tijd voor focus

...raad
wijs
onder

tijd voor focus

	Woord vooraf	**5**
	In het kort	**6**
1	**Aanleiding**	
	Onderwijstijd ter discussie	**11**
1.1	Beroepsuitoefening van leraren staat onder druk	12
1.2	Zorgen over afnemende onderwijsprestaties	13
1.3	Discussie over de normen voor onderwijstijd	14
1.4	Adviesvraag: hoe kan de werkdruk van basisschoolleraren omlaag zonder de onderwijstijd voor leerlingen te verminderen?	16
2	**Advies**	
	Baken het werk van leraren samen af	**19**
2.1	Scholen hebben meer verantwoordelijkheden gekregen	20
2.2	Verantwoordelijkheden rusten te veel op individuele leraren	22
2.3	Betere afbakening helpt werkdruk te beheersen	24
2.4	Samen afbakenen lukt beter dan alleen	25
3	**Leraren**	
	Bepaal gezamenlijk wie wat doet	**29**
3.1	Maak samen meer tijd vrij voor onderwijsontwikkeling	30
3.2	Breng het werk in beeld	31
3.3	Gebruik de ruimte om eigen keuzes te maken	34
3.4	Beperk de administratieve last	34
3.5	Differentieer bij het verdelen van werkzaamheden	35
4	**Schoolleiders en -bestuurders**	
	Stimuleer een professionele cultuur	**41**
4.1	Deel onderwijskundig leiderschap	42
4.2	Bewaak samenhang en focus van werkzaamheden	44
4.3	Versterk schoolcapaciteit via externe contacten en behoud focus	46
5	**Overheid**	
	Investeer meer in onderwijsprofessionals	**51**
5.1	Verhoog de bekostiging voor meer personeel	52
5.2	Help scholen via netwerken en benchmarks van elkaar te leren	55
5.3	Blijf investeren in werkdrukvermindering en onderwijsontwikkeling	55
5.4	Versterk scholing van leraren en schoolleiders	57
	Geraadpleegde deskundigen	**58**
	Literatuur	**59**

Woord vooraf

“Many of those who are driven to this life are desperately searching for those pockets of silence where we can root and grow.”

Uitspraak van de abstract expressionistische Amerikaanse schilder Mark Rothko (1903-1970).

Het beroep van basisschoolleraar staat onder druk. Een druk die vooral op individuele schouders lijkt te rusten. Leraren basisonderwijs in Nederland voeren beduidend minder gesprekken over hun werk met collega’s en steken veel minder uren in teamwerk dan hun Europese collega’s. Ook blijken zij kampioenen in administratie: hier besteden zij twee keer zoveel tijd aan als collega’s in andere landen. Tegelijkertijd wordt steeds meer verwacht van basisschoolleraren: wensen vanuit de politiek en samenleving zorgen voor druk om het onderwijs te verbreden met nieuwe vakgebieden en onderwerpen, en zij moeten meer dan voorheen de ontwikkeling en vorderingen van leerlingen bewaken en bijhouden.

Het wekt dan ook geen verbazing dat basisschoolleraren grote werkdruk ervaren en onvoldoende tijd hebben voor de kern van hun vak: onderwijs ontwikkelen en geven. Het huidige lerarentekort versterkt de hoge werkdruk, maar veroorzaakt het ook. Zo ontstaat een vicieuze cirkel: het beroep van leraar basisonderwijs wordt minder aantrekkelijk, het lerarentekort loopt op en daarmee komt onderwijskwaliteit steeds meer onder druk.

Om deze negatieve spiraal te doorbreken stelt de Onderwijsraad met dit advies *Tijd voor focus* voor dat leraren basisonderwijs anders te werk gaan. Hun gemiddelde lestaak moet omlaag zodat zij meer tijd kunnen steken in die andere belangrijke delen van hun vak: voorbereiding, evaluatie en onderwijsontwikkeling samen met collega’s. Hiervoor is focus nodig: leraren(teams) moeten hun prioriteiten scherper stellen, hun werkzaamheden beter verdelen en deze gerichter uitvoeren.

Leraren hoeven ook niet allemaal hetzelfde te doen en het totaal aan activiteiten kan beter worden verdeeld onder hen en vakleerkrachten, specialisten en onderwijsassistenten. Dat kunnen zij niet alleen, hun schoolleiders en bestuurders moeten hierop sturen en hen hierin faciliteren. Dit betekent per saldo wel dat er meer mensen nodig zijn in en om de klas. Daarom vindt de raad dat de Rijksbekostiging structureel omhoog moet, zodat scholen meer mensen kunnen aantrekken.

De huidige context van de coronacrisis en de gevolgen daarvan op de langere termijn voor het leren en ontwikkelen van kinderen vormt de komende jaren nog eens een flinke extra opgave voor leraren in het basisonderwijs. Deze opgave vergroot de noodzaak om het werk binnen de scholen te prioriteren en waar nodig anders te organiseren. Dit advies van de Onderwijsraad legt niet alleen een stuk van de puzzel van het lerarentekort, maar kan ook richting geven aan de plannen die scholen de komende tijd maken voor het ‘Nationaal Programma Onderwijs’, en aan het hierop aanpassen van de organisatie. Een organisatie die ambitie hand in hand laat gaan met samenhang en focus.

Want net als het monumentale werk van Mark Rothko, voor wie het proces van schilderen een intense ervaring was, heeft ook het werk van de leraar gerichtheid nodig. Noodzakelijke keuzes en duidelijke afbakeningen in tijd en activiteit die de leraar in staat stellen zich op de kern van zijn vak te richten en zodoende monumentaal werk te leveren.

Prof. dr. E. H. Hooge
voorzitter

Drs. M. van Leeuwen
secretaris-directeur

In het kort

Er liggen bijzonder veel verantwoordelijkheden op de schouders van individuele leraren in het basisonderwijs. Het gevolg is een hoge werkdruk, waardoor leraren onvoldoende toekomen aan de kern van hun vak: het geven én ontwikkelen van onderwijs. Daardoor kunnen zij de ambities van het onderwijs niet waarmaken en staat de kwaliteit van het basisonderwijs onder druk. De werkdruk kan voor een deel omlaag als leraren samen met hun directie en bestuur focus aanbrengen in hun werkzaamheden. Maar er is ook meer menskracht nodig in het basisonderwijs. Daarvoor moet de rijksbekostiging structureel omhoog.

Probleem: de werkdruk in het basisonderwijs is hoog
De werkdruk onder basisschoolleraren is hoog. Dit blijkt herhaaldelijk uit onderzoeken over werklast en werkbeleving. Leraren in het primair onderwijs werken vaak en meer over, ervaren een hoge werkdruk en vinden hun werk vaak emotioneel belastend. Met als gevolg dat het ziekteverzuim hoog is. Veel leraren zitten thuis met burn-outklachten en een deel verlaat het onderwijs.

De hoge werkdruk wordt versterkt door het lerarentekort. Andersom is het lerarentekort deels het gevolg van de hoge werkdruk. Zo ontstaat een vicieuze cirkel: het beroep wordt minder aantrekkelijk en het tekort loopt verder op. Door de hoge werkdruk komen leraren niet altijd toe aan kerntaken zoals het voorbereiden van lessen. Dit brengt de continuïteit en kwaliteit van het onderwijs in gevaar.

Zorgen over de werkdruk van leraren, de lerarentekorten en de onderwijskwaliteit waren voor de Tweede Kamer aanleiding advies te vragen aan de Onderwijsraad. Is het zinvol de urennorm voor onderwijstijd van leerlingen op basisscholen te verlagen, zodat leraren minder uren les hoeven te geven? Uit recent onderzoek blijkt echter dat de relatie tussen onderwijstijd, kwaliteit en werkdruk van leraren onduidelijk is. De raad adviseert daarom de onderwijstijd van leerlingen niet te wijzigen. Hoe kan de werkdruk dan wel omlaag? Op die vraag geeft de Onderwijsraad antwoord in dit advies *Tijd voor focus.*

Oorzaak: meer en zwaardere verantwoordelijkheden
In de afgelopen decennia is scholen steeds vaker verzocht bij te dragen aan oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken. Van het basisonderwijs wordt veel meer verwacht dan de overdracht van de kernvakken lezen, schrijven en rekenen. Kerndoelen zijn omvangrijker geworden en scholen hebben pedagogische opdrachten. Dit betekent dat leerlingen bijvoorbeeld ook Engels leren, burgerschapskennis en -vaardigheden opdoen, werken aan hun mentale weerbaarheid en verkeersveiligheid en leren over maatschappelijke vraagstukken zoals omgang met het koloniaal verleden en het klimaat. Tot slot moeten scholen extra ondersteuning bieden aan leerlingen met een onderwijsachterstand en aan leerlingen met een beperking.

Deze verantwoordelijkheden zijn ook zwaarder gaan wegen. Van leraren en scholen wordt verwacht dat zij zich meer en beter verantwoorden over de inhoud en de vorm van hun onderwijs, over de kwaliteit ervan en over de leer- en ontwikkelresultaten die ze bereiken met leerlingen. Deze intensieve onderwijsinhoudelijke verantwoording brengt meer werk en administratieve lasten mee voor leraren. Vergeleken met enkele decennia terug nemen leraren bijvoorbeeld vaker toetsen af, registreren ze vaker resultaten en evaluaties van leerlingen en onderhouden ze frequenter en intensiever contact met ouders en de schoolleiding.

Advies: meer focus in het werk van leraren
De werkdruk van leraren beheersen is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van lerarenteams, schooldirectie, schoolbestuur én overheid. Dat kunnen individuele leraren niet alleen oplossen. De Onderwijsraad adviseert dan ook om in gezamenlijkheid het werk beter af te bakenen, zodat leraren zich kunnen focussen op de kern van hun vak: het geven én ontwikkelen van onderwijs. Om de werkdruk te verlagen en leraren in staat te stellen hun vak goed en met focus uit te oefenen, moet de rijksbekostiging structureel omhoog voor meer menskracht in het basisonderwijs.

Aanbevelingen: leraren, schoolleiders en overheid hebben een rol

Leraren: bepaal gezamenlijk wie wat doet

De raad adviseert dat leraren, schoolleiders en schoolbesturen samen in beeld brengen wat nodig is voor goed onderwijs, hoeveel tijd dat kost en wie de uitvoering op zich nemen. Leraren hoeven niet alles zelf te doen. Zij moeten focussen op de kern van hun vak: het geven én ontwikkelen van onderwijs. De huidige werkverdeling laat te weinig tijd voor onderwijsontwikkeling. Het is zaak dat leraren lessen, lesmateriaal en toetsen ontwerpen en implementeren, en ook analyseren en evalueren.

De raad adviseert bij de verdeling en prioritering van het werk uit te gaan van de visie en doelen van de school en vervolgens te bepalen welke taken en activiteiten nodig zijn om die te realiseren. Leraren hebben met de invoering van het werkverdelingsplan inspraak gekregen in hoe het werk wordt verdeeld. Samen met de schoolleiding en het schoolbestuur kunnen ze keuzes maken over wie wat doet.

De raad adviseert ook los te laten dat één leraar in principe alle lessen in een groep verzorgt. Breng differentiatie aan in de verdeling van werkzaamheden en maak beter gebruik van de expertise van ondersteunende professionals zoals onderwijsassistenten, vakleerkrachten en andere specialisten. De vrijgekomen tijd kunnen leraren besteden aan onderwijsontwikkeling.

Schoolleiders en schoolbestuurders: bewaak de focus

Scholen die de werkdruk goed weten te beheersen, hebben een cultuur en structuur waarin ruimte is om prioriteiten te stellen, taken doelgericht uit te voeren en ze slim te verdelen op basis van gezamenlijke verantwoordelijkheden, beschikbare tijd, competenties en interesses. Schoolleiders en -bestuurders leveren een belangrijke bijdrage aan deze cultuur en structuur. Zij vormen een brug en een buffer tussen de school en de omgeving, ze bewaken de samenhang en focus van werkzaamheden, en delen leiderschap met leraren.

Overheid: investeer in meer onderwijsprofessionals

Een betere afbakening van het werk helpt de werkdruk van leraren te verlagen, maar is niet genoeg. Om basisschoolleraren in staat te stellen goed onderwijs te verzorgen, zal het aantal uren dat ze lesgeven omlaag moeten. Dit betekent dat er meer mensen nodig zijn in en om de klas. Dit vergt extra geld vanuit de rijksoverheid. Zonder extra middelen blijft de werkdruk van leraren te hoog en blijft de kwaliteit van hun onderwijs onder druk staan. De raad adviseert dan ook de rijksbekostiging structureel te verhogen, zodat scholen meer mensen kunnen aantrekken.

tijd voor focus

Werkdruk in basisonderwijs is te hoog

Door de hoge werkdruk komen leraren niet meer toe aan hun kerntaak: het geven én ontwikkelen van onderwijs.

1
Breng samen focus aan in werkzaamheden
...door prioriteiten te stellen op basis van visie en doelen.
...door werkzaamheden slim te verdelen, tussen leraren onderling en met anderen die in de school werken.
2
Investeer in meer handen in en om de klas
Alleen meer focus is niet genoeg. Om goed onderwijs te geven zijn meer mensen in het basisonderwijs nodig. Daarvoor moet de rijksbekostiging structureel omhoog.

1 aanleiding

Onderwijstijd ter discussie
Basisschoolleraren hebben te maken met hoge werkdruk. De onderwijstijd voor leerlingen verlagen zou leraren kunnen ontlasten.
De gevolgen van een wijziging van het aantal uren zijn echter onduidelijk. Hoe kan de werkdruk van basisschoolleraren dán omlaag?

De beroepsuitoefening van leraren staat onder druk. Veel leraren in het basisonderwijs draaien overuren en hebben te maken met een hoge werkdruk en burn-out. Het huidige tekort aan leraren maakt het niet gemakkelijk de werkdruk te verminderen. Het wordt steeds lastiger (vervangende) leraren te vinden, wat de druk op leraren verder vergroot. En andersom: door de werkdruk wordt het beroep minder aantrekkelijk, waardoor weinig mensen voor het lerarenberoep kiezen en veel leraren het vakgebied verlaten. Door de hoge werkdruk en de lerarentekorten is bovendien de kwaliteit van het onderwijs in het geding.

Voor oplossingen om de werkdruk te verlagen en de onderwijskwaliteit hoog te houden, wordt ook naar het buitenland gekeken. Andere Europese landen kennen vaak lagere urennormen voor zowel de onderwijstijd van leerlingen als de lestaak van leraren. Soms behalen deze landen vergelijkbare of zelfs hogere leerprestaties. De onderwijstijd van leerlingen verlagen zou leraren kunnen ontlasten, maar de gevolgen voor leerlingen zijn niet duidelijk. De raad beantwoordt in dit advies de vraag hoe de werkdruk van leraren omlaag kan zonder de onderwijstijd van leerlingen te verminderen.

1.1 Beroepsuitoefening van leraren staat onder druk

Veel leraren in het basisonderwijs hebben te maken met een hoge werkdruk en met burn-outklachten. De werkdruk is voor een deel van de leraren ook een reden van beroep te veranderen. In combinatie met een tekort aan leraren ontstaat een vicieuze cirkel, waarbij het beroep zijn aantrekkelijkheid verliest en het lerarentekort steeds moeilijker terug te dringen is. Dit alles bedreigt de continuïteit en kwaliteit van het onderwijs. Juist in de context van lerarentekorten en signalen van dalende onderwijskwaliteit is het belangrijk goede leraren voor het onderwijs te behouden.

Leraren hebben een hoge werkdruk

Hoge werkdruk, overuren en burn-out zijn in het onderwijs aan de orde van de dag. In vergelijking met andere beroepsgroepen wordt in het onderwijs vaak veel en hard gewerkt.[1] Leraren in het basisonderwijs geven vaker dan in andere (onderwijs)sectoren aan soms of regelmatig over te werken (respectievelijk 84,7% in het basisonderwijs, 72,5% in het overige onderwijs en 70,8% in andere sectoren). Gemiddeld genomen gaat het om 4,3 uur per week.[2] Dat is meer dan enkele jaren geleden.[3]

Leraren maken veel overuren

Uit onderzoek onder leden van de AOb[4] blijkt dat leraren in het basisonderwijs tijdens een gemiddelde werkweek 46,9 uur werken (omgerekend naar een voltijdaanstelling) zowel op school (gemiddeld 36 uur) als thuis in de avond en in het weekend (gemiddeld 10,9 uur). Dat is ruim boven de cao-norm van 40 uur (bij 41,3 lesweken) en een overschrijding van 17% van de normjaartaak van 1.659 uur (op basis van een voltijdaanstelling). In drukke weken, vaak rond feestdagen of voor vakanties, werken basisschoolleraren meer dan 50 uur. En er zijn veel van dit soort weken: van september tot en met maart werden er negen geteld. Tijdens deze weken steken leraren veel meer tijd in feesten als sinterklaas en kerstmis en het opruimen en schoonmaken van het lokaal. Dat gaat ten koste van de lesvoorbereiding en het maken van handelingsplannen.

Dit alles is volgens de leden van de AOb exclusief het doorwerken in de vakanties. Dan komt er naar schatting nog eens tussen de 20 en 52 uur bij. Bovendien nemen basisschoolleraren nauwelijks pauze: gemiddeld een kwartier per dag. Dat is minder dan de pauzetijden van een schooldag, omdat ze de pauzes vaak besteden aan begeleiding van leerlingen, overleg met collega's of ouders, of het voorbereiden en opruimen van het lokaal.

Leraren in het basisonderwijs werken niet alleen veel uren, hun werkdruk is ook hoger dan die in andere (onderwijs)sectoren. Ook vinden zij het werk in het basisonderwijs emotioneel meer belastend dan collega's in andere (onderwijs)sectoren. Basisschoolleraren geven bovendien minder dan in andere (onderwijs)sectoren aan makkelijk te kunnen voldoen aan de psychische eisen die het werk hen stelt.[5] Het overgrote deel van de veelheid aan

1 TNO, 2020.
2 Ibid.
3 TNO, 2019.
4 AOb, 2017.
5 TNO, 2020.

werkzaamheden valt de leraren doorgaans niet zwaar. Maar de belastende onderdelen van het leraarschap beslaan bij elkaar toch een flink deel van de gemiddelde werkweek. Het gaat dan om administratieve taken, contact met ouders en externe instanties, lessen voorbereiden, groepsplannen maken, handelingsplannen en rapporten schrijven.[6] De administratieve last lijkt de afgelopen jaren iets te zijn afgenomen. Maar het aantal onderwerpen dat leraren in de klas moeten behandelen is gegroeid en dat kost meer voorbereiding.[7]

Veel leraren hebben burn-outklachten

Door de hoge werkdruk en alle overuren hebben veel leraren burn-outklachten. Van alle beroepsgroepen geven leraren het vaakst aan zich emotioneel uitgeput te voelen door hun werk en zich aan het einde van de werkdag 'leeg' te voelen. Ook geven zij het vaakst aan zich 's morgens moe te voelen wanneer zij opstaan en geconfronteerd worden met hun werk. Daarnaast scoren zij het hoogst op "Het vergt heel veel van mij om de hele dag met mensen te werken" en "Ik voel me compleet uitgeput door mijn werk". Het onderwijs is koploper als het gaat om ziekteverzuim, waarbij (na griep) psychische klachten, overspannenheid en burn-out het meest als oorzaak worden genoemd.[8] Leraren geven bovendien vaker dan werknemers in andere sectoren aan dat hun (ziekte)verzuim (deels) veroorzaakt wordt door werkdruk.[9]

Lerarentekorten zijn nog altijd een zorg

Omdat er nog altijd een schrijnend tekort aan leraren is, kunnen degenen die tegen de grens van hun energie aanzitten, lang niet altijd ontlast worden. Het komt ook meer dan eens voor dat er bij ziekte geen vervanging te vinden is. Ondanks maatregelen om voldoende leraren aan te trekken en te behouden, blijven de tekorten een grote zorg. In het basisonderwijs wordt voor 2023 een tekort verwacht van 4.172 fulltime leraren.[10] Veel leraren verlaten het beroep.[11] Ongeveer 20% van de basisschoolleraren is momenteel ouder dan 55 jaar en zal dus in de komende jaren met pensioen gaan. Ongeveer 12% van alle werknemers in het onderwijs is actief op zoek naar ander werk.[12] Hoewel een toenemend percentage pabo-studenten enkele jaren na het afstuderen nog steeds in het onderwijs werkt, is de uitval na vijf jaar met 18% nog steeds aanzienlijk.[13] Van de leraren die in 2018 in het basisonderwijs waren gestart, had 9% een jaar later de sector alweer verlaten.[14]

Om genoeg leraren te krijgen, is het van belang dat veel mensen kiezen voor een lerarenopleiding en deze ook afmaken. Het aantal inschrijvingen bij de pabo steeg in 2018 met ruim 10,6% ten opzichte van het jaar ervoor.[15] In 2020 steeg het aantal aanmeldingen zelfs met 33,5% ten opzichte van 2019.[16] Daarnaast werden in 2018 ruim 900 subsidie-aanvragen toegekend voor een zij-instroomtraject. Dat is fors meer dan in 2014, toen het er 360 waren.[17] We kunnen dus spreken van een positieve trend, maar daarmee zijn de tekorten nog niet opgelost.

Zo dreigt door de hoge werkdruk en een tekort aan leraren een vicieuze cirkel te ontstaan: het beroep wordt minder aantrekkelijk en het tekort loopt alsmaar op. Dit alles bedreigt de continuïteit en kwaliteit van het onderwijs, die al onder druk staan.

1.2 Zorgen over afnemende onderwijsprestaties

Er zijn zorgen over de onderwijsprestaties van ons land. De Onderwijsraad deelt deze zorgen. Zowel uit internationaal vergelijkend onderzoek als uit onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie) blijkt dat de prestaties op het gebied van taal, rekenen en natuurwetenschappen de afgelopen jaren afnemen.

6 AOb, 2017.
7 Meelissen, Hamhuis & Weijn, 2020.
8 TNO, 2020.
9 Ibid.
10 Inspectie van het Onderwijs, 2019.
11 De Vos, Fontein & Vrielink, 2020; https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/po/personeel-po/prognoses-arbeidsmarkt-po
12 AOb, 2017.
13 De Vos et al., 2020. Van het meest recente cohort, dat in 2014 afstudeerde op de pabo, was 82% na vijf jaar (in 2019) nog werkzaam in het onderwijs. Bij het cohort van 2010 was dat 75%.
14 https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/po/personeel-po/uitval-startende-leraren-po
15 Inspectie van het Onderwijs, 2019.
16 Het aantal aanmeldingen voor de opleiding tot leraar in het basisonderwijs steeg met 33,5% van 5.243 vorig jaar tot 7.000 in 2020. Bron: Vereniging Hogescholen, 8 oktober 2020, https://www.verenigingh ogescholen.nl/actueel/actualiteiten/pabo-en-verpleegkunde-favoriet-bij-nieuwe-hbo-studenten
17 Inspectie van het Onderwijs, 2019.

Signalen van dalende prestaties

Hoewel de onderwijsresultaten op het gebied van taal, rekenen en natuuronderwijs (biologie, scheikunde, natuurkunde, fysische aardrijkskunde) in Nederland goed zijn vergeleken met die in andere landen, daalden de prestaties een tijdlang wel. Uit internationale vergelijkende onderzoeken blijkt dat de resultaten in Nederland tussen 2006 en 2018 significant afnamen. De afgelopen jaren zijn de resultaten voor rekenen overigens weer iets verbeterd.[18]

Ook uit nationale studies blijkt dat de prestaties van leerlingen daalden.[19] Het risico bestaat dat vooral leerlingen die wat later in hun schoolloopbaan tot hun recht komen, leerlingen die anders leren en kinderen van ouders met een lage sociaaleconomische status uiteindelijk van school af gaan met een diploma dat onder hun potentiële capaciteit ligt.[20]

In 2018 concludeerde de inspectie dat steeds meer leerlingen van de basisschool komen zonder het streefniveau van leesvaardigheid te halen.[21] Het aandeel 15-jarigen dat onvoldoende kan lezen om aan de samenleving deel te nemen, stijgt.[22] in 2020 rapporteerde de inspectie dat voor de meeste vakken zoals bewegingsonderwijs, cultuureducatie, natuur en techniek, mondelinge taalvaardigheid en Engels de vaardigheden van leerlingen stabiel zijn gebleven of enigszins zijn gedaald.[23]

Uitingen van zorgen

De Onderwijsraad deelt de zorgen die van diverse kanten worden geuit. Zo stellen McKinsey en partners dat de basiskwaliteit van ons onderwijs onder druk staat. Waar het Nederlandse onderwijssysteem voorheen tot de beste van Europa behoorde, is dat nu niet meer het geval. Ook als we binnen Nederland kijken en de resultaten van leerlingen vergelijken met die van enkele jaren geleden, zijn de onderwijsresultaten afgenomen. De bekostiging stelt scholen in staat om aan de basiskwaliteit te voldoen, maar die basiskwaliteit is laag. Scholen ervaren de bekostiging als ontoereikend om hogere ambities waar te maken.[24] In de *Brede maatschappelijke heroverwegingen* staat te lezen dat de dalende resultaten er sterk op wijzen dat niet alle talenten optimaal benut worden en leerlingen gedurende hun schoolloopbaan tegen drempels blijven aanlopen.[25]

1.3 Discussie over de normen voor onderwijstijd

Nederland kent een urennorm voor het basisonderwijs. Dat wil zeggen dat leerlingen verspreid over acht jaar een minimaal aantal uren onderwijstijd moeten krijgen. Scholen mogen grotendeels zelf hun schooltijden, lesrooster en pauzetijden bepalen. Recentelijk ontstond in de Tweede Kamer discussie over de hoogte van de urennorm. De werkdruk van leraren en het lerarentekort vormden onderdeel van de discussie. Daarnaast speelt de discussie over wat leerlingen op school aan inhoud en activiteiten aangeboden moeten krijgen (het curriculum) en wat wel en niet mag meetellen als onderwijstijd.[26] De relatie tussen onderwijstijd, onderwijskwaliteit en werkdruk van leraren is onduidelijk. Zo blijkt dat minder onderwijstijd voor leerlingen niet altijd leidt tot lagere schoolprestaties en dat leraren in Nederland veel uren lesgeven in vergelijking met collega's in andere landen,[27] maar niet meer werkstress ervaren.[28]

Verschillende invulling binnen onderwijstijd

Volgens de Wet op het primair onderwijs moeten leerlingen in het basisonderwijs in 8 aaneengesloten schooljaren ten minste 7.520 uren onderwijs volgen.[29] We spreken hier van een urennorm voor onderwijstijd. Scholen zijn vrij in de manier waarop zij die uren

18 McKinsey & Company, 2020; Meelissen et al., 2020; Gubbels, Netten & Verhoeven, 2017.
19 McKinsey & Company, 2020.
20 Rijksoverheid, 2020.
21 Inspectie van het Onderwijs, 2018.
22 McKinsey & Company, 2020.
23 Inspectie van het Onderwijs, 2020.
24 McKinsey & Company, 2020.
25 Rijksoverheid, 2020.
26 Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap stelt momenteel samen met de Inspectie van het Onderwijs en het onderwijsveld een handreiking op over de wettelijke regels en ruimte bij de invulling van onderwijstijd.
27 OESO, 2019; Vrielink & Wartenbergh-Cras, 2020.
28 CAOP, 2020; Wartenbergh, Bendig, Sapulete, De Wilde, Vrielink, Ouwehand & Van der Boom, 2020.
29 rijksoverheid.nl/onderwerpen/schooltijden-en-onderwijstijd/overzicht-aantal-uren-onderwijstijd

invullen en in de tijd die zij aan elk schoolvak toekennen. De invulling van de onderwijstijd moet wel in overeenstemming zijn met wettelijke opdrachten voor het onderwijs.[30]

Onduidelijkheid over relatie tussen onderwijstijd, kwaliteit en werkdruk

De relatie tussen onderwijstijd, kwaliteit en werkdruk van leraren is onduidelijk. Uit internationaal vergelijkingsonderzoek blijkt dat landen met minder onderwijstijd voor leerlingen niet altijd lagere schoolprestaties laten zien. Omgekeerd leidt het verhogen van het aantal uren onderwijs niet altijd tot betere prestaties.[31] Landen zijn moeilijk met elkaar te vergelijken, omdat het per land zeer verschilt wat leerlingen naast de schooldag doen. Vaak wordt dan nog voor school gewerkt bij huiswerk- en begeleidingsinstituten.[32]

Niet alleen krijgen leerlingen in Nederland relatief veel uren onderwijs, leraren geven ook veel uren les in vergelijking met leraren in andere landen en hebben grotere klassen.[33] Daardoor blijft minder tijd over voor andere aspecten van hun werk zoals voorbereiden, nakijken, overleg en scholing. Leraren geven aan dat de lesuren niet leiden tot stress of tot werkdruk. Wat hun werkdruk wel verhoogt, is het administratieve deel van hun werk (zie paragraaf 1.1).[34]

In de context van het lerarentekort, de hoge werkdruk van leraren en signalen over een dalende onderwijskwaliteit is vanuit de Tweede Kamer de vraag gesteld of het zinvol is de urennorm voor onderwijstijd op basisscholen te verlagen, zodat leraren minder uren les hoeven te geven. Landen die lagere urennormen hanteren, bereiken namelijk in veel gevallen vergelijkbare of zelfs betere prestaties in taal en rekenen.

Over deze urennorm voor onderwijstijd heeft het kennis- en dienstencentrum CAOP in 2020 een uitgebreid onderzoek gepubliceerd.[35] Het CAOP concludeert dat het onduidelijk is welke gevolgen het zal hebben als we in Nederland de urennorm voor onderwijstijd verlagen (zie het tekstkader). De raad adviseert dan ook om op dit moment af te zien van ingrijpende aanpassingen in de urennorm voor onderwijstijd.

CAOP-advies over onderwijstijd[36]

Op verzoek van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft het CAOP een internationaal vergelijkend onderzoek uitgevoerd naar de urennorm voor onderwijstijd in het basisonderwijs. Het verlagen van de onderwijstijd van leerlingen brengt risico's met zich mee. De onderzoeksliteratuur is hierover niet eenduidig. Het CAOP adviseert daarom als volgt.

- Zie af van ingrijpende verhoging of verlaging van de onderwijstijd.
- Zet niet in op (generieke) vermindering van onderwijstijd.
- Verbreed de discussie naar de volledige werkweek van leraren.
- Breng de complexiteit van het verband tussen onderwijstijd en leerresultaten in beeld.
- Onderzoek de relatie tussen onderwijstijd en leerresultaten.
- Beperk de administratieve lasten van leraren.
- Ondersteun de leraar met een onderwijsassistent, lerarenondersteuner en administratiemedewerker.
- Houd oog voor de kwaliteit van de leraar.
- Laat leraren van elkaar leren via lesobservaties, coaching en feedback.

30 Zie ook: artikel 9 van de Wet op het primair onderwijs.
31 CAOP, 2020.
32 Smit, Driessen & Van Kuijk, 2015.
33 Vrielink & Wartenbergh-Cras, 2020.
34 CAOP, 2020.
35 Ibid.
36 Ibid.

1.4 Adviesvraag: hoe kan de werkdruk van basisschoolleraren omlaag zonder de onderwijstijd voor leerlingen te verminderen?

De zorgen over de werkdruk van leraren, de lerarentekorten en de onderwijskwaliteit waren aanleiding voor de Tweede Kamer om advies te vragen aan de Onderwijsraad. De raad sluit zich aan bij de aanbeveling van het CAOP (zie paragraaf 1.3). Hij verbreedt de discussie over onderwijstijd en kijkt naar de volledige werkweek van leraren, waar de lesuren deel van uit maken. Onderwijskwaliteit en werkdruk van leraren worden namelijk niet alleen bepaald door de gegeven lesuren, maar ook door elementen van hun werk.[37] Vanuit dit perspectief beantwoordt de raad in dit adviesrapport de volgende vraag.

Adviesvraag: hoe kan de werkdruk van basisschoolleraren omlaag zonder de onderwijstijd voor leerlingen te verminderen?

Advies gericht op basisonderwijs

De raad richt zich in dit advies op het basisonderwijs. De organisatie van het werk en de daaraan gerelateerde knelpunten en vraagstukken in het basisonderwijs en die in het voortgezet onderwijs verschillen te zeer om beide sectoren in één advies te bespreken. Wel kunnen de inzichten en aanbevelingen breder gelden. Leraren, schoolleiders, schoolbestuurders en beleidsmakers kunnen dit advies gebruiken om ook de werkdruk in andere onderwijssectoren te verlagen.

Totstandkoming van dit advies

Ter voorbereiding van dit advies is literatuuronderzoek gedaan en zijn panelgesprekken gevoerd met leraren en schoolleiders. Daarnaast zijn diverse gesprekken gevoerd met andere betrokkenen. Bovendien heeft de raad gebruikgemaakt van schriftelijke reacties op de online-oproep *Denkt u mee?* Overzichten van geraadpleegde literatuur en deskundigen staan achter in dit advies.

37 CAOP, 2020.

TRIAL
TRIAL

wizwijs

2

advies

Baken het werk van leraren samen af
De raad adviseert scholen scherper prioriteiten te stellen, werkzaamheden beter te verdelen en deze gerichter uit te voeren. Leraren kunnen de werkdruk niet individueel beheersen. Het is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van leraren, schoolleiders en schoolbestuurders, ondersteund door de overheid.

De samenleving wordt complexer en verwacht van het onderwijs al lang méér dan de overdracht van de kernvakken taal en rekenen. Leerlingen moeten bijvoorbeeld ook digitale vaardigheden en burgerschapscompetenties ontwikkelen, de lesstof moet inspelen op hun capaciteiten en interesses, en scholen moeten zich meer dan vroeger verantwoorden voor de leeropbrengsten. De toenemende verantwoordelijkheden zijn grotendeels op de schouders van individuele leraren terechtgekomen. Dit heeft tot gevolg dat zij een steeds hogere werkdruk ervaren en de onderwijskwaliteit onder druk komt te staan. Van individuele leraren kunnen we niet verwachten dat ze dit probleem oplossen.

De raad adviseert het werk in gezamenlijkheid beter af te bakenen: met leraren, schooldirectie, bestuur én overheid. Scholen die de werkdruk goed weten te beheersen, hebben een professionele cultuur waarin volop ruimte is om prioriteiten te stellen, taken doelgericht uit te voeren en ze slim te verdelen. Door betere afbakening besparen leraren tijd en kunnen ze de focus leggen op de kern van hun vak: het geven én ontwikkelen van onderwijs aan hun leerlingen.

Een betere afbakening betekent dat de school keuzes maakt in ambities – rekening houdend met wat mogelijk is binnen het team en het budget. Scholen willen graag aan alle verwachtingen voldoen, maar hun personele capaciteit is begrensd. De raad vindt dat de overheid de bekostiging van het onderwijssysteem structureel moet verhogen vanwege de toegenomen ambities. Meer middelen zijn nodig om te voorkomen dat ambities ten koste gaan van het welzijn van leraren.

Dit hoofdstuk onderbouwt dit advies. De hoofdstukken 3, 4 en 5 laten zien hoe leraren, schoolleiders, schoolbestuurders en de overheid kunnen bijdragen aan een betere afbakening van het werk van leraren in het basisonderwijs.

2.1 Scholen hebben meer verantwoordelijkheden gekregen

In de afgelopen decennia is steeds vaker een beroep gedaan op scholen om bij te dragen aan oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken. Door dit proces van ‘pedagogisering’ hebben scholen hun onderwijsdoelen uitgebreid.[38] De verwachtingen ten aanzien van het onderwijs zijn niet alleen gegroeid, ze zijn ook zwaarder gaan wegen (intensivering).[39] Scholen hebben de toegenomen én verzwaarde verantwoordelijkheden op zich genomen, zonder dat hun capaciteit (lees: personeelsbestand) is uitgebreid.

Pedagogisering: verantwoordelijkheden zijn meer divers
Wat zijn de verwachtingen ten aanzien van het onderwijs precies? Een aantal verwachtingen bestond al. Een brede vorming is altijd het streven van het publiek bekostigde onderwijs geweest. Sinds 1993 is dit streven uitgewerkt in landelijke kerndoelen (zie het tekstkader). Ook werd verwacht dat scholen (als onderdeel van een brede vorming) andere pedagogische opdrachten oppakten, zoals leerlingen aanleren zich te concentreren, te luisteren, te plannen en groepsregels te respecteren. Ten slotte werd ook verwacht dat leraren leerlingen extra ondersteuning (en toerusting) bieden. Nederland kent bijvoorbeeld een lange traditie van onderwijsachterstanden bestrijden.

Leergebieden zijn vastgelegd in kerndoelen
De kerndoelen reflecteren wat de samenleving en de politiek verwachten dat kinderen op de basisschool leren aan kennis en vaardigheden.[40] Naast taal en rekenen (en oriëntatie op wiskunde) behoren daartoe de volgende leergebieden: oriëntatie op jezelf en op de wereld, kunstzinnige oriëntatie, bewegingsonderwijs, Engels en vakoverstijgende vaardigheden. Achter elk leergebied gaan niet alleen diverse kennisdoelen schuil, maar ook doelen die meer persoonlijk of meer sociaal van aard zijn. Zo omvat ‘oriëntatie op jezelf en op de wereld’ kennis van natuur en techniek, aardrijkskunde en geschiedenis, maar ook bijvoorbeeld sociale vaardigheden, het gezondheidsgedrag van de leerling, seksuele vorming, omgang met verschillen, het zich eigen maken van algemeen aanvaarde normen, kennis van verkeersregels en milieubewustzijn.

38 Dit proces bestrijkt al vele decennia. Zie bijvoorbeeld: Onderwijsraad, 2008. Het wordt ook wel aangeduid als ‘educationalisation’. Zie bijvoorbeeld Depaepe & Smeyers, 2008. Pedagogisering speelt ook in andere landen en de verwachting is dat dit proces voortschrijdt. Zie Boderé, Sassenus & Van Petegem, 2018.
39 Ballet & Kelchtermans, 2008.
40 Onderwijsraad, 2018a.

Wat is er dan wel nieuw? De kerndoelen zijn in de afgelopen decennia inhoudelijk breder geworden. Hoewel het aantal doelen de afgelopen decennia is gereduceerd,[41] is het gebied dat ze beslaan omvangrijker. Ook zijn sommige gebieden prominenter geworden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de omgang met digitale bronnen (ondergebracht bij het leergebied taal), burgerschapsdoelen (zoals omgang met verschillen, het eigen maken van algemeen aanvaarde normen en milieubewustzijn) en de verwerving van de Engelse taal. Dat dergelijke doelen prominenter zijn geworden, komt niet zozeer door de manier waarop ze als kerndoel zijn geformuleerd maar vooral door andere manieren waarop de overheid en andere landelijke partijen ze kracht bijzetten. De overheid stuurt de inhoud van het onderwijs bijvoorbeeld ook via andere wettelijke kaders[42] en hulpmiddelen zoals handreikingen en leerlijnen. De laatste worden aangeboden door uiteenlopende partijen, waaronder leerplanontwikkelaar SLO en Kennisnet.[43] Meer indirect is er sturing vanuit organisaties als de PO-Raad, Curriculum.nu en vakverenigingen.[44] De uiteenlopende partijen hebben eraan bijgedragen dat het curriculum inhoudelijk breder werd – ook al wordt het nog steeds grotendeels vormgegeven door methodemakers en scholen zelf.[45]

De pedagogische opdrachten naast de kerndoelen zijn ook uitgebreid en beslaan behalve vaardigheden als concentreren en plannen ook doelen buiten de klas. Denk aan persoonlijke hygiëne, je beleefd gedragen, leren fietsen, zelfbeheersing en slaaptraining.[46] Ook wordt van scholen verwacht dat ze leerlingen stimuleren mee te doen aan sportieve en culturele activiteiten in de buurt.[47] Leraren vinden de pedagogische opdrachten die meer buiten de klas liggen over het algemeen minder belangrijk. Toch voelen ze zich vaak gedwongen deze taken op te pakken.[48]

Ten slotte wordt van scholen verwacht dat ze aan een steeds groter aantal leerlingen extra ondersteuning (en toerusting) bieden. Sinds de jaren 1960 is de verwachting toegenomen dat scholen met extra ondersteuning achterstanden tegengaan die het gevolg zijn van sociale, economische en culturele factoren – van de thuissituatie van kinderen dus. Tegelijkertijd zijn de verschillen tussen leerlingen groter geworden door de toenemende diversiteit in de samenleving. Scholen hebben meer budget gekregen voor achterstandenbeleid,[49] maar is dat genoeg? Het onderwijs aan een diverse klas stelt aanzienlijk hogere eisen aan leraren.[50]

Van scholen wordt ook steeds meer verwacht dat ze extra ondersteuning bieden aan leerlingen met een beperking.[51] Leraren in het regulier onderwijs geven aan dat zij door de invoering van het beleid van passend onderwijs in 2014 een hogere werkdruk ervaren. Deze bevinding is niet te verklaren door het aantal leerlingen met een beperking in hun klas. Het aantal doorverwijzingen naar het speciaal onderwijs is namelijk licht toegenomen. Het komt wel door de verwachtingen over wie in aanmerking komt voor extra ondersteuning. Passend onderwijs heeft die verwachtingen vergroot, doordat een strikte afbakening van de doelgroep is losgelaten.[52] Het gevolg is dat ook leerlingen zonder beperking aanspraak maken op extra ondersteuning.[53] Daar komt bij dat een leerling met een beperking vaak eerst op een reguliere basisschool start. Pas als de school (aantoonbaar) alles in het werk heeft gesteld om die leerling goed te begeleiden, maar dat vanwege de specifieke hulpvraag toch niet passend blijkt, komt doorverwijzing naar het speciaal onderwijs in beeld. Dit brengt extra werkdruk en administratie voor de leraren met zich mee.

Intensivering: verantwoordelijkheden wegen zwaarder

Naast de pedagogisering, die vooral meer diverse verantwoordelijkheden heeft gebracht, zijn de verantwoordelijkheden zwaarder gaan wegen. Dat komt doordat een aantal

41 In 1993 waren er 122 kerndoelen. In 2006 is het aantal teruggebracht tot 58.
42 De burgerschapsopdracht is bijvoorbeeld ook opgenomen in de onderwijswetten (artikel 8, lid 3, van de Wet op het primair onderwijs, artikel 17 van de Wet op het voortgezet onderwijs en artikel 11, lid 3, van de Wet op de expertisecentra). Momenteel ligt het voorstel voor aanscherping van deze wetten bij de Tweede en Eerste Kamer.
43 Waslander, Hooge & Theisens, 2017.
44 Onderwijsraad, 2018a.
45 Ibid.
46 Hooge & Collignon, 2014.
47 Lindemann & Van Eijck, 2013; Turkenburg, 2008.
48 Hooge & Collignon, 2014.
49 Meijnen, 2003; Ledoux et al., 2015.
50 Gaikhorst, Beishuizen, Roosenboom & Volman, 2017.
51 Onderwijsraad, 2020.
52 Ledoux, Waslander & Eimers, 2020.
53 Onderwijsraad, 2020.

partijen, waaronder de overheid en de ouders, de school op meer dwingende wijze ter verantwoording roept.

De inhoudelijke verbreding van de onderwijsdoelen ging samen met een ontwikkeling waarin van scholen steeds meer werd gevraagd hun onderwijsopbrengsten zichtbaar te maken. De overheid maakt niet alleen expliciet wat zij verwacht dat scholen aanbieden (via de kerndoelen), maar houdt ook toezicht op de onderwijsopbrengsten via de schoolbesturen en de inspectie. Ze spoort scholen steeds meer aan deze opbrengsten of hun organisatie te monitoren en te verbeteren.[54] Voor de leergebieden taal en rekenen werden scholen bijvoorbeeld verplicht gestandaardiseerde toets- of meetinstrumenten te gebruiken.[55]

Het toezicht op resultaten loopt inmiddels via de schoolbesturen. Zij houden toezicht op de resultaten van de scholen die onder hun beheer vallen, waarbij de besturen de normen van de inspectie volgen. Ook de verantwoording van scholen naar ouders toe ligt deels in het verlengde van de overheid. Ouders kunnen gebruikmaken van de toegenomen transparantie en de vergelijkbaarheid van onderwijsopbrengsten als gevolg van gestandaardiseerde toetsgegevens en digitale mogelijkheden (websites en e-mail).

Ouders hebben ook aanvullende verwachtingen van het onderwijs. Zij verwachten bijvoorbeeld dat de school leerlingen onderwijs geeft op het gebied van zindelijkheid, eetgewoonten, omgaan met geld, mindfulness, filosofie en programmeren. De verwachtingen van ouders kunnen – net als het toezicht door de overheid en door schoolbesturen – zwaar wegen. Ouders stellen zich steeds vaker op als consumenten van het onderwijs voor hun kinderen. Ze kiezen bewust voor scholen door ze met elkaar te vergelijken en dringen aan op onderwijs dat is afgestemd op de wensen en behoeften van hun kinderen. Scholen komen vaak tegemoet aan de wensen van ouders, omdat die in het belang zijn van het kind en de maatschappij. Soms spelen echter ook concurrentieoverwegingen een rol. Een school kan zich met maatschappelijke thema's en maatwerk immers profileren ten opzichte van concurrenten. Hierbij geldt dat scholen voor hun bekostiging afhankelijk zijn van leerlingaantallen, en een deel van de scholen te maken heeft met krimp.[56]

De wens van scholen om zich te profileren is niet nieuw. Bijzondere scholen hebben zich altijd al geprofileerd met hun denominatie. Toenemende concurrentie tussen scholen en een roep om maatwerk zijn nieuw.[57] Keuzes vanuit concurrentieoverwegingen zijn echter niet altijd in het belang van de leerling.[58] Bovendien bestaat het risico dat de school meer verantwoordelijkheden op zich neemt dan de personele capaciteit toelaat. Met als gevolg dat de werkdruk voor leraren toeneemt.

2.2 Verantwoordelijkheden rusten te veel op individuele leraren

De toegenomen verantwoordelijkheden van scholen komen veelal op de schouders van leraren terecht. De verwachting is nog vaak dat de leraar in zijn eentje al het onderwijs van een groep ontwikkelt én uitvoert. In werkelijkheid zijn leraren steeds meer genoodzaakt verantwoordelijkheden te delen, met collega's en ondersteunende professionals. Dit vereist een ander beroepsbeeld dat meer uitgaat van samenwerking en differentiatie van taken.

Individualistisch beroepsbeeld niet langer houdbaar

Het beroep van een leraar bestaat uit twee kerntaken: het geven én het ontwikkelen van onderwijs. In een individualistisch beroepsbeeld, waar een leraar in zijn eentje verantwoordelijk is voor zowel invulling als uitvoering van het onderwijs aan een groep leerlingen, ontbreekt de notie van gezamenlijke verantwoordelijkheid. De afstemming met collega's en ondersteuners is dan zeer beperkt.[59]

54 Onderwijsraad, 2014.
55 Onderwijsraad. 2018b.
56 Onderwijsraad, 2013a.
57 Onderwijsraad, 2019a.
58 Onderwijsraad, 2014.
59 Vergelijk Snoek, 2017.

Het individualistische beroepsbeeld is ingegeven door de opvatting dat de leraar een constante factor kan en moet zijn voor de jonge leerlingen.[60] Anders dan hun collega's in het voortgezet onderwijs geven basisschoolleraren doorgaans niet les in één vak of verwante vakken, maar in uiteenlopende leergebieden.[61] Zij kunnen in principe alle kerndoelen voor hun rekening nemen en de leerlingen ook pedagogisch begeleiden.[62] De pabo-opleiding voorziet hen hiervoor van een brede toerusting. In de afgelopen decennia is in deze opleiding – evenals bij tweedegraads lerarenopleidingen – veel aandacht gekomen voor algemene pedagogische vaardigheden.[63]

Het individualistische beroepsbeeld staat echter onder druk door vier ontwikkelingen die ertoe leiden dat meer dan voorheen afstemming over de kerntaak nodig is met andere collega's en ondersteuners. Ten eerste zijn de verantwoordelijkheden van leraren diverser en zwaarder geworden (zie paragraaf 2.1). Het curriculum is verbreed en er is meer verantwoording van onderwijsopbrengsten. Zo nemen leraren vergeleken met enkele decennia geleden vaker toetsen af, registreren ze vaker resultaten en evaluaties van leerlingen en onderhouden ze frequenter en intensiever contact met ouders en de schoolleiding.

Ten tweede zijn meer leraren in deeltijd gaan werken. Wanneer een groep leerlingen van een aantal leraren les krijgt, moet meer informatie worden uitgewisseld. Voor sommige onderdelen van het onderwijs moeten leraren samen een aanpak bepalen.

Ten derde is meer dan voorheen afstemming nodig tussen leerjaren en groepen. Dat komt door de invoering van methoden met doorlopende leerlijnen en de leerlingvolgsystemen met bijbehorende toetsen. Deze zijn ingevoerd om de samenhang van het onderwijs te vergroten en maken overleg en uitwisseling noodzakelijk.

Ten vierde hebben de scholen in het basisonderwijs de afgelopen jaren een begin gemaakt met functiedifferentiatie. Ook hierdoor is het minder vanzelfsprekend geworden dat een leraar de hele week lesgeeft aan dezelfde klas. Hieronder gaan we nog iets dieper in op het differentiëren van verantwoordelijkheden of functies.

Functiedifferentiatie in oude en nieuwe vorm
Functiedifferentiatie heeft altijd bestaan op basisscholen. Zo waren er voorheen al schooldirecteuren die, afhankelijk van de omvang de school, een deel van hun tijd besteedden aan managementtaken en een deel aan zelf onderwijs geven. Ook waren er ondersteunende medewerkers voor de logistieke organisatie. Een nieuwere ontwikkeling is dat binnen lerarenteams op diverse thema's specialismen worden gecreëerd, zoals onder- en bovenbouwcoördinator, specialist 'rekenen' en 'schrijven' of 'ict-onderwijs'. De overheid stimuleert deze functiedifferentiatie en combineert deze met salarisdifferentiatie, om zo de onderwijskwaliteit te verhogen en leraren meer beroepsperspectieven te geven.

Er is meer samenwerking en differentiatie nodig

In een coöperatief beroepsbeeld delen leraren verantwoordelijkheden en delegeren ze meer werkzaamheden. Leraren doen niet allemaal hetzelfde en er zijn ook ondersteuners actief. Dit alles vergt afstemming met collega's en ondersteuners, omdat de leraar zicht en invloed moet houden op de ontwikkeling van zijn leerlingen en het onderwijs. Het beroepsbeeld van veel leraren is vooralsnog te individualistisch. Er is meer samenwerking en differentiatie nodig.

Bij ondersteunende professionals valt te denken aan onderwijsassistenten en intern begeleiders. Ook kunnen teams verantwoordelijkheden delen met vakleerkrachten voor bijvoorbeeld muziek, drama, kunst, beeldende vorming, wereldoriëntatie en bewegingsonderwijs.

Wanneer er ondersteuners en vakleerkrachten actief zijn op een school, is per definitie sprake van differentiatie. Leraren en ondersteuners hebben immers niet allemaal dezelfde werkzaamheden. Leraren onderling kunnen differentiëren en specifieke werkzaamheden naar zich toetrekken zoals digitaal onderwijs ontwerpen en leerlingen met een beperking extra ondersteunen.

60 Markworth, Brobst, Ohana & Parker, 2016.
61 Besluit vernieuwde kerndoelen WPO, https://wetten.overheid.nl/BWBR0018844/
62 Hood, 2009.
63 Onderwijsraad, 2005.

De verdeling van werkzaamheden kan inspelen op verantwoordelijkheden, bevoegdheden, competenties, interesses en professionaliseringswensen. Differentiatie kan een strategie zijn om de werkdruk van leraren te beheersen. Zo kunnen zij zich concentreren op de kern van hun vak en op werkzaamheden waar ze energie van krijgen. En tijd creëren voor onderwijsontwikkeling.

Het ontwikkelen van onderwijs is cruciaal. Leraren moeten immers de onderwijsmethode en de aanpak kunnen afstemmen op individuele leerlingen en op de groep als geheel. Dit kan in de klas, tijdens de les, maar soms is het nodig in teamverband een nieuw vak(onderdeel) te ontwikkelen. Onderwijsontwikkeling omvat daarmee naast het voorbereiden van lessen ook het (mede)ontwerpen en evalueren ervan. Onderwijsontwikkeling kan ook het onderwijsprogramma van de school of zelfs het landelijk curriculum betreffen.[64] Dan ontstijgt het de kern van het leraarsvak. Dit is meer aan leraren die zich hierin willen specialiseren.

2.3 Betere afbakening helpt werkdruk te beheersen

Prioriteiten stellen, werkzaamheden verdelen en gericht uitvoeren: deze afbakening kan voorkomen dat de leraar in een vicieuze cirkel van toenemende werkdruk belandt. Afbakening vergt reflectie, dus tijd en aandacht, maar is te beschouwen als een investering. Op den duur kan het tijd besparen, die leraren in onderwijsontwikkeling kunnen steken. Dit kan op zichzelf weer tijdwinst opleveren omdat het onderwijs effectiever wordt. Afbakening en onderwijsontwikkeling zijn beide cruciaal om de werkdruk van leraren te beheersen.

Leraren kunnen in een vicieuze cirkel van werkdruk belanden

Wanneer leraren meer of meer dwingende verantwoordelijkheden krijgen, bestaat het risico dat ze hun werk reactief gaan benaderen. Ze gaan harder werken of meer uren, zodat ze niet hoeven in te boeten op de kwaliteit. Of ze vervallen in een routinematige aanpak en beperken zich tot de minimumeisen (zie het tekstkader ‘Reflectief of reactief omgaan met werkdruk’).

Harder werken maakt het moeilijker afstand te nemen en te reflecteren op welke werkzaamheden er echt toe doen en welke minder. Leraren kunnen dan onnodig veel werk op zich nemen. Zich beperken tot een routinematige aanpak heeft als risico dat de ontwikkeling van de eigen leerlingen uit het zicht raakt. In beide gevallen wordt het werk minder betekenisvol en geeft het minder voldoening. Dit leidt op zichzelf al tot een ervaring van hogere werkdruk.

De zichzelf versterkende werkdruk kan ook het hele team raken. Leraren die lange tijd een te hoge werkdruk ervaren, lopen tegen grenzen aan. Ze functioneren minder goed, worden ziek of krijgen te maken met burn-outklachten. Sommigen besluiten te stoppen met hun vak. Dat is in de eerste plaats ingrijpend voor henzelf, maar heeft ook consequenties voor collega’s. Zij moeten bijspringen of vervangend personeel inwerken. Het team als geheel krijgt steeds minder tijd voor reflectie, onderwijsontwikkeling en professionalisering. Leraren beperken zich daardoor eerder tot hun bestaande handelingsrepertoire. Ze investeren minder vaak in nieuwe methoden en vaardigheden. Bestaande vraagstukken in hun onderwijs worden niet opgelost, terwijl er steeds nieuwe kwesties bijkomen. Ook dit leidt tot werkdrukverhoging. Leraren zijn zo meer bezig met het opvangen van de gevolgen van problemen dan met het voorkomen ervan.

Afbakening kan vicieuze cirkel voorkomen of doorbreken

Om de vicieuze cirkel van werkdruk te voorkomen of te doorbreken, kunnen leraren scherper prioriteiten stellen, hun werkzaamheden onderling beter verdelen en gerichter uitvoeren. Naast deze afbakening van hun werk kunnen ze ook proberen hun onderwijs te optimaliseren. Afbakening en onderwijsontwikkeling zijn met elkaar verwerven, omdat door betere afbakening meer tijd voor onderwijsontwikkeling beschikbaar komt.

Een leraar die reflecteert op zijn werk, doet dat door zichzelf vragen te stellen. Moet ik me oriënteren op een nieuwe methode voor Engels of is het belangrijker dat ik tijd steek in meer individuele begeleiding van leerlingen? Hoe vaak neem ik toetsen af? Maak ik ze zelf of samen met een collega? Hoe lang laat ik een oudergesprek duren? Veel van de vragen gaan over prioriteiten stellen en taken verdelen. Andere vragen hebben meer betrekking op het ontwikkelen van onderwijs.

64 Snoek, 2017.

Meer reflectie betekent dat de leraar meer mogelijkheden benut om zelf het werk vorm te geven en af te bakenen. Aan de andere kan het ter discussie stellen van methoden en beleid de werkdruk nog verhogen. Het zou in extremis betekenen dat de leraar al het onderwijs zelf ontwerpt, de lessen telkens blijft aanpassen en het nut van elk besteed uur kritisch bevraagt.

Reflectie is geen doel op zich, maar een hulpmiddel om pragmatisch in te zetten. Bij alle keuzes gaat de leraar na wat in het belang is van de leerlingen. Met welke keuzes is de ontwikkeling van de leerling en de groep als geheel het best gediend? Hoeveel ruimte laat het schoolbeleid? En ook: wat kan ik aan? Niemand is ermee gebaat dat een leraar zichzelf over de kop werkt. Werk en privé moeten met elkaar in balans zijn.

Reflectief of reactief omgaan met werkdruk
Werkdruk is de ervaring van een onbalans tussen de eisen die aan leraren (of werkenden in het algemeen) worden gesteld en de hulpbronnen waarover zij beschikken (zoals tijd en goede materialen, didactische en pedagogische vaardigheden, bevlogenheid voor het vak).[65] Om de werkdruk te beheersen, kunnen leraren werkzaamheden selecteren (focus aanbrengen of nieuwe werkzaamheden aangaan), optimaliseren (werkzaamheden effectiever of efficiënter uitvoeren) of compenseren (alternatieve bronnen aanboren zoals hulp van anderen of overuren maken).[66] De mogelijkheden om dit te doen, kenmerken de autonomie van leraren.[67] Autonomie is op zichzelf ook te beschouwen als een hulpbron om de werkdruk te beheersen. Het is een heel belangrijke, omdat het mogelijk is er andere hulpbronnen mee te mobiliseren.

Naarmate eisen van de omgeving dwingender zijn, is er minder autonomie. Autonomie is echter ook afhankelijk van de percepties, opvattingen en competenties van leraren.[68] Zowel omgevings- als individuele kenmerken bepalen of leraren op een reflectieve of een reactieve wijze met werkdruk omgaan. Reactieve leraren volgen het beleid en de methodes; ze gaan solistisch en routinematig te werk. Ze zullen niet snel prioriteiten stellen of verantwoordelijkheden delen met anderen. Reflectieve leraren kiezen voor een proactieve, collectieve en lerende aanpak, met als doel het onderwijs van leerlingen te optimaliseren. Vanuit dat doel stellen ze ook prioriteiten en verdelen ze taken.[69]

Denk niet dat reflectieve leraren minder hard werken; ze ervaren wél minder werkdruk.[70] Hun beleving is anders, omdat ze intrinsiek gemotiveerd zijn. Ze doen het werk niet omdat het 'moet', maar omdat het 'werkt'. Ze merken dat ze steeds beter in staat zijn bij te dragen aan de ontwikkeling van hun leerlingen. Dat ze daarin eigen keuzes kunnen maken. En zich verbonden voelen met de leerlingen en collega's.[71] Daarbij horen gevoelens van autonomie, competentie en verbondenheid, die zijn te beschouwen als hulpbronnen waarmee leraren hun werkdruk kunnen beheersen.[72]

2.4 Samen afbakenen lukt beter dan alleen

Voor leraren is het moeilijk om het takenpakket individueel af te bakenen. Samen lukt dat beter. Collega-leraren, de schoolleider, de schoolbestuurder en de overheid kunnen gezamenlijk grenzen stellen en taken en (school)ambities afstemmen op de personele capaciteit en het beschikbare budget. En andersom kan de overheid de bekostiging aanpassen.

Afbakenen gaat beter gezamenlijk omdat leraren dan informatie over hun aanpak kunnen uitwisselen. Ook draagt gezamenlijkheid bij aan hun motivatie en zet het aan tot leren: collega's binnen een school kunnen elkaars opvattingen beïnvloeden. Dat betekent ook dat leraren gezamenlijk de opvattingen van de schoolleiding en het schoolbestuur kunnen beïnvloeden. Op die manier zijn ze weerbaarder en kunnen ze een betere balans vinden tussen invloeden van buitenaf en de eigen doelen ten aanzien van het onderwijs.[73]

65 Ontleend aan het Job demands-resources-model (JD-R; Schaufeli & Bakker, 2004).
66 Naar de theorie van Selectie, optimalisatie en compensatie (SOC) (Lang, Rohr & Williger, 2011).
67 Phillipp & Kunter, 2013.
68 Onderwijsraad, 2016a; Strong & Yoshida, 2014.
69 Vergelijk Vangrieken & Kyndt, 2020; Noordegraaf et al., 2015.
70 Noordegraaf et al., 2015.
71 Ryan & Deci, 2000.
72 Skaalvik & Skaalvik, 2014.
73 Somech & Drach-Zahavy, 2007; Moran & Larwin, 2017.

Gezamenlijke afbakening is niet vanzelfsprekend. In een onderzoek onder leraren in het Nederlandse basisonderwijs geven de meesten aan dat zij regelmatig, maar lang niet altijd, een benadering hanteren die reflectief is en uitgaat van samenwerking en leren.[74] In een vervolgonderzoek bleek dat leraren in het voortgezet onderwijs vaker een reflectieve benadering hanteren dan leraren in het basisonderwijs.[75]

Of een leraar een reactieve of meer reflectieve benadering kiest, is afhankelijk van een aantal factoren. De raad onderscheidt: (a) maatschappelijke betrokkenheid, (b) de mate waarin de leraar meent te voldoen aan gestelde eisen, (c) opvattingen over autonomie, (d) de schoolcultuur, (e) de schoolorganisatie en (f) het onderwijsstelsel. Factoren a, b en c hebben betrekking op de individuele leraar. Factoren d, e en f hebben betrekking op de omgeving. Afbakenen wordt moeilijk wanneer de omgevingsfactoren een reflectieve houding en afbakening in de weg staan. Maar leraren kunnen zelf ook invloed uitoefenen op hun omgeving. Bij het afbakenen van werkzaamheden hebben meerdere actoren, onder wie de leraar, de schoolleider, de schoolbestuurder en de overheid een rol. Hieronder gaat de raad nader in op de zes factoren en de verschillende rollen.

Maatschappelijke betrokkenheid

Wanneer leraren zich maatschappelijke zeer betrokken voelen en onzeker zijn of ze aan alle verwachtingen voldoen, hebben ze sterker de neiging het werk reactief te benaderen.[76] Veel leraren kiezen hun beroep omdat zij leerlingen willen helpen bij hun ontwikkeling en voorbereiding op de samenleving. De verwachtingen van de samenleving die op de schouders van leraren belanden, zijn dus niet alleen afkomstig van anderen, maar vaak ook van leraren zelf. Zij internaliseren de verantwoordelijkheden die aan de school worden toegekend en nemen die op zich. Hierbij geldt dat de doelen van onderwijs breed en grenzeloos zijn. De vorming van leerlingen is nooit af, hun ontwikkeling kan altijd beter worden begeleid. Met deze betrokken houding zullen leraren verantwoordelijkheden al snel als urgent ervaren. De bereidheid om harder te werken is groot, prioriteiten stellen wordt lastiger.

Voldoen aan verwachtingen

De mogelijkheid het onderwijs zelf vorm te geven, verschaft leraren autonomie, maar kan ook onzekerheid met zich meebrengen.[77] Waarop moet ik letten in de klas? Welke kennis en vaardigheden heb ik nodig? Wanneer moet ik die inzetten? Moet ik directe instructie geven of leerling zelf oplossingen voor problemen laten ontdekken? Moet ik focussen op de inhoud of nadruk leggen op de sfeer in de klas en een persoonlijke benadering? Er bestaat geen recept voor goed onderwijs.[78] Wat nodig is, blijft tot op zekere hoogte ongrijpbaar. Veel hangt af van de specifieke groep leerlingen en de situatie. Ook de eigen voorkeuren en overtuigingen van leraren zijn van belang. De complexe, dynamische en onzekere aard van het beroep kan leiden tot een reactieve benadering. Leraren hebben dan het gevoel dat ze tekortschieten en gaan ter compensatie harder werken of zich beperken tot een routinematige aanpak.

Opvattingen over autonomie

Uit een onderzoek onder leraren in het Vlaamse voortgezet onderwijs blijkt dat de meeste leraren een reflectieve opvatting over autonomie hebben. Ze vinden het belangrijk zelf keuzes te kunnen maken in het onderwijs en beschouwen samenwerking met anderen doorgaans niet als een inperking van hun autonomie. Ze denken dat collega's hen kunnen helpen hun autonomie te vergroten en doelen te bereiken.[79] Een kanttekening hierbij is dat ze het niet op alle terreinen van onderwijsontwikkeling even belangrijk vinden om samen te werken. Ze hechten eraan lesmaterialen uit te wisselen en toetsen met elkaar af te stemmen. Maar als het gaat om didactisch en pedagogisch handelen, hebben ze eerder een reactieve opvatting van autonomie. Ze willen op dit punt het liefst met rust gelaten worden, omdat ze denken dat samenwerking de eigen keuzemogelijkheden inperkt. Slechts een minderheid van de leraren denkt dat aanpakken uitwisselen en elkaar bevragen het eigen handelingsvermogen vergroten.[80] De opvattingen over autonomie bepalen of leraren geneigd zijn tot gezamenlijke afbakening en ontwikkeling van onderwijs.

74 Noordegraaf et al. (2015) hanteren de term professioneel vermogen: een 'coping' strategie om met opgaven en stakeholdereisen om te gaan, waarbij de professional proactief evenwicht aanbrengt tussen eisen en hulpbronnen (persoonlijke en uit de omgeving), aangeeft wat beter kan en samenwerkt met collega's. Deze definitie komt grotendeels overeen met de reflectieve benadering die is beschreven in de tekst.
75 Weggemans, 2016; zie ook Noordegraaf & Van Loon, 2017.
76 Ballet & Kelchtermans, 2008 en 2009.
77 Kelchtermans & Deketelaere, 2016.
78 Biesta, 2015.
79 Vangrieken & Kyndt, 2020.
80 Ibid.

Schoolcultuur

Gezamenlijke afbakening is gemakkelijker in een school met een professionele cultuur.[81] Zo'n cultuur kenmerkt zich door een focus op het primaire proces, samenwerking tussen collega's, een lerende houding, openheid naar relevante partijen en informatie buiten de school en een gelijkwaardige omgang, al kunnen sommige collega's op onderdelen meer inbrengen of meer gewicht hebben in beslissingen dan andere (zie hoofdstuk 4). Een professionele cultuur is niet vanzelfsprekend. Zo is het primaire proces zelden onderwerp van gesprek.[82] Op veel scholen praten teams over organisatorische zaken, zoals het rooster en de aan te leveren administratieve gegevens. Ook wisselen ze lesmaterialen en -ideeën uit. Leraren zijn veel minder gewend met elkaar te praten over hun pedagogische en didactische aanpak en over wat er nodig is voor leerlingen. Onduidelijk blijft hoe collega's lesmaterialen en lesideeën implementeren en wat de effecten daarvan zijn. Omdat deze reflectie niet gezamenlijk plaatsvindt, is het ook minder waarschijnlijk dat leraren afzonderlijk reflecteren op hun pedagogisch en didactisch handelen. Dit maakt het lastiger prioriteiten te stellen. Leraren weten immers niet of een activiteit daadwerkelijk bijdraagt aan de ontwikkeling van leerlingen.

Schoolorganisatie

Voor de gezamenlijke afbakening van het werk is de werkverdeling op schoolniveau van groot belang. Schoolleiders en leraren benutten nog niet de ruimte om die verdeling naar eigen hand te zetten (zie paragraaf 3.1). Een goed werkverdelingsplan is een voorwaarde voor afbakening, maar ook het resultaat ervan. Voor een goede werkverdeling zijn ook andere structurele factoren op een school bevorderlijk, zoals een platte organisatiestructuur met gespreid leiderschap, informele en formele overlegstructuren, duidelijkheid over de status van eisen en regels, met voldoende ruimte voor eigen invulling en flexibiliteit, voldoende personeel met de benodigde competenties (waaronder leiderschapskwaliteiten van schoolleider en leraren). Leraren moeten inzicht hebben in de organisatie, en invloed kunnen uitoefenen om het werk af te bakenen. Ook wanneer de schoolleider en de schoolbestuurder hun leiderschap delen, kunnen zij nog steeds een belangrijke invloed uitoefenen op de schoolorganisatie. Zij kunnen de gezamenlijke afbakening door leraren stimuleren en faciliteren (zie hoofdstuk 4).

Onderwijsstelsel

De rijksoverheid heeft de taak schoolbesturen toereikend te bekostigen. Dit betekent dat schoolbesturen middelen ontvangen die passen bij de ambities die de overheid formuleert. De raad signaleert dat de huidige ambities van de overheid groter zijn dan scholen kunnen realiseren en adviseert daarom de bekostiging te verhogen. Er is met name meer geld nodig om meer personeel op scholen aan te stellen.

Ook op andere manieren kan de overheid bijdragen aan het beheersen van de werkdruk. Zij kan stimuleren dat schoolbesturen en scholen samen het zicht vergroten op hun tijdsbesteding – hoeveel tijd vergen alle ambities in de praktijk? Ze kan erop aandringen dat scholen en schoolbesturen het werk afbakenen op een manier die ten goede komt aan de ontwikkeling van de leerlingen én het welzijn van de leraar in acht neemt. Verder heeft de overheid als taak ervoor te zorgen dat er voldoende leraren, ondersteunende professionals en schoolleiders beschikbaar zijn en dat zij scholing ontvangen waarmee zij zijn toegerust om de ambities waar te maken.

81 Noordegraaf et al., 2015.
82 Vangrieken & Kyndt, 2020.

adidas

3

leraren

Bepaal gezamenlijk wie wat doet
Om meer tijd voor onderwijsontwikkeling vrij te maken adviseert de raad dat leraren samen met hun directie en bestuur in beeld brengen wat nodig is voor goed onderwijs, hoeveel tijd dat kost en welk personeelslid de uitvoering op zich neemt. Dat hoeft niet altijd een leraar te zijn en niet elke leraar hoeft hetzelfde te doen.

De kerntaak van basisschoolleraren omvat zowel het geven als het ontwikkelen van onderwijs. Leraren steken enorm veel tijd in het geven van onderwijs, maar komen te weinig toe aan het ontwikkelen ervan. Wanneer leraren het werk binnen het schoolteam anders kunnen verdelen, komt er tijd vrij voor onderwijsontwikkeling.

De raad adviseert leraren om samen met hun directie en bestuur te praten over de werkverdeling. Breng allereerst in kaart welke werkzaamheden nodig zijn en hoeveel tijd die kosten. Een goede werkverdeling op basis van reële uren vergt ook (eigen) prioriteiten stellen en loslaten van traditionele urennormen voor de lestaak en lesgerelateerde taken van basisschoolleraren.

Breng als team differentiatie aan in de verdeling van werkzaamheden. Speel in op verschillen in interesses en competenties van leraren en maak beter gebruik van de expertise van ondersteunende professionals zoals onderwijsassistenten, vakleerkrachten en andere specialisten. Zij kunnen helpen de werkdruk van leraren te verlichten en tijd vrij te maken voor onderwijsontwikkeling.

De rijksoverheid moet van haar kant meer middelen beschikbaar stellen om extra personeel te kunnen aanstellen (zie paragraaf 5.1).

3.1 Maak samen meer tijd vrij voor onderwijsontwikkeling

De raad constateert dat leraren onvoldoende toekomen aan de ontwikkeling van hun lessen, lesmateriaal en toetsen. Onderwijsontwikkeling omvat niet alleen het voorbereiden van het lesprogramma, maar ook het ontwerpen en evalueren ervan. Dit alles stelt basisschoolleraren in staat gaandeweg te ontdekken welke methoden en aanpakken zij het best kunnen inzetten en hoe zij die kunnen afstemmen op specifieke leerlingen of situaties. Dit helpt leraren hun onderwijs te optimaliseren en focus in hun werk aan te brengen.

Investeren in onderwijsontwikkeling betaalt zich terug in betere onderwijskwaliteit én beheersing van de werkdruk. Investeren in onderwijsontwikkeling betekent voor een leraar soms ook minder uren lesgeven, zodat meer tijd overblijft voor een goede voorbereiding en evaluatie van die lessen. Dat hoeft geen probleem te zijn zolang de leraar regisseur blijft van het onderwijs, dat dan deels in handen is van collega-leraren of andere professionals. Door meer tijd te steken in onderwijsontwikkeling kan de leraar die regisseursrol juist beter vervullen.

Om goed onderwijs te geven, is het nodig dat leraren continu bezig zijn hun onderwijs bij te stellen en te verbeteren. Zo kan hun onderwijs optimaal aansluiten bij de verwachtingen en ambities. Dit kan in de klas, tijdens de les, maar soms is het nodig om als lerarenteam een nieuw vak(onderdeel) te ontwikkelen. Daartoe maken leraren een plan, ze ontwerpen lessen, lesmateriaal en toetsen en brengen deze in praktijk. Ook is er voldoende tijd nodig om de lessen, het lesmateriaal en de toetsen te analyseren en te evalueren. Dit is voorwaardelijk voor zinvolle onderwijsontwikkeling.[83]

Onderwijsontwikkeling, hoe belangrijk ook, komt in de praktijk toch vaak in de knel. Daardoor vallen leraren terug op een routinematige aanpak. Of ze steken wel tijd in lesontwerp en voorbereiding, maar laten de evaluatie schieten. Zo komen ze niet te weten wat wel en niet goed werkt en dat kan ten koste gaan van de kwaliteit van het onderwijs. Onderzoek over de tijdsbesteding van leraren bevestigt dat zij weinig tijd hebben voor voorbereiding en evaluatie van lessen (zie het tekstkader hierna en in paragraaf 1.1). Het gemiddeld aantal uren dat leraren in Nederland aan het plannen en voorbereiden van lessen besteden, ligt substantieel lager dan in omringende landen.[84] Ook besteden leraren in Nederland relatief weinig tijd aan teamwerk en gesprekken met collega's in de school.

Hoewel sommige werkzaamheden beslist tot het domein van de leraar behoren, zijn er ook activiteiten die andere professionals kunnen verrichten (zie paragraaf 3.5). Dat betekent ook dat leraren zich wellicht minder moeten gaan bezighouden met niet-lesgerelateerde werkzaamheden zoals het organiseren van buitenschoolse activiteiten en informatieavonden voor ouders. Of met praktische zaken als problemen oplossen met het digibord, de klas vegen en rijouders organiseren voor een excursie.

83 Rusinovic & Theisens, 2019.
84 Vrielink & Wartenbergh-Cras, 2020.

Nederlandse leraren besteden weinig tijd aan voorbereiding en nakijkwerk[85]
Nederlandse basisschoolleraren geven meer uren les dan hun collega's in andere Europese landen (respectievelijk 25,4 en 23,7 uur), maar steken veel minder tijd in de lesvoorbereiding (5 en 6,6 uur) en nakijkwerk (3,6 en 4,0 uur). Nederlandse leraren besteden ook meer tijd aan administratie dan hun Europese collega's (4,3 versus 2,6 uur).

Het totale aantal uren dat leraren werken, verschilt tussen landen,[86] en Nederland kent veel deeltijdleraren. Figuur 1 geeft een beeld van de relatieve tijdsbesteding van alle leraren (niet alleen voltijd), waarbij de tijdsbesteding is uitgedrukt in minuten per gegeven lesuur.[87] Hier is hetzelfde patroon te zien: weinig tijd voor voorbereiding (13,4 minuten per lesuur, vergeleken met gemiddeld 19,3 minuten voor alle landen), minder tijd voor nakijkwerk (respectievelijk 9,2 en 10,0 minuten) en meer voor administratie (11,7 en 10,6 minuten).

Figuur 1: Tijdsbesteding van basisschoolleraren aan diverse taken (per gegeven lesuur)

Er is nadrukkelijk geen 'one-size-fits-all'-model van wat een individuele leraar wel en niet moet doen. Het is belangrijk hierover in teamverband met elkaar te praten (zie paragraaf 3.2). Figuur 1 toont een gemiddelde over een groot aantal leraren die op heel verschillende scholen werken. Het is zaak om samen met collega's in beeld te brengen waaraan iedereen zijn/haar tijd besteedt en waar tijd te winnen is om aan onderwijsontwikkeling te besteden.

3.2 Breng het werk in beeld

Basisschoolleraren hebben met de invoering van het werkverdelingsplan veel inspraak gekregen in hoe het werk wordt verdeeld. Samen met de schoolleiding en het schoolbestuur kunnen ze keuzes maken over wie wat doet. Deze mogelijkheid wordt echter nog onvoldoende benut. Op veel scholen wordt onnodig vastgehouden aan normen die zijn geënt op een individualistisch beroepsbeeld, waarin een individuele leraar de volledige verantwoordelijkheid draagt voor de invulling en uitvoering van het onderwijs aan één

85 Eigen berekeningen op basis van data uit de lerarenenquête van de OESO Teaching and Learning International Survey (TALIS). Het betreft gegevens uit 2018 voor leraren van groep 3 t/m 8 (ISCED 1). De zeven deelnemende Europese landen zijn: Denemarken, Engeland, Frankrijk, Nederland, Spanje, Vlaanderen en Zweden.
86 De optelsom van deze individuele activiteiten is gemiddeld 10% hoger dan het urentotaal dat leraren zelf opgeven. Voor Nederland ligt dat op 45,5 uur per week, tegenover een optelsom van 51,1 uur. Voor het gemiddelde over de zeven Europesen landen is dit respectievelijk 43,9 en 48,3 uur.
87 Voorbeeld: een leraar die afgelopen week 20 uur heeft lesgegeven en 4 uur in voorbereiding heeft gestoken, besteedt gemiddeld 12 minuten per lesuur aan voorbereiding.

groep leerlingen. De raad adviseert leraren deze normen los te laten en serieus werk te maken van het werkverdelingsplan.

Ga in de eerste plaats uit van een realistische werkverdeling, op basis van reële (inschattingen van) uren. Neem daarbij afstand van het idee dat een leraar in principe alle lessen moet geven met een vaste opslagfactor voor lesgerelateerde uren.

Laat zien hoeveel tijd nodig is om alle werkzaamheden uit te voeren

Scholen gaan bij het inplannen van de werkzaamheden vaak nog uit van een urenverdeling voor leraren die gebaseerd is op het aantal uren dat leerlingen les hebben. Dat aantal bepaalt weer hoeveel uren leraren hebben voor lesgerelateerde en overige taken, ongeacht het werkelijk benodigde aantal uren. Zelden wordt de echte tijdsbesteding van leraren in kaart gebracht.

Het is belangrijk dat leraren weten hoeveel tijd ze aan diverse taken en activiteiten besteden. Bij het opstellen van een werkverdelingsplan kunnen ze dan reëel inschatten of een bepaald pakket aan werkzaamheden en verantwoordelijkheden haalbaar is.

Stel prioriteiten op basis van gezamenlijke ambities

Het is op de eerste plaats aan leraren om op een rij te zetten hoeveel uren het kost om al die zaken te organiseren. Start met de visie en doelen van de school en bepaal welke taken en activiteiten nodig zijn om die te realiseren. Hierbij dienen minimaal de kerndoelen en de onderwijstijd voor leerlingen gewaarborgd te worden. Is het aantal bestede uren groter dan gewenst of beschikbaar? Bepaal dan samen met de schoolleiding welke activiteiten niet – of minder – bijdragen aan de doelstellingen van de school en om die reden (eventueel tijdelijk) moeten vervallen.

Laat de traditionele urennormen voor lessen en lesgerelateerde taken los

De raad beveelt leraren aan gebruik te maken van de ruimte die de nieuwe CAO PO biedt om het werkverdelingsplan dat werknemer en werkgever met elkaar opstellen, beter te benutten (zie het tekstkader ‘Werkverdeling in de CAO PO’). Stel de norm van 940 lesuren en de oude opslagfactor ter discussie. Loslaten van deze normen vergroot het handelingsvermogen van leraren en schept meer mogelijkheden de eigen werkdruk te beheersen.

De taakstelling van leraren in de CAO PO is hoofdzakelijk geënt op het aantal uren dat zij verwacht worden les te geven. Hoewel in de nieuwe cao de exacte norm voor lesuren en de term opslagfactor geschrapt zijn, is het uitgangspunt nog steeds dat leraren de verantwoordelijkheid – en hoofdtaak – hebben om de verplichte onderwijstijd van leerlingen in te vullen. Uit de veldraadpleging blijkt dat scholen in veel gevallen nog steeds gebruik maken van de ‘oude’ urennormen en werken met opslagfactoren om een beeld te krijgen van de totale werklast van een individuele leraar.

De norm voor het aantal te geven lesuren per leraar gaat uit van één fulltime leraar per klas. Dit individualistisch beroepsbeeld, waarin het onderwijs volledig in leerstofjaarklassen georganiseerd is, voldoet echter in veel gevallen niet meer. Daarnaast miskent deze norm de verzwaring en verbreding van het takenpakket van scholen, die voornamelijk op de schouders van (individuele) leraren terecht komen. De hoge norm vormt ook een reden voor sommige leraren om in deeltijd te werken en niet voltijds. Een voltijdbaan is voor veel leraren eenvoudigweg niet haalbaar. Het is dus zaak de werkverdeling opnieuw te bezien. De raad beveelt dan ook aan het gemiddeld aantal lesuren dat leraren geven te verlagen.

Hoewel veel leraren aangeven dat het lesgeven op zich niet tot werkdruk leidt, stelt een lestaak van 940 uur hen onvoldoende in staat om in de overige uren hun beroep goed uit te oefenen. Door het gemiddeld aantal lesuren van leraren te verlagen, komt meer tijd beschikbaar voor voorbereiding, evaluatie en ontwikkeling van die lessen. Dit kan volgens de raad ook bijdragen aan de aantrekkelijkheid van het beroep en het behoud van leraren, doordat de werkdruk in de uren buiten de lessen vermindert.

Werkverdeling in de CAO PO[88]

Normjaartaak
Een leraar in het primair onderwijs heeft een aanstelling van 1.659 uur per jaar bij een voltijdbetrekking (de normjaartaak). In de cao's tot en met 2018/2019 stond dat de lesgevende taak op jaarbasis maximaal 930 uur bedraagt bij een voltijdbetrekking. De cao van 2019/2020 stelt dat schoolleiders en leraren hierover individuele afspraken kunnen maken. Met wederzijds goedvinden kunnen ze overeenkomen dat de werknemer meer dan 940 uur lesgevende taken heeft, met inachtneming van de totale 1.659 uur. Dat geeft ruimte voor flexibiliteit, omdat niet elke leraar het maximaal aantal uren les hoeft te geven dat volgens zijn of haar aanstelling mogelijk is. Sommigen geven minder uren les en besteden in plaats daarvan extra tijd aan bijvoorbeeld een studie, het coördineren van een team of het begeleiden van collega's of leerlingen.

In de cao primair onderwijs van 1 augustus 2015 werd het basis- en *overlegmodel* geïntroduceerd. Het *basismodel* bestond eigenlijk al. Binnen een voltijdaanstelling van 1.659 uur was 930 uur (en in sommige gevallen 940) bedoeld voor lessen. Afhankelijk van de opslagfactor voor lessen bleef er een vast aantal uren over voor andere werkzaamheden. Bij het *overlegmodel* werd het aantal lesuren van 930 losgelaten. De directie van de school kon in overleg met de leraren van dit aantal afwijken. Dit betekende ook dat het aantal taakuren dat binnen de aanstelling beschikbaar was voor overige werkzaamheden, niet vaststond, maar afhankelijk was van de toegedeelde lesuren. In de cao van 2019/2020 is het onderscheid tussen basismodel en overlegmodel verdwenen en werkt elke school volgens het overlegmodel. Sinds 2019/2020 komt de term *opslagfactor* ook niet meer voor in de tekst van de cao en kunnen leraren in overleg met hun leidinggevende hun takenpakket en de daarbij behorende uren op individueel niveau afstemmen.

940 uur
De norm van 940 uur lesgevende werkzaamheden voor een leraar is gebaseerd op de minimale onderwijstijd die een basisschoolleerling gemiddeld per jaar moet krijgen. Een leerling op de basisschool moet minimaal 7.520 uur onderwijs krijgen, verdeeld over 8 jaar.[89] Dat is gemiddeld 940 uur per jaar. Door uit te gaan van één leraar met een voltijdbetrekking per klas, volgt dat deze leraar ook per jaar 940 uur les moet geven. Het is echter lang niet altijd zo dat er één leraar met een voltijdbetrekking is die al het onderwijs in één klas verzorgt. Vaak hebben leraren deeltijdaanstellingen en wordt gewerkt met duobanen waarbij twee leraren elk een deel van de week het onderwijs voor een klas verzorgen. Of leraren werken in deeltijd waarbij zij een dag in de ene klas en een andere dag in de andere klas staan. Ook is per klas vaak meer dan één voltijdleraar (1fte) in dienst, omdat een school rekening moet houden met vervanging bij ziekte, verlof of scholing.[90]

Opslagfactor
Aan het verzorgen van lessen is voor- en nawerk verbonden. Deze uren werden tot voor kort uitgedrukt in een opslagfactor. De opslagfactor werd in de cao van 2018/2019 vastgesteld tussen 35% en 45% van de lesgevende taak. Per lesuur van 50 minuten kreeg een leraar dan bijvoorbeeld 40% x 50 = 20 minuten toebedeeld om de les voor te bereiden, te evalueren, leerlingenwerk na te kijken en te documenteren. Welke werkzaamheden wel en niet onder de opslagfactor vielen, kon op schoolniveau bepaald worden. Zo kon de ene school apart uren toekennen voor oudergesprekken, terwijl op dat op de andere school binnen de opslagfactor viel.

De uren die overbleven om tot een normjaartaak van 1.659 uur te komen, moesten voldoende zijn voor alle overige werkzaamheden. De normjaartaak bestond dus uit de lestaak + opslagfactor + niet-lesgerelateerde taken. Concreet betekende dit dat een leraar op basis van een voltijdbetrekking 930 uur moest lesgeven, gemiddeld 372 uur aan lesgerelateerde werkzaamheden moest besteden en dat er nog 357 uur resteerde voor niet-lesgerelateerde werkzaamheden, waaronder ook de uren voor professionalisering en duurzame inzetbaarheid.

88 https://www.poraad.nl/themas/werkgeverszaken/cao-primair-onderwijs
89 https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/schooltijden-en-onderwijstijd/overzicht-aantal-uren-onderwijstijd
90 Zie ook: https://www.poraad.nl/nieuws-en-achtergronden/factcheck-financien-in-het-primair-onderwijs en https://www.poraad.nl/files/werkgeverszaken/def_cao_primair_onderwijs_2019-2020.pdf. Het overleg is gericht op overeenstemming tussen werkgever en werknemer. Komen zij er samen niet uit en ontstaat er een onwerkbare situatie op school, dan stelt de werkgever de inzet van de werknemer voor het volgende schooljaar vast.

3.3 Gebruik de ruimte om eigen keuzes te maken

De huidige regels rondom de landelijke kerndoelen en de bekostiging die scholen daarvoor ontvangen, bieden al ruimte om schooleigen doelen en ambities te formuleren en naar eigen inzicht taken en activiteiten te prioriteren en tijd, menskracht en geld in te zetten. Scholen zouden hiervan meer gebruik kunnen maken en van elkaar kunnen leren.

De verwachtingen die de samenleving heeft van scholen, hebben lang niet altijd een verplichtend karakter. Zelfs bij de kerndoelen heeft de school aanzienlijke ruimte een eigen invulling te geven en de verantwoordelijkheid voor leergebieden af te bakenen. Daarnaast heeft de school zelf ook ambities, en medewerkers van de school zijn doorgaans zeer betrokken bij de leerlingen en de maatschappij. Ze hebben daardoor de neiging eerder meer dan minder verantwoordelijkheden op zich te nemen. Zelfs al voelen ze zich niet altijd toegerust om maatschappelijke vraagstukken die de school binnenkomen, op te lossen of in te spelen op specifieke behoeften van leerlingen.

Leraren dienen hier, in overleg met de schoolleiding en het bestuur, keuzes te maken en prioriteiten te stellen. Hoofdstuk 4 gaat nader in op de rol van de schoolleider en -bestuurder.

3.4 Beperk de administratieve last

Leraren ervaren de verplichte registratie van vorderingen van leerlingen als ballast wanneer daarmee weinig wordt gedaan. Houd deze administratieve taken kritisch tegen het licht.

Een veelgehoord punt uit de veldraadpleging (zie paragraaf 1.4) is dat leraren vooral te lijden hebben onder de hoeveelheid administratieve taken. Dit blijkt ook uit diverse onderzoeken naar de werkdruk van leraren.[91] Ook blijkt uit internationaal vergelijkend onderzoek dat Nederlandse basisschoolleraren kampioen zijn in administratie. Zij besteden hieraan bijna twee keer zoveel tijd als collega's in andere landen.[92] Het is zaak de administratieve taken te beperken tot wat werkelijk functioneel is. Uit gesprekken met schoolleiders blijkt dat leraren het registreren van de vorderingen van leerlingen als ballast ervaren wanneer er geen tijd is om deze data te analyseren en te gebruiken om het onderwijs te verbeteren. Een deel van de administratieve taken die nu op het bord van de leraar liggen, kunnen andere professionals wellicht overnemen (zie paragraaf 3.5).

De (ervaren) administratielast hebben scholen – schoolbesturen, schoolleiders en leraren – zich deels zelf opgelegd. Om de administratielast te beperken is onder andere de brochure *Ruimte in regels* uitgebracht (zie het tekstkader).[93] Hierin geeft de inspectie aan wat wel en niet tot de verplichte verantwoording hoort. Hoewel de brochure is verzonden aan alle basisscholen in Nederland,[94] constateert de raad dat de brochure bij veel leraren niet bekend is. Er is dus wellicht nog winst te behalen door met de schoolleiding kritisch te bekijken welke administratieve registraties wel en niet noodzakelijk zijn.

***Ruimte in regels:* benut de ruimte die er is**[95]
Uit reacties vanuit de onderwijspraktijk die OCW en de inspectie ontvingen tijdens de overleggen rond de Regeldrukagenda 2014-2017, bleek dat er bij leraren en schoolbesturen hardnekkige misverstanden bestaan over welke registraties verplicht zijn. Daarom kwam OCW samen met de inspectie in 2017 met de brochure *Ruimte in regels*. De brochure bevat veelgestelde vragen en antwoorden over de onderwijswetgeving en het toezicht door de inspectie. De brochure was bedoeld om leraren, schoolleiders en schoolbesturen te stimuleren met elkaar te praten over de administratieve registraties op basisscholen én hen te wijzen op de ruimte die de onderwijswetgeving hen laat.

De brochure dateert uit 2017 en is geen dekkend overzicht van alle mogelijke administratieve registraties en handelingen die binnen een school kunnen plaatsvinden. Leraren en schoolleiding moeten het dan ook breder hebben over alle registraties of

91 AOb, 2017; CAOP, 2020; De Vos et al., 2020; Wartenbergh et al., 2020.
92 Vrielink & Wartenbergh-Cras, 2020.
93 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/11/13/brochure-ruimte-in-regels
94 Blesgraaf, 2019.
95 Ibid.

handelingen die leraren als overbodig ervaren. Dat moet leiden tot overeenstemming over de meerwaarde van die handelingen, of tot de conclusie dat bepaalde handelingen achterwege kunnen blijven. Omdat deze niet (meer) verplicht zijn en/of omdat ze geen extra inzicht geven in de kwaliteit van het onderwijs en/of de ontwikkeling van een leerling of een groep leerlingen.

3.5 Differentieer bij het verdelen van werkzaamheden

De raad beveelt aan binnen de school meer gebruik te maken van de interesses en competenties van de afzonderlijke leraren en van de expertise van andere professionals die een rol kunnen spelen in de ontwikkeling van hun leerlingen.

Bekijk per activiteit welk type professional daarvoor de aangewezen persoon is. Dit kan een groepsleraar zijn, maar ook een vakleerkracht, onderwijsassistent, onderwijsondersteuner, conciërge of andere professional. Voor bepaalde activiteiten kan ook samengewerkt worden met vrijwilligers en/of ouders. De raad adviseert om binnen elke school met alle betrokkenen na te gaan wat tot de kern van het lerarenberoep hoort en welke activiteiten daarbuiten vallen en andere professionals kunnen uitvoeren.

De omvang en organisatie van de school en ook het gekozen onderwijsconcept kunnen van invloed zijn op de gewenste samenstelling van een schoolteam. Er is dan ook geen blauwdruk te maken van de verdeling van fte's op een school over alle mogelijke functies. Niet alle scholen zullen behoefte hebben aan meer onderwijsassistenten of meer vakleerkrachten. Wel zijn er misschien mogelijkheden om werkzaamheden en verantwoordelijkheden bij anderen te beleggen, terwijl de leraar de regie houdt over de ontwikkeling van een groep leerlingen.

Gaanderwijs in Gaanderen: effectieve werkverdeling
Op basisschool Gaanderwijs in Gaanderen worden alle activiteiten gerelateerd aan een van de drie pijlers van de visie van de school: de basis op orde; de Vreedzame School; en ontwikkelingsgericht onderwijs (OGO). Alle activiteiten die buiten deze drie pijlers vallen, behoren niet tot de prioriteiten en worden dan ook niet opgepakt.

Per pijler is er een L11-leerkracht als specialist aangesteld. De drie specialisten helpen de schoolleider de gezamenlijk geformuleerde visie te bewaken en te versterken. Elke specialist heeft hiervoor ambulante tijd beschikbaar. De specialisten verdiepen zich binnen een kernteam van leraren in een thema en nemen de overige collega's daarin mee. Door te werken met kernteams is het niet nodig dat het hele schoolteam over alle zaken met elkaar overlegt.

Een van de activiteiten waarvoor tijd wordt ingeruimd, is samen lessen voorbereiden en geven, en bij elkaar in de klas meekijken. Aandachtspunt is instructiegedrag; de afspraak is dat leraren elkaar daarmee gaan helpen. Sommige leraren vinden dat spannend en de schoolleider moet daarop soms meer sturen. Een van de specialisten heeft zich in de materie verdiept en het schoolteam hierin meegenomen.

Om te werken met kernteams is het belangrijk dat de schoolleider duidelijk aangeeft hoeveel tijd voor bepaalde taken en verantwoordelijkheden beschikbaar is. Én dat de schoolleider jaarlijks met leraren duidelijke en realistische afspraken maakt in het werkverdelingsplan. Dat plan kan weleens als beklemmend ervaren worden, maar biedt ook houvast. Het geeft inzicht in hoeveel uren er beschikbaar zijn. Het is overigens belangrijk daarin bewust uren open te houden voor onvoorziene omstandigheden.

Differentieer op basis van interesses en competenties

Leraren hoeven niet allemaal hetzelfde te doen. Het is juist wenselijk te differentiëren in taken binnen het team. Zo kan de ene leraar zich meer toeleggen op de individuele begeleiding van leerlingen en de andere meer op onderwijs ontwerpen. Het kan ook betekenen dat de ene leraar meer lesuren verzorgt dan de andere terwijl ze dezelfde aanstellingsomvang hebben.

Doordat scholen meer verantwoordelijkheden hebben gekregen, is het individualistisch beroepsbeeld onhoudbaar geworden. Dat model staat ook onder druk doordat leraren vaker in deeltijd zijn gaan werken en om die reden al werk verdelen en op elkaar afstemmen. Differentiëren in taken binnen het schoolteam biedt de mogelijkheid optimaal in te spelen op de interesses, talenten, competenties en beschikbare werktijd binnen een team van leraren.

Maak meer gebruik van vakleerkrachten

Voor specifieke vakken of projecten kan de school leraren inzetten die geen pabo-diploma hebben, maar wel een andere lesbevoegdheid. Denk aan kunstzinnige oriëntatie, bewegingsonderwijs, natuur en techniek en Engels. Vakleerkrachten met een bevoegdheid kunnen zelfstandig les geven op hun vakgebied.

Vakleerkrachten die (nog) geen bevoegdheid hebben, kunnen lesgeven onder toezicht van de groepsleraar, vergelijkbaar met de inzet van onderwijsassistenten. Zulke vormen van co-teaching creëren mogelijkheden om leerlingen individuele ondersteuning te bieden, andere taken te doen en te leren van een ander. Dit laatste draagt bij aan ieders professionele ontwikkeling.

Vier op de vijf scholen zet vakleerkrachten in

De vakleerkracht is een leerkracht die een vak geeft waarvoor hij of zij specifiek is opgeleid, bijvoorbeeld de leraar lichamelijke opvoeding. Figuur 2 laat zien hoe vaak verschillende vakleerkrachten voorkomen op de 4.245 basisscholen met minimaal 1 vakleerkracht.[96]

Bijna een op de vijf scholen heeft *geen* vakleerkracht, 37% heeft er één, 27% heeft er twee, 11% heeft er drie en 9% vier of meer. De meest voorkomende vakleerkracht is die voor sport en bewegen: deze is aanwezig op 72% van de scholen en op 89% van de scholen met minimaal één vakleerkracht.

Figuur 2: Aantal vakleerkrachten in het basisonderwijs

96 Voor driekwart van de 7.170 basisscholen op *Scholen op de kaart* is bekend of en welke vakleerkrachten op de school werkzaam zijn. Bron: https://scholenopdekaart.nl/, geraadpleegd op 7 oktober 2020.

Maak meer gebruik van onderwijsassistenten

Er werken in toenemende mate onderwijsassistenten op basisscholen.[97] Een deel van de scholen bekostigt dit uit het extra budget voor werkdrukbeheersing (zie ook het tekstkader over de werkdrukmiddelen in paragraaf 5.3). De reacties van betrokkenen zijn doorgaans positief. De inzet van onderwijsassistenten helpt leraren de werkdruk te verlagen. De assistenten maken het beter mogelijk bij het lesgeven te differentiëren tussen groepen leerlingen, of een individuele leerling extra aandacht te geven.[98] Ook stelt het leraren in de gelegenheid om tijdens de les, in het lokaal, bijvoorbeeld nakijkwerk of administratie te doen. De onderwijsassistent ziet er dan op toe dat leerlingen zelfstandig werken.

Recente aanpassingen in de cao maken het eenvoudiger en aantrekkelijker om meer te differentiëren binnen schoolteams. Dankzij de nieuwe functiebeschrijvingen voor onderwijsondersteunend personeel (oop)[99] kunnen zij makkelijker doorstromen naar hogere salarisschalen 5 en 6. Dit maakt het vak van onderwijsondersteuner aantrekkelijker en vergroot het aanbod. Daarmee wordt het voor scholen makkelijker om meer onderwijsondersteuners aan te trekken.

Onderwijsondersteunend personeel

De kerntaak van onderwijsondersteunend personeel is het bijstaan van een bevoegde leraar, en werkzaamheden verrichten onder diens verantwoordelijkheid.[100] Er zijn diverse soorten onderwijsondersteuners:[101]

- *Klassenassistent niveau 3*: vooral verzorgende taken; geen onderwijsinhoudelijke taken.
- *Klassenassistent niveau 4*: naast verzorgende taken eenvoudige, routinematige taken zoals individuele leerlingen of kleine groepjes leerlingen begeleiden.
- *Lerarenondersteuner*: het takenpakket verschilt per school; de lerarenondersteuner stemt dit af met de leraar; mensen met een ‘associate degree’ kunnen als lerarenondersteuner aan de slag.
- Een medewerker mag ook als onderwijsondersteuner aangesteld worden als deze (nog) geen getuigschrift hiervoor heeft (maximaal voor twee jaar aangesteld en de plicht binnen twee jaar het getuigschrift te halen).[102] Veelvoorkomende opdrachten zijn nakijken, practica begeleiden en vragen van leerlingen beantwoorden.

Lessen tellen alleen als ‘onderwijstijd’ wanneer een bevoegd leraar de leerlingen begeleidt. Onder bepaalde voorwaarden mag dat een leraar in opleiding zijn óf een leraar met een bevoegdheid voor het voortgezet onderwijs. In geval van nood – als echt geen van de genoemde leraren beschikbaar is – kan een school tijdelijk lerarenondersteuners of onderwijsassistenten inzetten om bijvoorbeeld (roulerende) groepen leerlingen te begeleiden bij zelfstandig werken.

Maak meer gebruik van specialistische en facilitaire ondersteuners

Specialistische ondersteuners geven niet zelfstandig les aan een groep, maar zijn wel gekwalificeerd om het onderwijsleerproces op specifieke punten te ondersteunen. Denk aan gedragsdeskundigen, die leerlingen met een gedragsbeperking helpen, orthopedagogen, die leerlingen helpen met specifieke leerproblemen, en zorgprofessionals, die leerlingen met een fysieke beperking ondersteunen. Een andere categorie zijn ict-onderwijsdeskundigen, die helpen bij de inzet van digitale middelen in het onderwijs.

Voor specialistische ondersteuners geldt dat zij leraren in belangrijke mate kunnen ontzorgen en ook, mits er sprake is van co-creatie, kunnen bijdragen aan de professionele ontwikkeling van de groepsleraren. De raad heeft eerder de overheid, schoolbesturen en schoolleiders geadviseerd te zorgen dat specialistische ondersteuners gemakkelijker

97 De raad gebruikt de term onderwijsassistent in algemene zin en maakt geen onderscheid tussen onderwijsassistent, klassenassistent en lerarenondersteuner, die in de praktijk een andere opleidingsachtergrond hebben. Het gaat er hier om dat zij niet alle leraartaken (zelfstandig) mogen uitvoeren, en een lager salaris ontvangen dan reguliere leraren.
98 Kennisrotonde, 2019; Blatchford, Bassett, Brown, Koutsoubou, Martin, Russell, … Rubie-Davies, 2009.
99 Zoals onderwijsassistent, leraarondersteuner, logopedist en conciërge.
100 https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/primair-onderwijs/onbevoegde-leraren-voor-de-klas-po
101 https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-in-het-onderwijs/vraag-en-antwoord/onderwijsassistent-klassenassistent en https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-in-het-onderwijs/vraag-en-antwoord/lerarenondersteuner
102 https://wetten.overheid.nl/BWBR0003420/2020-04-01

beschikbaar zijn voor leraren. Dit helpt de werkdruk te beheersen, maar ook ambities te realiseren op het gebied van inclusiever onderwijs (voor leerlingen met een beperking) en doordacht digitale middelen in te zetten.[103]

Niet alle activiteiten op school hebben een directe relatie met lesgeven. Toch nemen leraren deze vaak voor hun rekening. Dat doen ze omdat zij het best op de hoogte zijn van de schoolorganisatie, een groot verantwoordelijkheidsgevoel hebben en regisseur én uitvoerder van het hele onderwijs van een klas zijn. Zo komt het dat leraren ook cijfers invoeren, activiteiten inroosteren en van alles organiseren: nieuwsbrieven, ouderavonden, evenementen, schoolkampen, vieringen en festiviteiten. Leraren kunnen zulke activiteiten gedeeltelijk delegeren aan facilitaire ondersteuners op de school. Dit kunnen aangestelde professionals zijn, maar ook vrijwilligers. Veel scholen zetten al ouders in voor gastlessen en andere activiteiten.

Scholen maken verschillend gebruik van assistenten en specialisten
Figuur 3 toont de meest voorkomende specialisten voor de 3.551 basisscholen die op de website *Scholen op de kaart* antwoord gaven op de vraag: 'Welke specialisten ondersteunen op deze school?'[104]

Op bijna al deze scholen is een intern begeleider actief. Het aantal dagdelen dat de begeleider beschikbaar is, varieert van twee tot tien dagdelen per week. De meeste scholen beschikken ook over een onderwijs- en/of klassenassistent voor 2 tot 32 uur per week.

Tot slot maken scholen vaak gebruik van specialistische ondersteuning, bijvoorbeeld bij rekenen, taal en lezen, gedrag en hoogbegaafdheid. Scholen maken veel minder gebruik van ict-specialisten en Jonge Kind-begeleiders.

Figuur 3: Meest voorkomende specialisten in het basisonderwijs

103 Onderwijsraad, 2018c, 2019b en 2020.
104 Bron: https://scholenopdekaart.nl/, geraadpleegd op 7 oktober 2020.

TO STAND OU

4 schoolleiders en bestuurders

Stimuleer een professionele cultuur
Om het werk samen af te bakenen is een professionele cultuur nodig waarin leraren samen ambities formuleren, onderwijs ontwikkelen en reflecteren. Schoolleiders en schoolbestuurders dragen bij aan deze cultuur door de focus te bewaken, op strategische wijze contacten buiten de school te onderhouden en leiderschap te delen.

Een professionele schoolcultuur kenmerkt zich door samenwerken, (onderzoekend) leren en bovenal een focus op het primaire proces: het geven én ontwikkelen van goed onderwijs. Hoe komt een professionele cultuur tot stand? Schoolleiders en schoolbestuurders spelen hierin een belangrijke rol. Hun bijdragen verschillen, omdat schoolleiders directer voor een professionele cultuur zorgen.

Het is aan schoolleiders om zorg te dragen voor een professionele cultuur. Dat doen zij op drie manieren. Ten eerste gaan zij uit van gedeeld leiderschap. Dat betekent dat zij leraren betrekken bij beleidskeuzes en een aantal van hen leiding laten geven op onderwijskundige onderdelen. Ten tweede bewaken schoolleiders de samenhang en focus van werkzaamheden. Ten derde zoeken ze verbinding met partijen in hun omgeving die hun ambities helpen realiseren. Ook maken ze duidelijk waar de school voor staat en verantwoorden ze waarom de school sommige dingen niet oppakt. Soms kan het nodig zijn dat schoolleiders dit aangeven bij het schoolbestuur. In andere gevallen kunnen schoolleiders en schoolbestuurders samen optrekken.

Schoolbestuurders hebben een meer toezichthoudende en faciliterende rol dan schoolleiders. In de eerste plaats zien zij erop toe dat de schooldoelen aansluiten bij de wettelijke kaders. Daarnaast sturen zij erop aan dat scholen samenhangende keuzes maken om de vereiste onderwijskwaliteit en leer- en ontwikkelopbrengsten van leerlingen te realiseren. Ten slotte helpen zij scholen hun capaciteit te vergroten, onder andere door geschikte schoolleiders aan te stellen, hen toe te rusten en kennisdeling tussen scholen te faciliteren. Daarvoor kunnen besturen schooloverstijgend beleid voeren, maar ze moeten oog blijven hebben voor de koers die afzonderlijke scholen binnen het bestuur varen.[105]

Dit hoofdstuk gaat vooral in op de schoolleiders, die een centrale rol hebben bij het tot stand brengen van een professionele cultuur. De rol van de schoolbestuurders is af te leiden uit de rol van de schoolleiders en wordt hier minder belicht.

4.1 Deel onderwijskundig leiderschap

Een professionele cultuur is niet vanzelfsprekend. Wanneer deze cultuur nog niet aanwezig is, hebben schoolleiders een voortrekkersrol om deze cultuur tot stand te brengen. Dat betekent niet dat zij deze cultuur in hun eentje van de grond tillen. Inherent aan een professionele cultuur is dat leraren worden betrokken bij besluiten en het leiderschap wordt gedeeld, in elk geval op onderwijskundig gebied. Leiderschap is dan niet alleen een kenmerk van de schoolleider maar van het team als geheel. Schoolleiders kunnen leiderschapsrollen van leraren stimuleren en faciliteren.

Creëer met schoolteam een professionele cultuur

Een schoolcultuur bestaat uit normen en waarden die leraren, leerlingen en andere betrokkenen met elkaar delen. Deze normen en waarden bepalen wat belangrijk wordt gevonden en welke gewoonten en gebruiken er zijn op de school. Scholen kunnen sterk verschillen in hun cultuur. Culturen kunnen meer of minder professioneel zijn.

In een professionele cultuur is er veel samenwerking tussen leraren. De samenwerking is geen doel op zich, maar vindt gericht plaats. De focus ligt steeds op het primaire proces: bijdragen aan de ontwikkeling van de leerling. Een professionele cultuur kenmerkt zich ook door gezamenlijke besluitvorming. Het gaat om meer dan formele medezeggenschap. Leraren worden uitgenodigd actief mee te denken over uiteenlopende organisatiekeuzes zoals de schoolambities, de werkverdeling, de inzet van externen en de besteding van het schoolbudget. Ook leveren ze allen een bijdrage aan onderwijsontwikkeling, in elk geval op schoolniveau en mogelijk ook in professionele verbanden die dit niveau overstijgen. Ten slotte is het vanzelfsprekend dat leraren voortdurend met elkaar leren en op hun praktijk reflecteren en deze onderzoeken.[106] Ze ontwikkelen samen werkwijzen en standaarden die samenhang en rust brengen binnen de organisatie.[107]

Leraren zijn de afgelopen decennia meer gaan samenwerken. Dat komt bijvoorbeeld door de toename van deeltijdwerk en de invoering van leerlingvolgtoetsen (zie paragraaf 2.2).

105 Coburn, Hill & Spillane, 2016; Honig & Hatch, 2004; Hooge, Moolenaar, Van Look, Janssen & Sleegers, 2019; Hooge, Janssen, Look, Moolenaar & Sleegers, 2015.
106 Van Schaik, Schenke, Admiraal & Volman, 2020.
107 Harris & Jones, 2010; Spillane, Parise & Sherer, 2011.

Beide hebben gezorgd voor meer overleg en uitwisseling. Leraren maken echter nog vaak afzonderlijk keuzes. Ze ontwikkelen een aanpak en standaarden die los staan van die van hun collega's. Dat maakt het lastig van elkaar te leren. Problemen binnen de school worden ad hoc opgelost en structurele oplossingen blijven uit. Om het werk gezamenlijk beter te afbakenen en om te gaan met toegenomen verantwoordelijkheden is het op veel scholen nodig dat de cultuur professioneler wordt.[108]

Schoolleiders hebben een belangrijke rol bij het tot stand brengen van een professionele cultuur.[109] Van belang is daarbij dat dit niet wordt opgelegd, maar leraren steeds eigenaarschap voelen. Dit vereist 'transformatief leiderschap', waarbij de schoolleider aanstuurt op gedeelde besluitvorming en gezamenlijk leren. Op den duur betekent dit dat leiderschap wordt gedeeld met leraren.[110]

Beschouw leiderschap als een groepskenmerk

Leiderschap wordt vaak verbonden aan één persoon, de schoolleider. Het sturen van de schoolorganisatie en de schoolcultuur kan ook in handen van de schoolleider en een of meer leraren liggen. Leiderschap wordt dan teamwerk. Zo wordt meer geprofiteerd van de onderwijskundige expertise en de leiderschapskwaliteiten die aanwezig zijn binnen het team. Ook raken de betrokken leraren meer gemotiveerd omdat ze meer verantwoordelijkheid en eigenaarschap ervaren. Ten slotte kunnen schoolleiders door het delegeren van leiderschapstaken hun eigen werkdruk beheersen.[111] Wanneer schoolleiders hun leiderschap delen met leraren, hebben ze rekening te houden met de verschillende kwaliteiten van leraren. Ook moeten ze een balans zien te vinden tussen formele en informele leiderschapsrollen.[112]

Leraren verschillen in hun deskundigheid, ervaring en affiniteit. Sommigen zijn deskundig op het gebied van taal, anderen op gebied van techniek of rekenen. Binnen het team zijn er leraren die net gestart zijn en collega's die veel ervaring hebben. Ook zijn er verschillen in interesse. Leraren die zich bijvoorbeeld meer willen bekwamen op het gebied van taalonderwijs, zijn misschien niet allemaal geïnteresseerd in een leidinggevende rol. Het is goed daarmee rekening te houden.[113]

De Vuurvogel: gespreid leiderschap voor onderwijsontwikkeling

Basisschool De Vuurvogel in het Noord-Brabantse Helmond begon acht jaar geleden een dialoog over het taakbeleid. Dit zorgde voor een meer professionele cultuur waarin de professional meer betrokken was bij de besluitvorming en het leiderschap meer was gespreid. De schoolleider speelde hierbij een belangrijke rol.

In de huidige praktijk van De Vuurvogel stelt de schoolleider de professional centraal en laat hij differentiatie van taken toe. Hij kijkt naar de persoonlijke behoeften en vaardigheden van leraren. Ook stimuleert hij dat leraren met voorstellen en ideeën komen. Deze worden getoetst aan de hand van drie criteria: ze moeten aansluiten bij de vier prioriteiten die het team heeft geformuleerd, ze moeten praktisch haalbaar zijn en passen bij de wet- en regelgeving. Ideeën worden beproefd in de praktijk en geëvalueerd. Als iets werkt, gaat de school ermee door.

Leraren ontwikkelen samen onderwijs in clusters (groepen 1/2/3, groepen 4/5 en groepen 6/7/8) en ontwerpteams. Elk team heeft een regisseur die het voortouw neemt en het team vertegenwoordigt in het overleg met de schoolleider. Leraren kiezen zelf bij welk ontwerpteam zij zich aansluiten: taal, rekenen, sociaal-emotionele ontwikkeling of onderwijskwaliteit. Met het gehele team wordt jaarlijks bepaald hoeveel uren leraren krijgen voor onderwijsontwikkeling. Resultaten van teams worden jaarlijks geëvalueerd. Van daaruit worden weer gezamenlijk prioriteiten voor het volgende jaar gesteld.

Het proces heeft ertoe geleid dat er minder vaak en in kleinere groepen vergaderd wordt. En de focus ligt dan op onderwijsinhoudelijke processen die bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs. Verder is het draagvlak voor veranderingen vergroot en wordt door versterking van de eigen expertise minder beroep gedaan op externe expertise.

108 Vangrieken & Kyndt, 2020; Noordegraaf et al., 2015.
109 Hargreaves, 2019.
110 Oude Groote Beverborg, Sleegers, Moolenaar & Van Veen, 2020.
111 Devos, Vanblaere & Bellemans, 2018.
112 Liu & Watson, 2020; Van Schaik et al., 2020.
113 Van Schaik et al., 2020.

Het delen van leidinggevende verantwoordelijkheden betekent niet vanzelfsprekend dat leraren een formele leidinggevende functie krijgen of een salarisverhoging (denk aan schaal 11 leraren). De leidinggevende rol van leraren kan ook meer informeel en dynamisch worden opgepakt. De invloed die leraren hebben op het onderwijsbeleid van de school kan van situatie tot situatie verschillen. Een leraar kan bijvoorbeeld bij vraagstukken rondom rekenonderwijs optreden als leider of expert, en als het gaat om passend onderwijs een meer uitvoerende of volgende rol hebben.

Faciliteer leraren en teams die leiderschapsrollen vervullen

Leidinggevende rollen zoals het aansturen van een team dat het taalonderwijs van de school ontwikkelt, kosten tijd en inzet van leraren. Ook is er vaak specifieke deskundigheid voor nodig, op zichzelf al een tijdsinvestering. Het kunnen belangrijke redenen zijn voor leraren om van zulke rollen af te zien. Een schoolleider kan hen stimuleren en faciliteren met goede voorwaarden.

De schoolleider kan deze leraren faciliteren met tijd, middelen en zo nodig begeleiding bij het ontwikkelen van kennis en vaardigheden. Die kennis en vaardigheden hebben niet alleen betrekking op vakinhoud maar ook op leiderschapskwaliteiten. De schoolleider kan leraren stimuleren extra scholing te volgen of aan te sluiten bij netwerken van experts. Bij de ontwikkeling van leiderschapskwaliteiten van leraren kunnen schoolleiders een coachende rol vervullen. Belangrijk is dat expert-leraren leren om hun expertise te delen en het team mee te laten beslissen.[114]

4.2 Bewaak samenhang en focus van werkzaamheden

Een professionele cultuur kenmerkt zich door een focus op het primaire proces: het geven én ontwikkelen van goed onderwijs. De schoolleiders bewaken de focus en de samenhang van werkzaamheden. Zij zorgen dat leraren samen ambities formuleren en zich daaraan committeren. Ze zien erop toe dat alle activiteiten van leerlingen en leraren bij deze ambities aansluiten en dat terugkerende processen binnen de school worden gestandaardiseerd. Het helpt daarbij dat schoolleiders de afgesproken werkwijze voorleven.

Zorg dat ambities worden verbonden met activiteiten

Samenhang en focus ontstaan doordat het schoolteam weet wat het wil. Schoolleiders kunnen erop toezien dat de ambities duidelijk zijn en verbonden met het leren van leerlingen. Ook kunnen ze erop letten dat de ambities nauw aansluiten bij de kerndoelen die scholen hebben te realiseren. Het team kan hierin eigen accenten aanbrengen. Ambities kunnen worden vastgelegd in het schoolplan. Nog belangrijker is dat ze worden vertaald in concrete doelen. Wat wil het team bereiken bij de leerlingen? Hoe maakt het team dat meetbaar of zichtbaar? Wanneer worden resultaten verwacht?

Ambities en doelen zijn niet statisch. Ze worden ontwikkeld aan de hand van concrete activiteiten en evaluaties van wat die hebben opgebracht. De schoolleider zorgt dat er regelmatig overleg- en evaluatiebijeenkomsten zijn om doelen te bespreken en resultaten te delen. Ambities en doelen kunnen zowel de langere als kortere termijn betreffen. In bijeenkomsten gericht op de langere termijn wordt bijvoorbeeld de schoolvisie ontwikkeld.[115] Bijeenkomsten over de kortere termijn kunnen bijvoorbeeld gaan over concrete problemen waar leraren tegenaan lopen in de dagelijkse praktijk. Succesvolle oplossingen voor kleinere praktijkproblemen vormen de bouwstenen voor onderwijsverbetering.[116] Tegelijkertijd is een koers voor de lange termijn nodig, omdat duurzame verbetering tijd vergt. De schoolleider bewaakt de samenhang van korte- en langetermijndoelen.[117]

Overleg kan ook plaatsvinden met een deel van de leraren en gaan over een specifiek onderwerp zoals het taalonderwijs. Soms zijn werksessies of werkbezoeken effectiever dan teamvergaderingen. Werksessies kunnen variëren van bijvoorbeeld lessen observeren (live of op video)[118] en een deel van het onderwijsprogramma ontwerpen, tot onderwijsresultaten evalueren en onderzoek doen.[119] Schoolleiders kunnen een belangrijke rol spelen door dit soort bijeenkomsten te faciliteren.[120]

114 Onderwijsraad, 2016a; Saunders, Goldenberg & Gallimore, 2009; Van Schaik et al., 2020.
115 Oude Groote Beverborg et al., 2020.
116 De Jong, Knijff, Lockhorst, Bulder, Klein & Van Tartwijk, 2020; Guskey, 2002.
117 März, Gaikhorst, Mioch, Weijers, & Geijsel, 2018.
118 De Vries, Roorda & Van Veen, 2017.
119 Uiterwijk-Luijk, Krüger & Volman, 2019.
120 Hargreaves, 2019; Van Schaik et al., 2020.

De RK Maria Basisschool: gericht werken aan ambities
De RK Maria Basisschool in Rotterdam heeft het onderwijs veranderd om beter te kunnen inspelen op specifieke behoeften van leerlingen en zo de onderwijsresultaten te verbeteren. Het leerstofjaarklassensysteem ging van tafel en het werk van leraren werd anders en minder hiërarchisch verdeeld. Lerarenteams werden verantwoordelijk voor units en het leiderschap werd meer gespreid. De school werkte al met de methodiek van Stichting leerKRACHT. Mede door deze methodiek heeft bovenstaande transitie van onderwijs kunnen plaatsvinden vanuit eigenaarschap van leerkrachten.[121] Deze externe ondersteuning hielp de school een cultuur te ontwikkelen die gericht is op het continu verbeteren van het lesgeven. Het werkplezier van leraren is aanzienlijk toegenomen.

Elke unit wordt geleid door twee leraren, onderwijsassistenten, vakleerkrachten en vrijwilligers. Zij werken dagelijks samen. Zij ontwerpen het onderwijs zelf en sluiten nauw aan bij wat de leerlingen nodig hebben. Doelen voor leerlingen worden per periode (van vakantie naar vakantie) vastgesteld. Het unitteam heeft wekelijks een werksessie van een kwartier om de voortgang te bespreken. Op een doelenbord komen compact de doelen te staan en acties om deze doelen te bereiken. Elke zes weken is er een langere werksessie van een uur om de koers voor de langere termijn te bepalen. Ook is er veel informeel overleg, waarbij de focus steeds vaker is komen te liggen op doelen en de pedagogische en didactische aanpak. Activiteiten die geen duidelijk doel dienen, worden al snel gesignaleerd als tijdverspilling en geschrapt.

Zorg dat de aanpak waar zinvol wordt gestandaardiseerd
De dagelijkse uitvoering van het lerarenberoep brengt veel keuzes met zich mee. Welk onderwerp ga ik aan de orde stellen in de les? Wat wil ik de leerlingen bijbrengen? Hoe reageer ik op een leerling die de les verstoort? Wanneer en hoe schakel ik collega's of een ondersteuner in? Hoe toets ik? Hoe stel ik een rapport samen en hoe spreek ik hierover met de ouders? Leraren hoeven deze keuzes niet in hun eentje te maken. Bovendien keren veel vragen terug en kunnen keuzes een meer structureel karakter krijgen. Leraren kunnen samen een vaste aanpak en standaarden ontwikkelen. Dat brengt rust in de organisatie. Er is dan ook meer ruimte voor onderwijsontwikkeling, werken aan de eigen professionaliteit en uiteindelijk verbetering van de kwaliteit van het onderwijs voor leerlingen.[122]

De Alan Turingschool: professionele standaarden brengen rust
De Alan Turingschool in Amsterdam is nieuw, maar gehuisvest in een gebouw waarin vijf jaar geleden nog een andere school zat. Veel van de leraren die daar in dienst waren, werken er nog. Met veel plezier. Want de werkdruk is er laag, het werkgeluk hoog en de resultaten zijn verbeterd. Leraren zijn enthousiast over de nieuwe koers die de nieuwe schoolleider en een leraar hebben ingezet. Ze ontwikkelden samen met de leraren een duidelijke visie en gedeelde ambities. Processen die voor het lerarenteam en de school belangrijk zijn, maar voor leraren niet routinematig zijn, werden vastgelegd in professionele standaarden. De belangrijkste gedragsafspraken, hoe een rekenles eruit ziet, hoe een leerkracht een oudergesprek voert, welk afwegingskader te gebruiken bij het eventueel versnellen van een leerling, aan welke eisen het rapport moet voldoen, zijn op de Alan Turingschool vastgelegd op 'kwaliteitskaarten'.

Dat heeft enorme voordelen, zeggen de initiatiefnemers. Het geeft rust als overal in de school op dezelfde manier wordt lesgegeven. Dat is fijn voor de leerlingen, maar ook voor de leraren. 'Als ik een dag groep 4 moet overnemen zal nooit een leerling zeggen dat meester Arjen heel andere rekenlessen geeft.' Daarnaast scheelt een professionele standaard de leraar tijd en bevordert het de samenwerking binnen het team. Voor de leraar is het ook fijn dat hij op veel vragen zelfstandig een antwoord kan geven. Dat geeft hem status. Bovendien weet je: wat jij antwoordt, zal de leerkracht in groep 7 ook antwoorden. En de schoolleider ook. 'De leraar staat niet gauw meer met de mond vol tanden. Bij vragen over dyslexie hoeft hij niet altijd meteen door te verwijzen naar de zorgcoördinator.'[123]

121 https://stichting-leerkracht.nl/
122 Spillane et al., 2011.
123 Kuiper, 2020; aangevuld met observatie tijdens een werkbezoek.

Geef het goede voorbeeld

Overtuigende schoolleiders gedragen zich in overeenstemming met wat zij verwachten van andere mensen binnen de school. Ze dragen in de eerste plaats de gestelde ambities en prioriteiten uit. Daarnaast zijn ze ook regelmatig aanwezig bij overlegbijeenkomsten en werksessies. Ten derde faciliteren ze consequent activiteiten die bijdragen aan het realiseren van de ambities.[124]

Het uitdragen van de gestelde ambities en prioriteiten betekent dat schoolleiders een grote interesse tonen voor het primaire proces. Gesprekken die zij voeren, gaan voor een belangrijk deel over de pedagogische en didactische aanpak die nodig is om onderwijsopbrengsten te optimaliseren. Zulke gesprekken helpen schoolleiders binding te krijgen met de leraren. Ze komen centraler te staan binnen de organisatie en kunnen zo beter sturen op gedeelde besluitvorming en gezamenlijk leren (zie paragraaf 4.1).[125]

Schoolleiders verzorgen soms zelf onderwijs. Voor wie dat niet geldt, is het nog steeds belangrijk direct betrokken te zijn bij het primaire proces. Bijvoorbeeld door lessen te bezoeken en deel te nemen aan bijeenkomsten waarin onderwijs wordt ontwikkeld. Hun rol is niet beperkt tot die van observator. Ze geven het goede voorbeeld door leraren te assisteren in de klas, na afloop feedback te geven of actief deel te nemen aan een discussie. En door scholing te volgen samen met andere leraren, schoolleiders en/of bestuurders. Daarmee onderstrepen ze het belang van een lerende houding en professionele ontwikkeling.[126]

Door activiteiten te faciliteren die bijdragen aan het realiseren van de ambities, laten schoolleiders zien dat deze activiteiten relevant zijn. Facilitering kan in de eerste plaats in de vorm van tijd. Zorg dat leraren worden vrijgespeeld voor de activiteiten die het team van belang acht. Zorg daarnaast voor begeleiding en coaching, zo nodig door externe deskundigen. Dit is vooral belangrijk wanneer leraren nog weinig ervaring en expertise op een thema hebben. Wees ten slotte consequent in de facilitering. Leraren moeten erop kunnen rekenen dat de tijd en middelen voorhanden zijn tot het moment dat de gestelde doelen zijn bereikt. Door consequent te zijn, laten de schoolleider en de schoolbestuurder zien dat zij de doelen en de leraren als professionals serieus nemen.

Ook voor schoolbestuurders geldt: toon interesse in primaire processen en neem als het kan deel aan overleg en werksessies waarin deze processen centraal staan. Schoolbestuurders die een professionele cultuur stimuleren, sturen vooral met facilitering en toerusting, bijvoorbeeld door schoolleiders te coachen of expertise en geld beschikbaar te maken voor de school.[127] Zij zijn voorzichtig met het suggereren van beleidsinnovaties. Waar die ter sprake komen, brengen zij de aansluiting bij de koers van de school onder de aandacht. Schoolbestuurders die dit alles doen, slagen er beter in contacten te leggen met schoolleiders en via hen met de leraren.[128] Zij erkennen dat ze geen eigen onderwijsconcept kunnen opleggen, maar wel erop kunnen toezien dat de school samenhangend beleid voert en de vereiste onderwijsdoelen realiseert.[129]

4.3 Versterk schoolcapaciteit via externe contacten en behoud focus

Kenmerkend voor een professionele cultuur is dat de school ook open staat voor samenwerking met partijen uit de omgeving. Schoolleiders kunnen bij uitstek voor verbindingen zorgen die helpen de eigen capaciteit van de school te vergroten. Zij bouwen strategische bruggen en vormen een buffer voor invloeden die afleiden van de eigen ambities.[130] Onderdeel van het bruggen bouwen is ook samenwerken met andere partijen bij praktijkgericht onderzoek. Zo kan de school haar kennisbasis gericht versterken.

124 Hargreaves, 2019.
125 Moolenaar, Daly & Sleegers, 2010.
126 Hargreaves, 2019.
127 Onderwijsraad, 2018d.
128 Hooge et al., 2019.
129 Honig & Hatch, 2004.
130 Ibid.

Bouw strategisch bruggen met de omgeving

Schoolleiders hebben een sleutelrol bij het verbinden van de school met externe partijen. Ze staan als het ware 'op de drempel van de school', tussen de schoolorganisatie en de omgeving. Door relaties aan te gaan, kunnen zij invloed uitoefenen op beleid, en toegang krijgen tot informatie, kennis, geld of menskracht.[131] Ze kunnen hiermee de capaciteit van de school vergroten. Ze initiëren de samenwerking met externe partijen vanuit de eigen vragen van de school. Dit betekent dat ze invloed proberen uit te oefenen op ontwikkelingen die de school aangaan. En dat ze alleen mensen en informatie de school in halen die helpen de eigen ambities te realiseren. De bruggen die ze met de omgeving bouwen zijn dus 'strategisch'.[132]

Welke partijen in de omgeving zijn relevant? Denk aan scholen binnen hetzelfde bestuur, samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs, gemeenten, leergemeenschappen, lerarenopleidingen, vak- en sectororganisaties. Met collega-scholen kunnen ze gezamenlijk onderwijs ontwikkelen en kennis delen. Andere organisaties zoals de gemeente zijn eerder behulpzaam voor beleidsinformatie, voorzieningen en financiële middelen.

De publieke taak van scholen en onderwijsbesturen overstijgt steeds vaker de eigen organisatie. Op lokaal niveau fungeren onderwijsbesturen dikwijls als knooppunten in netwerken rond specifieke thema's die relevant zijn voor leerlingen, onder meer op het gebied van zorg, welzijn en veiligheid. Bovendien zijn er vele vormen van bestuurlijke samenwerking waar onderwijsorganisaties deel van uitmaken of mee te maken hebben. De gemeente wordt voor steeds meer taken verantwoordelijk. Dat versterkt het belang van samenwerking op lokaal niveau.[133]

Voor onderwijsbestuurders is het belangrijk in nauwe samenspraak met schoolleiders samenhang aan te brengen in het ingewikkelde krachtenveld in de omgeving van scholen. Aan hen de taak de vele verschillende, soms onderling strijdige vragen, eisen en verwachtingen vanuit samenleving, beleid en politiek te wegen, zo nodig af te weren of er juist op in te spelen ter versterking van de eigen onderwijsambities, doelen en focus van de scholen.[134]

Vorm een buffer voor onwenselijke omgevingsinvloeden

Bufferen betekent het pareren van druk van buiten om de prioriteiten van de school bij te stellen. Denk aan ouders die aandringen op een maatwerkaanpassing van het lesrooster. Of een schoolbestuur dat vaker volgtoetsen wil laten afnemen dan de school zelf wenselijk acht. Overigens hoeven de schoolleider en de schoolbestuurder niet tegenover elkaar te staan. Ze kunnen ook met elkaar optrekken en samen een buffer vormen, bijvoorbeeld tegen beleidsinvloeden die in hun ogen onwenselijk zijn en die ze wettelijk gezien naast zich neer kunnen leggen. Bufferen is nodig om de school in staat te stellen een eigen visie te ontwikkelen, consistent beleid te voeren en een professionele schoolcultuur tot stand te brengen.

De schoolleider is bij uitstek degene die de bufferfunctie kan vervullen. Hij of zij staat tussen het schoolpersoneel en het bestuur in en heeft ook een prominente positie naar ouders en andere partijen toe. De schoolleider kan daardoor de ambities, de cultuur en het beleid van de school uitdragen. En communiceren welke verantwoordelijkheden de school op zich neemt en welke niet. Zo zorgt de schoolleider dat leraren binnen de school hun werk kunnen doen zonder een voortdurend appel van buiten om zich in te zetten voor zaken die zijzelf niet van groot belang achten voor de ontwikkeling van leerlingen.[135]

Waar de schoolleider de taak heeft een professionele schoolcultuur tot stand te brengen, heeft de schoolbestuurder de taak de schoolleider daartoe te faciliteren. Het schoolbestuur moet naar andere partijen soms 'nee' verkopen om de focus van de eigen scholen te bewaken. Uiteraard hebben scholenbestuurders zich te houden aan wettelijke kaders. Een schoolbestuurder die een bufferfunctie vervult, bewaakt dat de ambities van de school passen binnen de wettelijke kaders, maar geeft de scholen ook aan waar ruimte ligt voor eigen invulling. Hierbij geldt dat de wettelijke ruimte doorgaans groter is dan scholen zelf aannemen. Zo gaan veel leraren en schoolleiders er nog van uit dat de urennorm voor het lesgeven vastligt, terwijl scholen die norm zelf kunnen bepalen (zie paragraaf 3.1). Waar de wettelijke ruimte onduidelijk is, kan de schoolbestuurder als onderhandelaar optreden.[136]

131 Hooge et al., 2019.
132 Honig & Hatch, 2004; Coburn et al., 2016.
133 Onderwijsraad, 2013a.
134 Honig & Hatch, 2004.
135 Ibid.
136 Ibid; Shaked & Schechter, 2017.

Naarmate de school een eigen cultuur en visie ontwikkelt en overtuigende onderwijsopbrengsten laat zien, kunnen de schoolleider en schoolbestuurder een meer kritische houding aannemen tegenover andere partijen. Die kritische houding reflecteert dan zelfbewustzijn.[137]

Vergroot de kennisbasis met gericht onderzoek

Via onderzoek kunnen scholen hun kennisbasis vergroten en focussen op eigen leervragen. Externe partijen kunnen helpen bij de uitvoering en inbedding van het onderzoek. Schoolleiders en schoolbestuurders kunnen een belangrijke rol vervullen bij het ontwikkelen van duurzame samenwerkingsverbanden op het gebied van onderzoek, en bewaken dat het onderzoek relevant is voor de eigen leervragen van de school.[138]

De capaciteit van een school bestaat voor een belangrijk deel uit kennis. Het gaat hierbij niet alleen om kennis (en vaardigheden) waarover leraren afzonderlijk beschikken, maar ook om de kennis van het team als geheel en om het vermogen zelf nieuwe kennis te ontwikkelen. Voor het ontwikkelen van een gemeenschappelijke 'kennisbasis' is zowel het uitwisselen van kennis als het ontwikkelen van nieuwe kennis van belang. Een krachtige vorm hiervoor is onderzoek.[139] De aard van onderwijsonderzoek kan sterk variëren. Gemeenschappelijk elementen zijn dat: (a) systematisch gegevens worden verzameld om een vraag te beantwoorden en (b) bij het stellen en beantwoorden van de vraag wordt gereflecteerd op andere onderzoeken, theorieën en de relevantie voor de praktijk. Deze reflectie maakt onderzoek betekenisvoller en vergroot de toepassingsmogelijkheden.[140]

Onderzoek kan op ten minste drie manieren bijdragen aan de kennisbasis van de school. In de eerste plaats komt de school beter te weten wat werkt. Onderzoek kan bijvoorbeeld uitwijzen dat een rekenmethode of een lesontwerp zorgt voor betere opbrengsten (toetsscores en motivatie) bij leerlingen dan een alternatief, of dat een nakijkmethode tijd bespaart zonder in te boeten op kwaliteit. Ten tweede vergroten degenen die bij het onderzoek betrokken zijn hun inzicht in concepten zoals 'formatieve feedback'. Een derde opbrengst is dat leraren meer, gerichter en systematischer gaan reflecteren op hun dagelijkse praktijk. Dat kan van pas komen bij nieuwe onderzoeken die ze uitvoeren én bij het oplossen van vraagstukken in hun dagelijkse praktijk en het afbakenen van werkzaamheden. Leraren leren een verbetercyclus te doorlopen, waarbij naast gerichte observatie ook evaluatie een rol speelt.[141]

Externe partijen kunnen een school helpen het onderzoek uit te voeren en te relateren aan bestaand onderzoek. Denk hier aan andere scholen, lectoraten, universitaire onderzoeksgroepen, lerarenopleidingen en expertisecentra. Samenwerkingsverbanden voor onderzoek zijn bijvoorbeeld academische opleidingsscholen, academische werkplaatsen, professionele leergemeenschappen en kenniskringen. Samenwerken in deze interprofessionele verbanden zorgt dat de school in contact staat met experts op een inhoudelijk terrein en/of op het gebied van het doen van onderzoek. Scholen kunnen zo eigen expertise verwerven.[142]

De inbedding van onderzoek in structurele verbanden is belangrijk om het onderzoek duurzaam te maken. Onderzoek komt het best van de grond wanneer een aantal (deel) onderzoeken elkaar opvolgt en betrokkenen steeds beter weten wat ze willen onderzoeken of hoe ze hun onderwijsontwerp verder willen brengen. Bovendien raken betrokkenen beter op elkaar ingespeeld en ontwikkelen zij diepere vormen van samenwerking.[143]

Schoolleiders en schoolbestuurders kunnen contacten leggen, eventueel onderzoeksgemeenschappen initiëren en deelname eraan faciliteren. Belangrijk is dat deelnemende leraren voldoende tijd ter beschikking krijgen voor een langere periode. Dit op voorwaarde dat de eigen ambities en leervragen van de school een centrale plaats hebben in het onderzoek en dat de resultaten van het onderzoek wordt gedeeld binnen de school. Idealiter brengt een onderzoek een open en kritisch gesprek binnen de school op gang, waarbij ook de schoolleider en schoolbestuurder nauw betrokken zijn.[144]

137 Honig & Hatch, 2004.
138 Uiterwijk-Luijk et al., 2019
139 Cain & Harris, 2013; Uiterwijk-Luijk et al., 2019.
140 National Research Council, 2002.
141 Farley-Ripple, May, Karpyn, Tilley, & McDonough, 2018; Van Schaik, Volman, Admiraal & Schenke, 2018.
142 Baan, Gaikhorst & Volman, 2020; Uiterwijk-Luijk et al., 2019; Henrichs, Schot, Zuiker, Bakx, Soeterik, Edzes, … Exalto, 2018; Konrad & Bakker, 2018; März et al., 2018.
143 Little, 1990; Snoek, Bekebrede, Hanna, Creton & Edzes, 2017.
144 Hargreaves, 2019; Uiterwijk-Luijk et al., 2019.

5

overheid

Investeer meer in onderwijsprofessionals
Om goed onderwijs te kunnen verzorgen is meer personeel nodig op basisscholen. Dit vraagt om structurele verhoging van de onderwijsbekostiging vanuit de rijksoverheid. Openbare benchmarks helpen scholen om van elkaar te leren.
De overheid kan ook gericht investeren in werkdrukvermindering, onderwijsontwikkeling en scholing van leraren en schoolleiders.

De raad onderstreept het belang van de brede maatschappelijke opdracht van het onderwijs.[145] De huidige rijksbekostiging schiet daarvoor echter tekort. Om basisschoolleraren in staat te stellen goed onderwijs te bieden, is het nodig dat de gemiddelde lestaak van leraren (aantal lesuren) omlaag gaat. Dit betekent per saldo dat er meer mensen nodig zijn in en om de klas. De raad adviseert dan ook de rijksbekostiging structureel te verhogen, zodat scholen meer personeel kunnen aantrekken. Daarnaast kan de overheid via informatievoorziening en gerichte investeringen scholen verder ondersteunen in het afbakenen van het werk van leraren. De raad denkt aan benchmarks. Dat zijn overzichten waarin informatie verzameld wordt over diverse aspecten van de organisatie van scholen. En de raad denkt aan gerichte experimenten om inzicht te krijgen in de effectiviteit van mogelijke beleidsaanpassingen.

5.1 Verhoog de bekostiging voor meer personeel

De overheid kan de bekostiging verhogen om leraren in de gelegenheid te stellen relatief minder uren les te geven. Bij behoud van de onderwijstijd voor leerlingen (zie hoofdstuk 1) vraagt een vermindering van de lestaak van leraren (zie paragraaf 3.2) om meer personeel in scholen, en dus een hogere lumpsumbekostiging.

Schoolbesturen ontvangen van de overheid een ‘lumpsum’ die zij naar eigen inzicht en behoeften mogen besteden aan zaken die ten goede komen aan het onderwijs dat hun scholen verzorgen. Het gaat hierbij dus ook om de bekostiging voor personeel. Deels kunnen scholen tijd en geld sparen door de keuzes die ze maken. Zo kunnen zij ‘goedkopere’ professionals inzetten om taken van leraren over te nemen, of bepaalde diensten of specialisten schooloverstijgend organiseren of inhuren.

De maatschappij verwacht veel van scholen (zie paragraaf 2.1). De werkplannen van scholen geven inzicht in de benodigde capaciteit bij de gestelde doelen en geplande activiteiten van individuele scholen. Soms zullen scholen scherpe keuzes moeten maken in de prioriteiten en activiteiten die zij kunnen waarmaken met de beschikbare middelen en bemensing. De aanbevelingen in hoofdstuk 3 en 4 helpen scholen om die keuzes te maken. Vrijwel alle scholen voldoen met de huidige overheidsbekostiging in ieder geval aan de minimale wettelijke normen voor basiskwaliteit, aldus twee recente onderzoeken.[146] Tegelijkertijd is de conclusie uit het onderzoek van McKinsey dat scholen met de huidige bekostiging niet aan de hoge verwachtingen kunnen voldoen, laat staan aan schooleigen ambities.

Verlaging lestaak leraren vraagt meer overheidsbekostiging

Als leraren netto minder lesuren gaan draaien en meer tijd steken in voorbereiding, evaluatie en samenwerking (zie paragraaf 3.1), vergt dat bij een gelijkblijvende onderwijstijd voor leerlingen (zie hoofdstuk 1) per saldo meer personeel. In de eerste plaats meer leraren, maar dit kunnen ook vakleerkrachten zijn, onderwijsondersteuners en andere specialisten die specifieke activiteiten kunnen overnemen.

De raad is van mening dat een sectorbreed beeld nodig is om het gebrek aan personele capaciteit zichtbaar te maken. Dit om beter zicht te krijgen op de overladenheid van het lerarenberoep, en op de benodigde investeringen om die te beperken. De werkverdelingsplannen van scholen kunnen hiervoor als input dienen. Als de werkverdelingsplannen inzicht geven in de *reële* tijdsinvestering van leraren (zie paragraaf 3.2), kan de overheid daar op geaggregeerd niveau uit afleiden hoeveel personeel er nodig is om specifieke doelen en activiteiten te realiseren.

Het bestaande onderzoek over de tijdsbesteding van leraren laat al zien dat de brede maatschappelijke opdracht aan scholen meer personeel vereist.[147] Hoeveel extra leraren en andere onderwijsprofessionals nodig zijn en hoeveel de bekostiging omhoog moet, is niet op voorhand duidelijk. Een deel van de leraren werkt momenteel in deeltijd omdat ze een voltijdsaanstelling te zwaar vinden. Als de werkdruk omlaag gaat door een betere afbakening en verdeling van de werkzaamheden, zal een aantal deeltijders graag meer uren gaan werken. Eén voltijdleraar is goedkoper dan twee leraren die elk 0,5 fte werken. Als de werkdruk vermindert, zal ook het verzuim afnemen, wat eveneens kosten bespaart.

145 Onderwijsraad, 2013b, 2016b, 2019a en 2020.
146 McKinsey & Company, 2020; Rijksoverheid, 2020.
147 AOb, 2017; CAOP, 2020; Wartenbergh et al., 2020; TNO, 2020.

De raad adviseert de overheid alle informatie over de tijdsbesteding van leraren, de werkverdeling binnen scholen en de besteding van de rijksbekostiging door schoolbesturen bij elkaar te brengen. Pas de bekostiging vervolgens zodanig aan dat scholen in staat zijn aan hun brede opdracht te voldoen. Op basis van het totaalbeeld kan de overheid er ook zelf voor kiezen prioriteit te geven aan bepaalde onderwijsdoelen – dit gaat dan ten koste van andere doelen. Bij behoud van de huidige kerndoelen en de norm voor onderwijstijd voor leerlingen zal de rijksbekostiging van basisscholen echter structureel omhoog moeten.

Huidige bekostiging is bij gelijkblijvende lestaak al ontoereikend
Vrijwel alle scholen kunnen met de overheidsbekostiging voldoen aan de wettelijke basiskwaliteit.[148] Er wordt echter veel meer van ze verwacht (zie paragraaf 2.1). Recent onderzoek van McKinsey laat zien dat de bekostiging nu al niet toereikt voor veel scholen, ook wanneer de lestaak van leraren gelijk blijft. Dit komt doordat scholen ook kampen met een hoge werkdruk – mede veroorzaakt door de hoge verwachtingen – en oplopende lerarentekorten. Dit zet de onderwijskwaliteit verder onder druk.

Het Startpunt: focus op onderwijsontwikkeling financieel niet houdbaar
Het Startpunt in Den Haag is de afgelopen drie jaar getransformeerd van een reguliere openbare basisschool naar een openbare school die een International Baccalaureate-programma (IB) aanbiedt: het Primary Years Programme (PYP).[149] Toen het schoolteam ervoer dat ontwerp-onderwijs en onderzoekend leren bijdroegen aan de prestaties en motivatie van leerlingen, ontstond de behoefte hier het hele jaar door mee te werken.

Het schoolbestuur stelde opgebouwde reserves beschikbaar om de benodigde investeringen in onderwijsontwikkeling te doen. Om de transitie te helpen realiseren, heeft de schoolleider een IB-coördinator aangesteld. Die coacht het team en individuele leraren.

De missie om een bredere buurtschool te zijn, werd met de transitie naar een IB-school verder bekrachtigd. Het IB-kandidaatschap biedt ook duidelijke kaders in de vorm van kwaliteitsindicatoren die in praktijkstandaarden staan beschreven. Deze helpen ook om focus te houden en ‘nee’ te kunnen zeggen tegen projecten die buiten de missie vallen.

Het vrij roosteren van leraren om tijd te besteden aan samenwerken en onderwijsontwikkeling gaat wel ten koste van budget dat voorheen werd besteed aan onderwijsondersteuners en een conciërge. Dit resulteert dan ook in extra taken voor leraren. Met het opdrogen van de reserves zag de schoolleider zich bovendien genoodzaakt de volledige ambulante dag die leraren hadden om zich te ontwikkelen, terug te brengen naar een halve dag.

De financiële situatie heeft eraan bijgedragen dat het team niet langer werkt met het werkverdelingsplan. De teamleden beseffen dat de gekozen onderwijsinnovatie niet te realiseren is met de beschikbare middelen. Het gevolg is dat zowel de leraren als de schoolleider structureel overwerken. Maar omdat de onderwijsinnovatie en de daaraan gekoppelde doelen breed gedragen zijn en de leraren veel autonomie genieten, ervaren ze veel werkplezier en voelen ze minder werkdruk.

Er zijn grote verschillen tussen scholen in de mate waarin zij met de huidige middelen tegemoet kunnen komen aan maatschappelijke verwachtingen die buiten het toetsingskader van de inspectie vallen. Ook zijn sommige scholen wel en andere niet in staat om – naast de deugdelijkheidseisen die de overheid stelt – schooleigen ambities te realiseren.[150]

Deze verschillen zijn deels toe te schrijven aan de mate waarin scholen kampen met lerarentekorten, verzuim en slechtere onderwijsprestaties. Voor een ander deel zijn de schoolcultuur en -organisatie van belang. De raad wijst op de factoren die volgens McKinsey verklaren waarom sommige scholen meer weten te bereiken – in termen van schoolprestaties – dan andere. Scholen met heldere doelstellingen, bijpassende keuzes en organisatie-inrichting, en een lerende cultuur behalen binnen de huidige bekostiging betere onderwijsprestaties.

148 McKinsey & Company, 2020; Rijksoverheid, 2020.
149 Voor meer informatie over het IB Primary Years Programme, zie https://ibo.org/programmes/primary-years-programme/
150 Ibid.

Op andere scholen kan juist een negatieve spiraal ontstaan waarin keuzes van schoolbestuurders, schoolleiders en leraren elkaar negatief versterken. Scholen met schoolprestaties onder het gemiddelde geven over het algemeen aan dat de bekostiging ontoereikend is. Het eerste waarop zij – naast uitgaven voor huisvesting – bezuinigen is personeel, zowel onderwijzend als niet-onderwijzend.[151] Ook besparen ze op begeleiding van en feedback aan leraren. Dit kan de werkdruk onder leraren versterken, waardoor de onderwijsprestaties verder onder druk komen te staan.

Uit de analyse van McKinsey volgt dat de combinatie van lerarentekorten, hoge werkdruk en lagere schoolprestaties geen goed uitgangspunt is om gezamenlijk het takenpakket af te bakenen zoals de Onderwijsraad voorstaat (zie paragraaf 2.3). Om deze scholen uit de negatieve spiraal te halen, moet de bekostiging omhoog. Bij een verhoging van de lumpsum geven schoolbesturen aan dit voornamelijk te zullen besteden aan meer leraren, maar ook aan verlaging van de werkdruk en aan meer begeleiding van en feedback aan leraren. Dit zal op alle scholen – niet alleen de scholen die nu onder het gemiddelde presteren – bijdragen aan de kwaliteit en verdere ontwikkeling van het geboden onderwijs.

Versterk zeggenschap van schoolteam over de besteding

Het risico van extra bekostiging via de lumpsum is dat deze niet naar werkdrukverlaging of meer personeel gaat. Daarom is het van belang dat binnen het schoolteam niet alleen gepraat wordt over de besteding van tijd, maar ook over de besteding van geld (zie paragraaf 4.1). Dit vergroot het eigenaarschap en de autonomie van leraren én het vermogen van het schoolteam problemen rondom werkdruk aan te pakken.[152]

Om dit gesprek te kunnen voeren is het nodig dat schoolteams weten hoeveel geld er te besteden is. Vanwege de complexe bekostigingssystematiek is het voor individuele leraren moeilijk zicht te krijgen op de beschikbare middelen en hierover met de schoolleiding of het schoolbestuur in gesprek te gaan. De voorgenomen vereenvoudiging van de bekostiging[153] kan de informatiepositie van schoolteams versterken.

Daarnaast is het van belang dat schoolteams ook formeel zeggenschap hebben over de besteding van de rijksbekostiging. De raad concludeerde al eerder dat een goede verantwoording van de bestedingen vereist is, zowel richting de overheid, als richting ouders en leraren.[154] Met de voorgenomen wijziging van de Wet medezeggenschap op scholen[155] krijgt de medezeggenschapsraad een instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting. De raad onderstreept het belang hiervan, omdat dit eraan bijdraagt dat het bestuur en de medezeggenschapsraad met elkaar praten over hoe de gezamenlijk bepaalde beleidsdoelen te behalen zijn. Zo wordt het gesprek ook inhoudelijker en krijgt de medezeggenschap concreet invloed op de besluitvorming.

Net zoals het werkverdelingsplan elk jaar wordt besproken en waar nodig bijgestuurd, zal het gesprek over de begroting tussen bestuur en medezeggenschapsraad tot bijsturing van activiteiten en beleidsdoelen leiden. De meerwaarde van het instemmingsrecht is dat bestuurders het standpunt van de medezeggenschapsraad niet terzijde kunnen schuiven, wat wel kan bij een adviesrecht. Hierdoor krijgen de ervaringen van schoolleiders, leraren en ouders in de jaarlijkse gesprekscyclus meer gewicht.

Tot slot krijgt de medezeggenschapsraad met de voorgenomen wetsaanpassing een adviesrecht over de groepsgrootte in het basisonderwijs. Ook volle klassen zijn een bron van werkdruk, aldus leraren.[156] Met de voorgenomen wetsaanpassing krijgen zij hierover meer te zeggen. De raad geeft de voorkeur aan deze weg van inspraak over de groepsgrootte op een individuele school, boven het instellen van een landelijke (maximum) norm voor de klassengrootte. De besluitvorming over de groepsgrootte vraagt namelijk maatwerk op schoolniveau.[157] Onderwijskundige, personele, financiële en organisatorische factoren kunnen per school verschillen. Scholen maken dan ook zelf onderbouwde keuzes over de groepsgrootte. Om in die besluitvorming de positie van personeel en ouders te borgen, is het belangrijk dat de medezeggenschapsraad wordt betrokken.

151 McKinsey & Company, 2020; Rijksoverheid, 2020.
152 Donck & Budding, 2020.
153 In oktober 2020 naar de Tweede Kamer gestuurd, zie https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financiering-onderwijs/documenten/kamerstukken/2020/10/16/wv-vereenvoudiging-bekostiging-po-k2
154 Onderwijsraad, 2018e.
155 Zie https://www.internetconsultatie.nl/medezeggenschap
156 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2021.
157 Ibid.

5.2 Help scholen via netwerken en benchmarks van elkaar te leren

De raad adviseert de overheid om de bestaande platforms en netwerken die informatie over de organisatie van het onderwijs bij elkaar brengen, te blijven ondersteunen en actief gebruik ervan te stimuleren. Scholen kunnen veel van elkaar leren – zeker waar het gaat om een andere inzet van personeel, andere organisatie van het onderwijs, efficiëntere administratie en andere zaken die ten goede komen aan beheersing van de werkdruk van leraren en de verdere ontwikkeling van het onderwijs.

Via directe contacten, regionale netwerken en landelijke benchmarks kunnen scholen van elkaar zien welke keuzes ze maken bij de inzet van personeel en de organisatie van het onderwijs. Door hierover met elkaar te praten kunnen scholen wellicht zelf veranderingen doorvoeren die de werkbelasting van leraren verlagen en de kwaliteit van het onderwijs verhogen.

In navolging van het advies van de raad uit 2018[158] is een website gemaakt waar de inkomsten en uitgaven van alle schoolbesturen openbaar zijn in te zien.[159] Daarnaast heeft de sector zelf – met subsidie van de overheid – onlangs een benchmark gelanceerd waar schoolbesturen elkaar makkelijk op deze gegevens kunnen vergelijken.[160] Met de *Benchmark PO&VO* kunnen schoolbesturen hun eigen bestedingen vergelijken met die van andere besturen en op diverse gemiddelden, naar onderwijstype, denominatie, bestuursomvang en gemeente of provincie. Zo kunnen schoolbesturen van elkaar leren. In de loop van 2021 zal ook informatie over de onderwijskwaliteit worden opgenomen.

De *Benchmark PO&VO* is een aanvulling op het platform *Scholen op de kaart*, dat informatie verzamelt over hoe individuele scholen hun onderwijs organiseren en hoe zij daarbij de kennis en expertise van professionals inzetten. Het gaat hier onder meer over:

- inzet van vakleerkrachten en specialisten;
- groepsindeling van leerlingen (leerstofjaarklassen, niveaugroepen enzovoorts);
- samenwerking met kinderopvang (voor-, tussen- en naschools);
- samenwerking met ouders.

De raad adviseert om de informatie uit deze benchmarks toegankelijk te maken voor iedereen. Waar *Scholen op de kaart* vooral is ingericht om ouders te helpen bij het kiezen van een school voor hun kind(eren), is deze informatie ook nuttig om zowel binnen als tussen scholen het gesprek te voeren (zie ook de diverse kaders in hoofdstuk 4). De *Benchmark PO&VO* is gericht op – en alleen toegankelijk voor – schoolbesturen. Ook deze informatie zou voor schoolteams toegankelijk moeten zijn. Wat doen vergelijkbare scholen anders? Waarom doen zij dat? Wat zijn de voor- en nadelen van die manier van werken? Het is belangrijk dat deze informatie toegankelijk en beschikbaar is voor de schoolteams. Zo kunnen ze zowel in teamverband als met andere scholen sparren over prioriteiten en aanpak en – met de eigen context, populatie en doelstellingen voor ogen – over zinvolle aanpassingen daarin.

5.3 Blijf investeren in werkdrukvermindering en onderwijsontwikkeling

Naast een structurele verhoging van de lumpsumbekostiging adviseert de raad de overheid te blijven investeren in gerichte maatregelen die de werkdruk van leraren verminderen en een bijdrage leveren aan onderwijsontwikkeling. Wel herhaalt de raad hier zijn waarschuwing om terughoudend te zijn met doelsubsidies.[161]

Een gerichte maatregel is bijvoorbeeld een continue evaluatie van de inzet van de zogeheten werkdrukmiddelen. Dit zijn extra financiële middelen waarmee alle scholen naar eigen inzicht maatregelen kunnen nemen die de werkdruk van hun leraren verminderen.

158 Onderwijsraad, 2018e.
159 https://informatieproducten.duo.rijkscloud.nl/jaarrekeninggegevens/
160 https://www.benchmarkpovo.nl/news/Hoe-werkt-de-benchmark---/36
161 Onderwijsraad, 2018e en 2019b.

Waar de ene school behoefte heeft aan een conciërge, zet een andere school de middelen in voor een extra onderwijsassistent om de leraar meer ondersteuning in de klas bieden. Weer andere scholen zetten een eventmanager in, die bij het plannen en organiseren van activiteiten werk uit handen van leraren neemt.

Werkdrukakkoord draagt bij aan eigenaarschap, autonomie en effectieve bestedingen
Het Werkdrukakkoord van februari 2018 heeft bij nagenoeg alle schoolbesturen geleid tot 'het goede gesprek' op school.[162] Het akkoord mikt op vermindering van de werkdruk van leraren en een rechtmatige en effectieve besteding van middelen. Voorop staat dat scholen zélf bepalen hoe ze de werkdrukmiddelen inzetten. Doordat leraren mogen meedenken over de besteding, ervaren zij meer zeggenschap over de eigen situatie. Het versterkt ook de competenties van het team om problemen rondom werkdruk gezamenlijk aan te pakken.[163]

Uit de tussenevaluatie blijkt dat scholen de werkdrukmiddelen voornamelijk inzetten voor extra personeel,[164] voor de aanschaf van nieuwe materialen en voor professionaliseringsactiviteiten.[165] Leraren krijgen hierdoor meer tijd en mogelijkheden om zelf te bepalen wanneer ze welke taak uitvoeren, en de werkdruk gaat aantoonbaar omlaag. Het aantal personeelsleden dat vaak of altijd extra hard moet werken is in 2020 bijna 8 procentpunt gedaald ten opzichte van 2017.

Niet iedereen heeft er echter (al) profijt van gehad. Zo zal een onderwijsassistent voor de bovenbouw of een extra groepsleerkracht voor groep 3 de werkdruk van een deel van de leraren verlichten, maar merken collega's in andere groepen daar minder of niets van. Het is dus zaak het effect van de werkdrukmiddelen op de lange termijn te monitoren. De middelen blijven in ieder geval tot het schooljaar 2024/2025 beschikbaar.[166]

Ook de recente regeling *SchoolKRACHT* is een voorbeeld van een gerichte investering die onderwijsontwikkeling stimuleert.[167] Bij deelname aan de regeling krijgen scholen een impuls om de plannen en ideeën uit te voeren die nu door gebrek aan geld, tijd of draagvlak blijven liggen. Deze subsidieregeling richt zich zowel op onderwijsontwikkeling als op versterking van de samenwerking. Het overweldigende aantal aanmeldingen voor deze regeling laat zien dat scholen met onderwijsontwikkeling aan de slag willen.

Twee andere voorbeelden van gerichte overheidsinvesteringen zijn de experimenten *Regelluwe scholen* en *Ruimte in Onderwijstijd*. Bij het experiment *Regelluwe scholen* krijgen veertig scholen meer ruimte om de ervaren regeldruk aan te pakken. Zij mogen afwijken van diverse wettelijke verplichtingen, waaronder de onderwijstijd, het curriculum, de examenprogramma's en bevoegdheden in het voortgezet onderwijs, als zij denken dat het onderwijs op hun school hierbij gebaat is. Het idee is te evalueren of deze ruimte ten goede komt aan de doelmatigheid en kwaliteit van het onderwijs.[168] Het experiment *Ruimte in Onderwijstijd* staat twintig basisscholen toe gedurende de looptijd van het experiment flexibeler om te gaan met de lesuren. De scholen mogen afwijken van de normale vakanties en de schoolweek van vijf dagen. Ook mogen andere professionals onder voorwaarden maximaal honderd uur per jaar lesgeven. Denk aan een vakspecialist in muziek of in programmeren. De eerste meting laat zien dat schoolleiders en leraren van de twintig deelnemende scholen positieve effecten verwachten van de geboden ruimte.[169] De registratie en planning zullen in het begin extra tijd en administratie vergen, maar ze denken dat de onderwijskwaliteit erop vooruit zal gaan en de eigen school aantrekkelijker wordt voor (nieuwe) collega's.

De raad herhaalt hier de aanbeveling terughoudend te zijn met doelsubsidies.[170] Bij doelfinanciering zet de overheid een sterk sturingsinstrument in om specifieke doelen of bestedingswijzen te bewerkstelligen. Dat staat al snel op gespannen voet met de autonomie en de grondwettelijk gewaarborgde vrijheid van inrichting van bijzondere scholen. De raad meent

162 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2021.
163 Donck & Budding, 2020. Zie ook https://sbe.vu.nl/nl/nieuws-agenda/nieuwsarchief/2020/jul-sep/werkdrukakkoord-scholen-middel-tot-empowerment.aspx#.YAs28-ideHt
164 Er worden met name onderwijsassistenten, vakleerkrachten voor gym of muziek en invalleerkrachten aangetrokken.
165 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2021.
166 Ibid.
167 https://www.dus-i.nl/subsidies/schoolkracht
168 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2019.
169 De Graaf, Van den Berg, Van der Ven, De Geus, Suijkerbuijk & Van der Vegt, 2021.
170 Onderwijsraad, 2018e en 2019b.

dat doelsubsidies wel geschikt zijn om in bepaalde gevallen een aanjaagfunctie te vervullen, zodat initiatieven ontstaan die zonder die extra middelen niet tot stand waren gekomen.

De meerwaarde van de genoemde projecten zit in het vergaren van inzichten in mogelijke beleidsaanpassingen die voor de hele sector kunnen bijdragen aan de versterking van het werkplezier en de onderwijskwaliteit. Slechts een handjevol scholen komt in eerste instantie in aanmerking voor deelname.[171] Het is cruciaal de experimenten en daaruit voortvloeiende initiatieven te evalueren. En het is aan de overheid de uitkomsten actief te verspreiden en effectieve initiatieven te promoten, om te voorkomen dat scholen zelf het wiel gaan uitvinden of met beleid aan de slag gaan waarvan bekend is dat het niet of minder effectief is.

5.4 Versterk scholing van leraren en schoolleiders

Naast organisatorische en culturele aanpassingen in de school (hoofdstukken 3 en 4) is het zaak de competenties van leraren en schoolleiders te versterken, zodat zij beter in staat zijn prioriteiten te stellen en deze samen met anderen gericht uit te voeren. Dit kan door zowel in de initiële opleiding als bij de verdere professionalisering van leraren en schoolleiders expliciet aandacht te blijven vragen voor onderwijsontwikkeling, samenwerking en weerbaarheid.

Het is belangrijk dat de lerarenopleidingen (toekomstige) leraren voorbereiden op alle facetten van het werken als onderwijsprofessional in de huidige context, waarin samenwerking, aandacht voor onderwijsontwikkeling, en weerbaarheid tegen grote verwachtingen van buiten van belang zijn. De lerarenopleiding zou hiertoe, in zowel de initiële als post-initiële trajecten, meer aandacht kunnen besteden aan de leiderschapskwaliteiten die leraren nodig hebben in hun rol als onderwijsregisseur. Deze rol vereist dat leraren andere professionals kunnen aansturen (bijvoorbeeld specialisten en onderwijsondersteuners), dat ze kunnen samenwerken in teams, en organisatiestructuren en processen kunnen beïnvloeden.[172]

Een goede beroepsuitoefening vereist dat leraren bereid én in staat zijn om samen te werken met collega's en andere professionals binnen en buiten de school. De leraar moet zich in zijn regisseursrol kunnen bewegen tussen verschillende praktijken. Hoe die samenwerking vorm kan krijgen en met wie, zal per situatie verschillen. Het ligt ook aan de specifieke rol(len) die de leraar vervult zoals groepsleraar, vakleerkracht, intern begeleider, directeur, zorgcoördinator.[173] Het gaat bijvoorbeeld om samenwerking met collega-leraren, schoolleider en onderwijsassistenten binnen de school, maar ook om samenwerking met andere specialisten die binnen de school ondersteuning aan leerlingen bieden. Buiten de school moeten leraren ook met ouders en professionals uit andere disciplines samenwerken, bijvoorbeeld als het gaat om jeugdwerk, gezondheidszorg en buitenschoolse opvang.

Competent zijn in al deze vormen van samenwerking vraagt dat leraren een open houding hebben, bereid zijn te leren van anderen, zowel van mede-leraren als van andere professionals in en om de school. Een gezamenlijk bepaalde en gedragen doelstelling en een duidelijke rolverdeling zijn daarbij essentieel (zie paragraaf 3.1). Leraren die niet openstaan voor (inter)professionele samenwerking en een regisseursrol daarin, zullen meer in plaats van minder werkdruk ervaren.

Versterk ook de competenties van schoolleiders. De raad onderstreept de ambitie van de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media om samen met de beroepsgroepen en sectorraden te komen tot concrete beroepsprofielen en ontwikkelpaden voor schoolleiders.[174] Deze aanbeveling deed de raad al in het advies *Een krachtige rol voor schoolleiders*.[175] Schoolleiders hebben vaak wel een lerarenopleiding gedaan, maar meestal weinig scholing met betrekking tot schoolleiderschap. De raad deed de aanbeveling om van schoolleiders een voltooide schoolleidersopleiding op masterniveau te verlangen. In die specifieke opleidingen is uitgebreid aandacht voor de strategische component van het schoolleiderschap.[176] Én voor het creëren van een professionele cultuur in de school en het team.[177] Ook bieden de opleidingen volop kans voor onderlinge kennisuitwisseling.

171 Vanwege de beperkte omvang van de regeling *SchoolKRACHT* kunnen bijvoorbeeld minder dan 200 van de ongeveer 4700 aanvragen gehonoreerd worden. Zie VOS/ABB, 1 maart 2021, https://www.vosabb.nl/veruit-meeste-scholen-uitgeloot-voor-subsidie-schoolkracht/
172 Onderwijsraad, 2016b.
173 Van Swet, 2014.
174 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2020.
175 Onderwijsraad, 2018d.
176 Cardno & Youngs, 2013; Leithwood, Seashore Louis, Anderson & Wahlstrom, 2004.
177 Krüger & Andersen, 2017; Van der Ploeg, 2017.

Geraadpleegde deskundigen

Gesprekken

De heer D. Alonso	De Hofstee, katholieke basisschool, Etten-Leur (SKPOEL)
Mevrouw S. Barel	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw M. Blesgraaf	Erasmus Universiteit Rotterdam
De heer M. Bootsma	Alan Turingschool, Amsterdam (de ASKO)
Mevrouw A. van Dam	Het Startpunt, Den Haag (De Haagse Scholen)
Mevrouw M. Doorenbos	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw D. Dussel	Lerarencollectief; Polsstok, Amsterdam (Zonova); Academica University of Applied Sciences
Mevrouw H. Feddema	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer A. Harink	Lerarencollectief; Anne Frankschool, Groningen (VCOG)
Mevrouw M. de Kleijn	Het Startpunt, Den Haag (De Haagse Scholen)
De heer R. Leuverink	Basisschool Gaanderwijs, Gaanderen (PRO8)
Mevrouw M. Lourens	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw S. Martens	Lerarencollectief; Koninklijke Kentalis
Mevrouw E. Naaijkens	Alan Turingschool, Amsterdam (de ASKO)
De heer M. Noordegraaf	Universiteit Utrecht
De heer P. Polstra	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer M. van Rijt	Brede basisschool De Vuurvogel, Helmond (QliQ Primair)
De heer P. Sleegers	BMC
De heer M. Snoek	Hogeschool van Amsterdam
Mevrouw E. Struyf	Universiteit Antwerpen
Mevrouw K. Vangrieken	Katholieke Universiteit Leuven
De heer J. van de Ven	Lerarencollectief
Mevrouw M. van de Ven	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer J. Versfelt	Stichting leerKRACHT
Mevrouw D. Weerstand	Lerarencollectief; It Ambyld, Drachten (Adenium)
Mevrouw J. van Wijngaarden	RK Maria Basisschool, Rotterdam (de RVKO)

Panelgesprek leraren

Mevrouw L. Aalbers	CBS De Zaaier, Nieuwleusen (PCO-Nieuwleusen)
De heer E. Erkelens	CBS Eben Haëzer, Polsbroek (PCPO TriVia)
Mevrouw A. van Hirtum-Smits	Montessorischool Elzeneind, Oss (SAAM)
Mevrouw B. Masseurs	ODBS De Wingerd, Roosendaal (OBO)
De heer R. Sliphorst	Daltonschool De Spaarndammerhout, Amsterdam (AWBR); Educatiefplus
Mevrouw S. Wesselman	OBS Woutertje Pieterse, Leiden (PROOLeiden-Leiderdorp)
Mevrouw R. de Zwart	Christelijk IKC De Brug, Zwijndrecht (PIT)

Panelgesprek schoolleiders

Mevrouw D. van den Brink	Openbare Montessorischool Oog in Al, Utrecht
Mevrouw L. Hidding	Don Boscoschool, Lisse en Savioschool, Hillegom (Aloysius)
Mevrouw L. Klein	Stichting PCOHS
Mevrouw L. de Kruijff	WereldKidz
Mevrouw M. Ploegman	Onderwijs- en organisatiekundige
Mevrouw L. Thien	De Vlinderboom, Ede (CNS Ede)
Mevrouw P. Veefkind	GBS Fontanus, Harderwijk (CorDeo scholengroep)

Literatuur

AOb (2017). *Tijdsbesteding leraren po en vo.* Utrecht: AOb.

Baan, J., Gaikhorst, L., & Volman, M. (2020). The involvement of academically educated Dutch teachers in inquiry-based working. *Professional Development in Education*, 46(1), 21-34.

Ballet, K., & Kelchtermans, G. (2008). Worstelen met werkdruk: de ervaring van intensificatie bij leerkrachten in het basisonderwijs. *Pedagogische Studiën*, 85(4), 32-48.

Ballet, K., & Kelchtermans, G. (2009). Struggling with workload: Primary teachers' experience of intensification. *Teaching and Teacher Education*, 25(8), 1150-1157.

Biesta, G. (2015). *Het prachtige risico van onderwijs*. Edinburgh: Phronese.

Blatchford, P., Bassett, P., Brown, P., Koutsoubou, M., Martin, C., Russell, A., … Rubie-Davies, C. (2009). *Deployment and Impact of Support Staff in Schools: The Impact of Support Staff in Schools (Results from Strand 2, Wave 2)*. London: Institute of Education, University of London.

Blesgraaf, M. (2019). Effectiviteit in aanpak van regeldruk. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht*, 31(1), 18-33.

Boderé, A., Sassenus, S., & Van Petegem, P. (2018). *Het onderwijs in de 21ste eeuw. Maatschappelijke veranderingen en hun impact op het onderwijs van vandaag en morgen*. Gent: Steunpunt Onderwijsonderzoek.

Cain, T., & Harris, R. (2013). Teachers' action research in a culture of performativity. *Educational Action Research*, 21(3), 343-358.

Cardno, C., & Youngs, H. (2013). Leadership Development for Experienced New Zealand Principals Perceptions of Effectiveness. *Educational Management Administration & Leadership*, 41, 256-271.

CAOP (2020). *Onderwijstijd: meer of minder? Internationaal vergelijkend onderzoek naar de urennorm en onderwijstijd in het primair onderwijs*. Den Haag: CAOP.

Coburn, C., Hill, H., & Spillane, J. (2016). Alignment and accountability in policy design and implementation: The Common Core State Standards and implementation research. *Educational Researcher*, 45(4), 243-251.

Depaepe, M., & Smeyers, P. (2008). Educationalization as an ongoing modernization process. *Educational Theory*, 58(4), 379.

Devos, G., Vanblaere, B., & Bellemans, L. (2018). *Stress en welbevinden bij schoolleiders: een analyse van bepalende factoren en van vereiste randvoorwaarden*. Gent: Steunpunt Onderwijsonderzoek.

Donck, O., & Budding, T. (2020). *Besluitvorming en verantwoording middelen ter verlaging van werkdruk in het primair onderwijs. Eindrapportage d.d. 16 juli 2020*. Amsterdam: Vrije Universiteit, Zijlstra Center for Public Control, Governance & Leadership.

Farley-Ripple, E., May, H., Karpyn, A., Tilley, K., & McDonough, K. (2018). Rethinking connections between research and practice in education: A conceptual framework. *Educational Researcher*, 47(4), 235-245.

Gaikhorst, L., Beishuizen, J., Roosenboom, B., & Volman, M. (2017). The challenges of beginning teachers in urban primary schools. *European Journal of Teacher Education*, 40(1), 46-61.

De Graaf, D., Van den Berg, E., Van der Ven, K., De Geus, W., Suijkerbuijk, A., & Van der Vegt, A. (2021). *Andere tijden. Achtergrondschets en eerste meting monitor Experiment Ruimte in Onderwijstijd*. Amsterdam/Utrecht: SEO Economisch Onderzoek/Oberon.

Gubbels, J., Netten, A., & Verhoeven, L. (2017). *Vijftien jaar leesprestaties in Nederland. PIRLS-2016*. Nijmegen: Radboud Universiteit, Expertisecentrum Nederlands.

Guskey, T. (2002). Does it make a difference? Evaluating professional development. *Educational Leadership*, 59(6), 45-51.

Harris, A., & Jones, M. (2010). Professional learning communities and system improvement. *Improving Schools*, 13, 172-181.

Hargreaves, A. (2019). Teacher collaboration: 30 years of research on its nature, forms, limitations and effects. *Teachers and Teaching*, 25(5), 603-621.

Henrichs, L., Schot, W., Zuiker, I., Bakx, A., Soeterik, I., Edzes, H., … Exalto, R. (2018). Educational research labs in the Netherlands: A joint venture in connecting the worlds of educational practice and research. *EAPRIL Proceedings*, 4, 203-220.

Honig, M., & Hatch, T. (2004). Crafting coherence: How schools strategically manage external demands. *Educational Researcher*, 33(8), 16-30.

Hood, L. (2009). "Platooning" instruction: Districts weigh pros and cons of departmentalizing elementary schools. *Harvard Education Letter*, 25(6), 1-6.

Hooge, E., & Collignon, D. (2014). Socialisation at School: The Pedagogical Dimension of the Teaching Profession in Urban Primary Schools. *Education and Society*, 32(1). 63-81.

Hooge, E., Janssen, S., Van Look, K., Moolenaar, N., & Sleegers, P. (2015). *Bestuurlijk vermogen in het primair onderwijs*. Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University.

Hooge, E., Moolenaar, N., Van Look, C., Janssen, S., & Sleegers, P. (2019). The role of district leaders for organization social capital. *Journal of Educational Administration*, 57(3), 296-316.

Inspectie van het Onderwijs (2019). *De Staat van het Onderwijs 2019*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020). *De Staat van het Onderwijs 2020*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

De Jong, A., Knijff, R., Lockhorst, D., Bulder, E., Klein, T., & Van Tartwijk, J. (2020). *Wat is de kracht van leerKRACHT?* Oplegger bij 2e infographic van effectonderzoek. Utrecht: Oberon.

Kelchtermans, G., & Deketelaera, A. (2016). The Emotional Dimension in Becoming a Teacher. In J. Loughran & M. Hamilton (Eds.), *International Handbook of Teacher Education*. Singapore: Springer.

Kennisrotonde (2019). *Hoe kunnen de kwaliteiten van onderwijsassistenten effectief worden benut in het basisonderwijs? (KR. 513).* Den Haag: Kennisrotonde.

Konrad, U., & Bakker, A. (2018). From implementer to co-designer: A teacher's changing role in a design research project. In A. Bakker (Ed.), *Design Research in Education* (pp. 246-254). London: Routledge.

Krüger, M., & Andersen, I. (2017). *De lerende schoolleider: effecten van professionalisering.* Utrecht/Den Haag: VO-Academie/NRO.

Kuiper, R. (2020). Goed onderwijs zet juist niet het kind centraal, maar de leraar. *De Volkskrant*, 27 november 2020.

Lang, F., Rohr, M., & Williger, B. (2011). Modeling success in life-span psychology: the principles of selection, optimization, and compensation. In K. Fingerman, C. Berg, J. Schmit & T. Antonucci (Eds.), *The Handbook of Life-Span Development* (pp. 57-85). New York: Springer Publishing Company.

Ledoux, G., Roeleveld, J., Veen, A., Karssen, M., Van Daalen, M., Blok, H., ... Driessen, G. (2015). *Het onderwijsachterstandenbeleid onderzocht. Werkt het zoals bedoeld?* Nijmegen/Amsterdam: Radboud Universiteit, ITS/Kohnstamm Instituut.

Ledoux, G. & Waslander, S., m.m.v. Eimers, T. (2020). *Evaluatie passend onderwijs. Eindrapport Mei 2020.* Amsterdam/Tilburg/Nijmegen: Kohnstamm Instituut/TIAS School for Business and Society/KBA Nijmegen.

Leithwood, K., Seashore Louis, K., Anderson, S., & Wahlstrom, K. (2004). *How leadership influences student learning. Review of research.* Minnesota/Toronto: University of Minnesota/ University of Toronto.

Lindemann, B., & Van Eijck, K. (2013). *De positionering en maatschappelijke opdracht van de school. Versterken van maatschappelijke waardecreatie door de school.* Amsterdam/ Utrecht: Vrije Universiteit, Het Zijlstra Center/ PO-Raad.

Little, J. (1990). The persistence of privacy: Autonomy and initiative in teachers' professional relations. *Teachers College Record*, 91(4), 509-536.

Liu, Y., & Watson, S. (2020). Whose leadership role is more substantial for teacher professional collaboration, job satisfaction and organizational commitment: a lens of distributed leadership. *International Journal of Leadership in Education,* 18 November.

Markworth, K., Brobst, J., Ohana, C., & Parker, R. (2016). Elementary content specialization: Models, affordances, and constraints. *International Journal of STEM Education*, 3(1), 16.

März, V., Gaikhorst, L., Mioch, R., Weijers, D., & Geijsel, F. (2018). *Van acties naar interacties: Een overzichtsstudie naar de rol van professionele netwerken bij duurzame onderwijsvernieuwing.* Amsterdam/Diemen: Universiteit van Amsterdam, RICDE/NSO-CNA Leiderschapsacademie.

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

Meelissen, M., Hamhuis, E., & Weijn, L. (2020). *Leerlingprestaties in de exacte vakken in groep 6 van het basisonderwijs: Resultaten TIMSS-2019.* Enschede: Universiteit Twente.

Meijnen, W. (Red.) (2003). *Onderwijsachterstanden in basisscholen.* Antwerpen: Garant.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2019). *Vermindering regeldruk OCW.* Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet onderwijs en Media aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 22 maart 2019. TK 2018-2019, 29 546, nr. 30.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2020). Beleidsreactie bij het rapport van McKinsey & Company over de doelmatigheid en toereikendheid van de

bekostiging in het funderend onderwijs. Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet onderwijs en Media aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 15 september 2020. TK 2020-2021, 31 293 / 31 289, nr. 548.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2021). *Werken in het onderwijs.* Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 12 februari 2021. TK 2020-2021, 27 923, nr. 416.

Moolenaar, N., Daly, A., & Sleegers, P. (2010). Occupying the principal position: examining relationships between transformational leadership, social network position, and schools' innovative climate. *Educational Administration Quarterly*, 46(5), 623-670.

Moran, K., & Larwin, K. (2017). Building administrator's facilitation of teacher leadership: Moderators associated with teachers' reported levels of empowerment. *Journal of Organizational and Educational Leadership*, 3(1), Article 2.

National Research Council. (2002). *Scientific research in education*. Washington, DC: The National Academy Press.

Noordegraaf, M., & Van Loon, N. (2017). Versterken van professioneel vermogen in het onderwijs. In N. van Engen (Ed.), *Wat is goed onderwijsbeleid? Essays over goed, zinvol en effectief onderwijsbeleid* (pp. 46-49). Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Noordegraaf, M., Van Loon, N., Heerema, M., & Weggemans, M. (2015). *Professioneel vermogen in het primair onderwijs*. Utrecht: Universiteit van Utrecht, Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap.

OESO (2019), *Education at a Glance 2019: OECD Indicators*. Parijs: OESO.

Onderwijsraad (2005). *Kwaliteit en inrichting van de lerarenopleidingen*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2008). *Onderwijs en maatschappelijke verwachtingen*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2013a). *Grenzen aan kleine scholen*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2013b). *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2014). *Toegevoegde waarde: een instrument voor onderwijsverbetering – niet voor beoordeling*. Den Haag: Onderwijsraad.

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

Onderwijsraad (2016b). *De volle breedte van onderwijskwaliteit*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2018a). *Curriculumvernieuwing*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2018b). *Toets wijzer*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2018c). *Doordacht digitaal*. Den Haag: Onderwijsraad.

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

Onderwijsraad (2018e). *Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2019a). *Doorgeschoten differentiatie*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2019b). *Samen ten dienste van de school*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2020). *Steeds inclusiever*. Den Haag: Onderwijsraad.

Oude Groote Beverborg, A., Sleegers, P., Moolenaar, N., & Van Veen, K. (2020). Fostering sustained teacher learning: a longitudinal assessment of the influence of vision building and goal interdependence on information sharing. *School Effectiveness and School Improvement*, 31(4), 576-604.

Philipp, A., & Kunter, M. (2013). How do teachers spend their time? A study on teachers' strategies of selection, optimisation, and compensation over their career cycle. *Teaching and Teacher Education*, 35, 1-12.

Van der Ploeg, S. (2017). *Metastudie effectiviteit Lerarenbeurs. Eindrapport*. Rotterdam: Ecorys.

Rijksoverheid (2020). *Fundament op orde: kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen. #Hoedan. Brede maatschappelijke heroverweging*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Rusinovic, K., & Theisens, H. (2019). *Kennisinfrastructuur voor onderwijs. Een internationaal perspectief*. Den Haag: Haagse Hogeschool.

Ryan, R., & Deci, E. (2000). Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being. *American Psychologist*, 55(1), 68.

Saunders, W., Goldenberg, C., & Gallimore, R. (2009). Increasing achievement by focusing grade-level teams on improving classroom learning: A prospective, quasi-experimental study of title I schools. *American Educational Research Journal*, 46, 1006-1033.

Van Schaik, P., Volman, M., Admiraal, W., & Schenke, W. (2018). Barriers and conditions for teachers' utilisation of academic knowledge. *International Journal of Educational Research*, 90, 50-63.

Van Schaik, P., Schenke, W., Admiraal, W., & Volman, M. (2020). Het stimuleren van een lerende cultuur. Vier typen schoolleiders. *SchoolManagement Totaal*, 22(2), 20-22.

Schaufeli, W., & Bakker, A. (2004). Job demands, job resources, and their relationship with burnout and engagement: a multi-sample study. *Journal of Organizational Behavior*, 25, 293-315.

Shaked, H., & Schechter, C. (2017). School principals as mediating agents in education reforms. *School Leadership & Management*, 37(1-2), 19-37.

Skaalvik, E., & Skaalvik, S. (2014), Teacher self-efficacy and perceived autonomy: relations with teacher engagement, job satisfaction, and emotional exhaustion. *Psychological Reports*, 114(1), 68-77.

Smit, F., Driessen, G., & Van Kuijk, J. (2015). *Variatie in schooltijd en onderwijskwaliteit. Een internationale literatuurstudie naar effecten van verschillende invullingen van de onderwijstijd op de onderwijskwaliteit*. Nijmegen: Radboud Universiteit, ITS.

Snoek, M., Bekebrede, J., Hanna, F., Creton, T., & Edzes, H. (2017). The contribution of graduation research to school development: graduation research as a boundary practice. *European Journal of Teacher Education*, 40(3), 361-378.

Snoek, M. (2017). The Teaching Profession in the Netherlands: From Regulative Structures to Collaborative Cultures. In J. Heijmans & J. Christians (Eds.), *The Dutch way in Education. Teach, learn and lead the Dutch way* (pp. 91-107). Helmond: Onderwijs maak je Samen.

Somech, A., & Drach-Zahavy, A. (2007). Schools as team-based organizations: A structure-process-outcomes approach. *Group Dynamics: Theory, Research, and Practice*, 11, 305-320.

Spillane, J., Parise, L., & Sherer, J. (2011). Organizational routines as coupling mechanisms: policy, school administration, and the technical core. *American Educational Research Journal*, 48(3), 586-619.

Strong, L., & Yoshida, R. (2014) Teachers' Autonomy in Today's Educational Climate: Current Perceptions From an Acceptable Instrument. *Educational Studies*, 50(2), 123-145

Van Swet, J. (2014). *Leerkracht in Samenwerken. Professioneel samenwerken met de omgeving aan ontwikkelingskansen van leerlingen*. Tilburg: Fontys Hogescholen.

TNO (2019). *Werkdruk in het onderwijs*. Den Haag: TNO.

TNO (2020). *NEA 2019 Tabellen. Specifiek voor de sector Primair Onderwijs*. Den Haag: TNO.

Turkenburg, M. (2008). *De school bestuurd. Schoolbesturen over goed bestuur en de maatschappelijke opdracht van de school*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Uiterwijk-Luijk, L., Krüger, M., & Volman, M. (2019). Promoting inquiry-based working: Exploring the interplay between school boards, school leaders and teachers. *Educational management administration & leadership*, 47(3), 475-497.

Vangrieken, K., & Kyndt, E. (2020). 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.

De Vos, K., Fontein, P., & Vrielink, S. (2020). *Loopbaanmonitor Onderwijs 2020*. Tilburg/ Arnhem: CentERdata/MOOZ.

Vrielink, S., & Wartenbergh-Cras, F. (2020). *Tijdsbesteding door leraren basisonderwijs. Onderzoeksnotitie op basis van TALIS 2018*. Utrecht: MOOZ Onderzoek.

De Vries, S., Roorda, G., & Van Veen, K. (2017). *Lesson Study: Een effectieve en bruikbare professionaliseringsbenadering voor de Nederlandse context?* Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Wartenbergh, F., Bendig, J., Sapulete, S., De Wilde, P., Vrielink, S., Ouwehand, K., & Van der Boom, E. (2020). *Teaching and Learning International Survey (TALIS) 2018. Nationaal rapport basisonderwijs*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

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

Weggemans, M. (2016). *Co-producing capability: The effects of people management activities on professional capability of teachers in secondary education*. Utrecht: Universiteit Utrecht/VO-raad.

Colofon

Goed onderwijs voor iedereen: daar draagt de Onderwijsraad aan bij. De raad geeft al meer dan honderd jaar 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 en staat tegelijkertijd midden in de samenleving en het onderwijs. De adviezen worden gevoed door kennis en ervaring uit het onderwijsveld en de praktijk van onderwijswetgeving en -beleid. En ze zijn gebaseerd op wetenschappelijke kennis en inzichten. 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
Edith Hooge (voorzitter)
Iliass El Hadioui
Jasmijn Kester
Pieter Huisman
René Kneyber
Cor van Montfort
Susan te Pas
Rob Schuur (vice-voorzitter)
Monique Volman
Herman van de Werfhorst
Mirjam van Leeuwen (secretaris)

Toegevoegde leden voor dit advies
Arnold Jonk
Daisy Mertens

Nr. 20210040/1199, maart 2021
Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2021
ISBN 978-94-6121-074-6

Bestellingen van publicaties
Onderwijsraad
Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag
secretariaat@onderwijsraad.nl
(070) 310 00 00

Ontwerp
thonik

Fotografie
Edwin Walvisch

Visualisatie
Things To Make And Do

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

Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag

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