

18

Bevoegdheden: dwangbuis, korset of exoskelet?

Marc Vermeulen

Hoogleraar onderwijssociologie, TIAS School for Business and Society

Anke Vroomen

Partner/Onderzoeker, V-square

Inleiding: weer lukte het niet

Vorig jaar moest de Commissie Onderwijsbevoegdheden¹ haar opdracht om het advies van de Onderwijsraad ‘Ruim baan voor leraren’ uit te werken, teruggeven aan de onderwijsministers Van Engelshoven en Slob. Oorzaak van het stopzetten van de commissie was dat de leden geen overeenstemming had kunnen bereiken over het idee voor een eenmalige bevoegdheid (Commissie Onderwijsbevoegdheden, 2021).

Het is niet de eerste keer dat een plan om iets rond de kwaliteit van leraarschap te regelen, mislukt. Er is geen duidelijke beroepsgroep voor leraren en de recente Onderwijscoöperatie is in drijfzand verdwenen. De discussies rond het lerarenregister lijken verstomd, nadat het register er toch niet is gekomen. Waarom wil het toch niet lukken? Waar zit de weerstand? Andere beroepsgroepen lijken beter in staat hun kwaliteitsborging te institutionaliseren in codes, registers of organisaties.

In deze bijdrage kijken we op een andere manier naar het bevoegdheidsvraagstuk. We maken daarvoor gebruik van de inzichten rondom het scheppen van publieke waarde zoals ontwikkeld door de Harvard-politicoloog Mark Moore. Ook sluiten we aan op de zogenoemde neo-institutionele theorie uit de bestuurskunde. De discussie over onderwijsbevoegdheden wordt vaak vanuit onderwijskundig perspectief gevoerd, maar dat blijkt te beperkt. Naast de meer pedagogische argumentaties gaat het om invloed en marktordening. De vermenging van perspectieven verklaart volgens ons de taaierheid van dit thema. Tijd voor een nieuw denkraam.



Bevoegdheid als een ‘license to operate’

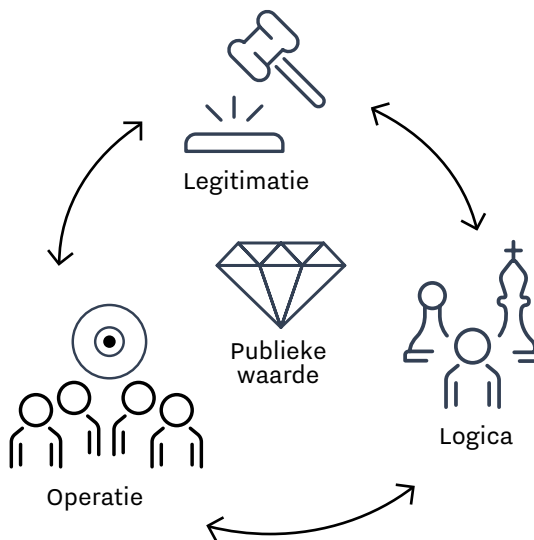
Onderwijs is een vorm van publieke dienstverlening die van vitaal belang is voor de samenleving. Dat roept inmiddels de vraag op in wiens handen we die belangrijke taak leggen, wie daarvoor verantwoordelijk gemaakt en bevoegd verklaard wordt.

Wikipedia duidt bevoegdheid als: ‘Het bezitten van toestemming om een handeling te mogen verrichten, al dan niet in naam van een andere natuurlijke

1 Op 26 januari 2021 schreef Paul Zevenbergen als voorzitter van de commissie een brief aan de beide ministers waarin hij de opdracht teruggaf.

persoon of een rechtspersoon. Wie deze toestemming niet heeft is onbevoegd.' Dit sluit nauw aan op wat Moore aanduidt als 'the license to operate'. Wie geeft je de bevoegdheid, het recht of de plicht om te handelen en publieke waarde te generen? In zijn boek *Creating Public Value* (1995) probeert Moore een antwoord te geven op de vragen: wat gaat goed in het publieke domein en wat gaat slecht, wanneer is iets succesvol en wanneer is iets van waarde? Hij ontwikkelde de public value-driehoek (figuur 1): een model om de waarde van publiek handelen zichtbaar te maken en te verantwoorden. Het model bestaat uit drie bollen: 'Legitimiteit en steun' (the license to operate), 'Kernlogica' en 'Inrichting en uitvoering'. Voor een uitgebreidere bespreking van dit model verwijzen we naar Vermeulen & Vroomen (2019). Kernidee is dat het scheppen van publieke waarde een duidelijke logica kent (wat wil je bereiken, hoe doe je dat, wanneer doe je het goed? Et cetera). Om die logica te realiseren, zijn de volgende vragen aan de orde: wie kan dat het beste doen, wat komt daarbij kijken en hoe voer je dat uit? Duidelijk is ook dat als je het waarom van de logica verandert, ook het wie, wat en hoe veranderen. Stel dat we voor het voortgezet onderwijs aan de logica toevoegen dat scholen niet alleen onderwijs moeten aanbieden, maar ook kinderopvang voor de onderbouwleerlingen, wat verandert er dan? In de discussie over onderwijstijd van enige jaren geleden kwam de onvrede over lesuitval meer naar voren doordat kinderen onverwacht thuis waren dan doordat ze te weinig leerden op school.²

Figuur 1. De public value-driehoek van Moore (1995).



²

Deze bijdrage gaat verder over de wie-vraag, meer in het bijzonder: kun je door middel van bevoegdheidsregelingen op een adequate manier bepalen wie over een 'license to teach (operate)' beschikt? Je kunt dit in principe op drie niveaus regelen:

- **Macroniveau:** op basis van wetgeving. De centrale overheid bepaalt of iemand wel of niet wordt toegelaten tot de beroepsgroep. Dat is de huidige situatie.
- **Mesoniveau:** passend bij de behoeften van de school. Op het organisatieniveau van de school wordt bepaald of iemand wel of geen les mag geven, waarbij de verantwoordelijkheid voor en het toezicht op kwaliteit bij de school ligt. Scholen worden vervolgens aangesproken op de onderwijskwaliteit (publieke waarde) die ze realiseren.
- **Microniveau:** de professional bepaalt of het verantwoord is dat zij/hij een bepaald soort onderwijs verzorgt. Zij/hij onderhoudt actief de eigen competenties en toont aan de buitenwereld dat er deugdelijk en deugzaam gehandeld wordt. Eventueel zou iemand aansprakelijk gesteld kunnen worden voor de gevolgen van professioneel falen.

Diverse beroepsgroepen hebben bevoegdheidsregels opgesteld. Het doel hiervan is meerledig. Allereerst wordt de beroepsgroep er sterker van. Niet iedereen kan zich zomaar architect, accountant, arts of leraar noemen. Door eisen te stellen aan opleiding en nascholing, onderhoudt de beroepsgroep zijn kwaliteit. Vaak is er ook een vorm van tuchtrecht geregeld voor de beroepsgroep in het geval van onzorgvuldig handelen, zeker als kwaliteitscodes (grof) geschonden worden. Bevoegdheidsregels zijn bedoeld als ondersteuning om rechtmatig en gekwalificeerd een beroep uit te oefenen. Ook naar de samenleving toe is dit een garantie dat de uitoefenaars van het beroep gekwalificeerd zijn.

Als we gaan kijken naar een centraal bevoegdheidstelsel (macroniveau) in het onderwijs, dan betekent dit dat wij als samenleving bepalen over welke specifieke bekwaamheden iemand moet beschikken om les te geven. Dat bepaalt de wetgever en niet de beroepsgroep zelf. Die wettelijke regeling is goed te begrijpen vanuit de overheidszorg voor goed onderwijs, maar zonder duidelijk eigenaarschap bij de uitvoerders (scholen en leraren) ontstaan er toch bezwaren. In essentie komen die erop neer dat in toenemende mate professionals niet meer geïnspireerd zijn door wettelijke bepalingen.



Volgens Scott (2014) zijn er in principe drie manieren waarop een overheid zaken voor elkaar kan krijgen: via wetgeving (dwang), via voorbeeldwerking (best practices, voorlichting) en via morele of normatieve overtuiging. Alle drie de routes kunnen met financiële middelen ondersteund worden. Tot op zekere hoogte heeft de overheid de route via de wetgeving zelf afgesneden door zich steeds verder terug te trekken. Eind vorige eeuw werd het New Public Management populair, waarbij publieke instellingen geprivatiseerd werden of vooral bedrijfsmatig aangestuurd moesten worden. Om dat mogelijk te maken, werd er verregaand gedereguleerd. Mede daardoor is de kloof tussen overheidshandelen en uitvoering steeds groter geworden, zoals we recent nog zagen in de discussies over de uitvoering van de sociale zekerheid en de toeslagenaffaire. Ook speelt een rol dat burgers autonomer zijn geworden in hun denken en minder slaafs wetten volgen. Nederlanders handelen vanuit het 'dat maken we zelf wel uit'-perspectief (denk aan de discussies over coronamaatregelen) en de overheid biedt die ruimte ook via allerlei gedoogconstructies, zoals bij het softdrugsbeleid.

De tweede manier om te sturen komt neer op het 'afkijken van elkaar'. De overheid kan wel een soort standaard zetten, bijvoorbeeld door pilots te starten, best practices te stimuleren of duidelijk afkeuring te laten blijken (ontmoedigen) van wat niet goed gaat. Daarmee moet die overheid wel inhoudelijk kleur bekennen (zo wel en zo niet) en dat is voor onderwijs ingewikkeld. Ten eerste gaat dit in tegen de vrijheid van onderwijs en ten tweede is het Nederlandse onderwijs decentraal georganiseerd met weinig voorbeeldmatige standaarden. Als die er al zijn, komen ze vaak uit de hoek van de educatieve uitgeverijen of van op afstand geplaatste organisaties als CITO en SLO. Eerder is gepoogd om de Onderwijsinspectie best practices te laten generen (die ziet immers ook veel van wat er in scholen goed gaat), maar dit beleid stuitte op politieke bezwaren en is weer losgelaten.³

Blijft dus over een morele of normatieve benadering die een appel doet op de scholen en de professionals om verantwoord te handelen en hoge standaarden aan te houden. En hier gaat de schoen wringen met het debat over bevoegdheidsregelingen. Naar onze mening zit het centrale bevoegdheidssysteem de discussie over de vraag 'Is het nou goed dat deze meneer of mevrouw in deze school deze vakken geeft?' in de weg. De schoolorganisatie stelt dat ze er niet over gaat, omdat de bevoegdheidsregeling bepaalt. Op het individuele niveau verstomt het gesprek, omdat het individu

³ Zie onder andere het interview met Melanie Ehren in *Didactief*, maart 2021, 9-10.

kan stellen dat hij/zij wettelijk bevoegd is. Op deze manier werkt het systeem 'onteigenend' op de kernvraag: wie is het beste geschikt om te handelen? Daarover hoeft binnen de groep van leraren niet meer gesproken te worden, bevoegd is immers bevoegd.

Een ander punt is dat je met centrale bevoegdheden, zeker met de druk op de huidige arbeidsmarkt, snel in de problemen gaat komen. Daarmee krijg je decentraal minder ruimte om bijvoorbeeld een geschikte zijinstromer aan te nemen. Stel, er is na lang zoeken geen bevoegde wiskundeleraar te vinden, maar er blijkt wel iemand uit het bedrijfsleven die heel geschikt is en in wie iedereen vertrouwen heeft. Met de centrale bevoegdheidsregeling komt deze persoon niet aan de slag in het onderwijs. Dat wordt opgelost door vrijstellingen te geven, waarmee die centrale regelgeving allerhande afwijkingen en gedoogsteun gaat krijgen. Wat is dan nog de waarde van de centrale regels? Het haalt de discussie weg bij waar het echt over moet gaan, namelijk of deze man of vrouw in staat is om een groep jonge mensen onderwijs te geven. Of het zadelt scholen (en leerlingen en ouders) op met de onmogelijkheid om lokale oplossingen voor knelpunten te bedenken.

Overigens is er nog een andere kritische opmerking te maken bij dat systeem van vrijstellingen en ontheffingen. Een leraar met een vrijstelling kan nooit een vaste aanstelling krijgen en wordt met tijdelijke bevoegdheden aan het lijntje gehouden. Dit maakt het bijna onmogelijk om een serieus commitment aan te gaan.

Als we gaan kijken naar het bevoegdheidsstelsel op mesoniveau, kan vanuit de behoeften van de school de schoolorganisatie bepalen of iemand bekwaam is om een vak te geven. De organisatie geeft iemand toestemming tot handelen, zoals bij veel beroepen op de arbeidsmarkt gebeurt, zonder wettelijke bescherming. Dat vergt wel dat de werkgever een goede en eerlijke afweging maakt en dat die werkgever goed HR-beleid voert. In het moderne denken over HRM onderscheiden we drie typen contracten in een arbeidsrelatie: psychologisch, juridisch en economisch (Van der Meer, 2014). Daarbij is het psychologische contract veruit het belangrijkste. We hebben immers liever commitment, inzet en de bereidheid om de goede dingen te doen dan dat het papierwerk formeel voldoet, maar er feitelijk de verkeerde dingen gebeuren. Bovendien worden het juridische en economische contract feitelijk al geregeld via respectievelijk het arbeidsrecht en de cao.



Goed HR-beleid is een lastig issue in het onderwijs. Al vanaf de commissie-Van Es (1992) wordt gepleit voor versterking van dit beleid. Ook recent is bijvoorbeeld de positie van de medezeggenschap binnen scholen op HR-beleid versterkt. Ons pleidooi is om vanuit dit uitgangspunt meer vrijheid te bieden om tot een psychologisch kloppend contract te komen. Kijk of je iemand kunt vinden die voldoet en past binnen het schoolsysteem en over de juiste intrinsieke motivatie beschikt. Het is prima als dat een geschikte kandidaat is met de juiste papieren, maar die eis moet niet (te) dwingend en/of gedetailleerd zijn, zoals nu met name in het vo het geval is. Het is cruciaal dat het op het niveau van de professional (micro) om het gevoel gaat verantwoord bezig te zijn, waarbij de professional kan uitleggen en kan laten zien het goede te doen en daarmee een license to operate te verdienen.

Meer kwaliteit, flexibiliteit en mobiliteit

In de driehoek van Moore (1995) zitten nog twee andere bollen. Als we kijken naar de bol 'Kernlogica', dan komen we bij het eerste discussiepunt: wat is goed onderwijs? Het vaststellen van de kernlogica is bepalend voor de structuur van het onderwijs, niet alleen het curriculum, ook de opleidingen en het bevoegdheidssysteem voor de leraar. De derde bol, 'Inrichting en uitvoering', is gerelateerd aan de vraag: welke processen moet je organiseren om beide met voldoende kwaliteit te realiseren? In zijn advies 'Ruimte voor Leraren' (2018) bepleitte de Onderwijsraad voor ruimere onderwijsbevoegdheden voor leraren, in combinatie met een ontwikkelmodel. Doel van dit advies was om de inzetbaarheid en mobiliteit van leraren te vergroten en daarmee het beroep van leraar gevarieerder en aantrekkelijker te maken. Als we aansluiten bij de veranderde samenleving en nieuwe vaardigheden voor de 21e eeuw ontwikkelen, dan verandert de kernlogica. Nieuwe waarden en normen komen boven: kinderen moeten zich kunnen ontplooiën, ze moeten aangemoedigd worden om te onderzoeken en zich daarbij veilig voelen. Ze moeten ondersteund worden om hun talenten te ontwikkelen. Dit heeft allemaal ingrijpende consequenties voor zowel nieuwe als zittende leraren (zie voor een verder beschouwing hierover: Vermeulen & Vermeulen, 2016).

Hoe verhoudt dat zich tot de eenmalige bevoegdheid? De Onderwijsraad heeft het niet aangedurfd om te adviseren het bevoegdheidssysteem af te schaffen. In de afwegingen is gekeken of er niet toch een basis is die elke leraar wel moet hebben. Zonder die basis mag je überhaupt niet voor de klas staan. Naast het beschikken over een bachelor- of masterniveau zijn er basisvaardigheden gedefinieerd. Elke leraar moet weten hoe je een lessenserie kunt ontwerpen,

elke leraar moet een basaal begrip van toetsing hebben et cetera. Als je dat niet hebt omdat je geen lerarenopleiding hebt gevolgd, moet je zorgen dat je die kennis op een andere manier opdoet. Sommige vaardigheden en kennis kun je via een formele opleiding verwerven, maar andere kunnen al op basis van eerdere ervaringen zijn opgedaan en moeten gevalideerd kunnen worden. Het is ook een optie om bepaalde kennis 'on the job' op te doen, daarbij gecoacht vanuit de werkgever. Dit is een lastig gebied. Ten eerste gaat het om de borging van het civiele effect van die in de praktijk verworven competenties. Ook speelt een rol hoe je omgaat met leraren die het nog aan het leren zijn, maar al wel voor de klas staan. Het is daarbij overigens zaak om niet alleen te kijken naar wat iemand (nog) niet kan, maar zeker ook naar wat iemand al wel (goed) kan. Voor ons is duidelijk dat dit niet in centrale richtlijnen gevat kan worden. Die worden te snel juridisch van aard en dragen zoals eerder gezegd bij aan de vervreemding van het gesprek over kwaliteit. Het middel is dan erger dan de kwaal.

De discussie over bevoegdheden, zeker de landelijke discussie, wordt naar onze mening te veel ingegeven door defensieve belangen, met argumenten ter bescherming van bestaande rechten van leraren. Die hebben relatief weinig te maken met de daadwerkelijke kwaliteit van onderwijs en daarmee met de bescherming van de rechten van leerlingen. Kennelijk vinden we het belangrijker dat iemand het goede papiertje heeft dan dat iemand geïnspireerd voor de klas staat en een rolmodel is voor leerlingen. Deze vorm van denken lost het lerarentekort niet op, draagt niet bij aan daadwerkelijke discussies over wat kwaliteit is en past niet meer in deze tijd.



Dwangbuis, korset of exoskelet

Bevoegdheidsregelingen zijn ontworpen om rechtmatig bepaalde handelingen te mogen verrichten, om beroepsgroepen sterker te maken en valse concurrentie te weren. Ze zijn een garantie voor de samenleving dat de uitvoerenaar gekwalificeerd is. Maar is deze constructie nog wel van deze tijd? In onze ogen zijn de gedetailleerde bevoegdheidssystemen op hun best een korset om leraren te versterken in hun onderhandelingspositie met de schoolleiding. Een korset ondersteunt en corrigeert datgene wat niet uit zichzelf de goede proporties heeft. Op den duur werkt een korset spierverslappend. Dat zou met de bevoegdheidsregeling ook zo kunnen zijn: we verstoppen ons achter regelgeving, omdat er kennelijk geen fatsoenlijk gesprek mogelijk is over wat voor kwaliteit werkgever en werknemer over en weer verwachten. Het psychologische contract door de dominante discussie over juridische en economische aspecten.

Bij vernieuwingen wordt het korset vermoedelijk zelfs een dwangbuis. Het doel van een dwangbuis is om iemand in bedwang te houden en beweging onmogelijk te maken. Is het bevoegdheidssysteem een dwangbuis? Een concept dat je beperkt in hetgeen je wilt doen en belemmert in je handelingsvrijheid, met regels die de ruimte om te vernieuwen inperken in plaats van versterken? Denk aan het doorbreken van vakkenstructuren, het ontwikkelen van onderwijs voor 10 tot 14-jarigen of het laten doorlopen van leerlijnen uit de onderbouw naar de bovenbouw in het vwo.

Zijn we tegen ieder bevoegdheidssysteem? Niet per definitie en zeker niet als zo'n systeem de vorm aanneemt van een exoskelet⁴, een ondersteuner en versterker. Onze voorkeur gaat uit naar een systeem dat mogelijk maakt wat je in je eentje niet kunt. Een bevoegdheidssysteem dat een gemeenschap van deskundigheid creëert en een geregeld gesprek over professionele ethiek impliceert, versterkt de kwaliteit van het onderwijs. Het geeft aan op wie je op een gezagvolle manier een beroep kunt doen in het onderwijs (de erkend goede leraar). Zoiets treffen we aan bij de National Board of Professional Teaching Standards in de Verenigde Staten. 'Elevating Teaching|Empowering Teachers' staat er op hun website.

4 Oorspronkelijk is een exoskelet een omhulling die dient ter bescherming van het lichaam van een organisme. Het is een uitwendig skelet in de vorm van een harde structuur, zoals bij insecten. Deze metafoor gaat uit van het draagbare skelet (of robots) zoals dat wordt toegepast in werksituaties met een hoge fysieke belasting, waarbij het exoskelet een of meer lichaamsdelen ondersteunt, opdat het lichaam minder wordt belast.

Conclusie

Met het stoppen van de Commissie Onderwijsbevoegdheden is er weer een discussie over de kwaliteit van leraarschap en de aanpassingen naar 21e-eeuwse vaardigheden gesmoord. De rol van onderwijs in onze samenleving is vitaal. Goed onderwijs is daarbij geen streven, maar een vereiste. Het stilvallen van discussies over de ontwikkeling van het leraarschap is dan ook onaanvaardbaar. We moeten met elkaar het gesprek blijven voeren, maar dan moet de kwaliteit van het gesprek wel gaan over de morele license to operate (is het normatief kloppend, het exoskelet?). Als het gaat over bevoegdheidseisen levert een te formele stellingname (de dwangbuis) een krampachtige license to operate op, waarbij de goede argumenten verdrongen worden door de slechte. Dat is niet denkbeeldig. Scholen worden steeds meer onderhandelingshuishoudens, waarbij ouders onderhandelen over het advies van het kind, de burens onderhandelen over verkeeroverlast en leraren onderhandelen over welk vak ze wel of niet mogen geven. Onderhandelingen die vaak gaan over het veiligstellen van belangen en niet over de kwaliteit van het onderwijs. De veters van het korset worden steeds strakker en door meer handen aangetrokken. Het gaat niet over het belang van het kind, of dat kind daadwerkelijk geholpen is met een havo- of een vwo-advies. Ook bij de bevoegdheidsdiscussie wordt onderhandeld vanuit de verkeerde principes, waarbij de focus ligt op juridische en economische aspecten. Daarin gaan we voorbij aan het belangrijkste aspect: goed onderwijs bieden aan de generatie van de toekomst.



Literatuur

Commissie Onderwijsbevoegdheden. (2021). *Hoge lat, lagere drempels. Voorzittersverslag van de werkzaamheden van de Commissie Onderwijsbevoegdheden*. Download van <https://www.onderwijsbevoegdheden.com/post/hoge-lat-lagere-drempels>.

Moore, M. (1995). *Creating Public Value*. Cambridge MA: Harvard University Press.

Onderwijsraad. (2018). *Ruim baan voor leraren*. Den Haag: Onderwijsraad.

Scott, R. (2014). *Institutions and Organisations. Ideas, Interests, and Identities*. Los Angeles: Sage.

Van der Meer, M. (2014). *Vakmensen en bewust vertrouwen: een institutionele beschouwing over de arbeidsmarkt in het middelbaar beroepsonderwijs*. Oratie. Tilburg: Tilburg University.

Vermeulen, M.J., & Vermeulen, M. (2016). Opleiden voor een dynamisch beroep in een dynamische samenleving. In J. Dengerink & M. Snoek (Red.), *De context van het opleiden van leraren: Kennisbasis Lerarenopleiders, Katern 2*. Eindhoven: VELON.

Vermeulen, M., & Vroomen, A. (2019). *Social Profit Canvas. Vertrekpunt voor sociale winst en waarde*. 's-Hertogenbosch: Whise.

