettemin blijkt uit een recente studie dat het onderwijs niet alleen een beloningsachterstand kent ten opzichte van de markt, maar ook ten opzichte van werknemers bij de politie, rechterlijke macht en defensie¹²⁵. Deze achterstand is in de periode 2001 – 2004 verder toegenomen. In tabel 5.4 staan de verschillen in beloning met vergelijkbare groepen in de markt per onderwijssector weergegeven.

De beloningspositie wordt in de Trendnota van het ministerie van BZK gedefinieerd als het verschil in primaire beloning tussen een werknemer in één van de sectoren van de collectieve sector ten opzichte van een vergelijkbare werknemer in de marktsector. Hierbij wordt dus geen rekening gehouden met andere factoren die van invloed zijn op de arbeidsmarktpositie, zoals secundaire arbeidsvoorwaarden (bijvoorbeeld gunstige verlofregelingen) en de inhoud van het werk. Beloningsverschillen kunnen om tal van redenen gerechtvaardigd zijn. Een combinatie van relatief grote negatieve beloningsverschillen en een dreigende arbeidsmarktproblematiek maakt binnen de overheidssectoren echter vooral de beloningspositie van het personeel in het po en vo kwetsbaar.

Leraren met een wetenschappelijke opleiding verdienen in het onderwijs circa 30 procent minder dan in de markt. Het hbo-opgeleid personeel verdient ongeveer 10 procent minder dan in de markt. Dit wijkt niet veel

af van de beloningspositie van hbo-opgeleiden in andere delen van de collectieve sector. In het hbo vindt werving van nieuwe personeelsleden ook met name plaats onder hbo- en wo-opgeleiden. Het wo-opgeleid personeel in de hbo-sector verdient 22 procent minder dan werknemers in de markt, terwijl hbo-opgeleid personeel in deze sector nauwelijks minder (-3 procent) verdient dan in de marktsector.

In bepaalde regio's is de relatieve beloningsachterstand groter dan in de ander regio's. Deze verschillen worden voornamelijk veroorzaakt doordat in de marktsector in het westen (grote steden in de Randstad) meer te verdienen valt dan elders in het land, terwijl er in het onderwijs geen sprake is van regionale beloningsverschillen. In deze regio's zijn de verleidingen van de markt voor in het bijzonder het hoger opgeleide onderwijspersoneel dus het grootst. Vooral ten tijde van hoogconjunctuur zullen met name deze regio's het moeilijker hebben om personeel aan zich te binden.

Oorzaken voor verschillen

Leraren worden anders beloond dan hoog opgeleide werknemers in andere delen van de collectieve sector en in de marktsector. Over het algemeen wordt beschouwd dat er een aantal oorzaken voor deze beloningsverschillen is:

- De lange carrièrelijnen met achttien jaarlijkse periodiekstappen. In andere (overheids-)sectoren ligt de carrièrelijn op tien à twaalf stappen.
- Geringe loopbaanmogelijkheden. De platte structuur van een schoolorganisatie geeft weinig kansen tot promotie, zeker als leraren binnen het beroep van leraar willen blijven en niet de stap naar het management willen maken. Veelal gaan functie- en baanwisselingen gepaard met financiële groei in beloning. Deze wisselingen komen in de onderwijssector veel minder voor dan in andere sectoren in de collectieve sector.
- De beperkte ruimte voor salarisverhogingen in het onderwijs, doordat deze ruimte wordt bepaald door de gemiddelde stijging van cao-lonen in de marktsector (de 'referentiesystematiek'). Daarmee wordt geen recht gedaan aan het feit dat in het onderwijs verhoudingsgewijs meer hoger opgeleiden werken.

124. Ministerie van BZK, 2006.

125. Ministerie van BZK, 2006.

126. Ministerie van BZK, 2006.

127. Loongroei gezuiverd van samenstellingseffecten. De loongroei omvat contractuele loonontwikkeling, veranderingen in toegekende toelagen en ranginflatie dan wel rangdeflatie.

- In de marktsector gelden beloningsverschillen tussen regio's. In de Randstad valt meer te verdienen dan elders in het land. In het

Tabel 5.5 Invloed van tevredenheid over 'zachte factoren' in het onderwijs¹²⁹

Zachte factor	Invloed verschil zachte factor t.o.v. markt, omgerekend in percentage van het brutoloon
Voldoende variatie in werk	—*
Zelf werktaken organiseren	—*
Weinig stress in werk	—*
Werk af in benodigde tijd	-1,1 %
Goede beroepskeuze	1,7 %
Tevredenheid reistijd	1,0 %
Tevredenheid combi werk / privé	0,2 %
Tevredenheid vrije tijd	0,6 %
Weinig conflicten op werk	0,5 %
Genoeg steun superieuren	0,1 %
Goede organisatie	0,0 %
Goed geïnformeerd	0,2 %
Weinig zorgen baan zekerheid	1,7 %
Totaal	5,0 %

* Heeft geen significante invloed op tevredenheid loon.

onderwijs daarentegen zijn er geen regionale verschillen in beloning. Daardoor kan de beloningsachterstand in de Randstad oplopen tot boven 10 procent, terwijl in andere delen van Nederland geen of een veel geringere beloningsachterstand bestaat.

Een mogelijke oorzaak zoals genoemd in de nota WIO 2007¹²⁸ is dat leraren het werk intrinsiek zo aantrekkelijk vinden dat een hoge beloning minder belangrijk gevonden wordt. Het gaat hier bijvoorbeeld om de tevredenheid met aspecten als reistijd, de combinatie van werk en privé, arbeidstevredenheid (goede beroepskeuze, weinig conflicten op het werk) en baan zekerheid. Deze aspecten dragen voor ongeveer 6 procent bij aan de gevonden verschillen. In tabel 5.5 wordt een overzicht gegeven van de 'zachte factoren' en de mate waarin ze van invloed zijn op het verschil in brutoloon. Zoals blijkt uit de tabel heeft de ervaren werkdruk in het onderwijs een negatieve invloed op het ervaren beloningsverschil. Dit geldt ook voor de lagere carrièremogelijkheden dan in de marktsector.

5.3 Nederlandse lerarensalarissen in internationaal perspectief

Uit internationaal onderzoek¹³⁰ blijkt dat de aanvangssalarissen van leraren in het primair onderwijs in Nederland hoger liggen dan in andere OESO-landen of de EU. Alleen Duitsland, Denemarken en de VS hebben een hoger startsalaris. Ook het maximumsalaris ligt boven de gemiddelden. België, Duitsland en Frankrijk kennen een hoger maximumsalaris. Het opvallende aan Frankrijk is dat het verschil tussen het startsalaris en het maximumsalaris een stuk groter (20.000 euro per jaar) is dan in andere landen uit de internationale vergelijking. De maximale salarissen in het voortgezet onderwijs (LB-, maar vooral de LD-schaal) behoren internationaal tot de top. Internationaal vergeleken is het salaris van Nederlandse leraren in het po en vo zo bekeken helemaal niet zo slecht. Tegelijkertijd dienen bij deze internationale gegevens wel kanttekeningen gemaakt te worden. Ten eerste is voor de cijfers van Nederland uitgegaan van het maximaal te bereiken bedrag in de hoogste (LD) van de drie salarisschalen voor het voortgezet onderwijs. In de praktijk blijkt dat veel leraren niet volgens deze schaal worden betaald. Ten tweede moet worden opgemerkt dat de omvang van de lessentaak internationaal aanzienlijk fluctueert; de lessentaak van de leraar in Nederland ligt op een relatief hoog niveau.

128. Ministerie van OCW, 2006.

129. Ministerie van OCW, 2006.

130. OECD, 2006.

6. Loopbaanmogelijkheden en personeelsbeleid

De onderwijssector geldt nog steeds als een gesloten circuit. Veel potentiële werknemers vrezen in een fuik terecht te komen. De interne en externe mobiliteitscijfers bevestigen dit beeld. In 2003 / 2004 is de overgrote meerderheid (ongeveer 95 procent) van het onderwijzend personeel bij dezelfde werkgever gebleven. Er zijn weinig leraren die de overstap maken naar een ander schoolbestuur¹³¹.

Om van werk of functie te veranderen hoeven leraren ook niet per se van werkgever te veranderen. Binnen de functie van leraar vindt immers steeds meer specialisatie en splitsing van taken plaats. Twee van de drie leraren vervullen één of meer specifieke taken zoals intern begeleider, remedial teacher, leerlingbegeleider, coördinator, praktijk- of stagebegeleider uit. Het betreft hier veelal taakdifferentiatie (binnen dezelfde functieschaal) en geen functiedifferentiatie (met een promotie naar een hogere schaal). De functiedifferentiatie die in het onderwijs het meest wordt toegepast, en die tot vergroting van het carrièreperspectief leidt, is differentiatie op grond van leidinggevende en coördinerende taken. Dus niet differentiatie op basis van lesgevende of leerlinggerichte kwaliteiten of taken.

Onderwijsmedewerkers schatten hun carrièremogelijkheden aanzienlijk negatiever in dan werknemers in de marktsector. In het primair onderwijs is tweederde ontevreden over de loopbaanmogelijkheden, in het voorgezet onderwijs en de bve-sector driekwart. De platte structuur van een schoolorganisatie geeft weinig kansen tot promotie, zeker als werknemers leraar willen blijven en niet de stap naar het management willen maken. Loopbaanplannen zijn in alle onderwijssectoren nog zeer

Tabel 6.1 Percentage schoolleiders dat stelt dat dit zich voordoet¹³³

Onderdeel	Basisonderwijs		Voortgezet onderwijs	
	Incidenteel	Structureel	Incidenteel	Structureel
Functioneringsgesprekken	3	96	2	93
Persoonlijk ontwikkelingsplan (pop)	19	66	10	75
Beoordelingsgesprekken	32	34	31	54
Functiedifferentiatie	22	17	16	51
Immateriële vergoedingen (extra verlof e.d.)	27	7	28	19
Gratificaties	14	6	15	14
Beloningsdifferentiatie	10	3	16	11

ongebruikelijk. Slechts ongeveer 10 procent van de leraren heeft hiermee te maken¹³².

De kwaliteit van het personeels- en organisatiebeleid van de onderwijsinstellingen is essentieel om het werken in het onderwijs aantrekkelijk te maken, tekorten te bestrijden en de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. De afgelopen jaren is daarom fors ingezet op Integraal Personeelsbeleid (IPB).

Uit onderzoek van de Inspectie blijkt dat het werken met persoonlijke ontwikkelingsplannen doorgaans nog in de beginfase verkeert. Slechts weinig scholen in het po en vo voldoen aan functie- of beloningsdifferentiatie. Ook andere specifieke beloningen (niet-materiële vergoedingen) en gratificaties blijken zeer weinig voor te komen. Het percentage scholen dat functioneringsgesprekken houdt, is wel groot. Het valt ook op dat het houden van beoordelingsgesprekken veel minder voorkomt.

131. Ministerie van OCW, 2006.

132. Onderwijsraad, 2006.

133. Inspectie van het Onderwijs, 2007a.

7. Verantwoording van de benodigde investeringen

Om een indicatie te geven van het volume aan investeringen dat met deze maatregelen is gemoeid, zijn door het ministerie van OCW berekeningen gemaakt. Deze berekeningen zijn, gelet op de korte tijdspanne waarbinnen één en ander is uitgevoerd, globale indicaties van het benodigde investeringsvolume.

Hierna worden de indicaties beschreven. De beschrijving volgt de hoofdlijnen van de voorgestelde maatregelen van het advies: een betere beloning, een sterker beroep, een professionelere school en korte termijn crisismaatregelen.

De bedragen die vermeld staan betreffen structurele, jaarlijkse investeringen. Vooraf wordt opgemerkt dat nu nog niet kan worden vastgesteld in welk jaar het maximum van de benodigde investeringen zal vallen en hoe het verloop van het investeringsvolume over de jaren heen zal zijn. In de beschrijving worden dan ook maximumbedragen genoemd zonder aan te geven in welk jaar dat maximum bereikt wordt.

Een betere beloning

De Commissie stelt voor de beloning van leraren op niveau te brengen en het verschil met de marktsector in te lopen. Hiertoe wordt een nieuw salarisgebouw voorgesteld waarin het opleidingsniveau het centrale beloningscriterium is, het maximumsalaris van de leraar met gemiddeld 2 procent wordt verhoogd en waarin het aantal salarisperiodieken wordt gereduceerd van 18 naar 12¹³⁴.

De overstap naar het nieuwe salarisgebouw als zodanig kost circa 700 miljoen euro; de inkorting van het aantal schalen vergt bij benadering 330 miljoen euro. Het beschikbaar stellen van ruimte voor arbeidsmarkttoelagen vergt 120 miljoen euro.

Tezamen genomen vergen deze maatregelen een additioneel budget van ruim 1,1 miljard euro. 'Additioneel' wil hier zeggen dat hierin de ruimte die nodig is voor een generieke salarisverhoging zoals wordt overeengekomen in cao-onderhandelingen niet is begrepen.

Een sterker beroep

Binnen dit cluster van maatregelen is met het voorstel van de Fundatie het grootste investeringsvolume gemoeid. Als ervan wordt uitgegaan dat een meerderheid van leraren minimaal één keer in de loopbaan een beroep doet op het fonds, dan moet de Fundatie over een budget beschikken van 80 miljoen euro. Naarmate de scholingskosten en de vergoeding voor loonverlet hoger liggen, zal de Fundatie over meer budget dienen te beschikken.

Voor instellen en onderhoud van het publiekrechtelijk register en het excellentenregister is minimaal 10 miljoen euro nodig. De verwachting is dat een deel van de kosten (3,5 miljoen euro) wordt gefinancierd uit contributies en arbeidsvoorwaardenruimte. Per saldo vergt dit voorstel daarmee een maximumbedrag van 6,5 miljoen euro.

Met de ontwikkeling van gezamenlijke examens voor lerarenopleidingen is naar verwachting een bedrag gemoeid van circa 25 miljoen euro. Daarmee kunnen voor in totaal zo'n 250 vakken gezamenlijke examens worden ontwikkeld. Dit vakkenvolume is nodig voor: 10 vakken op de pabo-opleidingen, 150 vakken op 30 tweedegraads opleidingen, 50 vakken op 10 eerstegraads opleidingen en 50 vakken op 10 universitaire lerarenopleidingen. Mogelijk kan door combinaties het aantal te ontwikkelen examens worden gereduceerd, waarmee het benodigd budget daalt.

Met het deel van de voorstellen waarvoor op dit moment indicaties beschikbaar zijn, is in totaal een investering van in ieder geval 115 miljoen euro gemoeid.

Een professionelere school

De voorstellen om versneld te komen tot een professionelere school kunnen binnen de bestaande financieringsmogelijkheden worden uitge-

134. Zoals verwoord in de nota Werken in het Onderwijs 2007 (Ministerie van OCW, 2006).

Verantwoording van de benodigde investeringen

voerd. De budgetten die bij scholen beschikbaar zijn voor belonings- en functiedifferentiatie en professionalisering zullen worden betrokken bij de afspraken zoals de Commissie die voorstelt.

De kosten voor de reductie van de lessentaak van de startende leraar met 20 procent plus de kosten voor hun begeleiding bedragen omstreeks 12 miljoen euro.

Korte termijn crisismaatregelen

De Commissie stelt diverse maatregelen voor om op korte termijn het lerarentekort terug te dringen. Een aantal daarvan is doorgerekend.

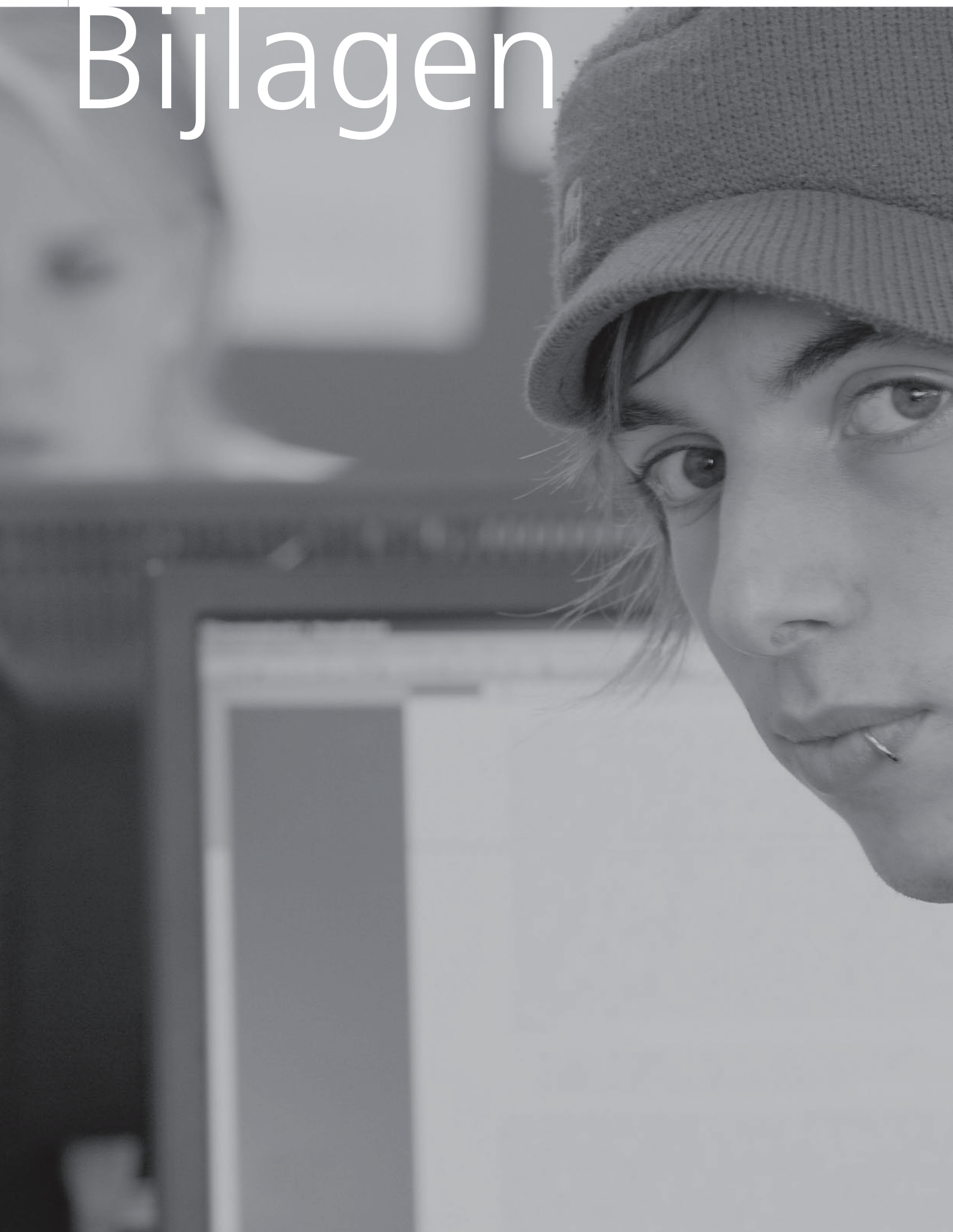
Met het herinvoeren van een stimuleringsregeling voor zij-instromers is een budget gemoeid van 7,5 miljoen euro per jaar, ervan uitgaande dat de regeling jaarlijks wordt benut voor 500 deelnemers en dat de kosten voor scholing, studieverlet en begeleiding vergelijkbaar zijn aan die bij de regeling zij-instroom 2004 – 2006.

Het bevorderen van de doorstroom van po-leraren naar het voortgezet onderwijs kost – op basis van de voorwaarden uit de huidige regeling – bij 250 deelnemers jaarlijks zo'n 6,5 miljoen euro.

De kosten van een oproep aan zo'n 30.000 stille reserves bedraagt op basis van eerdere ervaringen ruim 6 miljoen euro (eenmalig).

De globale berekeningen laten zien dat met deze korte termijn crisismaatregelen in ieder geval een budget is gemoeid van jaarlijks 14 miljoen euro en eenmalig 6 miljoen euro. Dit is dan exclusief de maatregelen waarvoor nog geen indicatie kon worden gegeven.

Bijlagen



1. De Commissie Leraren: opdracht en samenstelling

*Tekst uit de brief van de minister van OCW
van 3 mei 2007 (kenmerk AP/DIR/2007/18150)*

Aanleiding

De instelling van de tijdelijke Commissie Leraren berust op het onderdeel van het coalitieakkoord 'Samen Werken, Samen Leven' dat luidt: *'Het streven is te komen tot vermindering van de werkdruk en verhoging van de kwaliteit in het onderwijs. Hiervoor zal een actieplan mede gericht op de lange termijn worden geformuleerd. Een breed samengestelde Commissie zal gevraagd worden daarvoor bouwstenen aan te leveren. Onderwerpen die daarbij in samenhang aandacht verdienen zijn: het lerarentekort, kwaliteit lerarenopleidingen, belonings- en functiedifferentiatie, loopbaanperspectief, omvang lestaak, hoeveelheid contacturen, ruimte voor individuele leerlingbegeleiding, onderwijsontwikkeling en professionaliteit docent, en ruimte voor maatwerk.'*

Op basis van de gesprekken die ik de afgelopen tijd met mensen uit het onderwijsveld heb gevoerd, kom ik tot de conclusie dat voor het lerarenbeleid de volgende drie thema's de komende periode centraal moeten staan:

- De aanpak van het lerarentekort
- De positie van de leraar
- De kwaliteit van de leraar

De Commissie Leraren: opdracht en samenstelling

Voor de uitwerking van deze onderwerpen en de eerder geformuleerde opdracht laat ik mij de komende maanden adviseren door de tijdelijke Commissie Leraren. De Commissie zal na de zomer met een advies komen.

Samenstelling tijdelijke Commissie Leraren

In het Algemeen Overleg van 26 april jl. heb ik u gemeld dat de samenstelling van de tijdelijke Commissie Leraren bijna rond was. Hierbij meld ik u de definitieve samenstelling van de Commissie.

Voorzitter

De heer dr. Alexander Rinnooy Kan

Kroonlid en voorzitter van de Nederlandse Sociaal-Economische Raad

Commissieleden

Mevrouw drs. Andrée van Es

Voorzitter GGZ Nederland. In 1993 Voorzitter van de Commissie Toekomst Leraarschap

De heer prof. dr. Marc Vermeulen

Directeur IVA, Universiteit Tilburg. Hoogleraar en expert op het gebied van personeelstekorten in de onderwijssector

Mevrouw prof. dr. Marijk van der Wende

Hoogleraar Comparative Higher Education Policy Studies aan de Universiteit Twente. Haar leeropdracht betreft de invloed van globalisering en van nieuwe technologie op het hoger onderwijs.

De heer prof. dr. Fons van Wieringen

Voorzitter van de Onderwijsraad en hoogleraar Onderwijskunde aan de Universiteit van Amsterdam.

Mevrouw drs. Annet Kil-Albersen

Voorzitter Stichting Beroepskwaliteit Leraren en heeft jarenlang lesgegeven op een vmbo-school

De heer Harry Frantzen

Directeur van het Minkema College (vmbo-vwo) in Woerden

Mevrouw Floor ter Wal

po-docente, Delftse Montessorischool in Delft, lid van de Groene Golf

De heer Rudi Hoffman

Vmbo-docent, Scholengemeenschap Lelystad in Lelystad, Leraar van het Jaar 2006

De heer Mustapha Daher

mbo-docent, TeC Amsterdam, technische onderwijsinstelling voor vmbo en mbo in Amsterdam

Opdracht tijdelijke Commissie Leraren

Vanaf 2010 dreigt er door de vergrijzing een fors tekort aan leraren te ontstaan, met name in het voortgezet onderwijs. De onderwijssector moet op grote schaal nieuw, goed gekwalificeerd personeel aantrekken op een moment dat de arbeidsmarkt aantrekt. Hierdoor staat de kwaliteit van het onderwijspersoneel onder druk. Hoewel de arbeidstevredenheid onder leraren traditiegetrouw hoog is (ITS, 2004), zien we dat in alle sectoren de onvrede van leraren over de eigen betrokkenheid bij het onderwijsbeleid en de aansturing van de eigen instelling toeneemt (SBL, 2006).

Schaalvergroting en autonomievergroting van de afgelopen jaren hebben geleid tot de verschuiving van taken van de rijksoverheid naar schoolbesturen. Besturen en schooldirecteuren hebben zich hieraan moeten aanpassen, met als gevolg nieuwe taken in de school op het terrein van beleid en beheer. Deze nieuwe bestuurlijke verhoudingen lijken ook consequenties te hebben gehad voor de leraar¹³⁵. Ook wordt er in toenemende mate door de samenleving en de politiek van het onderwijs gevraagd een rol te spelen bij maatschappelijke en pedagogische taken. Binnen deze context is de aandacht van leraren verdeeld geraakt over vele prioriteiten. Dit heeft consequenties voor takenpakket en vakinhoud van de leraar en de ervaren werkdruk door de leraar. Tegelijkertijd behoort het tot de professionaliteit van leraren om te kunnen inspelen op actuele vragen en hun vak bij te houden. De balans tussen kerntaken en het inspelen op vragen uit de samenleving, en de rol van de leraar hierbij is waar het om draait.

Op dit moment is de arbeidsmarkt voor leraren in evenwicht. De afgelopen jaren zijn verschillende maatregelen genomen en is veel onderzoek uitgevoerd. De maatregelen en onderzoeken hebben echter

nog onvoldoende geleid tot een voldoende gevoel van urgentie over het dreigende lerarentekort en tot noodzakelijke aanpassingen van het (personeels)beleid van scholen. De Commissie Leraren wordt gevraagd, mede op basis van het reeds beschikbare materiaal, te komen tot een rapport waarin zij de regering, met het oog op de huidige en toekomstige ontwikkelingen in de verschillende onderwijssectoren, de maatschappij en het beleid adviseert over drie centrale vragen:

1. Welke aanpak acht de Commissie voor de (middel)lange termijn het meest kansrijk om:
 - het aanbod van leraren (en ander onderwijspersoneel) te vergroten en de kwaliteit van leraren te versterken;
 - het onderwijs zo te organiseren dat vraag en aanbod beter op elkaar aansluiten en werkdruk wordt verminderd;
 - het beroep aantrekkelijker te maken voor zittend en nieuw personeel;
 - te komen tot een volwaardige professionele verantwoordelijkheid en rol van de leraar binnen de onderwijsinstelling?
2. Welke (combinatie van) maatregelen kunnen op korte termijn al resultaat hebben (quick wins)?
3. Welke procesaanpak en implementatiestrategieën acht de Commissie het meest effectief?

Bij de beantwoording van deze vragen trekt de Commissie lering uit het verleden. De nadruk ligt echter op oplossingen voor de toekomst. De Commissie Leraren bestrijkt het hele onderwijsveld van Primair Onderwijs tot Hoger Onderwijs.

In de tekst van het regeerakkoord staat een groot aantal onderwerpen specifiek benoemd. De Commissie wordt gevraagd bij de beantwoording van de centrale vragen deze onderwerpen in samenhang te betrekken. In bijgaande bijlage worden nog enkele aandachtspunten meegegeven. De Commissie wordt verzocht in haar advies in te gaan op de gewenste prioritering van maatregelen, verantwoordelijkheid- en taakverdeling tussen betrokken partijen (w.o. overheden, besturen, managers, leraren, ondersteuners en externe deskundigen), draagvlak voor maatregelen en verwachte effectiviteit van implementatiemethoden. Ten aanzien van de eerste centrale vraag wordt de Commissie nadrukkelijk gevraagd concrete scenario's te verkennen, die leiden tot de noodzakelijke beweging naar meer professionele arbeidsorganisaties in het onderwijsveld. Eén van de scenario's waarvoor een verdere uitwerking wordt gevraagd voor met name de vo-sector is gebaseerd op het principe van 'verdiend vertrouwen'. Dit is vertrouwen dat door

135. De Onderwijsraad brengt in september 2007 een advies uit over de consequenties van 'goed bestuur' voor de formele positie van de leraar. Dit advies zal door de Commissie Leraren als inhoudelijke bouwsteen worden gebruikt.

De Commissie Leraren: opdracht en samenstelling

de school samen met de leraar wordt verdiend door het leveren van goede kwaliteit en prestaties. De basis voor dit scenario is een prestatie-afspraken tussen de schoolleiding en het team (of maatschap) van leraren over de te leveren prestaties en kwaliteit, de inzet van middelen en de (team) beloning van de leraar. Het realiseren van de reeds geleverde afgesproken prestaties en kwaliteit kan leiden tot hogere bekostiging door de rijksoverheid (prestatiebeloning op schoolniveau) en / of meer regelvrijheid.

Mandaat van de tijdelijke Commissie Leraren

De leden van de Commissie nemen op persoonlijke titel deel aan de beraadslagingen van de Commissie.

De Commissie heeft geen financieel mandaat. Aangezien de Commissie wordt gevraagd uitspraken te doen over de meest effectieve en efficiënte manieren waarop resultaten kunnen worden geboekt, zal het advies nadrukkelijk wel bij de uitwerking van beleid en de inzet van middelen worden betrokken. Het ministerie van OCW / Programma Onderwijspersoneel zal zorgen voor het secretariaat van de Commissie.

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

Bijlage: Specifieke aandachtspunten

- A. De betrokkenheid van leraren bij onderwijsontwikkeling en professionalisering¹³⁶ kan naar onze mening versterkt worden. Ten aanzien van de onderwijsontwikkeling moeten zij de drijvende kracht in de school worden. Dit is niet alleen goed voor de kwaliteit van het onderwijs, ook het carrièreperspectief voor docenten kan hierdoor verbeterd worden. Ook de Onderwijsraad wijst hierop in het advies Waardering voor het leraarschap (2006). De Commissie wordt gevraagd welke aanpak het meest effectief kan zijn en op draagvlak kan rekenen. Maatregelen die leiden tot meer academici voor de klas, het volgen van meer masteropleidingen verdienen zeker aandacht.
- B. Werkdruk in het onderwijs. De Onderwijsraad heeft over dit onderwerp in 2002 het rapport 'Toerusten = uitrusten' uitgebracht. De Commissie wordt verzocht aan te geven welke aanpak van de werkdruk binnen de onderwijssector het meest effectief is en op draagvlak kan rekenen. Tevens zullen mogelijkheden die een bijdrage kunnen leveren aan vermindering van de werkdruk zoals alternatieve invullingen van de school als arbeidsorganisatie aan bod moeten komen. Hierbij dienen de omvang van de lestaak, de hoeveelheid contacturen, ruimte voor individuele leerlingbegeleiding en ruimte voor maatwerk te worden betrokken.
- C. Lerarentekort. De Commissie wordt verzocht vooral uitspraken te doen over de effectiviteit van de verschillende maatregelen. Analyses, onderzoeken en oplossingsrichtingen zijn bekend. De vraag is welke aanpak of combinatie van maatregelen op korte en op langere termijn de meeste effecten sorteert. Daarbij is ook van belang wie in positie zijn c.q. moeten worden gebracht om deze maatregelen te realiseren. Daarbij wordt de Commissie tevens verzocht de arbeidsduur (normjaartaak), een andere organisatie van het onderwijs (regionale samenwerking) en mogelijkheden tot verbetering van duurzaam personeelsbeleid van scholen te betrekken.
- D. Kwaliteit van de lerarenopleidingen. Op dit moment wordt de beleidsagenda lerarenopleidingen uitgevoerd. De resultaten van deze beleidsagenda worden op instellingsniveau zichtbaar dankzij het wettelijk verankerde kwaliteitszorgsysteem voor het hoger onderwijs¹³⁷. De Commissie wordt gevraagd in aanvulling op de uitvoering van de beleidsagenda na te gaan of en zo ja, welke aanvullende maatregelen nodig zijn om de kwaliteit van de lerarenopleidingen nog beter structureel te versterken. Daarbij zal ook worden gezien of landelijke eindtermen wenselijk zijn.

136. Op 1 augustus 2006 is de Wet Beroepen in het Onderwijs in werking getreden en zijn de bekwaamheidseisen van kracht geworden die ontwikkeld zijn onder leiding van de Stichting Beroepskwaliteit Leraren en ander personeel (SBL). Lerarenopleidingen leiden op tot deze bekwaamheidseisen en scholen moeten hun personeel de gelegenheid geven hun bekwaamheid te onderhouden.

137. De Nederlands Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO) accrediteert (al dan niet) periodiek ho-opleidingen op basis van beoordelingen door visiterende en beoordelende instanties (VBI's). Dit gebeurt aan de hand van beoordeling door de VBI's die in de jaren daarvoor plaatsvinden.

2. Geraadpleegde personen en organisaties

Po-docenten

Mw. mr. D. Kootstra (obs Weremere, Wormer)

Mw. drs. M. Fris (Ariënschool, Utrecht)

Mw. M. van der Klooster (juf van het jaar 2006; cbs Palmenhof, Middelburg)

Mw. drs. T. van der Beek (obs de Morgenster, Amsterdam)

Mw. M. van Gaalen (obs Cornelis Jetses, Amsterdam)

Mw. Y. Woertman (rk bs Vredeburg, Hoofddorp)

Mw. M. Hendriks (sgm so / vso Brouwerij, Zetten)

Vo-docenten

Dhr. E. Lut (Johan de Witt Scholengroep, Zoetermeer / Den Haag)

Dhr. dr. A.R. van 't Land (Melanchton, Rotterdam)

Mw. drs. A.C. de Geus (Scholengemeenschap Schravenlant, Schiedam)

Dhr. drs. T.M. Pot (Christelijk Gymnasium, Utrecht)

Dhr. H. Ruijs (Meerstroom College, Utrecht)

Dhr. J. van Delden (De Passie, Utrecht)

Dhr. P. Blind (Wellant College, Amersfoort)

Bve-docenten

mevr. C. Beeke (ROC ASA, Utrecht)

Dhr. D. Speet (ROC A12, Ede)

Mw. J. Sillekens (ROC West Brabant, Bergen op Zoom)

Dhr. drs. E. Smith (Mondriaan Onderwijsgroep, Delft)

Ho-docenten

Dhr. drs. L. v.d. Boezem (Fontys, Tilburg)
 Dhr. dr. A.P. Colijn (Universiteit van Amsterdam)
 Dhr. ir. R. Verstappen (Avans, Den Bosch)
 Dhr. drs. H. Veenstra (Fontys, Eindhoven)
 Dhr. drs. P. Bergen (NHTV, Breda)
 Dhr. ir. M. Wiersma (Noordelijke Hogeschool Leeuwarden)
 Dhr. drs. S. Hardjosusono (Haagse Hogeschool)

Schoolleiders po

Dhr. B. Kortekaas (obs Burg. De Monchyschool, Arnhem)
 Dhr. A. Bolijn MBA (Stichting de Mare, Olst)
 Dhr. dr. R. de Groot (bestuurscie openbaar onderwijs, Hoorn-Medemblik)
 Mw. C. Peters (Het Mozaiek, Arnhem)
 Dhr. J. Noordam MBA (obs De Driekleur 's-Gravenzande)
 Mw. E. Pieterse MBA (De Wissel, Hoorn)
 Mw. R. van der Lee (Sint Lidwina, Zwaagdijk)
 Dhr. W. Roelofsen (obs de Zwanebloem, Zwaanshoek)

Schoolleiders vo

Mw. drs. J.M.H. Thomassen (Stedelijk Gymnasium, Leiden)
 Dhr. drs. K. de Boer (Het Baarnsch Lyceum, Baarn)
 Dhr. drs. R. Vijn (Comenius College, Rotterdam)
 Dhr. A.M.J. l'Herminez (Valuacollege, Venlo)
 Dhr. T. van Kleef (De Nieuwste School, Tilburg)

Directeuren bve

Dhr. R.J.W. Winter (ROC Amsterdam)
 Dhr. B.J.F. Fransen MSc (ROC Midden Nederland, Utrecht)
 Mw. drs. J.C. Leenhouts (Mondriaan Onderwijsgroep, Den Haag)
 Dhr. C.J. van Eerten (namens directie Amarantis Onderwijsgroep, Amsterdam)
 Mw. A. Vogels (namens directie ID College, Zoetermeer)
 Mw. A.J. van Boven (ROC Leiden)
 Dhr. drs. N.A. Uppelschoten (Deltion College, Zwolle)
 Dhr. drs. C.J.M. Free (Koning Willem I College, 's-Hertogenbosch)

Directeuren hbo

Mw. drs. I. van der Wal (School of Technology Windesheim, Zwolle)
 Dhr. R. van Wijk (Haagse Hogeschool)
 Dhr. W. Meijer (NHTV Internationale Hogeschool, Breda)
 Dhr. G. van der Heijden (Christelijke Hogeschool, Ede)

Geraadpleegde personen en organisaties

Directeuren lerarenopleidingen

ADEF: Mw. drs. J.W.M. Buys, Dhr. ir. H. Schollen en Dhr. H. Palings M.Ed
 Twente School of Education: Dhr. H.C.M. Mulders

Lerarenopleiders

Dhr. drs. W.F.M. van der Wolk (ICLON, Universiteit Leiden)
 Dhr. drs. J.C. van den Berge (Instituut Archimedes, Hogeschool Utrecht)
 Dhr. drs. E.D. Bolhuis (Hogeschool Windesheim, Zwolle)
 Dhr. D. Krommenhoek (Wolfert van Borselen, Rotterdam)
 Dhr. drs. B. Oldeboom (Hogeschool Windesheim, Zwolle)
 Dhr. H.P.A.J. Gilissen (gepensioneerd, Maastricht)
 Dhr. E.T.J. Boeijkens (Fontys OSO, Tilburg)
 Mw. M.J.W. Gommers (Hogeschool Arnhem Nijmegen, Pabo Arnhem)
 Mw. drs. S.M. Zweekhorst (Veurs Lyceum, Leidschendam)

Studenten lerarenopleidingen

Mw. N. Buijs (Pabo, Hogeschool Arnhem Nijmegen)
 Dhr. T.N. Gall (Pabo, Hogeschool Arnhem Nijmegen)
 Mw. R. Vendel (Lerarenopleiding Nederlands, Hogeschool Arnhem Nijmegen)
 Dhr. J.J.H. Schram (Pabo, Avans Hogeschool Breda)
 Dhr. A.J. de Wit (Lerarenopleiding Nederlands, Hogeschool Utrecht)
 Dhr. R. van der Linde (Lerarenopleiding Geschiedenis, Hogeschool van Amsterdam)
 Dhr. L.B. Tijbosch (Pabo, Hogeschool Leiden)

Werkgeversorganisaties in het po

AVS: Dhr. T. Duif
 Bond KBO: Dhr. Th.J. Joosten

Werkgeversorganisaties in het vo

VO-raad: Dhr. drs. S. Slagter, Mw. ir. W. van Velden, Dhr. ir. D. Dekker
 AOC-raad: Dhr. ir. M. Kooijman

Werkgeversorganisatie in de bve-sector

MBO-Raad: Mw. A.M. Vliegthart, Dhr. drs. J.F. Huibers,
 Dhr. L.A.I.M. Bochem, Dhr. mr. E.J.M. Hofhuis, Mw. drs. S.M. Prenen

Geraadpleegde personen en organisaties

Werkgeversorganisatie in het hbo en wo en vertegenwoordigers van de universitaire lerarenopleidingen

HBO-raad: Dhr. drs. D. Terpstra, Dhr. drs. A. de Graaf,
Mw. drs. G.T.C. Bonhof en Dhr. F. Dieten
VSNU: Dhr. dr. S.J. Noorda en Mw. drs. A. Staarman
ICL: Mw. drs. I.M.J. Veldman

Werknemersorganisaties

AOb: Dhr. W.T.G. Dresscher, Mw. L. Verheggen, Dhr. R. Sikkes
CNV: Mw. drs. M.A.M. Barth en Dhr. M. Rog

Vertegenwoordigers van vak- en beroepsverenigingen

CMHF / KVLO: Dhr. mr. H.K. Evers
Platform VVVO: Dhr. G. Van Driel en Mw. J. Hommel
Platform Bèta Techniek: Dhr. drs. J. Wagemakers
Unie NFTO: Dhr. ing. W. Muis
Levende Talen: Mw. drs. M.J. Bodde en Mw. A. Haitink
VGN: De heer M. van Egdom
KNAG: Dhr. drs. E.A.G. Postma, Dhr. drs. N.G. Vlaanderen,
Dhr. dr. J.W. Focke, Dhr. A.C. Kluiters BA

BON

Dhr. dr. A.M. Verbrugge

LPBO

Mw. dr. K. Kwakman, Dhr. prof.dr. H.W.A.M. Coonen

NCO-NCW / MKB

Dhr. H. Koole, Dhr. R. Slagmolen

Inspectie van het Onderwijs

Dhr. J.H.J. Teuwen

SBO

Dhr. J. Franssen, Dhr. drs. F.K. Weima

Groep Educatieve uitgeverijen

ir. J.G. van Loon

3. Geraadpleegde bronnen

Algemene Onderwijsbond (2007). Ambitie & belonen. Voorstel voor upgradering van het leraarsberoep, kwaliteitsverbetering van het onderwijs en een betere salarisstructuur in het onderwijs. Utrecht: AOb.

Antenbrink, P., Cornet, M., Rensman, M. & Webbink, D. (2005). Nederlands onderwijs en onderzoek in internationaal perspectief. Den Haag: CPB.

Bekker, S. e.a. (2006). Trendrapport. Vraag naar arbeid 2006. Tilburg: OSA.

Boer, H. de, Goedegebuure, L. & Huisman, J. (2005). Gezonde spanning. Beleidsevaluatie van de MUB. Eindrapport. Enschede: CHEPS / Universiteit Twente.

Brekelmans, F.H.J.G. & Es, M. van (2007). Een wet voor de werkgever of voor de leraar? De Wet beroepen in het onderwijs in het voortgezet onderwijs. In: School en Wet, april 2007, p. 5 - 15.

Broek, J.F.L.H. van den & Kerstens, J.W.M. (2002). Ieder zijn zeg. Over medezeggenschap in het HBO. Nijmegen: IOWO.

Bronneman-Helmers, H.M., m.m.v. Taes, C.G. (1999). Scholen onder druk. Op zoek naar de taak van de school in een veranderende samenleving. Den Haag: SCP.

Canton, E. (2004). Prestatieprikkels in het Nederlandse onderwijs: Wat kunnen we leren van recente buitenlandse ervaringen? Den Haag, CPB.

Centre for Teaching Quality (2007). Designing a system that students deserve. Hillsborough: CTQ.

Commissie Toekomst Leraarschap (1993). Een beroep met perspectief. De toekomst van het leraarschap. Zoetermeer: Ministerie van OCW.

Commission of the European Communities (2007). Improving the quality of teaching. Bruxelles: EC

Coonen, H.W.A.M. (2005a). De leraar in de kennissamenleving. Beschouwing over een nieuwe professionele identiteit van de leraar, de innovatie van de lerarenopleiding en het management van de onderwijsvernieuwing. Enschede: Universiteit Twente.

Coonen, H.W.A.M. (2005b). Leraren en scholen voor het jeugdonderwijs. Essay over crisisbestrijding en vitalisering van het leraarsberoep. In: Thema: Tijdschrift voor Hoger Onderwijs & Management, 2005,2, p. 21 - 30

Cornet, M., Huizinga, F., Minne, B. & Webbink, D. (2006). Kansrijk kennisbeleid. Den Haag: CPB.

ECORYS (2006). De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel tot 2015. Arbeidsmarktprognoses voor primair onderwijs, voortgezet onderwijs en bve-sector. Rotterdam: ECORYS.

ECORYS (2007). Onderwijsarbeidsmarkt in grootstedelijk perspectief. Rotterdam: ECORYS.

Eurydice (2004). The teaching profession in Europe: profile, trends and concerns. Report IV. Keeping teaching attractive for the 21st century. General lower secondary education. Brussel: Eurydice.

Evers, G.H.M. (2007). Advies omtrent bevordering implementatie functie- en beloningsdifferentiatie in PO, VO en BVE. Tilburg: OSA.

Frenken, S. (2005). Tussentijdse monitor Opleiden in de School. Samenvatting van de tussenrapportage. Den Haag: SenterNovem.

Groenewegen, P.P., Hansen, J., Sixma, H., Krol, M., Weegen, T. van der & Ultee, W.C. (2007). Beroepsprestiges in Nederland: ontwikkelingen tussen 1982 en 2006. In druk.

HBO-raad (2006). Kwaliteit vergt keuzes. Bestuurscharter Lerarenopleidingen. Den Haag: HBO-raad.

HBO-raad e.a. (2007). Toekomstperspectief voor hogeschool en medewerker. De gezamenlijke visie van sociale partners op de toekomst van hogescholen en medewerkers. Den Haag: HBO-raad.

Huisman, J. & Wende, M.C. van der (2005). Het professioneel doctoraat: wat is het en wat niet? In: Thema, nr. 5, p. 39 - 45.

ICL / VSNU (2006). Werkplan uitvoering beleidsagenda lerarenopleidingen. Amsterdam / Leiden: ICL / VSNU.

Innovatieplatform (2005). Leren excelleren. Talenten maken het verschil. Den Haag: Innovatieplatform.

Inspectie van het Onderwijs (2004). Professioneel onderwijspersoneel. Derde evaluatie van Educatief Partnerschap. De Meern: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2005). Zicht op ruimte – naar aangrijpingspunten voor geïntegreerd toezicht in het primair onderwijs. De Meern: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2006). Het accreditatieproces in de praktijk: conclusies, aanbevelingen en samenvatting. De Meern: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2007a). De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2005 / 2006. De Meern: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2007b). Opleiden in de school. Kwaliteitsborging en toezicht. Studie. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs i.s.m. de NVAO.

Jong, U. de, Leeuwen, M. van, Overtoom, I. (1998). In opleiding voor het beroep leraar. Een onderzoek naar de kwaliteit van Nlo- en

PABO-studenten vergeleken met de rest van het HBO.
Amsterdam: SCO / SEO.

Kessel, N. van, Kurver, B. & Wartenbergh-Cras, F. (2007a). Aandachtsgroepenmonitor 2006. Resultaten van een onderzoek naar de inzet van personeel in het onderwijs, arbeidsduurverlenging en scholing. Nijmegen: ITS.

Kessel, N. van, Kurver, B. & Uerz, D. (2007b). Doorstroom leraren primair onderwijs naar voortgezet onderwijs: behoefteonderzoek onder scholen, schoolbesturen en leraren primair onderwijs. Nijmegen: ITS.

Klink, M. van der & Schlusmans, M. (red.) (2006). EVC voor velen. Maastricht: Open Universiteit / Ruud de Moor Centrum.

Leijnse, F., Hulst, J. & Vroomans, L. (2007). De veranderagenda: de organisatie van het onderzoek in de hogescholen. In: Tijdschrift voor Hoger onderwijs & Management (THEMA), Elsevier Overheid, p. 4 - 10.

Lindblad, S. (2007). Teachers at work: Narrating and practising educational restructuring. Cambridge: Cambridge University.

Ministerie van AZ (2007). Samen werken, samen leven. Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie. Den Haag: Ministerie van AZ.

Ministerie van BZK (2001). De arbeidsmarkt in de collectieve sector. Investeren in mensen en kwaliteit. Den Haag: Ministerie van BZK.

Ministerie van BZK (2006). Trendnota Arbeidszaken Overheid 2007. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006 – 2007, 30 801, nrs. 1 - 2.

Ministerie van OCW (1993). Vitaal Leraarschap. Beleidsreactie naar aanleiding van het rapport 'Een beroep met perspectief' van de Commissie Toekomst Leraarschap. Zoetermeer: Ministerie van OCW.

Ministerie van OCW (1995). Rapportage Arbeidsmarktbeleid Onderwijs. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995 – 1996, 23 328, nr. 20.

Ministerie van OCW (1998). Verder met vitaal leraarschap. Voortgangsrapportage. Zoetermeer: Ministerie van OCW.

Geraadpleegde bronnen

Ministerie van OCW (1999). Maatwerk voor morgen. Zoetermeer: Ministerie van OCW.

Ministerie van OCW (2000). Maatwerk 2. Vervolgnota over een open onderwijsmarkt. Zoetermeer: Ministerie van OCW.

Ministerie van OCW (2001a). Memorie van toelichting bij de Wet op de beroepen in het onderwijs. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001 – 2002, 28088, nr. 3.

Ministerie van OCW (2001b). Onderhandelaarsakkoord. Uitwerking van de maatregelen naar aanleiding van het rapport van de werkgroep Van Rijn en verlenging van de CAO sector onderwijs (PO, VO, BVE) 2000 – 2002. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000 – 2001, brief 18 juni 2001, OCW 0000701.

Ministerie van OCW (2001c). Maatwerk 3. Voortgangsrapportage. Zoetermeer: Ministerie van OCW.

Ministerie van OCW (2003). Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in kerncijfers 2002. Zoetermeer: Ministerie van OCW.

Ministerie van OCW (2004). Een goed werkende onderwijsarbeidsmarkt. Beleidsplan Onderwijspersoneel. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van OCW (2005). Meer kwaliteit en differentiatie: de lerarenopleidingen aan zet. Beleidsagenda lerarenopleidingen 2005 – 2008. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004 – 2005, 27 923 nr. 19.

Ministerie van OCW (2006). Nota werken in het onderwijs 2007. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van OCW (2007a). Kerncijfers 2002 – 2006 OCW. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van OCW (2007b). Drie berichten uit de Radiokamer. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van OCW (2007c,). Aandachtgroepenmonitor 2006. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van OCW (2007d). Nota werken in het onderwijs 2008. Den Haag: Ministerie van OCW. In druk.

Mok, A., Vrieze, G. & Warmerdam, J. (1997). Beroepsstandaarden voor leraren in het buitenland – Wat kunnen we er in de Nederlandse situatie van leren? Meso magazine, nr. 95, p. 13 – 20.

Moens, M.B. (2005). Heeft Nederland wel zo weinig hoger opgeleiden? Associate degree vult gaten in onderwijssysteem. Den Haag: CBS.

OECD (2004). Leraren zijn belangrijk: effectieve leraren aantrekken, ontwikkelen en houden. Parijs: OECD (PAC).

OECD (2006). Education at a Glance. Parijs: OECD (PAC).

OECD (2007). Evidence in Education. Linking research and policy. Parijs: OECD, Centre for Educational Research and Innovation.

Onderwijsraad (2001). Wat scholen vermogen. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2003). Een kwalificatiestructuur voor het onderwijs. Een bijdrage aan de discussie. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2005a). Leraren opleiden in de school. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2005b). Variëteit in schaal. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2006). Waardering voor het leraarschap. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2007). Leraarschap is eigenaarschap. Den Haag: Onderwijsraad.

Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (2006). Arbeidsmarktknelpunten Overheid en Onderwijs. Naar een krachtig publiek werkgeverschap. Den Haag: ROB.

Schoonhoven, R. van & Konings, D.C.J.P. (2006). Tussen wil en wet. Naar volwaardige medezeggenschap in het beroepsonderwijs? Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum.

Siniscalco, T.S. (2002). A statistical profile of the teaching profession. Geneve: ILO.

Smit, F., Ojen, Q. van, Vegt, A. van der, Brink, M. & Claessen, J. (1997). Werking van de Wet medezeggenschap onderwijs 1992. Nijmegen / Ubbergen: ITS / Regioplan.

Smulders, P., Bossche, S. van den & Hupkens, C. (2007). Nationale Enquête Arbeids-omstandigheden (NEA). Vinger aan de pols van werkend Nederland. Den Haag: TNO / CBS.

Sociaal-Economische Raad (2006). Voorkomen arbeidsmarkt-knelpunten collectieve sector. Den Haag: SER.

Stichting Beroepskwaliteit Leraren en ander onderwijspersoneel (2006). Waar wij voor staan. De onderwijsagenda van de beroepsgroep. Utrecht: SBL.

Stevens, L., Beekers, P., Evers, M., Wentzel, M. & Werkhoven, W. van (2004). Zin in School. Amersfoort: CPS.

Sutherland, D. & Price, R. (2007). Linkages between performance and institutions in the primary and secondary education sector. Parijs, OESO.

Vereniging voor het management in het voortgezet onderwijs (2003). Het beroepsprofiel van een schoolleider in het voortgezet onderwijs. Utrecht: VVO.

Verheij, O. & Bergen, C.T.A. van (2006). Personeelsopbouw en personeelsbeleid in het onderwijs. Den Haag: Onderwijsraad.

Vermeulen, M. (2005). Met geheven hoofd en de blik vooruit gericht. In: Moerkamp, T., Vedder, J. & Vos, J. (red.), Leraren leren. Een discussie over opleiden en professionaliseren van leraren. Den Haag: SBO.

Vogels, R. & Bronneman-Helmers, R. (2006). Wie werken er in het onderwijs? Op zoek naar het 'eigene' van de onderwijsprofessional. Den Haag: SCP.

Vijlder, F. de (2007). Van klassieke professionals naar excellente organisaties. In druk.

Geraadpleegde bronnen

Weerd, M. de & Wel, J. van der (2006). Monitor Bètabeuren: eindrapport. Amsterdam: Regioplan.

Wendte, R., Haufe, M. & Schieven, P. (2006). *Onderwijsmeter 2006*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004). Bewijzen van goede dienstverlening. Amsterdam: AUP.

4. Gebruikte afkortingen

aoc	agrarisch opleidingscentrum
bao	basisonderwijs
BIO	Beroepen in het Onderwijs
BON	vereniging Beter Onderwijs Nederland
bve	beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
BZK	(ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
cao	collectieve arbeidsovereenkomst
EPS	Educatief Partnerschap
EU	Europese Unie
evc	erkenning van verworven competenties
fte	fulltime equivalent (formatie-eenheid van een voltijdse baan)
FPU	Flexibel Pensioen en Uitkering
FUWASYS	functiewaarderingssysteem voor primair en voortgezet onderwijs en de bve-sector
havo	hoger algemeen voortgezet onderwijs
hbo	hoger beroepsonderwijs
ho	hoger onderwijs
ict	informatie- en communicatietechnologie
IPB	integraal personeelsbeleid
LIO	Leraar In Opleiding
LPBO	Landelijk Platform Beroepen in het Onderwijs
LNV	(ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
NSA	Nederlandse Schoolleiders Academie
NVAO	Nederlands Vlaamse Accreditatieorganisatie
OCW	(ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OESO	Organisatie van Economische Samenwerking en Ontwikkeling

Gebruikte afkortingen

pabo	pedagogische academie voor het basisonderwijs
po	primair onderwijs
ROC	Regionaal Opleidingscentrum
SBL	Stichting Beroepskwaliteit Leraren en ander onderwijspersoneel
sbo	speciaal basisonderwijs
ulo	universitaire lerarenopleiding
tulo	technische universitaire lerarenopleiding
VBI	Visiterende en Beoordelende Instantie
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vo	voortgezet onderwijs
(v)so	(voortgezet) speciaal onderwijs
VSNU	Vereniging van Universiteiten
VVVO	Vakvereniging Voortgezet Onderwijs
vwo	voorbereidend wetenschappelijk onderwijs
WHW	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
WIO	(nota) Werken In het Onderwijs
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs

Colofon

Dit is een publicatie van de Commissie Leraren in opdracht van het ministerie van OCW

Uitgave:

September 2007

Vormgeving:

2D3D, Den Haag

Fotografie:

Beeldbank ministerie van OCW, Den Haag

Hollandse Hoogte, Amsterdam

Ilona Kamps Fotografie, Rotterdam

Eindredactie:

Lamar Communicatie, Amsterdam

Druk:

DeltaHage, Den Haag

Nabestellen:

Postbus 51-infolijn

Telefoon 0800-8051 (gratis) of www.postbus51.nl

ISBN:

978-90-5910-407-5

Prijs:

€ 20,00

Zie ook:

www.minocw.nl/onderwijs

