

# ONGEKENDE LERARENAMBITIES

**PRIORITEITEN IN ANTWOORD  
OP EEN STEEDS NIJPENDER  
PERSONEELSTEKORT**

JULI 2023

## Managementsamenvatting

### 1. De stem van de leraar

Het personeelstekort in onderwijs is een meervoudig en steeds nijpender probleem. De allang voorspelde tekorten in kwantitatieve en kwalitatieve zin doen zich overal voor, vooral bij de meest kwetsbare scholen. Steeds opnieuw wordt getracht om dat vraagstuk aan te pakken zonder dat er voldoende diepgaand inzicht bestaat in de aard van het werk van leraren. We slagen er niet in om het personeelstekort op een goede manier te hanteren, als we blijven doen wat we deden. Als we niet een meer diepgaande verkenning hanteren, wordt het tekort een gegeven, waar niemand bij gebaat is. In de studie hebben we daarom diverse nieuwe perspectieven samengebracht.

Onze hoofdconclusie is dat het werken in het onderwijs een complex, meervoudig vraagstuk is dat onvoldoende diepgaand wordt begrepen. We moeten de huidige situatie van het werk voor de klas systematisch doorgronden, anders kunnen toekomstgerichte veranderingen niet plaatsvinden en kan het onderwijs niet aan zijn maatschappelijke opdracht voldoen. Dat blijkt uit drie centrale inzichten. Leraren zijn ten eerste maar beperkt wendbaar, wel voor de eigen leerlingen in de eigen klas, maar veel minder daarbuiten. Ten tweede zijn er generatieverschillen in de school, die bij ieder opvolgend cohort niet voldoende worden onderkend. Ten derde is het moeilijk om leiding te geven aan verandering in het onderwijs. Dat lukt soms beter en soms minder goed, vooral omdat door beleidsmakers, leidinggevenden en veranderkundigen miskend wordt wat de huidige situatie is op de werkvloer.

De studie biedt daarmee een verdieping van een brede dialoog over de publieke waarde van het voortgezet onderwijs, geïnitieerd door Dunamare onderwijs. In dialooggesprekken heeft een heterogene groep van ongelijkgestemden de functie en het doel van onderwijs opnieuw verkend (wat is de opdracht?). Daarmee ontstaat richting. Ook is getracht om te concretiseren wat dit betekent voor ruimte (wat mag en moet?) en rekenschap (hoe onderling te verantwoorden?) om resultaten te bereiken, rekening houdend met de stem van alle actoren in het onderwijs, de leraar in het bijzonder.

Het grote verloop en de uitval van medewerkers is een belangrijke indicator van de fundamentele vraagstukken waarvoor het onderwijs zich gesteld weet. Dat speelt op korte termijn bij alle scholen, die hun personeelsbezetting voor elkaar moeten krijgen. Op langere termijn raakt dit het hele onderwijsveld, en in deze studie zijn wij juist naar lessen voor de langere termijn op zoek gegaan. Dat doen we door te kijken naar wat feitelijk gebeurt op de werkvloer en naar wat leraren ambiëren te doen. We hebben dus het feitelijk verifieerbare gedrag van leraren in het leerproces geordend, in plaats van te kijken naar in-, door- en uitstroomcijfers of naar meningen van leraren in personeelsenquêtes. Op deze manier stellen we het primair proces op de werkvloer centraal en kunnen we de vraag beantwoorden wat de kenmerken zijn van het werk van leraren, in kwalitatieve en kwantitatieve zin. Ook bieden we inzicht in wat dat betekent voor de ontwikkeling van leidinggevend.

De gekozen insteek staat dicht bij de betrokkenen op de werkvloer. Door het gedrag van leraren in beeld te brengen, hebben we getracht de leraar een stem te geven 'vanuit het klaslokaal omhoog'. Daarmee is de analyse anders dan wat gebruikelijk wordt ingezet bij personeelsvraagstukken.

Er is sprake van een gemengde onderzoeksopzet, waarbij we drie kwantitatieve onderzoeken hebben uitgevoerd onder 3.000 leraren bij negen onderwijsbesturen en 72 scholen. Ook zijn twee kwalitatieve casestudies uitgevoerd bij één onderwijsbestuur en een benchmark onder 12 scholen die onderwijs anders organiseren.

De hoofdconclusies impliceren dat een lerende en ontwikkelingsgerichte cultuur essentieel is voor de aanpak van het lerarenvraagstuk. We leggen bloot dat zo'n cultuur geen vanzelfsprekend gegeven is, wat een belemmering vormt voor het anders organiseren van onderwijs als er toch al onvoldoende leraren beschikbaar zijn om alle vacatures te vervullen. Samenwerking op de werkvloer is van belang, zodat kennis van zaken en praktische wijsheid kan worden gedeeld en gewoon goed werk wordt geleverd. Als daarvan sprake is, vergroot dat de wendbaarheid van leraren. Wendbaarheid verstaan we als de ontwikkeling van het vakmanschap, waarbij leraren hun zone van naaste ontwikkeling in het beroep verkennen. Wendbaar gedrag is het resultaat van de continue cyclus van het voorbereiden, uitvoeren en evalueren van onderwijs, reflectie op de resultaten daarvan en het hergebruik van de kennisopbrengsten. We stellen vast dat er onvoldoende sprake is van een ontwikkelingsgerichte insteek. Het onderwijs staat momenteel teveel in een overlevingsmodus en de enige manier om daaruit te komen is het delen van kennis over hoe leraren (en andere professionals) samenwerken en hen de gelegenheid te bieden zich op de werkvloer te ontwikkelen.

De inzichten uit de studie sluiten aan bij het landelijke pleidooi voor versterking van het vakmanschap van de leraar en het initiatief van ontwikkelkracht in het onderwijs. We voegen daar belangrijke nieuwe inhoud toe, o.a. op het terrein van het toerusten van leraren en verandering. En we voorzien de bestaande inzichten voor de eerste keer van een empirische basis. Onze analyse is gebaseerd op de literatuur over kwaliteit van werk (Futurework4ALL-model) dat zich richt op het voorbereiden, uitvoeren en evalueren van (in dit geval) onderwijs. Daarin staat de verhouding tussen landelijke en schoolgebonden regels (zoals de landelijke examencriteria, vakwerkplannen van secties, het jaarrooster van de school) en professionele normen en kwaliteitsstandaarden centraal. We bezien het handelings- en ontwikkelingsvermogen van leraren in tijd en ruimte in het licht van de beperkingen die het onderwijssysteem oplegt.

Onze vraagstelling is uitgewerkt in steeds 36 items in drie vragenlijsten, waarbij we per item drie antwoorden onderscheiden naar toenemend niveau van vakmanschap. We maken gebruik van een

meetinstrument van Praioritize, dat de prioriteiten van leraren en de door hen geambieerde veranderingen in een periode van 6-8 maanden ordent. De resultaten kunnen we weergeven op sectorniveau, per schoolbestuur, per school, en op individueel niveau. We beschikken ter controle over gegevens van generaties leraren in de school, over contractvormen, dienstjaren en over vakgebieden.

Daarnaast hebben we het narratief van generatieconflicten (Aart Bontekoning, 2020) en van organisationele verwaarlozing (Joost Kampen) verwerkt in de analyse. Ook hebben we enkele landelijke vooruitstrevende voorbeelden van het veranderen van onderwijs geordend. Het kwantitatieve onderzoek is uitgevoerd in het voorjaar van 2023. De kwalitatieve experimenten zijn uitgevoerd in de periode van het najaar van 2022 tot en met het voorjaar van 2023.

## 2. Patronen, inzichten en conclusies

Onze studie evalueert drie exploratieve veronderstellingen. Ten eerste dat er onduidelijkheid bestaat over de taak- en rolopvatting van leraren en dat teveel leraren het moeilijk vinden aan de verwachtingen te voldoen die aan hen gesteld worden. Ten tweede dat nieuwe generaties leraren andere eisen stellen aan het werk in het onderwijs dan meer gevestigde generaties. Ten derde dat het moeilijk is om leiding te geven aan veranderingen in het onderwijs vanwege de disfunctionele patronen die optreden. Het verandervermogen is beperkt en dat belemmert de wendbaarheid.

### 1. De spanning tussen eisen aan en verwachtingen van leraren

**Het werken in het onderwijs is een complexe, meervoudige aangelegenheid, die onvoldoende aandacht krijgt in de beleidsvorming op school en in het land.** Uit de kwantitatieve verkenning leiden we enkele patronen af. Het blijkt dat leraren gemiddeld genomen hun leerlingen activeren en in de directe interactie in de les voldoende goed uit de voeten kunnen. Wat zich ook aftekent is dat veel van wat zich buiten de klas afspeelt voor hen teveel gevraagd lijkt te zijn. Denk daarbij aan het ontwerp van onderwijs, het verbinden van actualiteit met de lespraktijk of bijvoorbeeld het bijdragen aan algemene kwaliteit van evaluatie en organisatie van onderwijs in de school. Leraren werken nauwelijks samen met anderen en delen onderling maar in geringe mate feedback over wat er gebeurt in de lessen. Er is ook maar beperkt sprake van kennisdeling over de resultaten van het onderwijs. Dat is een **eerste patroon** dat we blootleggen: de persoonlijke rolopvatting verloopt redelijk goed, de collectieve komt veel moeilijker uit de verf. Een **tweede patroon** dat we waarnemen is dat individuele leraren veel ambitie tonen om zaken te verbeteren, in de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het onderwijs. In algemene zin willen leraren teveel tegelijk en is focus afwezig. We concluderen dat het ontbreekt aan wendbaarheid bij leraren en leidinggevend, aan tijd en ruimte, om al die ambities tegelijkertijd te realiseren.

### 2. De verschillen tussen generaties in de school

**De kracht van het bestaan van generatieverschillen gaat verloren, dat geldt bij ieder nieuw cohort dat toetreedt.** De conclusie van het tweede kwantitatieve onderzoek is dat het (h)erkennen van generatieverschillen een sleutel is voor het bevorderen van beweging in de school. Er zijn verschillende 'energiegevers' (Bontekoning, 2020) in het onderwijs. Vooral jonge generaties worden daarin niet of onvoldoende (h)erkend. Over de hele linie is sprake van **een patroon** van teleurstellingen. Leraren zijn teleurgesteld in de dagelijkse werkelijkheid van de onderwijspraktijk, het samenwerken met anderen, de aandacht die zij krijgen van de schoolleiding en de kwaliteit van feedback van leidinggevend en

collega's. Alleen in de mate waarin en manier waarop leidinggevendenden ruimte bieden zit enig 'wisselgeld', dat pakt voor leraren beter uit dan van te voren werd verwacht. Het ontbreekt leraren aan een duidelijk ontwikkelperspectief op korte termijn en het loopbaanperspectief op langere termijn. We leiden uit de resultaten af dat ruim 22% van de jongste generatie medewerkers een hoge vertrekintentie kent. De kwalitatieve gesprekken, die op video zijn vastgelegd, bevestigen het patroon dat de werkomgeving in het onderwijs onvoldoende beantwoordt aan de energiegevers van verschillende generaties. De jongste generatie in het bijzonder.

Een **tweede patroon** dat we in het kwantitatief onderzoek waarnemen, is dat op alle thema's koplopers (10-15%) zijn, een middengroep en volgers. Dat geldt binnen (en tussen) elke generatie. Hun goede voorbeelden worden niet voldoende onderling benut. Bij het toetreden van ieder nieuw generatie-cohort, gaat de kracht van de diversiteit verloren. Leidinggevendenden kunnen hier het verschil maken door het stimuleren van kennisdeling, het ter discussie stellen van vanzelfsprekende sociale processen en het ruimte geven aan jongere generaties. Dat gebeurt in de praktijk nog onvoldoende, maar is met relatief eenvoudige interventies aan te pakken.


### 3. Het leiding geven aan verandering

**Het identificeren van de actuele werkelijkheid is een noodzaak voor het effectief leidinggeven aan verandering.** De conclusie is dat we de dagelijkse werkelijkheid moeten doorgronden om effectief leiding te geven aan verandering. Leidinggeven wordt bemoeilijkt door het feit dat leraren erg veel prioriteiten hebben om zaken te veranderen en ook heel veel ambities kennen. Extra relevant is het inzicht dat leidinggevendenden naar verhouding nog meer prioriteiten en ambities kennen. In de kwantitatieve studie zien we een **eerste patroon** dat leraren veel ambities hebben bij wat Joost Kampen typeert als de educatieve dimensie van verwaarlozing. Het ontbreekt in de praktijk aan systematisch of continu met elkaar praten over ontwikkeling, het volgen van gerichte scholing of coaching, het structureel ontvangen van (bege)leiding. Er is wel een sterke verbeterambitie. Ook is er veel te winnen bij wat Kampen typeert als de strategische dimensie van organisaties: in dit geval het verbinden van het onderwijs met de eisen van de Inspectie van het Onderwijs, de afstemming van het lerarenvraagstuk in de regio, de bruikbaarheid van de cao-bepalingen op de werkvloer, en het afwezig zijn van de lerarenopleiding op het terrein van leven lang ontwikkelen in de school.

Het kwalitatieve onderzoek legt als **tweede patroon** bloot dat de actuele (be)sturing in onderwijs tot verdeeldheid leidt, juist omdat focus ontbreekt en er weinig concreet richting wordt gegeven aan wat nodig is in de professionalisering van leraren. Interventies blijven uit en als ze er wel zijn, gaat de impact daarvan op het vakmanschap van de leraar verloren. Denk aan de maatregelen over de klassengrootte en werkdrukkiddelen. Bovendien blijkt uit de kwalitatieve beschouwingen van *scholen die het onderwijs anders organiseren* dat het realiseren van ontwikkeltijd door fundamentele keuzes te maken (zoals onderwijstijd opgeven voor ontwikkeltijd en een andere arbeidsverdeling in een onderwijsteam), dit goed in te plannen en hieraan eisen te stellen, waarschijnlijk een positief effect heeft op behoud van professionals en de groei in vakmanschap.

### 3. Aanbevelingen

Er is in Nederland sprake van 'ongekende lerarenambities', de titel van onze verkenning. Landelijk zijn er overal tekorten en we kennen de ambities van de leraren zelf onvoldoende. We geven met de studie richting aan andere dan gebruikelijke antwoorden op hoe om te gaan met het personeelstekort. We



hebben aandacht voor het feitelijk gedrag van leraren, dat we plaatsen binnen een ontwikkelingsgerichte aanpak. Het is nodig de spiegel van de werkvloer in beeld brengen, als die basis niet wordt onderkend lukt het niet om fundamentele veranderingen te realiseren. Deze insteek is kansrijk omdat het verandervermogen bij leraren en andere professionals in het onderwijs wel impliciet aanwezig is, maar onvoldoende wordt aangeboord. De leraar kan zijn vakmanschap vergroten als die impliciete kennis meer wordt geëxpliciteerd en gedeeld, en leidt tot (her)gebruik van vitale oplossingsrichtingen. Daartoe presenteren we enkele aanbevelingen voor de onderwijssector als geheel, voor individuele scholen en voor nader onderzoek.

**Ten eerste het sectorniveau.** In het landelijke lerarenbeleid ontbreekt het aan eigenaarschap, is er sprake van versnippering in de aanpak en wordt er onvoldoende geleerd van eerdere ervaringen (Van der Meer en Van der Aa, 2023). Er is bovendien geen samenhangende beleidstheorie. Het lerarentekort vraagt om een lange termijn investeringsaanpak en een samenhangend plan op nationaal niveau om de leercultuur in het onderwijs te verbeteren en de aantrekkingskracht van het beroep te vergroten. Daarbij is een goed gefundeerd beroepsbeeld op sectorniveau direct behulpzaam om het lerarenvraagstuk beter bespreekbaar te maken. In dat beroepsbeeld moet de complexiteit van het werk, het belang van werkvloerkennis en de ontwikkelingspaden van leraren worden uitgetekend. Bovendien kan de landelijke kennisinfrastructuur sterk worden verbeterd.

Er zijn landelijk inmiddels ruimhartig middelen beschikbaar gekomen voor ontwikkeling en professionalisering van leraren, ook om de toegevoegde waarde van de lerarenopleidingen sterk te verbeteren. Deze middelen kunnen het beste worden benut op basis van een samenhangend én inhoudelijk plan van aanpak. Daarnaast is meer solidariteit nodig tussen scholen en tussen schoolbesturen om met doelgerichte interventies werkelijk impact te realiseren in de aanpak van de personeelsvraag. Daarvoor moeten perverse prikkels voor de samenwerking (voortkomend uit het financieringsmodel van het onderwijs) worden weggenomen en is er meer inzicht nodig in de kwaliteit van loopbanen om nieuwkomers beter te begeleiden en (potentiële) vertrekkers op schoolniveau binnen de sector te behouden als ze daartoe geschikt zijn.

Zoals we in de studie laten zien is data-gestuurd en cyclisch werken behulpzaam om ontwikkelingsgerichte patronen te ordenen, inzichtelijk te maken waar deze stagneren en hoe deze kansrijk kunnen worden verbeterd. Ook is deze werkwijze helpend om ‘cherry picking’ op nationaal niveau tussen onderzoeksprojecten links en rechts te voorkomen. Bovendien is het een strategie gericht op ‘bewust vertrouwen’ in leraren in plaats van ‘verdiend vertrouwen’ voor leraren op basis van het inspectieoordeel.

**Ten tweede kan op schoolniveau** opnieuw worden nagedacht over het gebruik van de bestaande medewerkers tevredenheidsonderzoeken, die onvoldoende informatie geven. Natuurlijk is het van belang dat deze gegevens periodiek worden geordend en worden gedeeld met de medezeggenschapsraden. Maar er is meer nodig dan dat. Er is in teveel gevallen sprake van educatieve en strategische verwaarlozing in onderwijsorganisaties, waardoor de gegevens niet in een verbetercyclus worden opgepikt. Het is evenmin voldoende als scholen zich enkelvoudig richten op instroom, behoud, doorstroom en uitstroom van hun personeel, in het zoeken naar een antwoord op de personeelsvraag.

Onze methode biedt, meer dan de vaak gebruikte onderzoeken, een concreet inzicht in de problemen op de werkvloer en helpt focus aanbrengen in oplossingsrichtingen. Bovendien kunnen we preciezer zien wie koplopers zijn en wie volgers. Iedereen doet iets anders goed. Het adequaat toerusten van

leraren is essentieel. Met de input uit deze methode kan elk bestuur gericht investeren in het toerusten van leraren, door het inrichten van een centrum voor *learning & development*, in combinatie met een interne academie. Het gaat hierbij om mensenwerk, beroepseer en persoonlijke ontwikkeling, waarbij onderling reflectie en kennisbenutting centraal staan. Stafafdelingen personeelszaken en onderwijskwaliteit kunnen hierbij samenwerken.


Ook het onderwijskundig en organisatorisch leiderschap in de school behoeft een impuls, zeker ten aanzien van de omgang met wendbaar gedrag in de school, de aandacht voor generatieverschillen in de school, en het bespreekbaar maken van 'achterstallig onderhoud'. Dat kan leiden tot nieuwe vormen van samenwerking binnen en tussen scholen, tot taakverrijking en gebruik van leertechnologie, waardoor de uitval geringer wordt, er met toewijding wordt gewerkt en de leeropbrengsten toenemen. De voorbeelden van anders organiseren van onderwijs maken duidelijk dat de scholen die hierin succesvol zijn andere voorwaarden stellen aan de personeelsinzet, leiderschap, hr- en veranderstrategie, waardoor nieuwe oplossingen worden gevonden.

**Ten derde geven we enkele suggesties voor het uitvoeren van nieuw onderzoek.** Onze aanpak laat zien hoe kwantitatief en kwalitatief onderzoek gecombineerd kunnen worden om het narratief over de lerareninzet zowel in de sector als op schoolniveau gericht te ordenen en op elkaar te betrekken. Het kwantitatieve onderzoek zou over bepaalde tijd herhaald kunnen worden om te zien of de feitelijke handelingspatronen van docenten continu zijn in de tijd of aan verandering onderhevig. Bovendien zouden we kunnen nagaan of deze patronen zich voordoen bij een nog groter aantal scholen en besturen. In de studie hebben we kort aandacht besteed aan een aantal strategische issues: de rol van lerarenopleidingen, loonvorming, de rol van de Inspectie en het (gebrek aan) solidariteit tussen partijen. Hier is nog verder onderzoek nodig. Tenslotte hebben we in dit onderzoek gebruik gemaakt van kunstmatige intelligentie (*generative AI*): onze analyse is ontwikkelingsgericht met de intentie de kwaliteit van het werk en het plezier op school te vergroten. Die positieve kant van het gebruik van technologie zouden we verder in beeld kunnen brengen, bijvoorbeeld omdat dit kansen biedt om goede voorbeelden binnen en tussen scholen met elkaar te verbinden.

#### 4. Tenslotte: wendbaarheid als collectieve opgave

Zoals vermeld maakt dit onderzoek deel uit van een bredere verkenning naar de toekomst van het voortgezet onderwijs. We hebben een eerste sectorspiegel opgezet met enkele nieuwe dimensies die inzicht geven in de complexiteit van de personeelsinzet in het onderwijs. Deze inzichten verdienen verdere uitwerking. We laten zien dat iedereen iets anders goed doet en daar kan beter gebruik van worden gemaakt. Het zou behulpzaam zijn als de organisaties in het onderwijs, het ministerie van OCW, de Inspectie, de sociale partners, de onderwijsbesturen en alle andere vertegenwoordigende organisaties, elkaar vinden in het gezamenlijk expliciteren van het collectieve belang van het publieke onderwijs. Er is voor het lerarenvraagstuk een samenhangend plan nodig, dat een beroep doet op de gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle actoren binnen en tussen onderwijssectoren.

Herdoordenk daarom de kwaliteit van de gegevens over leraren en houd de systematiek van de bestaande patronen van omgang tegen het licht. Dit onderzoek maakt duidelijk: werk ontwikkelingsgericht, geef richting en maak duidelijk wat je van de toekomst verwacht. Het ligt niet voor de hand dat de buitenwacht een dergelijk initiatief neemt. Ga daarom als onderwijsorganisaties liever zelf aan de slag met waar je zelf invloed op hebt, zoek daarover de interactie met betekenisvolle partners en leg verantwoording af over de bereikte resultaten. Dat vergroot de wendbaarheid van



professionals in onderwijs en bevordert gerichte verkenning van het anders organiseren van onderwijs, in antwoord op het lerarentekort. Het zal bovendien kunnen leiden tot een nieuw sociaal contract over het onderwijs met ruimte voor specialisatie tussen scholen en de publieke (h)erkenning van het vakmanschap van leraren.

Evelien Ketelaar, Marc van der Meer, Jan van de Poll  
Juli 2023 i.o. Dunamare onderwijs