een stevige stem

...raad wijs onder

een
stevige
stem

Woord vooraf 5

In het kort 6

1 Aanleiding
Zeggenschap leraren geen gegeven 9

2 Advies
Maak werk van zeggenschap 13
2.1 Betrokkenheid leraren is noodzakelijk voor goed en uitvoerbaar beleid 15
2.2 Beroepsgroep leraren doet op stelselniveau onvoldoende mee in onderwijsbeleid 16
2.3 Vicieuze cirkel: leraar en beleidswereld vinden elkaar niet 17
2.4 Organisatiestructuur en cultuur op school faciliteren zeggenschap leraren onvoldoende 18

3 Aanbeveling een
Overheid: stuur bewust en bestendig om leraren in positie te brengen 21
3.1 Maak grondwettelijke verantwoordelijkheid waar 22
3.2 Voer bestendig beleid met oog voor zeggenschap van leraren 22
3.3 Laat organisatie van beroepsgroep aan leraren 26

4 Aanbeveling twee
Leraren: benut mogelijkheden voor zeggenschap op school, binnen bestuur en op landelijk niveau 29
4.1 Neem actief deel aan landelijk gesprek over onderwijs 30
4.2 Werk samen aan stevige zeggenschap 31

5 Aanbeveling drie
Bestuurders en schoolleiders: stimuleer en faciliteer zeggenschap van leraren 35
5.1 Ondersteun leraren bij hun zeggenschap op landelijk niveau 36
5.2 Maak werk van zeggenschap van leraren binnen school en schoolbestuur 36

Bijlage 1
Begripsvorming rond zeggenschap in eerdere adviezen Onderwijsraad 40

Bijlage 2
Initiatieven voor een gezamenlijke beroepsorganisatie 43

Geraadpleegd 44

Literatuur 45

Woord vooraf

Overheid, politiek en schoolorganisaties zijn het erover eens: leraren zijn bepalend voor goed onderwijs. Toch is een stevige stem van leraren bij inhoudelijke besluiten over onderwijs geen gegeven. Zo worden zij niet systematisch betrokken bij onderwijsbeleid, terwijl dat wel noodzakelijk is voor de kwaliteit en uitvoerbaarheid ervan en voor het draagvlak in de praktijk.

Dat leraren beter betrokken worden bij beleidsvorming, is zowel een wens van de overheid als van leraren zelf. Het is in de Nederlandse context niet eenvoudig die zeggenschap te organiseren. Het onderwijsbestel is van oudsher pluriform en dat geldt ook voor de beroepsgroep leraren. Dit wordt onder meer weerspiegeld in de variëteit aan verbanden waarin zij georganiseerd zijn. Dé stem van dé leraar bestaat niet. Hoe kan de stem van leraren desondanks beter doorklinken in beleid?

Kijkend naar het verleden constateert de raad dat de nodige pogingen zijn ondernomen om de beroepsgroep leraren te versterken. Zo is de positie van de leraar opgenomen in de wet. Ook waren er meerdere initiatieven gericht op de vorming van een beroepsorganisatie. Maar deze liepen op niets uit.

De raad vindt het systematisch organiseren van zeggenschap van leraren belangrijk, los van de mogelijke vorming van een beroepsorganisatie. De aanbevelingen in dit advies zijn erop gericht leraren in staat te stellen hun stem beter te laten doorklinken in onderwijsbeleid. Denk daarbij aan de invoering van een onderwijsbeleidsagenda, die leraren duidelijkheid biedt wanneer en hoe zij bij beleidsontwikkelingen betrokken kunnen zijn. De raad roept hen ook op actief van die gelegenheid gebruik te maken.

Een stevige stem ontstaat niet vanzelf. De overheid, politiek, schoolbestuurders, schoolleiders en leraren zelf moeten werk maken van de systematische betrokkenheid van leraren bij besluitvorming over onderwijs.

Louise Elffers
voorzitter

Mirjam van Leeuwen
secretaris-directeur

In het kort

Om hun werk goed te kunnen doen, hebben leraren zeggenschap nodig. Niet alleen over wat er in de klas en op school gebeurt, maar ook over het onderwijsbeleid op school, binnen het schoolbestuur en landelijk. Zeggenschap van leraren is essentieel voor draagvlak, uitvoerbaarheid en kwaliteit van beleid op alle niveaus, maar is lang niet altijd een gegeven.

De Onderwijsraad adviseert overheid, leraren, schoolleiders en bestuurders meer werk te maken van zeggenschap. Het is belangrijk dat leraren systematisch een stevige stem krijgen bij de ontwikkeling van beleid, ook op landelijk niveau. Dit komt de kwaliteit van het onderwijsbeleid ten goede en versterkt de positie van de beroepsgroep.

Aanleiding: zeggenschap van leraren is geen gegeven

Zeggenschap van leraren wordt belangrijk gevonden. Er zijn allerlei pogingen ondernomen om de beroepsgroep leraren te versterken en zeggenschap te verstevigen. Deze pogingen bleven grotendeels zonder succes. Ook nu nog worden leraren niet systematisch betrokken bij de ontwikkeling van landelijk onderwijsbeleid. Het is voor hen vaak onduidelijk wanneer en hoe zij een inhoudelijke bijdrage kunnen leveren en wat daarmee gebeurt. Ook bij beleid dat binnen een school of schoolbestuur wordt gemaakt, is zeggenschap niet altijd goed geregeld. Er zijn grote verschillen tussen scholen in hoeverre leraren zeggenschap hebben en hoe dit is vastgelegd in een professioneel statuut.

Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de Onderwijsraad zich gebogen over zeggenschap van leraren in het primair en voortgezet onderwijs en docenten in het middelbaar beroepsonderwijs (hierna: leraren). De raad blikt terug op eerdere adviezen hierover (zie bijlage 1) en adviseert over hoe zeggenschap van leraren beter tot zijn recht kan komen. De raad vat zeggenschap daarbij breder op dan de in de wet vastgelegde (mede)zeggenschap op scholen.

Advies: maak werk van zeggenschap van leraren

De raad constateert dat er ruimte en noodzaak is om de zeggenschap van leraren te versterken. Zowel op het niveau van hun school en bestuur als op landelijk niveau. Goed en uitvoerbaar onderwijsbeleid wordt gemaakt met en staat ten dienste van de onderwijspraktijk. Het kan niet tot stand komen zonder actieve betrokkenheid van leraren. Zij horen in alle fasen van het beleidsproces een stevige stem te hebben. Dat versterkt ook de positie van de beroepsgroep.

Zeggenschap van leraren komt tot stand in samenspel met overheid, schoolleiding en schoolbestuur. De Onderwijsraad adviseert alle betrokkenen daar meer werk van te maken. Dat moet gebeuren op een manier die recht doet aan de pluriformiteit van de beroepsgroep.

Aanbeveling aan overheid: stuur bewust en bestendig

De raad adviseert de overheid leraren gericht bij beleidsprocessen te betrekken. Creëer omstandigheden waarin hun betrokkenheid goed vorm kan krijgen. Stop met ad-hocvormen van lerarenbetrokkenheid en werk met een onderwijsbeleidsagenda, waarin per dossier duidelijk staat vermeld waartoe, wanneer en in welke vorm leraren betrokken worden. Zo'n agenda biedt structuur en kan de grilligheid van beleidsprocessen verminderen. Leraren moeten de informatie gemakkelijk kunnen vinden. Zij moeten ook zelf onderwerpen kunnen toevoegen, wanneer in hun ogen nieuw beleid gewenst is.

Eerdere pogingen om te komen tot één beroepsorganisatie die alle leraren vertegenwoordigt, hebben tot nu toe niet gewerkt. De Onderwijsraad pleit ervoor om als overheid niet te wachten en niet aan te sturen op één beroepsorganisatie die namens 'de leraar' spreekt. Systematische zeggenschap van leraren is nodig, los van de mogelijke vorming van een centrale beroepsorganisatie. Versterking van het huidige pluriforme veld van kleinere, op verschillende leest geschoeide beroepsorganisaties is een eerste stap naar meer zeggenschap.

Aanbeveling aan leraren: benut mogelijkheden voor zeggenschap

Zeggenschap moet niet alleen gegeven worden. Leraren moeten die ook benutten. Zich verantwoordelijk voelen voor wat er in de eigen klas gebeurt, maar ook voor ontwikkelingen op schoolniveau en op het niveau van landelijk onderwijsbeleid. Leraren krijgen in hun dagelijks werk continu te maken met de gevolgen van besluitvorming op landelijk niveau en op het niveau van het schoolbestuur. Door actief deel te nemen aan die besluitvorming, zullen hun kennis en vakmanschap daarin beter doorklinken. Daarbij helpt het als leraren lid worden van een bovenschoolse beroepsorganisatie en (in teamverband) professionaliseren. Door zich te organiseren en hun stem te laten horen, kunnen leraren ook tegenwicht bieden aan beleid dat de werkdruk verhoogt.

Aanbeveling aan schoolleiders en besturen: stimuleer en faciliteer zeggenschap van leraren

Het is aan schoolleiders en bestuurders om leraren ruimte te geven om zeggenschap uit te oefenen. Door actieve betrokkenheid van leraren te faciliteren en te stimuleren. Door te zorgen dat er binnen school gelegenheid is om af te spreken hoe leraren aan de landelijke context en besluitvorming kunnen bijdragen en hoe de opgedane inzichten een plek kunnen krijgen binnen de eigen school. Ook kunnen schoolleiders en bestuurders leraren faciliteren die actief willen zijn in een beroepsorganisatie. Subsidieer het lidmaatschap daartoe.

Schoolleiders en bestuurders kunnen samen met leraren zorgen dat een professionele structuur en cultuur binnen school en bestuur ontstaan waarin zeggenschap van leraren vanzelfsprekend is. Zeker in tijden van lerarentekorten en hoge werkdruk hebben leraren een steun in de rug nodig. Het wettelijk verplichte professioneel statuut is hiervoor een belangrijk instrument.


7 8 9 10

1 aanleiding

Zeggenschap leraren geen gegeven

Leraren zijn bepalend voor goed onderwijs. De wens om hen een steviger stem te geven in het beleidsproces leeft al lang. Zo zijn er diverse pogingen gedaan om één centrale beroepsorganisatie op te richten. Vergeefs. Wat kan er gedaan worden om stevige zeggenschap van leraren toch te realiseren, zowel binnen scholen en schoolbesturen als op landelijk niveau?

De Tweede Kamer heeft de Onderwijsraad advies gevraagd over de positie van de beroepsgroep leraren. Het beroep van leraar heeft de afgelopen jaren in Den Haag veel aandacht gekregen. Er zijn initiatieven geweest om bijvoorbeeld de status van het beroep van leraar te verhogen, de werkdruk te verminderen, de professionaliteit van leraren en docenten te versterken en de lerarentekorten terug te dringen. Beleidsmakers proberen al langer leraren te betrekken bij deze beleidsdossiers. Ook onder leraren zelf bestaat de wens om meer inspraak te hebben.

De raad constateert dat er de afgelopen jaren veel is gebeurd rond de organisatie van de beroepsgroep. Een belangrijk streven was één centrale beroepsorganisatie voor leraren tot stand te brengen. Dit onder meer om de beroepsgroep te versterken en een steviger stem te geven in het landelijke onderwijsbeleid. Er zijn diverse initiatieven geweest, maar geen daarvan heeft standgehouden. Recentelijk is een nieuw initiatief gestart om te komen tot een verenigde beroepsgroep.[1]

Dit advies van de Onderwijsraad gaat niet over de vorming van een centrale beroepsorganisatie. Het vraagstuk wordt verruimd naar zeggenschap in bredere zin. De raad ziet ook zonder één beroepsorganisatie voor alle leraren noodzaak en mogelijkheid om hun zeggenschap te versterken.

De beroepsgroep leraren vormt een pluriform geheel. Leraren werken in verschillende sectoren, onderwijssoorten en scholen, en zijn georganiseerd langs verschillende lijnen, zoals langs vakinhoud en in vakbonden. Of er nu een centrale beroepsorganisatie komt of niet: het staat buiten kijf dat leraren zeggenschap nodig hebben. Om hun werk goed te kunnen doen, moeten ze kunnen meebepalen wat er in de klas en op school gebeurt. Ook beleid dat gemaakt wordt op het niveau van het schoolbestuur of landelijk, is van invloed op het werk van leraren. Ook daarin is hun stem cruciaal.

Zeggenschap van leraren lijkt iedereen belangrijk te vinden, maar is tegelijkertijd geen gegeven. Er zijn grote verschillen tussen scholen: op sommige scholen hebben leraren beduidend meer zeggenschap dan op andere. En op het niveau van het landelijk onderwijsbeleid lukt het al heel lang niet goed om leraren een stevige stem te geven. Hoe kan dat? Waar zitten de knelpunten? Op welke punten is versterking van de zeggenschap van leraren geboden en wat is daarvoor nodig? Hoe kan de zeggenschap van leraren op alle niveaus worden verstevigd? De vraag waarop de raad met dit advies antwoord geeft, is de volgende.

Adviesvraag: hoe kan de zeggenschap van leraren beter tot zijn recht komen?

De Onderwijsraad heeft de zeggenschap van leraren in diverse eerdere adviezen en verkenningen belicht. Op verzoek van de Tweede Kamer kijkt de raad nu opnieuw naar de positie van leraren en naar wat er gedaan kan worden om knelpunten die de zeggenschap van leraren verhinderen, op te lossen.

Onder zeggenschap verstaat de Onderwijsraad het kunnen meebeslissen en kunnen meebepalen of invloed kunnen uitoefenen.[2] Deze definitie gaat verder dan de wettelijk vastgelegde (mede)zeggenschap van leraren op scholen.[3] Zeggenschap kan betrekking hebben op bestuur en beleid en is belangrijk vanwege de kwaliteit, het draagvlak en de uitvoerbaarheid van beleid, zowel op landelijk en bestuursniveau als op school. Daarnaast is zeggenschap een principieel democratische waarde. Het is daarom essentieel dat leraren meebeslissen over de invulling van hun professionele ruimte. Zeggenschap is daarmee een voorwaarde voor het uitoefenen van hun professionaliteit. Leraren betrekken bij bestuur en beleid is geen louter technisch-instrumentele aangelegenheid, waarbij leraren worden gezien als uitvoerders van overheidsbeleid. Leraren praten niet alleen mee, zij kunnen ook als tegenmacht optreden.

Afbakening

Het gaat in dit advies over leraren in de sectoren die gelijkgesteld zijn wat betreft zeggenschap in de Wet op de beroepen in het onderwijs (de wet BIO): leraren in het primair onderwijs (po), voortgezet onderwijs (vo) en middelbaar beroepsonderwijs (mbo).[4] De raad spreekt in dit advies over ‘leraren’, maar bedoelt daarmee dus ook docenten in het mbo.

1 AOb, CNV Onderwijs, BVMBO, FvOv & Platform VVVO, 2024.
2 Voor een nadere duiding van het begrip zeggenschap, zie bijlage 1.
3 Zoals vastgelegd in de Wet medezeggenschap op scholen.
4 Sinds 1 augustus 2017 gelden nieuwe wettelijke bekwaamheidseisen in het onderwijs. Ze gelden voor alle leraren in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. De bekwaamheidseisen zijn vastgelegd in het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel (wet BIO).

Totstandkoming

Aan dit advies ligt een literatuurstudie ten grondslag. Verder zijn in bijeenkomsten en gesprekken leraren[5], schoolleiders, schoolbestuurders en andere betrokkenen in het onderwijsveld, wetenschap en samenleving bevraagd. Ook heeft de raad gebruikgemaakt van de schriftelijke reacties op de online-oproep ‘Denkt u mee?’ Een overzicht van geraadpleegde literatuur en betrokkenen staat achter in dit advies.

Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk bevat het advies en een onderbouwing daarvan. In de hoofdstukken 3, 4 en 5 volgen aanbevelingen voor de overheid, voor leraren zelf en voor schoolbesturen en schoolleiders. Ter illustratie en inspiratie zijn diverse voorbeelden in kaders toegevoegd. In bijlage 1 blikt de raad terug op eerdere adviezen en schetst in bijlage 2 twee gestrande initiatieven voor een gezamenlijke beroepsorganisatie.



5 Er is gesproken met leraren die actief zijn binnen vakverenigingen en vakbonden en met niet-georganiseerde leraren.



2

advies

Maak werk van zeggenschap

Meer zeggenschap van leraren op landelijk, bestuurs- en schoolniveau blijkt moeilijk te realiseren. Terwijl deze bijdraagt aan beter beleid, optimale beroepsuitoefening en een sterkere positie van de beroepsgroep. De raad ziet aanknopingspunten om toch tot sterkere zeggenschap van leraren te komen. De overheid heeft hierin werk te doen, maar ook leraren zelf, door actief zeggenschap uit te oefenen. Schoolleiders en bestuurders kunnen hen daarin beter faciliteren binnen en buiten de school.

De adviesvraag – hoe kan de zeggenschap van leraren beter tot zijn recht komen – beantwoordt de raad met de oproep aan de overheid, leraren zelf, schoolleiders en bestuurders om van die zeggenschap daadkrachtig wérk te maken. De raad concludeert dat er al veel pogingen gedaan zijn om de beroepsgroep te versterken en leraren meer zeggenschap te geven. Maar dit heeft onvoldoende geleid tot sterkere zeggenschap van leraren. De raad ziet aanknopingspunten om die zeggenschap wel te verstevigen, zowel op het niveau van school en bestuur als op landelijk niveau. Sterkere zeggenschap van leraren is nodig om de positie van de beroepsgroep te verstevigen én komt de kwaliteit van onderwijs en onderwijsbeleid ten goede. Sterkere zeggenschap voor leraren zorgt dat zowel landelijk als schoolbeleid goed aansluit bij wat leraren in hun werk nodig hebben.

De hoofdboodschap van dit advies luidt: maak werk van de zeggenschap van leraren. Leraren moeten kunnen meepraten, meedenken en meebeslissen. Dit vereist dat ze daarvoor professionele ruimte krijgen en ook in staat en bereid zijn die ruimte te benutten.

Beroepsgroep leraren
Met de beroepsgroep leraren bedoelt de raad leraren op wie de Wet op de beroepen in het onderwijs (Wet BIO) van toepassing is – of zij nu georganiseerd zijn (in vakbond, vakvereniging of andere beroepsorganisatie) of niet. De raad gebruikt de term beroepsgroep dus niet als synoniem voor beroepsorganisatie.

Leraren hebben een plek in het geheel van actoren die samen invloed hebben op het onderwijs in de klas. Zeggenschap van leraren is dus niet absoluut, maar wordt uitgeoefend in een krachtenveld met andere actoren. Onderwijs komt in een gemeenschap van stemmen tot stand, waarbij de stem van leraren een steviger plek moet innemen dan nu het geval is.

Het leraarsperspectief verdient op zowel landelijk als schoolniveau een steviger plaats. Dat gebeurt niet vanzelf; het moet actief georganiseerd worden. Eerdere pogingen om de zeggenschap van leraren te versterken, hebben niet tot voldoende resultaat geleid. De raad spreekt nu in de eerste plaats de overheid aan. Er zijn veel voorbeelden waaruit blijkt dat die het leraarsperspectief wel wil betrekken in de beleidsvorming, maar dit doet op ad-hocbasis en daarbij uitgaat van het idee dat beleid ontwikkeld wordt in Den Haag en vervolgens ‘uitgerold’ moet worden in de praktijk.

Niet alleen de overheid is aan zet, maar ook leraren, schoolleiders en schoolbestuurders. Leraren hebben handelingsvermogen nodig: naast een effectieve organisatiestructuur en -cultuur moeten zij zelf de competenties hebben om die zeggenschap handen en voeten te geven. En ze moeten de wil en bereidheid hebben hun stem te laten horen – ook op de niveaus die de klas en school ontstijgen.

Zeggenschap op schoolniveau levert leraren vaak direct en zichtbaar wat op. Het is begrijpelijk dat de aandacht van leraren daar in de eerste plaats naar uitgaat. Maar het is ook van groot belang dat leraren hun stem op landelijk niveau laten horen. Bijvoorbeeld om tegenwicht te kunnen bieden aan beleid dat de werkdruk onnodig verhoogt en om beleid beter en minder grillig te maken. Er zijn prikkels nodig die leraren ertoe aanzetten zich op dat landelijk niveau uit te spreken.

Het veld van leraren is pluriform; er zijn vele stemmen, waarvan nu slechts enkele luid klinken. Maar het gaat niet om één stem namens ‘de leraar’. Bij het maken van beleid moet de overheid zich bewust zijn van die pluriformiteit in stemmen. Los van alle pogingen om een beroepsorganisatie voor leraren op te richten, kunnen nu al concrete stappen worden gezet om de zeggenschap van leraren op alle niveaus – school-, bestuurlijk en landelijk beleid – passend in te richten, op een manier die recht doet aan die pluriformiteit. De raad roept schoolbesturen, leraren en overheid dan ook op werk te maken van een sterke, systematische zeggenschap van leraren.

Begrippenlijst
Zeggenschap: het kunnen (mee)beslissen en (mee)bepalen of invloed kunnen uitoefenen. Zeggenschap kan gedeeld worden met anderen. Bij zeggenschap van leraren gaat het vaak over beslissingen en invloed ten aanzien van onderwijsinhoud, onderwijsinrichting en professionele ontwikkeling.

Professionele ruimte: de ruimte die de leraar heeft, vrij van invloed van de overheid en – tot op zekere hoogte – van de hiërarchische arbeidsrelatie met het bevoegd gezag en de leiding van de organisatie. Vrij betekent niet 'vrij van plicht'. De ruimte is geen objectief gegeven en niet waardenvrij, maar krijgt vorm en inhoud door de opvattingen en waarden van de betrokkenen, hun interactie en de context waarin zij functioneren. Kortom: waar professionele ruimte bestaat, is er zeggenschap en verantwoordelijkheid.

Handelingsvermogen: dit ontstaat als mensen hun werk zelf mede vorm kunnen geven, doordat drie dimensies op elkaar zijn afgestemd: competenties, structuur en cultuur. Handelingsvermogen gaat dus niet alleen over wat leraren zelf meebrengen en doen, maar ook over de condities waaronder ze werken (structuur en cultuur). Zonder handelingsvermogen is het niet mogelijk zeggenschap uit te oefenen.[6] Beleid kan ook in belangrijke mate de condities creëren waaronder leraren hun handelingsvermogen optimaal kunnen realiseren.[7]

2.1 Betrokkenheid leraren is noodzakelijk voor goed en uitvoerbaar beleid

Veel leraren ervaren dat zij enkel uitvoerder zijn van door anderen ontwikkeld beleid (school, bestuur en overheid) en dat de eigen ideeën, wensen en ervaringen onvoldoende in dat beleid tot uitdrukking komen.[8] Dit, terwijl hun betrokkenheid bij het maken van beleid cruciaal is.

Leraar in onderwijsbestel
Leraren hebben geen sterke formele positie in het onderwijsbestel. Zij hebben weinig formele kanalen om zich te mengen in discussies over condities, beleid en besluitvorming. Op het niveau van de school en het schoolbestuur hebben leraren zeggenschap middels de (G)MR, maar als beroepsgroep zijn zij zwak vertegenwoordigd. Ze zijn in formele zin werknemers van de onderwijsbesturen. Schoolbesturen zijn wél stevig vertegenwoordigd via de sectorraden.[9] 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 geen eigen kaders en normen op, wat bijvoorbeeld in medische beroepen gebruikelijk is.[10]

Veel van het onderwijsbeleid dat de overheid ontwikkelt, reikt tot in de klas en raakt daarmee leraren. Zij zijn in hun rol van frontliniewerkers bepalend voor hoe het beleid daadwerkelijk vorm krijgt en wordt uitgevoerd.[11] Wat leerlingen en ouders van beleid merken, wordt voornamelijk bepaald door de meest nabije persoon in de lijn van uitvoering: de leraar.

Dat leraren de meest directe invloed hebben op leerlingen, wordt algemeen erkend, maar vertaalt zich niet in hun positie. De overheid ziet de leraar te vaak als 'producent van wenselijke output van onderwijsbeleid'.[12] Veel leraren hebben het idee dat ze steeds minder controle hebben over wat hun vak inhoudt. Andere partijen geven invulling aan het 'wat' (het ministerie) en het 'hoe' (bestuurders, educatieve uitgevers, zorgprofessionals en anderen) van het beroep.[13] Leraren hebben vaak het idee dat hun vakmanschap onderaan staat in de hiërarchie van het Nederlandse onderwijssysteem.[14]

6 Gebaseerd op Priestley, Biesta & Robinson, 2015.
7 Onderwijsraad, 2016.
8 Hendrikx, 2019.
9 Helmers, 2011.
10 Van der Steen, Frankowski, Römer & Chin-A-Fat, 2019.
11 Lipsky, 1980; Hohman, 2016.
12 Kelchtermans, 2012.
13 Van der Steen et al., 2019.
14 Bulterman, 2023.

De overheid geeft de leraar geen stevige plek bij het maken van onderwijsbeleid, maar erkent wel dat het leraarsperspectief noodzakelijk is om tot het juiste beleid te komen en dat beter te maken. De inbreng van leraren kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat beleid niet onnodig beslag legt op hun tijd en belastbaarheid. Beleid waarbij leraren daadwerkelijk betrokken zijn geweest, kan bovendien rekenen op meer draagvlak en steun.[15] Zonder dat kan beleid nooit effectief worden in de praktijk.[16] Als leraren zich niet herkennen in beleid, voelen ze er weinig voor het uit te voeren,[17] zeker als het sterk ingrijpt in hun dagelijkse werk.[18] Besluitvorming waarbij leraren zich betrokken weten, motiveert hen het beleid goed vorm te geven in de praktijk.[19]

Goed en uitvoerbaar beleid wordt dus gemaakt met en ten dienste van de praktijk. In alle fasen van het beleidsproces – van agendabepaling en genereren van ideeën tot fijnslijpen van wetten en regelgeving – is het perspectief van leraren nodig. Hun ideeën, wensen en ervaringen moeten daarom een stevige plaats krijgen in het beleidsproces.

2.2 Beroepsgroep leraren doet op stelselniveau onvoldoende mee in onderwijsbeleid

Een stevige positie van de leraar bij inhoudelijke besluiten over onderwijs op landelijk niveau is nu geen gegeven.

Het primaire proces, dat wat in de klas gebeurt, wordt vooral bepaald door de interactie tussen leerling en leraar. In de ‘binnenring’ van actoren met veel directe invloed op het onderwijs bevinden zich naast leraren en leerlingen ook ouders, onderwijsondersteuners en schoolleiders. Rondom dat primaire proces bevinden zich partijen die het proces faciliteren – van methodemakers tot de Inspectie van het Onderwijs (de buitenring). In de binnenring wordt veel gesproken over het onderwijs en hoe dat te verbeteren. Het gesprek over hoe beleid kan sturen op de kwaliteit van het onderwijs, wordt echter vooral gevoerd in de driehoek van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), de Inspectie van het Onderwijs en de schoolbesturen (sectorraden). De binnenring is hier zwaar ondervertegenwoordigd.[20] Beleid en uitvoering zijn grotendeels gescheiden werelden.[21]

Onderwijsbeleid komt tot stand in een complex bestuurlijk veld. Het Nederlandse onderwijsstelsel kent legio sturingsnetwerken. Deze verschillen niet alleen voor onderwijssectoren maar ook voor beleidsthema’s.[22] Deze gelegenheidsnetwerken bestaan uit meerdere en heel verschillende soorten organisaties. Zo is de totstandkoming van het curriculum een ingewikkeld proces waarbij veel actoren betrokken zijn die allemaal volgens een eigen logica handelen.[23] Binnen het geheel aan lagen en organisaties tussen beleid en onderwijspraktijk hebben leraren nu geen duidelijke stem. Leraren en hun direct leidinggevenden worden weinig daadwerkelijk betrokken bij het maken van beleid.[24] De geringe inspraak geldt niet alleen het uitvoerbaar maken van een beleidsthema, maar ook het agenderen van de thema’s zelf. Leraren wordt zelden gevraagd welk beleid zij nodig hebben om hun werk beter te kunnen doen.

Er zit geen systeem of bewuste logica in het betrekken van de leraar bij beleid. Inspraak is vaak beperkt tot individuele leraren die ad hoc meepraten over het onderwijsbeleid. Er zijn leraar-ambtenaren, er zitten (soms) leraren in klankbordgroepen en werkgroepen en er worden lerarenpanels georganiseerd. Leraren worden soms als individuen betrokken en soms als representanten van ‘de beroepsgroep leraren’.[25]

De organisatie van de beroepsgroep is verspreid over vakbonden, vakverenigingen en beroepsorganisaties die sectorgericht zijn. Vakbonden hebben een sterke focus op arbeidsvoorwaarden, maar praten ook over onderwijsinhoud. Andere organisaties focussen vooral op een bepaald vak(gebied) of een onderwijsvisie. Lang niet alle leraren zijn aangesloten bij een beroepsorganisatie. De beroepsgroep leraren is daarmee zwak en versnipperd georganiseerd en kan moeilijk de belangen van de eigen groep naar voren

15 Mazmanian & Sabatier, 1979; O’Toole, 2000.
16 Commissie Parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen, 2008; Van Engen, 2017.
17 Tummers, 2013.
18 Van Engen, 2019.
19 Diepstraten & Evers, 2012.
20 Frissen & Van der Steen, 2015.
21 Huiting & Van der Twist, 2020.
22 Waslander, 2017.
23 Diephuis, 2014.
24 Waslander, Hooge, & Theisens, 2017.
25 Bijvoorbeeld in het kader van het Onderwijsakkoord dat in 2022 is gesloten.

brengen. De sectorraden, als vertegenwoordigend orgaan van schoolbesturen, hebben juist wel een sterke positie. Zij worden vaak gezien als vertegenwoordigend orgaan van de onderwijssector als geheel. Dat kan op gespannen voet staan met de belangen van leraren.[26] Kortom: een systematische inbreng van het leraarsperspectief op landelijk beleidsniveau ontbreekt.

2.3 Vicieuze cirkel: leraar en beleidswereld vinden elkaar niet

Draagvlak en eigenaarschap zijn bij onderwijsbeleid belangrijke voorwaarden voor succes op de lange termijn.[27] Beleidsmakers in Den Haag gaan vaak op zoek naar 'de stem van de leraar' bij het ontwikkelen van wetten, regelgeving, toezichtkaders, curricula, enzovoort.[28] Immers: zonder leraren te horen en zonder aandacht te hebben voor de uitvoerbaarheid van beleid in de praktijk, is de kans groot dat beleid niet goed landt. Dat leraren ontbreken aan belangrijke beleidstafels wordt breed erkend. De overheid spreekt zich al langer uit voor een sterkere positionering van de beroepsgroep leraren, maar lijkt steeds geen goede ingang te vinden om het perspectief van de beroepsgroep een plaats te geven.

Tegelijkertijd wil de overheid zelf meer en sterker sturen op de kwaliteit van het onderwijs.[29] Er worden vaak plannen bedacht die hun basis niet zozeer vinden in wat leraren nodig hebben, maar voortkomen uit onvrede of zorgen over de onderwijskwaliteit. De voortdurende stroom plannen is ook een uitdrukking van de grilligheid die de politiek eigen is. Veel onderwijsbeleid is niet de uitkomst van doordachte, consistente voorbereiding gericht op de lange termijn, maar gebaseerd op individuele moties uit de Tweede Kamer. Het onderwijsdebat wordt daar vaak aangejaagd door praktijkvoorbeelden van enkele leerlingen of scholen of door recente krantenartikelen, documentaires of rapporten op een deelgebied.[30] Dit leidt tot inconsistent beleid én maakt het moeilijk leraren te betrekken.[31]

De overheid wil het liefst één beroepsorganisatie van leraren, als het ware één telefoonnummer. Bij gebrek daaraan proberen beleidsmakers en politici langs individuele wegen leraren te betrekken, maar ze weten niet goed hoe ze dat het beste kunnen doen. Ze spreken daardoor soms wel en soms niet met leraren, en spreken vooral met de zogeheten *usual suspects:* de handvol uitgesproken leraren die bekend zijn en zich via sociale media roeren. Soms is sprake van ad-hoc-trajecten met enkele (groepen) leraren, in verschillende fasen van de besluitvorming. Voor leraren is het hierdoor niet duidelijk of, hoe, waartoe en op welke manier zij invloed kunnen uitoefenen op het landelijk beleid dat hen aangaat.

Als individuele leraren wel meedenken in panels of bijvoorbeeld commissies voor herziening van exameneisen, betekent dit niet automatisch dat er draagvlak is voor het beleid. Hier speelt ook het aggregatieprobleem: wat goed gaat op de ene school, gaat niet automatisch ook goed op de andere.[32] Individuele successen laten zich niet zomaar vertalen naar landelijk beleid en kunnen niet zonder meer rekenen op draagvlak onder alle leraren. De overheid lijkt al gauw te vinden dat met het spreken van enkele leraren 'de stem van de leraar' gehoord is. Leraren vinden daarentegen, ook als een aantal van hen wel betrokken is geweest, dat hún stem niet gehoord is. Dit gebrek aan verbinding tussen de leraar en het landelijke beleid maakt dat leraren zich niet herkennen in overheidsbeleid en zich onvoldoende erkend voelen. Dat uit zich in de manier waarop leraren vaak spreken over de actoren op landelijk niveau. "Het moet van de inspectie"; "Den Haag heeft dat besloten"; "SLO doet dat" en "We willen wel anders toetsen, maar van Den Haag moet het zo geëxamineerd worden".[33]

Zo is een vicieuze cirkel ontstaan: het leraarsperspectief in beleid ontbreekt en leraren voelen zich tot uitvoerder gereduceerd. Zij verliezen vervolgens hun interesse in het uitoefenen van zeggenschap op landelijk niveau, waardoor de overheid de stem van 'de leraar' steeds minder goed hoort.

26 Frissen & Van der Steen, 2015; Van der Meer, Cörvers & Van der Aa, 2023.
27 Van der Meer, Van der Aa, Wisse & Cörvers, 2023.
28 Schokker, Rouw & Wijfjes, 2023.
29 Zie bijvoorbeeld: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2023c.
30 Kruiter & Verhoeven, 2016.
31 Bruin, 2024.
32 Van der Meer & Van der Aa, 2023a.
33 Vgl. Baijens, 2017; Westerveld, 2017.

2.4 Organisatiestructuur en cultuur op school faciliteren zeggenschap leraren onvoldoende

Zeggenschap van leraren op nationaal niveau is belangrijk voor het draagvlak en de uitvoerbaarheid van beleid en voor de kwaliteit van onderwijs. Veel beleid wordt echter niet gemaakt door de overheid, maar binnen het schoolbestuur en op school. Daarom is zeggenschap van leraren op dit niveau van even groot belang. Ook deze is niet overal goed geregeld.

Werken in het onderwijs wordt aantrekkelijker als leraren meer zeggenschap krijgen binnen hun eigen school en schoolbestuur, omdat daarmee een beroep wordt gedaan op hun professionele kwaliteiten, op dat wat hen tot professional maakt. Leraren willen betrokken worden bij besluitvorming over het curriculum op school, didactische en pedagogische beslissingen, besluitvorming rondom toetsing en de keuze van lesmaterialen. Er moet ook voldoende ruimte zijn om zelf naar verbeteringen te zoeken. Op scholen waar de zeggenschap van leraren goed vorm krijgt, is er een sterke teamcultuur en gedeelde verantwoordelijkheid. Er zijn heldere kaders, het onderwijs ontwikkelt zich geleidelijk en op basis van evaluatie en leraren weten wat van hen verwacht wordt. Kortom: er heerst een professionele schoolcultuur.[34]

Leraren ervaren vaak dat zij binnen hun school onvoldoende 'professionele ruimte' krijgen.[35] De raad concludeerde in 2016 dat de professionele ruimte van leraren onder druk staat.[36] Dit terwijl professionele ruimte juist onmisbaar is voor leraren om hun werk goed te kunnen doen, voor hun professionele ontwikkeling en voor de aantrekkelijkheid van het beroep. Gebrek aan professionele ruimte kan er onder meer toe leiden dat leraren nauwelijks durven af te wijken van hun lesmethode. Dit conformisme is ook wel te begrijpen als een uiting van onzekerheid en gebrek aan eigen perspectief op onderwijskwaliteit.[37]

Op school wordt niet overal goed met elkaar gesproken over de professionele ruimte van leraren.[38] Artikel 31a van de Wet op het primair onderwijs (WPO)[39] bepaalt dat de professionele ruimte van leraren op school moet worden vastgelegd in een zogeheten professioneel statuut en moet worden ondersteund door de organisatiestructuur en cultuur op school. Hier hebben leraren en schoolleiders en bestuurders samen een verantwoordelijkheid.

Over de zeggenschap van leraren zegt hetzelfde artikel dat leraren binnen de kaders van het onderwijskundig beleid van de school verantwoordelijkheid dragen voor het vakinhoudelijke, vakdidactische en pedagogische proces in de school.[40] Er zijn echter tekenen dat zeggenschap (en overleg daarover) binnen scholen lang niet overal goed vorm krijgt. Dit kwam onder meer naar voren uit gesprekken die de raad met leraren voerde.

Scholen variëren sterk in de mate waarin leraren met elkaar en de leiding praten over hun vak en hun professionele ruimte én in de mate waarin leraren hun invloed opeisen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de volgende aspecten.

- Is er een professionele schoolcultuur waarin bestuur en schoolleiding zich dienstbaar en voorwaardenscheppend opstellen ten aanzien van de praktijk in de klas?
- Is er een professionele schoolcultuur waarin het personeel invloed heeft op de beslissingen op schoolniveau?
- Wordt de wijze waarop het curriculum vorm krijgt en wordt uitgevoerd vooral *top-down* of *bottom-up* bepaald?
- Werken leraren samen en wordt dat aangemoedigd?
- Wordt professionalisering van leraren aangemoedigd?
- Zijn leraren binnen de school vooral individuen of vormen zij collectieven?

34 Galenkamp & Schut, 2024; zie ook Commissie Onderwijsbevoegdheden, 2021.
35 Zie voor een definitie en omschrijving van het begrip professionele ruimte bijlage 1 achter in dit advies.
36 Onderwijsraad, 2016.
37 Frissen & Van der Steen, 2015. Het gaat hier over het po. Gelijksoortige processen spelen waarschijnlijk minder maar toch ook in het vo en mbo.
38 Inspectie van het Onderwijs, 2021.
39 De raad verwijst in dit advies naar de WPO, de sectorwet voor het primair onderwijs. Daarmee bedoelt de raad ook te verwijzen naar de overeenkomstige bepalingen in de Wet op de expertisecentra (WEC), de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB).
40 Artikel 31a WPO.

- Wordt ook collectieve professionalisering gestimuleerd?
- Werken de formele zeggenschapsorganen – medezeggenschapsraad, gemeenschappelijke medezeggenschapsraad – goed?
- Is er een professioneel statuut en hoe wordt hierover onderling overlegd?

Antwoorden op deze vragen verschillen sterk. Wat op de ene school, binnen het ene bestuur, in de ene sector gebruikelijk is, hoeft dat ergens anders niet te zijn. Ook zijn er verschillen in de mate waarin starters en leraren die al langer werken, zeggenschap ervaren. Recent onderzoek naar vertrekredenen van leraren uit het po, vo en mbo wijst uit dat de onvrede bij leraren over (zeggenschap in) de eigen professionele rol en ontwikkeling een veelvoorkomende reden van vertrek is.[41]

Om stevige zeggenschap van leraren concreet vorm te geven, is actie nodig van zowel de overheid, schoolbesturen, schoolleiders als leraren zelf. Dat is in de volgende hoofdstukken uitgewerkt in een aantal aanbevelingen.

41 Van Casteren, Lodewick, Lommertzen, Luyten & Van Mensvoort, 2023.



3

aanbeveling een

Overheid: stuur bewust en bestendig om leraren in positie te brengen

Onderwijsbeleid moet ten dienste staan van de onderwijspraktijk. Goed beleid vergt dat leraren systematisch worden betrokken. Dat moet op een passende en heldere manier. Werk daarom met een onderwijsbeleidsagenda. De organisatie van de beroepsgroep is aan de leraren zelf, niet aan de overheid.

Goed onderwijsbeleid vereist dat leraren zeggenschap hebben in de beleidscyclus. Een bewust en bestendig sturende overheid is daarbij een voorwaarde.

3.1 Maak grondwettelijke verantwoordelijkheid waar

De overheid heeft een grondwettelijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs. Onderwijsbeleid moet ten dienste staan van de onderwijspraktijk, waardoor leraren het beleid als ondersteunend voor de uitoefening van hun beroep ervaren. De overheid dient minder dan nu te sturen op zaken die primair aan het veld zijn, zoals de keuze voor onderwijsmethodes voor de basisvaardigheden. De raad drukt de overheid op het hart subsidiariteit als uitgangspunt te nemen: verantwoordelijkheden die dicht bij de onderwijspraktijk liggen, horen daar te blijven.[42]

De professionele ruimte voor onderwijsprofessionals moet gerespecteerd en goed benut worden.[43] Wil de overheid toch in die ruimte treden, dan vereist dit een stevige onderbouwing. Dit gebeurt nu vaak onvoldoende, waardoor leraren het gevoel krijgen dat hun zeggenschap en professionele ruimte onnodig worden beperkt.

De overheid voert soms beleid dat ingrijpt in de onderwijspraktijk op een manier die de overheid niet past.[44] Een voorbeeld is het Masterplan basisvaardigheden. Scholen, die over het algemeen zelf beleidsprioriteiten hebben en daar soms hulp bij zoeken in de vorm van onderwijsbegeleiding, kunnen nu een tijdelijke subsidie aanvragen om hetzelfde type ondersteuning gratis van de overheid te ontvangen.[45] Onderwijscoördinatoren in dienst van OCW[46] bezoeken scholen om hen te adviseren over het onderwijs in de klas. Hier gaat de overheid volgens de raad een stap te ver. De keuze voor aanpakken en methodes is geen verantwoordelijkheid van de overheid. Die keuze moet gemaakt worden binnen de school, met daarbij stevige zeggenschap van leraren.[47]

De overheid moet zich richten op elementen op het niveau van het stelsel die onderwijs in basisvaardigheden kunnen versterken, zoals helderheid over referentieniveaus en kerndoelen (curriculum), professionaliseringseisen aan leraren en lerarenopleidingen.

Zo is de overheid op basis van artikel 23 van de Grondwet onder andere verantwoordelijk voor de bekwaamheid van leraren. Bij de inrichting van het systeem dat die bekwaamheid waarborgt, moet de overheid wettelijk gezien ook ‘belanghebbenden’ betrekken. Naast (vertegenwoordigers van) leraren vallen daar ook lerarenopleiders, schoolleiders, schoolbestuurders en ouders onder. De overheid vraagt de leraren(organisaties) een voorstel te doen voor de herijking van de bekwaamheidseisen en dit advies met de andere actoren af te stemmen. De Onderwijsraad onderschrijft deze aanpak, maar wijst erop dat een evenwichtige inbreng van leraren hiermee nog niet is gegarandeerd.

3.2 Voer bestendig beleid met oog voor zeggenschap van leraren

De raad vraagt aandacht voor drie voorwaarden voor bestendig onderwijsbeleid: een passende en heldere aanpak om leraren te betrekken; consistent onderwijsbeleid; en oog voor de uitvoerbaarheid van dat beleid. Alleen binnen die context kan de zeggenschap van leraren goed tot zijn recht komen.

Hanteer een passende en heldere aanpak om leraren te betrekken bij totstandkoming landelijk beleid

De raad adviseert om leraren op een betere manier te betrekken.

Betrek leraren in verschillende rollen bij het beleidsproces

Leraren moeten een stevige stem hebben in de agendering van beleid. Zij kunnen zelf goed aangeven welk beleid hun werk ondersteunt. Bij het vormgeven van beleid kan de overheid

42 Onderwijsraad, 2023.
43 Ibid.
44 Zie ook Onderwijsraad, 2023, waarin subsidiariteit een belangrijke rol speelt.
45 Het gaat om de doelsubsidie aan scholen voor het verbeteren van basisvaardigheden en om de aanvullende bekostiging in het kader van het Nationaal Programma Onderwijs (NPO). Bij de regeling Verbetering basisvaardigheden worden ook landelijke ondersteuningsteams ingezet. Zie: Waslander et al., 2017.
46 www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/taal-en-rekenen/subsidie-en-ondersteuning-om-basisvaardigheden-te-verbeteren
47 Onderwijsraad, 2019.

leraren vervolgens op diverse manieren betrekken: door ze te informeren, te raadplegen, advies te vragen, te betrekken (coproduceren) of te laten meebeslissen. Vaak gaat het nu om de eerste twee treden van deze 'participatieladder'; leraren worden geïnformeerd en geraadpleegd (zie kader hierna). De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) heeft zich gebogen over de diverse pogingen van OCW om leraren bij de beleidsvorming te betrekken.[48] Het bleek vooral te gaan om 'meedenken met OCW'. Het departement ziet leraren als serieuze gesprekspartner, maar het eigen beleidsproces is telkens uitgangspunt van het gesprek. Leraren worden uitgenodigd daar hun stem in te brengen. De raad adviseert vaker te kiezen voor coproduceren en meebeslissen.

Participatieladder

In de bestuurskundige literatuur worden diverse vormen van betrokkenheid onderscheiden. Eén ordening is de participatieladder.[49] Het essay *De leraar aan tafel* beschrijft de zes treden van deze ladder in de besluitvorming.

Een eerste manier om leraren te betrekken bij beleid is hen erover *informeren*. Leraren zijn slechts ontvangers van informatie en praten niet mee of terug. Als geïnformeerden zijn zij wel 'meeweters'.

Een stap verder gaat leraren *raadplegen* bij de totstandkoming van beleid. Beleidsmakers en anderen kunnen bij het maken van plannen leraren consulteren. De beleidsmakers luisteren naar de mening van leraren, zonder de garantie zich hieraan te verbinden. Het gaat om een open en vrijblijvend gesprek waarin opvattingen worden gepolst.

De derde trede is (laten) *adviseren*. Leraren worden uitgenodigd mee te praten en mee te denken. Doel hiervan is leraren aan te sporen ideeën te genereren, om deze mee te kunnen nemen in beleid. Het kan zowel gaan om problemen in kaart brengen als om nadenken over passende oplossingen. Met die gedachten, ideeën en wensen gaan de makers van beleidsplannen vervolgens aan de slag; zo ontwikkelen zij afgestemd en afgewogen beleid.

Een vierde trede is *coproduceren*. Leraren worden expliciet uitgenodigd mee te doen. Zij zijn als partner betrokken bij beleidsplannen en bij de implementatie daarvan. Het gaat om samenwerken en samen doen. Het initiatief ligt nog steeds bij beleidsmakers, die ook de uiteindelijke beslissingen nemen. Zij nodigen leraren uit om samen uitvoering te geven aan samen bedachte oplossingen.

Trede vijf is *(mee)beslissen*. Leraren hebben dan een evenredige zeggenschap en beslismacht over wat er gaat gebeuren. Het initiatief voor beleid kan bij elk van de betrokken partijen liggen, maar besluiten worden samen en onder voorwaarden van gelijkwaardig partnerschap genomen. Het gaat om samen afspraken maken en samen tot beleid komen.

De zesde trede is *zelfbestuur*. Hierbij nemen leraren zelf het voortouw in het formuleren van plannen en programma's voor hun beroepsgroep. Zij bepalen de agenda. Anderen kunnen hulp en ondersteuning bieden bij de uitvoering van de agenda.[50] In zekere zin is dit een ander soort trede. De eerste vijf zijn meer technisch-instrumenteel, de zesde eerder normatief-democratisch.[51]

Betrek leraren op een duidelijke manier

Als leraren willen weten wanneer zij zeggenschap kunnen uitoefenen op bijvoorbeeld beleid over bekwaamheidseisen, de kerndoelen voor hun vak, basisvaardigheden, professionaliseringseisen of lerarenopleidingen, is het bijna onmogelijk daar zicht op te krijgen. Er bestaat geen onderwijsbeleidsagenda en er is geen plek waar leraren eenduidige, actuele informatie kunnen vinden. Het moet voor leraren helder zijn wanneer zij met welk doel, op welke manier en in welke fase van het beleidsproces worden betrokken en wat er met hun input wordt gedaan. Ook moeten ze tijdig weten hoe zij zich kunnen opgeven. De raad beveelt aan deze informatie centraal op één (digitale) plaats te ontsluiten. Van leraren kan immers niet verwacht worden dat zij het hele parlementaire proces op de voet volgen.

48 Van der Steen et al., 2019.
49 Arnstein, 1969.
50 Van der Steen et al., 2019.
51 Voor dit onderscheid zie: Biesta, 2017.

De raad realiseert zich dat beleidsprocessen vaak niet lineair, rationeel en volgens plan verlopen. Dat is deels eigen aan de politiek. De voorgestelde onderwijsbeleidsagenda kan de grilligheid van onderwijsbeleid helpen temperen. Verandering en vernieuwing hebben in de regel tien tot vijftien jaar nodig om hun beslag te krijgen in de onderwijspraktijk. Ze zijn daarom sterk afhankelijk van beleidsmatige en politieke continuïteit en uithoudingsvermogen.[52] Als gevolg van ontwikkelingen in onderwijs, politiek en samenleving veranderen beleidstrajecten vaak. Dat is begrijpelijk, maar niet altijd nodig en vaak is niet duidelijk wat de status is van een bepaald beleidstraject. Als politici een actueel overzicht hebben van welk onderwerp wanneer op de beleidsagenda staat, zou dat de neiging om bijvoorbeeld tussendoor moties in te dienen op basis van incidenten, kunnen verminderen. Voor leraren biedt zo'n onderwijsbeleidsagenda ook een mogelijkheid om zich uit te spreken wanneer nieuwe incidentgedreven beleidsvoorstellen niet stroken met eerder voorgenomen beleid.

Voorbeelden van manieren waarop het ministerie de leraar betrekt bij beleidsthema's

Beleidsthema	Manier(en) waarop het ministerie 'de leraar' betrekt
Studiehuis (start in 1998)[53]	• Vier werkgroepen (Studielast, Examens en Toetsing, Profielen en Mbo) werken de ideeën uit. De leden komen voornamelijk uit het hoger en voortgezet onderwijs en de verzorgingsinstellingen. • De verantwoordelijke stuurgroep trekt het land in op zoek naar *best practices*. Manifestaties als Studiehuis in de steigers om docenten en schoolleiders enthousiast te maken. • De vakdocentenverenigingen voeren via hun paraplu-organisatie regelmatig overleg met het ministerie. • Schoolleiders zijn vertegenwoordigd in de stuurgroep.
Passend onderwijs (start in 2005)[54]	• Praktijkinformatie wordt verzameld door veldinitiatieven en experimenten. • Vakbonden overleggen met de minister over de manier waarop het beleid vorm moet krijgen.
Kwaliteitsbeleid in vo en mbo (minimumniveaus taal en rekenen) (start in 2010)[55]	• Veldraadpleging door VO-raad en MBO Raad. • Docentleden binnen commissie-Bosker. Digitaal platform om leraren te betrekken (Leraar24).
Lerende organisatie in het mbo (start in 2013)[56]	• Sociale partners komen namens werknemers en werkgevers met de minister tot Convenant LeerKracht van Nederland. • Bestuursakkoord met de Onderwijscoöperatie.
Herijking bekwaamheidseisen leraren (start in 2023)	• Vak- en beroepsorganisaties (AOB, CNV, FvOv, BVMBO, Lerarencollectief, PVVVO) doen een voorstel aan de minister. AOB is penvoerder.[57]

De beroepsgroep leraren laten meepraten over beleid vereist helderheid: wie mag wat wanneer doen. Het ministerie van Onderwijs stuurt over het algemeen 'lenig', dat wil zeggen: afhankelijk van het beleidsthema.[58] OCW benut steeds andere netwerken en past waar nodig bestaande netwerken aan. Zo functioneert het ministerie als een 'spelverdeler', die wisselende actoren in wisselende sturingsnetwerken betrekt. Dit geldt ook voor de beroepsgroep leraren. Per dossier verschilt de wijze waarop de overheid leraren betrekt (zie het overzicht met voorbeelden hierboven). Die lenigheid is niet verkeerd, aangezien beleidsthema's de beroepsgroep verschillend raken en om specifieke vormen van zeggenschap vragen. Het is legitiem dat de overheid per dossier afweegt welke

52 Waslander, 2007; Hooge, 2018.
53 Carpay, 2010.
54 Bekkers, Noordegraaf, Waslander & De Wit, 2011.
55 Gebaseerd op Hooge, 2017.
56 Ibid.
57 Algemene Onderwijsbond (AOb), Christelijke Nationaal Vakverbond Onderwijs (CNV Onderwijs), Federatie van Onderwijsvakorganisaties (FvOv), Beroepsvereniging Middelbaar Beroepsonderwijs (BVMBO), Lerarencollectief en Platform Vakinhoudelijke Verenigingen Voortgezet Onderwijs (PVVVO).
58 Hooge, 2017.

leraren(organisaties) op welke manier worden betrokken. Maar in de praktijk vergroot deze variatie voor leraren de onduidelijkheid over wie, wanneer en op welke manier een inhoudelijke bijdrage kan leveren en wat er met die inbreng gebeurt.

Werk met een onderwijsbeleidsagenda

Om leraren tijdig en goed te betrekken is het zaak dat er een onderwijsbeleidsagenda komt. De bewindslieden van Onderwijs hebben daarin het voortouw te nemen. De onderwijsbeleidsagenda bevat per beleidsdoel het beleid dat voorzien is. Per beleidstraject staat duidelijk aangegeven in welke stappen dit verdeeld is en wat het voorziene tijdpad is. De agenda is een document dat afstemming vergt binnen het departement en regelmatig wordt bijgesteld, aangezien beleidsprocessen vaak niet lineair en volgens plan verlopen.

De onderwijsbeleidsagenda kent vervolgens een uitwerking per beleidsdossier, waarin met *deadlines* staat beschreven hoe leraren en andere actoren worden betrokken en hoe zij zich daarvoor kunnen opgeven. Deze informatie moet voor alle leraren gemakkelijk vindbaar zijn. Zo kunnen leraren de weg naar Den Haag vinden en kan hun betrokkenheid bij landelijk onderwijsbeleid toenemen. De overheid dient ook goed aan te geven hoe de input van de beroepsgroep meeweegt in een beleidsproces.

Het is zaak dat de overheid goed nadenkt over hoe ze leraren betrekt bij het beleid en wat dat moet opleveren. Ook dáárover kunnen leraren meedenken. De participatieladder kan een nuttige onderlegger zijn (zie kader Participatieladder). De overheid maakt dan voorafgaand aan een beleidstraject bekend welke trede op de ladder ze de beroepsgroep toedicht. Welke trede passend is, hangt af van de mate waarin het beleidstraject de leraar raakt. Het zou vaker kunnen gaan om trede vier, coproduceren, of vijf, (mee)beslissen, dan nu het geval is. Het is ook zaak na te denken over hoe leraren kunnen worden betrokken bij het agenderen van beleid, bijvoorbeeld door fora te organiseren waar politici, ambtenaren en vertegenwoordigers uit het lerarenveld met elkaar bespreken welke onderwerpen en thema's nog onvoldoende (of juist te veel) aandacht krijgen in beleid en bestuur.

Een onderwijsbeleidsagenda kan helpen het onderwijsbeleid systematischer, beter doordacht en inzichtelijker te maken én de agenda kan een disciplinerende werking hebben. Het is nu bijvoorbeeld vaak zo dat de Tweede Kamer, gedreven door de wens het beste te doen voor het onderwijs, de positie van leraren juist ondermijnt. Door steeds weer ad-hoconderwerpen toe te voegen aan de beleidsvoering (zoals meer mannen voor de klas, dus een splitsing in de pabo), beleidsprocessen niet af te maken en tegenstrijdige beleidsvoorstellen te doen, zonder oog voor de langere termijn en lopende beleidsprocessen. Zo raken belangrijke beleidsdoelen en langere beleidslijnen buiten beeld. Het wordt voor het ministerie en parlement steeds moeilijker het leraarsperspectief in al dat beleid te organiseren. Een onderwijsbeleidsagenda kan beleidscontinuïteit helpen bewaken, ook als er sprake is van ontwikkelingen die om tussentijdse aanpassingen vragen. De onderwijsbeleidsagenda zorgt ervoor dat leraren ook in die situaties kunnen meepraten en meedenken. De onderwijsbeleidsagenda borgt ook hun systematische betrokkenheid daarbij.

Voer consistent beleid

De raad vindt het onderwijsbeleid uitermate grillig en waarschuwt voor het negatieve effect op leraren en hun zeggenschap. Wisselend beleid en een gefragmenteerde aanpak maken het voor leraren moeilijk hun werk te doen en zeggenschap uit te oefenen.[59]

Inconsistent beleid ondermijnt gaandeweg ook de effectiviteit.[60] Beleid staat of valt bij de bereidheid van leraren om beleidsdoelen uit Den Haag vorm te geven in de praktijk.[61] Leraren raken onverschillig als ze elke keer geconfronteerd worden met nieuwe verwachtingen waarover zij zelf geen zeggenschap hebben gehad.

Leraar over snelle veranderingen

"Wat ik wel merk is dat op dit moment […] heel veel veranderingen in een heel hoog tempo elkaar opvolgen, waarbij de een nog niet uitgefaseerd is of de volgende wordt alweer ingefaseerd. Dus je komt eigenlijk nauwelijks aan evalueren toe en dan moet er alweer iets nieuws. Dat trekt een heel zware wissel op heel veel mensen." [62]

59 Onderwijsraad, 2024.
60 Van Engen, 2017.
61 Van Engen, 2019.
62 Leraar geciteerd in Theisens, Hooge & Waslander, 2017.

3.3 Laat organisatie van beroepsgroep aan leraren

Leraren vormen een beroepsgroep, of die nu formeel als zodanig georganiseerd is of niet. Momenteel bestaat er niet één landelijke beroepsorganisatie voor leraren.[63] Wel zijn zij georganiseerd in allerlei verbanden. Deze pluriformiteit hoort bij het Nederlandse onderwijsbestel. Pogingen om de beroepsgroep collectief te organiseren, zijn in het verleden mislukt.[64] Ook zonder zo'n organisatie kunnen overheid, besturen en leraren stappen zetten in het borgen van systematische zeggenschap van leraren in beleid en op school.

Erken en waardeer pluriformiteit in beroepsgroep leraren

Een visie op de beroepsgroep leraren moet rekening houden met de kenmerken van het Nederlandse onderwijsbestel. Dit bestel is sterk gedecentraliseerd, met veel autonomie voor onderwijsinstellingen.[65] Uitgangspunt is dat beslissingen op een zo laag mogelijk niveau genomen worden, dicht bij de onderwijspraktijk in de klas.[66] De overheid heeft echter de neiging de decentrale, pluriforme praktijk landelijk te willen uniformiseren in één overkoepelende organisatie. Zo'n opgelegde centrale organisatievorm lijkt moeilijk te verenigen met de diversiteit binnen de beroepsgroep leraren en met de pluriformiteit van het Nederlandse onderwijsbestel.

Leraren zijn georganiseerd in verschillende verbanden. Het is van belang dat de overheid die pluriformiteit erkent en waardeert. Er zal niet één uniforme stem van 'de leraar' ontstaan. Of er nu één centrale beroepsorganisatie is of een waaier aan kleinere organisaties, de overheid heeft zich tot de pluriformiteit van de beroepsgroep te verhouden. Niet steeds dezelfde stemmen moeten worden gehoord, en ook minderheidsstemmen verdienen het om gehoor te krijgen.

Voorbeelden uit Duitsland en Schotland

Duitsland
In Duitsland zijn veel bevoegdheden aangaande het onderwijs belegd bij de deelstaten (*Länder*).[67] Deze hebben eigen onderwijsministeries en onderwijswetten. Enkele domeinen zijn de grondwettelijke verantwoordelijkheid van de federale overheid. Het is op Länderniveau dat de beroepsgroep leraren de meeste invloed uitoefent.[68] Zo zijn vakbonden sterk regionaal georganiseerd. Ook individuele leraren kunnen hier invloed uitoefenen, bij de inspraakavonden in het deelstaatparlement.

Schotland
In Schotland wordt het onderwijs gezien als een maatschappelijke aangelegenheid, niet als iets van de staat.[69] Dit komt doordat Schotland van de 18e eeuw tot aan 1999 in feite een staatloze natie was en geen eigen parlement had. De onafhankelijkheid van het recht, de kerk en het onderwijs voor Schotland werd wel erkend. Bij afwezigheid van een parlement werd de verantwoordelijkheid voor het onderwijs grotendeels opgepakt door de *civil society*. Dit uit zich tegenwoordig nog in de organisatie van de beroepsgroep. Leraren zijn in grote mate zelf verantwoordelijk voor het beleid dat hen aangaat. De rol van de overheid is daarbij beperkt.

Laat organisatie van beroepsgroep aan leraren zelf

In zijn verkenning uit 2018 constateerde Rinnooy Kan dat leraren zich altijd onvoldoende betrokken hebben gevoeld bij de vorming van nieuwe organisaties.[70] Hij concludeerde daarbij: "Ik acht de kans van slagen om een nieuwe organisatie langs een vergelijkbare weg 'top down' tot stand te brengen buitengewoon gering. In tegenstelling tot bij de verpleegkundigen – waarnaar in dit verband nogal eens wordt verwezen – is er geen natuurlijk vertrekpunt voor een dergelijke poging in de vorm van een dominante speler die het voortouw kan nemen." Ook de Onderwijsraad is van mening dat een blauwdruk vanuit Den Haag voor één overkoepelende beroepsorganisatie niet heilzaam is. Het initiatief voor verdere beroepsorganisatievorming ligt bij de leraren.

63 Zie bijlage 2 voor een korte geschiedenis van pogingen om tot één beroepsorganisatie te komen.
64 Ibid.
65 Bronneman-Helmers, 2011.
66 Onderwijsraad, 2023.
67 OECD, 2020.
68 Nikolai, Briken & Niemann, 2016.
69 Grek, 2011.
70 Rinnooy Kan, 2018.


GCLOSE
OMEN
LIEVE VROUW



4

aanbeveling twee

Leraren: benut mogelijkheden voor zeggenschap op school, binnen bestuur en op landelijk niveau

Zeggenschap van leraren draagt bij aan goed onderwijs en versterkt de beroepsgroep. Dit vergt dat leraren hun professionele ruimte benutten en met schoolleiders en bestuurders zorgen voor een structuur en cultuur waarin hun zeggenschap vorm kan krijgen.

De zeggenschap van leraren komt tot stand in samenspel met andere actoren, zoals schoolleiding, schoolbestuur en overheid.[71] De raad benadrukt dat leraren ook zelf aan zet zijn. Zij moeten hun professionele ruimte benutten door hun stem te laten horen bij beslissingen die hen aangaan. Anders worden op de niveaus buiten de klas beslissingen over leraren genomen in plaats van met en door leraren.

4.1 Neem actief deel aan landelijk gesprek over onderwijs

De beroepsgroep leraren is op landelijk niveau onvoldoende zichtbaar in veel gesprekken over onderwijsbeleid en het leraarsberoep. Terwijl op dat niveau besluitvorming plaatsvindt die reikt tot in de school en klas. Leraren moeten op landelijk niveau duidelijk hun professionele wensen en behoeften laten horen, om te voorkomen dat anderen die wensen voor hen invullen. Dat kan door zich actief te mengen in het maatschappelijke debat over onderwijs en door lid te worden van een beroepsorganisatie.

Wees actief in landelijk onderwijsdebat

De overheid heeft een belangrijke taak in het beter en consistenter sturen en leraren duidelijker zeggenschap geven in het landelijke beleid (hoofdstuk 3). Dit lukt alleen als leraren het onderwijsdebat ook actief volgen, eraan deelnemen en hun stem laten horen. Hun zeggenschap in landelijk beleid komt alleen van de grond als ze daarin zelf stappen zetten. Door te agenderen, mee te praten, mee te denken, deel te nemen aan het landelijke debat en dat mede aan te jagen. Dit geldt voor het onderwijsdebat in het algemeen en meer specifiek het debat aangaande het leraarschap.

Over goed onderwijs praten leraren vooral binnen de school, maar nauwelijks daarbuiten. Een actievere houding buiten de school is nodig, omdat leraren in hun dagelijks werk continu te maken krijgen met de gevolgen van landelijke besluitvorming. Denk aan de ontwikkeling van kerndoelen en examenprogramma's, de toezichtkaders van de Onderwijsinspectie, de bekwaamheidseisen en plannen rondom de basisvaardigheden. Door actief deel te nemen aan de besluitvorming hierover brengen leraren hun kennis en vakmanschap in. Ook zorgen ze er zo voor dat in beleid rekening wordt gehouden met de tijd en belastbaarheid van leraren.

De raad weet hoe hoog de werkdruk in het onderwijs is. Zeker met het ernstige lerarentekort is er op veel scholen weinig tijd voor intercollegiaal overleg, laat staan dat er tijd overblijft om zich op bovenschools niveau te roeren. Een individuele afweging van kosten en baten kan ertoe leiden dat leraren besluiten hun aandacht te beperken tot het beleid op de eigen school. Maar als het leraarsperspectief op landelijk niveau ontbreekt, bestaat het risico dat er onderwijsbeleid wordt gemaakt dat de tekorten en de werkdruk juist verhoogt of het werk bemoeilijkt.

Het is niet zo dat elke leraar zeggenschap hoeft uit te oefenen bij elke beleidsontwikkeling. Binnen hun teams kunnen leraren elkaar attenderen op mogelijkheden om beleidsonderwerpen te agenderen en landelijk hun stem te laten horen. Ze kunnen onderling afspraken maken over wie zich daarvoor inzet, hoe deze leraar input bij collega's ophaalt en nieuwe inzichten terugkoppelt aan de rest van het team.

Eén landelijk gesprek waaraan leraren hebben deelgenomen, ging over de professie van de leraar en resulteerde in het Beroepsbeeld Leraar (zie kader hierna). Uitkomsten van zo'n professionele dialoog op landelijk niveau in de vorm van een beroepsbeeld – en wellicht op termijn een professionele standaard – kunnen richting geven aan het gesprek daarover op school.[72] De beschrijving van wat leraren gemeenschappelijk hebben, kan de standaard voor hun professionaliteit ook steviger verankeren. Dat kan van nut zijn bij het organiseren van leraren als beroepsgroep en het kan de status van het beroep verbeteren.[73]

71 Buiting, 2024.
72 Snoek, Van Tartwijk & Pauw, 2020.
73 Commissie Onderwjjsbevoegdheden, 2021.

Beroepsbeeld Leraar
In 2021 hebben de lerarenorganisaties AOb, CNV Onderwijs, FvOv, BVMBO en PVVVO het initiatief genomen tot een gemeenschappelijk en door de beroepsgroep geformuleerd en gedragen beroepsbeeld van de leraar in het primair onderwijs (po), (voortgezet) speciaal onderwijs (vso), voortgezet onderwijs (vo) en middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Het Beroepsbeeld Leraar is in mei 2024 gepubliceerd.[74] Stichting Kennisland heeft het proces begeleid door data te verzamelen en deze, samen met een denktank van leraren uit alle relevante sectoren, te analyseren, structureren en duiden. Het beroepsbeeld beschrijft het beroep van leraren die onderwijs verzorgen in het po, v(s)o en mbo. Het geeft duidelijkheid over wat leraren zien als kerntaken en als exclusieve taken (voor bevoegde leraren). Het geeft ook aan hoe de leraar diens professionele identiteit ziet en definieert, welke ontwikkelmogelijkheden en -paden het beroep kent en waarin het beroep van leraar in diverse onderwijstypes en bij diverse doelgroepen verschilt. Het beroepsbeeld is een aanvulling op de bestaande, sectorspecifieke beroepsbeelden en is dus sectoroverstijgend.[75]

Word lid van een beroepsorganisatie
De Onderwijsraad roept leraren op zich aan te sluiten bij een beroepsorganisatie. Een hogere organisatiegraad draagt immers bij aan de zeggenschap van leraren op landelijk niveau. Deelname aan de activiteiten van de organisaties bevordert ook de kwaliteit van het beroep. Een sterke beroepsgroep is gebaat bij leraren die actief lid zijn van schooloverstijgende verbanden. Gezien het grote aantal organisaties, zoals vakverenigingen en vakbonden, zou elke leraar zich in minstens één organisatie moeten kunnen herkennen.

4.2 Werk samen aan stevige zeggenschap

In het advies over professionele ruimte van leraren uit 2016 introduceert de Onderwijsraad het begrip handelingsvermogen.[76] Handelingsvermogen van leraren ontstaat wanneer zij hun werk zelf mede vorm kunnen geven. Dit vergt dat drie dimensies op elkaar zijn afgestemd: competenties, structuur en cultuur. Handelingsvermogen gaat dus over wat leraren zelf moeten meebrengen en doen, maar ook over de condities waaronder ze werken (de structuur en cultuur). De raad vraagt daarom aandacht voor de structuren en cultuur die het handelingsvermogen van leraren ondersteunen. Leraren zijn daarbij ook zelf aan zet.

Praat met elkaar over zeggenschap in school en binnen bestuur
De raad beveelt leraren aan zelf initiatief te nemen tot het gesprek over hun zeggenschap over het onderwijs in school en binnen het bestuur. De aandacht van leraren gaat allereerst uit naar de eigen klas. Dat is waar de leraar het grootste deel van de tijd doorbrengt en waar het meeste werk wordt gedaan. De interactie met leerlingen is de kern van het beroep. Daarnaast werken leraren samen met collega's in secties en teams, binnen de school en bovenschools. Leraren moeten ook op die niveaus zeggenschap uitoefenen.

De wettelijke opdracht van het onderwijs en het onderwijsbeleid uit Den Haag worden binnen het bestuur en de school concreet gemaakt in het gekozen curriculum en het schoolbeleid. Het vakmanschap van leraren is cruciaal om in de context van de school de juiste keuzes te kunnen maken.

Scholen hebben een medezeggenschapsraad die wettelijk vastgelegde rechten heeft. De Wet medezeggenschap op scholen biedt een wettelijke basis om invloed uit te oefenen op schoolbeleid. Van de MR maken ook enkele leraren deel uit. Daarnaast is elk schoolbestuur wettelijk verplicht de zeggenschap van leraren vast te leggen in het professioneel statuut. Dit vraagt binnen elke school en elk bestuur om een gezamenlijk gesprek over het werk op school en de professionele ruimte en zeggenschap van leraren. Dit wordt in hoofdstuk 5 verder toegelicht.

Maak samenwerking binnen school tot prioriteit
In *Tijd voor focus* signaleert de Onderwijsraad dat verantwoordelijkheden van scholen te veel op de schouders van individuele leraren terecht komen. Leraren kunnen de toegenomen maatschappelijke druk en werkdruk niet individueel beheersen. De Onderwijsraad adviseert daarom te focussen op de kern van het vak en samen onderwijs te geven en te ontwikkelen.[77]

74 Kennisland, 2024a.
75 Kennisland, 2024b.
76 Onderwijsraad, 2016.
77 Onderwijsraad, 2021; Cijvat & Snoek, 2023.

Het beeld van leraren als koningen in de eigen klas is nog steeds dominant. Autonomie wordt vaak gezien als pedagogisch-didactische autonomie, waarbij iedere leraar in isolement verantwoordelijk is voor de eigen klas.[78] Maar om de kwaliteit van het onderwijs verder te brengen, is intensieve samenwerking tussen leraren juist essentieel.[79] De leraar is geen geïsoleerde actor maar lid van een team dat vanuit een gedeelde visie en gedeelde waarden de verantwoordelijkheid neemt voor optimale ondersteuning en ontwikkeling van alle leerlingen.[80] Sterke collegiale relaties zorgen dat leraren professionele keuzes kunnen maken en daarop reflecteren.[81] Samenwerking betekent ook dat leraren elkaar aanspreken op professionaliteit. Dat is niet gemakkelijk; het vergt oefening.

Samenwerking op scholen

"Op de school waar ik werkte, werd nauwelijks samengewerkt. Binnen de sectie Nederlands deed iedereen z'n eigen ding. Materialen werden niet uitgewisseld, over de inhoud van het onderwijs werd niet gezamenlijk gesproken. Er was eens per jaar een sectieoverleg en dat ging puur over administratieve zaken. Toen ik dat aankaartte bij mijn leidinggevende, wimpelde hij mijn bezwaren weg. De eindexamenresultaten waren goed en hij had verder geen signalen ontvangen, dus waar zeurde ik over? Vervolgens liep ik dan weer langs een lokaal, keek naar binnen en dacht: hé, hier wordt ook Nederlands gegeven aan 4 vwo, net als ik doe. Zou toch leuk zijn als ik wat meer wist over wat zij daar in die klas doet en met welke reden." [82]

Leraren kunnen zeggenschap niet in hun eentje vormgeven; om zeggenschap te kunnen waarmaken is meer nadruk op de professionaliteit van het collectief gewenst. Een focus op de kwaliteit van de individuele leraar leidt tot onderlinge competitie, terwijl focus op het collectief nodig is om gezamenlijk zo goed mogelijk onderwijs te verzorgen.[83] Een collectief perspectief draagt uiteindelijk bij aan een sterker ervaren individueel en gezamenlijk handelingsvermogen en verbinding met collega's in een professioneel team.[84]

Leraren in Nederland besteden relatief weinig tijd aan teamwerk en gesprekken met collega's in de school.[85] Op scholen waar ruimte is om met collega's kennis te delen en uit te wisselen, voelen leraren zich veiliger en is de relatie met leerlingen beter.[86] Het is van belang dat leraren binnen de school ruimte hebben en nemen om te kunnen samenwerken in teams, om samen aan de verbetering van het onderwijs te werken en zich in gezamenlijkheid te professionaliseren. Dat geeft hen de competenties en de structuur waarbinnen zeggenschap goed vorm kan krijgen. Dit is niet alleen de verantwoordelijkheid van leraren. Zij moeten voelen dat bestuur en schoolleiding de zeggenschap van leraren serieus nemen en gebruiken bij hun beleid. Deze verantwoordelijkheid van schoolbestuurders en schoolleiders wordt uitgewerkt in hoofdstuk 5.

78 Vangrieken & Kyndt, 2019.
79 Donohoo, O'Leary & Hattie, 2020.
80 Van der Hilst, 2024; Cijvat & Snoek, 2023.
81 Robinson, 2012.
82 Uitspraak van een leraar tijdens een gesprek met de Onderwijsraad.
83 Hargreaves & Fullan, 2012.
84 Snoek & Cijvat, 2023.
85 Scheeren & Vrielink, 2023.
86 Schleicher, 2011; El Hadioui, 2022.


GIRL


Belöningstavla

5

aanbeveling drie

Bestuurders en schoolleiders: stimuleer en faciliteer zeggenschap van leraren

Praat binnen het schoolbestuur en in de school met elkaar over zeggenschap en leg heldere afspraken vast in het professioneel statuut. Binnen het bestuur en de school moeten een structuur en cultuur bestaan waarin de zeggenschap van leraren wordt erkend en gestimuleerd. Schoolleiders en bestuurders moeten ook de professionele ontwikkeling van leraren faciliteren en ondersteunen.

Schoolleiders en bestuurders moeten meewerken aan de zeggenschap van de leraar op drie niveaus: binnen de school, binnen het bestuur en op landelijk niveau. Op landelijk niveau moeten ze actieve betrokkenheid van de leraar stimuleren en (mede)organiseren. Ze moeten het mogelijk maken dat leraren zich bovenschools inzetten voor hun beroepsgroep.

Schoolleiders en bestuurders moeten samen met leraren zorgen voor een professionele structuur en cultuur waarin zeggenschap van leraren vanzelfsprekend is. Zeker in tijden van lerarentekorten en hoge werkdruk hebben leraren hier een steun in de rug nodig. Het professioneel statuut is hiervoor een belangrijk instrument.

5.1 Ondersteun leraren bij hun zeggenschap op landelijk niveau

Schoolleiders en bestuurders moeten de zeggenschap van leraren op landelijk niveau faciliteren en stimuleren.

Zeggenschap is een integraal onderdeel van de professionaliteit van de leraar en van goed onderwijsbeleid en -bestuur. Dit betekent dat leraren per definitie tijd en ruimte in hun takenpakket moeten krijgen om hun zeggenschap uit te oefenen. Het wil niet zeggen dat alle leraren in het team hieraan even veel tijd moeten besteden. Teamleden kunnen onderling afspreken wie wat doet en hoe ervoor wordt gezorgd dat bovenschoolse betrokkenheid van een of enkele leraren verbonden blijft met de rest van het team, zowel in termen van het ophalen van hun input als voor het terugbrengen naar school van de ontwikkelingen in bovenschoolse beleidsprocessen.

Zeker nu er een groot lerarentekort is en veel scholen en leraren alle zeilen moeten bijzetten om te zorgen dat leerlingen les krijgen, is het een begrijpelijke reflex dat leraren zich dan maar niet bemoeien met school- en landelijk beleid. Bestuurders en schoolleiders moeten leraren aanmoedigen dat wel te blijven doen. Dit heeft ook voordelen voor de eigen onderwijspraktijk. Een stap naar buiten van leraren draagt niet alleen bij aan betere besluitvorming op landelijk niveau, maar versterkt ook de professionele cultuur en dialoog binnen de school. Het is daarom belangrijk dat schoolleiders en bestuurders leraren ondersteunen als ze actief lid willen worden van een beroepsorganisatie.

Vanwege de werkdruk in het onderwijs kunnen leraren niet ongelimiteerd uren besteden aan bovenschoolse zaken. Dat hoeft ook niet. Bestuurders en schoolleiders kunnen met leraren bespreken hoe deelname aan landelijke zeggenschap vorm kan krijgen binnen de beschikbare tijd en bemensing en stimuleren dat er bredere participatie ontstaat dan nu het geval is.

Concreet beveelt de raad aan binnen elke school te overleggen welke leraren hoe en wanneer bijdragen aan het landelijke onderwijsgesprek en te organiseren dat daarvoor uren en middelen worden vrijgemaakt. Er moet ook ruimte zijn om wat leraren bovenschools inbrengen en leren, terug te koppelen binnen de school. Daarnaast is het belangrijk dat schoolbesturen leraren ondersteunen als zij zich verenigen. Dat kan door hen financieel tegemoet te komen in hun lidmaatschap van een lerarenorganisatie.

5.2 Maak werk van zeggenschap van leraren binnen school en schoolbestuur

Schoolbestuurders en -leiders moeten concreet handen en voeten geven aan de zeggenschap van leraren binnen de school en het bestuur. De professionele structuur en cultuur op school moeten uitdrukking geven aan de waardering, stimulering en facilitering van zeggenschap van leraren. Een belangrijk aandachtspunt is tijd. Leraren moeten voldoende uren krijgen om hun zeggenschap goed vorm te geven.

Maak zeggenschap van leraren tot prioriteit

Zeggenschap vereist handelingsvermogen: binnen de juiste structuur en cultuur kunnen de competenties en de bereidheid van leraren om zich in te zetten, tot bloei komen. Het versterken van het handelingsvermogen van leraren ten dienste van onderwijskwaliteit is daarmee een organisatievraagstuk. Het is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van schoolbesturen, schoolleiders en leraren.

De laatsten moeten voelen dat bestuur en schoolleiding zeggenschap van leraren belangrijk vinden. Bestuur en schoolleiding moeten dit niet alleen met de mond belijden, maar de zeggenschap ook organiseren, stimuleren en faciliteren.

Maak heldere afspraken over professionele ruimte binnen school en bestuur
Schoolbesturen en scholen hebben in Nederland relatief veel autonomie. Het idee hierachter is dat schoolbesturen en scholen goed op de hoogte zijn van de lokale context en de behoeften die daar leven. Zo kunnen zij in hun besluitvorming beter op de lokale context inspelen dan de centrale overheid, ook waar het gaat om onderwijsinhoudelijke keuzes.[87]

Een voordeel van de grote autonomie van scholen en schoolbesturen in Nederland is dat leraren zich verantwoordelijker kunnen voelen voor het gevoerde beleid, omdat beleidskeuzes vooral 'dichtbij' (op schoolniveau) gemaakt worden. Dat vereist wel dat leraren daadwerkelijk betrokken worden bij die keuzes. Hoewel de huidige onderwijswetgeving hiertoe voldoende basis biedt (zie kader hierna), is dat nog niet vanzelfsprekend. Het is daarom aan leraren, schoolleiders en bestuurders samen om heldere afspraken te maken over hoe de zeggenschap van leraren binnen de school en het bestuur een solide plek krijgt in de besluitvorming.

Bevoegdheid, bekwaamheid en zeggenschap van leraren in onderwijswetgeving[88]

Bevoegdheid
In het funderend onderwijs dient iemand 'bevoegd' te zijn om tot leraar benoemd te mogen worden en onderwijs te mogen geven. Voor die bevoegdheid stelt de overheid wettelijke eisen aan de bekwaamheid. Niet het bevoegd gezag, dat de leraar of docent benoemt, kan de leraar bevoegd verklaren; dat kan alleen de overheid. In het middelbaar beroepsonderwijs dient iemand te voldoen aan de eisen voor bekwaamheid.

Bekwaamheid
Volgens de Grondwet mag de overheid onderzoek doen naar de bekwaamheid van onderwijsgevenden.[89] De wetgever heeft dit lange tijd formeel uitgelegd: leraren waren bekwaam als ze tot lesgeven bevoegd waren. Begin deze eeuw kwam daar verandering in met de Wet BIO. In de sectorwetten kwam te staan dat de zorg voor de bekwaamheid en het bekwaamheidsonderhoud van de leraar berusten bij het bevoegd gezag, als werkgever. Het bevoegd gezag bepaalt of en in welke mate de bekwaamheidseisen doorwerken in het personeelsbeleid en in hoeverre personeelsleden in aanmerking komen voor bijscholing.

De bekwaamheid en het professioneel handelen van de leraar worden steeds meer primair als de verantwoordelijkheid van de leraar zelf gezien. Deze insteek kreeg in 2017 vorm in de Wet beroep leraar en lerarenregister.[90] Kort na invoering besloot de minister de registerplicht echter voor onbepaalde tijd uit te stellen. De minister wilde zich eerst richten op een sterke organisatie van de beroepsgroep leraren. Die moest van onderop komen. Vooralsnog is er niet één centrale organisatie die 'de leraar' vertegenwoordigt.
De registerplicht is in 2022 uit de wet geschrapt.

Zeggenschap
Het artikel over het 'beroep leraar' dat met de Wet beroep leraar en lerarenregister werd geïntroduceerd in de onderwijswetgeving, is wel opgenomen in diverse onderwijswetten (WPO, WEC, WVO 2020 en WEB). Deze bepaling gaat over de professionele autonomie van de leraar. Hierbij wordt ook de zeggenschap, die inherent is aan het leraarschap, meer expliciet gemaakt. Bijvoorbeeld de zeggenschap over de inhoud van de lesstof, de te hanteren pedagogisch-didactische aanpak op school en de wijze waarop daaraan uitvoering wordt gegeven, zoals de begeleiding van leerlingen en de contacten met ouders, en het onderhouden van de bekwaamheid van de leraren als onderdeel van het team.

87 Bronneman-Helmers, 2011.
88 Zoontjens, 2023.
89 Artikel 23, lid 2 Grondwet.
90 Bruin, 2024.

Het wetsartikel verplicht het bevoegd gezag om in overleg met de leraren een professioneel statuut op te stellen. Dit om de werkgever ertoe aan te zetten de zeggenschap van leraren (zoals geduid in de wet) in school of instelling te organiseren. Het statuut moet het resultaat zijn van een professionele dialoog op de school. In het statuut zijn de verantwoordelijkheden van het bevoegd gezag, de leraar en het collectief van leraren voor het primaire proces onderling afgestemd. Het bevoegd gezag is eindverantwoordelijk voor de goede organisatie en kwaliteit van het onderwijs en zal deze verantwoordelijkheid met leraren moeten delen om dit te kunnen realiseren. Aanvankelijk zou de wet aangeven dat het bevoegd gezag bij het opstellen van het professioneel statuut de professionele standaard van de beroepsgroep in acht moest nemen. Deze verwijzing is per 1 mei 2024 vervallen.

Daarnaast is er de formele medezeggenschap via de medezeggenschapsraad (in het primair en voorgezet onderwijs) of via de ondernemingsraad (in het middelbaar beroepsonderwijs). Die formele medezeggenschap van ouders, leerlingen en personeel is geregeld in de Wet medezeggenschap op scholen. Daarin staat dat elke school verplicht is een medezeggenschapsraad te hebben. De samenstelling is 50% personeel en 50% ouders/leerlingen. De medezeggenschapsraad heeft informatie-, instemmings-, advies- en initiatiefrecht. In het mbo moeten colleges van bestuur een regeling treffen met de ondernemingsraad over een werkoverleg waarin het onderwijsteam besluiten kan nemen over de pedagogisch-didactische aanpak en lesmethoden.[91] Als scholen deel uitmaken van een koepel of bestuur van meerdere scholen, kunnen leraren ook formele invloed hebben via de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR).

De lijn van medezeggenschap in scholen loopt van school, via bestuur (GMR), naar de vakbonden, die als vertegenwoordiging van de leraren met de bestuurders in hun rol als werkgevers onderhandelen over arbeidsvoorwaarden. Vakbonden zijn goed georganiseerd en herkenbaar aanwezig op landelijk niveau. In zowel leraren als andere actoren, zoals de sectorraden en OCW. In Nederland is ongeveer 31% van de leraren aangesloten bij een vakbond. Daarmee zijn zij in vergelijking met andere sectoren in Nederland het vaakst lid van een vakbond.[92]

De formele (mede)zeggenschap is wettelijk goed geregeld. Maar inhoudelijk is er een verbeterslag mogelijk.[93] Leraren die zitting willen nemen in een formeel zeggenschaps-orgaan (zie kader hiervoor) ontbreekt het vaak aan goede informatie. Hun kennis van de inhoud en het proces van medezeggenschap dient beter te worden. Scholen en besturen kunnen onder meer zorgen voor goede randvoorwaarden en zo deelname aan en betrokkenheid bij medezeggenschap groter maken.[94]

Het professioneel statuut is een wettelijke verplichting voor elk schoolbestuur. Het biedt gelegenheid om de professionele ruimte en de zeggenschap van leraren binnen de school en het bestuur te bespreken en te regelen.[95] Een professioneel statuut is nooit ‘af’. Nieuwe inzichten en nieuwe taken vragen om periodieke herijking van het statuut. Het statuut draagt zo enerzijds bij aan een cultuur van een lerende organisatie en biedt anderzijds helderheid over hoe de zeggenschap van leraren zich verhoudt tot die van andere professionals binnen en buiten de school.

In 2021 constateerde de Onderwijsinspectie dat het professioneel statuut slechts beperkt leeft op scholen.[96] Terwijl juist een dialoog over de zeggenschap van leraren en hun werk belangrijk is en kan bijdragen aan hun werkplezier, gevoel van autonomie, hun handelingsvermogen en de kwaliteit van het onderwijs. De overheid heeft de taak erop toe te zien dat elke school een professioneel statuut opstelt en daadwerkelijk gebruikt. Momenteel wordt in opdracht van het ministerie van OCW een onderzoek naar het professioneel statuut uitgevoerd.[97]

91 Van den Ende, Driessen & Bartsch, 2019.
92 https://www.nationaleonderwijsgids.nl/docenten/nieuws/59482-werknemers-in-het-onderwijs-zijn-het-vaakst-lid-van-een-vakbond.html
93 Ministerie van OCW, 2023b.
94 Dekker et al., 2023.
95 VO-raad, 2017; Zandvliet, De Rooij-van Leeuwen & De Vleeshouwer, 2020; AOB, FvOv & CNV Onderwijs, 2018.
96 Inspectie van het Onderwijs, 2021.
97 Voor het onderzoek werken Sardes, CAOP en Kennisland samen.

Professioneel statuut in mbo

De sociale partners in het mbo (MBO Raad en vakbonden) hebben in 2009 al overeenstemming bereikt over een professioneel statuut mbo.[98] Hierin is onder andere vastgelegd dat de medewerker in het onderwijs een professional is “die zijn beroep bewust, verantwoord en met de benodigde vakbekwaamheid verricht”.[99] Het statuut legt de nadruk op het belang van onderwijsteams. Zo staat er dat “het onderwijsteam in eerste instantie verantwoordelijk (is) voor het onderwijsproces”. Het is aan de organisatie ruimte te scheppen voor medewerkers om professioneel te kunnen handelen. In het professioneel statuut mbo werden ook de bevoegdheden van de ondernemingsraad uitgebreid, met onder andere instemmingsbevoegdheid voor belangrijke veranderingen van de onderwijskundige doelstellingen en de organisatie van examens. Het professioneel statuut is een bijlage bij de cao mbo en heeft daarmee dus een andere status dan het professioneel statuut in het po en vo, dat niet sectoraal maar op het niveau van de schoolbesturen wordt bepaald.[100]

Zorg dat collectieve professionalisering een plek heeft in school

Voor zeggenschap van leraren zijn niet alleen de juiste cultuur en structuur nodig. Als competenties achterblijven, ondermijnt dit de zeggenschap van leraren. Scholen zijn gebaat bij sterke leraren, die vanuit hun professionaliteit zelfverzekerd kunnen handelen. Een sterk lerarenteam kan ook kwalitatief stevige zeggenschap uitoefenen.

Professionalisering is niet enkel een individuele verantwoordelijkheid, maar ook een organisatieverantwoordelijkheid. Schoolleiders en schoolbestuurders kunnen inzetten op collectieve professionalisering door professionele leergemeenschappen, ontwerpteams en groepsprojecten.[101] De activiteiten kunnen gebaseerd zijn op behoeften van leraren, maar ook voortkomen uit de visie en onderwijsambitie van de onderwijsorganisatie.[102]

Zorg voor langetermijnbeleid op school en binnen bestuur

Kortcyclisch beleid op schoolniveau bemoeilijkt het ontstaan van een structuur en cultuur die de zeggenschap van leraren en de ontwikkeling van collectieve professionaliteit ondersteunen. Voor schoolbesturen en schoolleiders geldt dus net als voor de overheid: voer consistent, navolgbaar en uitvoerbaar beleid. In het onderwijsbeleid op scholen en in onderwijsinstellingen moeten duidelijke keuzes gemaakt worden en het is zaak zo veel mogelijk aan die keuzes vast te houden. Nieuwe werkwijzen vergen immers tijd om goed geïmplementeerd te worden. Bestuurders en schoolleiders dienen dan ook voorzichtig te zijn met elkaar snel opvolgende beleidsinnovaties. Waar die innovaties ter sprake komen, moeten ze goed aansluiten op de koers van de school.[103]

Beleid moet uitvoerbaar zijn voor de leraar in de klas, de vaksectie, het onderwijs-ondersteunend personeel, enzovoort. Zorg daarom dat leraren en andere actoren zeggenschap hebben bij het agenderen van onderwerpen voor school- en bestuursbeleid.

98 Van Schoonhoven, 2016.
99 https://www.mboraad.nl/sites/default/files/2023-07/ovk_professioneel_statuut_def_ongetekend_11-06-2009.pdf
100 https://www.mboraad.nl/themas/cao-mbo
101 Sligte, Admiraal, Schenke, Emmelot & De Jong, 2018.
102 Vrielink, De Vos & Fontein, 2023.
103 Onderwijsraad, 2021.

Bijlage 1
Begripsvorming rond zeggenschap in eerdere adviezen Onderwijsraad

In deze bijlage worden de begrippen zeggenschap, professionaliteit, professionele ruimte en handelingsvermogen toegelicht op basis van wat de Onderwijsraad eerder geschreven heeft.

Zeggenschap

Onder zeggenschap verstaat de raad het kunnen (mee)beslissen en (mee)bepalen of invloed kunnen uitoefenen. Zeggenschap kan gedeeld worden met anderen. Zeggenschap van leraren betreft bijvoorbeeld de onderwijsinhoud, onderwijsinrichting (didactisch, pedagogisch en organisatorisch) en professionele ontwikkeling. Zo ervaren leraren zeggenschap als ze kunnen meebeslissen over welke vakinhoud in welk leerjaar aan bod komt, hoe ze de eindtermen toetsen en welke groep(en) ze volgend jaar zullen krijgen.[104] Zeggenschap kan ook worden uitgeoefend op landelijk niveau, bijvoorbeeld bij overheidsbeleid ten aanzien van het beroep leraar.

Zeggenschap is verbonden met de begrippen professie en professionaliteit.

Professie

Over leraarschap en professie heeft de Onderwijsraad in 2013 geschreven: “In de traditionele omschrijving van professies in de sociologie wordt het leraarschap als een semi-professie beschreven, omdat het niet aan al de geformuleerde kenmerken van een beroepsgroep voldoet.”[105] Volledige professies verwijzen naar beroepsgroepen die gekenmerkt worden door:

- een intensieve beroepsgerichte opleiding;
- een theoretisch gefundeerde kennisbasis die de praktijk informeert en stuurt;
- regulering door de beroepsgroep zelf van toegang tot de beroepsgroep;
- een eigen gedragscode; en
- een hoge graad van autonomie.

De Onderwijsraad constateert dat de beroepsgroep leraren geen volledige professie is, omdat de toegang tot het beroep van leraar niet gereguleerd wordt door de eigen beroepsgroep, en het leraarschap de autonomie mist om onafhankelijk en naar eigen inzicht te kunnen handelen. Leraren zijn gebonden aan allerlei voorschriften vanuit de overheid en de eigen schoolorganisatie.[106]

In *Leraarschap is eigenaarschap* (2007) pleit de Onderwijsraad ervoor een beroepsvereniging in te stellen die in samenspraak met de overheid een beroepsstandaard formuleert en op peil houdt. De vereniging vervult daarin een sturende en leidende rol. Deze verantwoordelijkheid blijft bestaan naast de verantwoordelijkheid van de overheid en het bijbehorend toezicht, vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet.[107]

In verschillende adviezen rondom de invoering van het lerarenregister (2015) bepleit de raad een serieuze rol voor leraren als groep. Zij moeten als groep betrokken zijn bij het formuleren van de bekwaamheidseisen van hun beroep.[108] De raad toont zich in het advies *Besluit lerarenregister* in 2017 voorstander van de invoering van een lerarenregister, omdat het de kwaliteit van leraren zal bevorderen en zal bijdragen aan de status van het beroep.[109]

Professionaliteit

In de sociologische literatuur over professionaliteit worden vaak drie kenmerken onderscheiden: (1) professionals zijn gericht op menselijk welzijn; (2) ze hebben zeer specialistische kennis en vaardigheden; (3) professionaliteit gaat om relaties van gezag en vertrouwen.[110] Professionals zijn opgeleid en in staat om algemene abstracte kennis toe te passen op concrete situaties. Het kost tijd om deze kennis op te doen en deze

104 Onderwijsraad, 2016.
105 Onderwijsraad, 2013b.
106 Onderwijsraad, 2013b.
107 Onderwijsraad, 2007.
108 Onderwijsraad, 2015.
109 Onderwijsraad, 2017.
110 Freidson, 1994.

kennis vertaalt zich ook in specifieke gedragingen. Dat is vaak de reden waarom gezegd wordt dat professionals de eigen professie moeten reguleren.[111]

In een notitie voor de Onderwijsraad in 2012 beschrijft Kelchtermans hoe de professionaliteit van leraren beïnvloed wordt door de maatschappelijke en beleidsomgeving waarin zij moeten opereren.[112] Leraren worden gezien als producent van de wenselijke onderwijsoutput, aldus Kelchtermans. Zo is de leraar een uitvoerder van doelen die door anderen worden bepaald. Professionaliteit is daarbij vooral een "technische en instrumentele kwestie" van "het inzetten van de juiste middelen … om de opgelegde doelen te bereiken". In kritische beleidsstudies is er veel aandacht voor dit soort machtsprocessen (bijvoorbeeld tussen overheid en school) en hun invloed op de lespraktijk.

Waar de technisch-instrumentele manier van kijken ertoe kan leiden dat leraren enkel uitvoerder worden, is er volgens Kelchtermans ook een andere blik mogelijk, een meer normatieve of democratisch-professionele kijk op zeggenschap. Voorbeelden hiervan zijn Het Alternatief[113] (zie ook bijlage 2) en de stichting Beroepseer[114]. Centraal bij deze manier van kijken staat de democratische stem van de beroepsbeoefenaar en – toegespitst op het onderwijs – meer ruimte voor leraren in de vorm van collectieve autonomie.

Formele en informele zeggenschap

Formele zeggenschap wordt ontleend aan wet- en regelgeving, aan een functie waarin iemand is benoemd of aan voorbehouden handelingen van een beroep. Deze vorm van zeggenschap is vaak vastgelegd in statuten of contracten. Bij formele zeggenschap is het meestal voor alle betrokkenen duidelijk dat er zeggenschap is en krijgt deze vaak vorm langs vaste wegen. Denk aan de medezeggenschapsraad.

Zeggenschap is niet altijd zo zichtbaar; deze kan ook informeel en minder gestructureerd zijn. Informele zeggenschap gaat over de manier waarop mensen invloed uitoefenen in een organisatie zonder dat deze invloed formeel is aangewezen. Dit wordt ook wel 'micropolitiek' genoemd: individuen en/of groepen gebruiken hun formele en informele macht om hun doelen binnen de organisatie te bereiken.[115] Deze vorm van zeggenschap is meer verbonden met de persoon en diens specifieke kwaliteiten of relaties binnen de organisatie en niet zozeer met de functie of formele rol die deze persoon bekleedt.

Professionele ruimte en handelingsvermogen

Zeggenschap van leraren is verbonden met professionele ruimte. In het advies *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs* uit 2016 introduceert de raad het begrip handelingsvermogen. Handelingsvermogen ontstaat als mensen hun werk zelf mede vorm kunnen geven. Dit vergt dat drie dimensies op elkaar zijn afgestemd, namelijk competenties, structuur en cultuur. Handelingsvermogen gaat dus niet alleen over wat leraren zelf moeten meebrengen en doen, maar ook over de condities waaronder ze werken (structuur en cultuur). Die verdienen aandacht in beleid en uitvoering. Leraren hebben een zekere mate van autonomie nodig om hun verantwoordelijkheid voor goede onderwijskwaliteit te kunnen waarmaken. Dit vergt dat leraren in de praktijk ruimte zien, krijgen, creëren en benutten om ervaringen op te doen met het toepassen van de abstracte kennis en vaardigheden die ze in hun opleiding hebben meegekregen.[116]

Zoals de Onderwijsraad het in 2016 verwoordt: "Professionele ruimte is voor leraren niet alleen van belang om hun werk goed te kunnen doen, maar ook voor de aantrekkelijkheid van het beroep. Onderwijskwaliteit vraagt om hoogopgeleide en vakbekwame professionals, maar het onderwijs is alleen aantrekkelijk voor deze professionals als er in voldoende mate een beroep wordt gedaan op hun professionele kwaliteiten, op dat wat hen professional maakt en doet zijn. Dan voelen leraren zich aangesproken op hun competenties en zelfstandigheid, hetgeen hun betrokkenheid bij de organisatie en motivatie voor het vak zal vergroten."[117] De raad concludeert dat de competenties van de leraar en de structuur en cultuur versterking behoeven.

111 Voor een bespreking en toepassing op leraren in Nederland, zie Zevenbergen, 2021, en specifiek het deel over het beroep van de leraar, pp. 32-34.
112 Kelchtermans, 2012.
113 Kneyber & Evers, 2015.
114 https://beroepseer.nl/
115 Onderwijsraad, 2016.
116 Ibid.
117 Ibid.

In *Tijd voor focus* (2021) beveelt de raad schoolleiders en bestuurders aan te zorgen voor een professionele cultuur van samenwerken en onderzoekend leren en te focussen op het primaire proces. Leraren worden opgeroepen samen te bepalen wie wat doet en meer tijd vrij te maken voor onderwijsontwikkeling.[118]

Zeggenschap van leraren binnen de school komt niet vanzelf tot stand. Schoolleiders en bestuurders moeten daarvoor de juiste condities scheppen.[119] Zo stelt de raad in *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren* (2013) en *Geregelde ruimte* (2012) dat er een belangrijke rol voor schoolleiders is weggelegd in het creëren van een professionele, lerende werkomgeving binnen de school "met bijbehorende status, autonomie en verantwoordelijkheden", waarbinnen leraren zich professioneel kunnen ontwikkelen.[120]

In *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs* (2016) stelt de raad dat de schoolleiding een belangrijke rol heeft in het creëren van een structuur waarin leraren hun handelingsvermogen ten volle kunnen benutten.[121] Denk aan 'veilige', goed afgebakende verhoudingen en ondersteuning. Die ruimte wordt gecreëerd in interactie en samenwerking met collega's en leidinggevenden. De schoolleiding biedt leraren daarbij de ruimte samen te werken met collega's en zich gezamenlijk te professionaliseren.

In *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren* benadrukt de raad de rol van schoolleiders in het opstellen en implementeren van een gemeenschappelijke visie op het onderwijs.[122] De raad stelt vraagtekens bij het beeld van de zelfstandige professional die handelt en zich verder professionaliseert enkel op basis van de normen en vaardigheden die worden gehanteerd en bijgebracht binnen de professie. Volgens de Onderwijsraad spelen de onderwijsinstelling en de leiding ook een grote rol bij het schetsen van de juiste kaders, het opstellen van normen, het invullen van een leiderschapsrol en het stimuleren van verdere professionalisering. In het advies *Een krachtige rol voor schoolleiders* (2018) herhaalt de raad dat de schoolleider een strategische rol heeft. Een sterke schoolleider is nodig om een goede werk- en leeromgeving te verzekeren voor leraren.[123]

118 Onderwijsraad, 2021.
119 Onderwijsraad, 2013a.
120 Ibid; Onderwijsraad, 2012.
121 Onderwijsraad, 2016.
122 Onderwijsraad, 2013a.
123 Onderwijsraad, 2018; Neeleman, 2019.

Bijlage 2
Initiatieven voor een gezamenlijke beroepsorganisatie

De afgelopen decennia is een aantal pogingen gedaan om te komen tot één beroepsorganisatie voor leraren.

Onderwijscoöperatie

In 1998 werd de Stichting Beroepskwaliteit Leraren en ander onderwijspersoneel (SBL) in het leven geroepen.[124] Deze richtte zich vooral op de kwaliteit van het lerarenberoep. Het initiatief kwam van de overheid en de vakorganisaties. De SBL werd in de loop van 2011 omgevormd tot Onderwijscoöperatie, een organisatie van, voor en door leraren. De coöperatie bestond uit de AOb, CNV Onderwijs, FvOv, Platform VVVO en Beter Onderwijs Nederland (BON) – met de mogelijkheid voor andere organisaties ook toe te treden.

Het was bij de oprichting van de Onderwijscoöperatie de bedoeling te komen tot een lerarenregister. In 2014 besloot de overheid dat het lerarenregister niet meer vrijwillig maar verplicht zou zijn, terwijl er nog veel vragen waren.[125] De Onderwijscoöperatie had de taak dit register uiterlijk in 2017 te realiseren. Leraren kwamen in verzet tegen het register en er ontstonden twijfels in hoeverre de Onderwijscoöperatie van, voor en door leraren was. Op 1 augustus 2022 werden het lerarenregister en het registervoorportaal afgeschaft en de betrokken wetten daarop aangepast.[126]

Representatie en samenwerking zijn voor de Onderwijscoöperatie altijd lastig geweest. De coöperatie beperkte de individuele ruimte van de lid-organisaties, die zich juist wilden blijven profileren richting hun leden. Hierdoor zag niet iedereen het belang van een sterke Onderwijscoöperatie met een breed takenpakket.[127] Representatie van leraren bleek ook een moeilijk punt.[128] Alleen organisaties met minimaal vierduizend leden konden zich aansluiten en lidmaatschap van individuele leraren was uitgesloten. Lidmaatschap was echter wel een vereiste voor deelname aan commissies van de coöperatie. Hierdoor kregen niet-georganiseerde leraren het gevoel dat de Onderwijscoöperatie er niet voor hen was.

Lerarencollectief

Ook voor het Lerarencollectief was samenwerking met andere partijen lastig.[129] Het in 2020 gevormde collectief richtte zich uitsluitend op onderwijsinhoudelijke vertegenwoordiging van leraren in het funderend onderwijs. Het Lerarencollectief had moeite voldoende financiële middelen en daarmee organisatorische slagkracht te verwerven. Bovendien was het lastig een heldere plek te bemachtigen naast de vakbonden, die niet alleen focussen op de arbeidsvoorwaardelijke kant van het lerarenberoep, maar zich ook neerzetten als vertegenwoordiger van leraren op beroepsinhoudelijk gebied.[130] Zij stellen dat ook het bevorderen van de beroepskwaliteit van de leraren een statutair doel van de vakbonden is.[131]

Huidige ontwikkelingen

In de Kamerbrief over de lerarenstrategie van 15 december 2023 hebben de toenmalige ministers aangegeven de daaropvolgende maanden te praten met de lerarenorganisaties over stappen naar een sterke en onderwijsinhoudelijk representatieve beroepsorganisatie. Die is volgens de ministers nodig voor de professionele ontwikkeling van het vak, belangenbehartiging van leraren in het gesprek over de onderwijsinhoud, en verbetering van het imago van het beroep. De ministers zijn hierover in gesprek gegaan met diverse organisaties waaronder AOb, CNV Onderwijs, FvOv en BVMBO.[132] In een eerdere brief hebben de ministers aangegeven dat ze de vorming van een beroepsorganisatie voor leraren graag steunen, maar beseffen dat ze daarbij terughoudend moeten zijn; initiatieven zijn immers krachtiger als ze van de beroepsgroep zelf komen.[133] In juli 2024 is een ‘houtskoolschets’ verschenen van de AOb, CNV Onderwijs, BVMBO, FvOv en Platform VVVO, die de contouren weergeeft voor een nieuwe verenigde beroepsgroep van leraren.[134]

124 ABDTOPConsult, 2018; Leenheer, 2019.
125 Onderwijsraad, 2015.
126 https://open.overheid.nl/documenten/ronl-fd35f27d7786e1bc5b743f8de8316dcbb9da404d/pdf
127 ABDTOPConsult, 2018.
128 Ibid.
129 Lerarencollectief, 2023.
130 Ibid.
131 Gesprekken met voorzitters AOB en CNV; Evers, 2024.
132 Ministerie van OCW, 2023c.
133 Ministerie van OCW, 2023a.
134 Aob et al., 2024.

Geraadpleegd

Wendy Aalbertsen	Aloysiusschool Amersfoort
Lieke Brugman	Astrum College – ROC A12
Gertine Dammers	Koning Willem I College Den Bosch
Walter van Ek	Astrum College – ROC A12
Jelmer Evers	AOb
Andrea Frankowksi	NSOB
Tamar van Gelder	AOb
Nienke Gielen	Vrije School de Driestroom Den Bosch
Robert-Jan Gruijthuijzen	Udens College
Wiljan Hendrikx	NSOB
Niels Hexspoor	Alasca Amsterdam
Chiel Huijskes	Platform VVVO
Antheun Janse	VGN Kleio / Het Baarnsch Lyceum
Marieke Jansma	AOb
Joost Kentson	(voormalige) Onderwijscoöperatie – CVO
Jacqueline Kerkhoffs	Stichting Platforms vmbo
René Kneyber	publicist/uitgeverij Phronese
Andries Knol	BVMBO
Sarah Leker	Oostvaarderscollege Almere
Remko Littooij	FvOv
Sharon Martens	(voormalig) Lerarencollectief
Kimon Moerbeek	AOb
Kirsten Nijhof	Alasca Amsterdam
Magda Pattiiha	Brederocollege vso – Breda
Jeroen van Peer	Koning Willem I College Den Bosch
Lisa Reinders	BAB
Jasper Rijpma	Hyperion Lyceum Amsterdam
Thijs Roovers	AOb
Willemijn Sas	AOb
Eva Slootweg	Visio Rotterdam
Harm Tiggelaar	(voormalig) Lerarencollectief
Judith Timmerman	Aloysiusschool Amersfoort
Jilles Veenstra	FvOv
Jan van de Ven	ResearchEd
Ella Verhoeven	IKC De Boomgaard Amsterdam
Marieke Verwoerd	Amsfort College Amersfoort
Gerard Vrijhoeven	Rudolf Steiner College Haarlem
Francisca Wagenmakers	BON
Victor de Weerd	Rudolf Steiner College Haarlem
Jan Jaap Wietsma	NVON en FvOv
Daniëlle Woestenberg	CNV Onderwijs

Daarnaast heeft de raad dankbaar gebruik gemaakt van digitale bijdragen, ontvangen naar aanleiding van de oproep ‘Denkt u mee?’

Literatuur

ABDTOPConsult (2018). *Bestuurlijke evaluatie van de Onderwijscoöperatie*. Den Haag: ABDTOPConsult.

AOb, FvOv & CNV Onderwijs (2018). *Professioneel statuut. Handreiking voor leraren en docenten*.

AOb, CNV Onderwijs, BVMBO, FvOv, & Platform VVVO (2024). *Verenigde beroepsgroep leraren.* Samenvatting houtskoolschets.

Arnstein, S.R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, *35*(4), 216-224.

Baijens, S. (2017). Op je handen zitten. In N. van Engen (red.), *Wat is goed onderwijsbeleid? Essays over goed, zinvol en effectief onderwijsbeleid.* Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Bekkers, V., Noordegraaf, M., Waslander, S., & De Wit, B. (2011). *Passend onderwijs – Passend beleid? Drie visies op beleidsvorming rondom Passend Onderwijs*. Den Haag: ECPO.

Biesta, G. (2017). Education, Measurement and the Professions: Reclaiming a space for democratic professionality in education. *Educational Philosophy and Theory, 49*(4), 315-330.

Bronneman-Helmers, H.M. (2011). *Overheid en onderwijsbestel: beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Bruin, G. (2024). *Geregelde beroepen. Publiek-private samenwerking voor het opstellen van wet- en regelgeving*. Proefschrift. Amsterdam: VU.

Buiting, J. (2024). *De autonomie van de leraar*. Deventer: Wolters Kluwer.

Bulterman, J. 2023). *Het lerarentekort. Pleidooi voor vakmanschap*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Carpay, T.C. (2010). *Anders kijken naar het studiehuis. Een analysemodel voor onderwijsvernieuwing.* Nijmegen: Radboud Universiteit.

Van Casteren, W., Lodewick, J., Lommertzen, J., Luyten, E., & Van Mensvoort, C. (2023). *Vertrekredenen leraren en docenten in het po, vo en mbo*. Nijmegen: ResearchNed.

Cijvat, I., & Snoek, M. (2023). *Minder uren, betere lessen? Hoe kan er meer ontwikkelruimte komen voor leraren?* Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam.

Commissie Onderwijsbevoegdheden (2021). *Hoge lat, lagere drempels. Voorzittersverslag van de werkzaamheden van de Commissie Onderwijsbevoegdheden.* Den Haag: Ministerie van OCW.

Commissie Parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen (2008). *Tijd voor onderwijs*. Den Haag: Tweede Kamer.

Dekker, B. et al. (2023). *Breed gesprek governance en (mede)zeggenschap*. Eindrapport. Amsterdam: Regioplan.

Diephuis, R. (2014). Het ongrijpbare leerplan. *De nieuwe meso, 1*(3), 68-74.

Diepstraten, I., & Evers, A. (2012). *Leraren leren. Een overzichtsstudie naar de professionele ontwikkeling van leraren*. Heerlen: LOOK.

Donohoo, J., O'Leary, T., & Hattie, J. (2020). The design and validation of the enabling conditions for collective teacher efficacy scale (EC-CTES). *Journal of Professional Capital and Community*, *5*(2), 147-166.

Van den Ende, I., Driessen, T., & Bartsch, M. (2019). *Nulmeting Wet beroep leraar. Eindrapport*. Zoetermeer: Panteia.

Van Engen, N. (2017). Beleid dat aansluit bij de onderwijspraktijk. In N. van Engen, (red.), *Wat is goed onderwijsbeleid? Essays over goed, zinvol en effectief onderwijsbeleid*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Van Engen, N. (2019). *How previous policy experiences affect the frontline: Understanding implementation success and failure through a general policy alienation lens*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Evers, J. (2024). *Naar een sterke beroepsgroep. Hoe dan?* Presentatie. ResearchEd 22 juni 2024.

Freidson, E. (1994). *Professionalism reborn: Theory, Prophecy and Policy*. Chicago (Il): University of Chicago Press.

Frissen, P., & Van der Steen, M. (2015). *Sturing van onderwijskwaliteit in het primair onderwijs. Op zoek naar een balans tussen gedeelde betekenis en variëteit*. Den Haag: NSOB/Tilburg University.

Galenkamp, H. & Schut, J. (2024). *Handboek professionele schoolcultuur. Focus op koers en gedrag.* Huizen: Pica.

Grek, S., 2011. Interviewing the Education Policy Elite in Scotland: a changing picture? *European Educational Research Journal*, *10*(2), 233-241.

El Hadioui, I. (2022). *Grip op de mini-samenleving. Over de zoektocht van leerlingen en professionals naar gelijke kansen binnen een stedelijke schoolcultuur*. Amsterdam: Van Gennep.

Hargreaves, A., & Fullan, M. (2012). *Professional Capital: Transforming Teaching in Every School.* Londen en New York: Routledge.

Hendrikx, P.M.A. (2019). *When policy meets practice: Professional identity in a context of public management reform*. Tilburg: Tilburg University.

Van der Hilst, B. (2024). *Het kan zoveel mooier. 31 ideeën voor het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Het Leren Organiseren.

Hogeling, L., Wartenbergh-Cras, F., Pass, J., Jacobs, J., Vrielink, S., & Honingh, M. (2009). *De zeggenschap van leraren. Nulmeting in het po, vo*. Nijmegen: ResearchNed.

Hohman, U. (2016). Making policy in the classroom. *Research in Comparative & International Education*, *11*(4): 380-393.

Hooge, E.H. (2017). *Sturingsdynamiek in onderwijs op stelselniveau: lenige netwerksturing door de overheid*. Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University.

Hooge, E. (2018). Position paper ten behoeve van het rondetafelgesprek 'Financiering van het funderend onderwijs'. Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University.

Huiting, M., & Van der Twist, M. (2020). *Post-NPM perspectieven. Achtergrondnotitie bij het discussie-paper Kijk op kaders*. Den Haag: NSOB.

Inspectie van het Onderwijs (2021). *De staat van het Onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Kelchtermans, G. (2012). *De leraar als (on)eigentijdse professional. Reflecties over de "moderne professionaliteit" van leerkrachten*. Leuven: KU Leuven.

Kennisland (2024a). *Beroepsbeeld Leraar*. Den Haag: Kennisland.

Kennisland (2024b). *Rapportage Beroepsbeeld Leraar. Verantwoording, proces en aanbevelingen*. Den Haag: Kennisland.

Kneyber, R., & Evers, J. (red.) (2015). *Het alternatief. Weg met de afrekencultuur in het onderwijs.* Den Haag: Boom.

Kruiter, A.J., & Verhoeven, I. (2016). *Reflexoverheid.* Den Haag: Boom bestuurskunde.

Leenheer, P. (2019). *De bril van de leraar*. Culemborg: Phronese.

Lerarencollectief (2023). *Notitie toekomst Lerarencollectief*. https://postis-wp-cdn.ams3.cdn.digitaloceanspaces.com/lc/uploads/2023/05/31211037/Notitie-mei23.pdf

Lipsky, M. (1980). *Dilemmas of the Individual in Public Services.* New York: Russel Sage.

Lomos, C., Hofman, R.H., &. Bosker, R.J. (2011). Professional communities and student achievement: A meta-analysis. *School Effectiveness and School Improvement, 22*, 121-148.

Mazmanian, D.A., & Sabatier, P.A. (1979). The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives. *Policy Analysis 5*(4), 481-504.

McKinsey (2020). *Een verstevigd fundament voor iedereen. Een onderzoek naar de doelmatigheid en toereikendheid van het funderend onderwijs*. Amsterdam: McKinsey & Company.

Van der Meer, M., & Van der Aa, R. (2023a). De leraar centraal in het lerarenbeleid: een ontwikkelingsgerichte aanpak. In M. van der Meer, F. Cörvers & R. van der Aa (red.), *Onderwijs aan het werk. Analyses, feiten en visies over werken in het onderwijs*. Den Haag: CAOP.

Van der Meer, M., & Van der Aa, R. (2023b). Verbinden lerarenbeleid: oplossingsrichtingen in tijd en ruimte. In: M. van der Meer, F. Cörvers & R. van der Aa (red.), *Onderwijs aan het werk. Analyses, feiten en visies over werken in het onderwijs*. Den Haag: CAOP.

Van der Meer, M., Van der Aa, R., Wisse, R., & Cörvers, F. (2023). De Lerarenagenda 2013-2022: reflecties in drie dimensies. In M. van der Meer, F. Cörvers & R. van der Aa (red.), *Onderwijs aan het werk. Analyses, feiten en visies over werken in het onderwijs*. Den Haag: CAOP.

Van der Meer, M., Cörvers, F., & Van der Aa, R. (red.) (2023). *Onderwijs aan het werk. Analyses, feiten en visies over werken in het onderwijs*. Den Haag: CAOP.

Van der Meer, M., Jongejan, J., & Snel, J. (2023). Medezeggenschap in het onderwijs: hoe te verduurzamen? In M. van der Meer, F. Cörvers & R. van der Aa (red.), *Onderwijs aan het werk. Analyses, feiten en visies over werken in het onderwijs*. Den Haag: CAOP.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2022). Kamerbrief Onderwijsakkoord Samen voor het beste onderwijs. Brief van de minister voor Primair en Voortgezet onderwijs aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 22 april 2022.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2023a). Voortgang lerarenstrategie. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 20 juni 2023.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2023b). Eindrapport Breed gesprek governance en (mede)zeggenschap, Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 6 juli 2023.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2023c). Kamerbrief lerarenstrategie december 2023. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 15 december 2023.

Neeleman, A. (2019). *Schoolleiders en schoolautonomie. Ambities, drijfveren en verantwoording.* Maastricht: Universitaire Pers Maastricht.

Nikolai, R., Briken, K., & Niemann, D. (2016). Teacher unionism in Germany: Fragmented competitors. In T.M. Moe & S. Wiborg (Eds.), *The Comparative Politics of Education: Teachers Unions and Education Systems Around the World* (pp. 114-142). Cambridge: Cambridge University Press.

OECD (2020). *Education Policy Outlook: Germany*. OECD.

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

Onderwijsraad (2012). *Geregelde ruimte*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2013a). *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2013b). *Leraar zijn*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2015). *Wetsvoorstel lerarenregister*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2016). *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2017). *Advies Besluit lerarenregister*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2018). *Een krachtige rol voor schoolleiders*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2019). *Onderwijs-vrijheid én overheidszorg. Spanning in artikel 23*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2021). *Tijd voor focus*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2023). *Een duidelijke positie voor schoolbesturen.* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2024). *Brief aan de informateur.* Den Haag: Onderwijsraad.

O'Toole, L.J. (2000). Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory, 10*(2): 263-288.

Priestley, M., Biesta, G., & Robinson, S. (2015). Teacher Agency: Een ecologische kijk op het handelingsvermogen van leraren. In R. Kneyber & J. Evers (red.), *Het Alternatief II. De ladder naar autonomie* (pp. 17-23). Culemborg: Phoronese.

Rinnooy Kan, A. (2018). *Verkenning leraren*. Briefadvies.

Ritzema, L., Veldman, M.A., Rekers-Mombarg, L., Maslowski, R., & Bosker, R. (2024). *Bestuurlijk vermogen en de werking van professionaliseringsprikkels in het voortgezet onderwijs. Integratierapport*. Groningen: GION onderwijs/onderzoek.

Robinson, S. (2012). Constructing teacher agency in response to the constraints of education policy: adoption and adaptation. *Curriculum Journal, 23*(2), 231-245.

Scheeren, J., & Vrielink, S. (2023). Tijdsbesteding van leraren ontrafeld. Internationaal vergelijkend onderzoek naar de urennorm en onderwijstijd in het basisonderwijs. In M. van der Meer, F. Cörvers & R. van der Aa (red.), *Onderwijs aan het werk. Analyses, feiten en visies over werken in het onderwijs*. Den Haag: CAOP.

Schleicher, A. (2011). *Building a High-Quality Teaching Profession: Lessons from around the World.* Parijs: OECD.

Schokker, T., Rouw, R., & Wijfjes, D. (2023). Leraarschap als publieke professie. In M. van der Meer, F. Cörvers & R. van der Aa (red.), *Onderwijs aan het werk. Analyses, feiten en visies over werken in het onderwijs*. Den Haag: CAOP.

Van Schoonhoven, R. (2016). Sturen op teams in het mbo: via statuut, wet of professionals? *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, *2016*(4), 239-254.

Sligte, H.W., Admiraal, W.F., Schenke, W., Emmelot, Y.E., & De Jong, L.A.H. (2018). *De School als PLG. Onderzoeksrapport.* Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Snoek, M., & Cijvat, I. (2023). Patronen in scholen – Waarom het leren van leraren problematisch is. *Van 12 tot 18, 2023*(4).

Snoek, M., Van Tartwijk, J., & Pauw, I. (red.) (2020). *Leraar: een professie met perspectief. Deel 1: Een veelzijdig beroepsbeeld*. Meppel: Ten Brink.

Van der Steen, M., Frankowski, A., Römer, T., & Chin-A-Fat, N. (2019). *De leraar aan tafel*. Den Haag: NSOB.

Theisens, H.C., Hooge, E.H., & Waslander, S. (2017). Help! Sturingsoverload. *De Nieuwe Meso*, 4: 16-21.

Tummers, L. (2013). *Policy Alienation and the Power of Professionals: Confronting New Policies*. Cheltenham: Edward Elgar.

Vangrieken, K. & Kyndt, E. (2019). The teacher as an island? A mixed method study on the relationship between autonomy and collaboration. *European Journal of Psychology of Education, 35*(1), 177-204.

Vrielink, S., De Vos, K., & Fontein, P. (2023). Trends in de arbeidsmarktpositie van pas afgestudeerden van de pabo. In M. van der Meer, F. Cörvers & R. van der Aa (red.), *Onderwijs aan het werk. Analyses, feiten en visies over werken in het onderwijs*. Den Haag: CAOP.

VO-raad (2017). *Professioneel statuut voortgezet onderwijs. Handreiking voor besturen en schoolleiders*. Utrecht: VO-raad.

Waslander, S. (2007). *Leren over innoveren. Overzichtsstudie van wetenschappelijk onderzoek naar duurzaam vernieuwen in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: VO-Project.

Waslander, S. (2017). *Netwerksturing en beleidsresistentie in het onderwijs*. Tilburg: TIAS School for Business and Society.

Waslander, S., Hooge, E.H., & Theisens, H.C. (2017). *Zicht op sturingsdynamiek*. Tilburg: TIAS School for Business and Society.

Westerveld, L. (2017). Draagvlak zorgt voor goed onderwijs. In: N. van Engen (red.), *Wat is goed onderwijsbeleid? Essays over goed, zinvol en effectief onderwijsbeleid*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Zandvliet, K., De Rooij-van Leeuwen, M., & De Vleeschouwer, E. (2020). *Quickscan professioneel statuut: Eindrapport*. Den Haag: Voion.

Zevenbergen, P. (2021). *Hoge lat, lagere drempels.* Voorzittersverslag van de Commissie Onderwijsbevoegdheden (pp. 32-34).

Zoontjens, P.J.J., (2023) *Onderwijsrecht: Eenheid in verscheidenheid*. Den Haag: Boom Juridisch.

Colofon

Goed onderwijs voor iedereen: daar draagt de Onderwijsraad aan bij. De raad geeft al meer dan honderd jaar onafhankelijk advies over onderwijsbeleid en -wetgeving aan de regering en de Eerste en Tweede Kamer. Gevraagd én uit eigen beweging. Dit mondt uit in gefundeerde verkenningen en adviezen die focussen op oplossingen voor de langere termijn. Ze gaan over alle vormen van onderwijs: van voorschoolse voorzieningen tot aan postuniversitair onderwijs en een leven lang ontwikkelen.

De raad is onafhankelijk, met oog en oor voor ontwikkelingen en opvattingen in de samenleving en het onderwijs. De adviezen zijn gebaseerd op wetenschappelijke kennis en inzichten. En ze worden gevoed door kennis en ervaring uit de onderwijspraktijk en de praktijk van onderwijswetgeving en -beleid. De JongerenOnderwijsraad, met leerlingen en studenten van diverse leeftijden en schooltypen, voedt de raad met ervaringen en ideeën over het Nederlandse onderwijs en denkt mee over onderwerpen.

Samenstelling raad
prof. dr. L. (Louise) Elffers (voorzitter)
dr. O. (Orhan) Agirdag
prof. dr. G.J.J. (Gert) Biesta
prof. dr. P.W.A. (Pieter) Huisman
dr. D.J.M. (Dominique) Majoor
D. (Daisy) Mertens MEd
dr. C.J. (Cor) van Montfort
prof. dr. S.F. (Susan) te Pas
prof. dr. T. (Trudie) Schils
drs. L.Y.P. (Luc) Sluijsmans
drs. M.P. (Mirjam) van Leeuwen (secretaris)

Publicaties bestellen
Onderwijsraad
Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag
secretariaat@onderwijsraad.nl
(070) 310 00 00

ISBN 978-94-6121-091-3
Intern documentnummer. AD.2400158

Ontwerp
thonik

Fotografie
Edwin Walvisch
© Onderwijsraad, Den Haag

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, oktober 2024

Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag

www.onderwijsraad.nl
secretariaat@onderwijsraad.nl
tel: +31 70 310 00 00