

Rapportage Deelstudie 2

Bekendheid, benutting en effectiviteit van professionaliseringsprikkel in het voortgezet onderwijs

**UNIVERSITY
OF TWENTE.**

Universiteit Twente:

Marieke van Geel

Lyset Rekers-Mombarg

Adrie Visscher



GION, Rijksuniversiteit Groningen:

Ralf Maslowski

Lieneke Ritzema

Roel Bosker

Dit onderzoek is gefinancierd door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (projectnummer 40.5.19492.002).



Inhoud

Managementsamenvatting.....	5
Kenmerken PBI's	5
PBI's in PO, VO en MBO	6
Bekendheid, benutting en effectiviteit van PBI's.....	6
1. Inleiding.....	8
1.1. Onderzoeksvragen.....	10
1.2. Begripsbepaling.....	10
1.3. Typen en categorisering van professionaliseringsbeleidsinstrumenten	10
2. Onderzoeksaanpak.....	11
2.1. Stap 1. Inventariseren en categoriseren van PBI's in het VO	11
2.2. Stap 2. Vergelijking PBI's in het VO met PO en MBO.....	11
2.3. Stap 3. Expertraadpleging	11
3. Resultaten	12
3.1. Kenmerken PBI's in PO, VO en MBO.....	12
3.1.1. Bestuurders en/of interne toezichthouders	13
3.1.2. Schoolleiders	14
3.1.3. Leraren	16
3.2. Bekendheid, benutting en effectiviteit van PBI's in het VO.....	18
3.2.1. Wet- en regelgeving, afspraken en akkoorden.....	18
3.2.2. Beroepsbeeld en professionele standaarden	18
3.2.3. Verantwoording	19
3.2.4. Informatievoorzieningen en professionaliseringsmogelijkheden	19
3.2.5. Instroom in lerarenopleiding verhogen	20
3.2.6. Inductietrajecten (behoud en kwaliteit starters).....	20
3.2.7. Volgen van aanvullende opleiding	21
3.2.8. Versterken samenwerking onderwijswetenschap en -praktijk	21
3.3. Reflectie en aanbevelingen.....	21
3.3.1. Zet in op breed gedragen beroepsbeelden.....	22
3.3.2. Werk toe naar een professionele cultuur	22
3.3.3. Stimuleer eigenaarschap en verantwoordelijkheid	23
3.3.4. Stimuleer systematische samenwerking en reflectie	23

3.3.5.	Voorkom bureaucratische belemmeringen	23
3.3.6.	Zorg voor coherentie en continuïteit.....	24
3.3.7.	Zoek mogelijkheden om gedifferentieerd te sturen op professionalisering	24
3.4.	Verdieping: focusgroep.....	25
3.4.1.	Beroepsbeelden	26
3.4.2.	De schoolcontext en de professionele cultuur	27
4.	Conclusies	29
4.1.	Kenmerken PBI's	29
4.2.	PBI's in PO, VO en MBO	30
4.3.	Bekendheid, benutting, effectiviteit	30
4.3.	Aanbevelingen	33
	Referenties.....	34
	Bijlagen.....	36
	Bijlage 1. Lijst PBI's.....	36
	Bijlage 2. Deelnemers expertraadpleging.....	40
	Bijlage 3. Gespreksleidraad interviews	41

Managementsamenvatting

Het onderzoek waarover in deze publicatie gerapporteerd wordt betreft de tweede deelstudie van het project *Bestuurlijk vermogen en de werking van professionaliseringsprikkel in het voortgezet onderwijs*. In deze deelstudie staan de diverse prikkels centraal die het ministerie van OCW en organisaties die aan OCW gelieerd zijn (bijvoorbeeld NRO, de Inspectie en DUO, VO-raad, de Onderwijsraad en CAO's) geven aan diverse actorgroepen in het onderwijs. Het doel daarvan is om de professionele competenties van die actorgroepen te onderhouden en te verbeteren. 'Prikkel' is een ander woord voor professionaliseringsbeleidsinstrumenten (PBI's) en deze kunnen gecategoriseerd worden als PBI's die voortvloeien uit wet- of regelgeving, PBI's van financiële aard en PBI's die bedoeld zijn om via communicatie te verleiden tot professionaliseringsactiviteiten.

Van elke PBI gericht op het voortgezet onderwijs is in kaart gebracht op welke actor(en) deze gericht is en wat de aard van deze prikkel is. Ter vergelijking met het VO is dit ook voor PBI's in het PO en in het MBO uitgevoerd. Voor meer zicht op de bekendheid, benutting, effectiviteit en eventuele neveneffecten zijn experts bevraagd door middel van interviews en een digitale enquête. Tot slot is in een focusgroep bijeenkomst aan de hand van diverse stellingen dieper ingegaan op onze bevindingen.

Kenmerken PBI's

De communicatieve prikkels blijken het sterkst vertegenwoordigd te zijn, er wordt minder gebruik gemaakt van juridische of financiële instrumenten. Waar wel sprake is van wet- en regelgeving, convenanten en akkoorden wordt professionalisering vooral gestimuleerd door afspraken te maken over de inspanningsverplichting van besturen, en minder door duidelijke doelen te stellen. Voorschrijvende, normatieve sturing ontbreekt grotendeels. Van financiële sturing is nauwelijks sprake waar het de verdere professionalisering van bestuurders, toezichthouders of schoolleiders betreft. Voor docenten bestaat er weliswaar een groot aantal financiële regelingen, die tot doel hebben om professionalisering te bevorderen, maar deze hebben vaak betrekking op zeer specifieke stimuleringsmaatregelen met een relatief beperkte omvang of tijdsduur. Veel van de maatregelen gericht op docenten lijken te zijn ingegeven door urgente problemen betreffende het lerarentekort en hebben meer met kwantiteit dan met kwaliteit te maken: bijvoorbeeld de instroom van de lerarenopleiding bevorderen en inductietrajecten om startende leraren te behouden. Voor zittende docenten is er sprake van individuele financiële regelingen, in de vorm van o.a. de lerarenbeurs en de promotiebeurs voor leraren.

Directe financiële sturingsinstrumenten zijn door de invoering van de lumpsumbekostiging beperkt. De overheid kan voornamelijk indirect sturen, bijvoorbeeld door afspraken te maken met de sectororganisatie, en vervolgens extra middelen in de lumpsum op te nemen, die besturen dan kunnen gebruiken om deze afspraken in de praktijk te brengen. Ook kan de sectororganisatie ruimte worden geboden om in de cao afspraken te maken met de onderwijsbonden. Door communicatieve prikkels in te zetten vanuit de overheid zelf, of via de sectororganisatie, direct gekoppeld aan de toegenomen financiële ruimte, kan hier meer aandacht voor worden gegenereerd. Door sterker te controleren in hoeverre besturen voldoen aan de verplichtingen voortkomend uit bijvoorbeeld de cao of het sectorakkoord, zouden besturen zich meer bewust kunnen worden van de inspanningsverplichting ten aanzien van professionalisering (of zelfs de resultaatverplichting), die uit de toegenomen financiële ruimte voortkomt.

Dat de overheid relatief sterk inzet op communicatieve instrumenten is begrijpelijk. Communicatieve instrumenten sluiten aan bij de beleidsfilosofie van eigenaarschap. Het uiteindelijke doel van

professionalisering is het verbeteren van de kwaliteit van onderwijs. Het is daarom van belang ook aandacht te besteden aan de kwaliteit en effectiviteit van de professionaliseringsactiviteiten. Voor alle actoren geldt dat professionalisering moet bijdragen aan het beter uitvoeren van hun dagelijkse werk, van les- en leidinggeven tot besturen en toezicht houden. Juridische en financiële instrumenten kunnen wel kaders aanbieden en faciliteren, maar geven geen of slechts beperkt richting aan de mate waarin en de wijze waarop professionalisering vertaald wordt naar de verbetering van de functie-uitoefening.

PBI's in PO, VO en MBO

Er is sprake van zeer sterke overeenkomsten in de PBI's per actorgroep tussen de verschillende sectoren (VO, PO, MBO). Met name OCW-PBI's zijn veelal op actoren uit meerdere sectoren van toepassing. Daarnaast zijn er sectorspecifieke varianten van verschillende PBI's, zoals bijvoorbeeld een specifiek schoolleidersregister voor het PO en VO. Hierbij is opvallend dat registratie in het schoolleidersregister PO verplicht is gesteld door cao-afspraken, terwijl dat in het VO niet het geval is.

Bekendheid, benutting en effectiviteit van PBI's

Wat betreft de bekendheid en benutting van PBI's komt het beeld naar voren van een 'woud aan prikkels', die uitgegeven worden door OCW of één van de aan OCW-gelieerde instanties. In dat woud kennen bestuurders en schoolleiders (en leraren) lang niet altijd goed hun weg. De doelgroep is niet bekend met alle PBI's en maakt daar ook geen of slechts beperkt gebruik van.

Niet alleen is er een gebrek aan (ervaren) coherentie in het stelsel van PBI's, maar ook de vertaling van de prikkelingen in professionaliseringsacties kent in de praktijk problemen. De structuur van het onderwijs, gekenmerkt door veel autonomie, bemoeilijkt een organisatiecultuur gericht op professionalisering waarbinnen verschillende actoren samen optrekken en van elkaar kunnen en willen leren. De stimulerende werking van professionalisering door financiële, juridische of communicatieve prikkels komt daardoor niet altijd van de grond. Naast deze praktische problemen werd ook het belang van een (gezamenlijk) urgentiebesef benadrukt. Op het moment dat er geen individuele of gezamenlijke urgentie voor verandering/verbetering wordt gevoeld, wordt professionalisering heel lastig.

Het gebrek aan systematiek bij het werken aan professionalisering zien we ook terug in het feit dat professionalisering nog weinig gebaseerd is op een systematische analyse van de professionele deficiënties van personeelsleden. Ook zijn ze zelden ingebed in of gerelateerd aan strategische organisatiedoelen voor personeelsbeleid en onderwijskwaliteit en ook blijft gerichte monitoring en evaluatie van de activiteiten vaak uit. Dit gebrek aan planmatige aansturing en monitoring van professionalisering is in lijn met andere onderzoeken (Inspectie van het Onderwijs, 2013; De Jong et al., 2021). Professionalisering in het VO vindt meestal plaats zonder goed zicht op de sterke en zwakke punten van de onderwijsprofessional en vloeit te vaak voort uit eigen initiatieven van de leraar, schoolleider of bestuurder.

Experts in de focusgroep oordelen dat de facilitering en stimulering van professionaliseringsactiviteiten, zoals netwerkbijeenkomsten, collegiale visitaties en/of professionele leergemeenschappen effectief kunnen zijn, maar enkel meerwaarde hebben als er sprake is van *systematische* reflectie op het eigen handelen, op de onderwijsdoelen, en wanneer er ook daadwerkelijk sprake is van een professionele dialoog. Binnen zo'n professionele dialoog dienen actoren als 'kritische vriend' op te treden. Professionals moeten elkaar uitdagen, 'lastige vragen' durven te stellen en elkaar op die manier aan het denken zetten. Zoals in de focusgroep benadrukt werd: om daadwerkelijk te kunnen leren is het nodig om uit de comfort

zone te raken, 'levenslang leren doet een beetje pijn'. Kennisnemen van de manier waarop professionalisering en aansturing in andere sectoren is geregeld kan hier mogelijk verbredend zijn en nieuwe inzichten geven. Een landelijk stelsel van netwerken, binnen de onderwijssector en daarbuiten, zou deze processen mogelijk kunnen bevorderen.

Door middel van dit deelonderzoek is gepoogd om zicht te krijgen op de bekendheid, benutting en effectiviteit van geïnventariseerde PBI's voor het voortgezet onderwijs. Over het algemeen kan gesteld worden dat er veel PBI's zijn en dat er, in verschillende mate voor elk van de actorgroepen, ook professionaliseringsactiviteiten plaatsvinden. Op de vraag naar de effectiviteit van deze PBI's werd ook een antwoord gezocht, omdat de veronderstelling is dat besturen hun bestuurlijke vermogen inzetten om de *bestuurlijke opgave* van een sterke professionele onderwijsorganisatie in scholen te bewerkstelligen. De effectiviteit van de PBI's (via professionaliseringsactiviteiten) in termen van de verbetering van onderwijskwaliteit en van de leerlingprestaties viel buiten het bestek van deze studie. Effectiviteit wordt hier opgevat als het aanzetten tot professionalisering; effectieve prikkels doen dat.

1. Inleiding

Het beleidsgerichte onderzoek *Bestuurlijk vermogen en de werking van professionaliseringsprikkel in het voortgezet onderwijs* (NRO: 40.5.19492.002) heeft als centrale doelstelling de stand van zaken met betrekking tot bestuurlijk vermogen en professionalisering in het voortgezet onderwijs in kaart te brengen en de relatie tussen bestuurlijk vermogen en onderwijskwaliteit vast te stellen. Het voorliggende rapport geeft inzicht in de stand van zaken met betrekking tot professionalisering in het voortgezet onderwijs en betreft de tweede deelstudie van het onderzoek. Met professionalisering doelen we op alle leeractiviteiten, die expliciet zijn ontworpen om kennis, vaardigheden en houding van onderwijsprofessionals te versterken en langs die weg het leren van leerlingen te verbeteren (Van Veen, Zwart, Meirink & Verloop, 2010). De aard van deze leeractiviteiten loopt sterk uiteen. Het varieert van individuele scholing tot teamscholing, van formeel (opleiding) en non-formeel (cursus, studiedag, training) tot informeel leren (intervisie, intercollegiale consultatie, peer review, inwerktraject) en van het verhelpen van deficiënties tot de optimalisering van competenties (Lubberman & Pijpers, 2013; Runhaar, 2017; Visscher, 2017).

Het kernbegrip in het hoofdonderzoek is bestuurlijk vermogen, oftewel de capaciteiten van een schoolbestuur om doelen te stellen en te interveniëren met het oog op de bevordering van de onderwijskwaliteit, en de capaciteiten om goede sociale relaties tussen betrokkenen te realiseren, (Hooge, et al. 2015). De commissie Meurs geeft een concretere omschrijving van deze capaciteiten. Ze beschouwt *bestuurlijk vermogen* als hetgeen een bestuur moet kunnen en weten en wat de organisatie 'in huis moet hebben'. Het is de optelsom van competenties, vaardigheden en houdingen waar een schoolbestuur over moet beschikken om effectief aan de slag te kunnen gaan met opdrachten die voorliggen, waaronder het vormgeven en uitvoeren van strategisch personeelsbeleid. Tot het bestuurlijk vermogen behoren: expertise, een proactieve houding, zaken van 'buiten' naar 'binnen' kunnen vertalen, in staat zijn om rollen en taken expliciet te maken, het kunnen beheersen van de interne bestuurlijke dynamiek en verbindingen kunnen aangaan en onderhouden (PO-raad, 2013).

Naast bestuurlijk vermogen zijn professionalisering en onderwijskwaliteit ook kernbegrippen in het hoofdonderzoek. De mate waarin besturen zorgen voor de verdere professionalisering van hun personeel en voor het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs vormt een indicatie voor de kwaliteit van bestuurlijk handelen. Bestuurlijk vermogen is een belangrijke voorwaarde om de *bestuurlijke opgave* - de missie of strategische doelen die het bestuur voor ogen heeft - te kunnen bereiken. Voor versterking van het bestuurlijk vermogen is het belangrijk dat in alle lagen van de onderwijsorganisatie continue professionalisering plaatsvindt. Dit geldt ook voor de individuele bestuurder (PO-raad, 2013). Het aanzetten tot professionalisering van de overige actoren door de bestuurders kan gezien worden als een *bestuurlijke taak*. Schoolbestuurders zijn namelijk wettelijk verantwoordelijk voor de professionalisering van hun onderwijsorganisatie (Code Goed Onderwijsbestuur VO, 2019; CAO VO, 2020). Beide aspecten van bestuurlijk handelen – bestuurlijk vermogen en bestuurlijke taak – dragen bij tot het verwezenlijken van twee belangrijke *bestuurlijke opgaven*: een sterke professionele onderwijsorganisatie en de verbetering van de onderwijskwaliteit op de scholen.

Van professionals in het onderwijs mag worden verwacht dat ze in hun beroepspraktijk individueel en collectief streven naar een uitstekende kwaliteit, naar excellentie. Daarmee is het 'professional-zijn' geen statisch gegeven dat geen verdere ontwikkeling behoeft, maar een dynamisch concept dat door onderwijsprofessionals in interactie met en afstemming op de onderwijscontext wordt gecreëerd

(Onderwijsraad, 2013). In dit rapport onderscheiden we drie groepen onderwijsprofessionals binnen een onderwijsorganisatie, vanaf nu actoren genoemd: 1) bestuurders en interne toezichthouders, 2) school- en locatieleiders en 3) leraren. Schoolbesturen zijn wettelijk verantwoordelijk voor de professionalisering van de gehele onderwijsorganisatie (Code Goed Onderwijsbestuur VO, 2019; COA VO, 2020).

De opdracht tot continue professionalisering is in de eerste plaats een belangrijke opgave voor onderwijsorganisaties zelf (NRO, 2016, H5 <https://www.nro-dev.wps01.webgenerator.nl/onderwijsonderzoek2016-2019/>). Die opgave biedt veel ruimte voor eigen invulling. Besturen zijn grotendeels vrij in de keuze van professionaliseringsvormen, -inhouden en in de keuze van de doelgroep(en) van de professionaliseringsactiviteiten. Leraren maken zich veel 'kennen en kunnen' eigen in een informele setting en zonder vooropgezet plan. Ze leren van de dagelijkse lespraktijk (Hoekstra & Korthagen, 2008), van samenwerken met collega's (Little, 2012) en van het deel uitmaken van een schoolorganisatie die voortdurend verandert (Hoban, 2002). Uit onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs (2013) blijkt dat de aansturing van de professionalisering van leraren door de schoolleiding niet op alle scholen voor voortgezet onderwijs even planmatig verloopt. Op slechts de helft van de scholen zijn duidelijke normen vastgelegd voor het handelen van leraren en is afgesproken waar een goede les aan moet voldoen. Iets meer dan de helft van de scholen beschikt over meerjarig professionaliseringsbeleid. Schoolbestuurders geven vaak invulling aan hun eigen professionalisering door op zoek te gaan naar nieuwe manieren om hun bestuurlijke effectiviteit te vergroten. Zij zoeken elkaar op om goede praktijken uit te wisselen. Uit onderzoek volgt dat de meeste VO-schoudeleiders en VO-bestuurders jaarlijks 'iets' doen aan professionalisering (o.a. Kurver, Wartenbergh-Cras, Bendig-Jacobs & Van Hees, 2015; Schenke, Heemskerk, Lockhorst & Bomhof, 2018). Schoudeleiders en bestuurders professionaliseren zich vooral op het gebied van persoonlijke ontwikkeling en leiderschap, en zijn positief over de effecten van de ondernomen professionaliseringsactiviteiten op hun eigen ontwikkeling. Ze schatten de effecten op schoolontwikkeling als iets minder sterk in (Schenke, Heemskerk, Lockhorst & Bomhof, 2018). Schoolbesturen kunnen ook actief middelen inzetten om hun medewerkers aan te zetten – te prikkelen – tot professionaliseringsactiviteiten. Ze kunnen gebruik maken van het externe professionaliseringsaanbod en/of de professionalisering zelf vormgeven, bijvoorbeeld door middel van een eigen academie.

Naast de initiatieven van onderwijsorganisaties zelf, stimuleert het ministerie van OCW ook de diverse actorgroepen om hun professionaliteit op peil te houden en verder te ontwikkelen. Door middel van professionaliseringsprikkel probeert de overheid sturing te geven van de verdere professionalisering van onderwijsorganisaties. Voor het typeren van de verschillende professionaliseringsprikkel sluiten we aan bij de typen beleidsinstrumenten waarvan de overheid gebruik maakt: prikkels die voortvloeien uit wet- of regelgeving, prikkels van financiële aard en communicatieve prikkels (Onderwijsraad, 2007). Professionaliseringsprikkel worden in dit onderzoek verder aangeduid als professionaliseringsbeleidsinstrumenten, afgekort als PBI's.

Het palet aan PBI's is groot en divers. Van veel PBI's is niet duidelijk wat de doelen ervan zijn, hoe bekend de PBI's zijn, of de professionaliseringsprikkel daadwerkelijk aanzetten tot professionaliseringsactiviteiten en of de PBI-doelen bereikt worden. Dit deelonderzoek brengt dit in kaart voor professionaliseringsprikkel in het voortgezet onderwijs (VO). We verkenden per actorgroep welke categorieën van PBI's er zijn en welk doel ze hebben. Daarna hebben we een vergelijking gemaakt tussen de PBI's gericht op het VO en de PBI's gericht op in het primair onderwijs (PO) en het middelbaar beroepsonderwijs (MBO).

Tevens hebben we aan experts op het terrein van professionalisering gevraagd in hoeverre zij denken dat de verschillende PBI's/prikkel bekend zijn, benut worden en hun doel bereiken evenals of zij eventuele neveneffecten van PBI's signaleren.

1.1. Onderzoeksvragen

De algemene vraag die centraal staat in deze deelstudie is: Wat is de stand van zaken met betrekking tot professionaliseringsbeleidsinstrumenten (PBI's) gericht op de bevordering van professionaliseringsactiviteiten van actoren in het voortgezet onderwijs?

Deelvragen:

1. Wat zijn kenmerken van PBI's die gericht zijn op bestuurders/raden van toezicht, schoolleiders/vestigingsleiders en leraren in het VO?
2. In hoeverre zijn PBI's in het PO, VO en MBO vergelijkbaar?
3. Hoe schatten experts de bekendheid, benutting en de bereiking van de doelen van PBI's gericht op het VO in?
4. In hoeverre is er volgens deze experts sprake van neveneffecten van PBI's?

1.2. Begripsbepaling

Met de term *professionaliseringsbeleidsinstrumenten (PBI's)* doelen we op beleidsinstrumenten die door de overheid worden ingezet om te sturen op de bevordering van professionalisering van actoren binnen het onderwijs. Deze PBI's lopen sterk uiteen wat betreft aard, doelen, doelgroep en bekendheid. De diversiteit leidt mogelijk tot sterk uiteenlopende verschillen in benutting tussen onderwijsorganisaties en tussen de actoren binnen een onderwijsorganisatie. We richten ons allereerst op PBI's die direct door de overheid zijn geïnitieerd. Daarnaast nemen we ook PBI's mee die te beschouwen zijn als vertaalslagen van directe PBI's en afkomstig zijn van niet-commerciële instellingen (overige PBI's). PBI's die door onderwijsorganisaties zelf worden geïnitieerd, laten we dus buiten beschouwing.

Met *onderwijsorganisatie* doelen we op de kern van onderwijsprofessionals van een VO-, PO- of MBO-organisatie tezamen: bestuurders en interne toezichthouders, school- en locatieleiders en leraren. Omdat in dit project aandacht wordt besteed aan de relaties tussen de lagen van een onderwijsorganisatie hebben we deze onderwijsprofessionals verdeeld in drie actorgroepen: 1) leden van de Raad van Toezicht en bestuurders; 2) schoolleiders/vestigingsleiders en teamleiders/sectie-coördinatoren met managementtaken; en 3) leraren (inclusief aanstaande leraren en leraren-in-opleiding).

1.3. Typen en categorisering van professionaliseringsbeleidsinstrumenten

Het centrale uitgangspunt is dus om PBI's te onderzoeken, die direct afkomstig zijn van de landelijke overheid, oftewel die door het Ministerie van Onderwijs Cultuur en wetenschap (OCW) zijn geïnitieerd en die als doel hebben om professionalisering binnen het onderwijs te bevorderen. Hieronder vallen ook beleidsinstrumenten van bijvoorbeeld de VO-raad, de Onderwijsraad en CAO's met bindende afspraken die op de diverse actorgroepen van toepassing zijn. Beide typen PBI's hebben tot doel het bevorderen van diverse vormen van professionalisering, gericht op het primaire proces van actoren binnen onderwijsorganisaties. We beperken ons in deze verkenning tot *landelijke* PBI's die geïnitieerd zijn tussen 2010 en 2020 en die in 2021 nog steeds van toepassing zijn. Het is aannemelijk dat we de bekendheid, benutting en mogelijke effectiviteit hiervan kunnen vaststellen.

In navolging van de Onderwijsraad (2007) categoriseren we de geselecteerde PBI's (zie ook bijlage 1) naar aard volgens de drie basistypen voor sturingsmechanismen: communicatieve, financiële en juridische beleidsinstrumenten. Bij *communicatieve* beleidsinstrumenten doelen we op alle acties die worden ondernomen om actoren van onderwijsorganisaties te beïnvloeden langs de weg van een moreel appel, communicatie of voorlichting. *Financiële* beleidsinstrumenten zijn activiteiten of maatregelen die direct betrekking hebben op de bekostiging van de onderwijsorganisatie als geheel (bv. geormerkte lumpsum financiering), of gericht op groepen van onderwijsprofessionals (bv. startende leraren of bestuursleden). Bij *juridische* beleidsinstrumenten gaat het om al datgene wat in juridisch bindende of verplichtende teksten is vastgelegd, variërend van een wettelijk voorschrift, convenant tot een contract (Onderwijsraad, 2007).

2. Onderzoeksaanpak

2.1. Stap 1. Inventariseren en categoriseren van PBI's in het VO

In overleg met OCW is een lijst opgesteld van PBI's gericht op actoren in het voortgezet onderwijs die in deze verkennende studie worden betrokken. Elke PBI is naar aard van de sturingsmechanismen (communicatief, financieel en juridisch) gecategoriseerd. Naast deze categorisatie is voor elke PBI in kaart gebracht op welke actor(en) deze gericht is en wat de doelen van de PBI zijn.

2.2. Stap 2. Vergelijking PBI's in het VO met PO en MBO

Naast de inventarisatie van de verschillende soorten PBI's gericht op de verschillende actorgroepen binnen het VO, hebben we eenzelfde inventarisatie uitgevoerd naar PBI's binnen het PO en MBO. Ook de PBI's gericht op PO en MBO zijn gecategoriseerd qua aard van de sturingsmechanismen, waarna we hebben bepaald in hoeverre de PBI's gericht op verschillende actorgroepen overeenkomen en verschillen tussen sectoren.

2.3. Stap 3. Expertraadpleging

De derde stap van deze deelstudie betrof een expertraadpleging. De experts representeerden verschillende actorgroepen in diverse onderwijs(gerelateerde) organisaties, of deden wetenschappelijk onderzoek naar professionalisering binnen het onderwijs. Bij het, in overleg met OCW, opstellen van de lijst van te benaderen experts is gestreefd naar een goede verdeling over de verschillende actorgroepen. De experts zijn per e-mail en telefonisch benaderd. Een overzicht van de experts die aan de expertraadpleging hebben deelgenomen is te vinden in bijlage 2. Voorafgaand aan de expertraadpleging zijn twee leden van de klankbordgroep geconsulteerd over onze voorgenomen aanpak en vraagstelling.

In individuele, open interviews (afgenomen in april-mei 2021) zijn de experts bevraagd over effectieve en minder effectieve aanpakken voor het verhogen van onderwijskwaliteit via de bevordering van professionalisering binnen schoolorganisaties. Tevens hebben we de experts vragen gesteld over de (verwachte) reactie van het veld op de bestaande beleidsinstrumenten, en mogelijke ongewenste effecten hiervan.

Na afloop van het individuele interview heeft iedere expert een digitale vragenlijst ingevuld. De expert is bevraagd over de ingeschatte bekendheid, mate van benutting, en effectiviteit (bereikte doelen en omvang hiervan) van de PBI's, zoals vastgesteld in stap 1 (zie 2.1). Om overvraging te voorkomen koos

elke respondent voor één actorgroep, passend bij de eigen expertise. Zie bijlage 3 voor de volledige gespreksleidraad voor het interview.

Tot slot organiseerden we een focusgroepbijeenkomst (juni 2021) om dieper in te gaan op de resultaten van de expertraadpleging. Alle experts die aan de eerdere individuele interviews hebben deelgenomen zijn hiervoor uitgenodigd, in bijlage 2 is aangegeven welke experts daadwerkelijk aanwezig waren bij deze focusgroepbijeenkomst. In een Teams-meeting gingen ze met elkaar in discussie aan de hand van diverse stellingen, om zo te reflecteren op de overkoepelende bevindingen en dieper in te gaan op effecten en neveneffecten aan de hand van geïdentificeerde thema's.

Over de expertraadpleging moet worden opgemerkt dat enkele experts nauw betrokken waren bij PBI's die in het onderzoek zijn opgenomen. Het is mogelijk dat hun persoonlijke ervaringen en overtuigingen, zoals zij ook naar voren hebben gebracht in de interviews en focusgroepbijeenkomst, invloed hebben gehad op het verloop van het gesprek. In dit rapport is echter getracht tot overkoepelende conclusies, inzichten en aanbevelingen te komen, die niet zijn gebaseerd op enkel de input van een individuele expert.

3. Resultaten

Op basis van de inventarisatie en categorisatie wordt in paragraaf 3.1 antwoord gegeven op de onderzoeksvragen met betrekking tot kenmerken van PBI's in het voortgezet onderwijs (deelvraag 1) en overeenkomsten en verschillen tussen PBI's in primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs (deelvraag 2). In paragraaf 3.2 wordt op basis van de vragenlijst die door experts is ingevuld een beeld geschetst van de bekendheid, mate van benutting en mate van doelbereiking van PBI's in het voortgezet onderwijs (deelvraag 3a, 3b, 3c). Op basis van de interviews met experts is aanvullende informatie verzameld over verklaringen voor (beperkte) effecten en eventuele neveneffecten van de geselecteerde PBI's in het voortgezet onderwijs (o.a. deelvraag 4).

Hoewel een bredere reflectie op 'sturen op verhoging van onderwijskwaliteit via professionalisering' geen expliciete onderzoeksvraag was, is hier door experts, zowel in de interviews als in de focusgroepbijeenkomst, uitgebreid aandacht aan besteed. Aangezien hier relevante aanbevelingen uit voort kwamen, hebben we de experts hier de ruimte voor te geven. In paragraaf 3.3 worden daarom op basis van de interviews en reflecties een aantal aanbevelingen geformuleerd. Tot slot is in paragraaf 3.4 een uitgebreidere samenvatting van twee hoofdthema's uit de focusgroepsessie te vinden.

3.1. Kenmerken PBI's in PO, VO en MBO

In overleg met OCW is een lijst opgesteld van PBI's gericht op actoren in het voortgezet onderwijs, die in deze verkennende studie werden betrokken (zie ook Bijlage 1). Elk van deze PBI's is naar aard van de (meest relevante) sturingsmechanismen (communicatief, financieel en juridisch) gecategoriseerd. Ter vergelijking van sectoren is een inventarisatie gemaakt van PBI's gericht op besturen, scholen en leraren in PO, VO en MBO. In onderstaande paragrafen en tabellen zijn deze PBI's per actorgroep weergegeven. Per actorgroep zijn de betreffende PBI's geclusterd op basis van onderliggende thema's. In elke tabel is tevens per PBI weergegeven op welke actorgroep(en) deze van toepassing is – hierdoor is ook te zien in hoeverre PBI's actor-specifiek zijn (voor alle duidelijkheid, dit introduceert ook herhalingen). Een PBI die gericht is op bijvoorbeeld het bestuur én schoolleider komt terug in zowel Tabel 1 van 3.1.1 als in Tabel 2 van 3.1.2.

3.1.1. Bestuurders en/of interne toezichhouders

In versterken van het beroepsbeeld, informatievoorzieningen en het bevorderen van onderlinge uitwisseling. Voor deze actorgroep zijn de PBI's voornamelijk communicatief van aard, in de vorm van diverse informatieproducten en publicaties die veelal gericht zijn op het verstrekken van informatie en vergelijkingsmateriaal, in de veronderstelling dat dit kan leiden tot evaluatie, inzichten en vervolgens professionalisering.

Veel PBI's gericht op bestuurders en/of interne toezichhouders zijn sectoroverstijgend, of bestaan uit vergelijkbare PBI's met een specifieke uitwerking voor iedere sector afzonderlijk. Een verschil tussen de verschillende sectoren is dat voor bestuurders in het MBO geen PBI's gericht op het beroepsbeeld en professionele standaarden zijn gevonden.

Tabel 1 zijn PBI's weergegeven die gericht zijn op bestuurders en/of interne toezichhouders. Bestuurders en interne toezichhouders worden vooral aangezet tot professionalisering gericht op het versterken van het beroepsbeeld, informatievoorzieningen en het bevorderen van onderlinge uitwisseling. Voor deze actorgroep zijn de PBI's voornamelijk communicatief van aard, in de vorm van diverse informatieproducten en publicaties die veelal gericht zijn op het verstrekken van informatie en vergelijkingsmateriaal, in de veronderstelling dat dit kan leiden tot evaluatie, inzichten en vervolgens professionalisering.

Veel PBI's gericht op bestuurders en/of interne toezichhouders zijn sectoroverstijgend, of bestaan uit vergelijkbare PBI's met een specifieke uitwerking voor iedere sector afzonderlijk. Een verschil tussen de verschillende sectoren is dat voor bestuurders in het MBO geen PBI's gericht op het beroepsbeeld en professionele standaarden zijn gevonden.

Tabel 1. PBI's in PO, VO en MBO gericht op bestuurders en/of intern toezichhouders

	Sectoren	Type PBI	Bestuur & intern toezicht	Schoolleider	Leraren	Communicatief	Financieel	Juridisch
Wet- en regelgeving, afspraken en akkoorden								
Wet Goed Onderwijs Goed Bestuur (PO en VO)	PV	OCW	X	X				X
Wet op het onderwijstoezicht	PVM	OCW	X					X
Bestuursakkoord Primair Onderwijs	P	OCW	X	X	X	X		X
Sectorakkoord Voortgezet Onderwijs	V	OCW	X	X	X	X		X
Bestuursakkoord MBO	M	OCW	X	X	X	X		X
Nationaal Onderwijsakkoord	PVM	OCW	X	X	X	X	X	X
CAO Bestuurders PO	P	Overige	X				X	X
CAO Bestuurders VO	V	Overige	X				X	X

Middelen voor professionalisering in lumpsum	PV	OCW	X	X	X		X	
Beroepsbeeld en professionele standaarden								
Code Goed Bestuur VO	V	Overige	X			X		X
Code Goed Bestuur PO	P	Overige	X			X		X
Verenigingsconvenant VTOI	V	Overige	X			X		X
Werkagenda Intern Toezicht	V	Overige	X			X		
Verantwoording								
Vierjaarlijks onderzoek bestuur en scholen (onderwijsinspectie)	PVM	Overige	X			X		X
Jaarlijkse prestatie-analyse (onderwijsinspectie)	PVM	Overige	X			X		X
Informatievoorzieningen en professionaliseringsmogelijkheden								
Collegiale bestuurlijke visitatie	V	Overige	X			X		
Kennisgroepen PO-raad	P	Overige	X	X		X		
Kwaliteitsnetwerk mbo	M	Overige	X			X		
Tools met betrekking tot professionalisering (PO-raad)	P	Overige	X			X		
Platform Samen Opleiden en Professionaliseren	PVM	Overige	X	X	X	X		
Informatieproducten en publicaties (DUO)	PVM	Overige	X	X		X		
Informatieproducten en publicaties (PO-VO-MBO-raad)	PVM	Overige	X	X	X	X		
VO-Academie	V	Overige	X	X		X		
Reflectiegesprek SRVO	V	Overige	X	X		X		
Versterken samenwerking onderwijswetenschap en -praktijk								
Academische werkplaatsen Onderwijs	PVM	Overige	X	X	X	X		
Onderwijskansen werkplaatsen	PV	Overige	X	X	X	X		
Werkplaatsen onderwijsonderzoek	PVM	Overige	X	X	X	X		

3.1.2. Schoolleiders

De PBI's gericht op schoolleiders (zie **Error! Not a valid bookmark self-reference.**) zijn, net als PBI's gericht op bestuurders en leden van de Raad van Toezicht, voornamelijk communicatief van aard. Ook voor schoolleiders geldt dat een deel van de PBI's sectoroverstijgend is, een ander deel heeft sector specifieke varianten. Zo zijn bijvoorbeeld voor schoolleiders in het primair- en voortgezet onderwijs afzonderlijke beroepsstandaarden met bijbehorende kennisbasis en schoolleidersregister ontwikkeld. Opvallend is dat er voor schoolleiders in het primair onderwijs wél een cao-afspraken is die voorschrijft dat schoolleiders zich registreren in het schoolleidersregister PO, terwijl deze afspraak er in het VO niet is. Daarnaast bestaat in het PO een concrete financiële prikkel, in de vorm van de tegemoetkoming vervangingskosten, die erop is gericht schoolleiders financieel te faciliteren bij het volgen van een universitaire masteropleiding, terwijl er voor schoolleiders in VO en MBO geen prikkels zijn voor het volgen van een dergelijke opleiding.

Tabel 2. PBI's in PO, VO en MBO gericht op schoolleiders

	Sectoren	Type PBI	Bestuur & intern toezicht	Schoolleider	Leraren	Communicatief	Financieel	Juridisch
Wet- en regelgeving, afspraken en akkoorden								
Wet Goed Onderwijs Goed Bestuur (PO en VO)	PV	OCW	X	X				X
CAO Primair Onderwijs	P	Overige		X	X		X	X
CAO Voortgezet Onderwijs	V	Overige		X	X		X	X
CAO MBO-onderwijspersoneel	M	Overige			X		X	X
Bestuursakkoord Primair Onderwijs	P	OCW	X	X	X	X		X
Sectorakkoord Voortgezet Onderwijs	V	OCW	X	X	X	X		X
Bestuursakkoord MBO	M	OCW	X	X	X	X		X
Nationaal Onderwijsakkoord	PVM	OCW	X	X	X	X	X	X
Middelen voor professionalisering in lumpsum	PV	OCW	X	X	X		X	
Beroepsbeeld en professionele standaarden								
Beroepsstandaard schoolleiders PO	P	Overige		X		X		
Beroepsstandaard schoolleiders VO	V	Overige		X		X		
Kennisbasis schoolleiders PO	P			X		X		
Kennisbasis schoolleiders VO	V	Overige		X		X		
Schoolleidersregister PO	P	Overige		X		X		
Schoolleidersregister VO	V	Overige		X		X		
Actieplan Leraar 2020	PVM	OCW		X	X	X		
Lerarenagenda	PV	OCW		X	X	X		
Lerarenagenda MBO-raad	M	Overige		X	X	X		
Informatievoorzieningen en professionaliseringsmogelijkheden								
Informatieproducten en publicaties (DUO)	PVM	Overige	X	X		X		
Informatieproducten en publicaties (PO-VO-MBO-raad)	PVM	Overige	X	X	X	X		
Kenniscgroepen PO-raad	P	Overige	X	X		X		
Platform Samen Opleiden en Professionaliseren	PVM	Overige	X	X	X	X		
Reflectiegesprek SRVO	V	Overige	X	X		X		
VO-Academie	V	Overige	X	X		X		
AVS-Academie	PVM	Overige		X		X		
Programma Voortgezet Leren	V	Overige		X	X	X		
Volgen van aanvullende opleiding								
Tegemoetkoming vervangingskosten schoolleiders po	P	OCW		X			X	

Versterken samenwerking onderwijswetenschap en -praktijk								
Academische werkplaatsen Onderwijs	PVM	Overige	X	X	X	X		
Onderwijskansen werkplaatsen	PV	Overige	X	X	X	X		
Werkplaatsen onderwijsonderzoek	PVM	Overige	X	X	X	X		

3.1.3. Leraren

In Tabel 3 zijn PBI's gericht op leraren, leraren-in-opleiding en potentiële leraren-in-opleiding weergegeven. Een aanzienlijk deel van deze PBI's is gerelateerd aan het bestrijden van het lerarentekort, onder andere door het (financieel) faciliteren van het volgen van een (aanvullende) lerarenopleiding, en het (financieel) faciliteren van het begeleiden van starters. Ook wordt, in tegenstelling tot voor de andere actorgroepen, door diverse beurzen de professionele ontwikkeling van leraren gestimuleerd via een opleiding of het volgen van professionaliseringsactiviteiten. PBI's gericht op leraren in PO, VO en MBO lijken redelijk vergelijkbaar, waarbij een deel van de PBI's sectoroverstijgend is en een deel sectorspecifieke varianten heeft.

Tabel 3. PBI's in PO, VO en MBO gericht op leraren

	Sectoren	Type PBI	Bestuur & intern toezicht	Schoolleider	Leraren	Communicatief	Financieel	Juridisch
Wet- en regelgeving, afspraken en akkoorden								
Wet Beroep Leraar ¹	PVM	OCW			X	X		X
Bestuursakkoord Primair Onderwijs	P	OCW	X	X	X	X		X
Sectorakkoord Voortgezet Onderwijs	V	OCW	X	X	X	X		X
CAO Primair Onderwijs	P	Overige		X	X		X	X
CAO Voortgezet Onderwijs	V	Overige		X	X		X	X
CAO MBO-onderwijspersoneel	M	Overige			X		X	X
Nationaal Onderwijsakkoord	PVM	OCW	X	X	X	X	X	
Actieplan Leraar 2020	PVM	OCW		X	X	X		
Middelen voor professionalisering in lumpsum	PV	OCW	X	X	X		X	
Functiedifferentiatie, functiemix en hiervoor bestemde middelen	PV	OCW			X		X	
Beroepsbeeld en professionele standaarden								
Besluit Bekwaamheidseisen onderwijspersoneel	PVM	OCW			X			X
Actieplan Leraar 2020	P	OCW		X	X	X		
Lerarenagenda	PV	OCW		X	X	X		

¹ Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met de invoering van het lerarenregister en het registervoorportaal

Lerarenagenda MBO-raad	M	Overige		X	X	X		
Platform BeroepsVereniging Opleiders MBO	M	Overige			X	X		
Beroepsbeeld mbo-docent	M	Overige			X	X		
Professioneel Statuut MBO	M	Overige			X	X		X
Kwalificatiedossier docent mbo	M	Overige			X	X		
LerarenOntwikkelfonds	PVM	OCW			X		X	
Instream in lerarenopleiding verhogen								
Landelijke, regionale, digitale onderwijsloketten met informatie over werken in het onderwijs	PVM	OCW			X	X		
Extra studiefinanciering lerarenopleiding (vo)	V	OCW			X		X	
Halvering collegegeld lerarenopleiding	PVM	OCW			X		X	
Subsidie Onderwijsassistent naar opleiding tot leraar	P	OCW			X		X	
Tegemoetkoming leraren (indien geen aanspraak op studiefinanciering)	PVM	OCW			X		X	
Inductietrajecten (behoud en kwaliteit starters)								
Doorlopende begeleiding startende leraren	P	OCW			X	X	X	
Begeleiding Startende Leraren	V	OCW			X	X	X	
Regeling tegemoetkoming kosten opleidingsscholen	PVM	OCW			X	X	X	
Subsidie zij-instream	PVM	Overige			X		X	
Platform Samen Opleiden en Professionaliseren	PVM	Overige	X	X	X	X		
Informatievoorzieningen en professionaliseringsmogelijkheden								
Programma Voortgezet Leren	V	Overige		X	X	X		
Informatieproducten en publicaties (MBO-raad)	M	Overige	X	X	X	X		
Volgen van aanvullende opleiding								
Lerarenbeurs voor het volgen van een bachelor of masteropleiding	PVM	OCW			X		X	
Promotie- of postdoc-beurs voor leraren (NWO)	PVM	Overige			X		X	
Regeling subsidie korte scholingstrajecten vo	V	OCW			X		X	
Beleidskader vrijroosteren leraren (voor deelname aan coaching om achterstandsleerlingen te begeleiden)	PV	OCW			X		X	
Subsidierегeling Teambeurs primair onderwijs	P	OCW			X		X	
Instructeursbeurs	M	OCW			X		X	
Pre-promotietrajecten voor mbo-docenten (BVMBO)	M	Overige			X	X	X	
Versterken samenwerking onderwijswetenschap en -praktijk								
Academische werkplaatsen Onderwijs	PVM	Overige	X	X	X	X		
Onderwijskansen werkplaatsen	PV	Overige	X	X	X	X		
Werkplaatsen onderwijsonderzoek	PVM	Overige	X	X	X	X		

3.2. Bekendheid, benutting en effectiviteit van PBI's in het VO

De experts hebben een vragenlijst ingevuld waarin zij, per PBI die betrekking heeft op de actorgroep waarmee zij vooral bekend zijn, de ingeschatte bekendheid, benutting en de mate van doelbereiking hebben aangegeven. Door het lage aantal experts per actorgroep is het aantal respondenten per PBI, per actorgroep heel beperkt. In de interviews (met dezelfde experts) is gevraagd naar effectieve en niet-effectieve PBI's, evenals eventuele neveneffecten. In onderstaande paragrafen wordt per thematisch cluster van PBI's, (gelijk aan de clusters in paragraaf 3.13.1) besproken welke PBI's volgens de experts meer, dan wel minder effectief zijn.

3.2.1. Wet- en regelgeving, afspraken en akkoorden

Over het algemeen schatten de experts de bekendheid, benutting en effectiviteit van wetgeving, afspraken en akkoorden, zoals bijvoorbeeld het Sectorakkoord VO en het Nationaal Onderwijsakkoord hoog in.

De verschillende CAO-afspraken, waaronder bijvoorbeeld de (minimale) benutting van lumpsummiddelen voor professionalisering en functiedifferentiatie, zijn volgens de experts bekend en worden benut, maar kunnen volgens hen ook contraproductief werken. De middelen zijn beperkt, of worden in de praktijk soms als beperkt ervaren, waardoor er geen prikkel is om méér te doen, dan minimaal vereist wordt en soms "angstvallig wordt vastgehouden aan het vastgestelde budget". De lumpsum staat toe dat een hoger bedrag aan professionalisering wordt besteed, maar dat gebeurt alleen wanneer een bestuur expliciet wil inzetten op professionalisering. Daarnaast is de praktijk weerbarstig; de professionaliseringstijd voor leraren en de ontwikkeltijd voor schoolleiders worden vaak onvoldoende benut. Hier ligt volgens de experts een belangrijke taak voor de bestuurders, die condities zouden moeten creëren, waardoor professionalisering als inherent aspect van het beroep wordt beschouwd, in plaats van als "een taak ernaast".

Volgens de experts kunnen akkoorden en convenanten een impuls geven om meer aandacht te besteden aan professionalisering. Enerzijds verloopt dit direct, door bijvoorbeeld afspraken over het maken van plannen en verantwoorden over uitvoering hiervan, anderzijds verloopt dit indirect via bijvoorbeeld impulsen voor strategisch personeelsbeleid, en daarmee professionalisering.

In het sectorakkoord zijn ambities vastgelegd, maar omdat de nadruk ligt op kwantiteit in plaats van op de kwaliteit, is het risico daarvan volgens experts "dat dergelijke prikkels verworden tot afvinklijstjes en hun doel voorbijschieten". Anderzijds zijn er (te) weinig consequenties voor het niet naleven van gemaakte afspraken. Zo controleert de Inspectie van het Onderwijs nog altijd niet op het professioneel statuut, wat volgens de Wet beroep leraar wel verplicht is, omdat de praktijk dit nog "te lastig vindt" om op te stellen.

3.2.2. Beroepsbeeld en professionele standaarden

Voor verschillende actorgroepen zijn beroepsbeelden en bijbehorende standaarden ontwikkeld. Veelal is hier een kennisbasis aan gekoppeld. De Code Goed Bestuur, Verenigingsconvenant VTOI en Beroepsstandaard Schoolleiders met bijbehorende kennisbasis en schoolleidersregister, worden allen als bekend en effectief beschouwd. Het Verenigingsconvenant dat door VTOI is opgesteld beschrijft

bijvoorbeeld dat toezichthouders gehouden zijn aan professionalisering en hier ook een plan voor moeten maken – experts hebben hier in de eigen organisatie positieve ervaringen mee.

De Code Goed Bestuur regelt dat in het jaarverslag moet worden gerapporteerd over wat de bestuurders aan eigen professionalisering hebben gedaan. Niet alle bestuurders doen dit uitgebreid. Bovendien leidt de verplichting tot verslaglegging niet per definitie tot professionaliseringsactiviteiten. Het is volgens de experts dus nog de vraag in hoeverre deze code daadwerkelijk bijdraagt aan (relevante) professionalisering.

Deelname aan het schoolleidersregister is vooralsnog op vrijwillige basis, wat mogelijk verklaart waarom de benutting achterblijft. De insteek is om schoolleiders door communicatieve sturing te verleiden om deelname aan en gebruikmaking van de (gratis) professionaliseringstools die SRVO aanbiedt. Deze tools worden vooralsnog slechts in beperkte mate benut, en deelname aan SRVO komt ook moeizaam tot stand. De geraadpleegde experts constateren dat schoolleiders en bestuurders in Nederland veel verantwoordelijkheden hebben gekregen van de overheid, maar dat maar weinig professionaliteitseisen aan deze actoren worden gesteld. Echter het invoeren van te zware verplichtingen kan het doel voorbijschieten. Zo waarschuwen de experts ook voor schoolleiders die zouden deelnemen aan professionaliseringsactiviteiten ‘om de norm te halen’ in plaats van gericht te zijn op het werken aan benodigde competenties.

Op het niveau van de leraar is het lerarenregister volgens de experts “op zich een positieve prikkel”, maar is dit niet succesvol geweest in het verleden, omdat leraren het zagen als een bestuurlijk disciplineringsinstrument en leraren het eigenaarschap kwijtraakten. Anderzijds ontbraken sancties, waardoor ook minder sterke docenten in het register kwamen en konden blijven. Een heldere definiëring van een beroepsgroepsbeeld zou volgens de experts aan de basis moeten liggen van een dergelijk register.

3.2.3. Verantwoording

Zowel het vierjaarlijks onderzoek als de jaarlijkse analyse door de Inspectie van het Onderwijs wordt gezien als een algemeen bekende en ook effectieve prikkel. Met name voor besturen en scholen die zwak presteren kan dit aanzetten om een slag te maken om (weer) voldoende te scoren. De Inspectie van het Onderwijs kan een duidelijk signaal afgeven: dit gaat niet goed. Aanvullend daarop zijn trajecten beschikbaar om scholen te ondersteunen in het verbeteringsproces. “Het is mooi dat dit voor deze besturen en scholen beschikbaar is, maar mogelijk zouden zulke trajecten ook kunnen worden georganiseerd voor scholen die van ‘goed’ naar ‘beter’ willen ontwikkelen”.

Volgens een aantal experts is het risico van de huidige inspectiebezoeken “een manier van zinloos oppoetsen”, die weinig toevoegt. Verantwoording afleggen door bestuurders of schoolleiders zou alleen effectief zijn als dit ontwikkelingsgericht en kwalitatief van aard is. De inspectie kan eraan bijdragen dat de sector zich meer richt op onderwijsinhoudelijke en doelgerichte verbetering, door in gesprek te gaan met de scholen over hoe er concreet invulling wordt gegeven aan het professionaliseringsbeleid. Door dit te relateren aan de doelen van de school kan de inspectie helpen om meer systematisch invulling te geven aan het eigen personeelsbeleid binnen de eigen context.

3.2.4. Informatievoorzieningen en professionaliseringsmogelijkheden

Informatievoorzieningen door middel van informatieproducten, publicaties, en platforms met kennisbanken en *good practices* worden door de experts als enigszins bekend, beperkt benut en effectief

beschouwd. De meerwaarde zit volgens experts met name in het (aan de platforms gekoppelde) professionaliseringsaanbod. Zo biedt het aanbod van de VO-academie (leergangen, leertrajecten, masterclasses) bestuurders handvatten, modellen en theoretische onderleggers *“om dat wat ze in de praktijk doen ook op een systematische manier aan te pakken en zich ook bewust bekwaam te voelen”*.

Een hulpmiddel als de portfolio-tool en het reflectiegesprek van Schoolleidersregister VO zijn volgens de experts matig bekende en weinig benutte, maar wel effectieve manieren om inzicht te krijgen in de professionalisering van de schoolleider en in hoeverre die passend is bij de eigen én schoolontwikkeling. Dit kan leiden tot gerichte professionalisering. Wat experts hierbij benadrukken is dat het portfolio ook een waardevol uitgangspunt kan zijn voor het ontwikkelingsgesprek van de schoolleider met de bestuurder, omdat het sterke en zwakke punten in de ontwikkeling zichtbaar maakt. Ook bestuurders zelf worden in toenemende mate door RvT's aangesproken op hun professionalisering en de wijze waarop zij 'het goede voorbeeld moeten geven' aan schoolleiders.

Kennisdeling tussen bestuurders, ook over de meerwaarde en opbrengsten van diverse professionaliseringsactiviteiten, kan aanzetten tot meer gerichte keuzes hierin. Echter, de effectiviteit van intervisie, tussen bestuurders en schoolleiders, wordt wisselend ingeschat door de experts, omdat lang niet altijd optimaal gebruik wordt gemaakt van dergelijke professionaliseringsmogelijkheden. De indruk van experts is dat *“men vooral gezellig samenkomt in groepjes en ‘het er eens over heeft’, zonder systematisch te reflecteren en hier gevolgen aan te verbinden”*.

Deelname aan collegiale bestuurlijke visitatie kan waardevol zijn, maar door bureaucratische belemmeringen in de vorm van een grote hoeveelheid administratie in de voorbereiding is dit volgens experts niet altijd aantrekkelijk.

3.2.5. Instroom in lerarenopleiding verhogen

Het is opvallend dat voor een groot deel van de OCW-PBI's, die zijn gericht op het informeren over en aantrekkelijker maken van het volgen van een lerarenopleiding geldt dat deze als niet erg bekend, benut en effectief worden ingeschat. Extra studiefinanciering en de halvering van het collegegeld van de lerarenopleiding bijvoorbeeld, zijn volgens de experts als prikkel redelijk bekend, maar leiden volgens hen slechts in beperkte mate tot een daadwerkelijke verhoging van de instroom bij lerarenopleidingen.

3.2.6. Inductietrajecten (behoud en kwaliteit starters)

Er zijn verschillende PBI's gericht op de inductiefase. Deze PBI's zorgen enerzijds voor betere begeleiding en minder uitval van starters, en anderzijds voor continuïteit in de professionalisering. Over het algemeen schatten experts de PBI's gerelateerd aan inductietrajecten als (zeer) bekend, redelijk benut, en behoorlijk effectief in. Hierbij geldt dat 'partnerschappen samen opleiden' en de 'regeling tegemoetkoming kosten opleidingsscholen' als beduidend bekender worden geschat, dan 'begeleiding startende leraren'.

Een verklaring voor de hoge ingeschatte mate van doelbereiking is dat opleidingsscholen en lerarenopleidingen bij dergelijke inductietrajecten gezamenlijk de verantwoordelijkheid nemen voor de opleiding van leraren-in-opleiding. Hiermee geeft de opleidingsschool het signaal af dat de band met de lerarenopleiding belangrijk is en dat men het van belang acht binnen de school mensen op te leiden. Het zijn van opleidingsschool is ook een vorm van professionalisering van het eigen personeel, bijvoorbeeld door de ontwikkeling op het gebied van coachingsvaardigheden en door de inbreng van nieuwe en bredere expertise.

Een risico is dat opleidingsscholen getalenteerde studenten inzetten als goedkope werknemers, die dan mogelijk niet, of met (grote) vertraging hun opleiding afronden.

3.2.7. Volgen van aanvullende opleiding

Voor leraren (en in veel mindere mate schoolleiders) zijn diverse beurzen beschikbaar voor het volgen van een aanvullende opleiding of het doen van promotieonderzoek. Met name de lerarenbeurs is volgens experts zeer bekend, wordt veel benut en heeft een hoge mate van doelbereiking, terwijl de promotie- en post-doc beurzen voor leraren betrekkelijk onbekend en matig benut zijn en een lage mate van doelbereiking hebben. Volgens experts is de lerarenbeurs met name effectief omdat er daadwerkelijk tijd en ruimte worden gecreëerd om te leren. Een risico kan zijn dat de effecten bij de individuele medewerker 'blijven hangen'. Het is dus wel zaak dat deze medewerkers met hun extra kennis en vaardigheden een bijdrage kunnen leveren aan de schoolorganisatie en dat hier ook aandacht en waardering voor is. Docenten die een leraren- of een promotiebeurs hebben gekregen, kunnen datgene dat ze hebben geleerd vaak onvoldoende kwijt in de school. Het leidt daarmee niet tot een andere, lerende cultuur in de school. Ook helpt de behaalde graad hen uiteindelijk vaak niet om hun positie in de school te verbeteren. Vaak moet de gepromoveerde weer volledig voor de klas staan en krijgt diegene niet automatisch ruimte om onderzoek te blijven doen. Gevolg is dat ze dan weg (willen) gaan, hetgeen kapitaalvernietiging betekent.

Het volgen van een masteropleiding door schoolleiders kan doorwerken in de gehele organisatie, omdat ze op een andere manier naar hun organisatie kunnen gaan kijken en over het geleerde gaan praten. Een schoolleider met een masteropleiding kan aanjager worden voor een meer lerende organisatie als geheel. Door in de opleiding schoolleiders kennis te laten maken met organisaties buiten het onderwijs verkrijgen ze nieuwe inzichten.

3.2.8. Versterken samenwerking onderwijswetenschap en -praktijk

Een specifieke groep 'overige PBI's' is gericht op het versterken van de samenwerking tussen onderwijswetenschap en -praktijk, in de vorm van academische werkplaatsen, onderwijskansen werkplaatsen en werkplaatsen onderwijsonderzoek. In dergelijke werkplaatsen werken kennisinstellingen en onderwijsprofessionals gezamenlijk aan onderzoek rondom specifieke, veelal in samenspraak bepaalde, thema's.

Volgens de experts zijn deze werkplaatsen weinig bekend, niet alleen in het algemeen, maar "zelfs binnen de deelnemende scholen is niet iedereen ervan op de hoogte". Ook wijzen de experts erop dat het van groot belang is dat het eigenaarschap gedeeld moet blijven en de kennisinstellingen niet de overhand moeten krijgen, want dat zou de ontwikkeling van de onderwijsprofessionals remmen.

3.3. Reflectie en aanbevelingen

Naast de specifieke aandacht voor bestaande PBI's is zowel in de interviews als in de focusgroepbijeenkomst met experts gereflecteerd op manieren waarop bestuurders, schoolleiders en docenten in algemene zin kunnen worden aangezet tot professionalisering.

De belangrijkste boodschap van de experts is dat prikkels gericht moeten zijn op het overkoepelende, onderliggende doel: inzetten op vorming van beroepsidentiteit en 'een moderne beroeps- en arbeidsorganisatie, waarin teamsamenwerking en carrières essentieel zijn'. Besturen en scholen zouden steeds een koppeling moeten maken tussen professionalisering en onderwijskwaliteit. Daarnaast is het

van belang dat actoren eigenaarschap hebben over de eigen professionalisering en dat samenwerking op systematische en doelgerichte wijze wordt vormgegeven.

Aan de experts is ook gevraagd aan te geven hoe *niet* op professionalisering zou moeten worden gestuurd, en wat voor prikkels mogelijk contraproductief werken. In lijn met de aanbeveling te zorgen voor eigenaarschap, wordt het hanteren van afvinklijstjes en overmatige bureaucratie afgeraden. Daarnaast wordt sterk aanbevolen de continuïteit in en samenhang tussen prikkels te versterken.

De aanbevelingen, die in onderstaande paragrafen nader worden toegelicht, zijn onder te verdelen in twee categorieën. Enerzijds zijn er inhoudelijke aanbevelingen, met betrekking tot doelen en focus van PBI's: zet sterker in op breed gedragen beroepsbeelden bij alle actoren, stimuleer eigenaarschap en (mede)verantwoordelijkheid voor duurzame schoolontwikkeling, stimuleer systematische samenwerking en reflectie en werk toe naar een organisatiebrede professionele cultuur. Anderzijds zijn er beleidsmatige aanbevelingen te onderscheiden, die meer gericht zijn op randvoorwaarden voor succesvolle implementatie: zorg voor samenhang en continuïteit bij prikkels, beperk de hoeveelheid van en diversiteit in PBI's voor meer focus en overzicht, voorkom bureaucratische belemmeringen, stel duidelijkere kaders om vrijblijvendheid in te perken en zoek mogelijkheden om gedifferentieerd te sturen op professionalisering.

3.3.1. Zet in op breed gedragen beroepsbeelden

Voor alle actorgroepen geldt dat een breed gedragen beroepsbeeld, dat door de beroepsgroep zelf wordt vastgesteld, de basis zou kunnen zijn voor erkenning van de waarde van continue professionalisering en het normaliseren hiervan. Helderheid over eisen met betrekking tot vereiste kennis en vaardigheden, en professionele ontwikkeling op dit vlak, kan leiden tot gerichtere professionalisering. Hierbij kan gedacht worden aan bekwaamheidseisen en het beroepsbeeld van leraren, maar ook aan een accreditatiesysteem voor bestuurders.

3.3.2. Werk toe naar een professionele cultuur

Waar een breed gedragen beroepsbeeld voor het veld als geheel kan zorgen voor meer waardering voor en normalisering van professionele ontwikkeling, is het binnen organisaties van belang dat er een professionele cultuur heerst waarin doordachte professionele ontwikkeling wordt gefaciliteerd door daarvoor structureel tijd vrij te houden. Men zou tijd en ruimte moeten creëren om gezamenlijk over het beroep en het onderwijs te praten en daarover na te denken, ook om draagvlak te creëren voor de ambities en de daarvoor benodigde professionalisering. Dat geldt niet alleen voor docenten, maar (juist) ook voor schoolleiders en bestuurders.

Binnen besturen en scholen zou er een goede afstemming moeten zijn van ambities, behoeften en daarvoor benodigde professionalisering. Een valkuil is het sturen op professionalisering met betrekking tot (individuele) deficiënties in vaardigheden. In een lerende cultuur is dit minder een risico. Professionalisering op individueel niveau zou altijd ook van meerwaarde moeten zijn voor de organisatie. Dit kan in de vorm van schoolontwikkeling, maar ook bijvoorbeeld door docenten die een masteropleiding hebben gevolgd het geleerde in de praktijk te laten benutten of hen in te zetten als experts die collega's kunnen begeleiden of coachen. Door transparant te zijn over ambities en hoe professionalisering hieraan bijdraagt, wordt voorkomen dat besturen verborgen nevendoelestellingen (kunnen) hebben bij professionaliseringsinitiatieven.

In het loopbaanbeleid zou meer aandacht kunnen zijn voor hoe medewerkers zich professioneel ontwikkelen, waarbij de nadruk niet moet liggen op het afleggen van kwantitatieve verantwoording (hoe vaak heeft men een cursus gevolgd). De vraag zou eerder moeten zijn hoe een individu zich heeft ontwikkeld, en hoe dit heeft bijgedragen aan schoolontwikkeling en de realisatie van doelen en ambities. Hierbij moeten leidinggevendens waardering en erkenning hebben voor de professionalisering van medewerkers, dit geldt niet alleen van schoolleiders naar leraren, maar ook van bestuurders naar schoolleiders.

3.3.3. Stimuleer eigenaarschap en verantwoordelijkheid

Om actoren binnen het onderwijs aan te zetten tot professionalisering, is het van belang dat deze actoren eigenaarschap hebben over hun eigen ontwikkeling. Professionalisering zou moeten aansluiten bij persoonlijke interesse, of handelingsverlegenheid. Tegelijk is het van belang dat deze professionalisering óók van meerwaarde is voor de schoolorganisatie en past bij strategische doelstellingen.

Een voorbeeld is dat de SRVO schoolleiders tools biedt ter ondersteuning van het eigenaarschap van de professionalisering. Ze gaan aan de slag met deze tools en vervolgens het gesprek aan met hun bestuur én docenten over hun eigen ontwikkeling. Ze hebben als taak leiding te geven aan de ontwikkeling van docenten en zoeken samen met docenten naar wat ze nodig hebben aan professionalisering voor hun ontwikkeling. Zo komt echte langdurige groei tot stand.

In zijn algemeenheid zijn er voor leerkrachten veel meer mogelijkheden en lijkt professionalisering voor hen gebruikelijker, dan voor schoolleiders en bestuurders. Bij toezichthouders valt op dat met name de startende toezichthouders ervoor kiezen om te gaan professionaliseren. Het is de groep ervaren toezichthouders, eventueel met ervaring uit andere sectoren, die moeilijk in beweging te krijgen is.

3.3.4. Stimuleer systematische samenwerking en reflectie

Meerdere experts benadrukten de meerwaarde van leren van en met elkaar. Met name voor bestuurders en schoolleiders komt professionalisering tot stand door reflectie op het eigen handelen, zowel individueel als in professionele dialoog met anderen. Hoewel er al veel netwerken zijn, waarin schoolleiders en bestuurders ervaringen uitwisselen en van elkaar kunnen leren, zijn de verschillen tussen deze netwerken groot. De kans is groot dat de netwerken waarin minder systematisch wordt gewerkt, tot minder reflectie leiden en minder sterke prikkels geven tot professionalisering.

Het is daarom wenselijk een kennisinfrastructuur in te richten op stelselniveau, waarmee systematisch leren van elkaar wordt gefaciliteerd en gestimuleerd. Bestuurders en schoolleiders moeten elkaar scherp houden, de professionele dialoog voeren en elkaar aan het denken zetten. Zeker voor deze actorgroepen geldt dat hun individuele professionalisering altijd gerelateerd zou moeten zijn aan de gewenste schoolontwikkeling.

3.3.5. Voorkom bureaucratische belemmeringen

Om te voorkomen dat 'het deelnemen aan professionaliseringsactiviteiten' tot doel wordt verheven, in plaats van als middel tot schoolverbetering te worden gezien, is het hanteren van afvinklijstjes contraproductief. Een risico van regelgeving die erop is gericht 'de achterlopers' aan een minimale norm te laten voldoen, is dat deze normen of eisen de voorlopers kunnen beperken.

Een ander aspect van bureaucratische belemmeringen is het hanteren van complexe aanvraagprocedures. Een probleem bij dergelijke procedures is dat scholen en besturen lang niet altijd de kennis en kunde in

huis hebben om zelf een goede aanvraag te schrijven. Hier maken commerciële partijen gebruik van, door scholen enerzijds op mogelijkheden te wijzen, en hen anderzijds te ondersteunen bij het schrijven van een aanvraag, of het hele proces uit handen van de scholen te nemen.

3.3.6. Zorg voor coherentie en continuïteit

In de bestaande PBI's is er gebrek aan opvolging en continuïteit. Bijvoorbeeld de lerarenbeurs is gericht op individuele leraren, maar er is geen link met personeelsbeleid en teamontwikkeling. De aanname dat het volgen van een master 'vanzelf' tot bredere ontwikkeling binnen de school leidt, lijkt onterecht.

Het huidige 'woud aan prikkels' is niet erg inzichtelijk, er ontbreekt samenhang en een doorgaande lijn. De benutting van prikkels is nu erg afhankelijk van de mate waarin schoolleiders of bestuurders die prikkels weten te vinden en deze passend weten te maken bij hun eigen schoolontwikkeling. Zij moeten echt 'de weg weten in het subsidielandschap' om daar goed gebruik van te kunnen maken.

Op stelselniveau spelen er deels tegenstrijdige coördinatiemechanismen: toezichtmechanisme, concurrentie tussen scholen en het samenwerkingsmodel voor opleidingen en scholen. De manier waarop deze mechanismen zich tot elkaar verhouden en de rol die professionalisering daarin zou moeten vervullen is niet op orde: 'het past nog niet'. Hierdoor komt de professionalisering niet goed van de grond. De vraag is wie moet aansturen dat alles beter op elkaar gaat aansluiten. Op dit moment is besloten om de nationale aansturing meer los te laten en regio's zelf doelen te laten formuleren, maar of dat beter gaat werken is nu nog niet te zeggen.

3.3.7. Zoek mogelijkheden om gedifferentieerd te sturen op professionalisering

Er lijkt een 'kloof' te (zijn) ontstaan tussen enerzijds besturen en scholen waar al een professionele cultuur heerst en intern strategisch beleid wordt gemaakt op professionalisering, en anderzijds besturen en scholen waar dit nog niet of nauwelijks gerealiseerd is.

De vraag is hoe deze kloof kan worden gedicht. Uitgaande van drie groepen – voorhoede, middengroep en achterhoede – doen experts suggesties hoe de middengroep en/of achterhoede meer geprikkeld kan worden tot deelname aan professionaliseringsactiviteiten die gericht zijn op individuele en schoolontwikkeling. Een aandachtspunt hierbij is dat dergelijke prikkels de voorhoede scholen en besturen niet zouden moeten belemmeren. De experts hebben hiervoor een aantal concrete aanbevelingen gedaan, die hieronder op alfabetische volgorde zijn weergegeven. Per aanbeveling is ter illustratie een quote van een van de experts opgenomen.

Collegiale visitaties. Een meer verplichtend karakter zou het gebruik van collegiale visitaties kunnen stimuleren. De verplichting richt zich er dan op dát er onderlinge samenwerking moet plaatsvinden, zonder vast te leggen waar die samenwerking dan op gericht moet zijn – dus zonder vast format, zonder vaststelling van gespreksonderwerpen of specifieke vormen van samenwerking. Het is dan dus aan betrokkenen om er invulling aan te geven. Immers, fasen van ontwikkeling en behoeften kunnen inhoudelijk sterk uiteenlopen. Daarbij zouden scholen binnen kleine en grote besturen ook onderling veel van elkaar kunnen leren. *'Het devies zou kunnen zijn 'doe iets aan uitwisseling met collega's in de sector. Hoe mag je zelf weten, met wie ook, maar rapporteer daar dan iets van terug en dat zou dan in een jaarverslag als paragraaf opgenomen kunnen worden'.*

Focus op de middengroep. Er zijn diverse prikkels om te professionaliseren, maar mensen moeten er wel zelf keuzes in kunnen maken. *'Dus ik geloof niet in één manier en ik geloof ook niet dat je je moet richten*

op de mensen die achterin die wagon zitten. Die neem je wel mee, ze krijgen steeds wel een uitnodiging, maar daar moet je niet al je energie insteken. Die middengroep die is gevoelig voor allerlei prikkels, daarin moet je je energie in stoppen'.

Inspectie van het Onderwijs. Het 'wakker schudden van slapende bestuurders' zou geen gevolgen moeten hebben voor de overige bestuurders. Door het controleren van de naleving van wet- en regelgeving moet de Onderwijsinspectie hier toezicht op houden – dat is de ondergrens. Maak ook een ondergrens voor schoolontwikkeling en -innovatie, op zijn minst voor de aanwezigheid van een professionele leercultuur.

Minder vrijblijvendheid. Cruciaal is het minder vrijblijvend maken van professionalisering om op gang te brengen waar het nog niet 'vanzelf' gebeurt. 'Dan moet iedereen eraan geloven'. Het lukt met externe impulsen wel om dingen op gang te brengen die anders niet lukken. Bestuurders moeten dan bij programma's instappen die hen raken, ook als voorbeeld dienen voor wat hun schoolleiders doen en vervolgens leraren doen. Het programma biedt een structuur waarbinnen mensen elkaar kunnen ontmoeten, 'een haakje om het aan te zwengelen'. In het onderwijs wordt heel vaak de autonomiekaart getrokken. 'We kunnen het wel zelf, er moet niets opgelegd worden. Maar het schiet gewoon niet op.' Er moet wel goed over nagedacht worden dat het eigenaarschap van professionalisering door besturen en schoolleiders gevoeld blijft worden. 'Je kunt nog steeds de nodige ruimte bieden, maar wel met een duidelijk timeframe. Er zit nu te weinig push achter'.

VO-raad. De VO-academie maakt vooral gebruik van verleidingsstrategieën om minder actieve bestuurders en schoolleiders te activeren, om uiteindelijk toch over te gaan tot professionaliseringsactiviteiten. Hiervoor worden communicatie prikkels ingezet: katernen, video's waarin experts verschillende onderwerpen bespreken en vlogs. Maar de VO-Raad kan in haar professionaliseringsaanbod ook dwarsverbanden aanbrengen waardoor minder actieve besturen kunnen leren van meer actieve besturen. De leergangen van de VO-academie zetten overigens steeds meer in op het werken aan eigen vraagstukken van de school of het bestuur. Hierdoor wordt meer differentiatie in de leergangen aangebracht, waarbij scholen of besturen zich kunnen richten op de eigen fase van ontwikkeling en daarbij aansluitende doelen. Het geleerde is daardoor veel betekenisvoller. 'Wanneer je ze allemaal over één kam scheert, bereik je met name die scholen die nog aan het begin van de ontwikkeling staan niet'.

Wet en regelgeving. De accreditatie van bestuurders zou op termijn verplicht gesteld moeten worden, conform de werkwijze in de zorg. Daar is accreditatie namelijk een verplichting voor lidmaatschap van de eigen beroepsvereniging. Daarmee kun je de niet-actieve bestuurders uiteindelijk ook meekrijgen. Voor schoolleiders wordt de volgende suggestie in dezelfde richting gedaan: 'We moeten zoeken naar een tweeweg systeem bij de wet en regelgeving: de goede schoolleiders extra stimuleren en de nog niet zo goede het zetje in de rug geven. Als ze dat zetje in de rug niet willen of niet pakken, dan moet daar ook een consequentie aanzitten. En als ze het heel goed doen, dat moet daar ook een consequentie aanzitten, maar dan de andere kant uit. Dan zou niemand daar op tegen moeten zijn.'

3.4. Verdieping: focusgroep

Op basis van de inzichten uit de interviews en vragenlijsten, is in de focusgroepsessie op de twee belangrijkste thema's gereflecteerd, te weten: 1) beroepsbeelden en 2) schoolcontext en professionele cultuur.

3.4.1. Beroepsbeelden

De experts is gevraagd te reageren op de stelling:

Een helder omschreven en breed gedragen beroepsbeeld voor *alle* actoren binnen een schoolorganisatie is essentieel om tot **individuele professionele ontwikkeling** en **duurzame schoolontwikkeling** te komen.

In het algemeen waren experts voorstander van een beroepsbeeld dat niet statisch is, maar dat de hele carrière omvat: de ontwikkeling van een leraar, schoolleider, toezichthouder etc. vanaf de start, naar over 5 jaar, over 10 jaar en over 20 jaar. Er zou consensus moeten zijn over wat een professional op diverse momenten in zijn carrière zou moeten kunnen en weten. De competenties die nodig zijn de beroepsopdracht uit te voeren kunnen hiervoor de basis vormen. Voor iedere actorgroep wordt het wenselijk geacht dat men het vanzelfsprekend vindt om zich te door te ontwikkelen, te professionaliseren. Wanneer een dergelijk beroepsbeeld, waar continue professionalisering onderdeel van uitmaakt, gemeengoed is, kan dit het uitgangspunt vormen voor gesprekken over die professionele ontwikkeling die dan ook veel systematischer en doelgerichter kunnen worden vormgegeven.

“Wat is de opdracht die op jou als leraar, als schoolleider, als bestuurder, als school afkomt en wat betekent dat voor de vaardigheden die je nodig hebt?”

De experts geven aan dat het wenselijk is dat de beroepsgroep zelf het initiatief neemt om het gesprek aan te gaan (met elkaar en met de samenleving) over wat de opdracht is waarvoor ze staan – te vaak wordt dat door directies en bestuurders gedaan. De vraag is hoe kan worden gestimuleerd dat dit gesprek van de beroepsgroep met elkaar en met de samenleving zal worden gevoerd. De experts verkennen in de groep de mogelijkheid om dit lokaal vorm te geven, maar concluderen dat het met name wenselijk is dat er landelijke, algemene standaarden en beroepsbeelden ontstaan.

Het aspect ‘leven lang leren’ als onderdeel van het beroepsbeeld voor leraren is volgens de experts momenteel nog niet erg nadrukkelijk aanwezig. Een mogelijke verklaring die hiervoor wordt genoemd is dat leraren veelal solistisch werken en daarmee niet worden uitgedaagd elkaar op te zoeken en van en met elkaar te leren. Daarnaast hebben starters vanaf het begin vrijwel dezelfde verantwoordelijkheden als ervaren leraren, waardoor de indruk wordt gewekt dat de initiële opleiding ‘voldoende’ is. Dit gebrek aan een op leren gerichte cultuur geldt overigens niet alleen voor leraren, maar bijvoorbeeld ook voor andere actoren zoals bestuurders, schoolleiders en toezichthouders. De experts bespreken diverse initiatieven, zoals Samen Opleiden waardoor er steeds meer aandacht naar de inductiefase en verdere professionalisering gaat, en een lokaal initiatief in Amsterdam waar lerarenopleidingen, scholen en de gemeente samenwerken bij het ontwikkelen van leergangen (in dit geval in verband met het lerarentekort) waarbij het loopbaanbeleid daar een sterkere plek krijgt binnen schoolbesturen, samen met een netwerk van HR-professionals.

“De toezichthouder vindt ook vaak zelf dat die zoveel weet dat die zich als toezichthouder ook niet hoeft te professionaliseren. Zeker degene die het al een aantal jaren doet.”

Naast het beroepsbeeld van de leraar, werd ingegaan op het beroepsbeeld en professionalisering van bestuurders. Er zijn initiatieven in het veld, maar hoewel dit enerzijds potentie lijkt te hebben zijn experts ook sceptisch: er wordt al tientallen jaren geopperd dat dit vanuit het veld moet komen, maar is nog altijd niet gerealiseerd. Een suggestie van de experts was dat het ministerie hier mogelijk een sterkere rol in zou kunnen vervullen. Dit kan zowel door dichter naar het veld te begeven, als via wet- en regelgeving op afstand – de experts zien hier verschillende mogelijkheden en komen niet tot consensus.

“Bestuurders hebben een enorme verantwoordelijkheid in het Nederlands onderwijsstelsel, en daar hebben we eigenlijk welbeschouwd helemaal niks voor”
“Er wordt in elk geval erg vrijblijvend mee omgegaan”

3.4.2. De schoolcontext en de professionele cultuur

Het tweede thema in de focusgroep was ‘de schoolcontext en professionele cultuur’. OCW probeert actoren in het onderwijs op verschillende manieren aan te zetten tot professionalisering en ontwikkeling, maar wil eigenlijk meer naar een werkwijze waarbij dit veel meer vanuit het onderwijs zelf wordt opgezet en onderhouden. Hoe zouden besturen, schoolleiders en leraren ervoor kunnen zorgen dat hun organisatie een professionele cultuur heeft, die gericht is op leren en blijven ontwikkelen en hoe zou OCW daar een steun in de rug kunnen geven?

De stellingen met betrekking tot schoolcontext en professionele cultuur luiden:

Schoolbesturen moeten het creëren en onderhouden van een professionele cultuur **structureel faciliteren** (o.a. tijd, geld).

Ze moeten er **consequenties** aan verbinden wanneer actoren zich onttrekken aan deze professionele verplichting.

Het expliciet **zichtbaar maken en waarderen** van professionele ontwikkeling die bijdraagt aan schoolontwikkeling en/of onderwijskwaliteit is een essentieel onderdeel van een professionele cultuur.

“Levenslang leren, dat doet een beetje pijn, want je moet je comfortzone loslaten. Het gaat om het verleiden van mensen om iets te doen wat eigenlijk niet zo leuk is, vooral in het begin. Als je eenmaal merkt dat het je iets oplevert, dan wordt het makkelijker.”

De experts constateren dat de manier waarop het onderwijs georganiseerd is professionalisering bemoeilijkt. Leraren zijn vooral uitvoerders met een volle werkweek en weinig tijd om zichzelf te ontwikkelen, of hun vak door te ontwikkelen en dat samen met anderen te doen. Hoewel ‘meer geld’ niet als enige oplossing moet worden gezien, is structureel investeren in het onderwijs volgens de experts wel noodzakelijk. Er zit een paradox in het afdwingen van een professionele cultuur, aangezien dat afdwingen juist in strijd is met de insteek van die professionele cultuur. De

vraag is dus eigenlijk: hoe creëer je een context waarin men zich er haast niet kan aan onttrekken? Zo’n lerende aanpak is echter niet snel te realiseren, dat heeft focus nodig en geduld en het vraagt ook in politieke zin het nodige, namelijk een focus echt voor de lange termijn waar het hele systeem zich naar toe kan organiseren, waarop alle actoren zich kunnen richten. Een congruent beleid waarin vanuit de

maatschappelijke opdracht wordt geredeneerd met een focus op de lange termijn zou daar sterk aan kunnen bijdragen. Het huidige ‘woud aan prikkels’ werkt op dat vlak wellicht niet bevorderend.

Professionalisering is nu iets dat komt boven op het normale werk, dat losstaat van het normale werk, waar we aparte activiteiten voor moeten organiseren, budget voor moeten maken, beleid op moeten maken en dergelijke. Daarmee is de impliciete boodschap is: van je werk doen leer je niet. De grote uitdaging is volgens de experts dan ook hoe het leren in en van het dagelijks werk zo georganiseerd kan worden dat het wel ‘lerend’ moeten worden. Hoe organiseer je het gesprek over waar je tegenaan loopt in je werk en wat je daarvan leert?

“Bij professionalisering denken we te snel, te veel, in termen van formeel leren, een cursus doen, een opleidingstraject, in plaats van kritische dialoog en reflectie, gewoon in het dagelijks werk. Terwijl we weten dat dat heel erg helpt en effectief is – ook voor schoolleiders, ook voor bestuurders.”

Een suggestie die experts doen is dat toezichthouders, bestuurders en andere leidinggevenden het goede voorbeeld moeten geven door zelf expliciet aan hun professionalisering te werken en zo laten zien dat iedereen altijd kan ontwikkelen en verbeteren. Ook voor leraren geldt dat zij hun professioneel leren veel meer zouden kunnen en moeten expliciteren, zowel voor hun eigen leren als voor de mogelijkheid dit met anderen te delen.

Een probleem dat experts constateren is de fragmentatie van professionalisering en benadering van de verschillende actorgroepen. Door schoolleiders, bestuurders en leraren apart op te leiden krijgen leraren, schoolleiders en schoolbesturen wellicht het gevoel dat ze tegenover elkaar staan in plaats van naast elkaar. Als professionalisering tot stand komt vanuit de gezamenlijke, maatschappelijke opdracht van de school zouden deze actoren veel meer gezamenlijk kunnen optrekken in hun professionalisering en het ontwikkelen van een professionele cultuur in de organisatie.

4. Conclusies

4.1. Kenmerken PBI's

Om professionalisering in het voortgezet onderwijs te bevorderen wordt gebruik gemaakt van juridische, financiële en communicatieve prikkels. Wat daarbij opvalt is dat communicatieve prikkels het sterkst vertegenwoordigd zijn, en dat relatief minder gebruik wordt gemaakt van juridische of financiële instrumenten. Dit past in een al langer bestaande trend waarin de overheid meer gebruik maakt van communicatieve beleidsinstrumenten, en minder normatief en voorschrijvend het onderwijs aanstuurt (vgl. Onderwijsraad, 2007). Waar wel sprake is van wet- en regelgeving, convenanten en akkoorden wordt professionalisering vooral gestimuleerd door afspraken te maken over de inspanningsverplichting van besturen, meer dan door duidelijke doelen te stellen. Meer voorschrijvende en normatieve sturing, door middel van regelgeving, ontbreekt grotendeels. Dat komt naar voren in de sturing die vanuit de overheid wordt gegeven aan het verder professionaliseren van docenten en schoolleiders, maar in het bijzonder waar het de professionalisering van besturen en intern toezichthouders betreft. De Wet Goed Onderwijs, Goed Bestuur geeft alleen globale kaders, en geeft daardoor weinig richting aan de aard van de professionalisering die verwacht wordt, of aan de mate waarin bestuurders en toezichthouders zich verder zouden moeten bekwamen.

Waar het financiële sturing betreft, is hiervan nauwelijks sprake waar het om de verdere professionalisering van bestuurders, toezichthouders of schoolleiders gaat. Voor docenten is er weliswaar een groot aantal financiële regelingen, dat tot doel heeft om professionalisering te bevorderen, maar deze hebben met name betrekking op zeer specifieke stimuleringsmaatregelen van een relatief beperkte omvang of tijdsduur. Een groot deel van de maatregelen lijkt ingegeven door urgente problemen rond het lerarentekort en hebben eerder met kwantiteit dan kwaliteit te maken: instroom lerarenopleiding bevorderen, en inductietrajecten om startende leraren te behouden – een traject als Begeleiding Startende Leraren lijkt samen te hangen met minder kans op beroepsverlating (Helms-Lorenz et al, 2020). Deze PBI's lijken daarmee een bijdrage te kunnen leveren aan het beperken van het lerarentekort, maar over de relatie met de daadwerkelijke onderwijskwaliteit zijn geen uitspraken te doen. Door het tijdelijke karakter lijkt er geen stimulans van uit te gaan om het onderdeel te maken van een breder professionaliseringsbeleid. Dat neemt niet weg dat de maatregelen kunnen uitstralen naar de kwaliteit van docenten, door de betere scholing (Visscher, 2017).

Voor zittende docenten is er sprake van individuele financiële regelingen, in de vorm van de lerarenbeurs en promotiebeurs voor leraren. Uit een meta-studie naar de effectiviteit van lerarenbeurzen blijkt dat de mogelijkheid tot professionalisering een belangrijke arbeidsvoorwaarde is voor leraren (Van der Ploeg, 2017). Het is volgens Van der Ploeg (2017) echter onmogelijk vast te stellen in hoeverre dergelijke prikkels leiden tot een hoger aantal 'kwalitatief goede leraren'. Uit de evaluatie van de lerarenbeurs door Heinen, van der Steeg en Ooms (2015) blijkt wel dat het, omdat een groot deel van de leraren een master volgt in de richting van een tekortvak, aannemelijk is dat door dergelijke beurzen wordt bijgedragen aan de verkleining van het lerarentekort voor specifieke vakken. Daarnaast blijkt dat het benutten van een lerarenbeurs de kans op het verlaten van het beroep licht verkleint (Heinen et al., 2015).

Meer algemeen geldt dat directe financiële sturingsinstrumenten door de invoering van de lumpsum bekostiging zijn beperkt. De overheid kan voornamelijk indirect sturen, bijvoorbeeld door afspraken te maken met de sectororganisatie, en vervolgens extra middelen in de lumpsum op te nemen, die besturen

kunnen gebruiken om deze afspraken in de praktijk te brengen. Een andere mogelijkheid is om de sectororganisatie ruimte te bieden in de cao afspraken te maken met de onderwijsbonden. Door communicatieve prikkels in te zetten vanuit de overheid zelf of via de sectororganisatie, direct gekoppeld aan de toegenomen financiële ruimte, kan hier meer aandacht voor worden gegenereerd. Door sterker te controleren in hoeverre besturen aan de verplichtingen voortkomend uit bijvoorbeeld de cao of het sectorakkoord voldoen, zouden besturen zich meer bewust kunnen worden van de inspanningsverplichting ten aanzien van professionalisering (of mogelijk zelfs een overeen te komen resultaatverplichting) die uit de toegenomen financiële ruimte voortkomt.

Dat de overheid relatief sterk inzet op communicatieve instrumenten is begrijpelijk. Communicatieve instrumenten sluiten aan bij de beleidsfilosofie van eigenaarschap. Het uiteindelijke doel van professionalisering is het verbeteren van de kwaliteit van onderwijs. Het is daarom van belang ook aandacht te besteden aan de kwaliteit en effectiviteit van de professionaliseringsactiviteiten. Voor alle actoren geldt dat professionalisering moet bijdragen aan het beter uitvoeren van hun dagelijkse werk, van les- en leidinggeven tot besturen en toezicht houden.

Juridische en financiële instrumenten kunnen wel kaders aanbieden en faciliteren, maar geven geen of beperkte richting aan de mate waarin onderwijspersoneel vaardigheden vertaalt naar hun functie-uitoefening. De verplichting om scholing te volgen kan leiden tot een 'vinkje' zonder dat de professionaliseringsactiviteiten betekenisvol blijken voor de verdere professionele ontwikkeling van docenten, van schoolleiders of anderen in school. Professionalisering zal in dat geval ook niet of nauwelijks van invloed zijn op de kwaliteit van het onderwijs. Om dat te bereiken is het noodzakelijk dat besturen, maar vooral ook schoolleiders, teamleiders en docenten doordrongen zijn van het belang om zich te blijven professionaliseren met het oog op verbetering van het onderwijs. Daarvoor zijn communicatieve prikkels, waarmee geprobeerd wordt de verschillende gremia in onderwijsorganisaties te overtuigen van de noodzaak tot duurzame professionalisering, het meest voordehand liggende middel. Tegelijkertijd is een nadeel van communicatieve prikkels dat het tot vrijblijvendheid leidt wanneer kaders ontbreken. Dat lijkt nu het geval, waardoor professionalisering langzamer van de grond komt dan gewenst. Door duidelijker kaders aan te geven zou wet- en regelgeving mogelijk als een vliegwiel kunnen functioneren.

4.2. PBI's in PO, VO en MBO

In het algemeen geldt dat er zeer sterke overeenkomsten zijn in de PBI's per actorgroep voor de verschillende sectoren. Met name OCW-PBI's zijn veelal op actoren uit meerdere sectoren van toepassing. Daarnaast zijn er sectorspecifieke varianten van verschillende PBI's, zoals bijvoorbeeld een specifiek schoolleidersregister voor PO en VO. Hierbij is opvallend dat registratie in het schoolleidersregister PO verplicht is gesteld door cao afspraken, terwijl dat in het VO niet het geval is.

4.3. Bekendheid, benutting, effectiviteit

Op basis van de inventarisatie van PBI's, de expertinterviews en de focusgroep komt het beeld naar voren van een 'woud aan prikkels' dat uitgegeven wordt door OCW of één van de aan OCW-gelieerde instanties. Een woud van prikkels waar verschillende subsidiestromen voor vastgelegd zijn, met als gevolg dat bestuurders en schoolleiders (en leraren) hun weg daarin goed moeten kennen. Dit lijkt lang niet altijd het geval te zijn. Door de grote hoeveelheid en diversiteit aan PBI's (en de daaraan gekoppelde subsidiestromen) wordt de inzichtelijkheid voor de doelgroep belemmerd, met alle gevolgen van dien voor hun bekendheid en benutting: de doelgroep is niet bekend met alle PBI's en maakt er, mogelijk om

die reden, geen of slechts beperkt gebruik van. Voor docenten geldt bovendien dat weliswaar het grootste aantal prikkels gericht is op verbetering van de professionalisering van docenten, maar dat deze prikkels vaak via het bestuur lopen en niet rechtstreeks op hen gericht zijn. Dat maakt enerzijds dat de zichtbaarheid van veel van deze stimulerende maatregelen afhankelijk is van het gevolg dat hieraan door besturen, en in het verlengde hiervan door schoolleiders gegeven wordt. Anderzijds heeft het daarmee waarschijnlijk ook consequenties voor de urgentie die docenten voelen. Het is voorstelbaar dat docenten zich daardoor minder sterk gestimuleerd voelen tot het 'regulier' op peil houden en verbeteren van hun competenties. Wanneer hiervan sprake is, zal het eigenaarschap dat docenten voelen voor hun eigen professionaliteit minder sterk gevoeld worden. Mogelijk hangt dit er ook mee samen dat het beroepsbeeld, dat immers vanuit de beroepsgroep zelf moet komen, ook zeer moeizaam tot stand komt.

Niet alleen aan de kant van het aanbod is er een gebrek aan (ervaren) coherentie in het stelsel van PBI's, maar ook de opvolging in de praktijk kent problemen. De structuur van het onderwijs, die gekenmerkt wordt door een ruime mate aan autonomie en individualisme, bemoeilijkt een organisatiecultuur die gericht is op leren en waarin verschillende actoren samen optrekken en van elkaar kunnen en willen leren. Het stimuleren van professionalisering door financiële, juridische of communicatieve prikkels komt daardoor niet altijd van de grond. Het voorzien in financiële voorwaarden is bijvoorbeeld geen voldoende voorwaarde voor professionalisering, zeker niet wanneer tijd, ondersteuning en opvolging in de organisatie ontbreken. Naast praktische belemmeringen is in de focusgroep het belang van een (gezamenlijk) urgentiebesef benadrukt. Op het moment dat er geen gezamenlijke urgentie voor verandering wordt gevoeld zien onderwijsprofessionals lang niet altijd het nut van verandering in. Binnen de focusgroep werd in dit verband verwezen naar vruchtbare lokale samenwerkingsverbanden zoals in Amsterdam, waarin het gezamenlijk ervaren probleem van het lerarentekort het mogelijk maakt dat opleidingen, scholen en gemeente constructief met elkaar inzetten op manieren om onderwijs aantrekkelijk te maken. Dit doen zij door loopbaanmogelijkheden te creëren en hr-netwerken op te stellen. Gezamenlijk met en voor leraren, teamleiders en ander leidinggevenden zijn leergangen gecreëerd en oriëntatietrajecten gericht op loopbaanontwikkeling, waarmee besturen worden ondersteund om het personeelsbeleid sterker in hun organisatie te verweven. Regionale initiatieven, die opleidingen en werkveld ruimte geven om gezamenlijk in te spelen op de dilemma's in de eigen context, zoals lerarentekort, multiculturaliteit en/of krimp, zijn mogelijk ook een vruchtbare insteek.

Het gebrek aan systematiek speelt ook een rol waar het gaat om de gebrekkige lerende cultuur en de moeilijkheid daadwerkelijk professionalisering tot stand te brengen in de verschillende lagen van de organisatie. Zo worden professionaliseringsactiviteiten te weinig gebaseerd op een systematische analyse van deficiënties, zijn ze zelden ingebed in of gerelateerd aan strategische doelen van de onderwijsorganisatie/school voor personeelsbeleid en onderwijskwaliteit en blijft gerichte monitoring en evaluatie vaak uit. Dit gebrek aan planmatige aansturing van professionalisering is bevestigd in andere onderzoeken (Inspectie van het Onderwijs, 2013; De Jong et al., 2021) die laten zien dat professionalisering in het VO meestal plaatsvindt zonder goed zicht op sterke en zwakke punten van de onderwijsprofessional en op eigen initiatief van de leraar, schoolleider of bestuurder. Door gebrek aan duidelijke afspraken en duidelijke normen en/of doelen voor goede onderwijskwaliteit blijft grondige monitoring vaak uit. Het huidige onderzoek laat daarnaast zien dat experts oordelen dat het bij de gekozen professionaliseringsactiviteiten meer dan eens aan systematische opzet en uitvoering ontbreekt. Dat komt bijvoorbeeld tot uiting in samenwerkingsvormen als netwerkbijeenkomsten, collegiale visitaties en/of professionele leergemeenschappen. Facilitering en stimulering van dergelijke

professionaliseringsactiviteiten kan volgens meerdere experts zeer effectief zijn, maar hebben enkel meerwaarde als er sprake is van *systematische* reflectie op het eigen handelen, op de onderwijsdoelen en wanneer daadwerkelijk sprake is van een professionele dialoog. Binnen deze professionele dialoog dienen actoren als 'kritische vriend' op te treden. Professionals moeten elkaar uitdagen, 'lastige vragen' durven stellen en elkaar op die manier aan het denken zetten. Zoals in de focusgroep benadrukt werd: om daadwerkelijk te kunnen leren is het nodig om uit de comfort zone te geraken, 'levenslang leren doet een beetje pijn'. Kennisnemen van de manier waarop professionalisering en aansturing in andere sectoren is geregeld kan verbredend zijn en geeft nieuwe inzichten. Een landelijk stelsel van netwerken, waarin systematisch wordt gewerkt met partners binnen de onderwijssector en daarbuiten, zou deze processen kunnen bevorderen.

Zoals in het onderzoek naar voren is gekomen, staat of valt individuele of schoolbrede professionalisering met een bevorderende schoolcontext. In een op leren gerichte onderwijsorganisatie bestaat er een duidelijke visie over onderwijskwaliteit en strategisch personeelsbeleid, neemt een schoolleider zijn rol als aanjager, stimulator én facilitator van professionalisering en is werken aan je eigen én schoolontwikkeling in het team genormaliseerd. Dit is het punt waar de schoen vaak wringt: er blijkt te weinig gerichte en systematische aandacht voor een consistente lijn in professionalisering gericht op de onderwijsdoelen, hetgeen vaak leidt tot gebrek aan opvolging in de organisatie. Veel onderwijsorganisaties zijn bovendien niet toegerust op het bieden van ruimte en tijd om de nieuw verworven competenties toe te passen en het professionaliseringsbeleid en -activiteiten is zelden structureel ingebed in strategische doelen voor personeelsbeleid en onderwijskwaliteit.

Met dit deelonderzoek werd beoogd zicht te krijgen op de kenmerken, bekendheid, benutting en effectiviteit van geïnventariseerde PBI's voor het voortgezet onderwijs. Met name op de vraag naar de effectiviteit van deze PBI's werd een antwoord gezocht, omdat de veronderstelling is dat besturen hun bestuurlijke vermogen inzetten om de *bestuurlijke opgave* van een sterk professionele onderwijsorganisatie en bevordering van de onderwijskwaliteit op de scholen te kunnen bewerkstelligen: door actoren in verschillende lagen in de onderwijsorganisatie te professionaliseren wordt getracht de onderwijskwaliteit en de leerlingprestaties te bevorderen. De effectiviteit van de PBI's en de ingezette professionaliseringsactiviteiten voor onderwijskwaliteit en leerlingprestaties was echter niet vast te stellen. Over het algemeen kan gesteld worden dat er veel PBI's zijn en dat er, afhankelijk van de actorgroep allerhande professionaliseringsactiviteiten plaatsvinden. Echter, er is nauwelijks inzicht in de effectiviteit van het aanbod. Dat komt enerzijds omdat de monitoring en evaluatie van professionaliseringsactiviteiten in het werkveld beperkt is (Inspectie van het Onderwijs, 2013) en zich vaak beperkt tot vaststelling van ervaringen van professionals (in plaats van daadwerkelijke wijzigingen in het handelen, laat staan effecten op leerlingprestaties). Het is in een ecologisch valide context, zoals gerepresenteerd door besturen, scholen en klassen, bovendien uiterst complex om de doeltreffendheid van specifieke professionaliseringsactiviteiten met zekerheid vast te stellen. Vanuit de literatuur zijn kenmerken van effectieve feedback bekend (Desimone, 2009; Timperley et al. 2007; Van Veen et al., 2010), maar effectstudies met een sterk onderzoeksdesign en waarin expliciet de achterliggende leerpsychologische principes zijn uitgewerkt, zijn beperkt in aantal (Maandag et al., 2017). Daarnaast richtte deze deelstudie zich primair op PBI's. Deze representeren geen directe professionaliseringsactiviteiten maar instrumenten die actoren in het veld faciliteren en/of stimuleren deel te nemen aan een

wijde variatie aan professionaliseringsactiviteiten, of convenanten gericht op verschillende doelstellingen (zoals het sectorakkoord, cao). Dit betekent dat er, bij benutting van PBI's, alsnog een palet aan keuzes voor een specifiek aanbod bestaat. Dit maakt de vaststelling van de effectiviteit van de PBI's bijzonder gecompliceerd. Door middel van de digitale vragenlijst en interviews is bij de experts informatie verzameld over de mate waarin zij de effectiviteit van de PBI's inschatten. Dit zou een voorzichtige indicatie van hun doeltreffendheid kunnen weergeven.

4.3. Aanbevelingen

Op basis van de interviews en focusgroepsessie met experts is een aantal aanbevelingen geformuleerd. Enerzijds hebben deze betrekking op beleidsmatige kenmerken van centrale sturing. Het gaat dan om het zorgen voor coherentie en continuïteit door een samenhang tussen de verschillende prikkels en een duidelijke lijn waarin meer wordt ingezet op duurzame professionalisering – in tegenstelling tot 'een woud aan kortdurende prikkels'. Daarnaast vormen bureaucratische eisen een belemmering, wanneer deze niet in dienst staan van professionalisering met het oog op kwaliteit. Het gaat hierbij enerzijds om kwantitatieve eisen waardoor de focus niet op kwaliteit hoeft te liggen en anderzijds om complexe (aanvraag)procedures die belemmerend werken. Ook wordt aangeraden mogelijkheden te zoeken om gedifferentieerd te sturen op professionalisering, waarbij 'de voorhoede' niet belemmerd wordt, maar waarbij besturen en scholen zonder professionele cultuur maar met intern strategisch beleid m.b.t. professionalisering wel door worden aangezet tot ontwikkeling.

De voornaamste inhoudelijke aanbevelingen hebben betrekking op eigenaarschap en verantwoordelijkheid vanuit het werkveld. De vraag is in hoeverre centraal gestuurd kan worden op een professionele cultuur waarin breed gedragen beroepsbeelden de basis vormen voor continue professionalisering. Het huidige beleid richt zich sterk op communicatieve prikkels, waarbij het bestuur als aanspreekpartner wordt gekozen. In het voorgaande is aangegeven dat communicatieve prikkels het meest geschikt lijken om tot eigenaarschap in het werkveld te komen, maar dat professionalisering daardoor tegelijkertijd vrijblijvend blijft. Het lijkt om die reden wenselijk om vanuit de overheid nadrukkelijker kaders voor professionalisering aan te reiken om daarmee als vliegwiel te fungeren voor de verdere professionalisering van besturen, schoolleiders en docenten. Mogelijk kunnen dergelijke kaders ook worden benut om de waarde van initiatieven tot professionalisering te beoordelen en hier, op bestuurs- en schoolniveau, beredeneerde keuzes in te maken.

Referenties

- De Jong, Bomhof, Schenke & Stronkhorst (2021). *Rijker inzicht in professionele ontwikkeling. Focusgesprekken 2020 als onderdeel van de monitor professionele ontwikkeling schoolleiders en bestuurders in het VO*. Utrecht: Oberon.
- Desimone, L. M. (2009). Improving impact studies of teachers' professional development: Toward better conceptualizations and measures. *Educational Researcher*, 38(3), 181-199.
- Helms-Lorenz, M., Van der Pers, Moorer, P., Lugthart, E., Van der Lans, R., & Maulana, R. (2020) *Begeleiding startende leraren 2014-2019. Eindrapportage*. Groningen, Lerarenopleiding Rijksuniversiteit Groningen.
- Hoekstra, A., & Korthagen, F. (2008). Teacher Learning in a context of educational change: informal learning versus systematically supported learning. *Journal of Teacher Education* 62(1), 76–92.
- Heinen, S., Van der Steeg, M., & Ooms, T. (2015). *Evaluatie van de Lerarenbeurs: aanvragers, deelname en afronding*. CPB Achtergronddocument behorend bij CPB Discussion Paper 305. Den Haag, Centraal Planbureau.
- Hoban, G.F. (2002). *Teacher Learning for Educational Change : A system thinking approach*. Buckingham : Open University Press, 22-4
- Hooge, E., Janssen, S., Look, K. van, Moolenaar, N., & Slegers, P. (2015). *Bestuurlijk vermogen in het primair onderwijs: mensen verbinden en inhoudelijk op een lijn krijgen om adequaat te sturen op onderwijskwaliteit*. Tilburg: Tilburg University/TIAS School for Business and Society.
- Inspectie van het Onderwijs (2013). *Professionalisering als gerichte opgave. Verkennend onderzoek naar het leren van leraren*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Kurver, B., Wartenbergh-Cras, F., Bendig-Jacobs, J., & Hees, M. van (2015). *Lerende Leraren. Evaluatie lerarenbeurs*. Nijmegen: ResearchNed.
- Lubberman, J., & Pijpers, J. (2013). *Effectief professionaliseren binnen onderwijsorganisaties*. Den Haag: CAOP.
- Little, J.W. (2012). Professional Community and Professional Development in the Learning-Centered School. In: M. Kooy & K. van Veen (Eds.), *Teacher learning that matters: International perspectives* (pp. 23-46). London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203805879>
- Maandag, D.W., et al. (2017). *Features of effective professional development interventions in different stages of teachers' careers. A review of empirical evidence and underlying theory*. Groningen; University of Groningen. <https://www.nro.nl/wp-content/uploads/2017/08/Effectiveness-of-professional-development-interventions-in-different-teacher-career-stages.pdf>
- Onderwijsraad (2007). *Veelzeggende instrumenten van onderwijsbeleid: Hoe kan de inzet van instrumenten voor het onderwijsbeleid worden verbeterd?* Den Haag: Onderwijsraad.

PO-raad (2013). *Professionalisering van besturen in het primair onderwijs. Verslag van de commissie Meurs*. Utrecht, PO-raad.

Runhaar, P. (2017). How can schools and teachers benefit from human resources management? Conceptualising HRM from content and process perspectives. *Educational Management and Leadership*, 45 (4), 639-656.

Schenke, W., Heemskerk, I.M.C.C., Lockhorst, D., Bomhof, M., Weijers, D. & Aarsen, E. van. (2018) *Monitor professionele ontwikkeling schoolleiders en bestuurders VO 2016-2017*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut. (Rapport 994, projectnummer 40699)

Timperley, H. S., Wilson, A., Barrar, H., & Fung, I. (2007). *Teacher professional learning and development. best evidence synthesis [BES]*. Wellington, New Zealand: Ministry of Education.

Van Bergen, K., Groot, J., & Van der Wel, J. (2018). *Promotiebeurzen voor docenten. Evaluatie*. Regioplan, Amsterdam.

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

Veen, K. van, Zwart, R., & Meirink, J. (2011). What makes teacher professional development effective? In: M. Kooy & K. van Veen (Eds.), *Teacher learning that matters: International perspectives* (pp. 3-21). London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203805879>

Visscher, A. J. (2017). *Het gericht ontwikkelen van leerkrachtkwaliteiten*. Inaugurale rede, Universiteit Twente.

VO-raad. (2019). *Code Goed Onderwijsbestuur VO 2019*. https://www.vo-raad.nl/system/downloads/attachments/000/000/003/original/Code_Goed_Onderwijsbestuur_VO_2019_0701.pdf?1561974995.

VO-raad. (2020). *COA VO. Collectieve arbeidsovereenkomst voor het voortgezet onderwijs* https://www.vo-raad.nl/system/downloads/attachments/000/000/995/original/CAO_VO_2020.pdf?1592552863)

Bijlagen

Bijlage 1. Lijst PBI's

In overleg met OCW is onderstaande lijst PBI's, die zijn gericht op het bevorderen van professionalisering van actoren binnen het voortgezet onderwijs vastgesteld. Per PBI is een korte beschrijving gegeven.

	Type PBI
<p>AVS-Academie</p> <p><i>Bevorderen van de persoonlijke ontwikkeling van schoolleiders, het geven van praktijkgerichte ondersteuning om met de professionals een veilige en pedagogisch-didactische sterke schoolomgeving te creëren.</i></p>	Overige
<p>Begeleiding Startende Leraren</p> <p><i>Om te voorkomen dat startende leraren voortijdig stoppen en tevens ter bevordering dat starters zich sneller ontwikkelen als professional. Met Begeleiding Startende Leraren stimuleert en subsidieert de overheid zogeheten inductiearrangementen (3 jaren).</i></p>	OCW
<p>Beleidskader vrijroosteren leraren (voor deelname aan coaching om achterstandsleerlingen te begeleiden)</p> <p><i>Subsidieregeling voor een beperkt aantal scholen met veel achterstandsleerlingen om leraren vrij te roosteren voor deelname aan interne of externe coachingsactiviteiten en om (achterstands)leerlingen intensief te begeleiden.</i></p>	OCW
<p>Beroepsstandaard schoolleiders VO</p> <p><i>De beroepsstandaard (beroepsgroep, competenties, bekwaamheidseisen en professionele normen) biedt de schoolleider inzicht in zijn eigen ontwikkelbehoefte. Ook maakt hij duidelijk wat werkgevers van een schoolleider mogen verwachten.</i></p>	Overige
<p>Besluit Bekwaamheidseisen onderwijspersoneel</p> <p><i>In deze bekwaamheidseisen is opgenomen dat leraren hun pedagogische, didactische en vakinhoudelijke bekwaamheden actueel dienen te houden.</i></p>	OCW
<p>CAO Bestuurders VO</p> <p><i>Budget en tijd voor professionele ontwikkeling van bestuurder. Richtsnoer hierbij zijn de algemene competenties voor professionals met bestuurlijke verantwoordelijkheid in het algemeen en, voor zover beschikbaar, voor bestuurders in het vo in het bijzonder.</i></p>	Overige
<p>CAO Voortgezet Onderwijs</p> <p><i>Collectief professionaliseringsplan: jaarlijks wordt tenminste 10% van de personele lumpsum besteed aan deskundigheidsbevordering en professionaliseringsactiviteiten in tijd en geld. Hiervoor wordt jaarlijks een collectief professionaliseringsplan opgesteld. Persoonlijk professionaliseringsplan: tenmiste 1x per 3 jaar wordt voor iedere werknemer in overleg met zijn leidinggevende opgesteld.</i></p>	Overige
<p>Code Goed Bestuur VO</p> <p><i>De herziene code kent vier bepalingen: verantwoordelijkheid, professionaliteit, integriteit en openheid. Het bestuur rapporteert in het jaarverslag over hoe evaluatie van het bestuur door het intern toezicht heeft plaatsgevonden.</i></p>	Overige

<p>Collegiale bestuurlijke visitatie <i>Door met collega-bestuurders het gesprek aan te gaan, doen bestuurders nieuwe ideeën en inzichten op en is er de mogelijkheid te reflecteren op het eigen bestuurlijk denken en handelen.</i></p>	Overige
<p>Extra studiefinanciering lerarenopleiding (vo) <i>Een student krijgt een jaar lang extra studiefinanciering om na afronding van een verwante opleiding aan hbo of universiteit de lerarenopleiding te doen.</i></p>	OCW
<p>Functiedifferentiatie, functiemix en hiervoor bestemde middelen <i>Doel is om de aantrekkelijkheid van het leraarberoep te vergroten door meer hogere docentfuncties te creëren: LB, LC, LD.</i></p>	OCW
<p>Halvering collegegeld lerarenopleiding <i>Een student die de lerarenopleiding doet om een eerstegraads of tweedegraads bevoegdheid in het vo te halen, betaalt de eerste 2 jaar de helft van het wettelijke collegegeld.</i></p>	OCW
<p>Informatieproducten en publicaties (DUO) <i>Inzicht verschaffen in regionale of landelijke vergelijkingscijfers.</i></p>	Overige
<p>Jaarlijkse prestatie-analyse (onderwijsinspectie) <i>Inzicht geven in de onderwijskwaliteit, sturingskwaliteit en financiën aan een schoolbestuur.</i></p>	Overige
<p>Kennisbasis schoolleiders VO (aanvulling op de beroepsstandaard) <i>Om de professionele ontwikkeling van schoolleiders te ondersteunen</i></p>	Overige
<p>Landelijke, regionale, digitale onderwijsloketten met informatie over werken in het onderwijs <i>Online platform met alle informatie over werken in het onderwijs (o.a. bevoegdheden, lerarenopleidingen, studiekosten, salaris en subsidies</i></p>	OCW
<p>Lerarenagenda <i>Initiatief gericht op het verhogen van de kwaliteit van leraren. Zeven agendapunten, o.a. hogere eisen aan en verbeteren van kwaliteit van de lerarenopleiding, aantrekkelijkere leerroutes, een goed begin voor starters, scholen als lerende organisaties, een sterke beroepsorganisatie.</i></p>	OCW
<p>Lerarenbeurs voor het volgen van een bachelor of masteropleiding <i>Met een lerarenbeurs kan een bevoegde leraar subsidie krijgen om een erkende of geaccrediteerde opleiding voor bachelor of master te volgen aan hbo of universiteit (maar geen post-hbo-opleiding)</i></p>	OCW
<p>LerarenOntwikkelfonds <i>Een netwerk van, voor en door leraren om het onderwijs van binnenuit te vernieuwen.</i></p>	OCW
<p>Middelen voor professionalisering in lumpsum <i>Jaarlijks wordt tenminste 10% van de personele lumpsum besteed aan deskundigheidsbevordering en professionaliseringsactiviteiten in tijd en geld. Hiervoor wordt jaarlijks in overleg met de PMR een collectief professionaliseringsplan opgesteld en verantwoording over afgelegd in het jaarverslag. Er is budget voor professionalisering van bestuurder, schoolleider en leraar via de prestatiebox middelen.</i></p>	OCW
<p>Nationaal Onderwijsakkoord <i>In 2013 afgesloten akkoord (tussen overheid en Stichting van het Onderwijs) met daarin kaderafspraken om de kwaliteit van onderwijs te versterken.</i></p>	OCW
<p>Platform Samen Opleiden en Professionaliseren <i>Een initiatief van PO-, VO- en MBO-raad. Binnen het Platform Samen Opleiden & Professionaliseren bundelen schoolbesturen, scholen en lerarenopleidingen hun krachten om samen een duurzame inrichting van opleiding én professionalisering voor leraren te realiseren. Het Platform zet zich in voor versterking van de samenwerking tussen besturen, scholen en lerarenopleidingen in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs rond dit thema.</i></p>	Overige

<p>Programma Voortgezet Leren <i>Met dit programma ondersteunt de VO-raad besturen en professionals binnen scholen bij het afstemmen van het personeelsbeleid op onderwijskundige doelen. Dit programma krijgt een vervolg in 2021-2023.</i></p>	Overige
<p>Promotie- of postdoc-beurs voor leraren (NWO) <i>De Promotiebeurs voor leraren biedt docenten ondersteuning bij het schrijven van een proefschrift, de promodoc beurs geeft docenten de mogelijkheid na hun promotie postdoc onderzoek te doen. Het doel is om docenten onderzoekservaring op te laten doen en om de aansluiting tussen universiteiten en scholen te versterken.</i></p>	Overige
<p>Reflectiegesprek SRVO <i>Reflectiegesprek met een collega-schoolleider over professionaliserings-leervragen, waardoor beter inzicht verkregen wordt in de eigen professionaliseringskoers en wat te doen binnen de eigen schoolcontext. Ook een mogelijkheid is om met het hele managementteam en een procesbegeleider van SRVO reflectiegesprekken te voeren.</i></p>	Overige
<p>Regeling subsidie korte scholingstrajecten vo <i>Subsidie voor korte scholingstrajecten voor leraren in het voortgezet onderwijs om hun onderwijsbevoegdheid te behalen.</i></p>	OCW
<p>Regeling tegemoetkoming kosten opleidingsscholen <i>Scholen kunnen hiermee een opleidingsinfrastructuur in de school inrichten en in stand houden en kosten dekken die gemoeid zijn met de feitelijke begeleiding van de studenten.</i></p>	OCW
<p>Schoolleidersregister VO <i>SRVO beheert, namens de beroepsgroep, het kwaliteitsregister voor schoolleiders in het VO. Met dit kwaliteitsregister tonen en waarborgen schoolleiders in het VO hun professionele ontwikkeling en werken zij aan de ontwikkeling en kwaliteit van het schoolleiderschap.</i></p>	Overige
<p>Sectorakkoord Voortgezet Onderwijs <i>Ambitie 5 voor schoolleiders: meer startende schoolleiders volgen een begeleidingsprogramma Ambitie 6 voor bestuurders: schoolbesturen stemmen hun personeelsbeleid af op onderwijskundige doelen en daaraan gekoppeld de professionele ontwikkeling en duurzame inzetbaarheid van leraren en schoolleiders.</i></p>	OCW
<p>Subsidie zij-instroom <i>Het bevoegd gezag van een bekostigde po-, vo-, (v)so- of mbo-instelling die een zij-instromer in dienst neemt kan subsidie aanvragen om via de route zij-instroom in beroep binnen 2 jaar zijn bevoegdheid te halen.</i></p>	Overige
<p>Tegemoetkoming leraren (indien geen aanspraak op studiefinanciering) <i>Inkomensafhankelijke tegemoetkoming studiekosten voor studenten aan een lerarenopleiding, voor studenten die geen reguliere studiefinanciering kunnen krijgen.</i></p>	OCW
<p>Verenigingsconvenant VTOI <i>Kernwaarden en kwaliteitskenmerken voor toezicht, gezamenlijk kwaliteitskader waaraan de leden van de VTOI-NVTK zich verbinden, op basis waarvan ze zich professionaliseren en waarover ze zich maatschappelijk verantwoorden.</i></p>	Overige
<p>Vierjaarlijks onderzoek bestuur en scholen (onderwijsinspectie) <i>Geeft inzicht in de onderwijskwaliteit, sturingskwaliteit en financiën aan een schoolbestuur.</i></p>	Overige

<p>VO-Academie <i>Professionaliseringsactiviteiten voor elke loopbaanstap: docenten met leidinggevende ambities, schoolleiders en bestuurders (inwerkprogramma voor startende bestuurders, masterclasses rond specifieke onderwerpen, intervisietrajecten en meer intensieve leertrajecten).</i></p>	Overige
<p>Werkagenda Intern Toezicht <i>De gezamenlijke werkagenda bestaat uit tien acties om tussen jan 2020 en dec 2021 de kwaliteit en professionalisering van het intern toezicht in het vo te bevorderen, o.m. door een startcursus voor de voorzitter intern toezicht en de intern toezichthouders, kwaliteitsonderhoud zittende intern toezichthouders, zelfevaluatie en collegiale visitatie. De laatste twee punten zijn nog in ontwikkeling.</i></p>	Overige
<p>Werkplaatsen onderwijsonderzoek <i>Iedere werkplaats brengt wetenschappers, beleidsmakers (OCW, NRO) en mensen uit de praktijk van het onderwijs samen. De projecten zijn divers van aard.</i></p>	Overige
<p>Wet Beroep Leraar <i>Leraren voldoen aan vakbekwaamheidseisen, die door de beroepsgroep zelf worden opgesteld en onderhouden. Zij maken met hun schoolleiding en bestuur afspraken over onder meer professionalisering (professioneel statuut).</i></p>	OCW
<p>Wet Goed Onderwijs Goed Bestuur (PO en VO) <i>Professionalisering van bestuur en management in het funderend onderwijs, waarvoor een heldere verdeling nodig is van taken en bevoegdheden tussen bestuurders en toezichthouders.</i></p>	OCW
<p>Wet op het onderwijstoezicht <i>De taakuitoefening van de inspectie is er mede op gericht betrokkenen te informeren over de ontwikkeling, in het bijzonder van de kwaliteit, van het onderwijs.</i></p>	OCW

Bijlage 2. Deelnemers expertraadpleging

Naam	Organisatie/instantie	Actorgroep	Aanwezig bij focusgroep
Eva Knies	Universiteit Utrecht	Bestuur en intern toezicht	Nee
Willem de Vos	Bestuurslid 'professionalisering' VvOB	Bestuur en intern toezicht	Ja
Rien Rouw	OCW, directie Kennis	Bestuur en intern toezicht	Ja
Marian de Regt	Senior beleidsmedewerker VTOI-NVTK	Bestuur en intern toezicht	Ja
Noortje Schadenberg	Directeur Schoolleidersregister VO	Schoolleiders	Ja
Leonie Schouten	VO-Academie/VO-Raad	Schoolleiders	Nee
Arend Smit	Netwerk van Schoolleiders	Schoolleiders	Nee
Jeroen van Grunsven	Schoolleiders voor de toekomst	Schoolleiders	Nee
Sietske Waslander	onderzoeker, TIAS	Schoolleiders	Ja
Wouter Schenke	Onderzoeker Kohnstamm instituut	Docenten	Nee
Miranda Timmermans	VELON	Docenten	Nee
Tim Schokker	OCW, directie Kennis	Docenten	Nee
Marco Snoek	HvA, Lector Leren en Innoveren; namens NL actief in EU netwerken waaronder WG Schools	Docenten	Ja
Klaas van Veen	Hoogleraar RuG, lerarenopleiding VO, auteur review professionalisering	Docenten	Nee

Bijlage 3. Gespreksleidraad interviews

Leidraad interviews met experts

Voorstellen, voor zover nodig. Bedanken voor medewerking.

Toelichting op het gesprek (zie ook informatiepakket per mail)

Vraag: Mogen we, zoals aangegeven in informatiepakket per mail, het gesprek opnemen, zodat we ons kunnen concentreren op het gesprek?

[indien ja: start opname]

Het onderzoek naar BV kent drie componenten:

- a) Leren leerlingen meer bij het ene bestuur dan bij het andere? Antwoord: ja
 - b) Wat is het effect van professionaliseringsprikkel die de overheid geeft op de professionalisering van diverse actoren: RVT, bestuur, SL, teamleiders, leraren?
 - c) De relatie tussen het BV van schoolbesturen en professionalisering.
- Vandaag gaat het over component b.

We graag van jou zouden willen horen:

1. Welk soort prikkel volgens jou vooral tot professionaliseringsactiviteiten leiden in scholen en besturen, gericht op de verschillende actorgroepen/lagen in de organisatie (eerst open vraag, daarna kunnen we ingaan op: financiële, juridische, communicatieve).
2. Waarom je denkt dat de effectieve prikkel (=prikkel die daadwerkelijk aanzetten tot professionalisering) vooral werken: hoe werken ze? Op welke manier worden ze benut? Tot wat voor professionaliseringsactiviteiten leiden ze? Zijn deze prikkel voor alle actoren even effectief? Waarom wel/niet? Zo niet: waar wel, waar niet? Waarom?
3. Denk je dat de effectieve prikkel ook (on)gewenste neveneffecten sorteren, welke prikkel leiden tot welke neveneffecten? Gewenst/ongewenst?
4. Welke prikkel acht je minder effectief?
5. Waarom je denkt dat bepaalde prikkel minder effectief zijn.

Na de beantwoording gebruiken we de lijst met PBI's (gesorteerd per actorgroep) voor het noemen van prikkel (voor de actorgroep waar de expertise van de respondent ligt), om de respondent aan prikkel te laten denken waar hij anders niet aan gedacht zou hebben.

Als dit deel is afgerond, dan vertellen we dat we, zoals ook in de uitnodiging aangekondigd, een vragenlijst zullen toesturen en vragen we of de respondent deze zou willen invullen.

Na afloop van alle expert-interviews willen we een of meerdere focusgroep-sessies organiseren over bevindingen uit interviews en vragenlijsten. Zou je aan een dergelijke sessie willen deelnemen?