

Advies

Kiezen voor kwalitatief sterke leraren



Kiezen voor kwalitatief sterke leraren

Colofon

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

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

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

Advies Kiezen voor kwalitatief sterke leraren, uitgebracht aan de Minister en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Nr. 20130011/1026, januari 2013

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2013.

ISBN 978-946121-013-9

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad

Nassaulaan 6

2514 JS Den Haag

email: secretariaat@onderwijsraad.nl

telefoon: (070) 310 00 00 of via de website:

www.onderwijsraad.nl

Ontwerp en opmaak:

www.balyon.com

Drukker:

DeltaHage grafische dienstverlening

© Onderwijsraad, Den Haag.

Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

Aan de Minister en aan de Staatssecretaris
van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw dr. M. Bussemaker
De heer drs. S. Dekker
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag
Telefoon: 070 310 00 00
Fax: 070 356 14 74
secretariaat@onderwijsraad.nl
www.onderwijsraad.nl

Ors kenmerk
20130011/1026

Contactpersoon

Plaats/datum
Den Haag, 23 januari 2013

Uw kenmerk

Doorkiesnummer

Onderwerp
Advies *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren*

Mevrouw de Minister, Mijnheer de Staatssecretaris,

Met genoegen biedt de Onderwijsraad u zijn advies *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren* aan. In dit advies geeft de Onderwijsraad antwoord op de vraag welke sturingsmogelijkheden ingezet kunnen worden om op de langere termijn over voldoende goede leraren te beschikken. De raad concludeert dat het beleid de afgelopen jaren vooral gericht is geweest op het kwantitatieve lerarentekort. Hij pleit voor een sterkere sturing op kwaliteit, om langs die weg de aantrekkelijkheid van het leraarsberoep te verhogen. Een integrale aanpak is daarvoor cruciaal.


De raad komt tot vier aanbevelingen, die er in combinatie met elkaar voor kunnen zorgen dat meer hoogopgeleiden kiezen voor een carrière in het onderwijs. Gerichte werving en betere selectie rond de lerarenopleiding draagt bij aan de kwaliteit van leraren. De interesse van hoogopgeleiden voor de lerarenopleiding hangt af van de status van het beroep en de professionele ruimte. Dit vraagt om een hoge beroepsstandaard. Deze kan worden gerealiseerd door hogere eisen te stellen aan de professionalisering van leraren en dit te koppelen aan de invoering van een publiekrechtelijk register en het behalen van een masterdiploma als standaard. Bovendien is professioneel schoolleiderschap essentieel voor het creëren van een aantrekkelijke werkomgeving voor hoogopgeleide leraren. Het is daarom belangrijk om te investeren in de capaciteiten van de schoolleiders. Tot slot geeft de raad het belang aan van een schooloverstijgend arbeidsmarktbeleid dat past bij de situatie in de regio.

De raad hoopt met dit advies een bijdrage te leveren aan onderwijsbeleid gericht op voldoende goede leraren in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs.

Met beleefde groet,



Prof. dr. G.T.M. ten Dam
Voorzitter



Drs. A. van der Rest
Secretaris

Inhoud

Samenvatting	7
1 Inleiding: lerarentekort niet opgelost	8
1.1 Aanleiding: tekort aan docenten loopt op; kwaliteit verschilt sterk	8
1.2 Adviesvraag: hoe te sturen op voldoende goede leraren?	11
2 Advies: stuur meer op kwaliteit	14
2.1 Door de kwantitatieve aanpak zijn concessies gedaan aan de kwaliteit	14
2.2 Huidige kwaliteitsverbetering is nog te beperkt en vrijblijvend	16
2.3 Uitdagende opleiding en beroepsomgeving trekt meer hoogopgeleide professionals aan	19
2.4 Integrale aanpak is noodzakelijk	24
3 Aanbeveling 1: maak meer gebruik van werving en selectie rond de lerarenopleiding	25
3.1 Zoek actief naar geschikte leerlingen in voortgezet en hoger onderwijs	26
3.2 Selecteer aan de poort van de opleiding	27
3.3 Vergroot het zelfselecterend vermogen van de opleiding	29
4 Aanbeveling 2: verhoog de beroepsstandaard	30
4.1 Verplicht de bij- en nascholing, voer een publiekrechtelijk register in	30
4.2 Maak van masterdiploma de standaard	31
4.3 Investeer in inductieprogramma's en beoordeel het functioneren van leraren in de praktijk serieuzer	33
5 Aanbeveling 3: stimuleer onderwijskundig schoolleiderschap	35
5.1 Stel een register voor schoolleiders in po, vo en mbo verplicht	36
5.2 Realiseer betere beoordelings- en functioneringsgesprekken en meer functiedifferentiatie	37
5.3 Geef leraren ruimte om hun vak uit te oefenen	39
6 Aanbeveling 4: werk in de regio nauw samen aan kwaliteit en kwantiteit	42
6.1 Interesseer gezamenlijk meer (jonge) mensen voor het leraarsvak	43
6.2 Investeer in het behoud van professionele leerkrachten voor de regio	43
6.3 Werk samen aan mobiliteit in het onderwijs	44
Afkortingen	46
Literatuur	47
Geraadpleegde deskundigen	51
Bijlagen	
Bijlage 1: Adviesvraag OCW	53
Bijlage 2: Overzicht aanbevelingen naar actor en effect	57
Bijlage 3: Uitwerking financiering masteropleidingen	61

Samenvatting

Onderwijs staat of valt met goede leraren. De raad pleit in dit advies daarom voor een sterkere sturing op kwaliteit. Hij benadrukt het belang van een integrale aanpak zoals onder andere bepleit door de commissie-Rinnooy Kan. Bovendien adviseert de raad meer gebruik te maken van de mogelijkheden om (aankomende) leraren te selecteren, om de beroepsstandaard te verhogen, om professioneel schoolleiderschap te stimuleren en om in de regio samen te werken.

De raad concludeert dat het beleid van de afgelopen jaren vooral gericht is geweest op het kwantitatieve lerarentekort. Pas de laatste jaren is er een begin gemaakt met het sturen op kwaliteit. De raad benadrukt dat dit het moment is om de beoogde kwaliteitsslag te maken en structurele oplossingen te realiseren voor de toekomst. Het lerarentekort valt tijdelijk mee door dalende leerlingenaantallen, de economische crisis en het succesvolle beleid om ouderen binnenboord te houden. Een sterke beroepsgroep draagt bij aan de kwaliteit van het onderwijs en dit heeft op langere termijn naar verwachting een aanzuigende werking op andere (aankomende) hoogopgeleiden om voor het leraarschap te kiezen, zodat de verwachte tekorten ook op lange termijn afnemen.

Aanbeveling 1: maak meer gebruik van werving en selectie rond de lerarenopleiding

De raad pleit voor betere werving en selectie rond de lerarenopleiding. Dit is niet alleen goed voor de kwaliteit van leraren, maar ook voor de status en aantrekkelijkheid van de opleiding. Dergelijke werving en selectie kan plaatsvinden door actief goede kandidaten te zoeken voor de opleiding vanuit het voortgezet onderwijs en hoger onderwijs, door selectie aan de poort, door opleidingen op hoog niveau en door speciale trajecten voor excellente studenten.

Aanbeveling 2: verhoog de beroepsstandaard

De raad adviseert voor zittende leraren de beroepsstandaard te verhogen. Daarvoor wil de raad hogere eisen stellen aan scholing. Ten eerste zou bij- en nascholing verplicht moeten zijn, gekoppeld aan een publiekrechtelijk lerarenregister. Registratie is een voorwaarde voor het behouden van de lesbevoegdheid. Ten tweede pleit de raad ervoor dat het behalen van een masterdiploma de standaard wordt voor alle nieuwe havo- en vwo-leraren en de leraren in de algemene vakken in het vmbo en mbo door beschikbare tijd en middelen in dit perspectief te plaatsen. Verder adviseert de raad te investeren in inductieprogramma's (begeleidingsprogramma's voor beginnende leraren) en het functioneren van leraren in de praktijk serieuzer te beoordelen.

Aanbeveling 3: stimuleer onderwijskundig schoolleiderschap

Professioneel, onderwijskundig schoolleiderschap is essentieel voor een aantrekkelijke werkomgeving voor hoogopgeleide leraren. De raad adviseert ook voor schoolleiders een register in te stellen. De verplichte bij- en nascholing die daarin opgenomen wordt, moet zich vooral richten op competenties voor onderwijskundig leiderschap gekoppeld aan personeelsbeleid.

Aanbeveling 4: werk in de regio nauw samen aan kwaliteit en kwantiteit

De onderwijsarbeidsmarkt ziet er niet in heel Nederland hetzelfde uit. Er zijn tekortregio's en overschotregio's. Landelijke maatregelen om lerarentekorten tegen te gaan, werken niet altijd en overal even goed. De raad pleit voor het ontwikkelen van een schooloverstijgend strategisch personeelsbeleid dat past bij de situatie in de regio. Hij doet daarvoor vooral een appel op schoolbesturen.

Om onderwijskwaliteit te kunnen leveren moeten er voldoende goede leraren zijn. Dat is een belangrijke voorwaarde. Ondanks het werk van verscheidene adviescommissies en ondanks genomen beleidsmaatregelen groeit het kwantitatief en kwalitatief lerarentekort. Dit advies richt zich op de benodigde sturing om het lerarentekort verder aan te pakken.

1

Inleiding: lerarentekort niet opgelost

1.1 Aanleiding: tekort aan docenten loopt op; kwaliteit verschilt sterk

Oplopend lerarentekort verwacht

De onderwijsarbeidsmarkt in Nederland staat onder druk. Bij ongewijzigd beleid wordt een oplopend tekort aan docenten verwacht. De voorspelde kwantitatieve tekorten verschillen per sector en regio; in het voortgezet onderwijs is de situatie het meest bedreigend.¹

In het primair onderwijs werken de komende jaren twee processen tegen elkaar in. Aan de ene kant gaan er veel leraren met pensioen (pensioengolf) en dat zorgt voor extra vraag naar nieuwe leraren. Aan de andere kant neemt de vraag naar leraren juist af omdat er in krimpgebieden minder jonge leerlingen zijn. Per saldo zal er echter een tekort zijn.

In het voortgezet onderwijs is de komende jaren nog geen sprake van een leerlingenafname, waardoor de uitstroom van gepensioneerden al op kortere termijn tot grote tekorten zal leiden. Net als in het primair onderwijs verschilt dit tekort per regio. De vraag naar leraren in het voortgezet onderwijs is bovendien niet voor elk vak even groot. Leraren natuur- en scheikunde zijn schaarser dan bijvoorbeeld die voor Frans of geschiedenis.²

De tekorten in het middelbaar beroepsonderwijs zijn lastiger te voorspellen. Docenten in het middelbaar beroepsonderwijs zijn vaak afkomstig uit het bedrijfsleven, waardoor het reservoir aan mogelijke leraren niet beperkt is tot afgestudeerden aan een lerarenopleiding. Wel is duidelijk dat de komende jaren de concurrentie met het bedrijfsleven om deze vakkrachten zal toenemen. Ook bedrijven kampen immers met de gevolgen van de vergrijzing. Die vergrijzing doet zich in het middelbaar beroepsonderwijs sterker voelen dan in de andere onderwijssectoren, waardoor er tekorten zullen ontstaan. Daar staat tegenover dat in het vmbo en mbo nu al sprake is van teruglopende leerlingenaantallen, waardoor er juist minder docenten nodig zullen zijn.³

1 Fontein, Adriaens, Nelissen & De Vos, 2010; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011c; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2012b; Ecorys & ResearchNed, 2012.

2 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011c.

3 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011c.

Niet alle lesgevers zijn gekwalificeerd

Daarnaast is de kwaliteit van leraren een punt van zorg. Er blijken grote verschillen tussen leraren te zijn. Aan de ene kant zijn er veel goede leraren; lerarenopleidingen trekken minstens even veel van de betere vo-leerlingen (voortgezet onderwijs) als andere hbo-opleidingen (hoger beroepsonderwijs). Bovendien zijn deze studenten minstens zo gemotiveerd.⁴ Maar daartegenover staan twee minpunten: veel docenten missen de basis- en complexe vaardigheden die zij wel zouden moeten beheersen. En het aantal lessen dat wordt gegeven door onbevoegde docenten is groot. Zo geeft een op de vijf lesgevers in het voortgezet onderwijs ten minste één vak zonder volledige bevoegdheid; in het middelbaar beroepsonderwijs is dat een op de zes.⁵

Ook het verslag over de staat van het Nederlandse onderwijs van de Inspectie van het Onderwijs meldt dat de kwaliteit van leraren aandacht verdient. Een op de acht leraren in het primair onderwijs en ruim een op de vijf in het voortgezet onderwijs beschikt niet over voldoende basisvaardigheden.⁶ Ook wat complexe vaardigheden betreft schieten veel leraren tekort, zo schrijft de Onderwijsinspectie. Het gaat om het afstemmen van het onderwijs op specifieke leerlingen of leerlingengroepen en het bieden van extra ondersteuning en zorg aan leerlingen die dit nodig hebben. De Onderwijsinspectie heeft berekend dat tussen de 40 en 45% van de leraren in het basisonderwijs en in de beroepsgerichte leerwegen van het vmbo (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs) zowel de basis- als de complexe vaardigheden meester zijn. In havo en vwo is dit percentage nog geen 30%. Voor docenten in het middelbaar beroepsonderwijs zijn deze gegevens niet beschikbaar. Wel is bekend dat ook in deze sector zorgen bestaan over de vaardigheden van leraren. Het middelbaar beroepsonderwijs kent een grote groep zij-instromers die vakinhoudelijk sterk ontwikkeld zijn, maar op pedagogisch en vakdidactisch gebied vaak vaardigheden missen als gevolg van wisselende kwaliteit van het zij-instroomtraject.⁷

Diverse maatregelen hebben het tekort al verminderd, maar nog niet afdoende

Ruim twintig jaar is de aantrekkelijkheid van een baan in het onderwijs een thema in het onderwijsbeleid. Verschillende commissies hebben zich gebogen over de vraag hoe voldoende goede leraren in het primair en voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs kunnen worden gekregen én behouden: de commissies Van Es (1993), Van Rijn (2001) en Rinnooy Kan (2007) brachten er rapporten over uit (zie kader).⁸

4 Van der Broek & Van Casteren, 2012.

5 Bokdam, Berger, Van Oploo & Volker, 2011.

6 Onder deze basisvaardigheden verstaat de Onderwijsinspectie: duidelijk uitleggen, creëren van een taakgerichte werksfeer en actief betrekken van leerlingen bij het onderwijs.

7 Onderwijsraad, 2011b.

8 Commissie-Van Es, 1993; Commissie-Van Rijn, 2001; Commissie Leraren, 2007.

De commissies Van Es, Van Rijn en Rinnooy Kan over leraren en wat er veranderde

- In 1993 constateerde de Commissie Toekomst Leraarschap onder voorzitterschap van Andrée van Es dat de professionalisering van de leraren achter bleef en leraren weinig mobiel waren, zowel binnen het onderwijs als tussen andere sectoren. Hun taakbelasting was te hoog en de maatschappelijke status te laag. De publieksversie van het rapport kreeg de veelzeggende titel *Het gedroomde koninkrijk* mee. De school zou een professionele arbeidsorganisatie moeten worden met oog voor de omgeving waarin zij functioneert. De leraar moet de motor zijn van het onderwijsproces en de onderwijsvernieuwing, en het management moet hem de ruimte geven om deze rol waar te maken. Bestuur en management moeten zorgen voor goed personeelsbeleid, waarin collega's elkaar ondersteunen. De commissie stelde voor om ook mensen met leeraarsbekwaamheden van buiten de lerarenopleidingen in het beroep te halen, de zij-instroomers. In de beleidsreactie van het ministerie, *Vitaal Leraarschap*, werd het rapport op hoofdlijnen onderschreven. Concrete maatregelen waren bijvoorbeeld een schoolprofielbudget bestemd voor taak- en functiedifferentiatie, een tweejarige opleiding voor schoolleiders in het primair onderwijs en de campagne *Onderwijskundig leiderschap* om schoolleiders te doordringen van het belang van integraal management vanuit onderwijskundig perspectief. Ook is – zij het pas in 2000 – wettelijk de mogelijkheid gecreëerd om zij-instroom toe te staan. De beoogde deregulering van het personeelsbeleid gericht op professionalisering van het hrm-beleid (human resources management; mobiliteit en loopbaanontwikkeling, lerende leraren) is niet van de grond gekomen. Ook de bepleite salarisverhoging voor bepaalde leraren in het basisonderwijs (schaal 10) is niet in beleid omgezet.
- De commissie-Van Rijn (2001) voorspelde op korte termijn een aanzienlijk tekort aan personeel bij overheid en onderwijs. De commissie stelde onder meer voor de salarissen te verhogen om het grote verschil met beloningen in de marktsector te verkleinen. Het advies leidde tot een convenant tussen de minister en de onderwijsvakbonden. Er werden daarin afspraken gemaakt over een evenwichtiger loonebouw en meer marktconforme salarisverhogingen. Ook werd een eerste stap gezet om de salarisschalen in het onderwijs in te korten om grotere sprongen in salaris mogelijk te maken. Door economische krimp en bezuinigingen zijn de lerarensalarissen na 2002 niet verder verbeterd.
- In 2007 constateerde de Commissie Leraren onder leiding van Alexander Rinnooy Kan wederom dat de leraar minder betaald krijgt in vergelijking met andere hoogopgeleide werknemers in de marktsector. De commissie stelt in het rapport *Leerkracht!* dat de stem van de beroepsgroep op landelijk niveau niet krachtig genoeg te horen is, er aanhoudende zorg is over de kwaliteit van de lerarenopleidingen, de na-, bij- en opscholingsmogelijkheden maar beperkt benut worden en de professionele school die de commissie-Van Es voor ogen stond nog lang niet gerealiseerd is. De Commissie Leraren stelde de leraar centraal en deed aanbevelingen die moesten leiden tot een betere beloning, een sterker beroep en een professionelere school. Het rapport werd goed ontvangen en heeft geleid tot een scala aan maatregelen.⁹ Salarisschalen in het onderwijs werden ingekort en verhoogd, er werd een nieuw functiegebouw in de vorm van de functiemix ingevoerd, een beroepsgroep leraren werd gevormd, er werd toegezien op de kwaliteitsverbetering van de lerarenopleiding en ten slotte werden convenanten opgesteld voor een professioneler personeelsbeleid tussen overheid en organisaties van werkgevers. Bovendien worden de effecten van de maatregelen elk jaar geëvalueerd; dit in tegenstelling tot eerder genomen maatregelen.

De afgelopen jaren zijn, dankzij die adviezen en de genomen maatregelen, de kwantitatieve tekorten minder groot geworden dan werd verwacht. Vooral het gewijzigd beleid rond (pre) pensioen, de conjuncturele situatie en demografische ontwikkelingen hebben zoden aan de dijk gezet. Op dit moment is in de verschillende sectoren het aantal openstaande vacatures zelfs lager dan in voorgaande jaren.¹⁰ Maar doordat in de nabije toekomst een groot aantal

⁹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2007.

¹⁰ Vrieling, Kurver, Hampsink, Van der Boom, Van de Vlasakker, e.a., 2012.

leraren met pensioen gaat en bovendien in veel beroepen de vraag naar hoger opgeleiden toeneemt, zullen de kwantitatieve tekorten weer aanzienlijk toenemen.

Het kwantitatieve en kwalitatieve lerarentekort hangen samen

Er bestaat een samenhang tussen het kwantitatieve en het kwalitatieve lerarentekort. Om kwantitatieve tekorten op te lossen doen scholen soms concessies aan de kwaliteit zoals onbevoegden voor de klas laten staan of tweedegraads opgeleide leraren in het eerstegraads lesgebied inzetten. Tegelijkertijd kunnen maatregelen om de kwaliteit van leraren te verhogen consequenties hebben voor het kwantitatieve lerarentekort op de korte termijn; bijvoorbeeld wanneer strengere selectie bij de opleiding ertoe leidt dat er minder studenten worden aangenomen en er dus ook minder afstuderen.

In dit advies bekijkt de raad het kwalitatieve en het kwantitatieve lerarentekort in samenhang. De raad doet in dit advies aanbevelingen die gericht zijn op structurele oplossingen vanuit een langetermijnperspectief. Want het gaat erom dat er ook in de toekomst genoeg goede leraren moeten zijn om de kwaliteit van het onderwijs te garanderen.

1.2 Adviesvraag: hoe te sturen op voldoende goede leraren?

Adviesvraag van het ministerie van OCW

Centraal in dit advies staat de aanpak van het lerarentekort. De focus ligt op de sturingsmogelijkheden om nu en in de toekomst over voldoende goede leraren te beschikken. Het gaat om de kwaliteit van zittende en aankomende docenten in alle sectoren. De raad besteedt daarbij ook aandacht aan de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheid, lerarenopleidingen en de scholen.

Adviesvraag

Wat zijn de sturingsmogelijkheden om te zorgen voor voldoende én goede leraren op de langere termijn?

Dit advies richt zich op de periode tot 2020. Met name in de tweede helft van dit decennium, dus na 2015, worden de grootste lerarentekorten verwacht. Op nog langere termijn zijn ze moeilijk te voorspellen. De aanbevelingen hebben betrekking op het funderend onderwijs (primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs). Het advies is gevraagd door de staatssecretaris van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap). De brief met de formele adviesvraag is te vinden in bijlage 1.

Beantwoording van de adviesvraag

Bij de voorbereiding van dit advies zijn twee onderzoeken uitgezet. ResearchNed heeft door middel van een literatuurstudie en data-analyses achterhaald welke leerlingen kiezen voor een onderwijsopleiding en -loopbaan en waarom zij die keuzes maken. Het ICLON (Interfacultair Centrum voor Lerarenopleiding, Onderwijsontwikkeling en Nascholing) van de Universiteit Leiden heeft negen scholen bezocht met veel hoogopgeleide professionals (verdeeld over primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs) en beschreven hoe die scholen erin slagen deze docenten binnen te halen en aan zich te binden. De studies zijn te raadplegen via de website van de Onderwijsraad. Daarnaast heeft aanvullend literatuuronderzoek plaatsgevonden en zijn gesprekken gevoerd met verschillende betrokkenen bij de onder-

wijsarbeidsmarkt. Een complete lijst van literatuur en geraadpleegde deskundigen is te vinden achterin dit advies.

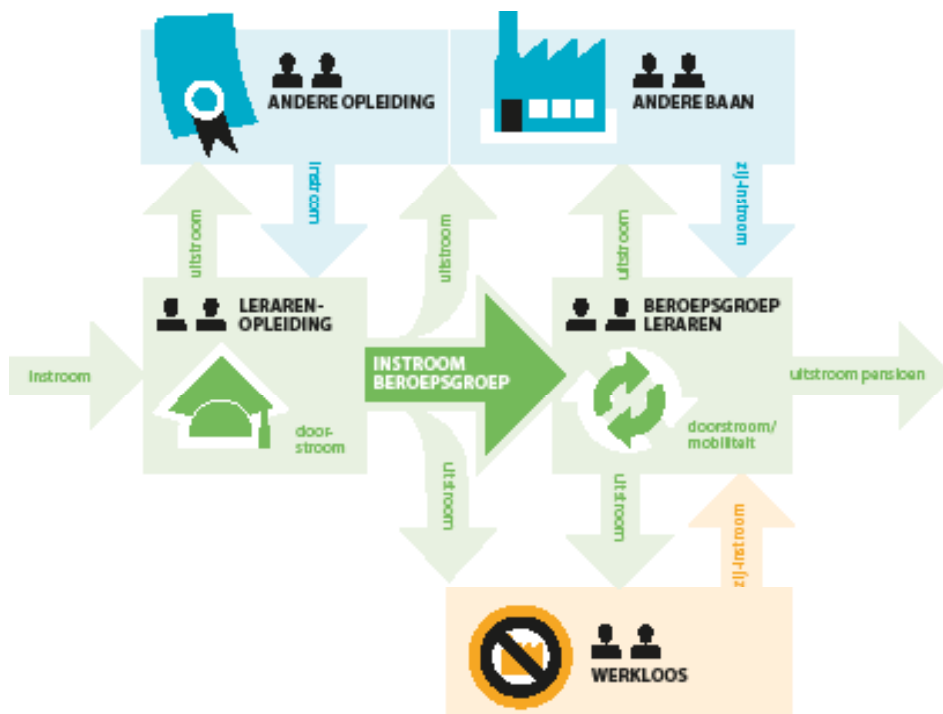
De raad heeft zeven mogelijkheden geïdentificeerd waarmee de onderwijsarbeidsmarkt (zie figuur 1) gestuurd kan worden (zie kader). Ze komen voort uit een analyse van beleidsmaatregelen die in de afgelopen vijf jaar zijn genomen.¹¹ De aanbevelingen die de raad doet, zijn alle gekoppeld – in meerdere of mindere mate – aan deze sturingsmogelijkheden.

Zeven sturingsmogelijkheden bekeken

1. Kwaliteit en kwantiteit van de instroom in de lerarenopleiding. Dit aspect is te reguleren met maatregelen als de invoering van toelatingstoetsen en het creëren van nieuwe opleidingsroutes.
2. Kwaliteit en kwantiteit van de uitstroom uit de lerarenopleiding. Dit aspect is te reguleren met maatregelen om de kwaliteit van de opleiding te verbeteren en het formuleren van landelijk geldende (start)bekwaamheidseisen.
3. Kwaliteit en kwantiteit van de instroom in de onderwijsarbeidsmarkt. Dit aspect is te reguleren met maatregelen als de invoering van nieuwe routes naar de onderwijsarbeidsmarkt; bijvoorbeeld het zij-instroomtraject en het stimuleren van combinatiebanen.
4. Kwaliteit en kwantiteit van de uitstroom uit de onderwijsarbeidsmarkt. Dit aspect is te reguleren door het verhogen van de pensioenleeftijd en het verbeteren van de mogelijkheden om slecht functionerende docenten te ontslaan.
5. Onderhoud en uitbreiding van de bekwaamheid van leraren. Dit aspect is te reguleren met maatregelen als het aanpakken van onbevoegde docenten, de invoering van het lerarenregister en het stellen van eisen ten aanzien van postinitiële bij- en nascholing.
6. Beloning van leraren. Dit aspect is te reguleren met maatregelen als het verbeteren van het salarisniveau, de invoering van beloningsdifferentiatie en prestatiebeloning.
7. Kwaliteit van de werkomgeving. Dit aspect is te reguleren met maatregelen als het verbeteren van de positie van de leraar, invoering van taakdifferentiatie, realiseren van een professionele cultuur en het verminderen van de werkdruk.

¹¹ Zie Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2007; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011a.

Figuur 1: Stromen op de onderwijsarbeidsmarkt



Over dit advies

In hoofdstuk 2 wordt het advies van de raad onderbouwd: waarom is het noodzakelijk om meer te sturen op kwaliteit en minder op kwantiteit? In de hoofdstukken 3 tot en met 6 volgt de uitwerking van het advies in vier aanbevelingen.

In de bijlagen vindt u achtereenvolgens de adviesaanvraag, een schema van aanbevelingen naar actor en effect, en een uitwerking van de financiering van de masteropleidingen.

De aanpak van het lerarentekort heeft tot nu toe te weinig effect. Het is zaak sterker te gaan sturen op kwaliteit, aldus de raad. Het onderwijs wordt er aantrekkelijker door voor hoogopgeleiden, wat op termijn het aantal leraren zal doen groeien.

2 Advies: stuur meer op kwaliteit

Goed onderwijs staat of valt met goede leraren. De kwaliteit van de leraar bepaalt in hoge mate het niveau van het onderwijs. Voor alle sectoren van het onderwijs geldt dat een goede leraar veel invloed heeft op de onderwijsprestaties van leerlingen.¹² Die invloed zal in de toekomst in een kennisintensieve samenleving alleen nog maar groter worden. De toenemende complexiteit van het werk zal een steeds groter beroep doen op de (academische) kwaliteiten van de leraar.

De raad adviseert: maak van het docentschap een baan waaraan hoge eisen worden gesteld, in een professionele werkomgeving. Stuur dus sterker op kwaliteit van het lerarenberoep en niet alleen op kwantiteit, zoals tot nu toe veel is gebeurd. Dit zal een aanzuigende werking hebben: door meer in te zetten op kwaliteit wordt het beroep aantrekkelijker voor hoogopgeleiden en nemen op langere termijn de tekorten af.

2.1 Door de kwantitatieve aanpak zijn concessies gedaan aan de kwaliteit

Tot nu toe is het beleid vooral gericht op een kwantitatieve aanpak van het lerarentekort. Dit heeft wel effecten gehad, maar niet voldoende. Sterker nog: om extra leraren aan het werk te krijgen, zijn juist concessies gedaan aan de kwaliteit. De raad vindt dit daarom niet de weg om lerarentekorten weg te werken en pleit voor meer focus op kwaliteit.

De focus op kwantiteit heeft minder resultaten opgeleverd dan verwacht

Een overzicht van wat het beleid om de tekorten terug te dringen de afgelopen jaren heeft opgeleverd:

- Het is aantrekkelijker gemaakt voor de zogenoemde stille reserves op (opnieuw) in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs te gaan werken.¹³ Deze maatregel heeft nauwelijks effect gehad. Dat komt voor een deel omdat vlak na de start van de regeling de economie flink inzakte. Daarnaast betrof de werving vaak kleinere baantjes die het niet aantrekkelijk maakten om vanuit een andere baan over te stappen naar het onderwijs. Ook bleek de kwaliteit van deze voormalige leraren vaak onvoldoende aan te sluiten op de wensen van het veld.
- De zij-instroom is geactiveerd. Zij-instroomers hebben de instroom van leraren wel vergroot. Het subsidiebedrag ten behoeve van zij-instroom in het voortgezet onderwijs en het mid-

¹² Chetty, Friedman & Rockhoff, 2011; Clotfelter, Ladd & Vigdor, 2010.

¹³ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2007.

delbaar beroepsonderwijs is verhoogd vanwege het grote aantal aanmeldingen (ongeveer 400 per jaar).¹⁴ Deze docenten zijn vakinhoudelijk sterk ontwikkeld, maar missen op pedagogisch en vakdidactisch gebied vaak vaardigheden als gevolg van de wisselende kwaliteit van het zij-instroomtraject.¹⁵

- Gekeken is hoe het onderwijs 'slimmer' georganiseerd kan worden, zodat minder leraren nodig zijn. Recentelijk is de InnovatieImpuls Onderwijs van start gegaan, een subsidieregeling die het voor scholen in het primair en voortgezet onderwijs mogelijk maakt te experimenteren met innovatieve manieren om 'slimmer' te werken met minder mensen. Deze experimenten verkeren nog in een beginstadium.
- Docenten worden gemotiveerd om meer of langer te werken. Het gaat hierbij om maatregelen als het stapsgewijs verhogen van de jaarlijkse arbeidsduur (van een 36- naar een 40-urige werkweek) met bijbehorend hoger inkomen, het aanbieden van banen met substantiële omvang aan deeltijders en starters, en het vervangen van de bestaande regelingen voor ouderen door een regeling voor leeftijdsfasebewust personeelsbeleid die aansluit bij het flexibel pensioen van het ABP.¹⁶ Aanpassingen in regelingen voor vervroegde pensionering hebben er sinds halverwege de jaren negentig voor gezorgd dat de uitstroom minder stijgt dan verwacht. De gemiddelde leeftijd waarop leraren uittreden is tussen 2006 en 2010 gestegen van net onder de 61 jaar naar 62,5 jaar.¹⁷ Het uitstel van pensionering heeft wel vergrijzing van het personeelsbestand tot gevolg. De gemiddelde leeftijd is in het onderwijs, op landbouw en visserij na, het hoogst van alle bedrijfstakken.¹⁸ Er zijn daarbij overigens grote regionale verschillen. In Noord-Groningen en Zuid-Limburg is het aandeel vijftigplussers onder het onderwijspersoneel een stuk groter dan in de grote steden van de Randstadregio's. Ook zijn er grote verschillen tussen de onderwijssectoren. Vooral in het middelbaar beroepsonderwijs is het aantal vijftigplussers groot (57%).¹⁹ Hoewel deze maatregelen dus wel enig effect laten zien, namelijk dat leraren langer doorwerken, gaat het niet om nieuwe aanwas. Het is slechts uitstel van de uitstroom.

Er zijn concessies gedaan aan de kwaliteit

De focus op het sturen op meer leraren heeft met zich meegebracht dat de kwaliteit onder druk is komen te staan. De trend is waarneembaar dat er steeds meer onbevoegde leraren voor de klas staan, met name in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. In die sectoren moeten leraren aan de bekwaamheidseisen voldoen om les in een bepaald vak te mogen geven. In het voortgezet onderwijs zijn er bovendien aanvullende eisen om les te mogen geven in de bovenbouw van havo en vwo (eerstegraadsgebied). Uit onderzoek blijkt dat niet alle lesgeevenden in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs een volledige onderwijsbevoegdheid hebben. In het voortgezet onderwijs geeft een op de vijf ten minste één vak zonder volledige bevoegdheid, in het middelbaar beroepsonderwijs is dat een op de zes. Gemiddeld staan deze lesgeevenden in beide sectoren zo'n tien uur per week niet volledig bevoegd voor de klas. Dit vindt doorgaans plaats op structurele basis en niet alleen ter vervanging van een zieke collega. Vooral onderwijsondersteuners staan nog wel eens voor de klas, terwijl ze daar niet de bevoegdheid voor hebben. Van de lesgevende onderwijsondersteuners geeft in het voortgezet onderwijs 42% en in het middelbaar beroeps-

¹⁴ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011c; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2012c.

¹⁵ Onderwijsraad, 2011b.

¹⁶ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2007.

¹⁷ Centraal Bureau voor de Statistiek, 2011a.

¹⁸ Centraal Bureau voor de Statistiek, 2011b.

¹⁹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011c.

onderwijs een derde één of meer vakken onbevoegd.²⁰ In het primair onderwijs is bijna al het onderwijzend personeel in het bezit van een pabo-diploma.²¹ In die sector wordt dus niet of nauwelijks onbevoegd lesgegeven.

Een andere trend is dat er steeds minder eerstegraadsleraren zijn in het voortgezet onderwijs.²² Hun aantal zal in de komende jaren verder dalen omdat zij sterk vertegenwoordigd zijn in de groep die binnenkort met pensioen gaat.²³ Kennelijk is het onderwijs niet aantrekkelijk genoeg voor hoger opgeleiden.

2.2 Huidige kwaliteitsverbetering is nog te beperkt en vrijblijvend

Er zijn sinds het advies van de commissie-Rinnooy Kan al wel meer maatregelen getroffen om de kwaliteit van leraren te verbeteren. Ze hebben echter vooral betrekking op de lerarenopleidingen. En waar het om zittende leraren gaat, zijn de maatregelen te vrijblijvend.

Huidige kwaliteitsmaatregelen zijn vooral gericht op lerarenopleiding

De kwaliteitsverbetering richt zich vooral op de lerarenopleiding en dus minder op de zittende leraren. Er zijn de afgelopen jaren verschillende maatregelen genomen om de kwaliteit van de hbo-lerarenopleidingen (met name de pabo's) te verbeteren als reactie op zorgwekkende visitatierapporten.

- Er zijn prestatieafspraken gemaakt over de borging van kwaliteit.²⁴ Hierbij gaat het om de borging van het niveau van de opleiding en van de interne kwaliteitszorg.
- Er is in een landelijke kennisbasis vastgelegd wat beginnende docenten moeten kennen en kunnen en er zijn (start)bekwaamheidseisen geformuleerd.
- Er zijn landelijke eindtermen voor vakken, pedagogiek en didactiek geformuleerd op basis waarvan een landelijk eindexamen is gemaakt.
- Er is gewerkt aan specialisaties binnen de lerarenopleidingen (bijvoorbeeld de uitstroomprofielen jong kind en ouder kind op de pabo) om de aankomende leraren zo goed mogelijk voor te bereiden op hun taak in de onderwijspraktijk.
- Voor opleidingsscholen en academische scholen zijn keurmerken ontwikkeld.²⁵
- Tot slot zijn er specifieke maatregelen genomen om de kwaliteit van de instroom in de pabo te verhogen. Studenten moeten bijvoorbeeld toelatingstoetsen doen op het gebied van rekenen en taal. Vanaf het collegejaar 2014-2015 worden ook toelatingstoetsen verplicht voor de vakgebieden Engels, aardrijkskunde, geschiedenis en natuur en techniek.

Als gevolg van (een deel van) deze maatregelen daalt het aantal studenten dat voor de pabo kiest. Sinds 2003 is het totale aantal instromers met ongeveer een derde afgenomen.²⁶ Volgens de HBO-raad komt dit gedeeltelijk door de taal- en rekentoetsen die werken als drempel. Ook tijdens de opleiding vallen er – mede door de genomen maatregelen – veel pabo-studenten af (zie kader). In de tweedegraads lerarenopleiding nam de instroom de laatste jaren juist toe, al is

20 Bokdam, Berger, Van Oploo & Volker, 2011.

21 Vrielink, Hogeling, Jacobs & Kurver, 2010.

22 Bokdam, Berger, Van Oploo & Volker, 2011.

23 Bokdam, Berger, Van Oploo & Volker, 2011.

24 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, VSNU & Hbo-raad, 2005; Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, 2011c.

25 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2007; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008.

26 www.hbo-raad.nl.

recent ook daar een afname te zien.²⁷ Hetzelfde geldt voor de eerstegraadsopleidingen, zowel op hbo- als op universitair niveau.²⁸

De verwachting is dat in 2022 de instroom in de lerarenopleidingen weer zal toenemen, met de grootste toename (ongeveer 10%) in de pabo en de kleinste (ongeveer 3%) bij de universitaire lerarenopleidingen.²⁹

Veel uitval tijdens opleiding

Drie jaar na aanvang van de opleiding is een groot deel van de pabo-studenten ermee gestopt. Dat aandeel is de laatste jaren fors toegenomen tot 40%. Dit percentage is vergelijkbaar met het percentage uitvallers bij andere hbo-opleidingen. Dat er meer studenten uitvallen, komt door de toelatingstoetsen die gaandeweg het eerste studiejaar worden afgenomen. Vooral degenen die in hun vooropleiding zwakkere leerprestaties behaalden, vallen uit in het eerste studiejaar.³⁰ Ook bij de eerstegraads- en tweedegraadsopleidingen is na drie jaar zo'n 40% van de studenten ermee gestopt. In tegenstelling tot de pabo-studenten neemt hun aantal de afgelopen jaren niet duidelijk toe of af.

Meisjes, autochtonen en studenten afkomstig van het vwo presteren bij alle hbo-lerarenopleidingen bovengemiddeld. In de pabo zijn de verschillen tussen mannen (54% gestopt na drie jaar) en vrouwen (35%) en tussen niet-westerse allochtonen (58% gestopt) en autochtonen (37%) groter dan elders.³¹

Degenen die uitvallen uit de pabo- of hbo-lerarenopleidingen waren over het algemeen van begin af aan minder gemotiveerd dan gemiddeld. Zo hebben ze later de keuze gemaakt voor de opleiding en kozen ze minder vaak de opleiding vanwege specifieke taken van de leraar, zoals het overdragen van kennis.³² Ongeveer een kwart van de uitvallers uit een lerarenopleiding denkt dat de opleiding of instelling iets had kunnen doen om te voorkomen dat zij uitvielen. Zij denken daarbij onder andere aan meer studiebegeleiding. Mannen geven daarnaast ook regelmatig aan dat zij hun opleiding mogelijk nog zouden volgen als de introductie in de studie beter was geweest.³³ Studenten met een allochtone achtergrond voelen zich vaker dan autochtone studenten niet thuis op de opleiding.³⁴

Ten slotte is er een voorzichtige verschuiving zichtbaar in de vooropleiding van de instromers in de pabo. Het aandeel instromende vwo'ers is recent toegenomen van zo'n 6% naar 10%. Dat komt door de populariteit van academische pabo's. Tegelijkertijd is het aandeel instromende mbo'ers licht afgenomen, van 35% tot 31%. Bij de instroom in tweede- en eerstegraadsopleidingen neemt het aandeel vwo'ers juist licht af.³⁵

Al met al concludeert de raad dat er stappen zijn gezet om de kwaliteit van de lerarenopleidingen en vooral de pabo te verbeteren. Zwakkere of minder gemotiveerde studenten komen niet meer door de selectie tijdens de entree van de pabo. Te verwachten is dat er in de loop der tijd betere leraren van de opleiding afkomen. Minpunt is wel dat het er minder zijn.

27 Sinds 2009 bestaat ook het ad-programma lerarenondersteuner.

28 CAOP Research, 2012a.

29 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2012a.

30 Hbo-raad, 2011.

31 CAOP Research, 2012b.

32 Warps, Wartenbergh, Kurver, Muskens, Hogeling, e.a., 2010.

33 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011c.

34 De Graaf, De Jong, Van der Leeuwen & Van der Veen, 2005; Severiens, Meeuwisse, Rezai & De Vos, 2007.

35 CAOP Research, 2012a.

Kwaliteitsmaatregelen gericht op zittende leraren zijn nog vrijblijvend

De afgelopen jaren zijn ook beleidsmaatregelen genomen, die zijn gericht op meer kwaliteit van (zittende) leraren.

Het onderhouden en uitbreiden van de bekwaamheid van leraren heeft de afgelopen jaren veel aandacht gekregen in het onderwijsbeleid. Er zijn in 2004 bekwaamheidseisen opgesteld door de beroepsgroep zelf, waar leraren aan moeten voldoen op grond van de Wet BIO (Wet beroepen in het onderwijs). Daarnaast wordt gewerkt aan het terugdringen van het aantal onbevoegde leraren. Verschillende organisaties werken aan de versterking van de beroepsgroep leraren zoals voorgesteld door de Onderwijsraad³⁶ en de Commissie Leraren.³⁷ Doordat de sociale partners geen voorstander waren van dit voorstel, heeft het lang geduurd voordat initiatieven op dit vlak van de grond kwamen.³⁸ Pas in 2011 is de Onderwijscoöperatie opgericht. Deze moet uitgroeien tot een volwaardige beroepsvereniging. Tot op heden zijn vooral de reeds georganiseerde groepen, zoals de vakbonden, verenigd in de nieuwe coöperatie. Het blijkt moeilijk voor kleinere, bestaande of nieuwe beroepsverenigingen toe te treden tot de overkoepelende Onderwijscoöperatie omdat daarvoor een minimum aantal leden is vereist.

Daarnaast is het beleid recentelijk gericht op het stimuleren van de professionalisering van docenten. De lerarenbeurs en promotiebeurs zijn ingevoerd, waarbij de (zeer populaire) lerarenbeurs vanaf 2012 alleen nog mag worden ingezet voor bachelor- en masteropleidingen en promotietrajecten.³⁹ Verder is het bekwaamheidsdossier ingevoerd en is er in 2009 een start gemaakt met registratie van leraren in het primair en voortgezet onderwijs. Het beroepsonderwijs volgt later. Voorsnog gaat het om privaatrechtelijke registratie, in plaats van een publiekrechtelijk register dat de Onderwijsraad heeft voorgesteld.⁴⁰ Er is daarmee alleen een inspanningsverplichting geregeld en geen resultaatverplichting. Als leraren niet aan de eisen voldoen, zijn er geen consequenties. Al met al komen de initiatieven rond het formeren van een beroepsgroep en het realiseren van een (publiekrechtelijk) lerarenregister dus moeizaam van de grond.

Uit onderzoek van de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) blijkt dat in verschillende landen, waaronder Nederland, de meeste leraren tijd investeren in professionele ontwikkeling.⁴¹ In de achttien maanden die het OESO-onderzoek bestreek, had ongeveer 90% van de leraren deelgenomen aan een of andere vorm van professionele ontwikkeling. De gemiddelde tijdsbesteding bedroeg iets minder dan een dag per maand. Ongeveer de helft van de leraren gaf aan meer aan scholingsactiviteiten te willen deelnemen.

Uit het onderzoek bleek echter ook dat in veel landen (inclusief Nederland) de professionele ontwikkeling vaak eendaagse bijeenkomsten betreft, zoals seminars en dergelijke. Die bijeenkomsten hebben echter (veel) minder effect dan langduriger en intensiever trajecten, zoals een hogere kwalificatie halen of onderzoek doen (individueel of in samenwerking met collega's). Maar weinig leraren nemen deel aan deze vormen van professionele ontwikkeling, terwijl deze volgens hen juist het effectiefst zijn.⁴²

³⁶ Onderwijsraad, 2006.

³⁷ Commissie Leraren, 2007.

³⁸ Hoogeveen & Nijssen, 2009.

³⁹ Volgens het CPB zijn het ook vooral de langere opleidingen die zonder de Lerarenbeurs niet gevolgd zouden zijn.

⁴⁰ Hoogeveen & Nijssen, 2009. Bij het privaatrechtelijk register zijn geen consequenties verbonden aan het niet voldoen aan de scholingseisen.

⁴¹ Organisation of Economic Co-operation and Development, 2009.

⁴² Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011c.

2.3

Uitdagende opleiding en beroepsomgeving trekt meer hoogopgeleide professionals aan

Een omgeving waarin leraren werken met uitstekende vakinhoudelijke en didactische kwaliteiten en die gekenmerkt wordt door professionaliteit, maakt het beroep aantrekkelijk. Scholen moeten organisaties worden waarin professionele normen gelden, met bijbehorende status, verantwoordelijkheden, beloning en mogelijkheden tot ontwikkeling. Op termijn zal dit het aantal leraren doen toenemen; er gaat immers een aanzuigende werking uit van een beroep met status en aanzien.

Gebrek aan uitdaging en loopbaanmogelijkheden remmen een keuze voor het onderwijs

Beperkte loopbaanmogelijkheden (uitdaging, beloning) zijn nu een rem om voor het onderwijs te kiezen.⁴³ Er is onderzoek gedaan onder de groep hbo-studenten die wel een lerarenopleiding overwogen, maar uiteindelijk toch voor een andere opleiding hebben gekozen. De redenen die deze studenten opgeven, hebben vooral te maken met loopbaan en inkomen. Een derde van de twijfelaars noemt de beperkte loopbaan- en carrièremogelijkheden met een lerarendiploma, de beperkte loopbaan- en carrièremogelijkheden in het onderwijs en de beperkte financiële groeimogelijkheden als reden. Verder verwacht een kwart dat een lerarenopleiding saai en weinig uitdagend is.⁴⁴

Een deel van de afgestudeerden van een lerarenopleiding zoekt bewust een baan buiten het onderwijs (zie kader). Het gaat om alle typen lerarenopleidingen: pabo, eerste- en tweedegraads opleidingen en universitaire lerarenopleidingen. De leraren geven als belangrijkste redenen voor een baan buiten de sector: het opdoen van ervaringen buiten het onderwijs (vooral leraren van eerste- en tweedegraadsopleidingen) en het (te verwachten) hogere salaris. Van degenen die buiten het onderwijs werken of geen betaalde baan hebben, wil 65% wel in het onderwijs werken. Ze stellen hier vaak bepaalde voorwaarden aan. Het gaat dan voornamelijk om een vast contract en salarisverbetering.⁴⁵

Wie gaat er na de lerarenopleiding in het onderwijs werken?⁴⁶

Zo'n 80% van de pabo-afgestudeerden gaat een jaar na het behalen van het diploma ook daadwerkelijk aan de slag in het onderwijs. Ongeveer 10% kiest voor een baan in een andere sector. De rest is (nog) niet werkzaam binnen het onderwijs. Een deel van deze groep is een vervolgopleiding gaan doen. Van degenen die niet in het onderwijs werken, zou zo'n twee derde dat wel willen. De keuze om niet in het onderwijs te gaan werken is niet altijd vrijwillig. Het hangt ook samen met het aantal vacatures en daarmee met baankansen. Zo is het deel van de afgestudeerden dat (nog) niet aan het werk is, in het noorden van het land het grootst.

Net als bij de pabo is zo'n 80% van de afgestudeerden van de universitaire lerarenopleiding een jaar na afstuderen daadwerkelijk gaan werken in het onderwijs. Wel gaan ze vaker buiten het onderwijs aan de slag dan afgestudeerden van de pabo (zo'n 10 tot 15%) en zijn ze minder vaak zonder werk (zo'n 5% tot 10%).

⁴³ Van Eck & Heemskerk, 2009.

⁴⁴ Warps, Wartenbergh, Kurver, Muskens, Hogeling, e.a., 2010.

⁴⁵ Van Leenen & Bemsden, 2012.

⁴⁶ Gebaseerd op Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt, 2011b, Van Leenen & Bemsden, 2011 en Van Leenen & Bemsden, 2012.

Van de afgestudeerden aan de tweede- en eerstegraads hbo-lerarenopleidingen gaat ongeveer 70% tot driekwart aan de slag als leraar, 15 tot 20% werkt buiten het onderwijs en 10% is nog zonder baan. Afgestudeerden van de lerarenopleiding voortgezet onderwijs met de richtingen economie, talen en exacte vakken hebben het vaakst een baan binnen het onderwijs. Degenen met de richtingen verzorgende vakken en technische vakken werken vaker buiten het onderwijs. Die hebben gezien hun opleiding ook betere baankansen elders.

Instromers in het middelbaar beroepsonderwijs zijn minder vaak rechtstreeks afkomstig van een lerarenopleiding. In het middelbaar beroepsonderwijs bestaat de mogelijkheid om vakmensen uit de beroepspraktijk als leraar te benoemen op basis van hun werkervaring. Deze groep komt vaak uit de gezondheids- en welzijnszorg en de zakelijke dienstverlening.

Beperkte loopbaanmogelijkheden zijn niet alleen voor studenten reden om af te zien van het onderwijs. Ook voor wie eenmaal voor de klas staat, is het een belangrijke reden om van baan te wisselen, zeker in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs (zie kader). In vergelijking tot andere beroepsgroepen zijn leraren overigens doorgaans wel 'honkvaster'.

Switchmotieven⁴⁷

Leraren zijn gedurende hun carrière doorgaans honkvaster dan werknemers in andere beroepen. Gemiddeld veranderde in de periode 2001-2008 8% van het onderwijspersoneel van baan. Van de andere werknemers is dat percentage 12%. En zelfs als onderwijspersoneel van baan verandert, dan blijven ze in de helft van de gevallen ook na die tijd werkzaam in het onderwijs.

In het primair onderwijs is dat percentage nog hoger. In deze sector vindt enige uitwisseling plaats met de zakelijke dienstverlening en de gezondheids- en welzijnszorg. Als leraren in het primair onderwijs elders gaan werken, is de meest genoemde reden de werkdruk, gevolgd door de 'leidinggevende' en de werk-privébalans. Degenen die juist voor het onderwijs kiezen, doen dit vanwege het werken in teamverband, de sfeer, de uitdaging en omdat ze een vaste aanstelling krijgen.

Baanwisselaars die kiezen voor een (andere) baan in het voortgezet onderwijs zijn voor de helft afkomstig uit het onderwijs zelf, ook uit het primair onderwijs. Als er uitwisseling plaatsvindt met andere sectoren dan is dat vooral met de zakelijke dienstverlening. De belangrijkste redenen voor leraren in het voortgezet onderwijs om een andere baan te zoeken zijn de reistijd en het gebrek aan loopbaanmogelijkheden en waardering.

De mbo-docenten die elders gaan werken, kiezen in twee derde van de gevallen voor een baan buiten het middelbaar beroepsonderwijs. Al betekent dat niet altijd dat ze buiten het onderwijs gaan werken. Een deel van hen gaat in het voortgezet onderwijs aan de slag. Ook voor deze leraren is gebrek aan loopbaanmogelijkheden een reden om van baan te wisselen. Daarnaast geven zij als redenen 'de leidinggevende' en het gebrek aan sturing in de organisatie.

Uitdagender opleidingsvarianten trekken nu al meer hoger opgeleiden

Er zijn aanwijzingen dat er een 'aanzuigende werking' uitgaat van uitdagender opleidingsvarianten. Het lukt nieuwe opleidingen en alternatieve opleidingsroutes om nieuwe doelgroepen te interesseren voor het onderwijs, onder wie academici. Het gaat hierbij om de academische pabo, de educatieve minor in het wetenschappelijk onderwijs en het project *Eerst de klas* voor academici. Er zijn overigens ook plannen om de educatieve minor in te voeren in de hbo-bacheloropleidingen.

⁴⁷ Gebaseerd op Centraal Bureau voor de Statistiek, 2011b; Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, 2011c, p.74 en Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt, 2011b.

De nieuwe lerarenopleidingen boren inderdaad een nieuwe doelgroep aan. Veel deelnemers aan de academische pabo geven desgevraagd aan zich daar meer thuis te voelen dan bij de reguliere pabo, omdat het niveau beter aansluit bij hun vooropleiding. Zij vinden werken in het basisonderwijs dus wel aantrekkelijk, maar menen dat de reguliere pabo onvoldoende uitdagend is. Van de deelnemers aan *Eerst de Klas* had ongeveer driekwart volgens eigen zeggen zonder deze opleiding nooit voor de klas gestaan. Ook de educatieve minor trekt een aanzienlijke groep studenten die eerder nog niet van plan was leraar te worden (38%).⁴⁸

De vraag is wel of deze nieuwe studenten voor een onderwijs carrière kiezen. Of de educatieve minor (beperkte tweedegraads lesbevoegdheid) uiteindelijk ook tot meer eerstegraadsdocenten voor de klas leidt, zal nog moeten blijken. Voorlopig geeft ongeveer een kwart aan na afronding van de educatieve minor naar de eerstegraadsopleiding te willen doorstromen. Het merendeel van de deelnemers aan *Eerst de Klas* verwacht nog ongeveer één tot drie jaar voor de klas te staan na afloop van het programma. De meeste deelnemers die de academische pabo volgen, willen daarna doorgaan met een master en dus niet direct werken in het primair onderwijs. Na de master wil een groot deel wel het onderwijs in. Ze hebben daarbij wel de behoefte aan meer uitdagingen, bijvoorbeeld door te werken in het speciaal onderwijs, in het vernieuwingsonderwijs of in achterstandswijken.

Deze eerste ervaringen met de nieuwe opleidingsvarianten suggereren dus dat het mogelijk is een nieuwe doelgroep van 'slimmere studenten' aan te boren. Of deze groep uiteindelijk voor langere periode in het onderwijs gaat werken, zal afhangen van een stimulerende en uitdagende werkplek.

Hoger opgeleide leraren willen een uitdagende beroepsomgeving

Vooraf hoogopgeleiden hebben behoefte aan een uitdagend beroep (zoals ook de evaluaties van *Eerst de Klas* en de academische pabo laten zien). Deze leraren hechten aan een werkomgeving waarin een appel wordt gedaan op hun academische vaardigheden met bijbehorende verantwoordelijkheden. Als dat ontbreekt, is het een reden om niet voor een onderwijs carrière te kiezen.

Verschuillende onderzoeken onder docenten naar de werkomgeving bevestigen dit beeld. Leraren blijken niet zo tevreden over de organisatie, het hrm-beleid (zoals functionerings- en beoordelingsgesprekken, al is het beleid wel beter dan voorheen), en de zeggenschap. De grootste knelpunten:

- Het aantrekkelijker maken van de werkomgeving. Dit staat op de huidige beleidsagenda. Een professioneel statuut is in ontwikkeling en er wordt gewerkt aan een wetsvoorstel waarmee de positie van de leraar versterkt wordt.⁴⁹ Vooral de professionele ruimte van de docent krijgt veel aandacht. Er wordt in verschillende gremia volop gediscussieerd over dit onderwerp, maar hoe het concreet vorm moet krijgen is niet duidelijk. Daarnaast is er beleid om een professioneler hrm-beleid te stimuleren, worden afspraken gemaakt over het verminderen van de werkdruk en moeten scholen meer functies realiseren (de functiemix). Over de effecten van deze maatregelen is nog weinig bekend, omdat de invoering nog gaande is.
- Het hrm-beleid is nog niet zoals het moet. Op veel scholen in het primair en voortgezet onderwijs voeren leidinggevenden geen functionerings- of beoordelingsgesprekken met leraren. Van de werknemers die deze gesprekken wél hebben gevoerd, is een vijfde tot een kwart er niet tevreden over. Wat betreft het aantal gevoerde gesprekken: driekwart van het onderwijspersoneel (73%) had in 2010 een of meerdere functionerings- of beoordelings-

48 Van der Wel & Van Bergen, 2012; Ecorys & ResearchNed, 2012; Bilderbeek, Bos, Jager & Korlaar, 2011.

49 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2007; Onderwijsraad, 2007.

gesprekken gevoerd met de leidinggevende.⁵⁰ In vergelijking met 2008 is de inzet van deze gesprekken volgens werknemers niet toegenomen. Een veelgenoemde reden daarvoor is een gebrek aan tijd en faciliteiten. Leidinggevendenden moeten geëquipeerd zijn om de gesprekken goed te kunnen voeren en er dienen heldere beoordelingscriteria te zijn voor het functioneren van werknemers. Als scholen nieuwe promotiecriteria hebben geformuleerd, dan zijn ze doorgaans wel transparanter dan voorheen. Dat is van groot belang. Het helpt mee het heersende gevoel weg te nemen dat het promotieproces oneerlijk is. Op scholen en instellingen met heldere promotiecriteria geven leraren veel vaker aan dat iedereen een eerlijke kans heeft op een schaalpromotie.⁵¹ Wat betreft de ontevredenheid over de gesprekken: een belangrijke reden daarvoor is het onvermogen van de gesprekspartner om het functioneren en de ontwikkelmogelijkheden van de werknemer te beoordelen.⁵² Soortgelijke conclusies gelden ook voor het middelbaar beroepsonderwijs.⁵³

- Het leraarsberoep heeft aantrekkelijke kanten, maar leraren zijn over sommige aspecten minder tevreden: over het salaris, de werkdruk, sturing en organisatie en de mate van bureaucratie.⁵⁴ Onderzoek naar de zeggenschap en professionele ruimte van docenten bevestigt deels dit beeld. Leraren blijken met name tevreden over hun autonomie binnen de muren van het klaslokaal; zij bepalen de inhoud van de lesstof, de volgorde waarin deze behandeld wordt en de gebruikte didactiek. Men is minder tevreden over de zeggenschap over bijkomende taken in het onderwijs, over het onderwijskundig beleid en over het kwaliteitsbeleid.⁵⁵ Positief is dat leraren hun werk gevarieerd vinden ('leraar elke dag anders'). Ze opereren zelfstandig (vooral binnen het klaslokaal), er zijn goede mogelijkheden om werk en privé te combineren (deeltijdwerk is met name in het primair onderwijs gangbaar)⁵⁶, en de baan zekerheid is relatief hoog.

Sturen op kwaliteit blijkt succesvol in het buitenland

Bepaalde sturing werkt goed in landen met hoge onderwijsprestaties en voldoende goede leraren. Die sturing richt zich op betere kwaliteit door selectie van de instroom, een aantrekkelijke werkomgeving en een goede beloning. Finland is hier een goed voorbeeld van. De meest succesvolle landen hebben een aantal kenmerken gemeen.

- Een betere instroom in de lerarenopleidingen. Door de opleiding zeer selectief te maken en effectieve selectiemechanismen te gebruiken, komen de juiste mensen het onderwijs binnen. Dit blijkt ook de status van het beroep te verhogen.
- Een aantrekkelijke werkomgeving met professionele normen en autonomie. Docenten zijn hier niet alleen uitvoerders van onderwijs, maar hebben in de school ook ontwikkel- en onderzoekstaken.
- Een aantrekkelijk (start)salaris. Goed presterende landen hanteren ook beloning als sturingsmiddel. In Nederland is de hoogte van de lerarsalarissen een rem om te kiezen voor het onderwijs. Recent is met de functiemix wel de eerste stap gezet naar een aantrekkelijker salaris en meer doorgroeimogelijkheden in het onderwijs.

50 Bokdam, Berger, Van Oploo & Volker, 2011.

51 De Graaf, Van der Berg, Dosker, Houkes, Pass, e.a., 2012.

52 Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt, 2011a.

53 Expertisecentrum beroepsonderwijs, 2011.

54 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010.

55 Hogeling, Wartenbergh-Cras, Pass, Jacobs, Vrieling, e.a., 2009.

56 In het primair onderwijs werkt bijna twee derde van het personeel in deeltijd, in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs is dat ruim de helft. De gemiddelde betrekkingsovervang is in het primair onderwijs 0,76, in de andere onderwijssectoren is dat iets hoger (circa 0,82). Dat wil zeggen, dat er ongeveer vijf leraren nodig zijn om vier arbeidsplaatsen in te vullen Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011b.

Funciemix verkleint loonverschillen

De funciemix doorbreekt de platte functie- en beloningsstructuur. Leraren die wat extra's doen, beter functioneren of beter zijn opgeleid, kunnen daarvoor worden beloond. Bovendien zijn de mogelijkheden vergroot om leraren in gebieden met een grotere arbeidsmarktkrapte extra te belonen. Vo-scholen en mbo-instellingen in Randstadregio's krijgen extra middelen zodat ze meer leraren in hogere schalen kunnen benoemen. Ook zijn de salarisschalen ingekort. Het aantal periodieken is teruggebracht en de jaarlijkse toekenning van de periodiek is geen automatisme meer. Ten slotte krijgen leraren die het einde van hun loonschaal al hebben bereikt onder bepaalde voorwaarden een schaaluitloopbedrag.⁵⁷ De invoering van de funciemix vraagt wel om een cultuuromslag in het onderwijs. Deze cultuuromslag is in gang gezet, maar kost tijd.⁵⁸ Door de funciemix zijn de loonverschillen ten opzichte van hoogopgeleiden in andere sectoren wat kleiner geworden (met name in de Randstadregio's), maar de verschillen zijn hier hoger dan in andere landen, vooral in het primair onderwijs (zie tabel 1).⁵⁹ Rond 2005 bedroeg dat (bruto) loonverschil ten opzichte van de totale overheidssector gemiddeld ongeveer tussen de 10 en 20%. In het voortgezet onderwijs en in het middelbaar beroeps-onderwijs zijn deze gemiddelde loonverschillen veel kleiner, of zelfs afwezig.⁶⁰ Hoogopgeleiden in de marktsector verdienen wel een stuk meer.⁶¹ Vooral voor mbo-docenten in de beroepsgerichte vakken is dit loonverschil relevant. Zij zijn immers vaak afkomstig uit de marktsector. De afgekondigde nullijn voor ambtenaren zal de loonverschillen met de marktsector weer doen toenemen.

Tabel 1: De verhouding tussen het lerarensalaris na 15 jaar werkervaring in de desbetreffende sector en het gemiddelde salaris van een hoogopgeleide in 2010

	Primair onderwijs	Lager secundair onderwijs*	Hoger secundair onderwijs
België (Vlaanderen)	0,93	0,93	1,22
Denemarken	0,87	0,87	1,01
Duitsland	0,88	0,97	1,05
Engeland	0,99	1,09	1,09
Finland	0,89	0,98	1,10
Frankrijk	0,73	0,79	0,80
Nederland	0,70	0,84	0,84
Zweden	0,79	0,81	0,86
EU21-gemiddelde**	0,81	0,85	0,90

* Voor Nederland is geen onderscheid gemaakt naar de relatieve salarissen in lager (vmbo en onderbouw havo en vwo) en hoger secundair onderwijs (onder meer bovenbouw havo en vwo). Het betreft immers veelal dezelfde leraren.

** Dit is het ongewogen gemiddelde van de 21 OESO-landen die lid zijn van de EU en waarvan data voorhanden zijn. Deze 21 landen zijn België, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

Bron: Organisation for Economic Cooperation and Development, 2012

57 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2007.

58 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2010.

59 Organisation for Economic Co-operation and Development, 2012.

60 Berkhout, Van der Werff & Heyma, 2010.

61 Heyma, De Graaf & Van Klaveren, 2006.

2.4 Integrale aanpak is noodzakelijk

De commissie-Rinnooy Kan stelde in het rapport *Leerkracht!* dat een combinatie van sturingsmogelijkheden de beste perspectieven biedt. De aanbevelingen concentreerden zich op een betere beloning, een sterker beroep en een professionelere school.

De raad benadrukt dat een integrale aanpak het onderwijs aantrekkelijk maakt voor hoogopgeleiden. Strengere selectie aan de poort van de lerarenopleiding werkt alleen als er grotere groepen hoogopgeleiden geïnteresseerd zijn in de opleiding. Door het verhogen van de beroepsstandaard stijgt het aanzien van het beroep, waardoor meer hoogopgeleiden interesse krijgen in het onderwijs. Professioneel, onderwijskundig leiderschap moet garant staan voor een aantrekkelijke werkomgeving, die ervoor zorgt dat hoogopgeleiden niet meer stoppen na een aantal jaar werken in de praktijk. Bovendien is de aanwezigheid van professionele collega's een belangrijke factor die leraren langdurig bindt aan het onderwijs. Alleen geschikte mensen kunnen zich staande houden in een professionele werkomgeving en daarom is een betere selectie noodzakelijk.

Integrale aanpak met oog voor effecten op korte en lange termijn

Zoals eerder gezegd hangen maatregelen om de kwaliteit te versterken nauw samen met het terugdringen van de kwantitatieve lerentekorten. Sommige sturingsmogelijkheden gericht op voldoende goede leraren op lange termijn, hebben op korte termijn negatieve gevolgen voor het aantal leraren; bijvoorbeeld als er door strengere selectie aan de poort, of tijdens de opleiding, minder afgestudeerde leraren op de arbeidsmarkt komen. Het is daarom essentieel om een pakket van aanbevelingen samen te stellen waarin zowel oog is voor de effecten op de korte als op de lange termijn.

Over dit advies

De raad scherpt het advies van de commissie-Rinnooy Kan aan met vier aanbevelingen:

1. maak meer gebruik van werving en selectie rond de lerarenopleiding;
2. verhoog de beroepsstandaard;
3. stimuleer onderwijskundig schoolleiderschap; en
4. werk in de regio nauw samen aan kwaliteit en kwantiteit.

Deze punten zijn tot nu toe het minste aangepakt bij alle sturende onderwijsmaatregelen.

De aanbevelingen van de raad en manieren om deze in praktijk te brengen komen aan de orde in hoofdstuk 3 tot en met 6. Het punt van de beloning van leraren bespreekt de raad in hoofdstuk 4. In bijlage 2 is uitgewerkt welke effecten de sturingsmogelijkheden op de kwaliteit van leraren hebben en welke effecten ze op korte- en lange termijn hebben op de kwantiteit.

De raad adviseert gerichtere werving en betere selectie rond de lerarenopleiding. Dat kan op drie manieren: door in het voortgezet en hoger onderwijs actief te zoeken naar goede kandidaten voor de lerarenopleiding, door selectie aan de poort, en door opleidingen op hoog niveau te brengen en speciale trajecten op te zetten voor excellente studenten.

3

Aanbeveling 1: maak meer gebruik van werving en selectie rond de lerarenopleiding

Een betere selectie zorgt ervoor dat alleen mensen voor de klas komen, die beschikken over uitstekende pedagogische en vakinhoudelijke kwaliteiten. Selectie leidt niet alleen tot verhoging van de kwaliteit, maar zal naar verwachting op (middel)lange termijn ook resulteren in vergroting van het aantal leraren. In andere landen wordt dit selectiemechanisme met succes toegepast (zie kader).

Selectie werkt in andere landen

De mogelijkheid van selectie rond de lerarenopleiding is in eerdere rapporten over het lerarentekort onderbelicht gebleven (net als de hogere beroepsstandaard, zie hoofdstuk 4). Het Nederlandse beleid is tot nu toe vooral gericht op de kwaliteit van de lerarenopleiding (meer het reguleren van de uitstroom dan van de instroom). Andere goed presterende onderwijslanden pakken het anders aan. Zij richten het systeem zo in dat de beste mensen leraar worden. Deze landen hebben de toegang tot de lerarenopleiding zeer selectief gemaakt en hebben effectieve mechanismen voor de selectie ontwikkeld. Dit komt ten goede aan de kwaliteit van leraren en aan de status van het beroep. Doordat alleen geschikte en talentvolle mensen worden toegelaten tot de opleiding, is het beroep aantrekkelijk voor andere talenten.⁶²

Het is juist nu het aangewezen moment om de focus op kwaliteitsverbetering te leggen en strenger te gaan selecteren, vindt de raad, omdat het lerarentekort tijdelijk meevalt. Dat komt ten eerste door de economische crisis en ten tweede door het succesvolle beleid om ouderen binnenboord te houden. Door selectie kan de instroom weliswaar tijdelijk dalen (zoals zichtbaar is bij de pabo als gevolg van de taal- en rekentoets, zie hoofdstuk 2), maar op termijn trekt het aantal studenten weer aan. Dat valt in de jaren na 2015 samen met oplopende tekorten aan leerkrachten, die zich zullen voordoen als de grote groep ouderen met pensioen gaat.

Om op korte termijn de daling van studenten die voor de lerarenopleiding kiezen tegen te gaan, beveelt de raad aan het accent te leggen op andere sturingsmiddelen, zoals actieve werving van vo-leerlingen en studenten in het hoger onderwijs.

⁶² Barber & Mourshed, 2007; Mourshed, Chijioke & Barber, 2010; Organisation of Economic Co-operation and Development, 2009; Organisation for Economic Co-operation and Development, 2011.

Hieronder volgt een uiteenzetting van de sturingsmiddelen. In bijlage 2 staat voor elk ervan aangegeven wie wat zou moeten doen en welke resultaten dat oplevert.

3.1 Zoek actief naar geschikte leerlingen in voortgezet en hoger onderwijs

De raad stelt ten eerste voor gericht kandidaten te werven voor de lerarenopleiding. Leerlingen uit het voortgezet onderwijs en studenten uit het hoger onderwijs zijn nu al te enthousiasmeren voor een baan in het onderwijs. De leerlingen die daarvoor open staan, zouden aan het onderwijs kunnen ruiken door ze op hun eigen school te betrekken bij verschillende onderwijs-ondersteunende taken. Universitaire studenten kunnen kennismaken met het onderwijs door bijvoorbeeld te helpen bij huiswerkklassen, vo-leerlingen te ondersteunen bij hun profielwerkstukken en werkgroepen in de bachelorfase te begeleiden.

Actieve werving komt nog weinig voor

Het gebeurt nog relatief weinig dat leerlingen en studenten actief worden geworven voor het leraarsberoep. In het wetenschappelijke onderwijs gebeurt dat eigenlijk alleen met de educatieve minor. Die biedt studenten de mogelijkheid zich te oriënteren op het leraarschap en resulteert in een (beperkte) tweedegraads lesbevoegdheid. Er zijn overigens plannen om de educatieve minor binnen relevante hbo-vakopleidingen, bijvoorbeeld de technische opleidingen, in te voeren.

Er zijn nog niet veel projecten gericht op het werven en interesseren van (goede) leerlingen in het voortgezet onderwijs. Dat is jammer, want leraren zelf zijn volop in de gelegenheid om reclame te maken voor hun beroep. Zij zijn ambassadeur van hun vak. Leraren zijn het rolmodel op basis waarvan leerlingen hun studiekeuze kunnen bepalen. Zij hebben in de ogen van de raad daarom een belangrijke functie in het laten zien van hoe mooi, veelzijdig en uitdagend het leraarsberoep kan zijn.

Breid projecten uit die 'vissen in eigen vijver'

Op enkele scholen zijn interessante projecten gestart met als doel: hoe kun je je eigen leerlingen interesseren voor een baan in het onderwijs? Deze scholen betrekken leerlingen tijdens schooltijd bij diverse onderwijs-ondersteunende taken. De raad pleit voor meer van dergelijke projecten om actief de beste leerlingen te werven; leerlingen die zich zowel qua leerprestaties als sociaal-communicatieve vaardigheden onderscheiden. Deze projecten kunnen aan kracht winnen door voor geïnteresseerde leerlingen een kort opleidingstraject op te zetten, dat ze kunnen afsluiten met een certificaat. Daarmee kunnen zij verschillende onderwijs-ondersteunende taken uitvoeren, zoals mentoring en huiswerkbegeleiding.

Vissen in eigen vijver

Tijdens een rondetafelbijeenkomst georganiseerd door het SBO (Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt) vertelt Joop Grimm, locatiedirecteur en projectleider dual opleiden op het PENTA college, hoe die school via een dual opleidingstraject vist in eigen vijver. "Al zeven jaar lang maken we leerlingen in 5 havo en 6 vwo warm voor het docentschap: we organiseren een informatiebijeenkomst en peilen hun interesse. Uiteindelijk selecteren we zo'n twaalf leerlingen, die we - in samenwerking met de Hogeschool Rotterdam - in een dual traject opleiden."

Hoofd p&o (personeel en organisatie) Job van der Mijl doet uit de doeken hoe de CVO Groep 'aanstormende docenten' (asd'ers) de kans geeft om voor de klas ervaring op te doen. "De asd'ers - leerlingen afkomstig uit de hoogste havo- en vwo-klassen - assisteren docenten met ondersteunende activiteiten in de onderbouw: ze corrigeren bijvoorbeeld toetsen of vangen een klas op als de docent ziek is. Voor leerlingen is het een uitstekende kans om te ontdekken of het onderwijs iets voor hen is. En oudere docenten - die optreden als coach van de asd'ers - ervaren dat vaak als een revitalisering. Zo snijdt het mes aan twee kanten."

Bron: SBO verslag van een rondetafelgesprek (2010)

3.2 Selecteer aan de poort van de opleiding

De raad pleit ten tweede voor meer selectie aan de poort van de lerarenopleiding. Zo beginnen alleen geschikte mensen aan de opleiding. Dit verhoogt – zoals vermeld – de status van de beroepsgroep. Opleidingen kunnen met een betere selectie niet alleen de minimumnorm waarborgen, maar ook excellente leerlingen proberen te identificeren om ze een apart traject aan te bieden.

Ook andere landen testen op competenties

Er zijn verschillende manieren om een opleiding meer selectief te maken. In Finland bijvoorbeeld worden landelijke tests afgenomen. De 30% best presterende studenten worden geselecteerd. Er wordt gelet op een breed scala van competenties variërend van een hoog taal- en rekenniveau en sterke sociale en communicatieve vaardigheden tot de bereidheid om te leren en de motivatie om les te geven. Selectieprocedures zijn speciaal ontworpen om deze competenties te identificeren.⁶³

Selectie aan de poort uitbreiden naar andere lerarenopleidingen

In Nederland concludeerde de Commissie Ruim Baan voor Talent in 2007 dat selectie een geschikt middel is om een minimumniveau te waarborgen. In 2006 is voor dit doel op de pabo een verplichte entreetoets op het gebied van taal en rekenen ingevoerd. In de toekomst zullen bij studenten voordat ze de pabo starten, verplichte toelatingstoetsen worden afgenomen voor de schoolvakken Engels, aardrijkskunde, geschiedenis, en natuur en techniek (zie kader). Ook andere lerarenopleidingen zouden dergelijke toelatingstoetsen kunnen inbouwen.

Toetsing wordt uitgebreid; waarborgen minimumniveaus

In navolging van het advies van de commissie-Meijerink worden toelatingstoetsen aan de poort van de pabo ingevoerd.⁶⁴ Volgens de commissie is dit nodig omdat de verschillen in voorkennis van de algemeen vormende vakken zeer groot is en het ingangsniveau kan variëren van eind basisschool tot en met eindexamen vwo. Momenteel is het aan de pabo's om op allerlei manieren de studenten bij te spijkeren op vakken waar ze een achterstand hebben. Gedeelde normen over het minimale ingangsniveau ontbreken. De commissie-Meijerink heeft voorgesteld om naast toetsen voor taal en rekenen ook toetsen af te nemen voor Engels, aardrijkskunde, geschiedenis, en natuur en techniek. Als de studenten deze vakken in hun eindexamenpakket hebben, krijgen ze vrijstelling voor de toets. Door de brede selectie aan de poort kunnen alleen studenten die voldoen aan de minimumnorm de pabo-opleiding volgen. Deze aanbeveling is door de staatssecretaris overgenomen.

63 Organisation for Economic Co-operation and Development, 2011.

64 Commissie-Meijerink, 2012.

Experimenteer met selectie van excellente studenten en ontwikkel speciale opleidingstrajecten voor hen

Een tweede kwaliteitsimpuls is het selecteren van de beste studenten. Dat is echter veel ingewikkelder. Vaak bewijzen studenten hun geschiktheid pas gaandeweg de opleiding. Zo vormen goede eindexamencijfers geen garantie voor succes; hun motivatie kan zich ook gedurende de opleiding ontwikkelen.

De raad pleit voor experimenten met selectiemechanismen om de beste studenten te identificeren. Daarvoor moeten de toelatingscommissies van de verschillende lerarenopleidingen een grotere rol te krijgen. Een mogelijkheid is de invoering van een geschiktheidsonderzoek. De criteria daarvoor zouden door de lerarenopleidingen zelf uitgewerkt moeten worden.

De raad is voorstander van selectiecriteria die ook competenties omvatten zoals sociale en communicatieve vaardigheden, bereidheid om te leren en motivatie om les te geven. Leraren hebben immers een brede intellectuele, culturele, inspirerende en vormende rol. De experimenten zouden na verloop van tijd geëvalueerd moeten worden om meer inzicht te krijgen in de mogelijkheden om voor de start van de opleiding de beste studenten voor het leraarsberoep te selecteren.

Bovendien zou een apart opleidingstraject kunnen worden opgezet, dat qua niveau en uitdaging afgestemd is op excellente studenten. Dat houdt de opleiding aantrekkelijk voor deze studenten. Het gaat dus om alternatieve opleidingen (naast de bestaande lerarenopleidingen) die een eigen (streng) selectiemechanisme toepassen.⁶⁵ Voorbeelden zijn te vinden in de Verenigde Staten: The Boston Teacher Residency, Chicago Teaching Fellows, New York Teaching Fellows. Zij leiden een 'new brand' leraren op. Het blijkt dat dit soort lerarenopleidingen aantrekkelijk is voor studenten met hogere academische prestaties.⁶⁶ In Nederland lijkt het project *Eerst de Klas* nog het meest op deze ontwikkeling (zie kader).

Eerst de Klas selecteert excellente academici

Het programma *Eerst de Klas* richt zich op excellente academici die maximaal twee jaar zijn afgestudeerd. Zij krijgen in het traineeprogramma de kans om het behalen van een eerstegraads lesbevoegdheid te combineren met lesgeven op een middelbare school en het volgen van een leiderschapsprogramma binnen het bedrijfsleven. Het doel is om meer academici en getalenteerde, bevlogen docenten naar het onderwijs te trekken. Voor het bedrijfsleven levert het traject waardevolle projecten op, die resulteren in werknemers met pedagogische en educatieve bagage. Voor de deelnemers biedt het programma een uitdagend leerproces.

De deelnemers aan het programma ondergaan een strenge selectieprocedure. Zij moeten gemiddeld een 7,5 (bèta 7,0) hebben behaald voor hun studieonderdelen. De eerste stap in de selectieprocedure bestaat uit het schrijven van een motivatiebrief. Vervolgens is er een eerste selectiedag, waarbij de deelnemers een IQ- en persoonlijkheidstest maken. Op deze dag maken ze ook een groepsopdracht en een zelfreflectieopdracht. Vervolgens is er een tweede selectiedag waarbij de kandidaten een proefles moeten voorbereiden en geven. Uit de evaluaties van het project *Eerst de Klas* blijkt dat de bedrijven, scholen en lerarenopleiding van mening zijn dat deze strenge selectieprocedure geleid heeft tot een geschikte groep van kandidaten met veel potentie. Bovendien blijkt dat het programma een toegevoegde waarde heeft voor de onderwijsarbeidsmarkt. Deelnemers zouden

65 Barber & Mourshed, 2007.

66 Henry, Bastian & Smith, 2012.

zonder dit project niet voor het onderwijs hebben gekozen. Tot slot blijkt het project een nieuwe doelgroep te bereiken voor het onderwijs. Een ander type docent, van wie de lerarenopleiding zegt dat ze zaken sneller oppikken.⁶⁷

De raad pleit ervoor om dit soort speciale projecten met een strenge selectie, gericht op 'high potentials', op grotere schaal in te voeren, zodat de lerarenopleiding aantrekkelijker wordt voor deze doelgroep. Dergelijke trajecten zouden bij voorkeur binnen de bestaande lerarenopleidingen moeten worden georganiseerd om optimaal gebruik te maken van de bestaande (kennis)infrastructuur.

3.3 Vergroot het zelfselecterend vermogen van de opleiding

Ten derde vindt de raad dat de lerarenopleidingen hun zelfselecterend vermogen moeten vergroten. Dat kan op drie manieren.

Door de lesstof op een hoog niveau te brengen en te houden

De lesstof moet op een hoog niveau worden gegeven. Beleid op dit punt is al in gang gezet (zie paragraaf 2.2). Er zijn prestatieafspraken gemaakt over de kwaliteitsborging van de lerarenopleidingen. Inmiddels is onder andere een landelijke kennisbasis vastgelegd voor de hbo-lerarenopleidingen en worden er landelijke eindtermen en examens geformuleerd. Dit beleid moet worden voortgezet.

Door ook de praktijkstages kritisch te beoordelen

De praktijkstage is bij uitstek een onderdeel van de opleiding waaruit blijkt of studenten geschikt zijn voor het vak. De raad krijgt signalen uit de praktijk dat in een tijd van lerarentekorten scholen sneller geneigd zijn om het praktijkdeel van de opleiding als voldoende te beoordelen, om zo studenten te behouden voor het onderwijs. Serieuze beoordeling van de praktijkstage is echter noodzakelijk om uiteindelijk goede leraren voor de klas te krijgen. De examencommissies moeten beter toezien op een onafhankelijke beoordeling om concessies op het gebied van kwaliteit te voorkomen.⁶⁸

Door de studievoortgang te bewaken

Voorals zwakkere studenten lijken relatief lang over hun opleiding te doen. De raad adviseert opleidingen daarom om strengere regels te stellen, bijvoorbeeld hoeveel punten een student jaarlijks moet halen om de studie te mogen voortzetten en vaak een tentamen herkanst mag worden. Dit soort maatregelen versterkt het selecterend vermogen van de opleiding.

⁶⁷ Bilderbeek, Bos, Jager & Korlaar, 2010; Bilderbeek, Bos, Jager & Korlaar, 2011.

⁶⁸ Commissie Externe Validering Examenkwaliteit Hoger Beroepsonderwijs, 2012.

De raad pleit voor een hoge beroepsstandaard voor nieuwe en al langer werkende leraren. Daarom wil de raad hogere eisen stellen aan scholing, door invoering van een publiekrechtelijk register en van de master als standaard. Verder pleit de raad voor inductieprogramma's en meer serieuze beoordeling van het functioneren in de praktijk.

4 Aanbeveling 2: verhoog de beroepsstandaard

4.1 Verplicht de bij- en nascholing, voer een publiekrechtelijk register in

Onderzoek toont aan dat een hoog opleidingsniveau van leraren positieve effecten heeft op de prestaties van de leerlingen.⁶⁹ De raad vindt het noodzakelijk om de professionaliteit van de leraar te blijven ontwikkelen, ook tijdens hun loopbaan. Hij adviseert om de Wet BIO zo aan te scherpen dat er sancties volgen als leraren hun wettelijke verplichting om zich te laten bij- en nascholen niet nakomen.

Van inspannings- naar prestatieverplichting

De huidige Wet BIO verplicht leraren hun bekwaamheid te onderhouden; het bevoegd gezag heeft de opdracht leraren daartoe de gelegenheid te bieden. Er is echter geen sanctie op het niet nakomen van deze verplichting. De raad adviseert deze inspanningsverplichting om te zetten in een prestatieverplichting op basis van een puntenstelsel, zoals bij andere beroepen gebruikelijk is. De verplichte bij- en nascholing zou een omvang moeten hebben van 10% van de normjaartaak (166 uur). Dit is de scholingsomvang die tot voor kort in de cao was vastgelegd en die in veel gevallen door de scholen in de verschillende sectoren wordt aangehouden.⁷⁰

Van privaat- naar publiekrechtelijk lerarenregister

Het puntenstelsel zou gekoppeld moeten worden aan een publiekrechtelijk lerarenregister. Leraren zouden zich eens in de vijf jaar opnieuw moeten registreren. Wie niet aan de scholings-eisen heeft voldaan, verliest zijn lesbevoegdheid. Net zoals in de zorgsector en bij andere beroepsgroepen zoals actuarissen, predikanten en piloten betekent dit dat de leraar bij verlies van bevoegdheid niet meer zelfstandig les mag geven. Wel mag hij taken uitvoeren die vergelijkbaar zijn met de taken van onderwijsondersteuners en onderwijsassistenten. Werkgevers

⁶⁹ Clotfelter, Ladd & J.L., 2010.

⁷⁰ In de cao van het primair onderwijs staat de omvang van 10% nog steeds vermeld. In de cao van het middelbaar beroepsonderwijs wordt de professionalisering per team bepaald en verdeeld over de werknemers. Iedere leraar heeft jaarlijks recht op minimaal 59 uur ten behoeve van scholing en professionalisering. De werknemer die betrokken is bij het primaire proces en die benoemd is in de functie met een carrièrepatroon van 9 of hoger, heeft jaarlijks recht op 59 uur ten behoeven van scholing en professionalisering.

bepalen in dit geval of de leraar in een andere functie behouden blijft of ontslagen wordt. Dit betekent dat het verlies van de bevoegdheid juridisch een reden voor ontslag kan zijn.

Het bevoegd gezag van een school is daarnaast verplicht leraren in de gelegenheid te stellen om aan de scholingsverplichting te kunnen voldoen. Het gaat er vooral om dat leraren hier voldoende tijd voor krijgen.

De raad vindt dat de leraar medezeggenschap moet hebben over de invulling van de professionalisering, zodat hij gericht kan werken aan doorgroeimogelijkheden. De cao van het primair onderwijs is wat dat betreft een goed voorbeeld. Hierin staat dat de werkgever maximaal 50% van de professionalisering mag inzetten voor persoonlijke scholing en ontwikkeling van de leraar en de andere 50% voor professionalisering in het kader van de schoolorganisatie. De raad adviseert om een dergelijke verdeling ook in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs toe te passen.

Tot slot benadrukt de raad het belang van het register voor leraren zelf. Opname in het register is een erkenning van hun bekwaamheid en kwaliteit: niet iedereen kan een leraar zijn. Bovendien gelden de eisen voor de registratie ook voor collega's, waardoor de leraar wordt omringd door andere vakbekwame leraren. Deze kwaliteitsverbetering maakt de werkomgeving ook weer aantrekkelijker.

4.2 Maak van masterdiploma de standaard

Besteed de verplichte scholingstijd aan een masteropleiding

De raad vindt dat de verplichte bij- en nascholing vorm moet krijgen binnen onderwijsmodulen die deel uitmaken van een (geaccrediteerde) masteropleiding. Daar krijgen leraren kennis en vaardigheden aangereikt die uitstekend passen bij opbrengstgericht werken in het onderwijs: kennisnemen van onderzoeksresultaten, vertalen van deze resultaten naar de dagelijkse onderwijspraktijk, stellen van onderzoeksvragen en aanpassen van het onderwijs (onder andere op basis van toetsgegevens) aan het niveau en de behoeften van verschillende leerlingen (differentiatie). Ook kennis en vaardigheden die de innovatiekracht van het onderwijs versterken, komen aan bod: problemen analyseren in de onderwijspraktijk, oplossingen construeren, en evalueren van systematisch ontworpen werkwijzen en lessen. De activerende en onderzoekgerichte leervormen in masteropleidingen zijn voor de professionalisering van leraren uiterst effectief gebleken.⁷¹ Een master is bovendien te behalen in de 10% nascholings-tijd van de normjaartaak over vijf jaar (zie kader). Het behalen van een masterdiploma komt zowel de kwaliteit als het aanzien van het beroep ten goede.⁷² Na het behalen ervan hebben leraar en werkgever meer vrijheid om de verplichte professionaliseringstijd in te vullen.

71 Van Veen, Zwart, Meirink & Verloop, 2010.

72 Evetts, 2009; Barber & Mourshead, 2007.

Master: vakinhoud of didactiek, hoger beroepsonderwijs of wetenschappelijk onderwijs

Nascholing op het gebied van vakinhoud, vakdidactiek en pedagogiek heeft een positief effect op het lesgeven⁷³, zeker wanneer deze professionalisering is ingebed in de dagelijkse praktijk.⁷⁴ Leraren moeten kunnen kiezen tussen een master die gericht is op het versterken van de vakinhoud en een master die gericht is op het versterken van hun didactische en/of pedagogische bekwaamheid.

Er is ook keuze in het niveau: een professionele master (hbo-niveau) of een universitaire master (wo-niveau). De masteropleidingen kennen een omvang van 60 ECTS (European Credit Transfer and Accumulation System), wat overeenkomt met 1.680 uren. Over het algemeen bestaat een omvangrijk deel van de master uit een praktijkonderdeel. De professionele masters bestaan voor 50% uit een praktijkdeel. Daarin wordt de theorie die tijdens de opleiding aan de orde komt, gekoppeld aan het werken in de praktijk in de vorm van een stage (bijvoorbeeld lesgeven in het eerstegraadsgebied) of een ontwikkelings- of onderzoeksopdracht (bijvoorbeeld het ontwerpen en implementeren van een leerlingvolgsysteem).

Master voor starters in voortgezet onderwijs en leraren algemene vakken in vmbo en mbo

De raad adviseert om een grote groep leraren in de eerste jaren van hun loopbaan het masterdiploma te laten behalen (als zij dat nog niet hebben). Het gaat om de volgende groepen:

- Alle startende havo- en vwo-leraren in het voortgezet onderwijs en de leraren algemene vakken in het vmbo en mbo. Zij kunnen hiervoor de verplichte bij- en nascholingstijd gebruiken.
- Een deel van de leraren in het primair onderwijs en leraren beroepsgerichte vakken in het vmbo en mbo, namelijk 25% van deze leraren per school. Het is niet in alle gevallen noodzakelijk en haalbaar om alle docenten uit deze groep op te leiden tot masters. Wel zou er meer dan één master op een school moeten zijn. Als er namelijk meer masters op een school zijn, blijken zij langer aan de school verbonden te blijven; ook de impact op de school is dan groter.⁷⁵

Voor deze en de volgende aanbeveling geldt dat er voldoende financiële middelen beschikbaar moeten zijn (zie kader).

Een reguliere masteropleiding voor leraren in het primair onderwijs en het beroepsonderwijs

Het aanbod van masteropleidingen gericht op docenten in het primair onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs is schaars. De raad acht het van groot belang dat er een reguliere masterroute komt voor leraren in het primair onderwijs. Op dit moment zijn er voor deze groep enkel specialistische masters, zoals de opleiding 'Special Educational Needs'. Ook voor leraren in het beroepsonderwijs ontbreken specifiek op deze sector toegesneden masteropleidingen. De raad denkt hierbij met name aan masteropleidingen op het gebied van de didactiek van de beroepsgerichte vakken.

73 Van Gennip & Vrieze, 2008; Hanushek & Rivking, 2010; Hill, Rowan & Ball, 2005; Scheerens, 2007; Wayne & Youngs, 2003; Van Veen, Van Driel & Veldman, 2011.

74 Van Veen, Zwart, Meirink & Verloop, 2010.

75 Science Guide, 2012.

Voorwaarde voor meer masters: voldoende financiële middelen

Een belangrijke voorwaarde voor het vergroten van het percentage leraren met een master, is de beschikbaarheid van voldoende financiële middelen. Die zijn nodig voor drie verschillende soorten kosten: opleidingskosten, vervangingskosten en salaristoelage na het behalen van de master. Als het gaat om de salaristoelage, vindt de raad dat het functioneren van leraren in de praktijk doorslaggevend moet zijn, maar dat de afronding van een masteropleiding een voorwaarde is. De salaristoelage heeft de grootste omvang, maar is in de ogen van de raad cruciaal. Tegenover maatregelen voor een beroep met hoge standaarden, hoort een financiële beloning.

Voor de opleidings- en vervangingskosten zou naar schatting voor de drie onderwijssectoren samen een bedrag van ongeveer 140 miljoen euro begroot moeten worden, waarvan ongeveer 6 miljoen collegegeld, ongeveer 15 miljoen opleidingssubsidie en ongeveer 120 miljoen vervangingskosten.⁷⁶ Voor de salaristoelage na het behalen van de masteropleiding stelt de raad voor op termijn de doelstellingen voor de functiemix aan te passen. In bijlage 3 is uitgewerkt hoe dat zou kunnen.

De middelen die nodig zijn voor het salaris van leraren met een masteropleiding, horen in principe thuis binnen de lumpsum. De grootste verschuivingen vinden plaats in het primair onderwijs. Om te stimuleren dat ook het primair onderwijs meer leerkrachten krijgt die op masterniveau zijn opgeleid, adviseert de raad om gedurende een periode van maximaal vier jaar een fonds in te stellen waar scholen in het primair onderwijs extra salariskosten van hun masterdocenten kunnen declareren. Het gaat hierbij nadrukkelijk om een tijdelijke stimuleringsmaatregel, die is ingegeven door het belang van de kwaliteitsimpuls in een periode van financiële krapte binnen scholen. Na vier jaar zou ook de salaristoelage voor masterdocenten in het primair onderwijs in de lumpsum terecht moeten komen.

De aanpassing van de functiemix is een eerste stap. Om hoogopgeleide mensen te werven voor het onderwijs zal op termijn het salaris nog meer in overeenstemming moeten worden gebracht met het salaris behorend bij andere banen op hbo- en wo-niveau. Uit tabel 1 blijkt dat het huidige loonverschil met hoogopgeleiden in andere functies in Nederland relatief groot is.

Maak het opleidingsniveau van leraren openbaar

Om leraren (en hun schoolleiders) te stimuleren het masterniveau te halen, adviseert de raad het opleidingsniveau van onderwijsgevend openbaar te maken. Ouders moeten kunnen zien in het schoolplan of op de website van de school wat de bevoegdheid en het opleidingsniveau van het lerarenkorps is. Dat biedt de ouders geen garantie voor goede lessen, maar het geeft ze wel inzicht in de vakinhoudelijke, pedagogische en didactische kennis en vaardigheden die binnen de school aanwezig zijn. De verantwoordelijkheid voor het openbaar maken van deze gegevens ligt bij de scholen. Zij beschikken immers over de juiste gegevens.

4.3 Investeer in inductieprogramma's en beoordeel het functioneren van leraren in de praktijk serieuzer

Investeer in inductieprogramma's

Om de beroepsstandaard te verhogen is het noodzakelijk om nieuwe leraren te helpen bij hun professionele ontwikkeling. Met goed gestructureerde inductieprogramma's (coaching

⁷⁶ De kosten per leraar zijn berekend op basis van bedragen die bij de subsidie van de lerarenbeurs gebruikt worden. Vervolgens zijn deze bedragen vermenigvuldigd met de jaarlijkse instroom van nieuwe docenten. Hierbij is er gemakshalve vanuit gegaan dat een leraar veertig jaar in het onderwijs werkzaam is en elk jaar 1/40^{ste} van alle leraren met pensioen gaat en wordt vervangen door nieuwe instroom. Tevens is ervan uitgegaan dat 25% van de leraren in het primair onderwijs, 80% van de leraren in het voortgezet onderwijs en 50% van de leraren in het middelbaar beroepsonderwijs een master-opleiding gaat volgen.

en begeleiding voor beginnende docenten) kunnen nieuwe leraren ondersteuning krijgen in hun groei naar volledige verantwoordelijkheid voor het lesgeven. Een sterkere begeleiding kan er bovendien voor zorgen dat zij meer plezier krijgen in het lesgeven en voor het onderwijs behouden blijven. Te veel beginnende docenten vertrekken nu uit het onderwijs (na vijf jaar een kwart van het totaal⁷⁷). Goede begeleiding kan dat voorkomen.⁷⁸

Ondersteuning van beginnende leraren tijdens de eerste jaren van het lesgeven is nu niet vanzelfsprekend. Sommige scholen hebben er een begeleidingsprogramma voor, andere doen vrijwel niets. Die begeleiding kent een enorme variëteit in omvang, faciliteiten, format en inhoud. De meeste begeleidingsprogramma's zijn van kleine omvang of intensiteit (15 tot 25 uren ondersteuning voor beginnende docenten). Bovendien zijn de programma's vooral gericht op het welzijn van leraren en veel minder op het stimuleren van hun professionele ontwikkeling.⁷⁹

De raad vindt dat inductieprogramma's gebruikt moeten worden om leraren in de eerste jaren van hun loopbaan te ondersteunen en verder te professionaliseren. Hij adviseert scholen om te investeren in goede inductieprogramma's. Ze zijn te beschouwen als een voortzetting van de initiële opleiding en zouden minimaal een periode van een jaar moeten omvatten. De raad pleit ervoor de bestaande lestaakreductie van 20% voor beginnende leraren in het voortgezet onderwijs daarvoor te gebruiken. Een dergelijk substantiële vermindering van de lestaak in het eerste jaar van de beginnende leraar zou ook moeten worden ingevoerd in het primair onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Het inductieprogramma vormt zo een opstap naar verdere professionalisering.

Meer serieuze beoordeling van functioneren in de praktijk

De raad wijst erop dat voor een hogere beroepsstandaard ook professioneel hrm-beleid nodig is. Het voldoen aan de scholingseisen zoals in de vorige paragrafen geschetst, is belangrijk, maar biedt nog geen garantie dat leraren goed functioneren in de onderwijspraktijk. Daarom is een hrm-beleid waarbinnen serieuze beoordelings- en functioneringsgesprekken worden gehouden en waarbij men afscheid durft te nemen van slecht functionerende docenten, een belangrijk aspect in de sturing op een hogere beroepsstandaard (meer hierover in hoofdstuk 5).

⁷⁷ Inspectie van het Onderwijs, 2011.

⁷⁸ Van Leenen & Bemsden, 2011. Uit de loopbaanmonitor van 2010 blijkt dat vooral de beginnende leraren die minder goed worden begeleid uitstromen.

⁷⁹ Kessels, 2010.

Professioneel schoolleiderschap is essentieel om een aantrekkelijke werkomgeving voor leraren te creëren. De raad adviseert ook voor schoolleiders een register in te stellen. De verplichte bij- en nascholing die daarin opgenomen wordt, moet zich vooral richten op competenties voor personeelsbeleid dat is verbonden met een visie op onderwijs.

5 Aanbeveling 3: stimuleer onderwijskundig schoolleiderschap

Trek hoogopgeleide professionals naar het onderwijs door te sturen op een aantrekkelijke werkomgeving. Andere landen met goede onderwijsprestaties zetten die vorm van sturing in.⁸⁰ Daar hebben de scholen zich, meer dan in Nederland, ontwikkeld tot organisaties waar professionele normen gelden met bijbehorende status, autonomie en verantwoordelijkheden. Ook in Nederland is al veelvuldig aandacht gevraagd voor het belang van een professionele arbeidsorganisatie.

De traagheid waarmee in het onderwijs toegewerkt wordt naar professionele arbeidsorganisaties, baart de raad zorgen. Hij acht het risico groot dat het onderwijs te laat zal zijn met het realiseren van een professionele werkomgeving, waardoor het onderwijs de concurrentieslag om leraren met kwaliteit op de arbeidsmarkt verliest.⁸¹

De raad ziet onderwijskundig leiderschap als een essentiële voorwaarde om een aantrekkelijke werkomgeving voor hoogopgeleide leraren te realiseren. Onderwijskundig leiderschap betekent dat de schoolleider een gemeenschappelijke visie op onderwijs en opvoeding expliciteert en werknemers hieraan bindt. De schoolleider draagt deze visie uit in het besturen van de organisatie, in samenwerking met afdelingsleiders en teamleiders. Professionele waarden en normen in de organisatie zijn dan leidend en leraren worden ondersteund om het onderwijs vorm te geven op basis van deze waarden en normen. De raad vindt het belangrijk dat schoolleiders hun bekwaamheden op dit gebied onderhouden en uitbreiden. Dit aspect is in eerdere adviezen opvallend genoeg vrijwel afwezig geweest.

In dit advies vraagt de raad speciaal aandacht voor schoolleiderschap waarin professioneel hrm-beleid een hoofdzaak is. Uit onderzoek blijkt dat juist carrièreperspectieven en voldoende professionele ruimte een belangrijke invloed hebben op de aantrekkelijkheid van het leraarsberoep.⁸² Het beleid is tot nu toe vooral gericht op de invoering van de functiemix en op meer functioneringsgesprekken. Deze maatregelen hebben echter niet vanzelf

80 Organisation for Economic Co-operation and Development, 2005; Barber & Mourshed, 2007; Organisation of Economic Co-operation and Development, 2009; Organisation for Economic Co-operation and Development, 2011.

81 Vermeulen, 2012.

82 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010; Van Eck & Heemskerk, 2009; Warps, Wartenbergh, Kurver, Muskens, Hogeling, e.a., 2010.

sprekend geleid tot een hrm-beleid met inhoudelijke carrièreperspectieven dat is verbonden met een visie op onderwijs en schoolorganisatie.⁸³ De capaciteiten van de schoolleider blijken hierbij een belemmerende factor.⁸⁴ De raad verwacht dat er grote stappen gemaakt kunnen worden om het beroep aantrekkelijker te maken door te sturen op onderwijskundig leiderschap, gekoppeld aan een sterk hrm-beleid.

5.1 Stel een register voor schoolleiders in po, vo en mbo verplicht

De raad pleit ervoor dat de competenties die nodig zijn voor onderwijskundig leiderschap, een prominente plek krijgen in de bekwaamheidseisen van schoolleiders. Net als voor leraren moet er een register komen voor schoolleiders, waarin zij zich kunnen inschrijven als ze voldoen aan de voor hen geldende bekwaamheidseisen. Ook dit register zou een publiekrechtelijk karakter moeten hebben en regels moeten bevatten over professionalisering gedurende de loopbaan.

Er zijn al competenties geformuleerd

In de afgelopen jaren zijn competenties geformuleerd voor schoolleiders in het primair en voortgezet onderwijs. Voor schoolleiders in het primair onderwijs heeft de NSA (Nederlandse Schoolleiders Academie) onlangs de competenties voor schoolleiders geactualiseerd. De NSA heeft ook een register opgesteld waar leden zich kunnen registreren. De AOb (Algemene Onderwijsbond), AVS (Algemene Vereniging van Schoolleiders), CNV Onderwijs (Christelijk Nationaal Vakverbond) en PO-raad werken aan een onafhankelijke registerorganisatie voor schoolleiders in het primair onderwijs. Daarbij benutten ze de ervaring en kennis die is opgebouwd met de NSA. De intentie is dat de nieuwe organisatie in januari 2013 van start gaat.

Stel registratie verplicht

De raad moedigt deze ontwikkelingen aan. De professionalisering van schoolleiders en schoolbestuurders in het primair onderwijs heeft echter nog een te vrijblijvend karakter.⁸⁵ Hij adviseert daarom opname in het onafhankelijke register voor alle schoolleiders in het primair onderwijs verplicht te stellen. Om geregistreerd te kunnen worden moeten schoolleiders een gecertificeerde opleiding tot schoolleider hebben gevolgd, waarmee ze aantonen startbekwaam te zijn. Om geregistreerd te blijven moeten zij hun professionele ontwikkeling op peil houden door deel te nemen aan scholing. Op dit moment zijn er nog geen scholingseisen geformuleerd.⁸⁶ Daarom moeten opleidingseisen worden geformuleerd, op basis waarvan bepaald wordt of de registratie verlengd kan worden of niet.

Scholing voor schoolleiders kan aangevuld worden met 'bovenbestuurlijke' visitatietrajecten om reflectie op de eigen praktijk te bevorderen. De raad vindt het belangrijk om de beroepsgroep zelf te betrekken bij het bepalen van de beroepsstandaard.

Voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs hebben inhaalslag te maken

In vergelijking met het primair onderwijs zijn het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs op dit punt minder ver gevorderd. Voor schoolleiders in het voortgezet onderwijs hebben ISISQ5 en de VO-raad de handen ineen geslagen om basiscompetenties te formule-

83 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2010.

84 Expertisecentrum beroepsonderwijs, 2011; Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt, 2011a.

85 Kemper, Van der Berg & Vrieling, 2012.

86 Kemper, Van der Berg & Vrieling, 2012.

ren, maar er is nog geen register ontwikkeld. Voor schoolleiders in het middelbaar beroeps- onderwijs zijn nog geen competenties beschreven en is er ook geen register. De raad beveelt aan dat ook in deze sectoren werk gemaakt wordt van een register. De beroepsgroep kan zelf het voortouw nemen.

5.2 Realiseer betere beoordelings- en functioneringsgesprekken en meer functiedifferentiatie

Beoordelings- en functioneringsgesprekken waarin persoonlijke ontwikkeling en doorgroei- mogelijkheden aan de orde komen, zijn essentieel om carrièreperspectieven te creëren. En juist die perspectieven zijn een factor in de beslissing om leraar te worden of om het onderwijs te verlaten (zie hoofdstuk 2). Vervolgens moeten ook verschillende functies in de organisatie mogelijk zijn. Schoolleiders moeten over de competenties beschikken die nodig zijn voor deze gesprekken en voor functiedifferentiatie. Hetzelfde geldt voor afdelings- en teamleiders, die in de praktijk veelal de functioneringsgesprekken voeren.

Scholing in het voeren van beoordelings- en functioneringsgesprekken

Leidinggevend en moeten serieuze beoordelings- en functioneringsgesprekken kunnen voeren. Er is scholing nodig om het functioneren van medewerkers goed te kunnen beoordelen. Beoordelings- en functioneringsgesprekken vinden nu lang niet altijd plaats of niet met alle categorieën personeel. Waar ze wel plaatsvinden, zijn veel medewerkers ontevreden over de gesprekken (zie kader). Verder moeten ook beloning en loopbaanontwikkeling deel uitmaken van die gesprekken.

Onderzoek naar formele gesprekken

Uit onderzoek van SBO (2011) blijkt dat het belang van en de behoefte aan formele gesprekken in het primair en voortgezet onderwijs de afgelopen jaren een positieve ontwikkeling heeft doorgemaakt. Toch zijn er nog enkele punten die verbetering behoeven. Driekwart van het onderwijs- personeel (73%) had in 2010 een of meerdere functioneringsgesprekken gevoerd met de leiding- gevende. Met name het onderwijsondersteunend personeel wordt regelmatig overgeslagen in de gesprekkencyclus en voor het persoonlijk ontwikkelingsplan, en ook voor het functioneren en de loopbaan van het management is relatief weinig aandacht. Een veel genoemde reden waarom de beschikbare instrumenten niet worden ingezet, is gebrek aan tijd en faciliteiten. Zo moeten leidinggevend en ook in staat worden gesteld om de gesprekken goed te voeren (scholing) en zijn er heldere criteria nodig om het functioneren van werknemers te beoordelen. Daarnaast zijn beloning en loopbaanontwikkeling (vaak) geen onderwerp van gesprek. In het verleden waren er nauwelijks mogelijkheden om de beloning van werknemers in het onderwijs te variëren op basis van het functioneren. Met de invoering van de functiemix is hier verandering in gekomen. Gemid- deld is een vijfde tot een kwart van de werknemers niet tevreden met de formele gesprekken en persoonlijke ontwikkelingsplannen. Een belangrijke reden voor ontevredenheid is de gesprek- partner en zijn vermogen om het functioneren en de ontwikkelmogelijkheden te beoordelen. Een reden te meer om leidinggevend en op te leiden in het voeren van dergelijke gesprekken. Daarnaast is er volgens ontevreden werknemers met name een gebrek aan concrete afspraken over wat de werkgever gaat doen om de werknemer optimaal te laten functioneren en ontwik- kelen. Ten slotte houdt minder dan de helft van de instellingen in het primair en voortgezet on- derwijs loopbaangesprekken met de werknemers, terwijl deze gesprekken door werknemers wel het hoogst worden gewaardeerd.

Het ecbo (expertisecentrum beroepsonderwijs; 2011) heeft het personeelsbeleid in het middelbaar beroepsonderwijs onderzocht.⁸⁷ De resultaten zijn vergelijkbaar met die van het primair en voortgezet onderwijs. Functionerings- en beoordelingsgesprekken vinden niet bij alle instellingen plaats, en als ze plaatsvinden dan vaak niet jaarlijks met alle medewerkers. Ook in het middelbaar beroepsonderwijs geldt dat de beloning vaak geen onderwerp van gesprek is. Hoewel beloningsdifferentiatie nog steeds niet gebruikelijk is, neemt de belangstelling daarvoor wel toe. Voor circa driekwart van het personeel wordt tegenwoordig een persoonlijk ontwikkelingsplan opgesteld.⁸⁸ Scholing richt zich in het middelbaar beroepsonderwijs niet alleen op individuele docenten. Afgeleid van de teamontwikkelingsplannen vinden op teamniveau scholing en training plaats voor teams en teamleiders.

Meer functiedifferentiatie binnen de functiemix

Het is de verantwoordelijkheid van de schoolleider om functiedifferentiatie binnen de school vorm te geven. Ondanks de invoering van de functiemix blijft het carrièreperspectief van leraren die willen blijven lesgeven beperkt. In het buitenland zijn initiatieven genomen om die (ervaren) docenten perspectief te bieden. Zo werd in Engeland en Wales in 1998 een alternatieve route geïntroduceerd voor docenten die 'in de klas' wensten te blijven. Zij zijn nu pedagogisch leider binnen hun school en ondersteunen collega's bij hun professionele ontwikkeling. In Quebec worden ervaren docenten ingezet als mentor voor studenten en beginnende leraren; bovendien hebben zij de mogelijkheid om als co-researcher te functioneren.

De raad pleit ervoor om in navolging van voorbeelden in het buitenland dit soort functiedifferentiatie te realiseren in Nederlandse scholen. Dit is mogelijk door (binnen de functiemix) verschillende functies te onderscheiden in het lesgeven. Bijvoorbeeld door verschillende ervaringsniveaus aan te brengen, die lopen van beginnende tot excellente docent met oplopende verantwoordelijkheden. Excellente docenten kunnen binnen de school verschillende taken op zich nemen.⁸⁹

- Lesgeven aan groepen leerlingen voor wie ze de grootste meerwaarde kunnen bieden. De schoolleiding heeft hierbij een stimulerende rol, bijvoorbeeld door de leraren uit te dagen ook complexere groepen leerlingen les te geven, variërend van hoogbegaafden tot taalzwakke leerlingen en leerlingen met grote gedragsproblemen.
- Coaching van beginnende leraren.
- Samenwerken met collega's (in een team) aan onderwijsinnovaties. Bijvoorbeeld het ontwikkelen en evalueren van leermaterialen en toetsen, het versterken van opbrengstgericht werken en het doen van praktijkonderzoek binnen de school dat de basis moet zijn voor verbetering van het onderwijs. Hiermee krijgt de excellente docent, ofwel 'teacher leader', een belangrijke rol in onderwijsinnovatie.

Functies moeten wel overeenstemmen met kwalificaties

Onder druk van de lerarentekorten is er al meer functiedifferentiatie ontstaan: er zijn vooral ondersteunende functies bijgekomen, zoals de onderwijsondersteuner (1 en 2) en de persoonlijk assistent van leraren in het primair en voortgezet onderwijs, en de begeleider en instructeur in het middelbaar beroepsonderwijs. Dit biedt de mogelijkheid om het onderwijs anders te organiseren: onderwijsondersteuners voeren bepaalde pedagogisch-didactische werkzaamheden uit en ontlasten daarmee het zittende personeel.

⁸⁷ Expertisecentrum beroepsonderwijs, 2011.

⁸⁸ Van Wonderen, 2005.

⁸⁹ Onderwijsraad, 2011a.

Het gevaar ligt echter op de loer dat ze worden ingezet als docent. De raad is van mening dat het aantrekken van personeel zoals onderwijsondersteuners, de onderwijskwaliteit en de aantrekkelijkheid van het onderwijs voor hoogopgeleide professionals niet negatief mag beïnvloeden. De schoolleider heeft een belangrijke rol in het voorkomen hiervan.

De raad pleit ervoor dat schoolleiders een functiestructuur realiseren en handhaven die gekoppeld is aan een heldere kwalificatiestructuur. Alleen de leraar is opgeleid voor de verantwoordelijkheid en complexiteit die de leraarsfunctie met zich meebrengt. De schoolleider moet zorgen dat de ondersteunende functies goed passen in de organisatie en aansluiten op de andere functies. Alleen dan kan optimaal gebruik worden gemaakt van de kwaliteiten van leraren en onderwijsondersteuners.

5.3 Geef leraren ruimte om hun vak uit te oefenen

Leraren willen de ruimte krijgen om hun vak uit te oefenen, zowel binnen als buiten het klaslokaal. Dit maakt de werkomgeving aantrekkelijker. Het sturen van een lerende organisatie met professionele ruimte voor leraren vraagt specifieke competenties van schoolleiders.

Leraren hebben ruimte nodig

Leraren hebben ruimte nodig om hun verantwoordelijkheid voor het onderwijs waar te kunnen maken. Hun werk vraagt steeds opnieuw om analyse van specifieke situaties en om daarop gebaseerde beslissingen.⁹⁰ Hun deskundigheid schept een zekere vrije ruimte ten opzichte van de overheid en ook ten opzichte van de hiërarchische (arbeids)relatie met het bevoegd gezag en de leiding van de organisatie.

Professionele ruimte betekent niet dat leraren kunnen doen en laten wat ze willen. De ruimte is niet onbeperkt. Er is een zekere bandbreedte die begrensd wordt door onderwijswetgeving en beginselen van goed leraarschap, en door de schoolcontext. Bovendien lijkt er een relatie te bestaan tussen de kwaliteit van leraren en de vrijheid die ze krijgen om hun werk in te richten.⁹¹ Bij zwakkere professionals zal de neiging bestaan om leerplannen dicht te timmeren en veel toezicht te gebruiken.⁹² In de McKinsey-analyse over verbetering van onderwijssystemen komt naar voren dat systemen die van goed naar excellent gaan, relatief veel ruimte bieden aan hun leraren.⁹³ Kortom: ruimte veronderstelt hoogopgeleide en vakbekwame professionals en gaat samen met verantwoordelijkheid nemen en verantwoording afleggen.

⁹⁰ Nog te verschijnen advies van de Onderwijsraad over moderne professionaliteit van leraren.

⁹¹ Vermeulen, 2012.

⁹² Van Oostrom, 2007; Schwartz & Sharpe, 2010.

⁹³ Mourshed, Chijjoke & Barber, 2010.

Discussie over de positie van de leraar

Anno 2012 is er nog steeds discussie over de professionele ruimte voor leraren. Wat houdt het precies in en hoe moet het worden ingericht? In het actieplan *LeerKracht!* (2007) is dit thema hoog op de agenda gezet, met als doel de positie van de leraar in de school te versterken en meer eigenaarschap voor leraren te creëren. De Inspectie heeft in 2012 de taak gekregen toezicht te houden op de kwaliteit van het leraarschap. Daarnaast is de beroepsgroep bezig met het formuleren van een professioneel statuut waarmee de positie van de leraar binnen de schoolorganisatie wordt versterkt. De Onderwijscoöperatie richt zich tevens op het stimuleren van de professionele dialoog. Tot slot verkent het ministerie van OCW welke mogelijkheden er zijn om het versterken van de positie van de leraar een stevige basis te geven.

Professionele ruimte is niet alleen essentieel voor goed onderwijs. Het maakt ook de werkomgeving aantrekkelijk. Juist de ruimte om naar eigen inzicht kwaliteiten in te zetten en te ontwikkelen maakt het onderwijs interessant voor hoogopgeleide professionals.⁹⁴ Over het algemeen blijken leraren redelijk tevreden over hun autonomie binnen de muren van het klaslokaal. Minder tevreden zijn zij over de zeggenschap over taken op het gebied van onderwijskundig beleid en kwaliteitsbeleid.⁹⁵ Leraren willen ook zelf vorm kunnen geven aan een inhoudelijke visie op onderwijskwaliteit voor een specifieke leerlingenpopulatie, lesmateriaal ontwikkelen en de effecten daarvan systematisch evalueren en vergelijken met die van andere leraren.

De raad is van mening dat professionele ruimte in eerste instantie moet worden vormgegeven in de school, door schoolleiders en leraren samen. In een professionele onderwijsinstelling moet de ruimte van allen die er werkzaam zijn precies worden gedefinieerd, begrensd en benut. Dit zullen schoolleiders en leraren in goed gesprek met elkaar moeten doen, met respect voor ieders verantwoordelijkheid. De bij- en nascholing van schoolleiders zou gericht moeten zijn op het aansturen van dit proces.

Schoolleiders willen lerende organisatie goed aansturen

Leergemeenschappen komen het functioneren van leraren ten goede.⁹⁶ Daarin kan een leraar samen met collega's lastige vraagstukken aanpakken, ervaringen delen, nieuwe bekwaamheden verwerven en onderzoeken hoe hun onderwijspraktijk beter, sneller of slimmer kan. Het sturen van een lerende organisatie met professionele ruimte vraagt om leiderschap, om onderwijskundige, organisatorische, financiële en personele deskundigheid van schoolbesturen en schoolleiders. Enkele interessante casussen van hoe schoolleiders sturen binnen Nederlandse scholen in verschillende sectoren, worden beschreven in een onderzoek dat is uitgevoerd in het kader van dit advies.⁹⁷

Uit onderzoek blijkt dat schoolleiders zich daarin verder willen bekwamen. Zij achten vooral professionalisering nodig op de domeinen 'leiderschap in een lerende organisatie, waarbij continue verbetering moet worden gerealiseerd' en 'leiderschap gericht op het stimuleren van de professionaliteit van de individuele leraren'.⁹⁸

94 Barber & Mourshed, 2007.

95 Hogeling, Wartenbergh-Cras, Pass, Jacobs, Vrieling, e.a., 2009.

96 Lomos, Hofman & Bosker, 2010.

97 Van der Rijst & Van Veen, 2013.

98 Waslander, Duckers & Van Dijk, 2012.

Betrek docenten bij het realiseren van een aantrekkelijke werkomgeving

De raad vindt het belangrijk dat leraren meedenken over hoe hun werkomgeving er uit zou kunnen zien en ook over andere aspecten dan de professionele ruimte. Leraren weten immers als geen ander welke aspecten hun werkomgeving en functie aantrekkelijk maken, ondersteunen of belemmeren. Laat leraren bijvoorbeeld in een projectteam onderzoeken hoe de schoolorganisatie beter kan zorgen voor een levendige beroepsuitoefening. Met zo'n positieve insteek kunnen meer leraren voor het onderwijs behouden blijven. Zie het voorbeeld in het kader.⁹⁹

Duurzaam, vitaal leraarschap in het voortgezet onderwijs

In het project *Duurzaam, vitaal leraarschap in het voortgezet onderwijs* werken lerarenteams aan een aantrekkelijker werkomgeving. Zij gaan onder begeleiding van een onderzoeker en een facilitator zelf aan de slag. Dit gebeurt in een serie werkateliers met voorbereidings- en uitwerkopdrachten op basis van de hiërarchische methode. Die methode houdt in dat samen gezocht wordt naar onzichtbare, ontbrekende en overbodige processen, die vitaliteit belemmeren dan wel stimuleren. Vervolgens experimenteert men met oplossingen.

Het project heeft tot doel het ontwikkelen en versterken van methoden en technieken om docenten en hun teams te (re)vitaliseren, ingebed en ondersteund vanuit de organisatorische randvoorwaarden en stijl van leidinggeven. Daardoor vormen de betrokken leraren zelf met de onderzoekers beelden van de oplossingsrichtingen voor de school waar zij werken. Vervolgens wordt in één of twee werkateliers met leidinggevend en staf gewerkt aan organisatorische inbedding, zodat de resultaten duurzaam bekliven in de school. Op basis hiervan vindt verbreding naar andere teams in de school plaats, door middel van verkorte trajecten. De onderzoekers analyseren de resultaten in de kenniscirculatiestroom en ontwikkelen een methode voor duurzame vitaliteit. De resultaten worden verwerkt in het programma van de lerarenopleiding van Inholland en in onderwijsmateriaal voor de management- en hrm-opleidingen.

Bron: Programmavoorstel t.b.v. risicoregio Zuidelijk Noord-Holland (2011)

Tot slot kan samenwerking met de lerarenopleiding de aantrekkelijkheid van de werkplek vergroten (zie verder hoofdstuk 6).

⁹⁹ Gebaseerd op het onderzoeksproject *Duurzaam Vitaal Leraarschap in het Voortgezet Onderwijs* dat onder begeleiding van Hogeschool Inholland is uitgevoerd tussen augustus 2011 en juli 2012 als onderdeel van het project *Binden aan de regio* van de Risicoregio Zuidelijke Noord-Holland.

De onderwijsarbeidsmarkt ziet er niet in heel Nederland hetzelfde uit. Er zijn tekortregio's en overschotregio's. Landelijke maatregelen om lerarentekorten tegen te gaan, werken niet altijd en overal evengoed. De raad pleit voor het ontwikkelen van een schooloverstijgend arbeidsmarktbeleid dat past bij de situatie in de regio.

6

Aanbeveling 4: werk in de regio nauw samen aan kwaliteit en kwantiteit

Scholen kunnen de lerarentekorten ook zelf tegengaan door nauw samen te werken in de regio. De raad doet een uitdrukkelijk appel op schoolbesturen om daarvoor initiatieven te nemen. Dat kan door goed te kijken naar de kwaliteit van het eigen personeelsbeleid, in samenhang met het beleid van andere scholen in de regio. Door de deregulering en autonomievergroting zijn onderwijsinstellingen zelf verantwoordelijk geworden voor hun personeelsbeleid. Een wezenlijk onderdeel daarvan is een strategisch personeelsbeleid: het voeren van beleid voor de instroom, doorstroom en uitstroom van personeel, waardoor een school altijd voldoende goede leraren heeft. Het doel is dus niet alleen voldoende leraren te werven. Ook de professionalisering van medewerkers en het organiseren van een aantrekkelijke werkomgeving maken er deel van uit.

Schoolbesturen die op dit gebied regionaal samenwerken, hebben een streepje voor. Zij hebben een preciezer beeld van de knelpunten op de lokale onderwijsarbeidsmarkt, omdat ook de situatie op andere scholen wordt meegenomen in de plannen. Bovendien hebben scholen die regionaal samenwerken het voordeel dat ze hun expertise kunnen bundelen en 'massa' kunnen creëren, bijvoorbeeld bij de inkoop van bij- en nascholingcursussen. Succesvolle projecten kunnen zo worden verankerd in het bestaande personeels- en opleidingsbeleid van alle betrokkenen.

In verschillende regio's vindt deze samenwerking tussen scholen al plaats. Toch voeren nog te weinig scholen een (regionaal) strategisch personeelsbeleid. Uit onderzoek blijkt dat de meeste scholen wel op de een of andere manier bezig zijn met meerjarige strategische personeelsplanning, maar dat dit nog vrijwel nergens planmatig gebeurt.¹⁰⁰

In de nauwere, regionale samenwerking tussen scholen die de raad bepleit, moeten drie specifieke thema's aan de orde komen:¹⁰¹

1. interesseren van meer (jonge) mensen voor het leraarsvak;
2. behouden van professionele leerkrachten voor de regio; en
3. realiseren van mobiliteit op de regionale onderwijsarbeidsmarkt.

¹⁰⁰ Kuijk, Vrieze & Marx, 2008; Kuijk & Vrieze, 2008.

¹⁰¹ Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt, 2009.

6.1 Interesseer gezamenlijk meer (jonge) mensen voor het leraarsvak

In paragraaf 3.1 werd het belang van werving van geschikte mensen voor het onderwijs aangekaart, vooral door vroege scouting van goede leerlingen in het voortgezet onderwijs. Het doel van die gerichte werving is tweeledig. Het levert ten eerste meer leraren op waarmee de tekorten worden tegengegaan. Ten tweede kunnen goede en gemotiveerde studenten uitgroeien tot sterke leraren en dus bijdragen aan kwaliteitsverbetering.

Dit is bij uitstek een activiteit voor regionale samenwerkingsverbanden. Scholen kunnen hun krachten bundelen om leerlingen in het voortgezet onderwijs te interesseren voor een baan in het onderwijs, door bijvoorbeeld strategieën uit te wisselen en samen een kort opleidings-traject op te zetten. Ook scholen uit verschillende sectoren kunnen regionaal samenwerken om leerlingen te werven. Zo kan een basisschool leerlingen uit het voortgezet onderwijs warm maken voor een baan in die sector.

Schoolbesturen trekken tegenwoordig vaker samen op om de werving en selectie van nieuw en goed personeel regionaal aan te pakken. Via websites maken zij inzichtelijk wat de mogelijkheden zijn in de regio om in het onderwijs te werken. Ook biedt een toenemend aantal (leraren)opleidingen diverse leerroutes aan naar het vak van docent en schoolleider. Door routes als 'opleiden in de school' zijn er regionale opleidingsstructuren ontstaan, die het verschillende doelgroepen makkelijker maken in te stromen in beroepen in het onderwijs. Zo zijn de drempels naar het onderwijs lager geworden, zonder concessies op het gebied van kwaliteit.¹⁰² Bovendien worden in sommige regio's initiatieven genomen om specifieke doelgroepen te werven die moeten voorzien in de plaatselijke behoefte. Het project *Meer allochtone docenten voor Rotterdam* is hier een voorbeeld van.

Meer allochtone docenten voor Rotterdam

Drie plaatselijke pabo's en de lerarenopleiding werken samen in het project *Meer allochtone docenten voor Rotterdam*. Alle Rotterdamse instellingen die met het basisonderwijs te maken hebben (verenigd in Personeel Plus) zijn al acht à negen jaar bezig met het tekort aan allochtone leraren, aldus Lia Lugthart, onderwijsmanager pabo aan de Hogeschool Rotterdam. Zij is een van de drijvende krachten achter verschillende deelprojecten om de instroom en doorstroom van allochtoon talent te bevorderen. De deelnemende scholen wisselen de resultaten en de leerpunten van hun deelprojecten onderling uit en stellen ze ook beschikbaar aan andere scholen. Het gaat om initiatieven als ondersteuning bij de sollicitatie, gastvrije stagescholen en netwerkactiviteiten.

Bron: SBO (2009)

6.2 Investeer in het behoud van professionele leerkrachten voor de regio

Voldoende goed personeel aantrekken voor het onderwijs is één ding, maar hoe blijven leraren gekwalificeerd en betrokken? Steeds meer scholen en lerarenopleidingen in de regio bundelen hun krachten om samen te zorgen voor goede scholingsmogelijkheden en ruimte voor persoonlijke ontwikkeling.

¹⁰² Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt, 2009.

Er zijn verschillende manieren om dit in de praktijk te brengen. Schoolbesturen en lerarenopleidingen kunnen samenwerken om opleidingen af te stemmen op behoeften in de regio. De IDEE-leerroute (zie kader) is daar een voorbeeld van.

Daarnaast kunnen scholen gebruikmaken van de mogelijkheden die de academische opleidingsschool biedt. In deze scholen wordt de opleiding van nieuwe leraren gekoppeld aan onderwijsontwikkeling en -onderzoek op de werkvloer. Dat helpt tegelijkertijd zittende leraren bij het ontwikkelen van een kritische, reflectieve en onderzoekende houding. De scholen maken zo een sterke verbinding tussen het doen van onderzoek, het opleiden van personeel en schoolontwikkeling. Op deze manier blijft de regio beschikken over goed gekwalificeerd onderwijspersoneel; omdat er meer carrièreperspectieven komen, wordt het beroep aantrekkelijker en blijven leraren behouden voor het onderwijs. Het mes snijdt dus aan twee kanten: het levert meer leraren op en de kwaliteit wordt beter.

Onderwijs anders organiseren: IDEE-leerroute

Innovatief onderwijs vraagt om leraren met andere vaardigheden. Verschillende innovatieve middelbare scholen in de regio Midden-Nederland ontwikkelen samen met de Hogeschool Utrecht de nieuwe IDEE-leerroute (Innovatieve Didactiek en Educatie) die zich richt op de speciale competenties waar integraal vernieuwend onderwijs om vraagt.

Neem het Amadeus Lyceum in Utrecht. Deze vernieuwende school heeft als motto *Leren als levenskunst* en gaat uit van de leerling als volwaardig onderwijspartner met een natuurlijke behoefte om zich te ontwikkelen. Het onderwijs op het Amadeus Lyceum oriënteert zich op het leren vanuit cultureel erfgoed en de verschillende kunst disciplines: architectuur, beeldende kunst, film, muziek, theater en dans. Andere pijlers in het onderwijsprogramma zijn: autonomie en samenwerking. Om te voorzien in de behoefte aan docenten met specifieke vaardigheden, hebben het Amadeus Lyceum en vier verwante, vernieuwende vwo/havoscholen in de regio de krachten gebundeld. Ze werken met de lerarenopleiding van de Hogeschool Utrecht samen in het project IDEE. De deelnemende scholen hanteren ieder hun eigen recept, maar hun werkwijze heeft wel gemeenschappelijke kenmerken en uitgangspunten, zoals samenwerkend leren, teamteaching, individuele coaching en elektronische leeromgeving.

Bron: SBO (2009)

6.3 Werk samen aan mobiliteit in het onderwijs

Meer samenwerking aan mobiliteit in het onderwijs kan ook een belangrijke bijdrage leveren aan het verkleinen van het kwantitatieve lerarentekorten op korte termijn. In verschillende regio's zijn inmiddels personeelscentra opgezet en werken scholen samen in mobiliteitscentra (zie kader).

Personeelscentra richten zich op vervanging bij ziekte en verlof van leraren en op het snel en adequaat vullen van vacatures. Hierdoor stromen personeelsleden soepeler in en door. Mobiliteitscentra bieden leraren carrièreperspectieven door ze te laten werken op een andere school of door ze te stimuleren en te faciliteren om in een andere onderwijssector aan de slag te gaan. Dit kan voor een langere of juist voor een kortere periode. Een mobiliteitscentrum is meer dan een vacaturebank. Het biedt leraren de mogelijkheid om hun eigen loopbaan vorm te geven en bewuste keuzes te maken: wat hij wil doen en vooral ook *waar* hij dat wil doen.

Mobiliteit heeft niet alleen voordelen voor de leraar; ook scholen kunnen ervan profiteren doordat nieuwe ideeën de school binnenkomen. Dat kan opwegen tegen de angst van sommige scholen om hun goede leraren te verliezen aan de concurrentie.

Mobiliteitsplein in Brabant voor primair en voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs

Het Mobiliteitsplein is een inloopmiddag waar de deelnemende scholen en organisaties zich presenteren. Ze bieden inzicht in hun werkwijze en in eventuele vacatures. Het doel is vooral om kennis te maken met andere scholen in de regio en te bekijken of je loopbaanwensen passen bij een andere organisatie, school of onderwijssector.

Op het Mobiliteitsplein kun je bijvoorbeeld afspraken maken voor een snuffelstage. Of vrijblijvend advies inwinnen bij adviseurs die gespecialiseerd zijn in loopbaanontwikkeling, coaching, training en competentieonderzoek. Ook met vragen als: "Welke opleiding heb ik nodig als ik overstap naar het beroepsonderwijs?", "Wat biedt het basisonderwijs aan leidinggevende of coördinerende functies?", of: "Is het voortgezet onderwijs iets voor mij?" kun je terecht op het Mobiliteitsplein.

Onder de vlag van het regionale vo-platform BRANO (Noordoost-Brabant) werken alle organisaties van po-scholen, twee vo-scholen en een ROC in de regio, samen aan regionale, sectoroverstijgende personeelszorg voor primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. Daaruit is, om de loopbaanontwikkeling in het onderwijs te verbeteren, het Mobiliteitsplein voortgekomen.

Bron: SBO (2009)

Afkortingen

AOB	Algemene Onderwijsbond
AVS	Algemene Vereniging van Schoolleiders
CNV	Christelijk Nationaal Vakverbond
ecbo	expertisecentrum beroepsonderwijs
ECTS	European Credit Transfer and Accumulation System
hbo	hoger beroepsonderwijs
hrm	human resources management
ICLON	Interfacultair Centrum voor Lerarenopleiding, Onderwijsontwikkeling en Nascholing
IDEE	Innovatieve Didactiek en Educatie
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
NSA	Nederlandse Schoolleiders Academie
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
p&o	personeel en ontwikkeling
SBO	Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vo	voortgezet onderwijs
Wet BIO	Wet beroepen in het onderwijs

Literatuur

- Barber, M. & Mourshed, M. (2007). *How the world's best performing school systems come out on top*. McKinsey and Company.
- Berkhout, S., Van der Werff, S. & Heyma, A. (2010). *Het verdiende loon?* Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Bilderbeek, R., Bos, J., Jager, C.J. & Korlaar, L. (2010). *Eerst de klas*. Utrecht: Dialogic.
- Bilderbeek, R., Bos, J., Jager, C.J. & Korlaar, L. (2011). *Eerst de klas*. Utrecht: Dialogic.
- Bokdam, J., Berger, J., Van Oploo, M. & Volker, G. (2011). *Tussenmeting Convenant Leerkracht 2011*. Zoetermeer: Research voor beleid.
- CAOP Research (2012a). *Lerarenopleidingen, instroom*. Geraadpleegd op 13 januari 2013 via de website STAMOS, <http://www.stamos.nl/index.rfx?verb=showitem&item=9.31.4>
- CAOP Research (2012b). *Studieuitval na 3 jaar studie (%)*. Geraadpleegd op 13 januari 2013 via de website STAMOS, <http://www.stamos.nl/index.rfx?verb=showitem&item=9.35>.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2011a). *Pensioenleeftijd werknemers weer hoger*. Geraadpleegd op 13 januari 2013 via de website van het Centraal Bureau voor de Statistiek, <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/arbeid-sociale-zekerheid/publicaties/artikelen/archief/2011/2011-3430-wm1.htm>.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2011b). *Sociaaleconomische trends*. Den Haag/Heerlen: CBS.
- Chetty, R., Friedman, J.N. & Rockhoff, J.E. (2011). *The Long-term impacts of teachers: teacher value-added and student outcomes in adulthood*. Cambridge: National Bureau of Economic Research, Working Paper.
- Clotfelter, C.T., Ladd, H.F. & Vigdor, J.L. (2010). Teachers credentials and student achievement in high school: A cross-subject analysis with student fixed effects. *Journal of human resources*, 45(3), 655-681.
- Commissie Externe Validering Examenkwaliteit Hoger Beroepsonderwijs (2012). *Vreemde ogen dwingen*. Den Haag: Hbo-raad.
- Commissie Leraren (2007). *Leerkracht!* Den Haag.
- Commissie-Meijerink (2012). *Een goede basis*. Den Haag: Hbo-raad.
- Commissie-Van Es (1993). *Een beroep met perspectief*. Leiden: CTL, DOP.
- De Graaf, D., De Jong, U., Van der Leeuwen, M. & Van der Veen, I. (2005). *Stoppen of doorgaan*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut, Universiteit van Amsterdam & SEO Economisch Onderzoek.
- De Graaf, D., Van der Berg, E., Dosker, R., Houkes, A., Pass, J. & Volkerink, M. (2012). *Tussenmeting versterking functiemix 2011*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Ecorys & ResearchNed (2012). *Evaluatie educatieve minor*. Rotterdam: Ecorys en ResearchNed.
- Evetts, J. (2009). New professionalism and new public management: Changes, continuities and consequences. *Comparative Sociology*, 8(2), 247-266.
- Expertisecentrum beroepsonderwijs (2011). *Personeelsbeleid in het middelbaar beroepsonderwijs*. Utrecht: ECBO.
- Fontein, P., Adriaens, H., Nelissen, J. & De Vos, K. (2010). *De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel 2010-2020*. Tilburg: CenterData.
- Hanushek, E. & Rivkin, S. (2010). Generalizations about using value-added measures of teacher quality. *American Economic Review*, 100, 267-271.
- Hbo-raad (2011). *Feiten en cijfers*. Den Haag: Hbo-raad.

- Henry, G., Bastian, K. & Smith, A. (2012). Scholarship to recruit the best and brightest into teaching: who is recruited, where do they teach, how effective are they, and how long do they stay? *Educational Researcher*, 41(3), 83-92.
- Heyma, A., De Graaf, D. & Van Klaveren, C. (2006). *Exploratie van beloningsverschillen in het onderwijs 2001-2004*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Hill, H.C., Rowan, B. & Ball, D.L. (2005). Effects of teachers' mathematical knowledge for teaching on student achievement. *American Research Journal*, 42, 371-406.
- Hogeling, L., Wartenbergh-Cras, F., Pass, J., Jacobs, J., Vrielink, S. & Honingh, M. (2009). *De zeggenschap van leraren*. Nijmegen: ResearchNed.
- Hoogeveen, K. & Nijssen, A. (2009). *Tien jaar adviezen over leraren en lerarenopleidingen: overzicht en balans*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Inspectie van het Onderwijs (2011). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2010/2011*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Kemper, R., Van der Berg, D. & Vrielink, S. (2012). *Professioneel leiderschap in het primair onderwijs*. Den Haag: CAOP Research.
- Kessels, C. (2010). *The influence of induction programs on beginning teachers' well-being and professional development*. Proefschrift. ICLON, Leiden.
- Kuijk, J. & Vrieze, G. (2008). *Casestudies covenant professionalisering en begeleiding van leraren in het po en vo*. Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Kuijk, J., Vrieze, G. & Marx, T. (2008). *Monitor covenant professionalisering en begeleiding onderwijspersoneel in primair en voortgezet onderwijs*. Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Lomos, C., Hofman, H. & Bosker, R.J. (2010). Professional communities and student achievement. *School Effectiveness and School Improvement*, 22(2), 121-148.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010). *Personeels- en mobiliteitsonderzoek Overheidspersoneel*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007). *Actieplan leerkracht van Nederland*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008). *Kwaliteitsagenda Krachtig meesterschap*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2010). *Nota werken in het onderwijs 2011*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011a). *Actieplan Leraar 2020*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011b). *Kerncijfers 2006-2010*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011c). *Nota werken in het onderwijs 2012*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2012a). *Referentieraming 2012*. Den Haag
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2012b). *Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en resultaten tussenmeting functiemix*. Brief van Staatssecretaris van OCW aan Voorzitter Tweede Kamer, 2 juli 2012. Kamerstukken II, 27923, nr.141. Kenmerk 419738.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2012c). *Evaluatie zij-instroom leraren VO en MBO*. Brief van staatssecretaris van OCW aan Voorzitter Tweede Kamer, 30 oktober 2012. Kamerstukken II, 27923, nr. 144. Kenmerk 450401.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, VSNU & Hbo-raad (2005). *Beleidsagenda lerarenopleiding 2005-2008. Meer kwaliteit en differentiatie: lerarenopleidingen aan zet*. Den Haag: Ministerie van OCW.

- Mourshed, M., Chijioke, C. & Barber, M. (2010). *How the world's most improved school systems keep getting better*. McKinsey and Company.
- Onderwijsraad (2006). *Waardering voor het leraarschap*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007). *Leraarschap is eigenaarschap*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2011a). *Excellente leraren als inspirerend voorbeeld*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2011b). *Goed opgeleide leraren voor het (voorbereidend) middelbaar beroeps-
onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2005). *Teachers matter*. Parijs: OECD.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2009). *Creating effective teaching
and learning environments: First results from TALIS*. Parijs: OECD.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2011). *Building a high-quality
teaching profession*. Parijs: OECD.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2012). *Education at a Glance 2012*.
Parijs: OECD.
- Scheerens, J. (2007). *Review and meta-analysis of school and teaching effectiveness*. Enschede:
Universiteit Twente.
- Schwartz, B. & Sharpe, K. (2010). *Practical wisdom*. New York: Yale University Press.
- Science Guide (2012). *Topleraren vasthouden, dat is de kunst*. Geraadpleegd op 13 januari 2013 via
[http://www.scienceguide.nl/201211/topleraren-vasthouden,-dat-is-de-kunst.aspx?newslett
er=422012&rel=9b95697e-0d73-452b-ab50-d08c16a36b3a](http://www.scienceguide.nl/201211/topleraren-vasthouden,-dat-is-de-kunst.aspx?newslett
er=422012&rel=9b95697e-0d73-452b-ab50-d08c16a36b3a).
- Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt (2009). *Regionale platforms onderwijsarbeidsmarkt*. Den
Haag: SBO.
- Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt (2011a). *Formele gesprekken in het onderwijs*. Den Haag:
CAOP Research.
- Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt (2011b). *Mobiliteit van leraren*. Den Haag: CAOP Research.
- Severiens, S., Wolff, R., Meeuwisse, M., Rezaï, S. & De Vos, W. (2007). *Waarom stoppen zoveel
allochtone studenten met de pabo?* Rotterdam: Risbo, Erasmus universiteit.
- Van den Broek, A. & Van Casteren, W. (2012). *Waar zitten de goede docenten?* Nijmegen:
ResearchNed.
- Van der Rijst, R.M. & Van Veen, K. (2013). *Het werven en binden van leraren*. Leiden: ICLON.
- Van der Wel, J. & Van Bergen, K. (2012). *Effectieve inzet academisch gevormde leerkrachten po*.
Amsterdam: Regioplan.
- Van Eck, E. & Heemskerk, I. (2009). *Leraar worden; kiezen voor opleiding en beroep*. Den Haag: SBO.
- Van Gennip, H. & Vrieze, G. (2008). *Wat is de ideale leraar?* Nijmegen: ITS.
- Van Leenen, H. & Bemsden, F.E.M. (2011). *Loopbaanmonitor onderwijs 2010*. Amsterdam:
Regioplan.
- Van Leenen, H. & Bemsden, F.E.M. (2012). *Loopbaanmonitor onderwijs 2011*. Amsterdam:
Regioplan.
- Van Oostrom, F. (2007). *Een zaak van alleman*, gepresenteerd tijdens UvA Kohnstammlezing,
Amsterdam.
- Van Veen, K., Van Driel, J. & Veldman, I. (2011). *Relaties tussen masterniveau en kwaliteit van onder-
wijs: Conclusies en verklaringen vanuit onderzoek*. Leiden: ICLON/Expertisecentrum Leren
van Docenten.
- Van Veen, K., Zwart, R., Meirink, J. & Verloop, N. (2010). *Professionele ontwikkeling van leraren*. Lei-
den: ICLON.
- Van Wonderen, R. (2005). *Monitor integraal personeelsbeleid in de bve-sector, derde meting 2005*.
Leiden: Research voor beleid.
- Vermeulen, M. (2012). *Lerarenbeleid 2.0*. Tilburg: IVA beleidsonderzoek en advies.

- Vrielink, S., Hogeling, L., Jacobs, J. & Kurver, B. (2010). *Monitor convenant Leerkracht 2010*. Nijmegen: ResearchNed.
- Vrielink, S., Kurver, B., Hampsink, S., Van der Boom, E., Van de Vlasakker, S. & Warmerdam, S. (2012). *Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo 2011/2012*. Nijmegen: ResearchNed en Ecorys.
- Warps, J., Wartenbergh, F., Kurver, B., Muskens, M., Hogeling, L. & Pass, J. (2010). *Studiesucces en studieuitval bij eerstejaars in de hbo-onderwijsopleidingen*. Nijmegen: ResearchNed.
- Waslander, S., Duckers, M.L.A. & Van Dijk, G.M. (2012). *Professionalisering van schoolleiders in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Leadership Development Centre TiasNimbas Business School, IVA beleidsonderzoek en advies & VO-Raad.
- Wayne, A.J. & Youngs, P. (2003). Teacher characteristics and student achievement gains: A review. *Review of Educational Research*, 3(1), 89-122.

Geraadpleegde deskundigen

De heer drs. R. van der Aa	Clustermanager onderwijs, Ecorys
Mevrouw drs. F. van Alebeek	Directeur Copernicus Schoolgemeenschap Hoorn
Mevrouw V. van Alphen	Leraar speciaal basisonderwijs
De heer P. Banis	Vice-voorzitter CNV Onderwijs
De heer M. ter Bork	Leraar basisonderwijs, leraar van het jaar 2010
Mevrouw drs. A. Buys	Voorzitter Algemeen Directeuroverleg van Educatieve Faculteit
De heer drs. D. van Bennekom	Lid bestuur VO-raad en voorzitter college van bestuur Alliantie VO in Nijmegen
Mevrouw T. Coenen	Leraar voortgezet onderwijs, leraar van het jaar 2010
De heer drs. C. van Dam	Coördinerend beleidsmedewerker unit arbeidsmarkt, CAOP
De heer drs. H. Duivenvoorden	Projectmanager Zuid Noord-Holland, APO
De heer A. van Dijk	Leraar voortgezet onderwijs, leraar van het jaar 2000
De heer S. Heusschen	Leraar voortgezet onderwijs
De heer R. Hilbrandie	Leraar basisonderwijs, leraar van het jaar 2007
De heer B. Hoogenboom	Lid dagelijks bestuur Algemene Onderwijsbond
De heer drs. D. Hoozemans	Voorzitter Landelijk Overleg Lerarenopleidingen Basis-onderwijs
De heer drs. J. Kentson	Voorzitter Onderwijscoöperatie en voorzitter Lerarenkamer
Mevrouw drs. A.M.E. Kil-Alberts	Directeur Onderwijscoöperatie
Mevrouw dr. D. Lanser	Programmaleider sector arbeid en onderwijs, Centraal Planbureau
De heer A. Niemeijer	Leraar voortgezet onderwijs, leraar van het jaar 2009
De heer R. Rijk	Lid van bestuur VO-raad en voorzitter college van bestuur bij Stichting Carmelcollege
Mevrouw T. van der Steen	Leraar basisonderwijs, leraar van het jaar 2009
De heer drs. M. van der Steeg	Wetenschappelijk medewerker sector arbeid en onderwijs, Centraal Planbureau
De heer prof. dr. M. Vermeulen	Hoogleraar onderwijskunde, Universiteit Tilburg
De heer S. van Vliet	Leraar voortgezet onderwijs
Mevrouw drs. S. Walvisch	Lid bestuur PO-raad
De heer drs. F. Weima	Unitmanager arbeidsmarkt, CAOP
De heer W. Weisfelt	Leraar voortgezet onderwijs, leraar van het jaar 2005

Bijlage 1

Adviesvraag OCW



20120197/1026

> Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

Aan de voorzitter van de Onderwijsraad
Prof. dr. G. ten Dam
Nassaulaan 6
2514 JS DEN HAAG

Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon
A.C.J. de Wolff
T +31-70-412 2267
a.c.j.dewolff@minocw.nl
IPC 2100

Onze referentie
411947

Datum **29 JUNI 2012**
Betreft Adviesaanvraag sturingsmogelijkheden onderwijsarbeidsmarkt

Geachte mevrouw ten Dam,

De commissie Leraren onder leiding van Rinnooy Kan waarschuwde in 2007 voor een dreigend lerarentekort, zowel kwantitatief als kwalitatief. Sindsdien heeft OCW veel in gang gezet. Er zijn maatregelen genomen om de aantrekkelijkheid en het aanzien van het lerarenberoep te versterken, bijv. door middel van versterking van de functiemix en vergroting van de professionele ruimte voor leraren. Maar ook de kwaliteit van aankomende en zittende leraren krijgt veel aandacht. Voorbeelden zijn de invoering van de kennisbases op de lerarenopleidingen en de lerarenbeurs voor het volgen van bachelor- of masteropleidingen voor zittende leraren.

Aandacht voor beide blijft ook nodig, zo blijkt, dus zowel zorgen voor voldoende leraren als voor voldoende gekwalificeerde leraren.¹ Al sinds enige jaren heeft Nederland te maken met een krimpende arbeidsmarkt, als gevolg van vergrijzing (uitstroom als gevolg van pensioen) en ontgroening (dalende geboortecijfers). De overheid als werkgever in het onderwijs moet daardoor steeds meer de concurrentieslag aan met de marktsector om de schaarser wordende hoger opgeleiden.² Maar ook de kwaliteit van leraren verdient blijvende aandacht. Een lerarentekort leidt immers doorgaans tot concessies op gestelde kwaliteitseisen. Niemand wil een klas zonder leerkracht. Terwijl leraren een cruciale rol vervullen in het bereiken van hogere onderwijsprestaties. Goede leraren kunnen bovendien een aansprekend voorbeeld zijn voor jongeren. Door met kennis van zaken en passie hun vak uit te oefenen, kunnen zij jongeren trekken naar het leraarschap.

Vooralsnog staat het leraarschap echter behoorlijk onder druk. Ten eerste kent de onderwijsarbeidsmarkt enkele hardnekkige knelpunten. Mede dankzij de beloningsmaatregelen en de conjuncturele situatie is het verwachte lerarentekort minder nijpend dan verwacht. Desondanks kampen vo-scholen momenteel met problemen om voor bepaalde vakken gekwalificeerde leraren te vinden. De

¹ Nota Werken in het Onderwijs, 2010; 2011; 2012.

² Teeuwes & Heyma, 2010



maatregelen hebben ook niet kunnen voorkomen dat voor de komende jaren voor het voortgezet onderwijs een oplopend tekort aan leraren verwacht.³ Complicerend hierbij is dat tekorten sterk regionaal verschillen.⁴

Datum

Onze referentie
411947

Naast krapte op de onderwijsarbeidsmarkt, zijn ten tweede aanhoudende klachten te horen van leraren over een hoge werkdruk⁵ en een overdaad aan bureaucratie/regeldruk.⁶ Leraren vinden dat een toenemend aantal taken bij hen wordt gelegd. Ook ondervinden zij dat zowel de overheid als ouders en samenleving steeds hogere eisen stellen aan onderwijs en leraren, terwijl er tegelijkertijd volgens hen vooral bezuinigd wordt op onderwijs.⁷ Tevens wijst onderzoek erop dat de productiviteit in het onderwijs een licht dalende trend kent, met uitzondering van het hoger onderwijs.⁸ Binnen deze context is het niet eenvoudig om de aantrekkelijkheid van het leraarschap te vergroten.

Ten derde is de kwaliteit van leraren een punt van zorg. Onderzoek laat zien dat leraren behoorlijk verschillen in hun pedagogisch-didactische vaardigheden.⁹ Het kabinet wil de kwaliteitsverschillen tussen leraren verkleinen, door de lerarenkwaliteit over de gehele linie te verhogen. Krapte mag er niet toe leiden dat lerarenopleidingen en scholen hun eisen verlagen ten aanzien van leraren. Het leraarschap staat kortom onder druk, wat op gespannen voet staat met de ambities van dit kabinet. Nederland moet een toppositie gaan innemen als kennis-economie. Het kabinet wil daartoe het onderwijsstelsel een stap verder brengen. De stip op de horizon is een excellent stelsel met een professionele beroepsgroep van leraren. Leraren vervullen immers een cruciale rol in het verbeteren van de onderwijskwaliteit. Beoogd wordt een beroepsgroep die in belangrijke mate zelf de verantwoordelijkheid neemt voor de eigen kwaliteit en werkt aan continue verbetering van de leden van de beroepsgroep en het onderwijs.¹⁰

In februari 2012 bracht de Onderwijsraad het advies 'Geregelde ruimte' uit. Daarin werd gepleit voor voldoende ruimte voor scholen om eigen keuzes te maken over het onderwijs dat ze geven. De overheid zou zich moeten beperken tot het stellen van normen op het gebied van vakinhouden, prestaties, examinering en bevoegdheidseisen van leerkrachten. De huidige afgesproken bestuursakkoorden met de sectorraden zijn in lijn met deze manier van besturen. Voor OCW is echter nog wel een vraag wat dit besturen via bestuursakkoorden meer concreet inhoudt. Hoe kan gezorgd worden voor goede balans tussen voldoende sturing en behoud van voldoende ruimte voor scholen?

³ Nota Werken in het Onderwijs, 2012.

⁴ Nota Werken in het Onderwijs, 2012; Center Data, 2012.

⁵ BZK, Personeel en Mobiliteitsonderzoek, 2010; Research voor Beleid, Tussenmeting Convenant Leerkracht, 2011.

⁶ Ecorys, 2011.

⁷ B&A, 2012. Beleefde bureaucratie en professionaliteit leraren (nog te verschijnen).

⁸ SCP, 2012.

⁹ Van Veen, 2011; Inspectie van het Onderwijs, 2012. Onderwijsverslag 2010-2011.

¹⁰ Vgl. McKinsey, 2010.



Adviesvraag

Vanuit deze context is het voorstel om de Onderwijsraad de volgende vraag voor te leggen:

Datum

Onze referentie
411947

Wat zijn de sturingsmogelijkheden om te zorgen voor voldoende en voldoende goede leraren op de middenlange en lange termijn?

Met als deelvragen:

- Op welke zaken kan/ moet de overheid sturen en welke zaken behoren tot de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers? Kan bij het beantwoorden van deze vraag de sturing zoals door de Onderwijsraad bepleit in 'Geregelde ruimte' meer concreet worden ingevuld?
- Tegen de achtergrond van het bovenstaande is vervolgens de vraag welke maatregelen of interventies zijn aan te raden op basis van effectieve en doelmatige praktijken in Nederland en in andere landen? Gedacht kan worden aan maatregelen/ interventies gericht op:
 - o verbetering van de instroom, zowel kwalitatief als kwantitatief: kwaliteit lerarenopleidingen, zij-instroom, nieuwe routes naar het leraarschap;
 - o verbetering van de kwaliteit van zittende leraren;
 - o voorkoming van uitstroom van goede leraren en schoolleiders, bijv. door sterke stimulansen tot professioneel HRM en een goede beloning;¹¹
 - o verbetering van een doelmatige inzet van leraren, door innovatie van de onderwijsorganisatie.
- Kan een onderscheid worden gemaakt tussen maatregelen die op de korte termijn het meest zinvol zijn, en maatregelen die op de lange termijn genomen moeten worden?
- Hoe kunnen maatregelen of instrumenten zo worden ingezet dat ze ook passen bij het streven naar een meer professionele beroepsgroep die de eigen kwaliteit bepaalt en bewaakt?

Ik zou het advies graag zo spoedig mogelijk na het aantreden van een nieuw kabinet in ontvangst nemen.

Met vriendelijke groet,

de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Halbe Zijlstra

¹¹ SER (2006). Voorkomen van arbeidsmarktknelpunten collectieve sector.

Bijlage 2

Overzicht aanbevelingen naar actor en effect

	Sturing	Actor	Kwaliteit leraren	Kwantiteit leraren lange termijn	Kwantiteit leraren korte termijn
Meer werving & selectie rond de leraren-opleiding	Meer werving en selectie van goede leerlingen en studenten	Schoolleiders en leraren in het vo	+		+
	Meer selectie aan de poort van de lerarenopleidingen	OCW en lerarenopleidingen	+	+	-
	Trajecten voor excellente leraren	Lerarenopleidingen	+		+
	Groter zelfselecterend vermogen van de opleiding	Lerarenopleidingen	+	+	-
Verhoog de beroepsstandaard	Verplichte bij- en nascholing, door een publiekrechtelijk register	OCW, lerarenopleidingen/ scholingsinstituten, schoolleiders en leraren	+	+	+
	Masterdiploma is de standaard	OCW, lerarenopleidingen/ scholingsinstituten, schoolleiders en leraren	+	+	-
	Investerings in inductieprogramma's en selectie op basis van functioneren in de lespraktijk	OCW en schoolleiders	+	+	-
Aantrekkelijke werkomgeving door professioneel, onderwijskundig leiderschap	Register voor schoolleiders met verplichte nascholing	OCW en schoolleiders	+	+	
	Serieuze functionerings- en beoordelingsgesprekken en functiedifferentiatie	OCW en schoolleiders	+	+	
	Ruimte voor leraren om het vak uit te oefenen	OCW en schoolleiders	+	+	

	Sturing	Actor	Kwaliteit leraren	Kwantiteit leraren lange termijn	Kwantiteit leraren korte termijn
Werk in de regio nauw samen aan kwaliteit en kwantiteit en kwantiteit	Werving van (jonge) mensen voor het leraarsvak	OCW en schoolleiders	+	+	+
	Investeringen in het behoud van professionele leerkrachten voor de regio	OCW en schoolleiders	+	+	+
	Mobiliteit in het onderwijs	OCW en schoolleiders	+	+	+

Bijlage 3

Uitwerking financiering masteropleidingen

De huidige doelstellingen ten aanzien van de functiemix staan vermeld in de *Nota Werken in het Onderwijs* (2011). De raad stelt voor om deze doelstellingen in percentages leraren per salarisschaal op te hogen. Dit kan bijvoorbeeld zoals aangegeven in onderstaande tabel.

Tabel 2: Aanpassing doelstelling functiemix voor salaristoelage, in percentages

	LA	LB	LC	LD
Doelstellingen primair onderwijs				
Huidige doelstellingen functiemix 2014	58	40	2	-
Voorgestelde aanpassing van doelstelling	50	30	20	-
Doelstellingen voortgezet onderwijs				
Huidige doelstellingen functiemix 2014	-	33	38	29
Voorgestelde aanpassing van doelstelling	-	33	34	33
Voorstel middelbaar beroepsonderwijs				
Huidige doelstellingen salarismix 2014*	-	25	65	10
Voorgestelde aanpassing van doelstelling	-	25	42	33

- * In het middelbaar beroepsonderwijs wordt de functiemix salarismix genoemd. De vermelde percentages betreffen de landelijke doelstellingen zoals vermeld in het Convenant Leerkracht. Ze zijn gebaseerd op de combinatie van een stabiel blijvende landelijke verdeling van schalen en de groei in de salarismix die met de beschikbare middelen in de Randstadregio's moet worden bereikt. Om recht te doen aan de specifieke situatie in deze sector is met de instellingen een specifieke invulling gegeven aan de convenantafspraken.

Wanneer uitgegaan wordt van de aanpassingen van de doelen voor de functiemix in bovenstaand kader, brengt dit in het primair en voortgezet onderwijs een totaalbedrag van ongeveer 200 miljoen euro aan salariskosten met zich mee. De verdeling van leraren in het middelbaar beroepsonderwijs over de schalen zou ongeveer gelijk getrokken kunnen worden met die in het voortgezet onderwijs. Het zijn wat betreft tweedegraads bevoegde leraren immers voor een deel concurrerende sectoren. Hiermee zou voor het middelbaar beroepsonderwijs ongeveer 40 miljoen euro aan salariskosten gemoed zijn, uitgaande van de in het convenant Leerkracht genoemde doelstelling van de salarismix.¹⁰³ Samen met de opleidingskosten van 140 miljoen komt dit in totaal uit op circa 380 miljoen euro.

¹⁰³ De verschillen tussen de schalen zijn gemiddeld 8000 euro bruto per maand. Op basis van dit verschil tussen de schalen zijn de extra salariskosten berekend.

In dit advies geeft de Onderwijsraad antwoord op de vraag welke sturingsmogelijkheden ingezet kunnen worden om op de langere termijn over voldoende goede leraren te beschikken. De raad concludeert dat het beleid de afgelopen jaren vooral gericht is geweest op het kwantitatieve lerarentekort. Hij pleit voor een sterkere sturing op kwaliteit, om langs die weg de aantrekkelijkheid van het leraarsberoep te verhogen. Een integrale aanpak is daarvoor cruciaal.