

De leraar aan tafel

*Hoe het ministerie van ocw kan bijdragen
aan lerarenbetrokkenheid in beleid*

| Martijn van der Steen

| Andrea Frankowski

| Tjebbe Römer

| Nancy Chin-A-Fat

NSOB . .

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

prof. dr. Martijn van der Steen is co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en hoogleraar Strategie en Toekomst aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Andrea Frankowski MSc is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Tevens is zij als promovenda verbonden aan Tilburg University.

Tjebbe Römer MSc is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

drs. Nancy Chin-A-Fat is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

De leraar aan tafel

*Hoe het ministerie van ocw kan bijdragen
aan lerarenbetrokkenheid in beleid*

Martijn van der Steen

Andrea Frankowski

Tjebbe Römer

Nancy Chin-A-Fat

Intelligent Bestuur
Ministerie van ocw

2019

ISBN 978-90-75297-93-5

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
	1.1 De context: sturen in een verdeeld veld	5
	1.2 Sturing samenbrengen: ‘de leraar aan tafel’	8
2	Een theoretisch perspectief op lerarenparticipatie	12
	2.1 Sturingsstrategie: vier perspectieven op overheidssturing	12
	2.2 Inhoudelijke strategie: routes voor professionalisering en participatie	16
	2.3 Actorstrategie: beweging brengen in een verdeeld veld	21
3	Tien jaar pogingen tot professionalisering: van wie is het vak?	27
	3.1 Beleidsinspanningen om tot meer professionalisering te komen	27
4	Duiding: patronen in tien jaar pogingen tot professionalisering	50
	4.1 Patronen in de sturingsstrategieën	50
	4.2 Patronen in de professionaliseringsstrategieën	57
	4.3 Patronen in participatiestrategieën	61
	4.4 Patronen in de actorstrategieën	65
5	Conclusie	67
	Bijlage 1: Overzicht dominante strategieën achter 10 jaar beleidsopgaven tot betrokkenheid	79
	Bijlage 2: Geanalyseerd bronmateriaal en gesprekspartners	82
	Eindnoten	83



1 Inleiding

“Ik denk dat het belangrijk is dat we zorgen voor beleid waar we wat mee kunnen, geen papieren tijgers”.

“Wij hoeven echt niet alles zelf te regelen, maar we moeten wel vertegenwoordigd worden door mensen die echt weten hoe het werkt op de werkvloer: leraren dus!”

“Uiteindelijk ervaar ik in overleg met sommige bestuurders dat ik toch ‘maar docent’ ben en niet de bewegingsvrijheid krijg die mijn invloed op dat moment vraagt.”

Als je leraren aan het woord laat over hun betrokkenheid bij beleid, krijg je een uniform antwoord: zij willen meer en beter betrokken zijn. Bovenstaande quotes zijn afkomstig uit *de Lerarencommunity*, een online platform waaraan 250 leraren verbonden zijn. De quotes illustreren dat – wanneer je leraren ernaar vraagt, zoals wij in het kader van dit onderzoek deden – zij weliswaar graag betrokken zijn, maar niet onder elke voorwaarde. En ook niet willekeurig of zomaar altijd. Over wat dan wel de gewenste voorwaarden zijn en waarom het zo lastig blijkt om leraren meer en beter te betrekken bij beleid gaat dit rapport. We schreven het als onderdeel van het interdepartementale kennisprogramma Intelligent Bestuur, in het bijzonder voor het ministerie van ocw.

1.1 De context: sturen in een verdeeld veld

Aandacht voor uitvoering in beleidsvorming

In zijn beroemde boek *Street Level Bureaucracy* schreef Lipsky al in 1986 over de belangrijke rol van ‘uitvoeringsambtenaren’ in het openbaar bestuur. Volgens Lipsky maken deze uitvoeringsambtenaren feitelijk het beleid, omdat zij in de praktijk bepalen wat er van terecht komt. Zij bepalen letterlijk wat beleid ‘is’, omdat zij in de dagelijkse praktijk de principes en plannen die beleidsmakers hebben opgesteld tot leven brengen. Schrijven politieagenten een boete uit, of gaan ze het gesprek aan? Dringen sociaal

werkers bij een huisbezoek aan om toch even verder te kijken, of draaien ze om als de deur dicht gaat? Denkt de contactambtenaar mee met de aanvrager van een uitkering, of past hij strikt de normen toe? Zoekt de inspecteur naar een oplossing om met minder bestrijdingsmiddelen uit te kunnen, of legt hij een sanctie op? Kijkt de douanier door tot op de bodem van de koffer, of laat hij het bij een korte blik op het oppervlak? Wat beleid effectief inhoudt, is afhankelijk van het antwoord op deze vragen.

De idee achter deze voorbeelden is dat de opstellers van beleid weliswaar de uitgangspunten benoemd hebben, maar dat wat burgers ervan merken toch het meest wordt bepaald door de laatste – of vanuit het perspectief van de burger de eerste, meest nabije persoon – in de lijn der uitvoering. Beleidsmakers ‘maken’ beleid, maar in de uitvoering wordt beleid pas *werkelijkheid* door het handelen van ‘street-level bureaucrats’ die er in de uitvoering mee aan de slag gaan.

In de jaren na het uitkomen van het boek van Lipsky ontstond steeds meer aandacht voor de uitvoering van beleid en de rol van ‘street level bureaucrats’ daarin. De gedachte dat beleid zonder het gebruik van kennis en inzicht uit de uitvoeringspraktijk niet goed zou werken, komt onder andere hieruit voort. Aan de tekentafel kan beleid er nog zo goed uitzien, maar cruciale inzichten uit de praktijk kunnen alsnog ontbreken. Zo ontstond de idee dat het belangrijk is om de uitvoeringspraktijk mee te laten denken in beleidsvorming; door deze kennis te benutten, kunnen beleidsmakers beleidsontwikkeling, verbeteren, zo is de gedachte.

Het betrekken van deze uitvoerders bij de totstandkoming van beleid, kan daarnaast ook helpen in het mobiliseren van *draagvlak en steun*. Als uitvoerders zich niet herkennen in beleid, of het gevoel hebben dat ze het in de maag gesplitst krijgen, dan voelen ze er mogelijk ook weinig voor om het uit te voeren. Zeker niet als het een ingrijpende verandering in hun dagelijkse werk betekent, of als het een beknotting van hun eigen vrijheid is. Zo ontstond het idee dat het slim was om uitvoerders te betrekken bij de vorming van beleid. Deels omdat ze goede ideeën hadden, maar deels ook omdat dat een slimme weg was naar draagvlak en steun voor het beleid.

‘Uitvoering’ en onderwijsbeleid: een atypische relatie

Sinds het werk van Lipsky heeft zich een groeiende praktijk ontwikkeld van het betrekken van ‘de uitvoering’ bij de vorming van beleid. Deels in interactieve vormen van beleidsontwerp, maar ook geformaliseerd in bij

beleidsvorming verplicht te doorlopen uitvoerings- en handhavingstoetsen. Het heeft ertoe geleid dat ook vandaag de dag in beleidsdepartementen allerlei pogingen worden ondernomen om de uitvoering te betrekken bij beleidsvorming.

De hierboven geschetste ontwikkeling gaat ten dele op voor ocv. Herkenbaar is de poging van het ministerie van ocv om zeker het laatste decennium bij de beleidsvorming nadrukkelijk in contact te komen met de partijen en personen die in de praktijk het onderwijs verzorgen. Daarbij gelden elk van de drie motieven voor interactie: (1) uiteindelijk is de dagelijkse praktijk wat mensen van het onderwijs zien en wat 'in de klas' wordt gemaakt; (2) kennis uit de school is waardevol voor het maken van goede beleidsplannen; (3) zonder draagvlak en steun van de mensen die het onderwijs 'maken' komt er van beleid niet veel terecht. Het is zo gezien heel logisch dat het ministerie verbinding zoekt met 'de uitvoering' in het onderwijs.

Maar voor een groot deel gaat de vergelijking ook niet op. In het Nederlandse systeem zijn scholen en leraren niet de uitvoerders van beleid, als ondergeschikte partijen die een op een bovengeschild niveau geschreven beleidsplan moeten uitvoeren (en daarin al dan niet de ruimte nemen om het meer of minder te doen). In het onderwijsveld is er geen sprake van een hiërarchische verhouding tussen het ministerie en het veld; leraren zijn niet de uitvoerders van onderwijsbeleid. Het ministerie is ook niet de werkgever van leraren. Leraren zijn 'street level bureaucrats', in die zin dat zij het onderwijsbeleid in de dagelijkse praktijk verwerkkelijken – en daarbij meer of minder het beleid ook daadwerkelijk volgen – maar ze zijn geen aan het beleid ondergeschikte functionarissen. Ze hebben veel meer autonomie dan bijvoorbeeld een contactambtenaar van het uvw of een politieagent. De 'uitvoering' van onderwijs wordt verzorgd door partijen die hiërarchisch autonoom zijn en in dat opzicht in belangrijke mate nevenschikt zijn aan beleidsmakers. In het onderwijsveld zijn macht en bevoegdheid tussen beleid en uitvoering, tussen het systeem en de dagelijkse praktijk, over partijen *verdeeld*. Er is niet één partij die zeggenschap heeft – de beleidsmaker – noch een andere partij de ondergeschikte – de uitvoerder. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden staan naast elkaar.

Beleid en sturing in een verdeeld veld

Deze verdeling is in het Nederlandse funderend onderwijsveld bewust aangebracht. Het funderend onderwijs is zo ingericht dat geen enkele partij

alleen zeggenschap heeft over wat goed onderwijs is. De inrichting is een uitkomst van de in 1917 ‘gepacificeerde’ schoolstrijd, waarin de overheid de financiering van zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs op zich heeft genomen, waarbij de besturen autonoom blijven om voor kwalitatief goed onderwijs te zorgen en dat ook naar eigen inzicht en overtuiging mogen invullen. De minister is wel verantwoordelijk voor het onderwijs, maar gaat niet over de inhoud en de vorm. Zo ontstaat een combinatie van verantwoordelijkheden en een scheiding van bevoegdheden. Er zijn autonome onderwijsbesturen, met een Grondwettelijk recht op vrijheid van onderwijs en er is een vastgelegde rol voor de overheid, die verantwoordelijk is voor het onderwijssysteem als geheel en zorgt voor adequate bekostiging, kaderstellende wetgeving en onderwijs van voldoende kwaliteit.

Zo zijn er verschillende partijen met invloed op de ontwikkelingen in het onderwijsveld. Geen enkele partij heeft het primaat en ‘sturen’ is daardoor nooit eenvoudig of eenduidig. Er wordt onderwijsbeleid gemaakt op het ministerie, maar dat maakt leraren en scholen nog niet tot ‘uitvoerders’. Besturen en leraren maken zelf net zo goed beleid en bepalen zelf wat ze in de werkpraktijk doen. Tegelijkertijd doen ze dat wel binnen de begrenzingen die het ministerie er vanuit systeemverantwoordelijkheid voor stelt en de kaders en randvoorwaarden die daarbij gelden. De Inspectie van het Onderwijs controleert vervolgens of scholen binnen deze kaders en randvoorwaarden voor kwaliteit handelen, om onderwijs van voldoende kwaliteit te garanderen. De inspectie controleert echter slechts dwingend of er voldaan is aan een ondergrens van minimale kwaliteitsnormen. Binnen dit verdeelde veld is er niet één partij die stuurt en anderen die volgen, maar zijn er verschillende partijen die allemaal op hun eigen manier sturen en deels ook volgen wat anderen voorschrijven.

1.2 Sturing samenbrengen: ‘de leraar aan tafel’

Deze verdeling is de basis van het institutionele ontwerp van het onderwijsveld. Dat is belangrijk om vast te stellen voorafgaand aan een beschouwing over de pogingen van het ministerie als beleidsvormer om leraren bij beleid te betrekken. Wij stellen die principes van verdeling hier *niet* ter discussie, maar nemen deze als vertrekpunt. We onderzoeken vanuit dat vertrekpunt hoe beleidsmakers van het ministerie en professionals in de praktijk (leraren) zich tot elkaar verhouden; we kijken hoe de verhoudingen zich in het verleden hebben ontwikkeld en wat handelingsopties zijn om tot verbetering in die verhouding te komen.

Om 'lerarenbetrokkenheid', zoals het ministerie de pogingen om leraren bij beleidsvorming te betrekken noemt, te vergroten zijn er de afgelopen jaren allerlei vormen van afstemming met leraren ingericht. Dat zijn deels traditionele vormen, zoals overleg met de sectorale onderwijsbonden over optimale werkomstandigheden voor onderwijspersoneel, maar ook allerlei vernieuwende aanpakken. Zo zijn er speciale 'leraar-ambtenaren' aangesteld op het ministerie, die naast hun baan als leraar op het ministerie werken en daar mee- en tegendenken bij beleid. Ook is er de Praktijkspiegel, waarin leraren in een vroeg stadium van beleidsvorming kunnen reflecteren op de ideeën op het ministerie. Tegelijkertijd zoekt het ministerie de samenwerking ook nog steeds in een meer formele vorm, bijvoorbeeld door het afsluiten van akkoorden met de sectorraden. Er gebeurt heel veel rondom lerarenbetrokkenheid, maar ondanks alle inspanningen worstelt het ministerie nog steeds met de manier waarop leraren beter betrokken kunnen zijn bij beleidsvorming.

In dit essay reflecteren we op die worsteling. We onderzoeken hoe een betrokken rol van leraren bij beleidsvorming er uit kan zien. We benaderen lerarenbetrokkenheid principieel als *tweerichtingsverkeer*: niet alleen de leraar betrokken bij beleidsvorming door het ministerie, maar óók eigen ideevorming door leraren en de rol van het ministerie daarin. Lerarenbetrokkenheid kan namelijk ook zelforganisatie betekenen. Het is niet alleen de leraar die meedenkt over beleid, het kan ook de leraar zijn die, door wel of niet het ministerie te betrekken, professionele standaarden ontwikkelt, die niet per se in het verlengde liggen van wat het ministerie eigenlijk wil. We onderzoeken de relatie, verhouding, omgangsvormen en manieren van interactie tussen leraren en het ministerie. De leidende vraag voor onze reflectie is daarmee als volgt:

Op welke wijze kunnen leraren van invloed zijn bij het vinden of vormen van een gedeelde beleidsrichting in een verdeeld veld?

We onderzoeken deze vraag in de context van een 'critical case', namelijk de pogingen van het ministerie van ocw om leraren in het funderend onderwijs te betrekken bij beleid over *het leraarschap* zelf. Het ministerie van ocw zoekt naar manieren om het leraarschap te professionaliseren en zoekt naar mogelijkheden om het veld daarin te sturen. Daarbij wil het ministerie samen optrekken met leraren en er is in het afgelopen

decennium ook veel geïnvesteerd in pogingen om dat te doen. Binnen deze context onderzoeken wij hoe leraren en beleidsvorming zich tot elkaar verhouden. De casus 'begint' vanuit het ministerie dat leraren wil betrekken bij beleidstrajecten, maar wij onderzoeken de relatie in bredere zin, namelijk: of en hoe leraren verantwoordelijkheid kunnen en willen nemen voor hun vak ('leraar'). Het is een 'critical' case, omdat het hier gaat om een poging om betrokkenheid van leraren bij beleidsvorming te vergroten op een thema dat hen direct raakt, namelijk het eigen vak. Daarmee is de casus in zekere zin extreem en verwachten we meer scherp te zien in de interactiepatronen.

Deze casus is ook interessant vanwege enkele meer actuele ontwikkelingen rondom dit dossier. De nog niet zo lang geleden als vehikel voor lerarenbetrokkenheid functionerende *Onderwijscoöperatie* is per 1 januari 2019 opgeheven, vanwege discussies over de invulling en het beheer van het zogeheten Lerarenregister. Het register maakt deel uit van de pogingen om tot professionalisering van het vak van leraar te komen, maar het is dus tevens een splijtzwam in de verhoudingen tussen het ministerie en leraren. Zo is de casus bijzonder rijk en gevoelig. Naar aanleiding van deze beweging heeft een Commissie onder voorzitterschap van Rinnooy Kan (tevens enig lid) het advies *Verkenning leraren* uitgebracht, met nieuwe voorstellen voor de vergroting van lerarenbetrokkenheid en de verdere professionalisering van het vak.

In deze ingewikkelde en spanningsvolle context ziet het ministerie van ocw zich gesteld voor twee samenhangende opgaven. Allereerst speelt op korte termijn de vraag hoe de *Lerarenagenda* verder gebracht kan worden en welke inbreng leraren daar zelf in kunnen hebben. Meer fundamenteel en op langere termijn is er de vraag of en hoe leraren zich als professionele groep organiseren en hoe deze groep aan het gesprek over goed onderwijs deelneemt.

In dit essay reflecteren we op beide vragen. We doen dit aan de hand van een *beleids- en media-analyse* waarin we terugkijken op ontwikkelingen in de afgelopen 10 jaar (2009-2018), door 53 beleidsdocumenten en 132 media-berichten te analyseren die in deze periode zijn verschenen. Welke pogingen zijn er in deze periode ondernomen om de beroepsgroep van leerkrachten beter te betrekken in beleid en heeft dit geleid tot een versterkte positie van leerkrachten in het beleidsdebat? Op basis van *interviews met betrokkenen* en een *online consultatie van 250 leraren* brengen we beelden en actuele initiatie-

ven van lerarenbetrokkenheid in kaart. We beantwoorden vervolgens de vraag hoe het ministerie van ocw de leerkracht een krachtigere positie kan laten innemen in het veld om daarmee gezamenlijk op te kunnen trekken om het onderwijs te verbeteren. Het essay heeft tot doel om nieuwe *denk-richtingen* mee te geven aan het ministerie van ocw.

2

Een theoretisch perspectief op lerarenparticipatie

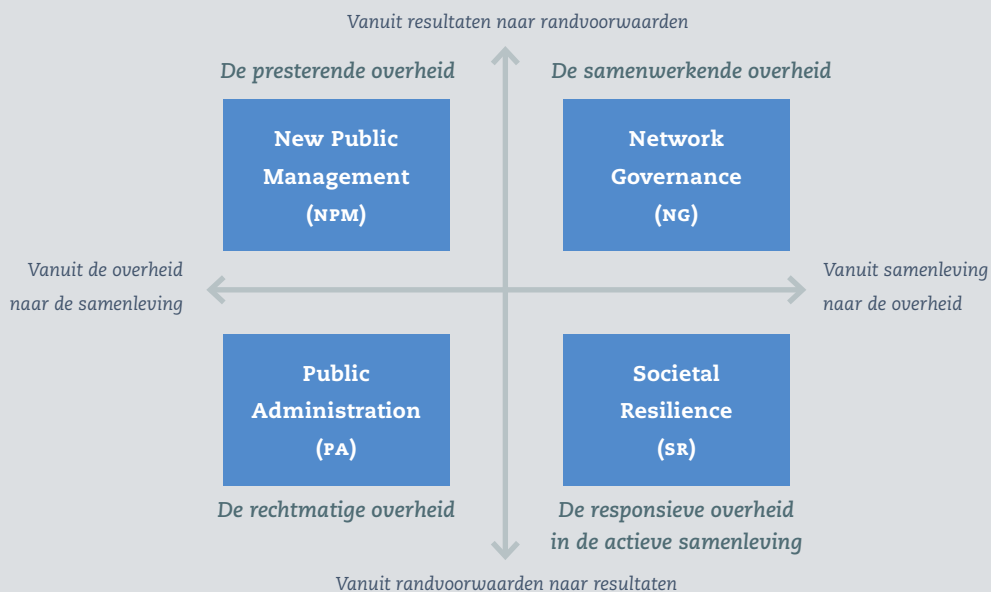
In het volgende hoofdstuk analyseren we de inspanningen die het ministerie van ocw in de periode 2009-2018 heeft ondernomen om leraren bij beleidsvorming over het vak van de leraar te betrekken. We analyseren die pogingen langs drie lijnen:

1. Hoe is de **sturingsstrategie** te duiden: op welke van vier uiteenlopende perspectieven op overheidssturing lag de nadruk?
2. Hoe was de **inhoudelijke strategie**: op welke vorm van professionalisering danwel participatie ging de sturing in?
 - a. van welke van vijf verschillende mogelijke vormen van **professionalisering** was er sprake?
 - b. van welke van zes verschillende vormen van **participatie** was er sprake?
3. Hoe was de gevolgde **actorstrategie**: op welke actor was de sturing gericht; van welke dominante actor werd beweging verwacht?

We zullen elk van de drie conceptuele lenzen hier uitwerken, waarna we de verschillende sturingspogingen van het afgelopen decennium bespreken.

2.1 Sturingsstrategie: vier perspectieven op overheidssturing

Er zijn in de bestuurskunde vier perspectieven op sturing van elkaar te onderscheiden: de rechtmatige overheid (*Public Administration*); de presterende overheid (*New Public Management*); de samenwerkende overheid (*Network Governance*) en de responsieve overheid (*Societal Resilience*). Deze vormen samen een kwadrantenmodel (weergegeven in figuur 1), waarmee strategieën voor sturing van elkaar zijn te onderscheiden.¹



Figuur 1: Vier perspectieven op overheidssturing (bron: Van der Steen e.a., 2014²)

De verticale as in dit model loopt van het nadruk leggen op randvoorwaarden (onder) naar het centraal stellen van resultaten (boven). De horizontale as maakt onderscheid wat betreft het startpunt van beleid: ligt het initiatief bij de overheid (links), of bij anderen, waaronder burgers, bedrijven en anderen in de samenleving (rechts). Dit leidt tot vier perspectieven op hoe de overheid optreedt: als rechtmatige, presterende, netwerkende of responsieve overheid.

De rechtmatige overheid: Public Administration

Dit klassieke perspectief op overheidssturing vormt de basis van goed bestuur en is in dat opzicht de pijler van alle instituties in het openbaar bestuur. Invulling geven aan overheidssturing is volgens deze benadering primair een zaak van het initieel toedelen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en vervolgens het volgen van de ontworpen procedures. Goed bestuur gaat dan in essentie om op basis van zuivere, democratisch verankerde procedures tot gelegitimeerde besluiten te komen. Politieke ambities worden vertaald in beleid, dat middels hiërarchische

sturing tot stand komt en zich manifesteert in regels, procedures en de inzet van middelen. Het volgen van de daarvoor opgestelde procedures is waar beleid en uitvoering om draaien. Interne procedures, regels en protocollen van de overheid moeten burgers beschermen tegen willekeur en ongelijkheid en zorgdragen voor een verankering van de neutraliteit van de overheidsbureaucratie. Er wordt belang gehecht aan transparantie van overheidshandelen zodat democratische controle de rechtszekerheid kan waarborgen. Verantwoording heeft vooral betrekking op de vraag of regels en procedures voldoende zijn gevolgd bij het nastreven van vastgelegde doelen en of middelen rechtmatig zijn besteed. Beginselen als rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en rechtvaardigheid vormen de kern van het overheidsoptreden.

De presterende overheid: New Public Management

Vanuit dit perspectief gezien gaat het bij overheidssturing om het efficiënt en effectief uitvoeren van publieke taken, in tegenstelling tot het primair volgen van regels en procedures. Uiteraard gaat het ook nog steeds om legitieme vertegenwoordiging en zorgvuldige afwegingen, maar de nadruk komt op het bereiken van resultaten te liggen, liefst op efficiënte en 'klantvriendelijke' wijze. Beleidsdoelen worden uitgedrukt in meetbare prestatietargets zodat goed in kaart kan worden gebracht in hoeverre er nuttige opbrengsten zijn bereikt. Het verhogen van de effectiviteit en doelmatigheid is daarmee onderdeel van de speerpunten van het beleid. Samenwerking met private partijen hoort hier ook bij, als het bijdraagt aan het effectiever bereiken van maatschappelijke beleidsdoelstellingen. Dat wil zeggen: voor hetgeen wat efficiënter door private partijen bereikt kan worden, wordt ruimte gegeven aan de markt. Op prestaties gerichte doelstellingen en daarop ingerichte operationele werkprocessen vormen de basis van het overheidshandelen. Zakelijke managementafspraken over prestaties horen daarbij. Invulling geven aan sturing gaat primair om het maken van goede afspraken over inzet (input) en het in ruil daarvoor te verwachten resultaat (output), gekoppeld aan publieke middelen die eraan zullen worden besteed.

De samenwerkende overheid: Network Governance

In dit perspectief is er meer aandacht voor samenwerking. Om doelen te bereiken, is de overheid afhankelijk van de inzet van andere partijen. Daarom wordt de overheid gedwongen om 'naar buiten' te gaan en aansluiting te zoeken bij wensen, initiatieven en activiteiten vanuit de maatschappij. Enerzijds draagt die interactie bij aan de legitimiteit en

effectiviteit van besluiten, maar anderzijds is er voor de overheid geen andere mogelijkheid om beleidsdoelstellingen te bereiken. Zonder ver- gaande interactie en samenwerking met anderen kan het publieke belang in dat opzicht niet voldoende worden gediend. Beleid komt vanuit dit perspectief bezien tot stand in netwerken, middels verbondenheid en verwevenheid met anderen. Doelstellingen worden in gezamenlijkheid met het bredere netwerk bepaald. Netwerksturing gaat voor de overheid minder om het volgen van de eigen interne regels en procedures noch om het strak sturen op prestaties, maar meer over het managen van interacties en relaties in het netwerk. Publieke doelen worden niet gerealiseerd vanuit de eigen organisatie, maar in bredere arrangementen waarin naast de overheid ook anderen participeren. De overheid probeert zich letterlijk te hervormen en zich zo te plooiën naar de aard van complexe maat- schappelijke vraagstukken die vragen om oplossingen op maat.

De responsieve overheid: Societal Resilience

Dit perspectief heeft betrekking op de toename van maatschappelijke initiatieven vanuit de samenleving, die zich richten op het realiseren van publieke waarden. De verhouding tussen de overheid en de samenleving verandert en deze veranderende verhouding wordt geduid aan de hand van verschillende termen, zoals de vitale samenleving, de energieke samenleving, actief burgerschap, doe-democratie en sociaal ondernemer- schap. Het creëren van maatschappelijke waarde wordt minder een zaak van de overheid en meer van de burger zelf. De organisatie van de overheid kenmerkt zich door afstandelijkheid, bescheidenheid en een faciliterende rol ten aanzien van de initiatieven. Via beleid worden maatschappelijke initiatieven door burgers en bedrijven van kaders voorzien en waar nodig ondersteund. De uitvoering van beleid is zo een activiteit en een verant- woordelijkheid die niet zozeer bij de overheid ligt, maar die in eerste instantie bij burgers en bedrijven zelf ligt. Zij ondernemen uit eigen beweging activiteiten die bijdragen aan doelen die de overheid zichzelf heeft gesteld. Bestuurskracht is dan niet wat de overheid zelf doet, maar wat er in de maatschappij gebeurt en in hoeverre de overheid er in slaagt hierop aan te haken. Sturing vanuit dit perspectief is het vermogen om zich productief te verhouden tot wat er in de samenleving al gebeurt en daarnaast het scheppen van condities waardoor de kans toeneemt op maatschappelijke veerkracht.

2.2 Inhoudelijke strategie: routes voor professionalisering en participatie

Op inhoud maken we het onderscheid tussen beleid dat specifiek gericht is op professionalisering en beleid dat gericht is op het stimuleren van betrokkenheid (participatie) in iets algemenere zin. In de praktijk blijken deze nauw met elkaar samen te hangen. In zekere zin is beleid gericht op versterking van de betrokkenheid van leraren (participatie) op te vatten als een middel om de kwaliteit van de beroepsuitoefening (professionalisering) te verbeteren. Vanuit een inhoudelijke lens bekeken geldt voor elk van de twee typen echter een andere categorisering. Beide werken we hier uit.

Vijf routes voor professionalisering

Het ministerie van ocw heeft de afgelopen jaren verschillende initiatieven ontplooid om de ontwikkeling van het vak van leraar verder te stimuleren. De achterliggende idee bij elk van die pogingen is steeds dat er een evidente positieve relatie is tussen de kwaliteit van leraren en de kwaliteit van onderwijs. Hoe beter ontwikkeld het vak van de leraar, hoe beter het voor het onderwijs is. Dat roept wel twee belangrijke vragen rond professionaliteit op: (1) wat is een goede leraar en wie bepaalt dat? (2) hoe worden leraren goed en beter en wie zorgt daarvoor?

Omgezet in conceptuele termen zijn dat de kernvragen van professionalisering: wat is de inhoud van het vak, wie bepaalt deze, en hoe vinden vakontwikkeling en professionalisering plaats? Deze vragen kunnen op verschillende manieren worden beantwoord en het is in de praktijk ook op verschillende manieren geprobeerd. Zo zijn er verschillende 'routes' tot professionalisering mogelijk. We onderscheiden er hier vijf, die we vervolgens benutten om te bezien welke route(s) ocw in de pogingen tot professionalisering heeft bewandeld.

De eerste 'route' is die van *klassieke professionalisering*. De essentie van een beroepsgroep in de betekenis van een professie is dat men zelf het antwoord formuleert op vragen omtrent professionaliteit: de beroepsgroep bepaalt zelf wat goed is en draagt zelf zorg voor de kwaliteit van de beroepsuitoefening. De beroepsgroep zet de eigen normen, bepaalt zelf de standaarden, zorgt zelf voor innovatie en vernieuwing, en bewaakt zelf de kwaliteit van de uitoefenaars, inclusief de controle over de toegang tot het beroep. De professie bepaalt zelf wie het vak mag uitoefenen en heeft ook eigen vormen van disciplineren en sanctioneren om die begrenzing en invulling af te dwingen. Zo gaat het er in verschillende professies, bijvoor-

beeld voor medici, juristen, notarissen, accountants, auditors, controllers en wetenschappers vanzelfsprekend aan toe. Let wel, professionaliteit gaat zeker niet alleen over de kwaliteit van het werk. Het gaat ook altijd om marktverdeling en bescherming, en dus ook om financiële en machtsbelangen. Professionele groepen bepalen zelf de hoeveelheid aanbod en zorgen ervoor dat er nooit sprake is van overcapaciteit. Zo kunnen ze vaak ook zelf de tarieven en eigen verdiensten relatief zeker stellen en houden ze grip over het eigen verdienmodel.

De tweede route benoemen we als *opgelegde professionalisering*. De principes van de beroepsgroep zijn hier gelijk aan die van de klassieke professionalisering, in die zin dat de toegang tot het vak, de inhoudelijke invulling ervan en de regels voor de beroepsuitoefening zijn vastgelegd. Wat echter anders is, is dat deze kaders niet door de groep zelf worden ontwikkeld en bewaakt, maar dat deze extern zijn opgelegd door een andere partij. Er zijn bijvoorbeeld door de overheid aan de sector opgelegde wetten en regels om het vak uit te mogen oefenen. Vaak niet omdat de beroepsgroep dat zelf wil, maar omdat de overheid dat heeft afgedwongen. Dit is een principiële andere invalshoek dan een beroepsgroep die zelf zijn eigen normen en kaders ontwikkelt en aan de overheid vraagt om deze voor de beroepsgroep te handhaven. In dat geval is regelgeving een handhavingsstrategie voor klassieke professionalisering. Bij opgelegde professionalisering gaat het om een actieve interventie van de overheid om een beroepsgroep te disciplineren. Een recent voorbeeld zijn de fit-and-proper tests die bestuurders van corporaties en banken moeten ondergaan. Dat is geen norm die de beroepsgroep zelf wilde, maar een poging van de overheid om de toegang tot een beroepsgroep te organiseren, en om de beroepsgroep te disciplineren. Het achterliggende doel van opgelegde professionalisering kan wel zijn om door het opleggen van beroepsregels in tweede instantie een proces van zelf gedragen klassieke professionalisering op gang te brengen. Opgelegde professionalisering kan doorgroeien naar klassieke professionalisering, net zoals klassieke professionalisering op enig moment door de overheid kan worden omgezet in opgelegde professionalisering.

Professionele begrenzingen kunnen ook uit heel andere richting komen. Niet vanuit de beroepsuitoefenaars of de overheid, maar vanuit *toeleverende bedrijven*. Denk aan bedrijven die de toegang tot het werken met hun 'labels' (bijvoorbeeld: programma's, pakketten, soft- en hardware, machines, apparaten, installaties of gereedschappen) reguleren door middel van certificaten en diploma's. Dit is onder andere gebruikelijk in allerlei technische en

ICT-beroepen. De certificaten, diploma's, 'badges' of 'belts' gelden als bewijs van bekwaamheid en als 'license to operate' op de markt. Denk aan Microsoft certificaten die nodig zijn om met bepaalde producten en licenties te werken, of aan de 'scrum master belts' die gecertificeerde bedrijven uitgeven als bewijs van meesterschap van de in organisaties veel toepaste methodiek van de 'scrum' bedoeld om samenwerking in teams te faciliteren. Hier worden de twee professionele vragen beantwoord door toeleverende bedrijven. Zij bepalen wat een goede gebruiker van een label moet kunnen (wat is goed?) en bieden trainingen en cursussen aan om de kwaliteit van de uitoefening en de uitoefenaars te borgen (hoe ontwikkel je het vak?). Disciplineren is hier zelfgekozen, maar zowel de gebruikers van het label als de bewakers ervan hebben veel belang bij het scherp en streng beheren en begrenzen van het vak. Beroepsuitoefenaars die het label voeren zijn aantrekkelijker op de markt en kunnen hogere tarieven rekenen. Maar dat kan alleen als het label serieus is en niet 'iedereen' het toch al heeft. Voor aanbieders van labels is er daarom ook een marktprikkel om de kwaliteit op orde te houden. Dankzij goede uitoefenaars heeft het label in de praktijk waarde. Als de kwaliteit afneemt, of als teveel mensen het voeren en het daarmee niet meer onderscheidend is, dan neemt de waarde snel af. Zo zorgt de markt voor prikkels voor bewaking van het vak. Tegelijkertijd ligt hier ook een pervers mechanisme op de loer: wat als beroepsuitoefenaars wel willen betalen maar net de vereisten niet halen? En wat als te weinig mensen aan de eisen voldoen en er toch echt een bepaalde omzet nodig is?

Een andere manier van beantwoording van de twee professionele vragen is vanuit de logica van de *collectieve arbeidsovereenkomst* (cao). In dat geval maken werkgevers en werknemers samen afspraken over de vereisten om te mogen werken. Een diploma kan hiervan onderdeel uitmaken. Daarbinnen is de toets van de eindtermen vaak onderwerp van afbakening en onderhandeling door werkgevers en vakorganisaties, zoals bijvoorbeeld in het Mbo. Samen bepalen zij wat leerlingen in het beroepsonderwijs moeten 'kunnen' en 'kennen' om de arbeidsmarkt in die sector te kunnen betreden. Er is sprake van een startkwalificatie: de examinering vindt plaats op de scholen, daarna is er geen nadere toetsing van bekwaamheid meer als mensen eenmaal actief zijn op de arbeidsmarkt. Het diploma is de toegang tot de beroepsuitoefening, daarbuiten is er geen uitgelijnd pad meer voor verdere controle of beheersing van het vak. Essentieel hier is dat arbeidsmarktsectoren hier samen afspreken, in een breed pakket met ook onder andere afspraken over loonvorming, wie in een sector mag werken

en wat daarvoor als entree nodig is. Dit is niet zozeer een bescherming van de inhoud van het vak, maar lijkt meer te gaan om marktverdeling. Iemand mag alleen op de Nederlandse markt als ‘schilder’ bij een erkend schildersbedrijf werken als hij of zij over een bepaalde diploma beschikt – behaald bij een erkend opleidingsinstituut – en valt vervolgens ook in het daarbij horende loonschema.

Een laatste manier om professionalisering te organiseren, is om dat niet op het niveau van de groep als geheel, maar individueel te doen. Het primaat ligt dan bij *individuele uitoefenaren* die samen ‘optellen’ tot de beroepsgroep: de verzameling mensen die het beroep uitoefent. Het kan zijn dat mensen zelf investeren in hun ontwikkeling, maar in veel gevallen zijn het individuele bedrijven of organisaties die dat doen. Die vinden het bijvoorbeeld prettig dat medewerkers zich verder bekwamen en kopen op de markt al dan niet speciaal voor hen ontwikkelde cursussen in. Zo verbetert wel de vak-uitoefening in directe zin, zonder dat het implicaties voor het vak als geheel heeft. De individuele beroepsbeoefenaren worden los van elkaar allemaal beter, met mogelijk wel terugkerende patronen in die ontwikkeling. Maar ze doen dat niet om te voldoen aan een groepsnorm, maar meer als middel om hun persoonlijke ontwikkeling op niveau te houden.

Zes routes voor betrokkenheid

In de bestuurskundige literatuur worden ook verschillende vormen van betrokkenheid van elkaar onderscheiden.³ Er bestaan hiervoor verschillende categorisering, bijvoorbeeld de participatieladder⁴⁵. De meeste indelingen kennen een verloop van een lage mate van betrokkenheid naar een hoge. Wij onderscheiden hier zes verschillende vormen.

Een eerste wijze waarop leraren kunnen worden betrokken bij beleid is door hen erover te *informer*. Deze eerste stap in het betrekken van anderen bij beleid kent een lage mate van participatie. Maar er is wel degelijk participatie: in tegenstelling tot geen communicatie, is er sprake van een eenzijdige communicatiestroom. Van leraren wordt weinig verwacht in termen van hoe het beleid tot stand komt. Zij zijn als het ware toeschouwers en toehoorders van wat er op het ministerie van ocw en andere plekken aan beleidsmaatregelen en plannen over hen tot stand komt. Zij zijn slechts ontvangers van informatie en praten niet mee of terug. Als geïnformeerden zijn zij wel ‘meeweters’.

Een stap verder gaat het *raadplegen* van leraren bij de totstandkoming van beleid. Beleidsmakers en anderen kunnen bij het maken van plannen leraren consulteren. Deze vorm kent een iets hoger gehalte aan participatie dan slechts informeren. De makers van beleid luisteren hierbij naar de mening van leraren, zonder de garantie dat zij zich hieraan verbinden. Het gaat om een open en vrijblijvend gesprek waarin opvattingen worden gepolst.

Een derde stap van betrokkenheid bij beleid is *adviseren*. Leraren worden uitgenodigd om mee te praten en mee te denken. Doel hiervan is om leraren aan te sporen ideeën te genereren en deze mee te nemen in beleid. Het kan zowel gaan om het in kaart brengen van problemen als om het nadenken over passende oplossingen voor problemen. Met hun gedachten, ideeën en wensen gaan de makers van beleidsplannen vervolgens aan de slag en ontwikkelen zo afgestemd en afgewogen beleid.

Een vierde stap van betrokkenheid bij beleid is *coproduceren*. Leraren worden bij deze vorm van participatie expliciet uitgenodigd om mee te doen. Zij zijn als partner betrokken bij beleidsplannen en voeren deze met anderen in gezamenlijkheid uit. Het gaat daarbij om samenwerken en samen doen. Toch ligt het initiatief nog steeds bij beleidsmakers, die ook de uiteindelijke beslissingen nemen. Zij nodigen leraren uit om gezamenlijk met hen uitvoering te geven aan samen bedachte oplossingen.

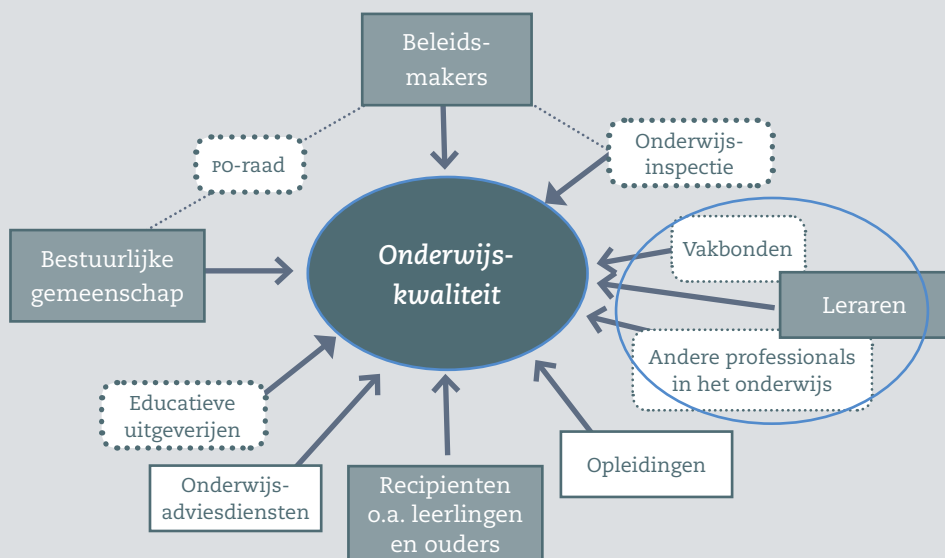
Een volgende en vijfde stap in betrokkenheid bij beleid is *(mee)beslissen*. Dit gaat een stap verder dan coproduceren. Bij *(mee)beslissen* hebben leraren een evenredige zeggenschap en beslismacht over wat er gaat gebeuren. Initiatief kan bij elk van de betrokken partijen liggen, maar besluiten worden in gezamenlijkheid en onder voorwaarden van gelijkwaardig partnerschap genomen. Het gaat om samen afspraken maken en samen tot beleid komen.

Een zesde en laatste onderscheiden stap is er een van *zelfbestuur*. Hierbij nemen leraren zélf het voortouw in het formuleren van plannen en programma's voor hun beroepsgroep. Zij laten zich niet door anderen sturen, maar sturen zelf aan op hun eigen agenda. De leiding ligt bij de beroepsgroep zelf, die bepaalt wat er aan plannen uitgevouwd gaat worden. Anderen kunnen hulp en ondersteuning bieden bij de uitvoering van de agenda, in faciliterende zin. Er kan bijvoorbeeld een beroep worden gedaan op overheidsinstanties voor subsidies of andere vormen van finan-

ciering. Dit geldt ook voor verzoeken om kaders, procedures en regels open te breken of bij te stellen zodat ruimte ontstaat om bepaalde plannen te verwezenlijken. In beginsel is de beroepsgroep zelf aan zet.

2.3 Actorstrategie: beweging brengen in een verdeeld veld

In Nederland zijn autonome onderwijsbesturen verweven in een door de overheid gestuurd systeem van bekostiging, beleid en wetgeving. De minister van Onderwijs is systeemverantwoordelijk voor goed onderwijs, dat wil zeggen onderwijs van een voldoende kwaliteitsniveau. De schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor het daadwerkelijk aanbieden van goed onderwijs; niet als uitvoerder van het ministerie, maar vanuit hun autonome positie en hun eigen opdracht om zorg te dragen voor de onderwijskwaliteit. Geen van de partijen heeft daarmee de ultieme macht of bevoegdheid om de eigen ideeën over wat goed onderwijs is door te drukken. Zo is de 'plaats van de macht' in het onderwijsveld altijd leeg, ook als bepaalde partijen proberen om deze (het midden in figuur 2) te claimen.



Figuur 2: het funderend onderwijs als verdeeld institutioneel speelveld
(bron: Frissen e.a. 2015⁶)

Bovenstaande figuur laat schematisch zien hoe verschillende partijen in het onderwijsveld in Nederland de invulling van het funderend onderwijs beïnvloeden. De essentie van die verhouding is dat géén van de partijen een doorslaggevende stem heeft in het onderwijsveld. Dat zien we ook terug in de vraag: *wie bepaalt wat een goede leraar is?* Dan wordt zichtbaar dat heel veel partijen van invloed zijn, maar dat geen van de partijen een beslissende stem heeft. We lopen de verschillende partijen met een stem in de discussie over het vak van de leraar hier kort na en bespreken hun rol en positie in het veld.

De *minister* draagt systeemverantwoordelijkheid voor het onderwijs, maar beschikt over beperkte bevoegdheid om de inhoud en concrete vorm van het onderwijs in de school te bepalen. De minister zorgt er als systeemverantwoordelijke voor dat er voldoende middelen en adequate wetgeving zijn voor de besturen om goed onderwijs te verzorgen. Schoolbesturen zijn op hun beurt afhankelijk van de bekostiging en moeten opereren binnen de kaders van de wet- en regelgeving. Tegelijkertijd zijn leraren niet in dienst van de minister en is er geen directe lijn van de minister naar de leraar; schooldirecties en onderwijsbesturen staan hier tussen. De minister geeft met beleid, waaronder eindtermen, eindtoetsen, een urennorm, vereisten voor bevoegdheden van leraren en eisen aan het curriculum wel vorm aan de inhoud van onderwijs. Beleid heeft daarmee impact op wat er in de klas gebeurt en op wat er van leraren gevraagd wordt. Tegelijkertijd verloopt die invloed altijd via de band; beleid instrueert leraren niet wat te doen, maar formuleert condities en eindtermen waarbinnen leraren aan het werk moeten. De minister bepaalt echter nooit de ‘werkstructuur’ van de leraar.

De *onderwijsbesturen* hebben hun eigen autonome positie in het veld. Vanuit de Grondwet kennen zij autonomie en zijn zij vrij om eigen invulling te geven aan de vorm en inhoud van het onderwijs. Binnen de kaders die de minister schetst en waarop de inspectie toeziet beschikken zij over de vrijheid om het onderwijs in te richten zoals zij goed achten. Het onderwijs is in Nederland ‘van de besturen’; zij zijn volgens wetgeving verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit, met de minister als financier en kadersteller op afstand, die moet zorgen voor een regulatief kader waarmee de besturen uit de voeten kunnen.

Om de interactie met de minister te vergemakkelijken hebben de onderwijsbesturen zich verenigd in *onderwijskoepels* (sectorraden). In het funderend onderwijs zijn dat de PO-raad en de VO-raad. Besturen zijn lid van deze koepels en vragen de koepels om namens hen in 'Den Haag' te onderhandelen. Ook zijn koepels een vehikel voor de sector om zichzelf te besturen en onderling afspraken te maken en te handhaven. Zo kan de PO-raad bijvoorbeeld afspraken met het ministerie over extra geld voor het onderwijs maken en dan namens de leden toezeggen dat het extra geld op een bepaalde wijze door de individuele besturen zal worden ingezet. Op die manier hebben koepels invloed op de invulling van onderwijskwaliteit. Tegelijkertijd is de PO-raad geen organisatie met formele macht of dwang over wat individuele besturen doen. Als besturen niet mee willen werken aan gemaakte afspraken dan hebben ze daar alle vrijheid in. Middels hun lidmaatschap worden zij echter geacht om in lijn te handelen met de normen en standaarden van de raden.

De *Onderwijsinspectie* houdt toezicht op de kwaliteit van het onderwijs en kijkt daarbij ook naar hoe en door wie er les gegeven wordt. De Inspectie van het Onderwijs, zoals deze officieel wordt aangeduid, gaat na of scholen voldoende leeropbrengsten genereren en of zij binnen de kaders van wetgeving opereren. Dit strekt verder dan alleen kwaliteit; het toezicht beslaat ook de financiën en bijvoorbeeld de sociale veiligheid op scholen. Daarmee handhaaft de Inspectie de ondergrenzen van het onderwijs, zowel in financiële als in kwalitatieve zin. De Onderwijsinspectie is in de praktijk een belangrijke factor. Scholen moeten voldoen aan de standaarden van de inspectie om een goede beoordeling te krijgen. Zo is de inhoudelijke maat van de inspectie een cruciale standaard voor het werk in de school geworden.

Schoolleiders, directeurs van scholen die leiding geven aan schoolteams bestaande uit leraren, onderwijsondersteuners en ander personeel, dragen formeel niet de verantwoordelijkheid voor de onderwijskwaliteit op een school, hoewel iedere school wel periodiek gevisiteerd wordt door de Onderwijsinspectie (niet alleen elk schoolbestuur). De verantwoordelijkheid voor onderwijskwaliteit ligt in het Nederlandse onderwijssysteem een niveau hoger belegd, bij de onderwijsbesturen. Schoolleiders zijn voor leraren als leidinggevend en wel het eerste aanspreekpunt, en bovendien ook voor de onderwijsbesturen richting scholen. Ook zijn zij na de leraar het eerste aanspreekpunt voor leerlingen en hun ouders, bijvoorbeeld als er dingen mislopen. Zij stellen schoolplannen op, en genieten daarin een

mate van vrijheid, zolang de schoolplannen in overeenstemming zijn met het strategische beleid van het overkoepelende bestuur. Met deze schoolplannen kunnen scholen zich van elkaar onderscheiden en een eigen pedagogische koers varen (bijvoorbeeld geïnspireerd door specifieke didactische stromingen) ten aanzien van andere onderwijsaanbieders, ook binnen hetzelfde schoolbestuur.

Leraren hebben geen sterke formele positie in de institutionele inrichting van het veld. Hoewel ze zelf opvattingen hebben over wat een goede les en een goede leraar is, hebben ze weinig formele kanalen om zich in de discussies over condities, beleid en besluitvorming te mengen. Ze zijn als beroepsgroep gezamenlijk zwak vertegenwoordigd en hebben daarom geen formele controle over hun vak. Ze zijn in formele zin werknemers van de onderwijsbesturen, die op hun beurt wel stevig vertegenwoordigd zijn. Leraren zijn in zekere mate wel actief in de gang van zaken binnen het onderwijs, bijvoorbeeld door in actie te komen tegen werkdruk of te grote klassen. Maar leraren stellen in Nederland niet hun eigen kaders en normen op, zoals bijvoorbeeld in medische beroepen wel gebruikelijk is.

Vakbonden spelen in het onderwijsveld een belangrijke rol, maar slechts op een specifiek deel van 'het vak' van leraren. Ze houden zich bezig met onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden, maar bemoeien zich amper met vakinhoudelijke zaken. In discussies over de inhoud van het vak hebben vakbonden een beperkte rol. Ze onderhandelen over werkdruk en beloning, maar niet over de invulling van de uitoefening van het vak van leraar. Ze vormen niet 'de stem' van de leraren in discussies over professioneel vakmanschap. Weliswaar zijn er in het voortgezet onderwijs wel *vakverenigingen*, maar deze houden zich dan weer heel specifiek (en verkokerd) bezig met onderwijsinhoudelijke thematiek (zoals wiskunde, biologie of aardrijkskunde). Aspecten van professionaliteit en vakmanschap die zich op een abstracter en algemener niveau bevinden, krijgen binnen deze verenigingen weinig aandacht.

Educatieve uitgeverijen hebben geen wettelijke positie, maar zijn in praktische zin heel belangrijk voor wat er 'in de klas' gebeurt. Educatieve uitgeverijen zijn sterk bepalend voor wat leraren doen. In zekere mate nemen educatieve uitgeverijen de invulling van de inhoud en vorm van het vak van de leraar over; hoe een goede les er uit ziet staat steeds meer in methoden beschreven en is daarmee minder een eigen professionele vraag van de leraar zelf.

Veel docententeams bepalen periodiek de te hanteren methode en voeren vervolgens tijdens het jaar de gekozen methode uit. Wat zij in de klas doen wordt bepaald door de makers van deze methoden: de educatieve uitgeverijen. Formeel hebben zij geen rol of positie in de discussie over het vak van de leraar, maar in de praktijk is hun invloed enorm. Overigens zijn het niet alleen de traditionele educatieve uitgeverijen die invloed uitoefenen op de lesstof en het curriculum; ook andere partijen, bijvoorbeeld uit het (internationale) bedrijfsleven doen dit in toenemende mate, hoewel deze ontwikkeling sterker is in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs dan in het funderend onderwijs.

Hetzelfde geldt voor *zorgprofessionals*, zoals onderwijsondersteuners en jeugdhulpverleners. Zij spelen een steeds belangrijker rol in de klas.

Zorg en pedagogiek nemen een toenemend deel van het onderwijs in.⁷

De school fungeert in toenemende mate als vindplaats voor zorgbehoeften en sociale problematiek. Hulpverlening kan zo beter aansluiten bij onderwijs en geboden worden zonder dat leerlingen hun vertrouwde omgeving moeten verlaten. Daarmee dringt het steeds meer het werk van leraren binnen.⁸ Docenten worden bijgestaan door ondersteuners, bijvoorbeeld interne begeleiders en zorgprofessionals die leertaken overnemen waarvoor in de reguliere les geen plaats is, die werkplannen opstellen of leerlingen met een leer- of gedragsprobleem apart ondersteunen. Deze ondersteuners en zorgprofessionals geven daardoor steeds meer richting aan de invulling van een goede les. Zo raakt het vak van leraar meer 'gevuuld' met zorg-elementen en verandert het van aard en inhoud.

Lerarenopleidingen, zoals de (academische) PABO's in het basisonderwijs en vakopleidingen voor het voortgezet onderwijs dragen middels scholing in grote mate bij aan de inhoudelijke kwaliteit van leraren. Leraren worden hier gevormd in onderwijstechnische en pedagogisch-didactische kwaliteiten die onmisbaar zijn voor het verzorgen van onderwijs. Tegelijkertijd bevindt deze vorming zich op het niveau van de individuele leraar, en is er geen directe link met de zich op collectief niveau vormende identiteit en professionaliteit van leraren als beroepsgroep. De lerarenopleidingen zijn geen speler van betekenis als het gaat om debatten hierover op collectief of beleidsniveau.

Tabel 1: Drie theoretische lenzen om strategieën voor lerarenbetrokkenheid te duiden

Sturingsstrategie	Inhoudelijke strategie		Actorstrategie
	Professionalisering	Participatie	
4 perspectieven:	5 perspectieven:	6 perspectieven:	Verschillende actoren:
1. Public Administration	1. Klassieke professionalisering	1. Informeren	Minister(ie)
2. New Public Management	2. Opgelegde professionalisering	2. Raadplegen	Schoolbesturen
3. Network Governance	3. Toeleverende bedrijven	3. Adviseren	Sectorraden (koepels)
4. Societal Resilience	4. Collectieve arbeidsovereenkomst	4. Coproduceren	Onderwijsinspectie
	5. Individuele uitoefening	5. (Mee)beslissen	Schoolleiders
		6. Zelfbestuur	Leraren
			Vakbonden en vakverenigingen
			Educatieve Uitgeverijen
			Zorgprofessionals
			Lerarenopleidingen

Samengevat bekijken we pogingen om lerarenbetrokkenheid te realiseren langs de drie theoretische lenzen weergegeven in tabel 1.

3 Tien jaar pogingen tot professionalisering: van wie is het vak?

Het ministerie van ocw heeft het afgelopen decennium veel geïnvesteerd in professionalisering en het stimuleren van de betrokkenheid van leerkrachten. Een analyse van beleidsdocumenten en mediaberichten van de afgelopen 10 jaar (2009-2018) levert een reconstructie van programma's en initiatieven op, beginnend bij het beleidsprogramma LeerKracht in 2009. Deze reconstructie brengt in beeld tegen welke achtergrond en met welk doel initiatieven tot stand zijn gekomen en welke afwegingen erachter lagen. We bespreken hier kort de belangrijkste initiatieven rond de leraar van de afgelopen jaren.

3.1 Beleidsinspanningen om tot meer professionalisering te komen

2009

In reactie op het *Actieplan LeerKracht!* uit 2007, lanceert het ministerie van ocw in 2009 het actieplan *LeerKracht van Nederland*⁹. Doelstelling is om met het actieplan het lerarentekort te bestrijden en de kwaliteit en positie van leraren te verbeteren. Er wordt ingezet op minder onbevoegde leraren voor de klas, het verminderen van de structurele beloningsachterstand van leraren en het versterken van de wervingspositie van scholen. Er zijn convenanten afgesloten met werkgevers- en werknemersorganisaties om deze doelen te bereiken, die onder andere een loonkostensubsidie voor ondersteunend personeel om de werkdruk te verlagen en een lerarenbeurs om hogere of extra kwalificaties te verwerven voortbrengen.

De Onderwijsraad adviseert in 2009 in zijn advies *Kwaliteitsborging van aanstaande leraren*¹⁰ om een landelijke examencommissie op te richten die beoordelingsnormen voor kennistoetsen gaat vaststellen, om bij lokale examinering externe examinatoren te betrekken en om het eindniveau van de lerarenopleidingen integraal te toetsen, door kenniscomponenten voor alle opleidingen te harmoniseren. De Onderwijsraad stelt daarbij ook voor om alle opleidingen die leiden tot een onderwijsbevoegdheid te onderwerpen aan een volledig accreditatieonderzoek. Deze adviezen moeten leiden tot een gewenste kwaliteitsverhoging.

In 2009 start een groep leraren met het initiatief *Leraren met lef*. Deze kleine groep leraren maakt zich met landelijke manifestaties, regionale bijeenkomsten en in dialoog met beleidsmakers hard voor onderwijs van onderop. Leraren met lef spreekt zich uit voor krachtig leraarschap van leraren die met en van elkaar leren en het onderwijs van onderop vooruit stuwten.¹¹ Aan de hand van vijf pijlers streeft Leraren met lef verandering van het onderwijs na: een positieve pedagogiek, een lerende school, gedeeld leiderschap, gebruik van verschillen tussen leraren en eigenaarschap. De groep daagt 'leraren met lef' en 'directeuren met durf' uit om van deze pijlers actieve programma's in hun scholen te maken¹².

2010

Het eerder verschenen rapport *Leerkracht* uit 2007 adviseert tot de oprichting van een organisatie voor belangenbehartiging van het Nederlandse onderwijs. Werknemers- en werkgeversorganisaties onderzoeken de mogelijkheden daartoe, en richten in 2010 een gezamenlijk platform op voor alle voorzitters van sociale partners in het onderwijs: de Stichting van het Onderwijs. Het platform is gericht op structureel overleg met de overheid, gevoed door de dialoog tussen mensen binnen, en direct betrokkenen van, het onderwijs¹³. Samenhang en verbondenheid in het onderwijs staan in de stichting centraal, van voorschools onderwijs tot eindonderwijs. Per oktober 2010 wordt de sectorvertegenwoordigende raad van het speciaal onderwijs, de WEC-raad, opgeheven. In het kader van het realiseren van passend onderwijs worden de belangen van de gehele sector primair onderwijs, inclusief speciaal onderwijs, vanaf dat moment behartigd door de PO-Raad.

2011

De Onderwijsraad bepleit in 2011 in zijn advies *Excellente Leraren* om op scholen de beste leraren te laten fungeren als inspirerend rolmodel¹⁴. De Onderwijsraad stelt voor om excellente leraren meer tijd en middelen te geven en zich in te zetten voor professionalisering en innovatie.

Leraar van het jaar-verkiezing

De benadering van het naar voren schuiven van een rolmodel als lichtend voorbeeld, herkennen we ook in de *Leraar van het jaar*-verkiezingen. Deze jaarlijkse verkiezing wordt sinds 2007 georganiseerd. Er worden prijzen uitgereikt aan de 'leraar van het jaar' in vier categorieën: de onderwijssectoren basisonderwijs, voortgezet onderwijs, speciaal onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. De prijs is een erkenning van het vakmanschap van individuele leraren. Doelstelling van deze verkiezingen is om kwaliteiten van leraren zichtbaar en bespreekbaar te maken. De verkiezing brengt het leraarschap zo op een positieve manier onder de aandacht van het grote publiek. Er is daarmee niet alleen aandacht voor de kwaliteiten van individuele leraren die als inspirerend voorbeeld naar voren worden gehaald, maar ook voor de beroepsgroep als geheel. Leraar van het jaar is een initiatief van de Stichting Beroepskwaliteit Leraren en maakt deel uit van de Nationale Onderwijsweek. In deze week besteden verschillende betrokkenen van en uit het onderwijs aandacht aan het onderwijs. De verkiezing moet bijdragen aan een positief imago van de beroepsgroep.

Ten behoeve van de kwaliteitsversterking binnen het onderwijs brengt het kabinet in de eerste helft van 2011 een aantal actieplannen uit. In het actieplan *Basis voor Presteren*¹⁵ is volgens de toenmalige minister sprake van een normerende overheid. Het actieplan neemt zich voor om het opbrengstgericht werken en handelen in het primair onderwijs te versterken. Hierbij wordt onder andere de cruciale positie van schoolleiders en leerkrachten benoemd. Dit actieplan sluit aan bij het advies *Excellente leraren* met gerichte maatregelen voor professionalisering van leraren, schoolleiders en besturen.

Dit gebeurt bovenop investeringen voortkomend uit het beleidsprogramma *Leerkracht van Nederland* uit 2007. De verdere besluitvorming over de precieze wijze waarop de middelen worden ingezet vindt plaats in het *Actieplan Leraar 2020*, gelanceerd in 2011. Het *Actieplan Leraar 2020*¹⁶ streeft naar 'goed geschoolde en professionele leraren die worden geleid door opbrengst gerichte schoolleiders en besturen'. Scholen moeten volgens het actieplan opbrengstgericht gaan werken en een ambitieus leerklimaat creëren, resultaten inzichtelijk maken en docenten aanspreken op hun prestaties. Dat vereist volgens het actieplan intrinsieke motivatie van onderwijsprofessionals, inspirerende leraren, schoolleiders, bestuurders en ouders. Het actieplan pleit onder andere voor een hogere kwaliteit van leraren, landelijke toetsing voor lerarenopleidingen, het wegwerken van lerarentekorten en registratie in een lerarenregister met civiel effect.

In reactie op het actieplan brengt de Onderwijsraad het rapport *Een stevige basis voor iedere leerling*¹⁷ uit, waarin de Onderwijsraad stelt dat er een professionele lerende cultuur moet worden ontwikkeld. De Onderwijsraad constateert dat de professionele ruimte van scholen kleiner wordt, omdat de sector ervaart dat randvoorwaarden van het onderwijs steeds gedetailleerder worden ingevuld middels overheidsbeleid. De Onderwijsraad benadrukt dat bij elke nieuwe beleidsmaatregel zorgvuldig afgewogen moet worden in hoeverre het noodzakelijk is dat deze door de overheid wordt genomen. Toenmalig minister Van Bijsterveldt meldt aan de Tweede Kamer dat zij de zorgen over deze spanning deelt.

BVMBO

In 2011 vindt er in een andere onderwijssector (namelijk het Middelbaar Beroepsonderwijs) een initiatief plaats dat ook voor het funderend onderwijs als inspiratiebron zou kunnen dienen. In dit jaar profileert het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) zich namelijk in een nieuwe sectorvertegenwoordigende organisatie: de Beroepsvereniging Opleiders MBO (BVMBO). Het initiatief ontstaat uit de behoefte van opleiders (docenten en onderwijsondersteuners) in het mbo om meer regie te hebben over hun eigen vakmanschap. Een aantal docenten in het mbo waren al actief bij verschillende vakbonden, maar merkten dat de gesprekken hier vaak over de arbeidsvoorwaardelijke aspecten van hun beroep gaan in plaats van inhoudelijke aspecten van het vak van leraar. Er is daarop een behoefteonderzoek uitgevoerd onder docenten in het mbo, waaruit bleek dat dit juist een belangrijk aspect is waaraan zij graag aandacht zouden besteden. Vanuit dit onderzoek zijn docenten benaderd en is er een eerste bijeenkomst voor geïnteresseerden opgezet, waaruit BVMBO is ontstaan. Vanuit dat netwerk heeft het initiatief zich verder verspreid.

BVMBO bestaat uit een netwerk van ambassadeurs op verschillende scholen. Scholen dragen één of twee ambassadeurs voor, waarna zij samen het voortouw nemen in de professionele ontwikkeling van het vak. De ambassadeurs vormen de schakel tussen beroepsvereniging en de scholen waarop zij werkzaam zijn. Zij geven input op vraagstukken vanuit BVMBO, maar organiseren ook bijeenkomsten waarin ze de opbrengsten hiervan delen met de eigen school. De beroepsvereniging heeft hiermee onder meer een beroepskring van vaardigheden voor docenten in het mbo ontwikkeld.

2012

In 2012 sluiten het ministerie van ocw en de PO-Raad het *Bestuursakkoord PO 2012-2015*¹⁸ om een impuls te geven aan opbrengstgericht werken en professionalisering in het primair onderwijs. Het akkoord stelt als doel om in de betreffende periode opbrengsten over de hele linie te verhogen en onderschrijft de noodzaak van professionalisering in de volle breedte van het primair onderwijs. Leraren en schoolleiding zijn volgens het rapport verantwoordelijk voor hun eigen beroepskwaliteit, maar de overheid is bereid om leraren te stimuleren om hun professionaliteit te bevorderen door een versterking van de professionele leercultuur op scholen. Het akkoord stelt dat de onderwijskwaliteit wordt bevorderd door een professionele dialoog met een collectief van leraren.

De PO-Raad doet in 2012 een handreiking voor een professioneel statuut voor leraren dat zowel de professionele ruimte als de professionele dialoog moet stimuleren. De bekwaamheid van leraren moet volgens het akkoord worden geborgd doordat leraren zich inschrijven in een lerarenregister. De Onderwijsraad sluit hierop aan in het advies *Geregelde Ruimte*¹⁹ met enkele aanbevelingen ter versterking van de kernfunctie van het onderwijs: het overdragen van de cultuur aan de nieuwe generatie. Vakinhoud, prestaties, examinering en bevoegdheidseisen zijn hierin cruciale gebieden. Hiervoor moet ruimte worden gelaten en moeten er eisen worden gesteld aan professionaliteit van onderwijspersoneel.

In het *Onderwijsverslag 2010-2011*²⁰ dat in 2012 verschijnt wordt opbrengstgericht werken wederom door de Inspectie van het Onderwijs onderschreven als 'de sleutel' tot kwaliteitsverbetering, maar daarnaast benadrukt de inspectie dat de leraar cruciaal is voor goed onderwijs. De Inspectie van het Onderwijs concludeert dat verbetering nodig is wat betreft complexe vaardigheden zoals het afstemmen van de onderwijstijd, het systematisch volgen en analyseren van de voortgang van leerlingen en nagaan of leerlingen de uitleg begrijpen. Om die reden moet volgens de inspectie worden geïnvesteerd in de professionalisering van leraren.

Eind 2012 sluiten het ministerie van ocw en de VO-Raad het *Bestuursakkoord VO-Raad – ocw 2012-2015*²¹, waarin zij stellen dat het onderwijs verbeterd kan worden door te investeren in de professionaliteit van het onderwijspersoneel en de school, door als bestuur gericht middelen in te zetten, belemmeringen in wet- en regelgeving weg te nemen, het onderwijs slimmer en doelmatiger te organiseren en door te investeren in het onderwijs. Een

van de gezamenlijke ambities in het akkoord is om op scholen een lerende cultuur te creëren die niet alleen geldt voor de leerlingen. Het akkoord stelt dat het hanteren van een sector brede professionaliseringsagenda nodig is om deskundigheid op het gebied van opbrengstgericht werken te verkrijgen en om te leren signaleren en om te gaan met verschillen tussen leerlingen. De VO-Raad en ocw streven er in het akkoord gezamenlijk naar dat alle leraren in staat zijn om het onderwijs op verschillen in de klas af te stemmen en om opbrengstgericht te werken. Hiervoor moeten zowel leraren als de schoolleiding aan de geldende bekwaamheidseisen voldoen. ocw en de VO-Raad streven volgens het akkoord ook naar meer excellente docenten voor de klas. De Onderwijsraad onderschrijft de ambitie om het aantal masteropgeleide docenten substantieel te verhogen. ocw stuurt begin 2012 een voorstel aan de Tweede Kamer om dit te verwezenlijken. Het akkoord stelt dat de VO-Raad samen met de beroepsgroep van de leraren werkt aan de vormgeving en realisatie van de professionele ruimte. De VO-Raad en de onderwijscoöperatie ondersteunen de professionele dialoog onder meer door een handreiking aan het onderwijsveld voor een professioneel statuut.

2013

In het advies *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren*²² concludeert de Onderwijsraad dat het beleid van de afgelopen jaren vooral gericht is op het kwantitatieve lerarentekort. De raad benadrukt dat dit hét moment is om de beoogde kwaliteitsslag te maken en structurele oplossingen te realiseren voor de toekomst. De raad adviseert meer werving en selectie bij lerarenopleidingen ten behoeve van een sterke beroepsgroep, een register voor schoolleiders en het verhogen van de beroepsstandaard voor zittende leraren door een master als standaard te laten gelden. In het advies *Leraar zijn*²³ van later dat jaar stelt de Onderwijsraad dat er al regelmatig beleidsinitiatieven worden ondernomen gericht op deze professionalisering. Deze initiatieven zijn echter vaak gericht op aspecten van ‘de buitenkant’ zoals de status van de beroepsgroep en veel minder op ‘de binnenkant’ van leeraarschap. De Onderwijsraad ziet een wisselwerking tussen ervaring en theorie die leraren in staat stelt om scherp te zien, horen en voelen wat er in bepaalde situaties leeft. Leraren moeten volgens de raad professionele ruimte creëren om invloed uit te oefenen wanneer ze samenwerkingen aangaan met anderen, een kritisch-onderzoekende houding ontwikkelen om aan te sluiten bij de veranderlijke beroepspraktijk en niet stil staan in de ontwikkeling van hun persoonlijke professionaliteit.

De Onderwijsraad publiceert in 2013 ook het adviesrapport *De stand van educatief Nederland*²⁴. In dit rapport beschrijft de Onderwijsraad een aantal risico's: de raad ziet te weinig visie op wat het onderwijs leerlingen moet bijbrengen en te veel aandacht voor meetbare doelen; scholen hebben door prestatie verhogende maatregelen onvoldoende ruimte om accenten te leggen in hun onderwijsaanbod; en de eigenwaarde van leerlingen die niet goed presteren op basisvaardigheden staat onder druk. Beleidsmakers, onderwijsinstellingen, leraren en anderen moeten volgens de Onderwijsraad gezamenlijke indicatoren ontwikkelen voor de opbrengsten van het brede vakkenaanbod, maar ook voor burgerschapsvorming en vakoverstijgende skills. De overheid moet beter sturen op hoofdlijnen, maar onderwijsinstellingen meer ruimte geven voor een grotere professionele inbreng.

Een groep van ruim 20 betrokkenen uit het onderwijs publiceert in 2013 de bundel *Het alternatief: Weg met de afrekencultuur in het onderwijs!*²⁵ De bundel van artikelen rond thema's als onderwijsopbrengsten, onderwijsdoelen en leerkrachtgedrag poneert een tweeledige stelling: weg met de afrekencultuur in het onderwijs en meer ruimte voor leraren in de vorm van collectieve autonomie. Het alternatief voor scholen wordt voorgesteld in termen van 'flip the system': het onderwijs zou de kennis, wijsheid en intuïtie van de leraar centraal moeten stellen in plaats van regels, protocollen en cijfers. Beleidsmakers zouden een cultuur van vertrouwen moeten creëren. Waarin er ruimte komt voor collegiale reflectie om innovatiegedrag van leraren te stimuleren.

Minister Bussemaker vraagt de Onderwijsraad in 2013 in het licht van een herijking van de bekwaamheidseisen van leraren of deze herijking bijdraagt aan de verhoging van de beroepsstandaard zoals bepleit in het advies *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren*²⁶. Daarnaast stelt Bussemaker de Onderwijsraad de vraag of de voorgestelde eisen als uitgangspunt voor het inrichten van het curriculum van de lerarenopleiding kunnen dienen en richting geven aan verdere professionalisering. Het voornemen van de herijking is om de eisen waar nodig meer concreet en specifiek onder woorden te brengen, waardoor de eisen beter toetsbaar zullen zijn. De Onderwijsraad ziet nog geen noodzaak voor de herijking en beveelt het opnemen van een niveau-aanduiding in de bekwaamheidseisen aan, waarbij de bekwaamheid moet worden gewaarborgd door aan te sluiten bij een lerarenregister. Het is dan van belang dat het een publiekrechtelijk register wordt.

Het *Onderwijsverslag 2011-2012*²⁷ dat in 2013 verschijnt, stelt dat de basis-kwaliteit van scholen over het algemeen voldoende is, maar dat verbetering stagneert. De Inspectie van het Onderwijs constateert dat er niet alleen een rol is weggelegd voor leerkrachten maar ook voor schoolleiders en – bestuurders. Schoolbesturen moeten zich meer bemoeien met het inhoudelijke onderwijs en niet slechts met randvoorwaarden, volgens de inspectie. Later in 2013 publiceert de inspectie het rapport *Over de volle breedte*²⁸, waaruit blijkt dat extra aandacht voor taal en rekenen niet ten koste gaat van de tijd van andere vakken. In een brief aan de Tweede Kamer kondigt staatssecretaris Dekker aan om samen met het onderwijsveld, waaronder leraren, scholen, besturen en de sectorraad, ontwikkelingen als verschraling en overladenheid van verschillende leergebieden te gaan verkennen en hierop te reflecteren.

In navolging van de bestuursakkoorden voor VO en PO in 2012 sluiten minister Bussemaker en staatssecretaris Dekker in 2013 een overkoepelend *Nationaal onderwijsakkoord*²⁹ met de PO-Raad, VO-Raad, de MBO-Raad, CNV Onderwijs, vsnu, FvOv, de Vereniging Hogescholen en CNV Publieke zaak. De partijen streven naar excellent onderwijs, waarin Nederland tot de top vijf van de wereld moet gaan behoren. De beste onderwijsgegenden in Nederland moeten geïnteresseerd blijven in het onderwijs door ze een aantrekkelijke werkplek te bieden, waarvoor wordt ingezet op de kwaliteit en aantrekkelijkheid van het beroep. Hiervoor moet volgens het akkoord ruim baan worden geboden voor de professionele ontwikkeling van onderwijsgegenden en moet er een register komen waarin leraren hun deskundigheidsbevordering bewerkstelligen. Het akkoord noemt daarnaast afspraken over de vermindering van regeldruk en de ontwikkeling van een moreel kompas voor partijen in het onderwijs.

Een aantal ambities worden explicieter benoemd in de *Lerarenagenda 2013-2020*³⁰. De agenda streeft ernaar dat aankomende studenten beschikken over voldoende voorkennis en motivatie om de lerarenopleiding af te ronden. De kwaliteit en het aanzien van de opleidingen dienen daarbij te worden verhoogd door strengere instroomeisen en meer uitdagende opleidingen. Na afronding van de opleiding moet de overgang naar het voor de klas staan en lesgeven beter worden afgestemd. Investerings in de bekwaamheid en bevoegdheid van leraren moeten plaatsvinden zodat differentiërende vaardigheden goed beheerst worden. Deze maatregelen moeten bijdragen aan investeringen in het sterker maken van het beroep van de leerkracht.

In de lerarenagenda wordt tevens aangekondigd dat een groep mensen uit de onderwijspraktijk initiatieven, ontwikkelingen en knelpunten uit de praktijk van de scholen en leraren zichtbaar gaat maken³¹. Deze groep wordt *De Kritische Vrienden* genoemd. De groep organiseert werkbezoeken en brengt op basis van hun kennis en ervaringen advies uit aan de minister, de staatssecretaris en inhoudelijk betrokken ambtenaren.

2014

In 2014 bericht de vaste Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de Tweede Kamer over het *Burgerinitiatief om overvolle klassen tegen te gaan*³² uit december 2013. Het initiatief is afkomstig van een initiatiefgroep gelieerd aan de groep 'Leraren in Actie', die voorstelt om het maximaal aantal leerlingen per klas in het regulier onderwijs met ingang van schooljaar 2014-2015 terug te brengen naar 28. In de drie daaropvolgende jaren zou dit aantal zelfs terug moeten worden gebracht naar maximaal 24. In februari besluit de Tweede Kamer om het initiatief in behandeling te nemen, om het initiatief, inclusief alle moties, uiteindelijk in april te verwerpen.

Staatssecretaris Dekker sluit in 2014 herziene bestuursakkoorden voor beide onderwijssectoren. In het *sectorakkoord VO 2014-2017*³³ hebben de VO-raad en het ministerie van ocv nieuwe afspraken gemaakt over prioriteiten, doelstellingen, maatregelen in het voortgezet onderwijs. De sector gaat het onderwijs op een passende manier aan laten sluiten bij maatschappelijke ontwikkelingen en veranderende behoeften van leerlingen en ouders. Hiervoor vraagt de sector ruimte en vertrouwen om zelf regie te nemen over het toekomstbestendig maken van het onderwijs, vanuit de professionaliteit van leraren, schoolleiders en -bestuurders. Het akkoord geeft een impuls aan de verdere ontwikkeling van professionele onderwijsorganisaties. De sector dient op middellange termijn rekenschap af te leggen en de samenleving en de overheid dienen vertrouwen te hebben in de sector, ruimte te bieden en consistentie in beleid te behouden, aldus het akkoord. Het akkoord presenteert ambities voor de vormgeving van toekomstbestendig onderwijs door professionele scholen, die op verantwoorde wijze rekenschap afleggen. Dit beoogt het akkoord te realiseren door scholen in te richten als lerende organisaties met nieuwe verhoudingen voor verantwoording.

Het *Bestuursakkoord voor de sector primair onderwijs*³⁴ schetst een perspectief van de school van 2020. Hier werken volgens het akkoord teams van leraren, ondersteunend personeel en schoolleiders die zich zowel individueel als

collectief ontwikkelen in hun professionaliteit. De scholen ontwikkelen zich tot professionele organisaties waarbinnen het schoolbestuur de schoolteams faciliteert en ruimte biedt aan de professionele dialoog in de school. In het akkoord ziet de sector het als mogelijk en noodzakelijk om leerlingen te leren hun talenten te benutten, leraren en schoolleiders te laten werken aan hun professionele ontwikkeling en alle scholen een stijgende lijn te laten zien. Hiervoor voorziet het akkoord uitdagend onderwijs dat wordt gegeven door goed opgeleide leraren die individuele talenten van leerlingen herkennen. Startende leraren moeten meer begeleiding ontvangen op hun persoonlijke ontwikkeling. Continue en gerichte professionalisering is volgens het akkoord noodzakelijk voor toekomstbestendig onderwijs.

In zijn advies een *Eigentijds curriculum*³⁵ richt de Onderwijsraad zich in 2014 op de vraag hoe het curriculum nu en in de toekomst kan voldoen aan eigentijdse eisen, waarmee jongeren een stevige basis kan worden geboden voor hun persoonlijk, maatschappelijk en beroepsmatig functioneren. De Onderwijsraad pleit voor gerichte aandacht voor systematische curriculumvernieuwing. Zowel scholen als overheid hebben hier volgens de raad een rol in. Scholen moeten in positie worden gebracht om de curriculumvernieuwing te realiseren. De Onderwijsraad stelt voor om een permanent college in te stellen voor periodieke herijking van het curriculum. Dit college moet de minister periodiek adviseren over aanpassingen in het formele curriculum. De samenstelling van het college moet volgens de Onderwijsraad het brede maatschappelijke belang van onderwijs weerspiegelen.

2015

De Inspectie van het Onderwijs is sinds 1848 verplicht om elk jaar een *Staat van het onderwijs* uit te brengen aan de Staten-Generaal. In 2014 werd hier de *Staat van de leerling* aan toegevoegd, door leerlingen zelf geschreven. In 2015 verschijnt daarnaast ook de eerste editie van de *Staat van de Leraar*³⁶, een onderwijsverslag voor en door leraren in het basis- en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. In de eerste editie is middels een enquête en interviews input bij leraren in het onderwijs verzameld. Het rapport beschrijft drie voorwaarden waar leraren behoefte aan hebben om een maximum aan welbevinden te ervaren: relatie, autonomie en competentie. Het rapport stelt dat leraren tevreden zijn over het relatieaspect omdat zij in verhouding tot andere landen veel contacturen hebben en daarin veel leerlingen bedienen. Ten aanzien van autonomie ervaren leraren een gebrek, omdat leraren meer een object zijn geworden van

stevig sturend onderwijsbeleid terwijl zij zichzelf het liefst zien als eigenaar van de koers die een school vaart. Leraren zijn volgens het rapport recentelijk gaan aansturen op meer autonomie en een professionelere beroepsgroep. Op het gebied van competentie wordt gewerkt aan professionaliseringsstappen, onder andere met de opzet van een lerarenregister dat het professionele karakter van het beroep en de kwaliteit van leraren moet waarborgen. De *Staat van de Leraar 2015* wijst verder op een groeiende professionalisering, waarbij een toename in verantwoordelijkheden op school- en stelselniveau passend zou zijn. Inbreng op beleidsniveau mag volgens het rapport echter niet te eenzijdig worden gestuurd door een economische agenda. Het grootste pijnpunt dat naar voren komt in het rapport is dat leraren zich als object voelen gepositioneerd in het beleidsdebat, in plaats van als subject. Om een gezaghebbende stem te verwerven in het onderwijsdebat adviseert het rapport leraren om collectieve actie te ondernemen in een georganiseerd verband van de beroepsgroep, die door henzelf gevormd moet worden.

2015 kenmerkt zich ook nog door twee andere initiatieven waarbij de nadruk ligt op beroepsgroepvorming: het *Lerarenregister* en het *LerarenOntwikkelFonds*.

De Onderwijsraad ondersteunt in het advies *Wetsvoorstel lerarenregister*³⁷ de doelstelling van een lerarenregister. Het idee daarvan is dat leraren zoveel mogelijk zouden moeten werken aan bekwaamheidsonderhoud in het kader van beter onderwijs. De Onderwijsraad uit echter zijn zorgen over of het register ertoe zal leiden dat dit daadwerkelijke doel behaald zal worden. De invulling van de bekwaamheidseisen ziet de Onderwijsraad als taak van scholen en de beroepsgroep, waarvoor de Onderwijsraad nauwe betrokkenheid van de overheid adviseert. Het is een taak van de overheid om te zorgen dat het register een publiekrechtelijk karakter krijgt en verplicht wordt gesteld, aldus de raad. Voor de acceptatie en werkzaamheid van het register is het van belang dat de beroepsgroep zich als mede-vormgever vertegenwoordigd en gehoord voelt in de verschillende fasen van het totstandkomingsproces. Zo kunnen leraren gestimuleerd worden tot registratie. De Onderwijsraad acht het cruciaal dat de randvoorwaarden op orde zijn voordat registratie verplicht wordt gesteld.

Het tweede initiatief is het *LerarenOntwikkelFonds*³⁸ (LOF), naar aanleiding van een motie van vvd en PvdA. Deze motie komt voort uit de notitie “*Samen leren: aanbevelingen uit het onderwijs*”³⁹, dat het fonds als idee naar voren bracht om de betrokkenheid van de beroepsgroep in onderwijsver-

nieuwing te vergroten en om de beroepsgroep als geheel te versterken. In het LOF krijgen leraren de mogelijkheid om het onderwijs van onderop te vernieuwen en te verbeteren. Daarnaast stelt het LOF leraren in staat om met collega's een leerproces door te maken wat bijdraagt aan de professionalisering van de leraar en de versterking van de beroepsgroep. De uitvoering van het LOF is belegd bij de Onderwijscoöperatie⁴⁰. De beroepsgroep vormt een jury van leraren die de aanvragen voor het LOF beoordeelt en advies uitbrengt aan DUO. Uit de eerste evaluatie van het LOF, *Alleen maar lof?*⁴¹, blijkt dat het fonds procesmatig goed verloopt maar dat er nog mogelijkheden zijn om beter aan te sluiten bij de behoeften van leraren. Uit de tweede evaluatie van LOF blijkt dat leraren behoefte hebben aan maatwerk in begeleiding en dat het netwerk dat zij binnen het LOF opbouwen zich vooral beperkt tot de eigen school, terwijl kennisdeling juist buiten de eigen school gestimuleerd moet worden. Er ontstaat een spanning doordat leraren zich enerzijds ontwikkelen in het LOF en daardoor mogelijk een andere functie ambiëren, waar dit anderzijds gevolgen heeft voor het LOF-initiatief waarvan de leraar de drijvende kracht is.

Daarnaast start het ministerie van ocv in 2015 met een pilot waarin leraren worden uitgenodigd om als zogenaamde *leraar-ambtenaar* op het departement aan de slag te gaan. De leraren worden aangenomen als medewerkers met als doel om het voor ocv makkelijker te maken om hun netwerken en expertise in het onderwijsveld te benutten. De pilot is gestart bij de directies hoger onderwijs, primair onderwijs en voortgezet onderwijs. Leraar-ambtenaren nemen bij het ministerie van ocv een adviserende rol aan, waarbij ze uiteenzetten hoe ze tegen zaken aankijken. Daarmee houden zij de aandacht van beleidsmedewerkers op het departement gericht op leraren. Leraar-ambtenaren krijgen de tijd om inbreng te leveren op beleid, maar worden daarnaast ook gevraagd om in bredere netwerken met andere leraren op te trekken. Zij zijn betrokken bij het opstellen van beleid en nemen voorkeuren vanuit het veld hierin mee, puttend uit hun eigen ervaringen met de gevolgen van beleid. Daartoe behoren activiteiten als agenderen, inschatten wat er speelt in het veld en het leveren van input bij beleidsvraagstukken. Leraar-ambtenaren wordt daarnaast gevraagd om hun positie in het netwerk met andere leraren te benutten, door de verbinding te leggen tussen ocv en leraren. Zij functioneren als dwarskijkers om in te schatten hoe bepaalde maatregelen zullen landen in het onderwijsveld. Dit doen zij zowel op verzoek als ongevraagd.

De leraar-ambtenaren beheren daarnaast een lerarennetwerk dat benut wordt voor zogenaamde praktijkspiegels die zij organiseren. Zij proberen hiermee vooral leraren te betrekken die anders niet betrokken zijn. Het is hen gelukt om een groep van 1.900 leraren bereid te vinden om naar bijeenkomsten te komen. De leraar-ambtenaren vervullen de rol van ambassadeur van andere leraren richting het ministerie. In de zomer van 2018 is de pilot geëvalueerd, waarna is besloten om deze structureel te maken; hiermee is een nieuwe groep leraren verbonden geraakt aan het departement.

In dit jaar start ocw ook met een agenda van andere initiatieven gegroepeerd onder de noemer *Denk mee met ocw*. Hieronder vallen behalve de *leraar-ambtenaren* ook nog zogenaamde *praktijkspiegels* en de *lerarencommunity* (van start in 2016). Het ministerie verstuurt één keer per maand een interne nieuwsbrief met wat er speelt in het veld, welke initiatieven er de afgelopen periode zijn ondernomen en wat de resultaten hiervan zijn. Twee weken later volgt de externe nieuwsbrief van *Denk mee met ocw* aan leraren die zich hebben ingeschreven, met informatie over het beleid van ocw en ondernomen initiatieven op het gebied van lerarenbetrokkenheid. De leraar-ambtenaren nemen hierin het voortouw. Leraren die zich hebben aangemeld ontvangen elke vier weken een verzoek per mail om mee te denken met het ministerie van ocw.

De *Praktijkspiegels* zijn bijeenkomsten die worden georganiseerd door de leraar-ambtenaren van ocw, waarin zij leraren uitnodigen om direct in gesprek te gaan met beleidsmedewerkers. Deze bijeenkomsten vinden vaak plaats op voor leraren gunstige woensdagmiddagen, op het departement van ocw. Een groep van honderd tot tweehonderd leraren uit het lerarennetwerk wordt uitgenodigd om naar een bijeenkomst te komen om mee te denken. Beleidsmedewerkers leggen tijdens deze bijeenkomsten actuele thema's voor aan de groep leraren met de vraag wat dat betekent voor deze leraren in de praktijk, welke scenario's zij hierin voorzien en welke dilemma's bij hen opdoemen. De leraren komen binnen zonder agenda en kiezen bij binnenkomst een van de onderwerpen waaraan ze mee willen denken. ocw bepaalt de agenda voor deze bijeenkomsten, waarbij de medewerkers vraagstukken aandragen die zij willen bespreken. Het is zaak voor de leraar-ambtenaren om beleidsmedewerkers goed voor te bereiden op de bijeenkomsten en om tijdens de bijeenkomsten iedereen een kans te geven om gehoord te worden. Hoewel het goed lukt om telkens andere leraren bereid te vinden om naar bijeenkomsten te komen, zijn s het veelal dezelfde beleidsmedewerkers die open staan om vragen voor te leggen aan leraren op deze bijeenkomsten.

In 2015 is staatssecretaris Sander Dekker ook gestart met een experiment Regelluwe scholen. Binnen dit experiment mag een beperkt aantal scholen (met aantoonbaar goed onderwijs) vanaf 1 januari 2016 afwijken van een groot aantal onderdelen uit de sectorwetten PO en VO. De dealexperimenten moeten gericht zijn op innovatie in het onderwijs. Een aantal regels met betrekking tot de kwaliteit van onderwijs, zoals de eindtoets in het basis-onderwijs, mogen niet worden losgelaten. Deelnemende scholen mogen zelf melden op welke onderdelen ze regels willen loslaten, zolang het bevoegd gezag en de medezeggenschap hiermee instemmen en als anderen hiermee niet benadeeld worden. Scholen mogen 6 jaar experimenteren. Een aantal scholen sluit later (in 2018) aan bij de lopende experimenten. In gesprekken met scholen merkt ocw dat het beëindigen van de dealexperimenten tot teleurstelling kan leiden bij de deelnemende scholen. Doordat er gewerkt wordt met een specifieke periode waarin uitzonderingen zijn toegestaan, houdt deze periode na verloop van tijd op enig moment ook op. Als experimenten niet zo succesvol blijken te zijn als beoogd was, moeten scholen na afloop van het experiment terug naar de 'oude' situatie, waar zij niet altijd blij mee zijn. Succesvolle dealexperimenten krijgen mogelijk een vervolg. De insteek van het experiment Regelluwe scholen is het breed toegankelijk maken van bepaalde afwijkingen die goed blijken te werken: de betreffende regel kan dan worden geschrapt of aangepast voor alle scholen in het PO of VO.

2016

Naast de praktijkspiegels is er onder de noemer Denk mee met ocw (2015) ook nog een *lerarencommunity*, een groep van 250 leraren die zich heeft aangemeld om een schooljaar lang online mee te denken over beleidsvraagstukken. Het uitgangspunt van de community is om leraren eerder bij het beleidsproces te betrekken. Beleidsmedewerkers krijgen de mogelijkheid om via de lerarencommunity leraren te consulteren over vragen waarmee zij worstelen. De community is een online omgeving opgezet als forum. In de vorm van een online focusgroep kunnen vragen worden gesteld aan leraren die graag meedenken en input leveren op beleidsvraagstukken.

Elke dinsdag ontvangen leraren in de community een nieuw vraagstuk, ingebracht door een beleidsmedewerker van ocw. Deelnemers krijgen een mail waarin staat dat er een onderzoek klaar staat. Op het forum kunnen ze op gestelde vragen reageren, maar ook op elkaars reacties. Normaal gesproken initieert ocw het topic, maar de zogenaamde 'leraar van de maand' mag ook een vraag inbrengen. Daarnaast hebben leraren binnen

de online omgeving ook een ‘lerarenkamer’: ruimte waarin zij zaken kunnen bespreken waarover zij niet bevroegd worden. De lerarencommunity maakt ook gebruik van zogenaamde ‘dilemma’s op donderdag’; ocw legt hierin wekelijks een dilemma voor aan de groep om deze actief te houden. Aan de hand van de geleverde inbreng stelt ocw in samenwerking met een onderzoeksbureau korte rapportages op over de opbrengst. Deze opbrengsten worden vervolgens weer met de community gedeeld. Nadat in 2016 is gestart met een pilot, is de Lerarencommunity vanaf het schooljaar 2017-2018 structureel geworden.

Het adviesrapport *OnsOnderwijs2032*⁴² dat in 2016 verschijnt biedt een visie op herziening van het curriculum van het primair en voortgezet onderwijs in Nederland. Het platform *OnsOnderwijs2032*, samengesteld uit verschillende betrokkenen bij en uit het onderwijs, heeft advies uitgebracht op basis van een maatschappelijke dialoog met leerlingen, leraren, ouders, schoolleiders, bestuurders, wetenschappers, vertegenwoordigers van maatschappelijke en culturele organisaties, het bedrijfsleven en politieke partijen. Het advies noemt enkele voorwaarden die golden en gelden voor de herziening van het curriculum. De belangrijkste voorwaarde hierbij blijft de deskundigheid, de energie, en het enthousiasme van degenen die zich dagelijks voor het onderwijs inzetten. *OnsOnderwijs2032* stelt dat het huidige onderwijs sterk gericht is op cognitieve prestaties en veel scholen het gevoel hebben dat ze worden overladen met verzoeken om van alles verplicht in het onderwijsaanbod over te nemen. Volgens het rapport is er een behoefte aan een fundamentele discussie over de taak van het onderwijs in een veranderende samenleving en aan een andere invulling van het curriculum en is een nieuwe koers met betrekking tot drie doelen van onderwijs – kennisontwikkeling, persoonsvorming en maatschappelijke toerusting – noodzakelijk. Een beter evenwicht tussen de drie doelen kan leerlingen helpen in hun ontwikkeling tot zelfstandige volwassenen die “vaardig, waardig en aardig” zijn, voor zichzelf en hun omgeving. Het onderwijs zal vervolgens voortdurend moeten worden aangepast aan toekomstige ontwikkelingen. De visie op toekomstgericht onderwijs van het platform bestaat uit een vaste basis aan kennis en vaardigheden, die leerlingen vervolgens verdiepen en verbreden op basis van hun eigen mogelijkheden en interesses voor persoonlijke vorming. Het platform onderscheidt de beperkte vaste basis van een door de school in te vullen onderwijstijd, afhankelijk van de visie van de school, professionaliteit van de leraren, de capaciteiten en interesses van de leerlingen, de voorkeuren van ouders en wat noodzakelijk is ter voorbereiding op vervolgonderwijs.

In de tweede editie vraagt *De Staat van de Leraar 2016*⁴³ verdere aandacht voor de professionalisering van leraren. Om het verbeter- en innovatievermogen van het onderwijs te ondersteunen vindt het rapport het raadzaam om te investeren in culturen en structuren die professionalisering verder bevorderen. Professionalisering kan volgens *de Staat van de Leraar 2016* zowel formeel, non-formeel als informeel (spontaan) plaatsvinden. Leraren hebben volgens het onderzoek duidelijke wensen ten aanzien van professionalisering. Vakinhoud, vakdidactiek en het leerproces van leerlingen zijn de voornaamste wensen van leraren voor professionalisering. Leraren zijn leerbereid en tevreden over de professionaliseringstrajecten die ze volgen. De professionalisering vindt echter veelal plaats in eigen tijd en zonder samenhang met het schoolbeleid. Het levert ook weinig op in loopbaanperspectief en opgedane kennis wordt vaak niet benut, aldus het rapport. *De staat van de leraar 2016* beveelt schoolbesturen aan sturingsmechanismen en -strategieën te gebruiken die aansluiten bij kenmerken van effectieve professionalisering.

De professionele kwaliteit en expertise van leraren scheppen en vereisen een zekere professionele ruimte, vrij van invloed van overheid of hiërarchische organisaties, zo stelt de Onderwijsraad in het advies *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs*⁴⁴ in 2016. De Onderwijsraad stelt dat het handelingsvermogen van leraren kan worden versterkt door meer en betere samenwerking in teams en meer aandacht voor structuren en culturen die dit vermogen ondersteunen. De overheid heeft volgens de Onderwijsraad vooral een faciliterende en stimulerende rol, gericht op teamleiderschap en teamontwikkeling binnen scholen, om het handelingsvermogen van leraren te versterken. De Onderwijsraad adviseert een verdere versterking van de competenties van de leraar vanuit de kracht van het team. Peer review moet beter worden ingebed in de dagelijkse praktijk om meer gebruik te maken van prikkels en instrumenten voor teamontwikkeling. Dit sluit aan bij het informeel leren dat *De staat van de leraar 2016* onderscheidt. Professional governance dient hierbij volgens de Onderwijsraad als uitgangspunt voor structuren en cultuur te worden gekozen. De leraar en zijn team moeten centraal gesteld worden in de sturing naar meer handelingsvrijheid.

2017

In 2017 laat het onderwijsveld van zich horen. Een groep van 44.000 leerkrachten uit het primair onderwijs luidt op de website van *PO in actie*⁴⁵ een noodkreet: “heb je hart voor het onderwijs, maak je dan nu hard voor het

onderwijs.” Het initiatief stelt de enige echt vakbond te zijn uitsluitend voor en door leerkrachten uit het basisonderwijs. De actiegroep signaleert problemen als hoge werkdruk, een oneerlijk salaris, hoog ziekteverzuim, veel uitval van leerkrachten en een onaantrekkelijk perspectief voor studenten waarvoor investeringen vereist zijn. In combinatie met een aankomend lerarentekort stelt de groep dat er problemen zullen ontstaan als er nu niets gedaan wordt. *PO in actie* eist een eerlijk salaris en minder werkdruk voor leraren in het primair onderwijs. Door samen te werken met vakbonden en werkgeversorganisaties in het primair onderwijs wil de actiegroep meer druk kunnen uitoefenen op de politiek. De groep kondigt aan dat staken onvermijdelijk is wanneer beide eisen niet naar tevredenheid in het regeerakkoord worden opgenomen.

In de derde editie van de *Staat van de Leraar* in 2017 wordt voortgebouwd op het thema professionalisering uit de eerste twee edities. Volgens de *Staat van de Leraar 2017*⁴⁶ wensen leraren het liefst te professionaliseren op thema's die direct toepasbaar zijn in de eigen praktijk. Vakinhoudelijke verdieping wordt door respondenten het meest genoemd, gevolgd door didactische vaardigheden en pedagogische vaardigheden. Uit het onderzoek blijkt dat net als voorgaande jaren tijd de grootste belemmerende factor voor professionalisering blijft. Informeel professionaliseren biedt volgens het rapport kansen om dicht bij het primaire proces ruimte in te nemen voor professionalisering. De beroepsgroep dient criteria te formuleren die voor informeel leren gaan gelden bij herregistratie, aldus het rapport. Leraren zouden hiervoor meer uit hun bubbel moeten stappen, waaraan transformationeel leiderschap van teamleiders kan bijdragen. De *Staat van de Leraar 2017* beveelt aan om continue met alle betrokkenen in gesprek te blijven. Leraren willen graag meepraten over de eigen lespraktijk en over het schoolbrede beleid. Team- en schoolleiders en bestuurders moeten leraren stimuleren om creatief te zijn en hen te betrekken bij besluitvormingsprocessen, zo benadrukt het rapport.

Per augustus 2017 wordt het beroep van leraar wettelijk beschreven in de *Wet beroep leraar*⁴⁷. Met deze wet worden de kwaliteit van het beroep en de beroepsuitoefening door de leraar gewaarborgd. De wet legt vast wat onder het beroep van leraar wordt verstaan en welke verantwoordelijkheden hierbij horen. De wet beschrijft dat leraren meer zelfstandigheid en zeggenschap krijgen binnen het onderwijskundig beleid van de school middels meer professionele ruimte. Onderdeel van de wet is ook een online tool waarin leraren hun professionele ontwikkeling kunnen bijhouden en

inzichtelijk maken. Dit lerarenportfolio is vrijwillig te gebruiken en eigendom van de leraar zelf. Het kabinet wil de wettelijke verplichting voor leraren tot inschrijving in het lerarenregister – wat aanvankelijk het idee was – niet invoeren totdat duidelijk is wat er nodig is om het register ‘van, voor en door de leraar’ te laten zijn. Om dit te bereiken, wordt besloten om een lerarenportfolio in te voeren waarin leraren zelf en op vrijwillige basis hun professionele ontwikkeling, bijscholing en bekwaamheid bijhouden.

De besluitvorming rondom de Wet Beroep Leraar is daarmee in lijn met het advies van de Onderwijsraad *Besluit lerarenregister*⁴⁸ dat tevens in 2017 verschijnt. Hierin is de Onderwijsraad van mening dat de manier waarop het lerarenregister vorm krijgt nog onvoldoende aansluit bij het doel van het register: garanderen dat leraren bekwaam zijn en blijven door aan te zetten tot bekwaamheidsonderhoud. De Onderwijsraad adviseert namelijk een eenvoudige uitwerking van het register waarvoor de beroepsgroep zelf aan zet is.

Ook wordt in 2017 het *Lerarenparlement* in het leven geroepen, rondom de implementatie van de Wet Beroep Leraar, die de professionele ruimte en zeggenschap van leraren vastlegt, en een Lerarenregister instelt waar leraren zich op vrijwillige basis in kunnen registreren. Hieruit is ook automatisch een Deelnemersvergadering ontstaan; alle leraren die zich vrijwillig in het register hebben ingeschreven zijn automatisch lid. In september 2017 vindt een online verkiezing plaats, waarbij leraren (van de Deelnemersvergadering) kunnen stemmen op een kandidaat. Dit heeft geleid tot een 24-koppige Afvaardiging van de Deelnemersvergadering, omgedoopt tot het Lerarenparlement. Het Lerarenparlement heeft als opdracht meegekregen om de implementatie van de Wet Beroep Leraar vorm te geven en als missie om de professionele ruimte en de ontwikkeling van de beroepsgroep van leraren te versterken, waarbij de leraar de regie heeft. Later wordt het aantal afgevaardigden in het Lerarenparlement gereduceerd naar 20. Samen vertegenwoordigen de leden 120.000 leraren in het PO, 80.000 leraren in het VO, 35.000 leraren in het MBO en 19.000 leraren in (v)SO, aldus de website van het Lerarenparlement. Begin 2019 besluit het ministerie van ocw te stoppen met de financiële ondersteuning aan het Lerarenparlement, tot groot ongenoegen van de betrokken leraren.

In 2017 komt het ministerie van ocw met een nieuw online platform: *Leraar.nl*. Dit is een online community en website gericht op leraren waar zij samen met vakgenoten kennis kunnen uitwisselen. De website bouwt

voort op een andere website gekoppeld aan De lerarenagenda (een initiatief uit 2013). Voortaan worden nieuwsberichten en ander materiaal op de nieuwe website geplaatst. De nieuwe website bevat ocw-nieuws en artikelen voor en door leraren samengebracht. Uit een onderzoek naar de informatiebehoefte bij leraren bleek dat zij regelmatig horen over initiatieven binnen het onderwijsveld, maar dat zij vaak niet het hele verhaal kennen. Hierdoor ontstaan misverstanden zoals initiatieven van Kamerfracties die worden geïnterpreteerd als beleidsvoorstellen, wat leidt tot verontwaardiging bij leraren. De website is opgericht om nieuws te brengen over ontwikkelingen vanuit de bron en om leraren direct aan te spreken. Het moet een overzicht bieden in het woud van websites met informatie over onderwijsbeleid. Het is opgezet in de vorm van Facebook met korte berichten en directe links naar de desbetreffende websites. Tegelijkertijd laat het ook voorbeelden zien uit het onderwijsveld en biedt het de mogelijkheid om met elkaar in contact te komen over kwesties die spelen. Dit poogt de website op te halen door interviews of blogs met leraren. Als leraren een profiel aanmaken dan kunnen ze zelf ook artikelen publiceren. ocw biedt leraren op leeraar.nl een plek om hierover te praten en zich te uiten. De website wordt op dit moment nog verder ontwikkeld om zijn doel beter te dienen.

2018

In februari 2018 wordt het Werkdrukakkoord Primair Onderwijs gesloten tussen de Minister voor Basis en Voortgezet Onderwijs en Media en het PO-front, bestaande uit de PO-raad, de Algemene Onderwijsbond, de Algemene Vereniging Schoolleiders, cnv Onderwijs, Federatie Onderwijsvakorganisaties, Federatie Nederlandse Vakbeweging en PO in actie. De partijen komen overeen dat zij gezamenlijk gaan werken aan een aantrekkelijke sector om in te werken. Volgens het akkoord⁴⁹ biedt professionalisering een oplossing voor de te hoge werkdruk. Het akkoord roept bestuurders op om hun eigen professionalisering, die van hun schoolleiders en schoolteams te stimuleren en te faciliteren. Tevens dienen leraren als onderwijsprofessionals hun eigen verantwoordelijkheid te nemen voor de verlaging van hun werkdruk, volgens het akkoord. Schoolteams krijgen hierbij een grotere rol in de bepaling van het budget voor werkdrukvermindering binnen de eigen scholen.

In 2018 wordt ook het *Bestuursakkoord voor de sector primair onderwijs* uit 2014 geactualiseerd naar aanleiding van een tussenmeting die heeft plaatsgevonden. Het akkoord loopt tot 2020, maar uit de tussenmeting blijkt dat een deel van de afspraken reeds is afgerond. Voor elk van de vier

lijnen uit het bestuursakkoord uit 2014 hebben actualisaties plaatsgevonden, mede aan de hand van het Regeerakkoord uit 2017. De actualisatie van het bestuursakkoord benoemt dat het primair onderwijs, naast de ambities in het akkoord, voor een aantal forse actuele uitdagingen staat.⁵⁰ Hieronder vallen de hoge werkdruk en het lerarentekort die beide spelen in de sector, maar ook opgaven met betrekking tot het prestatieniveau, kansenongelijkheid en segregatie. De PO-Raad en het ministerie van ocv hebben de ambitie om besturen en scholen hun strategisch personeelsbeleid te laten versterken, zodat leraren worden gestimuleerd om differentiatievaardigheden, didactische vaardigheden, ict-vaardigheden, en onderzoekende vaardigheden te verbeteren. Tevens spreekt het akkoord van de ambitie om het aandeel masteropleide leraren te vergroten.

*De Staat van de Leraar 2018*⁵¹ richt zich in tegenstelling tot de eerdere edities niet op de professionalisering van leraren, maar op de burn-out klachten en het welbevinden van de leraar. Het rapport definieert dit als de mate waarin de leraar zich lichamelijk, geestelijk en sociaal goed voelt. Welbevinden en burn-out klachten van leraren zijn belangrijke voorspellers van de onderwijskwaliteit en de kwaliteit van de relatie met leerlingen, aldus het rapport. Onderzoeksresultaten tonen aan dat de emoties angst en woede grote invloed hebben op burn-outklachten, maar dat ook het (werk) plezier van leraren van groot belang is voor hun welbevinden. Werkdruk en zorg- en gedragsproblematieken van leerlingen hangen sterk met elkaar samen, maar beide zijn weinig van invloed op burn-outklachten van leraren en hun welbevinden. Het rapport beveelt aan om manieren te zoeken waarop leraren kunnen worden ondersteund, hun status kan worden versterkt en hun werkplezier kan worden vergroot. Leraren dienen daarmee een passende status en erkenning te krijgen voor het werk dat ze doen. Aangezien de emoties angst en woede sterk samenhangen met zorg- en gedragsproblematieken van leerlingen dient er meer aandacht te komen voor leraren die dit in hun klas ervaren. Ondanks dat leraren over het algemeen een grote mate van welbevinden ervaren, bepleit *De Staat van de Leraar 2018* om burn-outklachten serieus te nemen, waarbij leraren ruimte krijgen om met hun leidinggevende in gesprek te gaan over emoties, werkdruk en ervaren zorg in de klas.

In het advies *Ruim baan voor leraren*⁵² dat tevens in 2018 verschijnt richt de Onderwijsraad zich op een herziening van de opleidings- en arbeidsstructuur in het onderwijs, die volgens het rapport op termijn kan bijdragen aan voldoende en goede leraren. De Onderwijsraad stelt dat leraarschap

voor alle onderwijssectoren en vakken gelijksoortig is: het ontwikkelen en vormen van onderwijs, het geven van onderwijs aan leerlingen en het toetsen en evalueren van het onderwijs. Daarnaast zijn volgens de Onderwijsraad specifieke kennis en vaardigheden nodig om goed in bepaalde contexten te kunnen werken. De onderwijsraad adviseert om het loopbaan- en ontwikkelperspectief van leraren te verruimen. Meer mogelijkheden voor mobiliteit moeten volgens het advies zorgen voor een aantrekkelijker beroep en een mogelijkheid bieden om lerarentekorten beter aan te pakken. Verder stimuleert een verruiming keuzevrijheid, differentiatie en professionalisering in het leraarschap. De opleidingsstructuur moet volgens de Onderwijsraad worden georganiseerd in clusters van onderwijsbevoegdheden in combinatie met vakinhoudelijke specialisaties. De Onderwijsraad adviseert in de arbeidsstructuur een ontwikkelmodel voor loopbaan en professionalisering. Dit vraagt volgens de raad om extra inzet op en ruimte voor de ontwikkeling van leraren.

In december 2018 presenteert de Commissie Rinnooy Kan zijn advies *Verkenning Leraren*⁵³ op verzoek van minister Slob, waarin was gevraagd wat vervolgstappen kunnen zijn in de versterking van de beroepsgroep van leraren. Het advies benadrukt dat goed onderwijs valt of staat met goede leraren. De salariëring en medezeggenschap zijn verbeterd, maar een versterking van de beroepsgroep is onvoldoende tot stand gekomen. Op basis van gesprekken met vertegenwoordigende organisaties en enkele leraren die hiertoe verzochten constateert Rinnooy Kan dat leraren zich weinig betrokken voelen bij zaken die hun beroepsgroep aangaan. Dit geldt met name voor partijen die niet betrokken waren bij de Onderwijscoöperatie. Er is te veel nadruk komen te liggen op het lerarenregister, wat eerder als een bedreiging werd gezien dan als een steun voor de professie, zo stelt het rapport. Er was een gebrek aan draagvlak en eigenaarschap van leraren. Rinnooy Kan stelt voor om een frisse start te maken en leraren in de gelegenheid te stellen zichzelf van onderop te organiseren. Hiervoor zijn er drie essentiële voorwaarden waaraan voldaan moet worden: tijd, geld en inhoud. Rinnooy Kan stelt voor om schoolleidingen te verplichten om zich te verantwoorden over tijd en geld dat zij voor professionele ontwikkeling beschikbaar stellen. Daarnaast is ruimte voor inhoudelijk goede ontwikkelingsmogelijkheden die aansluiten op de wensen van leraren een derde voorwaarde. De professie verdient het primaat om deze mogelijkheden in de toekomst te bepalen. Rinnooy Kan stelt voor om het onderwijsveld te verdelen in de sectoren PO, VO en MBO en voor elke sector informateurs aan te stellen die het voortouw nemen bij nadere vormgeving en inrichting

van de professionele ontwikkeling. Om leraren uit alle deelgebieden te kunnen betrekken dient het ministerie van ocw een gegevensbestand met mailadressen van alle leraren aan te leggen. Pas als de structuur binnen de beroepsgroep tot stand komt en goed functioneert kan een publiek register in beeld komen. In afwachting hiervan kan de vrijwillige registratie doorgaan, aldus de commissie. Het advies sluit af door te stellen dat leraren een stevige positie verdienen: “deze positie wordt pas echt verworven als sprake is van een krachtige en zelfbewuste beroepsgroep die in hoge mate zelf de inhoud van het beroep en de opleidingen stuurt en bepaalt”.

Eind 2018 kondigt Minister Arie Slob aan om in 2019 te starten met een online platform, het Vertelpunt genaamd. In het Vertelpunt, een initiatief van ocw dat in specifiek gekoppeld is aan de samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs, vraagt ocw wat betrokkenen in het onderwijs, zoals leraren, ouders, leerlingen, maar ook ondersteunend personeel voor ervaringen hebben omtrent het passend onderwijs. Het is een plek waar betrokkenen anoniem kunnen vertellen, in de vorm van een online reactieformulier. Daarachter gaat een aantal vragen schuil over de omstandigheden waarin het formulier wordt ingevuld. Met die informatie ontstaan aanknopingspunten voor een gesprek dat in samenwerkingsverbanden in de regio's gevoerd kan worden. Vanuit de opgehaalde uitspraken zijn in 6 regio's samenwerkingsverbanden bezocht door de minister van ocw, ondersteund door beleidsmedewerkers van het ministerie, met als insteek om knelpunten die uit het Vertelpunt naar voren komen in gesprek met alle betrokken uit het samenwerkingsverband te adresseren. De uitdaging voor ocw is om betrokkenen bereid te krijgen om dit gesprek met elkaar te voeren. Het helpt om de sessies in tweeën te delen, met een deel waar het ministerie zijn verhaal kan doen en een deel bestemd voor ouders, leerkrachten, IB'ers en andere betrokkenen rondom de scholen. Elk van de tafels op de bijeenkomsten ontwikkelt voorstellen en presenteert die aan de bestuurders van de samenwerkingsverbanden en scholen, waarin de tafels aangeven wat zij nodig hebben om het onderwijs beter te maken. Scholen vinden het waardevol om de input van ouders, leerkrachten en leerlingen te gebruiken om hun beleid bij te sturen. Aan ocw de taak om hetzelfde te doen. De rapportages van het Vertelpunt zijn niet openbaar, maar komen wel terug in een landelijke rapportage. ocw wil de uitkomsten van het Vertelpunt op landelijk niveau kunnen wegen om recht te doen aan degenen die de moeite nemen om hun verhaal te delen op het Vertelpunt. Doel van het Vertelpunt is om ervan te leren en de pijnpunten in het onderwijs te verbeteren.

2019

Per 1 januari 2019 heft het bestuur van de Onderwijscoöperatie de eigen organisatie op. De organisatie kan volgens de Minister van Onderwijs niet tot een goede, breed gedragen implementatie van de Wet Beroep Leraar en Lerarenportfolio komen, onder andere omdat de organisatie niet op heeft weten te treden als een sterke vertegenwoordiger van leraren.⁵⁴ Hierop besluit de minister de financiering te stoppen, en heft de organisatie zichzelf op, omdat de verwachtingen van de organisatie niet meer volledig in lijn liggen met de eigen koers.

Begin 2019 kondigt ocw aan om te stoppen met de financiering van het Lerarenparlement, tot groot ongenoegen van de betrokken leraren. Het parlement kondigt aanvankelijk nog aan om door te gaan met bepaalde activiteiten, waaronder het doorontwikkelen van een koerskaart voor het professioneel statuut. Zij vragen hiertoe een subsidie aan, en het project wordt ondergebracht bij het CAOP. Het parlement kondigt aan om in het najaar van 2019 nog met enkele werksessies te komen.

4 Duiding: patronen in tien jaar pogingen tot professionalisering

Wanneer we de in hoofdstuk 2 besproken sturingsstrategieën, inhoudelijke strategieën (gericht op professionalisering en participatie) en actorstrategieën toepassen op het ocv-beleid over leraren van het afgelopen decennium, is een aantal patronen te herkennen. Een uitgebreide analyse is terug te vinden in tabel 2 (zie: bijlage 1). Deze beschrijft voor tien jaar aan beleidspogingen van het ministerie van ocv om tot lerarenbetrokkenheid te komen de dominante sturingsstrategieën, inhoudelijke strategieën en actorstrategieën. Hieronder bespreken we de belangrijkste inzichten die dit oplevert.

4.1 Patronen in de sturingsstrategieën

Bezien vanuit de in paragraaf 2.1 besproken sturingsstrategieën valt allereerst op dat het ministerie rondom het vak van de leraar vanuit alle mogelijke sturingsperspectieven heeft geopereerd: als rechtmatige overheid (New Public Management), als presterende overheid (New Public Management), als samenwerkende overheid (Network Governance) en als responsieve overheid (Societal Resilience).

We zien hoofdzakelijk een beweging richting de perspectieven *New Public Management* (NPM) en *Network Governance* (NG). Het departement maakt vaak gebruik van afrekenbare doelstellingen in de vorm van prestatienormen (NPM), of werkt samen met koepels aan opgestelde prestatieafspraken (NG). Daarbij is een beweging te zien van het werken met relatief eenzijdige actieplannen naar meer in samenspraak met koepels opgestelde 'agenda's' of 'afspraken'. Zo wordt de samenwerking met het veld steeds meer interactief en is er meer ruimte voor eigen inbreng vanuit het veld. Dat krijgt vorm in de toenemende rol van akkoorden. Akkoorden bevatten normen, maar deze zijn wel overeengekomen met sectorraden, die meepraten én met een handtekening onder de overeenkomst hun commitment eraan vastleggen.

Tegelijkertijd zien we dat het werken met akkoorden niet betekent dat de eerdere nadruk op NPM-strategieën is verdwenen. Dit zorgt voor spanning. Zo zien we bij verschillende onderwijsakkoorden dat betrokken partijen

sterk uiteenlopende verwachtingen hebben. Ze ondertekenen hetzelfde akkoord, maar hebben een ander beeld van de status van de afspraken en het eigenaarschap. Het Kabinet en de Tweede Kamer zien de doelstellingen als prestatieafspraken, in de geest van NPM: de overheid verbindt zijn inzet aan door het veld te leveren vooraf overeengekomen prestaties. In het veld worden die afspraken soms anders beleefd. Partijen zien doelstellingen bijvoorbeeld als streefwaarden, als markering van een gedeelde ambitie om in beweging te komen en een richting waarheen bewogen wordt. Zij werken niet zozeer vanuit de idee dat ze in de stijl van NPA een 'leverings-overeenkomst' zijn aangegaan voor specifieke prestaties, maar eerder vanuit gedeelde intenties zoals in NG-strategieën. Vanuit dat perspectief kan het werken aan doelstellingen op zich al genoeg zijn, los van de concrete en meetbare prestaties die uiteindelijk vast te stellen zijn. Niet de letter maar de geest is vanuit dat perspectief belangrijk. In veel op papier als NG ingestoken pogingen zien we die spanning terug; uiteindelijk trekken ze terug naar NPM, wat vaak de opmaat is voor mislukking.

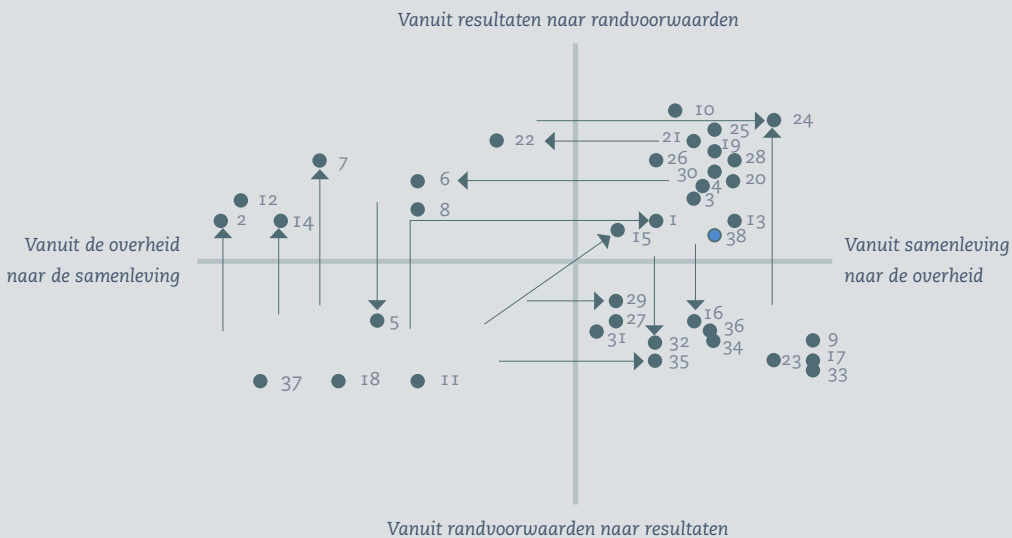
In de pogingen om meer naar NG te bewegen zien we ook een andere spanning terug. Akkoorden suggereren een mate van vertegenwoordiging. De partij die zijn handtekening zet onder een akkoord vertegenwoordigt vanuit het perspectief van NG als het goed is een achterliggende groep. Het is de vraag of dat ten aanzien van leraren voor de koepels (sectorraden sluiten namens het 'veld' akkoorden met het ministerie van ocw) wel geldt. Leraren zijn niet direct gecommiteerd aan wat de sectorraden afspreken. Besturen merken dat het lastig is om leraren mee te krijgen en gaan daarover ook niet de strijd aan. Dat is ook begrijpelijk, want los van de praktische ongemakken daarvan is het totaal niet in de geest van het akkoord; afspraken over leraren zijn juist bedoeld om de beroepsgroep sterker te maken. Dan is het vreemd om over afspraken het gevecht aan te gaan en zaken af te dwingen. Zo zien we rondom alle NG-pogingen veel worsteling met de vertegenwoordiging; het lukt niet goed om leraren werkelijk in het arrangement te betrekken en daar waar ondanks werkelijke vertegenwoordiging toch afspraken namens leraren worden gemaakt lukt het niet goed om die afspraken ook om te zetten in praktisch handelen in de klas.

We zien ook een aantal maatregelen die vanuit het TPA-perspectief zijn ingezet. Het ministerie stuurt soms ook langs traditionele lijnen van wetgeving, regels en opgelegde normen. Daarbij probeert het wel om leraren bij beleidsvorming te betrekken, bijvoorbeeld door consultatie. In zekere

zin is wetgeving voor het ministerie de gemakkelijkste manier van sturing. Het ministerie heeft hier zelf het meeste controle over het proces. De *Wet Beroep leraar* bijvoorbeeld is relatief eenvoudig ‘te maken’. Dat is echter maar het begin van succesvolle sturing. Vervolgens blijkt het namelijk ingewikkeld om met de beroepsgroep tot overeenstemming over de uitvoering te komen, bijvoorbeeld over het werken met een register. Het ministerie kan dat aan- of afkondigen, maar daarmee is het nog niet gedragen door de beroepsgroep. Net zoals het relatief eenvoudig is om een norm voor taal- en rekenonderwijs op te leggen, maar het lastig blijkt om met de beroepsgroep tot gedragen gedachten over het verbeteren van het taal- of rekenonderwijs te komen.

Soms lijkt het erop dat het ministerie PA-strategieën inzet als middel om tot beweging in de ‘rechtterkant’ van het schema te komen; als de wet er vast is, dan dwingt dat het veld om te bewegen. Of, als het veld niet zelf beweegt, dan weten ‘ze’ dat er wetgeving aan komt. In het onderwijsveld lijkt dat niet goed te werken, en zeker niet in het lerarendossier. Leraren en besturen hebben veel ruimte om zich rondom regelgeving te bewegen. Hierdoor treedt het effect van min of meer noodgedwongen eigen beweging van partijen in het veld zelden op. Helemaal niet als ‘eigenaarschap’ en ‘betrokkenheid’ van leraren expliciete doelen van het beleid zijn. Het TPA-instrumentarium is er voor het ministerie wel, maar het is niet erg ‘fit for purpose’ in het specifieke dossier en veld waar we ons hier op richten. Idealiter zou een van onderop ontwikkelde consensus in het veld achteraf in wetgeving kunnen worden bekrachtigd, zoals wel de insteek is van het experiment Regelluwe scholen (zie p. 40). Van een dergelijke dynamiek lijkt echter nog geen sprake.

In figuur 3 is het onderwijsbeleid van de afgelopen tien jaar ingepast in het kwadrantenmodel.



Figuur 3: Professionaliseringsbeleid in het kwadrantenmodel

Illustratieve pogingen van sturingsstrategieën

Pogingen van een rechtmatige overheid: normen en kaders stellen

Passend bij de 'route' van een overwegend vanuit rechtmatigheid opererende overheid, heeft de Onderwijsraad de overheid in haar advies *Kwaliteitsborging van het eindniveau van aanstaande leraren* in 2009 geadviseerd om lerarenopleidingen te harmoniseren. De raad stelt voor om de kenniscomponenten van alle lerarenopleidingen in Nederland te harmoniseren wat betreft structuur en abstractieniveau. Deze afstemming moet leiden tot gelijksoortige opleidingen en een grote mate van standaardisatie. In het verlengde hiervan doet de raad het voorstel om een Landelijke Examencommissie Lerarenopleidingen in het leven te roepen, die beoordelingsnormen voor kennistoetsen kan bepalen. Betreffende de redeneerlijn dat de sector gezamenlijk onderhandelt over wat een goede beroepsstandaard zou moeten zijn, adviseert de Onderwijsraad in 2013⁵⁵ dat de beroepsstandaard verhoogd zou moeten worden, door bij- en nascholing



verplicht te stellen, gekoppeld aan een publiek lerarenregister. Daarnaast adviseert de raad om betere en strengere werving en selectie toe te passen voor lerarenopleidingen, en een masteropleiding als standaard te stellen voor alle havo- en vwo-leraren en leraren in de algemene vakken in het mbo en hbo.

Pogingen van een presterende overheid: actieplannen lanceren

In de afgelopen 10 jaar werden er verschillende actieplannen gelanceerd, bijvoorbeeld: Actieplan LeerKracht⁵⁶ (2009), Actieplan Leraar 2020⁵⁷ (2011) en Actieplan Basis voor presteren⁵⁸ (2011). Hoewel de actieplannen onderling wat van elkaar verschillen, klinkt het *New Public Management* perspectief er stevig in door. De actieplannen zijn sterk gericht op prestaties. Het ministerie treedt normerend op door concrete doelstellingen te formuleren die in het onderwijsveld behaald moeten worden en doet dit in de vorm van het stellen van concrete prestatienormen. Deze prestatiegerichtheid blijkt bijvoorbeeld uit doelstellingen als: “in 2014 is 40% van de leraren die voldoen aan de bekwaamheidseisen opgenomen in een register en in 2018 is dat 100%” (uit: Actieplan Leraar 2020⁵⁹); en “de gemiddelde score op de CITO-toets in het primair onderwijs in 2015 moet 537 zijn, ten opzichte van 535,4 in 2010” (uit: Actieplan Basis voor presteren⁶⁰). Opvallend is ook dat er gesproken wordt over ‘absolute normen’ en dat percentages en andere kwantitatieve doelen geformuleerd zijn. Dit dient de meetbaarheid van prestaties, die vanuit een *New Public Management* logica bezien het beste ‘afrekenbaar’ kunnen zijn, te vergroten. In het verlengde hiervan wordt ook het aantoonbaar of transparanter maken van prestaties zelf regelmatig als een van de doelstellingen genoemd en wordt er gesproken over het monitoren van resultaten.

Pogingen van een netwerkende overheid: akkoorden sluiten

Een voorbeeld van *Network Governance*-strategieën zijn de verschillende akkoorden die het ministerie van ocw de afgelopen jaren middels de sectorraden met het veld heeft afgesloten. Voorbeelden zijn het Nationaal Onderwijsakkoord (2013) en de sectorale bestuursakkoorden PO 2012-2015, PO 2014-2020 en VO 2012-2015. Deze overeenkomsten tussen het ministerie van ocw en de onderwijskoepels (sectorraden), gesloten na onderling gesprek en onderhandeling, bevatten een set gezamenlijk bepaalde doelstellingen en ambities voor het onderwijs in een bepaalde afgebakende periode, waar door partijen naartoe gewerkt wordt. Met een handtekening committeren betrokkenen zich aan de afspraken in het akkoord. Een

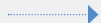


ander voorbeeld zijn de zogeheten *Leerkracht van Nederland* convenanten, die in 2009 werden afgesloten tussen ocw, werkgevers- en werknemersorganisaties. De convenanten, onderdeel van het *Actieplan LeerKracht*, zijn gericht op de bestrijding van het lerarentekort en het versterken van de kwaliteit en positie van leraren. Bij veel akkoorden zien we ook elementen van *New Public Management* terug, omdat de akkoorden prestatieafspraken bevatten, waarin partijen ‘uitbetaald’ krijgen als ze bepaalde prestaties weten te leveren, zoals in het verlengde ligt van resultaatafhankelijke bekostiging. Toch is er een belangrijk verschil met *NPM*-instrumenten: partijen sluiten akkoorden vrijwillig en in gezamenlijkheid af, als partners. Dit is anders dan in dwingende, hiërarchischere vormen van beleid waarin het ministerie bepaalt waar instellingen zich aan moeten houden, en waar afrekening of sanctionering kan volgen indien zij dit niet doen.

De oprichting van de *Stichting van het Onderwijs* past ook in het *Network Governance*-perspectief. De stichting werd in 2010 in het leven geroepen op initiatief van werknemers- en werkgeversorganisaties in het onderwijs, om een platform voor structureel overleg met de overheid te kunnen vormen en de dialoog in onderlinge samenhang te kunnen voeren. Een dergelijk samenwerkingsplatform past in de logica van opereren in netwerken: verschillende partijen stemmen gezamenlijk met elkaar af in een collectief verband; voor het ministerie levert dit één gesprekspartner op om onderwerpen te bespreken die het gehele onderwijsveld aangaan.

Pogingen vanuit maatschappelijke veerkracht: actie ondernemen

Passend in het perspectief van *Maatschappelijke Veerkracht* (Societal Resilience) komen er in het onderwijsveld zelf ook initiatieven van de grond. Zo presenteert een groep leraren en anderen die te maken hebben met onderwijs in 2013 de bundel *Het alternatief: weg met de afrekencultuur in het onderwijs*⁶¹. De auteurs betogen dat de bedrijfsmatige aanpak van resultaten meten ertoe heeft geleid dat leraren uitvoerders zijn geworden van beleid. Dit leidt tot een verschraving van het onderwijs, volgens de auteurs. *Het alternatief* stelt een andere werkpraktijk voor op scholen, waarbij de wijsheid en intuïtie van de leraar centraal moet komen te staan, in plaats van regels, protocollen en cijfers. In 2017 ontstaat een ander initiatief van leraren: de groep *PO in Actie*⁶², waar 44.000 leraren zich bij aansluiten. De groep laat volgens eigen zeggen een “noodkreet” vanuit het onderwijs horen en eist “een eerlijk salaris” (dezelfde beloning als leraren in het voortgezet onderwijs) en “minder werkdruk. *PO in Actie*



formeert een coalitie met de vakbonden Aob, CNV Onderwijs en FvOv, met schoolleidersorganisatie AVS en de PO-raad. De groep organiseert onder andere demonstraties en stakingen, waar breed draagvlak voor blijkt te zijn op scholen. Naast lerareninitiatieven komen ook burgerinitiatieven in het onderwijs voor, bijvoorbeeld de oprichting van de actiegroep *Stop de overvolle klassen*⁶³ in 2014.⁶⁴ De groep stelt voor maximaal aantal toegestane leerlingen per klas terug te brengen. In totaal worden er meer dan 45.000 handtekeningen verzameld. De Tweede Kamer besluit het initiatief in behandeling te nemen, maar verwerpt uiteindelijk wel alle moties die naar aanleiding van het initiatief zijn ingediend⁶⁵.

De Verkenning Leraren: een duiding van de strategie achter de meest recente poging

De meest recente poging tot lerarenbetrokkenheid is het advies *Verkenning Leraren* van Commissie Rinnooy Kan. De Commissie benadrukt dat de salariëring en medezeggenschap van leraren de afgelopen tien jaar zijn verbeterd, maar dat de beroepsgroep als ‘groep’ nog onvoldoende krachtig is en zich ook nog onvoldoende betrokken voelt. De Verkenning Leraren doet een aantal voorstellen om die kracht en betrokkenheid van leraren verder te ontwikkelen. Het advies pleit voor het creëren van ‘een leraren-gemeenschap’ die zo georganiseerd is dat deze de samenwerking aangaat met elkaar. Voor de organisatie van deze gemeenschap dient de overheid volgens het advies actie te ondernemen: de Commissie ziet een rol voor het ministerie in het zorgen voor tijd, geld en inhoud. Dit moet de groep in staat stellen om *zichzelf van onderop te organiseren*. Het advies richt zich daarmee op het kwadrant van *Network Governance*, waar het vanuit overheidssturing (*New Public Management*) moet leiden tot actie van onderop (*Societal Resilience*). De overheid moet actie ondernemen door voor elke sector (PO, VO en MBO) zogeheten *informateurs* aan te stellen. Deze informateurs moeten in het veld het voortouw nemen bij de nadere vormgeving en inrichting van de professionele ontwikkeling van de beroepsgroep. Hiermee probeert de Commissie de condities te creëren waarmee ook voor de beroepsgroep leraren *ng-strategieën* kansrijk worden: door te komen tot vertegenwoordigende organisaties waarmee het ministerie door het veld gedragen afspraken kan maken, die hun ‘leden’ vervolgens ook écht naleven.

4.2 Patronen in de professionaliseringsstrategieën

Vanuit een professionaliseringsperspectief (zie paragraaf 2.2) zien we ook een aantal patronen terug. Allereerst valt op hoe weinig er sprake is van *klassieke professionalisering*. Hoewel over leraren vaak wordt gesproken als een beroepsgroep en een ‘professie’ of ‘vak’, is er weinig controle over het vak vanuit de beroepsgroep zelf. Leraren opereren niet volgens de klassieke invulling van het begrip ‘professional’. Er is ook weinig beweging in die richting te zien. Er is onder leraren géén coherente poging waarneembaar tot klassieke professionele begrenzings van het vak, zelf-gereguleerde toegang of afgebakende inhoudelijke invulling. Dit is een groot verschil met bijvoorbeeld medische professies, die evidence-informed werken nastreven en waarin het werk in grote mate gestandaardiseerd en geprotocolleerd is, doordat daar door de beroepsgroep overeenstemming over bereikt is. De standaarden en protocollen stelt de beroepsgroep zelf op en er is collectieve overeenstemming over – die wordt althans in daarvoor door de groep ingerichte instituties bereikt. Deze overeenstemming beslaat de inhoud van het vak en gaat over wat de juiste methoden zijn om te werk te gaan, en daarmee aandoeningen op effectieve wijze te behandelen. Iedereen die van die door de beroepsgroep zelf opgestelde normen afwijkt, wordt daarop aangesproken. De beroepsgroep ‘maakt’ en controleert daarmee zichzelf.

Er zijn echter wel uitzonderingen waarneembaar. Zo zijn er verschillende initiatieven van onderop. Het initiatief *VMBO* is een goed en inspirerend voorbeeld, van buiten het funderend onderwijs (namelijk in het middelbaar beroepsonderwijs), waarin leraren zichzelf organiseren rondom een inhoudelijk gesprek over het vak. Het initiatief *PO in Actie* behoort minder tot die categorie omdat deze groep de eigen inbreng lijkt te beperken tot arbeidsvoorwaarden (hierover in het navolgende meer). De groep ‘*Het Alternatief*’ komt wat dat betreft veel dichterbij de klassieke professionalisering, maar uiteindelijk is deze sterk inhoudelijk georiënteerde beweging niet werkelijk gematerialiseerd. Het patroon is juist de afwezigheid van klassieke professionalisering, met een aantal pogingen als uitzondering daarop.

In tegenstelling tot het gebrek aan klassieke professionalisering zien we wel veel pogingen van *opgelegde professionalisering*. Die pogingen komen soms vanuit het ministerie, soms vanuit de koepels, en vaak vanuit het samenspel tussen beide. Wij zien vanuit de koepels ingezette professionalisering als opgelegde professionalisering, omdat koepels géén lerarenorganisaties zijn. De koepels zijn het vertegenwoordigende platform van

de onderwijsbesturen. In de koepels kunnen leraren intensief betrokken zijn, maar het is niet 'hun' vertegenwoordigende organisatie. In zekere zin is dat symptomatisch voor de staat van de professionalisering van leraren: de vertegenwoordiging van de beroepsgroep wordt verzorgd door de vertegenwoordiging van een andere groep in het veld. De bestuurders vertegenwoordigen in het onderwijs de leraren; alsof de ziekenhuisbestuurders de artsen vertegenwoordigen, of het openbaar ministerie de advocaten. Dat heeft tot gevolg dat een andere, beter georganiseerde groep, invulling geeft aan de inspraak in beleid, ook als dit beleid over leraren gaat. Lastig daaraan is ook dat belangen en opvattingen van leraren soms haak kunnen staan op die van hun leidinggevenden.

Opgelegde professionalisering is vaak niet 'oplegend' bedoeld. Het Ministerie van ocw beheert bijvoorbeeld de website *leraar.nl*, waarop leraren met elkaar ervaringen kunnen delen en in gesprek kunnen komen. Dat is een platform waarop professionalisering tot stand kan komen, maar het is wel vanuit ocw 'ingezet'. Faciliteren en opleggen liggen vanuit het professionaliseringsbegrip dicht bij elkaar. Het in staat stellen van de ander om zich te professionaliseren, en daarbij een handje toesteken, is in de strikte betekenis een uitdrukking van opgelegde professionalisering. Veel van deze opgelegde professionalisering is eerder onmacht dan regelzucht. De dwingende rol in de professionalisering lijkt een gevolg van het uitblijven van klassieke professionalisering vanuit de beroepsgroep zelf. De reactie van het ministerie van ocw is dan om het te proberen via de bestaande kanalen voor georganiseerd overleg. Het ministerie gaat om toch tot professionalisering te komen 'dan maar' standaarden opleggen, of zelf invulling geven, in de hoop of verwachting dat er dan alsnog beweging vanuit het veld zelf ontstaat. Zo is de opgelegde professionalisering deels ook een 'terugvaloptie': omdat het niet vanzelf gebeurt, wordt het 'dan maar opgelegd'.

Op deze manier is ook de patstelling rond de Wet Beroep leraar en het Lerarenregister op te vatten. Het was de bedoeling om de beroepsgroep ruimte te geven om via het register zelf regie over het vak te nemen. Maar nu het de beroepsgroep niet lukt om er zelf eigenaarschap voor te ontwikkelen, is het register 'teruggegeven' aan het ministerie. Het ministerie wil de wet en het register niet van tafel halen en laat het nu boven de sector hangen, vanuit de gedachte: "het komt er toch". Daarmee wordt het een uitdrukking van opgelegde professionalisering, terwijl het oorspronkelijk bedoeld was als instrument voor klassieke professionalisering.

Het register was bedoeld als instrument voor zelf-gereguleerd eigenaarschap vanuit de beroepsgroep, een essentieel middel om tot klassieke professionalisering te komen.

Als we vanuit de professionaliseringsstrategieën kijken naar de voorstellen van de Commissie Rinnooy Kan, dan zien we ook hierin een uitdrukking van *opgelegde professionalisering*. De commissie is weliswaar expliciet over de intrinsieke motivatie die leraren voor dit onderwerp moeten voelen, maar de voorstellen richten zich wel op sturing vanuit het ministerie richting leraren. De acties zijn erop gericht om het ministerie leraren te 'laten' mobiliseren om mee te doen aan een proces waar ze op dit moment zelf niet warm voor lopen en ook niet actief in zijn. Vervolgens is de mobilisering erop gericht om leraren 'aan tafel' te brengen om met het ministerie in gesprek te gaan over de invulling van het vak. Dat is dus een invulling van professionalisering die tot een samenwerkingsrelatie van beleid en leraren moet leiden, en waarbij leraren bij het beleid aanschuiven. Klassieke professionalisering werkt precies omgekeerd. Een beroepsgroep organiseert zichzelf, disciplineert zichzelf, beheert zichzelf, neemt strategische besluiten over zichzelf, en meldt zich dan op zelfgekozen momenten voor afstemming met het beleid op punten waarvoor de beroepsgroep het idee heeft dat beleid een bijdrage kan leveren. Dat is een andere toonzetting en richting in de relatie. Niet aanschuiven bij beleid, maar een autonome positie, waarbij de beroepsgroep zijn interactie met het beleid kiest. Daar kunnen symbiotische samenwerkingsrelaties tussen beroepsgroep en beleid uit ontstaan, maar spanning, frictie en tegenstelling is evengoed mogelijk.

We zien in het veld wel veel voorbeelden van *professionalisering binnen individuele organisaties*. Leraren doen veel aan de ontwikkeling van hun vak; het gebeurt alleen in *individuele organisaties*, op eigen initiatief van leraren, scholen en teams. Leraren volgen cursussen, studiedagen en trainingen. Individueel of met hun teams zijn ze voortdurend bezig met het op peil houden van hun kennis. Er gebeurt veel aan kwaliteitsverbetering, alleen niet op het niveau van de beroepsgroep. Leraren bekwamen zich individueel in hun vak en gaan daarbij ook veelvuldig het gesprek aan wat het vak behelst en waar nieuwe ontwikkelingen zich op moeten richten. Je zou daarom kunnen spreken van *geïndividualiseerde professionalisering*, ook al is dat in de letterlijke zin een contradictie.

Interessant is de toenemende rol van de methoden in het dagelijks werk. Dit is een vorm van *stille professionalisering*, of *schaduwprofessionalisering*, die wordt gedreven door marktpartijen in het onderwijs. Educatieve uitgeverijen benoemen hun inzet nadrukkelijk als ondersteunend aan het vak. Ze framen hun producten als instrumenten in de ambachtelijke handen van de professional: de leraar. Maar tegelijkertijd zijn die methoden zo gedetailleerd, tot en met de concrete instructie en werkvormen aan toe, dat het de vraag is of de methode niet langzaam het instrument is ontgroeid. Misschien is de methode inmiddels wel de professie. Daar komt bij dat educatieve uitgeverijen de methode niet alleen 'verkopen', maar daarbij ook aanvullende diensten leveren, zoals uitleg en training in het gebruik van de methoden. Die praktijk benadert heel dicht de route van professionalisering door toeleverende bedrijven. Deze beweging is impliciet en valt daarom ook niet op in de analyse van de beleidsdocumenten die gaan over professionalisering of over lerarenbetrokkenheid. Dat is niet de vindplaats van deze vorm van professionalisering. Tegelijkertijd is het wel een beweging die zichtbaar is in de werkpraktijk. In de ultieme uitdrukking van dit patroon, wordt de leraar onderdeel van de methode, in plaats van dat de leraar er controle over heeft. De methode wordt langzaam dominant aan de autonomie van de professional.

Veel van de professionalisering vindt daarnaast plaats via de lijn van de arbeidsvoorwaarden: er is sprake van de *collectieve arbeidsovereenkomst* als middel. Dat is een specifieke vorm van professionalisering. Bij afwezigheid van inhoudelijke beroepsorganisaties verplaatst de discussie over het vak van de leraar zich naar de onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden en werkomstandigheden. De CAO is daarvoor het vehikel. Het vak van leraar is via CAO's beschermd, door een stelsel van door leraren te behalen 'bevoegdheden'. Daar zijn recent extra modules aan toegevoegd, bijvoorbeeld voor rekenen en taal. Die standaarden hebben echter niet zozeer te maken met inhoudelijke normen (wat moet een goede leraar kunnen?), maar gaan vooral over arbeidsvoorwaarde: op welk niveau kan de leraar werken en welke inschaling of toelage hoort daarbij? Het zijn nuances, maar dergelijke afspraken smaken toch meer naar loonvorming en arbeidsvoorwaarden, dan naar een sterk inhoudelijk georiënteerd gesprek over wat het vak als ambacht of professie inhoudt. Opvallend is dat waar leraren zich succesvol van onderop organiseren, de thema's ook vooral werkdruk en beloning zijn, en veel minder inhoudelijke invulling van het werk. We zien buiten deze concrete pogingen tot professionalisering wel heel veel beweging rond het meer generieke thema van lerarenbetrokkenheid.

4.3 Patronen in participatiestrategieën

Wat betreft participatiestrategieën (zie paragraaf 2.2) zijn er *veel initiatieven* om leraren meer te betrekken bij het onderwijsbeleid. Er zijn spiegels, leraar-ambtenaren, reflectiesessies, werkbezoeken en talrijke andere vormen waarin het beleid en ‘de leraar’ heel open en direct met elkaar in gesprek kunnen treden. Het ministerie investeert veel in de relatie met leraren en ook veel leraren steken veel tijd, energie en creativiteit in deze interacties. De *Lerarencommunity* is daarvan een goed voorbeeld: een grote groep leraren is hier wekelijks actief en zet zich in voor het inbrengen van de inhoudelijke stem van de leraar in beleid. Dat zijn initiatieven die niet onbelangrijk zijn en die erop gericht zijn om de stem van de leraar, en de kennis van de praktijk in de klas en in de school, meer door te laten dringen in beleidsprocessen op het ministerie. Het departement kent sinds een aantal jaren een agenda van initiatieven gericht op lerarenbetrokkenheid onder de noemer ‘*Denk mee met ocw*’. Onder deze agenda vallen alle initiatieven waarin leraren worden betrokken bij beleid.

Een voorbeeld van een weliswaar intensieve, maar toch vooral *adviserende en raadplegende rol*, is het aanstellen van zogenaamde *leraar-ambtenaren* op het departement. Het doel daarvan is om leraren actief te betrekken bij de totstandkoming van beleid en om het voor ocw makkelijker te maken om het netwerk en de expertise van leraren uit het onderwijsveld te benutten. De leraar-ambtenaren staan voor de klas en hebben daarnaast bij ocw een adviserende rol in beleidsvorming, als ambtenaar werkend binnen het departement. De leraar-ambtenaren organiseren bijeenkomsten en benutten daarvoor een lerarennetwerk. Ook organiseren zij zogeheten *Praktijkspiegels*. Tijdens deze bijeenkomsten wordt met beleidsmedewerkers van ocw gesproken over thema’s en vraagstukken die spelen bij leraren of bij het ministerie. In die lijn ligt ook het recent opgerichte *Vertelpunt*: een initiatief van Minister Slob om betrokkenen uit te nodigen om hun ervaringen met Passend Onderwijs te delen.

Dat zijn pogingen van het ministerie om de stem van leraren mee te nemen in beleidsvorming, maar het gaat daarbij wel om leraren die ‘meedenken met ocw’. Het departement ziet leraren als serieuze gesprekspartner, maar het gaat nog steeds wel om het uitnodigen van de leraar in het eigen beleidsproces. Het is ‘de stem van leraren’ inbrengen in beleidsprocessen van het departement. Wat we minder zien is de poging tot het ontwikkelen van ‘de stem van de leraar’, die voor zichzelf kan spreken. Met het intensiveren van het contact met leraren in beleidsvorming is nog niet de beroepsgroep

van ‘de leraar’ versterkt. Dat is een belangrijk onderscheid. Het kan vooruitgaan met de lerarenbetrokkenheid, maar stilstaan of achteruit bewegen op het vlak van professionalisering, terwijl de betrokkenheid impliciet bedoeld is om de beroepsgroep te versterken.

Hoewel we dus veel voorbeelden zien van participatie op verzoek van het beleid, zien we tegelijkertijd wel een wens bij leraren om juist proactiever met vakontwikkeling om te gaan. We zagen dit vooral in antwoord op vragen die we aan 250 leraren stelden via de *Lerarencommunity*⁶⁶, over hoe leraren hun eigen rol in de ontwikkeling van hun vak zien.

Leraren zelf aan het woord: hoe zien leraren hun rol in de ontwikkeling van hun vak?

De in de *Lerarencommunity* door ons ondervraagde leraren geven aan weinig betrokkenheid te ervaren. Ze hebben de indruk dat slechts een kleine groep leraren zich incidenteel uitspreekt over beleid: *“Onder de docenten is veel kennis en ervaring aanwezig. Hiervan wordt te weinig gebruik gemaakt bij het ontwikkelen en herzien van beleid. Incidenteel gebeurt het wel”*. Ze hebben bovendien het gevoel dat er weinig met hun input wordt gedaan. Ze ervaren afstand tussen henzelf en het beleid. Beleidsmedewerkers missen hierdoor volgens leden van de community belangrijke inzichten uit de praktijk.

De ondervraagde leraren zien het belang van betrokkenheid en willen graag ‘gehoord’ worden. Door betrokken te zijn, voelen leraren meer verantwoordelijkheid voor het onderwijs en ontstaat er meer draagvlak voor beleid, zo geven ze aan. Betrokkenheid verkleint volgens ook hen de afstand tussen beleid en werkveld, draagt bij aan een betere aansluiting op de praktijk en kan zo de effectiviteit van beleidsplannen vergroten: *“Ik denk dat het waardevol is als leerkrachten en docenten in een vroeg stadium worden betrokken bij beleidsvraagstukken, zodat er geen geld en energie verloren gaat aan plannen die ervaring in het werkveld missen.”* en *“Het gaat pas leven als je er allemaal achterstaat. (...) Ik denk dat het belangrijk is dat we zorgen voor beleid waar we wat mee kunnen, geen papieren tijgers.”*

Leraren willen graag op een laagdrempelige manier betrokken worden bij beleid. Ook geven zij aan dat beleid een goede afspiegeling zou moeten

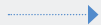


zijn van het werkveld. Voor een optimale aansluiting noemen leraren het belang van betrokkenheid van een representatieve groep vanuit verschillende sectoren en vakrichtingen, in plaats van een beperkte zeer kleine groep enthousiaste leraren die doorgaans betrokken is. Volgens hen zouden leraren die zich niet vrijwillig melden voor initiatieven zoveel mogelijk gemotiveerd moeten worden om toch mee te denken en mee te praten. Ook een betere spreiding over het land is gewenst: *“Daarnaast zouden de ontmoetingen van ocw waarbij meningen gevraagd worden van leraren op diverse plaatsen in het land georganiseerd moeten worden.”*

Door verschillende ‘lagen’ die zij als afstand tussen hen en beleid ervaren (bijv. de schoolleiding en het schoolbestuur), vinden leraren het soms lastig om door te dringen tot de laag waarin beleid tot stand komt: *“Mijn betrokkenheid van nu is de bevlogen docent die regelmatig boven het veld hangt om de samenwerking te zoeken, beleidsmakers te helpen en toekomstgericht onderwijs te borgen. Uiteindelijk ervaar ik in overleg met sommige bestuurders dat ik toch ‘maar docent’ ben en niet de bewegingsvrijheid krijg die mijn invloed op dat moment vraagt”.*

De ondervraagde leraren noemen praktische drempels voor lerarenparticipatie: tijdgebrek, gebrek aan vervangingsmogelijkheden op school, of ‘gewoon’ gebrek aan financiële middelen. Het wegnemen van deze drempels, zou betrokkenheid aantrekkelijker en de bereidheid om zelf initiatief te nemen groter kunnen maken, zo menen ze. Volgens de leraren kan ocw hierin iets betekenen door vergoedingen aan te bieden aan leraren of aan de school, zodat leraren vrij geroosterd kunnen worden als zij mee willen praten over beleid; door reistijd- en reiskosten te vergoeden; door meer mogelijkheden te creëren om online input te kunnen leveren of door beleidsmedewerkers naar scholen toe te laten komen (in plaats van andersom). ocw stuurt dan niet de betrokkenheid, maar maakt zelforganisatie mogelijk door praktische belemmeringen weg te nemen.

Leden van de community noemen verschillende manieren om actiever betrokken te raken: als lid van een medezeggenschapsraad op het niveau van de school, door mee te denken met schoolbesturen of via online platforms (zoals curriculum.nu). Hoewel een aantal leraren enthousiast is om zelf initiatieven te starten, sluiten de meesten liever aan bij bestaande initiatieven. Een aantal suggesties die genoemd worden zijn: leraren online in thematische groepen laten meedenken over bestaande beleidsplannen;



in ontwikkelsessies leraren zelf een eigen voorstel of beleidsplan laten uitwerken en een beleidsmedewerker van ocw laten meelopen in de les. Tenslotte noemt de community het belangrijk om betrokken te zijn tijdens verschillende fasen van beleidsprocessen: het liefst al in een vroeg stadium en niet alleen vooraf, maar ook achteraf en tijdens het beleidsproces, zodat zij bijvoorbeeld achteraf ook feedback kunnen geven op bestaand beleid. Dit kan dan worden meegenomen in toekomstige plannen of leiden tot eventuele bijstelling van beleid.

Als we kijken naar de patronen in de participatie, dan zien we *zelfbestuur* vooral rond arbeidsvoorwaarden. Een voorbeeld is PO in Actie⁶⁷, een actiegroep die vooral kijkt naar arbeidsvoorwaarden. De groep noemt zichzelf een ‘vakbond’. Het is zelforganisatie, maar bedoeld om leraren te vertegenwoordigen in onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden en werkomstandigheden.

Een vorm van *inhoudelijk zelfbestuur* is de *VMBO*; deze opereert niet in het funderend onderwijs, maar kan wel als inspirerend voorbeeld gelden. De Beroepsvereniging Opleiders MBO (middelbaar beroepsonderwijs) is ontstaan vanuit de behoefte van opleiders (docenten en onderwijsondersteuners) om meer regie te hebben over hun eigen vakmanschap. Hier zijn de leraren in het MBO er op uit om de regie over hun vak te nemen en vanuit een eigen inhoudelijke strategie een tegenwicht tegen beleid te vormen. Dat is participatie in de meest vergaande vorm op de participatieladder. Een eigenstandig geluid, waar het beleid zich vervolgens toe te verhouden heeft. Niet perse coöperatief met beleid, maar wel *van* de beroepsgroep zelf. Docenten vinden hun verbondenheid op basis van specifieke gedeelde vakken. Zij voelen zich specialist op een vakgebied en dat is de basis voor de zelforganisatie. In de *VMBO* ontstaat zo een inhoudelijke gemeenschap met klassiek professionele potentie. Dergelijke initiatieven zijn echter schaars: we hebben in het PO en VO geen vergelijkbare initiatieven gevonden.

We zien ook pogingen om tot een gelijkwaardige *coproductie van beleid* tussen leraren en het ministerie te komen. Een voorbeeld hiervan was het *Lerarenparlement*. De idee daarachter was dat het Parlement leraren zou vertegenwoordigen en namens hen zou kunnen spreken in beleidsvorming. Het Parlement is echter gekoppeld aan het lerarenregister: alleen geregistreerde leraren zouden er een stem in hebben; het Parlement spreekt dus alleen namens geregistreerde leraren. Nu het Lerarenregister

echter door het veld is ‘teruggegeven’ aan het Ministerie, en er zich maar weinig leraren hebben geregistreerd, is die vertegenwoordigende rol er niet meer. Interessant is dat het Parlement zich desondanks opnieuw tot het Ministerie heeft gewend voor een subsidie. De reden voor die aanvraag is begrijpelijk, want leraren hebben middelen nodig om hun ‘parlementaire’ werk te kunnen doen. Tegelijkertijd is het geen signaal van werkelijke gelijkwaardigheid in de coproductie dat de ene partij de andere financiert. Het gesternte voor het Lerarenparlement en de kans om tot werkelijke coproductie te komen is daarmee niet veelbelovend.

Het advies van de Commissie Rinnooy Kan is ook te lezen als een poging om tot gelijkwaardige **coproductie** te komen. De Commissie probeert condities voor coproductie te scheppen en tot georganiseerde gesprekspartners te komen. De taal is hier die van het parlement en de brede georganiseerde vertegenwoordiging: *informateurs* die leraren mobiliseren om zo tot ‘de stem’ van de leraar te komen, die zo aan kan schuiven als counterpart voor beleidsvorming van het ministerie. De Commissie is vanuit participatie bezien zeker géén poging om tot zelfbestuur van leraren te komen. Het is een participatiestrategie die zeker interactiever is dan beleidsconsultatie, maar die niet streeft naar autonomie en zelfbestuur van leraren als beroepsgroep.

4.4 Patronen in de actorstrategieën

Als we kijken naar de actorstrategie van het ministerie (zie paragraaf 2.3), dan zien we allereerst dat veel van de pogingen tot professionalisering vanuit het **ministerie** zijn ingezet. Het ministerie heeft veel geprobeerd om leraren te betrekken. Leraren zijn uitgenodigd om mee te denken, er zijn panels georganiseerd, er zijn werkbezoeken geweest en leraren zijn gevraagd om zelf met ideeën te komen. Het ministerie heeft zelfs ‘leraar-ambtenaren’ op het departement ingesteld en er zijn Praktijkspiegels ingericht waarin leraren direct kunnen reflecteren op plannen van het ministerie. Het ministerie heeft dus zeker geprobeerd om leraren meer positie te geven in de discussie over hun vak.

In de dossiers van professionalisering en betrokkenheid zien we ook veel activiteit van **de koepels**. Veel initiatieven voor professionalisering komen van de kant van de onderwijskoepels (sectorraden). Zij hebben geprobeerd om met een proactieve agenda hun positie tussen het ministerie en het veld in te vullen. De koepels hebben een aantal keren een poging ondernomen

om zich op te werpen als de inhoudelijke vertegenwoordiger van leraren en zich in de discussies met het beleid sterk te maken voor hun positie. Het ministerie heeft daar zeer ontvankelijk op gereageerd en het is een aantal keren ook tot concrete afspraken gekomen. Dat leidde ertoe dat de koepels ‘namens’ de leraar het gesprek over het vak hebben gevoerd. De leraren hebben daar zelf alleen niet de regie over.

Ook is geprobeerd om via de instelling van *speciale commissies* te komen tot professionalisering. Met die commissies is gepoogd om een onafhankelijk forum te creëren dat met gezag voorstellen kan doen voor de verdere ontwikkeling van het vak. Daarbij gold het ministerie vaak als de vestigende partij, maar heeft het zijn best gedaan om vooral niet de indruk te wekken van een ministeriële commissie. Er is veel oog geweest voor de samenstelling van de commissies, bijvoorbeeld in de casting van de voorzitter en met het zoeken naar mensen die het perspectief van de leraar zelf konden inbrengen. Dergelijke commissies zijn pogingen om de gedachten, wensen en belangen van verschillende partijen rondom het onderwijsveld te verzamelen en die in een concreet advies te bundelen. Actoren nemen dan niet zelf de middenpositie in, maar spreken via de commissie.

We hebben ook enkele initiatieven vanuit *leraren* zelf gezien. Soms ontstonden dergelijke initiatieven bijna onbedoeld, bijvoorbeeld als opvolging van een boek over het vak van de leraar. Zo is er zeker de laatste jaren een toenemende organisatiegraad vanuit het veld geweest. Deels in reactie op voornemens van het ministerie, maar deels ook in een eigenstandige beweging, vanuit eigen intenties en voorkeuren over waar het vak zich heen zou moeten ontwikkelen. Tegelijkertijd valt wel op dat veel van de zelforganisatie na verloop van tijd momentum verliest. Een aantal verbanden is uit elkaar gevallen. Er is wat dat betreft vanuit eigen initiatief van leraren nog geen coherente groep ontstaan die de positie van leraren stevig en systematisch in kan brengen.

5 Conclusie

Observaties en patronen

De belangrijkste observatie van onze analyse is dat het leraren niet goed lukt om zich als een professionele beroepsgroep te formeren. Er is weinig inhoudelijke organisatiegraad. Daar waar er wel wordt georganiseerd is dat op het niveau van de arbeidsvoorwaarden en werkdruk. Het Lerarenregister, wat een vehikel had kunnen zijn voor zelfbeheer, is door het veld afgewezen en voorlopig ‘teruggegeven’ aan het ministerie. Er zijn wel voorbeelden van georganiseerde professionalisering door leraren, maar die beperken zich qua schaal tot bepaalde groepen en een voorhoede van enthousiastelingen. Tot vormen van systematische vertegenwoordiging van de beroepsgroep als geheel groeien die initiatieven niet uit en dat lijkt ook niet de inzet ervan te zijn. Dat roept de vraag op wie eigenlijk de wens heeft dat leraren zich als beroepsgroep organiseren. Leeft die ambitie wel bij leraren zelf?

Ondertussen wordt er wel door allerlei partijen gewerkt aan de invulling van het vak van de leraar. Het ministerie en de koepels zijn actief in het sluiten van akkoorden en normen met gevolgen voor het vak van de leraar. Zij zoeken contact met leraren, maar het zijn uiteindelijk initiatieven *over* leraren, niet *van* leraren. Daarbij doet zich iets paradoxaals voor. Het ministerie zoekt in eerste instantie naar eigen beweging vanuit het veld en probeert die ook te ondersteunen. Vervolgens gebeurt er (volgens het ministerie) onvoldoende en neemt het ministerie de beweging over. Leraren vinden dat ze onvoldoende gehoord worden en vertonen weerstand tegen de voorstellen. Dat lokt weer uit dat het ministerie zich meer dwingend gaat gedragen, en het sterkt leraren in de gedachte dat ze geen rol hebben in de discussie over ‘hun’ vak. Zo belanden alle betrokkenen in een neerwaartse spiraal die versteviging van de beroepsgroep in de weg staat.

Voor een deel is deze beweging het gevolg van de sturingsstrategieën van het ministerie zelf. Het ministerie lijkt op zoek naar één lerarenvertegenwoordiging, die vanuit één stem namens leraren spreekt. Het beeld van ‘de

leraar aan tafel' wordt daarbij vaak gebruikt: een institutionele stem van leraren die in het reguliere overleg aan de beleidstafel kan aanschuiven en namens de leraren spreekt. Dat is een strategie die past in het perspectief van netwerksturing, waarin we een samenwerkende overheid terugzien. Deze strategie is geënt op klassieke vertegenwoordigende structuren. Eigenlijk zoekt het ministerie naar een plaats voor leraren in de klassieke polder: een beroepsorganisatie van leraren, die met de koepels en het ministerie afspraken kan maken en gemaakte afspraken binnen de eigen beroepsgroep handhaaft en inzet verzekert. Het ministerie zoekt in dat opzicht niet alleen naar een stem, maar ook naar een bindend commitment: de handtekening onder het akkoord die de afspraken onderschrijft.

Daarnaast zien we pogingen van het ministerie om leraren te laten 'meedenken' met ocw-beleid. Leraren wordt gevraagd om mee te werken en om mee te draaien in de beleidsprocessen van het ministerie. Ook dit is een klassieke manier van denken over participatie: meedenken en meedoen met beleid. Lerarenbetrokkenheid zou een veel autonomere beweging kunnen omvatten, met eigen beleid en eigen disciplinerende. Waar het ministerie vervolgens in de beleidsvorming rekening mee heeft te houden. Deze vorm van zelfsturing zien we niet in het veld en we zien ook niet de wens hiertoe vanuit het ministerie. Zo beperken leraren én het ministerie zich onnodig tot klassieke beelden over professionalisering en participatie.

Tegelijkertijd is er aan de randen van het veld een in potentie zeer disruptieve beweging aan de gang. Anderen, waaronder de educatieve uitgeverijen, spelen een steeds belangrijker rol in de invulling van het vak. Zij ontwikkelen steeds intensievere en kwalitatief hoogwaardige methoden, die maken dat het vak van leraar zich soms beperkt tot het uitvoeren van de methode. We zien ook dat de rol van ondersteuners en zorgprofessionals in de klas toeneemt en dat zorg daarmee steeds meer de inhoud van het vak van de leraar invult. Daarover hebben leraren niet zelf de controle; hier zijn de zorgprofessionals leidend. Dit is al terug te zien in de rol van interne begeleiders, remedial teaching, speciale trajecten en zorg in het kader van passend onderwijs. Leraren zijn daarin niet langer de bepalende speler, maar meer en meer afhankelijk van wat andere beroepsgroepen van het vak van de leraar vinden. Zo wordt er door anderen steeds meer invulling gegeven aan het vak van de leraar en verkleint de controle van de leraar op het vak.

Strategie bepalen: keuze, congruentie en een gelijkwaardig gesprek

In onze analyse hebben we een onderscheid gemaakt in drie strategische keuzes die te maken zijn bij het ontwerpen van pogingen tot meer betrokkenheid of professionalisering van leraren. Ten eerste gaat het om een keuze voor een **sturingsperspectief**, ten tweede om een **inhoudelijke strategie** en ten derde om een **actorstrategie**. Voor de inhoudelijke strategie hebben we twee richtingen onderscheiden: de vorm van de beoogde professionalisering en de aard en mate van de beoogde participatie.

Het valt op dat er vaak weinig congruentie tussen die verschillende strategieën is. Het ministerie beoogt zelforganisatie, maar gaat in gesprek met de koepelorganisaties. Leraren vinden zichzelf behoren tot een professionele beroepsgroep, maar ze komen niet tot de zelforganisatie en klassieke professionalisering die daar doorgaans mee gepaard gaat. Het ministerie zoekt een stevige zelfgeorganiseerde beroepsgroep, maar komt met opgelegde professionalisering. Het lerarenregister zou van de beroepsgroep zelf moeten zijn en staat ruimte voor de professional voor, maar het wordt in een wet en met regels en normen vastgelegd. De commissie Rinnooy Kan wil klassieke professionalisering op gang brengen, maar doet dat door vanuit het ministerie ‘informateurs’ het land in te sturen om leraren te mobiliseren om met het ministerie aan tafel te komen. Dat zijn pogingen om tot netwerksturing te komen en een dialoog op gang te brengen die leidt tot professionalisering, maar inhoudelijk lijkt het meer op opgelegde professionalisering dan op klassieke professionalisering. De keuze voor termen als ‘informateur’ en ‘aan tafel’ straalt dat ook uit. Er wordt geprobeerd om een ‘pseudo-koepel’ te bouwen, die naast de bestaande institutionele structuren in het onderwijsveld staat. Het is de vraag of dat past bij de professionaliteit van de leraar die gezocht wordt.

Voor elk van de strategische keuzes en afwegingen die te maken zijn op basis van de hier gepresenteerde perspectieven (sturingsstrategie, inhoudelijke strategie en actorstrategie) is geen inherente goede of foute optie aan te wijzen. Het gaat er eerder om te zoeken naar de optie die het best past bij het vraagstuk. Het is belangrijk dat keuzes voor elk van de sturingsperspectieven op elkaar zijn afgestemd, bij elkaar passen en een zekere interne coherentie vertonen. Strategie moet passen bij het externe vraagstuk én intern coherent zijn. Als het doel is om een zelfstandige beroepsgroep te bewerkstelligen, dan zouden de sturingsstrategie en de actorstrategie daarbij moeten passen. En als klassieke professionalisering de beoogde opbrengst is, dan dient er oog te zijn voor het gevaar dat pogingen

daartoe als opgelegde professionalisering overkomen. Als het gaat om participatie en als het de bedoeling is om leraren te laten mee-ontwerpen of co-produceren, dan verhoudt zich dat mogelijk slecht tot een traditionele vorm van sturing met wetgeving.

Aanbeveling 1: Bouw vanuit de verschillende elementen (sturingsperspectief, inhoudelijke strategie en actorstrategie) een strategie die past bij de aard van het vraagstuk én die intern coherent is.

Aanbeveling 2: Daartoe dient het ministerie de doelen rond professionaliteit en betrokkenheid nader te definiëren en expliciteren, om op basis hiervan de eigen incoherenties weg te nemen.

De belangrijkste complicatie die hierbij optreedt is dat klassieke professionalisering vanuit de beroepsgroep zelf alleen werkt als het initiatief ervoor uit de groep zelf komt. In termen van sturing betekent dit een vorm van sturing langs de route van *Societal Resilience* (vanuit het perspectief van de responsieve overheid). In termen van actorstrategie is het dan nodig om bij de leraren zelf uit te komen en daarvoor niet eerst de weg via koepels of vertegenwoordigers te zoeken. Als het gaat om beweging van onderop, van binnenuit, vanuit de nog te vormen beroepsgroep zelf, dan past het niet om te snel te zoeken naar vertegenwoordigende overkoepelende structuren, die bovendien niet of niet voldoende leraren representeren.

Dat betekent dat het ministerie op zoek moet naar instrumentarium en interventies die passen bij een strategie van *Societal Resilience* (een responsieve overheid), gericht op zelfbeheer en klassieke professionalisering van leraren. Een dergelijke strategie ligt niet in het verlengde van meer netwerkende strategieën en 'koepel-akkoorden', maar kent fundamenteel andere uitgangspunten. De uitkomsten ervan zijn ook anders: niet perse één groep die spreekt namens alle leraren, maar mogelijk een variëteit aan partijen die namens groepjes leraren spreekt, van waaruit op termijn, vanuit de groep zelf, wel uniforme opvattingen over het beroep en het vak kunnen ontstaan. Maar dan wel in die volgorde: van buiten naar binnen, vanuit variëteit naar mogelijk op termijn uniformering. Dat is een opvatting die voor beleidsprocessen lastig is en die ook niet past binnen het institutionele raamwerk zoals het er nu is. Tegelijkertijd is het wel een vorm die past bij de uitgangspunten van het onderwijsveld en de verdeelde autonomie over het veld.

Aanbeveling 3: Neem het sturingsperspectief van *Societal Resilience* als de basis voor strategie-ontwerp, wat betekent dat ook de inhoudelijke strategie en de actorstrategie in lijn hiermee mee moeten veranderen.

Aanbeveling 4: Tot nu toe is het leraren niet of niet goed gelukt om zichzelf te organiseren; het ministerie zal moeten zoeken naar interventies die helpen bij het organiseren van zelfsturing, ofwel: op zoek naar *gestuurde zelfsturing*.

Onze analyse heeft dus consequenties voor het ministerie, dat zich nog meer dan nu zal moeten richten op *Societal Resilience*-interventies als het klassieke professionalisering op gang wil brengen. Dit heeft als risico dat er op korte termijn weinig tot stand komt en er versnippering op zal treden in het veld.

Er zijn ook consequenties voor leraren zelf, want zij dreigen veel te verliezen. Onze observaties ten aanzien van de beweging van andere actoren scheppen een voor leraren zeer ongunstig beeld. Hun vrijheid wordt door steeds meer andere partijen ingenomen: niet eens primair of alleen door het ministerie, maar ook de besturen, educatieve uitgeverijen en ondersteuners en zorg-professionals 'knagen' aan de beroepsgroep. Daarmee beperken zij de ruimte voor leraren om zelf tot beroepsvorming te komen. Het zou kunnen betekenen dat leraren deze eerst zullen moeten terugwinnen. Wij hebben dat hier geduid als *stille professionalisering*, of *sluipende professionalisering*. Professionalisering gebeurt wel, maar van buitenaf, zonder dat leraren er zelf bewust voor kiezen. Wat leraren mogelijk 'in slaap sust' is dat ze op het terrein van arbeidsvoorwaarden wel meer georganiseerd zijn in de afgelopen periode. Dat gaat deels om 'eigen' organisatie, maar ook deels door middel van vertegenwoordiging door anderen, zoals vakbonden en koepels van besturen (sectorraden). Hier boeken leraren wat successen, in die zin dat ze onderhandelingsresultaten behalen, maar dat gebeurt niet vanuit eigen vertegenwoordiging. Dat kan nog steeds een bewuste en gerichte keuze zijn, maar daar lijkt het nu niet op.

Aanbeveling 5: Ga het gesprek aan over sluipende professionalisering, die uiteindelijk voor zowel het ministerie als de beroepsgroep een negatieve uitkomst heeft, omdat het resulteert in een verlies van controle over het vak. Omdat beide partijen veel te verliezen hebben, kan dit zorgen voor een gedeelde basis en aanknopingspunt in het gesprek tussen leraren en het ministerie.

Zo liggen er vragen op twee niveaus. Het ministerie worstelt vooral met een instrumentele vraag. Als het inderdaad uit is op zelf-georganiseerde klassieke professionalisering van leraren, met een beroepsgroep die autonoom tegenspel biedt bij beleidsvorming, dan is de vraag: *wat kan het ministerie doen om zelforganisatie van onderop te stimuleren, zonder dat het onbedoeld de beweging overneemt of professionalisering oplegt?*

Voor leraren ligt er nog een fundamentele vraag op tafel: *willen leraren wel een georganiseerde en professionele beroepsgroep zijn en wat voor beroepsgroep willen zij dan verwerkelijken?* Is het leraarschap een vak, in de betekenis van de klassieke professie, of wordt het steeds meer een beroep, of 'werk' dat een bepaalde groep mensen met veel passie, inzet en betrokkenheid doet, maar waar de behoefte en het vermogen tot eigen controle over wat het vak behelst er niet is. Een beroep dat met andere woorden meer in 'de uitvoering' zit, waarbij anderen invulling geven aan het wat (het ministerie) en het hoe (besturen, educatieve uitgeverijen, zorgprofessionals en anderen). Nu beweegt het veld langzaam en ook onbedoeld in de richting deze laatste vorm. Dat zou op zijn minst een bewuste en werkelijke keuze moeten zijn.

Als leraren het pad van klassieke professionalisering kiezen, dan begint voor hen een instrumentele puzzel. Vreemd genoeg kan het ministerie daarin een belangrijke rol spelen. Als leraren uitspreken dat ze werkelijk zelf willen professionaliseren, maar dat ze het lastig vinden om dat te doen, dan is dat het begin van een gesprek. Als het ministerie aangeeft dat het graag meer autonome leraren wil, maar niet weet wat ze daarvoor moet doen of laten, dan is ook dat een gedeeld begin. Niet de één die de ander uitlegt dat hij een probleem heeft; of de ander die aangeeft dat hij last heeft van de één. Het is een wederzijdse dialoog vanuit een gedeeld probleem, van twee partijen die allebei beseffen dat ze vastlopen en elkaar nodig hebben. Die dan bovendien zullen ontdekken dat hun wensen niet uiteen lopen, maar uiteindelijk juist overlappen. Zo kan opnieuw gelijkwaardigheid ontstaan in de relatie tussen het ministerie en leraren. Die

gelijkwaardigheid is het startpunt van zelforganisatie door leraren. Daarmee is de zelforganisatie er nog niet; dat is nog een lange en ingewikkelde weg. Maar zonder het startpunt van werkelijke gelijkwaardigheid en gedeeld probleembesef *kan het niet*. ocw en de leraar moeten niet aan de (beleids)tafel; ze moeten eerst werkelijk in gesprek.

Aanbeveling 6: Organiseer het gesprek met leraren vanuit een positie van gelijkwaardigheid, waarin leraren niet tegenover of onder, maar naast het ministerie staan. Het ministerie kan daartoe niet dwingen, omdat het niet zou helpen iets op te leggen; het begint juist bij *naast elkaar staan*. Vervolgens is het zoeken naar een begin van een gelijkwaardig gesprek.

Naast de ander staan is voor het ministerie een radicale verandering. Het ministerie heeft veel geprobeerd om leraren dichterbij te brengen. Onze analyse laat zien dat dit is gebeurd vanuit een generatief beeld van *Network Governance* en door het 'toevoegen' van de leraar aan de onderwijspolder. Dat is een generatieve metafoor die verankerd zit in het handelen van het ministerie. Zonder het doorbreken van dat generatieve beeld, is het niet mogelijk om vanuit *Network Governance* in het perspectief van *Societal Resilience* te komen. *Societal Resilience* ligt als sturingsperspectief niet in het verlengde van *Network Governance*, maar eerder in het verlengde van *Traditional Public Administration*. Dat geldt ook voor participatiebeelden: zelfbestuur is niet het verlengstuk van coproductie. Het is eerder een omgekeerde vorm van top-down sturing, namelijk een bottom-up hiërarchie. Zonder omkering van die beelden lukt het niet.

Die omkering van generatieve beelden geldt ook voor de inrichting van de interventies en de gesprekken. Het verkennen van andere vormen lijkt nu passender dan het verder uitrollen van wat eerder al geprobeerd is. Daarbij zijn beelden als *relatietherapie* en *dilemmalogica* (zoals de Nederlands-Amerikaanse therapeut Esther Perel in haar populaire podcast *Where should we begin* bespreekt⁶⁸) misschien passend, waarbij het ook niet helpt om gewoonweg 'tegen elkaar te praten', maar juist om daadwerkelijk met elkaar in gesprek te gaan. Dat is een ongemakkelijke metafoor, vanwege het vaak heftige leed waarin gebrouilleerde koppels waarvoor het bedoeld is zijn geraakt. En het is ook niet het eerste waar een ambtenaar of bewindspersoon aan denkt. Toch is de insteek van relatietherapie om op zoek te gaan naar een aanknopingspunt, een moment, van waaruit het gesprek

kan aanvangen. Maar zonder oog voor de geschiedenis van gegroeide verhoudingen, rollen en patronen, en het vertrekpunt van de ander ontstaat er nooit een gelijkwaardig gesprek. Dan kun je wel praten, maar is er geen onderzoekende uitwisseling van wat de ander drijft en zoekt.

Datzelfde geldt voor de in het ministerie veelvuldig toegepaste werkvorm van *dilemmalogica* bedoeld voor netelige kwesties (bijvoorbeeld het leraren-tekort). Hier is het principe dat er pas een gelijkwaardig gesprek kan ontstaan door het zoeken naar een gezamenlijke basis. Meestal begint dat bij het benoemen van de ellende en het benoemen van de eigen rol daarin. Vervolgens ontstaat er ruimte voor de uitwisseling van motieven en de drijfveren van beide partners. Door het dilemma zo uit te vergroten en te benoemen – het als het ware onoplosbaar te maken – ontstaat bij betrokkenen de behoefte tot gemeenschappelijke beweging. ‘Nou, het valt op zich ook wel mee hoor’, is een veelgehoorde reactie in deze dilemmalogica-sessies. De basis is niet dat mensen bij elkaar worden gebracht, maar dat mensen zelf de behoefte ontdekken of hervinden om toe te naderen. En om daarvoor de condities te benoemen. Dat is de essentie van een gelijkwaardig gesprek. Hieruit vloeit onze laatste aanbeveling voort.

Aanbeveling 7: Om zelforganisatie en zelfsturing te ‘helpen’, moet het ministerie breken met de generatieve beelden van coproductie, vertegenwoordiging en inspraak en deze vervangen voor hele andere beelden, puttend uit zaken als relatietherapie en dilemmalogica; deze bieden passende richting voor een werkelijk gelijkwaardig gesprek waarbij de startvraag niet meer is ‘*hoe gaan we dit doen?*’, maar ‘*where should we begin?*’

Bijlage 1: Overzicht dominante strategieën achter 10 jaar beleidspogingen tot betrokkenheid

Onderstaande tabel vat in één oogopslag samen welke dominante sturingsstrategie, inhoudelijke strategie (professionaliserings- of participatiestrategie) en actorstrategie er achter verschillende beleidspogingen schuil zijn gegaan.

Tabel 2: Dominante sturingsstrategieën, inhoudelijke strategieën en actorstrategieën achter 10 jaar beleidspogingen tot betrokkenheid

Beleidsinspanningen	Sturingsstrategie	Inhoudelijke strategie		Actorstrategie
		Professionalisering	Participatie	
Actieplan Leerkracht (2009)	NPM; NG	Collectieve overeenkomst; Opgelegde professionalisering;		Overheid; werkgevers- en werknemersorganisaties
Oprichten landelijke examencommissie om beoordelingsnormen voor kennistoetsen vast te stellen (advies Onderwijsraad: <i>Kwaliteitsborging van aanstaande leraren</i> , 2009)	TPA	Opgelegde professionalisering		(Op te richten) landelijke examencommissie
Leraren met Lef (2009)	SR		Zelfsturing	Leraren
Oprichting Stichting van het Onderwijs (2010)	NG		Adviseren	Werkgevers- en werknemersorganisaties
Leraren als inspirerend rolmodel (advies Onderwijsraad: <i>Excellente leraren</i> , 2011)	SR	Klassieke professionalisering		Leraren; scholen
Leraar van het jaarverkiezingen (vanaf 2007)	SR/NG	Individuele uitoefening; toelevering door anderen		Leraren; overheid; vakjury van onderwijsexperts uit wetenschap en praktijk
Actieplan Basis voor Presteren (2011)	NPM	Opgelegde professionalisering		Overheid; schoolbesturen

Beleidsinspanningen	Sturingsstrategie	Inhoudelijke strategie		Actorstrategie
		Professionalisering	Participatie	
Actieplan Leraar 2020 (2011)	NPM	Opgelegde professionalisering		Overheid; schoolbesturen
Professionele ruimte en een professionele lerende cultuur op scholen (advies Onderwijsraad: <i>Een stevige basis voor iedere leerling</i> , 2011)	SR	Klassieke professionalisering		Scholen
Initiatief BVMB0 (2011)	SR		Zelfsturing	Leraren en onderwijsondersteuners
Bestuursakkoord PO 2012-2015 (2012)	NPM/NG	Opgelegde professionalisering; collectieve overeenkomst		Overheid; sectorraden
Professioneel statuut leraren (Advies PO-raad, 2012)	TPA	Opgelegde professionalisering; klassieke professionalisering		Overheid; Leraren
Eisen stellen aan professionaliteit van onderwijspersoneel (Advies Onderwijsraad: <i>Geregelde Ruimte</i> , 2012)	TPA	Opgelegde professionalisering		Overheid
Investeren in kwaliteit en professionalisering van leraren (Advies IvHO: <i>Onderwijsverslag 2010-2011</i> , 2012)	SR	Individuele uitoefening		Overheid; leraren
Bestuursakkoord VO-raad – ocw 2012-2015 (2012)	NPM/NG	Opgelegde professionalisering; collectieve overeenkomst		Overheid; sectorraden
Meer werving en selectie bij lerarenopleidingen (advies Onderwijsraad: <i>Kiezen voor kwalitatief sterke leraren</i> , 2013)	TPA	Opgelegde professionalisering; Toelevering door anderen (markt/maatschappij)		Overheid; lerarenopleidingen

Beleidsinspanningen	Sturingsstrategie	Inhoudelijke strategie		Actorstrategie
		Professionalisering	Participatie	
Professionele ruimte voor leraren en ontwikkeling persoonlijke professionaliteit (advies Onderwijsraad: <i>Leraar zijn</i> , 2013)	SR	Individuele uitoefening		Leraren
Gezamenlijk indicatoren ontwikkelen voor onderwijsopbrengsten en vakken (advies Onderwijsraad: <i>De stand van educatief Nederland</i> , 2013)	NG	Collectieve overeenkomst		Overheid; schoolbesturen; leraren; anderen
Onderwijsinstellingen meer ruimte geven voor een grotere professionele inbreng (advies Onderwijsraad: <i>De stand van educatief Nederland</i> , 2013)	SR	Klassieke professionalisering; individuele uitoefening		Schoolbesturen
Het alternatief: weg met de afrekencultuur in het onderwijs! (2013)	SR	Klassieke professionalisering		Leraren
(Vraag om) herijking bekwaamheidseisen leraren (2013)	TPA	Opgelegde professionalisering		Overheid
Lerarenregister (advies Onderwijsraad, 2013)	TPA	Opgelegde professionalisering		Overheid; leraren
Schoolbesturen meer bezighouden met inhoudelijk onderwijs (advies IvHO: <i>Onderwijsverslag 2011-2012</i>)	NPM	Opgelegde professionalisering		Schoolbesturen
Aankondiging gezamenlijke verkenning van thema's verschraving en overladenheid (voornemen minister, 2013)	NG	Collectieve overeenkomst		Overheid; Leraren; Scholen; Schoolbesturen en sectorraden
Nationaal onderwijsakkoord (2013)	NG	Collectieve overeenkomst;		Overheid; sectorraden

Beleidsinspanningen	Sturingsstrategie	Inhoudelijke strategie		Actorstrategie
		Professionalisering	Participatie	
Lerarenagenda 2013-2020 met onder andere strengere instroomeisen voor lerarenopleidingen (2013)	TPA	Opgelegde professionalisering; Toelevering door anderen (markt/maatschappij)		Overheid
Kritische vrienden (uit: de Lerarenagenda, 2013)	NG		Co-productie	Overheid; leraren
Burgerinitiatief om overvolle klassen tegen te gaan (Leraren in Actie, 2014)	SR	Toelevering door anderen (markt/maatschappij)		Burgers
Sectorakkoord VO 2014-2017 (2014)	NPM/NG	Opgelegde professionalisering		Overheid; sectorraden
Bestuursakkoord PO 2014-2017 (2014)	NPM/NG	Opgelegde professionalisering		Overheid; sectorraden
Systematische curriculumvernieuwing op basis van advies permanent aangesteld college (advies Onderwijsraad: <i>Eigentijds curriculum</i> , 2014)	TPA/NG	Toelevering door anderen (markt/maatschappij); opgelegde professionalisering		Overheid; adviescollege
Collectieve actie ondernemen in een georganiseerd verband van de beroepsgroep (advies Staat van de leraar 2015)	SR		Zelfsturing	Leraren
LerarenOntwikkelfonds: financiering voor onderwijsinnovatie van onderop n.a.v. juryoordeel van leraren (2015)	SR/NG	Klassieke professionalisering		Leraren
Aanstellen van leraar-ambtenaren door ocw (2015)	NG/SR		Adviseren	Overheid; leraren
Verspreiden van externe nieuwsbrief door ocw gericht aan leraren vanuit Denk mee met ocw (2015)	NG		Informereren	Overheid; leraren

Beleidsinspanningen	Sturingsstrategie	Inhoudelijke strategie		Actorstrategie
		Professionalisering	Participatie	
Praktijkspiegels (2015)	NG		Adviseren; coproduceren	Overheid; leraren
Het instellen van een publiekrechtelijk en verplichtend Lerarenregister (advies Onderwijsraad: Wetsvoorstel <i>lerarenregister</i> , 2015)	TPA	Opgelegde professionalisering		Overheid
Experiment regelluwe scholen (2015)	TPA/SR	Klassieke professionalisering; individuele uitoefening		Overheid; leraren
Lerarencommunity (2016)	NG		Raadplegen	Overheid; leraren
Ons Onderwijs 2032 (2016)	NG	Collectieve overeenkomst		Experts; Leerlingen; Leraren; Ouders; Schoolleiders; Bestuurders; Wetenschappers; Maatschappelijke organisaties; bedrijfsleven; politieke partijen
Schoolbesturen laten investeren in structuur en cultuur die professionalisering bevorderen (advies Staat van de leraar 2016)	TPA/NG	Opgelegde professionalisering		Schoolbesturen
Meer en betere samenwerking van leraren in teams en aandacht voor structuren en culturen die dit vermogen ondersteunen waaronder peer review (advies Onderwijsraad <i>Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs</i> , 2016)	SR	Klassieke professionalisering		Leraren; Scholen

Beleidsinspanningen	Sturingsstrategie	Inhoudelijke strategie		Actorstrategie
		Professionalisering	Participatie	
PO in Actie voor lagere werkdruk en een reëel salaris (2017)	SR	Collectieve overeenkomst		Leraren
Formulering van criteria voor informeel leren bij herregistratie (advies Staat van de leraar 2017)	SR	Klassieke professionalisering		Leraren
Vastleggen en omschrijven wat het beroep van leraar inhoudt en welke verantwoordelijkheden daarbij horen (Wet beroep leraar en lerarenportfolio, 2017)	TPA	Opgelegde professionalisering		Overheid
Verschuiven van een online portfolio waar leraren vrijwillig hun professionele ontwikkeling in kunnen bijhouden (Wet beroep leraar en lerarenportfolio, 2017)	TPA/SR	Opgelegde professionalisering		Overheid; leraren
Beroepsgroep zelf criteria laten formuleren voor herregistratie (advies Onderwijsraad: Besluit Lerarenregister, 2017)	TPA/SR	Klassieke professionalisering; opgelegde professionalisering		Leraren; Overheid
Oprichting Lerarenparlement (2017)	TPA/SR		Raadplegen	Overheid; leraren
Online platform Leraar.nl (2017)	NG/SR		Informerend; raadplegen	Overheid; leraren
Werkdrukakkoord (2018)	NG/SR	Collectieve overeenkomst		Overheid; Sectorraden; Lerareninitiatieven; Schoolleiders; Leraren
Actualisatie Bestuursakkoord PO (2018)	NG	Collectieve overeenkomst		Overheid; Sectorraden

Beleidsinspanningen	Sturingsstrategie	Inhoudelijke strategie		Actorstrategie
		Professionalisering	Participatie	
Leraren ruimte geven om met leidinggevers in gesprek te gaan over emoties en werkdruk die zij ervaren in de klas (advies Staat van de leraar 2018)	SR	Individuele uitoefening		Leraren; Schoolleiders
Herziening opleidings- en arbeidsstructuur voor zowel onderwijsbevoegdheden als vakinhoud (advies Onderwijsraad: <i>Ruim baan voor leraren</i> , 2018)	TPA	Opgelegde professionalisering		Overheid
Schoolleiding verplichten om zich te verantwoorden over tijd en geld besteed aan professionele ontwikkeling (Advies cie-Rinnooy Kan: <i>Verkenning leraren</i> , 2018)	TPA	Opgelegde professionalisering		Overheid; Schoolleiders
Informatieaanbesteders aanstellen per sector die het voortouw nemen bij nadere vormgeving en inrichting van betrokkenheid (Advies cie-Rinnooy Kan: <i>Verkenning leraren</i> , 2018)	TPA		Raadplegen; adviseren	Overheid
Vertelpunt (2019)	NG		Coproduceren; Adviseren	Overheid; leraren; ouders; leerlingen

Bijlage 2: Geanalyseerd bronmateriaal en gesprekspartners

Ten behoeve van de beleidsanalyse zijn in dit onderzoek 53 beleidsdocumenten geanalyseerd, waaronder akkoorden, actieplannen, programma's en parlementaire documenten zoals Kamerbrieven en rapporten. Ten behoeve van de media-analyse zijn daarnaast 132 krantenberichten, hoofdzakelijk uit *Trouw*, geanalyseerd. Overzichtslijsten van deze stukken zijn op te vragen bij de auteurs.

Een overzicht van gesprekspartners die wij spraken in het kader van dit onderzoek is als volgt:

Gesprekspartner	Organisatie	
Jan Willem Hengeveld	Ministerie van ocw	Leraar-ambtenaar/ leraar Primair Onderwijs
Esmé Schregardus	Ministerie van ocw	Onderzoeker/manager Leraren- community en Social Media
Rutger Pol	Ministerie van ocw	Afdelingshoofd bestuurlijke en maatschappelijke relaties
Marjoke de Roos	Ministerie van ocw	Directie Primair Onderwijs
Sandra Ten Holter	Ministerie van ocw	Projectleider Burgerschap
Simone Kramer	Ministerie van ocw	Directie Primair Onderwijs, Programma Passend Onderwijs
Yvonne de Keulenaar	Ministerie van ocw	Plv. Hoofd Communicatie- advies en omgevingskennis
Marijke Doorenbos	Ministerie van ocw	Team Wet Beroep Leraar
Jos Stokman	Ministerie van ocw	Leraar-ambtenaar/leraar MBO
Wiljan Hendrikx	TIAS	Co-academic director/onder- zoeker (promotie-onderzoek naar de professionele identiteit van leraren)
Marjolein Held	BVMBO	Voorzitter
Paul Kirschner		Emeritus hoogleraar en onderwijspsycholoog

Eindnoten

- ¹ Van der Steen et al. 2015
- ² Van der Steen, M., Scherpenisse, J., & Van Twist, M., (2015), *Sedimentatie in Sturing*. Den Haag: NSOB.
- ³ Zie: Arnstein, S.R. (1969). A ladder of citizen participation, in *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216-224.
- ⁴ Edelenbos, J. en Monnikhof, R. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming*. Delft: Eburon Academic Publishers
- ⁵ Zie ook: Pröpper, I. & Steenbeek, D. (2009). *De aanpak van interactief beleid; elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho.
- ⁶ Frissen, P., Steen, M. van der, Peeters, R., Frankowski, A., Jong, I. de., Chin-A-Fat, N., Scherpenisse, J. & Schram, J. (2015). *Sturing van onderwijskwaliteit in het primair onderwijs: op zoek naar een balans tussen gedeelde betekenis en variëteit*. Den Haag: NSOB.
- ⁷ Onderwijsraad, (2017). *Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd*. Geraadpleegd op: <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/2017/decentralisatie-bij-de-tijd/volledig/item7587#bron64>.
- ⁸ Onderwijsraad, (2017). *Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd*. Geraadpleegd op: <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/2017/decentralisatie-bij-de-tijd/volledig/item7587#bron64>
- ⁹ Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Plasterk, (2008). *Werken in het onderwijs*. Kst-27 923, nr. 51. Geraadpleegd op: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27923-51.pdf>
- ¹⁰ Onderwijsraad, (2009). *Kwaliteitsborging van aanstaande leraren*. Geraadpleegd op: <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/2009/kwaliteitsborging-van-het-eindniveau-van-aanstaande-leraren/item382>
- ¹¹ *Leraren met lef*, (2018). Geraadpleegd op: <http://lerarenmetlef.nl/>
- ¹² *Leraren met lef*, (2018). *Over ons*. Geraadpleegd op: <http://lerarenmetlef.nl/>
- ¹³ Stichting van het Onderwijs (2014). *Samenwerking: van voorschool tot eindonderwijs*. Geraadpleegd op: <http://www.stichtingvanhetonderwijs.nl/>
- ¹⁴ Onderwijsraad, (2011). *Excellente leraren*. Geraadpleegd op: <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/2011/excellente-leraren-als-inspirerend-voorbeeld/item294>
- ¹⁵ Ministerie van ocw (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap). (2011b). *Actieplan Basis voor presteren*. Den Haag: Rijksoverheid.
- ¹⁶ Ministerie van ocw (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap). (2011c). *Actieplan Leraar 2020*. Den Haag: Rijksoverheid.

- ¹⁷ Onderwijsraad (2011a). Een stevige basis voor iedere leerling. Den Haag, juni 2011.
- ¹⁸ Minister van ocw, PO-raad, (2012). Bestuursakkoord Primair Onderwijs 2012-2015. Geraadpleegd op: <https://www.poraad.nl/files/bestuursakkoordgetekend.pdf>
- ¹⁹ Onderwijsraad, (2012). Geregelde ruimte. Geraadpleegd op: <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/2012/geregelde-ruimte/item226>
- ²⁰ Inspectie van het Onderwijs (2013). De staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2011/2012. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- ²¹ Staatssecretaris van ocw, VO-raad, (2012). Bestuursakkoord VO-Raad – ocw 2012-2015. Geraadpleegd op: <https://www.vo-raad.nl/system/downloads/attachments/000/000/141/original/Sectorakkoord-vo-ocw.pdf?1476109377>
- ²² Onderwijsraad, Kiezen voor kwalitatief sterke leraren. Geraadpleegd op: <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/2013/kiezen-voor-kwalitatief-sterke-leraren/item182>
- ²³ Onderwijsraad, (2013). Leraar zijn. Geraadpleegd op: <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/2013/leraar-zijn/item174>
- ²⁴ Onderwijsraad (2013b). De stand van educatief Nederland 2013: een smalle kijk op onderwijskwaliteit. Den Haag, november 2013.
- ²⁵ Het alternatief, (2014). Geraadpleegd op: <https://wij-leren.nl/het-alternatief.php>
- ²⁶ Onderwijsraad, (2013c). Kiezen voor kwalitatief sterke leraren. Geraadpleegd op: <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/2013/kiezen-voor-kwalitatief-sterke-leraren/item182>
- ²⁷ Inspectie van het Onderwijs (2013b). De staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2011/2012. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- ²⁸ Ministerie van ocw (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) (2013). Versterking bestuurskracht onderwijs, brief aan de Tweede Kamer, ref. 505977.
- ²⁹ Ministerie van ocw (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) (2013b). Nationaal onderwijsakkoord: de route naar geweldig onderwijs, Den Haag: Rijksoverheid.
- ³⁰ Ministerie van ocw (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) (2013c). Lerarenagenda 2013-2020. Den Haag: Rijksoverheid.
- ³¹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, (z.j.). De kritische vrienden van de lerarenagenda. Geraadpleegd op: <https://www.deleraarenagenda.nl/de-lerarenagenda/meedenkers/kritische-vrienden>
- ³² Commissie voor de verzoekschriften en de burgerinitiatieven, (2014). Verslag over het burgerinitiatief <<stop de overvolle klassen>>. Kst-33 758, nr. 22

- ³³ Ministerie van ocw & vo-raad, (2014). Klaar voor de toekomst! Samen werken aan onderwijskwaliteit. Sectorakkoord VO 2014-2017. Geraadpleegd op: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/convenanten/2014/04/17/sectorakkoord-vo-2014-2017/sectorakkoord-vo-2014-2017.pdf>
- ³⁴ Staatssecretaris van ocw, PO-raad, (2014). Bestuursakkoord voor de sector primair onderwijs. Geraadpleegd op: https://www.poraad.nl/files/legacy_files/bestuursakkoord_po.pdf
- ³⁵ Onderwijsraad, (2014). Een eigentijds curriculum. Geraadpleegd op: <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/2014/een-eigentijds-curriculum/item7127>
- ³⁶ De staat van de leraar 2015, (2015). Geraadpleegd op: <http://www.ekens.nl/onderwijsbeleid/De-staat-van-de-leraar-2015.pdf>
- ³⁷ Onderwijsraad, (2015). Wetsvoorstel Lerarenregister. Geraadpleegd op: <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/2015/wetsvoorstel-lerarenregister/item7244>
- ³⁸ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, (2015). Subsidie-regeling Lerarenontwikkelfonds. Geraadpleegd op: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037064/2015-10-08>
- ³⁹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, (2015). Samen leren. Geraadpleegd op: <https://www.delerarenagenda.nl/binaries/de-lerarenagenda/documenten/publicaties/2015/07/22/notitie-samen-leren-aanbevelingen-uit-het-onderwijs/5.-onderwijsaanbevelingen-kneyber-cs-2.pdf>
- ⁴⁰ Sinds de opheffing van de Onderwijscoöperatie per januari 2019 is het LOF in beheer van de stichting Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP).
- ⁴¹ Seo economisch onderzoek, (2016). Alleen maar lof? Geraadpleegd op: <https://www.lerarenontwikkelfonds.nl/wp-content/uploads/Onderzoek-Alleen-maar-LOF.pdf>
- ⁴² Platform onderwijs 2032, (2016). Ons Onderwijs 2032. Geraadpleegd op: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2016/01/23/eindadvies-platform-onderwijs2032-ons-onderwijs2032/eindadvies-platform-onderwijs2032-ons-onderwijs2032.pdf>
- ⁴³ De staat van de leraar 2016, (2016). Geraadpleegd op: https://www.leraar24.nl/app/uploads/W-20160413-Staat_van_de_leraar.pdf
- ⁴⁴ Onderwijsraad, (2016). Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs. Geraadpleegd op: <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/2016/een-ander-perspectief-op-professionele-ruimte-in-het-onderwijs/item7453>

- ⁴⁵ PO in actie, (2017). Primair onderwijs verdient meer! Geraadpleegd op: <https://www.poinactie.nl/manifest/>
- ⁴⁶ De staat van de leraar 2017, (2017). Geraadpleegd op: <https://www.voion.nl/downloads/6f68do84-0772-4fbo-b1b3-be628of9e62a>
- ⁴⁷ Rijksoverheid, (z.j.). Wet beroep leraar en lerarenportfolio. Geraadpleegd op: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-in-het-onderwijs/wet-beroep-leraar-en-lerarenportfolio>
- ⁴⁸ Onderwijsraad, (2017). Besluit lerarenregister. Geraadpleegd op: <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/2017/besluit-lerarenregister/item7602>
- ⁴⁹ Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media & PO-front, (2018). Werkdrukakkoord primair onderwijs. Geraadpleegd op: https://www.poraad.nl/system/files/werkgeverszaken/werkdrukakkoord_primair_onderwijs.pdf
- ⁵⁰ PO Raad & Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, (2018). Actualisatie Bestuursakkoord PO. Geraadpleegd op: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2018/06/15/actualisatie-bestuursakkoord-po/actualisatie-bestuursakkoord-po.pdf>
- ⁵¹ De staat van de leraar 2018, (2018). Geraadpleegd op: https://www.leraar24.nl/app/uploads/Staat_van_de_Leraar_2018.pdf
- ⁵² Onderwijsraad, (2018). Ruim baan voor leraren. Geraadpleegd op: <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/2018/item7591>
- ⁵³ Rinnooy Kan, A., (2018). Verkenning Leraren. Geraadpleegd op: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2018/11/13/verkenning-leraren/verkenning-leraren.pdf>
- ⁵⁴ Algemene Bestuursdienst (Min BZK), (2018). Bestuurlijke evaluatie van de Onderwijscoöperatie, Den Haag: ABD TopConsult.
- ⁵⁵ Onderwijsraad, (2013). Kiezen voor kwalitatief sterke leraren. Geraadpleegd op: <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/2013/kiezen-voor-kwalitatief-sterke-leraren/item182>
- ⁵⁶ Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Plasterk, (2009). Kst-27 923, nr. 79)
- ⁵⁷ Ministerie van ocw (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap). (2011a). Aanbieding actieplannen primair onderwijs, voortgezet onderwijs en leraren, brief aan de Tweede Kamer, d.d. 23 mei 2011, referentie: 303172.
- ⁵⁸ Ministerie van ocw (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap), (2011b). Actieplan Basis voor presteren. Den Haag: Rijksoverheid.
- ⁵⁹ Ministerie van ocw (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap). (2011a). Aanbieding actieplannen primair onderwijs, voortgezet onderwijs en leraren, brief aan de Tweede Kamer, d.d. 23 mei 2011, referentie: 303172.

- ⁶⁰ Ministerie van ocw (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap). (2011b). Actieplan Basis voor presteren. Den Haag: Rijksoverheid.
- ⁶¹ Het alternatief, (2014). Geraadpleegd op: <https://wij-leren.nl/het-alternatief.php>
- ⁶² PO in actie, (2017). Primair onderwijs verdient meer! Geraadpleegd op: <https://www.poinactie.nl/manifest/>
- ⁶³ Commissie voor de verzoekschriften en de burgerinitiatieven, (2014). Verslag over het burgerinitiatief <<stop de overvolle klassen>>. Kst-33 758, nr. 22
- ⁶⁴ Vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, (2014). Kst-33 887, nr. 1
- ⁶⁵ Tweede Kamer der Staten-Generaal, (2014). Stemmingen moties burgerinitiatief “stop de overvolle klassen”. Handelingen-Tweede Kamer -20132014-72-12.
- ⁶⁶ Een community van 250 leraren die gedurende één jaar betrokken worden bij beleid door vraagstukken op een online forum.
- ⁶⁷ Zie: <https://www.poinactie.nl/>
- ⁶⁸ Esther Perel is als relatietherapeut gespecialiseerd in het op gang brengen van gelijkwaardige gesprekken en zoekt in haar therapie naar het moment waarop het gesprek kan beginnen, als een basis van waaruit gebrouilleerde koppels in ieder geval weer in gesprek kunnen.

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) verzorgt sinds 1989 hoogwaardig postacademische opleidingen. In dat jaar besloten de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam tot de oprichting van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Sinds juli 1995 participeren behalve de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam ook de Universiteit Utrecht, de Universiteit van Amsterdam, de Technische Universiteit Delft, de Universiteit van Tilburg en de Vrije Universiteit Amsterdam in de NSOB. Vanaf haar aanvang streeft de NSOB ernaar om met geavanceerde en uitdagende opleidingen voor het topsegment van het management in openbaar bestuur en publieke sector bij te dragen aan een hoogwaardig openbaar bestuur.

De opleidingen van de NSOB onderscheiden zich door geavanceerde didactische concepten, een excellent docentenkorps van top-wetenschappers en vooraanstaande professionals uit de praktijk en intensieve en kleinschalige onderwijsvormen. De opleidingen bieden een mix van cognitieve verdieping, theoretische en professionele reflectie, oefening in professionele en persoonlijke competenties, toepassing van kennis en inzichten in complexe advies- en onderzoeksopdrachten. De opleidingen zoeken de grenzen van weten en kunnen op en dagen de deelnemers uit hetzelfde te doen.

De NSOB is sinds 2006 niet alleen een hoogwaardig opleidingsinstituut voor de publieke sector, maar tevens een *denktank*. In die functie wil de NSOB bijdragen aan kennisontwikkeling voor en over openbaar bestuur en publieke sector. Het gaat daarbij om strategische vragen over beleidsinhoud en sturingsrelaties, over verschuivende verhoudingen tussen private, publieke en politieke domeinen en over de vormgeving en instrumentering van veranderingen in die domeinen.

De NSOB werkt aan vragen die worden aangereikt door opdrachtgevers uit openbaar bestuur en publieke sector, maar ook aan vragen die voortkomen uit autonome wetenschappelijke en professionele reflectie. De NSOB biedt ruimte en inspiratie voor gasten uit de praktijk en de wetenschap, tijdens en na hun loopbaan. De NSOB organiseert publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.





Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Lange Voorhout 17

2514 EB Den Haag

(070) 302 49 10

www.nsob.nl