

De tekorten aan leraren zijn hoog en moeilijk op te vangen. Als gevolg van extra investeringen in het onderwijs – die op zich leiden tot vermindering van werkdruk – zal de vraag naar leraren nog verder toenemen. Het lerarentekort heeft meer dan andere tekorten in de collectieve sector een acuut karakter, doordat klassen moeten worden samengevoegd en in het ergste geval naar huis moeten worden gestuurd. Dat versterkt de werkdruk, waardoor het ziekteverzuim toeneemt en het tekort weer groeit. Het tekort te beschouwen als tijdelijk probleem en te wachten tot de economie inzakt en de relatieve aantrekkelijkheid van het leraarsberoep toeneemt, is voor het onderwijs daarom geen begaanbare weg.

De aantrekkelijkheid en de status van het leraarschap zijn de afgelopen decennia gedaald. De aanvangssalarissen zijn opgetrokken, maar de salarisontwikkeling en de carrièremogelijkheden blijven achter bij de markt. Datzelfde geldt voor de arbeidsomstandigheden (huisvesting, ICT). Sinds het verschijnen van het rapport van de Commissie Toekomst Leraarschap in november 1993<sup>2</sup> zijn er veel maatregelen genomen om de status en het imago van het leraarsberoep te verbeteren. De laatste jaren is daar – mede naar aanleiding van de klassenverkleining in het basisonderwijs – de aandacht voor tekorten bijgekomen. De huidige aanpak schiet volgens AEF op twee punten fundamenteel te kort:

· *onvoldoende ruimte voor verscheidenheid*

het onderwijs wordt nog steeds gekenmerkt door een grote regeldrift, die zijn oorsprong vindt in het gelijkheidsbeginsel en het georganiseerd overleg, waarin zaken dichtgeregeld worden. Centrale kaders belemmeren de mogelijkheden voor lokaal maatwerk. In de recent uitgebrachte brief 'Onderwijs in stelling: kracht en creativiteit voor de kennissamenleving'<sup>3</sup> doen de bewindslieden van OCenW dan ook terecht voorstellen voor verdergaande deregulering

· *closed shop-karakter*

het onderwijs heeft sterk het karakter van een afgesloten domein van de arbeidsmarkt ('pedagogische provincie'), met eigen opleidingen, eigen toetredingsregels (bevoegdheidseisen) en weinig mobiliteit van en naar sectoren buiten het onderwijs. De nadruk ligt op de leraar als beroepsgroep, niet op de school als arbeidsorganisatie. Ook in het zelfbeeld van leraren is er sprake van een kloof met de marktsector. Dit 'closed shop'-karakter beperkt de mogelijkheden om niet-leraren te betrekken bij het werk in de scholen en daarmee meer en andere handen in de klas te krijgen.

### Innovatiekoers

De huidige maatregelen om het lerarentekort aan te pakken richten zich vooral op werving van nieuwe leraren (en onderwijsassistenten), waarbij het closed shop-karakter van het onderwijs maar in beperkte mate ter discussie wordt gesteld. Discussies over de vraag of en wanneer zij-instromers en leraren-in-opleiding aan de bevoegdheidseisen moeten voldoen illustreren dit. Volgens AEF zijn de tekorten zo urgent dat het onderwijs niet kan vasthouden aan het closed-shop-karakter van de pedagogische provincie. De luiken moeten open.

### De school in 2005<sup>1</sup>

Een aanpak van het lerarentekort in het onderwijs

Pieterjan van Delden en Ronald Ulrich

Er is een grote maatschappelijke betrokkenheid bij het onderwijs. Zowel burgers als bedrijven zijn bereid in onderwijs te investeren, zo blijkt uit de Onderwijsmeter<sup>4</sup> en uit toename van sponsoring van scholen door bedrijven. Deze betrokkenheid moet gemobiliseerd worden, door mensen van buiten het onderwijs in te zetten binnen de school en daarmee de leraar te ontlasten. Er moeten nieuwe onderwijsconcepten worden ontwikkeld, waardoor hetzelfde werk met minder mensen gedaan kan worden. Dat is noodzakelijk, want werving van nieuwe leraren zal de komende jaren niet toereikend zijn om de tekorten op te vangen. In principe zou ICT een belangrijke rol kunnen spelen, maar de praktijk van dit moment leert dat ICT wel bijdraagt aan onderwijs-op-maat, maar (nog) niet leidt tot minder werk voor de leraar. AEF stelt een aanpak voor, gericht op meer en andere handen in en rond de klas. Deze aanpak is uitgewerkt in het concept van 'fysieke' dienstverlening door de directe omgeving aan de school. Dat gaat er van uit dat partijen rond de school als partner met de school gaan samenwerken en de school ondersteunen. Deze ondersteuning kan verschillende vormen aannemen: personeel, expertise, geld of voorzieningen. Dit concept sluit aan bij de domeinbenadering, de gedachte dat maatschappelijke betrokkenheid voor velen het sterkst is bij de directe omgeving. De dienstverlening kan afkomstig zijn van allerlei partijen, zoals bedrijven, maatschappelijke instellingen, vrijwilligers, ouders en studenten. In de volgende paragraaf worden een aantal voorbeelden beschreven. AEF stelt voor deze aanpak uit te werken in een aantal grootschalige experimenten, waaraan consortia van lokale partijen meedoen.

*Voorwaarden voor een dergelijke aanpak zijn:*

- lokale regie, gericht op het bij elkaar brengen van de partijen en het zorgen voor afstemming
- ruimte voor verscheidenheid, zodat optimaal kan worden ingespeeld op lokale mogelijkheden.

#### **Praktische voorstellen**

Er worden voorbeelden gegeven van mogelijke invullingen van het concept 'fysieke' dienstverlening.

#### *Bedrijven adapteren scholen*

Tussen bedrijven en een school worden afspraken gemaakt over de bijdrage van het bedrijf aan de school. Daarbij zijn verschillende invalshoeken denkbaar:

- financieel: het bedrijf stelt middelen beschikbaar voor bijvoorbeeld huisvesting, ICT of lesmateriaal (eventueel in natura)
- management: het bedrijf ondersteunt het schoolmanagement, bijvoorbeeld in de relaties met de omgeving of door coaching van de schoolleider door een manager van het bedrijf
- ondersteuning: het bedrijf stelt ondersteunend personeel beschikbaar, bijvoorbeeld systeem- of netwerkbeheerders, administratieve ondersteuning of personele ondersteuning bij activiteiten in het kader van de brede school
- leerlingbegeleiding: het bedrijf stelt personeel beschikbaar dat de leraar ondersteunt bij leerlingbegeleiding

· leraren: praktijkdeskundigen geven les als (vak)docent.

Het bedrijf investeert in de school ('adoptie') in ruil voor (eventuele) ontwikkeling van werknemers (onderwijs als proeftuin) en behoud van het voorzieningenniveau en de kwaliteit van het onderwijs, als voorwaarde voor een adequaat opgeleide beroepsbevolking (lange termijnbelang).

De mogelijkheden en de wijze van uitwerking zullen per bedrijf verschillen. Ook tussen gemeenten zullen verschillen bestaan, mede afhankelijk van het karakter van het lokale bedrijfsleven. Zo zullen in Utrecht en Amsterdam – met een groot aandeel zakelijke dienstverlening en een hoog opgeleide beroepsbevolking – bedrijven wellicht meer personele capaciteit beschikbaar stellen, terwijl het Rotterdamse bedrijfsleven misschien meer financiële ondersteuning zal bieden. In alle gevallen is sprake van ontlasting van de school c.q. de leraar, zodat leraren zich meer kunnen concentreren op het primaire proces.

Niet alleen de school hoeft baat te hebben bij adoptie, er zijn ook mogelijke voordelen voor het bedrijf. Zo kunnen er afspraken gemaakt worden over uitwisseling van personeel. Dit biedt personeel uit het onderwijs en uit het regionale bedrijfsleven de mogelijkheid om (tijdelijk) elders te werken en nieuwe competenties te verwerven. Werknemers uit het bedrijfsleven kunnen in het onderwijs vaardigheden opdoen, die ze in hun verdere carrière kunnen gebruiken (onderwijs als leerschool), leraren krijgen perspectief op een baan buiten de eigen sector. Een dergelijke aanpak geeft werken in het onderwijs meer het karakter van een tijdelijke carrièrestap.

Adoptie kan een belangrijke bijdrage leveren aan vermindering van het lerarentekort. Er zijn circa 9.000 scholen voor PO en VO. Nederland kende in 1999 3.250 bedrijven in de (CBS-categorie) zakelijke dienstverlening met minimaal 50 medewerkers. Stel dat 30% van deze bedrijven een school adopteert en hiervoor jaarlijks 0,5 fte beschikbaar stelt. Dit zou betekenen dat circa 500 fte beschikbaar komt.

### **Vrijwilligers**

Doordat steeds meer vrouwen werken, neemt de rol van ouders in de school af. Een alternatief vormt de groep 55-65-jarigen die het arbeidsproces (gedeeltelijk) hebben verlaten, dus veel vrije tijd hebben en vaak bereid zijn een deel van die tijd in te zetten voor maatschappelijke doeleinden.

De afgelopen jaren hebben jaarlijks circa 170.000 personen vroegtijdig het arbeidsproces verlaten (VUT, vroeggepensioneerden). Als 2% hiervan 8 uur per week zou worden ingezet dan betekent dit een toevoeging van 756 fte. Bij een percentage van 5% kan 1.889 fte worden ingezet.

### **Studenten**

Een andere mogelijkheid is het inschakelen van studenten, hetzij in het kader van hun studie (stage, praktijkopdracht, duale opleiding), hetzij als bijbaantje. Gemiddeld werken studenten circa 10 uur per week. Werkzaamheden binnen het onderwijs vormen een goed alternatief voor vakken vullen. Mogelijkheden liggen op het gebied van ondersteuning van de leraar op het eigen vakgebied

(met name interessant voor tekortvakken, zoals economie en informatica), leerlingbegeleiding, organisatorisch werk et cetera. In het studiejaar 1998/1999 namen 399.000 studenten deel aan het hoger beroepsonderwijs of wetenschappelijk onderwijs. Voor 2001/2002 en volgende jaren worden circa 390.000 studenten verwacht. Als 5% van deze 390.0000 studenten 10 uur per week binnen het onderwijs werkt komt er 5.417 fte extra beschikbaar.

### 'Randstadmanagement'

Al deze vormen van 'fysieke' dienstverlening vragen om het bij elkaar brengen van partijen en het maken van afspraken, vergelijkbaar met de rol van een uitzendbureau. Het gaat om het aanspreken van partijen op hun lokale maatschappelijke betrokkenheid, matchen van vraag en aanbod en het vormgeven van gedeelde verantwoordelijkheid voor de school, vastgelegd in managementafspraken. Scholen zijn niet in staat deze regiefunctie te vervullen. Lokaal 'randstadmanagement' als opvangformule van buitenaf vormt volgens AEF een onlosmakelijk onderdeel van fysieke dienstverlening op een professioneel niveau.

### Veranderingsstrategie

Zoals bij alle veranderingsprocessen zal ook hier 1/3 van het onderwijsveld enthousiast zijn, 1/3 zal overtuigd moeten worden en 1/3 zal zich tegen deze ontwikkeling verzetten.

Het is van groot belang niet te blijven hangen in theoretische discussies, maar op een beperkt aantal locaties aan de slag te gaan en de effecten (in termen van extra beschikbaar personeel en andere vormen van ondersteuning) en condities voor een succesvolle aanpak in beeld te brengen.

AEF stelt een aanpak voor waarbij als voorbeeldprojecten lokale proeftuinen worden gecreëerd, waarbinnen sprake is van een grote mate van vrijheid en betrokkenen zo min mogelijk gebonden zijn aan de reguliere onderwijsregulering (hetzij OCenW-voorschriften, hetzij afspraken tussen sociale partners in het onderwijs). Daarbij zou begonnen moeten worden met een beperkt aantal gemeenten. Als deze aanpak succesvol blijkt te zijn, kan het aantal deelnemende gemeenten geleidelijk worden uitgebreid. De overheid zou dergelijke experimenten op twee manieren moeten ondersteunen.

In de eerste plaats door maximaal ruimte te bieden om naar creatieve oplossingen te zoeken. Voor zover de bestaande regelgeving daarvoor een belemmering vormt, dient de overheid ontheffing te verlenen. Voorafgaand aan het experiment zal duidelijkheid moeten bestaan of de overheid (regering en Tweede Kamer) en de onderwijsorganisaties bereid zijn tot zo'n algemene ontheffingsbepaling op experimentele basis. Deze benadering sluit aan bij de D-zones of kanszones.

Daarnaast zal de overheid ook middelen beschikbaar moeten stellen, bijvoorbeeld om extra personeel aan te stellen, als substituut voor fiscale prikkels voor deelnemende burgers en bedrijven et cetera.

Selectie van deelnemende gemeenten dient plaats te vinden op basis van competitie. Daarbij kan worden aangesloten bij de aanpak die is gehanteerd

### Dinsdagmiddag 21 april 2005 in de basisschool De Zilvermeeuw in Almere-Pampus.

In het midden van het gebouw zijn een paar scheidingswanden opengetrokken. De groepen 1 en 2 zitten gecombineerd met groep 8 in een grote werkzaal. Elke leerling van groep 8 is bezig met twee of drie kinderen uit de eerste groepen, met verschillende activiteiten: voorlezen, een miniatuurdorpje inrichten of een educatief spelletje doen op een multi-scherm werkstation. Een groep van acht vrijwilligers houdt de groepjes in het oog en geeft regelmatig een aanmoediging. Daarvoor hebben ze van één van de leraren een training gehad. De oudere leerlingen worden af en toe apart genomen door een pedagoog van de regionale instelling voor jeugdzorg om te overleggen over het omgaan met jonge kinderen. Deze medewerker weet ook welke kinderen extra of bijzondere aandacht nodig hebben. Voor de groepen 3 en 4 verzorgt de openbare bibliotheek de vaste maandelijkse leesmiddag. Er wordt voorgelezen en een paar kinderen oefenen hun talen via een Ghanees kinderboek in de vertaalmodule van het schoolinformatiesysteem. Een NT2-begeleider van het vluchtelingen centrum bij Almere-Haven helpt hierbij. Verder zijn nog een paar kinderen bezig om met elkaar op het beeldscherm een stripverhaal aan te vullen met eigen teksten. Dit is een proefproject dat gesponsord wordt door een landelijk ICT-bedrijf. Een medewerker daarvan, die ook part-time bij deze basisschool werkt, kijkt hoe het gaat en stelt vragen om de kinderen op ideeën te brengen.

Groep 5 krijgt instructie door de groepsleerkracht in rekenen. Daarna oefenen de leerlingen onder begeleiding van de leraar en studenten op de computer. De kinderen uit groep 6 kijken naar een mini-musical die wordt opgevoerd in de theaterzaal van het combinatiegebouw waarin de school is gehuisvest. In dit gebouw zijn ook ondergebracht een dependance van de gezamenlijke regionale zorginstellingen (met vaste spreekuren), een speelgoedwinkel die materialen en software leent aan scholen en ouders, een creativiteitscentrum, een door het bedrijfsleven gesponsorde PC-ruimte en een oefenlokaal van de plaatselijke Pabo. De theaterzaal is flexibel en wordt op verschillende manieren gebruikt in de wijk, maar is nu ingericht voor mini-musical. Sommige liedjes zingen de kinderen zelf

mee, ze hebben de tekst en melodie vooraf ingestudeerd met hun leraar. De mini-musical wordt verzorgd door acteurs en begeleiders die verbonden zijn aan het creativiteitscentrum. De leerkracht houdt een oogje in het zeil. Groep 7 is de wijk in getrokken onder begeleiding van enkele betaalde vrijwilligers en een politie-agent met educatieve taken. Ze hebben eerst de opdracht om met hun handcomputers de graad van vervuiling in elke straat te scoren, één keer in het begin en vervolgens nog een keer wanneer een andere groep kinderen die straat heeft schoongemaakt. Deze actie wordt eens per maand gedaan. Elke leerling doet daar gemiddeld twee keer per jaar aan mee. Na deze actie volgt een bezocht aan het politiebureau, waar ze een rondleiding krijgen door de garage, langs de cellen en de alarmcentrale. Terug op school volgt een lezing over het verkeer, met voorbeelden van lastige situaties, beslissingen nemen en verkeerscrimineel gedrag. Aansluitend op de lezing oefent de groep onder begeleiding van de politie-agent nog een uur op de computer. In een spelachtig programma moeten ze snel moeilijke keuzes in het verkeer maken, waarmee ze punten kunnen verdienen. De winnaar krijgt een gratis jaarabonnement op een te kiezen jeugdblad, aangeboden door een uitgever. Het lerarenteam heeft met de politie en de groep vrijwilligers de middag voorbereid en krijgt ook de resultaten te zien. Die worden in de verdere lessen gebruikt.

De overige leraren geven kleine groepjes leerlingen gerichte instructie en doen samen met hen oefeningen in taal en rekenen. Door de extra handen in de klas kunnen zij veel meer tijd vrijmaken voor deze remedial teaching-activiteiten.

De schoolleider werkt thuis aan het schoolplan. Achter de computer heeft hij soms wel even gekeken naar het activiteitenprogramma van die middag, het aantal ingelogde kinderen per groep, het geluidsniveau in de verschillende lokalen en – via Webcam-camera's – de situatie in de grote werkzaal met de gecombineerde groepen. Je kunt altijd voor verrassingen komen te staan, ook al heb je deze middag logistiek en contractueel al een half jaar van te voren georganiseerd. Zonder hulp van een lokaal adviesbureau was dat overigens niet gelukt. De ondersteuning is vastgelegd in een bindend contract voor dienstverlening pro domo. Dat heeft de notaris uitgewerkt. Ook voor niets.

bij het project Kenniswijk van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.<sup>5</sup> Toegepast op de personeelstekorten in het onderwijs betekent dit dat lokale consortia van bedrijven, scholen, maatschappelijke organisaties en de gemeente plannen indienen met voornemens voor 'fysieke' dienstverlening. Deze plannen bevatten een beschrijving van voorgestelde maatregelen, deelnemende partijen per maatregel, een onderbouwing van de financiering (tenminste 75% van de kosten te dekken door de lokale partijen), een beschrijving van de wijze waarop het management van het project is vormgegeven en de verwachte omvang van de bijdrage aan het tekort. In opdracht van de minister van OCenW selecteert een commissie de beste 5 voornemens, die de status van experiment krijgen. Op basis van de ervaringen met de experimenten wordt bezien welke regelgeving de aanpak van tekorten belemmert.

### Conditie

Voor succesvolle invoering van een dergelijke aanpak – zeker als deze op termijn op grotere schaal zou worden toegepast – dienen de volgende condities vervuld te zijn:

· *autonomievergroting*

scholen moeten in staat zijn een profiel te kiezen dat het beste aansluit bij de lokale omstandigheden. Daarnaast moeten zij beschikken over beleidsruimte op financieel, personeel en arbeidsvoorwaardelijk terrein. Het gaat er om condities te scheppen, die scholen in staat stellen in te spelen op hun maatschappelijke omgeving en hun verantwoordelijkheid voor het onderwijs waar te maken (maatschappelijk ondernemerschap)

· *functiedifferentiatie*

er moet meer ruimte komen voor functiedifferentiatie. Gegeven het structurele karakter van het tekort, zal de taak van de leraar beperkt moeten worden tot die activiteiten waar hij of zij 'het verschil uitmaakt'. Andere taken – zoals administratieve en organisatorische werkzaamheden en taken op het gebied van ICT – dienen zo veel mogelijk te worden afgesplitst. Meer ruimte voor functiedifferentiatie verhoudt zich niet goed met het huidige strakke bevoegdheidsstelsel. Er dient meer te worden uitgegaan van de competenties van mensen dan van functie-eisen. Een dergelijke aanpak maakt het mogelijk dat er meer en andere mensen in het onderwijs gaan werken. Voor de leraar betekent dit dat hij of zij meer in teams zal gaan werken en daarbinnen een regierol vervult

· *naar een reguliere arbeidsorganisatie*

zeker in het primair onderwijs vormen scholen geen gewone arbeidsorganisaties. De positie van een schoolleider is er meer een van meewerkend voorman dan van manager. Personeelsbeleid op schoolniveau komt beperkt van de grond. De institutionele en bestuurlijke schaal in het primair onderwijs beperkt de mogelijkheid om eigen beleid te voeren. Verdergaande bestuurlijke schaalvergroting (minimaal 25 scholen of 200 fte personeel) is noodzakelijk om het vereiste beleidsvoerend vermogen te realiseren.

1

Dit is een essay, uitgebracht aan de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, november 2000.

2

'Een beroep met perspectief. De toekomst van het leraarschap' – Commissie toekomst Lerarenchap 1993.

3

Onderwijsinstelling OC&W, 7 november 2000.

4

Onderwijsmeter, ITS november 2000.

5

Project AEF voorjaar 2000.